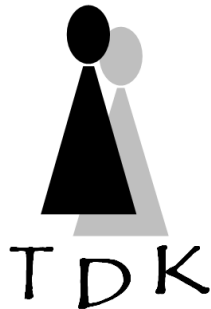


Az Európai Unió mint vezető nemzetközi szereplő a környezetvédelmi politikában

Tudományos Diákköri Dolgozat

Konzulens: Bálint Eszter



Márkó Renáta

Közgazdaságtudományi Kar

MA

Nemzetközi gazdaság és
gazdálkodás

I. évfolyam

2010-03-28

A BCE Közgáz Campus Tudományos Diákköri Konferenciáját a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0023 azonosítójú “A tudományos képzés műhelyeinek átfogó fejlesztése a Budapesti Corvinus Egyetemen” című projektje támogatja.



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Absztrakt

Dolgozatomban azt vizsgáltam, hogy az Európai Unió milyen szerepet tölt be a nemzetközi szintén. Ennek egy speciális aspektusával, a környezetpolitikában betöltött szerepével foglalkoztam. Elsőként a megfelelő kontextus meghatározása után a fogalmakat tisztáztam, olyan fogalmakat mint például a soft power. Ebből kiindulva az nemzetközi elméletek releváns irodalma segítségével feltérképeztem azokat az aspektusokat, amelyek hatással vannak a nemzetközi szerepek kialakulására, és ezáltal a szereplők működésére. Ezeket a szempontokat alkalmaztam az EU környezetpolitikája esetére is. Majd a konklúzióban megállapítottam, hogy az EU vezető szerepének kialakulásához a környezeti kérdésekben erősen hozzájárul a nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepe.

Tartalomjegyzék

Absztrakt.....	2
Bevezetés.....	1
Kutatási kérdések	1
A dolgozat a felépítése	2
I. Fogalmak és folyamatok tisztázása	2
I. 1. „Soft power”	3
I.2. „Civilian power” és „normative power”	4
II. A szereplőség feltételei – „actorness”	7
II. 1. Szereplő a nemzetközi szinten	8
II.2. Szereplő a nemzetközi jogban.....	10
II. 2. Szereplő, társadalmilag konstruálva.....	10
III. Az EU szerepe – elemzés a korábbi feltételrendszer alapján	11
III.1. Jelenlét – lehetőség – képesség a környezetvédelmi kérdésekben.....	12
III. 2. Az 5 lépcsős feltételrendszer	14
III. 3. Út a vezető szerep elérése felé a környezetpolitikában.....	15
III. 4. Külső és belső megítélés.....	16
III. 5. A vezető szerep költségei és ellentmondások.....	18
III. 6. Elkerülhetetlen (vezető) szerep?	20
Konklúzió	21

Bevezetés

Dolgozatomban az Európai Unió nemzetközi szerepvállalását térképeztem fel, különös tekintettel a környezetvédelemben betöltött szerepére. A kiinduló gondolatok akörül forogtak, hogy vajon az EU-nak van-e más választása, mint értékalapon cselekvő nemzetközi szereplőként működnie, és ezzel együtt felvállalva képességeiből adódóan a vezető szerepet a környezetpolitikában. Később ez a tág és kevésbé szofisztikált gondolatmenet 3 kutatási kérdésben összpontosult, amely igyekszik minél több aspektust körbejárni a területen. A nemzetközi kapcsolatok irodalmában ez mindenképpen egy aktuális és gazdagon feldolgozott téma, ezért legtöbb esetben minél frissebb cikkekkel próbáltam dolgozni, amelyek a korábbi vitákat már beépítették a gondolatmenetbe, és az aktuális nemzetközi viszonyokra igyekeztek reflektálni.

A dolgozat logikája a következőképpen épül fel: a jelenlegi nemzetközi kontextusból kiindulva eljutunk az aktuális szerepfogalmakhoz, körbejárjuk a tényezőket, amelyek a nemzetközi szereplők identitását, karakterét és ebből fakadóan mozgásterét meghatározzák, és innen jutunk el az EU jelenlegi szerepéig különös tekintettel a környezetpolitikára.

Kutatási kérdések

A dolgozat alapvetően 3 kutatási kérdés mentén épül fel, melyek a következők:

- a.) *Milyen szereplő az Európai Unió a nemzetközi szintén?*

Kontextus, amelyben értelmezhető a nemzetközi szerep; milyen szerepek vannak; mik határozzák meg a nemzetközi szerepeket; és ez hogyan nyilvánul meg olyan konkrét kérdésekben, mint a környezetvédelmi politika?

- b.) *Milyen mértékben illetve hogyan befolyásolja az EU belső fejlődése és a külső környezete a betöltött nemzetközi szerepét?*

Van, amelyik szempont jobban számít, mint a többi?

- c.) *Vajon előre meghatározott (elkerülhetetlen?) az irány, ami mentén az EU környezetpolitikai kérdésekben megnyilvánul?*

Fontos, mert kétségtelenül vezető szerepe van ezen a területen. Egyenes ágon következik a fejlődéséből és jellegéből, hogy azt a szerepet tölti be, amit? Mennyiben

tud/akar más attitűdöt alkalmazni hasonló kérdésekben?

A dolgozat a felépítése

A kutatási kérdések megfogalmazását követően elsőként megvizsgáltam azt a kontextust, amelyben jelenleg értelmezni lehet a nemzetközi szereplőket. Ebben a fejezetben tisztáztam azokat az alapvető fogalmakat és folyamatokat, amelyek a dolgozatban fontos szerepet kaptak. Az olyan fogalmak, mint a „soft power”, civil hatalom vagy normatív erő, számos esetben felmerülnek az Európai Unió nemzetközi szerepének vizsgálata kapcsán, emiatt célszerű tisztázni, hogy hogyan használják ezeket a tudományos diskurzusban. A második fejezetben a nemzetközi szereplés, szerepek, szereplők fogalomrendszerével foglalkoztam, leszűkítve a fókusz az Európai Unióra. Dolgoztam az irodalom által meghatározott feltételekkel (például: jelenlét, lehetőség, képesség kritériumrendszere), ahol lehetett az Unió környezetpolitikai tevékenységére helyezve a hangsúlyt. Legtöbb esetben a poszt-modern kategóriába eső szereplő-fogalmat alkalmaztam, miszerint az EU egy társadalmilag konstruált nemzetközi szereplő, de megvizsgáltam a klasszikus értelmezéseket is, mint például a nemzetközi jogban betöltött szerep. A következő fejezetben az EU környezetpolitikában értendő vezető szerepének aspektusait vizsgáltam meg, mint például a külső és belső legitimáció körülményei. Majd végül megkíséreltem megválaszolni az eddigi elemzés tapasztalatai alapján a harmadik kutatási kérdést, azaz, hogy mennyire „elkerülhetetlen” az a szerep, amit ezen a politikaterületen az Unió betölt – tekintettel azokra a költségekre, amit az alfejezetekben összegyűjtöttem. Végül levontam a szükséges konklúziót.

Az Európai Unióval kapcsolatban gyakran hangzik el a fent említett kifejezések közül bármelyik (kontextustól függően), ezért érdemes röviden áttekinteni, hogy ezek honnan származnak, és miért lehetnek relevánsak az Unió esetében.

I. Fogalmak és folyamatok tisztázása

Ebben a fejezetben tisztázom azokat a fogalmakat, amelyek a téma szempontjából relevánsak, illetve többször felmerülnek a tudományos diskurzusban.

I. 1. „Soft power”

A következő bekezdésekben Nye (1990) cikkére támaszkodom.

Joseph Nye (1990) interpretációja a soft power fogalmával kapcsolatban meghatározóvá vált a nemzetközi kapcsolatok elméleteinek irodalmában.

Abból a jelenségből indult ki, hogy a *hatalom fogalma* - igazodva a nemzetközi eseményekhez- *változóban* van. A hatalom "eredetileg" az a képesség, amikor egyes szereplők *kontrollt* gyakorolnak más szereplők felett vagy *kényszerítik* őket olyan dolgokra, amelyeket maguktól nem tennének meg. Ehhez alapot szolgáltat az egyes *erőforrások* birtoklása, vagy egy adott terület, népesség, természeti erőforrások, illetve a katonai erők feletti befolyás. Úgy tűnik, hogy a nemzetközi légkör *változóban* van, és a katonai erő vagy terület, mint hatalmi alap veszíteni látszik jelentőségéből. A hangsúly áttolódik más tényezőkre; olyanokra, mint például az *oktatás*, *technológia* vagy a *gazdasági növekedés*. Az a képesség, hogy a szereplők hatást gyakoroljanak más szereplők *viselkedésére*, befolyásolják a *politikai környezetet*, sokkal fontosabbá válik. A robbanásszerű technológiai, kommunikációs fejlődés miatt a világpolitika szereplői között egyre inkább *kölcsönös függőségi viszonyok* vannak kialakulóban, amihez hozzájárul a nagymértékű *gazdasági összefonódás* is. A '80-as évekre világossá válik, hogy a katonai erő bevetésének megvannak a maga határai. A hagyományosan államközpontú megközelítések is elavultnak bizonyulnak onnantól kezdve, hogy a *transznacionális vállalatok* egyre nagyobb szerepet kapnak a gazdasági folyamatokban. A biztonságpolitikai kérdések is átértelmeződnek annak fényében, hogy a katonai erő nem az egyetlen eszköz a biztonság fenntartására. Ha például az energia-ellátás biztonságát nézzük, akkor arra úgy is lehet hatni, ha az állam adót vet ki a benzinre, ezzel ellen-ösztönözve a benzinhasználatot. Különböző *nemzetközi intézmények* is részt vehetnek a hatalomgyakorlás folyamatában – ennek mértéke a politikai vezetőkön múlik.

Ebben az átalakuló rendszerben felértékelődik a *kooperáció* jelentősége, egyrészt az kölcsönös függőségi viszonyok, másrészt a határokon átívelő szereplők vagy problémák kezelése miatt. A *tárgyalások* során válik fontossá a hatalom érvényesítése, nem pedig a

harcmezőn. Továbbá számos *kis/kevésbé fejlett állam* jelentősége is növekszik, a legtöbb közülük rohamosan fejlődik, nem marad ki a technológiai-kommunikációs "forradalomból", egyre több helyen jelenik meg a nacionalizmus. Ezek a tényezők egyértelműen beemelik őket a globális politikai események színterére. A kisebb államok közül is sok megszerzi a hozzáférést a nukleáris fegyverekhez, ezzel növelve a *kockázatát* a komoly összeütközéseknek, vagy terrorista akcióknak – ezzel is hozzájárulva ahhoz, hogy *nemzetközi szinten, békés módon kezeljék a konfliktusokat*. Nem állítja tehát a szerző, hogy a katonai erő teljes mértékben eltűnik, de mindenesetre túl költségesnek bizonyul, és nem átruházhatónak; esetleg védelmi szempontból lehet fontos. Egyre több az a terület, amely *kollektív cselekvésre, kooperációra* ösztönzi a szereplőket – és még nem is szerepeltek olyan problémák, mint az ökológiai változások, járványok, nemzetközi drogkereskedelem vagy a terrorizmus. Az *információ* válik a hatalom egyik forrásává. Ilyen szempontból az *alkalmazkodás*, szervezeti rugalmasság is számít.

Mindezek fényében tehát sokkal fontosabb lesz az, hogy a szereplők olyan *eszméket, értékeket* képviseljenek, amelyekkel lehet *azonosulni*, vagy, az hogy *tematizálják, strukturálják* a politikai kérdéseket, kijelöljék a viták menetét – hatással legyenek a többi szereplő preferencia-rendezésére („co-optive power”). Továbbá a hatalom forrásaivá válnak olyan tényezők, mint a *kultúra, ideológia*, vagy az *intézmények*, illetve ebből következően a *legitimáció* kérdése („soft power”) is. Ha egy kultúra/ideológia legitim és vonzó, akkor nagy esély van arra, hogy a többi szereplő kövesse a példáját – megvan rá a lehetőség, hogy egy-egy norma nemzetközivé váljon.

1.2. „Civilian power” és „normative power”

Az Unióval kapcsolatban gyakran hangzik el a civil erő és a normatív hatalom kifejezés. Emiatt szükségesnek tartottam röviden bemutatni ezen fogalmak magyarázatát, ahogy a nemzetközi kapcsolatok irodalmában használják, illetve ahol szükséges az EU példájával alátámasztottam.

A következő fejezetben Manners (2002) cikkére támaszkodom.

Alapvetően a Manners (2002) cikk arra az álláspontra helyezkedik, hogy az Európai Unió bizonyos normákat képvisel, amely így erősen meghatározza a nemzetközi szerepét. Ehhez azonban érdemes tisztázni korábbi interpretációkat is, amelyek arra vonatkoznak, hogy az EU milyen szereplőként van jelen a nemzetközi politikában. Az egyik ilyen a civil erő („civilian power”), amely elsősorban a gazdasági hatalomra alapoz, és sokkal kevésbé a katonaira (Duchene idézi Manners, 2002). Ezen keresztül kívánja elérni a nemzeti célkitűzéseket, a konfliktusok megoldásával kapcsolatban a *tárgyalást* szorgalmazza, és elköteleződik a *nemzetek feletti intézmények* mellett, amelyek azért jönnek létre, hogy nemzetközi folyamatokat segítsék (Twitchett idézi Manners, 2002). Ami a biztonságpolitikai aspektus illeti, felmerültek olyan aggályok, hogy az Unió 3 pillérű berendezkedésének létrehozásával (elsősorban a kül- és biztonságpolitikai pillér bevezetésével) történt egy elmozdulás ismét a katonai erő hangsúlyozása felé, ami viszont több oldalról is felvet problémákat. Egyrészt a NATO és az EU viszonyának esetleges tisztázatlansága (inkonzisztencia, egymást átfedő hatáskörök, ugyanakkor megosztott erőforrások?), másrészt pedig a saját kapacitások kérdése nem egyértelmű. Emiatt megjelentek olyan negatív visszhangok, amelyek azt állították, hogy az EU elvárásai és képességei között szakadék tátong („capabilities-expectation gap”, Manners, 2002).

Az EU, mint szereplő - normativitás

Azok a vélemények (például Bull (1982)), melyek szerint az EU se nem civil hatalom, sem pedig igazán meghatározó nemzetközi szereplő nem lehet, azok nagyrészt nem mozdultak el az államközpontú és leginkább realista megközelítésektől. Ennek ellenére a normatív hatalomról alkotott elképzelések már viszonylag korán (60as évek) jelen voltak a tudományos diskurzusban. Ezen elméletek megkülönböztették például az eszmék hatalmát a többi hatalomtól, amelynek a kultúrán keresztül lehet fontos szerepe (Galtung, idézi Manners, 2002). Másrészt egy fontos állítás az is, hogy a civil hatalomról alkotott vélemény/vita befolyásolja az EU *nemzetközi identitásának* jellegét (Smith, idézi Manners, 2002). Azonban ezt a fajta identitást jellemezni úgy érdemes, ha *közös elveken alapuló normatív egységként* kezeljük, *elmozdulva a vesztfáliai szabályrendszerről*. Az EU normatív szerepe alapvetően a történelmi fejlődéséből (háborút követően, béke és szabadság elvek mentén jött létre), a politikai-jogi összetételéből, illetve a közösség hibrid jellegéből következik. A hibrid jelleg

alatt a nemzetek feletti és nemzetközi kormányzás egyfajta keveredését kell érteni, amely sok szempontból újszerű és egyedülálló politikai erő. Az Unió nemzetközi identitását tehát tagállamok közös értékei mentén lehet értelmezni. Olyan elvek, mint a demokrácia, jogállamiság, társadalmi igazságosság, emberi jogok tiszteletben tartása már az 1973-as Koppenhágai nyilatkozatban is szerepeltek. Emberi jogok európai egyezménye és Emberi jogok egyetemes nyilatkozata egyértelműen megadta a pontos irányvonalat az EU közös értékeinek fejlődéséhez. A Maastrichti Szerződés 6. cikkében megfogalmazódik, hogy a „szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása”, olyan közös értékek, melyeket minden tagállam elfogad, illetve a kül- és biztonságpolitikát is ezekre az alapokra helyezi. A nemzetközi együttműködés fontosságát is hangsúlyozza (Maastricht, 6. cikk, 11. cikk).

A szerző állítása szerint az Unió normatív szerepe és viselkedése a különleges politikai formájából fakad.

Ami a normák alapját illeti, azon túl, hogy egyezmények, vagy különböző nyilatkozatokon keresztül váltak láthatóvá, megkülönböztethetünk 5 alapvető normát, amely nagyon fontos szerepet játszik az identitást illetően. Ezek a következők: béke, szabadság, demokrácia, jogállamiság, emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása. Az 5 alapvető elv mellett van 4 kisebb is, amelyek szintén elengedhetetlenek az EU normatív alapjának vizsgálatát illetően: társadalmi szolidaritás (pl. Maastricht preambulum), diszkrimináció-ellenesség (Maastricht 13.cikk), fenntartható fejlődés (Maastricht 2. cikk), és jó kormányzás (COM(2001) 428 final). Ezen értékek történelmi fejlődés szempontjából könnyen visszakövethetők. Így például a béke és szabadság értéke a háború utáni kontextusban értelmezhető, vagy a demokrácia, jogállamiság és emberi jogok azok az értékek, amelyek a keleti szocialista tömb ellenében bírtak fontossággal. A társadalmi szolidaritás a gazdasági liberalizáció, gazdasági és monetáris unió kapcsán merült fel, mint szempont, a diszkriminációval kapcsolatos kitétel pedig a '90-es évek során vált fontossá (kisebbségi kérdések, rasszizmus). A fenntartható fejlődés az Egyesült Nemzetek Szervezetének Riói konferenciáját követően került be a követendő értékek közé, a jó kormányzás pedig a segélyprogramok előtérbe kerülésével jutott fontos szerephez. Mindezen normáknak többek között azért is van szerepe, hogy az EU identitása, és ezzel a legitimációja is abból származzon, hogy ez az entitás több mint a részes felek összessége.

A fent említett normák terjedése 6-féle módon lehetséges. Az első, amikor az eszmék váratlanul/nem szándékoltan kezdenek el terjedni (Whitehead, idézi Manners, 2002), a második típus informális csatornákon keresztül zajlik, például stratégiai kommunikáció által. A következő formája az értékek terjedésének az ügyrendi, amely abban az esetben jellemző, amikor szerződéseket kötnek külső országokkal (lásd: együttműködési szerződések). Amikor az EU kereskedelmi kapcsolatba kerül más országokkal, vagy segélyben részesíti őket, akkor is történik érték-csere. Abban az esetben, amikor nyílt ez folyamat, akkor elegendő a maga jelenlét is ahhoz, hogy az eszme hatással legyen a külső felekre. A legutolsó típus a kulturális szűrő, amely befolyásolja a normák átvételét (Kinnvall, idézi Manners, 2002).

Az EU tehát különleges jellegét a nemzetközi szintén egyrészt a történelmi fejlődésének köszönheti, másrészt pedig az alkotmányos felépítése is erősen hozzájárul ehhez. Ebből következik az a hibrid jelző, amellyel ez a cikk az EU-t jellemzi. Egyértelmű és fontos konklúzió, hogy normatív alapok meghatározzák a jelenlétét és a cselekvéseit is. Miután tisztáztuk a fent említett fogalmakat, érdemes kitágítani az elemzés fókuszát olyan szempontból, hogy mit jelent, vagy hogyan nyilvánul meg az EU szereplése a nemzetközi gazdasági-politikai folyamatokban.

II. A szereplőség feltételei – „actorness”

Azon túl, hogy az Unió gazdasági ereje rendkívül meghatározó a világgazdaság folyamatait tekintve, nagyon nagy szerepe van a nemzetközi érdekegyeztetés/kereskedelmi tárgyalások lebonyolításában, vezető szerepet tölt be fontos témákban (lásd környezeti kérdések), a legnagyobb a hozzájárulása különböző fejlesztési segélyekhez, illetve az ENSZ költségvetéséhez. Bár katonai kapacitásai alulmúlják az Egyesült Államok katonai felszereltségét, béke-fenntartó missziókban is jelentős szerepet vállal. A globális kormányzás és intézményi kereteinek fenntartása és erősítése mellett is kiáll. A témák jellegéből adódóan az elvárás külső részről egyértelműen arra vonatkozik, hogy az EU egységesen tudjon fellépni bizonyos kérdésekben, nem pedig a tagállamai szintjén (Fraser, 2007)

II. 1. Szereplő a nemzetközi szintén

A fejezet a Bretherton-Vogler (2006) könyv gondolataira alapul.

A fentebbi hibrid jelzöt továbbgondolva eljutunk addig, hogy az EU-t egy olyan szereplőnek lehet értelmezni, amely *„belső politikai faktorok illetve a külső elvárások és észlelés közötti kölcsönhatás”* eredményeként működik (Bretherton-Vogler, 2006). Ez azonban szemben áll a már említett államközpontú megközelítéssel (a nemzetközi rendszer kizárólagos szereplői az államok), más fókuszra kell választani a vizsgálatnak. Mivel a tagság és az irányvonalak tágabb perspektívába kerültek, az EU történelmi fejlődése jelentősen megváltoztatta a karakterét, jellegét. Folyamatos ellentét feszül a folyamatok mélyítése vagy szélesítése között, jelentős intézményi változások mentek végbe az évtizedek alatt mind hozzájárulva ahhoz, hogy a nemzetközi fellépése változzon. Emiatt nem csoda, ha számos inkonzisztens terület merül fel, amely szintén meghatározza az EU cselekvési képességét. A szerepének mélyebb megértése érdekében 3 kategóriába lehet sorolni az EU külső szerepeit.

Ezek közül az első a **jelenlét („presence”)**, melynek fókusza a belső fejlődés és a külső elvárások közötti kapcsolatra esik. Szervesen hozzá tartozik a kérdéshez az Unió képessége arra, hogy befolyását kiterjessze, alakítsa mások felé irányuló elvárásait. De a jelenség elsősorban a belső folyamatok és fejlődés eredménye, nem pedig a direkt, kifelé irányuló cselekvése. Erre jó példa a Közös Agrárpolitika megjelenése, amely a belső piacokra, termelésre és később a világpiacra is nagy hatással volt, politikai reakciókat is kiváltva a külső országok felől. Másrészt az egységes piac jelenléte is említésre méltó, hiszen sikere miatt rengeteg külső befektetőt vonzott az EU területére, és igényt teremtett arra, hogy a külső országok - megállapodás útján - elérhessék ezeket a piacokat (Bretherton-Vogler, 2006).

Azonban azon tényezők, mint a jelenlét, az ebből fakadó külső reakció, majd az erre adott válasz az integráción belül hogyan viszonyulnak egymáshoz, meglehetősen összetett, és sok esetben bizonytalan kérdés. A kölcsönhatás szoros, ez biztos, és emiatt a belső folyamatok és faktorok *legitimitása* és *hatékonysága* erősen hat a külső környezetre. Továbbá az *elit* és a *közvélemény támogatása* is hatást gyakorol a külső elvárásokra, kapcsolatokra. A belső folyamatokból származó ellentmondások, inkonzisztenciák és kevésbé hatékony projektek, illetve egyes területeken a belső megosztottság számos problémát okoz, amely megnehezíti a

külső szereplők számára, hogy hogyan kezeljék, és hogyan reagáljanak az EU jelenlétére (Bretherton-Vogler, 2006)

A második kategória a **lehetőség („opportunity”)** olyan tényezőkre vonatkozik, amelyek a külső környezetből származnak, és amelyet megragadva az EU képes szereplőként fellépni (Bretherton-Vogler 2006.). Ezzel kapcsolatban nagy szerepe van annak, hogy az Unió mennyire tud a tagállamok nevében, egységesen álláspontot képviselni, vagy döntést hozni. Abból a tényből kiindulva válik ez a kérdés különösen relevánssá, hogy számos olyan terület van a nemzetközi politikai kérdésekben (lásd fentebb), amelyek megoldása és kezelése esetében az államok egyenként kevésnek bizonyulnak (Bretherton-Vogler,2006).

Erre a kategóriára egy példa a hidegháborús erőviszonyok megszűnésével létrejövő lehetőség (változó nemzetközi légkör), mégpedig, hogy az EU olyan területeken is jelen tud lenni, amelyek korábban az érdekszférák részei voltak; így például Kubával kisebb kockázattal teremthet kapcsolatot annak ellenére is, hogy ez potenciálisan az USA nemtetszését váltja majd ki. Egy másik ilyen lehetőség, hogy a szocialista blokk felbomlásával a neoliberális értékek újra előtérbe kerültek (egyéni szabadságok és jogok, stb.), ezzel terepet biztosítva arra, hogy az EU a külső kapcsolataiban hangsúlyt helyezzen ezen értékek fontosságára. Ehhez hozzájárul az is, hogy az Unió egyre növekvő gazdasági súlyával képes betartatni egy (pl.) szerződésbe foglalt elveket. *Könnyebb ilyen környezetben támogatni a kooperációt, partnerséget, ösztönözni a regionális szerveződéseket* (Bretherton-Vogler,2006).

A harmadik kategória a **képesség („capability”)** alapvetően arra vonatkozik, hogy az adott szereplőnek (esetünkben az EU-nak) van-e kapacitása, hogy hatékonyan válaszoljon külső elvárásokra és lehetőségekre. Ehhez kapcsolódva a szerzők megfogalmazzak 5 alapvető elvárást, amelyek teljesítése a nemzetközi szereplők számára elengedhetetlen. Ezek a következők: a.) „elköteleződés közös értékek, elvek mellett”, b.) „képesség, hogy következetes eljárásokat valósítsanak meg”, c.) „kapacitás, hogy nemzetközi tárgyalásokat kezdeményezzenek”, d.) „eszközök elérése, amely az irányvonalak megvalósítását szolgálják”, e.) „döntéshozatal legitimációja” (Bretherton-Vogler, 2006. 9. old, 37.old.)

A kérdéshez hozzá tartozik a történelmi fejlődésből adódó *intézményi komplexitás*, amely nehézkessé teheti a cselekvéseket. Miután az Unió palettája kibővült a *politikai*

kooperációval (a gazdasági mellett), az intézményi struktúrának, döntéshozatalnak is igazodnia kellett. Például a közös kül- és biztonságpolitikai pillér létrejötténél az Uniónak definiálni kellett önmaga számára is a hatásköröket és jogalapokat, illetve az eszközöket, amelyek mentén cselekedhet, hogy a konzisztencia belülről és kifelé is megmaradjon. Fontos szerepe van a bizottságok, különböző szervek jogköreinek, vagy a döntéshozás mikéntjének (minősített többség vagy egyhangú szavazás stb.). Az Európai Bizottságnak ilyen szempontból meghatározó szerepe van a közösség számára (Bretherton-Vogler, 2006).

Az 1997-es Agenda 2000 tartalmazza azokat a célkitűzéseket, amelyek valamelyest meghatározzák az EU globális szerepvállalását, jellemzőit. Ebben szerepel az értékek (lásd fentebb) kiterjesztése, gazdasági jelenlét fontossága, felelősségvállalás, stb. (Bretherton-Vogler, 2006).

II.2. Szereplő a nemzetközi jogban

Az egyik legegyszerűsebb módja egy nemzetközi szereplő szerepkörének leírására a nemzetközi jogi státusza. A vesztfáliai szabályrendszer alapján egyedül nemzetállamok rendelkeztek jogalanyisággal, azonban figyelembe véve például a Nemzetközi Bíróság döntését az ENSZ jogi státusával kapcsolatban (nemzetközi jogalanyiság), ez a rendszer felülvizsgálatra szorul. Az EU helyzetét tekintve a legellentmondásosabb kérdés, hogy bár a külső nyomás által nagy igény van az egységes EU aktivitására a nemzetközi kérdésekben, a tagállamok a másik oldalról azonban érzékenyek bizonyos kérdésekre, azokra, amelyek tagállami hatáskörbe tartoznak (Bretherton-Vogler, 2006).

A Lisszaboni Szerződés (2007) jogalanyisággal ruházta fel az EU-t, ami leginkább a külső kapcsolatokban, tárgyalásokban a meghatározott kérdésekben való fellépést erősíti, azonban ezek jelentős része már a szerződés előtt is adott volt.

II. 2. Szereplő, társadalmilag konstruálva

Mint már fentebb is említettem a korábbi mainstream (leginkább realista) megközelítés, mely szerint az államok az egyedüli szereplői a nemzetközi rendszernek, elavultnak bizonyul, és kiegészítésre szorul; továbbá az EU-t is meglehetősen nehéz

értelmezni benne (lásd pl. hibrid jelleg). Egyrészt a soft power-érvelés tényezéséből következik, hogy nem csak állami szereplők vannak a nemzetközi rendszerben, hanem transznacionális vállalatok, nemzetközi szervezetek, illetve a civil megmozdulások is egyre fontosabbak ebben a kontextusban. Másrészt a nemzetközi kapcsolatok elméletei is egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a nem állami szereplők jelenlétére, mint amelyek meghatározzák a többi nemzetközi szereplő (állam) viselkedését a globális kérdésekben. Bretherton-Vogler (2006) érvelése szerint ezek a szerepek *társadalmilag konstruáltak* a „működésük és strukturális tényezők által”, és ezek *elérhetőek* a szereplők számára. A fogalomba mindenképp beletartozik, hogy az adott szereplő *”(ki)használja”* ezeket a lehetőségeket, *nem elegendő csak a jelenléte*, vagy státusza ahhoz, hogy aktorrá váljon. Mindez hozzájárul egy lehetőség szerint koherens identitás/profil kialakításához, az EU esetében is. A jelenlét előfeltétel a cselekvéshez, de semmiképp *nem elégséges*. Az EU esetében jelenlétnek nevezhető a közös piac vagy a regionális integráció megléte, ami hatással van, befolyásolja a külső környezetét. A fordított eset is fontos, hiszen az Unió mozgástere (lehetőségei és korlátai) erősen függ a külső környezetétől. Az EU nagyon különböző módon kapcsolódik a külső környezetéhez, nem mindegy, hogy az Arab Ligát vizsgáljuk, vagy a volt-gyarmatait Afrikában. Ennek lehet olyan aspektusa is, hogy azzal, hogy ha megfelelően kombinálja a jelenlétet a konkrét cselekvéssel, alternatívát nyújt az USA pozíciójával szemben egyes területeken (Bretherton-Vogler,2006).

III. Az EU szerepe – elemzés a korábbi feltételrendszer alapján

A fentiek alapján adott tehát egy olyan nemzetközi rendszer, amely nem tekinti kizárólagosnak a katonai erőt, vagy a hatalom a klasszikus értelmezéseit, ehelyett hangsúlyozza az értékalapú cselekvések, eszmék, ideológiák fontosságát, amelyek vonzóak lehetnek más államok számára (soft power). A mások békés meggyőzése és a kooperáció például egy olyan értékek, amelyeket a nemzetközi közösség követendőnek tekint. Elengedhetetlen erőforrások az információ, a tudás, vagy a technológia. Alapvető ”nyomásgyakorlási” eszköz a közvélemény, és ennek kapcsán a legitimáció és hitelesség kérdése sem hagyható figyelmen kívül, mint hatalmi eszköz. Fontos a gazdasági erő is, de nem kizárólagos. Számos területen a szereplők érdekei egymáshoz kötöttek, nagymértékű a

kölcsönös függőség – továbbá van néhány olyan téma, amely hatványozottan igényli az összefogást és a közös megoldáskeresést, így például a klímaváltozás vagy a terrorizmus. A nem állami szereplők súlya meghatározó, és az új szereplők megjelenése folyamatos, nem lehet egyszerűen csak államközi megoldásokban gondolkodni. Tárgyalás, kommunikáció, gyors reakciókészség – ezek válnak egyre inkább a versenyelőny forrásává. A vesztfáliai rendszerben való gondolkodás elavultnak bizonyul, új nézőpontokat kell találni, és újfajta identitás kiépíteni a szereplőknek.

Ebből a gondolatvilágból kiindulva vizsgáltam meg az EU szerepét a környezetpolitikai, a környezeti kérdésekben. A szempontok a fentiekből következnek: elsőként beleillesztem a 3-mas kategória-rendszerbe a környezeti problémákhoz való hozzáállást (jelenlét-lehetőség-képesség), majd az 5 lépcsős feltételrendszerben értelmezem az Unió környezetpolitikai szereplését.

III.1. Jelenlét – lehetőség – képesség a környezetvédelmi kérdésekben

Az Unió számára a jelenlét kategóriába esik elsősorban a tény, hogy az egyik legfőbb károsanyag-kibocsátó ország, tehát - ha elfogadjuk a klímaváltozás tényét - nagy mértékben járul hozzá a környezeti biztonság romlásához. A másik tényező a jelenlét kategóriában a fentiek értelmében a belső (történelmi) fejlődéséből következő elemek. Ennek kezdete a '70-es évekre tehető, amikor a megjelenő környezetvédelmi témák előtérbe kerültek, egyelőre a víz- és levegőszennyezés jelenségéből kiindulva. Az EU számos ezzel kapcsolatos multilaterális egyezményben vett részt már akkoriban (Bretherton-Vogler, 2006). A '70-es évek elején meghatározó szerepe hasonló kérdésekben az USA-nak volt, mint például a '72-es ENSZ konferencián az emberi környezetről. A váltás a '80-as évek végére tehető, amikor az EU kezdte magához ragadni a vezető szerepet a környezetvédelmi kérdésekben, letéve a voksát a szabályozási politika és a multilaterális környezetvédelmi egyezmények mellett. 1970 és '90 között számos egyezmény adott az EU számára hatalmat, hogy a tagállamok nevében részt vegyen környezetvédelmi fórumokon, vagy tárgyalásokon, így például a Riói Csúcson 1992-ben, ahol egyértelműen kiállt a többoldalú egyezmények fontossága mellett. A '70-es évektől kezdve jelentős civil környezetvédelmi megmozdulások voltak jelen legfőképp Nyugat-Európában, amire központi választ kellett adni, azonban ezek nem voltak igazán

szigorú intézkedések. A problémás jelenségek azonban egyre többször jelentek meg, mint például a savas eső, súlyos árvizek, ózonlyuk felfedezése és a csernobili katasztrófa is fokozta az aggályokat.

A '80-as évekre néhány országban zöld pártok alakultak, amelyek a '90-es évekre komoly szerephez jutottak koalícióra lépve a szociáldemokrata pártokkal. Az kollektív közösségnek (az EU-nak) ezért lépnie kellett figyelembe véve a gazdasági érdekeket, illetve az egységes piac védelmét – tehát harmonizálni a környezeti standardokat. Az intézményi válaszok szükségesek voltak, mert ezzel is keresték a legitimációt és népszerűséget az európai polgárok szemében. Voltak tagállamok, akik kiemelkedtek a környezeti kérdések hangsúlyozásában (Dánia, Hollandia, Németország) akik igényeire szintén figyelmet kellett fordítania az Uniónak – pláne, hogy erős országokról van szó -, például intézményi válaszként hatékonyabbá tenni a döntéshozást (minősített többségű szavazások). A '90-es évek végétől tehát az EU el tudott köteleződni a szigorú és céltudatos környezeti kérdések mellett (Kelemen, 2010).

Ezen gondolatok mentén látható, hogy a *jelenlét* és a *lehetőségek* kategóriája jelen esetben erősen összefonódik, hiszen *belső fejlődésből* fakad a civil, majd központi/állami "érdeklődés" a környezeti kérdések iránt, és az EU döntéshozatali változásai is ennek részeként értelmezhetők; nem válik azonban szigorúan külön a külső befolyásoktól, hiszen az USA szerepe a környezetpolitikai kérdések "elindításában" nem vitatható. Mindezek mellett külső lehetőség, hogy az USA bizonyos okok mentén "visszavonult" a vezető szereptől a környezetvédelmi kérdésekben, és az EU számára terep nyílt ennek megszerzésére. Lehetőség a külső országok irányába az a növekvő jelentőségű szerepkör, amit az EU a gazdasági súlyával, piacának vonzóságával vagy a nemzetközi értékek irányultságának meghatározásával birtokol. Sikerül a belső folyamatok mentén egységesen fellépnie számos nemzetközi fórumon, amivel szintén erősíti a befolyását a világpolitika alakulására (ennek is van belső oka: vannak olyan kérdések, amelyekben számíthat az EU a tagállamok egyetértésére, ezzel felruházza őt a kollektív fellépéssel).

Ami a képesség kérdését illeti, a fentiek értelmében nem nagyon teheti meg az EU, hogy nem áldoz erőforrásokat arra, hogy a környezetpolitika iránti elköteleződését

gyakorlatban is érvényesítse. A Kiotói Jegyzőkönyvet (ami a környezetpolitika egy speciális területével, a klímaváltozással foglalkozik) minden tagállam ratifikálta, vállat különböző mennyiségű károsanyagkibocsátás-csökkentést – ez kötelező erejű a tagállamok részére (UN, 1998). Másrészt az EU számára folyamatosan adott a lehetőség, hogy a véleményét környezeti kérdésekben nemzetközi fórumokon érvényesítse, olyan gyakorlati területen mint például a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) fórumai, ahol folyamatosan a képviseli is az álláspontját. Számos vitás ügyet fel is vállalt, mint például a génmódosított termékek korlátozásával kapcsolatos eset, ahol azonban például pert veszített az USA-val szemben a kereskedelmi liberalizáció korlátozásának érve mentén (Kelemen, 2010). A képességekhez tartozik, hogy lehetővé vált a kollektív fellépés számára ezeken a fórumokon, ezzel nagyobb hangsúlyt szerezve a véleményének.

III. 2. Az 5 lépcsős feltételrendszer

Ami az *5 lépcsős feltételrendszer* környezetpolitikai vonulatát illeti, a fentiek tükrében azt állapíthatjuk meg, hogy az *első feltétel*, miszerint elengedhetetlen a közös értékek irányába az elköteleződés, úgy tűnik teljesül. Ahogy már említettem a fenntartható fejlődés, mint irányvonal, már a Maastrichti Szerződésben megfogalmazódik, és azóta a legtöbb egyezményben szerepet kap. Az EU belső fejlődéséből következően láthattuk, hogy a tagállamok egy része már egyénileg is elköteleződött a környezeti fenntarthatóság mellett (lásd: zöld országok, civil megmozdulások fentebb), és ennek eggyel magasabb lépcsőfoka volt a közösség kollektív elköteleződése a kérdésben. Ami *második kritérium* teljesítését illeti, egyrészt elmondhatjuk, hogy a Kiotói Jegyzőkönyv – a klímakérdésben – egyértelműen azonosítja az irányvonalakat, melyeket a részes feleknek követnie kell, ezáltal az EU számára is világosak ezek. Ha a saját irányvonalait vesszük alapul, akkor egy konkrét példának tekinthető a 20-20-20 vállalás az Unió részéről, amit 2007-ben elfogadott az Európai Tanács (vállalás a károsanyag-kibocsátással, zöldenergia használatával és energiahatékonysággal kapcsolatban) (Euvonal.hu, 2011). A harmadik kritérium, amely a nemzetközi partnerekkel történő hatékony tárgyalást jelenti már problémásabb, de fejlődő irányt mutat. Ezekre példát fentebb már olvashattunk, például WTO tárgyalások, egységes szereplőként való fellépés, ami megkönnyíti a tárgyalás folyamatát, a többoldalú egyezmények szorgalmazása, vagy egyéb tárgyalások a partner országokkal. A negyedik kritérium - az eszközökre vonatkozik, amellyel

elérhetővé válik az irányvonalak megvalósítása – abban nyilvánul meg többek között, hogy egyszerűsítették az Unió döntéshozatali mechanizmusait, növelve ezzel a hatékonyságot. Másrészt a Kiotói Jegyzőkönyvben szerepelnek a folyamatos ellenőrzések, monitoring tevékenységek (UN, 1998), amelyeket lehet ilyen eszközöknek értelmezni, és ezek természetesen az EU határain belül is megvalósulnak. Másrészt a 20-20-20 program részletes kidolgozásában szerepet kapnak olyan lépések (mint például az emisszió-kereskedelem folyamatának javítása – Euvonal.hu, 2011), amelyek szintén sorolhatók az ilyen típusú eszközök kategóriájába. Az ötödik kritérium, a legitimáció kérdése szorosan összekapcsolódik az értékek melletti elköteleződéssel. Másrészt a környezeti standardok kiterjesztése például nem csak a kollektív érdekek mentén értelmezhető, hanem a helyi termelők érdekeivel szorosan összekapcsolódik, hiszen a saját versenyképességi tényezőikről van szó (Kelemen, 2010).

Az elemzésből tehát úgy tűnik, hogy a Bretherton-Vogler-féle kritériumok mentén az EU értelmezhető egy nemzetközi szereplőnek, hiszen a szereplés kritériumai minden esetben teljesülnek. Továbbá az is kiderül, hogy az EU nem csak, hogy szereplője, de vezetője a nemzetközi rendszernek a környezeti kérdésekben. A következő részben a fentiek alapján összefoglaltam és kiegészítettem azokat a tényezőket, amelyek abba az irányba mutatnak, hogy az EU egy megkérdőjelezhetetlen vezetője a környezetpolitikai rendszernek.

III. 3. Út a vezető szerep elérése felé a környezetpolitikában

Elsőként fennáll az a tény, hogy a '70-es évektől kezdve az EU *belső fejlődése* (zöld mozgalmak, pártok, stb.) erősen ösztönözte arra a közösséget, hogy szerepet vállaljon a környezeti kérdésekben. Másrészt megnyílt az *út* erre szerepre nemzetközi viszonylatban is, hiszen az USA, aki korábban a kérdés irányítója volt, fokozatosan visszavonult, és nem lépett a helyébe más nagyhatalom (Kelemen, 2010). Harmadrészt a *szerepvállalás* a nemzetközi tárgyalásokban a környezeti kérdésekről, és az közösség *értékeinek* megfogalmazása, explicitté tétele (szerződések) hasonlóképp abba az irányba hajtotta az Uniót, hogy lépéseket tegyen a környezeti fenntarthatóság biztosítása felé. Nem csak a fenntartható fejlődés értékéről van szó, hiszen a korábbi fejezetekben már említett értékek egyre növekvő mértékben összekapcsolódtak. Nehezen lehet az értékek nagy részét egymástól függetlenül

kezelni, így például a béke és biztonság értékét nehezen lehet értelmezni a környezeti biztonság, fenntartható növekedés nélkül. Összességében a soft power, az értékek és a határokon átvágó kérdések kooperatív kezelésének előtérbe kerülése olyan nemzetközi légkört teremtett, amely az EU külső környezetét is fogékonnyá tette a környezeti kérdések fontosságának hangsúlyozására. Ez a kialakuló rendszer azonban másrésztől hibrid, nehezen kategorizálható nemzetközi szereplőket hozott létre, illetve a már meglévőket új tulajdonságokkal "látta el", ezért fontossá vált a szereplők identitásának, karakterének tisztázása.

III. 4. Külső és belső megítélés

Mivel az EU az egyik legmeghatározóbb szereplő lett a nemzetközi politikai színtéren, ezért erős igény lépett fel irányába is, hogy alakítsa ki a *saját identitását*. Ennek a kérdésnek két oldala van, egyrészt hogy *befelé* hogyan kommunikál, hogyan éri el a támogatottságot (legitimációt!), másrészt, hogy *kifelé* mennyire tud hiteles szereplőként mutatkozni. A kettő szorosan összefügg persze, mindkét helyen létrejövő folyamatok erősíthetik a másik oldalt. Ha azonban az identitás kérdését vizsgáljuk, akkor egyértelműen belefutunk a környezetpolitikába, mert az egyre tudatosabb *lakosság* évtizedek óta számos országban *elköteleződést* mutat a probléma irányába (mozgalmak, pártok – Kelemen, 2010). A közvélemény nyomása mellett az is szempont, hogy az EU a *belső normáival összhangban, konzisztensen* lépjen fel. Tovább folytatva ezt a gondolatmenetet, Kelemen (2010) hangsúlyozza, hogy ha az EU környezeti szempontból fenntartható standardok betartására kötelezi a termelőit, akkor elvárható, hogy ezt a tevékenységet kifelé is alkalmazza. Egy másik érték, miszerint védeni kell az egységes piacot és a helyi termelőket, pedig arra ösztönzi az Uniót, hogy ezeket a standardokat *kiterjessze* és átültesse a külső kapcsolataiba, különben sérül a termelők versenyképessége. Ezek a feltételek tovább erősítik a lakosság elköteleződését a környezeti kérdések felé és nyomást gyakorolnak a központi döntéshozatalra (Kelemen, 2010). Egy további szempont az is, hogy az Unió közös politikai hatáskörei közül környezeti kérdés tűnik leginkább *egyértelműnek* az európai polgárok támogatása és mobilizálása szempontjából. Sokkal inkább, mint bármely más kül- vagy biztonságpolitikai kérdés, amely érzékeny pont lehet a tagállami hatáskör szempontjából és megnehezíti a kollektív fellépést. Az Uniónak érdemes szem előtt tartani, hogy a szkeptikus

EU-polgárok számára is fontos előmozdítani a bizalmat, amely ha sikerül környezetpolitikai kérdésekben, akkor van rá esély, hogy *áttérjed* az EU politikáinak más területeire – a *bizalom*, *magas társadalmi támogatottság* pedig nagyon fontos része a tagállami *együttműködésnek*, főleg, ha egy *civil hatalomról* van szó. Egy másik ilyen fontos dilemmára Bretherton és Vogler (2006) hívja fel a figyelmet, mégpedig, hogy amellet, hogy az Unió alapvető értékei között szerepel a nemzeti szuverenitás tiszteletben tartása, nagyon fontos szerepet tölt be az identitásban, hogy az Unió *több mint a tagállamainak összessége*. Ebből az aspektusból újra eszünkbe jut a már többször említett hibrid jelleg, aminek egyik jellemzője a nemzetközi és nemzetek feletti elemek keveredése.

Ami a külső profilt illeti, az EU *soft power* jellegével kapcsolatban egyre kevesebb a kétely. Mint ilyen, az *értékek* iránti elköteleződés nagy szerepet játszik a külső megítélés szempontjából is, főleg, hogy a hagyományos hatalmi eszközei, mint a katonai kapacitás, végesek (Kelemen, 2010). Ahogy fent már láthattuk az Unió a *többoldalú* környezetvédelmi *egyezményekben* megjelenő aktivitással, vagy a WTO fórumain való erőteljes és egységes fellépéssel mind igyekszik fenntartani a profilt, amelyet belülre is kommunikál. Kelemen (2010) is említi, hogy az EU-nak egyik fontos missziója a *kereskedelem környezeti szempontjainak* figyelembe vétele és szem előtt tartása. Erre példa a már korábban említett ügy, amikor az EU szót emelt a WTO fórumon a génmódosított termékek szabad forgalmazása ellen. A *csatlakozási szerződésekben*, vagy bármely más külső országokkal fenntartott *partnerségi* viszonyokban a fenntartható fejlődés folyamatosan helyet kap. Ha a *klímaváltozási* kérdések példáját nézzük, akkor az EU-nak elengedhetetlen szerepe lesz a következő időszakban, hiszen az eddigi egyetlen szigorú követelményeket támaztó egyezmény, a Kiotói Jegyzőkönyv hatálya 2012-ben lejár, ami felveti azt a kérdést, hogy mi lesz a jövőben a klímapolitika irányvonala. Ez értelmezhető egyfajta külső *nyomásnak* is az Unió számára, hiszen a tárgyalások és egyezmények előmozdítása jelentős mértékben rá hárulhat. Egy másik terület, amely befolyásolhatja az EU külső identitását, az a *NATO-EU* viszony. Duke (2008) érvelése szerint ezzel kapcsolatban felmerülnek problémák, mint például az, hogy vannak *átfedések* a 2 szereplő hatásköreiben. A kölcsönös védelem letéteményese bár eredetileg a NATO, az EU kül- és biztonságpolitikai dokumentumaiban megfigyelhető egyfajta eltolódás ebbe az irányba. Válságkezelésben és konfliktus-megelőzésben (lásd: alapvető normák, mint a béke) nagy szerepe van az EU-nak (annak

ellenére, hogy ebben nem mindig sikeres – pl. délszláv válság), de kapacitásainak hiánya és a NATO-val való megállapodása alapján a kölcsönös védelem a tagok irányába egyértelműen az utóbbi hatásköre. A kül- és biztonságpolitikai pillér létrehozása egy fontos előremozdulás volt a politikai unió szempontjából, de olyan területeket vonhat az Unió hatáskörébe, amely *megnehezíti* a NATO-val való *konzisztens* együttműködést. A helyzet komplexitásához hozzájárulnak olyan problémák, mint például Ciprus és Törökország kérdése (EU-csatlakozás, és NATO tagság). Ha az EU és NATO hozzájárul mindkettejük szerepének *értéktelenedéséhez* mint biztonságpolitikai aktor, az számos negatív következményt von maga után. Ez a folyamat értelmezhető *implicit nyomásnak* az EU identitásának *normatív* jellege felé, amely így könnyebben elkülöníthető lenne a NATO-tól a biztonságpolitika területén.

A fentiekből következik, hogy azáltal, hogy az EU soft power jellege erősödik, egyre erősebb a nyomás a környezetpolitikai aktív, illetve egyre inkább vezető szereplésre. Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán el tudná-e kerülni ezt a szerepet.

III. 5. A vezető szerep költségei és ellentmondások

Azzal együtt, hogy az EU saját maga által meghatározott identitásának szerves része a környezetpolitikában betöltött vezető szerep, nem jelenti azt, hogy ez nem jelent számottevő költséget a közösségnek.

Költségek alatt nem csak a pénzügyi vetületeket érthetjük, bár az sem elhanyagolható, ha csak a 20-20-20 program ambiciózus célkitűzéseit vesszük figyelembe (Euvonal, 2011). Ezen túlmenően abszolút releváns probléma a környezetpolitikával kapcsolatban a *belső gazdasági érdekek* kérdése, a *helyi politikák* és *nemzetközi szabályozási verseny* aspektusai is. Abban az esetben, ha nem sikerül kellő mértékben kiterjeszteni az Unión belül a helyi termelőkre érvényes környezeti standardokat, akkor ez súlyos *versenyképességbeli hátrányokat* okozhat, ami meg az egységes piac védelmének értékével áll szemben (Kelemen, 2010). Az üzleti szemlélet behoz egy másik aspektust is, amely költségként definiálható. Besada-Wang-Whalley (2008) szerzőtrío írt arról, hogy Afrikában egyre növekszik a kínai elenlét, rengeteg a kereskedelmi kapcsolat, nagymértékű beruházás áramlik az országokba, fejlesztési projektek indulnak – mindez tekinthető feltétel nélküli ”segélynek”, ami abból következik, hogy Kína ebben a kérdésben tisztán üzleti alapon gondolkodik. Cserébe nyersanyagokat importál alacsony áron. Az EU szempontjából ez azért lehet releváns, mert

adott esetben *csökken* ezeken a területeken az *eddig majdnem kizárólagos befolyása*. Az Unió nagy összegű segélyekkel járul hozzá az afrikai országok fejlődéséhez, de ennek az uniós normák mentén megvannak a maga feltételei, mint például a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében a természeti erőforrások mérsékelt kizsákmányolása, vagy a demokratikus értékek megvalósulása. Az afrikai térségnek nehezebb ezeknek a feltételeknek megfelelnie, ezért értékeli a kínaiak üzleti alapú hozzáállását. A kérdés tehát azért releváns, mert az értékek által meghatározott mód, ahogy az Unió a kapcsolatait szervezi nem az egyetlen lehetőség a fejlődő országok számára (versenytárs Kína), ezáltal az Unió befolyási területeket veszíthet, illetve *kisebb területen tudja kiterjeszteni a normáit*.

Ez átvezet minket abba a gondolatmenetbe, amely felveti, hogy ez az értékalapú cselekvés és az erre épülő intézményi struktúra vajon elég rugalmas-e, alkalmassá teszi-e az Uniót a változó nemzetközi környezet újabb és újabb kihívásaira – ami mondjuk szintén potenciális költségként értelmezhető. Az értékek más szempontból is okozhatnak problémát az EU számára. Ha például a már említett példát vesszük, miszerint a WTO fórumain bizonyos szempontból a környezeti fenntarthatóság mentén érvelve, de a kereskedelmi liberalizáció ellen szólal fel az Unió, felmerül a kérdés, hogy mennyire nehéz az explicit irányvonalak mentén elköteleződni. Hiába állíthatjuk, hogy bizonyos szempontból érthető aggályokat támaszt az EU a géntechnológiával módosított termékekkel szemben, a szabad kereskedelem fontos értéke akkor is sérül. Az állítás pedig az, hogy meglehetősen nagy energiaráfordítást igényel az irányvonalak meghatározásakor a különböző értékek összehangolása és konzisztens alkalmazása.

Költség oldalon említhető az is, hogy a tagállamok rendkívül különböző szinten állnak környezetpolitikai szempontból, azonban már régóta fontos szempont a harmonizáció és közös standardok alkalmazása (Kelemen, 2010). Az egyes tagállamok részéről nagy költség lehet tehát felzárkózni a "zöld országok" élvonalához, nem is említve a már amúgy is jelen lévő gazdasági különbségeket.

További szempont az EU számára a költség oldalon, hogy ha a klímaváltozási kérdéseket nézzük, nagyon nehéz úgy hatékonyan küzdeni a globális felmelegedés ellen, ha a fő kibocsátók nem nagyon hajlanak a kompromisszumra. Szemléltető példa az USA távolmaradása a Kiotói Jegyzőkönyv ratifikálásától, de a fejlődő országok kérdése is releváns.

Amellett, hogy csökken a gyakorlati lépések eredménye, az EU gazdasági versenyképessége is veszélybe kerülhet.

A költség oldal rövid áttekintése arra a konklúzióra vezet, hogy az EU részéről nagymértékű elköteleződésre van szükség a környezetpolitika mellett, ha megéri ezeket a hátrányokat felvállalni, illetve felveti a folyamatos újragondolását annak, hogy az értékeit milyen módokon vigye keresztül.

III. 6. Elkerülhetetlen (vezető) szerep?

Kelemen (2010) írásában megjelenik az a konstruktivista megközelítés, miszerint a nemzetközi szereplők viselkedését erősen meghatározza az a környezet, az a rezsim, amelybe be vannak ágyazva. Az EU tekintetében ez a szempont elég meghatározó a fentiek értelmében, tehát jogosan merül fel a kérdés, hogy egyáltalán elkerülhető-e az a szerep, amelyet most betölt nemzetközi szinten a környezeti kérdésekben. Az áttekintett kérdések és gondolatmenet alapján relevánsabb kérdés azonban, hogy el akarja-e kerülni ezt a szerepet. A válasz valószínűleg nem, hiszen az identitásának szerves részévé vált – mind külső, mind belső folyamatok alapján – az értékalapú nemzetközi cselekvés. Az identitás, karakter meghatározása fontos pont a mai nemzetközi légkört tekintve. Nagy erőket lehet megmozgatni – akár közvélemény, akár jó államközi kapcsolatok tekintetében –, ha jól definiálható alapon és átláthatóan működik az adott szereplő. Az értékek képesek kohéziót teremteni, amely egy örökös dilemma abban a helyzetben, amikor a tagállami szétagoltság, érdekérvényesítés nagy szerephez jut. Ezért válhatott sarkalatos ponttá a környezetpolitika is, mert sok szempontból ez a kérdés az, ami kohéziót tud teremteni az Unió falain belül, és így képes létrehozni a kollektív cselekvés alapját.

Ezek után felmerül az a kérdés is, hogy belső fejlődésének köszönhetően, a külső nyomás és elvárások tükrében vajon választhatott volna más attitűdöt az EU a környezeti kérdésekben. Nem állítom, hogy az EU gyakorlatilag a '80-as évektől kezdve determinálva volt arra, hogy a környezetpolitika vezetőjévé váljon, de viszonylag kevés kiugrási pontot lehet felfedezni ezen az úton. Mindez persze akkor érvényes, ha feltételezzük, hogy az EU konzisztens külső és belső szerepre törekedett. Valószínűleg az is közrejátszik a folyamat létrejöttében, hogy összehasonlításban az USA mindig is nagyobb katonai kapacitással

rendelkezett, a NATO-ban erőteljes szerepet játszik a mai napig, és ha a hatalmi játszmák és verseny létezését elfogadjuk, akkor nem meglepő, hogy Uniónak is szüksége volt egy olyan területre, amelyben előnyre, vagy esetleg fölényre tehet szert. Másrészt ennek a példa-állítás szempontjából is van jelentősége, hiszen az alapján, hogy melyik rendszer tűnik vonzóbbnak a különböző országok számára, meg lehet állapítani, hogy melyik "táborba" fognak csatlakozni, erősítve ezzel a nemzetközi hangjukat. A környezetpolitikában tulajdonképpen sikerült megszereznie az EU-nak a vezető szerepet (Kelemen, 2010), és éppen ezért lehet ez egy értékes pont a nemzetközi környezetben.

Konklúzió

A dolgozatban sikerült megválaszolni a kutatási kérdéseket. Kielégítő választ kaptunk az EU nemzetközi szerepére, összegyűjtöttük azokat a tényezőket, amelyek ezt befolyásolják. A kontextus értelmezésének fényében világosan látszik, hogy milyen rendszerben lehet elhelyezni a világ politikai és gazdasági szereplőit, amelyek – mint kiderült – szorosan függnak egymás működésétől. Ebben az értelemben nagyon nagy szükség van az EU identitásának, karakterének pontos meghatározására, ami azonban sem a külső elvárások és környezet, sem a belső fejlődési folyamatok nem egy könnyű feladat. Minden szempontból egyedülálló az a szerep, ami az EU-t jellemzi, ami sok tekintetben megnehezíti a működését, viszont lehetőségeket is rejt magában. Ilyen lehetőség a vezető szerep megszerzése a környezetpolitikában, ami a dolgozat egyik fókuszpontja volt. Értékalapon, belső nyomás és külső elvárások által az Unió mozgásterét ebben a kérdésben meglehetősen behatárolt. Bár egyre több jogkörrel rendelkezik, mint kollektív egység, ez bizonyos szempontból meg is nehezíti a működését – így például kénytelen (?) olyan költségeket lenyelni, mint hogy veszíthet a versenyképességéből. Mivel fontos számára is ez a vezető szerep, érdemes lehet átgondolni, hogy az adott feltételek, elvek mellett, hogyan lehet rugalmasabbá, reakcióképesebbé tenni a működését, ezzel hatást gyakorolva a környezetére – ha vonzóbbá tudja tenni ezt az attitűdöt, akkor minden esélye megvan rá, hogy számos ország követi majd a példáját.

Hivatkozásjegyzék

- Maastrichti Szerződés (1992)
- Lisszaboni Szerződés (2007)
- Joseph S. Nye, Jr.: Soft power, Foreign Policy, No. 80, Twentieth Anniversary (1990), 153-171.
- Bull, H. (1982): Civilian Power Europe: A Contradiction in terms?. Journal of Common Market Studies, Vol. 21, No. 2, pp. 149-64.
- Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final, European Governance, A White Paper
- Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF>
- Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. Journal of Common Market Studies. Volume 40. Number 2. pp. 235–58.
- Fraser, Cameron (2007): An Introduction to European Foreign Policy, Oxon: Routledge
- Bretherton, Charlotte—Vogler, John (2006): The European Union as a Global Actor, London: Routledge, 2. kiadás
- United Nations (1998): Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1998
- Euvonal, 2011: Energiapolitika

http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=21

- Duke, Simon (2008): The Future of EU-Nato Relations. European Integration, Vol. 30, No. 1. 27-43.
- H. Besada, Y. Wang, J. Whalley (2008): China's growing economic activity in Africa, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138