

## AVRUPALILAŞMA SÜRECİNDE AB ÇEVRE POLİTİKASI VE YERİNDENLİK (SUBSIDIARITY) İLKESİ

*Feza Sencer ÇÖRTOĞLU\**

### **Özet**

*Avrupalılaşıma sürecinin AB siyasal sistemi ile gerçek anlamda tanışmasını önce Avrupa Tek Senedi ve daha sonra Maastricht Antlaşması'nın imzalanması ile tarihlendirebiliriz. Aynı dönem içinde çok katmanlı yönetim modeli de, Avrupalılaşıma süreci ile birlikte yükselişe geçmiştir. Avrupalılaşıma sürecinin bu şekilde önem kazanması AB Çevre Politikasının gelişimine de hizmet etmiştir. Yerindenlik ilkesi de AB siyasal sürecinde esasen AB Çevre Politikasının daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi amacıyla doğmuştur. Bunun sonucunda da Avrupalılaşıma süreci, AB Çevre Politikası ve Yerindenlik İlkesi arasında karmaşık bir ilişki başlamıştır. Avrupalılaşıma sürecinin başında, yerindenlik ilkesi AB Çevre Politikasının etkinliği için AB üst yapısı ve yerel hükümetlere daha fazla otorite sağlanması gerektiği şeklinde tanımlanmak istenirken, Avrupalılaşıma sürecinin çevre politikası üzerine önceden öngörülemez etkisi sonucunda, özellikle yerel hükümetlerin AB Çevre Politikasına katılımları zorlaşmış ve Avrupalılaşıma süreci, yerindenlik ilkesine, AB Çevre Politikası için başlangıçta öngördüğünün tersi bir rol yüklemiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Avrupa Birliği Çevre Politikası, Avrupalılaşıma Süreci, Yerindenlik İlkesi, Çok-Katmanlı Yönetişim Modeli.*

### **Abstract**

*The introduction of Europeanisation process within European Union political system in a real manner can be dated back initially to the Single European Act and then to the Maastricht Treaty. The new period also signifies the rise of multi-layered governance system in line with Europeanisation. The growing importance of Europeanisation process also entails to the development of EU Environmental Policy. The Subsidiarity principle was born in EU political process as a result of the implementation concerns about EU Environmental policy. As a consequence, the complex relationship has begun among Europeanisation process, EU Environmental*

---

\* Uzman, Dr., Ankara Üniversitesi

*policy and subsidiarity principle. In the beginning of Europeanisation, subsidiarity principle wanted to be defined as attribution to more authority to supreme authority of EU and devolution of more power to local governments; however the unexpected result of Europeanisation has made local governments difficult to participate in EU Environmental Policy. So Europeanisation undertakes subsidiarity principle with a new role for EU Environmental policy in contrast to a previous one.*

**Key Words:** *European Union Environmental Policy, Europeanisation Process, Subsidiarity Principle, Multi-Layered Governance Model.*

### Giriş

‘Avrupalaşma’ süreci son yıllarda Avrupa Birliği’nin (AB) Bütünleşmesi üzerine çalışan araştırmacılar açısından önemli bir çalışma konusu haline gelmiştir. Bunun nedenleri arasında Bütünleşme sonucunda, AB siyasal sisteminin yanı sıra, üye devletlerin siyasal süreçlerine olan etkisini inceleme ihtiyacı gelmektedir. Bu çalışmada ise, Avrupalaşma sürecinin Avrupa Birliği Çevre Politikasının gelişiminde oynadığı rol ve yerindenlik ilkesi ile ilişkisi mercek altına alınmaktadır. AB Çevre Politikası, Avrupalaşma sürecinin gelişiminden fayda sağlayarak son yıllarda büyük önem kazanmıştır. Buna karşılık AB Çevre Politikasının uygulanmasının getirdiği kendine özgü zorluklar, Avrupalaşma sürecinin ortaya koyduğu çeşitli ilkelerin üye devletlerce ortak bir şekilde yorumlanmasını engellemektedir. Bu ilkelerin başında yerindenlik ilkesi yer almaktadır. Yerindenlik ilkesi, Avrupalaşma süreci ile birlikte AB Çevre Politikası’nda yer edinmesine karşılık, AB Çevre Politikası’nın uygulanmasındaki zorluklar nedeniyle, ilkenin yorumu başlangıçtaki rotasından farklı bir yol izlemek zorunda kalmıştır. Başlangıçta Avrupalaşma süreci, yerindenlik ilkesinin yorumlanmasında AB Çevre Politikasında Komisyon gibi üst yapı kurumlarının ve üye devletlerde de yerel yönetimlerin daha fazla rol alması amacını vurgularken, sonraki gelişmeler sonucunda süreç beklenmeyen bir şekilde tersine etki yaratmıştır. Uygulamada yaşanan zorluklar nedeniyle süreç üye devletlerde merkezi otoriteleri daha da güçlendirerek, özellikle yerel yönetimlerin AB Çevre Politikasındaki rollerinin kısıtlandığı bir ortamın oluşmasına yol açmıştır.

### Avrupalaşma Sürecinin Tanımlanması

Avrupalaşma sürecine, konu ile ilgili akademisyenlerce çeşitli şekillerde tanımlamalar getirilmektedir. Bunların arasında Stephen George<sup>1</sup>, Avrupalaşmayı özetle “Avrupa Birliği’ne üyelik sonucunda, üye devletlerin ulusal politikalarının üzerindeki güçlü bir etki” olarak açıklamaktadır. Burada George Avrupalaşmanın etkisini tek yönlü olarak açıklayarak, üye devletin siyasal sisteminin AB’den güçlü bir şekilde etkilenecek değişime uğradığını belirtmektedir. Buna benzer şekilde ancak daha

<sup>1</sup> Stephen George, “The Europeanisation of UK Politics and Policy-Making: the Effect of European Integration on the UK”, **Quenn’s Papers on Europeanisation**, no 8, 2001, p.1.

da özele inerek Bulmer ve Burch<sup>2</sup> Avrupalılaşmayı, “Avrupa bütünleşme sürecinin ulusal düzeyde özellikle üye devletin idari kurumları üzerindeki etkisini tanımlayan bir araç” olarak betimlemektedir. Bu düşünceye göre, Avrupalılaşmanın etkisini en çok ulusal yönetimlerin üzerinde görmek mümkündür. Bulmer ve Radaelli<sup>3</sup> ise Avrupalılaşmayı bir seri politika süreci ile açıklamaktadır. Politika süreci;

- a) Politikanın düzenlenmesi,
- b) Değerlerin ve inançların yaygınlaştırılması,
- c) Resmi ve resmi olmayan kuralların, politik değerler dizisinde, siyasal yapılarda ve kamu politikalarında yer alması olarak açıklanmaktadır.

Süreç kısaca tasarlanan politikanın pratiğe konulması olarak özetlenmektedir.

George, Bulmer, Burch ve Radaelli’den farklı bir yaklaşım getiren Bomberg ve Peterson<sup>4</sup> ise, Avrupalılaşmanın sadece tek taraflı etki eden bir süreç olmadığını savunmaktadır. AB bütünleşme sürecinin yalnızca üye devletleri etkilemediğini, üye devletlerinde AB üst yapısına yönelik çeşitli etkilerinin bulunduğunu, bundan dolayı da sürecin aslında tek yönlü değil, iki yönlü olarak işlediğini ortaya koymaktadır. Buna göre Avrupa’nın bütünleşmesi üye devletlerin “ulusal politikalarını (çevre politikası gibi), siyasetlerini (ulusal siyasal söylem) ve ulusal kurumlarını” etkilemektedir fakat aynı zamanda üye devletler de Avrupa’nın bütünleşmesini kendi ulusal çıkarlarına göre şekillendirmektedir.

Avrupalılaşma sürecinde görülen AB üst yapısı ve üye devletlerin karşılıklı etkileşimi kendisini, AB Çevre Politikası içinde yerindenlik ilkesinin farklı şekillerde yorumlanmasında da göstermektedir.

#### **Avrupalılaşma Süreci ve AB Çevre Politikasının Gelişimi**

Avrupa Birliği’nde Avrupalılaşma sürecinin ivme kazanmasının arkasındaki en büyük etmenin, AB politikalarının üye devletlerdeki uygulanma etkinliğinin artırılması ve bu amaçla da uluslararası bir otorite olarak AB’nin, ulusal hükümetlerin otoritelerine karşı yetkisinin güçlendirilmesi düşüncesi olduğunu savunabiliriz. Bu yaklaşımın arkasındaki mantığı ise; uluslararası otorite olarak AB’nin, üye devletlerin kendi iç dinamiklerinin yol açtığı sınırlamalar yüzünden çeşitli konularda etkin politika geliştiremediklerinde, bu durumda AB’nin kendi üst otoritesini kullanarak daha etkin politika üretebilmesinin hedeflenmesi olarak açıklayabiliriz.

Bir AB politikasının geçerli bir şekilde tasarlanabilmesi ve daha sonra üye devletlerde etkin bir şekilde uygulanabilmesinin gerekliliği, Avrupalılaşma sürecinin gelişimi için bir teşvik olmuştur. Buradan hareketle etkinlik endişesi, AB’nin

<sup>2</sup> Simon Bulmer ve Martin Burch, “Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution”, **Quenn’s Papers on Europeanisation**, no 9, 2000, p.2.

<sup>3</sup> Simon Bulmer ve Claudio M. Radaelli, “The Europeanisation of National Policy?”, **Quenn’s Papers on Europeanisation**, no 1, 2004, p.4.

<sup>4</sup> Elizabeth Bomberg ve John Peterson, “Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?” **Quenn’s Papers on Europeanisation**, no 2, 2000, p.2.

uluslarüstü bir yapı olarak güçlenmesine hizmet etmesinin yanında, aynı zamanda üye devletlerin politika sahalarına girerek onların bu sahadaki otoritelerine 'ortak', çeşitli durumlarda da onların otoritelerini 'azaltma' amacının güdülmesine yol açmıştır. Bu da AB içinde ulusal hükümetlerden özerk olarak, kendi otoritesini elinde tutan güçlü kurumlara sahip olunmasını gerektirmektedir. Bu amaç doğrultusunda da, diğer bir deyişle daha etkin karar alabilmek ve bunu uygulayabilmek gayesiyle, AB'nin uluslarüstü karakteri zaman içerisinde güçlenmiştir. Uluslarüstü yapının güçlendirilmesi, AB politikalarının etkinliği için bir ön koşul olarak görülmüştür. Bu sebeple başlıca AB Kurumları olan Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi kurumlar, sözü edilen Avrupalılaştırma sürecinde giderek otoritelerini arttırmışlardır. Bu durum ise AB üst-yapısı ile üye devletler arasında zaman zaman gerilime yol açabilmektedir. Üye devletler, etkinlik uğruna kendi siyasi alanlarında doğacak egemenlik kaybına karşı çıkmakta, buna karşılık AB uluslarüstü yapısını oluşturan kurumlar da etkinlik için daha fazla otorite talep etmektedir.

1985 yılında AB Komisyonunun Beyaz Kitap (White Book) yayınlamakla Tek Pazarın tamamlanması gerektiğini dile getirmesi, Avrupa Tek Senedi'nin (Single European Act) imzalanmasına doğru giden yolda önemli bir adım olmuştur. Böylece 'Avrupa Tek Senedi' (1987) ve daha sonra 'Maastricht Antlaşması' (1993) imzalanarak AB için yeni bir dönemin sayfaları açılmıştır. Bu yeni dönem ile birlikte 'Avrupalılaştırma süreci' ve 'AB Çevre Politikasının' AB gündemine güçlü bir şekilde oturduğu görülmektedir.

Bu yeni dönem ile birlikte hem Avrupa Birliği'nin, hem de üye devletlerin siyasi süreçleri gelişmelerden dolayı derinden etkilenmeye başlamıştır. Bu gelişmeler arasında, 'ağırlıklı oy çokluğu sisteminin' AB karar alma süreçlerine uygulanmaya başlanması, AB'nin ulus-üstü yapısının güçlenmesine imkân tanımış ve üye devletlerin karar-alma alanındaki egemenliklerini sınırlamaya başlamıştır. Üye devletlere karar-alma mekanizmasında büyük güç veren 'oy-birliği sistemi', bir başka anlatımla veto gücünün kullanımının belirli konulara indirgenmesi, üye devletlerin egemenlik kaybına, aynı zamanda ise AB üst yapısının gelişimine hizmet etmiştir.

Avrupalılaştırma sürecinin ilerlemesi, AB'nin bütünleşmesini açıklamada en geçerli teorik model olarak görülen 'hükümetler-arası yönetim' (inter-governmental governance) yaklaşımının önemini inişe geçişine de sebep olmuştur. Hükümetler-arası yönetim modelinin bütünleşmenin sadece üye devletlerin kontrolünde gerçekleşen bir süreç olarak gören yaklaşımının yanında, yeni dönemde 'çok-katmanlı yönetim' (multi-level governance) modelinin öne çıkışına tanıklık edilmektedir. Bu modelin kuramsal kurucularından Gary Marks'ın<sup>5</sup> belirttiği gibi, karmaşık AB siyasi sürecinde hala ulusal hükümetler en belirleyici aktörler konumunda bulunsalar bile, ulus-üstü ve yerel aktörlerde politika sürecinde etki sahibi olmaya başlamıştır.

<sup>5</sup> Gary Marks, "European Integration from the 1980s: State Centric v. Multilevel Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol 34, no 3, 1996, Alıntı yapan Clive Archer, *The European Union: Structure and Process*, London, Continuum, 2000, p.33.

Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Antlaşması ile başlayan yeni dönem de, AB Çevre Politikası da yeni bir evreye geçmiştir. Mengi ve Algan'ın<sup>6</sup> belirttiği gibi Avrupa Tek Senedi'nden önce AB Çevre Politikasının önemi diğer ekonomi politikalarının yanında oldukça geri planda kalmaktaydı. Buna karşılık Avrupa Tek Senedi (ATS) ile çevre politikası AB içerisinde önemli bir politika sahası haline gelmiştir. ATS ile Kurucu Roma Antlaşması'nda yer bulan 130r, 130s ve 130t Maddeleri AB Çevre Politikası için sağlam bir yasal zemin inşa etmiştir.

Avrupa Tek Senedi'nde 'çevre' ile ilgili bölüm yer alana kadar, AB Çevre Politikası'nın sağlam bir 'yasal temeli' bulunmamaktaydı. 1985 yılında Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından alınan karar ile çevrenin korunmasının Topluluğun önemli amaçlarından birisi olduğu mütalâası, 1986 yılında Avrupa Tek Senedi ile kurucu antlaşmaya '7 Numaralı Çevre' ile ilgili bölümün eklenmesi ile tamamlanmıştır. ATS ile birlikte Topluluk çevresel konularda yasal ehliyet elde etmiştir. Daha sonra Maastricht Antlaşması ile de bu yasal zemin daha da güçlü bir kaideye oturtulmuştur. Avrupa Tek Senedi'nde çevre politikalarına verilen önemin temelinde, 'Tek Pazar' içerisinde alınan çevresel önlemlerin sonucunda, üye devletlerin arasında meydana gelebilecek ticaretin önünde 'görülmeven duvarların' oluşması endişesi, bundan dolayı da Tek Pazar kurallarının uyumunun üye devletler arasında zarar görmesi kaygısı bulunmaktaydı<sup>7</sup>. ATS ile yaşanan bir diğer değişim ise, üye devletlerin karar-alma sürecinde bağlı oldukları oy verme kurallarında da değişikliğe gidilmesi ve AB Çevre Politikası karar alma mekanizmasının iki kategoriye ayrılmasıdır. 'Ticaret' ile ilgili çevresel önlemlerde karar alma da 'nitelikli oy çokluğu' sistemi uygulanmaya başlanırken, 'geleneksel çevre koruma' ile ilgili konularda ise karar almada 'oy birliği' sistemi devam etmiştir.

Yeni dönemin bir diğer önemli köşe taşı Maastricht Antlaşması, AB'nin Çevre Politikası konusunda politika düzenleme alanındaki etkinliğini güçlendirerek, 'çevreyi dikkate alan sürdürülebilir büyümeyi AB'nin temel amaçlarından'<sup>8</sup> biri olarak ortaya koymuştur. Antlaşmada 'yerindenlik' ilkesinin, çevre politikasının yanı sıra, diğer bütün politika sahalarında da uygulanmasına karar verilmiştir. Nitelikli oy çokluğu sistemi, hemen bütün çevresel konular için standart bir süreç haline getirilmiş ve 'ortak-karar' (co-decision) sistemi Avrupa Parlamentosuna yasa taslaklarının düzeltilmesi sürecine katılımı konusunda daha fazla güç vermiştir<sup>9</sup>. Peterson ve Bomberg'e<sup>10</sup> göre 'ortak-karar' sisteminin kullanılmaya başlanması, Avrupa Parlamentosunun siyasal süreçteki rolünü yenilemiştir. Özellikle Avrupa Parlamentosunda yer alan sektörel komitelerin

<sup>6</sup> Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003, s.189-190.

<sup>7</sup> John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, p. 177.

<sup>8</sup> Maastricht Antlaşması Madde 2.

<sup>9</sup> John McCormick, "Environmental Policy" (193-210), Laura Crom, Desmond Dinan, Neill Nugent (der.), **Developments in the European Union**, New York, St. Martin's Press, 1999, s. 195.

<sup>10</sup> John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, s. 44.

önemi artmıştır. Bunların arasında ‘Çevre ve Tüketici İşleri Komitesi’ çeşitli sektörel ağların içine girerek, Komisyon tarafından sürekli olarak danışılan bir organ haline gelmiştir. Bu şekilde de Komite siyasi tartışmaların içinde kendine yer bulabilmektedir. Bütün bu gelişmelere rağmen, Konsey yine de üye devletlerin hükümetlerini en üst şekilde temsil eden kurum olarak AB içerisinde esas gücü elinde bulundurmaktadır.

#### **Avrupalaşma Sürecinde AB Çevre Politikası-Yerindenlik İlkesi İlişkisi**

Avrupa Tek Senedi’nin (ATS) AB siyasal sistemine getirdiği bir diğer önemli yenilik ise ‘yerindenlik’ ilkesi olmuştur. Yerindenlik ilkesinin hem Avrupalılaşma süreci hem de AB Çevre Politikası açısından önemine karşılık, ilkenin yorumlanmasında AB üst yapısı ile üye devletler arasında çeşitli farklılıklar görülmektedir. Yerindenlik ilkesi, Avrupa Tek Senedi’yle birlikte AB siyasal sürecine tanıtılmasından beri oldukça muğlak bir ifade taşımaktadır. Bütün bu muğlaklığa rağmen ATS ile başlayan yeni dönem, Avrupalılaşma süreci, AB Çevre Politikası ve yerindenlik ilkesi arasında ki üçlü bir etkileşime tanıklık etmektedir. AB üst yapısı Avrupalılaşma sürecinde, AB Çevre Politikasının daha etkin bir karar mekanizması ile oluşturulan kararlar çerçevesinde, daha etkin bir şekilde uygulanmasını öngörerek yerindenlik ilkesini yorumlamak isterken, buna karşılık üye devletler kendi siyasal sistemlerine uygun bir şekilde yerindenlik ilkesini yorumlayarak uygulamak istemektedir. Sonuçta ise AB Çevre Politikasının üye devletlerde uygulanmasında yaşanan zorluklar, bu konudaki asıl belirleyici öğe olmaktadır.

#### **Avrupalaşma Sürecinde Yerindenlik İlkesinin Açılımı**

Yerindenlik ilkesinin ‘Avrupa Tek Senedi’ ile AB siyasal sürecine girişinden itibaren tanımı konusunda AB üst-yapısı ve üye devletler arasında farklılık bulunmaktadır. Bu tanımlamadaki farklılık kendisini özellikle AB Çevre Politikasında göstermektedir. Üye devletler yerindenlik ilkesini kendi çevre yönetimlerine göre tanımlamak istemektedir. Yerindenlik ilkesinin farklı şekillerde tanımlanması aslında üye devletler ve Komisyon arasındaki politika sürecindeki rekabetin bir örneğidir. Bu rekabet kendisini yerindenlik ilkesinin tanımlanmasında da göstermektedir. Komisyon yerindenlik ilkesini kendi ulus-üstü otoritesini güçlendirecek şekilde Avrupalılaştırmak istemekte, buna karşılık üye devletler ise kendi ulusal siyasal süreçlerinde egemenliklerinin azalmasına karşı çıkmakta ve yerindenlik ilkesinin kendi siyasal sistemlerine uygun bir şekilde Avrupalılaşmasını istemektedir.

Bu çekişme nedeniyle, McCormick’in<sup>11</sup> işaret ettiği gibi, yerindenlik ilkesi AB içerisinde oldukça muğlak bir şekilde tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre AB ancak “önerilen eylemin amaçları gerektiği şekilde üye devletler tarafından yerine getirilemezse, dolayısıyla bu amaç Topluluk tarafından daha iyi bir şekilde yerine getirilecekse” faaliyete geçebilecektir. Bu ifade gerçekte oldukça yoruma açıktır ve

<sup>11</sup> John McCormick, *The European Union: Politics and Policies*, Oxford, Westview Press, 1996, p.203.

Peterson ile Bomberg'in<sup>12</sup> belirttiği gibi "diğer bütün anayasal prensiplerde olduğu gibi yerindenlik ilkesi yasal olarak yorumlanmaya ve anlamının ortaya koyulabilmesi için siyasal diyaloga" ihtiyacı bulunmaktadır.

Yerindenlik ilkesinin AB siyasal sürecine girmesi nispeten yeni olmasına rağmen, aslında ilkenin geçmişi oldukça eskidir. Yerindenlik ilkesinin kökeni 'Katolik Sosyal Doktrini'ne' dayanmaktadır. Katolik Sosyal Doktrini'nde yerindenlik ilkesi, en yüksek seviyede bulunan hükümet tarafından, daha alt seviyede bulunan hükümete ilişkilerini sosyal bir özerklik içerisinde yürütmelerini sağlama yetkisinin verilmesi şeklinde uygulanmıştır. AB siyasal sürecinde ise, Franklin ve Wilke'nin<sup>13</sup> belirttiği gibi yerindenlik ilkesi Avrupa Tek Senedi'nde çevre politikası için ortaya koyulduğunda, Topluluk mevzuatının gelişimi ve giderek artan hacmi sonucu artık hükümet etmenin ulusal düzey yerine, Topluluk düzeyinde daha uygun olacağı öngörülmüştür. Ancak Streeck'in<sup>14</sup> de açıkladığı gibi Maastricht'ten sonraki dönemde bu prensip aşağı düzeydeki hükümetlerin, yani ulusal hükümetlerin imtiyazını koruyarak, AB'nin yüksek otoritesini ikinci plana atmıştır. Buna göre AB'nin yüksek otoritesi alt derecedeki hükümete (ulusal hükümete) ancak bu hükümetler AB politikalarının yürütülmesi konusunda etkin olmadıkları zaman müdahale edebilecektir.

Bu yorum daha sonra İngiltere'nin Maastricht Antlaşması'na olan itirazları sonucunda daha da değişikliğe uğramıştır<sup>15</sup>. Bu yeni tanıma 'laissez-faire' doktrini eklenmiş ve tanımda alt düzeyde bulunan hükümetler (ulusal hükümetler) politikaların yürütülmesinde etkin olamaları bile, yüksek otorite olan AB'nin müdahalesine yine alt düzeyde bulunan hükümetler karar verebilir şeklinde yorumda değişikliğe gidilmiştir.

Yerindenlik ilkesinin muğlak yorumu, 1992 yılında Edinburg'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında yerindenlik ilkesinin kullanımı için bir takım temel esaslar ve kılavuz çizgiler hazırlanmasına yol açmıştır. Daha sonra bu esaslar ve kılavuz çizgiler Amsterdam Antlaşması'na (1997) bir protokol olarak eklenmiştir. Bu kapsamda Shaw, Nadin ve Seaton<sup>16</sup> yerindenlik ilkesinin Amsterdam Antlaşması'nda iki aşamalı bir test olarak sunulduğunu belirtmektedir. Buna göre birinci aşamada AB kendisinin konu üzerindeki yetkisini, bir başka deyişle, AB kurumlarının üye devletlerin yerine davranmalarının daha yerinde olacağını kanıtladıktan sonra, ikinci aşamada 'orantılılık' ilkesi (proportionality) kullanıma sokulmaktadır. Orantılılık ilkesine göre, AB'nin önerdiği eylemin düzeyinin gerekli olduğunun haklı çıkarılması gerekmektedir. Bu

<sup>12</sup> John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, p.57.

<sup>13</sup> Michael Franklin ve John Wilke, **Britain's Future in Europe**, London, Pinter Publishers, 1990, p.83.

<sup>14</sup> Wolfgang Streeck, "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime", Derleyen Gary Marks ve Philippe Schmitter, **Governance in the European Union**, London, Sage Publications, 1996, p.79.

<sup>15</sup> Vaughne Miller, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, Research Paper, no 00/78, 29 Eylül 2000, p.3.

<sup>16</sup> David Shaw, Vincent Nadin ve Kim Seaton, "The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law", **European Environment**, vol: 10, 2000, p.88-89.

demektir ki “Topluluk tarafından öngörülen herhangi bir eylem, Antlaşmanın amaçlarının elde edilmesi için gerekli olan düzeyden ileriye gidemez”. Orantılılık ilkesi bu şekilde Birliğin üye devletlerin onaylamayacağı eylemleri yapmasını önlemek amacıyla bir sigorta olarak düşünülmüştür.

Yukarıda da belirtildiği gibi Edinburg’da yapılan Avrupa Konseyi zirvesi, yerindenlik ilkesinin kullanımı için çeşitli açıklamalar getirmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir;

a) Topluluk eylemleri ulusal karar-alma sistemine yeterli hareket alanı bırakmak zorundadır.

b) İyi oluşturulmuş ulusal düzenlemeler dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır.

c) Üye devletlere alt standartlar konulmalı ancak bu yapılırken ulusal yüksek standartlara izin verilmelidir.

ç) Topluluk sadece gereken ölçüde yasama faaliyeti yapmalıdır ve yönergeler (directives) tüzüklere (regulations) tercih edilmelidir.

Yönergeler de detaylı önlemler şeklinde değil, genel ulaşılabilecek amacı belirleyen çerçeve yönergeler olarak düzenlenmelidir.

Yönerge ve tüzük arasındaki farklılık bazı durumlarda azalsa da, gerçekte bunlar birbirinden farklı yasal araçlardır. Tüzükler ulusal mevzuata doğrudan yansıtılmakta fakat yönergeler ulusal mevzuata esneklik sağlamaktadır. Bu açıdan yönergeler tek yönlü kuralları önlemek için tüzüklere tercih edilmektedir. Çerçeve yönergeler ise yönergelerin daha da esnek şeklini oluşturmakta, üye devletlere ulaşılması gereken genel amaçlar, genel kurallar olarak sunulmaktadır. Bu bağlamda Jeppesen de<sup>17</sup> Komisyonun yerindenlik ilkesi ile uyum içerisinde yönergeleri bir araç olarak kullanmak niyetinde olduğunu belirtmektedir. Böylece Komisyon üye devletlerce sonuçlandırılacak amaçları çizmekte ve aynı zamanda üye devletlere bu amaçlara ulaşmada hangi yöntemleri seçecekleri konusunda özgürlük tanımaktadır.

Yerindenlik ilkesinin üye devletlerce nasıl kendi siyasal sistemlerine göre yorumlandığını, Jordan ve Jeppesen<sup>18</sup> İngiltere ve Almanya örneğini vererek ortaya koymaktadır. 1991 yılında Maastricht Antlaşması’nın görüşüldüğü hükümetler-arası konferans sırasında İngiltere ve Almanya bu ilkeyi birbirlerinden oldukça farklı şekillerde yorumlamışlardır. İngiltere Hükümeti yerindenlik ilkesini AB’nin ulusal politika alanına dâhil olmaması gerektiği şeklinde, öbür yanda ise Alman Hükümeti kendi sistemine uygun olarak gördüğü yerindenlik ilkesini mümkün olduğu kadar Almanya’da olduğu gibi yerel düzeyde yerel hükümetlerine güç aktarımına izin verdiği şeklinde yorumlamıştır. Bu iki zıt kutbun oluşması sonucunda ise Maastricht

<sup>17</sup> Tim Jeppesen, “EU Environmental Policy in the 1990’s: Allowing Greater National Leeway?”, **European Environment**, vol: 10, 2000, p.97-98.

<sup>18</sup> Andrew Jordan ve Tim Jeppesen, “EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity?”, **European Environment**, vol: 10, 2000, p.66-67.



Antlaşmasında<sup>19</sup> İngiliz ve Alman hükümetleri arasında uzlaşma sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu şekilde merkezi ve merkezi olmayan yönetim eğilimlerinin arasında bir uzlaşmaya gidilmesine rağmen, AB'nin daha derin olarak bütünleşmesine karşı bir kamuoyu tepkisinin oluşması sonucunda, yerindenlik ilkesinin yorumunda yukarıda daha önce değinildiği gibi İngilizlerin liberal yorumu ağır basmaya başlamıştır. Bu yorum sonucunda yerindenlik ilkesi, AB'nin ulusal hükümetler üzerindeki yetkisini mümkün olduğu kadar en alt düzeye indirmek şeklinde ele alınmıştır. Yerindenlik ilkesinin bu şekilde AB üst yapısını sınırlayıcı olarak kullanılması eğilimi sonucunda, yetkisini kanıtama zorunluluğu AB'ye verilmiş ve yetkinliğini ispatlaması istenmiştir.

Golub<sup>20</sup> yerindenlik ilkesinin liberal bir şekilde yorumlanması sonucunda, daha sonraki süreçte AB'nin çevre ile ilgili önerilerinin İngiltere'nin geleneksel siyasal üslubuna uygun olarak hazırlanmaya başladığını belirterek, buna örnek olarak 'Bütünleştirilmiş Kirlilik Önleme ve Kontrolü Önerisi'ni<sup>21</sup> (1993) göstermektedir. Golub, İngiliz Hükümeti'nin bu öneriyi desteklemesinin nedenini, İngiltere'nin 1990 yılında kendi ülkesinde de benzer düzenlemeler yapmış olmasına bağlamaktadır.

İlkenin bu liberal yorumu sonucunda, Somsen<sup>22</sup> günümüzde yasal araçların, düzenleyici tekniklerin ve araçların seçiminde yerindenlik ilkesinin, Komisyonun çevre politikasının uygulanmasında en az derecede sorumluluk alması şeklinde kullanıldığını belirtmektedir. Bursens<sup>23</sup>'in ortaya koyduğu gibi "yerindenlik ilkesi, AB'nin dikkatini başlıca üye devletlerin mevzuatının uyumlaştırılmasına vermesine" yol açmaktadır. Bu da bir bakıma AB karar-alma mekanizmasının neden daha güçlü bir şekilde Avrupalılaştığını da geçerli bir şekilde açıklamaktadır.

#### ***AB Çevre Politikasının Avrupalılaşması ve Yerindenlik***

Avrupalılaşıma sürecinde başlangıçta AB Çevre Politikasının üye devletlerde daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, yerindenlik ilkesi ile Birlik üst yapısının ve üye devletlerin yerel yönetimlerinin, AB siyasal sürecinde daha aktif olmaları tasarlanmıştır. Buna karşılık daha sonra AB Çevre Politikasının uygulanmasındaki zorluklar nedeniyle, Avrupalılaşıma süreci tersine bir etki yaratarak, yerindenlik ilkesinde ulusal merkezi otoritelerin daha öne çıkması sonucunu doğurmuştur.

<sup>19</sup> Maastricht Antlaşması Madde 3b

<sup>20</sup> Jonathan Golub, "British Sovereignty and the Development of EC Environmental Policy", **Environmental Politics**, vol: 5, no 4, 1996, p.718-719.

<sup>21</sup> Integrated Pollution Prevention and Control Proposal

<sup>22</sup> Han Somsen, "Dynamics, Process and Instruments of Environmental Decision-Making in the European Union" (161-205), Derleyen Tim Jewell ve Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Clarendon Press, Oxford, 1998. p. 205.

<sup>23</sup> Peter Bursens, "Environmental Interest Representation in Belgium and the EU: Professionalisation and Division of Labour within a Multi-Level Governance Setting", **Environmental Politics**, vol: 6, no 4, 1997, p.57.

Avrupalılaşma süreci, AB Çevre Politikasının etkinliği üzerine çalışan araştırmacılar için önemli bir analiz aracı sağlamıştır. Bu konudaki araştırmacılar Avrupalılaşma seviyesinin yeterli oranda gerçekteştiği üye devletlerde, AB Çevre Politikasının da daha etkin bir şekilde uygulandığı sonucunu çıkarmaktadır. Bu yaklaşımı benimseyen Knill<sup>24</sup> üye devletlerde farklı düzeylerde gerçekteşen Avrupalılaşmanın üye devletlerin ulusal sistemleri üzerindeki etkisini incelemiştir. AB politikalarının etkin bir şekilde uygulanma düzeyi Knill<sup>25</sup> tarafından, “AB yasaları tarafından tanımlanan amaçları yerine getirebilmek için ulusal düzeyde ulus-üstü önlemlerin pratik kullanımı ve resmi olarak kuralların yansıtılma seviyesi” olarak ortaya koyulmaktadır. Knill’e göre politikaların uygulanması incelenirken ‘adaptasyon baskısı’ önemli bir analitik kavram özelliği taşımaktadır. Burada adaptasyon baskısı “AB’nin talepleri ile ulusal yapılar arasındaki kurumsal uyumsuzluk seviyesi” olarak ortaya koyulmaktadır.

Knill<sup>26</sup> bu adaptasyon baskısını temel olarak üç seviyede açıklamaktadır. Bu üç seviyede meydana gelen baskıya göre politikanın uygulanması başarı veya başarısızlık ile sonuçlanmaktadır. Sözü edilen ayırıma göre ilk seviye ‘yüksek adaptasyon baskısıdır’. Buna göre AB’den bir üye devlete yüksek adaptasyon baskısının bulunduğu bir durumda, politikanın uygulanmasının başarısızlık ile sona ermesi büyük olasılıktır. Bunun nedeni de AB’nin üye ülkedeki ‘ulusal kurumların öz yapıları ve pratiklerinde’ değişiklik yapılmasını talep etmesi ve bunun da gerçekteşmesinin mümkün olmaması, bundan dolayı da AB politikalarının uygulama aşamasında etkin olamayacağından ötürüdür.

İkinci seviye ise ‘düşük adaptasyon baskısıdır’. Buna göre ulusal sistemler üzerinde düşük seviyede adaptasyon baskısı bulunması durumunda, AB politikaları ve ulusal sistemler arasında bir mutlak uyum olduğu kabul edilmekte, böylece ulusal sistemin yapısında ve pratiklerinde bir değişim talebi bulunmamaktadır. Bu durumda uygulama da başarı olası görünmektedir. Ara bir seviye olan ‘orta adaptasyon baskısında’ ise AB, ulusal sistemlerde sadece öz idari geleneklerde bir değişiklik yapılmasını talep etmekte, öz yapıların kendisinde bir değişiklik öngörmemektedir. Sonuçta yüksek adaptasyon baskısına göre politika uygulamada daha fazla, buna karşılık düşük adaptasyon baskısına göre uygulamada daha az başarı beklenmektedir.

Düşük adaptasyon baskısında üye devlet, AB’den gelen uygulama taleplerini kolaylıkla mevcut kurumlarında önemli değişiklikler yapmadan karşılayabilmektedir. Öbür taraftan üye devletler üzerinde yüksek veya orta seviyede adaptasyon baskısının bulunması durumunda, idari değişiklikler yapılması gerekmektedir. Özellikle yüksek adaptasyon baskısının bulunması durumunda, ulusal sistemde radikal değişiklikler yapılması gerekmekte ve mevcut idari yapıda politikanın uygulanması neredeyse

<sup>24</sup> Christoph Knill, “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, **European Journal of Political Research**, vol: 41, 2002, p.256.

<sup>25</sup> Christoph Knill, “European Policies: The Impact of National Administrative Traditions”, **Journal of Public Policy**, vol: 18, no 1, 1998, p. 2.

<sup>26</sup> Knill, *European Policies*:..., p.7.

mümkün görünmemektedir. Knill'e<sup>27</sup> göre AB politikalarının ulusal idarelerin özüne meydan okuduğu durumlarda, başarısız uygulama sonuçlarının doğması büyük bir olasılıktır. Bunun nedeni de öz değerlerin kurumsal çerçeve içerisinde, derinlerde kökleşmiş olmasında yatmaktadır. Öz değerlerde radikal bir değişiklik yapılmasını talep eden politikaların olduğu gibi uygulanması durumunda, muhtemel sonucun AB taleplerini karşılayamayan eksik, doğru olmayan veya sembolik adaptasyonlar olacağı belirtilmektedir.

Knill'in bu düşüncesi Haverland<sup>28</sup> tarafından da ele alınarak, bu konuya farklı bir yaklaşım açısı getirilmiştir. Haverland, Knill'in tersine yüksek adaptasyon baskısının her zaman başarısızlık ile sonuçlanmayacağını ön görmektedir. Haverland buna örnek olarak 'ambalaj atığı yönergesinin' uygulanmasını göstermektedir. Haverland bu yönergenin uygulanmasının, Knill'in 'yüksek adaptasyon baskısında AB politikalarının uygulanmasında başarısızlık olacağı' öngörüsüne tezat oluşturduğu görüşündedir. 'Ambalaj Atığı' Yönergesi'nin uygulanması esnasında İngiltere üzerinde yüksek adaptasyon baskısı ve Almanya üzerinde düşük adaptasyon baskısı bulunmasına rağmen, bu yönerge İngiltere'de başarı ile uygulanmış ancak Almanya'da uygulamada başarısızlık meydana gelmiştir. Haverland'a göre yönergenin her ne kadar İngiltere'nin geleneksel yönetim tarzına ters hükümleri bulursa da kurallara uygun bir şekilde uygulanmıştır.

Börzel<sup>29</sup> 'uygulamada adaptasyon baskısına' farklı bir yaklaşım getirmektedir. Bu yaklaşıma göre uygulamada yetersizlikler her üye ülkede meydana gelebilir. Bütün üye devletlerin AB politikaları ile idari ve yasal sistemleri arasında 'uyumsuzluk' (misfit) meydana gelebilir. Börzel AB politikaları ve üye devletlerin idari ve yasal sistemleri arasında uyumsuzluk olduğu zaman, üye devlet üzerinde harici bir baskının idari ve yasal sistemde değişiklikler talep edeceğini tıpkı Knill gibi ortaya koymaktadır. Bu idari ve yasal değişikliklerin ise siyasal ve maddi olarak yüksek maliyetler taşıdığını bundan dolayı da kamu otoritelerinin bu yüksek maliyeti taşımak konusunda isteksiz davrandığını açıklamaktadır. Bütün bunlara rağmen Börzel ulusal sistemlerde değişikliklere karşı olursa bile, idari ve yasal reformların 'çekiş ve itiş' faktörü ile gerçekleştirilebileceğini öngörmektedir. Bu düşünceye göre AB'den gelen harici baskının yanı sıra, çevre politikasının uygulanmasında üye devletlerdeki 'iç' (domestic) aktörler örneğin sivil toplum örgütleri, uygulamadaki başarı için büyük önem taşımaktadır. Eğer merkezi idare sistemi üzerinde reform yapması için bir iç baskı yok ise, o zaman AB politikasının uygulanmasında başarısızlığının meydana gelmesi büyük bir olasılıktır.

Avrupalılaşıma sürecinin çevresel ve diğer sivil toplum örgütleri üzerindeki olumlu etkisi göz önüne alındığı takdirde bu düşünce ilk bakışta geçerli olarak görünse de, yine

<sup>27</sup> Knill, *European Policies*:..., s.8.

<sup>28</sup> Markus Haverland, "National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points", *Journal of Public Policy*, cilt 20, no 1, 2000, s. 84.

<sup>29</sup> Tanja Börzel, "Why There is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol: 7, no 1, Mart 2000, p.148.

de sivil toplum örgütlerinin ortaya koyduğu iç baskının gücü çok dikkatle ele alınmalıdır. Bu açıdan Ward ve Lowe'nin<sup>30</sup> çalışması bize bu konuya yaklaşımda yardımcı olmaktadır. Ward ve Lowe yaptıkları araştırmada, İngiliz çevre gruplarının AB kurumlarından çok, ulusal hükümet ile olan ilişkilerine değer verdiklerini görmüş, dahası çevreci baskı gruplarının çoğunun Avrupa kurumları ile sınırlı bir ilişki içinde bulduklarını belirtmiştir. Buradan yola çıkarak AB'nin Avrupalılaştırma sürecinde çevre politikalarının uygulanmasında, üye devletler üzerinde sivil toplum örgütleri yolu ile bir iç baskı yaratmak istemesi mümkündür ancak bunun gerçekleşmesi için koşulların ne kadar uygun olduğu sorusu akla gelmektedir.

Knill Avrupalılaştırma sürecinde çevre politikasının uygulanmasında, bir diğer önemli faktör olarak 'kurumsal veto noktalarını' incelemektedir. Knill'e<sup>31</sup> göre İngiltere örneğinde "idari reformların yerine getirilmesi ve uygulanması kapasitesi, İngiltere'de az sayıdaki kurumsal veto noktasının olması ve İngiliz siyasal sistemindeki merkezi hükümetin güçlü konumu sayesinde yeterli ölçüde bulunmaktadır". Buna göre eğer bir üye devlette yapılacak reformlara karşı çok sayıda kurumsal veto noktasının bulunması durumunda, aynı şekilde AB politikalarının da uygulanması da bir o kadar zor olmaktadır. Knill'in bu yaklaşımı Jordan'ın konu ile ilgili verdiği örnek ile de örtüşmektedir. Jordan<sup>32</sup> İngiltere Çevre Müdürlüğü'nün (Department of Environment)<sup>33</sup> Avrupa Tek Senedi görüşmeleri sırasında önceleri ATS'de yer alan 'nitelikli oy çokluğu' sisteminin çevresel konularda kullanımına karşı çıktığını, daha sonra ise merkezi hükümetin AB pazarının derinleşmesinin İngiltere'ye olan yararlarını kaybetmemek için Çevre Müdürlüğü'nü ikna etmesi sonucunda, Müdürlüğün nitelikli oy çokluğu sisteminin kullanımına karşı olan tutumunu değiştirdiğini ve çevre politikasının Avrupalılaşmasına karşı bundan sonra bir veto noktası oluşturmadığını açıklamaktadır.

Liefferink ve Jordan'ın AB'de 10 üye devlette yaptıkları ulusal çevre politikalarının Avrupalılaşması çalışması, bize Avrupalılaştırmanın üye devletler üzerindeki etkisini incelemek açısından büyük katkıda bulunmaktadır. Liefferink ve Jordan<sup>34</sup> Avusturya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, Hollanda, İspanya, İsveç ve İngiltere'yi kapsayan çalışması sonucunda Avrupalılaştırma sürecinin üye devletlerin 'siyasal içerik' ile ilgili konuları etkilediğini ve bunun içinde yer alan politika araçları, standartlar gibi konuların Avrupalılaştırmadan en çok etkilenen konular

<sup>30</sup> Stephen Ward ve Philip Lowe, "National Environmental Groups and Europeanisation: A Survey of the British Environmental Lobby", **Environmental Politics**, vol: 7, no 4, 1998, p.163-164.

<sup>31</sup> Christoph Knill, "European Policies: The Impact of National Administrative Traditions", **Journal of Public Policy**, vol: 18, no 1, 1998, p.14.

<sup>32</sup> Bakanız Andrew Jordan, "National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy?", **Public Administration**, vol: 79, no 3, 2001.

<sup>33</sup> 1997 yılından beri İngiltere Çevre Müdürlüğü, Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Müdürlüğü (Department of the Environment, Transport and the Regions) olarak adlandırılmaktadır.

<sup>34</sup> Duncan Liefferink ve Andrew Jordan, "An 'Ever Closer Union' of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the European Union", **Quenn's Papers on Europeanisation**, no 10, 2002, p.3.

olduğunu belirtmektedir. Buna karşılık üye devletlerin siyasal kurumlarının ve bunların siyasal üsluplarının Avrupalılaştırmanın etkisinden uzak kaldıkları ortaya konulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Avrupalılaştırmanın etkisi hukuki düzenlemeler üzerinde daha etkin olmasına rağmen, politikanın uygulanmasında farklı bir görüntü belirmektedir. Yönergelerin uygulanmasında birincil derecede önem sahip olan siyasal kurumlar ve bunların siyasal üslupları üzerinde Avrupalılaştırmanın etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi Liefferink ve Jordan<sup>35</sup>, Avrupalılaştırmanın üye devletler üzerindeki etkisini siyasal içerik (policy content), siyasal üslup (policy style) ve siyasal yapı (policy structure) olmak üzere üç farklı ama birbirini tamamlayan boyutta incelemiştir. Birinci boyut olan siyasal içerikte ‘önleyici yaklaşım’ bir başka deyişle kirliliğin sonuçlarını daha sonra onarmak yerine kirliliği kaynağında engellemek yaklaşımı, 1983 yılındaki ‘Üçüncü Çevre Eylem Planından’ beri AB Çevre Politikasında önemli bir görüş oluşturmuştur. Bunun sonucunda 1980’ler ve 1990’larda pek çok çevresel yönerge, önleyici yaklaşımı öne çıkararak düzenlenmiştir. Böylece hava ve su koruma konusunda bir çok emisyon sınırlaması getirilmiştir. Bunun dışında birçok idari yöntemde AB tarafından gündeme alınmıştır. Bunlar arasında ‘Çevresel Etki Değerlendirme’ (ÇED) ve ‘Çevresel Bilgiye Erişim’ (ÇBE) belli başlı örnekler olarak gösterilebilir. Yukarıda anlatılan siyasal içeriğin üye devletlerde Avrupalılaştırması farklı düzeylerde gerçekleşmiş ve genel olarak bakıldığında zaman Almanya, Hollanda, İsveç ve Finlandiya gibi ülkeler önleyici yaklaşımı kendi siyasal içeriklerine İngiltere, İrlanda, Yunanistan ve İspanya gibi ülkelere nazaran daha başarılı uyarlamıştır.

Liefferink ve Jordan<sup>36</sup>, siyasal içerikte ki bu farklı Avrupalılaştırma düzeylerini daha önce anlatılan Börzel’in ‘uygunsuzluk’ (misfit) yaklaşımından giderek açıklamaktadır. Buna göre önleyici yaklaşım bazı ulusal sistemlere uyumsuzluk göstermekte ve bundan dolayı uygulamada farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Buna örnek olarak önleyici yaklaşımı savunan ‘su ve hava kirliliği’ yönergeleri, İrlanda ve İngiltere gibi bu tür yaklaşıma uzak pratikleri olan ülkelere uyumsuzluk göstermiş ancak bu yönergelerin düzenlenmesinde önemli pay sahibi olan ülkelere kolaylıkla uyum göstermiştir. Bu ortaya çıkan uyumsuzluk sonucunda İngiltere, Finlandiya, Fransa ve Yunanistan gibi ülkeler yaptıkları ulusal düzenlemelerde nispeten daha az açık kirlilik standartları uygulamışlardır. Liefferink ve Jordan yine de bu farklılıklara rağmen, Avrupalılaştırmanın üye devletlerin siyasal içeriklerinde uyum sağladığını ve üye devletlerin endüstri sektöründeki kirlilik sınırları ve paket atıklarındaki yeniden kullanım hedefleri gibi konularda ortak çevresel standartlarının oluştuğunu belirtmektedir. Buradan hareketle Avrupalılaştırmanın etkisi en görünür ve geçerli şekilde üye devletlerin siyasal içeriklerinde görülmektedir.

Siyasal üslup boyutunu incelediğimiz zaman ise, Liefferink ve Jordan’a<sup>37</sup> göre üye devletlerin siyasal üslubunda önemli olarak nitelendirilecek bir değişim söz konusu

<sup>35</sup> Liefferink ve Jordan, *An ‘Ever Closer...’*, p.7.

<sup>36</sup> Liefferink ve Jordan, “The Europeanisation of National Environmental Policy: A Comparative Analysis”, *GAP Working Paper Series*, no 14, 2002, p. 7.

<sup>37</sup> Liefferink ve Jordan, *The Europeanisation of National*, p.10.

değildir. AB tarafından öngörülen önleyici yaklaşım, Avrupalılaştırma sürecinde üye devletlerin geleneksel reaksiyon tarzını yani önceden önlem alma yerine, sorun ortaya çıktıktan sonra çözüm üretme üslubunda fazla bir değişikliğe yol açmamıştır. Örneğin İngiltere, Yunanistan ve İspanya gibi üye devletlerin siyasal üsluplarında bir değişiklik olmamıştır.

Siyasal yapı da ise Liefferink ve Jordan'a<sup>38</sup> göre yine Avrupalılaştırma açısından siyasal yapı kurumlarında önemli olarak değerlendirilebilecek bir değişim yoktur. Buna rağmen başta üye devletlerin Çevre Bakanlıkları olmak üzere merkezi hükümetlerin Avrupalılaştırma süreci ile konularını güçlendirdikleri görülmektedir. AB üst-yapı alanında alınan çevresel kararların başlıca bütün üye devletlerin çevre bakanlarının toplandığı 'Çevre Konseyinde' görüşülmesi, çevre bakanlıklarına ulusal çevre konularını temsil etmede öncelikli bir rol tanımıştır. Böylece diğer bakanlıklar ile olan anlaşmazlıklarda, çevre bakanlığının konumu ortak hükümet tavrını belirlediği için güçlenmiştir. Bunun dışında yine Liefferink ve Jordan'a<sup>39</sup> göre Avrupalılaştırma süreci merkezi hükümetin güçlenmesine yardımcı olmuştur. Bu durum sadece İngiltere gibi "çevresel alanda geleneksel yerel esnekliğe sahip olan bir üniter devlet" için değil, aynı zamanda Almanya gibi federal yapıya sahip bir devlet içinde geçerlidir. Yerel hükümetler zorlukla AB sürecine katılım gösterebilmektedir. Örneğin AB içerisinde yerel hükümetlerin katılımı için en fazla kurumsallaşmış platform olan 'Bölgeler Komitesi' (the Committee of the Regions) bile yerel hükümetlerin sisteme katılımı için yeterli olamamaktadır. Bu yetersiz katılımın nedeni iki şekilde açıklanmaktadır. Birincisi AB'nin çok-katmanlı karmaşık siyasal süreci yerel aktörlerin daha etkin rol almasını engellemektedir. İkincisi ve daha geçerli görüleni ise ulusal hükümetlerin AB Mevzuatını uygulamada başlıca sorumluluğa sahip olmalarıdır. AB'nin oldukça detaylı teknik kararları bölgesel veya yerel otoritelerin bu teknik standartları yorumlamasını sınırlamakta ve onların üzerinde büyük baskı oluşturmaktadır. Üye devletin mevzuatına geçirilen teknik standartlar, ulusal hükümeti en önemli uygulayıcı aktör konumuna getirmektedir.

Göreceli olarak Avrupalılaştırmanın siyasal içerik üzerindeki daha fazla olan etkisi, AB üst-yapısının politikaların düzenlenmesi açısından daha güçlü olduğunu kanıtlamaktadır. Avrupalılaştırma birçok yönden çevresel standartlar açısından üye devletlerde bir birlik sağlamıştır. Ancak politikaların uygulanmasında bunun tam tersi bir durum geçerlidir. Avrupalılaştırmanın siyasal yapı ve üslup üzerindeki çok sınırlı olan etkisi, henüz Avrupalılaştırmanın üye devletlerin uygulamaya yönelik siyasal sistemlerine etkin bir şekilde nüfuz edemediğini göstermektedir.

Buradaki en dikkat değer durum ise yerindenlik ilkesinin Avrupalılaştırmasındadır. Bu durum bir kez daha AB'nin karar alma ve daha sonra uygulama safhalarının ne kadar farklı özellikler taşıdığını da gözler önüne sermektedir. Avrupalılaştırma sürecinin başlangıç aşamasında yerindenlik ilkesi, AB üst yapısının çevre politikasında daha güçlü kılınması düşüncesi ile AB siyasal sistemine sunulmuştur. Bunun yanında AB'de

<sup>38</sup> Liefferink ve Jordan, An 'Ever Closer....', p. 9.

<sup>39</sup> Liefferink ve Jordan, The Europeanisation of National, p. 9.

kararların mümkün olduğu kadar yerel düzeydeki hükümetlerin katılımıyla alınması ve uygulamada yerel yönetimlerin söz sahibi olması öngörüsü de yine yerindenlik ilkesi için yapılmıştır.

AB politika düzenleme alanının Avrupalılaşmasına rağmen, AB politika uygulama alanının çok sınırlı olarak Avrupalılaşması, paradoksal bir şekilde başlangıçtaki düşüncenin tersi bir sonuca neden olmuştur. Avrupalılaşma sürecinde AB Çevre Politikası için ortak teknik standartların oluşturulması sonucunda, bu standartların uygulanmasında yerel otoriteler çeşitli nedenlerle devre dışı kalmaktadır. Bunun yerine yerindenlik ilkesinin çıkış noktasının tam tersi olarak ulusal hükümetler uygulamada daha da güç kazanmışlardır. Bu da yerindenlik ilkesinin üye devletlerce kendi siyasal sistemlerine göre yorumlamasının yanı sıra, AB'nin karmaşık siyasal süreci ve çevre politikasının uygulamasındaki zorlukların neden olduğu bir netice olmuştur.

### **Sonuç**

AB'nin Bütünleşmesi bir diğer anlatımla Avrupalılaşma süreci, sadece üye devletlerin ulusal politikalarını, kurumlarını çeşitli derecelerde etkilemekle kalmamakta, buna karşılık üye devletlerde AB'yi kendi siyasal sistemlerine uygun bir yapıda olması için etkilemeye çaba harcamaktadır. Böylece Avrupalılaşma sürecinde birbirlerini etkilemeye çalışan iki taraf arasında karşılıklı bir ilişkiye tanıklık edilmektedir. Benzer etkileşim AB Çevre Politikasında Birlik üst-yapısı ve üye devletler arasında da kendini göstermektedir. Bunun en güzel örneklerinden birisi, Avrupalılaşma süreci ile eş zamanlı olarak önem kazanan AB Çevre Politikasının etkin bir şekilde uygulanması için ortaya atılan yerindenlik ilkesinin yorumlanmasında görülmektedir. Yerindenlik ilkesinin, AB siyasal sürecine Avrupa Tek Senedi ile girmesinden itibaren yorumlanmasında çeşitli farklılıklar görülmektedir. Bu durum yukarıda açıklanan Avrupalılaşma süreci ile hem Birlik üst yapısının üye devletleri, hem de üye devletlerin AB Kurumlarını etkileme çabalarını bir kez daha ortaya koymaktadır. AB Çevre Politikasının daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için ortaya koyulan yerindenlik ilkesi, başlangıçta Birlik üst yapı kurumlarına ve üye devletlerin yerel yönetimlerine daha fazla yetki verilmesi şeklinde yorumlanmak istenmiştir. Ancak yapılan bu yorumlamaya başta İngiltere olmak üzere kendi siyasal yapısı buna uymayan üye devletler tarafından karşı çıkılmış ve yerindenlik ilkesi son aşamada üye devletlerin siyasal alanlarındaki imtiyazlarına dokunulmadan yorumlanmıştır. Bu şekilde Avrupalılaşma sürecinin sadece üye devletlerin siyasal yapısını etkilemediği, aynı zamanda üye devletlerin de AB siyasal sistemini nasıl etkilediği belirginleşmektedir.

Avrupalılaşma süreci ile AB Çevre Politikasının daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, yerindenlik ilkesinin üye devletlerin yerel yönetimlerinin AB siyasal sürecine katılımlarını sağlamak şeklinde yorumlanması düşüncesi, yine aksi bir sonuç ile karşılaşmıştır. AB Çevre Politikasında Avrupalılaşma süreci, siyasal sistemin daha çok siyasal içeriğini, bir diğer deyişle çevre mevzuatını etkilemesi sonucunda, oldukça gelişmiş çevre standartları oluşturulmuştur. Buna karşılık mevzuatın öngördüğü standartların uygulanması çok teknik ve karmaşık bir konu olduğundan dolayı, bunların uygulanabilmesi yerel yönetimlerden çok ancak merkezi hükümetler eliyle

gerçekleştirilebilmektedir. Böylece Avrupalılaşıma sürecinin önceden çevre politikasında yerindenlik ilkesi için savunduğu görüş açısının tam tersi bir durum ortaya çıkarak, çevre politikasının uygulanmasının getirdiği zorluklar yerel hükümetlerin AB siyasal sürecine katılımlarını sınırlamaktadır.

### Kaynakça

- Elizabeth BOMBERG, John PETERSON, "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?", **Queen's Papers on Europeanisation**, no:2/2000, 2000, (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>)
- Tanja BÖRZEL, "Why There is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union", **Journal of European Public Policy**, vol.7, no 1, March 2000, p. 141-162
- Simon BULMER, Martin BURCH, "Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution" **Queen's Papers on Europeanisation**, no 9/2000, p.1-27, 2000, (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- Simon BULMER, Claudio RADAELLI, "The Europeanisation of National Policy?" **Queen's Papers on Europeanisation**, no 1/2004, p.1-22, 2004, (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- Peter BURSENS, "Environmental Interest Representation in Belgium and the EU: Professionalisation and Division of Labour within a Multi-Level Governance Setting", **Environmental Politics**, vol.6, no.4, p.51-75, 1997
- Michael FRANKLIN, John WILKE **Britain's Future in Europe**, London, Pinter Publishers, 1990
- Stephen GEORGE, "The Europeanisation of UK Politics and Policy-Making: the Effect of European Integration on the UK" **Queen's Papers on Europeanisation**, no 8/2001, p.1-8, 2001, (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- Jonathan GOLUB, "British Sovereignty and the Development of EC Environmental Policy", **Environmental Politics**, vol. 5, no 4, Winter 1996, p.700-728, 1996
- Markus HAVERLAND, "National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points" **Journal Of Public Policy**, vol. 20, no 1, p.83-103, 2000
- Tim JEPPESEN, "EU Environmental Policy in the 1990s: Allowing Greater National Leeway?" **European Environment**, vol. 10, p.96-105, 2000
- Andrew JORDAN, Tim JEPPESEN, "EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity?" **European Environment**, vol.10, p. 64-74, 2000
- Andrew JORDAN, "National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy?" **Public Administration**, vol.79, no 3, 2001, p.643-663, 2001



- Christoph KNILL, "European Policies: The Impact of National Administrative Traditions". **Journal of Public Policy**, vol. 18, no.1, p.1-28, 1998
- Christoph KNILL, "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", **European Journal of Political Research**, vol. 41, p. 255-280, 2002
- Duncan LIEFFERINK, Andrew JORDAN "An 'Ever Closer Union' of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the EU", **Queen's Papers on Europeanisation**, no 10/2002, p.1-15, 2002, (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- Duncan LIEFFERINK, Andrew JORDAN, "The Europeanisation of National Environmental Policy: A Comparative Analysis". **GAP Working Paper Series**, no 2002/14, p.1-18, 2002
- Gary MARKS, "European Integration from the 1980s: state centric v. Multilevel Governance," **Journal of Common Market Studies**, vol. 34, no 3, 1996, Alıntı yapan Clive ARCHER, **The European Union: Structure and Process**, London, Continuum, p.33, 2000
- John McCORMICK, **The European Union: Politics and Policies**, Oxford, Westview Press, 1996. McCORMICK, John, "Environmental Policy", (193-210) Derleyen Laura CROM, Desmond, 1996
- Neill NUGENT DINAN, **Developments in the European Union**, New York, St. Martin's Pres, 1999
- Ayşegül MENĞİ, Nesrin ALGAN, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003
- Vaughne MILLER, "The Danish Referendum on Economic and Monetary Union", House of Commons, International Affairs and Defence Section, Research Paper, 00/78, 29 Eylül 2000, p.1-24, 2000
- John PETERSON, Elizabeth BOMBERG, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999
- David SHAW, Vincent NADIN, Kim SEATON, "The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law" **European Environment**, vol.10, p.85-95, 2000
- Han SOMSEN, "Dynamics, Process and Instruments of Environmental Decision-Making in the European Union", Derleyen Tim JEWELL ve Jenny STEELE, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, p.161-205, Oxford, Clarendon Pres, 1998
- Wolfgang STREECK, "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime" **Governance in the European Union**, Derleyen Gary MARKS ve Philippe SCHMITTER, London, Sage Publications, 1996

Stephen WARD, Philip LOWE, "National Environmental Groups and Europeanisation:  
A Survey of the British Environmental Lobby", **Environmental Politics**, vol. 7,  
no 4, p.155-165, 1998