

AVRUPA BİRLİĞİ İKLİM POLİTİKALARI VE KARAR ALMADA OYUN TEORİSİ YAKLAŞIMI

Mehmet ÖZEL*
Selim KILIÇ*

ÖZET

Dünyamız sanayileşme sonrası toplumsal bir gerçeklik olarak ortaya çıkan çevre sorunlarıyla karşı karşıyadır. Çevre sorunları arasında bugün dünyayı tehdit eden en önemli gelişmelerden birisi, kuşkusuz küresel ısınma ve buna bağlı olarak ortaya çıkan iklim değişikliğidir. Küresel ısınma ve iklim değişikliği yönündeki verilerin güçlü bir şekilde ortaya konmasından bu yana, bu tür bir felaketin boyutları ve buna yönelik alınması gereken önlemler tartışılmaktadır. Küresel bir sorunun, ancak küresel çapta işbirliği ile çözülebileceği anlayışından hareketle, Avrupa Birliği'nin hem birlik içinde hem de dünya genelinde bu konuda önemli girişimleri bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin, başta emisyon gazlarının sınırlandırılması yönündeki çabaları, onu ekonomik, kültürel ve siyasal liderliği ile birlikte, çevre sorunlarının çözümünde de dünyada çapında öncü bir konuma getirmiştir. Çevre sorunlarının ortaya çıkmasında ve bugünkü boyutlara ulaşmasında sorumluluklarının bilincinde gözüken Avrupa Birliği'nin, kendi kurumları aracılığıyla sorunlara çözüm aramaktadır. Ancak, bu kurumların çalışmasında ve karar almasında, bir yandan üye devletlerin çıkarları diğer yandan artan çevre sorunları, zaman zaman tereddütler yaşanmasına ve karar mekanizmalarının tıkanmasına neden olmaktadır. Bu çalışma, AB'nin iklim sorunları çerçevesindeki çabalarını ve hukuksal düzenlemelerini incelemektedir.

Anahtar Sözcükler: Avrupa Birliği, küresel ısınma, iklim değişikliği, çevre sorunları

EUROPEAN UNION CLIMATE POLICIES AND GAME THEORY APPROACH IN DECISION MAKING

ABSTRACT

The world faces with many environmental problems that have occurred as social phenomena after industrialisation. Changes in the world climate that occur as the result of the global warming are the most important environmental issues among others. Today the negative impacts of the global warming and climate change are generally recognised and the possible solutions for them are considered and discussed. In this context the EU takes initiatives about this matter both for the EU and for the world based on the believe that global problems could be solved only with the measures taken at the global level. Thus the EU seems to be aware of its responsibilities for the environmental problems and seeks solutions for them. However, the increasing density and complexity of environmental problems, and the priority given their interests over environmental issues by individual member states cause difficulties in decision-making processes. This paper considers the activities and legal arrangements of the EU about climate issues.

Key Words: European Union, global warming, climate change, environmental

GİRİŞ

Günümüz toplumlarının temel amaçlarının başında doğal kaynakları işleyerek daha fazla üretmek olduğu söylenebilir. Bu üretimde bir yandan gereksinimleri karşılama çabası, diğer yanda özel işletmeleri karlarını artırma çabası önemli rol oynamaktadır. Ayrıca bilimsel ve teknolojik alanda yaşanan gelişmeler de bu üretim sürecini teşvik etmektedir. Her şeyden önce “doğaya egemen olma” ve “doğayı hoyratça kullanma” biçiminde özetlenebilecek bilimsel bir yaklaşım bulunmaktadır. Doğaya karşı sadece kaynak açısından bir yaklaşımın, insanlık için nasıl bir sorunlarına yol açacağı dikkate alınmamıştır. 20. yüzyılda dünya toplumlarının beklenmeyen doğal olaylar ve afetlerle karşı karşıya kalması, canlılarda toplu ölümlerin görülmesi, bütün bir dünyayı peşinden sürükleyen sosyal, ekonomik ve kültürel değerlerin sorgulanmasına yol açmıştır. Çünkü başta iklim değişikliği ve küresel ısınma olmak üzere, çevre sorunlarının temelinde söz konusu ekonomik ve kültürel ilişkilerden kaynaklanan insan faaliyetleri bulunmaktadır.

Sermayenin ulusal sınırları aşarak, giderek daha çok ulusüstü bir konuma gelmesi ile küresel düzeyde çevre kirliliğinin, dolayısıyla çevre felaketlerinin artmasında belirgin bir paralellik söz konusudur. Geniş anlamda çevre sorunlarının ve dar anlamda küresel ısınma ile iklim değişikliğinin, dünya çapında bir tehdit unsuru olarak ortaya çıkması, bunlara ilişkin sorunların da küresel düzeyde işbirliği ile çözülebileceği düşüncesini güçlendirmektedir (Kaplan, 1997: 42). Bu nedenle, çevre sorunlarının çözümünde Avrupa Birliği gibi oluşumların ortaya koyduğu politikalar büyük önem arz etmektedir.

Avrupa Birliği, her ne kadar bir devlet kadar egemen olmasa da dünya üzerinde diğer devletlerarası oluşumlardan daha egemen bir özellik göstermektedir. Birlik, küresel ısınma ve iklim sorunlarının çözümünde kendisini dünya genelinde önde gelen aktörlerden biri olarak kabul ettirmiştir. AB'nin kuruluş amaçları dikkate alındığında Birlikten böyle bir davranış beklenmesi olağandır. Avrupa Birliği'nin öncü bir konumda olması nedeniyle, Birliğin çevre ve iklim politikalarının ne olduğu, bu yönde ne gibi çabalar içerisinde bulunduğu, çevre sorunlarına ilişkin politikalar geliştirmeye çalışırken ne gibi zorluklarla karşılaştığı bütün dünya toplumlarını yakından ilgilendirmektedir. Gerçekten, Avrupa Birliği'nin kuruluşundan günümüze *sınırların kaldırılması, ekonomik iyileşmenin sağlanması, milliyetçiliğin aşılması ve barışın ve güvenliğin sağlanması* gibi dört temel bulduğu görülmektedir (Laeufer, 1995: 3; <http://www.nlpb.de>). Bu amaçlar arasında belirtilen “güvenlik” kavramının, küresel bir tehdit haline gelmiş olan çevre sorunlarını da içerdiği rahatlıkla söylenebilir. Birliğin ortak bir çevre politikası oluşturması gereğinin temelinde Birlik antlaşmasındaki “yaşama koşullarının sürekli iyileştirilmesi” hedefinin olduğu söylenebilir (Kraetschell ve Renner, 1995: 38).

Bunun doğal bir sonucu olarak çevre sorunlarının çözümünde global (genel) bir işbirliği zorunlu hale gelmiştir. Avrupa Birliği de bu gerçekten hareketle, bütün bir Birlik alanında uygulanmak üzere iklim politikası geliştirmeye çalışmaktadır. Ancak bu politika geliştirme sürecinde karar alınırken birçok zorlukla karşılaşmaktadır. Bu zorluk çerçevesinde şunlar söylenebilir: AB'de değişik karar alma yöntemleri vardır. Bu değişik karar alma yöntemleri AB'nin değişik organını öne çıkarmaktadır. AB organlarının yapısı farklıdır ve bu farklılığın, organların oluşum sürecinden ve üyelerinin niteliğinden ileri geldiği söylenebilir. Bu farklılık, AB organlarının davranış, tercih ve önceliklerine yansiyabilmektedir. Bu nedenle, örneğin, AB Konseyinin dönem başkanlığını yürüten devletin temsilcisini, kendi ülkesel koşulları daha fazla yönlendirici olabilmektedir.

* Yrd.Doç.Dr. , Niğde Üni. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bl.

Bu çalışma, Birliğin iklim politikaları, buna ilişkin karar alma süreçleri ve karar almada bir yaklaşım olarak “oyun teorisi” konularını ele almaktadır.

1. İKLİM DEĞİŞİMLERİ VE ULUSLAR ARASI İŞBİRLİĞİ

Günümüzde çevre sorunları, dünya toplumlarının temel sorunlarından biridir. Küresel ısınma bu sorunlar içerisinde her geçen gün daha çok öne çıkan konuların başında gelmektedir. Küresel ısınma, 1980’li yıllardan bu yana dünyanın gündeminde olan ve üzerine birçok senaryolar ve modeller üretilen bir konudur. Ancak bütün bu çabalara karşı sorunun çözümünde nasıl bir yol izleneceğine ilişkin kimi belirsizlikler yaşanmaktadır (Erlat, 2002: 44). Oysa küresel ısınma nedeniyle, başta iklim* değişikliği olmak üzere, dünyanın ciddi bir tehdit altında olduğu bugün artık genel kabul görmüş bir olgudur.

İklim değişikliğini tanımlamada iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. *Birinci yaklaşıma* göre, iklim değişikliği karşılaştırılabilir bir zaman periyodunda gözlenen doğal iklim değişikliğine ek olarak, doğrudan ya da dolaylı bir biçimde atmosferin bileşenlerini bozan insan etkinliklerinin sonucunda oluşan bir değişiklik şeklinde tanımlanmaktadır. *İkinci yaklaşım* ise, fiziksel nedeni ya da istatistiksel niteliği göz önünde tutularak aynı alanda değişik prensipler için hesaplanan uzun süreli iklim istatistikleri arasındaki farkları ve iklimdeki tüm öteki süresizlik tiplerini kapsayan değişiklikler şeklinde tanımlanmaktadır (Türkeş, 2003). Bu iki yaklaşımı dikkate alarak, iklim değişikliği, nedeni ne olursa olsun, iklim koşullarındaki büyük ölçekli ve önemli yerel etkileri bulunan uzun süreli ve yavaş değişiklikler biçiminde tanımlanabilir.

İklim sistemi için önemli etkenlerin başında sera etkisi gelmektedir. Sera etkisi, atmosferdeki bazı gazların yardımıyla, kısa ve orta boy ışık dalgalarını ısı olarak soğulan uzun ışık dalgalarına dönüştürmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Atmosferdeki gazların yaptığı söz konusu bu dönüşüm sonucu dünyanın sıcaklığı bugünkü yaşanabilir seviyede kalmaktadır (Robert, 2000: 109). Diğer bir ifade ile sera etkisi zaten doğal bir oluşumdur; ancak doğal olmayan atmosferdeki gazların eskisinden daha çok ısıyı tutmaya başlamasıdır. Ortaya çıkan bu küresel ısınma olayında yaklaşık %60’lık bir payla CO₂ gazı önde gelmektedir. Bunun yanı sıra atmosferde artan su buharı ve metan da küresel ısınmada öne çıkan diğer önemli etkenlerdendir (Jörger, 1998: 144).

Sanayi Devriminden bu yana sera gazlarında sürekli artış gözlemlendiği ve bu artışın, yeryüzünün uzun dalgalı ışıma yoluyla soğuma etkinliğini zayıflatarak küresel sıcaklık artışına yol açtığı belirtilmektedir. İnsan faaliyetlerinin bir sonucu ortaya çıkan sera etkisinin büyüklüğü, her gazının birikimindeki artışın boyutuna, bu gazların ışınal özelliklerine atmosferde kalma sürelerine ve atmosferdeki diğer gazların birikimlerine bağlıdır (Türkeş, 2003).

Günümüzde iklimdeki doğal oynamaların ötesinde, insan etkisiyle bir değişimin yaşandığı ya da başlatıldığı genel olarak kabul edilmektedir. Nitekim BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi’nde “karşılaştırılabilir bir zaman diliminde gözlenen doğal

*İklim, daha çok hava koşullarının uzun yıllar boyunca ortalama seyrini gösteren bir kavramdır. Bununla birlikte, iklime ortalama hava olayları yanında ekstrem değerleri ve tüm istatistikleri de eklemek gerekir (Türkeş, 2003)

iklim değişikliğine ek olarak, dolaylı ya da dolaysız biçimde küresel atmosferin bileşimini bozan insan etkinlikleri sonucu iklimde oluşan bir değişiklik” şeklinde tanımlanmaktadır. Bütün bunların sonucunda, her ne kadar iklimdeki değişimin hızı ve büyüklüğü konusunda uzlaşma sağlanamamışsa da, bir değişimin olduğu kabul edilmektedir. IPCC raporlarının da belirttiği gibi, küresel iklim değişikliğinde insanın önemli bir rolü bulunmaktadır.

2. AB İKLİM POLİTİKASININ GELİŞİMİ

2.1. Bölgesel Bir Politika Olarak AB’nin İklim Politikası

Çevre sorunlarının, özellikle sanayileşmiş ülkelerde ekonomik gelişmenin olumsuz bir dışsallığı olarak ortaya çıktığı; bu nedenle, AB’yi oluşturan genelde sanayileşmiş ülkelerin, küresel düzeydeki bu sorunlardan özellikle sorumlu olduğu (Hucke, 1998: 646) artık yadsınmamaktadır. Bu temel kabulün de etkisiyle, bugün AB’nin örgütsel yapı ve hukuksal düzenlemelerinde çevre önemli bir yer tutmaktadır. Bu süreçte en önemli adımın, 1987’den itibaren çevre konusunda Birliğin yetkilendirilmesiyle atılmıştır. İlk kez bu tarihte çevre koruma bir Birlik yükümlülüğü olarak kabul edilmiştir (Brinkhorst, 1995: 112).

Bununla birlikte, Avrupa Birliği’nin her zaman için geçerli, özgün ve somut bir iklim politikasından söz etmek zordur. Birlik politikasının henüz yeterince bir eşgüdüm içerisinde olmadığı, ulusal önlemlerden ve iktisadi alana ilişkin etkisiz kimi tercihlerden oluştuğu görülmektedir. Ancak bu olumsuzluklara rağmen, Birlik Avrupa çapında geniş kapsamlı emisyonu azaltıcı çabalar içerisinde. Onun bu çabaları bu alanda öncü bir rol üstlenmesine neden olmuştur.

İklim koruma konusunda emisyon hedeflerine, ancak Avrupa çapında alınan önlemlerle yaklaşılacağı uzmanlar tarafından ileri sürülmesine karşın, AB’nin bu alandaki politikalarında ulusal programların daha etkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle söz konusu alanda teşvik edici önlemler yerine, etkisiz kimi araçların tercih edildiği şeklinde sık sık eleştirilerle de karşılaşmaktadır. Belirlenmiş hedefler doğrultusunda karbondioksit miktarının azaltılması ve bunun hayata geçirilebilmesi konusunda Birlik içinde üye devletlerin farklı düşünmesi bunda önemli rol oynamaktadır.

2.2. AB İklim Politikasının Gelişimi

Avrupa Birliği, ekonomik çıkar çerçevesinde, üye devletlerarasında malların, sermayenin ve işgücünün serbest bir biçimde dolaşmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bir yandan bu amacın doğal sonucu olarak, diğer yandan, Birliğin temellerinin atıldığı dönemde çevre sorunlarının bugünkü kadar büyük olmaması nedeni ile, Roma Antlaşmasında “çevre” konusunda doğrudan maddelere rastlanmaz. Ancak Birliğin ortaya çıkmasının temel felsefesi göz önünde bulundurulur ve çeşitli kurucu maddeleri bu açıdan yorumlanırsa, o zaman bazı maddeler çevre ile ilişkilendirilebilir. Örneğin, antlaşmanın daha önsözünde “halkın yaşam ve çalışma koşullarının sürekli iyileştirilmesi” (Turgut, 1998: 54) ifadesinin yer alması, bu bağlamda değerlendirilebilir. Kirli bir çevrede halkın yaşam koşulları olumsuz yönde etkilendiğine göre, halkın yaşam koşullarının iyileştirilmesi için önce çevrenin korunması gerektiği şeklinde yorumlanabilir. Birliğin ortaya çıkması sürecinde, çevre konusunda dolaylı bir düzenlemesi de kuşkusuz nükleer enerji konusunda yapılan düzenlemedir (TÇV, 2001: 30). EURATOM Antlaş-

masında radyasyon ve bundan korunma konusunda bazı düzenlemeler yapılarak çevrenin korunması konusunda dolaylı bir düzenlemeye gidilmiştir.

Birliği çevre konusunda etkin kılan ve onun öncü rol oynamasını sağlayan temel unsur, kuşkusuz ona verilmiş yetkililerdir. Avrupa Birliği'nin, Roma Antlaşması yürürlüğe girmesinden sonra, Birliğe 1968 yılında üçüncü ülkelere karşı Avrupa çapında bütün üye devletler için, ortak bir ticaret politikası oluşturması yetkisi tanınmıştır. Bu, gümrüklerin belirlenmesi ve ticari sınırlamaları (kota, yaptırım, anti-damping) kapsamı yanında, GATT'ın uluslararası alanda çevre koruma önlemleri çerçevesinde olduğu gibi, ticari öneme sahip başka alanlarda da gümrük düzenlemelerini kapsamaktaydı (Petschow, 1997). Ancak Birliğin çevre konusunda etkin bir politika oluşturması, Birlik içinde yüksek çevre standartlarını belirlenmesi ile gerçekleşebilir. Çevrenin korunmasında kolayca ulaşılabilecek yüksek standartlar, ne yazık ki daha önce konan kimi maddelerle önlenmiştir. Gerçekten Birliğin mevzuatında çevrenin korunmasında kolayca kullanılacak maddelerin yanı sıra, çevrenin korunmasına engel oluşturabilecek maddelere de rastlanmaktadır. Örneğin Maastricht Antlaşması'nın madde 100a çevre standartlarının oluşmasını zorlaştıracak niteliktedir. Çünkü bu madde, üye devletlerin sağlık, güvenlik, çevre ve tüketicinin korunması konularında kendi normlarını oluştururken ya da Birliğin yüksek normlarını kabule ederken, her hangi bir şekilde ticareti önleyecek düzenlemelere yer veremeyeceklerini belirtmektedir.

Diğer yandan Birliğin almış olduğu kimi kararlar da çevrenin korunması konusunda son derece olumlu görünmektedir. İkinci durum bugüne kadar, ulusal çevre korumada iç pazarın kurulmasının üzerinde olmuştur: "Şişe depozitosu kararında" Avrupa Yüksek Mahkemesi (EuGH), Danimarka'nın şişe rehinini kullanması konusundaki yönergesini, çevreyi koruduğu için devam ettirmesine karar vermiştir. Almanya'nın PCP*¹ yi yasaklaması olayında, Fransa'ya karşı rekabeti bozduğu suçlamasıyla dava açılmıştı; Komisyon ve Avrupa Yüksek Mahkemesi, beğenilen istisnai durumun devam etmesi yönünde karar vermiştir. Buradan çevrenin ve sağlığın korunmasının öncelik olarak kabul edildiği sonucu çıkarılabilir (Petschow, 1997).

Bu iki örnek, Avrupa Birliği'nde çevre konusunun bütün ülkelerce kabul edilmiş temel bir sorun olarak kabul edilmediğini göstermektedir. Bunun doğal sonucu olarak, Birlik içersinde zaman zaman bir biri ile uyumlu olmayan uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Bu durum, gerek çevre konusunda gerekse iklim konusunda kararların alınmasında ülkeler arasında bir uzlaşmayı zorlaştırmaktadır. Kararlar uzun tartışmalar sonucunda olgunlaştığından dolayı, farklılıklar hemen giderilememektedir. Üzerinde uzun süreden beri tartışılan konulardan biri de kuşkusuz iklim değişikliği konusudur.

AB'de iklim değişikliği ile ilgili sorunların tartışılmasına 1980'li yıllarda başlanmıştır. Buna rağmen, Komisyon ancak 1988'de konuyla ilgili olarak Bakanlar Konseyi'ne bir bildiri sunabilmiştir. Üstelik bu bildiri iklim değişikliğine ilişkin her hangi bir eylem planı da öngörmemektedir. Yine de bu bildirinin, IPCC'nin kuruluş dönemine rastlaması nedeni ile uluslararası gelişmeye katkı sağladığı ileri sürülmektedir. Hem bu bildiri hem IPCC'nin kurulması, AB'nin iklim sorunları konusunda giderek daha çok öncü rol oynamasında etkili olmuştur.

* Dioxin ve Furan, sağlığa zararlı kimyasal maddeler.

1990 yılında toplanan AB'nin Enerji ve Çevre Bakanları, AB'nin emisyonlarını 2000 yılına kadar 1990 seviyesinde sabitlemesi konusunda anlaşmışlar; bundan bir yıl sonra da, AB Komisyonu'ndan, Rio'daki BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda belirlenen emisyon hedeflerinin ciddiye alındığını göstermesi için bir önlemler paketi taslağı hazırlamasını talep etmişlerdir. Bu görüşmelerin ardından Komisyon söz konusu amaçlar doğrultusunda strateji geliştirme görevini üstlenmiş ve iklim politikaları ile ilgili olarak GDXI (Çevre), GDXVII (Enerji) ve GD XVI (Vergi) komitesini oluşturmuştur. AB Komisyonu Rio toplantısından hemen önce Haziran 1992'de Avrupa İklim Politikası stratejisi çerçevesinde karbondioksitin emisyonunun 2000 yılına kadar %12 esas alınarak nasıl azaltılabileceğini içeren bir de paket hazırlanmıştır. Bu önlem paketi şu dört noktayı içermektedir (Böckem, 2005):

1. Enerjide verimlilik çerçeve yönergesi (SAVE) çıkarmak. Düzenleyici politik önlemlerle enerji kaynaklarından verimli bir şekilde yararlanmayı öngörmektedir. SAVE'nin karbondioksit emisyonunu %3 düşürecek kabul edilmiştir.
2. Yenilenebilir enerji kaynaklarının payının artırılması kararı (ALTENER). Bu önlem yenilenebilir enerji kaynaklarının teşvik edilmesi ile emisyonu %1 azalmasına katkı sağlayacaktır.
3. Karbondioksit salınımı ve enerji konusunda yönerge çıkarmak. Bunun asıl amacı bu konuda vergi koymak. Böyle bir vergileme ile, Komisyon karbondioksit miktarını %3-5 arası azaltacağını öngörmüştür.
4. AB çerçevesinde karbondioksit ve sera gazlarının gözlenmesi için bir denetim mekanizmasının oluşturulması. Denetim mekanizmasının amacı, Avrupa düzeyinde gerekli ortak bir strateji çerçevesinde hedeflenen emisyon amaçlarına ulaşılmasına katkı sağlayacak ulusal iklim politikalarının güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir.

Üçüncü maddede belirtilen kömür ve karbondioksit vergisi, Bakanlar Konseyi'nde tartışmalara yol açmış ve en çok İngiltere'den itiraz gelmiştir. Özellikle İngiltere, karbondioksit vergisinin Komisyon önerisi olarak sunulmasını da subsidiarite prensibine aykırı bir davranış olarak ileri sürmüştür (Budak, 2001: 83). Dolayısıyla bu yöndeki bir karar için gerekli oybirliği sağlanamamıştır. Ancak daha sonra Kasım 1992'de Hükümet Başkanları Zirvesi'nde AB karbondioksit ve enerji vergisinin şekli gündeme geldi ve bu verginin uygulanmasının üye devletlere bırakılması kabul edildi.

SAVE Programına yönelik çerçeve bir genelgenin kabul edilmesi AB'nin genel hedeflerinin ortaya konması ve bunun gerçekleşmesi yönünde üye devletlerin önlemler alması anlamına geldiği şeklinde yorumlanmaktadır. SAVE I programı 1995 yılına kadar zaman dilimini içermekte olup, bu birinci program 35 milyon Ecu ile finanse edilmiştir. SAVE II programı için ise, 45 milyon Ecu üzerinde bir kaynak ayrılmıştır. Ancak, AB verimli enerji üretimi ve enerji tasarrufu projelerinin finansmanını SAVE programından daha fazla önemsemiştir (Böckem, 2005).

AB'de ALTENER programı da bir çerçeve program olarak, 1993- 1997 yılları arasında yürürlüğe girmiştir. Bu program üye devletlerin toplam enerji kullanımında yenilenebilir enerjinin payının somut hedefler doğrultusunda artırılmasını öngörmekteydi. Ancak 40 milyon ECU'luk gibi yetersiz bir miktar ile finanse edilmiştir. Oysa yenilenebilir enerji tercihlerinin, çevre ve iklim sorunlarının çözümünde önemli bir rol oynaya-

çağı kabul edilmektedir. ALTENER türü programların başarıya ulaşmasını önleyecek temel unsur, enerji piyasasında yaşanmakta olan liberalleşmedir. Bununla birlikte Komisyon 1998-2002 yıllarını kapsayan ALTENER II programını hazırlamıştır. Bu noktadan hareketle, AB'nin emisyon hedeflerine ancak ulusal hedefler aracılığı ile ulaşabileceğini kabullendiği söylenebilir. Zaten Bakanlar Konseyi'nin 1993 yılında getirmiş olduğu denetim mekanizması da bu eğilimi gösterir niteliktedir.

Denetim mekanizmasına göre, bütün üye devletler alınan iklim politikası önlemlerini ve hedeflenen karbondioksit miktarının başarısını değerlendirmek üzere yılda bir kez Komisyona rapor verecektir. Komisyon her bilgiyi değerlendirecek ve ulusal önlemlerle hedeflenen emisyonla ulaşıp ulaşılamayacağını kontrol edecektir. Doğal olarak AB düzeyinde istenen emisyonlara ulaşabilmek için ulusal iklim politikalarının uyumlaştırılması gereği vardır. Bu gerçeğin yanı sıra, Komisyon üye ülkelerin kendi emisyon hedeflerini kendilerinin belirlediği "button-up" düşüncesini de ortaya koymuştur. Bu hedefler AB hedefleri ile birleştirilecektir. Bu düşünceye "yükü paylaşma" denilmektedir (Böckem, 2005).

Bugün için AB'nin istikrarlı bir şekilde emisyon hedefine ulaşabilmesinin kuşkulu olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, 1997 yılında üye devletlerin AB'nin emisyon miktarını 2010 yılına kadar % 15 azaltmayı hedeflemesi önemli bir gelişme olmuştur. Ancak bu %15'lik oranın Kyoto'da 2012 yılına kadar % 8 oranında azaltılması şeklinde kabul edildiği bilinmektedir. Bu oranın üye devletlerarasında nasıl paylaşılacağı konusu ise, Kyoto'da değil daha sonra Çevre Bakanlar Konseyi'nce Haziran 1998'deki toplantısında kararlaştırılmıştır. Bütün bu çabalara karşın, bu durum AB'nin iklim politikasının genelinin, eşgüdümsüz ulusal önlemlere dayandığı gerçeğini değiştirmemektedir. Dolayısıyla birkaç ülke istekli bir şekilde iklim politikalarını uygulamaya koyarken, az gelişmiş Birlik ülkelerinde emisyon artmaya devam etmektedir (Böckem, 2005).

2.3. AB'de İklim Politikalarının Oluşturulmasında Karar Alma Süreci

2.3.1. AB'nin Genel Kurumsal Yapısı

Avrupa Birliği, sürekli gelişen kurumsal yapısı dolayısıyla, uluslararası hukukun klasik sınıflaması içinde henüz yer alamamaktadır. Birliğin, devletlerarası bir örgüt olmaktan daha fazla bir şey olduğunu, ortak organları, kendine özgü bir hukuksal kişiliği ve bağımsız yetkileri açıkça göstermektedir. Diğer taraftan, Birliğin bugünkü kurumsal sistemi, "tamamlanmamış federal devlet" kavramıyla da tarif edilemez; çünkü bu "devlet", ulusal hükümetler karşısında egemenliğe ilişkin kapsamlı bir emir verme yetkisine sahiptir. Temel yapılanmasına göre Birlik öncelikle "devletler topluluğu"na uygun düşmektedir. Örneğin bu yapıda özellikle hukuksal kural koymanın, üye devletlerin temsilcisi olarak Konsey'e bırakılması bu düşüncüyü doğrular niteliktedir. Avrupa Parlamentosu milletvekilleri de, bir "Avrupa halkı"nın temsilcileri değil; üye devlet halklarını temsil etmektedir. Komisyon üyelerinin, yargıç ve savcılarının atanması her bir üye devletçe yapılmaktadır. Bununla beraber kuşkusuz Birliğin kurumsal yapısı, uluslar-üstü bir örgüt özelliği de göstermektedir. Bu örgütte üye devletler sözleşmede açıkça tanımlanan egemenlik haklarını Birlik organlarına aktarmışlardır; bu organlar yasama ve yönetsel yetkilere sahiptir (Beckmann, 1995: 18).

AB hukukunun öznelere ile uluslar arası hukukun öznelere arasında da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Uluslararası hukukun öznelere temel olarak devletler, zaman zaman da uluslararası örgütler olurken, AB hukukunda üye devletler, Birlik organları ve üye devletlerin uyruğunda bulunan özel ve tüzel kişilerdir. Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa Birliği adını alan Birliğin, kurumsal yapı açısından, "karar ve yürütme", "kontrol" ve "danışma" organları olarak üç grupta toplanmaktadır. Karar ve yürütme organları kendi içinde ikiye ayrılır: politik nitelikli Avrupa Zirvesi ve Bakanlar Konseyi ve teknik nitelikli görev yapan Komisyon (Günoğur, 1996: 3, 41). Bunların görevleri, geleneksel güçler ayrımı ilkesine (yasama, yürütme, yargı) göre ayrılmamıştır. İşlevlerin düzenlenişi de alışlagelen anlayışa uygun olmadığı belirtilmektedir. Uygulamada, içinde ulusal temsilcilerin bulunduğu çok sayıda 'hazırlık' ve 'danışmanlık komiteleri' kurulmuş ve özel yöntemler geliştirilmiştir. Zaman zaman tipik iç içe geçmiş bir sistemden, işbirliğine dayalı bir federalizmin Avrupa türünden söz edilmesinin bu nedenden dolayı olduğu söylenebilir (Seele, 1991: 42).

Klasik politika bilimi ölçütlerine göre görevler düzenlenirse, kural koymanın esasen Bakanlar Konseyi'nde olması gerekir. Bakanlar Konseyi, bağlayıcı sonucu olan kararlar almaktadır. Üçüncü bir biçim ise yönetmelik ve yönerge olup bunlar da üye devletlere yöneliktir ve bağlayıcıdır. Bakanlar Konseyi ayrıca bağlayıcı olmayan tavsiye kararlar ve daha sonraki kararları hazırlayacak olan görüşler açıklamaktadır. Birlik sözleşmesine kesin bağlı kalmaksızın Konsey, bunun ötesinde sadece politik açıdan bağlayıcı kararlar almakta ve basit bir görüş bildirme şeklinde kararnameler de çıkarmaktadır. Yürütme yetkisi kural olarak Komisyon'dadır. Birlik bütçe planının uygulanması ve fonların yönetimi Komisyon'un üzerindedir. Bu işlere birçok komite katılım göstermektedir. Kararlar, özellikle teknik içerikli olanlar, düzenleme komitelerine gönderilmektedir (Seele, 1991: 42).

2.3.2. AB'nin Karar Alma Yapısı ve Çevre Konusu

Avrupa Birliği'nin topluluk hukuku kendine özgü (sui generis) bir hukuk sistemidir. Sistem, üye devletlerin iç hukuka ilişkin yetkilerinin bir kısmını topluluğa devretmelerine dayanmaktadır. Bu nedenle, Avrupa Hukuku *supranasyonal hukuk* olarak adlandırılır (Günoğur, 1996: 2). Ancak topluluk hukuku pek çok açıdan uluslararası hukuktan ayrılmaktadır. Öncelikle uluslararası hukuk, devletlerin eşitliği prensipleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Buna karşın AB hukukunda taraf olan devletlerin kısmen yetkilerini devrettikleri görülmektedir. Yine uluslararası hukukta istisnalar dışında kararların oy birliği ile alınması esas iken, Birlik hukukunda esas olan oy çokluğudur.

Uluslar üstü olarak adlandırılan Birlik hukukunun en önemli özelliklerinden biri kuşkusuz, üye devletlerin Birlik hukukunu kendi iç hukuklarında *doğrudan ve öncelikli* uygulamalarıdır. Ancak bu bütün topluluk hukuku için geçerli değildir. Şunu da belirtmek gerekir ki Birlik hukukunun önceliği, özellikle kendisi ile çatışan ulusal hukuk kurallarının uygulanmasını durdurma anlamına gelmektedir (Günoğur, 1996: 72-74).

Avrupa Birliği'nin bu kendine özgü hukuki yapısı, doğal olarak Birliğin kurumlarında da yansımaları bulmuştur. Birliğin Konsey, Komisyon ve Parlamento gibi kurumları daha başlangıçta ulusal demokratik devletlerin örgütlenmelerine büyük ölçüde benzer bir şekilde ortaya çıkmıştır. Ancak Birliğin kurumlarının özellikleri, ekonomik bü-

tünleşmeyi gerçekleştirme hedefi ile sınırlı kalırken; Maastricht Antlaşması ile birlikte, siyasal bütünleşmeyi de sağlayacak şekilde gelişmiştir (Doğan, 2004: 8).

Hükümetlerin yetkili devlet temsilcilerinden oluşan Konsey, yoğun bir iş yüküne sahiptir. Diğer yandan hükümet temsilcilerinin kendi ülkelerinde de yoğun iş yükünün olması Konseyin başka kurumlardan yararlanmasını ya da yeni bir yapılanmaya gitmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu ağır iş yükünün bir sonucu olarak Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) oluşturulmuştur (Tezcan, 2001: 59).

Uluslararası hukuk kurallarından farklı olarak Konseye çeşitli yetkiler verilmiştir. Örneğin AET Antlaşması'nın 235. maddesine göre, ortak pazarın işleyişinde Birliğin amaçlar doğrultusunda, Antlaşmada yer almayan bir eylemde bulunması gerektiğinde, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine Parlamentonun da görüşünü alarak oybirliği ile karar alabilmektedir. Yine Roma Antlaşması'nın 100. maddesi de, Konsey'in Komisyon'un önerisi üzerine ortak pazarın kurulması ya da kurulmasına ilişkin olarak, üye devletlerin hukuki yapılarının Birliğin yapısına daha yakın olabilmesi için oybirliği ile yönerge çıkarabileceğini belirtmektedir (TÇV, 2001: 31).

Birliğin politikalarını tespit eden ve Komisyona ileriye dönük çalışmalar yapması yönünde talimatlar verebilen yasama ve karar organı olan Konsey, ulusal parlamentolara benzer yetkilere sahiptir. Konsey aynı zamanda Birliğin çıkarları ile ulusal çıkarların birleştirildiği bir yer olma özelliği gösterir (Doğan, 2004: 9). Konseyin karar alma yöntemi tek tip değil; aksine "*basit çoğunluk*", "*nitelikli çoğunluk*" ve "*oybirliği*" şeklinde çeşitlilik göstermektedir. Başlangıçta Konsey, tarım ve ulaştırma gibi alanlarda nitelikli çoğunlukla, diğer konularda ise oybirliği ile karar almakta idi. Ancak oybirliği ile karar almanın sistemi çıkmaza soktuğu ileri sürülerek, nitelikli çoğunlukla karar almanın kapsamı genişletilmiştir (Tezcan, 2001: 184).

Konsey'in dönem başkanlığını altı aylık süre için elinde tutan devlete, gündemin ve önceliklerin belirlenmesinde önemli avantajlar sağladığı belirtilmektedir. Diğer taraftan, Konseyin yönetim mekanizması üzerinde son derece etkili olan dönem başkanlığı, ilgili devletin çeşitli konulardaki yaklaşımının Birlik düzeyinde öne çıkmasında da etkili olmaktadır. Bu durum, kimi konularda kolay kararın çıkmasına ya da tam tersine o dönem içerisinde kararın çıkmamasına yol açabilmektedir (Budak, 2000: 121).

Avrupa Birliği'nde önemli yetkilerle donatılmış bir kurum olan Komisyonun belli başlı yetkileri, antlaşmanın sağlanması, yürütme ve Birlik düzenlemelerinin yapılması şeklinde üç gruba ayrılabilir (Tezcan, 2001: 85). Komisyon, her bir Komiserin başkanlığında çalışan hizmet birimlerine ve Genel Müdürlüklere ayrılmıştır. Örneğin XI. Çevre, Nükleer Güvenlik ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, başta radyasyondan korunmak üzere, doğal kaynakların korunmasından uluslar arası çevre sorunlarına kadar geniş bir alanda hizmet vermektedir. Genel Müdürlükler diğer müdürlüklerle sıkı bir işbirliği içindedirler. Belirtilmeye değer önemli bir husus da Komisyonun üye devletlerin bürokratları ve bilim adamları yanında ilgili konularda bir uzmanlar komitesinden yararlanmasıdır (Budak, 2000: 122).

Birliğin uluslar üstü bir statü yönünde gelişmesine en uygun kurumun Komisyon olduğu söylenebilir. Komisyona bu özelliği kazandıran, üyelerinin kendi ülkelerinin menfaatlerini değil, aksine Birliğin menfaatlerini korumakla yükümlü olmalarıdır. Ko-

misionun temel görevi, Birliğin gelişmesi yönünde ilgili organların almış oldukları kararların ve politikaların uygulanmasını sağlamak ve izlemektir (Doğan, 2004: 9).

Avrupa Parlamentosu Birliğin kuruluşunda bu tarafa var olan bir kurum olmasına karşın, yetki açısından sınırlı bir gelişme göstermiştir. Başlangıçta Parlamentonun bu kadar güçsüz olmasını, üyelerinin ilk başlarda seçimle gelmemesine bağlayan görüşler bulunmaktadır. Gerçekten Parlamentonun üyelerinin 1979'dan itibaren seçilmeye başlamasıyla birlikte yetkilerinin de belli oranda genişlemesi bu görüşü doğrular niteliktedir. Başlangıçta Parlamento karar alma sürecinde sadece *danışma* niteliğinde yetkilere sahipken; 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senet'i ile birlikte uygulanmaya başlanan "*işbirliği*" ve "*uygun görüş*" yöntemi sonucu karar alma sürecinde ağırlığı artmıştır. Konseyin yetkisinin kısmen devredildiği Maastricht Antlaşması ile de "*ortak karar alma*" sürecine dahil edilmiştir (Tezcan, 2001: 9, 22).

Ortak karar alma yönteminde, Parlamento ile Konseyin ortak kararı ile yasama işlevi gerçekleşmektedir. Bunun sonucunda, ortak karar alma yöntemine dahil edilen alanlarda, Parlamentonun kabul etmediği hiç bir metin kabul edilmemektedir. Kamu sağlığı, Tüketicinin korunması çevre alanındaki politikalarda geçerli karar alma yöntemi, oldukça karmaşık bir şekilde gerçekleşmektedir. Parlamentonun bu şekilde yetki alanının genişlemesi, onun giderek daha çok ulusal Parlamentolara benzemesine yol açmıştır (Doğan, 2004: 9).

Maastricht Antlaşması ile ilk kez çevre, Birliğin amaçları arasında yer almıştır. Bu antlaşma ile 130r, 130s ve 130t maddeleri çevre ile ilgili olarak yeniden düzenlenmiştir. AB'nin iklim politikası, Birliği temelini oluşturan Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın (EGV) 130r-t maddesine dayanmaktadır. Enerji politikalarının önemli bir kısmına da, bu madde temelinde karar verilmektedir. Maastricht Antlaşması sonrasında hem karbondioksit - enerji vergileri hem de SAVE ya da ALTENER gibi programlar açısından oybirliği kuralı geçerli olmaya devam etmiştir. Her ne kadar uyum koşulları altında ve madde 100a'ya göre, ortak karar alma durumunda nitelikli çoğunluk ile karar alınabileceği öngörülmüşse de, bunun çok istisnai bir durum olduğu görülmektedir. Nitelikli çoğunlukla karar alma şeklindeki uygulamalara örnek olarak, buzdolabı, çamaşır makinesi gibi ticari ürünlerde enerji verimliliğinin yükseltilmesine yönelik önlemler gösterilebilir (Böckem, 2005). Sonuç olarak Avrupa iklim politikasında oybirliği kuralı, danışma ile birlikte öne çıkan bir karar alma yöntemi olmuştur.

3. AB'DE İKLİM POLİTİKASI KARARLARINDA OYUN TEORİSİ YAKLAŞIMI

Gerek kamu kuruluşu gerekse özel sektör işletmeleri çalışma süreleri boyunca bazı kararlar almak zorundadırlar. Kimi zaman bu kararlar, çok çeşitli seçenekler arasından uygun birini bulma şeklindedir. Ancak burada temel sorun, geniş bir yelpaze arasından uygun olanın nasıl belirleneceğidir. İşletmelerde özellikle doğru karar vermek, rekabete dayalı piyasada varlığını sürdürebilmesi için son derece büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle, işletmelerin karar alma sürecinde yararlanabilecekleri teoriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Bu teorilerin temel amacı, işletme yöneticilerinin kullanılan matematiksel modellerle en iyi kararı vermesine yardımcı olmaktır. Bu yaklaşım, iyi bir kararın alınabilmesi

için, belli bir mantıksal çerçevede söz konusu seçenekleri değerlendirip içlerinden en uygun olanı belirlemek şeklinde açıklanabilir. Piyasada bu tür bir değerlendirme yapmayan firmanın isabetli kararlar veremeyeceği ve uzun süre varlığını sürdürmeyeceği açıktır. Oyun teorisi de rekabete dayalı işletmelerde sıkça kullanılmakta olup, karar teorisinin değişik bir türü olarak kabul edilmektedir (Tekin, 2004: 222).

Avrupa Birliği'nde politik kararlar konusunda Birliğin kurumlarının etkisini araştırmak üzere, mekânsal seçim modeli olarak işbirliği içermeyen bir oyun teorisi düşüncesi geliştirilmiştir. Bu düşünce çerçevesinde farklı karar alma süreçleri geniş bir form içinde çok basamaklı bir oyun olarak gösterilmektedir. Alternatifi olmayan bir durum, tek boyutlu bir eksenle sürekli tekrarlanmaktadır. Oyuncular tepede ve simetrik bir şekilde tercih edilme özelliğine sahiptirler. Diğer bir ifadeyle her bir oyuncu, bütün diğer alternatifleri göz önünde bulunduran tam ideal bir noktada bulunmaktadır. Bunun anlamı, eğer alternatif üzerine gerekli çoğunluk uzlaşmaya varamamış ise, bu durum statükoyu değiştirmeyerek bir tür ilgisizlik yaratacaktır.

En az iki oyuncu ile oynan ve kazanma, kaybetme ve çekilme şeklinde sonuçları olan (Tekin, 2004: 246) oyun teorisinin gerçekleşmesi bazı koşullara bağlıdır. Örneğin bütün oyuncuların rasyonel davrandığı ve tam bilgili oldukları kabul edilir. Oyunculardan hiç biri, kendi önerisinin kabul edilmemesini istemeyecektir ya da diğer bir ifade ile herkes kendi önerisinin kabul edilmesi yönünde çaba sarf edecektir. Eğer oyunculardan biri bir alternatifi bizzat kendisi öneriyorsa, ya da bu öneriye oy verme yönünde diğer oyuncularını harekete geçirebiliyorsa, bu durumda o oyuncunun stratejik bir davranışı söz konusudur.

Birlik içinde üç oyunculu karar verme süreci sürekli olarak çok basamaklı bir oyun olarak kabul edilmekte ve tümevarım yöntemi çerçevesinde çözümlenmektedir. Böylece her bir statüko durumuna ve oyuncuların tercihlerine göre, hangi alternatifi ilgili karar sürecinin sonunda ortaya çıkacağı ve ayrıca bu alternatifi kimin önerdiği saptanabilecektir. Seçilen politika bir oyuncunun tercih ettiği alternatifte ne kadar çok yaklaşırsa, bu oyuncunun karar verme sürecinde etkisinin de o ölçüde artacağı şeklinde kabul edilecektir. Bunun doğal sonucu olarak da, yasama sürecindeki güç dağılımında birinci belirleyici unsur, kabul edilen alternatifleri sunmuş olan oyuncunun kararı olacaktır.

Oyun teorisinin aktörlerinin bugünkü konumuna gelmesinde Birlik içinde 1990 yılı sonrası imzalanan antlaşmaların büyük rolü olmuştur. Şubat 1992'de imzalanarak 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ve diğer düzenlemeler Birliğe ulusal devletlerin kullanmadığı hukuksal bir çerçeve bırakmıştır (Schmiedhuber,1995:35). Böylece Birlik kendisine bırakılan alanlarda bütün üyeler için geçerli olan yetkileri kullanabilmektedir. Avrupa Birliği içinde temel olarak "danışma", "işbirliği" ve "ortak karar alma" biçiminde işleyen süreçlerde bu yetkilerin kullanılmasında *Bakanlar Konseyi*, *Komisyon* ve *Avrupa Parlamentosu* öne çıkmaktadır.

3.1. Danışma Oyunu (Konsultationsspiel)

Danışma süreci, AB'deki en eski karar alma süreci olup, tüm çevre politikası kararları için, Avrupa Tek Senedi (ATS) yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır. ATS'nin yürürlüğünden Maastricht Antlaşması'na kadar geçen sürede ise, ortak pazarın kurulması ve işbirliği ile ilgili olmayan ve dolayısıyla madde 100a'nın uyum koşuluna girmeyen

çevre politikası kararları için danışma yöntemi geçerli olmuştur. Danışma süreci, Maastricht'ten bu yana AB çevre politikalarındaki oybirliği kuralı dolayısıyla istisnai bir durum olarak kalmıştır. Bunun sonucu olarak da, sadece madde 130s/2'de gösterilen alanlarda danışma yöntemine başvurulmuştur. Bu madde ağırlıklı olarak vergi, arazi, toprak ve su kaynaklarının planlaması ile enerji üretimine ilişkindir. İklim konusuyla ilişkili olduğu söylenebilecek bu istisnalar, karbondioksit emisyonunun azaltılmasına yönelik pek çok önlemlerle ilgili olduğu için büyük bir önem taşıdığı söylenebilir.

ATS'nin temelinde yatan düşünce, Ortak Pazar'ın önündeki tüm engelleri kaldırmaktır. Bu amacı gerçekleştirmeye dönük olarak Konsey'in karar verme oranları değiştirilmiş; çevre gibi bazı konulara ilişkin yönergelerin kabulünde oybirliği yerine nitelikli çoğunluk yeterli görülmüştür (Bozkurt ve d., 2004:24).

Danışma sürecinde oyunun en çok öne çıkan oyuncusu, kuşkusuz, Komisyondur. Komisyon kendi inisiyatifi ile öneri hazırlayabileceği gibi, Konseyin ya da Parlamentosunun isteği üzerine de hazırlayabilir. Ancak Komisyon tarafından hazırlanan öneriler, kısa süreli ve anlık gelişmelerin değil; aksine uzun süreli çalışma ya da düşünceler sonucu ortaya çıkmaktadır (Tezcan,2001: 138). Danışma sürecinde hazırlanan öneriler, olabildiğince tarafları bilgilendirme ve onların görüşlerinden de yararlanma açısından, son derece önemlidir. Bir anlamda danışma süreci, yasama sürecinin öneri haline gelmeden bilgi alışverişi ile olgunlaştırıldığı aşamadır.

Komisyon kendisine verilen yetkiler doğrultusunda öneri hazırlarken, çıkar gruplarının ve üye devletlerin temsilcilerinin katılımını sağlamaya ve Parlamentosu bilgilendirmeye özen göstermektedir (TÇV, 2001: 67). Komisyonun karar alma süreci çerçevesinde tüm yasa önerilerini, bütçe prosedürü çerçevesindeki önerileri ve Konseye iletilen önerileri, 1995 tarihli Davranış Koduna göre, kabul etmektedir. Diğer yandan Komisyon, Parlamento ile Konsey'i bilgilendirme konusunda her iki tarafa da eşit koşullarda yaklaşacaktır (Tezcan, 2001: 150). Ancak Parlamentosunun öneri konusunda salt çoğunlukla benimsemiş olduğu kararlar, danışma yöntemi çerçevesinde bağlayıcı değildir. Buna rağmen Komisyon, Parlamentosunun görüşlerini dikkate alır.

Parlamentosu ile Ekonomik ve Sosyal Komitenin, öneri konusundaki görüşleri alındıktan sonra Bakanlar Konseyi'ne sunulur*. Madde 130s(2)'ye göre, bu karar oybirliği ile verilmelidir. Oysa danışma sürecinin genel kullanımında oybirliği aranmazken, eğer söz konusu olan öneri çevre politikaları ile ilgili ise, o zaman oybirliği aranmaktadır. Genel kullanım çerçevesinde oybirliği, sadece Konseyin Komisyonun önerisini değiştirmek istediğinde aranmaktadır. Ancak bu değiştirme yetkisine karşı da, Komisyon karar verme sürecinin bütün aşamalarında önerisini değiştirebilir ya da geri çekebilir.

Danışma süreci asıl olarak Konsey ve Komisyon'un katıldığı üç aşamalı ve iki aktörlü bir oyun olarak kabul edilebilir. Parlamentosunun bu süreçte sadece danışma işlevi bulunmakta ve oyunun gerçekleşmesinde daha fazla rolü bulunmamaktadır. Bu nedenle, danışma sürecinde Parlamento'nun bir oyuncu olarak kabul edilmesi doğru olmaz. Bu aşamalar aşağıdaki gibi ortaya konabilir (Böckem, 2005):

* Avrupa Parlamentosu ve Konsey, Komisyondan bir öneri talep etme yetkisi bulunmaktadır (Madde 138b). Komisyon bu talebe göre hareket etmek zorunda değildir. Ancak genel uygulama bu şekildedir.

Birinci Aşam: Komisyon, bir öneri sunar ya da yasama yetkisini kullanır.

İkinci Aşama: Konsey, Komisyon'un önerisini değerlendirerek bunu kabul edip etmeyeceğine ya da kendi tasarısı haline dönüştürüp dönüştürmeyeceğine karar verir. Her iki alternatif davranış için oybirliği gereklidir. Eğer gerekli karar sayısında uzlaşamaz ise, oyun biter ve mevcut durum devam eder.

Üçüncü Aşama: Eğer Konsey öneriyi kendi tasarısı haline dönüştürmüştü, Komisyon'un bu konudaki tutumu beklenir. Bu aşamada Komisyonun Konseyin karar alma sürecine giren önerisini her zaman için geri çekebilir. Bu nedenle, stratejik bir dengeleme unsuru olarak, sahip olduğu veto hakkı dikkate alınmak zorundadır. Bu çerçevede içerisinde değerlendirildiğinde Konsey'in, Komisyonun önerisine karşı her hangi bir değişiklik sunamayacağı söylenebilir. Sonuç olarak, Komisyon tarafından sunulan önerinin her zaman karar sürecinden geçebileceği açıktır. Böylece mevcut karar almadaki somut tercihlere göre, ya karar alan bir organ olarak Konsey ya da gündemi belirleyen olarak Komisyon danışma sürecinin en büyük potansiyel güçleridir.

Kısaca, danışma usulü, AB'nin ilk sütunu olan Avrupa Topluluğunun yasama yöntemlerinden biridir. Komisyon, Konseye ve Parlamento'ya bir mevzuat önerisini sunar. Konsey, Parlamento ve duruma göre Ekonomik ve Sosyal Komite ve/veya Bölgeler Komitesine resmen danışarak kararını verir (Tecer, 2007:67).

3.2. İşbirliği Oyunu (Koopertionsspiel)

ATS'nin yapmış olduğu önemli değişikliklerin başında "işbirliği prosedürü"nin kabulü ve böylece AB Parlamentosuna yasama sürecinde önemli işlevler verilmesi yer almaktadır (Bozkurt ve d., 2004:25). Bu çerçevede Avrupa iklim politikasında işbirliği süreci de, seksenli yılların ortalarından itibaren Birlikteki birçok açılımın hukuksal zeminini oluşturan ATS ile 1987 yılında yürürlüğe girmiştir (Fontaine, 1992: 6). Avrupa Parlamentosuna daha etkin bir rol verme çabalarının sonucunda bu yöntem kabul edilmiştir. "İşbirliği" yöntemi ile Parlamento'ya tam anlamı ile bir veto yetkisi tanınmamasına karşın, yine de "danışma" sürecine kıyasla daha etkili bir konum kazandırılmıştır (TÇV, 2001: 69).

İşbirliği yöntemi, 1987 yılından Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesine kadar geçen sürede üye ülkelerin uyum koşulu da dikkate alınarak, bütün çevre politikası kararlarında geçerli olmuştur. Maastricht'ten bu yana ise, Parlamentoda "ortak çalışma" süreci, çevre politikalarına ilişkin karar alma sürecinde benimsenen bir kural olmuştur (Madde: 130s/1). Bu yöntem (işbirliği), eğer konu Komisyon için madde 130s/2'de belirtilen istisnalardan biri değilse ve ortak pazarın kuruluş ve işleyişi dışında ise, o zaman kullanılabilir. Ancak bu yönetimin iklim politikaları açısından düşük motifli bir karar alma biçimi olduğu söylenebilir. Çünkü burada söz konusu edilen önlemlerin çoğu enerji politikası ya da ticari üretim alanlarına ilişkindir.

İşbirliği yöntemine örnek olarak, İklim Çerçeve Sözleşmesi'nin Bakanlar Konseyi'nin kararıyla onaylanması gösterilebilir. Belirtilen işbirliği süreci, Maastricht'teki düzenlemenin aksine, ikili politikalarda mutlak bir istisna görüntüsü vermektedir. Bu nedenle, Amsterdam Sözleşmesi ile "ortak karar alma" süreci gündeme getirilmiştir. Bu yöntem, Maastricht ile birlikte, Kasım 1993'te yürürlüğe girmiştir ve Avrupa çevre politikası alanında yeni bir karar alma süreci olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu yöntem

de öncelikli amaçların saptandığı genel eylem programı kararlarıyla sınırlanmıştır (madde 130s/3). Şunu da belirtmek gerekir ki, ortak karar alma süreci madde 130s/1'de söz konusu edilen çerçevede iklim politikasında önemli bir role sahip değildir. Bu nedenle, madde 100a bütün ortak iç pazar konularındaki yönetim ve hukuk kurallarının birbiriyle uyumlaştırılmasına yönelik önlemler için kullanılmaktadır. İklim politikası açısından bu duruma örnek olarak, aynı koşul altında enerji tasarrufu sağlayan enerji ürünlerinin etiketlenmesi gösterilebilir.

İşbirliği süreci, Konsey ve Parlamento'da bir biri ardına kendi kararlarını belirledikleri iki oturumdan oluşur. İlk oturumda Konsey, Komisyonun önerisi konusunda Parlatonun görüşünü de dikkate alarak ortak bir tutum geliştirir. Eğer bu Komisyonun önerisine uygun ise, o zaman nitelikli bir çoğunluk gereklidir. Ancak her hangi bir değişiklik söz konusu olursa, o zaman oybirliği zorunludur. İşbirliği süreci, danışma süreci ile kıyaslandığı zaman daha karmaşık bir yapı arz eder. Bu karmaşık yapı, bütün AB kurumlarının katıldığı dört aşamalı bir süreç olarak nitelenebilir. Bu aşamalar aşağıdaki gibidir (Böckem, 2005):

Birinci Aşama: Komisyon, bir öneri sunar ya da yasama yetkisini kullanır.

İkinci Aşama: Konsey, Komisyonun önerisini nitelikli bir çoğunlukla kabul edip etmeyeceğine ya da ya da kendi tasarısı ile değiştirip değiştirmeyeceğine karar verir. Eğer gerekli çoğunluğa ulaşılamaz ise, oyun biter ve mevcut durum devam eder.

Üçüncü Aşama: Önceki aşamalardaki strateji seçimine göre, iki farklı duruma çıkar: Komisyon alternatifi ve Konsey alternatifi. *Komisyon alternatifi*, Konseyin Komisyonun önerisini ikinci aşamada kabul etmesi durumunda, Parlatonun ortaya çıkan bu ortak tutumu kabul edip etmeyeceğine ya da veto uygulayıp uygulamayacağına karar vermesidir. *Konsey alternatifi* ise, Konseyin ikinci aşamada kendi önerisini kabul etmesi durumunda, Komisyon onu veto edip etmeyeceğine karar vermesidir.

Dördüncü Aşama: Bu aşama sınırlı şartlarda ortaya çıkmaktadır. Bu koşul da, Konseyin, Parlamento tarafından reddedilen ortak tutum niteliğinde olan Komisyon önerisini değiştirmeksizin kabul etmesidir. İşte böyle bir durumda dördüncü aşama başlamaktadır. Ancak Konsey bu vetoyu oybirliği ile aşabilir. Burada daha önce tanımlanan işbirliği yöntemi ile bir kıyaslama yapıldığında, öngörülen karar verme yollarının çoğunun kapandığı görülmektedir. Çünkü bu aşamada oyun artık, rasyonel davranışlar ve değişmez tercihlerin kabulü altında oynanmamaktadır.

İşbirliği süreci kolayca anlaşılabilirdiği gibi, Parlamento'ya fazlaca bir etki alanı vermemektedir. Bu, iki nedenden kaynaklanmaktadır. *Birincisi*, ortak tutumun değiştirilmesinin hiçbir şekilde önerilememesidir. *İkincisi* ise, sadece Konsey üyelerinin politik değişim yönünde her hangi bir anlaşmaya varamamaları durumunda, kullanabilecek olan şartlı bir veto hakkının olmasıdır. Komisyon ise, danışma sürecinde olduğu gibi, gündem belirleyici olarak büyük bir etkiye sahiptir. Örneğin Komisyon, gerektiğinde Konseyi bile tercih ettiğinden daha farklı bir politikayı kabul etmeye zorlayabilmektedir.

Bununla birlikte bu usulde Konseyin yasama sürecini durdurma olanağı vardır. Konsey, Parlatonun ortak tasarının reddine ilişkin kararından itibaren ya da Parlamento değişiklik önermişse, Komisyonun gözden geçirilmiş önerisini sunduğu tarihten itibaren üç ay içinde herhangi bir karar almamışsa, Komisyonun mevzuat önerisi kabul edilmemiş sayılır (Tecer, 2007:68).

Kısaca belirtmek gerekirse, ATS ile AB hukukuna dâhil edilen *işbirliği prosedürü*, bazı Topluluk tasarruflarında Konsey ile Parlamentonun işbirliği halinde hareket etmesini ifade eder. Burada Parlamentonun yetkisi sınırlı olup; nihai karar verme yetkisi Konseydedir. Parlamentonun katılımı, Komisyonun hazırladığı teklif üzerinde bildirdiği görüşün, Konsey tarafından ortak pozisyon (görüş) alınırken dikkate alınması ve alınan bu ortak pozisyonun Parlamentonun kabulüne sunulmasıdır. Parlamento kabul ederse, Konsey nitelikli çoğunlukla, reddederse oybirliği ile karar almak zorundadır (Bozkurt ve d., 2004:36).

3.3. Ortak Karar Alma Oyunu

Maastricht Antlaşmasıyla getirilen önemli değişikliklerin başında Birlik organlarında karar alma sürecinde yapılan değişiklikler gelmektedir. Komisyon'un, eskisi gibi girişim önceliği ve yetkisi devam etmekle birlikte, işbirliği ve politikaların belirlenmesinin kontrolü üye devletlere bırakılmıştır. Parlamentonun karar alma sürecinde daha etkin katılımıyla sonuçlanan değişiklikler dikkat çekmektedir (Bozkurt ve d., 2004:33).

Avrupa Parlamentosuna gerçek anlamda bir yasa koyucuya benzer bir rol ve yetki tanıma amacına yönelik ve karar alma sürecinde üçüncü bir yöntem olarak yer alan ortak karar alma yöntemi, Maastricht Antlaşması ile birlikte kabul edilmiştir. Böylece Parlamento'ya Konsey ile birlikte karar alma ve veto yetkisi tanınmıştır. Bu yeni yöntemle, artık Konsey, Parlamentonun iradesinin aksi yönünde karar alma olanağını kaybetmiş olmaktadır (TÇV, 2001: 70).

Bu karar alma yönteminde de Parlamento ortak tutumu kabul, değiştirme ya da ret şeklinde karar verebilir. Ret durumunda Konsey, Parlamentonun kendi tutumuna daha çok yaklaşması için, Uzlaşma Komitesini devreye sokar. Böylece Uzlaşma Komitesinin önüne Komisyonun sunmuş olduğu öneri, Konseyin ortak tutumu ve Parlamento tarafından kabul edilen değişiklik önerisi şeklinde gelecektir (Tezcan, 2001: 156).

Ortak karar alma, işbirliği sürecine büyük ölçüde benzer. Buna göre, Parlamento yine ortak tutumu kabul, değiştirme ya da ret şeklinde karar verebilir. Eğer bir ret durumu söz konusu ise, Konsey Parlamento'nun kendi tutumuna daha çok yaklaşması için Uzlaşma Komisyonu'nu davet eder. Eğer Parlamento ortak tutumu reddetmeyi sürdürürse, öneri başarısız olur. Buna karşılık Parlamento değişiklik önerisi sunarsa, bu Komisyon'a sunulur ve Komisyon bu öneriyi destekleyip desteklemeyeceğine karar verir. İşbirliği sürecinin aksine, Komisyon ikinci görüşmede, ortak tutumu kendi değişikliği olarak önerme olanağına sahip değildir. Komisyon'un desteklediği değişiklik önerisini, Konsey nitelikli çoğunlukla karara bağlar. Komisyon tarafından reddedilen değişiklik içinse oybirliği gereklidir.

Parlamento üyelerinin mutlak çoğunluğu ile ortak kararı reddetmesi durumunda, mevcut durum korunur, herhangi bir değişiklik olmaz. Ancak Parlamentonun değişiklik önermesi durumunda, Konsey nitelikli çoğunlukla bunu kabul eder ve ortak görüşünü buna göre değiştirir. Ancak Komisyon bu değişikliğe katılmaz ise, o zaman Konsey oybirliği ile karar alabilir. Eğer Konsey Parlamentonun değişikliklerini uygun bulmaz ise Uzlaşma Kurulu'na gidilir (TÇV, 2001: 70).

Uzlaşma Kurulu, nitelikli çoğunlukla seçilmiş Konsey üyeleri ile basit çoğunlukla seçilen Parlamento temsilcilerinden oluşmaktadır. Eğer Uzlaşma Kurulu ortak bir tavır belirleyemez ise, bu durumda üçüncü görüşme başlar. Bu halde Konsey nitelikli

çoğunlukla ortak tutumu duruma göre Parlamento'nun değişiklik önerisini de içerecek şekilde kabul edebilir. Bununla birlikte, Parlamento'nun, öneriyi boşa çıkarabilmek üzere Konsey'in kararını reddetme hakkı bulunmaktadır. Aynı durum, karar verme sürecinin diğer bütün aşamalarında gerekli çoğunluğa ulaşamadığı durumlar için de geçerlidir. Ortak karar alma yöntemi, işbirliği yönteminde olduğu gibi, üç aktörlü ve dört aşamalı bir oyun olarak kabul edilebilir (Böckem, 2005):

Birinci Aşama: Komisyon, bir öneri sunar ya da yasama yetkisini kullanır.

İkinci Aşama: Konsey, Parlamento'nun da görüşünü alarak ortak tutumunu belirler. Bu, ya nitelikli çoğunlukla kabul etmek zorunda olduğu Komisyon'un önerisidir ya da oybirliği ile geçirmek zorunda olduğu kendi tasarısıdır. Gerekli oy miktarlarına ulaşılamaz ise, mevcut durum devam eder.

Üçüncü Aşama: Uzlaşma Kurulu ortak tutum konusunda tavsiyede bulunabilir ya da Konsey'de nitelikli çoğunluk ve Parlamento'da da basit çoğunluk şartı ile yeni bir öneride karar kılabilir. Ancak bunun için her iki tarafın da kabulü gereklidir. Eğer iki taraftan biri öneriyi kabul etmez ise, diğer bir ifade ile uzlaşma için öngörülen çoğunluklara ulaşılamaz ise, bir sonraki aşamaya geçilir.

Dördüncü Aşama: Eğer Uzlaşma Kurulu'nda herhangi bir sonuca ulaşılamaz ise, Parlamento ortak tutumu kabul edip etmeyeceği konusunda karar verir.

Karar alma yöntemi, yukarıdan da anlaşılacağı üzere, görece basit bir oyun yapısı içerisinde olmasına karşın karmaşık bir süreci ifade etmektedir. Eğer, Parlamento söz konusu öneri üzerine değişiklik yaparsa, bu durumda Uzlaşma Kurulu'na gidilmektedir. Çünkü diğer olası yollar, oyunun ilk iki aşamasında çoktan kapanmıştır. Üçüncü aşamada ortak tutumu ret ya da kabul olasılığı, ikinci aşamanın seçeneklerine göre gereğinden fazladır. Bu alternatifler sadece dördüncü aşamada dikkati çekmektedir. Bu konuda, üçüncü oturumda Konsey'in, Parlamento'nun nitelikli çoğunluk alternatifini kabul etmesi olanağı ortadan kalkmaktadır. Çünkü böyle bir alternatif, Konsey'in sıcak baktığı bir konu olsa bile, Uzlaşma Kurulu'nda üzerinde anlaşılması gerekir (Böckem, 2005).

Parlamentonun dördüncü aşamadaki mutlak veto hakkı, işbirliği sürecinin aksine, hiçbir önerinin karara bağlanamamasına yol açacaktır. Bu ise, karar alma sürecinde şikâyetlere yol açabilecek bir durumdur. Üçüncü aşamada Uzlaşma Kurulu'nun devreye girmesi, Parlamento'ya kendi değişiklik önerisini sunma olanağı vermektedir. Diğer yandan Uzlaşma Kurulu, hem Parlamento'nun hem de Konsey'in nitelikli bir çoğunlukla mevcut duruma ve ortak tutuma karşı tercih edilen farklı bir alternatif ya da alternatifler üzerinde uzlaşabilme olanağı tanımaktadır. Konsey'in uzlaşma süreci nedeni ile etkisini biraz daha güçlendirme olanağı elde ettiği söylenebilir. Konsey bu durumda Parlamento'nun görüşünü de dikkate alarak Komisyon'un önerisini nitelikli çoğunlukla değiştirebilir. Buna karşın, Konsey oybirliğine rağmen, Parlamento'nun reddettiği bir teklifi hiçbir şekilde kabul edemez.

İkinci aşamada Konsey, işbirliği sürecinde olduğu gibi, aynı eylem olanaklarına sahiptir. Ancak Konsey diğer karar alma süreçlerinin aksine, artık değişiklik önerilerini hem Komisyon'un geri çekme tehdidi hem de Parlamento'nun mutlak veto hakkı ile sınırlamak zorundadır. Birinci aşamada, ileri aşamalarda ayrılmanın mümkün olmadığı bir alternatifini Komisyon gündeme sunmaktadır. Ancak tercih edilen alternatifin hareket

alanı da daralmaktadır. Komisyon daha başlangıçta Konsey’de gerekli çoğunluğu sağlamayı, Parlamento tarafından reddedilmemeyi hedeflemektedir. Önceki oyunda olduğu gibi, eğer Komisyon gerekli çoğunluğa ulaşamayacağını daha baştan görüyorsa, bu durumda yasama inisiyatifinden vazgeçer (Böckem, 2005).

Ortak karar alma prosedüründe Parlamento nihai söz sahibi olmasa da, belli durumlarda onay vermeyerek, bir Topluluk tasarrufunun gerçekleşmesine engel olabilmektedir (Bozkurt ve d., 2004:38).

Ortak karar alma süreci ile Parlamento’nun etkisinin sadece derecesinin arttığı söylenebilir. Çünkü Parlamento, değişiklik önerisinde Konsey’in desteğine sürekli olarak muhtaçtır. Ancak Parlamento’ya mutlak veto hakkı tanınarak, Komisyon’un etkisi azaltılmıştır. Ayrıca Komisyon’un önerisi, Uzlaştırma Kurulu’nun da devreye girmesi nedeni ile daha kolay değişebilmektedir.

3.4. Oyun Teorisinin Sonuçları

Yukarıda AB organlarının değişik karar alma yöntemleri oyun teorisiyle ilişkilendirilerek değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede sonuç olarak şunlar söylenebilir: Avrupa Parlamentosu’nun Birliğin yasama sürecine etkisi düşük iken, Konsey ve Komisyon bu süreçte öne çıkmaktadır. Parlamento’nun bu düşük profili, “danışma” sürecinde kendisini açıkça gösterirken; diğer yöntemlerde az da olsa genişlemesi söz konusudur. Parlamento’nun bu güçsüzlüğünün temelinde, değişiklik önerisi sunmada sınırlı olanaklara sahip olmasının bulunduğu söylenebilir. Aslında Parlamento’nun karar alma sürecindeki etkisi veto hakkına dayanmaktadır. Bu yetki de sadece, ortak karar alma yönteminde her hangi bir sınırlama olmaksızın kullanılabilir.

Diğer taraftan Konsey’in de kendi tercihlerini ileri sürmede sınırlı olanaklara sahip olduğu görülmektedir. Konsey tercihlerini, alternatiflerin belirlenmesinde Komisyon’un reddetme olasılığı nedeniyle, belirtilen ilk iki yöntemde oybirliği ile ortaya koymak zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Konsey, ancak ortak karar alma yönteminde, Parlamento aracılığı ile kendi tercihlerine en uygun önerinin görüşülebilmesi olanağını yakalamaktadır.

4. AB KURUMLARININ İKLİM POLİTİKALARINDAKİ ROLÜ

AB’nin iklim politikasının açıklanması girişiminin başında, Birliğin kurumlarının iklim politikalarına ilgileri ve kurumlar arasında iktidar paylaşımı açıklayıcı bir ifade olacaktır. Burada *public choice** analizi yaklaşımı altında AB kurumlarının kendi bireysel yararlarını maksimize etme uğraşı içinde olduğu kabulü bulunmaktadır. Ancak böyle bir kabul şu sorunu da gündeme taşımaktadır: O halde Parlamento, Komisyon ve Konseyi iklim politikası konusuna yaklaştıracak olan unsur ne olacaktır? Çünkü AB’de Parlamento ulusal parlamentolardan farklı olarak hükümeti denetlemek gibi bir işlevi yoktur. Diğer taraftan, Avrupalı seçmenlerin bu kurumları denetlemede yeterli mekanizmalara sahip olduğu söylenemez. O halde burada yurtaş temsilcilerinden oluşan bir

meclis olarak Parlamento’nun öne çıkması istenebilir. Çünkü bu durum, AB’de belirgin ve geniş katılımlı bir çevre politikası oluşturulmasına olanak verebilir. Böylece karbondioksit emisyonunun azaltılması hedefleri daha geniş bir alanda formüle edilebilecek ve iklim politikasındaki düzenlemelerde yüksek standartlar tercih edilebilecektir. Dolayısıyla Parlamento’nun “işbirliği” ya da “ortak” karar alma yöntemleri çerçevesinde alınacak kararları desteklemesi kolaylaşacaktır.

Mevcut haliyle tüketiciyi koruma, halk sağlığı ve çevre sorunları için bir takım komitelere sahip olması dolayısıyla Parlamento’nun, “yeşil” politik alanlara yatkın olduğu söylenebilir. Ancak Parlamento’nun bu “çevre dostu” tutumu, onun ve Birliğin eksik demokratik yetkisi dolayısıyla sektöre uğrayabilmektedir. Bu nedenle, AB’deki “demokrasi eksikliği” (demokratie defizite) giderilir ve çevre derneklerinin lobi faaliyetleri artarsa, Parlamento’nun iklim politikalarına yaklaşımı da olumlu yönde gelişecektir.

Komisyon açısından ise, burada Komisyon’un tekrar seçilebilme kısıtlaması altında bulunması değil de, asıl olan ulusal hükümetlerin tekrar atayıp atamama kısıtlaması altında olması sorunu vardır. Bu durumda Komisyon, bağımsız bir karar alabilen organ olmaktan çıkarak, ulusal hükümetlerin çıkarları doğrultusunda hareket etmeye zorlanmaktadır. Birlik hukukunun üye devletlerde uygulanmasından da sorumlu olan Komisyon, AB düzeyinde kararlaştırılmış bir iklim politikasını, ulusal alanda uygulanmasında sıkıntıya girebilir.

Bakanlar Konseyi üyelerinin doğrudan ulusal hükümetlerin temsilcisi politikacılar tarafından oluşması nedeniyle, burada menfaat çekişmeleri topluluğun diğer organlarına göre, daha çok ortaya çıkmaktadır. Bakanlar Konseyi üyeleri bu nedenle ulusal çıkarlara daha sıkı bağlıdırlar (TÇV, 2001: 56). Bu çıkarları Avrupa çapında koruma gayretleri içerisinde oldukları da rahatlıkla söylenebilir.

Nihai karar verme açısından Birliğin en güçlü organı konumundaki Bakanlar Konseyi’nde, ulusal hükümetlere yönelik son derece önemli yeni yükümlülükler getirebilecek düzenlemeler söz konusu olabilmektedir. Ancak bu hükümetlerin bir şekilde karşılıklı çıkar ilişkisi içinde buldukları menfaat gruplarının hoşuna gitmeyecek yeni maliyetlere katlanması söz konusu olacaktır (örneğin karbondioksit vergisi). Bu nedenle, Bakanlar Konseyi’nin de iklim politikası oluşturma ve bunu sıkı bir şekilde uygulanması konusunda çok istekli olmayacağı söylenebilir. Ancak diğer taraftan, ülke içindeki seçmenlerin ilgilerini maksimize etmek için onların çıkarlarına uygun düşen karar ve uğraşlar içinde olmaları da, Komisyona göre daha fazla beklenir bir durumdur.

Ulusal çıkarların farklılığı ve ulusal baskı gruplarının etkisi nedeni ile Konsey’de iklim politikalarına yönelik düşüncelerin çok çeşitli olması dikkati çekmektedir. Örneğin yüksek gelirlere sahip ülkelerin Konsey temsilcileri, çevre bilinci yüksek yurtaşlar karşısında oy kazanmak için, sıkı bir iklim politikası vaat edebilmekteler ve bu nedenle de, karbondioksiti azaltma hedeflerini Birlik içerisinde rahatlıkla desteklemektedirler. Buna karşın fakir ülke temsilcileri ise, ülkenin ekonomik açıdan gelişmesini her şeyin önüne koymaktalar ve bu nedenle de iklim korumaya bağlı maliyetlerinden ve oy kaybı gibi siyasal yansımalarından kaçınmak istemektedirler. Aynı zamanda görece az gelişmiş üyelerde sanayinin yapısı ve hizmet sektörünün payının düşüklüğü nedeniyle nüfuzlu çıkar gruplarının hükümetler üzerindeki etkisi çevreci gruplardan çok daha geniş olabilmektedir.

* Hangi politikayı tercih etmek gerektiğini araştıran bir analizdir. Public Choice, Türkçeye Kamu Tercih Teorisi olarak aktarılmaktadır. Bu yaklaşım, “pluralist yaklaşım” a ekonomik gerekçe ve çıkar unsurunu ekleyerek bir çeşit yeni bir çoğulcu yaklaşım olarak gelişmiştir. Geniş bilgi için bkz. A.R.Çoban; “Kamu Tercih Teorisi”, Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel, M. Acar-H. Özgür (ed.), Ankara, 2003, içinde.

SONUÇ

Günümüzde dünyamızın temel aktörlerinden biri haline gelen Avrupa Birliği, küresel boyutlu bir tehdit haline gelen küresel ısınma ve iklim değişikliklerine ilişkin önemli adımlar atmaktadır. Bunda AB'nin küresel bir aktör olması ve çevre sorunlarının küresel niteliğe bürünmesi başrol oynamaktadır. AB bu bağlamda iklim değişikliklerine ilişkin hukuksal düzenlemeler getirmekte; bütün üye devletlerinin buna uygun düzenlemeler yapmasını istemektedir. Ancak Birlik hukukunun bu alanda henüz üye devletleri mutlak surette bağlayıcı normlar geliştirdiği söylenemez. Bu nedenle de küresel ısınma ve iklim değişikliği gibi çevre sorunlarına ilişkin çok önemli adımlar atılamamaktadır. Burada AB'nin karar alma yöntemlerini ve üye devletlerin farklı çıkarılara sahip olmaları beklenen başarıyı önlemektedir.

Karar alma mekanizmasında danışma alanı ve süreci ne kadar geniş olursa, o kararın o kadar da demokratik olacağı kuşkusuzdur. Ancak bu husus açısından, Avrupa Birliği'nde geliştirilen karar mekanizmaları çevre politikaları açısından ve oyun teorisi temelinde değerlendirildiğinde, bu mekanizmanın çeşitli sakıncalar gösterdiği görülmektedir: *Birincisi*, özellikle önerilerin geniş bir destek bulması için yapılan çalışmalar, Birlik içerisinde çok uzun yıllar sürebilmektedir. Bu kararın geç alınmasına ve sürecin yavaş işlemesine neden olabilmektedir. *İkincisi*, çevre politikalarına ilişkin kararlara geniş bir alanda katılımın sağlanması, ancak bu konuda halkın duyarlılığı ile ilgili olabilir. Diğer bir ifade ile politikacıların halkın tercihlerini göz önünde almak zorunda olduklarını düşünürsek, ne kadar çok ilgi varsa, o kadar yoğun çevre politikası olacaktır. *Üçüncü* bir neden olarak da, toplumların öncelikleri ve tercihleri her zaman çevreden yana olmayabilir. Özellikle Avrupa Birliği içerisinde çevre konusunda ortaya çıkan temel sorun da buradan kaynaklanmaktadır. Hem İngiltere hem de Birliğin daha az gelişmiş ülkelerinin bugüne kadar ekonomik sorunların çözümüne, çevre sorunlarından daha duyarlı olmaları da bunu açıkça göstermektedir.

Sonuç olarak Avrupa Birliği'nin çevre ve iklim politikalarının oluşması açısından dünya çapında önemli gelişmelerde öncü rol oynamasına karşın, bu alandaki politikalarının Birlik içerisinde uygulanmasında ciddi sorunların bulunduğu bilinmektedir. Her ne kadar Birlik, üye devletlere karşı yetkilerini sürekli geliştirirse de üye devletlerin farklı çıkar ilişkileri nedeniyle çevre konusunda sınırlı düzeyde politika üretebilmektedir. Birlik içerisinde karar alma mekanizması karmaşık bir ilişkiler zincirinde gerçekleşirken, çevrenin oybirliği sürecine dâhil edilmesi ile bu mekanizma daha da zorlaşmaktadır. Bu, ülkelere ek maliyet getiren çevre kararlarında daha net bir şekilde görülmektedir. Bu nedenle, çevre ve küresel iklim konusunda dünyamızda oluşan hassasiyete uygun ve Avrupa çapında genel toplumsal yarara uygun düşecek politikalar geliştirebilmek için, AB'deki karar alma mekanizmalarının demokratikleştirilmesi ve karmaşıklığından çıkarılarak iyileştirilmesi gerekir.

KAYNAKÇA

- Beckmann, Karin (1995), Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europaischen Binnenmarktes, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main
- Bozkurt, E. – M.Özcan- A. Köktaş (2004); Avrupa Birliği Hukuku, Asil yayınları, 2. baskı, Ankara.
- Böckem, Alexandra (2005), Die Klimapolitik Der Europäischen Union Aus Sicht Der Neuen Politischen Ökonomie, www.hwwa.de/Projekte/Forsch_Schwerpunkte/FS/Klimapolitik/PDFDokumente/BOECK--1.pdf, 11.06.2005.
- Brinkhorst, S. (1995), “Die EU-Kommission und die Regionen: Partner im Umweltschutz”, Europa der Regionen, Hubert Hierl (ed.), Economica Verlag, Bonn, ss.112-122
- Budak, Sevim (2000), Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, Büke Yayınları, İstanbul.
- Çoban, A. R.(2003); “Kamu Tercihi Teorisi”, Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel, M. Acar-H. Özgür (ed.), Ankara, 2003, s.75-95.
- Doğan, Vahit (2004), “Avrupa Birliği'nin Hukuki Temelleri”, *Türk Hukuk*, 93, s.8-15 Aralık,
- Erlat, Emel (2002), “Sıcaklık Artışı ve Türkiye Üzerine Olası Etkileri”, *Standart*, Haziran, s.44-
- Fontaine, Paskal (1992), Europa in Zehn Lektionen, Europaische Dokumentation, Luxemburg
- Günuğur, Haluk (1996), Avrupa Topluluğu Hukuku, Gazi Kitabevi.
- Günuğur, Haluk (1999), “Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Yöntemleri”, *Ekonomi Başak*, 23(103).
- <http://www.nlpb.de /19them-europa/10-themeurop-union/10-them-europunion04.htm> : Die Organe der EU,(15.06 2000)
- Hucke, Jochen (1998), “Kommunale Umweltpolitik” , in: Kommunalpolitik – politische Handeln in den Gemeinden, H.Wollmann und R. Roth (Hrsg.), Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, ss. 645-661
- Jörger, M. (1998), “Europaische Umweltpolitik – mehr Lebensqualitaet, aber Wettbewerbsnachteile?”, Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Barbara Lippert (Hrsg.), Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, ss. 127-175
- Kretschell, H. ve Renner, G. (1995), “Politik und Wirtschsft: der Gemeinsame Markt” , Informationen zur politische Bildung, 213, Neudruck, Bonn.
- Laeufer, Thomas (1995), Europaische Union-Europaische Gemeinschaft: Die Vertragstexte von Maastricht, Europa Union Verlag GmbH, Bonn.
- Petschow, Ulrich (1998), “Auswirkungen der Globalisierung auf eine nationale der Nachhaltigkeit” *Globalisierung als Cahnce Dökümantation*, 7. Forum der LPß, 20 – 22 Nov. 1997, s851-69).

- Robert, J (2000), “Alge Primatı ya da Bilimsel Kıyamet”, Ekoloji Politik, Göksel N. Denurer / T.E. Abay (ed.), Özgün Üniversite Kitaplığı:49, Birinci Basım, Ankara.
- Schmiedhuber, Peter (1995), “Europa der Regionen-statt Beobachtung Mitgestaltung” , Europa der Reginen, H. Hierl (Hrsg.), Economica Verlag, Bonn.
- Seele, Günter (1991), Der Kreis aus europaeischen Sicht – Die Übergemeindliche Kommunalverwaltung im Spiegel der nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen und der europaeischen Gemeinschaftspolitik, Verlag W. Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag, Köln.
- Tecer, M. (2007); Avrupa Birliği ve Türkiye, TODAİE, Ankara.
- Tekin, Mahmut (2004), Sayısal Yöntemler, 5. Baskı, Konya.
- Tezcan, Ercüment (2001), Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Beta Basım, İstanbul.
- Türkeş, Murat, Hava ve İklim Kavramları Üzerine, <http://www.meteor.gov.tr/2003/arge/iklimdegis/iklimdegis1.htm>, Erişim Tarihi: 02.09.2003.
- Turgut, Nükhet (1998), Çevre Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara.
- TÇV (2001), Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Mevzuatı, (Edit: Engin Ural), Ankara.