

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETAS
APLINKOS POLITIKOS IR VALDYMO KATEDRA

MINDAUGAS BALAIKA
(NAUJOSIOS KAIMYNYTĖS POLITIKA)

**ES APLINKOS POLITIKOS VYSTYMASIS IR INTERESŲ
GRUPIŲ VAIDMUO**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –

doc. dr. Alfonsas Vaišnoras

Vilnius, 2007

TURINYS

| | |
|---|----|
| ĮVADAS..... | 4 |
| 1. INTERESŲ GRUPĖS ES POLITINIAME PROCESSE: TEORINĖ PERSPEKTYVA..... | 8 |
| 1.1. ES politinio proceso sąvoka ir pagrindiniai veikėjai..... | 8 |
| 1.2. Interesų grupių vaidmens aiškinimas ES integracijos teorijose..... | 9 |
| 1.2.1. Interesų grupių vaidmens apžvalga Europos integracijos teorijose..... | 9 |
| 1.2.2. Teorinio pagrindo paieška: tarp liberaliojo tarpvyriausybiškumo ir daugialygio valdymo..... | 10 |
| 1.2.3. Liberalaus tarpvyriausybiškumo teorija..... | 10 |
| 1.2.4. Daugialygio valdymo teorija..... | 12 |
| 1.2.5. Apibendrinimas..... | 14 |
| 2. ES APLINKOS POLITIKA: ATsirADIMAS, GENEZĖ IR INTERESŲ GRUPIŲ VEIKLA..... | 16 |
| 2.1. ES aplinkos politikos užuomazgos (1957-1972 m.)..... | 16 |
| 2.2. ES aplinkos politika: „eurosklerozės“ periodas (1972-1986 m.)..... | 17 |
| 2.3. ES aplinkos politikos dinamiškasis etapas (1985 – 1991 m.)..... | 19 |
| 2.4. ES aplinkos politika postmastrichto fazėje (1991 – ..?)..... | 19 |
| 3. APLINKOSAUGOS INTERESŲ GRUPIŲ VAIDMUO ES POLITINIO PROCESO FORMAVIME: ANALITINĖ PERSPEKTYVA..... | 21 |
| 3.1. Interesų grupės Europos Sąjungoje: atsiradimo priežastys ir klasifikavimas..... | 21 |
| 3.2. Aplinkosaugos interesų grupių fenomenas..... | 23 |
| 3.3. Aplinkosaugos interesų grupių vaidmens didėjimas ES politiniame procese..... | 28 |
| 3.4. Aplinkosaugos interesų grupės ir jų santykiai su ES politinio proceso veikėjais..... | 30 |
| 3.4.1. Aplinkosaugos interesų grupių sąveika su ES Komisija: darbotvarkės nustatymas | 31 |
| 3.4.2. Aplinkosaugos interesų grupių sąveika su ES Parlamentu: problemos formulavimas ir svarstymas..... | 35 |
| 3.4.3. Aplinkosaugos interesų grupių sąveika su valstybėmis narėmis: sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas..... | 38 |
| 4. APLINKOSAUGOS INTERESŲ GRUPIŲ VAIDMUO ES POLITINIO PROCESO FORMAVIME: PRAKTINĖ PERSPEKTYVA – „PAUKŠČIŲ“ IR „AREALŲ“ DIREKTYVŲ ATVEJO STUDIJA | 42 |
| 4.1. „Paukščių“ ir „Arealų“ direktyvų kilmė bei patekimas į ES politinio proceso darbotvarkę..... | 42 |
| 4.2. „Paukščių“ ir „Arealų“ direktyvų svarstymas bei formulavimas: derybos..... | 44 |

| | |
|--|----|
| 4.3. „Paukščių“ ir „Arealų“ direktyvų įgyvendinimas..... | 45 |
| 4.4. Atvejo studijos apibendrinimas..... | 46 |
| IŠVADOS..... | 50 |
| REKOMENDACIJOS..... | 53 |
| SUTRUMPINIMŲ SĄRAŠAS..... | 55 |
| LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS..... | 56 |
| SANTRAUKA..... | 60 |
| SUMMARY..... | 61 |

IVADAS

1957 m. steigiantis Europos Sąjungai (ES)¹ nebuvo nei aplinkos politikos, nei aplinkos biurokratijos, nei aplinkos teisės aktų. Europos Sąjunga tada buvo tarpvyriausybiniis susitarimas tarp šešių panašiai mąstančių valstybių, kurios siekė ekonominio klestėjimo bei politinių santykių pagerinimo pokario Europoje. Kai prie ES 1973 m. prisijungė Didžioji Britanija, tebuvo labai ribotas kiekis teisės aktų, reglamentuojančių aplinkosaugą, bet ir jie buvo nukreipti pirmiausiai žmonių sveikatai apsaugoti bei kliūtims vidaus prekybai naikinti.

Šiandien galime konstatuoti, kad šiuo metu ES turi vieną iš progresyviausių aplinkos politikų pasaulyje, o viena iš labiausiai stulbinančių ES aplinkos politikos savybių yra jos stebėtinai gebėjimas vystytis ir plėstis. Daugeliu atvejų ji buvo (ir išlieka) nepaliesta politinių ir ekonominių sukrėtimų, periodinių biudžeto krizių ir pasikartojančių europesimizmo bangų, kurios nuolatos žlugdydavo Europos integraciją atskirose politikos srityse, tokiose, kaip socialinė ar energetikos politika.² Ši aplinkos politikos suklestėjimą, gyvybingumą bei specifiškumą galime aiškinti daugeliu aplinkybių, tačiau svarbiausia ir bendriausia aplinkybe, kuri tuo pat metu apima ir visas kitas, matyt, galime laikyti ES politinio proceso veikėjų – valstybių narių, ES institucijų bei interesų grupių – ilgametę sąveiką, kuri padėjo pamatus aplinkos politikos integravimui į ES struktūrą. Būtent šios sąveikos dėka aplinkos politika yra tokia, kokią mes ją turim šiandien. Logiškai mąstant bei pripažįstant ES aplinkos politikos bei joje dalyvaujančių veikėjų specifiškumą, ganėtinai tikslingas gali pasirodyti ir vieno iš trijų didžiųjų ES politikos proceso veikėjų – interesų grupių – vaidmens, formuojant aplinkos politiką atskiruose politinio proceso etapuose, tyrimas. Gali kilti klausimas – kodėl būtent interesų grupės? Atsakant galima teigti, kad pirmiausia ši analizė aktuali (**temos aktualumas**) jau vien dėl to, kad interesų grupės kuo toliau tuo labiau vaidina vis svarbesnį vaidmenį formuojant bei įgyvendinant ES aplinkos politiką. Tačiau, beje, rodo ir empiriniai faktai – aplinkosauginių grupių bei judėjimų skaičius kasmet nuolat didėja, vis daugiau jų įsikuria Briuselyje. Taip pat svarbu pabrėžti, kad šiandien, matyt, jau neįmanoma pilnai paaiškinti ES aplinkos politikos formavimo proceso prigimties, genezės ir pasekmių apeinant interesų grupių fenomeną – šių grupių veiklos tyrimas gali ženkliai palengvinti supratimą, kaip ir kieno yra priimami ir įtakojami sprendimai skirtinguose politinio proceso etapuose.³ Antra, temos aktualumą puikiai nusako ir šiuo metu dominuojantis

¹ Tuo metu dar EB, tačiau šiame darbe aiškumo dėlei visur bus naudojamas trumpinys „ES“, nors griežtai ir formaliai žvelgiant šis vartojimas būtų svarstytiinas.

² Jordan A. Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes // Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. - London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 1.

³ Warleigh A., Fairbrass J. The New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence in the European Union// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. - London: Europa Publications, 2002. P. 4.

akademini diskursas, kuris yra smarkiai pasistūmėjęs nuo tradicinės ES, kaip tarptautinės organizacijos (integracija tarp valstybių narių), analizės link naujesnio Europos Sąjungos, kaip politinės sistemos (interesų grupių analizė, racionalaus pasirinkimo analizė, institucionalizmas ir kt), teoretizavimo. Trečia, apsibrėžti tyrimo lauką vien tik interesų grupių vaidmens nustatymu aplinkos politikos formavime ir įgyvendinime verčia dar ir tai, kad visų politinio proceso veikėjų vaidmens nustatymas gali lemti ir tai, kad tyrimas taps „išsklaidytas“ bei nepakankamai gilus.⁴

Taigi, numatant magistro darbo gaires reikia pasakyti, kad **tyrimo objektas** – interesų grupių vaidmuo formuojant ir įgyvendinant aplinkos politiką Europos Sąjungoje. Pagrindinis motyvas renkantis (pasirinkimo pateisinimas) tyrimo objektu interesų grupių vaidmenį buvo tas, kad nors ir plačiai pripažįstant interesų grupių svarbą, formuojant ir įgyvendinant aplinkos politiką, dažnai lieka neaišku, ar interesų grupių vaidmuo visuose politinio proceso etapuose vienodas ir ar šiuose etapuose grupės sugeba tolygiai įtakoti kitus politinio proceso veikėjus bei priimamus sprendimus. Apžvelgiant akademinę literatūrą šia tema, akivaizdžiai matyti, kad didžioji dauguma autorių arba apskritai apeina interesų grupių vaidmens klausimą arba užsimena apie jį tik epizodiškai, apsiribodami atskirais politinio proceso etapais. Būtent siekiant užpildyti šią spragą ir pasirinktas šios temos nagrinėjimas. Dėl to darbe bus keliamas **hipotezė**, kad interesų grupių gebėjimas įtakoti aplinkos politikos formavimą mažėja kiekviename tolesniame politinio proceso etape. Savo ruožtu, pagrindinis **darbo tikslas** – nustatyti interesų grupių vaidmenį atskiruose politinio proceso etapuose – nuo darbotvarkės nustatymo iki priimtų sprendimų įgyvendinimo. Siekiant šio tikslo, bus keliami šie magistrinio **darbo uždaviniai**:

- išsiaiškinti politinio ES proceso ypatybes bei nustatyti jo etapus;
- pagal pasirinktas teorines prieigas išsiaiškinti, kokią vietą tarp kitų politikos veikėjų užima ES interesų grupės;
- apžvelgti istorinę ES aplinkos politikos dimensiją – jos vystymosi prielaidas bei jų poveikį aplinkosaugos interesų grupių veiklos dinamikai;
- ištirti interesų grupių, veikiančių ES lygmenyje, fenomeną bei išanalizuoti jų vaidmenį ir sąveiką su kitais ES politinio proceso veikėjais atskiruose aplinkos politikos formavimo etapuose⁵ (nuo darbotvarkės sudarymo iki sprendimų įgyvendinimo);
- pateikti praktinį pavyzdį (atvejo studiją) ir pabandyti jį pagrįsti teorinėmis išvaidomis;
- pateikti išvadas bei rekomendacijas ateičiai.

⁴ Pagrindinis argumentas, kodėl šiame darbe apsiribojama siaura tyrimų sritimi yra tas, kad autoriai, pasirinkę pernelyg plačią tyrimų sritį ir siekdami kalbėti „visur ir apie viską“, neretai rizikuoja „praslysti“ nagrinėjamos temos paviršiumi, neįsigilindami į pačią problemos esmę.

⁵ Darbe bus daroma prielaida, kad kiekviename ES politinio proceso etape, kažkuris iš proceso veikėjų yra dominuojantis (su tam tikromis išlygomis). Per kiekvieno proceso etapų dominuojančio veikėjo santykį su aplinkosaugos interesų grupėmis bus bandoma identifikuoti ir pačių grupių įtaką ir vaidmenį.

Tyrimui pasirinktas lyginamasis **metodas**, kai bandant lyginti priešingas teorijas bei priešingus (savo esme) interesų grupių tipus, siekiama paaiškinti aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį ES aplinkos politikos procese: nagrinėjant, kokią apskritai vaidmenį ES vaidina (ir ar išvis vaidina), interesų grupės bus lyginamos liberalaus tarpvyriausybės ir daugialygio valdymo teorijos⁶, o taip pat bus bandoma palyginti verslo bei aplinkosaugos interesų grupes. Galiausiai bus bandoma parodyti, kaip keitėsi svarbiausių ES politinio proceso veikėjų vaidmuo, vykstant svarbiausiems ES transformacijos įvykiams, tokiems kaip Suvestinio Europos akto (SEA), Maastrichto ar Amsterdamo sutarčių pasirašymas (kaitos kontekstas)⁷. Taip pat tyrime bus naudojamas turinio bei atvejo studijų metodas.

Kalbant apie tai, kas jau nuveikta šioje srityje kitų akademinės srities atstovų, galima prisiminti interesų grupių teoretiko Van Schendelen žodžius: „pagrindinės knygos apie šachmatus yra partijų ir svarbių situacijų aprašymai <...> kaip aprašomosios studijos jos nėra bendros, bet specifinės. Tas pats tinka ir kai kalbame apie interesų grupes bei lobizmą.“ Ir iš tiesų, daugelis darbų apie interesų grupes bei lobizmą yra skirstomi į dvi kategorijas – literatūra, kurią parašė praktikai, siekiantys aprašyti tas veiklas ar atvejus, kurios yra įprastos konkrečioje šalyje ar institucinėje aplinkoje ir mažesnė dalis literatūros, kuri vadovaujasi teorine ir akademinė prieiga. Taigi, atitinkamai ir magistrinio darbo tyrimo pagrindu pasirinkta mokslinė literatūra, straipsniai, moksliniai darbai, o taip pat atskiros atvejo studijos. Pažymėtina, kad literatūros ES aplinkosaugos interesų grupių tema nėra ypatingai gausi ir kad šia tematika, kaip ir derėtų, rašo daugiausiai Vakarų Europos mokslininkai, kurie pakankamai ilgą laiką galėjo stebėti šių interesų grupių funkcionavimą ES sistemoje. Jei kalbėtume apie teorinę literatūrą, galima būtų išskirti Moravcsik, Broscheid, Adams, Michalowitz ir kitų autorių darbus. Jei bandysime nagrinėti istorinį aplinkosaugos interesų grupių kontekstą, atskiro paminėjimo verti Jordan, Pollack, Hilson, Lehmann, Bosche, Greenwood, Richardson, Mazey ir kitų autorių darbai, kuriuose apžvelgiami atskiri interesų grupių veiklos aspektai. Dabartinės verslo ir viešųjų interesų grupių padėties ES politiniame procese problemas analizuoja bei aktualiais ES interesų grupių tematikos klausimais rašo Warleigh, Fairbrass, Greenwood, Ruzza, Earnshaw, Wood ir daugelis kitų autorių. Tiesa, reikia pažymėti, kad diskusijų apie aplinkosaugos interesų grupių

⁶ Šios teorijos pasirinktos neatsitiktinai: pirma, jos yra senųjų ES integracijos teorijų – realizmo bei neofunkcionalizmo – tęsia; antra, jos aiškiausiai nusako interesų grupių vaidmenį kitų ES politinių veikėjų – valstybių narių bei ES institucijų – kontekste; trečia, aplinkos politikos evoliucija ir politinis procesas gali būti laikomi gilėjančia integracija; ketvirta, kiekviena ES politikos sritis (taip pat ir aplinkos) yra individuali ir specifinė, todėl būtina taikyti keletą skirtingų teorijų ir bandyti nustatyti, kuri iš jų geriausiai gali paaiškinti vieną ar kitą reiškinį; galiausiai itin svarbu pabrėžti, kad platesnis teorinis kontekstas savaime didina reiškinio (šiuo atveju interesų grupių vaidmens ES) dėsningumą atskleidimo galimybes.

⁷ Omenyje turimos tarpinstitucinio balanso permainos, kurios šiame darbe siejamos su galių „perstumdymais“ tarp svarbiausių ES politinio proceso veikėjų (daugiausiai tarp valstybių narių bei ES institucijų). Laikoma, kad šių permainų pagrindas – 1987-2007 m. laikotarpiu priimtos svarbiausios ES sutartys.

vaidmenį ES politiniame procese nėra pernelyg daug, todėl šis darbas iš dalies yra ir bandymas užpildyti šią spragą. Iš viso to, kas buvo paminėta aukščiau, galime daryti išvadą, jog nedidelis dėmesys ES politinio proceso problematikai, o būtent aplinkosaugos interesų grupių santykiams su ES institucijomis, jų vaidmeniui nustatant politinio proceso darbotvarkę, jų įtakai politikos formavimo bei įgyvendinimo procesuose ir pan. palieka galimybę plėtoti panašius tyrimus ir ateityje.

Pats darbas yra padalintas į keturias pagrindines dalis, kurių kiekviena žvelgia į aplinkosaugos interesų grupes iš skirtingų – teorinės, istorinės, analitinės bei konkretaus praktinio atvejo – perspektyvų. Darbą sudaro įvadas, keturios pagrindinės dalys, suskaidytos į atskirus skyrius, bei išvados. Galiausiai darbo pabaigoje pateikiamas naudotos literatūros ir šaltinių sąrašas, o taip pat santraukos lietuvių bei anglų kalbomis.

1. INTERESŲ GRUPĖS EUROPOS SĄJUNGOS POLITINIAME PROCESU: TEORINĖ PERSPEKTYVA

1.1. ES politinio proceso sąvoka ir pagrindiniai veikėjai

Prieš pradėdant nagrinėti aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį formuojant ES aplinkos politiką, matyt, pirmiausia reikėtų prisiminti paties politinio proceso sąvoką. Faktai ir tyrimai rodo, kad šis procesas yra pakankamai nuoseklus ir turi eilę etapų. Kaip teigia Theodulu⁸, galima išskirti konkrečius politikos proceso etapus, dėl kurių yra daugiau ar mažiau sutariama politologų tarpe:

1. Problemos pripažinimas ir identifikavimas. Šiame etape atsiranda politikos formuotojų dėmesys problemai, kuriai galbūt reikia vyriausybės veiksmo;

2. Darbotvarkės nustatymas. Šiame etape problemai suteikiamas svarbaus klausimo statusas;

3. Politikos formulavimas. Šiame etape yra svarstomi pasiūlymai, skirti klausimo išsprendimui;

4. Politikos priėmimas. Šiame etape dedamos pastangos, kad būtų gauta parama klausimo išsprendimui ir jis taptų vyriausybės politikos dalimi;

5. Politikos įgyvendinimas. Šiame etape politikos mandatas yra nukreipiamas į viešąsias programas bendradarbiaujant piliečiams, valstybei ir vietinei valdžiai.

Taigi, kaip matome, politinis procesas yra susijęs su mechanizmais, kurių pagalba visuomenė (vyriausybė) formuoja politiką. Politinis procesas, visų pirma, susideda iš tarpusavyje susijusių veiksmų ar įvykių, kurie prasideda nuo idėjos atsiradimo ir siūlymų suformavimo, toliau vykstančių įvairių formų diskusijų, analizės ir įvertinimo, kol galiausiai baigiasi formalaus sprendimo priėmimu ir jo įgyvendinimu per atitinkamus veiksmus.⁹

Šiame darbe bus bandoma remtis Richardson¹⁰ išskiriamais politinio proceso etapais – darbotvarkės nustatymas, politikos formulavimas ir sprendimų priėmimas bei sprendimų įgyvendinimas.¹¹

⁸ Theodoulou S. Z. How public policy is made?//Kn. Theodoulou S.Z., Cahn M.A. (red.), Public Policy: The Essential Readings. – New Jersey: Prentice Hall, 1995. P. 86.

⁹ Richardson J. Policy making in the EU: interests, ideas, and garbage cans of primeval soup// Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. - London and New York: Routledge, 2004. P. 4.

¹⁰ Ten pat. P. 6.

¹¹ Sąlyginai bus daroma prielaida, kad darbotvarkės nustatymo etape dominuojantis veikėjas yra Europos Komisija, politikos formulavimo – Europos Parlamentas, sprendimų priėmimo bei sprendimų įgyvendinimo – valstybės narės bei Europos Teisingumo Teismas.

Reikia pažymėti, kad negalima išskirti standartinio Europos Sąjungos politikos formavimo proceso modelio.¹² Tai – daugybės politinio proceso veikėjų, besinaudojančių skirtingais poveikio kanalais, tarpusavio sąveikos rezultatas. Taip pat galima išskirti ir tris pagrindinius ES politinio proceso veikėjų tipus:

1. ES institucijos (Komisija, Europos Parlamentas, Teisingumo Teismas ir kt.);
2. ES valstybių narių vyriausybės (valstybės narės);
3. Veikėjai, susiję su europiniais ir nacionaliniais interesais (nevyriausybinės organizacijos (NVO)¹³, interesų grupės, lobistai).

Kiekvienas veikėjų tipas turi savo išpareigojimus ir vaidmenis. Tačiau reikia pabrėžti, kad dėl dažnų pokyčių ES politiniame procese, veikėjų išpareigojimai ir vaidmenys keičiasi priklausomai nuo aplinkybių.¹⁴ Visi šie veikėjai veikia dviejuose skirtinguose lygmenyse – nacionaliniame, kur pagrindinis veikėjas yra valstybė, ir supranacionaliniame (viršvalstybiniame), kur dažniausiai dominuoja tam tikslui sukurtos supranacionalinės institucijos.¹⁵

1.2. Interesų grupių vaidmens aiškinimas ES integracijos teorijose

1.2.1. Interesų grupių vaidmens apžvalga Europos integracijos teorijose

Daugelyje integraciją aiškinančių teorijų interesų grupės, valstybės narės bei ES institucijos yra pagrindiniai ES politikos proceso dalyviai, tačiau skiriasi atskiriems veikėjams suteikiama svarba bei vaidmuo integracijos procese. Interesų grupių veiklą ES politiniame procese galima analizuoti išskiriant du lygmenis¹⁶:

- Viršnacionalinis (supranacionalinis) lygmuo. Interesų grupės siekia maksimaliai išnaudoti galimus poveikio kanalus konsultacijų su Europos Komisija metu, per atstovus

¹² Kaip teigia Wallace, vieningo ES politinio proceso modelio negalima išskirti todėl, kad kiekvienoje politikos srityje skirsis jos formavimo būdai, paties politinio proceso veikėjų vaidmuo, ES ištraukimo lygis bei naudojamų priemonių pobūdis. Op cit. Jordan A. Implementation Failure or Policy Making? How we theorise the implementation of EU legislation. P.26 // http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/gec/gec_1995_18.pdf; prisijungimo laikas: 2007-01-29.

¹³ Šioje vietoje reiktų plačiau paaiškinti, kokie yra principiniai skirtumai tarp NVO ir interesų grupių: NVO gali būti interesų grupe, jei atitinka tam tikras charakteristikas, pvz., imasi konkrečios veiklos savo vieningiems tikslams pasiekti (veikti pati, gali samdyti lobistus). Kitaip tariant, interesų grupė yra labiau funkcijos išraiška, o NVO – tiesiog organizacijos tipas.

¹⁴ Nugent N. The Government and Politics of the European Union, 5th edition. – Palgrave/MacMillan: Houndsmill, 2003. P. 331.

¹⁵ Supranacionalizmas gali būti aiškinamas kaip autoritetingų valdymo institucijų bei politikos formavimo veikla, iškilusi virš nacionalinės valstybės (būtent tokios ir yra dauguma ES institucijų bei interesų grupių).

¹⁶ Greenwood J. Representing Interests in the European Union. – London: Macmillan Press, 1997. P. 147. J.Greenwood išskiria tris analizės lygmenis – nacionalinį, viršnacionalinį ir regioninį. Darbo analizėje yra naudojami du lygmenys: viršnacionalinis ir valstybių narių (nacionalinis) lygmuo.

Generaliniuose Direktoratuose (DG), Regionų komitete bei kituose Europos institucijų padaliniuose.

- Valstybių narių lygmuo. Interesų grupės gali įtakoti valstybių narių, kuriose jos veikia, pozicijas ir į darbotvarkę įtraukti joms palankius pasiūlymus per Ministrą Pirmininką, Vyriausybės bei išrinktus Europos Parlamento narius. Nacionalinių valstybių vyriausybės konsultuojasi su interesų grupėmis rengiant šalies derybines pozicijas. Interesų grupių vaidmens vertinimas priklauso nuo to, iš kokios teorijos pozicijų žvelgsime į Europos Sąjungos politinį procesą – iš tarpvyriausybinių ar daugialygio valdymo šalininkų pozicijų.

1.2.2. Teorinio pagrindo paieškos: tarp liberaliojo tarpvyriausybiškumo ir daugialygio valdymo

Šios dvi teorijos pasirinktos neatsitiktinai. Pirmiausia jos pasirinktos todėl, kad yra didžiųjų teorijų, aiškinančių ES integraciją – realizmo bei neofunkcionalizmo – modifikuotos atmainos.¹⁷ Jos taip pat nėra tokios visaapimančios kaip ankstesnės teorijos, tačiau jų privalumas yra tas, kad jos yra konkretesnės.¹⁸ Antra, jos gali padėti išsiaiškinti, kurie veikėjai – valstybės narės, ES institucijos ar interesų grupės – yra svarbiausi vykstant ES integracijai (ypač, kalbant apie aplinkos politiką). Galiausiai, jos labiau nei kitos teorijos užsimena bei aiškiausiai nusako interesų grupių vaidmenį ES integraciniuose procesuose, kas mūsų atveju gali būti naudinga apibrėžiant ir aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį ES aplinkos politikos formavime.

Taigi, priešinant šias dvi teorijas, bus bandoma išsiaiškinti, kuri iš jų turi didesnę aiškinamąją galią nustatant aplinkosaugos bei visų kitų interesų grupių vaidmenį ES vykstančiuose politiniuose procesuose.¹⁹ Aiškumo dėlei taip pat bus pasirinktos kelios aiškios kategorijos bei bandoma analizuoti, kokia yra abiejų teorijų pozicija vienu ar kitu klausimu.

1.2.3. Liberalaus tarpvyriausybiškumo teorija

Liberaliojo tarpvyriausybiškumo atmaina buvo sugalvota ir išplėtotą A. Moravcsik. Pagal ją, gilesnės integracijos reikalavimai kyla iš valstybių vidinių politinių procesų, kai gilesnė integracija suprantama kaip tarpvyriausybinių derybų pasekmė. Supranacionalinės institucijos

¹⁷ Kadangi tai vėlesnės šių teorijų atmainos, jos turi ir didesnę aiškinamąją galią.

¹⁸ Akademiniuose sluoksniuose egzistuoja plačiai paplitęs įsitikinimas, kad makroteorijos geriau paaiškina svarbius istorinius pokyčius integracijoje, tačiau prasčiau aiškina specifinių veikėjų veiksmus ir vaidmenį ES struktūroje, kas mūsų atveju yra ypatingai svarbu.

¹⁹ Savo esme šios dvi teorijos yra priešingos viena kitai (jų principiniai skirtumai bus apibūdinti tolimesnėse darbo dalyse), todėl jų lyginimas ir bandymas pritaikyti aplinkosaugos politikos sričiai gali būti pakankamai prasmingas, kadangi žinant, jog ES politikos procesas yra labai kompleksiškas, viena teorija gali geriau paaiškinti vienos politikos srities specifiką vienu atveju, o kitu tai geriau padarys kita teorija. Būtų klaidinga manyti, kad tik viena teorija gali paaiškinti visus ES vykstančius politinius procesus. Be to, vienos, viską paaiškinančios teorijos kol kas nėra, turint galvoje tai, kad kiekviename ES politikos sektoriuje yra savos variacijos ir politikos stiliai.

pagal šią teoriją laikomos tik turinčiomis ribotą poveikį integraciniams procesams. Liberalaus tarpvyriausybės teorija laikosi klasikinio požiūrio į nacionalinę valstybę, kaip pagrindinį tarptautinės arenos veikėją.

Interesų grupių vaidmuo. Nacionalinių vyriausybių užsienio politikos tikslai matomi kaip kintantys, priklausomai nuo besikeičiančio vidaus interesų grupių spaudimo, kurių preferencijos agreguojamos per politines institucijas. Nacionaliniai interesai atsiranda per vidaus politikos konfliktą, kai visuomenės grupės konkuruoja dėl politinės įtakos. Išvada tokia – norint tirti sąveiką tarp valstybių, būtina suprasti vidaus politiką. Valstybės prioritetai yra nustatyti nacionalinės vyriausybės, kuri yra suvaržyta atskirų visuomenės interesų grupių. Tai aiškinama paprastai: pirminis vyriausybės tikslas išlaikyti savo postą; demokratinėse visuomenėse tam reikia vidaus rinkėjų, partijų, interesų grupių, biurokratijos paramos. Šios sąveikos pagalba atsiranda nacionaliniai interesai, kuriuos vyriausybės „atsineša“ į tarptautines derybas. Todėl pagrindinė įtaka vyriausybėms kyla iš svarbių visuomenės grupių. Grupės artikuliuoja interesus, vyriausybės juos agreguoja.

Kokioms sąlygoms esant veikia interesų grupės. Interesų grupės yra svarbūs veikėjai, formuojantys politikos gaires, pasižyminčias racionalumu bei orientacija į ekonominę naudą. Nacionaliniai valstybės interesai susiformuoja esant vidiniams politiniams konfliktams, kai socialinės grupės varžosi dėl politinės įtakos. Vyriausybei socialiniai veikėjai deleguoja galias arba priešingai – suvaržo pastarosios įgaliojimus. Pagrindinis vyriausybės atstovų interesas – išsilaikyti valdžioje, t.y., būti perrinktiems, – motyvuoja atsižvelgimą į interesų grupių, partijų, vietinių rinkėjų lūkesčius, kad būtų užtikrinta parama per rinkimus. Interesų grupės, kaip politiniai veikėjai, įtakoja vyriausybės politikos gaires, kurios yra pristatomos tarpvalstybinėse derybose, taigi, remiantis A. Moravcsik, valstybių vyriausybės tarptautinėje erdvėje veikia tikslingai, siekdamos nacionaliniame lygmenyje užsibrėžtų tikslų.²⁰

Interesų grupių požiūris į integraciją. Interesų grupių pritarimas ar nepritarimas integracijai priklauso nuo numatomos naudos. Kadangi, kaip teigia A. Moravcsik, ES išsivystė per eilę tarpvyriausybinių derybų (nuo Romos iki Maastrichto sutarčių), pagrindinė užduotis – paaiškinti šias derybas. Didėjanti ekonomikų tarpusavio priklausomybė lėmė tai, kad atsirado poreikis deryboms, kurių metu nekoordinuojamos nacionalinės politikos (norint, kad jos būtų efektyvios) būtų harmonizuotos. Nors ES šerdis yra vidaus rinka, ES politikos neapsiriboja vien rinkos liberalizavimu, bet apima ir kitas politikas, kurių paskirtis teikti viešąsias gėrybes, tokias, kaip aplinkosauga. Taigi, aplinkos politikos atsiradimą, netgi jei ji ir nebuvo numatyta Romos

²⁰ Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalism approach// Journal of Common Market Studies, Vol. 31., No.4, 2003. P. 482.

sutartyje, lėmė tai, kad pamažu atsiradus ekonominei tarpusavio priklausomybei²¹ bei spaudimui iš visuomeninių grupių²², kilo poreikis deryboms, kurių rezultatas – ES aplinkos politika. Anot tarpvyriausybinių, aplinkosaugos politikos ekspansija vyksta todėl, kad valstybės narės sutinka su tuo, kad bendra aplinkos politika yra naudinga visiems, bei tuo, kad atsiranda transnacionalinis (t. y., peržengiantis valstybių sienas) aplinkosauginis spaudimas.²³

Institucijų vaidmuo. Pagal liberalųjį tarpvyriausybiskumą, efektyvios institucijos buvo kuriamos tam, kad jos kontroliuotų ir priverstų vykdyti susitarimus. Taigi, vyriausybės derasi institucionalizuotoje aplinkoje. Stiprios supranacionalinės institucijos dažnai matomos kaip tarpvyriausybiskumo antitezė. Tarpvyriausybinių manymu, unikali ES institucijų struktūra vyriausybėms yra priimtina tik tol, kol ji stiprina, o ne silpnina jų kontrolę vidaus reikaluose, leisdama joms pasiekti tų tikslų, kurių jos šiaip pasiekti negalėtų. ES stiprina vyriausybių galią dviem būdais. Pirma, jos padidina tarpvalstybinių derybų efektyvumą. Antra, ES institucijos stiprina nacionalinių valstybių politinių lyderių autonomiją partikuliaristinių vidaus grupių atžvilgiu.

Vis tik apibendrinant galima pabrėžti, kad ši teorija tarptautines institucijas traktuoja kaip pasyvias veikėjas, ir jų vaidmenį supaprastina tik iki rėmų, kuriuose vyksta derybos dėl pagrindinių sprendimų.

1.2.4. Daugialygio valdymo teorija

Daugialygio valdymo teorija siekia išvengti dviejų spąstų: prielaidos, kad svarbiausios veikėjos yra valstybės, ir prielaidos, kad ES politika formuojama tik institucijų europiniame lygmenyje. Pagal šią teoriją politinė valdžia yra ne koncentruota (kaip nacionalinių valstybių atveju), bet „išsklaidyta“ skirtinguose valdymo lygmenyse. Ši teorija taip pat numano, kad ES politinės sistemos veikėjų nuolat daugėja ir todėl teorijos, kurios valstybes laiko pagrindinėmis veikėjomis integracijos procesuose, praranda aiškinamąją galią. Daugialygio valdymo modelis leidžia analizuoti sprendimų priėmimo procesą ES platesniu mastu bei skirtingais lygiais. Remiantis analitikų studijomis (G. Marks²⁴, T. Christiansen²⁵, L. Hooghe²⁶), daugialygio

²¹ Ekonominė priklausomybė ir aplinkosauga iš pirmo žvilgsnio mažai kuo susiję, iš tiesų yra glaudžiai persipynę. Galima manyti, kad griežtesnių aplinkosaugos reguliavimo standartų sukūrimas vienoje valstybėje reikš tai, kad ši valstybė norės „eksportuoti“ savo standartus į ES lygmenį, kad konkurencinėje kovoje neliktų pralaimėjusi (kaštų klausimas).

²² Nepamirškime, kad susirūpinimas aplinka atsirado 6–7 dešimtmečiuose postmoderniose Vakarų visuomenėse, kai tik buvo įgytas ekonominis bei socialinis saugumas ir likviduoti II Pasaulinio karo padariniai.

²³ Weale A. Environmental Rules and Rule-making in the European Union// Kn. Jordan A. (sud.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 206.

²⁴ Nugent N. European Union. Perspectives and theoretical interpretations. - Dartmouth: Aldershot, 1997. P. 79-98.

²⁵ Christiansen T. Reconstruction European space: from territorial politics to multilevel governance// Kn. Jorgensen K.E. (red.) Reflective approaches to European governance. - Basingstoke: Macmillan, 1997.

²⁶ Hooghe L., Marks G. Types of multilevel governance. – European integration online papers (EioP) 2001, Vol.5, No. 11.// <http://eiop.or.at/eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-29.

valdymo modelio pagrindą sudaro teiginys, kad nacionalinių vyriausybių galimybės vienašališkai kontroliuoti Europos integraciją yra ribotos²⁷, o pati integracija turi būti analizuojama skirtinguose valdymo lygmenyse – nacionaliniame, viršnacionaliniame ir subnacionaliniame.

Interesų grupių vaidmuo. Interesų grupėms, kaip ir regioninėms vyriausybėms ar vietos savivaldos institucijoms, šioje teorijoje priskiriamas subnacionalinio veikėjo vaidmuo. Pabrėžiama, kad ES politikos formavimo procesas gali būti veikiamas ne tik per nacionalines vyriausybes, bet taip pat ir per interesų grupes.

Kokioms sąlygoms esant veikia interesų grupės. Remiantis J. Peterson, Europos integracija, viešosios politikos formavimas bei interesų grupių veikla vyksta trimis lygiais:

- supersisteminiu (politinės/ekonominės erdvės kaita);
- sisteminiu (institucinė kaita);
- subsisteminiu (kasdieniniai techniniai sprendimai)²⁸

Daugialygio valdymo teorija teigia, kad supersisteminiame lygmenyje dominuoja istoriniai sprendimai ir čia interesų grupės gali bandyti paveikti valstybių vyriausybes, kad būtų realizuoti jų politiniai – ekonominiai tikslai. Politikos formavimo arba sisteminiame lygmenyje interesų grupės gali veikti per lobistinius kanalus ES institucijose. Subsisteminio lygmens sprendimai yra susiję su politikos įgyvendinimo klausimais. Interesų grupės šiame lygmenyje per konsultacines procedūras gali paveikti joms rūpimų klausimų sprendimą. Derybos tarp įvairių nacionalinių interesų grupių atstovų dažniausiai vyksta neformaliai, todėl valstybėms yra ganėtinai sunku kontroliuoti neformalius grupių susitarimus.

Interesų grupių požiūris į integraciją. Remiantis daugialygio valdymo teorija, integracija yra apibrėžiama kaip politikos formavimo procesas, vykstantis subnacionaliniame, nacionaliniame ir viršnacionaliniame lygmenyse. Iš šio požiūrio seka, kad ne visos sprendimų priėmimo kompetencijos išplaukia iš nacionalinių vyriausybių, tačiau yra įtakojamos viršnacionalinių institucijų ir interesų grupių, kurios pasinaudodamos lobistiniais kanalais siekia paveikti viršnacionalinius veikėjus. Daugiasluoksnio valdymo modelio šalininkai neneigia, kad valstybės yra svarbūs politikos veikėjai, tačiau skirtingai nei tarpvyriausybiskumas nenuvertina ir kitų veikėjų. Pasak jų, viešosios politikos formavimas yra padalintas tarp veikėjų skirtinguose lygmenyse. O tarpvyriausybiskumo teorijos klausimais egzistuojanti literatūra koncentruojasi į istorinius sprendimus: vidaus rinkos, monetarinės unijos kūrimo ir pan. Šios studijos nepaaiškina, kaip veikia sistema diena iš dienos, kaip funkcionuoja ES valdymas.

²⁷ Conzelman T. Europeanization of regional development policies? Linking the multi-level governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, 1998// <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-08.

²⁸ Peterson J. "Policy networks and European Union policy making: a reply to Kassim". West European Politics, 18(2), 1998, op. cit. Rosamond B. Theories of European Integration. 2 leid. London: Macmillan 2000, 112.

Institucijų vaidmuo. Kadangi valdžia ir įtaka sprendimų priėmimui yra padalinta tarp skirtingų valdymo lygmenų, tai nacionalinė vyriausybė, nors ir galingas, tačiau yra tik vienas iš daugelio veikėjų Europos politikos procese. Šiame modelyje yra pabrėžiama viršnacionalinių institucijų galia įtakoti politikos formavimo procesą nepriklausomai nuo nacionalinių vyriausybių valios. Nė vienas iš politinio proceso veikėjų neužima dominuojančio vaidmens konkrečioje ES politikos srityje ar tam tikrame politikos formavimo proceso etape. Daugiasluoksnio valdymo modelio šalininkai teigia, kad interesų grupės gali tiesiogiai bendradarbiauti su viršnacionalinėmis ES institucijomis, nepaisydamos nacionalinių vyriausybių interesų.²⁹ Veikėjai ES politikos procesą įtakoja remdamiesi ne tik formalia valdžia (kaip nacionalinės vyriausybės), bet ir disponuojama informacija bei finansiniais ištekliais.

1.2.5. Apibendrinimas

Apibendrinant šias dvi teorijas galima pasakyti, kad liberalusis tarpvyriausybiskumas yra sveikintinas kaip bandymas teoriškai ir empiriškai analizuoti Europos integraciją, tačiau ši teorija turi ir nemažai trūkumų, ypač aiškinant aplinkos politikos raidą.

Pirmiausia, liberalusis tarpvyriausybiskumas dėmesį sutelkia į sutartis tarp valstybių narių. Šios sutartys geriausiai paaiškina Europos politinės sistemos egzistavimą. Anot šios teorijos, tarpvyriausybines konferencijas ir vėlesni sutarčių pataisymai yra visiškai valstybių narių dominuojami, taigi iš to seka, kad pagrindinis Europos studijų objektas turi būti sutartys. Kitaip tariant sutartys formuoja ir paaiškina integracinius procesus. Šis argumentas ginčytinas, nes sutartys nenumatė kai kurių ES politikų, tame tarpe ir aplinkos, vystymosi. Daugialygio valdymo teorija susilaiko nuo tokių kategoriškų apibendrinimų.

Antra, vidaus politikos vaizdas šioje teorijoje yra pernelyg supaprastintas ir turi tam tikrų prieštaravimų. Liberalusis tarpvyriausybiskumas daugiausiai dėmesio skiria vidaus politikai, tvirtindamas, kad valstybės interesai atspindi vidaus politikos preferencijas. Nacionalinių vyriausybių tikslai traktuojami kaip vidaus socialinių grupių spaudimo rezultatas. Moravesik atmeta vyriausybės autonomijos galimybę. Tačiau iš tikrųjų, kaip rodo istoriniai faktai, nacionalinės vyriausybės naudojo ES tam, kad pasiektų tam tikros autonomijos nuo vidaus interesų grupių. Referendumai dėl Maastrichto sutarties Prancūzijoje ir Danijoje parodo visuomenės ir vyriausybės nuomonių nesutapimą. Taip pat kyla klausimas, kodėl valstybės politinės institucijos gali turėti įtaką, o tokios pat ES institucijos ne? Kaip rodo daugialygio valdymo teorija, ES institucijos kai kuriais atvejais turi daug didesnę įtaką nei valstybės narės.³⁰

²⁹ Ten pat. P. 275.

³⁰ Klasikinis pavyzdys yra „patikėtinio – patikėtojo“ bei „informacijos asimetrijos“ dilema. Patikėtojas šiuo atveju yra valstybės narės, patikėtiniai yra ES institucijos, kurioms valstybės narės patiki kompetenciją priimti sprendimus

Trečia, liberalus tarpvyriausybės šalis gerai paaiškina „didžiąsias derybas“, bet ne kasdienį ES veikimą. T. y., nors Moravcsik ir pripažįsta, kad ES nuo kitų tarptautinių režimų skiriasi tuo, kad suponuoja suverenių teisių delegavimą viršvalstybinėms institucijoms, tačiau kasdienes viršvalstybinių institucijų inovacijas vertina kaip nereikšmingas. Viršvalstybiškumas vertinamas kaip kontroliuojama tarpvyriausybinių susitarimų įgyvendinimo priemonė. Tačiau jei pažiūrėsime į daugumą SEA naujovių, jų ištakas rasime kasdieninėje EB praktikoje. Pvz., prieš prasidedant deryboms dėl SEA, aplinkos politika jau buvo išplėtotą, remiantis 235 ir 100 straipsniais, Europos Taryba ir Europos politinis bendradarbiavimas jau egzistavo, ir iš tikrųjų buvo įtraukti į Bendrijos sistemą anksčiau už SEA pasirašymą.

Nedaugelis ES aplinkos politikos studijų remiasi vien tik tarpvyriausybės šalis teorija savo aiškinimuose. Taip yra todėl, kad tarpvyriausybės šalis nuvertina kitų veikėjų, tokių, kaip viršvalstybinių ES institucijų bei transnacionalinių interesų grupių, vaidmenį apibrėžiant problemas ir nustatant darbotvarkę. Iš tikrųjų, daugelis esminių politikos formavimo proceso momentų įvyksta prieš priimant sprendimus, kas suvaržo vyriausybes vėlesniuose proceso etapuose. Netgi jei valstybės narės vyriausybė ir deda pastangas kontroliuoti patį procesą, jos gali nenumatyti ateities implikacijų. Dar daugiau, autonomiškos ES institucijos, tokios kaip Europos Parlamentas, gali suvaržyti vyriausybės galimybes kontroliuoti tam tikrų specifinių teisės aktų atsiradimą.³¹

Apibendrinant galima pasakyti, kad pats aplinkos politikos pavyzdys yra geriau paaiškinamas iš daugialygio valdymo pozicijų, nes ši teorija preziumuoja, jog čia gali egzistuoti keli konkuruojantys veikėjai, tarp kurių nėra radikalių skirtumų įtakos prasme, – valstybės (Taryba), viršvalstybinės ES institucijos bei interesų grupės. Tai reiškia, kad aplinkos politikos pokyčius ganėtinai sunku paaiškinti iš tarpvyriausybinių pozicijų (kur manoma, jog ES sprendimų priėmimo sistema yra tik koordinuojantis įrankis tarp valstybių). Šios išvalgos ir paties daugialygio valdymo teorijos sąvoka leidžia mums teigti, kad egzistuoja toks reiškinys kaip ES politinis procesas, kuriame pagrindiniai veikėjai – valstybės narės, ES institucijos bei ES interesų grupės (tarpvyriausybės šalis teorija greičiausiai supaprastintų šį procesą iki sąveikos tarp valstybių (vyriausybų), bei jas iš dalies įtakojančių nacionalinių interesų grupių). Galiausiai galima būtų prisiminti žinomo ES interesų grupių tyrinėtojo Rainer Eising pastebėjimą, kad „geriausiai interesų grupių veiklą ES paaiškina daugialygio valdymo sąvoka“.³²

tam tikrose srityse. Tačiau kadangi valstybės narės yra „toli“ nuo ES politinio proceso, neretai neįvertina jo niuansų bei dažnai neturi apie šį procesą pakankamai informacijos bei ekspertinių žinių (jomis ES institucijas dažniausiai aprūpina interesų grupės), jos dažnai atsiduria prastesnėje padėtyje.

³¹ Zito A. Task Expansion: A Theoretical Overview// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 161–162.

³² Eising R. Multilevel governance and business interests in the European Union. – Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 17, No. 2, April 2004. P. 211.

2. ES APLINKOS POLITIKA: AT SIRADIMAS, GENEZĖ IR INTERESŲ GRUPIŲ VEIKLA

2.1. ES aplinkos politikos užuomazgos (1957–1972 m.)

Aplinkos politika yra viena iš naujausių ir greičiausiai besivystančių politikos sričių Vakaruose, kuri iškilo 8 dešimtmetyje kaip viešosios nuomonės ir aplinkosauginių judėjimų spaudimo rezultatas.³³ Šiandien daug kam gali atrodyti neįtikėtina, kad žodis „aplinkosauga“ net nebuvo paminėtas 1957 m. steigiamojoje Romos sutartyje. Tačiau tai neturėtų stebinti, kadangi tuomet nebuvo net formalaus pripažinimo, kad gali būti kažkokie aplinkosauginiai apribojimai ekonominiam augimui ar kad aplinkos veiksniai gali būti reikšmingi kiekvienos politikos srities elementai.³⁴ Šiuo laikotarpiu ES teisės aktų, nukreiptų į aplinkos apsaugą, leidyba buvo pakankamai apribota. Pirmiausia nebuvo jokių aiškių teisės nuostatų Sutartyse, kurios leistų imtis plataus masto veiksmų, ir, antra, jei ir būtų panašių veiksmų imtasi, jie turėjo būti tiesiogiai susiję su platesniais ekonominiais tikslais. Tai reiškė, kad tolimesnė aplinkos apsaugos eiga ES galėjo priklausyti tik nuo valstybių narių, kurios buvo orientuotos į aplinkos išsaugojimą.³⁵ Būtent jos ir lėmė, kad būtų priimti pirmieji teisės aktai, skirti aplinkosaugai. Tarp 1964 m. ir 1975 m. buvo priimta keletas iniciatyvų, kad būtų išvengta naudotų tepalų deginimo pernelyg didelio subsidijavimo. 1967 m. pirmą kartą buvo panaudota direktyva, turėjusi tiesioginį poveikį aplinkosaugai. Ji nustatė vienodą pavojingų medžiagų klasifikavimo, žymėjimo ir pakavimo sistemą. 1970 m. pasirodė direktyva, reguliuojanti leistiną triukšmo ir išmetamųjų autotransporto priemonių dujų lygį. 1972 m. buvo išleistos dar trys direktyvos, turėjusios aplinkosauginį poveikį. Taigi nors ir negalima sakyti, kad šiuo periodu aplinkosauginių teisės aktų išvis nebuvo, reikia pripažinti, kad jų negalima laikyti bent kažkuo panašiu į nuoseklią aplinkosaugos politiką. Lentelėje Nr. 1 matyti, kad buvo priimta tik labai ribotas teisės aktų, reglamentuojančių ES aplinkosaugos politiką, skaičius³⁶:

³³ Ruzza C. „Frame Bridging“ and the New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), *Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy*. – London: Europa Publications, 2002. P. 103–6.

³⁴ Fairbrass J., Jordan A. The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection//Kn. Christiansen T., Piattoni S. (red.), *Informal Governance in the European Union*. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003. P. 94.

³⁵ Hildebrand P. The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime? //Kn. Jordan A. (red.), *Environmental Policy in the European Union*. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 17.

³⁶ Iš lentelės matyti, kad daugiausiai teisės aktų buvo priimta 1973–1992 m. laikotarpiu, vėliau jų skaičius mažėjo. Tai galima aiškinti tuo, kad sukūrus ES aplinkos politikos pamatinę teisinę bazę, vėliau teisės aktų leidybos poreikis sumažėjo.

1 lentelė. ES aplinkosaugos politikos plėtra

| | 1958–72 m. | 1973–86 m. | 1987–92 m. | 1993–95 m. | Tik 1995 m. |
|--|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Priimtų teisės aktų skaičius (reglamentai, direktyvos ir sprendimai) | 5 | 118 | 82 | 60 | 5 |
| Priimtų teisės aktų metinis vidurkis | 0,3 | 8,4 | 13,7 | 20 | 5 |
| Bendras priimtų teisės aktų skaičius (direktyvos ir išaiškinimai) | 9 | 195 | 192 | 144 | 28 |
| Priimtų naujų teisės aktų ir teisės aktų pataisų metinis vidurkis | 0,6 | 13,9 | 32 | 48 | 28 |

Šaltinis Zito A. Task Expansion: A Theoretical Overview// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 160.

Tik devyni teisės aktai pasirodė per pirmuosius 15 ES gyvavimo metų, tačiau ir šios priemonės tebuvo šalutiniai tikslai pagrindiniams ekonominiams tikslams, tokiems, kaip bendros rinkos sukūrimas ir funkcionavimas. Kalbant apie šį laikotarpį, reikia pripažinti, kad institucionalizuoto aplinkos politikos procesas neegzistavo. Dėl to, nesant šios srities formalių taisyklių, matyt, buvo neįmanoma ir kitiems dalyviams suvokti savo elgesio galimybes. Apibendrinant galima teigti, kad pagrindinės šio laikotarpio dalyvės, galėjusios bent kiek paveikti aplinkos politikos formavimąsi, buvo valstybės narės, tad nenuostabu, kad aplinkosaugos interesų grupių aktyvumas aplinkosauginiuose ES procesuose taip pat buvo žemas – tuo laikotarpiu dominavo „statistinės“ politikos, nukreiptos į ekonominių vystymąsi.

2.2. ES aplinkos politika: „eurosclerozės“ periodas (1972–1986 m.)

Suvokimas, kad aplinkosaugos sritis tampa vis svarbesne žmonių gyvenimo dalimi, atsirado dar 7 dešimtmečio pabaigoje, bet kulminaciją pasiekė tik 1972 m. kai Jungtinės Tautos surengė aplinkosaugos konferenciją Stokholme, nuo kurios ES pradėjo intensyviai diskutuoti aplinkosauginių klausimų įtaką Europos integracijai.³⁷ Būtent 1972 – ieji žymi antrosios ES aplinkos politikos evoliucijos fazės pradžią, kai spalio mėnesį Versalyje susirinkę valstybių narių vyriausybės vadovai nusprendė nubrėžti oficialiosios ES aplinkos politikos gaires. Kaip dažnai būdavo praeityje, pirmoji iniciatyvos ėmėsi Europos Komisija (EK), pasiūlydama Ministrų tarybai formalią Aplinkos veiksmų programą. Nors ir anksčiau buvo priimta keletas teisinių aktų,

³⁷ Hildebrand P. The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime? //Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 18.

susijusių su aplinka, ši programa reiškė kryptingos ir nuoseklios ES aplinkos politikos pradžia.³⁸ Joje buvo nustatyti esminiai tikslai, principai, prioritetai bei priemonės ateičiai. Jos atsiradimą paskatino keletas veiksnių. Pirmiausia, tai, kad tarp valstybių narių išaugo aplinkos apsaugos poreikis bei siekis sumažinti laisvos prekybos iškraipymus. Antra, valstybių narių vyriausybėms reikėjo parengti nuoseklų atsaką politiniam aplinkosaugos interesų grupių bei judėjimų spaudimui. Galiausiai, suvokta, kad užterštumas nepaiso valstybių sienų ir kad, norint efektyviai su juo kovoti, reikia tam tikrų viršvalstybinių pastangų. Įvykusios milžiniškos ekologinės katastrofos Fliksbore (1974) bei Seveso (1976) įrodė, ką reiškia kasdieninis aplinkos teršimas, kurį vykdo naftos bei chemijos pramonė, urbanistinės programos bei ekstensyvūs žemės ūkio metodai. Būtent po šių įvykių sekė Antroji aplinkos veiksmų programa (1976), kurios tikslas buvo dar labiau praplėsti Pirmosios veiksmų programos rėmus, akcentuojant preventyvu veiksmų pobūdį. 1983 m. pasirodė Trečioji aplinkos veiksmų programa bei buvo įkurtas Generalinis Direktoratas (DG), atsakingas už aplinkos apsaugą, vartotojų apsaugą bei branduolinių saugumą. Šios veiksmų programos svarbiausias teiginys buvo tas, kad aplinkos sritis buvo susieta su priemonėmis, skirtomis pasiekti fundamentaliems ES tikslams, tokiems, kaip vieningos rinkos sukūrimas.³⁹ Kitaip tariant, tai reiškė, kad aplinkosauga tapo fundamentalia ekonominės, žemės ūkio bei socialinės politikos dalimi, o ne tik moraliniu imperatyvu, kaip buvo iki tol. Pagaliau suvokta, kad ekonominis progresas ir aplinkos apsauga yra taip glaudžiai susiję, kad vienas negali būti svarstomas be kito.

Apibendrinant galima pasakyti, kad antroji ES aplinkos politikos evoliucijos fazė buvo nepalyginamai aktyvesnė. Jos metu aplinkos apsauga neabejotinai buvo dar labiau sustiprinta. Nenuostabu, kad minėtosios naujovės lėmė ir aktyvesnę aplinkos teisės aktų leidybą (žr. Lentelę Nr. 1). Vien tik nuo 1983 m. vasario iki 1985 m. gruodžio buvo paskelbta virš 40 direktyvų, 8 sprendimai ir 10 reglamentų, susijusių su aplinkosauga, nors reali aplinkosaugos teisinė bazinė buvo santykinai silpna. Taip pat nereikia pamiršti ir to, kad aplinkos politika vystėsi, nors šis laikotarpis laikomas ES politinės stagnacijos laikotarpiu, kai „buksavo“ daugelis kitų ES politikos sričių. Galiausiai nereikia pamiršti ir aplinkosaugos interesų grupių, kurios tik paspartino ES aplinkos politikos vystymosi procesą.

³⁸ Jordan A. Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes // Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 5.

³⁹ Hildebrand P. The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime? // Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 19–20.

2.3. ES aplinkos politikos dinamiškasis etapas (1985 – 1991 m.)

Šiuo laikotarpiu pasirodė Ketvirtoji aplinkos veiksmų programa, kuri įgavo naujas kryptis, tokias kaip aplinkosauginis švietimas ar genų technologija. Iš esmės ji įtvirtino ir formalizavo ankstesnės ES aplinkos politikos nuostatas.⁴⁰ Kitas svarbus šio laikotarpio įvykis – Suvestinio Europos Akto (SEA) priėmimas, kuris ypatingai paveikė visą ES aplinkos politiką. Įdomiausia tai, kad jėgos, kurios siekė šio akto priėmimo, turėjo mažai ką bendro su pačia aplinkosauga.⁴¹ Tai kartu buvo ir santykinai greitos Europos integracijos etapas, pabaigęs „eurosclerosis“ erą bei suteikęs optimizmo ateičiai. SEA paveikė ES aplinkos politiką trimis būdais. Pirmiausia jo pagalba buvo įtvirtinti esminiai instituciniai pokyčiai – daugumos balsavimas bei bendradarbiavimo procedūra; antra, buvo pabaigtas vidaus rinkos kūrimas; ir trečia, buvo įtvirtintos naujos teisinės normos, apibrėžiančios Sąjungos aplinkos politiką. Pačiame SEA atsirado skyrius pavadinimu „Aplinka“. Tai reiškė, kad aplinkos politika jau tapo ne tik de facto, bet ir de jure politika visos ES mastu. Atitinkami šio dokumento straipsniai apėmė tokius principus bei gaires, kaip valstybių narių bei ES kompetencija formuojant aplinkos politiką, bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis aplinkosauginiais klausimais ar patį aplinkos teisės aktų leidybos procesą. Kitaip tariant SEA dramatiškai pakeitė ES aplinkos politiką. Dabar aplinkos apsauga jau formaliai tapo tikslu, turinčiu lygiavertį statusą, lyginant su kitais Sąjungos tikslais.⁴² SEA taip pat praplėtė galimybes ir tiems politinio proceso veikėjams, kurie iki tol neturėjo ypatingo priėjimo prie sprendimų priėmėjų ir kurie galėjo mesti iššūkį tiems, kas stengėsi aplinkos politiką silpninti ir daryti mažiau efektyvią.

Taigi, apibendrintai galima teigti, kad trečioji fazė, kuri truko nuo Ketvirtosios aplinkos veiksmų programos iki pasiruošimo Maastrichto sutarčiai (1985–1991), žymi laikotarpį, kai aplinkosauga galutinai įsitvirtino ES, o vis daugiau interesų grupių įsitraukė į politinį procesą. Ši fazė atspindi pereinamąjį laikotarpį, kai sprendimų priėmime ima stiprėti bendradarbiavimo stilius, išauga interesų grupių skaičius ir suintensyvėja jų veikla ES lygmeniu.

2.4. ES aplinkos politika postmaastrichto fazėje (1991 – ..?)

Ši paskutinė ES aplinkos politikos fazė pasižymėjo tuo, kad buvo galutinai įtvirtintas aplinkos politikos statusas ES struktūroje. Reikia pripažinti, kad ES šiuo metu turi, matyt,

⁴⁰ Ten pat. P. 25.

⁴¹ Greenwood J. Representing Interests in the European Union. – London: Macmillan Press, 1997. P. 128.

⁴² Hildebrand P. The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime? //Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 19–20.

progresyviausią aplinkos politiką pasaulyje ir galią derėtis tarptautinėse konferencijose su valstybėmis, nepriklausančioms Europos Sąjungai, bei taikyti joms ekonomines sankcijas už teisės aktų ir aplinkos politikos pažeidimus, kas paprastai laikoma nacionalinių valstybių prerogatyva.⁴³ Taigi, matome, kad sprendimų, susijusių su aplinkosauga, priėmimo centras persikėlė iš valstybių narių į ES lygmenį. Prie to nemažai prisidėjo kvalifikuotos daugumos balsavimas, kuris sprendimuose, susijusiuose su aplinkosauga, tapo norma. Pašalinus galimybę atskirai valstybei narei vienai vetuoti teisės akto pasiūlymą, kvalifikuotos daugumos balsavimas pagreitino teisės aktų leidybą.⁴⁴ Tuo pat metu buvo praplėstos ir Europos Parlamento (EP) galios bei priimta nauja – bendro sprendimo – procedūra, kuri dar labiau pagerino aplinkosaugos padėtį ES. Teisės aktų įgyvendinimo priežiūra taip pat sustiprėjo suteikus ETT galią bausti valstybes nares už jo sprendimų nevykdymą. Sanglaudos fondas taip pat prisidėjo prie aplinkosaugos vystymo ta prasme, kad dažnai padengdavo neturtingesnių valstybių narių kaštus, susijusius su aukštesniais aplinkosauginiais standartais. 1997 m. pasirašyta Amsterdamo sutartis konsolidavo solidžius ES aplinkos politikos pasiekimus nuo 8 dešimtmečio.⁴⁵

Jei kalbėsime apie aplinkos politiką, pamatysime, kad išaugo ir pačių europiečių susirūpinimas aplinkos kokybe. Ekonominis augimas jau nebebuvo atskiriamas nuo aplinkosauginio jo įvertinimo ir bet koks bandymas juos atskirti Europai tapo nepriimtinas ypač paskutiniuoju dešimtmečiu. Amsterdamo sutartyje valstybės narės formaliai pripažino plėtros, kuri nepažeidžia ekologinės pusiausvyros, siekį. 2001 m. valstybių narių vyriausybės vadovai pripažino tai, kad tokios plėtros pasiekimas yra „vienas iš fundamentalių ES tikslų“, kas lėmė tai, jog imta naujai žiūrėti į patį aplinkosaugos politikos formavimą – pradėta kreipti dėmesį į aplinkosauginius, socialinius bei ekonominius visų politikų poveikius. Šis laikotarpis, kuris kartais dar vadinamas post-Mastrichto faze, apibūdinamas ir dar didesniu aplinkosaugos grupių įtraukimu į politinį procesą ir skatinimu. Europos visuomenė taip pat labai įdėmiai seka, ar verslo grupės, priimdamos sprendimus, prisilaiko plėtros, kuri nepažeidžia ekologinės pusiausvyros, kitaip joms gresia ne tik moralinis pasmerkimas, bet ir didelių rinkų praradimas bei finansiniai nuostoliai.

⁴³Jordan A. Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes // Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 1.

⁴⁴ Wilkinson D. Maastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 38.

⁴⁵ Jordan A. Step Change or Stasis? EC Environmental Policy after the Amsterdam Treaty// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 53.

3. APLINKOSAUGOS INTERESŲ GRUPIŲ VAIDMUO ES POLITINIO PROCESO FORMAVIME: ANALITINĖ PERSPEKTYVA

3.1. Interesų grupės Europos Sąjungoje: atsiradimo priežastys ir klasifikavimas

Per pastaruosius du dešimtmečius Europos Sąjungoje įvyko fundamentalios permainos: priimtas Suvestinis Europos aktas, Maastrichto sutartis, pradėta įgyvendinti Bendrosios rinkos programa, galiausiai įvesta bendra valiuta. Visi šie ir kiti instituciniai pokyčiai padėjo sustiprinti nevalstybinių veikėjų (interesų grupių, NVO ir pan.) svarbą ES politikos formavimo procese. Be to, per paskutiniuosius dešimt metų ES buvo suteiktos naujos kompetencijos tokiose srityse, kaip vartotojų, socialinė ar aplinkos politika. Visos šios permainos ES institucijoms bei valstybėms narėms sukūrė poreikį gauti informaciją apie kompleksines regionines, ekonomines ar aplinkosaugines problemas bei galimybes įtakoti ES įstatymų leidybą naujose politikos srityse.

Lygiagrečiai su šiomis permainomis, įvykusioms 9–10 dešimtmečiuose, išaugo ir interesų grupių veiklos apimtys. Dažniausiai cituojamas – nors dabar jau turbūt šiek tiek pasenęs – interesų grupių skaičius ES lygmenyje siekia apie 3000. Jose dirba apie 10000 žmonių. Reikia pripažinti, kad ES lobistinė aplinka yra labai fragmentuota. Pagal Gueguen⁴⁶ ES esama apie 1000 prekybinių asociacijų; apie 750 NVO (kurios atstovauja vartotojus, ekologus, regionus ir pan.), Europinio atstovavimo organai iš 500 pagrindinių kompanijų, apie 150 regioninių atstovybių, 130 teisės specialistų firmų, kurios specializuojasi ES teisės srityje ir neapibrėžtas skaičius konsultantų, daugelis kurių specializuojasi reguliavime ir finansinės programos priežiūroje.⁴⁷ Svarbu paminėti ir tai, kad kiekvienais metais vis daugiau lobistų savo veiklą iš nacionalinių valstybių perkelia į Briuselį. Anot D. Varanavičiaus⁴⁸, toks interesų grupių veiklos suaktyvėjimas ES lygmeniu buvo pastebėtas iš karto po bendrosios rinkos atsiradimo, kai buvo galima konstatuoti „tankios Europos lobizmo sistemos, įtraukiančios į save visą interesų grupių veiklos Vakarų šalyse patirtį, atsiradimą“. Tačiau visapusiškas ir itin greitas interesų grupių veiklos, siekiant paveikti ES politiką, suaktyvėjimas reiškė ir savitą strategijų bei naudojamų poveikio priemonių „maišalynę“, kurioje tik kiek vėliau Briuselis iškilo kaip galutinis poveikio tikslas. Tokią interesų grupių orientacijos kaitą galima paaiškinti šiais argumentais:

- tam tikrų ES galių imperatyvinio dominavimo prieš nacionalines valstybes augimas;

⁴⁶ Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. – Luxembourg: European Parliament, 2003// http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf, prisijungimo laikas 2007-02-02.

⁴⁷ Interesų grupės gali būti kategorizuojamos įvairiausiai būdais. Jos gali būti skiriamos pagal savo organizacijos laipsnį, struktūrą, savo teisinę formą ar motyvacijos pobūdžiu. Didelė literatūros dalis skirsto interesų grupes pagal tai, kokios rūšies tikslų siekia interesų grupės.

⁴⁸ Varanavičius D. Interesų grupių veikla Europos Sąjungoje: lietuviškojo lobizmo perspektyvos// <http://verslas.banga.lt/leidinys.full/3fc61b9c027a4> ; prisijungimo laikas 2007-08-01.

- palankus tarpinstitucinis galios balansas pačioje ES;
- ES politikų bei biurokratų atvirumas interesų grupėms;
- „sniego lavinos“ efektas, kai paskui pirmąsias interesų grupes, pradėjusias veikti

Briuselyje, masiškai sekė kitos.

Visos interesų grupės, šiuo metu turinčios ir besistengiančios realizuoti savo interesus ES lygmeniu, yra skirstomos į penkias rūšis:

- verslo;
- viešojo ar visuomeninio intereso⁴⁹;
- profesionalų, t. y., ES biurokratų;
- regioninės;
- darbo, t. y., profesinės sąjungos.

Minėtos interesų grupių rūšys paprastai renkasi septynias veiklos formas:

- europinės asociacijos (pvz., Naftos ir chemijos produkcijos gamintojų Europos asociacija, „Greenpeace“ judėjimo Europos skyrius ir t. t.);
- nacionalinės asociacijos (Didžiosios Britanijos pramonininkų konfederacija, Švedijos pramonės federacija ir t.t.);
- individualios arba pavienės bendrovės (pvz., „Ford Motors“ kompanija, Karališkoji chemijos kompanija ir t. t.);
- konsultacinės lobizmo firmos (pvz., Europos viešosios politikos patarėjai);
- viešosios institucijos (pvz., regioninės vyriausybės arba vietinės valdžios institucijos ES valstybėse narėse);
- koalicijos ar susivienijimai vienetiniam tikslui pasiekti (pvz., Europinė kampanija dėl biotechnologijos patentų, Europinis programinės įrangos judėjimas ir t. t.);
- ekspertų organizacijos arba specifinės bendruomenės (pvz., Europinis širdies ligų tinklas, Europos veterinarų asociacija ir t. t.).

Jei kalbėtumėme apie mums rūpimas aplinkosaugos interesų grupes, tai pamatysime, kad jos, atsižvelgiant į jų deklaruojamų problemų transnacionalinį pobūdį, neatsitiktinai susikūrė daug anksčiau, nei dauguma kitų organizuotų kolektyvinių interesų grupių. Daugelis iš jų įgauna transnacionalinių aljansų bei nacionalinių interesų organizacijų susivienijimų formas. Europos aplinkos biuro 2002 m. duomenimis, ES valstybėse narėse bei kandidatėse veikė 141

⁴⁹ Būtent pastarajam tipui priskiriama ir aplinkosauga.

aplinkosauginė organizacija.⁵⁰ Iš kurių svarbiausiomis laikomos aštuonios, kitaip dar vadinamos „aštuonių grupe“ arba „G8“ (žr. lentelę Nr. 2).

2 lentelė. ES aplinkosaugos interesų grupės (G8)

| Organizacija (akronimas) | Metai, kai Briuselyje buvo įkurta atstovybė | Personalo skaičius Briuselio atstovybėje | Pagrindiniai finansavimo šaltiniai | Kitos atstovybės arba narių skaičius |
|---|---|--|--|--|
| European Environmental Bureau (EEB) | 1974 | 13 | Komisija, nacionalinės vyriausybės, nariai | 134 organizacijos 25 valstybėse |
| World Wide Fund For Nature (WWF) | 1989 | 23 | Komisija, platesnis WWF judėjimas | Platesnio judėjimo atstovybė |
| Friends of Earth Europe (FoEE) | 1989 | 10 | Komisija, platesnis FoE judėjimas | Platesnio judėjimo atstovybė |
| Greenpeace | 1988 | 8 | Platesnis Greenpeace judėjimas | Platesnio judėjimo atstovybė |
| European Federation for Transport and Environment (T&E) | 1989 | 7 | Komisija, nacionaliniai nariai | 41 organizacija 21 valstybėje |
| Birdlife International | 1993 | 3 | Komisija, platesnis Birdlife judėjimas | Platesnio judėjimo atstovybė |
| Climate Network Europe (CNE) | 1989 | 7 | Komisija, partnerinės organizacijos, aplinkosauginiai fondai | Briuselio būstinė |
| Friends of Nature International (IFN) | Nėra duomenų | 3 | Komisija, platesnis judėjimas | Įsikūrusi Vienoje (39 atstovybės, 3 belgiškos) |

Šaltinis: Greenwood J. Interest Representation in the European Union, 2003

Daugelis iš šių aplinkosaugos interesų grupių yra europiniai platesnių judėjimų padaliniai, turintys savo atstovybes Briuselyje, ką galima aiškinti kaip pripažinimą, jog aplinkos politikos reikaluose ES yra žymiai svarbesnė nei nacionalinė valstybė. Šios europinės interesų grupės paprastai nekonkuruoja viena su kita, kadangi turi bendrą interesą – geresnį aplinkosaugos reglamentavimą. Galbūt esama šiokios tokios konkurencijos dėl finansavimo, bet tarp šių grupių egzistuoja nerašytas susitarimas specializuotis skirtingose veiklos srityse, idant tokios konkurencijos būtų išvengta.⁵¹

3.2. Aplinkosaugos interesų grupių fenomenas

Pradedant šį skyrių, nepaprastai svarbu paaiškinti aplinkosaugos judėjimų bei interesų grupių atsiradimo kontekstą (veiksnius, dėl kurių jos atsirado), kadangi be šito nebus įmanoma

⁵⁰ Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. – Luxembourg: European Parliament, 2003// http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf, prisijungimo laikas 2007-02-02.

⁵¹ Ten pat.

apibūdinti ir paties jų fenomeno.⁵² Kokie gi buvo pagrindiniai veiksniai, sąlygoję Europos aplinkosauginių judėjimų atsiradimą? Jų, kaip teigia Mark J. Smith⁵³, galima išskirti keletą ir jie glaudžiai susiję tarpusavyje:

— pokyčiai klasių struktūroje: tradicinė darbininkų klasė nunyko ir iškilo nauja vidurinioji klasė;

— vertybiniai pokyčiai, išsivystę Vakarų Europos visuomenėse: vertybės, vyravusios Didžiosios depresijos bei karo metais (kai ekonominis saugumas ir augimas buvo pagrindinis rūpestis), pamažu ėmė keistis į alternatyvias postmodernistines vertybes, atsiradusias pokario kartų tarpe. Žemiau nurodytoje lentelėje yra pateikiami skirtumai tarp materialistinių ir postmaterialistinių vertybių:

3 lentelė. Skirtumai tarp materialistinių ir postmaterialistinių vertybių

| Materialistinės vertybės | Postmaterialistinės vertybės |
|--|--|
| Išlaikyti aukštą ekonomikos augimo lygį | Suteikti visuomenei daugiau galimybių sprendžiant svarbius valstybinius klausimus |
| Išlaikyti ir užtikrinti stipriai bei veiksmingą valstybės gynybą | Judėti link didesnės humanitarinės socialinės tvarkos |
| Išlaikyti stabilią valstybės ekonomiką | Suteikti visuomenei daugiau galimybių dalyvauti priimant sprendimus, kurie liečia ją pačią |
| Kovoti su kainų infliacija | Judėti link tokio visuomenės modelio, kuriame idėjos yra svarbesnės nei pinigai |

Šaltinis: Smith M.J. Social movements in Europe: The rise of environmental governance// Kn. Guibernau M. (sud.), Governing European Diversity, Sage Publications: London, 2001. P. 108

— korporatizmo⁵⁴, kaip institucinės sąrangos būdo, išskirtinis koncentravimasis ties santykiais tarp valdžios, kapitalo ir darbininkų. Tai buvo ypač matyti Austrijos, vakarų Vokietijos ir Švedijos atvejais. Tokiu būdu aplinkosaugininkai tapo nepelnytai užmiršti ir pašalinti iš politinio proceso ir tapo oponuojančia visuomenės grupe. Dėl šios priežasties

⁵² Be konteksto neįmanoma suprasti ir politikos proceso, kuris jame vyksta. Taigi, jie negali būti atskirti vienas nuo kito. Nesuvokus konteksto – istorinių, kultūrinių, demografinių, ekonominių, socialinių ir vertybinių faktorių – nesuprasime ir paties aplinkosaugos interesų grupių fenomeno, kadangi būtent šie faktoriai padeda paaiškinti, kodėl viena politika ar problema dominuoja kitos atžvilgiu, kaip bendri požūriai ir vertybės padeda apibrėžti reikalavimus sprendimų priėmėjams, bei kaip viešoji nuomonė nurodo kryptis politikams.

⁵³ Smith M. J. Social movements in Europe: the rise of environmental governance// Kn. Guibernau M. (red), Governing European Diversity. – London: Sage Publications, 2001. P. 123.

⁵⁴ Pagal Schmitter apibrėžimą, korporatistinis modelis nusako tokią sistemą, kurioje veikia nedidelis skaičius hierarchiškai struktūruotų interesų grupių, kurios nekonkuruoja tarpusavyje, yra pasidaliję funkciškai bei turi monopoliją santykiuose su vyriausybe. Kitaip tariant, vyriausybė pati pasirenka keletą partnerių bendradarbiavimui, kai tuo tarpu likusios grupės neturi priėjimo prie sprendimų priėmimo proceso.

aplinkosaugininkai dažnai ir nuosekliai pasisakydavo žiniasklaidoje, kas jiems padėjo įgyti nemažą šalininkų būrį, o vėliau tapti ir pakankamai rimta politine jėga (kaip pvz., Vokietijoje)⁵⁵;

— aplinkos būklės blogėjimo matomumas: tai turėjo nemažos įtakos aplinkosauginei savimonei pokario Europoje atsirasti. Tai gali paaiškinti didesnę šio judėjimo intensyvumą Pietų Vokietijoje, Šiaurės Prancūzijoje bei Nyderlanduose, kur aplinkosaugos problemos tokios kaip oro ir vandens užterštumas buvo ypatingai akivaizdžios.

Aiškindami ES lygmens aplinkosaugos interesų grupių fenomeną, pirmiausiai turime konstatuoti, jog tarp daugybės interesų ES istoriškai dominavo ir dabar tebedominuoja verslo interesai (nepamirškime – pati ES visuomet buvo labiau ekonominės prigimties bendrija). Tai aiškintina, tuo jog verslo interesai pirmieji „atėjo“ į Briuselį, tuo tarpu aplinkosaugos interesų grupės bei judėjimai susikūrė, pradėjo sąmoningai veikti ir įgavo politinio svorio vėliau. Šios interesų asociacijos atsirado postmaterializmo epochoje (7–8 dešimtmečiais), atsiradus naujo tipo – postmaterialistinėms – vertybėms⁵⁶. Naujosios vertybės iš esmės skyrėsi nuo versle dominuojančių vertybių.⁵⁷

Kuo gi aplinkosaugos interesų grupės skyrėsi nuo verslo interesų?⁵⁸ Atsakant, reikia pažymėti, kad esminis skirtumas tarp jų yra tas, kad aplinkosauginės grupės bei judėjimai siekia viešojo intereso, tam pasitelkdamos visuomenės nuomonę bei jos išteklius. Tuo tarpu verslo interesų grupių veikimo tikslas ir motyvas – komercinė nauda bei pelnas. Antra, versle gajus savanaudiškumo motyvas, kurio paprastai neaptiksime aplinkosaugos grupių tarpe – jų varomoji jėga yra savanoriškos laiko ir energijos aukos. Trečia, nors aplinkosauginių interesų grupės ir neturi ypatingai didelių finansinių išteklių, „tačiau turi kur kas didesnes viešosios nuomonės poveikio galimybes, kurias lemia jų narystės dydis bei potencialiai suinteresuotųjų ratas.“⁵⁹ Galiausiai, skiriasi ir būdai, kuriais bandoma paveikti ES politikos formuotojus: kadangi aplinkosauginės grupės veikia viešojoje sferoje ir dažnai remiasi viešąja nuomone, jos neretai naudojami idealiais motyvais, kurie ypač populiarūs postmodernistinių visuomenių tarpe (su kuo

⁵⁵ Interesų grupės (judėjimai) skyrėsi nuo partijų, kadangi stengdavosi mobilizuoti paramą sau, nebūdamos politinių institucijų dalimi. Jos dažnai bandė pabrėžti problemas, kurių nepaisydavo politikai. Dėl šios priežasties jiems dažnai buvo klijuojama opozicionierių etiketė. Kai tik toks judėjimas susilaukdavo sėkmės, jis dažniausiai būdavo inkorporuojamas į politinį procesą ir galėdavo atstovauti savo interesus platesniuose projektuose. Galiausiai kai kurie Vakarų Europos aplinkosaugos judėjimai netgi inicijuodavo savo pačių partijas (pvz., Vokietijos Žaliųjų partija).

⁵⁶ Šioje vietoje dar kartą galima trumpai priminti, kad pirmieji pokario Europos visuomenių tikslai buvo atstatyti sugriautas ekonomikas bei pasiekti bent patenkinamus gerovės lygius. Kai šitie tikslai buvo pasiekti, o Vakarų Europoje įsivyravo gerovės valstybės, buvo prisiminti ir ne tokie „žemiški“ dalykai kaip, pvz., aplinkosauga.

⁵⁷ Hilson C. New Social Movements: the Role of Legal Opportunity. - Journal of European Public Policy, Vol 9, 2002. P.240.

⁵⁸ skirtumų tarp aplinkosaugos bei verslo interesų grupių išryškėjimas šiame darbe yra ganėtinai tikslingas, kadangi daugelis aplinkosauginio intereso grupių politiniame procese netiesiogiai „kovoja“ su verslo interesais, o jų pagrindinis interesas yra užtikrinti, kad potencialiai priešišku verslo grupių interesas neturėtų monopolio atskirose, joms rūpimose aplinkosaugos politikos srityse.

⁵⁹ Varanavičius D. Interesų grupių veikla Europos Sąjungoje: lietuviškojo lobizmo perspektyvos// <http://verslas.banga.lt/lt/leidinys.full/3fc61b9c027a4> ; prisijungimo laikas 2007-08-01.

ypač turi skaitytis ir ES politikos formuotojai); verslas, tuo tarpu, savo įtaką dažniausiai sieja su ekonominiais svertais. Taigi, galima manyti, kad kiekviename ES aplinkos politikos formavimo etape šių dviejų interesų tipų vaidmuo skirsis, dėl jų turimų pajėgumų bei veikimo būdų, kadangi kiekviename etape dominuos ir skirtingos institucijos, kurios vienaip ar kitaip bus palankios vienai iš šių grupių.

Tačiau aklaai idealizuoti aplinkosaugininkų irgi, matyt, nereikėtų, kadangi yra ir kita medalio pusė. Ypatingai svarbu atkreipti dėmesį į dažnai pasitaikančią dichotomiją tarp aplinkosaugos intereso ir verslo intereso, kai neretai šios dvi interesų grupių kategorijos supriešinamos. Tokia prielaida turi keletą esminių netikslumų: t.y., kad egzistuoja kažkoks bendras ar nuspėjamas verslo bendruomenės interesas; kad verslo grupės tarpusavyje sutaria ir siekia tik savo tikslų bei neprisideda prie bendrojo gėrio. Neatspindi tikrovės ir teiginiai apie aplinkosaugos interesų grupes, kuriais implikuojama, kad jos esą visuomet atstovauja tai, kas yra objektyviai geriausia visuomenei, kai tuo tarpu verslo interesai visuomet yra savanaudiški.⁶⁰ Toks įsivaizdavimas labai dažnai trukdo verslo interesų grupėms (kitaip nei aplinkosaugininkams) auginti savo prestižą: jų interesai, nors ir neretai nesutampa su visuotiniu interesu, dažniausiai traktuojami kaip egoistiniai ir galbūt žalingi didžiajai daliai visuomenės.⁶¹ Toks verslo ir viešojo intereso supriešinimas paprastai galioja tik tada, kai verslas siekia apsaugos nuo konkurencijos. Kita vertus, ne visi aplinkosauginių interesų atstovai objektyviai geriausiai atstovauja visuomenę (pvz., aplinkosaugininkų reikalavimai gali didinti kainas ir nebūti naudingi neturtingiausiems vartotojams). Kitas pasitaikantis reiškinys, jei kalbėtume apie platesnę aplinkos politiką, yra tas, kad kiekvienas nacionalinis veiksmas aplinkos srityje gali būti susietas su platesniais klausimais, susijusiais su Vieningąja rinka. Kyla vis didesnis nerimas, kad aplinkosauginis veiksmas nacionaliniame lygmenyje gali būti naudojamas kaip priedanga prekybos apribojimams bei specialių privilegijų suteikimas atskiroms firmoms. Kitaip tariant, aplinkosaugos srityje galime atrasti nemažai pavyzdžių, kai tam tikros inovacijos padidina reguliavimą, todėl reikia labai atsargiai vertinti aplinkos politiką, kaip tiesioginį konfliktą su dviem interesų grupių tipais – teršėjais ir aplinkosaugininkais. Čia galima pritaikyti Pollack pateikiamą išvalgą, kaip griežtesnių reguliavimo standartų sukūrimas vienoje valstybėje gali atvesti prie „šventuolio ir kontrabandininko“ koalicijų susidarymo tarp aplinkosaugininkų ir

⁶⁰Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. - Luxembourg: European Parliament, 2003// http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf, prisijungimo laikas 2007-02-02.

⁶¹ Toks įprastinis aplinkosauginio intereso suvokimas yra ganėtinai problematiškas, kadangi aplinkosaugos interesų grupės toli gražu nėra altruistės. Tiesiog jų lyderiai (political entrepreneurs) iš visuomeninio intereso siekimo darosi savo personalinį (dažniausiai – politinį) kapitalą, kas yra tas pats egoizmas, kaip ir verslo atveju, tik aplinkosaugos interesų grupėse jis pasireiškia asmeniniu, o verslo asociacijų atveju – grupiniu mastu.

verslininkų, kurie visi nori „eksportuoti“ savo griežtesnius nacionalinius standartus į EB lygmenį, taigi tai gali būti puikus verslo ir aplinkosaugininkų bendradarbiavimo pavyzdys.⁶²

Tačiau, kalbant apie priešpriešą tarp verslo ir aplinkosaugininkų, reikia pasakyti, kad konfliktiškas judviejų santykių pobūdis turi tendenciją keistis. Ir iš tikrųjų, esama ir daugiau pavyzdžių, kai atsiranda tam tikrų aljansų tarp verslo ir aplinkosaugos intereso grupių atskirose srityse.⁶³ Be to, nereti tampa aljansai tarp verslo ir aplinkosaugos intereso grupių dar iki kontakto su ES institucijomis. Kitaip tariant, dar prieš pateikiant teisės aktų iniciatyvas šios grupės kooperuojasi ir bando ieškoti sąlyčio taškų bei kompromisų, kadangi vieniems dėl to sumažėja kaštai ir laiko sąnaudos (pvz., verslo atstovams aktualu, kad teisės aktas praeitų tik vieną ciklą – nuo inicijavimo iki įgyvendinimo, kas reiškia, jog nereiks papildomų lobistinių pastangų bei išlaidų, o taip pat bus pagerintas jų, kaip viešojo intereso sąjungininkų, įvaizdis visuomenės akyse), kitiems gi – tai bus dar viena galimybė maksimizuoti ir institucionalizuoti savo statusą bei įtaką derybose, vykstančiose tarp skirtingų ES politinio proceso veikėjų (būtent dėl šios priežasties aplinkosaugos intereso atstovai neretai noriai sutinka su verslo atstovų bendradarbiavimo pasiūlymais).

Apibendrinant šį skyrių, galima pasakyti, kad aplinkosaugos interesų grupės iš tiesų yra unikalios savo prigimtimi ir savo sėkmės istorija. Tai rodo ir praktika – t. y., nors esama daugybės priešasčių tikėtis verslo dominavimo ES aplinkos politikos formavime, aplinkosauginiai interesai dažnai turi reikšmingą poveikį ES politikos formavimui. Gali pasirodyti šiek tiek intriguojančiai, bet kartais netgi manoma, kad aplinkosaugos, žmogaus ar gyvūnų teisių grupės yra tarp įtakingiausių lobistų grupių. Anot Young ir Wallace, žemės ūkio ir pramonės asociacijos pagal įtaką užima tik trečią ir ketvirtą vietas.⁶⁴ Galiausiai reikia pripažinti, kad vis gilėjančios eurointegracijos kontekste atsiranda vis daugiau aplinkosaugos interesų grupių, kurios suvokia, kad aktyvus veikimas ES lygmenyje, galintis užtikrinti joms norimų tikslų pasiekimą, yra ne tik kad pageidautinas, bet ir būtinas, atsižvelgiant į tebeaugančias ES kompetencijas aplinkos srityje ir jų apimtį.

⁶² Pollack M. Representing diffuse interests in EC policy-making// *Journal of European Public Policy*, 4:4., 1997. P. 578.

⁶³ Coen D. Environmental and Business Lobbying Alliances in Europe Learning from Washington?// http://www.ksg.harvard.edu/cbg/Events/Papers/RPP_3-10-05_Coen.pdf; prisijungimo laikas: 2006-02-11.

⁶⁴ Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. – Luxembourg: European Parliament, 2003// http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf, prisijungimo laikas 2007-02-02.

3.3. Aplinkosaugos interesų grupių vaidmens didėjimas ES politiniame procese

Kodėl aplinkosaugos interesų grupių vaidmuo tolydžio didėja ES aplinkos politikos formavime? Atsakant galima paminėti keletą priežasčių. Visų pirma, aplinkosaugos interesų grupių vaidmens didėjimą lėmė pačių valstybių narių pasiryžimas perduoti savo suverenias galias formuojant politiką į ES (supranacionalinį) lygmenį. Valstybės narės suvokė, kad tokios aplinkos problemos, kaip užterštumas, nepaiso valstybių sienų ir kad, norint efektyviai kovoti su aplinkosauginėmis problemomis, reikia tam tikrų viršvalstybinių pastangų. Tačiau tam, kad šios pastangos nebūtų bevaisės, reikėjo veiksmingų procedūrų sprendimams priimti. Spręsdamos šią problemą bei suvokdamos greitesnių sprendimų priėmimo procedūrų poreikį, valstybės narės išplėtė kvalifikuotos daugumos balsavimo naudojimą ir į aplinkos politikos sritį.⁶⁵ Būtent po SEA priėmimo kvalifikuotos daugumos taisyklė buvo išplėsta į aplinkos sektorių, dėl ko atskirų valstybių narių galia vetuoti direktyvas bei reglamentus laipsniškai sumažėjo ir atsirado daugiau erdvės kitiems politinio proceso veikėjams, tarp jų ir aplinkosaugos interesų grupėms.⁶⁶ Galiausiai reikia prisiminti, kad aplinkosaugos temos nacionalinėms vyriausybėms yra labai svarbios dėl to, kad jos suvokia, jog aukštesni aplinkosauginiai standartai yra labiau palaikomi viešosios nuomonės, o tai jau tiesiogiai atsispindi jų elektorate.

Antra svarbi priežastis yra ta, kad visos interesų grupės (ne tik aplinkosaugos) siekia įtakos, kitaip tariant, čia galioja auksinė taisyklė – grupės buriasi ten, kur jos išvelgia galimybes realizuoti savo interesus, bendradarbiaudamos su tais politinio proceso veikėjais, kurie turi didžiausią politinį svorį (ES institucijos bei ES valstybės narės) ir nuo kurių pozicijos priklauso priimamų sprendimų pobūdis. Šiuose santykiuose dominuoja fundamentali mainų⁶⁷ kategorija, t.y., mainais į įtaką suteikiama informacija, techninės – ekspertinės žinios, deklaruojamas politinis palaikymas ir užtikrinamas legitimumas. Trečia priežastis, kuri iš dalies siejasi ir su antrąja, yra ta, kad ES politinė sistema yra neįtikėtina atvira interesų grupių įtakai, netgi lyginant su labiausiai pliuralistinėmis valstybėmis narėmis. Net ir patys Generalinio direktorato pareigūnai mano, kad EK yra pakankamai atvira organizacija, kur kreiptis gali kiekvienas. Valstybėms narėms perdavus pagrindines savo kompetencijas, formuojant aplinkos politiką į viršvalstybinį lygmenį, lemiamą vaidmenį reguliuojant aplinkos klausimus įgijo Europinės institucijos. Tai, kaip jau ir buvo minėta, įvyko dėl integruoto Europos ekonomikų poveikio ir

⁶⁵ Richardson J. Policy making in the EU: interests, ideas, and garbage cans of primeval soup// Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004. P. 14.

⁶⁶ Thatcher M. European Regulation// Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004. P. 305-6.

⁶⁷ Bouwen P. A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers. – Koln, 2002// http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-7.pdf; prisijungimo laikas: 2006-12-01.

dėl valstybių sienas peržengiančių aplinkosaugos grėsmių prigimties. Ilgainiui ES institucijos, tokios kaip EK ir EP, pačios „pažadino“ daugelį aplinkosaugos interesų grupių ir įtraukė jas į aplinkos politikos formavimą. Kokie gi veiksniai lėmė tokį ES institucijų palankumą aplinkosaugininkams? Jų galima išskirti keletą:

1. ES institucijoms interesų grupių prirėmė dėl jų techninių žinių bei informacijos, kadangi be šito jos negalėtų plėtoti politinio proceso. Šios institucijos teikia pirmenybę remtis papildomais informacijos šaltiniais (kitais, nei juos aprūpina valstybės narės), dėl to, kad joms pateikiama informacija iš valstybių narių vyriausybių dažniausiai jau yra „perfiltruota“ ir politiškai interpretuota, todėl jos ieško ir kitų, alternatyvių informacijos šaltinių.⁶⁸

2. Šis palankumas aplinkosaugos interesų grupėms bei jų įtraukimas į politinį procesą aiškintinas dar ir tuo, kad ES institucijoms tai galimybė įtvirtinti ir institucionalizuoti savo viršvalstybinę kompetenciją dar vienoje politikos srityje ir tuo pačiu maksimizuoti savo biudžetą. Antai neįvardytas EK pareigūnas, susijęs su aplinkosauga, teigia: „mano kolegos galėtų būti vadinami aplinkosaugokratais, kadangi nors jie teigia norintys išsaugoti aplinką, jie pirmiausiai yra suinteresuoti savo pačių išlikimu; jie nuolat pabrėžia savo reguliavimo svarbą.“⁶⁹

3. Institucionalizuotos sąveikos tarp ES institucijų bei interesų grupių galimybės atsirado dar ir dėl to, kad biurokratai turi tendenciją konstruoti stabilius ir „valdomus“ santykius su interesų grupėmis kiekvienoje politikos srityje, kaip priemonę užtikrinant „suderėtą“ tvarką ar stabilią aplinką ir aplinkosaugos sritis čia ne išimtis. Matome, kad politikos formuotojai siekia „apsaugoti“ susitarimus ir stabilumą ir pripažįsta, kad šiame procese dalyvautų įvairiausi „dalininkai“, susiję su konkrečia politikos sritimi. Pati EK naudoja „dalininko“ terminą vykstant konsultacijos procesui. Pvz., kai ji paskelbė savo pasiūlymus 2001 m. vasarį, kad paskatintų ekologiškų produktų gamybą, ji pareiškė, kad diskutuojant dėl pasiūlymų į šį procesą kviečiami ir suinteresuoti „dalininkai“, t.y., konvencinės aplinkosaugos interesų grupės.⁷⁰

Galiausiai, pačios aplinkosaugos interesų grupės suvokia pozityvią naudą iš eurolygmens organizacijos. Galima teigti, kad vis labiau tai tampa pagrindine ES interesų grupių sistemos plėtros motyvacija, atitinkanti daugialygio valdymo teoriją – t.y. grupės kuo toliau tuo labiau suvokia teigiamus pranašumus iš eurolygmens sprendimų. Tai ypač liečia grupes, kurias siekia spręsti (peržengiančias valstybių sienas) problemas, tokias, kaip aplinkosaugoje. Be to, neretai pripažįstama, kad aplinkosaugos interesų grupėms trūksta galimybių nacionaliniame

⁶⁸ Brandt U., Svendsen G. The Political Economy of Climate Change Policy in the EU: Auction and Grandfathering. – Esbjerg, 2003// <http://www.sam.sdu.dk/ime/PDF/brandt51.pdf>, prisijungimo laikas 2006-12-02. P. 24.

⁶⁹ Ruzza C. „Frame Bridging” and the New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence//Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002. P. 105.

⁷⁰ Richardson J. Policy making in the EU: interests, ideas, and garbage cans of primeval soup//Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004. P. 20.

lygmenyje. Dar daugiau – čia esama ir tam tikrų grėsmių – priešiškos interesų grupės (neretai verslo grupės), dažnai pasitaikantis vyriausybės šaltumas, ES sprendimų įgyvendinimo stoka nacionaliniu lygmeniu ir pan. Dėl to šios grupės turi didelę paskatą ieškoti egzistuojančių galimybių ES politinėje aplinkoje, kur jos turi nepalyginamai daugiau galimybių – viešąjį palaikymą, palankią ES teisinę bazę, o po institucinio galių balanso pokyčių – politinės paramos siekiančių ES institucijų palankumą, per kurias jos gali būti išgirstos ir per kurias gali daryti įtaką aplinkosaugos politikai. Tai lemia, kad vis daugiau aplinkosaugos interesų grupių savo lobistinius išteklius perkelia į supranacionalinį lygmenį.⁷¹

3.4. Aplinkosaugos interesų grupės ir jų santykiai su ES politinio proceso veikėjais

Kalbant apie santykius tarp ES institucijų ir aplinkosaugos interesų grupių, natūraliai kyla klausimas – kodėl ES institucijos apskritai turėtų kreipti dėmesį į interesų grupes? Juk bendrų, institucionalizuotų procedūrų, įtraukiant nevyriausybinius veikėjus į politinį procesą neegzistuoja⁷². Be to, interesų grupės gali, bet neprivalo būti „išgirstos“. Konsultuotis su jomis taip pat neprivaloma. Galiausiai, jei kalbėsime apie interesų atstovavimo galimybes, kad ir toje pačioje ET ar ETT, matysime, kad čia toks dalykas taip pat vargu ar įmanomas.⁷³ Toks sąveikos tarp ES institucijų ir interesų grupių vertinimas galėtų būti ganėtinai įtikinamas, tačiau čia bus kalbama apie specifines ES institucijas – Komisiją ir Parlamentą, – kurios yra labiausiai pasirengusios sąveikai su interesų grupėmis. Gali kilti klausimas – kodėl? Pirmiausia akivaizdžiai matyti, jog pamatinė sąveika tarp šių institucijų ir interesų grupių yra grindžiama mainų kategorija.⁷⁴ Šios institucijos siekia informacijos bei techninių patarimų. Interesų grupės siekia įtakos ir galios. Žinoma, esama ir kitų priežasčių pvz., politinis palaikymas – EP reikia elektorato paramos, Komisija, savo ruožtu, siekia savo kvazilegitimacijos tam, kad atremtų priekaištus dėl savo legitimumo trūkumo. Taigi EP ir EK atvirumas gali iš dalies būti paaiškintas tuo, kad jiems tai naudinga. Personalo stygius, ypač Komisijoje, apsunkina informacijos generavimą savomis jėgomis. Kita vertus, Parlamente jaučiamas dar didesnis informacijos ir

⁷¹ Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy Making: Organizational Logic and Venue Shopping // Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004. P. 220–221.

⁷² Grossman E. Bringing politics back in: rethinking the role of economic interest groups in European integration. – 2003// http://aei.pitt.edu/6495/01/001520_1.PDF; prisijungimo laikas: 2006-10-11.

⁷³ Plačiai pripažįstama, kad paveikti sprendimų priėmimą Taryboje, kai atitinkamas teisės aktas jau yra galutinėje svarstymo stadijoje, yra ypatingai sunku, o dažniausiai ir neįmanoma. Kas liečia Teismo santykius su interesų grupėmis, tai jau pati Teismo, kaip instituto, prigimtis ir paskirtis (būti objektyviu ir nešališku arbitru) užkerta, bet kokias lobistines galimybes.

⁷⁴ Michalowitz I. Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002. P. 43.

techninių – ekspertinių žinių poreikis, kadangi EP nariais dažniausiai yra išrenkami politikai generalistai, o ne techniniai specialistai.

Žinant tarpinstitucinę konkurenciją, o taip pat stabdžių ir atsvarų poreikį, Komisija ir Parlamentas teikia pirmenybę remtis papildomais informacijos šaltiniais (kitais nei juos aprūpina valstybės narės).⁷⁵ Būtent čia atsiranda galimybės interesų grupėms, kurios varžosi tarpusavyje, kuri pateiks naujausią papildomą informaciją. Kai tik institucijos nusprendžia, kad jos gavo pakankamai informacijos, kad priimtų sprendimą, interesų grupės gali pabandyti tapti daugiau nei „paprastais informacijos teikėjais“ ir pasistengti aktyviai įtakoti patį politinį procesą.⁷⁶ Kitas svarbus veiksnys, kurį būtina pažymėti, yra tai, kad ES politinėje sistemoje, kaip ir kitose sistemose, institucijos nėra jau tokios neutralios, kokios skelbiasi. Jos siekia ne tik iškelti savo interesus bei sąlygoti savo narių pasaulėžiūrą, bet ir dažnai trukdo kitoms institucijoms prisidėti prie politikos formavimo⁷⁷. Todėl institucinių galių balanso pokyčiai, o konkrečiai bendro sprendimo procedūra, anot liberaliojo tarpyvyriausybės atstovų, buvo sąmoninga taktika, bandant išardyti tradicinę sąjungą tarp Parlamento ir Komisijos, pasitelkus „skaldyk ir valdyk“ strategiją. Bendro sprendimo procedūra, pagal juos, reiškė ne tiek suverenių galių perdavimą iš nacionalinio į europinį lygmenį, kiek galių perskirstymą, kurios jau yra deleguotos ES iš valstybių narių Parlamento naudai ir pakenkiant Komisijai. Tai buvo padaryta sumažinant Komisijos galią atmesti Parlamento siūlomas pataisas ir palengvinant Parlamento galimybes derėtis tiesiogiai su Taryba.⁷⁸ Kitaip tariant, čia kalba eina apie tarpinstitucinę konkurenciją, kilusią po EP galių išplėtimo, kuri tapo vienu svarbiausių aplinkosauginių interesų grupių įtakos šaltinių.

3.4.1. Aplinkosaugos interesų grupių sąveika su ES Komisija: darbotvarkės nustatymas

Darbotvarkės nustatymas⁷⁹ yra lemiamas politinio proceso etapas kiekvienai politinei sistemai. Pagal apibrėžimą, nei viena politika neįmanoma, jei klausimas nebus įtrauktas į aktyviają vyriausybės institucijos darbotvarkę. Svarstyti naują klausimą nėra lengva ir dažnai

⁷⁵ Brandt U., Svendsen G. The Political Economy of Climate Change Policy in the EU: Auction and Grandfathering. – Esbjerg, 2003. P.24 // <http://www.sam.sdu.dk/ime/PDF/brandt51.pdf>, prisijungimo laikas 2006-12-02.

⁷⁶Ten pat, 43–44.

⁷⁷Earnshaw D, Wood J., Warleigh A. The European Parliament as Entrepreneur: New Trends, New Challenges// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002. P. 75.

⁷⁸ Ten pat, 82.

⁷⁹ Bendrąją prasme politinė darbotvarkė reiškia politinių problemų (klausimų) sąrašą, kuriam vyriausybiniams ir nevyriausybiniams veikėjams skiria savo dėmesį tam tikru metu. Darbotvarkės nustatymas yra šių politinių klausimų, kuriems veikėjai skiria savo dėmesį, rato susiaurinimas. Pagrindinis aplinkosaugos interesų grupių vaidmuo yra užtikrinti sąsają tarp idėjos (problemos) ir sprendimų priėmėjų. Jie paprastai paskiria savo laiką ir resursus, kad idėja (problema) atsirastų politinėje darbotvarkėje.

tai reikalauja nemažos politinės mobilizacijos. Dėl to darbotvarkės nustatymas yra esminis politinio proceso pradžios taškas.

Kaip vis dar besivystančiai politinei sistemai, darbotvarkės nustatymas yra ypatingai svarbus ir Europos Sąjungai. ES institucijų gebėjimas perkelti aktualius klausimus į darbotvarkę ir juos apibrėžti taip, kad toliau būtų tęsiama ES integracija, yra lemiamas veiksnys visos sistemos politinio proceso formavimo sėkmei. Darbotvarkės nustatymas remiasi tuo, kad egzistuoja išorinis spaudimas politikos pokyčiams iš įvairiausių interesų pusės, kurios tai daro savo tikslų vedamos.⁸⁰

Jei kalbėtume apie ES interesų grupes bei darbotvarkės nustatymą, tai matytume, kad pagrindinė visų interesų grupių problema ES politiniame procese yra santykinis darbotvarkės nustatymo etapo nestabilumas bei nenuspėjamumas. Jei imsime Jungtinę Karalystę kaip pavyzdį, pamatysime, kad reikšmingas politikos pokytis paprastai yra pasekmė lėto ir visiems gerai žinomo proceso, kuriame visos suinteresuotos pusės yra iš anksto išspėjamos apie galimus politikos pokyčius. ES taip pat galime atrasti pavyzdžių, kai vyksta išankstinės reguliarios bei institucionalizuotos konsultacijos dėl galimų politikos pokyčių. Pvz., automobilių išmetamųjų dujų taisyklių. Šios diskusijos vyko grupėje, sudarytoje iš Komisijos atstovų, nacionalinių ekspertų, automobilių pramonės, bei aplinkosaugos organizacijų. Panašios diskusijos vyko ir sprendžiant ozono sluoksnio sumažėjimo problemą. Aptariant jau aukščiau paminėtą neaiškios darbotvarkės problemą, galima teigti, jog pagrindinė tokio nestabilumo priežastis – skirtingos nacionalinės politinės darbotvarkės, kurios ima konkuruoti bandant nustatyti vieną bendrą ES darbotvarkę.

Bandydami nustatyti aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį nustatant darbotvarkę, turime konstatuoti, kad kompetencija nustatyti darbotvarkę formaliai priklauso ES Komisijai, dėl to interesų grupės savo žvilgsnius pirmiausiai kreipia į ją. Komisijai, savo ruožtu, taip pat reikia interesų grupių, kadangi jos suteikia palaikymą, kurio Komisijai reikia kasdieniniame sprendimų priėmimo procese. Be to, Komisijai reikia, kad ji galėtų plėtoti politinį procesą bei rėmėjų, kurie galėtų pateikti reikalavimus valstybėms narėms bei paaiškintų plačiajai visuomenei, kuo apskritai ES naudinga valstybių narių piliečiams. Vis tik labiausiai akcentuojama tai, kad, labiau nei kitos institucijos, Komisija yra suinteresuota gauti informaciją. Taip yra dėl to, kad ji, kaip formalus pirmojo ramsčio teisės aktų leidybos iniciatorius, turi ruošti šių aktų projektus, kai tuo tarpu Europos Parlamento ir Europos Tarybos uždavinys yra daugiausia pataisyti ir įvertinti tą tekstą. Kadangi Komisijai pateikiama informacija iš valstybių narių vyriausybių dažniausiai jau

⁸⁰ Peters G. Agenda setting in the European Union// Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004. P. 78–79.

yra „perfiltruota“ ir politiškai interpretuota, ji ieško ir kitų, alternatyvių informacijos šaltinių, kuriais dažniausiai tampa aplinkosaugos interesų grupės.

Vis tik reikia pripažinti, kad iki tarpinstitucinio galių balanso permainų Komisija buvo daugiau verslo, o ne aplinkosaugos interesų grupių sąjungininkė.⁸¹ Tai neturėtų stebinti, kadangi iki šių permainų ES darbotvarkėje tradiciškai dominavo gerovės kūrimo klausimai, o verslo bendruomenei buvo sudaryta ypač palanki terpė, nes EK ir verslo interesų grupių tikslai dažniausiai sutapdavo. Viena vertus, verslo interesai dažniausiai siekdavo, kad būtų priimtas jiems palankus įstatymo projektas, leisiantis maksimizuoti ekonominę naudą. Komisija, kita vertus, buvo labiau linkusi išiklausyti į verslo, o ne aplinkosaugos interesų nuomonę, kadangi konsultacijos su verslo bendruomene tapo būtinybe užsitikrinant, jog būsiami teisės aktai nepakirs verslininkų gebėjimo aprūpinti Europos piliečius darbu, generuoti ekonominę naudą, taip suteikiant paramą tolimesniam integracijos projekto vystymui. Tokia situacija lėmė tai, kad neretai ir pati Komisija imdavosi iniciatyvos, pateikdama verslo sektoriaus asociacijoms savo svarstomų direktyvų ir kitų politinių iniciatyvų projektus, kad verslas galėtų juos pakomentuoti, taip užsitikrinant konkretaus sektoriaus reprezentatyvią nuomonę. Po panašių konsultacijų neretai keisdavosi ir ES direktyvų projektai, t. y., verslo interesų grupės sugebėdavo „sudėtingus“ įstatyminius projektus paversti ne tokiais „nemaloniais“ verslui. Vienas žinomiausių atvejų, kai Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjunga sėkmingai blokavo Vredlingo direktyvą dėl darbininkų atstovavimo ir po konsultacijų su Komisija įtikino pastarąją priimti tik rekomendaciją (t. y., teisiškai neįpareigojantį instrumentą)⁸². Komisijos palankumas verslui sutapo ir su jos siekiu tapti paneuropiniu verslo aplinkos reguliatoriumi bei taip toliau plėsti savo įtaką.⁸³ Neretai ir pačios verslo grupės tapdavo svarbiais politiniais Komisijos sąjungininkais, kai pastarajai prireikdavo palaikymo iš verslo bendruomenės tam tikrais klausimais (pvz., vykdant radikalias rinkos liberalizavimo reformas).⁸⁴ Savo ruožtu, aplinkosaugos interesams, neturėjusiems reikšmingesnių pasiūlymų, kurie galėtų sudominti Komisiją, durys į ją taip pat neretai buvo uždaros.

⁸¹ Kohler Koch B., Quittkat C. Intermediation of Interests in the European Union. – Manheim, 1999. P. 6// <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-9.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-05-03.

⁸² Collie L. Business Lobbying in the European Community: the Union of Industrial and Employers' Confederations// Kn. Mazey S., Richardson J. (red.), Lobbying in the European Community. – Oxford: Oxford University Press, 1993. P. 218.

⁸³ Fairbrass J. The Europeanization of Interest Representation: a Strategic Decision-Making Analysis of UK Business and Environmental Interests. – Sheffield, 2002// aei.pitt.edu/1723/02/Fairbrass.doc; prisijungimo laikas: 2006-12-02.

⁸⁴ Studijose apie Suvestinio Europos akto kilmę taip pat pripažįstama verslo interesų grupių svarba Europos integracijos gilinimui. Teigiama, kad Suvestinis Europos aktas gimė iš dalies ir dėl Europos didžiųjų kompanijų lyderių nerimo dėl augančios konkurencijos iš Japonijos, Amerikos bei pietryčių Azijos naujųjų ekonomikos šalių pusės. Šios interesų grupės aktyviai palaikė Komisijos iniciatyvas dėl naujo Europos vaidmens tarptautinėje arenoje tvirtinimo ir spaudė savo valstybių vyriausybes paremti vieningos Europos rinkos kūrimo idėją. Supranacionalistų teigimu, valstybių lyderiams sėdant prie derybų stalo, didžioji darbo dalis jau buvo atlikta bendradarbiaujant Komisijai ir verslo korporacijų atstovams.

Vis tik pastaraisiais metais ES darbotvarkė pasuko link to, kad būtų užsitikrintas didesnis legitimumas piliečių akyse. Šiame kontekste labai suklestėjo ir aplinkosaugos interesai. Aplinkosauginės grupės, kaip ir verslas, taip pat pabandė įtvirtinti ir palaikyti aktyvesnius santykius su Komisija. Ir tai joms gana neblogai sekėsi, kadangi jos išpopuliarėjo piliečių tarpe ir ES politiniame gyvenime tampa vis svarbesnės. Kita vertus, konkurencinėje kovoje su kitais politinio proceso veikėjais, pačiai Komisijai labai reikia naujų sąjungininkų, todėl ji vis labiau remia aplinkosauginių interesų grupių iniciatyvas ir suteikia joms nemažą vaidmenį formuojant darbotvarkę. Ne paskutinėje vietoje yra ir tas faktas, kad šios grupės Europos Komisijai gali pasiūlyti demokratinio legitimumo perspektyvą ir pademonstruoti, kad „Europos projektas“ nėra tik galimybių klubas verslui.⁸⁵ Kad EK ilgainiui pradėjo labiau vertinti aplinkosaugą, rodo ir tai, kad ji jau turi vietą EK struktūroje (generalinis direktoratas), o be to, ir teisinį pagrindą Europos Sąjungos sutartyje. Šiandien EK palankumą aplinkosaugos grupėms (veikiančių ES lygmeniu) rodo ir joms teikiamas nemažas finansavimas. Be to, šiandien dienai jau yra susiklosčiusi tam tikra praktika, kai EK iš anksto atsiklausia aplinkosaugos intereso grupių ir bando sukurti terpę, kurioje galėtų būti atstovaujami tiek verslo, tiek aplinkosaugos interesai. Esama įrodymų, kad keičiasi EK tarnybų politikos formavimo kultūra, kadangi dabar atsiranda nusistatymas „susirasti“ viešojo intereso grupių požiūrius, jei būtina net už Briuselio ribų. Kitaip tariant, šios grupės pamažu tampa nuolatiniiais Komisijos „klientais“, kuriai trūksta paramos, legitimumo, kontaktų su piliečiais ir kuri ieško sąjungininkų, kad toliau vystytų Europos integracijos projektą.⁸⁶ Tą įrodo ir Komisijos veiksmai, kai nemažai aplinkosauginio intereso grupių buvo sukurtos Komisijai davus pirminį impulsą. Ne paskutinėje vietoje Europos Komisijai yra ir siekis išplėsti savo supranacionalines kompetencijas aplinkos srityje bei jas institucionalizuoti, o tuo pačiu ir maksimizuoti savo biudžetą.⁸⁷ Antai neįvardytas EK pareigūnas, susijęs su aplinkosauga, teigia: „mano kolegos galėtų būti vadinami aplinkosaugokratais, kadangi nors jie ir teigia norintys išsaugoti aplinką, jie pirmiausiai yra suinteresuoti savo pačių išlikimu; jie nuolat pabrėžia savo reguliavimo svarbą.“⁸⁸

Apibendrinant šį skyrių galima pasakyti, jog akivaizdžiai matyti, kad aplinkosaugos interesai jau senokai aplenkdami nacionalinį lygmenį „eina“ tiesiai į Briuselį. Aišku, nėra visiškos sėkmės garantijos įtakojant darbotvarkės nustatymą, tačiau čia esama didesnių

⁸⁵ Greenwood J. Representing Interests in the European Union. – London: Macmillan Press, 1997., P. 177.

⁸⁶ Greenwood J. Advocacy, Influence and Persuasion: Has it All Been Overdone?// Kn. Warleigh A., Fairbrass J (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002. P. 20-21.

⁸⁷ Greenwood J. The world of EU NGOs and Interest representation// <http://www.euractiv.com/en/pa/world-eu-ngos-interest-representation/article-118102>; prisijungimo laikas: 2006-03-14.

⁸⁸ Ruzza C. „Frame Bridging” and the New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002. P. 105.

galimybių įgyti priėjimą prie darbotvarkės formavimo nei nacionaliniame lygmenyje. Vis tik galima teigti, jog aplinkosaugos grupių gebėjimas nustatyti politinę darbotvarkę yra laikomas didžiausiu jų turtu. Aplinkosaugininkai efektyviai susieja mokslinius įrodymus su platesniais politiniais klausimais (pvz., globalinis atšilimas, sunkiųjų metalų tarša), į kuriuos politikos formuotojai ir kiti interesai negali nekreipti dėmesio. Iš tiesų aplinkosaugininkai yra viena iš pagrindinių jungčių tarp mokslo ir politikos, kadangi jie iškelia mokslo idėjas į viešąją politiką. Darbotvarkės nustatymas yra jų stiprioji pusė dar ir dėl to, kad geriau yra iškelti ir paviešinti klausimus, o ne juos svarstyti. Šiuo metu aplinkosaugos klausimai turi išskirtinę vietą politinėje darbotvarkėje, todėl visi kiti interesai yra linkę į juos žiūrėti rimtai.⁸⁹ Pripažįstama, kad pagrindinė verslo, dažnai oponuojančio aplinkosaugininkams, interesų silpnybė – negalėjimas įtakoti ir vieniems kontroliuoti darbotvarkės sudarymą Briuselyje. Tai sukuria reakcinį lobizmo stilių. Verslas dažniausiai veda pasipriešinimo kampanijas atsakydami į darbotvarkes, nustatytas kitų, dažniausiai aplinkosaugininkų.⁹⁰

3.4.2. Aplinkosaugos interesų grupių sąveika su ES Parlamentu: problemos formulavimas ir svarstymas⁹¹

Kita aptariama institucija – Europos Parlamentas.⁹² Iki institucinio galios balanso permainų EP buvo palyginti silpna institucija, kadangi turėjo mažiau įtakos svertų sprendimų priėmimo procese nei Komisija ar Taryba ir ilgą laiką atliko tik patariamąsios institucijos vaidmenį. Būtent dėl to EP eilę metų interesų grupių buvo laikomas tik kaip netiesioginis įtakos kanalas, veikiant kitas institucijas. EP vaidmuo Europos viešuosiuose reikaluose neabejotinai padidėjo po SEA ir ES sutarties priėmimo, o būtent, atsiradus bendradarbiavimo ir bendro sprendimo procedūroms.⁹³ Bendradarbiavimo procedūra sprendimų priėmimo tarp EP ir ET buvo praplėsta ES sutartyje ir apėmė tokias sritis, kuriose EP tradiciškai buvo aktyvus, įskaitant struktūrinius fondus, aplinkosaugą, vystymąsi ir bendradarbiavimą bei diskriminacijos dėl tautybės uždraudimą. Tačiau dar svarbesnis buvo bendro sprendimo procedūros įvedimas, kuris

⁸⁹ Mazey S., Richardson J. Environmental Groups and the EC// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 150.

⁹⁰ Ten pat. P. 143.

⁹¹ Politikos formulavimas ir svarstymas yra veiksmų, reikalingų spręsti problemai, „kūrimas“. Jei problema patenka į politinę darbotvarkę, tai dar nereiškia, kad problema bus efektyviai išspręsta. Pirmiausia turi būti susitarta dėl to, kas turi būti padaryta problemai išspręsti. Antra, jei ir nutariama imtis veiksmų, problema turi būti svarstoma taip, kad būtų aiškūs tikslai, kurie būtų priimtini ne tik sprendimų priėmėjams, bet ir daugumai kitų veikėjų. Kuo daugiau veikėjų šiame etape, tuo sunkiau pateikti „priimtina“ pasiūlymą.

⁹² Aiškumo dėlei reikia pasakyti, kad politikos formulavimo ir svarstymo etape dalyvauja ne tik Europos Parlamentas, bet ir kitos institucijos, tokios kaip Europos Komisija ar Taryba. Tačiau po Bendro sprendimo procedūros įvedimo EP praktiškai tapo svarbiausiu šio etapo veikėju.

⁹³ Michaelowa A. Impact of interest groups on EU climate policy// <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/abstract/5324/ABSTRACT>; prisijungimo laikas: 2007-06-18.

pirmąkart suteikė EP veto teisę teisės aktų projektams. Pagal bendro sprendimo procedūrą, EP, veikdamas absoliučia balsų dauguma, turi galią siūlyti pataisas ET bendrajai pozicijai ar netgi ją atmesti. Kitaip nei bendradarbiavimo procedūra, kurios metu ET galėjo atmesti Parlamento prieštaravimus (jei veikia vienbalsiai), bendro sprendimo procedūra leidžia EP tokios situacijos išvengti. Nors procedūra yra kompleksiška ir sunkumai surenkant absoliučią balsų daugumą bei taip bandant „įveikti“ Tarybos poziciją neturėtų būti nuvertinami, vis tik galios, suteiktos Parlamentui per bendro sprendimo procedūrą, verčia Tarybą paaiškinti savo poziciją ir ieškoti kompromisų su Parlamentu. Kitaip tariant, bendro sprendimo procedūros taikymas pavertė Parlamentą įtakingu veikėju tose srityse, kur taikoma bendro sprendimo procedūra. Tarp sričių, kuriose buvo galima taikyti bendro sprendimo procedūrą, atsidūrė ir aplinkosaugos programos. Tuo pat metu sričių, kuriose reikia Parlamento pritarimo, išplėtimas, dar labiau padidina EP svarbą aplinkosaugos grupėms. Kaip tik tai buvo matoma ES Konstitucijos sutarties projekte, kur dabartinė bendro sprendimo procedūra įvardijama kaip norma ir vadinama „įprastine teisės aktų leidybos procedūra“.⁹⁴

Dėl aukščiau paminėtų priežasčių Parlamentas tapo ypač svarbus kitame mūsų aptariamame ES politinio proceso etape – formuluojant ir svarstant teisės aktų projektus. Kokios galimybės laukia aplinkosaugos interesų grupių šiame etape? Pirmiausia, matyt, reikia pripažinti, kad aplinkosaugininkai turės daug geresnes sąlygas bendradarbiauti su EP nei verslas vien dėl to, kad EP yra tradiciškai palankus aplinkosauginio intereso grupėms – technokratinis Komisijos politikos formavimo pagrindas ilgą laiką buvo natūrali arena verslui, kuris neretai monopolizuodavo politikos formavimą, kol jis vykdavo Komisijoje, tuo tarpu Parlamentas remdavosi demokratiniu pagrindu ir stengdavosi užtikrinti, kad „uždarų durų“ politikos formavimo modeliai nebūtų naudojami, o politikos formavimo procesas būtų atviras.⁹⁵ Parlamento palankumą aplinkosaugos interesams rodo ir tai, kad jame veikiantis Aplinkos, sveikatos ir vartotojų reikalų komitetas, laikomas vienu svarbiausių ir įtakingiausių iš visų komitetų, nes EP visada tradiciškai buvo aktyvus šiose srityse.⁹⁶ Nereikėtų pamiršti ir to, kad EP nariai greitai „pasičiumpa“ problemas, populiarias jų elektorato tarpe, o aplinkosauginės iniciatyvos kaip tik ir yra vienos populiariausių. Turbūt labiausiai cituojamas aplinkosaugininkų ir EP sėkmės pavyzdys yra Biopatentavimo direktyva, kai intensyvus aplinkosaugininkų lobizmas lėmė tai, kad Parlamentas atmetė pramonininkų inspiruotą ir Komisijos pateiktą

⁹⁴ Baldwin R, Widgren M. Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard? – Turku, 2003//<http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=ESDP&fileid=9E9FDC80-A320-7B69-CA69CABEFE30B1F7&lng=en>; prisijungimo laikas: 2007-01-12.

⁹⁵ Greenwood J. Advocacy, Influence and Persuasion: Has it All Been Overdone?// Kn. Warleigh A., Fairbrass J (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002. P. 25.

⁹⁶ Greenwood J. Representing Interests in the European Union. – London: Macmillan Press, 1997. P. 43.

projektą dėl genetiškai modifikuotų produktų patentavimo. Taip pat teigiama, kad pramoniniai interesai aplinkosaugos klausimuose turi daugiau įtakos Komisijoje formuojant darbotvarkę, kai tuo tarpu viešieji interesai turi daugiau įtakos parlamentinėje (svarstymo) fazėje.⁹⁷

Dar viena priežastis, kodėl aplinkosaugos interesų grupių vaidmuo šiame politinio proceso etape ganėtinai reikšmingas yra ta, kad aplinkosaugininkai turi didelį pranašumą veikdami per Parlamentą dėl visuotinių rinkimų pagrindo ir bendro sprendimo procedūros. Tai leidžia manyti, jog verslas gali dominuoti Komisijoje, tačiau jo įtaka politiniam procesui gali susilpnėti, kai politikos formavimas pereina į parlamentinį etapą su naujomis žaidimo taisyklėmis. Aplinkosauginis interesas čia turi ypatingai didelę įtaką, kadangi EP nariai labai entuziastingai imasi viešųjų klausimų sprendimo, dėl ko kyla jų populiarumas rinkėjų tarpe. Ir iš tiesų, patys aplinkosaugos ir kiti viešojo intereso grupių atstovai teigia, jog vienas geriausių būdų „paspausti“ ET ar EK yra veikimas per EP, kuris dažniausiai imsis ginti viešąjį interesą iš principo.⁹⁸

Pabaigai galima pasakyti, kad instituciniai pokyčiai reiškia, jog aplinkosaugos interesų grupės šiame etape vaidina nemažą vaidmenį, tačiau ne tokį didelį, kaip darbotvarkės nustatymo etape, kuris laikomas didžiausiu jų „turtu“. Tam yra keletas priežasčių. Pirmiausia, šiame etape dalyvauja daugiau veikėjų. T. y., nors EP ir labai svarbus aplinkosaugininkams, jis laikytinas tik vienu iš veikėjų (be jo politikos formulavime bei svarstyme dalyvauja Komisija ir valstybės narės (Taryba)). Antra – pagrindinė aplinkosaugos interesų grupių silpnybė, kalbant apie šį etapą, yra ta, kad jos neturi tiek išteklių⁹⁹, kad galėtų išlikti politiniame procese nuo pradžios iki pabaigos. Jos paprastai naudoja šiuos išteklius labai plačiai ir dažnai susiduria su geriau ištekliais apsirūpinusiomis verslo grupėmis, turinčiomis interesų aplinkosaugos srityje.¹⁰⁰ Todėl priverstos koncentruotis tik į pačius svarbiausius etapus, kur jos turi daugiausiai galimybių paveikti kitus ES proceso veikėjus. Kitaip tariant, išaugus veikėjų skaičiui, kuriuos reikia paveikti, priimant aplinkai naudingus sprendimus, visu aštrumu iškyla finansinių bei žmogiškųjų išteklių problema. Jei darbotvarkės nustatymo etape pakanka palaikyti kontaktus su vienu ar keliais Komisijos DG (nelygu, koks klausimas svarstomas), tai akivaizdu, kad šiame etape to nepakaks – būtina įsitraukti į bendra(darbia)vimą ne tik su minėtaisiais DG, bet ir su valstybių narių nacionalinėmis administracijomis, o taip pat ir su atitinkamais Europos Parlamento komitetais bei nemaža dalimi EP narių, kurių šiuo metu yra 785. Žinant koks ribotas personalo skaičius dirba ES aplinkosaugos grupių Briuselio atstovybėse (žr. Lentelę Nr. 2), o taip pat jų finansines galimybes

⁹⁷ Ten pat, 203.

⁹⁸ Ten pat, 216.

⁹⁹ Turima omenyje materialiniai bei žmogiškieji ištekliai. Šie ištekliai yra labai svarbūs pačių grupių efektyvumui, nes nuo jų dydžio priklauso ir tai, ar grupė turės atstovybę Briuselyje, kuri suteikia daug geresnes priėjimo prie ES politikos formuotojų galimybes.

¹⁰⁰ Greenwood J. Representing Interests in the European Union. – London: Macmillan Press, 1997. P. 179.

(lyginant su verslu¹⁰¹), tampa pakankamai aišku, kodėl jų vaidmuo šiame ES politinio proceso etape yra ne toks efektyvus, kaip kad darbotvarkės nustatymo atveju.

Vis tik tikėtina, kad ši situacija pamažu keisis, kadangi stiprėjant EP, stiprės ir aplinkosaugos intereso grupės. Jau dabar matome, kad, viena vertus, praeityje didėjusios EP galios ypatingai paveikė viešojo intereso grupių spektrą, t. y., ženkliai išaugo jų skaičius.¹⁰² Kita vertus, viešojo intereso sėkmė EP balsuojant dėl atskirų direktyvų projektų parodė aplinkosaugos interesų sugebėjimą, esant tam tikroms aplinkybėms, varžytis su pačiais galingiausiais verslo interesais, kai buvo politizuojami atskiri klausimai. Galų gale, galima pastebėti, kad pamažu atsiranda tam tikrų požymių, kai vis labiau imamas vertinti kompromisas susitarimuose tarp aplinkosaugininkų bei kitų veikėjų, kas tik sustiprina aplinkosaugos interesų grupių įtaką šiame politinio proceso etape. Reikia manyti, kad ateityje atsirandant neįprastoms ir kompleksiškomis koalicijoms konkrečioms politikos problemoms spręsti, santykiai tarp politinio proceso veikėjų šiame etape taps stabilesni (ta prasme, kad besivaržantys interesai ir suinteresuotos ES institucijos siekia tam tikro procesų ir struktūrų stabilumo) ir reikalaujantys mažiau išteklių bei kaštų visoms suinteresuotoms pusėms.

3.4.3. Aplinkosaugos interesų grupių sąveika su valstybėmis narėmis: sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas

Sprendimų įgyvendinimas bei jų vykdymas¹⁰³ kelia vis didesnę ES susidomėjimą dėl netolygaus jų įgyvendinimo valstybėse narėse ir supratimo, kad paklusimo problemos gali kilti net tose valstybėse, kurios turi santykinai griežtus įstatymus bei procedūras. Įgyvendinimas yra kompleksiškas procesas, kai politiką bandoma paversti realybe su daugybės mechanizmų, procedūrų bei veikėjų pagalba. Tai yra politinio proceso etapas, kai politiniai sprendimai, teorijos, politiniai instrumentai yra testuojami realybėje.¹⁰⁴ Taip pat nereikia pamiršti, kad įgyvendinimas yra monopolinė situacija, kai kiekvienas geografinis darinys yra vienintelis veikėjas, atsakingas už įgyvendinimą, o tarp Briuselio ir valstybių narių nuolat egzistuoja koordinavimo ir įgyvendinimo problemų.

¹⁰¹ Stambios verslo interesų grupės turi daug geresnes sąlygas dalyvauti visame politikos formavimo procese – jos gali mesti milžiniškas lėšas specifiniams ad hoc derybiniais aljansams, dalyvaujantiems tų politikos klausimų formulavime ir svarstyme, kurie verslui turi ypatingą reikšmę.

¹⁰² Greenwood J. *Representing Interests in the European Union*. – London: Macmillan Press, 1997. P. 46.

¹⁰³ Pagal klasikinį apibrėžimą sprendimo (politikos) įgyvendinimas prasideda tada, kai priimamas sprendimas imtis veiksmų problemai spręsti, ir baigiasi, kai numatyti tikslai yra pasiekiami, o pats tikslų pasiekimas daugmaž atitinka kaštus, kurių buvo tikimasi prieš įgyvendinant sprendimą. Dažnai valdžios sprendimas „daryti kažką“ asocijuojasi plačiai visuomenei su reikalo pabaiga. Tačiau praktikoje politinis sprendimas atsiradęs svarstymo ir priėmimo stadijoje pradeda ilgą įgyvendinimo proceso stadiją, kurioje ne viskas gali vykti taip, kaip buvo numatyta, įskaitant teisinius apribojimus, visuomenės paramos nebuvimą ar oponuojančių veikėjų, nenorinčių taikstyti su politikos pakeitimais, pasipriešinimą.

¹⁰⁴ Dimitrakopoulou D., Richardson J. *Implementing EU public policy*// www.nuffield.ox.ac.uk/Politics/Jeremy3.html ; prisijungimo laikas: 2007-07-18.

Galima teigti, kad svarbiausi politinio proceso veikėjai įgyvendinimo fazėje yra valstybės narės bei Europos Teisingumo Teismas, tačiau būtent šiame etape kyla daugiausiai problemų, kai valstybės narės nenoriai įgyvendina ES priimtus sprendimus. Todėl dažnai yra pradedamos pažeidimo procedūros prieš valstybes nares, nevykdančias savo įsipareigojimų¹⁰⁵ (žr. lentelę Nr. 4).

4 lentelė. ES aplinkosaugos politika: pradėtų pažeidimo procedūrų 1982-1990 m. skaičius

| Metai | Dėl nevisiško teisės akto perkėlimo į nacionalinės teisės sistemą | Dėl Komisijos neinformavimo apie nacionalines ES teisės akto įgyvendinimo priemones | Dėl nepakankamo būtinų praktinės politikos rezultatų pasiekimo (nepakankamas teisės akto taikymas) | Iš viso: |
|----------|---|---|--|----------|
| 1982 | 1 | 15 | 0 | 16 |
| 1983 | 10 | 23 | 2 | 35 |
| 1984 | 15 | 48 | 2 | 65 |
| 1985 | 10 | 58 | 1 | 69 |
| 1986 | 32 | 84 | 9 | 125 |
| 1987 | 30 | 68 | 58 | 156 |
| 1988 | 24 | 36 | 30 | 90 |
| 1989 | 17 | 46 | 37 | 100 |
| 1990 | 24 | 131 | 62 | 217 |
| Iš viso: | 163 | 509 | 201 | 873 |

Šaltinis: Jordan A. The implementation of EU Environmental Policy: A Policy Problem without a Political Solution? // Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 310.

Klasikinis to pavyzdys – 1991 m. tarpvyriausybė konferencija, kai Maastrichte buvo pasirašyta ES sutartis, o Komisija pasiūlė eilę priemonių, įskaitant ir finansines sankcijas, prieš valstybes, kurios nepaklūsta ETT sprendimams. Tai buvo pritaikyta Graikijos vyriausybei 2000 m., kuri galų gale pamatė, kad ES vis tik egzistuoja politinė valia uždėti tokias baudas, kad būtų pagerintas ETT sprendimų įgyvendinimas. Taigi, graikai turėjo mokėti baudas po 20 tūkst. eurų per dieną, kol nesustabdys toksiškų ir pavojingų atliekų išmetimo į Kourpitos upę Kretoje, nepaisant to, kad jie jau anksčiau buvo įpareigoti ETT imtis atitinkamų veiksmų. ETT, kuris yra atsakingas už ES teisės interpretavimą bei jos laikymąsi, tampa vis svarbesniu aplinkosaugininkų pagalbininku, kai kalba eina apie tam tikrų teisės aktų įgyvendinimą. Nuo 8 dešimtmečio aplinkosaugininkai bei moterų teisių grupės naudojosi Teismu, kaip priemone, priverčiant nacionalines vyriausybes įgyvendinti atitinkamus ES teisės aktus, kaip, pavyzdžiui, geriamojo vandens ar kitas direktyvas. Pagal ES sutartis teismas sprendžia, ar valstybės narės vykdo savo įsipareigojimus, numatytus sutartyse. Šiuos procesus gali inicijuoti Komisija ar atskiros valstybės narės. Jei kalbėtume bendriau, tiesioginio poveikio principas reiškia, kad individai bei grupės

¹⁰⁵ Jordan A. Implementation Failure or Policy Making? How we theorise the implementation of EU legislation, P.24 http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/gec/gec_1995_18.pdf.

taip pat gali remtis ES teise nacionaliniuose teismuose, kuo aplinkosaugininkai dažnai ir naudojami.

Vis tik reikia pripažinti, kad šiame politinio proceso etape aplinkosaugos interesų grupės nėra tokios įtakingos, kaip, tarkime, nustatant darbotvarkę ar svarstant teisės aktą. Plačiai pripažįstama, kad paveikti sprendimų priėmimą Taryboje, kai atitinkamas teisės aktas jau yra galutinėje svarstymo stadijoje, yra ypatingai sunku, o dažniausiai ir neįmanoma. Aplinkosaugos interesų grupės, įžengusios į šį politinio proceso etapą, turi suvokti, kad ES nėra suvereni valstybė, nors jos galios ir auga. Legislatyvinė galia yra pasidalinta tarp valstybių narių bei ES, dėl ko aplinkosaugos interesų grupės turi išlaikyti ir nacionalines strategijas, tuo pat metu atsižvelgdamos ir į augančias ES kompetencijas. Tiesa, tai jos turi daryti negriaudamos santykių su nacionaliniais politikos formuotojais, nes žaidimas Briuselio korta prieš nacionalinę administraciją gali turėti ilgalaikių neigiamų pasekmių santykiams su nacionaliniais politikos formuotojais nacionaliniame lygmenyje. Tai ypač svarbu aplinkosaugos interesų grupėms, daugelis iš kurių ilgai ir sunkiai dirba siekdamas respektabilaus konsultacinio ir lygiaverčių partnerių statuso nacionalinės vyriausybės akyse, kuriuo tradiciškai naudojasi verslo interesai. Tačiau praktika rodo, kad nacionaliniame lygmenyje aplinkosaugininkai dažnai konfliktuoja su nacionaline administracija ir todėl mato ES, kaip alternatyvią galimybių areną, kurioje gali skleisti savo įtaką. Kaip jau ir minėjome, aplinkosaugos interesų grupėms trūksta galimybių nacionaliniame lygmenyje dėl dažnai pasitaikančio nacionalinės vyriausybės šaltumo ar priešiško interesų grupės veiklos (neretai tai būna verslo grupės, turinčios stiprų vyriausybės užnugarį). Būtent todėl šiame politinio proceso etape aplinkosaugos grupės daro tai, kas joms geriausiai sekasi – jos atlieka aliarmavimo funkciją, kurios esmė – iš karto kelti triukšmą, kai tik kuris nors iš ES teisės aktų nėra tinkamai įgyvendinamas arba išvis neįgyvendinamas nacionaliniame lygmenyje. Tai galima pastebėti ir lentelėje Nr.5, kur matyti, kad didelę dalį pažeidimų atskleidžia aplinkosaugos interesų grupės, teikdamos skundus:

5 lentelė. Įtariamų pažeidimų kilmė 1988–1994m.

| Kilmė | Metai | | | | | | |
|-----------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| Skundai | 929 | 1199 | 1274 | 1052 | 1185 | 1040 | 1145 |
| Parlamentiniai klausimai | 82 | 46 | 32 | 126 | 45 | 30 | 5 |
| Peticijos | 8 | 105 | 18 | 18 | 33 | 23 | 6 |
| Komisijos nustatyti atvejai | 752 | 962 | 268 | 237 | 282 | 247 | 277 |

Šaltinis: Jordan A. The implementation of EU Environmental Policy: A Policy Problem without a Political Solution? // Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 313.

Nenuostabu, kad teisinių ginčų metu aplinkosaugininkų instrumentu kovoje prieš nacionalines vyriausybes neretai tampa ETT¹⁰⁶. Šioje vietoje galime prisiminti ir visai nesena pavyzdį, kaip ES lygiu veikiančios interesų grupės pradėjo kelti triukšmą dėl Lenkijoje tiesiamo naujojo greitkelio per Rospudos slėnį. Pretekstas vėlgi buvo visiškai formalus – Lenkija nevykdo ir neįgyvendina ES aplinkos teisės aktų. Dėl to buvo atkreiptas ir Komisijos dėmesys, kuri savo ruožtu pagrasino milijoninėmis baudomis ir bylomis prieš Lenkiją Europos Teisingumo Teisme.¹⁰⁷ Vis tik nereikia pamiršti, kad nors ETT sprendimai neretai būna palankūs aplinkosaugininkams, kažkaip iš anksto paveikti juos interesų grupėms praktiškai neįmanoma, nes jau pati Teismo, kaip instituto, prigimtis ir paskirtis (būti objektyviu ir nešališku arbitru) užkerta, bet kokias lobistines galimybes.

¹⁰⁶ Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy Making: Organizational Logic and Venue Shopping // Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004. P. 231.

¹⁰⁷ Komaras J. Rospudos slėnio orchidėjos – galvosūkis ir Lietuvos diplomatijai//www.lrytas.lt; prisijungimo laikas: 2007-03-13.

4. APLINKOSAUGOS INTERESŲ GRUPIŲ VAIDMUO ES POLITINIO PROCESO FORMAVIME: PRAKTINĖ PERSPEKTYVA – „PAUKŠČIŲ“ IR „AREALŲ“ DIREKTYVŲ ATVEJO STUDIJA

Šiame skyriuje pabandysime paimti praktinį pavyzdį, kaip buvo formuojama viena iš žymiausių ES aplinkos politikos dalių, kuri glaudžiai susijusi su natūraliųjų išteklių valdymu – biologinės įvairovės (biodiversity)¹⁰⁸ politika. Kaip ir prieš tai darbe, bus pabandyta pažvelgti į nekodifikuotų santykių tarp ES institucijų, valstybių narių (t. y., politikos formuotojų) bei nevalstybinių (t. y., tie, kas nori paveikti ir įtakoti politiką) veikėjų sąveiką, biologinės įvairovės politikos formavimo, svarstymo bei įgyvendinimo srityje. Kadangi biologinės įvairovės politika yra gana plati, bus susitelkta tik ties dviem, nepaprastai svarbiais šiai politikai teisės aktais – Paukščių bei Arealų direktyvomis – pradedant jų atsiradimu, patekimu į darbotvarkę, svarstymu bei įgyvendinimu.

Pagrindžiant ankstesniuose darbo skyriuose išsakytus teiginius, bus bandoma konkrečiai parodyti, kad daugeliu atvejų šių direktyvų atsiradimas buvo rezultatas ilgalaikės sąveikos tarp aplinkosaugos interesų grupių bei ES institucijų, t. y., ryšių tarp individų, dirbančių Komisijoje, Parlamente ir aplinkosaugos interesų grupėse. Kaip jau ir minėjome anksčiau, šie santykiai turi aiškų bendradarbiavimo pobūdį. Šie santykiai kyla dėl bendrų tikslų bei iš grupių gebėjimo generuoti vertingus išteklius, tokius, kaip ekspertinės žinios ar politinių problemų sprendimas. Biologinė įvairovė yra išskirtinai techninė sritis ir ES institucijoms reikia užsitikrinti atitinkamą mokslinės informacijos bei ekspertinių žinių lygį biologinės įvairovės srityje. Jos gali siekti politinės paramos (t. y., aljansų su proekologiškai nusiteikusiomis grupėmis) tam, kad galėtų atremti tvirtą kontrgrupių (medžiotojų, ginklų klubų) opoziciją ir priešiškas valstybių narių vyriausybes. Tai, kad aplinkosaugos grupės yra nedidelės ir susiskaldžiusios, o dominuoja žemės ūkio politikos bendruomenė, taip pat skatina kurti aljansus.

4.1. „Paukščių“ ir „Arealų“ direktyvų kilmė bei patekimas į ES politinio proceso darbotvarkę

Biologinė įvairovė nebuvo minima nė vienoje iš pirmųjų sutarčių, sukūrusių ES. Tai buvo iš dalies dėl to, kad valstybės narės tuo metu negalvojo, kad apskritai aplinkosauginiai klausimai gali tiktai tokiai organizacijai kaip ES. Tačiau jau nuo 6 dešimtmečio Europos valstybės

¹⁰⁸ Biologinė įvairovė (biodiversity) apima visų gyvųjų organizmų įvairovę (t. y., flora ir fauna), įskaitant ir įvairovę tarp rūšių (ir jų viduje) bei tarp ekosistemų (bei jų viduje).

ėmėsi tam tikrų tarptautinių priemonių, kad apsaugotų laukinę gamtą ir jos paplitimo arealus.¹⁰⁹ Savo laiku šie susitarimai stimulavo ES lygmens veiksmų atsiradimą. Galiausiai, 1970–2000 m. ES suformulavo, priėmė ir įgyvendino atitinkamas priemones, kad būtų apsaugota laukinė gamta. Žymiausios iš šių priemonių buvo 1979 m. Paukščių direktyva (79/409/EEC) ir 1992 m. Arealų (Habitats) direktyva (92/43/EEC).

Daugeliu atvejų abi biologinės įvairovės direktyvos atsirado dėl panašių faktorių kombinacijos. Bendrai kalbant, jų inicijavime lemiamą vaidmenį suvaidino keli pagrindiniai veikėjai: suinteresuoti EK pareigūnai, EP nariai (paprastai priklausę aplinkos komitetui) ir kelių nacionalinių bei tarptautinių aplinkosaugos grupių vadovaujantys asmenys. Būtent šios asmenybės labiausiai pasitarnavo propaguojant šių direktyvų atsiradimą bei užtikrinant viešosios nuomonės palankumą (ypač Šiaurės Europos šalyse). Kalbant apie Paukščių direktyvos atsiradimą, reikia pasakyti, kad dar 1971 m. EP iškėlė klausimą dėl teisės aktų, susijusių su gamtos išsaugojimu, priėmimo.¹¹⁰ Tai leido atsirasti ir Pirmajai aplinkos veiksmų programai 1973 m., kuri tapo pirmuoju ES valstybių narių formaliu pripažinimu, kad ES reikia aplinkos politikos. Pati programa paskatino ir tam tikrus pasiūlymus iš EK pusės. Antai 1974 m. gruodį EK priminė valstybėms narėms jų įsipareigojimus dėl konkrečių tarptautinių susitarimų.¹¹¹ Viešas nepasitenkinimas dėl kasmetinių migruojančių paukščių žudymų Pietų Europoje ir Šiaurės Afrikoje taip pat turėjo nemažai įtakos (pvz., Vokietijos ir Nyderlandų piliečiai pradėjo plačią kampaniją prieš tai, kuri buvo nukreipta į EK ir EP). 1974 m. interesų grupė „Saugokime migruojančius paukščius“ įteikė peticiją EP, kas savo ruožtu paskatino atitinkamos rezoliucijos atsiradimą. Dar daugiau EK prisidėjo prie Paukščių direktyvos atsiradimo konsultuodamasi bei vykdydama eilę mokslinių studijų su nacionaliniais gamtos išsaugojimo ekspertais.¹¹²

Tiksli Arealų direktyvos atsiradimo kilmė yra diskutuotina: kai kurie autoriai teigia, kad jos pamatai buvo padėti Trečiosios programos metu, kiti – kad Ketvirtosios programos metu. Šios direktyvos atsiradime taip pat dalyvavo tie patys veikėjai, kaip ir Paukščių direktyvos atveju: dalis EP narių bei aplinkosaugos grupių pareigūnų; viešoji nuomonė taip pat buvo mobilizuota (prisiminkime 1989 m. EP rinkimus ir Žaliųjų partijos balsų skaičių). Visa tai

¹⁰⁹ Fairbrass J., Jordan A. The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection//Kn. Christiansen T., Piattoni S. (red.), *Informal Governance in the European Union*. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003. P.96–98.

¹¹⁰ Ten pat. P. 98.

¹¹¹ Jordan A. Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes // Kn. Jordan A. (red.), *Environmental Policy in the European Union*. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P.5.

¹¹² Fairbrass J., Jordan A. The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection//Kn. Christiansen T., Piattoni S. (red.), *Informal Governance in the European Union*. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003. P.100.

sustiprino aplinkosaugos grupių, tokių, kaip Karališkos paukščių apsaugos draugijos (RSPB), vaidmenį, kuri sugebėjo įtikinti visuomenę rašyti atsišaukimus politikos formuotojams.¹¹³

Verta paminėti, kad kai buvo svarstoma Arealų direktyva (9 dešimtmečio pabaiga) ES aplinkos politikos procesas labai pasikeitė. Aplinkos politika tapo vienu iš pagrindinių politinių klausimų, įgavusių teisinį pagrindą 1987 m. priimtame SEA. Aplinkosaugos interesų grupės savo ruožtu tapo stipriomis organizacijomis, rengiančiomis plačias kampanijas bei galinčiomis išnaudoti ryšius su Aplinkos DG, kas leido joms „prastumti“ ambicingus aplinkos teisės aktų projektus. Keletas aplinkosaugos interesų grupių, dalyvavusių Paukščių direktyvos svarstyme, aiškiai turėjo strateginį pranašumą, kai buvo svarstoma Arealų direktyva (t. y., asmeniniai ryšiai, patikimos informacijos teikėjų reputacija, praeities politinė parama EK ir EP biologinės įvairovės programoje). 10 dešimtmečio pradžioje kelios gamtos išsaugojimo grupės, tokios, kaip Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF), atidarė savo europinius biurus Briuselyje, o kitos interesų grupės, kurios neturėjo pakankamai išteklių, ėmė veikti per tarptautines ar europines grupių asociacijas, tam, kad išnaudotų atsiveriančias ES politines galimybes.

4.2. „Paukščių“ ir „Arealų“ direktyvų svarstymas bei formulavimas: derybos

Paukščių direktyvos projektas buvo pasiūlytas 1976 m. gruodį, bet galutinai nebuvo priimtas iki 1979 m. balandžio mėn. Toks 18 mėnesių delsimas didžiąja dalimi buvo sukeltas pasipriešinimo iš tų valstybių narių, kuriose stiprias pozicijas turėjo medžioklės gerbėjų lobistai (Italija, Prancūzija) ir kurie vilkino direktyvos priėmimą dėl to, kad ir toliau norėjo, kad būtų leista medžioti tam tikras paukščių rūšis. Jungtinėje Karalystėje – priešingai, Aplinkos Departamentas pritarė šiam projektui, nes manė, kad tai nepakenks egzistuojančiai nacionalinei politikai ir praktikai. Antai Haigh pažymi, kad Jungtinė Karalystė turėjo vieną pažangiausių paukščių apsaugos teisinę bazę visoje Europoje dar prieš priimant direktyvą. Viešojo nuomonė, netgi kaimo vietovėse, tradiciškai pasisakė už paukščių apsaugą.¹¹⁴ Dešimtmečiu vėliau, 1988 m. rugsėjį EK pateikė Arealų direktyvos projektą ir iki kol ji buvo galutinai priimta praėjo trys metai. Formalus politinis pritarimas jos tekstui įvyko 1992 m. birželio 5 d. Žemės ūkio Ministrų Taryboje. Vykstant svarstymams kai kurios valstybės norėjo sumažinti aplinkosaugos galimybes, kurias suteikė ETT išaiškindamas kai kurias Paukščių direktyvos nuostatas (ETT išaiškinimai atvedė prie tokios biologinės įvairovės politikos, kuri leido ES kištis ir reikalauti iš valstybių narių daugiau, nei šios pačios to būtų norėjusios). Šiuo atveju Jungtinės Karalystės vyriausybė

¹¹³ Ten pat. P. 101,

¹¹⁴ Fairbrass J., Jordan A. The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection//Kn. Christiansen T., Piattoni S. (red.), Informal Governance in the European Union. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003. P.103.

iškilo kaip viena didžiausių direktyvos oponentų. Tai, beje, nemaža dalimi buvo susiję su finansinės pagalbos nuostatomis, kuriomis buvo verčiama padėti „turtingą gamtą“ turinčioms, bet „ekonomiškai silpnoms“ valstybėms, ypač Ispanijai.¹¹⁵

Aplinkosauginės grupės taip pat suvaidino nemenką vaidmenį šiame politinio proceso etape – jos kažkoku būdu sugebėjo pasiekti savo dalyvavimo Komisijoje: vienas iš NVO pareigūnų buvo komandiruotas į Aplinkos DG šešių mėnesių laikotarpiui 9 dešimtmečio pradžioje, tuo metu, kai sprendėsi Arealų direktyvos likimas. Tas pats asmuo buvo EK darbo grupės dėl Arealų direktyvos narys ir buvo pakankamai svarbus ir įtakingas vykstant diskusijoms. Buvo kalbama, kad be aplinkosauginių grupių spaudimo EK greičiausiai nebūtų svarsčiusi Arealų direktyvos, be to, pripažįstama, kad nemažą įtaką turėjo ir kai kurie palankiai nusiteikę ir entuziastingi EP nariai.¹¹⁶

4.3. „Paukščių“ ir „Arealų“ direktyvų įgyvendinimas

Beveik po dešimtmečio (1988 m.) kai buvo priimta Paukščių direktyva, EP Aplinkos komitetas savo ataskaitoje informavo, kad jos įgyvendinimas yra neefektyvus daugelyje ES valstybių, ypač Pietinėje Europoje ir Belgijoje. Nesugebėjimas tinkamai įgyvendinti direktyvą privedė prie teisinių procesų tiek nacionaliniuose, tiek ES lygmens teismuose. Kaip taisyklė, šie atvejai rėmėsi 3 pagrindiniais klausimais: valstybių narių nesugebėjimas paskirti reikiamą skaičių saugotinių vietų, procedūrų nesilaikymas bei atitikimo tarp valstybių narių teisės ir direktyvos nebuvimas. 1983 m. EK pradėjo pažeidimo procedūras prieš visas ES valstybes, kurios nevisiškai įgyvendino Paukščių direktyvą. Kai kuriais atvejais šios procedūros buvo pradėtos dėl informacijos, gautos iš aplinkosauginių grupių. Galiausiai, ETT sprendimai 10 dešimtmetyje, kilę iš šių bylų, prisidėjo prie griežčiau ekologiškai orientuotos biologinės įvairovės politikos, nei kad norėjo ar tikėjosi ES valstybės narės.¹¹⁷

Kalbant apie netinkamą Arealų direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę, mažiausiai 5 valstybėse narėse kilo teisiniai bylinėjimai (įskaitant Austriją, Belgiją, Airiją, Ispaniją ir Jungtinę Karalystę). Taip pat buvo pastebimas ženklus vėlavimas ataskaitų dėl saugotinių vietų pateikimo visose narėse, dėl ko 1998 m. Komisija ėmėsi teisinių veiksmų prieš devynias valstybes nars už neatitikimą Arealų direktyvai. Svarbus buvo ir aplinkosaugininkų poveikis, kurie nuolat primindavo EK apie prastą direktyvų įgyvendinimą, kas galiausiai lėmė, jog EK nusprendė uždėti baudas ir išsiuntinėti laiškus valstybėms narėms su grasinimais, kad jei šios

¹¹⁵ Ten pat. P. 104.

¹¹⁶ Ten pat. P. 106.

¹¹⁷ Ten pat. P. 106–107.

adekvačiai nevykdys biologinės įvairovės teisės aktų, ateityje gali negauti regioninių ar struktūrinių fondų paramos (tai dar vienas pavyzdys, kaip ekologinės problemos buvo siejamos su platesniais klausimais).¹¹⁸

Apibendrinant galima pasakyti, kad žvelgiant į atskiras politinio proceso fazes (tiek Paukščių, tiek Arealų direktyvos) matyti aiškus kelių politinio proceso veikėjų įsitraukimas. Tai buvo procesas, kurio metu nacionalinės aplinkosaugos interesų grupės užmezgė tiesioginius kontaktus su ES politikos formuotojais ir Briuselyje įsisteigusiomis aplinkosaugos grupėmis.

4.4. Atvejo studijos apibendrinimas

Iš atvejo studijos matyti, kad aplinkosauginės interesų grupės matė savo santykius su EK ir EP kaip ilgalaikę investiciją. Šie santykiai tarp aplinkosaugininkų ir ES politikos formuotojų išsivystė pamažu, kai galiausiai imta pasitikėti vieni kitų politiniais „instinktais“. Kaip parodė praktika, bendra savybė, būdinga abiem direktyvoms, jei kalbėtume apie politinio proceso ciklą, yra ta, kad ir EK ir EP reikėjo ekspertinių žinių bei politinės paramos iš aplinkosaugos interesų grupių, kad galėtų atsispirti opozicinėms lobistų grupėms bei kai kurioms valstybėms narėms su senomis medžioklės tradicijomis. Pastebėta, kad didžiausias pasipriešinimas Arealų direktyvai kilo iš medžiotojų asociacijų, ginklų klubų bei miško pramonės. Jiems neypatingai sekėsi paveikti EK ar EP, bet daug sėkmingiau jie tai darė per Ministrų Tarybą (nacionalines vyriausybes). Vienas iš Jungtinės Karalystės vyriausybės atstovų, dalyvavęs svarstant arealų direktyvą teigė pastebėjęs, jog pastarosios interesų grupės jautėsi ignoruojamos direktyvos svarstymo metu ir kad su jais nebuvo konsultuojamasi. Tačiau miškų pramonė, jo teigimu, „atsibudo“ tik po keleto metų, kai suprato, kad direktyva paveiks ir juos (miškų plotai paskelbti saugotomis vietomis, o tai buvo komercinis nuostolis) ir kai politinio proceso jau buvo neįmanoma sugrąžinti atgal.¹¹⁹

Informacija ir politinė parama buvo svarbios ES institucijoms viso politinio ciklo metu, bet ypatingai svarstymo ir įgyvendinimo fazėje. Pvz., Prancūzijoje labai aktyviai veikė medžiotojų ir žemės ūkio lobistai ir tai buvo viena iš prasto direktyvos įgyvendinimo priežasčių, be to, šios grupės vaidino nemažą vaidmenį svarstant ir priimant Paukščių direktyvą. Jos iš dalies buvo atsakingos ir už vėlavimą priimant šią direktyvą. Tačiau šios grupės nesugebėjo sutrukdyti Prancūzijos vyriausybei svarstyti Arealų direktyvą netgi Prancūzijos pirmininkavimo laikotarpiu, kai buvo svarstoma Arealų direktyva, kadangi aplinkosauginiai interesai buvo stipresni.

¹¹⁸ Ten pat. P. 108.

¹¹⁹ Ten pat. P. 108–109.

Komisijos ir Parlamento poreikis informacijai ir ekspertinėms žinioms labai gerai atsispindėjo svarstant Arealų direktyvą. Vienas iš aplinkosaugininkų, dalyvavusių šiame procese, teigia, kad tuometinis Aplinkos komisaras bei aukštas EK Aplinkos DG pareigūnas paprašė Jungtinėje Karalystėje ir Briuselyje įsisteigusią aplinkosaugos grupių ekspertizės ir pagalbos rengiant aktualų direktyvos tekstą. Vadovaujantis RSPB pareigūnas pateikė pasiūlymą dėl direktyvos struktūros (jis, beje, dalyvavo ir rengiant Paukščių direktyvą dešimtmečiu anksčiau). Be to, RSPB padėjo EP aplinkos komiteto pranešėjui, šiam rašant ataskaitą dėl Komisijos pasiūlymo, susijusio su Arealų direktyva.¹²⁰ Taigi, čia galime pastebėti klasikinį pavyzdį, kai aplinkosaugos interesų grupės pasitarnauja kaip informacijos šaltinis arba jei perfrazuotume vieno iš aplinkosaugos aktyvistų žodžius: „mes žinome, kad Komisija naudojami mumis dėl informacijos, kurią mes galime suteikti“. Tokie santykiai, kaip paaiškėjo, buvo naudingi ne tik EK ar EP, bet ir aplinkosaugos grupėms. Šios grupės jau naudojami tais pranašumais, kuriuos suteikia ES instituciniai poreikiai. Vienos iš pirmaujančių Jungtinės Karalystės aplinkosaugos grupių, RSPB teigimu, jie atliko kruopštų politinių procesų monitoringą ir norėtų dirbti su ES politikos formuotojais. Tai, jų nuomone, galėtų tapti atsvara galimoms politinėms blokadoms nacionaliniame lygmenyje. Buvo teigiama, kad grupė siekia veikti visuose lygmenyse: ES, nacionaliniame ir tarptautiniame. Dažnai tokios grupės, kaip RSPB, veiks visuose lygmenyse iš karto tam, kad galėtų maksimizuoti savo galimybes bei bandymus įtakoti politiką. ES biologinės įvairovės politikos bei šių dviejų direktyvų atveju rezultatai parodė, kad tokia strategija buvo efektyvi. Sekantis komentaras parodo, ką apie santykius su ES politikos formuotojais mano aplinkosaugininkai ir koks svarbus yra Komisijos vaidmuo (ypač įgyvendinimo fazėje): „mes labai dažnai galvojame, kai pateikiame Europai skundą apie pažeidimus saugant konkrečią saugotiną teritoriją ar teisės aktų perkėlimą ir norime, kad Komisija spaustų [vyriausybę].“¹²¹ Šis pasisakymas tik dar kartą įrodo politinės paramos svarbą Komisijai iš aplinkosaugos grupių, kaip sverto valstybių narių opozicijai, ir informacijos svarbą ES politikos formuotojams. Kitas aplinkosaugininkas teigia, kad RSPB personalas norėtų lankyti EP Aplinkos komiteto posėdžius kaip stebėtojas, vien tam, kad stebėtų EP narių politines pažiūras. RSPB įspėtų šio komiteto pranešėją, jeigu matytų potencialias grėsmes Arealų direktyvai ir padėtų jam pateikti „tinkamos formos“ ataskaitą. Toks susitarimas rodo, kad aljansas tarp aplinkosaugos grupių ir EP narių yra grįstas pasitikėjimu ir artumu.¹²² Tiesa, reikia pripažinti, kad santykiai tarp aplinkosauginių grupių ir ES politikos formuotojų yra kompleksiški: t. y., aplinkosaugininkai nepalaikys ES

¹²⁰ Ten pat. P. 105.

¹²¹ Ten pat. P. 106.

¹²² Ten pat. P. 109.

institucijų esant bet kokioms aplinkybėms. Kartais tarp jų kyla ir konfliktų. WWF tekdavo būti ir lobistu, ir ieškovu Komisijos atžvilgiu (Airijos saugotinos teritorijos atvejis).

Iš šios atvejo studijos matyti, kad labai svarbu yra ir kiekvienas politinio proceso etapas. Pagal juos gali keistis ir santykiai. Kaip pastebėjo viena iš aplinkosaugininkų, prisidėjusių prie Arealų direktyvos rengimo, visas politinis procesas buvo grįstas sėkmėmis ir nesėkmėmis, priklausomai nuo etapo: „buvo labai svarbu įsijungti į procesą nuo pat pradžių, kadangi direktyvą labai sunku atšaukti. DG XI buvo pagrindinis taikinyš. Kai tik buvo susitarta dėl Arealų direktyvos, pagrindinis dėmesys buvo koncentruojamas į nacionalinį lygmenį dėl teisės akto perkėlimo ir įgyvendinimo“.¹²³

Kita reikalo pusė yra ta, kad biologinės įvairovės politikos klausimai yra labai techninio pobūdžio ir reikalauja ekspertų dalyvavimo (t. y., tų, kurie turi mokslinį išsilavinimą – nuo ornitologų iki jūros biologų). Tie, kas neturi ekspertinių žinių, greičiausiai negalės dalyvauti politiniame procese. Ekspertinių žinių turėjimas ir aplinkosauginių grupių vaidmuo išryškėja, kai matome, kad Komisijos personalas dažnai neturi detalios, pakankamai naujos informacijos bei mokslinių žinių tose srityse, kurios iš esmės yra techninio pobūdžio.¹²⁴ Šis personalas dėl didelių apkrovų, laiko stokos ir biurokratinio aparato ypatybių greičiausiai ir neigis šių techninių žinių. Panašiai yra ir su EP, kuris entuziastingai palaiko aplinkosaugines kampanijas, bet dažniausiai nėra tos srities žinovas. Taigi, dėl to abiem institucijoms reikalinga techninė pagalba. Nepanašu į tai, kad EK pasikliautų tik nacionalinių vyriausybių pareigūnų duomenimis, nes tai pastatytų Komisiją į prastesnę padėtį. Gal netgi svarbiau nei informacijos poreikis yra politinės paramos poreikis. Tai buvo gyvybiškai svarbu ES biologinės įvairovės politikos atveju, kadangi politikos formuotojai EK ir EP, vystydamos šią politiką, susidūrė su aršiu valstybių narių ir oponuojančių interesų grupių pasipriešinimu. Tai savo ruožtu sustiprino Komisijos pozicijas nacionalinių vyriausybių atžvilgiu. Politika nacionaliniame lygmenyje taip pat leido atsirasti aplinkosaugininkų įtakai: jų ignoravimas nacionalinėje politikos arenoje ir priešišku interesų grupių dominavimas sudarė puikias sąlygas užmegzti tiesioginius kontaktus su ES politikos formuotojais, kuriems jos svarbios ir dar dėl vienos priežasties: perėjus į įgyvendinimo etapą ypač svarbu Komisijai gauti informaciją apie tai, ar tinkamai įgyvendinamos direktyvos, kurios pagrindu dažnai pradedami teisiniai veiksmai prieš valstybes nares, netinkamai įgyvendinančias direktyvas. Visi pagrindiniai biologinės įvairovės politikos formavimo proceso etapai turi labai ribotą veikėjų skaičių. Politikos formulavimas, priėmimas ir įgyvendinimas didžiąja dalimi yra Komisijos, EP, valstybių narių ir aplinkosaugos grupių rankose. Grupės, kurios turėjo

¹²³ Ten pat. P. 110.

¹²⁴ Mazey S., Richardson J. Environmental Groups and the EC// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002. P. 152

pakankamai ekspertinių žinių, galėjo dalyvauti šiame procese privilegijuotųjų teisėmis, kitos, jų neturinčios, buvo iš jo pašalintos.

Galiausiai iš atvejo studijos analizės matome, kad pačios aplinkosaugos interesų grupės siekia selektyvių kontaktų. Apklausus respondentus iš keleto aplinkosaugos interesų grupių matyti, kad jos pirmiausiai siekė paveikti EK, ypač Aplinkos DG ir ypač tuos departamentus, kuriuose jau yra užmegzti tam tikri ryšiai. Viena iš Briuselyje įsisteigusių aplinkosaugos grupių pripažino, kad ji labiausiai siekia dirbti su Komisija ir šiek tiek mažiau su EP. Anot jų, Komisijoje jie turi „draugų“ su kuriais gali atvirai ir neformaliai diskutuoti. Pagrindiniai poveikio objektai yra Aplinkos DG, Regioninės politikos ir Žemės ūkio DG. Kai kurios aplinkosaugos grupės turi tokius pat stiprius ryšius ir su EP. Antai RSPB ir WWF-UK linksta koncentruotis ties britų parlamentarais, kurie yra palankiai nusiteikę aplinkosaugos atžvilgiu, tačiau nemažiau svarbu ir partinė parlamentarų priklausomybė (pvz., socialistai bei žalieji daug palankiau žiūri į aplinkosaugos problemas nei kitos partijos).¹²⁵

Galiausiai atvejo studija tik dar kartą pademonstravo, kad geriausiai aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį ES vykstančiuose politiniuose procesuose (bei atskiruose jų etapuose) galima paaiškinti remiantis daugialygio valdymo logika – aiškiai matome, kad valstybės tikrai nebuvo pagrindinės veikėjos, priimančios šias direktyvas. Didžiausią vaidmenį jas priimančios suvaidino pačios interesų grupės bei ES institucijos – direktyvų priėmimui nesutrukdė netgi atskirų valstybių narių vyriausybės aršus pasipriešinimas.

¹²⁵ Fairbrass J., Jordan A. The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection//Kn. Christiansen T., Piattoni S. (red.), *Informal Governance in the European Union*. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003. P.103.

IŠVADOS

Prieš daugiau nei 50 metų, kai buvo pasirašytos sutartys, sukūrusios ES, nė vienoje iš jų nebuvo minimi specifiniai straipsniai, susiję su aplinkosauga. Keletas nuostatų buvo tiesiogiai susiję su žmogaus sveikata ir darbo sauga, bet jie vargu ar buvo susiję su aplinkos politika. Vis tik formalios aplinkosaugos teisinės bazės nebuvimas neužkirto kelio aplinkos politikos atsiradimui bei jos apimčių didėjimui, kadangi per penkis dešimtmečius aplinkos politika tapo viena iš ES dinamiškiausių, didžiausių ir brandžiausių kompetencijos sričių. Iš dalies tai yra ir aplinkosaugos interesų grupių nuopelnas. Jų atsiradimas, egzistavimas, dalyvavimas formuojant ES aplinkos politiką nemaža dalimi prisidėjo prie tokios ES aplinkos politikos, kokią mes ją turime dabar, todėl šių grupių bei jų vaidmens analizė yra būtina, norint susidaryti išsamų vaizdą apie tai, kaip vystėsi aplinkos politika, kaip buvo priimami svarbiausieji aplinkosauginiai sprendimai, atvedę prie dabartinių aplinkosaugos lygių.

Tiesa, reikia pabrėžti, kad aplinkosaugos interesų grupių vaidmens ES politiniame procese tyrimas – iki šiol mažai nagrinėtas reiškinys. Tai ir paskatino šio darbo atsiradimą. Akivaizdžiai matyti, kad kiti darbai aplinkosaugos interesų grupių, veikiančių ES lygmenyje, tematika koncentruojasi ties atskiromis temomis, tokiomis kaip ES lygmens kolektyvinio veiksmo problemos, institucijų įtaka interesų grupių veiklai arba tik fragmentiškai apžvelgia šių grupių veiklą atskiruose politinio proceso etapuose. Dėl to ganėtinai sunku susidaryti bendrą supratimą apie esamą aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį ES politiniame procese ir šį vaidmenį sąlygojančius veiksnius. Galima teigti, kad šis darbas buvo bandymas apibendrinti įvairių autorių, tyrinėjančių ES aplinkosaugos interesų grupių reiškinį, išvalgas ir bent iš dalies užpildyti šią spragą. Kadangi niekas iki šiol nėra detaliau bandęs aiškinti aplinkosaugos interesų grupių vaidmens ES politiniame procese, galima teigti, kad šis darbas yra pakankami aktualus ir naujoviškas – jis siūlo platesnį ir išsamesnį požiūrį į ES aplinkosaugos interesų grupes, bandant pažvelgti į jas kitu kampu bei išryškinant tam tikrus jų veiklos dėsningumus. Kokias gi bendras išvalgas bei išvadas apie aplinkosaugos interesų grupes bei jų vaidmenį formuojant ES aplinkos politiką galima pateikti atlikus teorinę, istorinę, analitinę bei praktinę analizę?

1. Atlikus teorinę analizę, matyti, kad geriausiai minėtųjų interesų grupių veiklos dinamiką ES lygmeniu paaiškina daugialygio valdymo, o ne liberalaus tarpvyriausybės teorija. Sulyginus šias teorijas bei išanalizavus jų poziciją kelių pasirinktų kategorijų (susijusių su interesų grupių veikla) atžvilgiu, matome, kad tinkamesnė interesų grupių tyrimams yra daugialygio valdymo teorija. Ji, skirtingai nei liberalusis tarpvyriausybės kumas, pripažįsta, kad integracija gali vykti viršvalstybiniame lygmenyje, kuriame valstybės nėra vieninteliai

dominuojantys veikėjai – ne mažiau svarbūs veikėjai yra ES institucijos bei ES interesų grupės, veikiančios viršvalstybiniame lygmenyje. Taigi, iš čia darytina išvada, kad apie ES politinį procesą su visais svarbiausiais jo veikėjais, galima kalbėti tik iš daugialygio valdymo teorijos pozicijų (liberalusis tarpvyriausybės šūkis geriausiai atveju kalba tik apie tokį procesą, kuriame dominuoja valstybės bei iš dalies nacionalinės (bet ne ES lygmens) interesų grupės, o viršvalstybinės institucijos tėra tik valstybių įrankis, rėmai, kuriuose vyksta tarpvyriausybines derybos, taigi, pačių institucijų vaidmuo yra santykinai nereikšmingas). Todėl norint mūsų darbe toliau tyrinėti aplinkosaugos grupių vaidmenį ES politikos formavime tikslingiau buvo remtis daugialygio valdymo teorijos išvalgomis.

2. Atlikta istorinė aplinkos politikos analizė parodė, kaip istoriškai keitėsi ES aplinkos politika, kaip ji įgijo lygiavertį teisinį statusą lyginant ją su kitomis ES politikomis, o taip pat kaip tai atsiliepė aplinkosaugos interesų grupių atsiradimui ir jų veiklai. Ši analizė leidžia padaryti išvadą, kad kartu su šios politikos vystymusi bei stiprėjimu išaugo ir pačių aplinkosaugos interesų grupių skaičius, jų vaidmuo bei reikšmė – joms atsirado daugiau galimybių dalyvauti formuojant ES aplinkos politiką bei įtakoti kitus svarbiausius ES politinio proceso veikėjus – valstybes nares bei ES institucijas, pastariesiems priimant svarbius aplinkosauginius sprendimus. Tai, kad sprendimų, susijusių su aplinkosauga, priėmimo centras po svarbiausių ES sutarčių priėmimo persikėlė iš valstybių narių į ES lygmenį tik patvirtina šį teiginį ir interesų grupių svarbą.

3. Pasitelkus analitinę perspektyvą buvo pabandyta parodyti, kodėl aplinkosaugos interesų grupės įgijo tokią įtaką formuojant ES aplinkosaugos politiką, o taip pat nustatyti, koks yra jų vaidmuo kiekviename ES politinio proceso etape. Atlikus išsamų tyrimą galima tvirtinti, kad aplinkosaugos interesų grupių vaidmuo ES politiniuose procesuose nuolat didėjo nuo pat ES susikūrimo. Šį jų vaidmens didėjimą nulėmė įvairūs istoriniai, kultūriniai, demografiniai, ekonominiai, socialiniai ir vertybiniai faktoriai, jau nekalbant apie tai, kad susikūrė unikali ir nepaprastai atvira interesų grupių veiklai ES politinė sistema, suteikusi aplinkosaugininkams ypatingai palankias sąlygas ir galimybes prisidėti prie ES aplinkos politikos formavimo. Kalbant apie jų santykius su kitais politinio proceso veikėjais, matome, kad labiausiai aplinkosaugos grupių įtakos (lyginant su kitais veikėjais) išaugimą sąlygojo tokios kategorijos, kaip jų turimos techninės žinios bei informacija, konkurencija tarp kitų politinio proceso veikėjų (ES institucijų bei valstybių narių), o taip pat kitų ES politinio proceso veikėjų siekis padaryti patį procesą labiau nuspėjamą ir demokratiškesnį. Apžvelgus aplinkosaugos interesų santykius su kitais ES politinio proceso veikėjais viso politinio proceso ciklo metu matyti, kad šios grupės turi ribotas galimybes įtakoti politinį ciklą nuo pat pradžios iki pat pabaigos. Todėl didžiausias vaidmuo joms tenka politinės darbotvarkės nustatymo etape, kuriame grupės labiausiai stengiasi paveikti

ES Komisiją (jai priklauso kompetencija nustatant aplinkosaugos politikos darbotvarkę bei teisės aktų projektų iniciatyva, kuo aplinkosaugininkai aktyviai naudojami). Kiek mažesnę vaidmenį šios grupės vaidina politikos formulavimo ir svarstymo etape. Nors šiame etape didžiausias aplinkosaugininkų sąjungininkas yra ES Parlamentas, tačiau jis nėra vienintelis politikos formulavimo bei svarstymo etapo dalyvis. Dėl šios priežasties aplinkosaugos grupėms (skirtingai nei verslo grupėms) neretai nepakanka išteklių tam, kad jos būtų tinkamai atstovaujamos šiame etape bei tam, kad būtų efektyviai įsitraukta į bendra(darbia)vimą su kitais etapo veikėjais. Tiesa, tikėtina, kad šiame etape aplinkosaugos grupių vaidmuo augs dėl augančių Parlamento galių bei dėl pamažu besiformuojančios kompromiso kultūros tarp politinio proceso veikėjų. Santykinai mažiausią vaidmenį aplinkosaugos interesų grupės vaidina paskutiniame – sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo – etape, ką nulemia kitų svarbiausių šio etapo veikėjų – valstybių narių bei ETT – veiklos specifika bei prigimtis bei sunkumai revizuojant ankstesniuose politinio proceso etapuose suderėtus rezultatus.

4. Pagrindžiant ankstesniuose darbo skyriuose išsakytus teiginius, buvo pabandyta atlikti praktinį dviejų aplinkos direktyvų atsiradimo, priėmimo ir įgyvendinimo tyrimą. Atlikus tyrimą, buvo konkrečiais pavyzdžiais parodyta, kad daugeliu atvejų šių direktyvų atsiradimas iš esmės atitinka analitinėje dalyje pavaizduotą ES aplinkos politikos formavimo modelį ir aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį. Šie praktiniai pavyzdžiai taip pat patvirtino daugialygio valdymo teorijos logiką, kai kalbame apie ES aplinkos politikos procesą bei pačios aplinkos politikos integravimą į ES teisinę bei politinę struktūrą.

Iš pateiktų išvalgų galima daryti vieną bendrą išvadą, kad tyrimo pradžioje išsikelta hipotezė visiškai pasitvirtino, t.y., interesų grupių gebėjimas įtakoti aplinkos politikos formavimą mažėja kiekviename tolesniame politinio proceso etape.

REKOMENDACIJOS

Remiantis padarytomis išvadomis, galima pateikti tam tikras bendras rekomendacijas aplinkosaugos interesų grupėms, besirengiančioms ginti savo interesus.

Pateikdami rekomendacijas, bandysime pažvelgti į jas iš praktinio, šiuo metu vis dar aktualaus, Lietuvos pavyzdžio – Kazokiškių sąvartyno problemos – ir nustatyti, ką reikėjo padaryti suinteresuotoms interesų grupėms, norint pasiekti savo tikslų, ir kas buvo daroma ne taip.

Bendra rekomendacija visoms aplinkosaugos interesų grupėms – stengtis susikurti europinę lobizmo strategiją ir iškelti savo problemas į europinį lygmenį. Kazokiškių sąvartyno atveju matome, kad vietos bendruomenė, kurią su tam tikromis išlygomis taip pat galima pavadinti interesų grupe, tokios strategijos neturėjo bei savo problemas neiškėlė į viršnacionalinį ES lygmenį. Kalta, be abejo, pati visų Lietuvos aplinkosaugos interesų grupių (tokių, kaip Lietuvos žaliųjų judėjimas) situacija bei išteklių neturėjimas. Matome, kad Lietuvos aplinkosaugininkai yra daug silpniau susiorganizavę, nei verslo grupės (imkim kad ir tą pačią Lietuvos pramonininkų konfederaciją). Jų pareiškimai dažniausiai būna tik deklaratyvaus pobūdžio, o Lietuvos Respublikos Vyriausybė į juos praktiškai nekreipia dėmesio. Į europinį lygmenį jos taip pat nebando išėiti (o jei ir bando, tai labai pasyviai), nors nacionalinė administracija jas ir ignoruoja. Kitaip tariant, šios grupės vis dar nesuvokia, kad Lietuvai tapus ES nare, atsivėrė milžiniškos galimybės apginti savo interesus europiniame lygmenyje. Čia galime prisiminti Lenkijos Rospudos slėnio problemą, kuri lenkų aplinkosaugininkų (suvokusių ES reikšmę) buvo laiku paviešinta ES lygmeniu ir privertė šios valstybės vyriausybę pakeisti savo sprendimus. Galima būtų kaltinti ir išteklių neturėjimą (konsultantus ar lobistų samdymui, Briuselio atstovybės steigimui, mokesčio narystei europinėje aplinkosaugos asociacijoje apmokėjimui, bylinėjimuisi ETT ir pan.), tačiau nereikia pamiršti, kad varomoji aplinkosaugininkų jėga yra jų entuziazmas ir vienybė. Racionalių, techninių argumentų pateikimas taip pat galėjo nemažai padėti ginant savo interesus. Remiantis Lenkijos analogija, buvo bandoma apeliuoti į šalia esančios UNESCO saugotinos teritorijos statusą, deja, šio argumento nepakako. Ginant savo interesus, nepaprastai svarbu yra rasti sąjungininkų tarp kitų politinio proceso veikėjų. Kadangi į europinį lygmenį Kazokiškių sąvartyno problema nebuvo iškelta, Kazokiškių bendruomenė negalėjo remtis ES institucijų ir interesų grupių parama. Daugiausia, ką sugebėjo padaryti Kazokiškių bendruomenė, tai įgyti sąjungininku Lietuvos Respublikos Prezidentą (buvusį aplinkosaugininką), tačiau pastarajam turint tik labai ribotus svertus įtakojant politinius procesus aplinkos srityje, šie bandymai buvo pasmerkti nesėkmei. Nebuvo išnaudotos ir kitos veikimo galimybės (pvz., per Lietuvai atstovaujančius

europarlamentarus ar per Europos Komisijos atstovybės Lietuvoje atstovus). Dar viena rekomendacija aplinkosaugos grupėms – stebėti nacionalinės politinės darbotvarkės sudarymą bei stengtis įsijungti į politikos formavimo procesą pačioje jo pradžioje (tinka ne tik ES, bet ir nacionalinio politikos formavimo proceso atveju). Kaip matome iš anksčiau atlikto tyrimo, didžiausios galimybės aplinkosaugininkams paveikti priimamus sprendimus yra pačioje pradinėje stadijoje, t.y., nustatant darbotvarkę. Akivaizdu, kad Kazokiškių sąvartyno atveju suinteresuotos grupės pavėlavo įsijungti į procesą nuo pat darbotvarkės sudarymo. Kai buvo susiimta, projektas jau buvo galutinėje svarstymo stadijoje ir Vyriausybė neketino atsisakyti jo įgyvendinimo (buvo įdėta pernelyg daug pastangų bei resursų rengiant šį projektą, kad galutinėje stadijoje jo būtų atsisakyta). Tiesa, verta pažymėti, kad jau pats problemos iškėlimas į viešumą sukėlė Vyriausybei nemažų nepatogumų, kas dar kartą įrodo, kad grupei visada geriau yra aktyviai veikti, o ne pasyviai stebėti šalia vykstančius procesus.

Galiausiai, paskutinioji rekomendacija visoms aplinkosaugos interesų grupėms – netgi jei sprendimas jau ir yra priimtas, nenuleisti rankų ir stebėti, ar tinkamai jis yra įgyvendinamas. Šiuo atveju Kazokiškių bendruomenei ir Lietuvos aplinkosaugininkams visuomet išlieka galimybės kreiptis į teismines institucijas, tokias kaip ETT, tuo atveju, jei netinkamai įgyvendinant šį projektą bus pažeidžiami ES aplinkos teisės aktai. Tik atsižvelgę į visas aukščiau paminėtas rekomendacijas, Lietuvos aplinkosaugininkai galės efektyviai ginti savo interesus bei tokiu būdu eventualiai minimizuoti žalą, daromą Lietuvos gamtai.

SUTRUMPINIMŲ SĄRAŠAS

| | | |
|------|---|---|
| CNE | – | Europos klimato tinklas (Climate Network Europe) |
| DG | – | Generalinis Direktoratas (Directorate General) |
| FOEE | – | Planetos draugai, Europos padalinys (Friends of Earth Europe) |
| EEB | – | Europos Aplinkos Biuras (European Environmental Bureau) |
| EK | – | Europos Komisija |
| EP | – | Europos Parlamentas |
| ES | – | Europos Sąjunga |
| ETT | – | Europos Teisingumo Teismas |
| ET | – | Europos Taryba |
| NVO | – | Nevyriausybė organizacija |
| RSPB | – | Karališkoji paukščių apsaugos draugija (Royal Society for Protection of Birds) |
| SEA | – | Suvestinis Europos aktas (Single European Act) |
| T&A | – | Europos transporto ir aplinkos federacija (European Federation for Transport environment) |
| WWF | – | Pasaulinis fondas gamtai išsaugoti (World Wide Fund for nature) |

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

1. Baldwin R, Widgren M. Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard? – Turku, 2003// <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=ESDP&fileid=9E9FDC80-A320-7B69-CA69-CABEFE30B1F7&lng=en>; prisijungimo laikas: 2007-01-12.
2. Bouwen P. A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers. – Koln, 2002// http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-7.pdf; prisijungimo laikas: 2006-12-01.
3. Brandt U., Svendsen G. The Political Economy of Climate Change Policy in the EU: Auction and Grandfathering. – Esbjerg, 2003// <http://www.sam.sdu.dk/ime/PDF/brandt51.pdf>; prisijungimo laikas 2006-12-02.
4. Christiansen T. Reconstruction European space: from territorial politics to multilevel governance// Kn. Jorgensen K.E. (red.) Reflective approaches to European governance. – Basingstoke: Macmillan, 1997.
5. Coen D. Environmental and Business Lobbying Alliances in Europe Learning from Washington?// http://www.ksg.harvard.edu/cbg/Events/Papers/RPP_3-10-05_Coen.pdf; prisijungimo laikas: 2006-02-11.
6. Collie L. Business Lobbying in the European Community: the Union of Industrial and Employers' Confederations// Kn. Mazey S., Richardson J. (red.), Lobbying in the European Community. – Oxford: Oxford University Press, 1993.
7. Conzelman T. Europeanization of regional development policies? Linking the multi-level governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, 1998// <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-08.
8. Dimitrakopoulos D., Richardson J. Implementing EU public policy// www.nuffield.ox.ac.uk/Politics/Jeremy3.html ; prisijungimo laikas: 2007-07-18.
9. Earnshaw D, Wood J., Warleigh A. The European Parliament as Entrepreneur: New Trends, New Challenges// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002.
10. Eising R. Multilevel governance and business interests in the European Union. – Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 17, No. 2, April 2004.
11. Fairbrass J., Jordan A. The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection//Kn. Christiansen T., Piattoni S. (red.), Informal Governance in the European Union. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

12. Fairbrass J. The Europeanization of Interest Representation: a Strategic Decision-Making Analysis of UK Business and Environmental Interests. – Sheffield, 2002// aei.pitt.edu/1723/02/Fairbrass.doc; prisijungimo laikas: 2006-12-02.
13. Fairbrass J., Jordan A. EU environmental governance: uncomplicated and predictable policy making?//http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/edm/edm_2002_03.pdf; prisijungimo laikas: 2007-02-15.
14. Greenwood J. Representing Interests in the European Union. – London: Macmillan Press, 1997.
15. Greenwood J. Advocacy, Influence and Persuasion: Has it All Been Overdone?// Kn. Warleigh A., Fairbrass J (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002.
16. Greenwood J. The world of EU NGOs and Interest representation// <http://www.euractiv.com/en/pa/world-eu-ngos-interest-representation/article-118102>; prisijungimo laikas: 2006-03-14.
17. Grossman E. Bringing politics back in: rethinking the role of economic interest groups in European integration. – 2003// http://aei.pitt.edu/6495/01/001520_1.PDF; prisijungimo laikas: 2006-10-11.
18. Hildebrand P. The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime? //Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002.
19. Hilson C. New Social Movements: the Role of Legal Opportunity. – Journal of European Public Policy, Vol 9, 2002.
20. Hooghe L., Marks G. Types of multilevel governance. – European integration online papers (EioP) 2001, Vol.5, No. 11.// <http://eiop.or.at/eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-29.
21. Jordan A. Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes // Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002.
22. Jordan A. Step Change or Stasis? EC Environmental Policy after the Amsterdam Treaty// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002.
23. Jordan A. The implementation of EU Environmental Policy: A Policy Problem without a Political Solution? //Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002.

24. Jordan A. Implementation Failure or Policy Making? How we theorise the implementation of EU legislation// http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/gec/gec_1995_18.pdf; prisijungimo laikas: 2007-01-29.
25. Kohler Koch B., Quittkat C. Intermediation of Interests in the European Union. – Manheim, 1999// <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-9.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-05-03.
26. Komaras J. Rospudos slėnio orchidėjos – galvosūkis ir Lietuvos diplomacijai// www.lrytas.lt; prisijungimo laikas: 2007-03-13.
27. Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. – Luxembourg: European Parliament, 2003// http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf; prisijungimo laikas 2007-02-02.
28. Mazey S., Richardson J. Environmental Groups and the EC// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002.
29. Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy Making: Organizational Logic and Venue Shopping, 2001//<http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/Jeremy4.html>;prisijungimo laikas:2006-12-15.
30. Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy Making: Organizational Logic and Venue Shopping // Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004.
31. Michalowitz I. Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002.
32. Michaelowa A. Impact of interest groups on EU climate policy// <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/abstract/5324/ABSTRACT>; prisijungimo laikas: 2007-06-18.
33. Moravcik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalism approach// Journal of Common Market Studies, Vol. 31., No.4, 2003.
34. Nugent N. European Union. Perspectives and theoretical interpretations. – Dartmouth: Aldershot, 1997.
35. Nugent N. The Government and Politics of the European Union, 5th edition. – Palgrave/MacMillan: Houndsmill, 2003.
36. Peters G. Agenda setting in the European Union// Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004.
37. Pollack M. Representing diffuse interests in EC policy-making// Journal of European Public Policy, 4:4., 1997.
38. Richardson J. Policy making in the EU: interests, ideas, and garbage cans of primeval soup// Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004.

39. Rosamond B. Theories of European Integration 2nd edition. – London: Macmillan 2000.
40. Ruzza C. „Frame Bridging“ and the New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002.
41. Smith M. J. Social movements in Europe: the rise of environmental governance// Kn. Guibernau M. (red), Governing European Diversity. – London: Sage Publications, 2001.
42. Thatcher M. European Regulation// Kn. Richardson J. (red.), European Union: Power and policy-making, 2nd edition. – London and New York: Routledge, 2004.
43. Theodoulou S. Z. How public policy is made?//Kn. Theodoulou S.Z., Cahn M.A. (red.), Public Policy: The Essential Readings. – New Jersey: Prentice Hall, 1995.
44. Varanavičius D. Interesų grupių veikla Europos Sąjungoje: lietuviškojo lobizmo perspektyvos// <http://verslas.banga.lt/lt/leidinys.full/3fc61b9c027a4>; prisijungimo laikas 2007-08-01.
45. Warleigh A., Fairbrass J. The New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence in the European Union// Kn. Warleigh A., Fairbrass J. (red.), Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocacy. – London: Europa Publications, 2002.
46. Weale A. Environmental Rules and Rule-making in the European Union// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002.
47. Wilkinson D. Maastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. - London: Earthscan Publication Limited, 2002.
48. Zito A. Task Expansion: A Theoretical Overview// Kn. Jordan A. (red.), Environmental Policy in the European Union. – London: Earthscan Publication Limited, 2002.

SANTRAUKA

ES APLINKOS POLITIKOS VYSTYMASIS IR INTERESŲ GRUPIŲ VAIDMUO

Raktiniai žodžiai: Europos Sąjunga, politinis procesas, interesų grupės, valstybės narės, ES institucijos, nacionalinis lygmuo, supranacionalinis lygmuo, aplinkos politika, politikos formavimas, darbotvarkės nustatymas, politikos svarstymas ir formulavimas, sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas.

Magistro darbe analizuojama ES aplinkosaugos grupės bei jų vaidmuo ES politinio proceso formavime. Analizės tikslas – atskleisti specifines ES politinio proceso veikėjų (valstybių narių, ES institucijų ir interesų grupių) sąveikos formas bei nustatyti aplinkosaugos interesų grupių vaidmenį kiekviename iš ES aplinkos politikos formavimo etapų. Pats darbas yra padalintas į keturias pagrindines dalis. Pirmoje dalyje analizuojama ES lygmens interesų grupių veiklos teorinė perspektyva – atskleidžiami teoriniai debatai tarp liberaliojo tarpvyriausybėsbiškumo bei daugialygio valdymo teorijų, o taip pat pateikiamas teorinis pagrindas tolimesniam tyrimui. Antroje dalyje apžvelgiama istorinė ES aplinkos politikos perspektyva. Ji apima ES aplinkos politikos bei aplinkosaugos interesų grupių vystymąsi nuo ES susikūrimo 1957-aisiais iki šių dienų, o taip pat bandoma parodyti kaip ES aplinkos politika bei interesų grupės įgijo tokią įtaką bei statusą, kokius turi dabar. Trečioje dalyje aptariama analitinė perspektyva ir bandoma analizuoti kodėl taip atsitiko. Čia bandoma paaiškinti aplinkosaugos interesų grupių fenomeną jas lyginant su ES verslo interesų grupėmis. Kituose šios dalies skyriuose pateikiama aplinkosaugos interesų grupių sąveikos su kitais ES politinio proceso veikėjais analizė. Ketvirtoje dalyje teorinės ir analitinės išvalgos testuojamos pasitelkus praktinę perspektyvą – pateikiama dviejų ES biologinės įvairovės direktyvų – Arealų ir Paukščių – priėmimo atvejo studija (nuo darbotvarkės nustatymo iki priimtų sprendimų įgyvendinimo). Darbo pabaigoje pateikiamos išvados bei rekomendacijos ateičiai. Pagrindinė išvada, patvirtinanti darbo pradžioje išsikelto hipotezė yra ta, kad politiniam procesui judant nuo darbotvarkės sudarymo link sprendimų įgyvendinimo, aplinkosaugos interesų grupių vaidmuo bei įtaka mažėja. Galiausiai, atsižvelgiant į darbo išvalgas bei šiuo metu Lietuvoje aktualią Kazokiškių sąvartyno problematiką, pateikiamos praktinės ateities rekomendacijos. Jos yra orientuotos į tradiciškai silpnas Lietuvos aplinkosaugos interesų grupes ir nurodo būdus siekti geresnio aplinkos apsaugos intereso atstovavimo ES lygiu, o tuo pačiu ir eventualiai efektyvesnės Lietuvos kraštovaizdžio apsaugos.

SUMMARY

EU ENVIRONMENTAL POLICY DEVELOPMENT AND THE ROLE OF INTEREST GROUPS

Key words: European Union, political process, interest groups, member states, EU institutions, national level, supranational level, environmental policy, policy making, agenda setting, policy formulation and adoption, decision making and policy implementation.

In this article the genesis and development of EU environmental interest groups and their role in EU policy making process is being discussed. By doing this it is being attempted to reveal specific patterns of relations between actors of EU policy process, namely – EU member states, EU institutions and above-mentioned interest groups, thus seeking to determine the actual role of environmental interest groups in every single stage of EU policy making process. The essay is divided in four major sections. First section discusses the theoretical perspective of EU level interest group activities – it reveals theoretical debates between multilevel governance and liberal intergovernmentalism and presents theoretical framework for further research. Second section overviews the historical perspective of EU level environmental policy. It captures development of EU environmental policy and interest groups from the founding date of the European Union in 1957 till present day and tries to show how EU environmental policy and interest groups acquired such an influential status at EU structure. Third section discusses analytical perspective and tries to answer why it happened. Here is being considered phenomenon of environmental interest groups – comparison between EU level business and environmental interest groups is being conducted. In the other parts of this section analysis of interaction between EU environmental interest groups and other actors of the EU policy process is being delivered. The main finding here is that as the policy process proceeds further from agenda setting towards implementation of decisions taken, role of the environmental groups is diminishing. In the fourth section of this essay practical perspective is being presented. For this purpose EU directives of Birds and Habitats are being analyzed. In the final part brief conclusions are being drawn. The main conclusion, which also verifies the hypothesis outlined in the beginning of the essay is that the role of the EU environmental groups in the EU policy process diminishes as the process itself proceeds to an end. Future recommendations are also drawn according the practical example of the Kazokiškės dump. They are oriented towards traditionally weak Lithuanian environmental interest groups with a future hope of better representation of them on EU level and with eventually more efficient protection of Lithuanian nature.