

Јелена Тодоровић Лазих*
<https://orcid.org/0000-0001-5924-7516>
Институт за политичке студије
Београд, Србија

<https://doi.org/10.18485/sres.2023.2.1.1>
УДК 349.6(4-672EU)
502.14(4-672EU)
Прејледни научни рад
Примљен: 27. 3. 2023.
Прихваћен: 5. 5. 2023.

ЕВРОПЕИЗАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ НА ПРИМЕРУ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

АПСТРАКТ

Циљ овог чланка је да покуша да објасни како и колико европска политика заштите животне средине утиче на националне политике заштите животне средине држава чланица ЕУ. Једно од могућих објашњења пружа нам теоријски концепт европеизације. Чланак је подељен на два дела. У првом делу, разматраће се појам европеизације, њени механизми и утицај на јавне политике уопште. У другом делу, аутор ће кроз примену претходно дефинисаног концепта, појмова и аналитичког оквира настојати да појасни утицај европеизације на националне политике заштите животне средине. Европеизација се у овом раду тумачи као узајамна интеракција између европског и националног нивоа те стога нису у предмет истраживања ушле државе кандидати за чланство међу којима је и Србија. Ако имамо у виду да је политика заштите животне средине једна од најобимнијих (у погледу броја прописа) и најскупљих (у погледу имплементације) европских јавних политика, онда се сасвим логично намеће одговор где лежи научна и друштвена оправданост овог истраживања. Применом компаративне анализе националних политика заштите животне средине дошли смо до закључака да је најдубљи (и највидљивији) ефекат онај који европеизација има на садржај националних политика заштите животне средине. Са друге

* todorovic.j82@gmail.com

** Овај чланак је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије у Београду за 2023. годину коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација.

стране, структуре и стил политике су, такође, погођени европеизацијом али у нешто мањој мери.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: европеизација, Европска унија, државе чланице, јавне политике, политика заштите животне средине.

1. Концепт европеизације - појам и механизми

Европеизација представља теоријски концепт који има доминантан утицај на обликовање јавних политика у државама чланицама Европске уније. Њен утицај није једнообразан у свим политикама. Истовремено, утицај није исти ни у свим државама. Државе чланице изгубиле су велики део простора за независну акцију у неким областима јавних политика, као што су монетарна или трговинска политика. У другим областима, имају пресудног утицаја на креирање политика: социјална политика или политика запошљавања. Између ова два пола налази се већина европских јавних политика (Todorović Lazić, 2021). То нам намеће неколико питања: шта европеизација значи; колики су њене домети; да ли то нужно значи приближавање јавних политика широм Европе; и на крају, зашто упркос одређеном приближавању, разлике ипак остају?

Европеизација је широко прихваћен концепт у оквиру друштвених наука. Европска унија служи као идеална лабораторија за истраживање овог процеса и њених резултата. У погледу резултата, европеизација се, преваходно, бави анализом домаћих ефеката дифузионих процеса у актуелним и потенцијалним чланицама ЕУ (Börzel & Risse, 2009: 5).

Тања Берцел (Tanja Börzel), један од теоретичара концепта европеизације истиче да овај процес има везе са продирањем европске димензије у националне арене политике (Börzel, 1999). Међутим, напори које ЕУ улаже да би се шириле европске вредности, норме и правила, како интерно, тако и екстерно, наилазе на хетерогеност и различитост. Понекад се ти напори сусрећу са политичким оспоравањима с обзиром да вредности, норме или правила нису увек у складу са домаћим структурама оних који су њихови „примаоци“. Треба имати на уму да историјски, социјални и културни фактори могу значајно ублажити или отежати европеизацију (Вукчевић, 2011: 13).

Концепт европеизације нема само једну дефиницију. Напротив, постоји велики број различитих дефиниција. Осврнућемо се на неке од њих. Берцел дефинише европеизацију као „процес којим домаће области политике постају предмет европских политика“ (Börzel, 1999: 574). Томас Рис, Марија Коулз и Џејмс Капорасо (Thomas Risse, Maria Cowles, James Caporaso) посматрају европеизацију као „настанак и развој различитих структура власти на европском нивоу“ (Risse et al., 2001).

Друга група дефиниција посматра европеизацију као утицај ЕУ на државе чланице. Роберт Ледрех (Robert Ladrech), на пример, дефинише европеизацију, као процес који оријентише правац и облик домаћих јавних политика до нивоа када политичка и економска динамика ЕУ постане део организационе логике националних јавних политика (Ladrech, 1994: 69). Адријен Еритије (Adrienne Héritier) дефинише европеизацију на сличан начин али нешто уже као „процес утицаја који произлази из европских одлука које утичу на јавне политике држава чланица и њихове политичке и административне структуре“ (Héritier et al., 2001: 3). Обе дефиниције имају заједничко то што се европеизација посматра као процес који се одвија у државама чланицама.

Трећа група дефиниција приступа европеизацији као хоризонталном трансферу концепата и политика између држава чланица (Radaelli, 2004: 11). Нови начини креирања регулаторних политика у ЕУ посебно утичу на хоризонталне трансфере. Последња група дефиниција анализира европеизацију као кружну интеракцију између ЕУ и држава чланица. Клаус Гец (Klaus Goetz) говори о „сложеној интеракцији између top-down и down-up процеса, у коме националне јавне политике обликују европске интеграције при чему домаћи актери користе интеграције за креирање домаћих јавних политика (Goetz, 2004).

Све поменуте дефиниције посматрају европеизацију више као процес него као стање. Другим речима, ниједна од њих не третира европеизацију као зависну варијаблу већ као процес који води ка неодређеном исходу. Оно што се, ипак, међу дефиницијама разликује јесте смер којим се креће процес европеизација. Европеизација се схвата као процес: одоздо нагоре (национална држава → ЕУ), одозго надолу (ЕУ → национална држава), хоризонталан процес (држава чланица → држава чланица) и двосмеран процес (национална држава → Европска унија и ЕУ → национална држава) (Lenschow, 2006: 55). Европеизација се данас најчешће повезује са домаћим прилагођавањем на притиске који произилазе директно или посредно из чланства у ЕУ. У том смислу, европеизација се користи да означи како се националне институције прилагођавају обавезама из чланства.

Једна од прецизнијих дефиниција европеизације је она коју је изнео Клаудио Радаели (Claudio Radaelli): „европеизација се састоји од процеса: а) стварања, б) дифузије и ц) институционализације формалних и неформалних правила, процедура, парадигми, стилова, заједничких веровања и норми које су први пут дефинисане и консолидоване у процесу креирања европских политика а затим уграђене у логику домаћег (националног и субнационалног) дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика“ (Radaelli, 2004: 3).

Овако дефинисану европеизацију треба разликовати од сличних концепата са којима се она често меша. Европеизација није конвергенција.

Конвергенција може бити последица европеизације. Европеизација може да произведе и разилажења. Европеизација охрабрује промену националних политика, али неће се све државе одлучити за исте врсте промена. Европеизација се не поклапа нужно ни са хармонизацијом мада са њом има додатних тачака.

Када је реч о механизмима које европеизација користи, Радаели се ослања на институционализам и помиње механизме принуде, миметизма (подражавања) и нормативних притисака у дифузији јавних политика ЕУ (Radaelli, 2000). Берцел скреће пажњу на тзв. *goodness of fit* (степен институционалне компатибилности, степен слагања) између домаћих институција и политика и европских политика (Börzel & Risse, 2000: 5). Постоји сагласност у литератури да можемо разликовати два типа механизма европеизације: вертикални и хоризонтални (Radaelli, 2003: 28). Вертикални механизми јасно разликују ниво ЕУ (где политика настаје) и домаћи ниво (где политика треба да се метаболише). Насупрот томе, хоризонтални механизми посматрају европеизацију као процес где нема адаптивног притиска усклађивања са европским моделима; они укључују различите облике прилагођавања, на основу тржишта или образаца социјализације (учења) (Вукчевић, 2014).

Улога вертикалне европеизације заснива се на томе да у неким областима „државе чланице треба да ускладе домаће аранжмане са европским моделом“ (Knill & Lehmkuhl, 1999). У овим случајевима ЕУ позитивно прописује усвајање модела, те се зато може користити термин „позитивне интеграције“ којим се овај механизам разликује од случајева „негативне интеграције“ у којем ЕУ укида националне баријере без прописивања модела. Политике негативне интеграције доводе до успостављања интегрисаних тржишта тако што уклањају баријере за трговину, инвестиције и слободан промет људи. Оне нам не кажу како тржиштем треба управљати у смислу институционалних модела, али наглашавају улогу узајамног признавања једном уклоњених препрека. Кључни механизам негативне интеграције је регулаторно такмичење (Radaelli, 2002: 123).

Постоје најмање три оквирна механизма хоризонталне европеизације. У неким случајевима, као што је железничка политика, ЕУ користи минималистичке директиве или необавезујуће прописе. По својој природи, ови инструменти не стварају никакав притисак у смислу адаптације или регулаторног такмичења. Ипак, они могу припремити терен за велике промене политике. То се чини пружањем додатног легитимитета домаћим реформаторима. Увођење нових решења из Брисела, може променити перцепцију проблема. Нова решења могу дати нову димензију проблемима националне политике, покренути динамику учења или другачију политичку логику. Да ли ЕУ може утицати на националну политику, чак и у одсуству директива ЕУ, чак и минималистичких? Одговор зависи од степена когнитивне

конвергенције. Постоје неке области политике, као што је на пример директно опорезивање, где ЕУ има озбиљна ограничења да произведе кохерентан корпус директива. Политички форуми и процес социјализације су у том случају потенцијални канали когнитивне конвергенције.

Табела 1: Европеизација јавних политика

Тип политике	Пример	Објашњење
Позитивна интеграција	животна средина, пољопривреда	„добро слагање“ (<i>goodness of fit</i>)
Негативна интеграција	унутрашње тржиште роба и услуга (телекомуникације, електрична енергија)	регулаторна компетитивност
Координација	Заједничка спољна и безбедносна политика, политике отвореног модела координације (запошљавање, социјална инклузија)	учење

Извор: Bulmer & Radaelli (2005)

2. Европеизација јавних политика у државама чланицама ЕУ

Европеизација јавних политика може имати различите облике. Суштински, она може утицати на све елементе јавне политике, као што су актери, ресурси и инструменти. (Тодоровић Лазић, 2019). Осим тога, европеизација може да утиче на стил политике, тако што га чини више или мање конфликтним, корпоративним или плуралистичким, или више или мање регулативним (Bulmer & Radaelli, *op. cit.*, 15).

Андреа Ленчау (Andrea Lenschow) прави нешто другачију класификацију области у оквиру политичких процеса на које може да утиче европеизација: 1. јавне политике (норме и циљеви, инструменти и стил, стандарди, ресурси, организационе структуре, мреже актера), 2. политика уопште (политичке партије и изборна политика, интересне групе, обрасци сукоба, јавно мњење) и 3. политичка заједница (односи између владе и парламента, јавна управа, правосудне структуре, економске институције, међувладини односи, однос држава - друштво, државна традиција, колективни идентитети) (Lenschow, *op.cit.*, 60). То су три области које су узајамно испреплетене и чине недељиву целину, и управо то је један од разлога зашто европеизација не погађа никад само један издвојени сегмент.

Ефекти европеизације у погледу дубине промена до којих она доводи, крећу се у распону од инерције, преко апсорпције, до трансформације (Börzel, 1999). Инерција представља ситуацију недостатка промене. Ова ситуација се може једноставно десити када земља сматра да се политичка архитектура ЕУ, избори, модели или политике, сувише разликују од домаће праксе. Инерција може имати облике кашњења у транспозицији директива, имплементацији и трансформацији. Апсорпција, пак, указује на промену у смислу адаптације. Она представља усвајање европских захтева без стварне измене домаћих структура и промене у логици политичког понашања. Коначно, трансформација указује на фундаменталне промене националних пракси у складу са европским моделима.

Што је нижи ниво компатибилности између европских и домаћих процеса, политика и институција, то је већи адаптивни притисак. Разликујемо две врсте некомпатибилности, неслагања (*misfit*) којима европеизација врши притисак на државе чланице. Прва представља неслагања политика између европских правила и прописа и домаће политике и прописа. Европска политика може да оспори циљеве националне политике, регулаторне стандарде, инструменте или технике које се користе (Ibid.). Пошто неслагање политика ствара адаптивне трошкове на домаћем нивоу, државе чланице, кад год је то могуће, настоје да „извезу“ (upload) своју политику на европски ниво приликом креирања европских политика како би смањиле поменуте трошкове прилагођавања. Са друге стране, све оне државе чланице које нису успеле да „извезу“ свој национални приступ и праксу на европски ниво, морају да промене своју националну политику као одговор на европеизацију. Тако долазимо до чињенице да се све државе чланице – укључујући и оне најмоћније државе осниваче, Француску и Немачку - суочавају са различитим степенима адаптивног притиска када треба да „преузму“ (download) европске политике (Börzel, 2002: 196). Треба имати на уму да што је веће слагање између европских и домаћих политика, мањи су трошкови имплементације на националном нивоу (Ibid., 194).

Други тип неслагања је институционално неслагање. Европеизација може изазвати институционално неслагање међутим, такво неслагање је мање директно него неслагање политика. Иако и оно може довести до великог адаптивног притиска, његови ефекти су дугорочни и постепени.

Једно од могућих објашњења шта се тачно дешава када постоји неслагање било које врсте даје нам Берцел и оно је засновано на идеји адаптивног притиска (Börzel, 1999). Основна идеја је да се европеизација дешава само ако постоји одступање, неспојивост или неслагање између институционалних процеса и политика на европском и на домаћем нивоу. Однос између адаптивног притиска и промене домаћих структура и политика, није праволинијски. Када је адаптивни притисак мали јер је садржај политике ЕУ

већ присутан у држави чланице, нема потребе да се мењају домаће институције. Једноставно речено, постоји добар *fit* између националних политика и европских политика. Са друге стране, када је растојање између европске политике и националне политике велико, државе чланице ће имати велики адаптивни притисак.

Крајњи домети европеизације зависе највише од институционалних фактора. Држава може имати добро или лоше слагање због развијених, односно, недовољно развијених административних структура, корпоративног или плуралистичког стила одлучивања, централизације, односно, децентрализације власти (Börzel, 1999). Међутим, адаптивни притисак није увек једино образложење како државе реагују на европеизацију. Држава може бити под јаким адаптивним притиском, али да спроведе европску политику без превише проблема. Уколико се институционални вето налази у рукама оних играча који се противе европској политици, то може учинити европеизацију веома проблематичном, чак и у случају нижег адаптивног притиска.

Присуство вето играча ограничава способност институција да производе промене. Еритије и сарадници ставили су акценат на неформалне вето играче. На пример, у политици приватизације и либерализације, групе за притисак могу представљати озбиљне препреке. Европеизација ће имати велики утицај (у смислу промене политике), под условима средње развијених институционалних капацитета (Héritier & Knill, 2001). Институционални капацитет да произведе промене је неопходан али не и довољан услов. Присуство или одсуство промене - и њен правац - зависи од више специфичних варијабли на нивоу структуре политике. Утицај европских јавних политика зависи од тога да ли је земља већ укључена у процес реформе или не (Тодоровић, 2011). На пример, одређене политике либерализације у ЕУ су ухватиле неке земље неспремне док су друге, пре свега Велика Британија, већ биле на путу дерегулације и приватизације. Дакле, анализу ефеката европских јавних политика на националне политике треба спровести паралелно са анализом унутрашњих политичких процеса на нивоу националних држава.

3. Студија случаја - политика заштите животне средине

Постоји најмање два разлога за узимање политике заштите животне средине као пример за европеизацију јавних политика код држава чланица ЕУ. Прво, то је једна од најразвијених области ЕУ надлежности. Друго, националне политике заштите животне средине су биле у великој мери развијене онда када је ЕУ (ЕЕЗ) почела да шири своја овлашћења у области заштите животне средине. Ако посматрамо историју развоја европске политике заштите животне средине, многе државе чланице су покушале да утичу на

креирање европских еколошких прописа и политика како би осигурале да они буду у сагласности са њиховим националним приступима и праксом у домену заштите животне средине. Ипак, овај процес неминовно ствара случајеве институционалног неслагања када су европски захтеви у сукобу са начином на који државе традиционално организују своје послове животне средине, односно, са структуром, стилем и филозофијом националне политике (Jordan et al., 2004:133). Уколико су европски прописи и правила засновани на основним карактеристикама националних прописа, степен неслагања ће вероватно бити низак, а степен европеизације одговарајуће слаб (као што је често био случај са еколошки прогресивним државама попут Холандије и Немачке). У супротном случају, преузете европске политике, биће под адаптивним притиском да се ускладе са њим. Постепено, акумулација неслагања ће на крају произвести озбиљне проблеме у имплементацији као и значајне политичке кризе (Risse et al., 2001).

Ниједна држава не може да буде савршено усклађена са захтевима наведеним у сваком поједначном европском пропису у домену заштите животне средине. У анализу усклађености треба укључити следеће варијабле: у којој мери су карактеристике националне политике институционално укореењене (Knill & Lenschow, 2000); колики је број „вето играча“ који могу да се појаве на домаћем нивоу (Haverland, 2000); какво је присуство националних група за притисак које су способне и вољне да искористе сва неслагања.

Када анализирамо садржај европске политике заштите животне средине, он се може посматрати кроз три различите групе. Прва група односи се на прецизно одређивање политичких инструмената - нпр. прописује се ниво стандарда за емисије гасова или висина пореза, проценат хемикалија укључених у сиве и црне листе. Друга група обухвата инструменте или технике помоћу којих се циљеви политике могу остварити - нпр. директна регулација, фискални инструменти, или добровољни споразуми. Трећа група обухвата циљеве који функционишу у оквиру парадигме политике која одређује не само циљеве и врсте инструмената који се могу користити, већ и саму природу проблема који се покушава решити одређеним прописом, односно јавном политиком. Националне институционалне структуре за обављање послова заштите животне средине варирају у распону од одељења преко агенција до мрежа координације. Културни аспекти националних институционалних структура - норме и вредности повезани су са радом администрације и посматрају се посебно као стил политике (Bulmer & Burch, 2001).

Ако посматрамо колики је утицај европске политике заштите животне средине на садржај политике заштите животне средине код држава чланица, можемо закључити да су и еколошки лидери, као што су Немачка, Шведска и Холандија морале да прођу кроз „европеизацију“ у овом сегменту (Jordan et al., 2004: 137). ЕУ је утицала да се у неким државама уведу потпуно нови

инструменти у домаћој политици заштите животне средине (нпр. стандарди квалитета ваздуха за сумпор-диоксид SO₂ и дим у скоро свим државама чланицама, затим стандарди за азот-диоксид NO₂ који су били нови инструменти у Холандији и Великој Британији). Такође, у неки државама је промењен начин на који се примењују постојећи инструменти (нпр. употреба процене утицаја на животну средину у Шведској) (Ibid., 137). Инструменти због којих највише долази до поремећаја су они који припадају новој генерацији. То су мање интервенционистички, „одоздо према горе“ инструменти, који се понекад називају „нови инструменти политике заштите животне средине“ (НЕПИС) (Ibid., 138).

Као и у случају садржаја политике, једна од најочигледнијих тачака европеизације структуре политике заштите животне средине је неопходност да све државе развијају нове механизме за координацију ове политике на националном нивоу. Механизми могу попримити облик одбора или мрежа, а сврха је да осигурају да национални преговарачи у Бриселу имају кохерентна гледишта или позицију у преговорима приликом креирања ЕУ политике заштите животне средине.

Европеизација садржаја националне политике је знатно утицала на повећање обима посла у већини националних одељења за заштиту животне средине. У чвршће координираним националним системима (Велика Британија), европеизација је ојачала положај министарстава за животну средину у односу са сродним службама (Jordan, 2001). Поред тога, европеизација је помогла да се централизује преношење одговорности у руке одељења централне владе (Велика Британија) или техничких агенција (Шведска) на рачун суб-националних тела за контролу загађења локалних или регионалних власти (Немачка). Коначно, европеизација повећава могућности за деловање еколошких невладиних организација (НВО).

У оштром контрасту са садржајем националних политика, национални стил политике није се много променио под утицајем ЕУ. Доминантан стил остаје консенсуални, али проактиван у великом броју држава чланица. У основи реактивни стил примењен је код Грчке, Шпаније, Републике Ирске и Велике Британије. То је интересантно јер је циљ европске политике заштите животне средине да се спрече еколошки проблеми пре него што се појаве и постану озбиљни, и да се промовишу јавне консултације и учешће јавности.

Дисконтинуитет или неслагање између онога што ЕУ захтева и већ постојећих аранжмана националне политике, мора да буде неопходан (мада није увек довољан) услов за европеизацију. Ако је ово гледиште исправно, која додатна варијабла (променљива) може предвидети да ли до промена заиста долази или не?

Једна од варијабли националних промена представља ниво домаће политичке подршке за заштиту животне средине. Важна променљива је

присуство актера који су довољно мотивисани да искористе свако неслагање између европске и националне политике. Ниво неслагања између европских и националних политика даје грубу прогнозу укупног нивоа европеизације. У политици заштите животне средине постоје врло европеизирани државе као што су Шпанија, Грчка и Република Ирска које чешће „преузимају“ политику са ЕУ нивоа, односно, које показују мало воље да „извезу“ моделе националне политике на ниво ЕУ. Истовремено, постоје слабо европеизирани државе попут Холандије и Шведске које настављају да проактивно делују и чешће „извозе“ политику заштите животне средине на европски ниво (Jordan et al., 2004: 146). Такође, значајна варијабла је број „вето тачака“. Ово сугерише да ће федерални систем доживети веће проблеме приликом адаптације од централизованијих система јер постоји велики број препрека које треба превазићи (Jordan & Liefferink, 2004). Истраживачи попут Хаверланда тврде да велико неслагање и висок адаптивни притисак не морају нужно кулминирати у трансформацији националних система, ако постоје друге варијабле које модификују овај процес (Haverland, 2000).

Када говоримо о европској политици заштите животне средине треба поменути и процесно законодавство које све више добија на значају. За ту врсту прописа институционалне импликације на националном нивоу су најочигледније. Директива о слободном приступу информацијама о животnoj средини може да послужи као пример (Directive 2003/4/EC of the EP and the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC). Ова директива има за циљ да осигура слободан приступ информацијама о животnoj средини који треба да омогуће државни органи. Она прописује ближе услове како би таква информација била доступна, укључујући и жалбене поступке у случају одбијања да се пружи информације, накнаде за пружање информација и изузећа од откривања. Детаљна процедурална упутства утичу посебно на националне обрасце административног интересног посредовања, захтевајући отворенији и транспарентнији стил еколошке регулативе са различитим интересима који имају једнаке могућности за приступ административном доношењу одлука. Ово значајно смањују могућности тајних и затворених образаца интеракције између регулаторних органа и индустрије који је некада био распрострањен у многим државама чланицама.

Слични институционални ефекти произилазе из Директиве о процени утицаја на животну средину из 1985. године, која обавезује креаторе јавних и приватних пројеката да пренесу информације о утицају на животну средину ових пројеката овлашћеном органу јавне власти (Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (85/337/EEC)). Еколошка процена утицаја мора се узети у обзир од стране јавних органа надлежних за пројекте у питању. С обзиром

на то да ће се процена утицаја бавити последицама пројеката на квалитет ваздуха, воде и земљишта, као и потенцијалним претњама по флору, фауну и људско здравље, именовани јавни орган би требало да буде у стању да процени утицаје на свеобухватан начин.

Поред процесног законодавства, у европској политици заштите животне средине треба поменути и појаву оквирних закона и економских инструмената. Ослањање на оквирне законе који дефинишу правно обавезујуће циљеве које државе чланице треба да достигну, али остављају широку дискрецију у погледу избора инструмената и институционалних аранжмана, представља намерни покушај да се избегну потенцијалне некомпатибилности захтева ЕУ са националним институцијама. Овај приступ је реализован, на пример, са Оквирном директивом о квалитету ваздуха из 1996. године - Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management. Поред спецификације стандарда квалитета ваздуха, пропис садржи јасно наведене информације неопходне у случају кршења стандарда, са намером да се створи притисак одоздо. Међутим, овај приступ не успева да успостави конкуренцију између националних регулаторних система јер нема подстицаје да се иде корак даље са стандардима наведеним у европском законодавству.

Увођењем економских инструмената попут еколошке таксе, дозвола за трговање, субвенција, загађивач не само да носи трошкове избегавање загађења животне средине у одређеном року, већ сноси и трошкове резидуалног загађења. Са друге стране, у случају интервенционистичких инструмената (еколошки стандарди), загађивач сноси само трошкове за избегавање загађења животне средине онолико колико је стандардни захтев да то треба избегавати.

Одговори држава чланица на европеизацију обликују се, пре свега, у зависности од њихових преференција и од њиховог акционог капацитета. Оба фактора су уско повезана са нивоом економског развоја. Високо индустријализоване државе развиле су строге прописе које желе да наметну на европском нивоу. Мање развијене државе, с друге стране, немају ни прописе нити капацитет за њихово наметање. Оне желе да одрже нижи ниво регулације. У зависности од својих склоности и способности, владе држава чланица могу применити различите стратегије за одбрану националних интереса приликом креирања европске политике заштите животне средине: 1. диктирање темпа, односно, активно гурање политике на европском нивоу, што одражава предност државе чланице и смањење трошкова имплементације, 2. отезање, односно, блокирање или одлагање скупих политика, 3. неодлучност - нити гурају политику, нити покушавају да је блокирају на европском нивоу, али раде на изградњи тактичке коалиције и са овима који гурају и са онима који отежу (Börzel, 2002: 194). Коју од поменутих стратегија

ће држава чланица на крају усвојити, зависи углавном од нивоа њеног економског развоја.

Стратегија диктирања темпа обухвата активно обликовање (креирање) европске политике према домаћим преференцијама. У идеалном случају, домаћа политика се извози на европски ниво а затим је усвајају друге државе чланице кроз „преузимање“ (download). Ако је стратегија успешна, преузимање европске политике ствара незнатно проблема за државе које диктирају темпо. У политици заштите животне средине, оне се називају лидери, пионири. Немачка, Холандија и Данска, заједно са три државе које су се придружиле 1995. године (Аустрија, Шведска и Финска), често обликују европску политику заштите животне средине у складу са својим националним жељама и приоритетима (Börzel, 2002: 194). Ових шест земаља су индустријске државе које имају строге, високо диференциране прописе о загађењу животне средине. Оне желе да добију повољне конкурентске услове за своје домаће индустрије и избегну еколошки дампинг. Немачке компаније су се у више наврата жалиле да морају више да улажу у мере заштите животне средине од било ког европског конкурента.

Бити присутан у различитим мрежама које припремају и прате преговарачки процес на нивоу ЕУ, захтева знатно особље, стручност и знање које државе чланице немају на располагању у истој мери. Немачко Министарство животне средине, на пример, броји око 900 запослених а савезна Агенција за заштиту животне има још 850 стручњака који раде на терену. Холандско језгро администрације животне средине запошљава око 1500 људи. Лидери у области заштите животне средине могу да бирају различите начине у стратегији диктирања темпа. Данкан Лиферинк и Микаел Скоу Андерсен праве разлику између „претходника“, „гуралица“ и „гуралица које дају пример“ (Lieverink & Skou Andersen, 2005). „Претходници“ попут Данске, фокусирају се на борбу против загађења пре свега на националном нивоу. Европска правила су добродошла све док промовишу циљеве домаће политике. „Гуралице“ попут Холандије и Немачке, истичу европску сарадњу у борби против спречавања загађења јер сматрају једностране мере недовољним. Високи домаћи стандарди се одржавају, али у границама европских прописа. „Гуралице које дају пример“, попут Шведске, настоје да комбинују два приступа помоћу једностраних мера као средства за подстицање европске иницијативе. Домаћи ниво служи као огледно поље да се развију иновације у политици заштите животне средине које, ако успеју, постављају се на европски ниво где их усвајају друге државе чланице.

Друга стратегија је стратегија одуговлачења или блокирања. Она има за циљ да заустави или бар да задржи покушаје других држава чланица да „извезу“ своје домаће политике на европски ниво. Оваква стратегија је ретко у стању да потпуно спречи наметање политика које су скупе са становишта

имплементације, ипак она има за циљ добијање одређене накнаде у виду споредних плаћања или пакет аранжмана. У политици заштите животне средине они који примењују ову стратегију су због тога често окарактерисани као „они што касне“ (Börzel, 2000). Португалија, Грчка, Шпанија, Италија и Република Ирска су индустријски мање развијене. Оне нису вољне да прихвате строже мере и стандарде. Прво, мање захтевни прописи представљају конкурентску предност због нижих трошкова производње, док строги захтеви стављају тежак финансијски терет за индустрију и отежавају напоре да ухвати корак са развијеним земљама. Друго, у циљу постизања усаглашености, компаније често морају да увозе технологију у области заштите животне средине од држава лидера. Треће, ове државе имају посебно аверзију према трошковима заштите животне средине, повећање животног стандарда и стварање прилике за запошљавање су и даље најважнији приоритети у њиховој политичкој агенди (Plimakis et al., 2018). Четврто, пошто еколошки активизам није онолико изражен као у државама лидерима, креатори политике осећају мањи притисак. Зелене партије и организације за заштиту животне средине имају мало бирачко тело. Коначно, изградња регулаторних структура је често чак и скупља од уградње европских политика у домаће аранжмане. Нове административне јединице, процедуре и технологије морају бити успостављене за практичну примену и спровођење европске политике. Као пример за то, у циљу ефикасног праћења усклађености у сектору воде за пиће, за Шпанију је предвиђено улагање од 52.9 милиона евра за потребно проширење и модернизацију њених националних мрежа за мониторинг (Börzel, 2002: 204).

„Они који касне“ суочавају се са двоструким недостатком у европском регулаторном такмичењу. Њихове контролне структуре су мање развијене, немају политику да је „извезу“ на европски ниво. Чак и ако су имали такве политике, недостаје особље, новац, стручност и технологија да се креирају европске политике. Уместо обликовања политике заштите животне средине, они који касне, често опонашају политику и решења од лидера, као што је Каталонија урадила када је по узору на немачко законодавство формирала свој систем управљања отпадом (Börzel, 2002: 205). Дакле, „они који касне“ су преузимаоци, а не креатори политика.

Имајући у виду да „они који касне“ немају ни подстицај ни капацитет да погурају или подрже строге европске мере, они покушавају да блокирају или одуговлаче, надајући се барем добијању привремених изузећа (одступања), новчане накнаде (плаћања) или концесије у другим областима (тзв. пакет аранжмани). На пример, јужне државе енергично се противе Директиви о великим постројењима за сагоревање, тврдећи да ће им бити тешко да испуне строге стандарде ЕУ (Ibid., 206). Финансијска помоћ се може одобрити

кроз кохезиони фонд и друге европске финансијске програме. Овакви програми могу да покрију до 50% трошкова имплементације.

Трећа стратегија је стратегија неодлучности. То је амбивалентна стратегија, која за циљ нема нити покретање или промовисање специфичних политика на европском нивоу, нити спречавање покушаја других да то учине. Уместо тога, државе имају тенденцију да држе неутралну позицију, или да изграде коалиције било са лидерима или „онима који касне“, у зависности од специфичне области на дневном реду. У политици заштите животне средине, Белгија, Француска, Република Ирска, Италија, Луксембург и донекле Велика Британија (док је била чланица), налазе се између лидера и „оних који касне“ (Liefferink & Skou Andersen, 2005). Оне не деле снажан подстицај за „upload“, нити имају увек акционе капацитете да то учине. Њихов ниво заштите животне средине креће се између прве и друге групе држава. Француски регулаторни оквир мање је кохерентан и комбинује елементе немачког приступа команде и контроле са британским стилем коришћења флексибилних стандарда који остављају простор за преговоре са циљним групама. Државе из ове групе често пребацују кривицу на Брисел тврдећи да су биле прегласане на Савету министара. Бацање кривице на Брисел догађа се у државама чланицама са ниским акционим капацитетом, али са високом подршком јавности за европске интеграције, као што су Италија или Белгија. Оне могу да избегну скупе европске политике једноставним неспровођењем. Италија, Белгија и Луксембург слажу се са европским политикама када се политике креирају у Бриселу иако знају да немају довољно капацитета да их спроведу ефикасно. Зато не изненађује када се погледа извештај о имплементацији еколошких прописа по коме су они који су неодлучни ближи онима који касне него лидерима, док су Италија и Белгија често на врху листе држава које не спроводе прописе у области заштите животне средине (Коррен, 2005: 73).

Непоштовање прописа односно, имплементациони дефицит ће се чешће десити у ситуацијама када не постоји домаћа мобилизација која може директно, или посредно (преко Европске комисије и Суда правде ЕУ), да натера власт да поштује прописе и поред неслагања политике. Домаћи притисак може потицати од политичких странака, еколошких организација - посебно од стране јавног мњења и пословних и индустријских група. Берцел има хипотезу да што је „већи притисак за адаптацију и нижи ниво домаће мобилизације, већа је вероватноћа да ће доћи до несагласности“ (Börzel, 2000: 148).

Домаћа мобилизација може да ради на два начина: неспремне владе могу бити „погуране“ у складу са захтевима које намећу европске политике. Други начин подразумева да владе које су спремне да мењају домаћу политику у циљу усклађивања са европским прописима, могу бити блокиране због домаће опозиције која фаворизује статус кво. Ова блокада је посебно

ефикасна у земљама које имају изражене институционалне вето играче, као што је други дом парламента или у онима које су регионално организоване где региони имају велика децентрализована овлашћења.

4. Закључна разматрања

Теоријски концепт европеизације чини се погодним и корисним алатом за објашњење промена које се дешавају у националним јавним политикама држава чланица Европске уније под утицајем европских јавних политика. Конкретно, у овом раду анализирали смо утицај европске политике заштите животне средине на политике заштите животне средине држава чланица ЕУ. Ова политика је изабрана из неколико разлога: једна је од најразвијених европских политика а паралелно са тим, континуирано се може приметити да значајан број држава има проблема са имплементацијом ове политике (Eur-lex.europa.eu, 2022).

У анализу су ушле само државе чланице а не и кандидати за чланство првенствено зато што смо европеизацију посматрали као интеракцију европског и националног нивоа, где су државе које се налазе у процесу приступања само „преузимаоци“ европских политика без могућности да утичу на европски ниво „извозом“ националних преференци. Међутим, подједанко је интересантно посматрати како се одвија европеизација и у овим државама с обзиром да се Србија налази међу њима (Тодоровић Лазић, 2016).

Компаративном анализом националних политика заштите животне средине дошли смо до закључака да је најдубљи (и највидљивији) ефекат онај који европеизација има на садржај националних политика заштите животне средине. Са друге стране, структуре и стил политике су такође, погођени европеизацијом али у нешто мањој мери. У крајњој линији, веома је тешко анализирати европеизацију у погледу стила политике с обзиром на тешкоће да се рашчлане ефекти које има ЕУ од мноштва других фактора који могу утицати (политичка култура, институционални фактори, социјални фактори, економски фактори, фактори домаће мобилизације).

Поменути фактори утичу не само на стил политике већ и на целокупан одговор држава чланица на европеизацију. Зато се дешава да у коначном збиру остају разлике између јавних политика држава чланица упркос прилагођавању европским моделима које захтева европеизација (што је случај и са политиком заштите животне средине).

Jelena Todorović Lazić*
Institute for Political Studies
Belgrade

EUROPEANIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE EU: THE EXAMPLE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION POLICY**

ABSTRACT

This article aims to explain how and to what extent the European environmental protection policy influences the environmental protection policies of EU member states. The theoretical concept of Europeanization can provide a possible explanation. The article is divided into two parts. The first part discusses the concept of Europeanization, its mechanisms and influence on public policies in general. In the second part, the author will try to clarify the impact of Europeanization on national environmental protection policies by applying previously defined concepts, terms and analytical frameworks. In this paper, Europeanization is understood as the interaction between the EU and individual member states; therefore, candidate countries, including Serbia, were not included in the research. The fact that environmental protection policy is one of the most extensive (in terms of the number of regulations) and the most expensive (in terms of implementation) European public policies provides scientific and social justification of this research. By applying a comparative analysis of national environmental protection policies, we concluded that the most profound (and most visible) effect is the one that Europeanization has on the content of national environmental protection policies. The structures and style of policies are also affected by Europeanization, but to a lesser extent.

KEY WORDS: Europeanization, European Union, member states, public policies, environmental protection policy.

* todorovic.j82@gmail.com

** This article is a part of the scientific research activity of the Institute for Political Studies in Belgrade in 2023 that is financed by the Ministry of Science, Technological Development, and Innovation.

1. Europeanization – concept and mechanisms

Europeanization is a theoretical concept that heavily influences the public policies of the member states of the European Union. Its influence is not equally felt in all policies, and its impact is not the same in all countries. Member states have lost much of the space for independent action in some areas of public policy, such as monetary or trade policy. In other areas, e.g., social policy or employment policy, they still have decisive policy-making powers. Most European public policies fall somewhere between these two poles (Todorović Lazić, 2021). This raises several questions: what does Europeanization mean; what is its reach; does this necessarily entail uniformity of public policies across Europe; and finally, why, despite a certain rapprochement, do differences remain?

Europeanization is a widely accepted concept in the social sciences. The European Union serves as an ideal laboratory for researching this process and its results. In terms of results, Europeanization is mostly subject to an analysis of the local effects of diffusion processes in current and potential EU member states (Börzel & Risse, 2009: 5).

Tanja Börzel, a theorist of the concept of Europeanization, points out that this process has to do with the penetration of the European dimension into national political arenas (Börzel, 1999). However, the EU's efforts to spread European values, norms and rules, both internally and externally, encounter heterogeneity and diversity. Sometimes these efforts are met with political challenges given that the values, norms and rules are not always in accordance with the domestic structures of those who are their "recipients". It should be borne in mind that historical, social and cultural factors can significantly mitigate or hinder Europeanization (Вукчевић, 2011: 13).

The concept of Europeanization cannot be reduced to a single definition. On the contrary, there are a number of different definitions, some of which will be discussed here. Börzel defines Europeanization as "the process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policies" (Börzel, 1999: 574). Thomas Risse, Maria Cowles and James Caporaso view Europeanization as the "emergence and development at the European level of distinct structures of governance" (Risse et al., 2001).

The second group of definitions sees Europeanization as the influence of the EU on the member states. Robert Ladrech, for example, defines Europeanization as a process that pushes the direction and form of domestic public policies to the point when the political and economic dynamics of the EU become part of the organizational logic of national public policies (Ladrech, 1994: 69). Adrienne Héritier defines Europeanization similarly yet more narrowly, as the process of influence deriving from European decisions and impacting member states' policies and

political and administrative structures” (Héritier et al., 2001: 3). Both definitions see Europeanization as a process that takes place in the member states.

The third group of definitions approaches Europeanization as a horizontal transfer of concepts and policies between the member states (Radaelli, 2004: 11). New ways of creating regulatory policies in the EU especially affect horizontal transfers. The last group of definitions analyzes Europeanization as a circular interaction between the EU and the member states. Klaus Goetz talks about the “top-down and bottom-up process in which domestic polity, politics and public policies are shaped by European integration and in which domestic actors use European integration to shape the domestic arena (Goetz, 2004).

All listed definitions view Europeanization more as a process than as a state of being. In other words, none of them treats Europeanization as a dependent variable but as a process leading to an unknown outcome. The difference between these definitions is the direction in which the process of Europeanization is moving. Europeanization is understood as a process: bottom-up (nation-state → EU), top-down (EU → nation-state), a horizontal process (member state → member state) and a two-way or circular process (nation-state → European Union and EU → nation-state) (Lenschow, 2006: 55). Today, Europeanization is most often associated with domestic adaptation to pressures arising directly or indirectly from EU membership. In this sense, the term Europeanization is used to denote how national institutions adapt to the obligations that come with their membership in the EU.

One of the more precise definitions of Europeanization was proposed by Claudio Radaelli: “Europeanization consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies” (Radaelli, 2004: 3).

Europeanization defined in this way should be distinguished from similar concepts with which it is often confused. Europeanization is not convergence. Convergence may be a consequence of Europeanization, but Europeanization can also produce differences. Europeanization encourages change in national policies, but not all countries will opt for the same kind of change. Europeanization does not necessarily coincide with harmonization, despite some similarities.

When it comes to the mechanisms employed to implement Europeanization, Radaelli relies on institutionalism and mentions coercion, mimetism (imitation) and normative pressures in EU policy diffusion (Radaelli, 2000). Börzel draws attention to the so-called goodness of fit (degree of institutional compatibility, degree of agreement) between domestic institutions and policies and European policies (Börzel & Risse, 2000: 5). There is a consensus in the literature that we can

distinguish two types of Europeanization mechanisms: vertical and horizontal (Radaelli, 2003: 28). Vertical mechanisms clearly distinguish the EU level (where policy originates) and the domestic level (where policy should be implemented). In contrast, horizontal mechanisms view Europeanization as a process with no adaptational pressure to conform to European models; they include different forms of adaptation, based on the market or patterns of socialization (learning) (Вукчевић, 2014).

The role of vertical Europeanization is based on the fact that in some areas “member states have to bring domestic arrangements into line with a European model” (Knill & Lehmkuhl, 1999). In these cases, the EU positively prescribes the adoption of the model, so the term “positive integration” can be used to distinguish this mechanism from “negative integration” cases, in which the EU abolishes national barriers without prescribing a model. Negative integration policies lead to the establishment of integrated markets by removing barriers to trade, investment and free circulation of people. They do not tell us how the market should be managed in terms of institutional models but emphasize the role of mutual recognition once obstacles have been removed. The key mechanism triggered by negative integration is regulatory competition (Radaelli, 2002: 123).

There are at least three framework mechanisms of horizontal Europeanization. In some cases, such as railway policy, the EU uses minimal directives or non-binding regulations. By their very nature, these instruments do not put any pressure in terms of adaptation or regulatory competition. However, they can set the stage for major policy changes by providing additional legitimacy to domestic reformers. Introducing new solutions designed in Brussels can change the perception of the problem. New solutions can give a new dimension to the problems of national policies, trigger learning dynamics or a different political logic. Can the EU influence national policies, even in the absence of EU directives, even minimal ones? The answer depends on the degree of cognitive convergence. There are some policy areas, such as direct taxation, where the EU has serious limitations in producing a coherent body of directives. In that case, political forums and the socialization process are potential channels of cognitive convergence.

Table 1: Europeanization of public policies

Type of Policy	Example	Explanations
Positive integration	Natural environment, agriculture	<i>goodness of fit</i>
Negative integration	internal market of goods and services (telecommunication, electric energy)	regulatory competition
Coordination	Common Foreign and Security policy policies of open model of coordination (employment, social inclusion)	learning

Source: Bulmer & Radaelli (2005)

2. Europeanization of public policies in EU member states

Europeanization of public policies can take different forms. Essentially, it can affect all elements of public policy, such as actors, resources and instruments (Тодоровић Лазић, 2019). In addition, Europeanization can affect the policy style, making it more or less conflictual, corporatist or pluralist, or more or less regulative (Bulmer & Radaelli, op. cit., 15).

Andrea Lenschow proposes a slightly different classification of areas within political processes that can be affected by Europeanization: 1) public policies (norms and goals, instruments and style, standards, resources, organizational structures, networks of actors), 2) Politics in general (political parties and electoral politics, interest groups, conflict patterns, public opinion) and 3. Political community (relations between government and parliament, public administration, judicial structures, economic institutions, intergovernmental relations, state-society relations, state traditions, collective identities) (Lenschow, op.cit., 60). These are three mutually intertwined areas that form an indivisible whole, and this is one of the reasons that Europeanization never affects only one isolated segment.

The effects of Europeanization, in terms of the depth of the changes it leads to, can range from inertia, to absorption, to transformation (Börzel, 1999). Inertia is lack of change. This situation can simply arise when a country finds the EU's political architecture, elections, models or policies too different from domestic practice. Inertia can take the form of delays in directive transposition, implementation and transformation. Absorption, on the other hand, indicates a change in the sense of adaptation – adoption of European requirements without real changes in domestic

structures and changes in the logic of political behavior. Finally, transformation indicates fundamental changes in national practices in line with European models.

The lower the level of compatibility between European and domestic processes, policies and institutions, the greater the adaptational pressure. We distinguish between two types of incompatibilities by which Europeanization puts pressure on the member states. The first represents policy discrepancies between European rules and regulations and domestic policies and regulations. European policy may challenge national policy objectives, regulatory standards, instruments or techniques used (Börzel, 1999). Since policy divergence creates adaptational costs at the domestic level, member states, whenever possible, try to "upload" their policies to the European level when creating European policies in order to reduce said adaptation costs. On the other hand, all member states that failed to "export" their national approach and practice to the European level must change their national policy in response to Europeanization. Thus we arrive at the fact that all member states – including the most powerful founding states, France and Germany – face different degrees of adaptational pressure when downloading European policies (Börzel, 2002: 196). It should be kept in mind that the greater the agreement between European and domestic policies, the lower the implementation costs at the national level will be (Ibid., 194).

Another type of disagreement is institutional disagreement. Europeanization can cause institutional disagreement, but it is less direct than policy disagreement. Although it, too, can lead to great adaptational pressure, its effects are long-term and gradual.

A possible explanation of what exactly happens when there is a discrepancy of any kind is given by Börzel, and it is based on the idea of adaptational pressure (Börzel, 1999). The idea is that Europeanization only happens if there is a deviation, incompatibility or disagreement between institutional processes and policies at the European and domestic levels. The relationship between adaptational pressure and changes in domestic structures and policies is not linear. When adaptational pressure is low because the content of EU policy is already present in the member state, there is no need to change domestic institutions. Simply put, there is a good fit between national policies and European policies. On the other hand, when the distance between the European and national policy is significant, the member states will face heavy adaptational pressure.

The ultimate scope of Europeanization depends mostly on institutional factors. A country can have good or bad agreement due to developed or underdeveloped administrative structures, corporatist or pluralistic decision-making style, centralization or decentralization of power (Börzel, 1999). However, adaptational pressure is not always the only explanation for how countries respond to Europeanization. A country can be under strong adaptational pressure but implement European policies without too many problems. If the institutional veto is in the

hands of players that oppose European policy, it can make Europeanization very challenging, even if adaptational pressure is low.

The presence of veto players limits the ability of institutions to produce change. Héritier et al. emphasize informal veto players. For example, in privatization and liberalization policies, pressure groups can be serious obstacles. Europeanization will have a great impact (in terms of policy change), under conditions of intermediate institutional capacity (Héritier & Knill, 2001). Institutional capacity to produce change is a necessary but not a sufficient condition. The presence or absence of change – and its direction – depends on more specific variables at the level of policy structure. The influence of European public policies depends on whether the country is already involved in the reform process or not (Тодоровић, 2011). For example, certain liberalization policies in the EU caught some countries off guard while others, primarily Great Britain, were already on the path to deregulation and privatization. Therefore, an analysis of the effects of European public policies on national policies should be coupled with an analysis of internal policy processes at the nation-state level.

3. Case study – environmental protection policy

There are at least two reasons for taking environmental protection policy as an example for the Europeanization of public policies in EU member states. First, it is one of the most developed areas of EU competence. Second, national environmental protection policies were largely formulated when the EU (EEC) began expanding its powers in the field of environmental protection. If we look at the evolution of European environmental policy, we will see that many member states tried to influence the formulation of European environmental regulations and policies to ensure that they are in accordance with their national approaches and practices in the field of environmental protection. Nevertheless, this process inevitably led to occasional institutional disagreements when European requirements happened to clash with the way countries traditionally organize their environmental programs, that is, with the structure, style and philosophy of their national policy (Jordan et al., 2004:133). If European regulations and rules are based on the main features of national regulations, the level of disagreement is likely to be low and the degree of Europeanization correspondingly weak (as has often been the case with environmentally progressive countries such as the Netherlands and Germany). Otherwise, the adopted European policies will be under adaptational pressure to align with it. Gradually, the accumulation of disagreements will eventually produce serious implementation problems and lead to political crises (Risse et al., 2001).

No country can be perfectly aligned with the requirements specified in every single European regulation in the field of environmental protection. The following

variables should be included to provide a coherent analysis: the extent to which national policy features are institutionally embedded (Knill & Lenschow, 2000); the number of "veto players" that can appear at the domestic level (Haverland, 2000); the presence (or absence) of national pressure groups able and willing to take advantage any dissent.

When we analyze the content of the European environmental protection policy, it can be viewed through three different groups of measures. The first group refers to accurately identifying political instruments – e.g., the standards for gas emissions or taxes, the percentage of chemicals included in gray and black lists. The second group includes instruments or techniques with which policy goals can be achieved – e.g., direct regulation, fiscal instruments, or voluntary agreements. The third group includes goals within a policy paradigm that determines not only the goals and the types of instruments that can be used, but also the very nature of the problem to be solved by a certain regulation or public policy. National institutional structures for implementing environmental protection vary from departments to agencies to coordination networks. The cultural aspects of national policy structures – norms and values – are associated with the work of the administration and are viewed a policy style (Bulmer & Burch, 2001).

If we observe the influence of the European environmental protection policy on the content of the environmental protection policy of the member states, we see that environmental leaders such as Germany, Sweden and the Netherlands, had to go through "Europeanization" in this segment (Jordan et al., 2004: 137). The EU influenced the introduction of completely new instruments in domestic environmental protection policy in some countries (e.g. air quality standards for sulfur dioxide, SO₂, and smoke emissions in almost all member states, standards for nitrogen dioxide, NO₂, which were new instruments in the Netherlands and Great Britain). Also, in some countries, the way in which existing instruments are applied has changed (e.g. the use of environmental impact assessment in Sweden) (Ibid., 137). New-generation instruments tend to cause the most disturbances. These are less interventionist, "bottom-up" instruments, sometimes called "new environmental policy instruments" (NEPIs) (Ibid., 138).

As in the case of policy content, one of the most obvious aspects of Europeanization of the structure of environmental protection policy is that all countries have to develop new mechanisms for coordinating this policy at the national level. Mechanisms can take the form of committees or networks, and the purpose is to ensure that national negotiators in Brussels have a coherent viewpoint or negotiating position when creating EU environmental policy.

The Europeanization of national policies has significantly added to the workload of most national departments for environmental protection. In more tightly coordinated national systems (UK), Europeanization has strengthened the position of environmental ministries in relation to related services (Jordan, 2001). In

addition, Europeanization has helped to centralize responsibility in the hands of central government departments (UK) or technical agencies (Sweden) at the expense of sub-national pollution control bodies of local or regional authorities (Germany). Finally, Europeanization increases the options of environmental non-governmental organizations (NGOs).

In sharp contrast to the content of national policies, the national policy style has not changed much under the influence of the EU. In many member states, the dominant style remains consensual but proactive. An essentially reactive style can be seen in Greece, Spain, the Republic of Ireland and Great Britain. This is interesting because the aim of the European environmental protection policy is to prevent environmental problems before they arise and become serious and to promote public consultation and participation.

Discontinuity or discrepancy between what the EU requires and the already existing national policy is a necessary (though not always sufficient) condition for Europeanization. If this view is correct, what additional variable can predict whether or not changes will indeed occur?

One of the variables of national change is the level of domestic political support for environmental protection. An important variable is the presence of actors motivated enough to take advantage of any discrepancy between European and national policies. The level of disagreement between European and national policies is a rough indicator of the overall level of Europeanization. In environmental protection policy, some highly Europeanized countries, such as Spain, Greece and the Republic of Ireland, more often "take over" policy from the EU level and show little willingness to "export" their national policy models to the EU level. At the same time, some weakly Europeanized countries, like the Netherlands and Sweden, continue to act proactively and often "export" environmental protection policy to the European level (Jordan et al., 2004: 146). Also, an important variable is the number of "veto points". This suggests that a federal system will experience more adaptation problems than more centralized systems because there are a number of obstacles to overcome (Jordan & Liefferink, 2004). Researchers like Haverland argue that high disagreement and high adaptational pressure do not necessarily culminate in the transformation of national systems, if there are other variables that modify this process (Haverland, 2000).

When we talk about the European environmental protection policy, we should also mention procedural legislation, which is gaining more and more importance. For this type of regulation, the institutional implications at the national level are the most obvious. The directive on free access to environmental information can serve as an example (Directive 2003/4/EC of the EP and the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC). This directive aims to ensure free access to environmental information, which should be provided by state authorities. It prescribes more detailed conditions for

making such information available, including appeals in the event of refusal to provide information, fees for providing information and exemptions from disclosure. Detailed procedural instructions affect, in particular, national patterns of administrative interest mediation, requiring a more open and transparent style of environmental regulation with different interests having equal access to administrative decision-making. This significantly reduces the opportunities for covert and closed patterns of interaction between regulatory authorities and industry, once prevalent in many member states.

Similar institutional effects derive from the Directive on environmental impact assessment of 1985, which obliges the creators of public and private projects to forward information on the environmental impact of these projects to an authorized public authority (Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (85/337/EEC)). An environmental impact assessment must be done by the public authorities responsible for the projects in question. Given that impact assessment covers the effects of projects on air, water and soil quality, as well as potential threats to flora, fauna and human health, the designated public authority should be able to assess their impacts comprehensively.

In addition to procedural legislation, the emergence of framework laws and economic instruments should also be mentioned in the European environmental protection policy. Relying on framework laws that define legally binding targets that member states should achieve, but leave wide discretion regarding the choice of instruments and institutional arrangements, is a deliberate attempt to avoid potential incompatibilities between EU requirements and national institutions. This approach was enshrined, for example, in the 1996 Framework Directive on air quality from 1996 – Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management. In addition to specifying air quality standards, the regulation includes clear repercussions in case of violation of standards, with the intention of creating pressure from below. However, this approach fails to establish competition between national regulatory systems because there is no incentive to go further than the standards set out in European legislation.

Economic instruments such as environmental tax, trade permits, and subsidies ensure that the polluter not only bears the costs of avoiding environmental pollution within a certain period, but also the costs of any residual pollution. On the other hand, in the case of interventionist instruments (environmental standards), the polluter bears only the costs of avoiding environmental pollution as much as the standard requirements stipulate.

Member states' responses to Europeanization are shaped, first of all, depending on their preferences and their action capacity. Both factors are closely related to the level of economic development. Highly industrialized countries have developed strict regulations that they want to impose at the European level. Less

developed countries, on the other hand, have neither the regulations nor the capacity to impose them and want to maintain a lower level of regulation. Depending on their preferences and abilities, member state governments apply different strategies to protect national interests when creating European environmental protection policy: 1. pace-setting, i.e., actively pushing policies at the European level, which reflect a member state's preference and minimize implementation costs, 2. foot-dragging, i.e., blocking or delaying expensive policies, 3. fence-sitting – neither pushing policies nor trying to block them at the European level, but building tactical coalitions with both pace-setters and foot-draggers (Börzel, 2002: 194). What kind of strategy the member state is likely to adopt depends mainly on the level of its economic development.

The pacesetting strategy involves actively shaping (creating) the European policy according to domestic preferences. Ideally, domestic policy is exported to the European level and then adopted by other member states through download. If the strategy is successful, adopting the European policy creates little trouble for the pacesetting countries. In environmental protection policy, they are called leaders or pioneers. Germany, the Netherlands and Denmark, together with the three countries that joined in 1995 (Austria, Sweden and Finland), often shape European environmental policy according to their wishes and priorities (Börzel, 2002: 194). These six countries are industrialized nations that have strict, highly differentiated regulations on environmental pollution. They want to obtain favorable competitive conditions for their domestic industries and avoid environmental dumping. German companies have repeatedly complained that they have to invest more in environmental protection measures than any of their European competitors.

Being present in the various networks that prepare and monitor the negotiation process at the EU level requires considerable staff, expertise and knowledge that not all member states have at their disposal to the same extent. The German Ministry of the Environment, for example, has around 900 employees, and the federal Environment Agency has another 850 experts working in the field. The Dutch core of the environmental administration employs around 1,500 people. Environmental leaders can choose different ways to set the pace. Liefferink and Andersen distinguish between forerunners, pushers and pusher-by-example (Liefferink & Skou Andersen, 2005). Forerunners like Denmark focus on the fight against pollution primarily at the national level. European rules are welcome as long as they promote domestic policy goals. Pushers such as the Netherlands and Germany emphasize European cooperation in the fight against pollution prevention because they consider unilateral measures insufficient. High domestic standards are maintained, but within the limits of European regulations. Pushers-by-example, such as Sweden, seek to combine the two approaches through unilateral measures as a means of encouraging European initiatives. The domestic level serves as an example for developing

innovations in environmental protection policy which, if successful, are uploaded to the European level to be downloaded by other member states.

Another strategy is foot-dragging (stalling or blocking). It aims to stop or at least contain the attempts of other member states to "export" their domestic policies to the European level. Such a strategy can rarely completely prevent the introduction of policies that are expensive to implement, but it aims to obtain compensation in the form of side payments or package arrangements. In environmental protection policy, those who implement this strategy are, therefore, often dubbed "latecomers" (Börzel, 2000). Portugal, Greece, Spain, Italy and the Republic of Ireland are less industrialized than some other member states and unwilling to accept stricter measures and standards. First, less demanding regulations represent a competitive advantage due to lower production costs, while strict requirements place a heavy financial burden on the industry and hamper efforts to catch up with developed countries. Second, in order to comply with the regulations, companies often have to import environmental technology from leading countries. Third, these states have a particular aversion to the costs of environmental protection because increasing living standards and creating employment opportunities are still the most important priorities in their political agenda (Plimakis et al., 2018). Fourth, because environmental activism is not as pronounced as in the leading states, policy makers feel less pressure. Green parties and environmental organizations have a small electorate. Finally, building regulatory structures is often even more expensive than incorporating European policies into domestic arrangements. New administrative units, procedures and technologies must be established to apply and implement the European policy. For example, in order to effectively monitor compliance in the drinking water sector, Spain is expected to invest 52.9 million Euros to expand and modernize its national monitoring networks (Börzel, 2002: 204).

Latecomers face a double disadvantage in the European regulatory competition. Their control structures are less developed, and they have no policy to "export" to the European level. Even if they had such policies, they lack the staff, funds, expertise and technology to create European policies. Instead of shaping environmental policy, latecomers often imitate the policies and solutions of leaders, as Catalonia did when it modeled its waste management system on German legislation (Börzel, 2002: 205). So the latecomers are policy takers rather than policymakers.

Bearing in mind that "latecomers" have neither an incentive nor the capacity to push or support tough European measures, they try to block or stall them, hoping at least to get temporary exemptions (deviations), monetary compensation (payments) or concessions in other areas (so-called package arrangements). For example, southern states vigorously oppose the Large Combustion Plant Directive, arguing that it will be difficult for them to meet the strict EU standards (Ibid.,

206). Financial assistance can be granted through the Cohesion Fund and other European financial programs, which can cover up to 50% of implementation costs.

The third strategy is fence-sitting. It is an ambivalent strategy which aims neither to initiate or promote specific policies at the European level nor to prevent attempts by others to do so. Instead, states tend to maintain a neutral position or build coalitions with either leaders or "laggards," depending on the specific agenda area. In environmental policy, Belgium, France, the Republic of Ireland, Italy, Luxembourg and, to some extent, Great Britain (while a member) sit between the leaders and the laggards (Lieverink & Skou Andersen, 2005). They have neither a strong incentive to upload nor do they always have the capacity to do so. Their level of environmental protection ranges between the first and second groups of countries. The French regulatory framework is less coherent and combines elements of the German command-and-control approach with the British style of using flexible standards that leave room for negotiation with target groups. Countries from this group often shift the blame to Brussels, claiming that they were outvoted at the Council of Ministers. Blaming Brussels tends to happen in member states with low action capacity but with high public support for European integration, such as Italy or Belgium. They can avoid costly European policies by simply not implementing them. Italy, Belgium and Luxembourg agree with European policies when the policies are created in Brussels even though they lack the capacity to implement them effectively. Therefore, looking at the report on the implementation of environmental regulations, it is unsurprising that those who are hesitant are closer to latecomers than leaders, while Italy and Belgium often top the list of countries that do not implement regulations in the field of environmental protection (Koppen, 2005: 73).

Failure to comply with regulations, i.e., an implementation deficit, will occur more often in situations where there is no domestic mobilization that can, directly or indirectly (through the European Commission and the EU Court of Justice), force the government to comply with regulations despite policy disagreements. Domestic pressure can come from political parties, environmental organizations and especially from public opinion and business and industry groups. Börzel hypothesizes that "The higher the pressure for adaptation and the lower the level of domestic mobilization, the more likely it is that non-compliance will occur" (Börzel, 2000: 148).

Domestic mobilization can work in two ways. First, unprepared governments can be "pushed" into compliance with the demands imposed by European policies. Alternately, governments that are ready to change their domestic policy in order to harmonize it with European regulations may be blocked by domestic opposition that favors the status quo. This blockade is particularly effective in countries that have prominent institutional veto players, such as the second house of parliament, or those with a regional structure and regions with broad decentralized powers.

4. Concluding remarks

The theoretical concept of Europeanization seems to be a well-suited and useful tool for explaining the changes occurring in the national public policies of EU member states under the influence of European public policies. Specifically, in this paper, I analyzed the impact of the European environmental protection policy on the environmental protection policies of the EU member states. This policy was chosen for several reasons: it is one of the most developed European policies; i additionally, a significant number of countries seem to struggle with the implementation of this policy (Eur-lex.europa.eu, 2022).

The analysis covered only member states and not candidate countries, primarily because we viewed Europeanization as an interaction between the European and national levels, where the states that are in the accession process are only "takers" of European policies without the possibility of influencing the European level by "exporting" their national preferences. However, it is equally interesting to observe how Europeanization is taking place in these countries as well, given that Serbia is one of them (Тодоровић Лазић, 2016).

Through a comparative analysis of national environmental protection policies, we came to the conclusion that Europeanization has the deepest (and most visible) effect on the content of national environmental protection policies. On the other hand, policy structure and style are also affected by Europeanization, but to a lesser extent. Ultimately, it is very difficult to analyze Europeanization in terms of policy style, given the challenge of disentangling the effects of the EU from a multitude of other contributing factors (political culture, institutional factors, social factors, economic factors, domestic mobilization factors).

The listed factors influence not only policy style but also the overall response of the member states to Europeanization. Hence, there will ultimately remain some differences between the public policies of the member states, despite efforts to adapt them to European models required by Europeanization (which is also the case with environmental protection policy).

ЛИТЕРАТУРА / LITERATURE

- Вукчевић, Д. (2011). Европеизација националних спољних политика – идејни оквир, *Национални интерес* 11 (2): 9-28. <https://doi.org/10.22182/ni.1122011.1>
- Вукчевић, Д. (2014). Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај политичко-безбедносног комитета и војног комитета ЕУ. *Национални интерес* 21 (3): 9-28. <https://doi.org/10.22182/ni.2132014.1>
- Тодоровић, Ј. (2011). Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета. *Српска јолићичка мисао* 34 (4): 197-213. <https://doi.org/10.22182/spm.3442011.10>
- Тодоровић, Ј. (2016). Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији. Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Börzel, T. (1999). Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 573-596. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00197>
- Börzel, T. (2000). Why there is no 'southern problem': On environmental leaders and laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy* 7 (1): 141-162. <https://doi.org/10.1080/135017600343313>
- Börzel, T. (2002). Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 193-214.
- Börzel, T. and Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EIoP)* 4 (15), 1-24.
- Börzel, T. and Risse, T. (2009). The Transformative Power of Europe - The European Union and the Diffusion of Ideas. *KFG Working Paper Series* 1. 1-29. doi.org/10.4324/9780203386064.
- Bulmer, S. and Burch M. (2001). The Europeanisation of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective. In: Schneider, G. and Aspinwall, M. (ed.). *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Bulmer, S. and Radaelli, C. (2005). The Europeanisation of National Policy. In: Bulmer, S. and Lequesne, C. (ed.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press (357-384).
- Goetz, K. (2004). The New Member States and the EU. In: Bulmer S. and Lequesne C.(ed.) *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press. (254-284).
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Environmental Implementation Review 2022 Turning the tide through environmental compliance No 438/2022. *Eur-lex.europa.eu* (8.9.2022.). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:COM_2022_0438_FIN
- Haverland, M. (2000). National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy* 20 (1): 83-103. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00000763>
- Héritier, A. et al. (2001). Differential Responses to European Policies: A Comparison. In: Héritier, A. et al. (ed.). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: MD Rowman and Littlefield (257-295).

- Jordan, A. (2001). National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy. *Public Administration* 79 (3): 643-663. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00273>
- Jordan, A. and Liefferink, D. (2004). *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of national environmental policy*. London: Routledge.
- Jordan, A. et al. (2004). The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis. In: Barry, J. et al. (ed.). *Europe Globalisation and Sustainable Development*. London: Routledge.
- Knill, C. and Lenschow, A. (2000). Introduction: New Approaches to Reach Effective Implementation Political Rhetoric or Sound Concepts?. In: Knill, K. and Lenschow, A. (ed.). *Implementing EU Environmental Policy-New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press (3-9).
- Knill, C. and Lehmkuhl, D. (1999). How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)* 3 (7): 1-19. DOI:10.2139/ssrn.302746
- Koppen, I. (2005). The Role of the European Court of Justice. In: Jordan A. (ed.). *Environmental Policy in the European Union*. London: Earthscan.
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69-88. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>
- Lenschow, A. (2006). Europeanisation of public policy. In: Richardson, R. (ed.) *European Union: Power and Decision-Making*. London: Routledge (55-73).
- Liefferink, D. and Skou Andersen, M. (2005). Strategies of the 'Green' Member States in EU Environmental Policy-making. In: Jordan, A. (ed.) *Environmental Policy in the EU - Actors, Institutions and Processes*. London: Earthscan (49-67).
- Plimakis, S. et al. (2018). Why Greece Does (Not) Comply with EU Environmental Acquis: The Case of Renewable Energy Sources Policy Deployment in Euboea. *International Journal of Business and Social Science* 9 (3): 81-87 doi:10.30845/ijbss.v9n3p9
- Radaelli, C. (2000). Policy transfer in the European Union. *Governance*, 13 (1): 25-43. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00122>
- Radaelli, C. (2002). The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique européenne* 1 (5): 135-156. DOI:10.3917/POEU.005.0105
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, K. and Radaelli, C. (ed.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (2004). Europeanisation: Solution or problem?. *European Integration online Papers (EIoP)* 8 (16): 1-26.
- Risse, T., et al. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Risse, T. et al. (ed.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press (1-20).
- Todorović Lazić, J. (2021). Européanisation de l'administration publique en Serbie : le rôle de la France⁶, u: Kolaković, A. i Markovic, S. (ur.) *La France et la Serbie: les défis de l'amitié éternelle: Hommage au 180e anniversaire des relations diplomatiques franco-serbes*. Beograd: Institut za političke studije (377-395).