



MILJØ OG VÆKST I EU

- Institutionelle spor og processer i vægtningen mellem miljøhensyn og økonomisk vækst i EU



Abstract:

The social system has reached the limits of the planets biocapacity. Despite this, the political actors in the European Union have failed to act to prevent a pending environmental disaster.

This thesis is an analysis of the underlying institutional structures that may explain why the political actors in the EU doesn't act accordingly. The aim where to examine which institutional paths and processes that are defining the policymaking in the EU. The thesis is based on historical institutional theory. Concepts and understandings of institutional change are highlighted by *path-dependency*, *incremental change* and *doublet movements*. The key institutional positions in relation to the environmental subject in the EU are characterized by an economic growth paradigm, a PPP-paradigm and a sustainability-paradigm. The analysis has concluded that the EU has prioritized economic growth over environmental considerations since the Paris-treaty where adopted in 1951. The institutional development has been characterized by *path-dependency* and *increasing returns* in favor of economic growth. Moreover, every environmental orientated *critical juncture* that has had the potential to accelerate the institutional development, has been followed by an institutional *doublet movement*. This has stagnated any environmental progress in the EU.

This process of institutional *doublet movement* is the overall inclination of the field of subject. Every attempt from the European Commission or other actors to handle the environmental problem has been met by this institutional counter movement. It happened with the first and fifth European environmental action programme and again in case of the *backloading* negotiations in relation to the ETS. Every time the environmentally oriented policies have been halted by this institutional process.

Despite this, the growth paradigms development has been characterized by institutional *drift* due to an increasing degree of institutional *exhaustion*. Because of this *exhaustion*, the institutions have been characterized by a *displacement* since the adoption of the Maastricht-treaty in favor of the sustainability paradigm.

The thesis concludes that due to *path-dependency* and *doublet movements* the institutional development is happening too slow compared to the ecological development. Unless a major *critical juncture* in Europe will accelerate this *displacement*, the ecological disaster seems unavoidable.

Forord:

Dette speciale er udarbejdet på 10. Semester på kandidatuddannelsen i Samfundsfag på Aalborg Universitet. Jeg ønsker i denne forbindelse at rette en særlig tak til min vejleder Jan Holm Ingemand, for at vise interesse for emnet, og for at være behjælpelig og imødekommende igennem hele vejledningsprocessen.

Indholdsfortegnelse:

Indledning:	2
Præsentation af problemformulering:	8
Videnskabsteoretiske overvejelser:	10
Metodiske overvejelser:	14
Teori:	20
Historisk institutionalisme:	20
Stiafhængighed og increasing returns:	21
Institutionel udvikling via dobbelt bevægelse:	23
Inkrementelle forandringer – displacement, layering, drift, og exhaustion:	24
Institutionelle spor og processer i et historisk og nutidigt perspektiv:	27
Paris-traktaten – perioden 1945-1951:	28
Rom-traktaterne - EØF-traktaten (del 1) – perioden 1951-1957:.....	35
Rom-traktaterne - Euratom-traktaten (del 2) - perioden 1951-1957:.....	43
Fusions-traktaten - perioden 1957-1965:.....	48
Fællesakten - perioden 1965-1986:.....	50
Maastricht-traktaten - perioden 1986-1992:.....	60
Amsterdam-traktaten – perioden 1992-1997	67
Nice-traktaten – perioden 1997-2001	75
Lissabon-traktaten – perioden 2001-2007	79
Sammenfatning - perioden 1945-2007:	92
Perioden 2007-2017	96
Institutionel udvikling i et fremtidigt perspektiv:	103
Konklusion:	108
Litteraturliste:	111
Bilag 1:	118
Bilag 1a:	118
Bilag 1b:	118
Bilag 2:	119

Indledning:

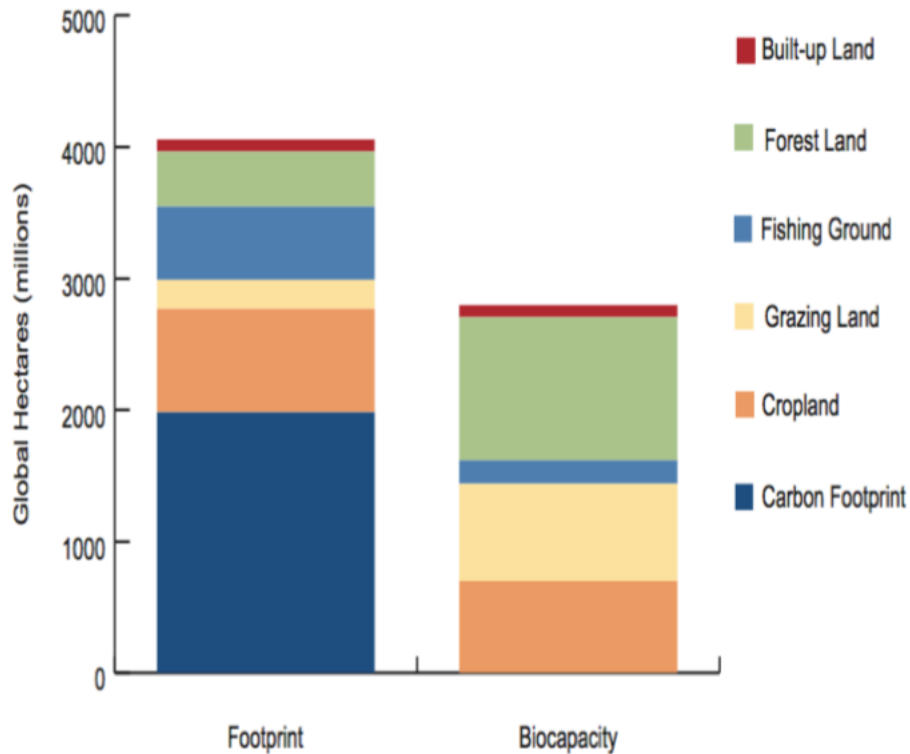
Denne undersøgelse har til formål at undersøge EU's miljøpolitik i et historisk institutionelt perspektiv. Dette for at forstå hvilke institutionelle spor og processer som har kendetegnet vægtningen mellem ønsket om økonomisk vækst og miljøhensyn. For at gøre dette, er det vigtigt at klargøre baggrunden for denne problemstilling.

Menneskets forhold til natur har ændret sig. Samspejlet mellem menneske og natur er komplekst, men er generelt præget af en cirkulær proces. Heri indgår naturlige feedback mekanismer, som kan være med til at øge eventuelle udsving, samt konsekvenser heraf.

Bæredygtigheden i denne proces har fundament i, at det sociale systems (samfundets) aktiviteter ikke overstiger det naturlige systems (økosystemets) bæreevne. Bæreevnen er den hastighed, hvorved det naturlige system reproducerer ressourcer, set i forhold til forbruget. Det nuværende problem er, at: *"Overforbruget skubber naturens evne til at bære vort forbrug ud til kanten af afgrunden"* (Astrup, 2009). Denne forbrugsgrænse er en social konstruktion og repræsenterer den øvre belastning, hvorved det naturlige system i en kort tidshorisont, ikke kan reproducere grundlaget for det sociale systems forbrug. Det er med andre ord ikke det naturlige system, som er truet på sin eksistens, men det sociale system som er truet af selvdestruktion.

For at forstå, hvad der ligger til grund for problemstillingen i europæisk perspektiv, er det nødvendigt, at undersøge hvilken miljøpåvirkning som kendetegner EU. Dette illustreres på nedenstående figur.

Figur 1: EU - Økologiske fodaftryk og biokapasitet



Kilde 1: (Ewing et. al, 2010; 56)

Figuren tydeliggør at især CO₂-udledningen er baggrunden for det relativt store økologiske fodaftryk. Dette pres på miljøet kan forstås med baggrund i Ehrlich-ligningen.

$$I = P \cdot A \cdot T$$

I = Presset på naturen

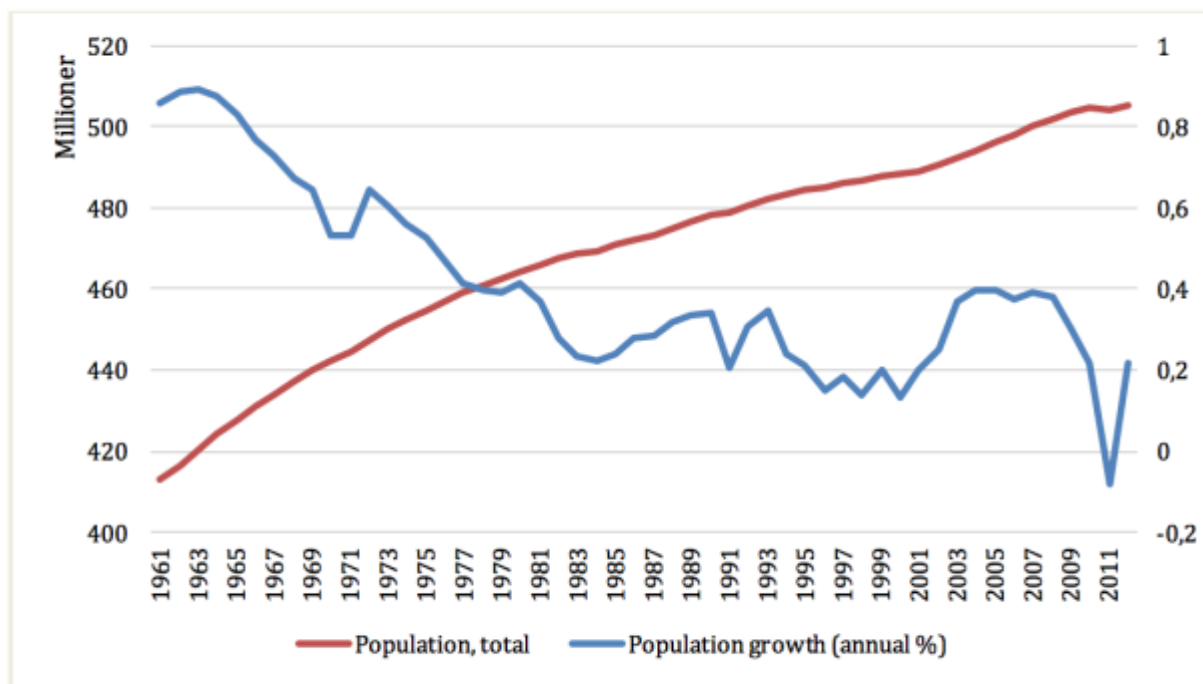
P = Population

A = Indkomst per capita

T = Teknologifaktoren

Logikken er relativ simpel, enten P, A eller T skal falde tilstrækkeligt i forhold til en given stigning i de andre variable, for at opnå et bæredygtigt samfund. I forhold til EU er følgende gældende.

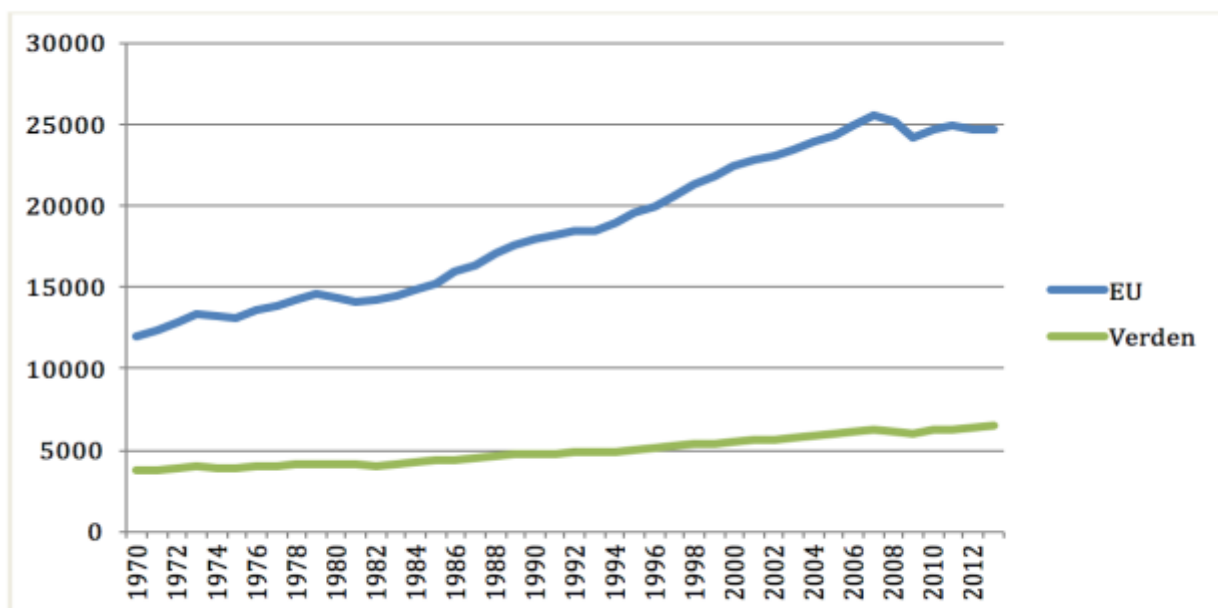
Figur 2: Faktor P - Befolkningstal (venstre akse) og befolkningsvækst (højre akse)



Kilde 3: Worldbank.org, 2017, database, data bearbejdet i Excel

Figuren tydeliggør, at faktor P har en negativ indvirkning på miljøet i et europæisk perspektiv. Dette er også tilfældet i forhold til faktor A, hvor indkomsten per capita ca. er fordoblet gennem en periode på 42 år, på trods af, at EU i forvejen havde et højt indkomstniveau i forhold til resten af verden, som nedenstående figur tydeliggør:

Figur 3: Faktor A - Indkomst per capita (2005 US- \$)

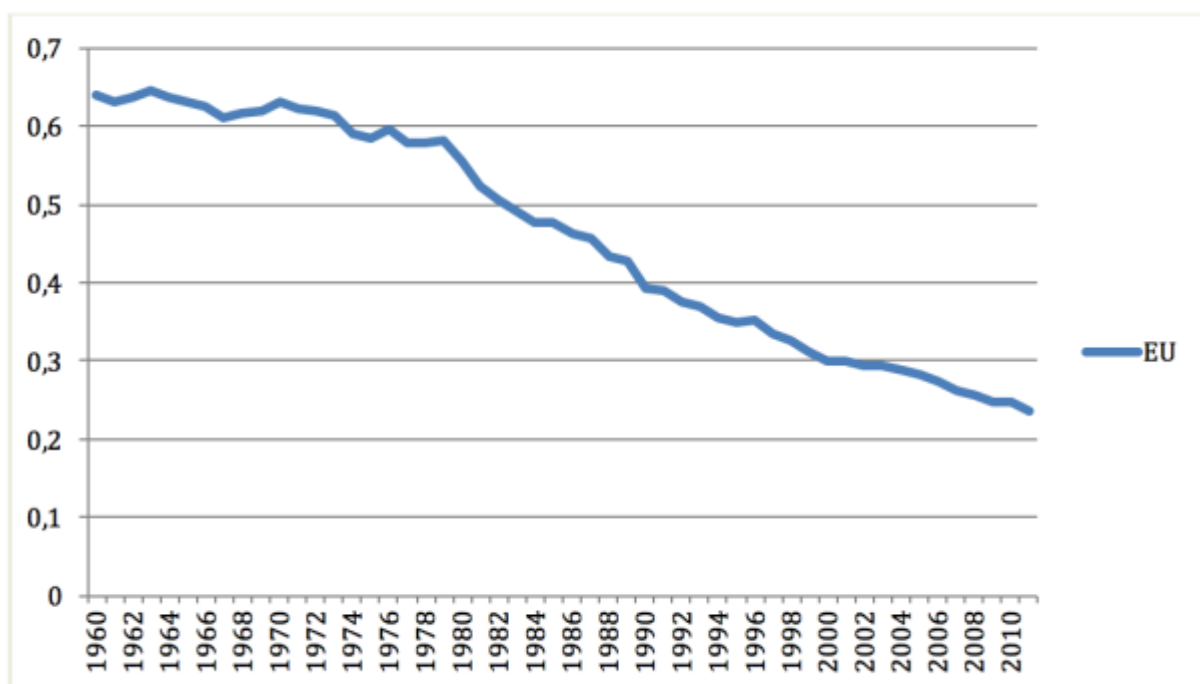


Kilde 4: Worldbank.org, 2017, database, data bearbejdet i Excel

Ud fra ovenstående kan det vurderes, at faktor A er central i en forståelse af EU's påvirkning af miljøet.

Dette står i kontrast til udviklingen i faktor T, som har en positiv effekt på miljøet i EU regi. Dette tydeliggøres af følgende figur, hvor CO₂-udledningen benyttes som eksempel:

Figur 4: Faktor T - CO₂-udledning (kg) per produceret dollar



Kilde 5: Worldbank.org, 2017, database, data bearbejdet i Excel

Figuren tydeliggør, at EU har oplevet en *relativ afkobling* i forhold til CO₂-udledning i perioden 1960 til 2011.

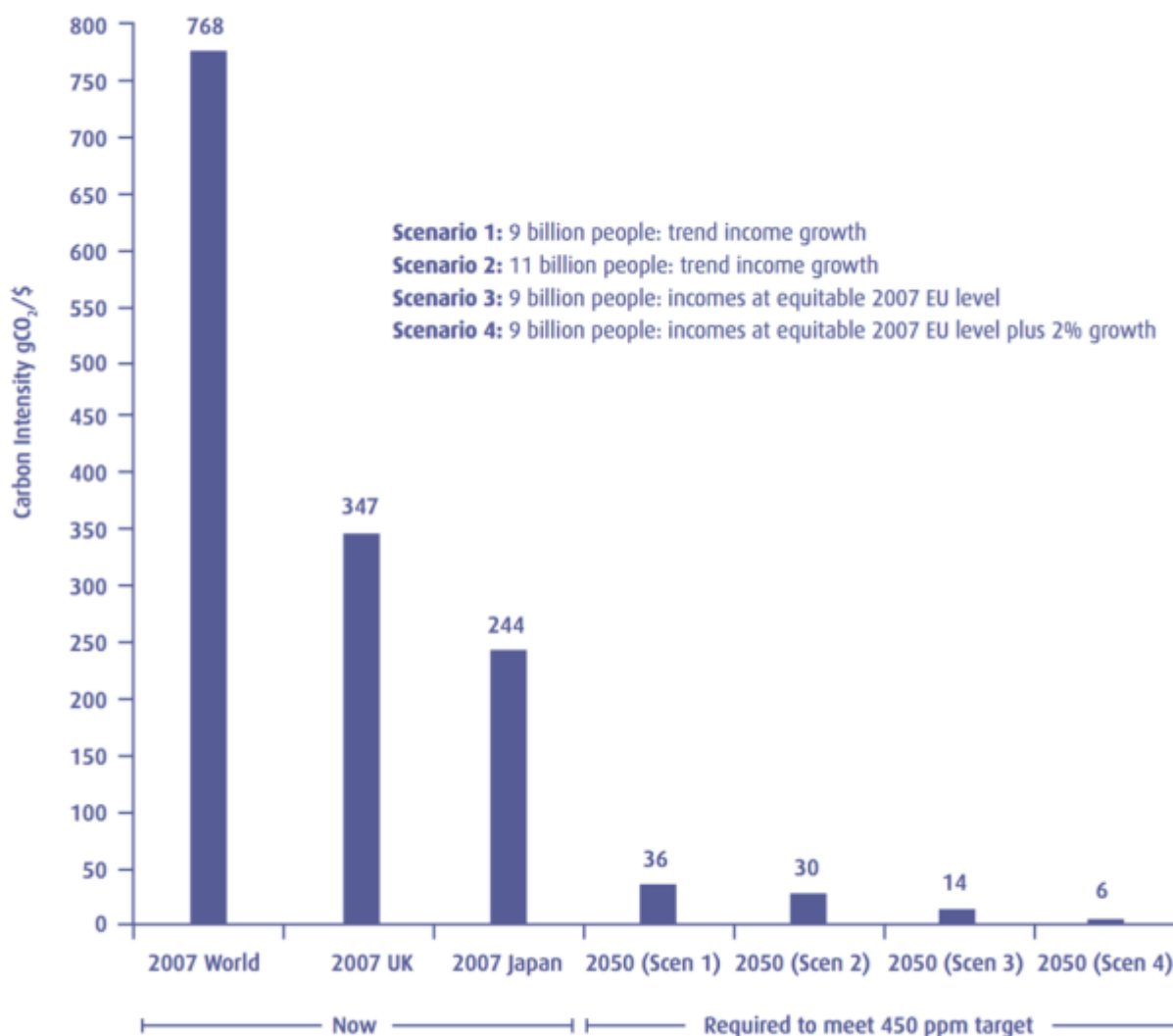
I denne sammenhæng er det vigtigt at forstå forskellen mellem *relativ afkobling* og *absolut afkobling*. Ved *relativ afkobling* sker der et fald i udledningen af CO₂ i forhold til hver enkelt produceres dollar. *Absolut afkobling* er kendetegnet ved en uafhængighed mellem økonomisk vækst og CO₂-udledning.

Tendensen i figur 4 er positivt, men det kan være misvisende af to grunde. For det første kan ovenstående tal være misvisende i en global kontekst. Den relative afkobling ikke udelukkende skyldes den teknologiske udvikling, men også en outsourcing af flere høj emissions produktionsvirksomheder, til andre dele af verden.

For det andet kan det diskuteres, hvorvidt det praktisk talt er muligt, at opnå absolut afkobling. Problemstillingen tydeliggøres i figur 5, som sammenholder forskellige senarier, med IPCC's

anbefalinger om en partikel koncentration på 450 ppm, som vil begrænse den globale opvarmning til en stigning på 2°C.

Figur 5: CO₂-partikel instensitet og afkobling



Kilde 6: (Jackson, 2009; 55)

Figuren tydeliggør graden af afkobling, som er nødvendig for at opnå 2°C målsætningen. I denne sammenhæng anses især senarie 3 og 4 som interessante, da disse viser problemstillingen ved forsat økonomisk ekspansion. Senarie 3 illustrerer, hvilken grad af afkobling som er nødvendig, hvis resten af verdens befolkning i 2050 skal have samme indkomstniveau, som det nuværende europæiske gennemsnit. Dette senarie kræver en yderligere afkobling på 94,2 % for de europæiske lande, i forhold til 2007 niveauet. I senarie 4 illustreres den nødvendige afkobling, ved sammen præmis som senarie 3, tillagt en yderligere vækst på 2 %. Dette kræver en afkobling på 97,5 % i

forhold til 2007 niveauet for de europæiske lande. Ønsker resten af verden et europæisk velstandsniveau, samtidig med en opnåelse af 2°C målmålsætning, kræver det en global afkobling på henholdsvis 98,8 % eller 99,2 % af 2007 gennemsnittet for $gCO_2/\$$. Det er med andre ord massive reduktioner, som EU står overfor og udfordringerne bliver ikke mindre i et globalt perspektiv. Konklusionen må være, at forsat økonomisk vækst kræver en meget opfattende og ambitiøs politisk indsats. Samtidig er et ensidigt politisk fokus på faktor T ikke tilstrækkeligt, hvis man ønsker at fastholde 2°C målsætningen. Trods dette er den politiske tilgang kendetegnet ved følgende:

“the intractability of addressing both population and income has tended to reinforce the idea that only technology can save us.” (Jackson, 2009; 52).

Problemet er, at teknologien ikke nødvendigvis kan redde os, hvilket udfordre samfundets ønske om økonomisk vækst:

“Put bluntly, the dilemma of growth has us caught between the desire to maintain economic stability and the need to reduce resource use and emissions. This dilemma arises because environmental impacts ‘scale with’ economic output: the more economic output there is, the greater the environmental impact – all other things being equal.” (Jackson, 2009; 76)

Denne tolkning stemmer overens med IPCC's (IPCC, 2014; 26) og OECD's (OECD, 2012; 20) vurdering af problemet. Faktor A er derfor essentiel i forsøget på at løse miljøproblemerne.

Det er dette politiske dilemma, som er grundlaget for denne undersøgelse. Det bygger på en undren over den nuværende vægtning mellem miljøet og den økonomiske vækst, set i en europæisk kontekst.

Med andre ord vil undersøgelsens fokusere være på det sociale system. Dette bygger på en antagelse om, at de beslutninger som bliver taget her, har en relevans. Det naturlige system tager beslutninger uafhængigt af det sociale system, men samfundets beslutninger er politiske og bundet op på aktører, som er påvirkelige. Fokus vil derfor ikke være på konsekvenserne af miljøproblemerne, men på det politiske, og hvad baggrunden er for den manglende politiske handling.

Undersøgelsens fokus er de aktører, som er med til at træffe beslutningerne i det sociale system bl.a.

de forskellige politiske instanser i EU (fx Kommissionen, Europaparlamentet og Ministerrådet). Fokus herpå har fundament i, at ovenstående instanser er både den udøvende og lovgivende magt i EU, og derfor også den politiske magt. Det er med andre ord EU som institution, som vil være undersøgelsens genstandsfelt. Undersøgelsen har ikke udelukkende fokus på de beslutninger, der bliver taget, men også de beslutninger, der ikke bliver taget. Dette bygger på en forståelse af, at det politiske system er bundet af institutioner, som både tager og definerer rammerne for politiske beslutninger. Med andre ord, vil undersøgelse have fundament i en undren over, at ovenstående politiske aktører ikke har løst et problem, som potentielt kan undergrave samfundets eksistensgrundlag. Undersøgelsen vil derfor være politisk orienteret, med ovenstående miljømæssige virkelighed som baggrund.

Præsentation af problemformulering:

Følgende afsnit har til formål at præsentere undersøgelsens problemformulering, samt at argumentere for eventuelle fravalg. Endvidere er formålet, at klargøre for problemstillings relevans samt aktualitet.

Undersøgelsen vil afgrænse sig til en Europæisk kontekst. Dette fokusområde har belæg i, at EU trods relativ afkobling, har udfordringer især i forhold til faktor A i Ehrlich-ligningen. EU fremstår derfor som en relevant case, med henblik på at undersøge negligeringen af konsekvenserne af den økonomiske vækst. Dette set i en historisk kontekst, hvor teknologien rent udviklingsmæssigt ikke kan opveje det høje produktion og indkomstniveau. En forståelse af baggrunden for denne vægtning mellem den økonomiske vækst og miljøhensyn er derfor relevant i en tid, hvor miljøudfordringerne er mere aktuelle end nogensinde. Undersøgelsen har fundament i en undren over, hvilke underliggende strukturer som kan ligge bag ovenstående vægtning, da denne ikke stemmer overens med eventuelle konsekvenser heraf. Problemformuleringens formål er derfor, at undersøge det paradoksale i et vedvarende ønske om økonomiske vækst i en kontekst, hvor empirien tydeliggør at en sådan strategi har potentialet til at undergrave selve eksistensgrundlaget for samfundets institutioner. Med baggrund i dette, har undersøgelsens problemformulering følgende ordlyd:

Hvilke institutionelle spor og processer kendetegner vægtningen mellem økonomisk vækst og miljøhensyn i EU's institutioner?

Denne problemformulering vil hovedsagligt blive undersøgt gennem en analyse og vurdering af de historiske institutionelle strukturer, som har været med til at forme EU. Dette vil blive klargjort gennem en undersøgelse af EU's traktatgrundlag. Der vil blive fokuseret på, hvilke logikker og forståelser som er fundamentet i EU samarbejdet, samt om dette kan have skabt en *stiafhængighed*, som er med til at bestemme de politiske prioriteringer, som er gældende i en nutidig kontekst. Hermed er formålet at forstå den politiske vægtningen mellem økonomisk vækst og miljøhensyn, ud fra en historisk bevidsthed, kombineret med de nyeste udviklingstendenser. I denne sammenhæng vil det yderligere blive vurderet, hvilke institutionelle processer der har kendetegnet vægtningen og hvordan dette kan forstås ud fra et institutionelt teoretisk perspektiv. Formålet er at forstå, hvilke strukturer der tilbageholder en omprioritering og hermed forstå de mange års tilbageholdenhed i forhold til miljøet.

Problemformuleringen afgrænser samtidig problemfeltet, hvilket bevirker et fokus på det sociale systems rolle, ud fra et ønske om at forstå de politiske aktører og hvad der bestemmer deres ageren. Denne institutionelle tilgang til problemstillingen, betyder et mindre fokus på det naturlige systems rolle, som afgrænser sig til en bevidsthed om, at det sociale system er afhængigt af et stabilt naturligt system. Det er med andre ord de politiske beslutninger og aktører, som vil blive undersøgt. Undersøgelsen vil være kendetegnet af en kritisk vurdering af den institutionelle udvikling, som har kendetegnet EU i et historisk perspektiv, både med fokus på traktaternes udformning, men også i generelle miljømæssige målsætninger. Andre dokumenter vil være udvalgt med baggrund i deres forklaringskraft i forhold til eventuelle institutionelle udviklinger i den tilhørende tidsperiode. Det vil blive vurderet, hvordan disse dokumenter kan have været med til at skabe en *stiafhængighed* eller været baggrunden for en institutionel bevægelse. Formålet er bl.a. at forstå, hvordan traditionelle logikker og forståelser af EU's formål, kan være med til at begrænse unionens handlekraft på andre policy områder i et nutidigt perspektiv.

I forlængelse af dette, vil undersøgelsen være præget af en top-down tilgang til problemstillingen, hvilket bevirker et mindre fokus på bottom-up aspektet af problemstillingen. Dette kommer til udtryk ved, at analysen vil fokusere på traktaterne og de politiske aktører vil være defineret af EU's institutioner.

Ovenstående oprids af undersøgelsens formål og tilgang til problemfeltet, vil i efterfølgende afsnit blive yderligere forklaret, set i forhold til henholdsvis videnskabsteoretiske og metodiske overvejelser.

Videnskabsteoretiske overvejelser:

Med afsæt i ovenstående er baggrunden for undersøgelsen en undren over de manglende politiske tiltag og initiativer, på trods af et kendskab til miljøudfordringerne gennem mange år. Denne manglende intervention skaber en formodning om, at nogle underliggende strukturer er med til at nedprioritere en mere miljøorienteret politik. Denne forståelse af, at virkeligheden i realiteten eksisterer uafhængig af observatøren og sandheden derfor kan befinde sig i det dybere niveau af virkeligheden, vil kendetegne undersøgelsens videnskabsteoretiske fundament. Sandheden er derfor ikke bestemt af forskerens fortolkninger, men disse fortolkninger kan være med til at klarlægge virkeligheden. Antagelsen om, at virkeligheden er niveaudelt kommer af den kritiske realismes forståelse heraf, og er essentiel i forhold til undersøgelsens tilgang til problemstillingen. Virkeligheden anses som være opdelt i tre niveauer:

”1. Empiriske niveau: data

2. Aktuelt niveau: tendenser, hændelser

3. Dybere niveau: strukturer, kræfter, mekanismer” (Jespersen, 2009; 148)

Det empiriske niveau forstås som det observerbare niveau. Dette niveau klarlægges gennem data og empiri, som er med til at give en forståelse af virkeligheden, som den fremstår udadtil. Det empiriske niveau er samtidig med til at tydeliggøre uventede fænomener og sammenhænge. Endvidere kan niveauet vække en undren, hvilket netop er baggrunden for denne undersøgelse. Selve problemformuleringen har fundament i en undren over de empiriske data og deres fortælling om massive miljøproblemer, som truer det sociale systems eksistensgrundlag. I forhold til dette fremstår det uventet, at disse problemer ikke har afstedkommet en reaktion fra politisk hold. De politiske tiltag har i bedste fald været tøvende i forhold til at løse problemet. Det er disse karakteristika ved genstandsfeltet, som bevirker at problemformuleringen søger at klargøre de underliggende strukturer, som ikke udadtil er observerbare. Dette leder frem til det aktuelle niveau. Dette niveau vil forsøges klargjort gennem brug af teorier, som kan være med til at fremhæve de strukturer og sammenhænge, som kendetegner det aktuelle niveau. Den inddragede teori vil fungere som hjælpe-teori, som kan være med til at forklare de hændelser, som ud fra det empiriske niveau kan fremstå som uventede. Teoriens formål i undersøgelsen er derfor at skabe en forståelse af de sammenhænge, som kan anskues i virkelighedens aktuelle niveau. Teoriens bidrag til undersøgelsen kan derfor beskrives som:

”at forstå den ”eksterne” virkelighed og beskrive hvilke strukturer og kausale sammenhæng, der kan begrunde (og forklare) den observerede udvikling inden for det analyserede genstandsfelt” (Ibid.; 150)

Dette vil gøre sig gældende i undersøgelsens analyse af genstandsfeltet og udviklingen heri. Virkeligheden og de dybere strukturer vil forsøges afdækket deduktivt gennem *historisk institutionalistisk* teori, som vil udgøre undersøgelsens teoretiske supplement.

I forlængelse heraf, vil en antagelse om, at samfundets strukturer er i konstant forandring bevirke, at konklusionen ikke anses som universelle og uafhængig af konteksten. Dette gælder også tidligere videnskabelige konklusioner på området. Dette betyder, at brug af ældre forskningsmateriale og heraf kommende slutninger, vil blive vurderet ud fra deres relevans i forhold til den nuværende kontekst. Tidligere forskningsmateriale er brugbar, givet at man reflekterer over den daværende historiske kontekst i forhold til den nuværende. Ved inddragelse af dette materiale, vil det derfor blive vurderet om slutningerne er relevante eller om: *“(…) grænsen for det eksisterende forskningsprogramms gyldighedsområde er nået” (Ibid.; 148).*

Dette vil hovedsagligt være relevant i undersøgelsens analyse og diskussion, hvor inddraget materiale vil blive forstået i forhold til den kontekst, som den er produceret i. Inddragelsen af eksisterende materiale anses stadig som relevant, både for at styrke undersøgelsens konklusioner, men også grundet, at forskeren ikke med sikkerhed kan vide, at undersøgelsens konklusioner anskuer det dybe niveau af virkeligheden. Der lægges derfor vægt på argumentation, refleksion og begrundelse. Alt materiale som kan styrke eller reflektere over undersøgelsens konklusioner, anses derfor som brugbart til at skabe en *”good reason to believe”* at undersøgelsens konklusion klarlægger de dybe strukturer i EU’s institutioner, og dermed den ikke direkte observerbare virkelighed. Som det forklares:

”At konteksten så ydermere er under konstant forandring, (...), gør erhvervelse af ”sikker” viden (...) umulig. Den ”oprigtige” og ”kritiske” videnskab har denne begrænsning som et grundvilkår – heraf den videnskabsteoretiske udfordring: at nå frem til ”reasons to believe” eller endnu bedre ”good reasons to believe” (Ibid.; 160)

Undersøgelsens formål er derfor ikke, at opnå endegyldige sandheder, men gennem argumentation og refleksion at skabe et stærkt grundlag for konklusionernes validitet. Teoriens rolle i denne undersøgelse er derfor at styrke denne *reasons to believe*, ved at indkredse og fremhæve de dele af

empirien, som kan være med til at forklare de uventede fænomener, som er observeret. Dette vil styrke eventuelle konklusioner. Som det forklares:

”der er gode grunde til at opstille hjælpe-teorier, som inddrager supplerende viden (altså ikke blot nye definitionsligninger eller identiteter); men egentlige supplerende årsagsmæssige forklaringer, der understøtter hypotesen” (Ibid.; 154)

I dette tilfælde er hypotesen, at der findes nogle underliggende strukturer i EU's institutioner, som er medvirkende til den nuværende vægtning i forhold til miljø- og økonomisk politik. Konkret set, kan dette eksemplificeres ved inddragelsen af Tim Jackson. Hans input er med til at fremhæve det irrationelle i den manglende politiske intervention og samtidig udpege strukturelle sammenhænge, som kan have en årsagsforklaring i forhold til dette. Denne indskrænkning er med til at fokusere analysen, hvorved den *historisk institutionalisme* fungerer som en hjælpe-teori, der kan være med til at identificere hvilke strukturer og tendenser, som er relevante og har en forklaringskraft i forhold til undersøgelsens problemformulering. Teorien er derfor essentielle i forsøget på at afdække det dybere niveau af virkeligheden og forstå empiriske tendenser og strukturer.

I forlængelse af dette, er det relevant at afklare sammenhængen mellem undersøgelsens videnskabsteoretiske antagelser og brugen af *historisk institutionalisme*.

Valget af denne teori og det faktum at undersøgelsens videnskabsteoretiske forståelse har fundament i den kritiske realisme, kan virke paradoksal. Dette skyldes antagelsen om, at virkeligheden er i konstant forandring, nødvendiggøre en forståelse af genstandsfeltet i forhold til dens nuværende historiske kontekst. I denne sammenhæng kan virke problematisk at inddrage *historisk institutionalisme*, som antager at samfundsmæssige strukturer er historisk betingede og antager at den analytiske forklaringskraft skal findes via historiske *critical junctures*, *stiafhængighed*, *dobbelte bevægelser*, *inkrementelle forandringer* etc. Det kan argumenteres for, at dette er paradoksalt i en undersøgelse, som antager at samfundet oplever konstante forandringer. Som det metaforisk forklares:

”Vi bader ikke to gange i den samme flod. Vandet fornys kontinuerligt, flodlejet eroderes, og landskabet kan rammes af jordskælv. Så tilsyneladende uforanderlige ”fysiske forhold” vil være under konstant forandring.” (Ibid.; 147)

Men denne antagelse er ikke nødvendigvis i kontrast til antagelsen om historiske strukturer. Dette

skyldes, at den *historisk institutionalisme* ikke antager, at de skabte samfundsmæssige strukturer er universelle og evindelige. De samfundsmæssige strukturer er med til at skabe en *stiafhængighed*, som er med til at bestemme udviklingen indenfor en given institution. De såkaldte *critical junctures* kan dog være med til at ændre disse udviklingstendenser. Netop her ophører det paradoksale, grundet den kritiske realismes antagelser om: ”*et åbent system, der er modtageligt for indflydelse fra disse transcendent, men nok så vigtigt også er forandrelige fænomener*” (*ibid.*).

Det er netop disse forandringer i det dybe niveau af virkeligheden, som ønskes undersøgt. Det antages derfor, at historiske begivenheder indenfor EU har været med til at skabe nogle strukturer i institutionen, som stadig er relevante i dag. Formålet er derfor at undersøge, hvilke begivenheder som kan vurderes som *critical junctures*. Dette vurderes selektivt, og hvilke begivenheder der er relevante bestemmes ud fra en analytisk vurdering, da det ikke antages at alle *critical junctures* har haft en vedvarende effekt. Denne tilgang har netop fundament i en antagelse om, en vedvarende forandring af samfundets underliggende strukturer. Så for at vende tilbage til ”*floden*” som metafor, så antages det er disse *critical junctures* er med til at ændre og erodere ”*floden*”, men trods disse ændringer er det stadig en ”*flod*”, og der er visse strukturer som er vedvarende, omend modificerede. Strukturernes som er skabt af en *critical juncture* er dermed bestemmende for, hvordan politikerne agerer, indtil det øjeblik hvor samfundet eller politikerne går ind og ændre ved disse strukturer. Strukturernes, som er skabt ved tidligere *critical junctures*, har derfor en relevant forklaringskraft i forhold til nutidens udvikling. Dette er naturligvis kun gældende, hvis de ikke er blevet ændret i mellemliggende perioder af nyere *critical junctures*. I forhold til udviklingen i vægtningen mellem miljø og økonomisk politik i EU’s institutioner, så skal forklaringer på og forståelse af denne findes i den udvikling, som har kendetegnet EU’s institutioner historisk set. Dermed opnås en forståelse af den udvikling, som er med til at bestemme nutidens strukturer. Som det forklares:

”*Udvikling sker dels på baggrund af de eksisterende, men påvirkelige, strukturer (...) men også i samspil med vores menneskelige og intentionelle refleksion, hvorved vi kan påvirke og forandre strukturerne*” (Ingemand, 2013; 95)

Critical junctures er altså med til at bestemme udvikling, men pga. disse begivenheders indflydelse, er det ikke muligt at være deterministisk i forhold til undersøgelsers konklusioner. Dette skyldes samfundets muligheder for senere at ændre disse strukturer. Konklusionerne bliver derfor valide og der skabes en *reasons to believe* i det øjeblik, hvor analysen kan frembringe sammenhængen

mellem den historiske *stiafhængighed*, set i forhold til de nuværende samfundsmæssige strukturer. Netop dette er undersøgelsens formål.

I forlængelse af dette, vil efterfølgende afsnit klargøre undersøgelsens metodiske overvejelser. Det vil blive klargjort, hvilken metode der har til hensigt at klargøre den empiriske, aktuelle og dybe niveau af virkeligheden. Hvorefter undersøgelsens overordnet metodiske tilgang vil blive præsenteret.

Metodiske overvejelser:

Undersøgelsens metodiske tilgang til problemfeltet, vil være pragmatisk anlagt. Dette kobler sig til det videnskabsteoretiske fundament, som hverken udelukker kvalitativt eller kvantitativt materiale. Undersøgelsens metode vil derfor både inddrage kvalitative og kvantitative data i et forsøg på at nuancere datamaterialet og dermed opnå en grad af dybde og bredde, som ikke er muligt ved en begrænset tilgang. Formålet med disse data er hovedsagligt at klargøre det empiriske niveau af virkeligheden, men også at muliggøre en observation af det aktuelle niveau, da disse data vil kunne tydeliggøre tendenser ved inddragelse af teori. Rent metodisk vil undersøgelsen tage udgangspunkt i en dokument analyse, med fundament i EU' traktatgrundlag. Andre dokumenter, som EU's miljøhandlingsprogrammer, byrdefordelingsaftaler og andre miljøtekster, vil også blive introduceret.

Ved dokumentanalyse er kriterierne repræsentativitet, autenticitet og troværdighed essentielle i forhold til det givne dokument. (Duedahl, 2012; 62). I denne undersøgelse anses førstnævnte som værende ekstra relevant. Dette skyldes, at traktaterne har en central rolle i forhold til undersøgelsens empiriske fundament. Traktaterne antages som værende repræsentative i forhold til den institutionelle udvikling, som er sket i den foregående periode. Denne antagelse bygger på traktaternes institutionsdefinerende natur og deres centrale placering i EU som institution. I forlængelsen heraf, vil diverse miljøhandlingsprogrammer og dokumenter blive inddraget. Disse anses ikke som direkte institution definerende, men i højere grad som politiske hensigtserklæringer. Disse vurderes at have en høj grad af forklaringskraft, i forhold til eventuelle institutionelle udviklinger. Denne antagelse har fundament i, at erklæringerne ofte står i kontrast til den eksisterende institutionelle struktur. I forlængelse af dette skelnes der i forhold til om afsenderen er kommissionen (eks. EAP 1-7) eller medlemslandene (eks. byrdefordelingsaftalerne), samt om

dokumenterne er vedtaget eller ej. Dette er relevant i forhold til dokumentets validitet og repræsentativitet i forhold til undersøgelsen.

Med henblik på at klargøre de dybere lag af virkeligheden, vil undersøgelsen arbejde deduktiv med inddragelse af institutionel teori. Dette i et forsøg på at klargøre underliggende strukturer i virkeligheden, som kan have en forklaringskraft i forhold til en besvarelse af problemformuleringen. Dette i en erkendelse af, at institutionelle strukturer ikke kommer til udtryk i hverken det empiriske eller aktuelle niveau af virkeligheden, da de er kendetegnet ved underliggende strukturer, mekanismer og kræfter, som er definerende for det dybe niveau af virkeligheden.

Undersøgelsens analyse vil være bundet op på en forståelse af begreberne miljøhensyn og økonomiske hensyn, derfor findes det relevant, at tydeliggøre præcis, hvilke variable der vurderes i en analyse af disse.

I forhold til miljøhensyn knytter undersøgelsens definition sig til Brundtland-rapportens forståelse af miljøhensyn og bæredygtighed. Miljøhensyn er:

“to ensure that it [en generation] meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.” (WCED, 1987; 16)

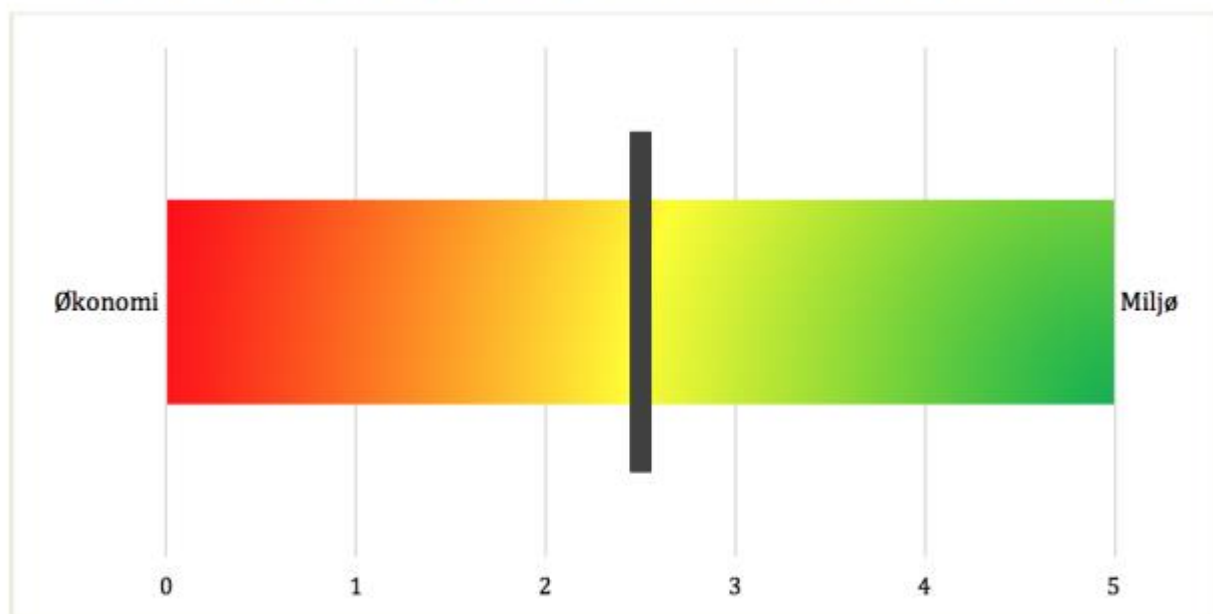
En vurdering af om en given traktat eller institutionel udvikling har inddraget miljøhensyn, baserer sig på en analyse af graden af omtanke og agtpågivenhed, som tages i forhold til miljøet. Denne forståelse lægger sig tæt op af *Ehrlich-ligningens* variable og en vurdering af, om den generelle udvikling vil medvirke til et øget pres på miljøet. Dette i et datidigt, nutidigt og fremtidigt perspektiv.

De økonomiske prioriteter og hensyn anses i denne undersøgelse som en kontrast til miljøhensynene. Dette grundet den tilkobling, som gennem hele den undersøgte periode har været gældende i forhold til den økonomiske vækst og CO₂-udledningen, samt ressourceforbruget generelt. Denne operationalisering er fastlagt i forlængelse af Tim Jackson argumentation herom. De artikler, som vil blive identificeret som havende et økonomisk ekspansivt formål, vil pr. definition blive vurderet som værende negative for miljøet. Økonomiske tiltag, med det formål at styrke væksten og produktionen uden inddragelse af miljøhensyn, vil derfor styrke den økonomiske vægtning i en given traktat.

Ovenstående faktorer vil være baggrunden for den analytiske vurdering af traktaternes institutionelle vægtning mellem miljø- og økonomiske hensyn.

I forlængelse af dette vil der i undersøgelsens analyse blive udarbejdet en indeksering af EU traktaternes inddragelse af miljøhensyn. Formålet er, at illustrere den udvikling, som er sket i EU's institutioner. Med henblik på validiteten af denne indeksering anses det som nødvendigt at klargøre og operationalisere, hvilke variable der ligger bag, og hvilke faktorer der har indflydelse herpå. Indekseringen vil komme til udtryk gennem følgende figur:

Figur 6: Indeksering af vægtningen mellem økonomisk vækst og miljøhensyn



Figuren illustrerer, om den givne periode vægter miljøhensyn eller økonomiske hensyn. Figuren har fundament i antagelsen om, at kontrasten mellem miljøhensyn og økonomisk vækst kan beskrives som et nulsumspil.

Formålet er ikke at illustrere, hvordan de forskellige traktater og perioder oplevede presset på miljøet, men at illustrere om udviklingen i den givne periode vægter miljøhensyn eller økonomiske målsætninger. Derfor er figuren delt op i 5 intervaller, som repræsenterer følgende:

- 0 - 1: Økonomien prioriteres uden miljøhensyn*
- 1 - 2: Økonomien prioriteres med mindre miljøhensyn*
- 2 - 3: Ligeværdig relation mellem økonomiske- og miljøhensyn*
- 3 - 4: Miljøet prioriteres med mindre økonomiske hensyn*
- 4 - 5: Miljøet prioriteres uden økonomiske hensyn*

Disse intervaller er ikke ultimativt definerende. Der skelnes mellem graden af hensyn indenfor de forskellige intervaller. En placering til højre i intervallet 0-1, kendetegner derfor en højere grad af miljøhensyn, end det er tilfældet i venstre side af samme interval.

I denne sammenhæng er det vigtigt at forstå, hvad der ligger til grund for denne vurdering.

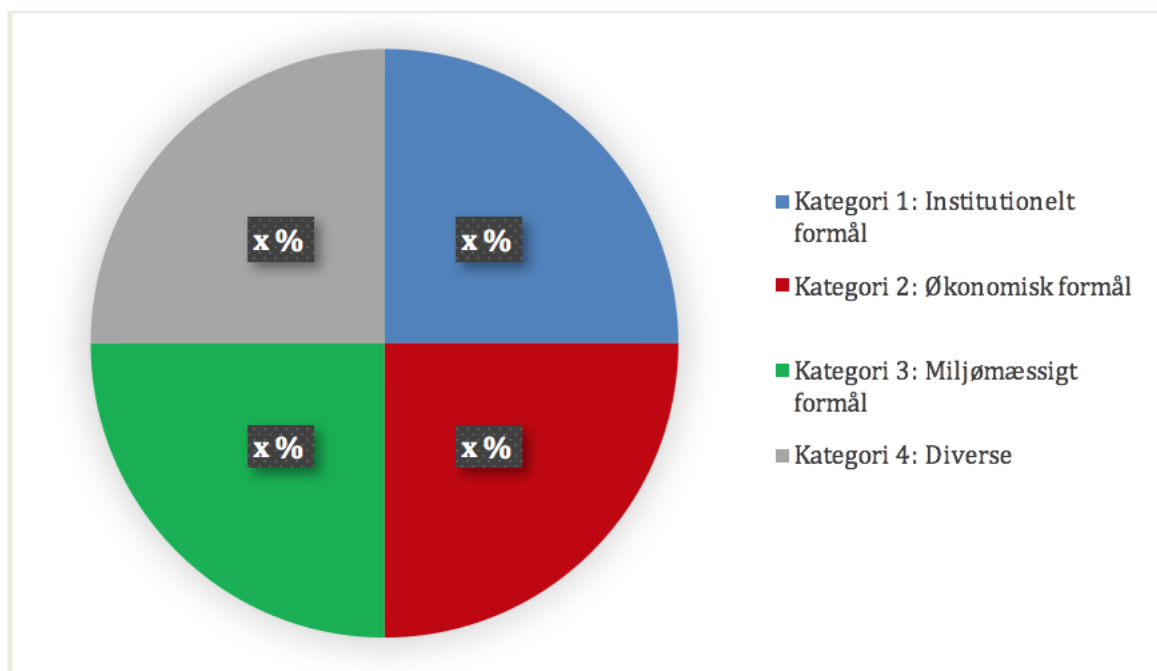
Indekseringen vil være baseret på en dualistisk vurdering. Første del kommer til udtryk via en analyse af traktatens og periodens generelle hensigtserklæringer. I denne del vil det institutionelle begrebsapparat være inddraget, og der vil være fokus på eventuelle *critical junctures*, samt tegn på institutionel *drift, layering eller displacement*. Altså generelle institutionelle udviklingstendenser og processer i traktaten og dens samtid, set i forhold til de eksisterende institutioner. Denne analyse vil være kendetegnet ved citat inddragelse og generel tekstanalyse.

Den anden del, vil komme til udtryk gennem en formåls vurdering af de enkelte artikler i traktaterne. Dette vil komme til udtryk gennem en inddeling af artiklerne i henholdsvis en økonomisk-, miljø- og institutionel-kategori baseret på en vurdering af, om artiklens formål styrker traktatens vægtning af miljøhensyn, økonomiske hensyn eller institutionelle hensyn. Den fjerde kategori vil være defineret *diverse* og vil indeholde artikler, som ikke kan indordnes under de foregående kategorier. De fire kategorier er:

1. **Institutionelt formål:** Artikler som har til formål at styrke, oprette og/eller definere institutionelle strukturer i EU. Uden økonomisk eller miljømæssigt formål.
2. **Økonomisk formål:** Artikler som har et økonomisk formål. Det vil sige, en oprettelse af eller styrkelse af målsætninger og institutionelle strukturer som har økonomisk ekspansion som formål.
3. **Miljømæssigt formål:** Artikler som har et miljømæssigt formål. Artikler som har til formål at styrke varetagelsen af miljømæssige hensyn. Fx regulering, afgift fastsættelse og hensigtserklæringer i forhold til miljøhensyn.
4. **Diverse, ikke definerbare artikler**

Vurderingen af artiklernes formål vil blive illustreret i et cirkelskema, som er illustreret i nedestående figur:

Figur 7: Artiklernes formål



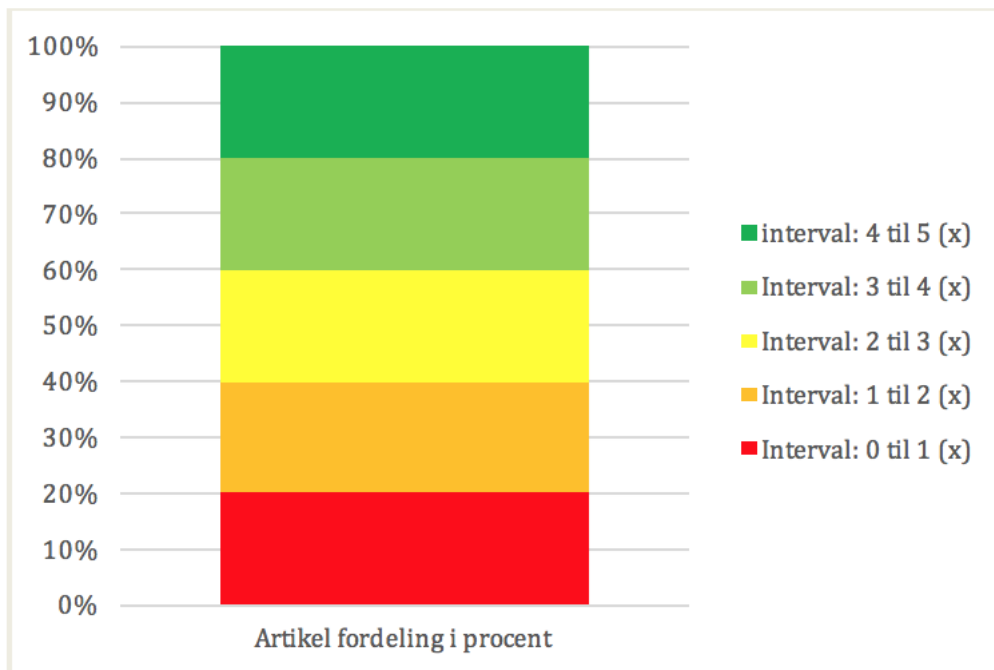
I denne sammenhæng er det væsentligt at reflektere over traktaternes funktion. Det er relevant at være opmærksom på, at den metodiske tilgang kan have en grad af metodiske bias. Traktaterne er lovtekster, som har til formål at skabe det juridiske grundlag for EU. Derfor er det ikke alle artikler, der er lige relevante i forhold til undersøgelsens problemstilling. Dette er der taget højde for, ved en vedvarende refleksion over formålsinddelingens repræsentativitet.

Dette nødvendiggør også kategori 4, som er inddraget af praktiske årsager. Dette skyldes, at traktaternes artikler er divergerende i formål, hvilket medvirker til, at det ikke er praktisk muligt at kategorisere disse fyldestgørende, da det vil kræve et utal af kategorier. Ovenstående opdeling er derfor et udtryk for en problemorienteret kategorisering, der har til formål at tydeliggøre de faktorer, som er relevante i forhold til denne undersøgelses problemstilling. Det analytiske fokus vil derfor hovedsagelig ligge på kategori 2 og 3.

Denne del af artiklerne vil yderligere blive vurderet via en af gradsbestemmelse af artiklernes miljø- eller økonomiske formål. Dette skyldes, at nogle artikler er nuancerede i deres formål. Nuancerne i graden af miljø- eller økonomiske hensyn kræver en metodisk gennemsigtighed, samt en forståelse af hvilke variable som er vægtet. Grundlaget for dette tager afsæt i, at sammenhængen mellem miljø og økonomi ofte bevirker, at miljøpolitik optræder i forlængelse af formuleringer om økonomisk politik. Dette er også tilfældet i EU's traktatgrundlag. Dette skaber udfordringer i den anden del af analysen, da artiklernes formål kan være mere nuanceret end ovenstående 4 kategorier. Denne

udfordring bliver imødegået i anden del af inddelingen, som illustreres via et stablet søjlediagram, hvor hver enkelt af artiklerne i kategori 2 eller 3 vil blive yderligere konkretiseret. Dette vil ske via en interval inddeling (jf. figur 6), som vil blive udarbejdet for hver enkelt artikel, hovedsageligt på baggrund af *Ehrlich-ligningens* variable. Dette vil skabe en mere nuanceret forståelse af artiklernes samlede miljø- eller økonomiske hensyn. Diagrammet vil se således ud:

Figur 8: Indeksering af artikler i kategori 2 og 3 (x, x = antal artikler)



Med andre ord anvendes indekseringen fra figur 6 i et mindre perspektiv, med henblik på at konkretisere de variable, som bliver vurderet i de enkelte artikler. Denne indeksering vil kun blive inddraget ved traktater, som har et tilstrækkeligt antal artikler i kategori 2 og 3, til at ovenstående figur er relevant. Traktaternes artikelfordeling (ift. artiklernes formålsvurdering og indeksering) er vedlagt i bilag 2.

Efterfølgende afsnit vil beskæftige sig med undersøgelsens teoretiske supplement. Dette vil komme til udtryk gennem en forklaring og operationalisering af relevant institutionalistiske begreber.

Teori:

Dette afsnit vil præsentere undersøgelsens teoretiske supplement. Afsnittet vil indledningsvis skitsere de generelle antagelser, som kendetegner historisk institutionalisme og efterfølgende fokusere på forståelse af institutioners udvikling.

Historisk institutionalisme:

“that what happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time“ (Sewell, 1996; 262-3)

Ovenstående citat er en bred beskrivelse af grundantagelsen i historisk institutionalisme. Denne form for institutionalisme kan betegnes som en ny-institutionel tilgang til EU som subjekt. Disse teoretiske tilgange anser institutioner, som værende bestemmende i forhold til politikernes adfærd og dermed også EU's ageren. Historisk institutionalisme er en af flere institutionelle tilgange til en analyse af EU. De to institutionelle teorier som ligger tættest op ad denne, er henholdsvis rational choice institutionalisme og sociologisk institutionalisme. Den rationelle tilgang anser institutionerne som at være dannet som et adfærdsregulerende redskab, for at begrænse aktørenes egennyttede maksimerende adfærd, til fordel for det fælles bedste. Den sociologiske tilgang anser individets adfærd som værende normbestemt, altså at institutionelle normer er med til at bestemme, hvordan politikerne agerer. I dette spekter positionerer historisk institutionalisme sig imellem ovenstående positioner. Indenfor denne teoretiske retning accepterer man institutionerne som værende funktionelt baseret, hvilket ellers kendetegner den rationelle tilgang (Kelstrup, 2012; 210).

Yderligere accepterer man institutionerne som adfærdsregulerende med baggrund i normdannelse. Det centrale i historisk institutionalisme er antagelsen om, at institutioner fungerer som en underliggende struktur, som ikke kun regulerer aktørenes adfærd med også begrænser dem indenfor nogle institutionelle rammer. Disse rammer er med til at bestemmer EU's retning i et fremtidigt og nutidigt perspektiv, dette kaldes *stiafhængighed*.

Vigtige institutionelle beslutninger er derfor ikke blot relevante i et nutidigt perspektiv, men også for at forstå senere adfærd. En forståelse af den nuværende adfærd fra EU-landene skal derfor ikke nødvendigvis findes i en nutidig historisk kontekst. Denne kan være bestemt tidligere, grundet oprettelsen af institutioner, som er adfærdsregulerende i en nutidig sammenhæng. Netop denne antagelse er relevant i forhold til denne undersøgelse. I denne sammenhæng forklarer to citater

teoriens relevans i forhold til denne undersøgelse og forklarer det historiske fokus. Det første har fundament i den undren, som blev afklaret i indledningen. Denne undren bygger på det irrationelle i den utilstrækkelige politiske handling i forhold til miljøproblemerne. Følgende citat klargør en mulig forklaring herpå. Den er baseret på en historiske institutionalistisk forståelse af institutionernes endogene betydning: *”samtidig – og særlig over tid – begrænser institutionerne også aktørens mulighed for rationel handlen”* (Kelstrup, 2012; 210)

Denne antagelse samt årsagsforklaring, er fundamentet for valget af historisk institutionalisme, som teoretiske fundament for analysen. Med andre ord skal årsagsforklaringerne for den nutidige irrationelle politiske ageren, findes i den historiske fortid. Denne antagelse leder videre til det andet citat, som har tager udgangspunkt i Paul Pierson forståelser af fundamentet for politik ageren:

”for at forstå de langsigtede konsekvenser (...) må udviklingerne studeres over tid. (...) Institutioner udvikler sig stiafhængigt. (...) Når en udvikling er path dependent, indlejrer og indsnævrer tidligere valg på forhånd de fremtidige. Udviklingen udformes i temporale sekvenser, hvor tidligere faser får kausal relevans for de kommende.” (Kelstrup, 2012; 211)

Med andre ord er det nødvendigt at se tilbage på tidligere beslutninger, for at forstå nutidige. Denne tilgang vil kendetegne undersøgelsens dokumentanalyse, som vil forsøge at forstå den vægtning, som kendetegner EU, i forhold til miljø og økonomi. Derfor er teorien bestemmende for metoden, som er kendetegnet ved en analyse af EU's traktatgrundlag set i et historisk institutionalistisk perspektiv.

Stiafhængighed og increasing returns:

I forhold til forståelsen af EU's ageren anses især Paul Pierson og Karl Polanyi begrebsapparat som relevante.

Paul Piersons begrebsapparat er centralt, da det giver en dybere forståelse af begrebet *stiafhængighed*. Piersons forståelse af *stiafhængigheden*, i en politisk sammenhæng, har fundament i begreberne *critical junctures*, *increasing returns* og *positive feedback*. Disse begreber er grundlæggende i forståelse af de komplekse sammenhænge, som bestemmer institutionel udvikling og spordannelse. Argumentet lyder, at institutionelle beslutninger er historisk baseret. Dette tydeliggør vigtigheden af *stiafhængigheden* som fundament i en historisk institutionalistisk undersøgelse. Pierson beskriver det:

“We cannot understand the significance of a particular social variable without understanding “how it got there”-the path it took” (Pierson, 2000; 252)

Det centrale er at forstå de begreber, som er med til at forklare, hvorfor *stiafhængigheden* bliver skabt. Her er begrebet *increasing returns* centralt. De centrale karakteristika ved en institutionel *increasing return*, er at institutionerne bliver ufleksible og kendetegnes ved stineffektivitet (Arthurs, 1994, Pierson, 2000; 253). *Increasing returns* medvirker til, at institutionerne over tid, bliver mere robuste og løbende styrker *stiafhængigheden* via en bestemt ”*sti*”, også selvom det er forbundet med en tiltagende irrationalitet, set i en nutidig kontekst.

Increasing returns er derfor central i forståelsen af, hvorfor tidligere begivenheder er centrale. Dette medfører følgende antagelse:

“Earlier events matter much more than later ones, (...) In these processes, history matters.”
(Pierson, 2000; 253)

Denne erkendelse kommer til at fremstå ved en gennemgående undersøgelse af fx. Rom- og Paris-traktaten, med baggrund i en antagelse om, at disse traktater var institutionsdefinerende.

En forståelse af *stiafhængigheden*, er yderligere koblet med begrebet *positive feedback*. Som Pierson beskriver:

“In an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. (...) Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes.” (Ibid.; 252)

Positive feedback er i en institutionel sammenhæng kendetegnet ved en selvforstærkende effekt af vigtige begivenheder. *Critical junctures* kan derfor være med til at skabe en institutionel forandring, som over tid vil blive styrket, grundet individers og institutionernes tendens til at fastholde tidligere valg. Derfor har ændringer i institutioner en selvforstærkende effekt, da det kræver nye *critical junctures*, for at kunne ændre *stiafhængigheden*. Dette forklarer, hvorfor *stiafhængigheden* er selvforstærkende.

Hvor ovenstående institutionelle karakteristika fastslår vigtigheden af *increasing returns* og udviklingen af *stiafhængigheden*, så kan begrebet *critical juncture* forklarer en eventuel institutionel udvikling. Disse begivenheder kan være med til at definere institutioner og ændre institutionelle spor. De defineres som institutionelle chok, som udfordre den sociale orden og som

konsekvens heraf kan bevirke institutionel forandring. (Ibid., Crouch, 2005)

Operationalisering af increasing returns, positive feedback og stiafhængighed: I undersøgelsens vil disse udviklingstendenser være kendetegnet ved en fastholdelse eller styrkelse af den institutionelle vægtning, som kendetegnede forrige tidsperiode. Et eksempel på *Increasing returns* og *positive feedback*, som styrker den økonomiske orientering, vil være en venstre-forskydning på indekseringen, som er illustreret på figur 6. Denne udviklingstendens kommer yderligere til udtryk gennem formålsvurderingen, som er illustreret i figur 7 og 8. Ved en traktatmæssige udvidelsen, som er kendetegnet ved en overvægt af økonomiske orienterede artikler, vil de være en indikator, der peger i retning af *increasing returns* og *positive feedback*. Endvidere vil formuleringer i traktaterne, som refererer til styrkelses af tidligere institutioner eller tidligere traktatformuleringer som går igen i senere traktater, også pege i retning af *increasing returns* og *positive feedback*. Udviklingen skal dog forstås i forhold til de eksisterende institutioner. En højre-forskydning i indekseringer vil ikke defineres som *increasing returns* eller *positive feedback*, hvis perioden er kendetegnet ved en økonomisk orienteret institutionel logik. I dette tilfælde vil det i højere grad være en *layering* eller *displacemet*. *Stiafhængighed* er forbundet til ovenstående begreber, og i tilfældet af, at det vurderes at udviklingen er kendetegnet ved *increasing returns* og *positive feedback*, antages det implicit at *stiafhængigheden* styrkes.

Institutionel udvikling via dobbelt bevægelse:

Ovenstående begrebsafklaring anses ikke som tilstrækkelige i forhold til at forstå de forskellige processer som kendetegner udviklingen i institutionerne. I denne sammenhæng er Karl Polanyis begreb om *dobbelt bevægelse* inddraget, for at forstå institutionelle modbevægelser.

Polanyis analyse af institutionel udvikling tager udgangspunkt i udviklingens hastighed, set i forhold til den sociale udvikling, som kendetegner samfundet generelt. (Polanyi, 1944; 121)

Antagelsen er, at hvis udviklingen bevæger sig for hurtigt, vil nogle aktører komme i klemme. Dette kan bevirke en institutionel *dobbelt bevægelse*, som modarbejder den hidtidige udviklingen.

Denne mobilisering fremstår som en form for social beskyttelse mod den kompromisløse institutionelle udvikling. (Ibid.)

Den *dobbelte bevægelse* bevirker dog ikke, at den generelle udvikling i samfundet går i stå, men i højere grad at udviklingerne sker langsommere, end det ellers ville være tilfældet. *Dobbelt bevægelse* er ikke nødvendigvis en negativ proces, da den giver den institutionelle udvikling et socialt aspekt, som tilgodeser en bredere del af samfundet. Argumentet er, at uden denne *dobbelt bevægelse* ville institutionerne ureguleret udvikle sig og ekspandere uden kontrol. (Ibid.) Det

centrale er derfor udviklingens hastighed, da den er bestemmende for udviklingens succes.

”The rate of change is often of no less importance than the direction of the change itself; but while the latter frequently does not depend upon our volition, it is the rate at which we allow change to take place which well may depend upon us” (Ibid.; 123-24)

Dette perspektiv er relevante i en miljømæssige kontekst, hvor flere begivenheder har mange fællestræk med Polanyis beskrivelse af en *dobbelt bevægelse*.

Inddragelsen af denne teoretiske forståelse bygger på, at disse modsatrettede bevægelser har haft en indflydelse på og kendetegnet den måde, hvorpå miljøpolitik har udviklet sig i EU regi.

Operationalisering af den dobbelt bevægelse: Den *dobbelte bevægelse* kan være svær at vurdere ud fra figur 6’s indeksering, da modbevægelsen ikke nødvendigvis kommer til udtryk heri. Trods dette vil denne udviklingsproces ofte være kendetegnet ved en stilstand, efter en periode med vedvarende eller markant institutionel udvikling. Dette skyldes at den *dobbelte bevægelse* sænker den foregående udviklingsproces.

Denne institutionelle proces vil derfor kunne påvises i de forhandlings- og implementeringsprocessen, som har kendetegnet diverse miljøforslag. Den *dobbelte bevægelse* kendetegnes ved en modvillighed eller obstruktion af implementering og/eller forhandlinger. Den *dobbelte bevægelse* er derfor ikke eksplicit observerbar i traktatgrundlaget. Processen er i højere grad observerbar i den politiske proces, som leder op til en traktat, samt via en sammenligning med den forgående periodes miljøambitioner, set i forhold til faktiske tiltag i den givne traktat.

Inkrementelle forandringer – displacement, layering, drift, og exhaustion:

Argumentet for inddragelse af begreber om inkrementelle forandringer, bygger på et ønske om at forstå institutionel udvikling, som ikke er forårsaget af *critical junctures*. Følgende antagelse ligger til grund herfor:

”Major change can happen through an accumulation of little changes, that is, incremental change with transformative potential” (Crouch, 2005; 75)

For at kunne forstå denne udvikling, vil begreber som institutionel *displacement, layering, drift, og exhaustion* inddrages. Dette med henblik på at kunne forklare og identificere inkrementelle udviklingsspor i genstandsfeltets institutioner. Med andre ord, begreber som kan forklare de institutionelle ændringer som sker, trods institutionernes strukturelle robusthed.

Layering: Institutionel *layering* medvirker ikke nødvendigvis til en udskiftning af de traditionelle institutioner til fordel for nye, de eksistere parallelt. Dette kan dog bevirke en langsom magtforskydning til fordel for de nye institutioner. Denne process truer ikke nødvendigvis de traditionelle institutioners eksistens, da den alternative logik ikke står i direkte kontakt til de eksisterende. Den alternative institution kan blive dominerende over tid, hvis den traditionelle stagnerer. Udvikling er dog mindre aggressiv i forhold til *displacement*, og kan derfor fremstå som institutionel stilstand (Streeck et. al, 2005; 23)

I forhold til denne undersøgelse vurderes det, at *layering* kan have en forklaringskraft i forhold til det tiltagende miljømæssige fokus i EU's institutioner, især inden vedtagelsen af Maastricht-traktaten.

Displacement: *Displacement* bygger også på en antagelse om, at institutioner ikke eksisterer alene og derfor ikke definerer en universel antagelse om, hvordan samfundet skal være opbygget. Antagelsen bygger på, at selvom en institutionel logik er dominerende i en given historisk kontekst, så eksisterer den ofte parallelt med andre logikker, som er fundamentalt modstridende. Dette kan bevirke en *displacement*. (Ibid.; 20) Som det forklares:

“displacement happens as new models emerge and diffuse which call into question existing, previously taken-for-granted organizational forms and practices” (Ibid.; 19)

Processen knytter sig ofte til *critical junctures*, som kan være katalysatoren, der skaber nye institutionelle modeller og ideer. En institutionel *displacement* kendetegnes ved, at flere aktører omfavner den alternative institutionelle logik, hvorved der sker en langsom forskydning i den institutionelle vægtning. (Ibid.)

Inddragelsen af dette begreb har fundament i en antagelse om, at der er sket en grad af mobilisering i forhold til mere miljøorienteret institutioner, som står i kontrast til de økonomisk liberale kerneværdier, som ellers har kendetegnet det tidlige stadie af det europæiske samarbejde.

Operationalisering af layering og displacement: Disse udviklingstendenser kommer til udtryk gennem indekseringen og formålsvurderingen af traktaterne. En forøgelse af artikler med et miljømæssigt formål, kan pege i retning af en institutionel *layering* eller *displacement*. Samtidig vil en højredrejning ved indekseringen af en given traktat, være med til at påvise en *layering* eller *displacement*. Hvilke af disse begreber der kendetegner udviklingen, bestemmes af traktatformuleringerne og kendetegn ved perioden op til traktatvedtagelsen. Står periodens udvikling i kontrast til den dominerende institutionelle logik, vil den være defineret ved *displacement*, er dette

ikke tilfældet, vil udviklingen være kendetegnet ved *layering*.

Drift: Institutionel *drift* sker i takt med, at det omkringliggende samfund ændre sig. Traditionelle institutioner udvikler sig i et forsøg på at forblive relevante. Institutionernes robusthed er med andre ord ikke en stillestående proces og ikke kun et resultat af *stiafhængighed*, *positiv feedback* og *increasing returns*. Tværtimod er robustheden en konsekvens af intuitionernes evne til at forblive relevante, gennem vedvarende modernisering i forhold til samtidens historiske kontekst.

Institutionernes robusthed skyldes derfor en konstant evolution af deres logikker. Evolutionær udvikling anses derfor som et eksistenskræterier for traditionelle institutioner. (Ibid.; 24)

Begrebet *drift* har en dobbelt rolle i denne undersøgelse. For det første vil begrebet kunne hjælpe med at forstå, hvorfor der sker en udvikling i EU's institutioner, men også hvorfor denne udvikling sker i et langsomt tempo. Begrebets andet formål er, at skabe en forståelse af, hvorfor de traditionelle institutioner stadig er magtfulde i en nutidig kontekst. Dette med baggrund i forståelsen af, at institutioner som evner at udvikle sig evolutionært, er mere robuste og overlevelsesdygtige, set i forhold til ikke omstillingsparate institutioner.

Operationalisering af institutionel drift: Institutionel *drift* vil tydeliggøres i indekseringen og formålsvurderingen af traktaterne. Udviklingen vil være kendetegnet ved de samme forskydninger som *layering* og *displacement*. Der hvor *drift* vil adskille sig, er i forhold til formuleringerne. Er der tale om institutionel drift, vil formuleringerne være kendetegnet ved en tilskrivning til eksisterende artikler, hvor *layering* og *displacement* i højere grad definerer nye logikker. Dette kan eksempelvis være miljøhensyn i eksisterende økonomisk orienterede artikler. Drift ligger derfor tæt op af *layering* og *displacement* og en periode kan ofte være kendetegnet ved en kombination af disse.

Exhaustion: *Exhaustion* findes relevant både i et historisk perspektiv og fremadrettet. Begrebet kendetegnes ved et sammenbrud af traditionelle institutioner. En *exhaustion* er ikke en pludselig nedbrydning af traditionelle institutioner, men i en gradvis udvikling. Begrebet ligger i forlængelse af *displacement* og disse udviklingsprocesser er ofte tæt forbundet. Processen opstår når en institutionel logik ikke længere er relevant i forhold til dens samtid. Dette medvirker et gradvis kollaps. Udviklingen er ofte selvforskyldt, grunden manglende tilpasning og eventuelt gentagende irrationelle beslutninger af aktørerne, grundet *stiafhængighed*. (Ibid.; 29) Parallellen er oplagt i forhold til samfundets nuværende krus mod en miljø katastrofe.

Dette begreb vil løbende blive inddraget i analysen, med henblik på at forstå den institutionelle udvikling, som er sket i EU. Senere vil det inddrages i en vurdering af, den institutionelle udvikling

fremover. Med andre ord, vil begrebet både være relevant i et historisk perspektiv, men også i forhold til en fremtidig vurdering af institutionernes udvikling.

Operationalisering af exhaustion: Som det var tilfældet med den *dobbelte bevægelse*, så kan *exhaustion* være svær at påvise via indekseringen og formålsvurderingen. Den mest centrale påvisning af denne udviklingstendens kobles til *displacement*. Er perioden kendetegnet af *displacement*, vil den antageligt også være kendetegnet af en grad af *exhaustion*. *Exhaustion* kan yderligere påvises via de begivenheder, som kendetegner perioden op til traktaten, samt handlingsprogrammer og vedtagelser af diverse miljøorienterede tiltag og formuleringer heri. Endvidere kan forhandlingsprocesser i forhold til disse tiltag have en forklaringskraft. Ovenstående begreber vil være det underliggende fundament for analysen og forståelse af udviklingsspor og processer i EU's institutioner.

Institutionelle spor og processer i et historisk og nutidigt perspektiv:

Nedestående afsnit vil have fundament i EU-samarbejdets traktater, samt centrale begivenheder som kan kobles til undersøgelsens problemstilling. I afsnittet vil der blive udarbejdet en vurdering af traktaternes udviklingstendenser, dannelse af *stiafhængighed* og hvilket institutionelle spor og processer, som kendetegner genstandsfeltet. I denne forbindelse er det vigtigt at forstå, at traktaterne ikke nødvendigvis anses som *critical junctures*, men i højere grad som en konsekvens heraf. Derfor vil der blive arbejdet mere med traktater, som er trådt i kraft i forlængelse af vigtige *critical junctures* set i forhold til de traktater, som blot styrker den allerede tilstedeværende *stiafhængighed*. Virkeligheden er derfor ikke blot et dokument som i høj grad har et reaktionært formål, men i lige så høj grad de begivenheder, som er med til at ændre forståelsen af de institutioner, som undersøges. Med andre ord vil traktaterne fungere som et empirisk grundlag for en forståelse af den givne institutionelle status og fremstå som et effektivt fundament til at definere vægtningen i den givne tidsperiode. Denne overvejelse bygger på, at de bestemmelser som er traktatbundne, per definition er institutionsskabende og dermed relevante i et historisk institutionalistisk perspektiv.

Yderligere er det relevant at nævne, at analysen vil være delt op i flere afsnit, som kendetegnes ved henholdsvis en analytisk bestemt periode og den tilhørende traktat. Disse perioder er defineret ved tidspunktet for den forrige traktats vedtagelse til tidspunktet for den efterfølgende traktats vedtagelse.

Paris-traktaten – perioden 1945-1951:

Grundlæggelsen af EU som institution har fundament i bestemmelserne i Paris-traktaten, som blev vedtaget i 1951 og trådte i kraft i 1952. Traktaten var et produkt af sin samtid og har et dualistisk formål, henholdsvis fred og økonomisk fremgang. Dette formål bliver tydeliggjort i traktatens præambel, hvor baggrunden for traktaten kort forklares:

”I betragtning af, at verdensfreden kun kan sikres ved skabende kræfter, (...) Med bevidstheden om, at Europa kun kan opbygges ved konkrete bestræbelser, der først og fremmest skaber en virkelig solidaritet, og ved opbygning af fælles grundlag for økonomisk udvikling. I ønsket om ved udvidelse af deres grundproduktion at bidrage til hævelsen af levestandarden og til at fremme arbejdet for freden.” (Paris-traktaten, 1951; 1)

Citatet tydeliggør baggrunden for oprettelsen af kul- og stålfællesskab (EKSF). Dette kendetegnes ved en antagelse om, at en øget økonomisk interdependens ville kunne skabe et fredeligt samarbejde mellem de centraleuropæiske nationer. Traktaten som helhed tydeliggør et ønske om vedvarende fred i et Europa, som i de første 50 år af det 20. århundrede havde oplevet to verdenskrige.

Endvidere var Europa et kontinent i kaos siden afslutningen af 2. Verdenskrig. Ønsket om fred står derfor side om side med ønsket om regulering af stål og kul produktionen, som var grundlaget for en militæroprustning. Ideen udsprang i 1950, hvor Frankrigs udenrigsminister Robert Schuman præsenterede ideen om et Europa, som gennem samarbejde og gensidig kontrol med stål- og kulindustrien ville kunne umuliggøre en militær oprustning. (Kelstrup, 2012; 56)

Verdenskrigene kan derfor anses som de første og vigtigste *critical junctures* i forhold til oprettelsen af EU som institution.

Tanken bag EKSF var, at økonomisk interdependens ville medføre en fælles skæbne og øget solidaritet. Ønsket om fred og frustrationen over de gentagne krige, tydeliggøres i følgende citat fra traktatens præambel:

”Besluttede på [medlemslandene besluttede] i stedet for den århundredgamle rivalisering, at sætte en sammenslutning af deres [ovennævnte centralt europæiske nationer] væsentlige interesser, at lægge den første grundstøt for et mere vidtstrakt og mere dybdegående samarbejde ved oprettelsen af et økonomisk fællesskab mellem folkene, som længe var delt ved blodige stridigheder, og at

lægge grunden for institutioner, som kan vise vejen til en fremtidig fælles skæbne” (Paris-traktaten, 1951; 1)

To ting er centrale i dette citat. Det første er, som nævnt ovenfor, tiltroen til at økonomisk interdependens kan skabe fred. Det andet fremgår af den sidste halvdel af citatet. Her tydeliggøres en antagelse om, at institutioners adfærdsregulerende natur vil kunne fungere som selve fundamentet for EKSF og øge en gensidig integration. Denne del af citatet tydeliggør, hvorfor det er relevant at inddrage Paris-traktaten i forhold til undersøgelsens problemstilling. På trods af at flere artikler i Paris-traktaten senere er blevet omformuleret eller moderniseret, har denne traktat en nutidig institutionel relevans, da det var her, de grundlæggende institutioner blev fastlagt. Ifølge et historisk institutionalistisk perspektiv er dette fundamentalt for forståelsen af det nutidige EU, grundet at *stiafhængigheden* er adfærdsregulerende i en nutidig kontekst. Dette skyldes, at de grundlæggende traktater, skabte fundamentet for den senere udvikling af det europæiske samarbejde. Dette tydeliggøres med følgende citat fra det nuværende traktatgrundlag, EU-traktaten:

”Som er besluttet på at markere en ny fase i den europæiske integrationsproces, der blev indledt med oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber. (...) Som erindrer om den historiske betydning af at bringe det europæiske kontinents deling til ophør og om behovet for at tilvejebringe et solidt grundlag for opbygningen af fremtidens Europa” (Lissabontraktaten-traktaten, 2007b, s. 18)

Og videre i beskrivelsen af unionens mål: *”1. Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd.” (Ibid., s. 20)*

Citaterne tydeliggør vigtigheden af tidligere traktaters formuleringer, da ovenstående kan kobles direkte til Paris-traktaten. I begge traktater formulerer formålsbeskrivelsen et ønske om et mindre opdelt Europa og skabelsen af fred. De institutioner som Paris-traktaten lagde fundamentet for, er stadig en central del af den Europæiske Union i dag. Dette er især relevant i forhold til undersøgelsens problemstilling, grundet det massive fokus på økonomisk velstand og ekspansion, som kendetegnede Paris-traktaten.

Paris-traktaten var med til at grundlægge et vækstorienteret institutionelt paradigme¹ i EU, som byggede på logikker om fordelene ved økonomiske ekspansion. Dette beskrives i artikel 2:

”Det europæiske Kul- og Stål fællesskab har til opgave, i harmoni med Medlemsstaternes almindelige økonomi og på grundlag af et fællesmarked, (...) at bidrage til økonomisk ekspansion, til forøgelse af beskæftigelsen og til forbedring af levestandarden i Medlemsstaterne” (Paris-traktaten, 1951, s. 3).

Også her er kobling til det nuværende traktatgrundlag tydelig:

”[Medlemslandene] Som er besluttet på at fremme økonomiske og sociale fremskridt for deres folk” (Lissabon-traktaten, 2007b, s. 18)

Citatet tydeliggør det mål, som kendetegnede EU både i 1951 og 2009, og påviser en grad af *stiafhængighed*. Der blev skabt et grundlæggende formål for EU i Paris-traktaten, som gennem de sidste 56 år ikke er blevet ændret fundamentalt. Denne *stiafhængighed* er samtidig med til at bestemme den eksterne forståelse af EU og derfor også, hvilke succeskriterier som unionen ofte måles på. Øst udvidelsen i 2004 et godt eksempel. Baggrunden for denne udvidelse byggede i høj grad på et ønske om stabilitet, økonomisk vækst og udvikling. Som det forklares:

“Support for enlargement is driven by moral and security concerns, [and] expectation of economic gain” (Friis, 1999; 102)

Stiafhængighed er tydelig og grundet denne bliver senere vurderinger og analyser af øst udvidelsens succes i høj grad vurderet på økonomiske variable. Disse succeskriterier er med andre ord historisk funderet. Denne vurdering bliver yderligere styrket af de evalueringer, som EU-kommissionen fremlagde i de efterfølgende år. Dette illustreret ved følgende citat, som blev fremlagt af EU-kommissionen, to år efter udvidelsen:

”Alle har fordel af den stigende rigdom i de nye medlemsstater. Efter to år er den største udvidelse nogensinde af EU en økonomisk succes: økonomierne i de 10 nye medlemsstater vokser hurtigt,

¹ **Vækst-paradigmet:**

Paradigmet er kendetegnet ved antagelsen om, at økonomisk vækst er et ubetinget gode, som skaber velstand og forbedre livsvilkår for samfundet. Antagelserne har fundament i en liberalistisk tilgang til økonomien, som nærer stor tiltro til det frie marked og dens selvregulerende mekanismer. Se tabel 1 (side 93) for yderligere oversigt over vækst-paradigmets logikker.

hvorved de bliver i stand til gradvis at udjævne kløften mellem dem og deres rigere naboer. Sidstnævnte lande får imidlertid også en gevinst, idet udvidelsen af EU's indre marked fra 375 millioner til 450 millioner indbyggere medfører et væld af handels- og investeringsmuligheder.” (EU-kommissionen, 2006)

Udvidelsen betegnes som en succes. Det bemærkelsesværdige er, at miljøet ikke er nævnt. Fokus er udelukkende på økonomisk udvikling. Dette fokus tydeliggøres yderligere af den daværende EU-kommissær for udvidelsen, Olli Rehn, som forklarede følgende:

”Der blev fremført mange dommedagsscenarier forud for udvidelsen mod øst, men ingen af disse er blevet til virkelighed. De tydelige beviser på de økonomiske fordele for alle EU's medlemsstater bør kunne fjerne alle tilbageværende fejlproblemer. Vi må give genforeningen af Europa al den anerkendelse, den fortjener. Den har udgjort en omfattende økonomisk og politisk forvandling, der har forbedret sikkerheden og velfærden for EU's borgere.” (Ibid.)

Det bemærkelsesværdige er ikke det store fokus på de økonomiske variable og foreningen af Europa, men det manglende fokus på miljøet, i en tid hvor miljøproblemerne er markante. Teoretisk kan dette forklares ved institutionernes forandringsresistens og *stiafhængighed*. Institutioner, som har eksisteret i længere tid, er mere robuste og vægtes ofte højere i forhold til nyere institutionelle logikker. Denne analyse kan kobles til den teoretiske forståelse af *increasing returns*. Ovenstående er et eksempel på, at institutioner over tid indsnævrer aktørernes valgmuligheder og handlerum. Det antages, at institutioner har en stor formel og uformel magt over aktørerne, hvilket er med til at forme aktørernes præferencer. Irrationelle beslutninger, kan derfor fremstå som aktørbundne, selvom forklaringen skal findes i de institutionelle spor, som aktørerne er formet af. Det centrale i denne sammenhæng er, at de økonomiske mål allerede blev traktat bundne i Paris-traktaten, og derfor definere succeskriterier for politiske tiltag i en nutidig kontekst. Dette var tilfældet i ovenstående eksempel og kan argumenteres for, generelt at være gældende. Andre variable er sekundære grundet denne institutionelle vægning.

Det er ikke kun i forhold til EU's formål, at Paris-traktaten er relevant i et nutidigt perspektiv. Paris-traktaten lagde også fundamentet for andre strukturer, som kendetegner EU i dag. Dette er især tilfældet i forhold til den ideologiske tilgang til opnåelse af økonomisk vækst og velstand. Denne var baseret på liberale antagelser om det frie marked. Følgende citat fra artikel 4 tydeliggør dette:

”Som uforeneligt med fællesmarked for kul og stål skal i overensstemmelse med nærværende Traktat ophæves og forbydes inden for fællesmarked:

- a) Told på indførsel og udførsel eller afgifter med tilsvarende virkning og kvantitative restriktioner for vareomsætningen;*
- b) Forholdsregler eller praksis, som medfører en forskelsbehandling imellem producenter, mellem købere eller mellem forbrugere, (...) som begrænser køberens frie valg af leverandør*
- c) subsidier eller anden støtte ydet af staten eller særlige byrder, pålagt af staten, uanset under hvilken form dette sker;*
- d) restriktiv praksis, som tilsigter opdeling eller udbytning af markederne.” (Paris-traktaten, 1951; 5)*

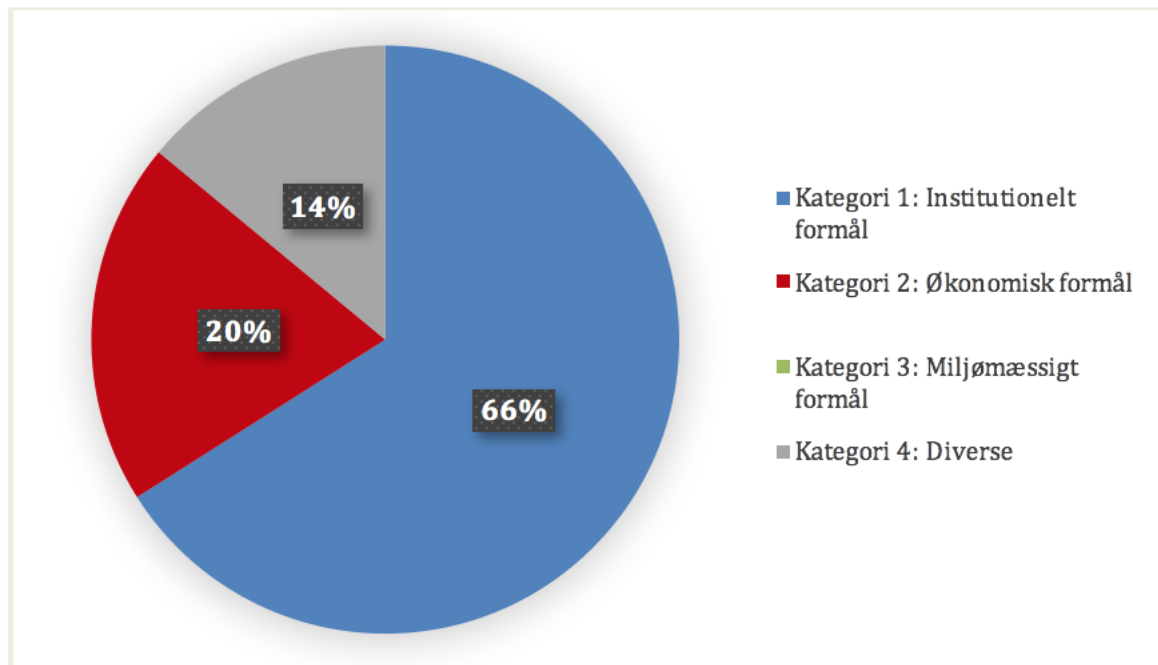
Citatet illustrerer et ønske om en liberalisering af det berørte marked. Det kan argumenteres for, at dette skabe en stiafhængighed, som fører til vedtagelsen af toldunionen og det fælles marked i EØF-traktaten. Ønsket om et frit fælles marked med minimal statslig regulering, havde derfor sin oprindelse i Paris-traktaten. Denne institutionel funderede tiltro til det frie marked er også fundamentet i det moderne europæiske fællesskab og har samtidig været grundlaget for flere af de problemstillinger, som EU senere har oplevet i forsøget på at bekæmpe miljøproblemer. Dette vil blive yderligere berørt i senere afsnit, som beskæftiger sig med Rom-traktaterne.

Sammenfatning:

Parisaftalen lagde fundamentet for EU samarbejdet. Den definerede de første målsætninger, formål og institutionelle spor for det fremtidige EU. Traktaten er relevant i et nutidigt perspektiv grundet den *stiafhængighed* og de institutionelle spor, som den grundlagde. Ovenstående afsnit tydeliggør, at der er en kobling mellem de formuleringer og målsætninger som kendetegnede oprettelsen af EKSF og dem der kendetegner EU's traktatgrundlag i dag. Dette er især tilfældet på det økonomiske område, hvor flere af de formuleringer, som bliver brugt i den nuværende EU-traktat, har klare ligheder med Paris-traktatens ordlyd og formåls formulering. Paris-traktaten var med andre ord et forsøg på at skabe fred og økonomisk vækst i Europa, en målsætning som stadig er

aktuel i forhold til EU's nuværende funktion. Denne tendens er også tydelige med fokus på artiklernes formål, som illustreres i figur 9.

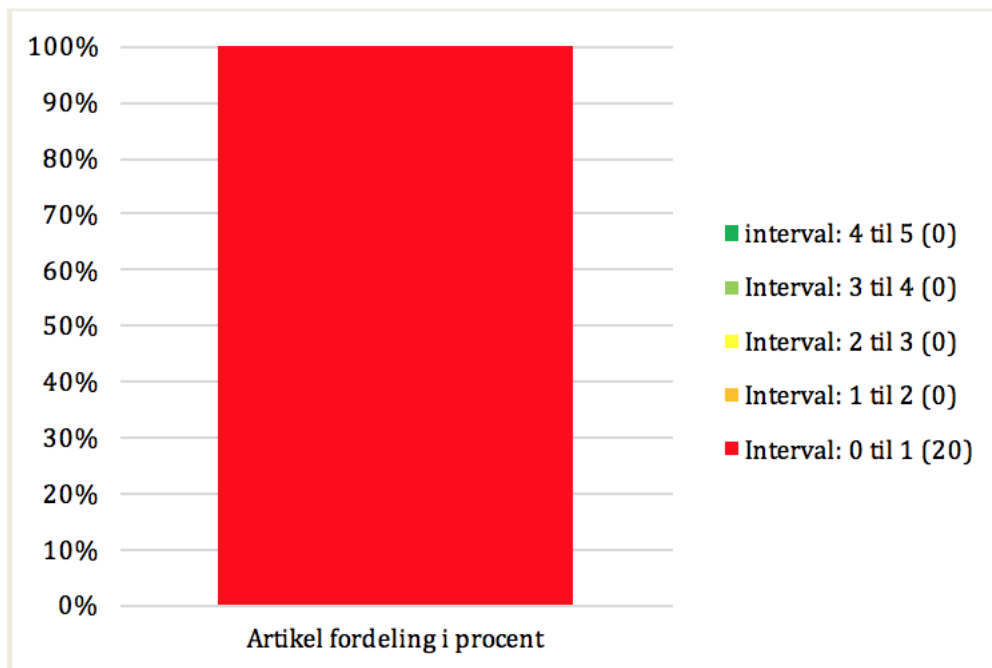
Figur 9: Paris-traktaten - artiklernes formål



Størstedelen af artiklerne er kendetegnet ved et institutionelt formål. Dette er naturligt da Paris-traktaten var fundamentet for det nye fællesskab og derfor brugte meget plads på at formulere og definere institutionernes opgaver.

I forhold til undersøgelsens problemstilling, var den daværende vægtning entydigt. Miljøhensyn var ikke tilstedeværende i Paris-traktatens artikler. I kontrast til dette udgjorde artikler med et økonomisk formål 20 % af det samlede antal. Endvidere har alle artikler, som er kategoriseret i kategori 2 og 3, udelukkende et økonomisk formål. Dette tydeligøres i figur 10.

Figur 10: Paris-traktaten - Indeksering af artikler i kategori 2 og 3 (20)



Overvejelser i forhold til miljøet bliver kun nævnt en gang i traktaten og er formuleret som følger:

”overvåge bevarelsen af sådanne vilkår [det frie marked], at virksomhederne tilskyndes til at udvikle og forbedre deres produktionsapparat og til at foretage en rationel udnyttelse af de naturlige hjælpemidler på en sådan måde, at rovdrift undgås.” (Ibid.; 4)

Citatet tydeliggør en grad af hensyn til naturens rolle i den økonomiske ekspansion. Trods dette er sondringen, at dette miljøhensyn ikke skal forstås med henblik på miljøet, men med et økonomisk mål for øje.

Det kan af den grund vurderes, at overvejelserne i traktatens præambel, om ressourcemæssige rovdrift, har et økonomisk funderet formål, som bygger på en målsætning om vedvarende økonomisk ekspansion for nuværende og fremtidige generationer. Med andre ord er fokus på økonomisk bæredygtighed, frem for økologisk bæredygtighed. Trods dette, bevirker det en lille vægtning af miljøhensyn. Det ændrer dog ikke ved, at Paris-traktaten er kendetegnet ved et økonomisk formål. Dette afspejler sig i nedestående figur 11.

Figur 11: Vægtningen - Paris-traktaten og perioden 1945-1951



Argumenterne for, at traktaten skal placeres i det røde felt er overvældende. Indikatoren placeres derfor i venstre side af intervallet 0-1, hvilket indikerer en meget lav grad af miljøhensyn. Baggrunden herfor, kan vurderes at være, at perioden fra 1945 til 1951, ikke var kendetegnet af en miljødagsorden, rent politisk. Dette skyldes, at man ikke havde tilstrækkelig viden omkring mennesket påvirkning af miljøet, og samfundets forbrug oversteg på dette tidspunkt ikke jordens bæreevne og især CO₂ aftrykket var ikke et stort problem (Ewing et. al, 2010; 18). Fokus var derfor på de økonomiske og velfærdsmæssige udfordringer, som 2. Verdenskrig medførte. En anden vigtig konklusion i forhold til Paris-traktaten er, at den lagde grundlaget for en liberalistisk og markedsorienteret opbygning af EU. Dette fastlagde et spor, som senere var bestemmende for udviklingen i Rom-traktaterne og opbyggelsen af det indre marked. Dette fundament er relevant, da den markedsorienteret politik også senere har kendetegnet EU's forsøg på at tackle miljøproblemerne, gennem bl.a. en markedsføring af miljøforurening og CO₂-udledning. Efterfølgende afsnit vil beskæftige sig med Rom-traktaterne og vurderer, hvilke institutioner og *stiafhængighed*, som bliver skabt og styrket i disse traktater.

Rom-traktaterne - EØF-traktaten (del 1) – perioden 1951-1957:

Rom-traktaterne var en udbygning og styrkelse af de institutioner, som blev grundlagt i Paris-traktaten. Traktaterne er en konsekvens af et fransk ønske om integration indenfor atomenergi, kombineret med Tysklands og Beneluxlandenes ønske om en etablering af et fællesmarked og en udvidet toldunion (Kelstrup, 2012; 60). Kompromiset blev Rom-traktaterne, som tilgodeså begge

ønsker. Det er en fælles betegnelse for EØF-traktaten og Euratom-traktaten. Dette afsnit vil beskæftige sig med førstnævnte.

De institutionelle spor, som blev grundlagt i Paris-traktaten, bliver styrket i EØF-traktaten, som er kendetegnet ved *increasing returns* i forhold til vækst-paradigmets logikker. Mange af de indledende formålsbeskrivelser er formuleret med referencer til Paris-traktaten, eller med samme formål, blot mere omfattende. Dette tydeliggøres bl.a. med følgende citater, som direkte refererer til det fundament, som Paris-traktaten grundlagde. Dette kan bl.a. vurderes ud fra brugen af ord som ”*stadig*”, ”*bekræfte*” og ”*styrke*”, som alle referer til et tidligere fundament. Formuleringerne har følgende ordlyd:

”at skabe grundlaget for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk”, ”sætte det som et væsentligt mål for deres bestræbelser stadig at forbedre deres folks levevilkår og beskæftigelsesforhold” og ”tilstræber at styrke enheden i deres økonomier og at fremme disses harmoniske udvikling” (EØF-traktaten, 1957; 11)

Der refereres til et allerede tilstedeværende fundament, som de daværende medlemslande ønskede at udbygge. I dette tilfælde er fundamentet Paris-traktaten. Dette er relevant i forståelsen af *stiafhængigheden* i EU’s institutioner. De nyere traktater er ofte moderniseringer og videreudviklinger af et allerede tilstedeværende traktatfundament, og derfor ikke blot et produkt af sin samtid, men også fortidens bestemmelser. Dette betyder at traktaterne per definition er *stiafhængige*.

EØF-traktaten kendetegnes af, at de økonomiske mål vægtes højt. Traktatens bestemmelser kan anses som en styrkelse af de økonomiske orienterede institutioner. Dette er følgende citat et eksempel på:

”Som har det forsæt gennem handling at sikre økonomiske og sociale fremskridt (...) ved at fjerne de skranker der deler Europa” og ”som erkender, at fjernelsen af hindringer kræver fælles indsats med henblik på at sikre en vedvarende ekspansion” (ibid.)

Citatet har ikke en direkte sproglig reference til Paris-traktaten, men lighederne er tydelige. Den centrale forskel er, at denne traktats formål peger mod en yderligere ekspansion af samarbejdet. Dette kommer til udtryk gennem de ovenstående formuleringer om, at *fjerne de* [tilbageværende]

skranker (og hindringer) der deler Europa. Disse bestemmelser er centrale i forståelsen af EØF-traktatens bidrag til udviklingen af EU-samarbejdet. Som det fremgår i følgende citat, så er en liberalisering, samt en oprettelse af et fællesmarked fundamentalt. Dette skulle ske gennem ophævelse af tolden og styrkelsen af en toldunion:

”Fællesskabets grundlag er en toldunion, som omfatter al vareudveksling, og som indebærer forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre Medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indførelse af en fælles toldtarif over for tredjeland.” (Ibid.; 23)

Denne liberalisering af marked er ikke i sig selv et miljømæssigt problem. Problemet er, at liberaliseringerne udelukkende havde et økonomisk fokus. I lighed med Paris-traktaten, så blev miljøhensyn ikke tænkt ind i EØF-traktaten. Fokus var at skabe et fællesmarked, hvor varer og arbejdskraft kunne bevæge sig frit, uden restriktioner. Især udelukkelsen af afgifter er relevant. Dette er problematisk ud fra et miljømæssigt perspektiv, da en indførelse af afgifter er et relativt effektivt regulativt virkemiddel i forhold til en markedsførelse af miljøforurening. Dette medvirkede til, at det i EU's tidlige fase var problematisk at føre miljøpolitik. Dette grundet at afgifter på produktion stod i kontrast til ønsket om et frit marked, samtidig med, at hverken Paris-traktaten eller EØF-traktaten forholdt sig til miljøet. Der skete altså en styrkelse af vækstparadigmet logikker. En udvikling som var kendetegnet ved *increasing returns* set i forhold til Paris-traktaten.

Vægtningen mellem miljøhensyn og ønsket om økonomisk vækst var derfor til fordel for sidstnævnte i perioden 1945 til 1957. Endvidere var kontrasten mellem EØF-traktaten og Paris-traktaten, at formålet i Paris-traktaten var mere dualistisk mellem økonomisk vækst og fred. Hvor Paris-traktaten hovedsageligt havde det formål at forhindre krig via interdependens mellem landenes kul- og stålproduktion, så blev tolden i EØF-traktaten fjernet på en langt større del af økonomien. Fællesskabets formål havde bevæget sig fra forebyggelse af krig, til et ønsket om gensidig økonomisk ekspansion.

Som det var tilfældet ved Paris-traktaten, så er styrkelsen af samarbejdets økonomiske formål, problematisk i nutidens perspektiv. Dette skyldes, at EØF-traktaten også kan defineres som værende grundlæggende for EU (Jørgensen, 2016) og dermed vigtigt i forhold til dannelse af *stiafhængighed*. Traktaten var med til at reproducere institutionelle spor og dermed koble datidens beslutninger til nutidens.

Dette har medvirket til, at medlemslandene (nye som gamle) anser EU for at have et økonomisk ekspansivt formål. Dette kan argumenteres at have skabt irreversible formålsbetegnelser for EU i et nutidigt perspektiv. Udfordringen ligger i, at dette ikke var et problem i den daværende historiske kontekst, hvilke står i kontrast til nutidens problemstillinger. Problematikken er, at EØF-traktaten styrkede den førnævnte *stiafhængighed*, hvilket bevirker irrationelle beslutninger i en nutidig kontekst. Dette argument bygger på en antagelse om, at institutioner med tiden gennem *increasing return* bliver mere uforanderlige, robuste og resistens overfor de forandringer. Analysen er derfor entydige, vækst-paradigmet blev styrket og gjort mere robust med EØF-traktaten, hvilket kan være med til at forklare, hvorfor der i nutidens samfund ageres irrationelt i forhold til miljøproblemerne. Datidens beslutninger kan argumenteres at besværliggøre en inkorporation af miljøhensyn i senere traktater og andre politiske bestemmelser, da de ikke var en del af EØF-traktaten.

Det er dog ikke kun det vækst orienterede formål som styrkes. Det liberalistiske fundament for EU styrkes også i EØF-traktaten. Dette tydeliggøres i følgende citat fra artikel 3, som definerer, hvordan EU vil opnå de mål, som er formuleret i artikel 2. Beskrivelsen lyder som følger:

”Ophævelsen, Medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner ved varers ind og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning (...). Fjernelse af hindringer for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser, og kapital mellem Medlemslandene: (...) gennemførelse af en ordning, der sikre, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes” (EØF-traktaten, 1957; 15)

Citatet tydeliggør midlet, hvorpå fællesskabet vil opnå følgende mål, som er defineret i artikel 2:

”fremme en harmoniske udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en varig og afbalanceret ekspansion, en øget stabilitet, en hurtigere højnelse af levestandarden” (Ibid.)

Midlerne, til at opnå dette mål, baserer sig på liberale forståelser af samfundsøkonomien, hvor samfundets individer vil opleve velfærdsstigninger, hvis forbrugerne og virksomhederne har frie muligheder for at agere på markedet. Citatet tydeliggør et ideologiske ønsket om, at bekæmpe fordrejninger af konkurrence og afskaffelse af de regulative midler, som en stat normalt vil kunne benyttes til at regulere markedet, fx afgifter, told osv. Ønsket om at bygge fællesskabet op omkring

et liberalistisk fundament, blev derfor styrket i EØF-traktaten. Denne form for *negativ økonomisk integration* anses generelt som værende kendetegnende for EU's tidlige udvikling.

”Generelt gælder det (...), at EF/EU i sin historiske udvikling har givet høj prioritet til negativ økonomisk integration og dermed også til de (i økonomisk forstand) neoliberale tanker, der lægger vægt på skabelsen af markeder” (Kelstrup et. al, 2012; 279)

I denne sammenhæng er det et miljømæssige problem, at de grundlæggende tanker bag det frie marked i EU bygger på en antagelse om, at markedet løser eventuelle problemer ved selvregulering. Denne mekanisme kan dog ikke antages at være gældende i en miljømæssige sammenhæng ved EØF-traktatens vedtagelse, grundet den manglende markedsgørelse af miljøproblemer. Dette faktum er sigende i forhold til den tidligere udvikling af miljøhensyn i EU. Det indre marked var grundlagt med fundament i en ideologisk forståelse, som var udtænkt i en historisk kontekst, hvor produktionen ikke tilnærmelsesvis var omfattende nok til at skabe et ustabil miljøet. Problemet er derfor, at vækst-paradigmets logikker ikke tager højde for miljøudfordringerne, hvilket også er tilfældet i en nutidig kontekst. Den liberalistiske modstand mod afgifter bevirkede minimale miljøhensyn i en lang årrække. Som følgende citat forklarer:

”Miljømæssige hensyn var ikke på dagsordenen, da Rom-traktaten (...) blev underskrevet i 1957. (...) Manglen på reference til miljøhensyn i traktaten, gjorde det (...) i mange år problematisk at udvikle en miljøpolitik” (Boye et. al., 1998; 13)

Citatet tydeliggør den institutionelle betydningen, som EØF-traktaten havde flere år frem. På trods af en senere udvikling af miljøhensyn i EU-traktaterne, så har den institutionelt forankrede prioritering af det frie marked og forestilling om den negative effekt ved statsintervention, medvirket til, at det i en nutidig kontekst stadig er relativt omkostningsfrit at forurene. Som Peter Birch Sørensen forklarer, så er der også i et nutidigt perspektiv markante problemer i forhold til at tænke miljøhensyn ind i den økonomiske politik:

”Problemet i dag er jo, at meget af det, som vi kalder miljø goder (luft, vand, biodiversitet, klimastabilitet, red.), ikke bliver prissat ordentligt. Det er tit gratis eller alt for billigt at forurene.” (Sørensen, 2015)

Det kan altså argumenteres for, at klimaforandringerne og miljøhensyn ikke er en faktor i den liberalistiske model, som EU er bygget op omkring. Dette har medvirket til en utilstrækkelig regulering, da institutionerne har sat deres lid til markedskræfternes selvregulering. Miljøet er med andre ord en markedsfejl. Denne problematik forklares også i Stern-rapporten:

“Climate change presents a unique challenge for economics: it is the greatest and widest-ranging market failure ever seen.” (Stern et. al., 2006; i)

Problematikken uddybes yderligere af Peter Birch Sørensen:

”Det er jo i den grad en markedsfejl, der omfatter hele kloden, og hvis vi ikke får gjort noget ved det, så er konsekvenserne for hele menneskeheden uoverskuelige. Så jeg synes ikke, at det er for store ord at sige, at det er den største markedsfejl nogensinde.” (Sørensen, 2015)

EØF-traktatens liberalistiske orientering er derfor ekstra relevant, grundet tidlige begivenheders store betydning for en institutionel spor dannelse.

EØF-traktaten byggede EU op omkring et ideologisk idegrundlag, som ikke kan håndtere miljøproblemer. Dette bevirker negligering. Denne antagelse tydeliggøres som sagt af udviklingen i miljøhensyn i perioden efter Rom-traktaterne. Det første politiske initiativ, angående miljøet, blev vedtaget i 1967, nærmere bestemt direktiv 67/548 som omhandlede: *”Klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer”* (Direktiv 67/548, 1967) Dette direktiv havde fokus på forbrugerinformation og var derfor ikke et decideret markedsindgreb, men i højere grad et informations krav. Med andre ord, var de politiske tiltag minimale.

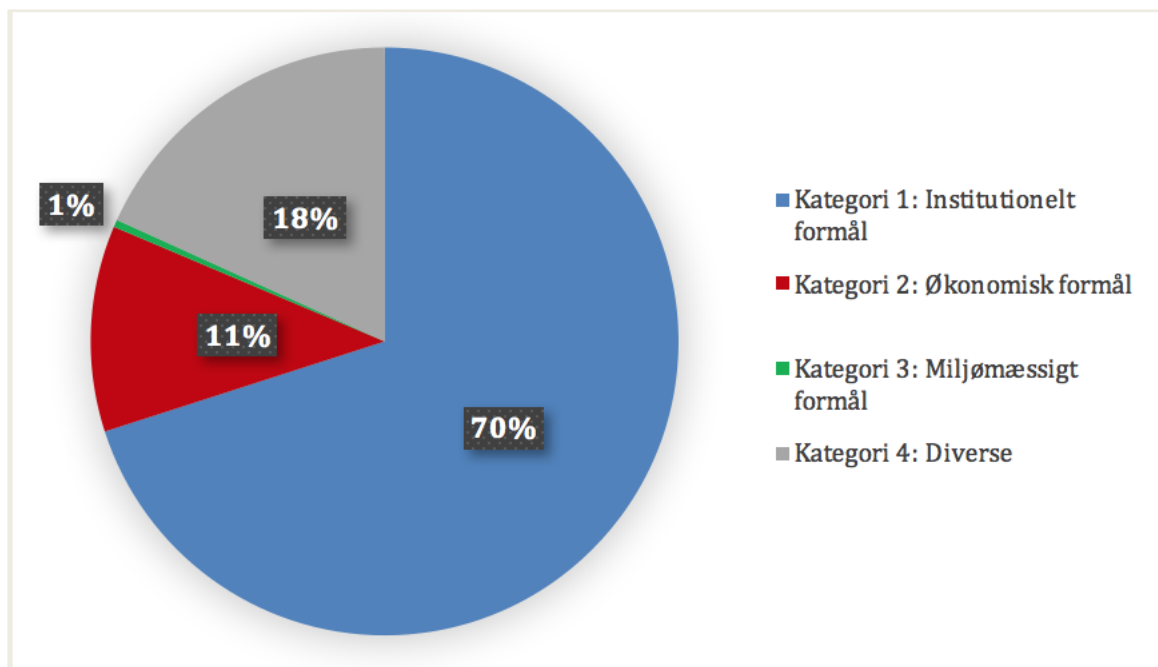
Sammenfatning:

EØF-traktatens betydning for den institutionelle udvikling i EU er kendetegnet ved *increasing returns* og øget *stiafhængighed*. De institutioner, som blev grundlagt i Paris-traktaten, blev styrket med oprettelsen af det fælles marked, som var baseret på et liberalistisk idegrundlag. Perioden 1951-1957 er institutionelt kendetegnet ved *positiv feedback* og *increasing returns* og en styrkelse af vækst-paradigmets position. I forhold til Paris-traktatens dualistiske formålsbetegnelse, så var EØF-traktaten hovedsagligt fokuseret på økonomisk ekspansion. EØF-traktaten var kendetegnet ved en større vægtning af de økonomiske mål. Udvikling var derfor kendetegnet ved en institutionel *drift* i forhold til målsætningen om fred.

Argumentet for, at udviklingen var kendetegnet ved institutionel *drift*, skal findes i den udvikling som havde kendetegnet samfundet i tidsperioden op til vedtagelsen af EØF-traktaten og efterfølgende. Europa var ved EØF-traktatens vedtagelse ikke længere et krigshærgnet kontinent, og de politiske prioriteter var ikke længere fredsorienteret i samme grad som ved Paris-traktatens vedtagelse. Ud fra dette kan der argumenteres for, at den øgede vægtning af de økonomiske formål, var grundet et institutionelt forsøg på, forblive relevant i den daværende samtid. Udviklingen kan også kendetegnes ved en institutionel *layering*. Dette med baggrund i, at EU's fredsprojekt ikke nødvendigvis var blevet irrelevant, men blot nedprioriteret. EU som institution oplevede derfor en institutionel *layering*, hvor de økonomisk funderede institutioner blev styrket, i forhold til fredsprojektet. Udviklingen var kendetegnet ved *layering* og ikke *displacement*, da EU's formål om fred og økonomisk fremgang ikke var divergerende, da begge målsætninger ville kunne opnås gennem økonomiske interdependens. Argumentet for, at udviklingen ikke var kendetegnet ved institutionel *exhaustion*, bygger på, at fredsprojektets ikke var kendetegnet ved en udfasning, men blot en nedprioritering.

Overordnet var det kun et fåtal af traktatens artikler, som havde et miljømæssigt fokus.

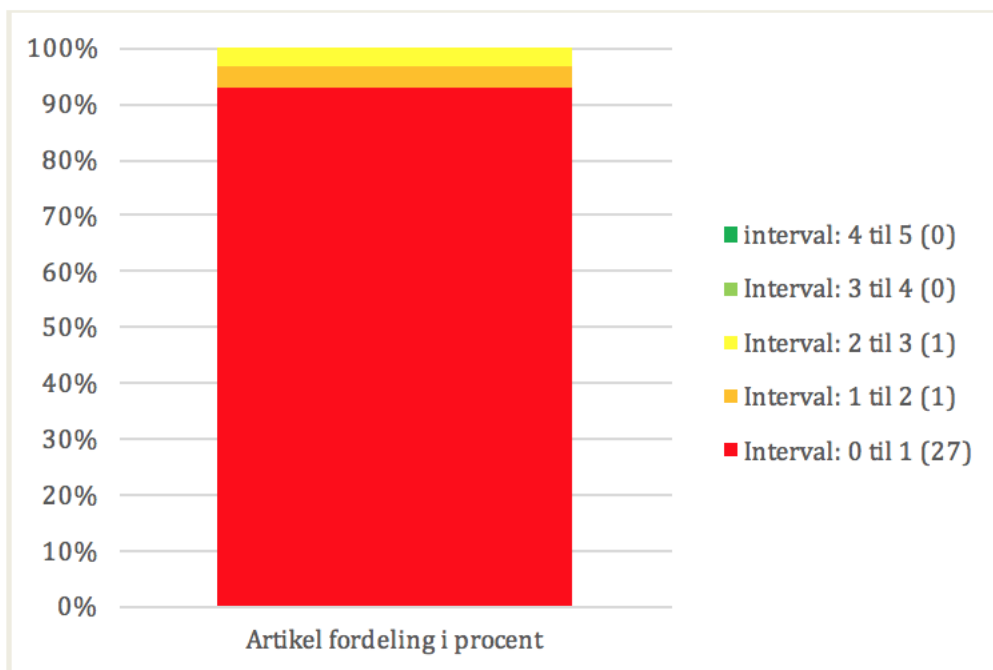
Figur 12: EØF-traktaten - artiklernes formål



Fordeling ligner Paris-traktatens fordeling og sammen tolkning gør sig gældende. Det økonomiske formål tydeliggøres, med det relativt store antal artikler som har et økonomisk formål, og EØF-traktatens institutionsdefinerende karakter tydeliggøres ved et stort antal artikler i kategori 1.

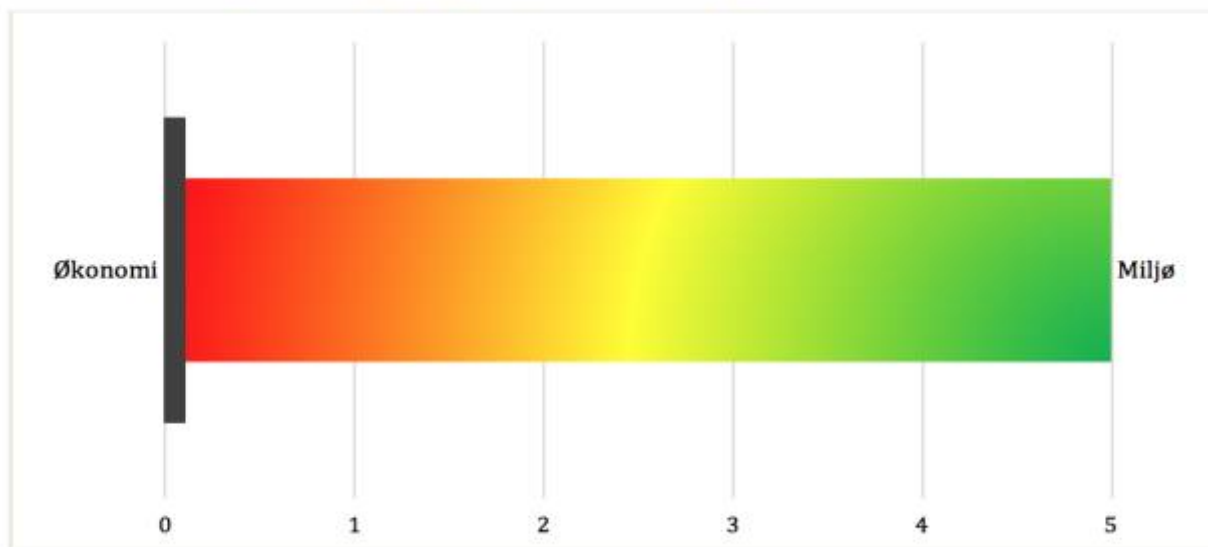
Endvidere var størstedelen af de økonomisk orienterede artikler, uden reel omtanke for miljøet. Dette tydeliggøres i nedenstående figur.

Figur 13: EØF-traktaten - Indeksering af artikler i kategori 2 og 3 (29)



Disse karakteristika var også kendetegnede for den generelle formålserklæring i EØF-traktaten. Der var ikke nogle deciderede miljømæssige overvejelser og derfor ikke nogen traktatbunden motivation til, at vedtage miljømæssige tiltag. Med baggrund i ovenstående, kendetegnede følgende vægtning EØF-traktaten.

Figur 14: Vægtningen - EØF-traktaten og perioden 1951-1957



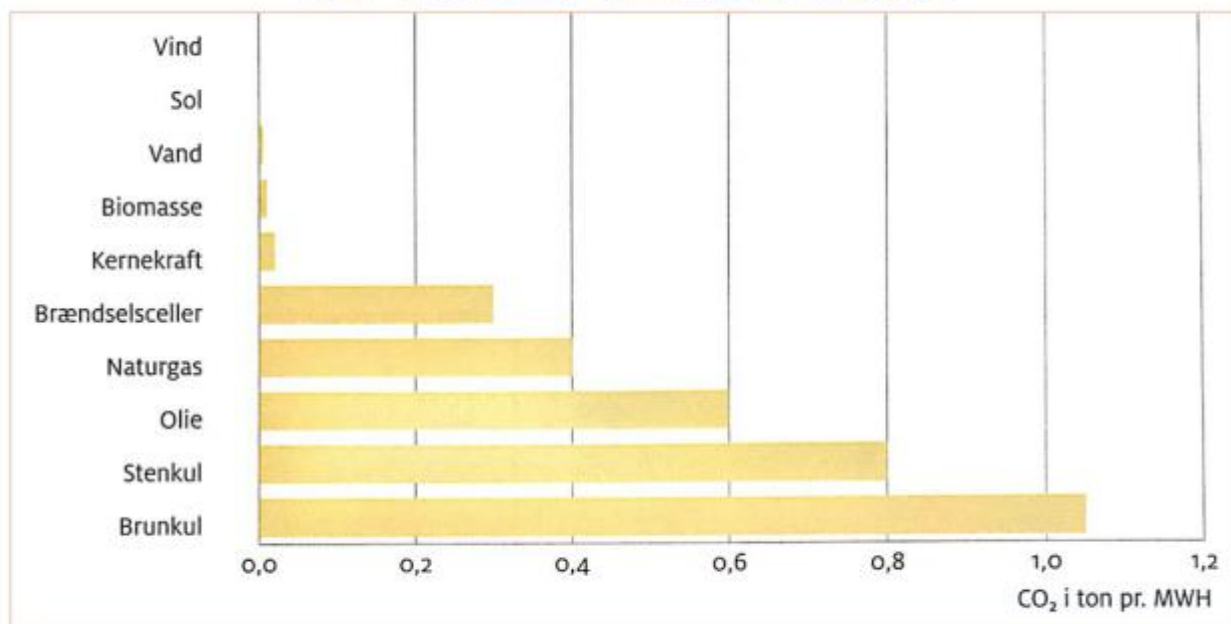
Rom-traktaterne - Euratom-traktaten (del 2) - perioden 1951-1957:

Den anden del af Rom-traktaten omhandler oprettelsen af det europæiske atomenergifællesskab. Traktaten er interessant af to grunde. For det første udgør traktaten det første politiske tiltag angående EU's energiforsyning. For det andet kan traktatens bestemmelser i flere tilfælde anses som værende positive for miljøet, hvilket dog er politisk utilsigtet. Traktatens formål forklares i første hensigtserklæring i præambelet. Det erklæres: *"at kerneenergien udgør en væsentlig kilde til sikring af produktionens udvikling og fornyelse og vil kunne fremme fredens sag"* (Euratom-traktaten, 1957; 9)

Hensigten med en fælles energiforsyning gennem atomenergi er derfor at sikre produktionen. Baggrunden for denne satsning på atomenergi har altså fundament i de generelle formål, som kendetegnede EØF-traktaten, nemlig økonomisk ekspansion. Denne analyse styrkes af følgende citat, angående medlemslandenes vurdering af nødvendigheden af en øget energiproduktion. De vurderer: *"at alene en omgående fælles indsats kan føre til resultater, som er i overensstemmelse med deres landes skabende kraft"* (Ibid.)

Formålet er, at muliggøre en øget produktion hvilket, alt andet lige, medfører et øget pres på miljøet, jf. *Ehrlich-ligningen*. Virkeligheden er dog mere nuanceret. Traktatens kan vurderes at mindske presset på miljøet, relativt set.

Figur 15: CO₂-udledning fra forskellige energitype



Kilde 7: (Fosgaard et. al., 2016; 286)

Ovenstående argumentation har baggrund i, at atomkraft udleder markant mindre CO₂ pr.

produceret MWH i forhold til olie, gas og kul (jf. figur 15), som ellers leverede store dele af EU's daværende energiproduktion. En overgang til atomenergi ville, alt andet lige, medvirke til et mindre pres på miljøet pr. produceret enhed, grundet en positiv indvirkning på faktor T i *Ehrlich-ligningen*. Dette faktum er dog ikke udslagsgivende i forhold til vurderingen af traktatens vægtningen af miljøhensyn. Dette skyldes, at satsningen på atomenergi ikke vurderes som værende funderet i miljømæssige hensyn, men blot som et middel til at opnå den ønskede økonomiske ekspansion. Ønsket om en øget produktion af atomenergi, vurderes derfor som at have fundament i økonomiske og ikke i miljømæssige hensyn. Denne vurdering tager udgangspunkt i, at overgangen til atomenergi ikke var grundet et ønske om, at mindske presset på miljøet. Det eneste miljøhensyn som beskrives i Euratom-traktaten defineres i artikel 35, 37 og 38, hvor faren ved radioaktiv forurening italesættes. Hensynet har følgende ordlyd:

"Hver medlemsstat opretter de nødvendige anlæg til gennemførelse af en permanent kontrol med radioaktivitetsmængden i atmosfærerne, i vand og i jord, samt til gennemførelse af kontrol med overholdelsen af de grundlæggende normer." (Euratom-traktaten, 1957; 32)

Og yderligere i artikel 37:

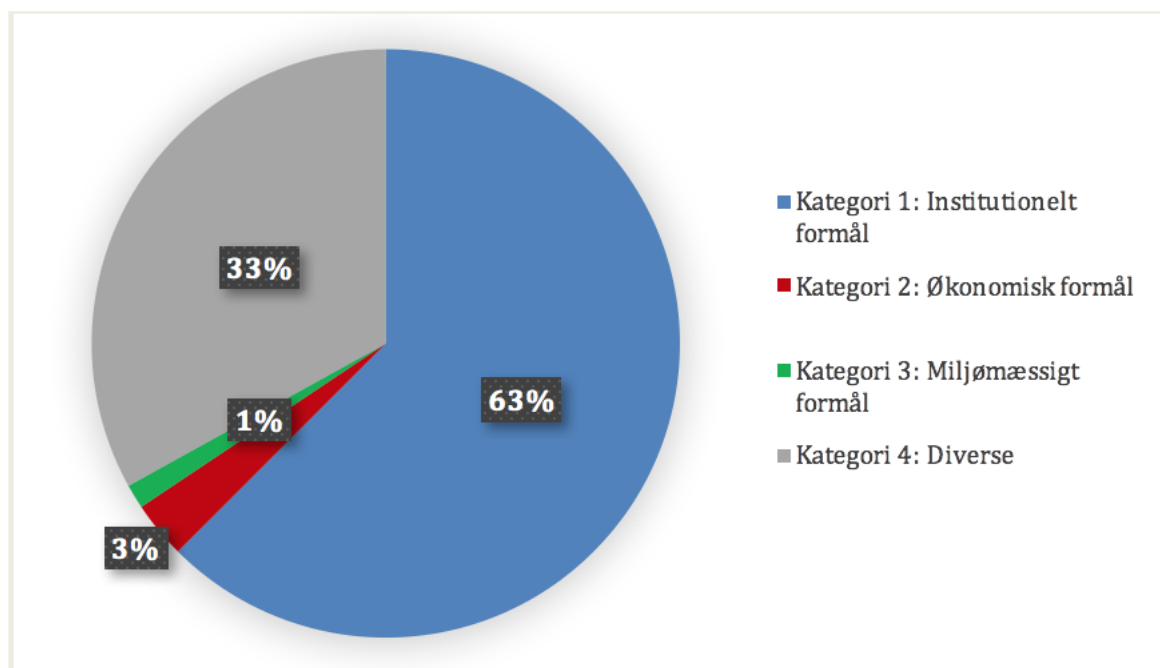
"Hver medlemsstat skal forsyne Kommissionen med alle almindelige oplysninger vedrørende planer om bortskaffelse af radioaktivt spild i enhver form, for at det derved kan afgøres, om iværksættelsen af denne plan kan antages at medføre en radioaktiv kontaminering af en anden medlemsstats vande, jord eller luftrum." (Ibid.; 33)

Miljøproblematikken, i forhold til den ekspanderende produktion, bliver ikke italesat og fokus er udelukkende på affaldsproduktet fra spaltningsprocessen. Euratom-traktaten vurderes derfor til ikke at vægte miljøhensyn over økonomiske målsætninger.

Sammenfatning:

Euratom-traktaten vurderes som værende kendetegnet ved *increasing returns* i institutionel forstand. Traktaten medvirker til en øget integration mellem medlemslandene, med baggrund i EU's udvidelse på energiområdet. Samtidig er traktaten med til at styrke de institutioner, som blev vedtaget i EØF-traktaten, ved at grundlægge det energimæssige fundament for udfoldelsen af vækst-paradigmets logikker og målsætninger. Euratom-traktaten er derfor et middel til at opnå økonomisk ekspansion. Artiklernes formål er fordelt som følger:

Figur 16: Euratom-traktaten - artiklernes formål

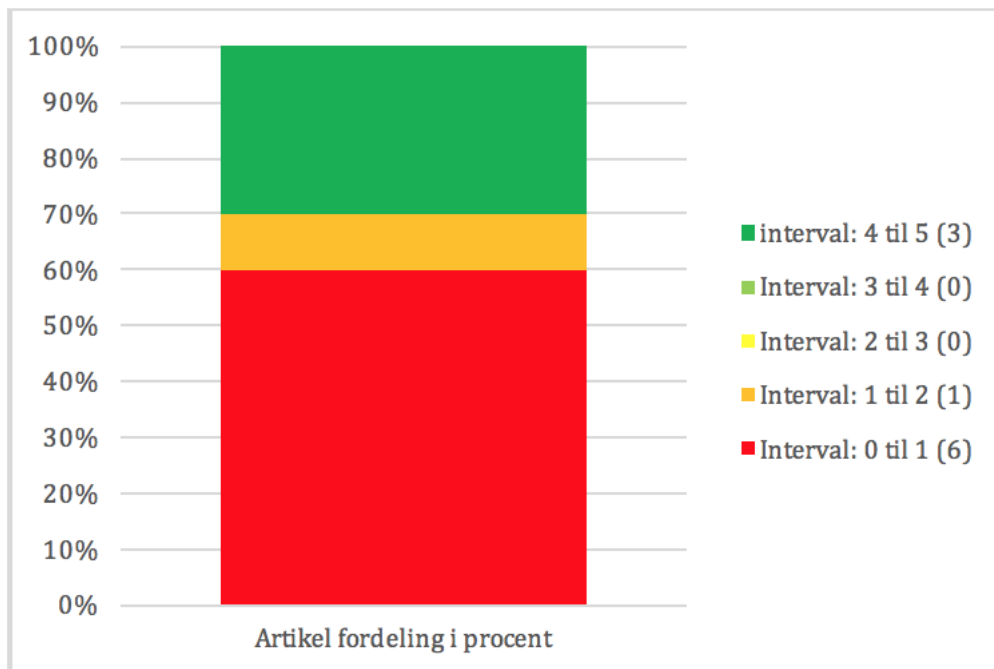


I lighed med Paris og EØF-traktaten, så har mange af artiklerne et institutionelt formål. Dette kendetegn er typisk for de tidlige traktater, grundet den store institutionelle øvelse det er at opbygge en institution som EU. Den relativt store procentdel i kategori 4 (diverse) skyldes hovedsagelig begrebsdefinerende artikler og diverse forhold til tredjelande udenfor EU, samt redegørelser for opstartsfasen og lønbestemmelser i diverse institutioner. Det relevante i denne traktat er de artikler, som er defineret som at have et økonomisk formål. Antallet af artikler i denne kategori er blot 3 procent, men heriblandt er artikel 1, som er definerende for traktaten som helhed. Den har følgende ordlyd:

”Fællesskabet har til opgave gennem skabelsen af de nødvendige betingelser for den hurtige dannelse og udvikling af en kerneenergiindustri at bidrage til højnelse af levestandarden i Medlemsstaterne” (Ibid.; 13)

Som forklaret i de tidligere traktatanalyser, så er en højnelse af levestandarden i det tidligere EU forbundet til økonomisk ekspansion. Artiklen medvirker til, at traktaten som helhed har et implicit økonomisk formål. Artikel 1 danner rammerne for de øvrige artikler og medvirker til, at flere af artiklerne i kategori 1 har et underliggende økonomisk formål, selvom det ikke er eksplicit beskrevet. Artiklernes vægtning tydeliggøres i figur 17:

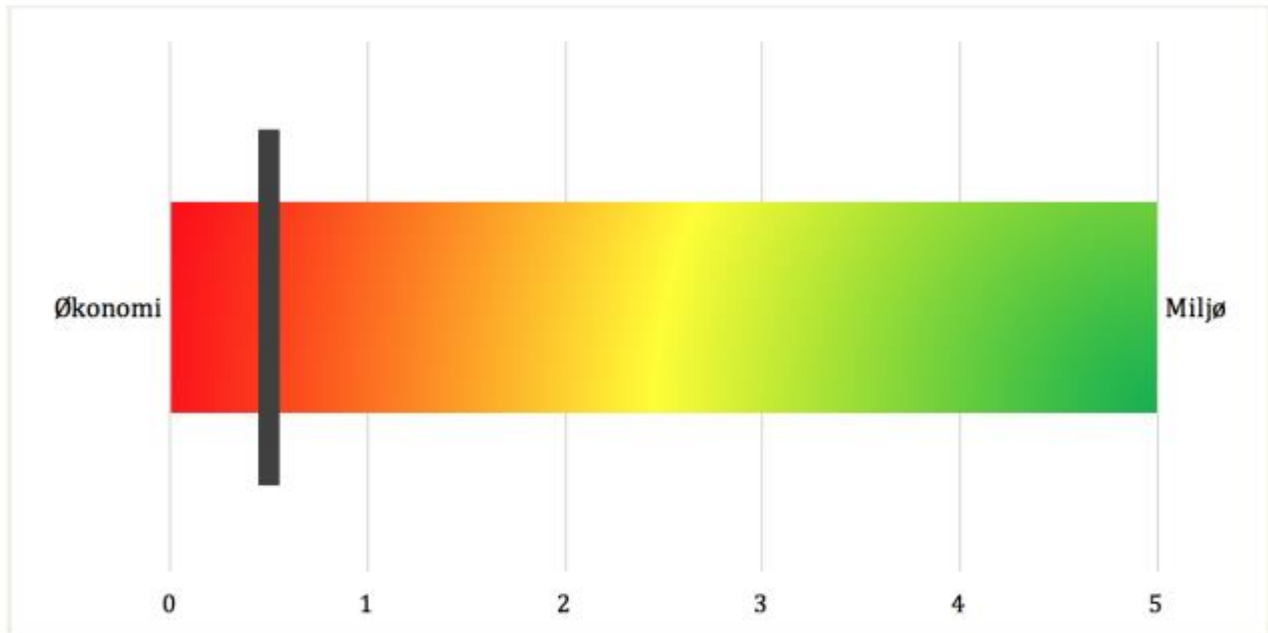
Figur 17: Euratom-traktaten - indeksering af artikler i kategori 2 og 3 (10)



Figuren er misvisende, i forhold til traktatens overordnede formål. Dette skyldes, at de tre artikler (artikel 35, 37 og 38) som er placeret i interval 4-5 ikke nødvendigvis bidrager til en forbedring af miljøet i EU som helhed. Baggrunden for at placere artiklerne i interval 4-5 er, at deres indhold unægtelig indeholder miljøhensyn og at overtrædelse yderligere kan bevirke sanktioner via EU-domstolen. (jf. artikel 38) Trods dette er miljøhensynet kendetegnet ved symptombehandling og ændre ikke ved vækst-paradigmets dominans.

Med baggrund i dette vurderes traktatens generelle formål ikke som værende kendetegnet ved markante miljøhensyn. Traktaten styrker og stabiliserer de institutioner, som vægter økonomisk vækst over miljøhensyn. Traktaten indekseres derfor i interval 1-2 med marginalt øget miljøhensyn, set i forhold til Paris- og EØF-traktaterne.

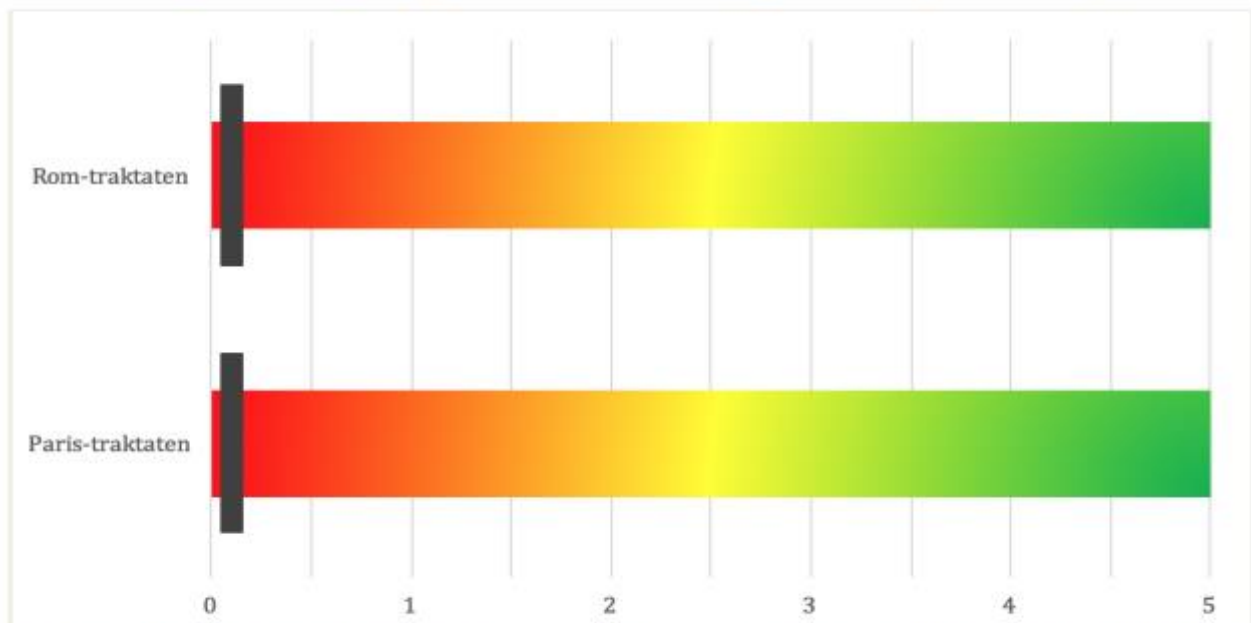
Figur 18: Vægtning - Euratom-traktaten og perioden 1951-1957



Sammenfatning: Rom-traktaten – EØF-traktaten (del 1) og Euratom-traktaten (del 2) - perioden 1951-1957:

Indekseringen af Rom-traktaterne som helhed er en sammenfatning af figur 14 og 18. EØF-traktatens hovedformål er, at øge den økonomisk vækst, og Euratom-traktatens formål er, at gøre dette muligt ud fra et energimæssigt perspektiv. Indekseringen illustreres i nedenstående figur.

Figur 19: Vægtning - Rom-traktaterne og perioden (1951-1957)



Info 1: Venstre (rødt område) = økonomisk vægtning, Højre (grønt område) = miljømæssige vægtning, (jf. figur6)

Generelt kan perioden 1945-1957 og overgangen fra Paris-traktaten til Rom-traktaten vurderes som være kendetegnet ved *increasing returns* i forhold til det økonomiske projekt. *Stiafhængigheden* er blevet fastlagt og de eksisterende institutioner styrket.

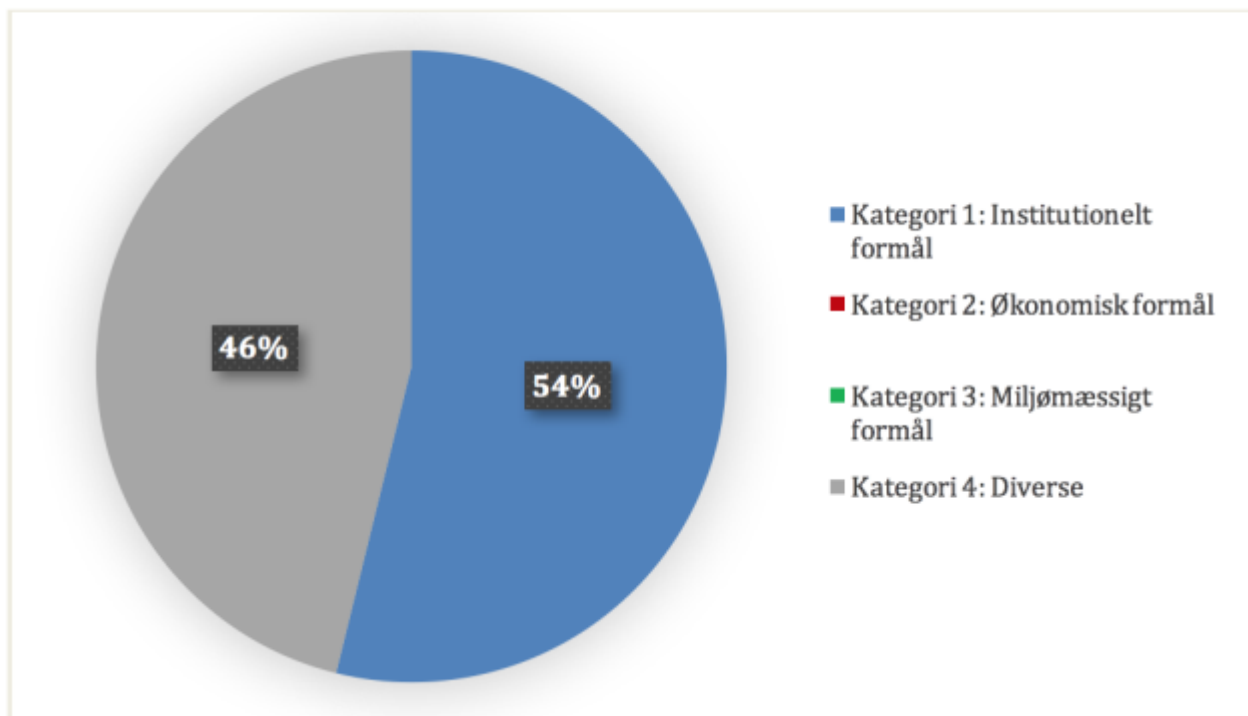
Fusions-traktaten - perioden 1957-1965:

Fusionstraktaten ændrede ved det tilstedeværende institutionelle grundlag ved at oprette, reformere og samle det allerede beskrevne traktatgrundlag. Traktatens formål forklares som følger:

”Med det forset, at foretage en sammenslutning af de tre Fællesskaber, i erkendelse af, at oprettelsen af fælles institutioner for fællesskaberne bidrager til denne sammenslutning” (Fusions-traktaten, 1965; 789)

Traktatens formål var at styrke EU's institutioner ved oprettelse af et fælles råd og en fælles kommission for de tre fællesskaber (EKSF, EØF og Euratom).

Figur 20: Fusions-traktaten - artiklernes formål



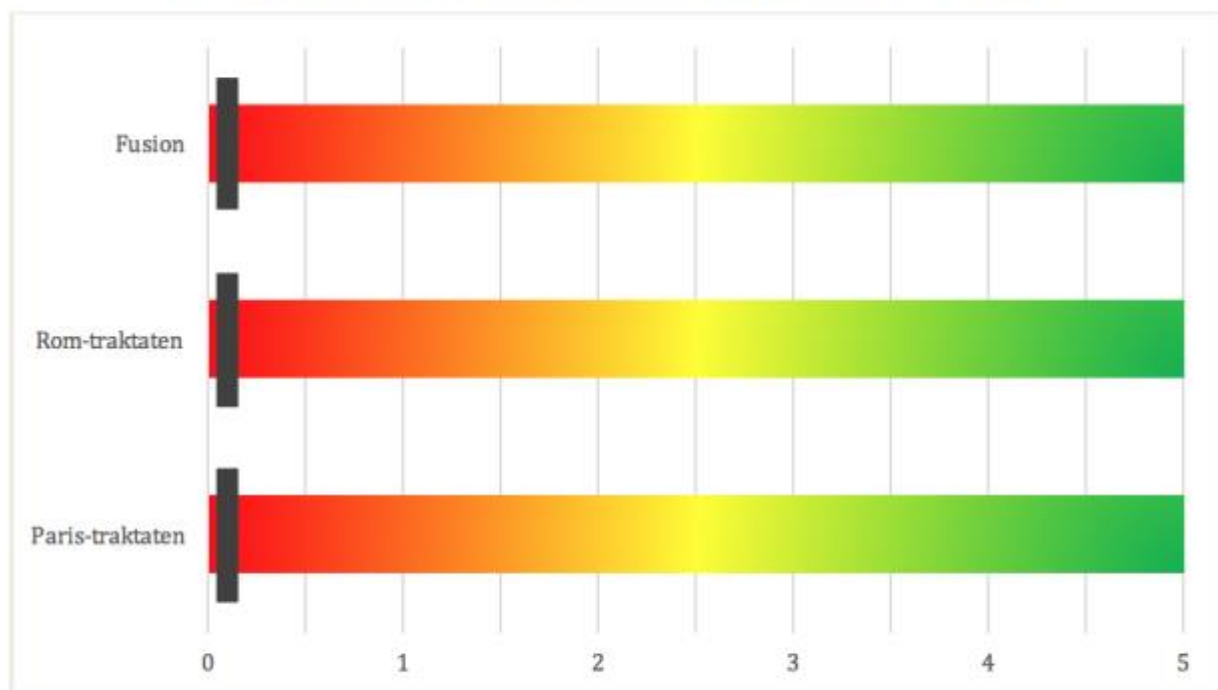
Artiklerne i Fusions-traktaten havde hverken fokus på økonomiske eller miljømæssige målsætninger. Dette tydeliggøres af, at 54 % af artiklerne havde et institutionelt definerende eller

styrkende formål. Den store andel i kategori 4, skyldes sproglige ændringer og beskrivelse af diverse procedure ved repræsentanters dødsfald osv.

Perioden fra Rom-traktaternes vedtagelse, til vedtagelsen af Fusions-traktaten (1957-1965) var kendetegnet af flere begivenheder, som havde relevans for den institutionelle udvikling i EU.

Dette var dog ikke tilfældet i forhold til miljø og økonomiske institutioner, hvilket også fremgår af figur 20 og nedenstående indeksering, som ligger på samme niveau som ved Rom-traktaterne.

Figur 21: Vægtning - Fusions-traktaten og perioden (1957-1965)



Info 2: Venstre (rødt område) = økonomisk vægtning, Højre (grønt område) = miljømæssig vægtning, (jf. figur 6)

Fællesakten - perioden 1965-1986:

Fællesakten udgør de første reelle politiske tiltag i forhold til miljøet, og perioden 1965 til 1986 er kendetegnet ved grundlæggelsen af de første miljøorienterede institutionelle logikker i EU, henholdsvis PPP-paradigmet² og Bæredygtigheds-paradigmet³. Endvidere er perioden kendetegnet ved flere vigtige begivenheder, som kan argumenteres af have haft betydning for undersøgelsens problemfelt. Disse begivenheder (Mansholst-manifestet, topmødet i Paris og udarbejdelsen af EU's første, anden og tredje miljøhandlingsplaner etc.) trækker alle tråde til Fællesakten, som danner det første traktatbundne fundament for miljøhensyn i EU.

Mansholsts-manifest, "Limits to growth" og topmødet i Paris – 1972:

Mansholst-manifestet er den første begivenhed af en række *critical junctures*, som satte miljøet på dagsordenen i 1970'erne. Den *critical juncture*, som var baggrunden for denne udvikling, kan argumenteres at være udgivelsen af rapporten "Limits to growth" (Meadows et. al., 1972). Rapporten var central for den efterfølgende institutionelle udvikling og konklusionen heri var som følger:

"it has led us to one conclusion that appears to be justified under all the assumptions we have tested so far. The basic behavior mode of the world system is exponential growth of population and capital, followed by collapse." (Ibid.; 142).

"Taking no action to solve these problems is equivalent to taking strong action. Every day of continued exponential growth brings the world system closer to the ultimate limits to that growth. A decision to do nothing is a decision to increase the risk of collapse" (Ibid.; 183).

² **PPP-Paradigmet:** (*Polluter pays principle*-paradigmet)

Paradigmets logikker bygger på afgifter og princippet at forurenere betaler. Paradigmet logikker står ikke i kontrast til vækst-paradigmet, det det også har en tiltro til markedets selvregulerende mekanismer.

PPP begrebet blev første gang fremlagt af OECD i 1972 og defineres som følger: *"The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources (...). This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state."* (OECD, 1972). Se tabel 1 (side 93) for yderligere oversigt over PPP-paradigmet logikker og kendetegn.

³ **Bæredygtigheds-paradigmet:**

Står i direkte kontrast til Vækst-paradigmet. Paradigmets logikker vægter miljøet højest, og bygger på en strukturel kritik af bl.a. vækst begrebet. Paradigmet har hverken tillid til det frie marked, eller miljø regulering som midler til løsning af miljøproblemerne. Miljøproblemerne er strukturelle. Bæredygtigheds-paradigmet bliver ikke traktatbundet i denne periode, men paradigmets logikker bliver grundlagt i EU regi, ved Mansholts-manifestet. Se tabel 1 (side 93) for yderligere oversigt over bæredygtigheds-paradigmet logikkens kendetegn.

Rapporten havde ikke direkte indflydelse på EU's institutioner, men havde en indirekte indflydelse og Mansholt bruger bl.a. rapporten, som baggrunden for hans manifest. (Mansholt, 1972; 2) Mansholt-manifestet er vigtigt af to grunde. For det første grundlægger manifestet de første tanker angående et bæredygtig EU, hvilket er grundlaget for bæredygtigheds-paradigme. For det andet repræsenterer manifestet og topmødet i Paris, de første miljømæssige politiske bevægelser i EU. Disse to begivenheder repræsenterede begyndelsen til en periode i EU med øget fokus på miljøproblemerne. Manifestet var skrevet af den daværende landbrugskommissær og tiltrædende præsident for kommissionen, Sicco Mansholt. Det var kendetegnet ved en gennemgående systemkritik, som stillede spørgsmål ved de almene institutionelle forestillinger omkring vækst og opnåelsen heraf. Den manglende tillid til vækst-paradigmets logikker var gennemgående:

“It is clear that tomorrow’s society cannot be concentrated on growth, at least not as far as material goods are concerned.” (Ibid.; 5)

Kritikken byggede på en manglende tiltro til dét økonomiske system, som var fundament for EU. Problemet var strukturelt og de politiske forsøg på at løse dem, var blot symptombehandling. (Ibid.; 2) Mansholt identificerede fundamentale problemstillinger ved vækst-paradigmets logikker og påpegede grundlæggende miljøudfordringer ved befolkningsvæksten, fødevarereproduktionen, industrialiseringen, generel forurening og forbruget af naturens ressourcer etc. (Ibid.) Disse problematiseringer trækker tråde til nutiden, fremhævet ved Tim Jackson (Jackson, 2009) og Herman Daly (Daly, 1973/1996). Især 2 af manifestets fokuspunkter er interessante. Hans argumentation byggede på en miljøforståelse, der ligger op af *Ehrlich-ligningens* forståelse af, hvad der skaber ustabilitet i miljøet. I denne sammenhæng problematiserede han faktor P (population). Han mener ikke, at denne faktor er uden for politisk rækkevidde og konkret argumenterer han bl.a. for et indgreb i den økonomiske støtte til store familier. Hans mest centrale kritik er dog rettet mod den politiske orientering mod økonomisk vækst. Kritikken konkretiseres i følgende citat:

” To begin with we should stop directing our economic system to the search for maximum growth and to constant increase in the gross national product. A suggestion would be to replace the GNP by gross national utility. (It remains to be seen whether this utility can be quantified.) (...). We would do well to examine how we could help in establishing an economic system which is no longer based on maximum growth per inhabitant. “ (Mansholt, 1972; 5)

Kritikken sætter spørgsmålstegn ved den institutionelle kerne i EU samarbejdet ved at betvivle noget så fundamentalt som BNP, som målestok for velstand. At Mansholt-manifestet kan anses som en *critical junkture*, har fundament i fire overvejelser. For det første har Mansholts position, som kommende præsident for kommissionen, en politisk vægt bag sig. For det andet var årene efter manifestet kendetegnet ved flere politiske bevægelser i form af den første miljøhandlingsplan i EU, oprettelsen af de første grønne partier i EU-parlamentet og vedtagelsen af de første direktiver angående beskyttelse af miljøet (Kelstrup et. al, 2012; 164). For det tredje grundlagde manifestet flere af de logikker, som blev fundamentet i Bæredygtigheds-paradigmet. For det fjerde argumenterer Mansholt for, at EU skulle være et forgangsland indenfor miljøområdet, som det forklares:

“If Europe pursues a clearcut policy, it will be in a better position to impose a policy on the rest of the world (...). If Europe does not adopt a clear policy, but allows itself to be towed along in the wake of events and forgoes all initiatives, I feel that the cause is lost, for in my opinion the United States has not the necessary political force to steer the world towards the solution of this great problem. The United States is on the downgrade and we will have extreme difficulty in saving it from total collapse. The conclusion is that Europe has a task to fulfil.” (Mansholt, 1972; 3)

Citatet er interessant, da EU i den efterfølgende periode fulgte denne strategi. Konklusionen er derfor, at Mansholts-manifestet repræsenterede et spor, der peger i en mere miljøorienteret retning. Manifestet var ikke nødvendigvis den enestående *critical junkture*, som ændrede EU's institutioner, men en del af flere begivenheder, som tilsammen resulterede i de miljøhensyn, som blev indskrevet i Fællesakten. Samtidig var manifestet det første af en række opgør med vækstparadigmets logikker i EU regi.

Mansholts dagsorden blev yderligere styrket ved ministertopmødet i Paris i oktober 1972. Det interessante ved dette var, at den officielle udtalelse fra topmødet var præget af flere af de problemstillinger, som Mansholt havde fremført i sit manifest. Følgende blev fremsat:

“Economic expansion is not an end in itself. (...) It should result in an improvement in the quality of life as well as in standards of living. As befits the genius of Europe, particular attention will be given (...) to protecting the environment, so that progress may really be put at the service of mankind.” (Ministerrådet, 1972; 15-16)

Citatet er centralt, da første linje står i direkte kontrast til flere af de retningslinjer, som kendetegner EU's hidtidige tilgang til økonomiske vækst. Kontrasten mellem det traktatbundne institutionelle grundlag i EU og den politiske dagsorden, fremstod altså tydeligt i 1970erne.

Første, anden og tredje miljøhandlingsplan fra EU – 1973, 1977, 1983 (EAP1, EAP2, EAP3):

EU's første miljøhandlingsprogram blev udarbejdet i 1973. Det var relativt ambitiøst, set i forhold til sin samtid. Miljøhandlingsprogrammet symboliserede ikke nogen juridisk institutionel udvikling, men illustrerede en politisk bevægelse indenfor miljøområdet. Dette skyldtes, at det første miljøhandlingsprogram var et nybrud, da EU ikke tidligere havde udarbejdet handlingsprogrammer i forhold til miljøet. Baggrunden for dette tiltag var en direkte konsekvens af ministertopmødet i Paris, som følgende citat tydeliggør:

“The Heads of State and Government stressed the value of a Community environment policy. They are therefore requesting the Community Institutions to draw up an action programme with a precise schedule before 31 July 1973.” (Ibid.; 20)

Det første handlingsprogram peger i retning af en institutionel *layering* og *drift* i forhold til henholdsvis de nye og de traditionelle institutionelle logikker i EU. EAP1 indledes med, at udvide forståelsen af EU's generelle formål og udvide artikel 2 i det daværende traktatgrundlag til også at have et miljømæssigt formål. Som tidligere nævnt beskriver artikel 2, at formålet med EU var en vedvarende forbedring af livsvilkårene for unionens borgere. I Rom-traktaten blev midlet hertil antaget at være økonomisk vækst. Dette faktum sættes der spørgsmålstegn i EAP1, via en mere nuanceret forståelse af begreberne levestandard og livskvalitet. Som det forklares:

“The aim of a Community environment policy is to improve the setting and quality of life, and the surroundings and living conditions of the peoples of the Community. It must help to bring expansion into the service of man by procuring for him an environment providing the best conditions of life, and reconcile this expansion with the increasingly imperative need to preserve the natural environment.” (EAP1, 1973; 5)

Citatet peger i retning af, at en institutionel *layering* hvor miljøorientering vinder frem. Midlerne til at opnå disse miljømæssige mål er kendetegnet ved forebyggelse gennem afgifter, rationel brug af naturressourcer, inkorporering af miljøhensyn i andre politiske tiltag og princippet om forurenere

betaler. (Ibid.; 7-8) Alt sammen politiske værktøjer som ikke tidligere var benyttet.

Handlingsprogrammet kan argumenteres som værende et idealistisk program, som er normativ i sine formuleringer, og samtidig kendetegnet ved PPP-paradigmet logikker. Programmet manglende dog konkrete tiltag og fremstod mere som et principprogram for PPP-paradigmet. (Ibid., 1973)

EAP1 stødte dog hurtigt ind i en institutionel mur og det viste sig, at virkeligheden lå langt fra idealet, da der i perioden 1973-1976, rent juridisk ikke blev vedtaget nogen miljøregulering. Denne udvikling var de første tegn på de generelle institutionelle udviklingsprocesser, som kendetegner miljøpolitikken i EU's institutioner. Processen kan bedst forklares som en institutionel *dobbelt bevægelse*, hvor en miljøorienteret dagsorden, relativt hurtigt møder udfordringer i forhold til inkorporering af målsætningerne i lovgivningen. Dette bevirker at disse miljøorienteret opblomstringer har en tendens til at løbe ud i sandet.

Denne proces var også kendetegnede for perioden 1977-1981 og EAP2. Overordnet var EAP2 en udvidelse af EAP1. I kontrast til perioden 1973-1976 var denne periode kendetegnet ved vedtagelsen af reel lovgivning på miljøområdet, henholdsvis direktiv 79/409 og direktiv 80/778, som varetager beskyttelsen af vilde fugle og kvaliteten af drikkevandet.

Trods dette oplevede EAP2 en faldende opbakning set i forhold til EAP1. Forklaringen herpå skal findes i den historiske kontekst. Ved vedtagelsen af EAP1 var den politiske dagsorden præget af miljøudfordringerne både i FN⁴, i videnskabelige kredse (Meadows et. al, 1972, Daly, 1973) og i EU (Mansholt, 1972). Samtidig medvirkede den arabisk-israelske krig i 1973 til, at EU oplevede problemer med forsyningen af olie i årene efter EAP1. Disse faktorer medvirkede til et øget offentligt og politisk fokus på miljømæssige udfordringerne, grundet den øgede eksponering. Dette styrkede EAP1's gennemslagskraft. Eksterne faktorer kan også forklare, hvorfor entusiasmen faldt ved EAP2. I denne periode var EU plaget af flere økonomiske problemer, hvilket bevirkede at den institutionelle prioritering af økonomiske hensyn fremfor miljømæssige hensyn kom til udtryk. Som det forklares i en evaluering af EAP1 og EAP2:

“The evaluation of the practical success of this first period of environmental policy making is, in general, relatively critical. Initial enthusiasm declined considerably during the periods of economic recession (1975-1978, 1981-1983).“ (Hey, 2005; 19)

Det faktum, at økonomiske vanskeligheder svækkede den politiske indsats på miljøområdet, er netop

⁴ Se Bilag 1a

et eksempel på, at vækst-paradigmet stadig vægtede højst rent institutionelt. Den indledningsvise entusiasme for EAP1 var slået tilbage, i det der kan betegnes som en modreaktion, til fordel for de traditionelle institutionelle logikker.

Det tredje handlingsprogram repræsenterede et skifte i forhold til de tidligere handlingsprogrammer. EAP3 havde fokus på markedet, og hvordan miljøhensyn kunne inddrages uden at skævvride det frie marked og konkurrencen imellem de forskellige medlemslande. Som det forklares:

“the central concern was that, as a result of very divergent national policies disparities would arise capable of affecting the proper functioning of the common market.” (EAP3, 1982; 4)

EAP3 repræsenterede derfor et skifte i handlingsprogrammernes tilgang til miljøspørgsmålene. Hvor EAP1 og EAP2 var kendetegnet ved en idealistiske tilgang til miljøudfordringerne, så var EAP3 langt mere pragmatisk. Det kan argumenteres for, at den indledende optimisme blev udskiftet med realisme, grundet de økonomiske udfordringer. Dette var ikke nødvendigvis et skridt tilbage, men EAP3 var ikke så ambitiøs, som dens forgængere. Dette illustreres i følgende citat:

“At a time when the economic situation of the Community and of the Member States continues to worsen, the question arises as to whether or not the Community environment policy should be modified. (...) However, environment policy is a structural policy which must be carried out without regard to the short-term fluctuations in cyclical conditions, in order to prevent natural resources from being seriously despoiled and to ensure that future development potential is not sacrificed.” (Ibid.; 5)

Konklusionen fra kommissionen var, at miljøproblemerne var et strukturelt problem, som skulle løses. Men vækstparadigmets dominans tydeliggøres ved, at det økonomiske tvivlsspørgsmål blev fremhævet selv i et miljøhandlingsprogram, som burde fokusere på miljøet. Hele processen i forhold til EAP1-3 peger som sagt i retning af en *dobbelt bevægelse*. Den institutionelle udvikling ved EAP1 skete i et tempo som, i kombination med økonomiske udfordringer, medvirkede en modreaktion. Dette resulterede i et EAP3, hvor udviklingen var stagneret og den indledende optimisme var væk, til fordel for en tilbagevenden til de traditionelle institutioner og en langsom *layering*.

Fællesakten – 1986:

Fællesakten anses ofte som en milepæl indenfor europæisk miljøpolitik. Dette skyldes, tilføjelsen af et separat kapitel angående beskyttelse af miljøet (jf. afsnit VII, artikel 130 R, S og T). Denne udvikling kommer dog ikke til udtryk i præamblen. Fællesakten hovedformål var ikke bundet i miljøhensyn, men til en institutionel ekspansion af den økonomiske og monetære union.

(Fællesakten, 1986; 3)

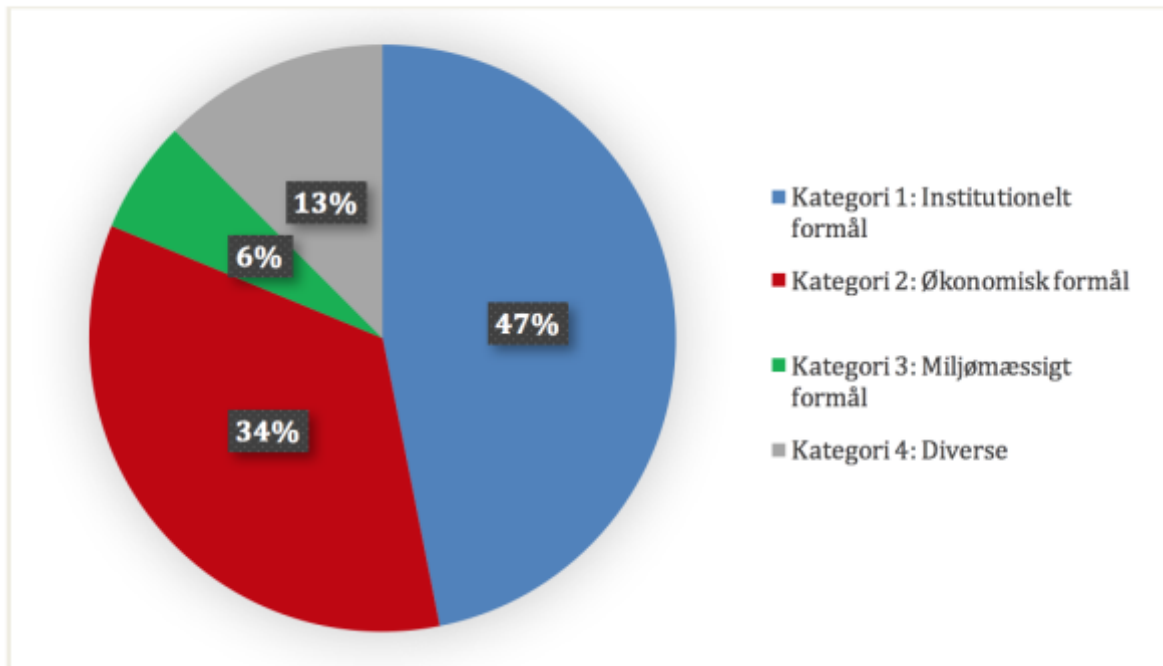
Traktaten tydeliggør den dualisme, som er kendetegnede for den europæiske politik i perioden 1967 til 1986. På den ene side ønskede man en grøn profil og et opgør med væksten (jf. Mansholt, EAP 1) og på den anden side ønskede man økonomisk vækst, som fundament for EU. Denne tvetydighed er illustreret i følgende citat, som er en del af den officielle udtalelse fra Paris topmødet:

“The Member States have resolved to strengthen the community by forming an Economic and Monetary Union, as a token of stability and growth, as the indispensable basis of their social progress and as a remedy for regional disparities; (...) In the European spirit attention will be paid to non-material values and the wealth and to protection of the environment so that progress shall serve mankind” (Ministerrådet, 1972; 15-16)

Dette er paradoksalt. Man ønsker økonomisk vækst for at sikre velstand, men lægger samtidig vægt på, at velstand ikke er materiel. Dette illustrerer det institutionelle opgør, som var kendetegnede for perioden. PPP-paradigmets og bæredygtigheds-paradigmet havde vundet indpas i EU, men institutionerne var stadig domineret af vækst-paradigmet og den *stiafhængighed*, som leder tilbage til Rom- og Paris-traktaterne. Med andre ord ville man gerne italesætte de miljømæssige problemstillinger, men institutionelt var det forudbestemt, at økonomisk vækst var vigtigere end miljøet. Denne tvetydighed tydeliggøres yderligere ved det faktum, at på trods af, at den økonomiske vækst blev udråbt som kilden til de miljømæssige problemer, så var det netop denne faktor, som var kriteriet for, om Fællesakten var en succes. Dette blev tydeliggjort i Cecchinirapporten, hvor fællesakten blev fremført som en succes, grundet at traktaten havde bevirket en ekspansion af BNP på 4,25-6,50 procent (Kelstrup et. al, 2012; 67). Et kriterie som uden tvivl var positivt for økonomien, men negativt for miljøet.

Denne dobbelthed kendetegnede Fællesakten som helhed. Dette illustreres også i nedenstående figur.

Figur 22: Fællesakten - artiklernes formål



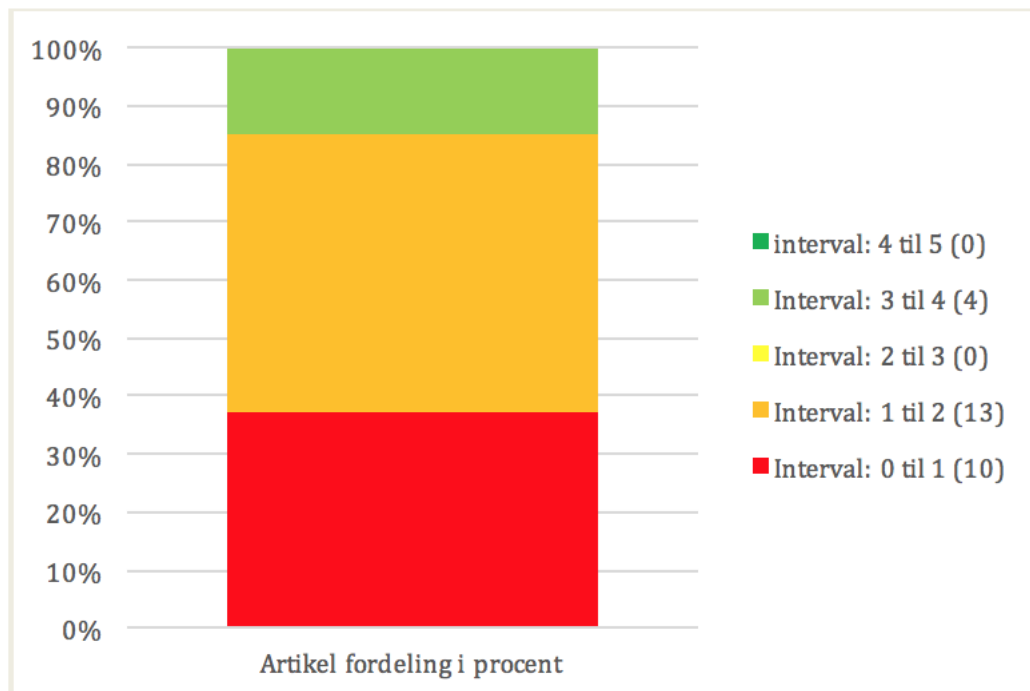
Figuren tydeliggør en overvægt i artikler, som har et økonomisk formål, set i forhold til artiklerne i kategori 3. Trods dette kan traktaten vurderes som et fremskridt for de miljøorienterede institutionelle paradigmer. Dette vurderes med baggrund i det nye miljø underafsnit og artikel 130 R:

”Fællesskabet virke på miljøområdet har til formål:

- *at bevare, beskytte og forbedre kvaliteten af miljø*
- *at bidrage til beskyttelse af menneskers sundhed,*
- *at sikre, at naturens ressourcer udnyttes forsigtigt og fornuftigt.”* (Fællesakten, 1986; 12)

Denne artikel repræsenterer resultatet af den politiske udvikling, som kendetegnede 1970'erne. Trods dette tydeliggør indholdet af artiklerne i kategori 2 og 3, et stadigt økonomisk fokus.

Figur 23: Fællesakten - Indekseringen af artikler i kategori 2 og 3 (27)



Trods inddragelsen af miljøhensyn, så var de økonomiske logikker ikke blevet negligeret i Fællesakten. Der var en klar overvægt af nytilkomne artikler, som havde et økonomisk formål og flere af disse var reelt uden miljøhensyn. En komparativ analyse af figur 23 og figur 17 kunne tolkes som, at udviklingen pegede i retning af en øget økonomisk orienteret vægtning grundet den procentvise fordeling af artiklerne i kategori 2 og 3. Dette er dog ikke tilfældet. De tiltag som kendetegner Fællesaktens miljøorienterede artikler var mere centrale i forhold til artiklerne i Euratom-traktaten. Dette skyldes, at artiklerne i Fællesakten i højere grad pegede i retning af strukturelle ændringer, hvor artiklerne i Euratom var kendetegnet ved symptombehandling. Fællesakten repræsenterede derfor en institutionel udvikling i retning af en mere miljøorienteret og bæredygtig europæisk økonomi.

I forlængelse heraf er der en ændring, som ikke er direkte koblet til miljøhensyn, men alligevel er relevant. Ændringen som supplerede artikel 100 med 100A og bevirkede, at Ministerrådet havde mulighed for at fjerne hindringer for det frie marked ved kvalificeret flertal. Dette er relevant, i et fremadrettet perspektiv, i forhold til varetagelse af miljøtiltag i EU. Det skyldes, at medlemslandene hurtigt positionerede sig i forhold til miljøspørgsmålet. Hvor Danmark, Tyskland og Holland ofte vægtede miljøhensyn højt, så var lande som England, Italien, Spanien og Portugal ofte imod

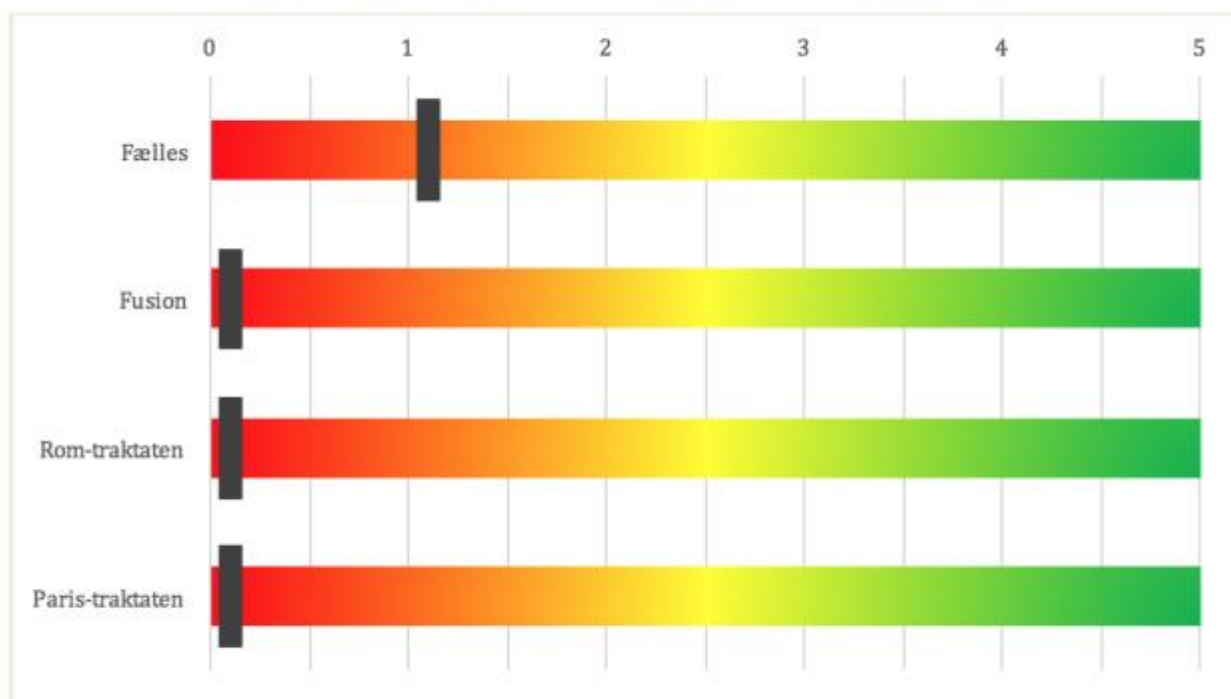
sådanne hensyn. Ændringerne i artikel 100A medførte, at England og de sydeuropæiske lande havde et blokerende mindretal, hvilket ikke var tilfældet for de mere miljøorienteret medlemslande. Dette styrkede i en periode ministerrådets muligheder for, at fjerne hindringer for et frit marked og samtidig besværliggjorde det vedtagelsen af eventuelle miljøafgifter. (Boye et. al., 1998; 14) Dette ændrede sig ved udvidelsen i 1995 og i 2004, hvilket er relevant i forhold til de kommende afsnit. Efter Fællesakten havde miljøtiltag, normalt grundlag i artikel 130S. Ved vedtagelser via artikel 130S var en harmonisering, ikke tvungen, hvilket bevirkede at ambitiøse lande kunne gå forrest på flere miljøområdet. Problematikken lå i, at flere miljødirektiver blev vedtaget under artikel 100A, som havde krav om harmonisering. Baggrunden for at vedtage gennem artikel 100A byggede på ønsket om en totalharmonisering af det indre marked, hvilket 130S ikke nødvendigvis ville medføre. (Ibid.; 16) Dette skabte udfordringer for de miljøorienterede medlemslandene, da de ikke kunne være progressive, grundet harmoniseringskravet i artikel 100A. Dette har med stor sandsynlighed svækket medlemslandenes mulighed for at være progressive og lovgive om miljøet nationalt, og er et tydeligt eksempel på, hvordan det frie marked blev prioriteret over miljøet.

Sammenfatning:

Perioden 1967-1987 var kendetegnet ved flere brydninger i forhold til miljøpolitikken. Dette var især tilfældet i de tidlige 1970'ere, hvor flere eksterne og interne faktorer ændrede den politiske dagsorden. Disse begivenheder kan alle kendetegnes som *critical junctures*, som i kombination bevirkede den udvikling, som skete i EU's institutioner. Trods dette er perioden hovedsagligt kendetegnet ved en *dobbelt bevægelse*. Institutionernes robusthed og mange års *increasing return* bevirkede, at EAP1 og 2 ikke øjeblikkeligt ændrede de institutionelle rammer. Trods den miljøorienteret udvikling, var vægtningen af de økonomiske hensyn tydelige i slutningen af 1970'erne, hvor økonomisk recession medvirkede til en nedprioritering af miljøhensynene og stagnerende udviklingen. Perioden er samtidig kendetegnet ved en institutionel *layering*, da forståelsen af miljøproblemerne blev institutionaliseret, men den generelle institutionelle struktur forblev vækstorienteret.

Denne udvikling og dobbelthed kendetegnede også Fællesakten, som introducerede miljøhensyn, men i højere grad prioriterede et ekspanderende frit marked, med henblik på at opnå økonomisk vækst. Dette medvirkede til, at traktaten og den tilhørende periode, var kendetegnet ved en styrkelse af vækst-paradigmets logikker, dog med inddragelse af flere miljøhensyn, set i forhold til de tidligere traktater. Netop denne overvejelse kendetegner indekseringen af traktaten.

Figur 24: Vægtning - Fællesakten og perioden (1965-1986)



Info 3: Venstre (rødt område) = økonomisk vægtning, Højre (grønt område) = miljømæssig vægtning, (jf. figur 6)

Kontrasten mellem de økonomiske hensyn og EAP1 kan argumenteres som værende så markante, at udviklingen pegede i retning af en institutionel *displacement*. Dette blev dog ikke resultatet, da den institutionelle modreaktion betød, at fokus blev at sammentænke økonomisk vækst med miljøhensyn, illustreret ved EAP3. Derfor er udviklingen i højere grad kendetegnet ved *layering*, altså en gradvis udvikling og ikke en decideret institutionel udskiftning. Alt i alt tydeliggjorde perioden den institutionelle robusthed og *stiafhængighed*, som var kendetegnende for vækstparadigmets position i EU.

Maastricht-traktaten - perioden 1986-1992:

Perioden 1986-1992 og Maastricht-traktaten var kendetegnet ved et øget fokus på begrebet bæredygtighed. Samtidig opstod der en intern kamp i EU, i forhold til ønsket om at styrke det frie marked, og ønsket om at vedtage miljørestriktioner.

EAP4 og Brundtland rapporten: vores fælles fremtid – 1987:

EAP4 stemmer meget overens med den udvikling, som begyndte med EAP3. Fokus var på en integration af miljøhensyn i de eksisterende institutioner. De miljøorienterede logikker havde vundet indpas i EU, hvilket tydeliggøres i følgende citat:

”Det anfægtes ikke længere for alvor, at miljøbeskyttelsen har en central rolle at spille i Fællesskabets politik som helhed, og at den må tages i betragtning som en grundlæggende faktor, når der træffes økonomiske afgørelser.” (EAP4, 1987; 6)

Trods dette var miljøhensyn sjældent institutionelt selvstændigt. Miljøhensynet beskrives ofte i forlængelse af målsætninger om økonomisk vækst, altså en fodnote til den økonomiske politik.

Dette ændrede sig i 1987, hvor bæredygtigheds-paradigmets logikker vandt frem. Hvor EAP4 repræsenterede PPP-paradigmets logikker, så ændrede EU's tilgang til miljøpolitik sig markant i slutningen af 1980'erne. Denne udvikling har baggrund i fire faktorer, som i større eller mindre grad har medvirket til de institutionelle ændringer, som kendetegnede perioden. Flere kan kobles direkte til Mansholts-manifest. Faktorerne er:

1. Den stigende trussel fra klimaforandringer og den manglende globale bæredygtighed
2. EU's ønske om at fremstå som en global leder på den internationale scene
3. Den stigende opbakning angående brugen af økonomiske instrumenter i det indre marked
4. En generel opblomstring af pro-økologiske organisationer. (Hey, 2005)

Alle punkter kan argumenteres som værende forklarende i forhold til det institutionelle spor som kendetegnede EU i denne periode og efterfølgende.

Den første punkt kan argumenteres at være en ekstern *critical junkture*. Det faktum, at miljøkonsekvenserne af den ekspanderende økonomiske vækst og industrialiseringen, nu kunne observeres i naturen var centralt.

I denne sammenhæng er Brundtland-rapporten relevant. På trods af at rapporten fokuserer på løsninger, bliver flere begivenheder nævnt for at sætte problemerne i perspektiv. Heriblandt tørke i Afrika, udslip af pesticider i Indien, kemikalie forurening i Europa eller urent drikkevand i ulandene. Alle peger i retningen af den ekspanderende økonomi. Følgende citat opsummerer:

“Over the past few decades, life-threatening environmental concerns have surfaced in the developing world.” (WCED, 1987; 14)

Brundtland-rapporten havde ikke en direkte politisk indflydelse i EU regi, men var en af de vigtigste rapporter, i forhold til italesættelsen af bæredygtighedsbegrebet. Rapporten var med til at sætte vækst dilemmaet på dagsordenen. Rapporten var i princippet en gengivelse af mange af de pointer, som Mansholt og andre fremførte i 1972. Trods dette havde rapporten en gennemslagskraft, som sjældent var set tidligere. Kombinationen af respekterede forskere og grundige videnskabelige undersøgelser af den kausale kobling mellem samfundets udvikling og presset på miljøet, gav rapporten sin gennemslagskraft. Samtidig var rapporten ikke ultimativ i sine krav men argumenterede for, at flere i-lande havde en økonomisk vækst, som ikke var økologisk bæredygtig. De var derfor nødsaget til at ændre denne udvikling. Udover dette, så var fokus ikke på problemerne, men på løsningerne. Som følgende citat illustrerer:

“Our report, (...), is not a prediction of ever increasing environmental decay, poverty, and hardship in an ever more polluted world among ever decreasing resources. We see instead the possibility for a new era of economic growth, one that must be based on policies that sustain and expand the environmental resource base. And we believe such growth to be absolutely essential to relieve the great poverty that is deepening in much of the developing world.” (Ibid.; 11)

Rapporten var med til at styrke den politiske dagorden angående bæredygtighed, som allerede var tilstede i EU. Den styrkede bæredygtigheds-paradigmet, hvilket blev tydeliggjort ved, at bæredygtighed blev skrevet ind i EU's traktatgrundlag ved Maastricht-traktatens artikel 2, som forklare EU's formål som følger:

”at fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet, en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater” (Maastricht-traktaten, 1992; 11)

Med andre ord, bliver bæredygtighed et centralt formål for EU.

I forhold til punkt 2 i ovenstående skitsering af mulige baggrunde for EU's øgede miljøfokus, kan udviklingen have fundament i EU's ønske om at definere sig selv som en global leder. Argumentet har baggrund i, at fiaskoen i Jugoslavien i 1991 betød, at EU ønskede et politisk område, hvor de kunne fremstå som en samlet og stærk international aktør. Her var miljøudfordringerne en oplagt mulighed. (Kelstrup et. al., 2012; 69) Punkt 3 og 4 kendetegnes ikke ved decideret *critical*

junkturer, men er i højere grad en generel politisk udvikling, som antageligt var en konsekvens af udviklingen beskrevet i punkt 1 og 2. Alt dette bevirkede, at miljøregulering var nemme af få vedtaget rent institutionelt.

Oprettelse af the European Environment Agency (EEA) – 1990:

Det øgede fokus på miljøet kom også til udtryk i EU's institutioner, hvor der blev oprettet agenturer og lignede, som havde fokus på miljøområdet. Oprettelse af EEA er et eksempel på, hvordan miljødagsordenen langsomt vandt institutionelt indpas. Denne oprettelse kan anses som et konkret tegn på den institutionelle *layering* som kendetegnede EU. Denne udvikling illustreres yderligere ved dommen om rammedirektivet i 1993. Denne principielle dom, omkring affald som en vare, var med til at sikre at miljøhensyn institutionelt blev mere uafhængigt af det frie marked. I forhold til bæredygtigheds-paradigmet var det vigtigt, da dommen (modsat Vallonia-dommen i 1992 (Boye et. al., 1998; 17)), fastslog, at affald ikke nødvendigvis skulle anses som en vare. Dette betød, at affald ikke indgik under artikel 100A, men 130S, og dermed var der ikke krav om harmonisering. Dette gav ambitiøse medlemslande mulighed for at være progressive på miljøområdet, da 130S var et minimums direktiv og derfor ikke opsatte restriktioner i forhold til nationale afgifter på miljøet. (Ibid.) Denne udvikling styrkede yderligere miljøets separation fra det frie marked.

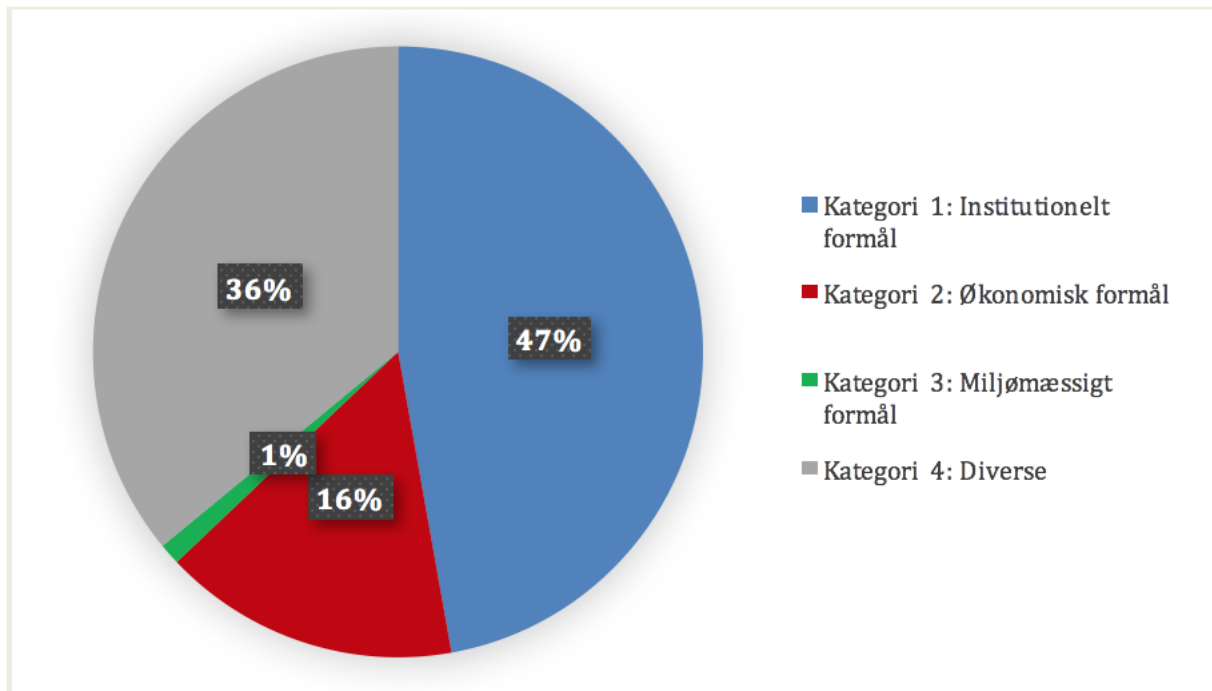
Maastricht-traktaten - 1992:

Som det var tilfældet med Fællesakten, så var Maastricht-traktaten kendetegnet ved en tvetydighed i forhold til den institutionelle udvikling. De miljømæssige hensyn kom til udtryk ved tilføjelsen af begrebet *bæredygtighed* i artikel 2 og blev yderligere tydeliggjort i traktatens præambel, hvor miljøbeskyttelse nu blev inddraget, i forlængelse af ønsket om økonomisk fremskridt. Formålet beskrives som:

”at fremme økonomiske og sociale fremskridt for deres folk som led i gennemførelsen af det indre marked samt i tilvejebringelsen af øget samhørighed og miljøbeskyttelse” (Maastricht-traktaten, 1992; 4)

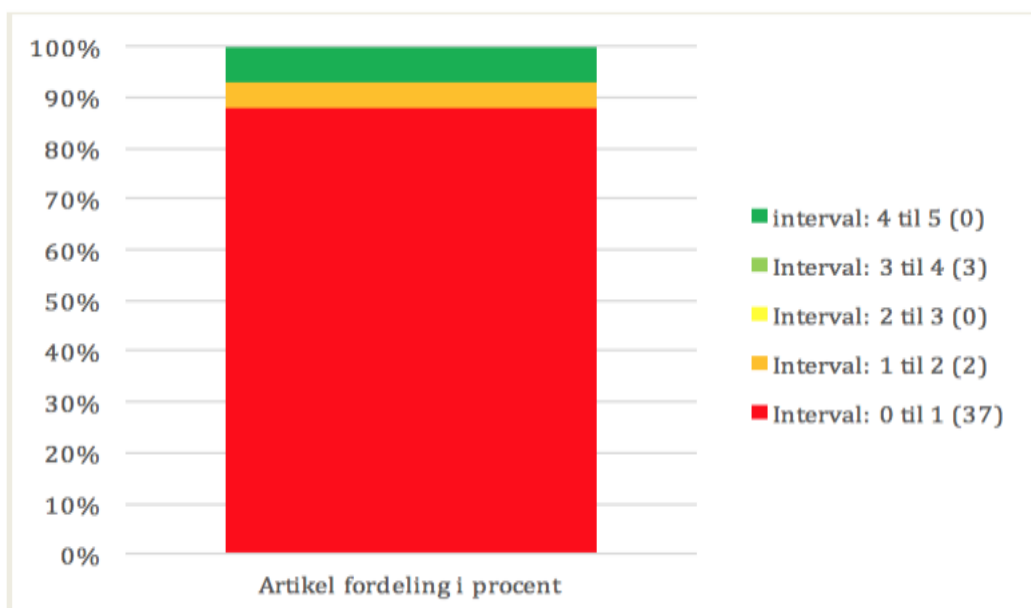
Dette var dog ikke nogen markant ændring rent institutionelt. Rent kvantitativ er Maastricht-traktaten heller ikke kendetegnet ved en markant forøgelse af antallet af artikler, som har et miljømæssigt formål.

Figur 25: Maastricht-traktaten - artiklernes formål



Den store vægtning af institutionelle og økonomiske artikler, skyldes henholdsvis styrkelsen af det retslige samarbejde og oprettelsen af den økonomiske og monetære union. Endvidere skyldes det store antal artikler i kategori 1 og 4, ønsket om at fastlægge retningslinjer i forhold til en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette resulterer i, at kun 1 % af de nye artikler havde et miljømæssigt formål. Indholdet i artiklerne i kategori 2 og 3 var heller ikke præget af miljøhensyn.

Figur 26: Maastricht-traktaten - Indeksering af artikler i kategori 2 og 3 (42)



De 42 artikler i kategori 2 og 3 havde generelt et økonomisk formål, og det er kun et fåtal af disse, som vurderes at inddrage miljøhensyn. Trods dette er de miljøorienterede tilføjelser til artikel 130 R-T markante. Det beskrives, at miljøhensynene skal inkorporeres uden hensyntagen til andre policy områder. Her et udsnit af tilføjelsen til artikel 130 R:

”Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau uden hensyntagen til de forskelligartede forhold som gør sig gældende i de forskellige områder i fællesskabet. (...) Kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker på andre områder.” (Ibid.; 58)

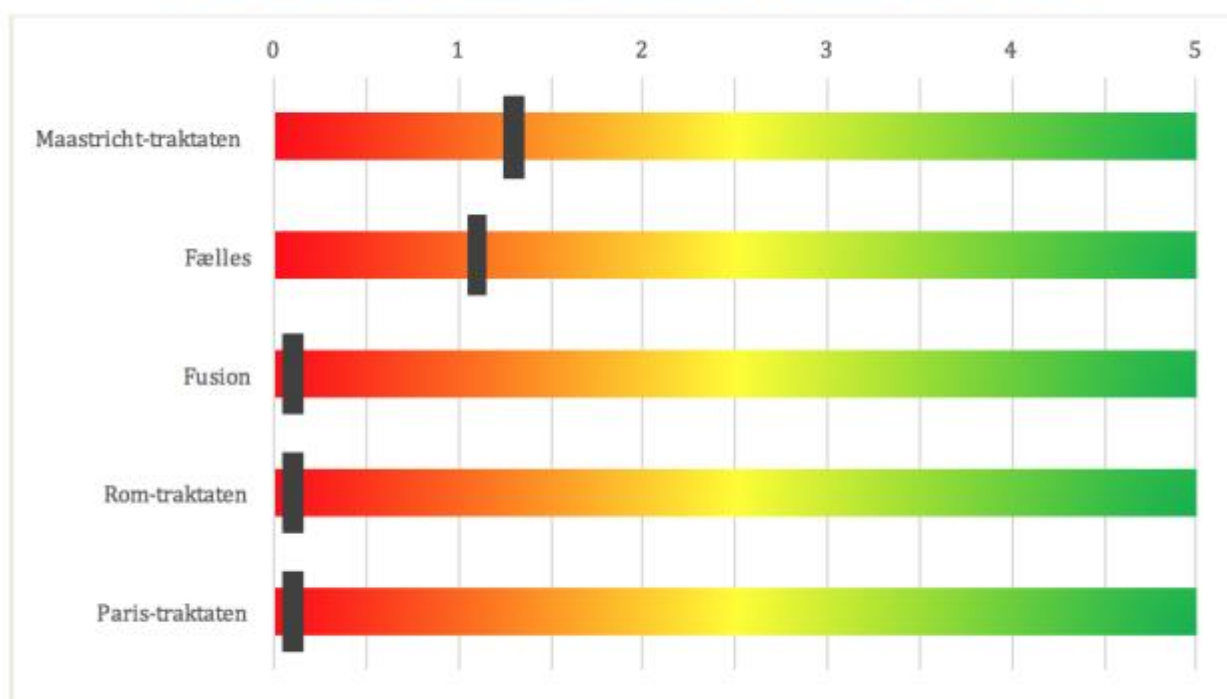
Formuleringen er relativ svag, og kan derfor være åben for fortolkning. Yderligere kan det være svært at anskueliggøre en universel forståelse af *et højt beskyttelsesniveau*, da dette ikke er yderligere konkretiseret. Desuden er det relevant at påpege, at trods det øgede fokus på bæredygtighed, så blev begrebet kun nævnt en gang i traktaten, i en tvetydig formulering der forinden fremhævede ønsket om økonomisk vækst. (Ibid.; 58) Dette bevirker, at Maastricht-traktaten generelt repræsenterer en institutionel vægtning af den økonomiske vækst. Maastricht-traktaten formår dermed ikke, at institutionalisere den politiske dagsorden, som har kendetegnet perioden op til vedtagelsen i 1992.

I forhold til den politiske proces var der en positiv udvikling. Dette skyldes, at Maastricht-traktaten gjorde det nemmer for medlemslandene at være progressive på miljøområdet. Dette har fundament i artikel 100A og 130S. Maastricht-traktaten vedtog, at det ikke længere var nødvendigt med enstemmighed i ministerrådet for vedtagelse af minimumsregler på miljøområdet (Artikel 130S). Dette blev ændret til flertalsafstemninger, hvilket gjorde det nemmere at vedtage miljørestriktioner via artikel 130S. Artikel 130 S havde som sagt ikke de harmoniseringskrav, som var tilfældet i 100A, hvilket forbedrede medlemslandenes muligheder for at være progressive (ibid., 59-60). Dette kan argumenteres at være den største institutionelle udvikling i Maastricht-traktaten på miljøområdet, da den separerede miljøhensyn fra de harmoniseringskrav, som havde begrænset flere medlemslande. Med andre ord en institutionel udvikling, der forbedrede mulighederne for en institutionel *layering/displacement* til fordel for de mere miljøorienterede institutionelle logikker. Miljøhensynet var ofte blevet begrænset af det indre markedes krav om harmonisering før Maastricht-traktaten, men ikke efter.

Sammenfatning:

Maastricht-traktaten og perioden 1986-1992 er svær at definere. Institutionelt peger figur 25 og 26 i retning af en styrkelse af de traditionelle institutionelle strukturer. *Stiafhængigheden* fra tidligere traktater var tydelig i flere af traktaternes artikler og vækstparadigmets logikker vægtede højt. Dette blev især tydeligt under de økonomiske udfordringer, som opstod i perioden op til 1993. Trods dette kan det argumenteres for, at flere eksterne begivenheder har påvirket de institutioner, som traditionelt har defineret EU. Politikerne stillede i højere grad spørgsmålstejn ved konsekvenserne af den økonomiske vækst, og flere miljøsyn blev inkorporeret i traktatgrundlaget, implicit og eksplicit. Perioden er derfor kendetegnet ved en yderligere institutionel udvikling, der grundet kontrasten mellem miljøsyn og økonomiske hensyn kunne kendetegnes som en *displacement*, til fordel for bæredygtighed-paradigmets logikker. Dette var dog en langsommelig proces og Maastricht-traktaten repræsenterede blot en lille forskydning af den institutionelle vægtning, som stadig var til fordel for vækst-paradigmet. Perioden var altså kendetegnet ved en institutionel kamp, hvor de økonomiske institutioners robusthed gjorde sig gældende, men hvor vækst-paradigmet oplevede et øget pres fra modstræbende institutionelle logikker. Derfor nedenstående indeksering.

Figur 27: Vægtning - Maastricht-traktaten og perioden (1986-1992)



Info 4: Venstre (rødt område) = økonomisk vægtning, Højre (grønt område) = miljømæssig vægtning, (jf. figur 6)

Amsterdam-traktaten – perioden 1992-1997

I perioden op til Amsterdam-traktatens vedtagelse var det tydeligt, at bæredygtigheds-paradigmets logikker havde indflydelse på den politiske dagsorden både i EU og internationalt. Begrebet bæredygtig udvikling vandt frem i diverse politiske fora, og oplevede stor bevågenhed både ved FN's miljø- og udviklingskonference i Rio⁵ og i EAP5.

EAP5: Towards Sustainability - 1993:

EAP5 repræsenterer et skifte i EU's tilgang til miljøproblemerne. Man bevæger sig fra PPP-paradigmets, til bæredygtigheds-paradigmets logikker. Fokus er på bæredygtig udvikling og EAP5 kendetegnes ved en mere strukturorienteret tilgang til problemerne. Dette bevirker, at EAP5 repræsenterer det første direkte opgør med vækst-paradigmets logikker i EU regi. EAP5 er et produkt af de alternative institutionelle forståelser, som har eksisteret parallelt med det dominerende vækst-paradigme. Endvidere kan det argumenteres for, at EAP5 repræsenterede et skifte i den institutionelle proces som hidtil havde kendetegnet den institutionelle udvikling. Hvor udviklingen indtil da havde været kendetegnet ved institutionel *layering*, så var erklæringerne i EAP5 i direkte kontrast til vækst-paradigmets logikker, hvilket medvirkede til at udviklingen efter 1993 i højere grad var kendetegnet ved institutionel *displacement*.

EAP5 satte spørgsmålstegn ved både vækst-paradigmet og PPP-paradigmets tilgange til miljøproblemerne. Som følgende citat tydeliggøre: *"the present approach and existing measures are not geared to deal with the expected growth"* (EAP5, 1993; 6)

I EAP5 var målsætningen mere ambitiøs. En bæredygtig udvikling skulle sikres gennem en strukturel ændring af EU og et opgør med de herskende institutionelle logikker. Som det beskrives:

1. *"since the reservoir of raw materials is finite, (...) consumption and use should be so managed as to facilitate or encourage optimum reuse and recycling, thereby avoiding wastage and preventing depletion of the natural resource stock;*
2. *Production and consumption of energy should be rationalized; and*
3. *Consumption and behavior patterns of society itself should be altered"* (Ibid.; 7)

Citatet står i direkte kontrast til de eksisterende institutionelle strukturer.

⁵ Se bilag 1b.

Først definerer punkt 1, en tilgang til produktion, hvor miljøhensyn vægter højere end økonomiske hensyn. Punkt 2 argumenterer for et rationaliseret brug af energi og udfordre antagelsen om, at energi blot er et middel til yderligere produktion. Dette står i direkte kontrast til formålet og den institutionelle logik, som kendetegnede Euratom-traktaten.

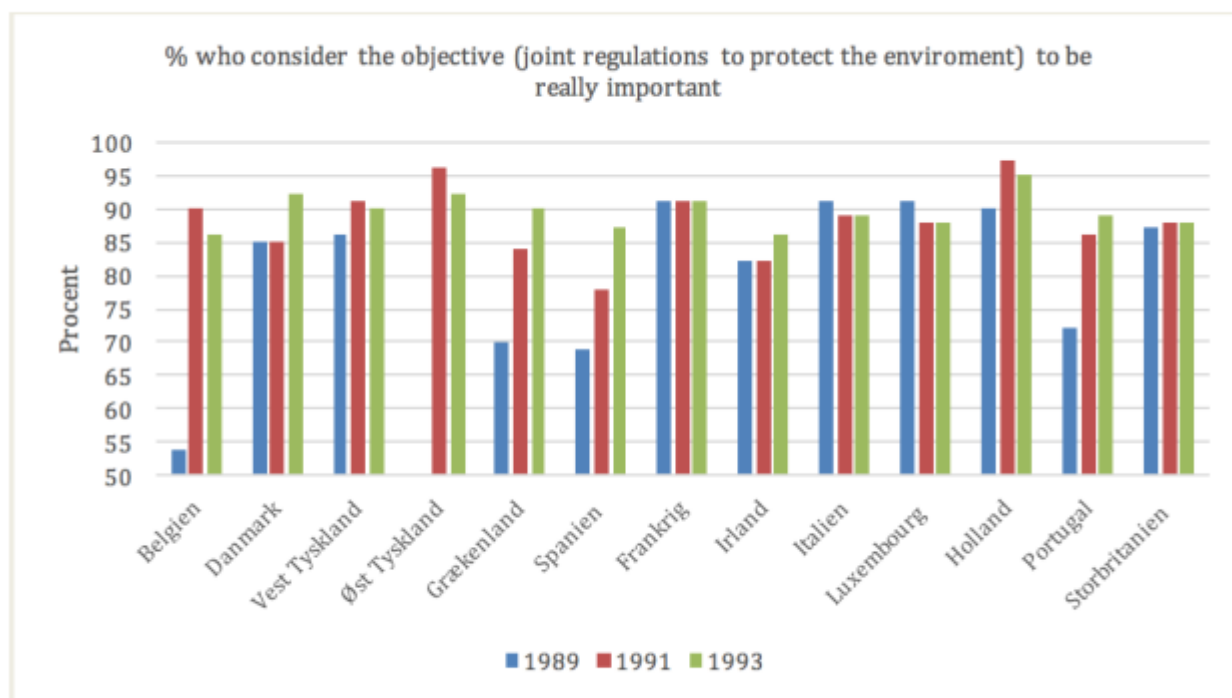
Punkt 3 er muligvis det mest centrale. Det lægger op til et opgør med selve fundamentet for vækstparadigmets institutionelle eksistens. EAP5 satte spørgsmålstegn ved antagelsen om, at økonomisk vækst var vejen til velstand og velfærd, hvilket principielt er fundamentet for EU's eksistensgrundlag og veldefineret i hver enkelt traktats hensigtserklæringer. Med andre ord lægges der op til et opgør med de logikker, som har defineret EU projektet siden 1951.

Baggrunden for denne udvikling kan vurderes at have fundament i de punkter, som er nævnt på side 61. Denne antagelse bygger på tre argumenter. For det første var klimaudfordringerne mere påtrængende end tidligere, hvilket også prægede EAP5 overordnet. For det andet, var der et større fokus på EU's internationale ansvar på miljøområdet. Ønsket om EU som en global leder på miljøområdet tydeliggøres af følgende citat:

"The Community and the Member States must increase their efforts to promote international action to protect the environment (...) In adopting and implementing this programme, the Community will be in a position to offer (...) leadership" (Ibid.)

Det tredje argument, har fundament i den større tilslutning fra EU's befolkning i forhold til inkorporering af miljøhensyn, både i forhold til lovgivningen, men også i forhold til den generelle institutionelle strukturændring, som EAP5 lægger op til. Dette tydeliggøres i figur 28 og 29.

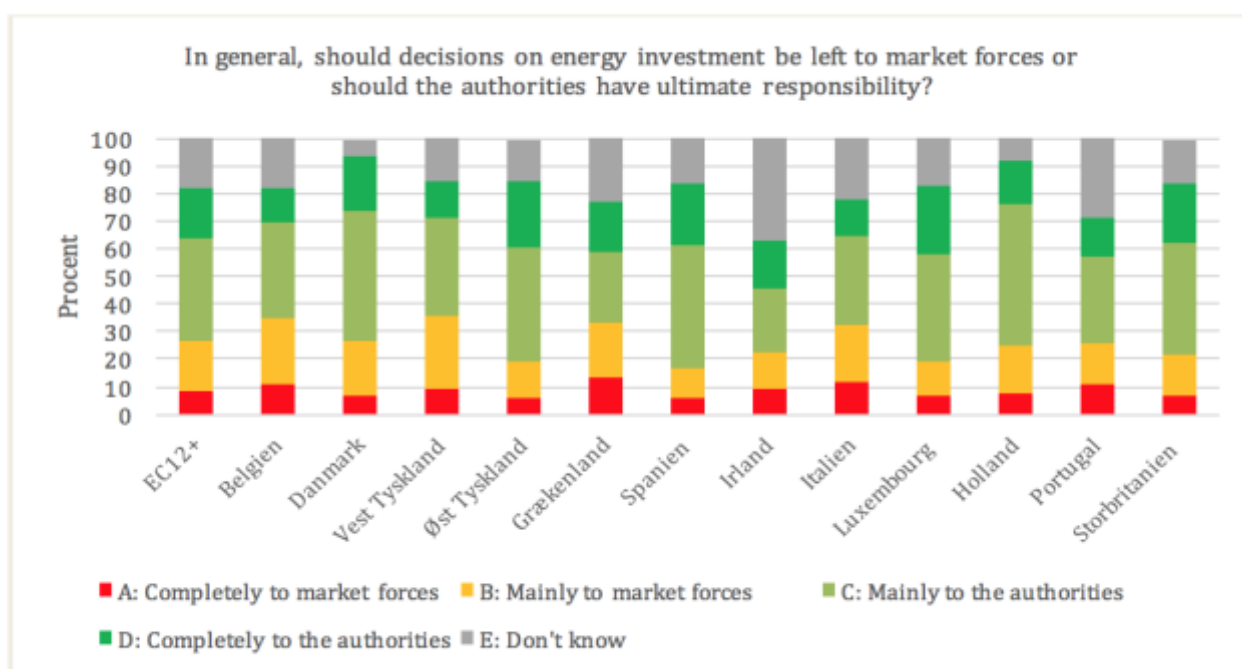
Figur 28: Ønsket om fælles bestemmelser i forhold til miljøbeskyttelse



Kilde 8: (Eurobarometer, 1993; 93), data bearbejdet i Excel

Figuren tydeliggør en generel stigning i procentdelen af europæiske borgere, som ønsker en fælles lovgivning, samt øget beskyttelse af miljøet. Samme tendens er gældende i forhold til graden af statsintervention.

Figur 29: Holdning til regulering af energisektoren, det frie marked kontra stats intervention



Kilde 9: (ibid.), data bearbejdet i Excel

Figuren peger i retning af en accept af statslig intervention, i forhold til at varetage de miljøhensyn, som markedet ikke selv kan regulere. EAP5 kan derfor argumenteres som værende et produkt af en udvikling, som pegede i retning af et opgør med forestillingen om, at økonomisk vækst er et ubetinget gode. I et europæisk perspektiv var det en kulmination på gentagne *critical junctures*, som især igennem 80'erne og starten af 90'erne havde skabt en alternativ logik, som stod i kontrast til det dominerende vækst-paradigme. EAP5 kan derfor argumenteres som værende en *critical juncture*, som ikke nødvendigvis oplevede øjeblikkelig institutionel indflydelse, men italesatte og styrkede en alternativ institutionel logik, som byggede på begrebet bæredygtig udvikling.

Københavnerkriterierne – 1993:

At EAP5 oplevede store udfordringer i forhold til at vinde institutionelt indpas tydeliggøres allerede ved vedtagelsen af københavnerkriterierne i 1993. Disse kriterier opstiller tre overordnede krav, som nye medlemslande skal opfylde for at blive medlem af EU. Københavnerkriterierne er tredelt og består af henholdsvis:

1. et politisk kriterium om stabile institutioner, demokrati, retsstat og respekt for menneskerettigheder
2. et økonomisk kriterium om en velfungerende markedsøkonomi
3. et kriterium om overtagelse af EU's traktatgrundlag (EU-oplysningen, 2017)

Disse kriterier er relevante, da de ikke blot definerer mulige medlemslande, men også EU som institution.

Kriterierne er repræsentative for det institutionelle fundament, som forventes af et nyt EU medlemsland. Disse kriterier er med til at skabe institutionel *stiafhængighed*, da de bestemmer, hvilke variabler nye medlemslande skal vurderes ud fra, både i 1993 og fremadrettet. De er også med til at definere fremtidige udvidelser og hvilken indflydelse disse kan have på EU som helhed. Det centrale i denne sammenhæng er, at trods kommissionens ønske om at ændre samfundets strukturer i en mere miljøvenlig retning, så er miljøkrav ikke inddraget som et kriterium. Københavnerkriterierne var af den grund et øjebliksbillede, der tydeliggjorde vækst-paradigmets stadige institutionelle dominans og styrker paradigmet fremadrettet.

Økonomisk recession og institutionel krise: 1992-1997:

Perioden efter udarbejdelsen EAP5 var igen kendetegnet ved en *dobbelt bevægelse*, både i forhold til vægtningen mellem miljøhensyn og økonomiske hensyn, men også i forhold til den generelle institutionelle ekspansion. Dette kommer til udtryk i form af en modreaktion i forhold til den lovmæssige inkorporering af målsætningerne i EAP5, og de generelle udfordringer i forhold til vedtagelsen af Maastricht-traktaten. EAP5 var ambitiøs og muligvis for ambitiøs.

Handlingsprogrammet oplevede stor modstand hos medlemslandene og de institutionelle kontraster mellem bæredygtighed-paradigmet og vækst-paradigmet blev tydelige. Følgende citat tydeliggør denne modbevægelse:

“Member States reacted to the more ambitious elements of the 5th EAP with demands to renationalize environmental policies (...) a new agenda was promoted by several Member States, which concentrated mainly on the competitiveness of industries and the decentralisation of environmental policies. This new agenda partly contradicted the ambitious ideas of the 5th EAP.”
(Hey, 2005; 23-24)

Med baggrund i forståelsen af processen ved en *dobbelt bevægelse*, kan der argumenteres for, at udviklingen bevægede sig for hurtigt, hvilket udløste en modsatrettet reaktion fra medlemslandene. Samtidig var timingen i forhold til EAP5 uheldig. Programmet blev fremlagt i en periode, hvor den økonomiske situation i EU var presset.

Figur 30: Økonomisk vækst i EU - perioden 1988-1997



Kilde 10: Worldbank.org, 2017, databank (data bearbejdet i Excel)

EU oplevede i perioden op til 1993 en relativ lav økonomisk vækst og recession i 1993. Som tidligere forklaret har økonomiske kriser en tendens til at sænke inkorporeringen af miljøhensyn, grundet den institutionelle vægtning. Dette medvirkede til, at den økonomiske krise og den institutionelle krise fjernede fokus fra EAP5, hvilket betød, at den institutionelle *displacement* blev svækket til fordel for vækst-paradigmet. Denne institutionelle proces har mange ligheder med den *dobbelte bevægelse*, som indfandt sig i 1973-1983 ved EAP1-3. Det peger i retning af en tendens, hvor ambitiøse miljø initiativer bliver efterfulgt af modbevægelser. Med andre ord, er der en tendens til, at eventuelle opgør med vækst-paradigmet bliver håndteret ved en modreaktion fra de traditionelle institutioner og en efterfølgende stagneret institutionel udvikling samt fastholdelse af de traditionelle institutionelle spor.

Amsterdam-traktaten – 1997:

De institutionelle ændringer i Amsterdam-traktaten var minimale. Miljøhensynet vandt ikke markant institutionelt indpas og generelt tydeliggjorde traktaten den robusthed, som var kendetegnede ved de oprindelige institutioner i EU. Hvis EAP5 var et opgør med den dominerende institutionelle logik i EU, så kan Amsterdam-traktaten anses som et nederlag. Trods dette, var der fremskridt i forhold til miljøet. For det første blev det traktatbundet, at kommissionen skulle udarbejde en miljøundersøgelse ved alle politiske forslag:

”Kommissionen forpligter sig til at foretage miljøkonsekvensundersøgelser, når den fremsætter forslag, der kan have betydelige miljøvirkninger” (Amsterdam-traktaten, 1997; 134)

Dette sammenholdt med, at traktaten udvidede kravet om *”højt beskyttelsesniveau”*, til også at indbefatte parlamentets og ministerrådets vedtagelser, kan anses som en institutionel udvikling til fordel for miljøet. (Ibid.; 33)

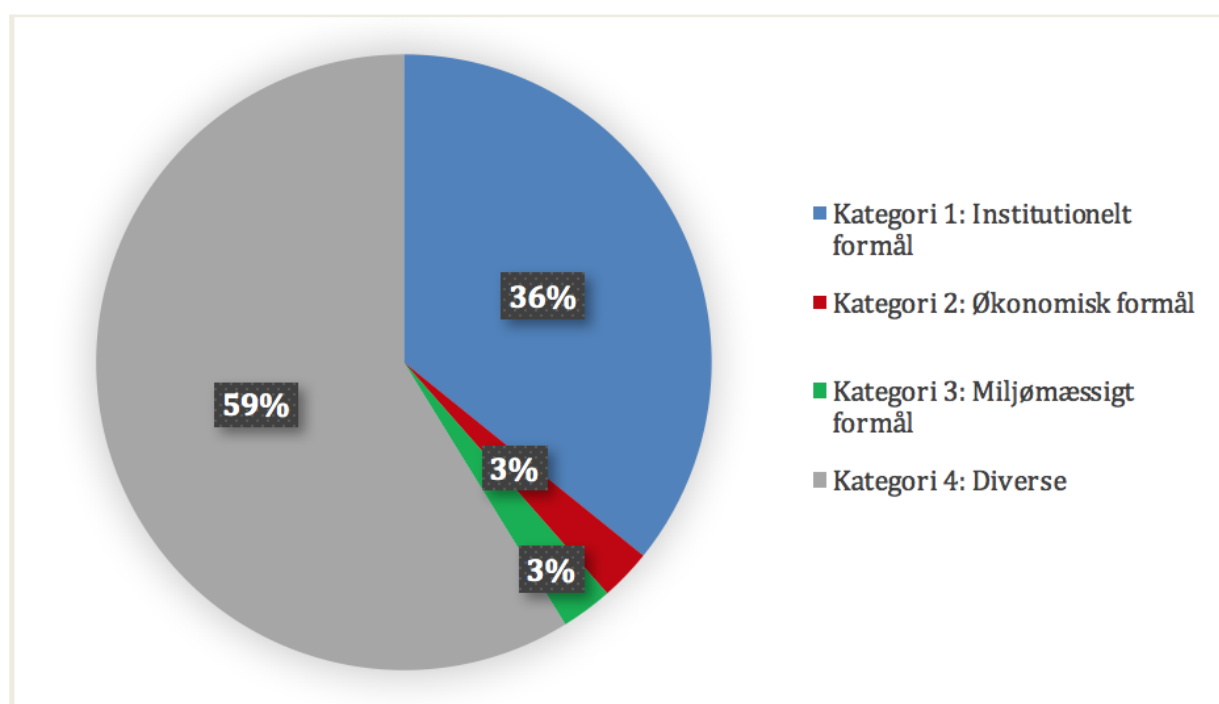
I forlængelse af dette kan det vurderes, at dele af den logik som kendetegnede EAP5, havde vundet indpas i traktaten i form af tilføjelsen af begrebet *bæredygtig udvikling* til præambelen. Følgende tekst blev tilføjet til artikel B (angående EU’s mål) som i Maastricht traktaten udelukkende omhandlede økonomisk vækst og beskæftigelse:

”at fremme økonomiske og sociale fremskridt for deres folk under hensyn til princippet om

bæredygtig udvikling og som led i gennemførelsen af det indre marked samt i tilvejebringelsen af øget samhørighed og miljøbeskyttelse” (Ibid.; 8)

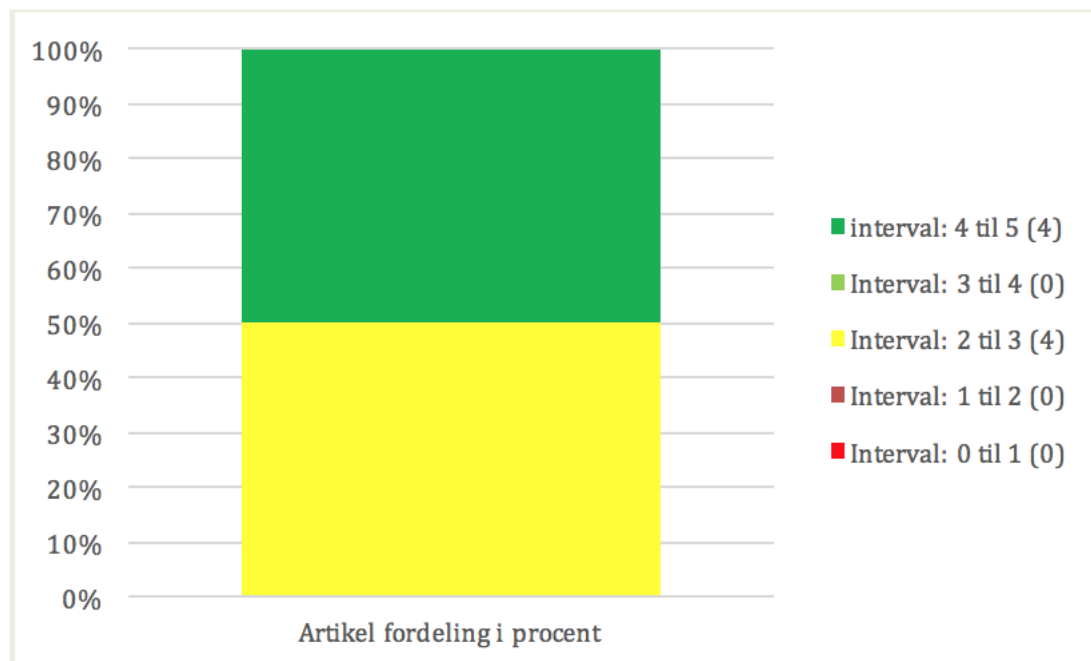
Trods disse fremskridt repræsenterer traktaten ikke en entydig styrkelse af miljøområdet. En tilføjelse i artikel 100A om at kommissionen skal vedtage eventuelle miljøtiltag, som er i strid med den generelle regel om total harmonisering, kan ses som et tilbageskridt. Derudover havde Amsterdam-traktaten, kun et fåtal af artikler, som havde et økonomisk- eller miljømæssigt formål. Dette tydeliggøres i følgende figur:

Figur 31: Amsterdam-traktaten - artiklernes formål



Baggrunden for dette var, at EU i denne periode fokuserer på at ekspandere til andre politiske områder, som det udenrigspolitiske, det sikkerhedspolitiske og det politi- og strafferetslige område. Derudover var traktaten kendetegnet ved flere indledende forberedelser til den senere udvidelse (dette forklare det store antal artikler i kategori 4). Dette bevirkede, at den eksisterende institutionelle logik fastholdt sin dominans. Det mest markante ved denne traktat var, at det fåtal af artikler, som er kategoriserede i kategori 2 og 3, alle var kendetegnet ved miljømæssige hensyn. Selv de artikler, som havde et reelt økonomisk formål, kunne vurderes at have inddraget miljøhensyn, hvilket er i kontrast til tidligere traktater. Dette tydeliggøres af følgende figur:

Figur 32: Amsterdam-traktaten - Indeksering af artikler i kategori 2 og 3 (8)

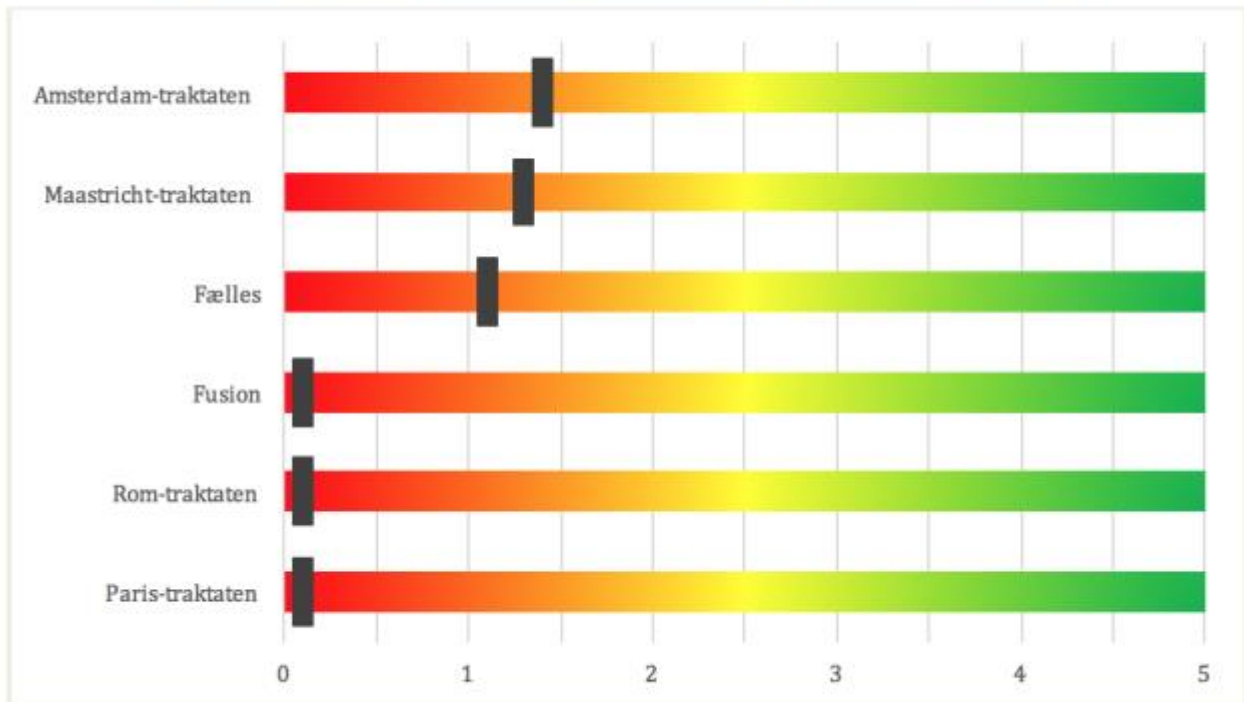


Figuren skævvrides af det lille antal artikler, men illustrerer at miljøhensynene i højere grad blev tænkt ind i de økonomiske orienterede målsætninger. En grad at institutionel *drift* og *displacement* kunne derfor argumenteres at være kendetegnende for Amsterdam-traktaten, men udviklingen var ikke markant.

Sammenfatning:

Amsterdam-traktaten og perioden 1992-1997 var kendetegnet ved flere politiske brydninger. EAP5 repræsenterede en meget ambitiøs målsætning på miljøområdet, som kunne have forskubbet vægningen mellem bæredygtigheds-paradigmet og vækst-paradigmet markant. Men handlingsplanen vandt ikke institutionelt indpas. Perioden var præget af en *dobbelt bevægelse* rent institutionel, hvor de første ambitiøse år blev efterfulgt af en modbevægelse fra medlemslandene, hvilket medførte, at der fra 1994 næsten ikke blev indført nye miljøbeskyttende tiltag. Med andre ord en institutionel stilstand. Perioden tydeliggjorde vækstparadigmets robusthed og at flere årtiers *increasing returns* og den heraf kommende *stiafhængighed*, havde bevirket, at vækstparadigmets logikker stadig var dybt rodfæstet i EU's institutioner. Derfor blev de hidtidige institutionelle spor fastholdt. Trods dette var Amsterdam-traktaten kendetegnet ved en forsat, omend svækket, institutionel *displacement*, hvor nogle miljøtiltag blev indskrevet i traktatgrundlaget. Derfor indekseres traktaten med en lille forskydning til højre på nedenstående indeksering.

Figur 33: Vægtning - Amsterdam-traktaten og perioden (1992-1997)



Info 5: Venstre (rødt område) = økonomisk vægtning, Højre (grønt område) = miljømæssig vægtning, (jf. figur 6)

Nice-traktaten – perioden 1997-2001

Perioden efter vedtagelsen af Amsterdam-traktaten var kendetegnet ved, at miljø dagsordenen genvandt sit fodfæste i den politiske arena. Dette kom især til udtryk ved ratificeringen af Kyoto-protokollen og EAP6.

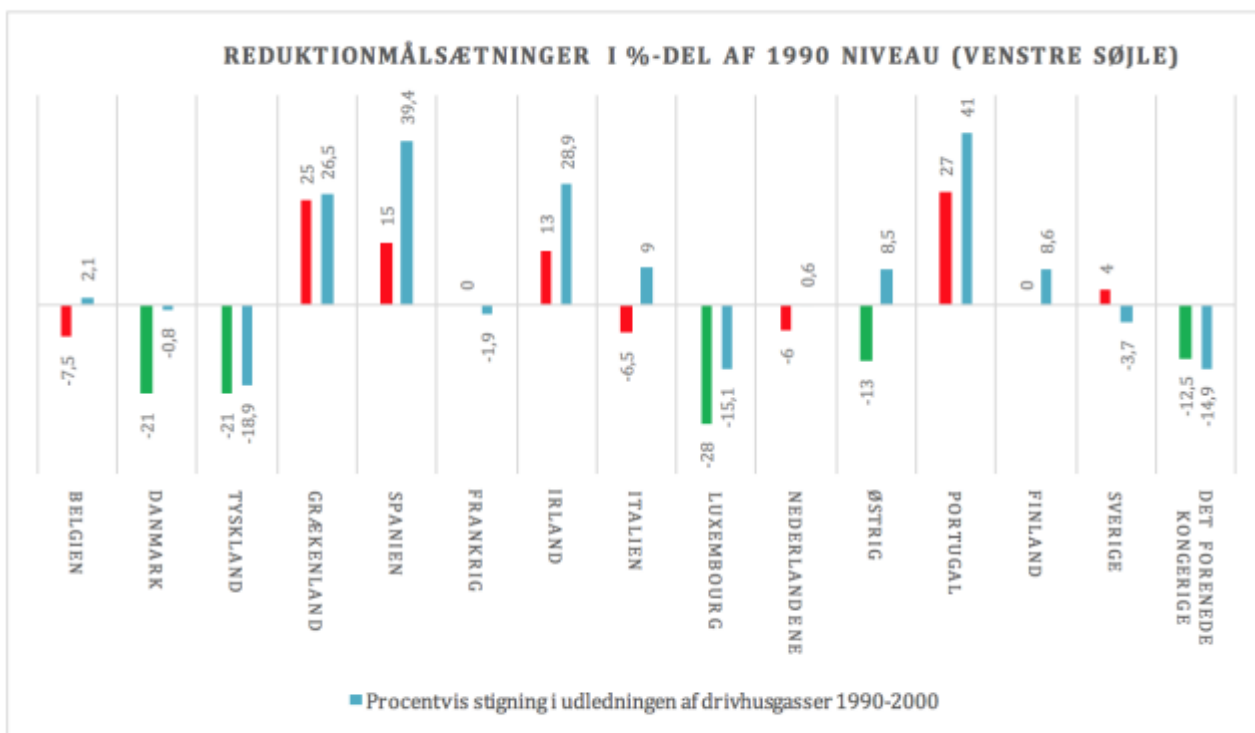
Kyoto-protokollen og byrdefordelingsaftalen - 1997:

Kyoto-protokollen var den første reelle klimaaftale på internationalt plan. De deltagende nationer forpligtede sig til en reduktion af drivhusgasser på 5% i forhold til 1990 niveauet. EU fastsatte et relativt ambitiøst mål, og forpligtede sig til en reduktion på 8%. Ratificeringen af Kyoto-protokollen og den senere byrdefordelingsaftale kan argumenteres at være en *critical junctures*, som satte gang i den institutionelle udvikling. Denne begivenhed styrkede både bæredygtigheds - paradigmet og PPP-paradigmets institutionelle position. Spørgsmålet er om udviklingen i højere grad var kendetegnet ved institutionel *drift* af vækst-paradigmets logikker frem for en decideret *displacement*. Dette argument styrkes af, at reduktionsmidlerne hovedsagelige var orienteret mod faktor T (teknologi) i *Ehrlich-ligningen*, med håb om en økonomisk afkobling fra miljøet, og dermed ikke et opgør med de strukturelle udfordringer. Hvor om alting er, blev følgende vedtaget:

”Det Europæiske Fællesskab erklærer, at dets kvantitative forpligtelse til emissionsreduktion i henhold til protokollen vil blive opfyldt ved en indsats fra Fællesskabet og medlemsstaterne, hver især inden for deres respektive beføjelser, og at det allerede har vedtaget retsakter, der forpligter dets medlemsstater på områder, som er omfattet af protokollen.” (Byrdefordelingsaftalen, 2002; 20)

Medlemslandene bandt sig juridisk til følgende målsætninger:

Figur 34: Byrdefordelingsaftalens reduktionsmålsætninger kontra stigning i CO₂-udledning



Info 1: Rødsøjle = reduktionsmål < 8%, Grønsøjle = reduktionsmål >= 8%

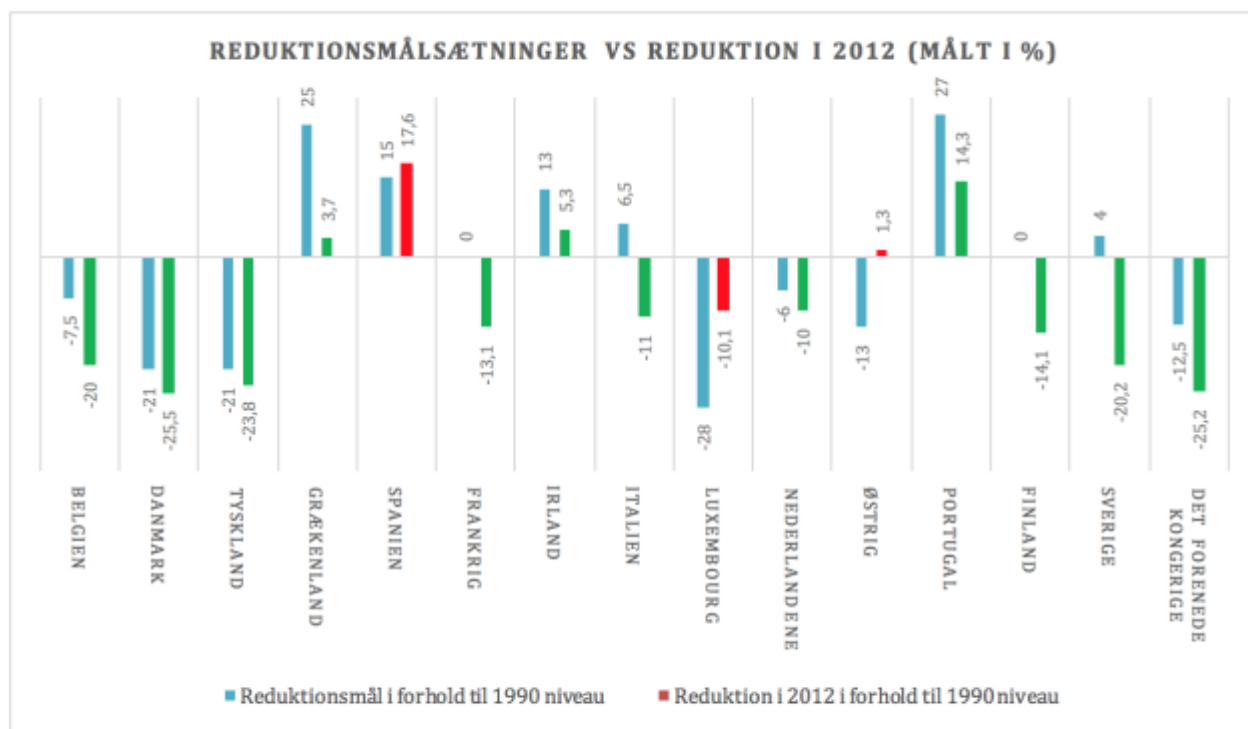
Kilde 11: (Byrdefordelingsaftalen, 2002; 19) og (European Environment Agency, 2004; 11)

Figuren tydeliggør to ting. For det første er det lande som Danmark, Tyskland, Luxembourg og Østrig som er mest ambitiøse og med til at sikre, at målsætningerne kan opnå en reduktion på 8% samlet set.

Reduktionsmålsætningerne skal dog forstås i forhold til den stigning, som er sket i udledning af drivhusgas siden 1990. Derfor kan lande som Spanien, Portugal og Irland ikke nødvendigvis anses som mindre ambitiøse, da deres udvikling fra 1990 til 2002 havde bevirket en markant stigning i udledningen af drivhusgasser. Trods dette giver figuren et billede af, hvilke lande der har de største udfordringer i forhold til reduktionsmålsætningen. Byrdefordelingsaftalen repræsenterer den første juridiske aftale på klimaområdet i EU regi. Dette kan argumenteres, som værende en styrkelse af de

alternative institutionelle logikker. Udviklingen er kendetegnet ved en kombination af institutionel *displacement*, hvor især bæredygtigheds-paradigmet styrkes, samtidig med en institutionel *drift*, hvor vækst-paradigmets institutioner forsøger at evolutionere sine institutioner for ikke at blive nedbrudt. I denne forbindelse er det yderligere relevant, at se på medlemslandenes overholdelse af disse målsætninger. Dette tydeliggør nedenstående figur:

Figur 35: Reduktionsmålsætninger kontra reduktion i 2012



Info 2: Rødsøjle = reduktionsmål > reduktion, Grønsøjle = reduktionsmål <= reduktion

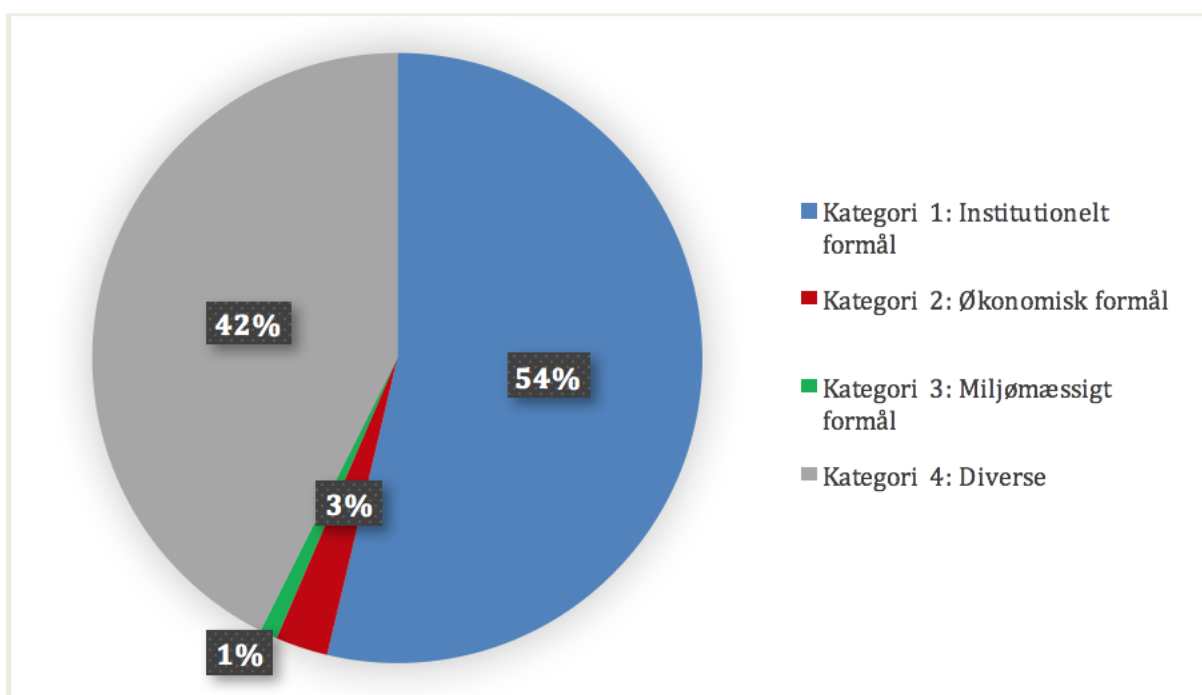
Kilde 12: (Byrdefordelsaftalen, 2002; 19) og (European Environment Agency, 2014; xi)

Figuren peger i retning af, at Kyoto-protokollen kan betegnes som en *critical junktures*, da målsætningerne fra medlemslandene generelt blev overholdt. Dette peger i retning af en reel institutionel udvikling, da der blev sat handling bag ordene. Denne udvikling illustreres også ved, at størstedelen af medlemslandene gennemførte en reduktion, der var større end det aftalte. Dette vidner om et generelt ønske om, at prioritere miljøhensyn. Det er desuden relevant at påpege, at denne tendens ikke er entydig, da lande som Spanien og Østrig ikke opnåede deres målsætning. Endvidere er ovenstående data er målt i 2012, i en periode hvor EU oplevede recession. Dette har, alt andet lige, medvirket en automatisk reduktion i CO₂-udledningen, grundet den faldende produktion. Dette ændrer dog ikke ved det generelle billede.

Nice-traktaten - 2001:

Trods vedtagelse af byrdefordelingsaftalen, ændrede Nice-traktaten ikke markant ved vægtningen mellem økonomisk vækst og miljøhensyn. Nice-traktaten har, i lighed med Amsterdam traktaten, et andet fokus end økonomi og miljø, da artiklernes formål var, at definere andre institutionelle områder og at forberede EU på forhandlingerne om øst udvidelsen i 2004. De ændringer, som var til fordel for miljøet, var begrænsede til en artikel 175, som udvider Minister Rådet og Kommissionens kompetencer i mindre grad. Det sammen er tilfældet med artikler med økonomisk formål, som er begrænset til ændringer i artikel 123, 133 og 181 A. Disse understregede kommissionens kompetencer til at sikre det frie marked i forhandlingerne med de nye medlemslande. (Nice-traktaten, 2001) Fordelingen illustreres i nedenstående figur.

Figur 36: Nice-traktaten - artiklernes formål



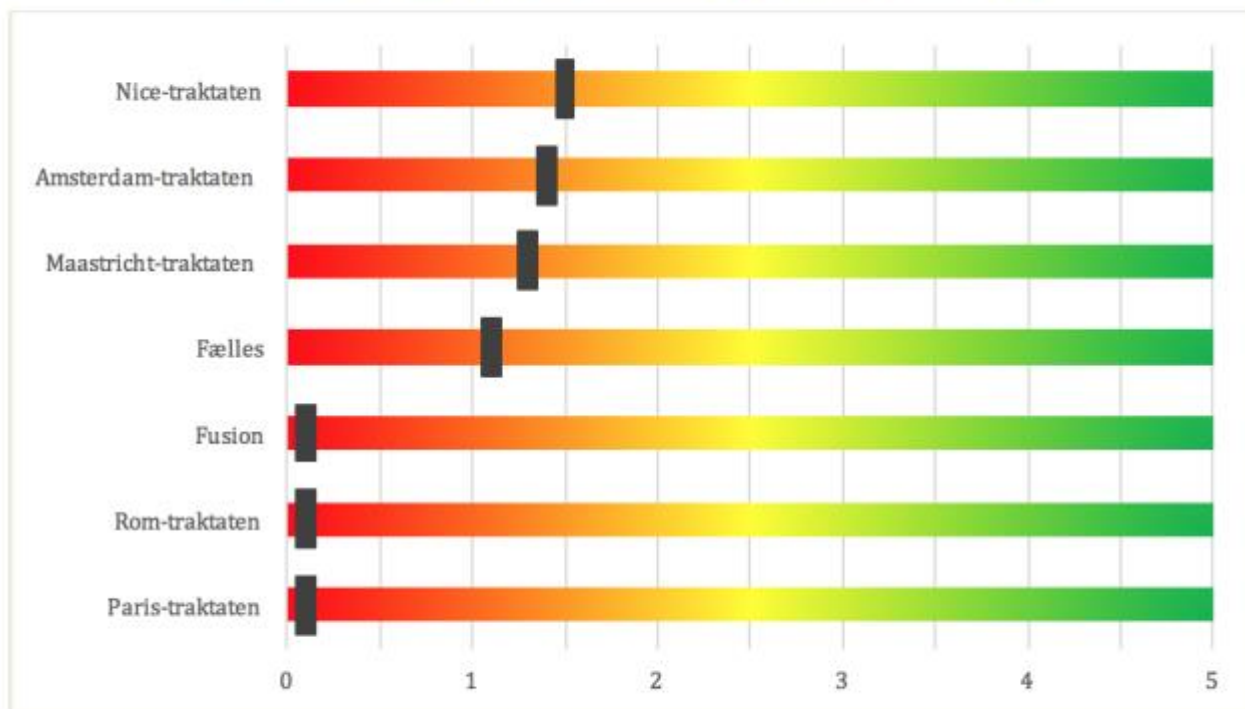
Figuren tydeliggør ovenstående pointe. Det er vigtigt at nævne, at dette ikke er et udtryk for, at disse områder ikke længere er institutionelt vigtige, men blot at der ikke er sket en traktatmæssig udvikling på disse områder. Med andre ord er traktaten et udtryk for institutionel stilstand, og den eksisterende institutionelle struktur forblev uændret.

Sammenfatning:

Perioden fra 1997-2001 var kendetegnet ved en institutionel *displacement* med baggrund i aftaler, der ikke var traktatbundne. Der skete reelt en forskydning i vægtningen mellem økonomiske og

miljømæssige hensyn til fordel for sidste nævnte. Dette skete hovedsageligt gennem vedtagelsen af byrdefordelingsaftalen, hvor ønsket om at prioritere og imødegå miljøudfordringerne var tydelige. Grundet dette vurderes denne periode at have medvirket til en mindre venstreforskydning i vægtningen, på trods af at det ikke kommer til udtryk i Nice-traktaten. Indekseringen er som følger:

Figur 37: Vægtning - Nice-traktaten og perioden 1997-2001



Info 8: Venstre (rødt område) = økonomisk vægtning, Højre (grønt område) = miljømæssig vægtning, (jf. figur 6)

Lissabon-traktaten – perioden 2001-2007

Perioden fra Nice-traktatens vedtagelse til vedtagelsen af Lissabon-traktaten byder på nogle centrale *critical junctures*. Vedtagelsen af et CO₂-kvotesystem (EST) og øst udvidelsen i 2004, har haft stor indflydelse på EU's miljøpolitik i dag. Perioden var kendetegnet ved et stigende antal miljø- og klimakonferencer (COP 7-13), som dog ikke havde en markant indvirkning i EU's institutioner. Det sammen var tilfældet med EAP6, som i forhold til sin forgænger, var langt mindre ambitiøs. Dette kan argumenteres at være en konsekvens af EAP5's fiasko grundet den heraf kommende *dobbelte bevægelse* fra medlemslandene. Formuleringerne i EAP6 var derfor brede og ukonkrete. Som det forklares:

“The 6th EAP does not share the ambitious goals of its predecessor. It is both more reluctant to set targets and to identify key instruments. (...) Specification takes place by strategies, which are

partially frameworks for further frameworks. The political strategy of the 6th EAP is to postpone potentially contentious and controversial political decisions to later phases or to avoid them altogether by relying on cooperative approaches to environmental policy making.” (Hey, 2005; 27)

Med andre ord er miljøhandlingsprogrammet gået fra at repræsentere et opgør med vækstparadigmet, til at være uambitiøst og neutral i sin målsætning.

Øst udvidelse - 2004 og 2007:

Øst udvidelsen medvirkede ikke til nogen direkte institutionel udvikling i forhold til vægtningen mellem miljø og økonomiske hensyn, men kan anses som en *critical juncture*, grundet den generelle ændring i sammensætning af EU og dermed også den politiske ambition, som kendetegnede EU. Dette skyldes at der skete en forskubning i både Ministerrådet og Europa-Parlament rent parlamentarisk. Samlet repræsenterer de nye medlemmer i det nuværende Europa-Parlament 151 medlemmer svarende til ca. 20 % og med udvidelse af Rumænien og Bulgarien i 2007, var det 200 medlemmer svarende til ca. 27 % af det nuværende parlaments antal. Dette er ikke i sig selv et problem, men udvidelsen repræsenterer en procentvis reduktion i antallet af medlemslande, som kan defineres som miljøorienterede. Denne problemstilling blev allerede italesat inden udvidelsen, hvor bl.a. tænketanken CEPS udtrykte deres bekymring for østlandenes miljøprofil:

”Besværet med at forene prioriteterne i et veludviklet Vesteuropa og med kandidat-landene vil ikke forsvinde, når de bliver EU-medlemmer. Som medlemmer af EU vil de ikke alene have indflydelse på deres egen miljøpolitik, men også på den videre udvikling af miljøpolitikken i EU. Der er en frygt for, at de vil udgøre en tung blok af stemmer, der vil sætte tempoet ned for den fremtidige udvikling af miljøpolitikken” (CEPS, 2000)

Analysen kan defineres som negativ spillover, hvor øst udvidelsen svækker EU's miljøorientering. I denne sammenhæng kommer Københavnerkriteriernes negligering af miljøet til udtryk.

Miljøhensyn var ikke et kriterie under forhandlingerne, hvilket antageligt ikke motiverede de nye medlemslande ville ændre holdning på miljøområdet. Derimod er argumentet, at deres tilstedeværelse i højere grad vil være med til at forme EU's tilgang til miljøet, frem for at ændre deres egen tilgang. Generelt kan medlemslandene inddeles i *”leaders”* og *”laggards”* i forhold til miljøspørgsmålet. Østlandene har, sammen med de sydeuropæiske medlemslande og

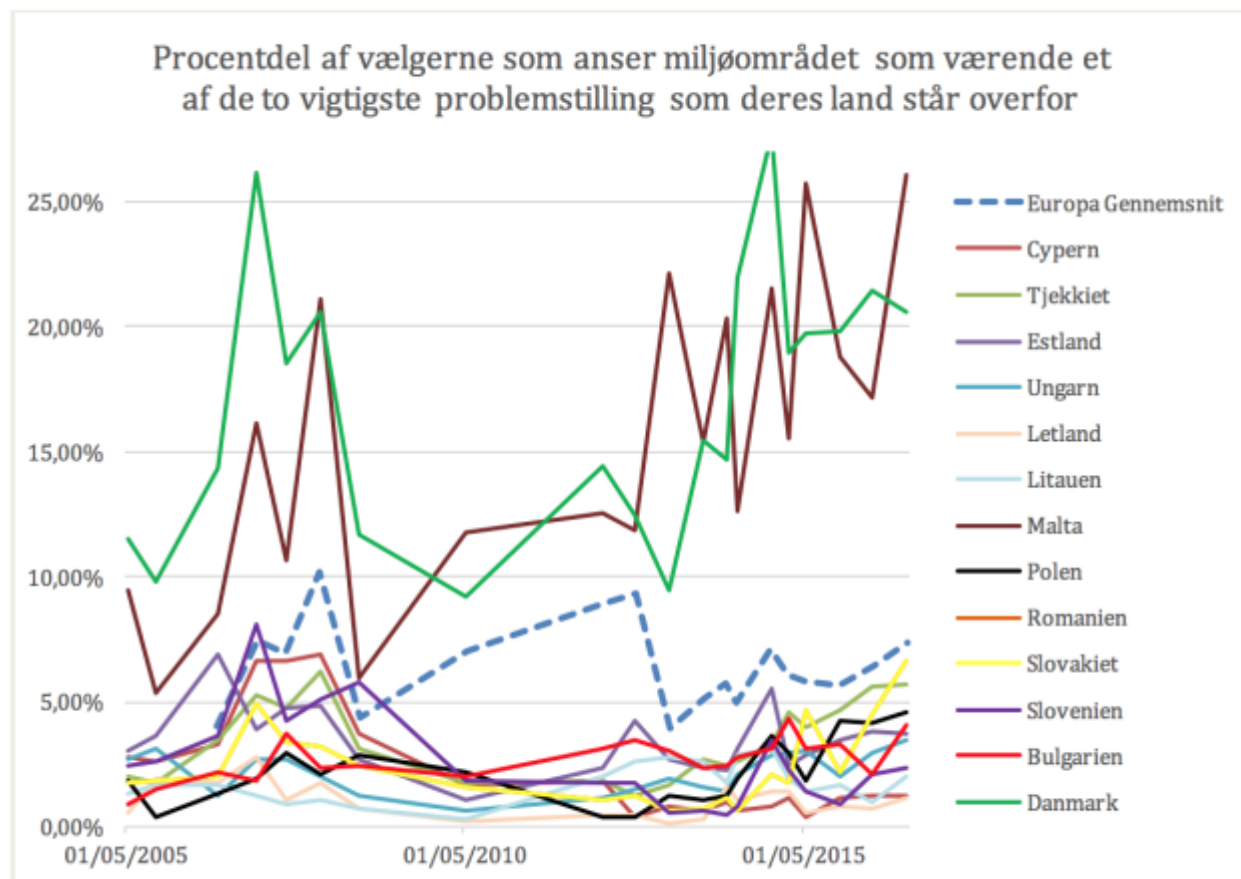
Storbritannien, ofte været kendetegnet som ”*laggards*” både i forhold til implementering og rent parlamentarisk (Boye et. al., 1998, Kelstrup et. al., 2012, Det økologiske råd 2004). I kontrast til disse, defineres flere af de nordiske lande samt Irland, Holland og i nogle tilfælde Tyskland, som ”*leaders*” på miljøområdet området. (Ibid.) Det kan være problematisk at generalisere medlemslandenes politik på miljøområde, men historiske set har ovenstående kendetegnet de nævnte lande. I forlængelse af dette, er der flere indikatorer, som peger i retning af en mindre miljøorienteret linje i EU efter udvidelsen i 2004. Følgende kendetegnede østlandenes miljøprofil:

“In the run-up to enlargement in 2004, the political salience of the environment was very low across all the accession states. Their governments regarded the traditional material concerns of economic growth and welfare policy as the priority issues, whilst environmental protection, particularly when in conflict with these core concerns, was of marginal importance” (Burns et. al, 2011; 55)

Ovenstående peger i retning af, at østlandene institutionelt var domineret af vækst-paradigmets logikker.

Denne tendens kan også påvises gennem andre indikatorer. For det første valgte kun 2 af de 200 nye østeuropæiske parlamentsmedlemmer i 2009, at melde sig ind i parlamentets miljøorienterede parti, *de grønne*. (Europa parlamentet, 2014), hvilket antyder en lav grad af miljøorientering. Denne antagelse styrkes yderligere af følgende graf, som tydeliggør sammen tendens i forhold til en generel prioritering af miljøproblemstillinger.

Figur 38: Østeuropa og miljøet

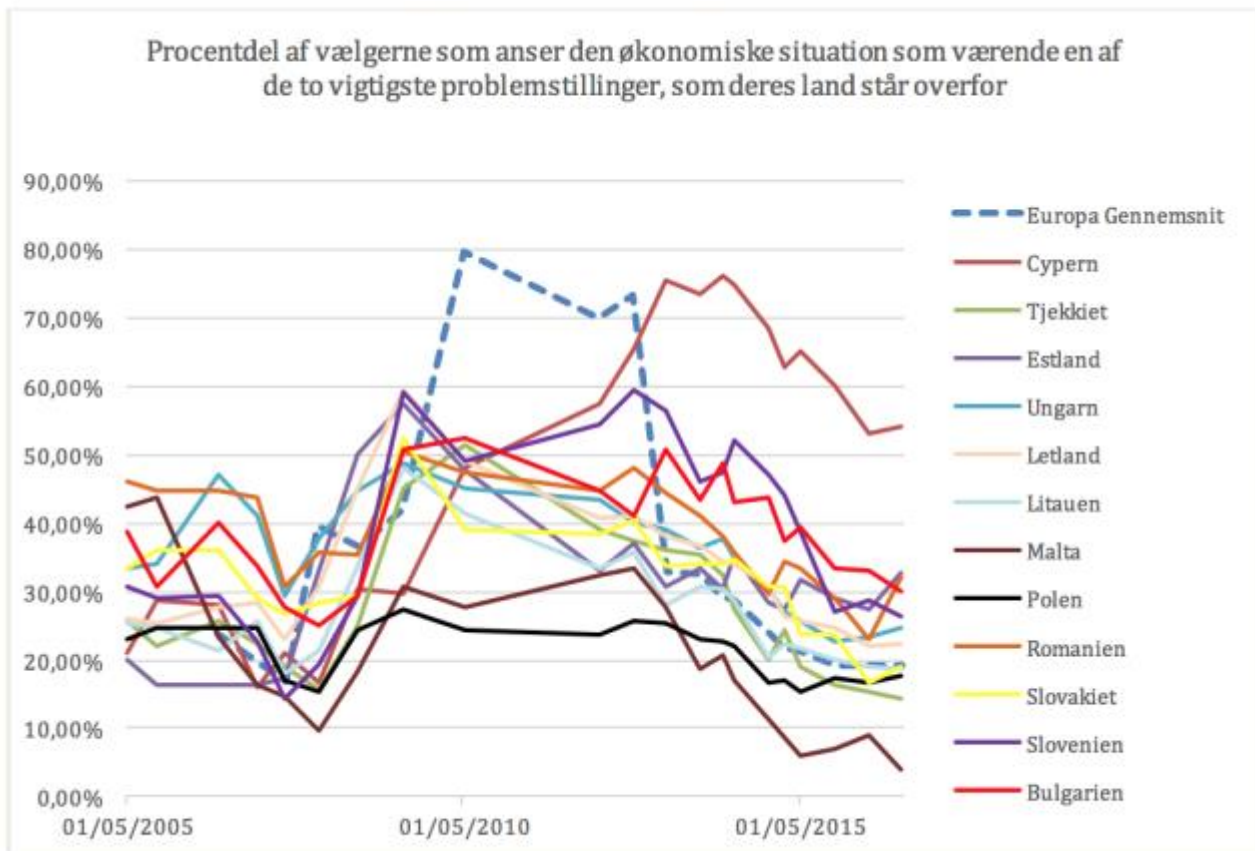


Kilde 13: (European Kommissionen, 2016), databank, data bearbejdet i Excel

Grafen illustrerer, at kun et fåtal af de nye medlemslande, anser miljøudfordringerne som vigtig. Dette kan være med til at forklare det lave antal østeuropæiske parlamentarikere, som meldte sig ind i *de grønne*. Derudover tydeliggør grafen, at stort set samtlige nye medlemslande ligger under gennemsnittet for EU. Især i perioden 2008 til 2015 har de østeuropæiske lande ikke haft nogen særlig interesse for miljøudfordringerne, og generelt er der gennem hele perioden ikke mere end 2,5 % af vælgerne, som anser miljøudfordringerne som et af de 2 vigtigste emner. Dette står i kontrast til et land som Danmark, hvor vigtigheden af miljøudfordringerne kun falder under de 10 % i årene efter finanskrisen og i starten af 2013.

At øst udvidelsen må antages at påvirke den institutionelle vægtning i EU, styrkes yderligere i følgende figur.

Figur 39: Østlandene og økonomien



Kilde 14: (Ibid.), databank, data bearbejdet i Excel

Figur 39 tydeliggør, at de nye medlemslande generelt vægter økonomien højere end miljøet. Trods markante svingninger i løbet af den 11-årige periode, så er det eneste land, der kommer under 10 %, Malta. De resterende vægter generelt økonomien højere end miljøet, og efter krisen i 2008 ligger forskydning på ca. 45% til fordel for de økonomiske udfordringerne. Dette er dog ikke usædvanligt i EU, da de nye medlemslande ligger tæt op ad EU gennemsnittet. Generelt kan det konkluderes, at de nye medlemslande prioriterer miljøet lavere end det europæiske gennemsnit, og anser den økonomiske situation som vigtigere. Alt andet lige, peger dette i retning af en styrkelse af vækst-paradigmets logikker i EU's institutioner.

I forlængelse af dette peger flere indikatorer i retning af, at Europaparlamentet begyndte at arbejde mindre miljøorienteret efter den første øst udvidelse. En undersøgelse af parlamentets ageren på miljøområdet efter øst udvidelsen konkluderer følgende:

“indeed, it appears they are becoming socialized into existing groups and ideological positions. The entry of new states has consolidated the ideological shift to the right in the chamber resulting in a generally less sympathetic approach to environmental protection.” (Burns et. al., 2012; 68)

Undersøgelsen bygger på antallet og omfanget af de lovgivninger, som blev gennemført af EAP6 set i forhold til EAP5. Det konkluderes at lidt flere, men mindre ambitiøse lovgivninger, blev vedtaget efter 2004. (ibid.) Dette kan dog være misvisende, da formuleringerne i EAP6, var svage og antageligt nemmere at opnå et kvalificeret flertal til fordel for. Generelt set kan det konkluderes, at antallet af lovgivningstekster, som blev vedtaget i parlamentet, ikke faldt synderligt, men at lovgivningen blev mindre ambitiøs.

CO₂-kvotesystem (EST) og østudvidelsen:

Oprettelsen af EU's CO₂-kvotesystem i 2003, kunne dengang anses som en *critical juncture*, som styrkede de miljøorienterede paradigmers institutionelle position. Systemet var en markedgørelse af EU's CO₂-udledning. Den 2. juli 2003 vedtog de daværende medlemslande direktiv 2003/87/EC, med baggrund i artikel 175 stk. 1 i EU-traktaten, samt Kyoto-protokollens bestemmelser. Det daværende direktiv omfattede CO₂-kvoter på energisektoren, olieraffinering, cementproduktion, fremstilling af jern og stål, glas og keramik samt papir- og papirmasseproduktion. Generelt set blev direktivet vedtaget relativt hurtigt, set i forhold til omfanget og kompleksiteten af lovgivningen. Det var hovedsagelig Storbritannien og den tyske industri, som havde indvendinger, men direktivet var ikke for alvor i fare for, ikke at blive vedtaget (Wettstad, 2005;14-15) Direktivet styrkede den *stiafhængighed*, som ratificeringen af Kyoto-protokollen havde bevirket, og repræsenterede et reelt indgreb i det frie marked. Med andre ord, en institutionel *displacement*. Systemet var dog ikke uden fejl. Som følgende figur tydeliggør:

Figur 40: Udvikling i CO₂ priser i ton. (ETS)



Kilde 15: (Bentham et. al., 2015)

Den nationale allokering af kvoter i "testperioden" fra 2005 til 2008, medvirkede hurtigt til et dysfunktionelt system, hvor markedsligevægten ikke kunne stabiliseres på et højt niveau, grundet medlemslandenes overallokering. Dette bevirkede en kvote pris på 0€, hvilket naturligvis undergravede systemet. Anden periode (2008-2012) var præget af en generel opstramning af systemet, som det også tydeliggøres ved prisudviklingen jf. figur 40. Kvote mængden blev fastsat via medlemslandenes reduktions målsætninger (jf. byrdefordelingsaftalen), og betød indledningsvis en højere pris. Det efterfølgende fald skyldes relativt uambitiøse reduktionsmålsætninger hos de nye øst europæiske lande, hvilket medvirkede til, at mange østlande havde flere kvoter, end de reelt havde brug for. Dette bevirkede, at især Polens allokering betød en overflod af kvoter, set i forhold EU's overordnede reduktions målsætning. (Henningsen, 2012; 4) Østlandenes gavmilde allokering, sammenholdt med den økonomisk krise i 2008, betød at kvotesystemet endnu engang blev undergravet af meget lave priser, set i forhold til en ønsket markedsligevægt på ca. 30€ pr. ton CO₂. Baggrunden for den lave prissætning skyldes, at reduktionsmålene fra byrdefordelingsaftalen var opnået. Problemet var, at dette skyldes den økonomiske recession, og ikke et funktionelt EST eller medlemslandenes indsats.

Udfordringen er derfor fremadrettet. EST er helt central i EU's klimapolitik både i forhold til yderligere reduktionskrav (EU's reduktionskrav på 80-95% i 2050) og som fundament for EU's innovations politik (Ibid.)

Løsningen som kommissionen har fremlagt er *backloading*, hvor kvoter trækkes ud af systemet for at genskabe en markedsligevægt omkring de 30€ pr. ton CO₂. Afstemningen herom fandt set i 2013 og skulle indlede 3. fase af ETS (2013-2020). Følgende citat tydeliggør vigtigheden af dette:

"Umiddelbart er dette en afstemning om backloading-forslaget. Men det, der reelt er på spil, er, om EU skal fortsætte ad det grønne spor eller bevæge sig 20 år baglæns og igen bruge mere kul."
(Bang, 2013)

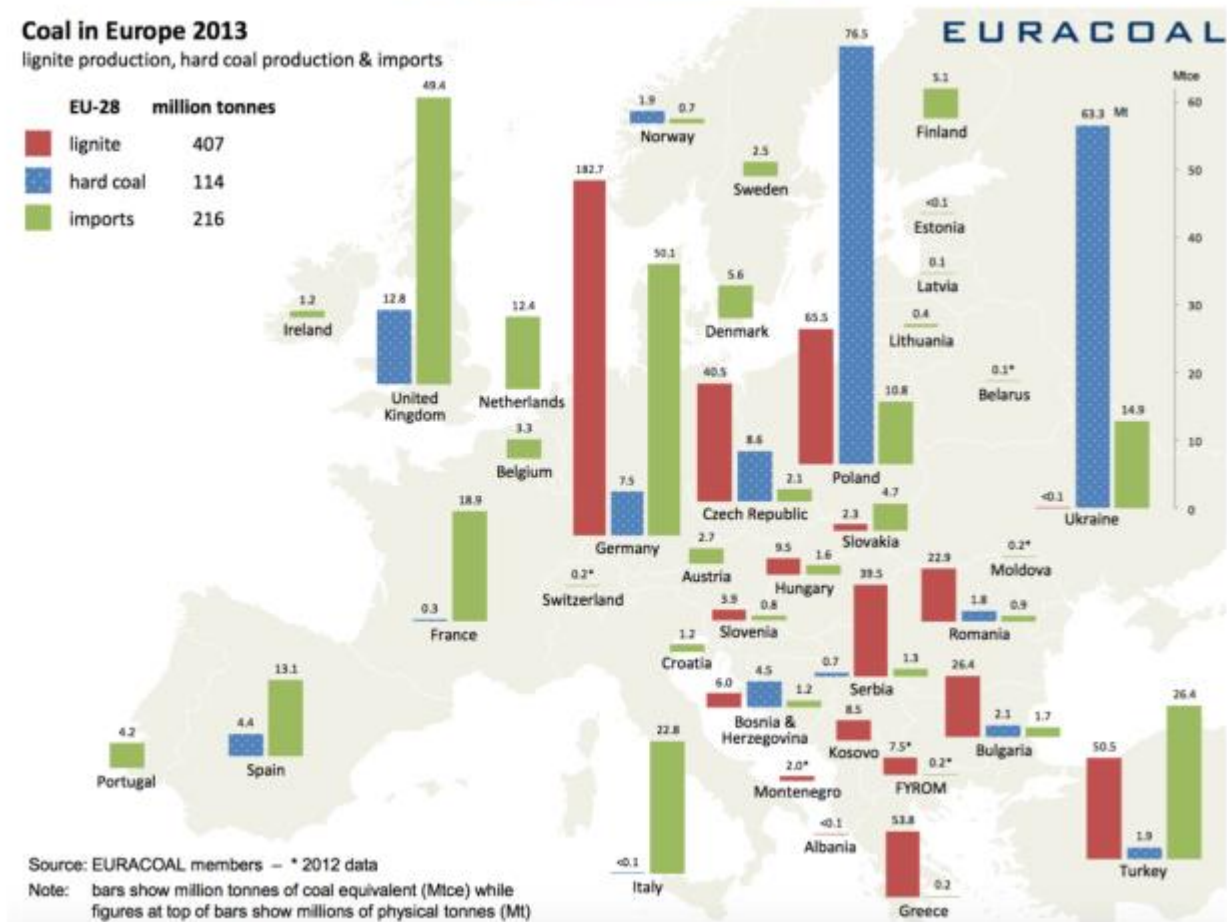
Østlandenes negativ indflydelse på EU's miljøpolitisk blev tydeliggjort i denne forhandlingsproces. Følgende citat beskriver processen:

"Selv om forslaget senere ble vedtatt, var prosessen et symptom på sterke interne splittelser i EU. Ikke minst var de nye medlemslandene i øst, anført av Polen, negative. Disse har en overveiende kullbasert energiforsyning og er svært kritiske til alle tiltak som gjør brenning av kull dyrere og

generelt anses å true økonomisk vekst.” (Wettestad et. al., 2015)

Baggrunden for de østeuropæiske medlemslandes modstand var åbenlys. Ovenstående beskrivelse stemmer godt overens med nedenstående figur, der illustrerer de forskellige landes kulproduktion. En vedtagelse af kommissionens forslag om *backloading* ville, alt andet lige, ramme de kul producerende lande økonomisk (bl.a. Polen, Tjekkiet, Rumænien, Ungarn og Bulgarien).

Figur 41: Kulproduktion i Europa



Kilde 16: (Euracoal, 2013)

Disse lande har oplagte interesser i ikke at vedtage dette direktiv, da en reduktion af kvote overskuddet, ville øge omkostningerne på produktionen af kul. Det var også de økonomiske interesser, som kendetegnede østlandenes argumentation og vækstparadigmets logikker skinnede tydeligt igennem. Som den polske økonomiminister forklarede:

“Poland does not agree with aims of back-loading. It would increase prices of allowances undermining competitiveness of the industry in times of austerity and increasing unemployment” (McQue, 2013) og videre:

“The ETS has been designed as a market system and should work as a market system without administrative meddling. As a market-based instrument, the ETS should deliver emission reductions and not a certain price level, (...) Poland is against undermining the market-based mechanism and destroying trust in the mechanism.” (Ibid.)

Tendensen styrkes af den daværende polske miljøminister Marcin Korolec, som argumenterede for, at Polen var imod backloading, da det ville have en negativ indvirkning på EU's økonomi. Han argumenterede for, at EU har forsøgt at gå forrest på klimaområdet, men at dette ikke længere kan lade sig gøre, da resten af verden ikke har fulgt efter, hvilket går ud over EU's konkurrenceevne. Han udtalte følgende:

“There is no added value here however, because the only countries with legal obligations are the EU member states. Other countries have no targets for 2020. We are not leaders – the rest of the countries did not follow us.” (Korolec, 2013)

Øst udvidelsen har med andre ord ikke blot påvirket forhandlingerne om CO₂-kvotesystemet, men også EU som institution. Denne observering blev endnu engang tydelig under forhandlingerne i 2014, angående EU's 2030 mål. Under disse forhandlinger var billedet det samme:

“I Ministerrådet talte et mindretal af lande mod målet om 40 pct. CO₂-reduktion, ligesom mange lande er imod et bindende EU-mål for vedvarende energi. Polen, Ungarn, Bulgarien og Rumænien er blandt skeptikerne, og Polen vil slet ikke have beslutninger om 2030-målene før i 2015” (Nielsen, 2014)

Ovenstående eksempler tydeliggør de udfordringer, som øst udvidelserne har medvirket til i forhold til EU's profil på miljøområdet. Alle ovenstående citater kan kobles direkte til vækst-paradigmet og dets logikker.

Problemet ligger i, at de miljøskeptiske lande som Polen, Bulgarien, Rumænien har en stor stemme andel i både Ministerrådet og i Parlamentet. Tilføjer man de traditionelt miljøskeptiske

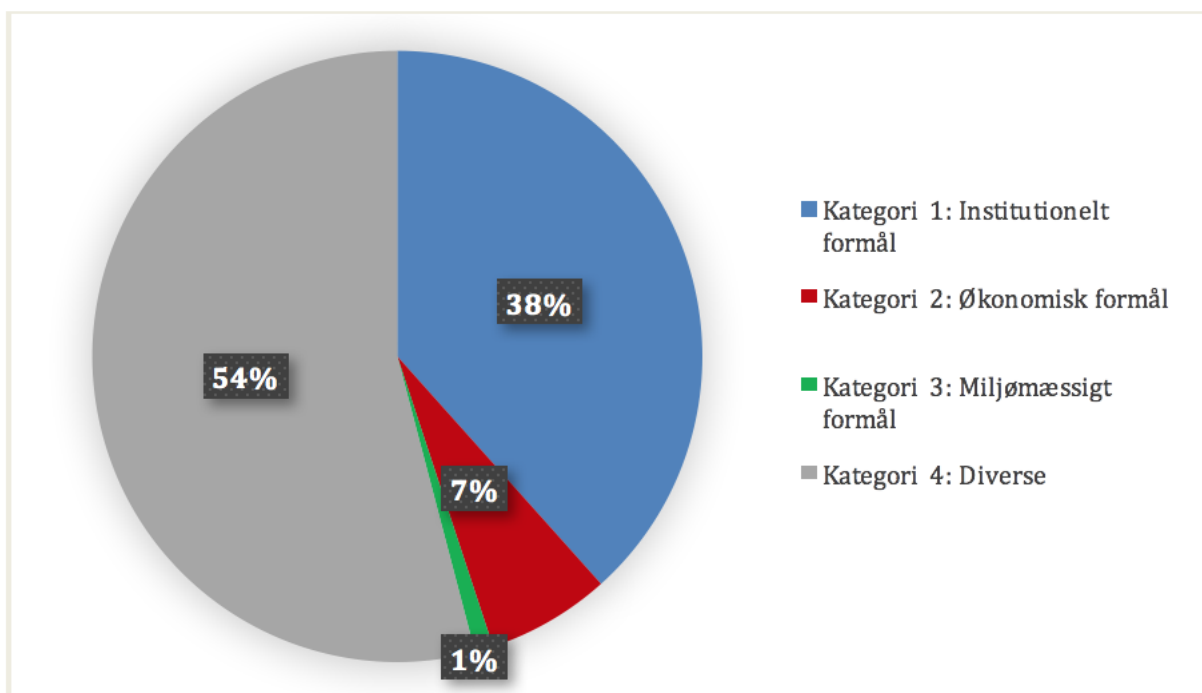
medlemslande, som Portugal, Spanien og Italien, så har den miljøskeptiske blok let ved at opnå et blokerende mindretal og stemme forslag ned i Parlamentet og Ministerrådet.

Det kan være problematisk at konkludere, at der er en direkte kausal sammenhæng mellem øst udvidelserne og de store problemer i forhandlingerne om *backloading*. Men ikke desto mindre kan man konkludere, at forhandlingerne var meget komplicerede, set i forhold til vedtagelsen og oprettelsen af ETS, året inden den første udvidelse. Yderligere kan det konkluderes at mange af de lande, som blokerede en *backloading*, var nye medlemslande. Om forhandlingerne havde stødt ind i samme problemer, uden de østeuropæiske landes indblanding, kan man kun gisne om, men meget tyder på, at udvidelserne repræsenterede en øjeblikkelig forskydning i vægtningen mellem økonomiske hensyn og miljøhensyn, til fordel for vækst-paradigmet. Endvidere er den institutionelle *dobbelte bevægelse* igen relevant. Vedtagelsen af EST kan argumenteres for, at være en styrkelse af de miljøorienterede institutioner. Men denne udvikling blev igen mødt af en efterfølgende *dobbelt bevægelse*, denne gang med østlandene i centrum for modreaktionen. Dermed stagnerede den udvikling, som vedtagelsen af EST ellers repræsenterede, som det var tilfældet ved EAP1, EAP5 etc. Lighederne er slående og der tegner sig en tendens.

Lissabon-traktaten - 2007:

Lissabon-traktaten var kendetegnet ved flere mindre ændringer, hvis formål var at få EU til at fungere mere gnidningsfrit (Lissabon-traktaten, 2007). Endvidere lå fokus på et udenrigspolitisk perspektiv, hvor traktaten klargjorde, hvordan EU skulle handle i forhold til globale problemstillinger. Disse fokuspunkter forklarer nedenstående overvægt i artikler med et institutionelt formål.

Figur 42: Lissabon-traktaten - artiklernes formål



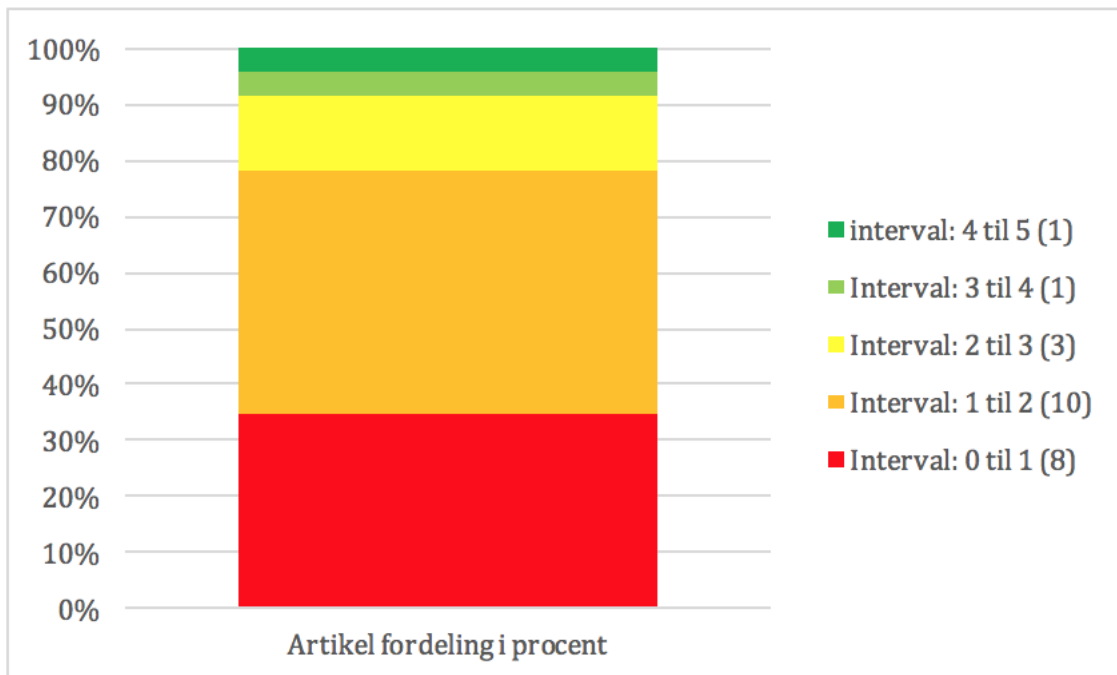
Den store andel under "diverse" kategorien skyldes, at traktaten var kendetegnet ved flere mindre ændringer af sproglig og minimal omfang.

I forhold til miljøet er det kun et fåtal af artiklerne, der beskæftiger sig med dette. Klimaændringer bliver traktatbundet, hvilket ligger i forlængelse af traktatens globale orientering. Udvidelsen er minimal, men har følgende ordlyd:

"fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer." (Ibid.; 87)

I forhold til det økonomiske ligger fokus på budget-disciplin. De fleste af artiklerne i kategori 2 omhandler, hvordan EU vil opretholde budget-disciplinen og sikre en stabil økonomi og vækst. Den økonomiske orientering er tydelig i nedstående figur.

Figur 43: Lissabon-traktaten - Indeksering af artikler i kategori 2 og 3 (23)



Trods dette, kendetegnes artiklerne ved en højere grad af miljøhensyn generelt set, i forhold til de oprindelige traktater (Paris- og Rom-traktaterne). Artiklernes grad af miljøhensyn stemmer derfor godt overens med den udvikling, som har kendetegnet institutionerne generelt.

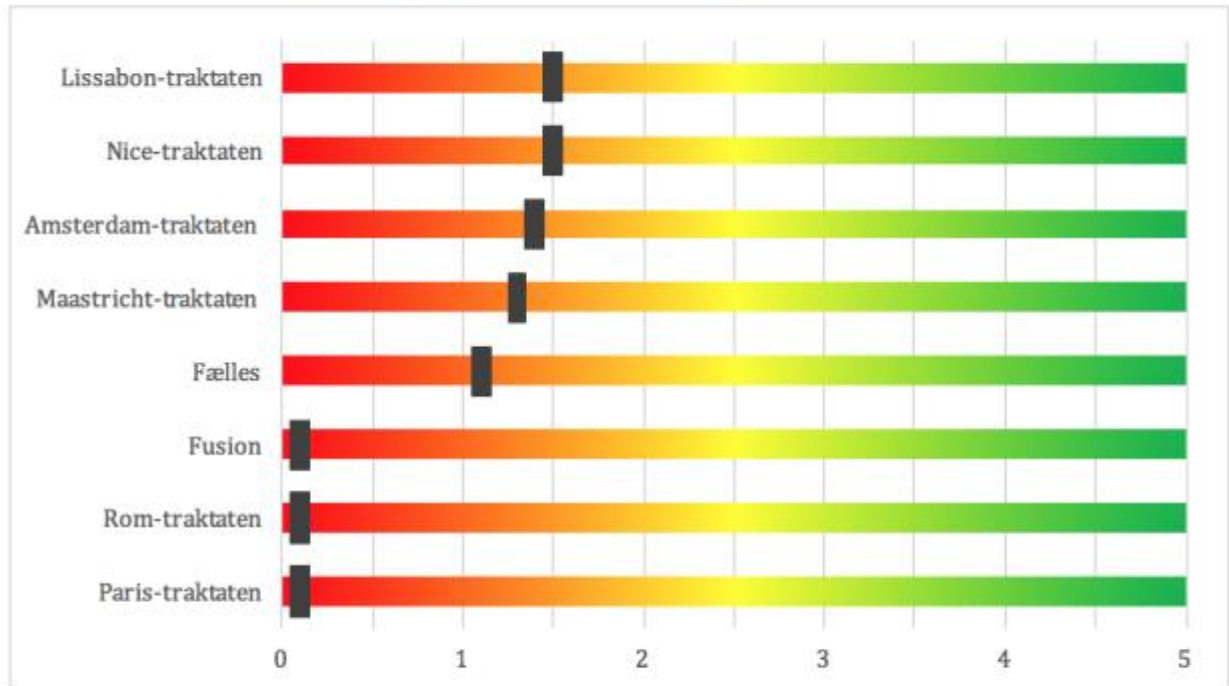
Forskydningerne i forhold til vægtingen mellem de institutionelle paradigmer er dog minimale. Både Lissabon-traktaten og Nice-traktaten tydeliggør derfor en grad af institutionel stabilitet indenfor undersøgelsens problemfelt. Den institutionelle vægtning har med andre ord ikke ændret sig markant traktatmæssigt.

Sammenfatning:

Perioden 2001-2007 var kendetegnet ved store ændringer i EU, generelt set. I 2004 oplevede man den største udvidelse i EU's historie og i 2005 blev forfatningstraktaten forkastet af Frankrig og Holland. I forhold til vægtingen mellem de forskellige paradigmer, så var udvikling igen kendetegnet ved tvetydighed. Flere positive tiltag blev vedtaget og det var perioden med flest vedtagne direktiver angående miljøregulering. (Kelstrup, 2012; 165) Dog var flere af disse direktiver, mindre ambitiøse i forhold til tidligere. I kontrast til dette bevirkede øst udvidelsen store udfordringer i forhold til CO₂-kvotesystemet og traktatmæssigt skete der ikke markante ændringer i den institutionelle vægtning.

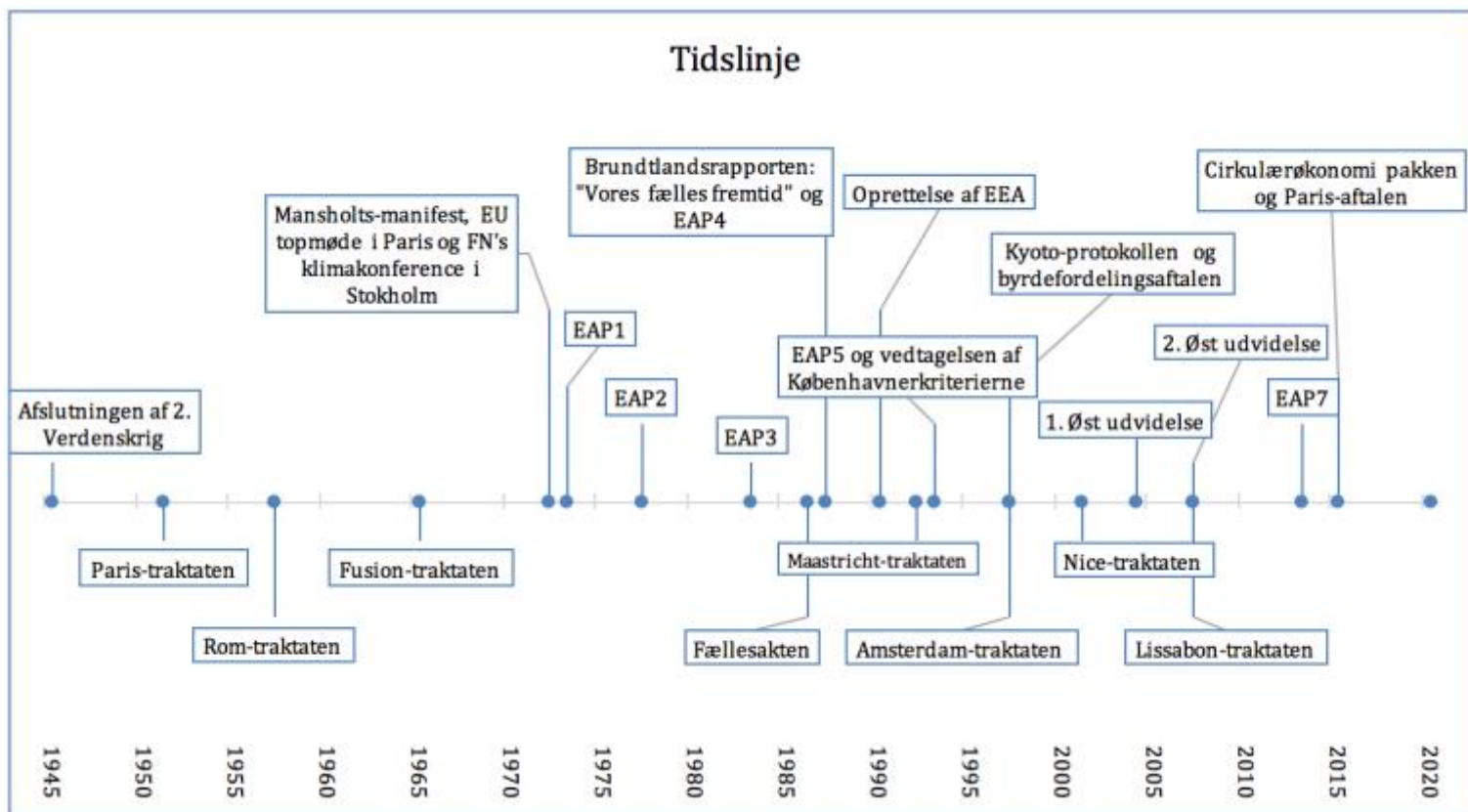
Øst udvidelsen kan betegnes som en selvforskyldt *dobbelt bevægelse*, da vækst-paradigmet rent parlamentarisk blev styrket. Trods denne modbevægelse vurderes det ikke, at perioden har forskubbet vægtningen til fordel for vækst-paradigmet. Men den institutionelle *displacement* stagnerede, og periode var derfor kendetegnet ved en stilstand rent institutionelt. Derfor følgende indeksering.

Figur 44: Vægtning - Lissabon-traktaten og perioden 2001-2007



Info 9: Venstre (rødt område) = økonomisk vægtning, Højre (grønt område) = miljømæssig vægtning (jf. figur6)

Sammenfatning - perioden 1945-2007:



Ovenstående tidslinje tydeliggør centrale begivenheder og traktaterne set ud fra en tidsmæssige dimension. Følgende afsnit vil overordnet sammenfattet denne tidsperiode.

I perioden 1945-2007 har følgende institutionelle paradigmer kendetegnet EU's institutioner i forhold til undersøgelsens problemfelt. Nedenstående tabel giver et overblik over de tre centrale paradigmer.

Tabel 1:

	Vækst-paradigmet	PPP-paradigmet	Bæredygtigheds-paradigmet
Definition	Vækst-paradigmet er kendetegnet ved antagelsen om, at økonomisk vækst er et ubetinget gode, som skaber velstand og forbedre livsvilkår for samfundet. Antagelsen har fundament i en liberalistisk tilgang til økonomien, som nærer stor tiltro til det frie marked og dens selvregulerende mekanismer. Paradigmets logikker går tilbage til Adam Smith, men blev i EU institutionelt grundlagt ved oprettelsen af Kul og stål fællesskabet i 1951.	PPP-paradigmet er kendetegnet ved en traditionel tilgang til miljøudfordringerne. Paradigmets logikker bygger på regulering og princippet om, at forurenere betaler. Paradigmets logikker står ikke i direkte kontrast til vækst-paradigmet, idet det også har en tiltro til markedets selvregulerende mekanismer. Kontrasten består i, at PPP-paradigmet ikke har fuld tillid til det frie marked i forhold til miljøudfordringerne.	Bæredygtigheds-paradigmet står i direkte kontrast til vækst-paradigmet. Paradigmets logikker vægter miljøet højt, og er kendetegnet ved en strukturel kritik af samfundets vækst orientering. Paradigmet har hverken tillid til det frie marked eller miljø regulering, som midlet til løsning af miljøproblemerne. Miljøet problemerne er strukturelle og bæredygtigheds-paradigmet argumenterer for en større reform af det økonomiske system som helhed.
Målsætning	Økonomisk ekspansion	Miljø regulering	Bæredygtig udvikling
Institutionelle processer og tendenser	<i>Stiafhængighed</i> <i>Increasing returns</i> <i>Drift</i> <i>Exhaustion</i>	<i>Layering</i> <i>Dobbelt bevægelse</i>	<i>Displacement</i> <i>Dobbelt bevægelse</i>
Oprettelsen af institution i EU	Oprettelsen af Kul og stålfællesskabet	EAP1	Mansholt-manifestet EAP5
Centrale traktater	Paris-traktaten, Rom-traktaterne.	Fællesakten	Maastricht-traktaten. Amsterdam-traktaten.
Udvikling	Paradigmet blev styrket gennem <i>positiv feedback</i> og <i>increasing returns</i> i perioden 1952-1986. Paradigmet oplevede en institutionel <i>drift</i> i perioden 1986-1992, hvor PPP-paradigmet vandt indpas i EU's institutioner gennem institutionel <i>layering</i> . Perioden 1992-2007 kan pege i retning af en <i>exhaustion</i> af vækst-paradigmet, da udviklingen er kendetegnet ved en institutionel <i>displacement</i> til fordel for bæredygtigheds-paradigmet. Institutionernes robusthed bevirker dog, at paradigmet stadig er den dominerende logik i EU, og paradigmets prioriteter er gentagne gange blevet forsvaret via <i>dobbelte bevægelser</i> , der har sænket graden af <i>displacement</i> .	PPP-paradigmet var den første reelle miljø orienterede institution i EU. Institutionens logik går tilbage til EAP1. Princippet om at " <i>forurenere betaler</i> " kendetegnede generelt EU's miljøpolitik frem til vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992 og spiller stadig en rolle i dag. Paradigmet stod ikke i direkte kontrast til vækst-paradigmet og den institutionelle udvikling var derfor kendetegnet ved en institutionel <i>layering</i> , formelt fra vedtagelsen af fællesakten. Paradigmets logik er stadig relevant i EU regi, med det vurderes at bæredygtigheds-paradigmet blev det dominerende miljø paradigme fra vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992.	Bæredygtigheds-paradigmet blev i EU regi, første gang introduceret i Mansholt-manifestet. Det var dog først med udarbejdelsen af Brundtland-rapporten, at paradigmet for alvor vandt frem på global plan. Paradigmets logikker definerede i høj grad EAP5, men blev institutionel først traktatbundet i Maastricht-traktaten i 1992 og i Amsterdam-traktaten i 1997, hvor begreber <i>bæredygtighed</i> og <i>bæredygtig udvikling</i> blev indskrevet. Grundet kontrasten til vækst-paradigmet, kendetegnes paradigmet udvikling ved en <i>displacement</i> og opgør med de logikker, som siden Paris-traktaten har kendetegnet EU. Dette har yderligere bevirket, at paradigmets institutionelle udvikling har været kendetegnet ved gentagne institutionelle modbevægelser, som har svækket paradigmet gennemslagskraft. Bæredygtigheds-paradigmet har derfor langsomt vundet frem siden 1992 og kendetegner generelt EU's miljøpolitik op gennem 90'erne og 00'erne, hvilket tydeliggøres med det senere fokus på <i>cirkulær økonomi</i> .
Beskrivende citat	"Det europæiske Kul- og Stålfællesskab har til opgave, i harmoni med medlemsstaterne almindelige økonomi og på grundlag af et fællesmarked, (...) at bidrage til økonomisk ekspansion, til forøgelse af beskæftigelsen og til forbedring af levestandarden i medlemsstaterne" (Paris-traktaten, 1951, 3)	"The cost of preventing and eliminating nuisances must, as a matter of principle, be borne by the polluter" (EAP2, 1977; 8)	"Since the reservoir of raw materials is finite (...) production and consumption of energy should be rationalized and consumption and behavior patterns of society itself should be altered" (EAP5, 1992; 7)

Overordnet set har EU's udvikling været kendetegnet ved forskellige institutionelle perioder. Den første periode, fra vedtagelsen af Paris-traktaten til vedtagelsen af Fællesakten i 1987, var domineret af en institutionel logik, som var kendetegnet ved den traktatbundne målsætning om økonomisk vækst og derigennem øget integration, velstand og fred. Denne *stiafhængighed* kom til udtryk gennem traktat udvidelserne, som gentagne gange refererede til de økonomiske målsætninger, som blev fastlagt i Paris- og Rom-traktaterne. Det institutionelle fundament for EU blev grundlagt og havde et liberalistisk fundament. Denne institutionelle logik blev ikke udfordret før i starten af 1970'erne. I denne periode vandt miljøet indpas i den politiske dagsorden. Hvor den institutionelle udvikling hidtidig, var kendetegnet ved en styrkelse af vækst-paradigmets værdier, så skete der nu en *layering* af alternative institutionelle logikker. Dette var i kontrast til den foregående periode, som var kendetegnet ved en vedvarende styrkelse af vækst-paradigmets institutionelle position, gennem *positiv feedback* og *increasing return*.

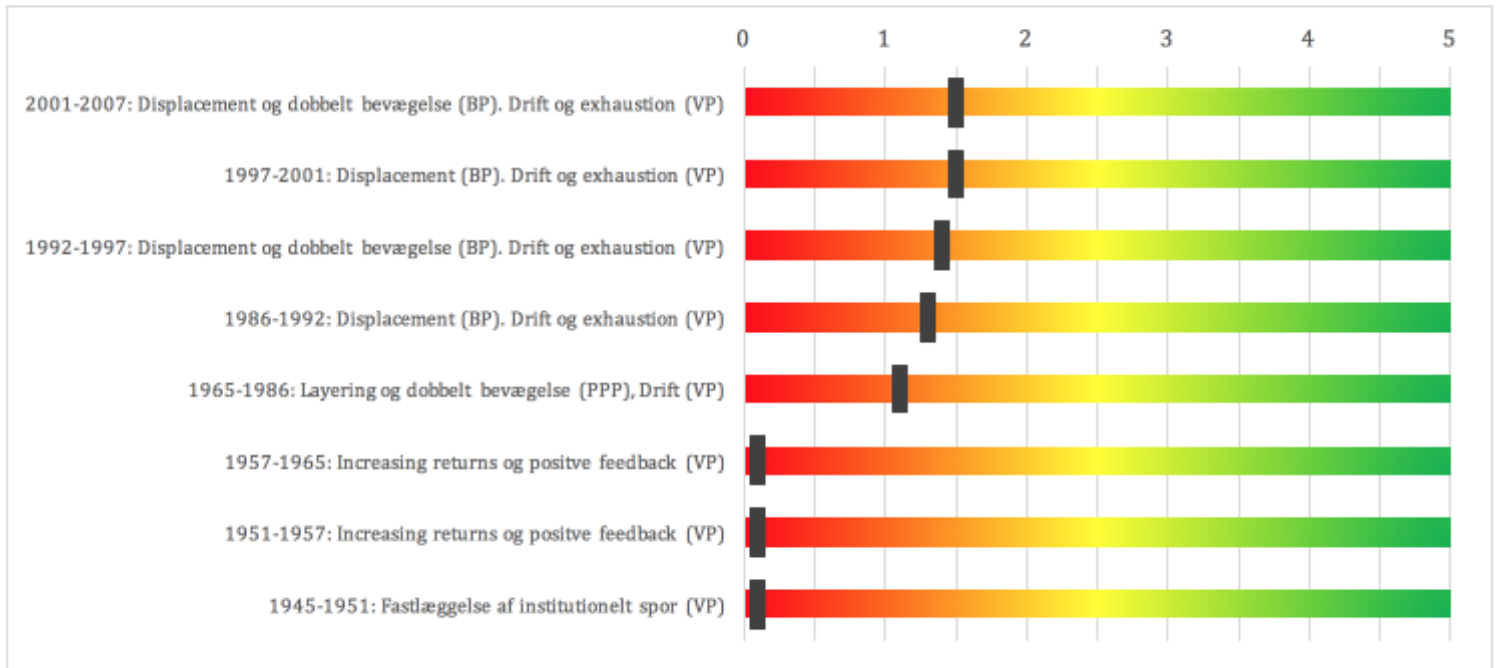
Denne udvikling resulterede i det første europæiske handlingsprogram i 1973. Dette program fastslog PPP-paradigmets institutionelle position og tydeliggjorde den *layering*, som havde fundet sted. Bæredygtigheds-paradigmet vandt også indpas i denne periode, dette kom til udtryk gennem Mansholt-manifestet, som var en kritik af selve fundamentet for EU's institutioner. Hvor PPP-paradigmet var kendetegnet ved symptombehandling, gennem begrebet "*forurener betaler*", så var Mansholts kritik mere strukturel. Perioden efter Mansholts-manifestet og EAP1 var kendetegnet ved den første *dobbelte bevægelse*, som bremsede ovenstående udvikling. Den institutionelle *layering* stagnerede og vækst-paradigmet forblev dominerende. Dette ændrede sig i 1987, da Fællesakten trådte i kraft. I traktaten blev miljøhensyn traktatbundet og repræsenterede derfor et skred i vægtningen til fordel for især PPP-paradigmet. Vækst-paradigmet var dog stadig dominerende, men PPP-paradigmets logikker var blevet mere relevante. Udviklingen var stadig kendetegnet ved *layering*, da PPP-paradigmets logikker ikke stod i direkte kontrast til vækst-paradigmets. Dette med baggrund i, at den miljøregulering som PPP-paradigmet repræsenterede, arbejdede indenfor markedets og institutionernes rammer og ikke lagde op til et opgør med disse. Denne vægtning blev fastholdt frem til 1992. Siden Fællesakten trådte i kraft i 1987, havde bæredygtigheds-paradigmet oplevet yderligere politisk og videnskabelig opbakning. Især to begivenheder medvirkede til denne udvikling, nemlig offentliggørelsen af Brundtland-rapporten og EAP5. Bæredygtigheds-paradigmet var langsomt ved at overtage PPP-paradigmets position, som det dominerende miljøparadigme. Dette magtskifte blev illustreret ved, at begrebet *bæredygtighed*

blev indskrevet i EU's traktatgrundlag ved Maastricht-traktaten. Paradigmets systemkritik bevirkede, at det ikke udviklede sig parallelt med vækstparadigmet, men imod dette. Udviklingen var herefter kendetegnet ved institutionel *displacement*, grundet paradigmerens kontrastfulde forståelser af økonomiske vækst, produktion og forbrug. EAP5 var ambitiøs på dette punkt, hvilket medførte en institutionel *dobbelt bevægelse* fra medlemslandene. Dette var en modreaktion fra de traditionelle institutioner, og en illustration af vækst-paradigmets stadige dominans og robusthed. I Amsterdam-traktaten blev bæredygtigheds begrebet yderligere institutionaliseret i EU's målsætninger, men det var tydeligt, at den institutionelle *displacement* var stagneret, efter den *dobbelte bevægelse*. Udviklingen, som kendetegnede 1990'erne, var derfor kendetegnet ved en langsom *displacement* til fordel for bæredygtigheds-paradigmet. I denne sammenhæng er begreberne institutionel *drift* og *exhaustion* relevante. Virkeligheden var ved at indhente vækst-paradigmet i 1990'erne, hvor der var nogenlunde videnskabelig konsensus angående samfundets påvirkning af miljøet. Vækst-paradigmets logikker oplevede derfor en grad af institutionel *exhaustion* i denne periode. Dette bevirkede en institutionel *drift*, hvor vækst-paradigmet langsomt udviklede sig, for at forblive relevant. Dette tydeliggøres på figur 45 ved den langsomme forskydning, som kendetegnede denne generelle udvikling.

Trods dette blev vækst-paradigmets stadige robusthed tydeliggjort i Lissabon-traktaten, som var kendetegnet ved en stilstand rent institutionel. Robustheden var tydelig grundet de gentagende *dobbelt bevægelser*, som kendetegnede perioderne efter institutionelle opgør med vækst-paradigmet.

Dette var også tilfældet efter øst udvidelsen i 2004, som kan defineres som en *critical junkture*. Denne medvirkede til en forskydning i det parlamentariske fundament, hvilket styrkede vækst-paradigmet. Dette kom til udtryk gennem den efterfølgende *dobbelte bevægelse* illustreret ved *backloading* forhandlingerne, og den efterfølgende opbremsning af den *displacement*, som havde kendetegnet udvikling frem til 2004. Udviklingen siden 1990'eren har derfor være kendetegnet ved institutionel *exhaustion*, og en grad af *displacement*. Men denne udvikling er gentagende gange blevet bremset af en *dobbelt bevægelse*. Følgende figur er en oversigt over den beskrevne udvikling.

Figur 45: Vægtning mellem økonomisk vækst og miljøhensyn og karakteristiske institutionelle udviklingstendenser og processer i paradigme perspektiv i perioden 1945-2007



Info 10: VP=Vækst-paradigmet, PPP=PPP-paradigmet, BP=Bæredygtigheds-paradigmet

Perioden 2007-2017

Perioden har ikke et nyt traktat grundlag, som tydeliggør den institutionelle udvikling. Trods dette findes flere *critical junctures*, som definerer og tydeliggøre de institutionelle tendenser, som har været gældende de seneste 10 år. Især fire begivenheder findes relevante, EAP7, Paris-aftalen, fokus på cirkulær økonomi og den langsommelige vedtagelse af *backloadning* i ETS, som allerede er blevet berørt.

EAP7 - 2013:

EAP7 tydeliggør den *displacement* som kendetegnede perioden. Udviklingen er dog ikke entydig, og det er tydeligt, at miljøet stadig ikke vægtes højere end økonomien. EAP7 er ikke så ambitiøs som EAP5, og flere organisationer beskylder handlingsprogrammet for at være svag i sine formuleringer og ambitioner. (Det økologiske råd, 2013) Denne karakteristika kan skyldes kommissionens frygt for en gentagelse af den *dobbelt bevægelse*, som var udfaldet af den ambitiøse EAP5. EAP7 skal også forstås i lyset af de udfordringer, som opstod ved forhandlingerne om ETS's *backloading*, samt den økonomiske krise i 2008 og frem. Trods dette lægger EAP7 op til et opgør med forbrugs og produktions kulturen, som det var tilfældet i EAP5. Dette tydeliggøres i følgende citater:

”Det er i Unionen aftalt at stimulere overgangen til en grøn økonomi og tilstræbe en fuldstændig afkobling af den økonomiske vækst fra miljøforringelse” (EAP7, 2013; 3)

Endvidere er EAP7's målsætning: *”at gøre den globale økonomi til en inklusiv og grøn økonomi for alle i sammenhæng med en bæredygtig udvikling.” (Ibid.; 4) og ”at forbedre bæredygtigheden for Unionens byer” (Ibid.)*

Bæredygtighed er med andre ord et gennemgående tema i EAP7. Trods dette har PPP-paradigmet også relevans. Dette i forhold til bekæmpelsen af allerede opstået forurening. Som følgende citat tydeliggør.

”Det syvende miljøhandlingsprogram baseres på forsigtighedsprincippet, principperne om indgreb mod forurening ved kilden og om forebyggende indsats og forurenere betaler princippet.” (Ibid.)

Disse citater tydeliggør, at de to miljøparadigmer ikke udelukker hinanden, deres formål er blot divergerende. Hvor bæredygtigheds-paradigmet er målrettet mod en strukturel udvikling af samfundet, så er PPP-paradigmet effektivt til at regulere forurening i overgangsfasen. Udviklingen og vedtagelsen af EAP7 kendetegnes forsat ved *displacement* og *layering* af henholdsvis bæredygtigheds-paradigmets og PPP-paradigmet. Denne udvikling har dog ikke ændret ved den overordnede vægtning, og de økonomiske prioriteter bliver også nævnt flere steder i handlingsprogrammet. Vigtigheden af de økonomiske faktorer tydeliggøres i følgende citat:

”Der findes betydeligt spillerum til at reducere udledningen af drivhusgasser og øge energi- og ressourceeffektiviteten i Unionen. Det vil mindske miljøbelastningen og skabe øget konkurrenceevne og nye kilder til vækst og arbejdspladser gennem omkostningsbesparelser som følge af øget effektivitet, kommercialisering af innovationer og bedre forvaltning af ressourcer over hele deres livscyklus.” (Ibid.; 3)

Trods dette er der i højere grad tale om en synergi, der især har fokus på bæredygtige tilgange til økonomien, illustreret ved *livscyklus* begrebet.

Cirkulærøkonomi pakken - 2015

Den institutionelle *displacement*, som er sket i ovenstående periode, tydeliggøres yderligere i 2015, hvor EU kommissionen fremlægger en handlingsplan, som skal gøre EU til en lukket økonomi, i miljømæssig forstand. Handlingsplanen, om den cirkulære økonomi, tydeliggør den institutionelle styrkelse, som Bæredygtigheds-paradigmet har oplevet i senere tid. Samtidig kan det vurderes, at vækst-paradigmets logikker er kendetegnet ved institutionel *drift*. Denne påstand har fundament i handlingsplanens argumentation og baggrund. Omstillingen til en cirkulær økonomi, repræsenterer et institutionelt skifte, hvor miljøhensyn og ressource bevidsthed, anses som værende konkurrencefremmende. Som det tydeliggøres i følgende citat:

”Omstillingen til en mere cirkulær økonomi, (...) er et væsentligt bidrag til EU's indsats for at udvikle en bæredygtig, ressourceeffektiv og konkurrencedygtig økonomi med en lav CO2-udledning. En sådan omstilling åbner mulighed for at omstille vores økonomi og skabe nye og bæredygtige konkurrencefordele for Europa. Den cirkulære økonomi vil styrke EU's konkurrenceevne ved at beskytte virksomheder mod ressourcemangel og prisudsving og således bidrage til at skabe nye forretningsmuligheder tillige med innovative og mere effektive produktions- og forbrugsmønstre.”
(EU-Kommissionen, 2015; 2)

Handlingsplanen repræsenterer ikke nødvendigvis et opbrud med vækst-paradigmets målsætning om vedvarende økonomisk vækst og velstand, men opnåelsen heraf er nu baseret på en bæredygtig logik. Trods dette er vækst-paradigmets logikker stadig dominerende og det faktum, at miljøtiltagende skal begrundes med en økonomisk argumentation om konkurrencedygtighed, tydeliggør *stiafhængigheden* fra de grundlæggende institutioner og de generelle institutionelle spor i EU. Handlingsplanen symboliserer derfor en institutionel *drift*, som konsekvens heraf. Dette tydeliggør følgende citat:

”Ved at fremme bæredygtige aktiviteter i centrale sektorer og nye forretningsmuligheder vil handlingsplanen bidrage til at frigøre den cirkulære økonomis vækst- og jobpotentiale.” (Ibid.; 3)

Handlingsplanen samskriver målsætninger for vækst- og bæredygtighedsparadigmet og er en mere nuanceret tilgang til EU's miljøpolitik og økonomiske politik. Handlingsplanen tydeliggør et forsøg

fra vækst-paradigmet på at forblive relevant, ved at omfavne flere af de logikker, som kendetegner bæredygtigheds-paradigmet.

Handlingsprogrammet repræsenterer den institutionelle status, som har kendetegnet EU siden 2007. Spørgsmålet er, om dette forslag vil vinde institutionelt indpas, da historien viser, at kommissionens ambitiøse handlingsplaner ofte er blevet forkastet af medlemslandene via en efterfølgende *dobbelt bevægelse*. De indledende initiativer i overgangen til en cirkulær økonomi, blev dog vedtaget relativt hurtigt af Ministerrådet. (Mortensen, 2016). Trods dette, kan denne hurtige vedtagelse skyldes, at de tiltag som blev vedtaget, ikke anses som begrænsende for økonomien i samme grad, som det er tilfældet med klimaaftalerne og CO₂-reduktionen. Dette skyldes, at de modeller som skal udregne de økonomiske konsekvenser, ikke lå klare på vedtagelses tidspunktet. Derfor kan det antages, at de svære forhandlinger ikke er overstået endnu. (Ibid.)

Paris-aftalen - 2015:

Paris-aftalen er i Europæisk sammenhæng ikke nødvendigvis en decideret *critical junkture*. Aftalen er dog relevant, da den tydeliggør den institutionelle position, som kendetegner EU. Aftalen som helhed defineres ved en overordnet målsætning om, at holde temperaturstigningerne på 1,5 °C. (Parisaf-talen, 2015; 3). Denne målsætning skal opnås ved, at de deltagende lande vedtager løbende strategier for reduktion af landets CO₂-udledning og løbende fastsætter mere ambitiøse mål. EU's målsætning er en reduktion af CO₂-udledningen på 40% i 2030, set i forhold til 2005 niveauet. Denne målsætning kan virke ambitiøst, men overordnet set er det næppe tilstrækkeligt, i forhold til målsætningen om en maksimal stigning på 1,5 °C. Dette opsummeres af følgende analyse:

”Summen af de nationale mål sætter snarere verden på faretruende kurs mod en opvarmning på 2,7 grader eller mere.” (Nielsen, 2015)

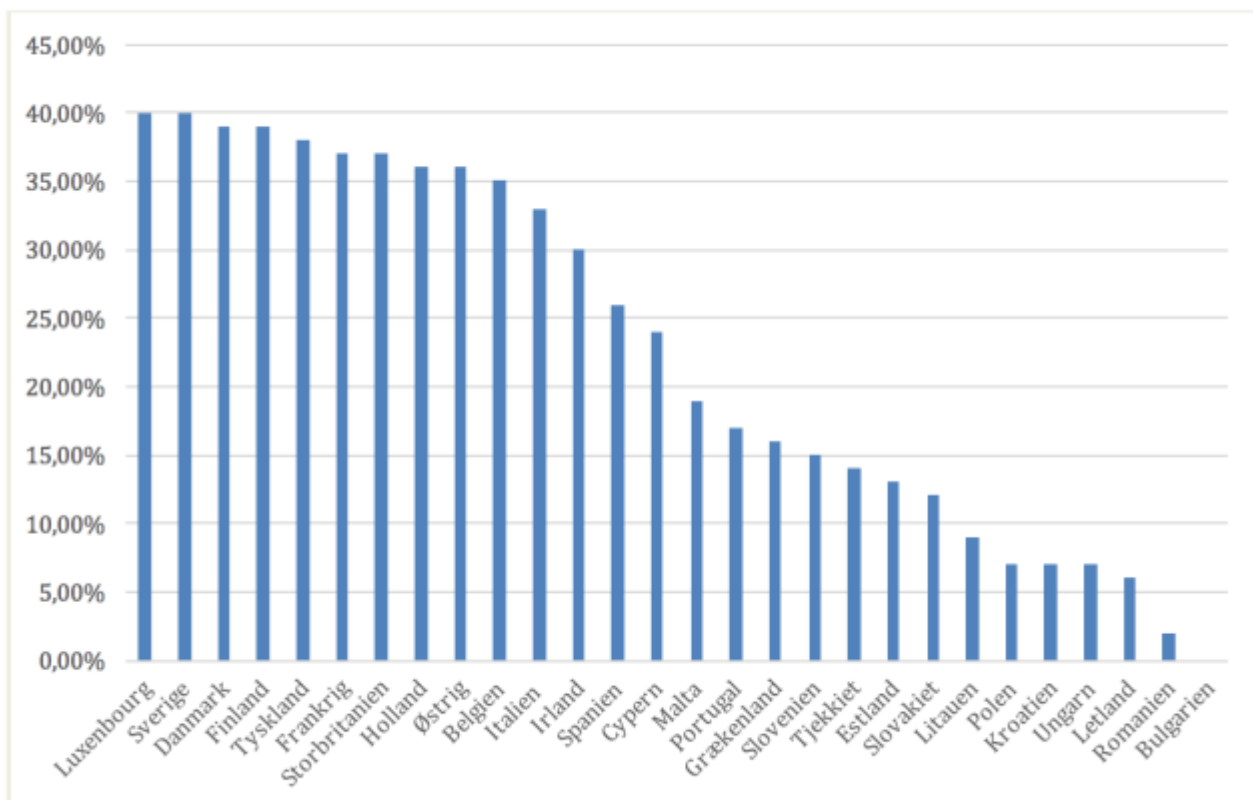
Skal 1,5 °C målsætningen opnås, kræver det bl.a. at OECD-landene afkarbonisere deres økonomi (NOAH, 2015). I EU regi var en forøgelse af 40% målsætningen genstand for debat, hvor medlemslandene Frankrig og Sverige ønskede en øget reduktion. Ambitionen var dog ikke entydig, og igen kan trådene trækkes tilbage til øst udvidelsen i en vurdering af, hvilke lande der obstruerer en mere ambitiøs klimapolitik:

”Andre lande – med det kulafhængige Polen i spidsen – har klart sagt fra, og nu tyder alt altså på, at Ministerrådet vil stille sig tilfreds med det gældende 2030-mål og først fra 2020 begynde at

overveje nye mål for tiden efter 2030.” (Nielsen, 2015b)

Østlandenes manglende ambitioner blev også tydeliggjort ved vedtagelsen af Paris-aftalens byrdefordeling. Reduktionsmålene er fastsat af hvert enkelt medlemsland, og illustreres i nedestående figur.

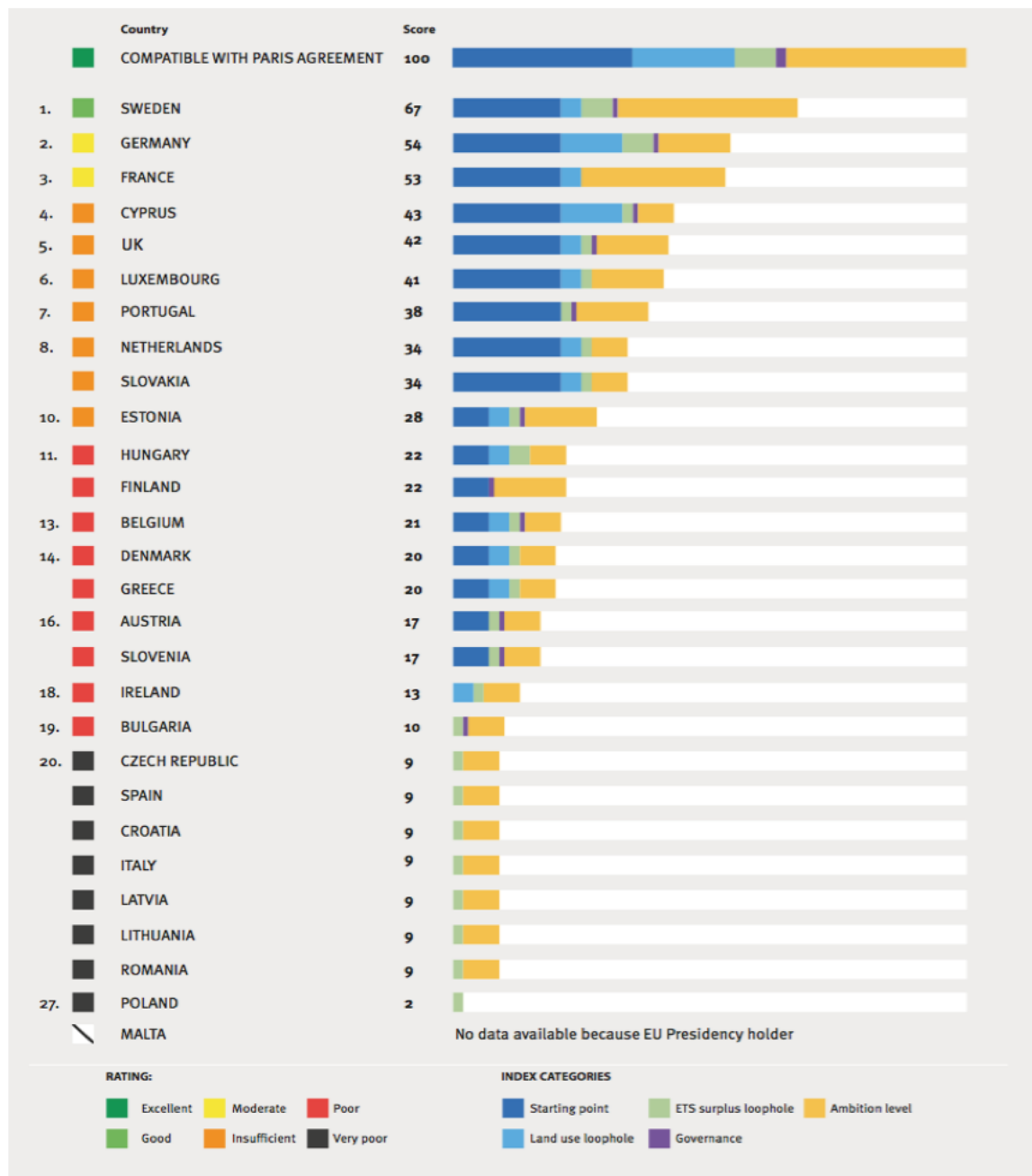
Figur 46: Nationale CO₂ reduktionsmål for 2030 som procent af 2005 niveauet



Kilde 17: (EU-Kommissionen, 2016b), data bearbejdet i Excel

Figuren tydeliggør en tendens. Østlandene er generelt mindre ambitiøse i forhold til de øvrige EU lande. De 11 mindst ambitiøse lande blev alle medlemmer i 2004 eller 2007. Grafen tegner et billede af et splittet EU, når det kommer til miljøudfordringerne. Endvidere betyder det, at de nuværende nationale målsætninger, blot vil opnå en reduktion på ca. 30% af 2005 niveauet. Det sammen billede tegner sig i nedenstående figur, som illustrerer, hvor langt medlemslandene er i forhold til implementering af deres klimastrategi og graden af politiske tiltag som er nødvendig for at opnå Paris-aftalens reduktionsmålsætning.

Figur 47: Medlemslandenes placering i forhold til implementering og indsats for at opnå deres målsætning jf. byrdefordeling for Paris 2030 reduktionsmålene



Kilde 18: (Carbonmarketwatch, 2017) (se link i litteraturlisten for indikator beskrivelse)

Figuren tydeliggør i store træk samme tendenser som figur 46, da størstedelen af østlandene befinder sig i kategorien "very poor" eller "poor". Endvidere har tidligere foregangslande som Danmark, ikke har levet op til målsætningen og står i en position, som kræves massiv politisk handling for at opnå en tilstrækkelig reduktion.

Figureerne viser, at medlemslandene stadig er tilbageholdne i forhold til miljøhensyn. Havde dette ikke været tilfældet, må det antages, at reduktionsmålsætningerne havde været mere ambitiøse og

bedre implementeret. Udfordringen ligger desuden i, at ovenstående blot et udtryk for reduktionskravene for affald, landbrug, transport og bygningssektorerne, som ikke er en del af ETS. De resterende sektorer skal reguleres gennem et kvotesystem, som stadig oplever massive udfordringer.

Det overordnet billede af EU's udvikling de senere år er derfor tvetydigt. Der har været fremskridt og kommissionen fremstår som den mest progressive kraft i EU. Men den politiske magt ligger hos medlemslandene og flere af disse er stadig domineret af vækstparadigmet institutionelle logikker.

Paris aftalen er af verdens ledere blevet kaldt et historisk vendepunkt for klimaet og miljøet (Nielsen, 2015), hvilket antyder en *critical juncture*. Dette kan dog vurderes at være en overfortolkning i EU regi. Paris aftalen er mere en diplomatisk succes end en miljømæssig. Problemstillingen er tredelt. For det første er det problematisk, at landene selv fastsætter deres mål. For det andet er det problematisk, at der ikke findes sanktioner ved manglende opfyldelse af reduktionerne. For det tredje kan der sættes spørgsmålstegn ved, om aftalen er uambitiøs, da ambitionen om en maksimal temperaturstigning på 1,5 C° eller 2 C°, ikke stemmer overens med de tiltag, som landene fremlægger. (Brix, 2015) Netop disse problematikker kommer til udtryk i EU. Paris aftalen er af den grund ikke en *critical juncture*, der forskubber det institutionelle vægtning i EU til fordel for miljøet. Tværtimod tydeliggør byrdefordelingsaftalen, at vækst-paradigmets logikker stadig vægtes højere end miljøhensyn. Den største institutionelle udvikling er den diplomatiske succes og internationalt skal man ikke underkende vigtigheden af dette, da den fastlægger grundlaget for fremtidige forhandlinger.

Trods dette tydeliggøres bæredygtigheds-paradigmet institutionelle styrke også i denne periode. Dette med baggrund i, at USA's tilbagetrækning fra aftalen ikke betød et frafald fra aftalen. USA's handlinger repræsenterer en *dobbelt bevægelse* i amerikansk perspektiv og et opgør med Obama administrationens mere miljøorienterede politik. Logikken bag tilbagetrækningen, defineres af vækst-paradigmets logikker. Dette tydeliggøres i følgende citat fra talen, hvor Donald Trump annoncerede USA's tilbagetrækning fra Paris-aftalen:

“The Paris Climate Accord is simply the latest example of Washington entering into an agreement that disadvantages the United States to the exclusive benefit of other countries, leaving American workers (...) and taxpayers to absorb the cost in terms of lost jobs, lower wages, shuttered factories, and vastly diminished economic production.” (Trump, 2017)

Det interessante i denne sammenhæng er de øvrige nationernes reaktion. Både Tyskland, Frankrig og Italien, samt formanden for det Europæiske Råd, Donald Tusk, var hurtig ude og forsikrede deres opbakning til Paris-aftalen:

”Vi anser fremdriften, der blev skabt i Paris i december 2015, for ustoppelig, og vi er fast overbeviste om, at Paris-aftalen ikke kan genforhandles, da den er et vitalt instrument for vores planet, samfund og økonomier” (Macron et. al., 2017)

Denne reaktion påviser, at trods udfordringerne internt i EU, så har bæredygtigheds-paradigmet vundet indpas i EU. Dette illustreres yderligere af Lars Løkke Rasmussen:

”I sidste uge så vi et forstemmende eksempel på, hvordan globalt lederskab kan sættes over styr (...) den globale bevægelse i retning af grøn omstilling, den går kun én vej; fremad. Også selv om USA nu vælger at indløse medlemskab til den ensomes klub, der står uden for Parisaftalen” (Rasmussen, 2017)

Det opsigtsvækkende er ikke, at lederen af Danmark er fortaler for miljøet. Men at et lille EU land, som historisk set har været pro-USA, lægger afstand til USA, grundet miljøet.

Ovenstående reaktioner tydeliggør med andre ord, at bæredygtigheds-paradigmet står relativt stærkt i EU, men forhandlingerne om reduktionsmålene og ETS viser samtidig, at vækst-paradigmet stadig vægtes højest. Samtidig tydeliggøre det, at den *dobbelte bevægelse* ikke blot gør sig gældende i forhold til en miljøorienteret udvikling, men også med modsat fortegn.

Institutionel udvikling i et fremtidigt perspektiv:

Ovenstående undersøgelse tydeliggør, at trods miljømæssige problemstillinger, så er vækst-paradigmet stadig institutionelt dominerende. Den langsomme udvikling og de irrationelle beslutninger om at prioritere økonomien, er bundet til en institutionel forståelse, som blev grundlagt i Paris-traktaten og sidenhen har dannet en *stiafhængighed* med tråde til nutiden. Udviklingen i EU's miljøpolitik er derfor en konsekvens af institutionernes robusthed og kendetegnet ved en langsom udvikling, der ikke stemmer overens de miljøproblemer, som verden står overfor. Udviklingen har været kendetegnet ved en gradvis *layering* og senere *displacement*. I de perioder,

hvor denne udvikling er accelereret, har en *dobbelt bevægelse* medvirket til, at udviklingen igen blev sænket. Heri opstår problemet, at miljøproblemerne har udviklet sig hurtigere end den institutionelle udvikling. Dette betyder, at samfundets ageren er utilstrækkelig i forhold til miljøproblemernes omfang. Disse konklusioner er relevante i et fremtidigt perspektiv, da det er vigtigt at forstå fortidens udvikling, for at kunne diskutere fremtidens. De største udfordringer, i forhold til en fremtidig institutionel styrkelse af miljøhensyn, varierer med fundament i to forståelser af den hidtidige udvikling.

Den første forståelse har fundament i den langsomt tiltagende effekt, som kendetegner miljøproblemerne. Generelt kan det argumenteres, at institutionerne ikke har oplevet en *critical juncture*, som har rystet institutionernes grundlæggende logikker tilstrækkeligt. Begivenheder som Mansholt-manifestet, Brundtland-rapporten, den første og femte EAP, kyotoaftalen og Paris-aftalen har ikke betydet de store institutionelle ændringer, grundet den manglende chokeffekt. Begivenhederne har været med til at skabe politisk fokus på miljøproblemerne, men hver gang er udviklingen blev bremset, grundet en *dobbelt bevægelse*. Netop denne tendens kendetegner udviklingsprocessen i forhold til vægningen mellem økonomiske hensyn og miljøhensyn. Ovenstående *critical juncture* har udmøntede sig i miljøorienterede traktat udvidelser, samt diverse miljøaftaler. Men miljøhensynene har været anden prioritet. De blev ikke inddraget i Københavner kriterierne og trods tiltagende miljøudfordringer, er miljøtiltagene i Nice- og Lissabontraktaten ikke tilstedeværende. Klimaforandringerne er et godt eksempel. Temperaturen stiger, hvilket er en vedvarende og langsommelig proces. Denne karakteristik kan argumenteres som værende et grundlæggende problem pga. institutionernes robusthed. Ændringer i institutioner sker ikke af sig selv, systemet har brug for en chokeffekt for at ændre rutiner og strukturer. Netop chokeffekten kendetegner ikke klimaforandringernes konsekvenser i vores del af verden. Dette er en af baggrundene for, at der ikke er sket et institutionelt skred i EU. Der har ikke været en tilstrækkelig omfattende miljø katastrofe i Europa, som kan kobles direkte til klimaforandringerne. Videnskaben fortæller, at det globale klima vil blive mere ekstremt, samt at naturkatastroferne vil forekomme mere hyppigt. Problemet er, at det ikke er videnskabeligt muligt, at bevise den direkte kausale sammenhæng til klimaforandringerne ved en given orkans styrke eller en oversvømmelses omfang. Denne logik forklares af Knut Halvor Alfsen, som drager en relevant sammenlign med USA's deltagelse i Anden Verdenskrig.

”Jeg tror ikke vi kommer til å stanse global oppvarming før utviklingen blir stygg og fæl (...) Ta 2. verdenskrig, hvor et litt døsig USA fikk et tidenes sjokk da japanske fly bombet deres største marinebase Pearl Harbor på Hawaii. Bare i løpet av uker la USA om hele sin økonomi, husmødre gikk i arbeid, fabrikker la om til å produsere våpen og ammunisjon, i løpet av få år ble det bygget 2700 mindre lasteskip – en effektivisering uten sidestykke. Så ting kan skje – men først må forståelsen for klimautfordringen bli allmenn, mest sannsynlig i form av et slikt sjokk” (Alfsen, 2017)

Citatet er både relevant i en analyse af fortidens utvikling, men også fremtidens. Sandsynligheten for at institusjonene i EU oplever dette chok i fremtiden er stor, da konsekvenserne af miljøproblemerne bliver mere markante. Spørsmålet er, om dette vil ske tids nok. Indtil denne *critical junkture* indtræffer, kan det forventes, at udvikling forsætter i samme spor som hidtil. Dette vil sige en gradvis *displacement*, der ikke stemmer overens med udviklingen i det naturlige system. Denne forståelse har fundament i den udviklingstendens, som blev klargjort i undersøgelsens analyse, nemlig den *dobbelte bevægelse*. Undersøgelsen tydeliggør, at hver gang der er opstået en *critical junkture*, som har kunnet ændre institusjonene, så er den indledende udvikling blevet mødt af en *dobbelt bevægelse*. Dette skete EAP1, EAP5, efter vedtagelsen af *backloading* og ved forhandlingerne om byrdefordelingen ved Paris-aftalen. Disse begivenheder blev alle efterfulgt af en modreaktion fra medlemslandene. Alle disse modreaktioner var kendetegnet ved, at de obstruerende medlemslande, ikke var indstillet på at vægte miljøhensyn fremfor økonomiske hensyn. Disse modreaktioner er repræsentative for nogle generelle reaktionstendenser efter fremlæggelse af ambitiøse miljøtiltag i EU, og der er ikke noget, der peger i retning af, at dette vil ændre sig i de kommende år. Det kan antages, at den institutionelle *displacement* og integrationsmæssig *spillover* vil medvirke til, at medlemslandene på lang sigt ikke vil anse progressiv miljøpolitik som en trussel og derfor acceptere udviklingen. Spørsmålet er om dette vil ske tids nok set i forhold til de miljømæssige konsekvenserne, som ikke afventer en politisk parathed. Disse tendenser er med til at styrke antagelsen om, at den fremtidige udvikling også vil være kendetegnet ved en gradvis *displacement*. Geografisk ligger EU ikke i et område, som på kort sigt vil opleve en naturkatastrofe af tilstrækkelige proportioner til at ændre institusjonene. Dette betyder at problemfeltets *critical junkture* antageligt vil have samme kendetegn som de hidtidige. Dette vil sandsynligvis bevirke en kortvarig politisk fokus på problemet og et forsøg fra kommissionen på at skabe en formel-institutionalisering. Medlemslandenes reaktion kan forventes

at være en modreaktion og obstruerende, hvilket er med til at stagnere udvikling. En *dobbelt bevægelse* virker derfor sandsynlig i denne sammenhæng, og det kan forventes, at de institutionelle logikker, som kendetegner vækst-paradigmet, igen vil vinde et institutionelt opgør. Denne antagelse blev yderligere styrket af konsekvenserne af øst udvidelserne som, alt andet lige, må konkluderes at øge sandsynligheden for en fremtidig modreaktion mod progressive miljøtiltag i EU.

Med baggrund i ovenstående kan det vurderes, at udvikling i vægtningen mellem økonomiske- og miljøhensyn i EU vil fortsætte som hidtil. Det eneste, som kan bryde denne tendens, vil være en *critical juncture* i løbet af de kommende år, som er af et sådant omfang, at den kan nedbryde de traditionelle institutioner og bane vejen for en mere progressiv politisk ageren uden en efterfølgende modreaktion. Med andre ord en naturkatastrofe i Europa, som har større konsekvenser end de årlige orkaner, oversvømmelser og tørker som ellers tiltager i styrke.

Realistiske set er dette ikke sandsynligt på kort sigt, grundet miljøproblemernes langsommelige karakteristika. Det mest plausible vil være, at EU forsætter den hidtidige institutionelle *displacement* i de kommende år. Efter en årrække vil miljøet være så forværret, at der sandsynligvis vil opstå en *critical juncture* af før omtalte omfang, som vil medvirke til et øjeblikkeligt skred i den institutionelle vægtning. Spørgsmålet er, om dette vil ske inden temperaturstigningerne har nået de 2 C°. Er dette ikke tilfældet, vil de naturlige tilbagekoblingsmekanismer slå til, og miljøkatastrofen vil være uundgåelig.

Ovenstående vurdering har fundament i det institutionelle spor, som dikterer, at økonomisk vækst er et gode for samfundet. En given udvikling, i forhold til problemfeltet, kan i forlængelse af dette også være bundet til vækst-paradigmets anden institutionelle logik, som er grundlaget for politikernes tillid til markedsmekanismerne og den heraf kommende afpolitisering af miljøudfordringerne.

Dette andet perspektiv bygger på, at miljøkonsekvenserne allerede har produceret adskillige *critical junctures* af en karakter, som burde have medført politisk handling. Miljøudfordringernes konsekvenser er derfor ikke et fremtidigt problem, men et aktuelt problem. Ifølge dette perspektiv er det ikke udelukkende institutionernes vækstorientering, som er problemet, men også deres markedsorientering. Argumentet bygger på, at den mangelen udvikling på miljøområdet ikke udelukkende har baggrund i manglende *critical juncture*, *stiafhængighed* og *dobbelte bevægelser*. Problemet skyldes også vækst-paradigmet og PPP-paradigmets tillid til markeds kræfterne.

Kritikken bygger på, at denne tillid har medført en forbruger- og markedsorienteret tilgang til miljøproblemerne, hvor politikerne indirekte påvirker forbrugerne til at handle miljørigtigt. Kritikken består i, at det er en fejlagtig forståelse af ansvaret for at løse miljøproblemerne. Som det forklares:

”Der er behov for et grundlæggende paradigmeskifte inden for klimapolitikken. Det er et skifte, der går fra at betragte befolkningen som en gruppe forbrugere, politikere skal servicere, til et samfund, hvor borgerne delegerer det politiske ansvar for at varetage samfundsmæssige udfordringer til de politiske institutioner.” (Scavenius, 2016)

Den fremtidige institutionelle udvikling bestemmes derfor af, om der sker et brud med vækst-paradigmets og PPP-paradigmets institutionelt funderede tillid til markeds kræfterne. I denne sammenhæng skal en *critical juncture* ikke blot svække vækst-paradigmet, men også PPP-paradigmet. Dette vil bevirke, at politikerne vil forstå deres samfundsmæssige ansvar, og dermed politisere miljøudfordringerne. Den institutionelle udvikling fremadrettet er dermed ikke bestemt af en *critical juncture*, (såsom en naturkatastrofe el.lign.) men i højere grad af en udvikling, som bevirker en løsrivelse fra de institutionelle rammer, som har begrænset de politiske tiltag hidtil, nemlig markedstilliden. Miljøpolitikens succeskriterie har fundament i, om denne politiske kultur ændrer sig, som det forklares:

”Politikere og økonomer har i al for lang tid sat deres lid til, at grøn vækst og forbrugersisme er vejen ud af klimakrisen. I stedet bør samfundet tage kollektivt ansvar for bæredygtige politiske beslutninger ved at regulere klimaskadelig produktion og adfærd langt mere systematisk.” (Ibid)

Problemet ligger derfor i, at denne markedstillid er med til at afpolitiserer miljøpolitikken, ved at overlade løsningen af problemet til forbrugernes samvittighed. Det er denne tilgang, som er begrænsende i forhold til en fremtidig acceleration af udviklingen. Miljøpolitikken er blevet et spørgsmål om forbrugersamvittighed, fremfor et decideret politisk spørgsmål. Theresa Scavenius forklarer fundamentet for dette problem og perspektiverer samtidigt til andre internationale problemstillinger, som kan argumenteres af være lige så komplicerede, men som har vist sig mulige at løse.

”Der er en udbredt tendens til, at klimapolitikken bliver reduceret til at være – på den ene side – et spørgsmål om borgernes samvittighed og – på den anden side – et avanceret regnestykke om CO2-reduktion, der altid skal afvejes imod samfundets øvrige økonomiske interesser. Men når vi bekæmper fx børnearbejde eller udbredelsen af atomvåben, sker det gennem globale politiske eller juridiske tiltag – det overlades ikke til forbrugernes samvittighed. Hvorfor skulle det være anderledes for klimaet?” (Ibid.)

Svaret på det afsluttende spørgsmål er antageligt, at disse problemstillinger ikke er afpolitiseret i samme grad, som miljøpolitikken er. I denne sammenhæng er det altså ikke blot den generelle orientering mod økonomisk vækst, som er med til at forklare, hvorfor miljøudfordringerne ikke er blevet håndteret, men også tilliden til markeds kræfterne. En tillid som også blev institutionaliseret i Paris-aftalen.

Alt i alt vil det, med udgangspunkt i første del af ovenstående diskussion, kunne antages, at EU i de kommende år vil blive mere miljøorienteret som helhed, med spørgsmålet er, om dette vil ske i et tilstrækkeligt tempo, set i forhold til den virkelighed, som udvikler sig uafhængig af institutionerne. Ud fra anden del af diskussionen, kan det antages, at denne udvikling skal kombineres med et opgør med markedstilliden, der som et minimum forhindre en yderligere afpolitisering af miljøudfordringerne. Er dette ikke tilfældet, kan det forventes af den hidtidige udvikling vil fortsætte.

Konklusion:

Ovenstående undersøgelse havde til formål at undersøge den institutionelle udvikling i EU's institutioner med fokus på den politiske vægtning mellem miljøhensyn og økonomiske hensyn. Baggrunden for undersøgelsen var en undren over den manglende politiske indsats på miljøområdet, trods problemernes tiltagende omfang. Problemformuleringen havde følgende ordlyd:

Hvilke institutionelle spor og processer kendetegner vægtingen mellem økonomisk vækst og miljøhensyn i EU's institutioner?

Undersøgelsens havde fundament i en antagelse om, at politiske aktører er bundne af underliggende strukturer, som danner rammerne for deres beslutninger. Formålet var derfor at klargøre disse underliggende institutionelle rammer med henblik på at forklare aktørens irrationelle ageren. På baggrund heraf kan det konkluderes, at de institutionelle spor, som kendetegner EU's institutioner, blev defineret i Paris- og Rom-traktaterne. Disse grundliggende traktater skabte en *stiafhængighed*, som trækker tråde til nutiden. Institutionerne var kendetegnet ved en liberalistiske tilgang til samfundsøkonomien og var generelt orienteret mod økonomisk vækst. Traktaterne var grundlaget for vækst-paradigmet i EU, og de institutionelle spor fra 1945 til 1972 var kendetegnet ved *increasing return* og øget *stiafhængighed* til fordel herfor. En *stiafhængighed* som stadig er gældende i dag.

Desuden kan det konkluderes, at en overordnet tendens som har kendetegnet problemfeltet, har været den *dobbelte bevægelse*. Denne modreaktion på institutionel udvikling, har gentagne gange været med til at stagnere en forskydning i vægtningen mellem økonomisk vækst og miljøhensyn. I forlængelse af dette har modreaktionerne været med til at definere de institutionelle spor og processer, som har kendetegnet problemfeltet. Dette ved at forsvare vækst-paradigmet institutionelle dominans og svække en modsatrettet udvikling. De *critical junkture* som er opstået, har sjældent haft en vedvarende institutionel indflydelse grundet den efterfølgende *dobbelte bevægelse*. Trods dette peger udviklingen i retning af en grad af institutionel *exhaustion* af vækst-paradigmet, grundet den stigende ustabilitet i det naturlige system. Dette har bevirket, at de institutionelle spor fra 1972 og frem har været kendetegnet ved henholdsvis *layering* og *displacement* til fordel for PPP-paradigmet og bæredygtigheds-paradigmet. Trods dette kan det konkluderes, at denne udvikling har været utilstrækkelig, grundet den *dobbelte bevægelses* udviklingsstagnerende effekt. De politiske aktøres ageren i EU, kan derfor forklares med baggrund i institutionernes *stiafhængighed*. Dette er baggrunden for de irrationelle beslutninger og de manglende politiske tiltag på miljøområdet. De politiske aktører er stadig bundet af de grundlæggende logikker, som kendetegner vækst-paradigmet, og blev grundlagt i 1951. Trods dette har de senere års *displacement* bevirket en øget grad af miljøhensyn i EU's institutioner, men det centrale er hastigheden af denne udvikling. Grundet den manglende politiske omstillingsparathed, kan det antages at en *dobbelte bevægelse* vil træde i kraft, hvis denne *displacement* accelereres. Problemet er, at en sådan acceleration er nødvendigt, hvis miljøkatastrofen skal undgås. Heri ligger hele problemfeltets paradoks, virkeligheden kræver en miljøorienteret omstilling for ikke at

undergrave institutionernes eksistensgrundlag. Men institutionerne vil ikke tillade, at denne udvikling sker i et tilstrækkeligt tempo, af frygt for at blive undergravet.

Litteraturliste:

Alfsen (2017), Knut Halvor, link: <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/klimatrusselen/klimaforsker-tror-ikke-lenger-verden-kan-redde/a/23926305/>, besøgt den 26 juni 2017

Amsterdam-traktaten, (1997), Amsterdam-traktaten om ændring af Traktaten om Den Europæiske Union, Traktaterne om Oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter, Det Europæiske Fællesskabers Tidende, nr. C 340 fra d. 10/11 1997, link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 25 maj 2017

Arthur (1994), W. Brian. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Astrup (2009), Søren, <http://politiken.dk/udland/ECE796229/i-dag-overhaler-dit-forbrug-jordens-baereevne/>, besøgt den 26 juni 2017

Bang (2013), Ulrich, Link: https://www.information.dk/udland/2013/04/benhaard-lobbyisme-foer-co2-systemets-skaebnedag?lst_tag, besøgt den 28 maj 2017

Bentham (2015), Arthur van og Ralf Martin, <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2015/12/schr-dinger-s-emissions-trading-system>, besøgt den 28 maj 2017

Boye (1998), Mette, Jørgen Ege Jørgensen, EU's miljøpolitik: Kan frihandel og miljø forenes?, Det økologiske råd, udgave 1.

Brix (2015), Lise, <http://videnskab.dk/miljo-naturvidenskab/forskere-klimaaftalen-fra-paris-er-ukonkret-og-urealistisk>, besøgt den 26 juni 2017

Burns (2011), Charlotte, Neil Carter and Nicholas Worsford, JCMS: Journal of Common Market Studies: Enlargement and the Environment: The Changing Behaviour of the European Parliament, Blackwell Publishing Ltd

Byrdefordelingsaftalen (2002), Kyoto 1st commitment period (2008–12), link: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_1_en, besøgt den 17 maj 2017

Carbonmarketwatch (2017), EU Climate Leader Board – Where countries stand on the Effort Sharing Regulation, <http://carbonmarketwatch.org/eu-climate-leader-board-where-countries-stand-on-the-effort-sharing-regulation/>, besøgt den 26 juni 2017

CEPS (2000), EU's øst udvidelse truer miljøet, Jakob Langvad, link: <https://www.information.dk/2000/06/eus-oest-udvidelse-truer-miljoe>, besøgt den 25 maj 2017

Crouch (2005), Colin, Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs, Oxford University Press

Daly (1996), Herman, Beyond Growth, Beacon Press books, Boston

Daly (1973), Herman: Toward A Steady-State Economy, W. H. Freeman and Company.

Denstoredanske.dk (2017a), Link:

[http://denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Samfund/International politik og organisationer/Romklubben](http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/International_politik_og_organisationer/Romklubben), besøgt den 6 juli 2017

Det økologiske råd (2004), Øst udvidelsen og miljøet: Hvordan kan EU fastholde det miljøpolitiske initiativ efter udvidelsen?, Det Økologiske Råd.

Det økologiske råd (2013), Hørings svar til EU kommissionens forslag til 7. miljøhandlingsprogram - j.nr. MST-1431-00003., det økologiske råd.

Direktiv 67/548 (1967), Link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=URISERV%3A121276>, besøgt den 26 juni 2017

Duedahl (2012), Poul: Opstøvnings kunst. Antoft, R. Jacobsen, M. H. Jørgensen, A. og Kristiansen, Håndværk og Horisonter, Tradition og nytænkning i kvalitativ metode. Syddansk Universitet.

EAP1 (1973), Official Journal of the European Communities: Programme of action of the European Communities on the Environment, Link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41973X1220>, besøgt den 2 maj 2017.

EAP2 (1977), Official Journal of the European Communities: Resolution of the council of the European communities and of the representatives of the governments of the member states meeting within the council: on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment, Link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=OJ:C:1977:139:TOC>, besøgt den 2 maj 2017

EAP3 (1982), Resolution vedtaget af Rådet for De europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, den 7. februar 1983 om videreførelse og gennemførelse af en politik og et handlingsprogram for De europæiske Fællesskaber på miljøområdet (1982-1986), Link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=OJ:C:1983:046:TOC>, besøgt den 26 juni 2017

EAP 4 (1987), Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992), Link: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1987.328.01.0001.01.ENG, besøgt den 26 juni 2017

EAP5 (1993), Towards sustainability, Link: <http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/env-act5/pdf/5eap.pdf>, besøgt den 26 juni 2017

EAP7 (2013), The 7th Environment Action Programme to 2020 – ‘Living well, Within The Limits of Our Planet’, Link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>, besøgt den 4 juni 2017

EU-oplysningen (2017), <http://www.eu.dk/da/spoergsmaal-og-svar-folder/hvilke-krav-skal-et-land-opfylde-for-at-blive-medlem-af-eu>, besøgt den 11 juli 2017

Euratom-traktaten (1957), Euratom-traktaten - Traktat om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifælleskab, Link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 11 juli 2017

Eurobarometer (1993), Link: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/1993/surveyKy/134>, Besøgt den 14 maj 2017

European Environment Agency (2004), Annual European Community greenhouse gas inventory 1990-2002 and inventory report 2004, Link: https://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2004_2, besøgt den 18 maj 2017

European Environment Agency (2014), Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2012 and inventory report 2014, Submission to the UNFCCC Secretariat, EEA

Europa Parlamentet (2014), <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/seats-group-member-2014.html>, besøgt den 26 juni 2017

Euracoal (2013), Link: <https://euracoal.eu/info/euracoal-eu-statistics/>, besøgt den 26 juni 2017

EU-kommissionen (2006), Pressemeddelelse fra EU-Kommissionen to år efter udvidelsen med otte øst- og centraleuropæiske lande og Malta og Cypern, Link: http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/C9475318-7BC6-4E33-82EF-DAA176E5FFE9/1998494/rigdom_for_alle.pdf, besøgt den 1 februar 2017

EU-Kommissionen (2015), Kredsløbet lukkes - en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi, EU-Kommissionen

European Kommissionen (2016), Link: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/42/groupKy/208/chartType/barChart/savFile/838>, besøgt den 27 maj 2017

EU-Kommissionen (2016b), http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2499_en.htm, besøgt den 26 juni 2017

Ewing (2010), B., D. Moore, S. Gold nger, A. Oursler, A. Reed, and M. Wackernagel. 2010. e Ecological Footprint Atlas 2010. Oakland: Global Footprint Network.

EØF-traktaten (1957), Traktat om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fælleskab, link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 11 juli 2017

FN (1972), Report of the united nations conference on the human environment – Stockholm 5-16 june 1972, Link: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>, united nations publications, besøgt den 26 juni 2017

FN (1992), De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, <https://www.unric.org/da/component/content/article/20-humanitarian-affairs/26193-fn-og-klimaaendringer>, besøgt den 26 juni 2017

FN (1992b), Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>, besøgt den 13 maj 2017

FN (1992c), <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, besøgt den 13 maj 2017

Fosgaard (2016), Jon, Jimmy Mangelsen, Asger Kristiansen, Allan Kortnum, Anders Kjær, Naturgeografi – vores verden, udgave 2, GO forlag

Friis (1999), Lykke *An Ever Larger Union? – EU Enlargement and European Integration* Danish Institute of International Affairs 1999, DUPI.

Fusions-traktaten (1965), Fusionstraktaten - Traktat om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fælleskaber, Link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 11 juli 2017

Fællesakten (1986), Fællesakten - Europæiske Fælles Akt, <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 26 juni 2017

Henningsen (2012), Jørgen: EUs kvotehandelssystem Klimapolitisk mirakel eller katastrofe?, Concito.

Hey (2005), Christian, red: Stefan Scheuer, EU Environmental Policy Handbook: EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies, European Environmental Bureau (EEB)

Ingemann (2013), Jan Holm: "Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning", 1. Udgave, samfunds litteratur

IPCC (2014), Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

Jackson (2009), Tim, Prosperity without growth?: The transition to a sustainable economy,ustainable Development Commission

Jespersen (2009), Jesper: Kritisk realisme – teori og praksis: Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne, Roskilde Universitetsforlag.

Jørgensen (2016), Martin, Link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/traktater>, besøgt den 1 marts 2017

Kelstrup (2012), Morten, Dorte Martinsen og Marlene Wind, Europa i forandring, 2. Udgave, Hans

Reitzels forlag.

Korolec (2013), Link: <http://energypost.eu/interview-marcin-korolec-polish-environment-minister-we-will-fight-for-this-global-climate-agreement/>, besøgt den 28 maj 2017

Lissabon-traktaten (2007), Lissabon-Traktaten - Lissabon-traktaten om ændring af Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, Link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 25 maj 2017

Lissabon-traktaten (2007b), Lissabon-Traktaten (Dansk - konsolideret) - EU-traktaten, EUF-traktaten og Euratom-Traktaten som ændret ved Lissabon-traktaten, Link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 25 maj 2015

Maastricht-traktaten (1992), Maastricht-traktaten - Traktat om Den Europæiske Union, Link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 11 juli 2017

Mansholt (1972), Mansholt-manifestet, Link: <https://themansholtletter.hetnieuweinstituut.nl/node/1224>, besøgt den 11 juli 2017

Macron (2017), Emmanuel, Paolo Gentiloni og Angela Merkel, <https://www.b.dk/global/trumps-paris-exit-faar-eu-til-at-tage-lederskab-i-klimakampen>, besøgt den 26 juni 2017

McQue (2013), Katie, Link: <https://www.icis.com/resources/news/2013/01/11/9631174/poland-unwilling-to-yield-on-back-loading-of-euas-ministry/>, besøgt den 28 maj 2017

Meadows (1972), Donella, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, William W. Behrens III, The limits to growth, Universe Books New York

Ministerrådet (1972), Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), Link: http://aei.pitt.edu/1919/2/paris_1972_communique.pdf, besøgt den 1. Maj 2017.

Mortensen (2016), <http://www.altinget.dk/artikel/eu-er-et-lille-skridt-naermere-cirkulaer-oekonomi>, besøgt den 11 juni 2017

Nice-traktaten (2001), Nice-Traktaten - Nice-traktaten om ændring af Traktaten om Den Europæiske Union, Traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter, <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 26 juni 2017

Nielsen (2013), Jørgen Steen, <https://www.information.dk/udland/2013/02/nyt-tilbageslag-eus-co2-kvotesystem>, besøgt den 11. februar 2017.

Nielsen (2014), Jørgen Steen, Link: <https://www.information.dk/udland/2014/03/eus-2030-maal-klima-energi-paa-vippen>, besøgt den 28 maj 2017

Nielsen (2015), Jørgen Steen, <https://www.information.dk/udland/2015/12/paris-aftalen-hus-historisk-vendepunkt>, besøgt den 26 juni 2017

Nielsen (2015b), Jørgen Steen, <https://www.information.dk/udland/2016/03/ngoer-eu-svigter-klima-aftalen-paris>, besøgt den 11 juni 2017

Nielsen (2016), Jørgen Steen, Link: <https://www.information.dk/udland/2016/11/usas-kulindustri-vejrer-morgenluft-trump>, besøgt den 26 marts 2017

NOAH (2015), NOAHs analyse af Parisaftalen. Version 1.

Klimaaftalen: En succes for diplomatiet – en katastrofe for mennesker og klima,

<https://noah.dk/wp-content/uploads/2015/12/2015-12-20-Paris-aftalen-NOAH-Analyse.pdf>, besøgt den 26 juni 2017

OECD (1972), Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies,

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&Lang=en>, besøgt den 26 juni 2017

OECD (2012), OECD Environmental Outlook to 2050, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>, besøgt den 26 juni 2017

Paris-traktaten (1951), Traktat om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfælleskab, Link: <http://www.eu.dk/da/dokumenter/arkiv>, besøgt den 11 juli 2017

Paris-aftalen (2015), Paris agreement,

http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf, besøgt den 26 juni 2017

Pierson (2000), Paul, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 2, American Political Science Association and Cambridge University Press

Polanyi (1944), Karl, The great Transformation, The Political Economy Reader: Markets as Institutions, Naazneen H. Barma og Steven K. Vogel, 2008, Taylor & Francis Group, LLC. S. 121-151

Rasmussen (2017), Lars Løkke, <http://www.dr.dk/nyheder/politik/loekke-om-trumps-klimaexit-forkert-beslutning>, besøgt den 26 juni 2017

Scavenius (2016) Theresa, Klimaet kræver politik, Ræson

Sewell (1996), William H., Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology." In The Historic Turn in the Human Sciences, ed. Terrance J. McDonald. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Stern (2005), Nicholas, Vicki Bakhshi, Alex Bowen, Catherine Cameron, Sebastian Catovsky, Di Crane, Sophie Cruickshank, Simon Dietz, Nicola Edmondson, Su-Lin Garbett, Lorraine Hamid, Gideon Hoffman, Daniel Ingram, Ben Jones, Nicola Patmore, Helene Radcliffe, Raj Sathiyarajah, Michelle Stock, Chris Taylor, Tamsin Vernon, Hannah Wanjie, and Dimitri Zenghelis, Stern Review: The Economics of Climate Change, Link: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmlima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf,

Besøgt: 29. Maj 2015

Streeck (2005), Wolfgang & Kathleen Thelen: Beyond continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford University Press

Sørensen (2015), Peter Birch, Vækst baseret på fossile brændsler er ikke bæredygtig, <http://www.information.dk/524058>, Besøgt: 29. marts 2017

Trump (2017), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-agreement>, besøgt den 26 juni 2017

WCED (1987), Our Common Future, Oxford University Press

Wettstad (2005), Jørgen, The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Prociency?, Massachusetts Institute of Technology.

Wettstad (2015), Jørgen og Torbjørn Jevnaker, Mot kvassere klimavoter i EU, <http://energiogklima.no/kommentar/mot-kvassere-klimavoter/>, besøgt den 26 juni 2017

Worldbank.org (2017), <http://data.worldbank.org>, besøgt den 10 juli 2017

Bilag 1:

Bilag 1a:

Klimakonferencen i Stockholm – juni 1972:

Det øgede internationale politiske fokus på miljøhensyn kom til udtryk, da FN den 5. til 16. juni 1972 afholdt deres første klimakonference. Det interessante ved denne var, at det var første gang i historien, at en organisation af FN's kapacitet, offentlig italesatte problematikken omkring samfundets udvikling, set i forhold til miljøet. Resultatet af dette, blev et dokument på 78 sider, som problematiserede menneskets påvirkning af miljøet. Følgende citat opsummerer de erkendelser, som kendetegnede konferencen:

"In the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale." (FN, 1972; 3)

Citatet findes i første del af dokumentet, som kendetegnes ved diverse proklamationer, som italesætter diverse miljøproblemer, som menes at være en konsekvens af samfundets påvirkning af miljøet. Disse er kendetegnet ved videnskabelige erkendelser, som i dag er alment anerkendte, men som tilbage i 1970'erne ikke oplevede sammen grad af opbakning. Proklamationen efterfølges af 26 principper og 109 opfordringer, som verdens lande står overfor, i forhold til at bekæmpe miljøproblemerne. (Ibid.) Disse punkter var ikke juridisk bindende, men på daværende tidspunkt var italesættelsen et skridt fremad.

Som sagt deltog alle EU's medlemslande i klimakonferencen, og konferencen styrkede også miljø dagsordenen i EU regi. Dette kom yderligere til udtryk, ved udarbejdelsen af de første miljøhandlingsprogrammer i EU regi, i henholdsvis 1973, 1977 og 1983, som alle refererer til erkendelserne og proklamationerne fra denne konference.

Bilag 1b:

FN's miljøkonference i Rio – 1992:

Miljøkonferencen i Rio bygger videre på det fundament, som blev grundlagt i Stockholm i 1972. Konferencens resultat blev, at de deltagende lande (alle daværende EU-lande) blev enig om en rammekonvention angående klimaforandringerne, som sigtede mod en stabilisering af atmosfærens

drivhusgasser. (FN, 1992) Denne konvention var vigtig, da den skabte en stiafhængighed i FN's institutioner, hvis spor peger i retning af en international løsning på klimaudfordringen. Klimakonventionen var forløberen til COP1 i Berlin i 1995, Kyoto-aftalen i 1997 og helt frem til COP21 i Paris og dermed også Paris-aftalen. Derudover underskrev staterne Rio-erklæringen og Agenda 21 dokumentet, som begge var hensigtserklæringer angående fælles løsninger på miljøproblemerne. Udfaldet af denne konference var entydigt til fordel for miljøet, men relativt svagt i forhold til konkret national inkorporering af hensigtserklæringerne. Udfaldet var begrænset i forhold til konkrete politiske tiltag og udfordringen var stadig, at staterne prioriterede økonomisk vækst, fremfor bæredygtig udvikling. Trods dette, er konferencen relevant i forståelsen af udviklingen i vægtningen mellem økonomiske og miljømæssige hensyn. Både i det første princip i Rio-erklæringen, samt i kapitel 1 punkt 1.1 i Agenda 21 (FN, 1992; 1 og FN, 1992b; 3) er det tydeligt, at fokus var på bæredygtig udvikling. Dette repræsenterer en reel udvikling i, hvordan man forstår miljøbeskyttelse, hvilket kan argumenteres at lede tilbage til Brundtland-rapportens konklusioner. Fokus er gået fra en antagelse om, at miljøbeskyttelse skal fokusere på lokal og regional forurening og affald (løsningerne som i høj grad er symptombehandling), til en antagelse om, at miljøproblemerne er et strukturelt problem. Grunden til at dette er relevant i et Europæisk perspektiv skyldes, at både hensigtserklæringerne og Agenda 21 bliver direkte refereret til i EAP5. Konferencen i Rio kan derfor argumenteres som at være en ekstern *critical junctures*, som påvirkede EU's miljøpolitik. Det globale perspektiv og det øgede fokus på bæredygtig udvikling, blev inkorporeret i både EAP5 og senere i Amsterdam-traktaten.

Bilag 2:

Traktaternes artikelfordeling (ift. artiklernes formålsvurdering og indeksering) og baggrunden for figurerne i brødteksten, er vedlagt på en USB-nøgle og via digital upload.