

Avrupa Birliği Çevre Yönetim Sistemi

Received/Geliş: 04.12.2017
Accepted/Kabul: 25.05.2018

Hayriye ŞENGÜN*
Seçil Gül MEYDAN YILDIZ**

Öz

1987 yılında Avrupa Birliği'ne tam üyelik için başvuran Türkiye, bütün alanlarda olduğu gibi çevre ile ilgili düzenlemelerde de Avrupa Birliği müktesebatına uyum için yoğun mevzuat çalışmaları sürdürmektedir. Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin çevre yönetim sistemi, Çevre Eylem Programları ve diğer sürdürülebilir çevre politikaları açısından değerlendirilmektedir. Yöntem olarak literatür tarama yönteminin kullanıldığı bu çalışmada, araştırmanın kapsamını sınırlandırmak amacıyla AB'nin çevre konusundaki genel tutumu ve Çevre Eylem Programlarının ilkeleri incelenerek, Türkiye'nin uyum süreci, ulusal programlar doğrultusunda değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Çevre Eylem Programı, Avrupa Birliği Müktesebatı, Türkiye.

European Union Environmental Management System

Abstract

Turkey, which applied for full membership of the European Union in 1987, continues to work hard to adjust its legislation on the European Union acquis in the same way that it is in all areas. This work is evaluated in terms of the European Union's Environmental Action Programs and other sustainable environmental policies. In this study, which is used the literature survey method as a method, Turkey's adaptation process is evaluated in accordance with national programs by examining the general attitude of the EU on the environment and the principles of Environmental Action Programs in order to limit the scope of the research.

Keywords: European Union, Environmental Action Program, European Union Acquis, Turkey.

* Doç. Dr., Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ORCID ID: 0000-0002-1899-8329, e-posta: hayriyesengun@gmail.com.

** Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, Mühendislik Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, ORCID ID: 0000-0001-9869-4159, e-posta: secilmeydan@gmail.com.

Giriş

Gelişen teknoloji, hızlı nüfus artışı, kentleşme ve sanayileşme, çevresel ve fiziksel kaynakların aşırı kullanımına yol açmıştır. Bu durum, toprak, su ve hava gibi insan yaşamı için temel olan unsurların kirlenmesine ve giderek birçok yerde tamamen bozulmasına neden olmuştur. Teknoloji yıllardan beri insanlara sayısız yararlar sunarken, ne yazık ki, çevresel değerleri olumsuz yönde etkilemiştir. Çevrenin bir sorun olarak insanlığın gündemine girmesinin tarihi çok eski değildir. Ekonomik gelişme sürecinde sınırsız bir doğal kaynak olarak algılanan çevresel kaynaklar, bilinçsizce ve sorumsuzca kullanılmış ve kullanılmaktadır (Keleş, 2015; Meydan Yıldız ve Şengün, 2018). Bu kullanımın sonucunda, insan-çevre ilişkilerinde iki boyutlu bir tehlike ortaya çıkmıştır. İlk olarak ekonomik kalkınmanın temel kaynağı olan çevrenin, sınırsız bir kaynak olmadığına anlaşılması, ekonomik büyümenin de sınırlarının olması gereğini ortaya koymuştur (Akkoyunlu Ertan, 1998, s. 125). Diğer bir boyutu da, çevre sorunlarının yalnızca insanın dışındaki canlıları tehdit eden bir sorun olmakla kalmayıp insanın kendisini de tehdit eden bir konuma gelmesidir (Keleş, 1987, s. 16). Çevre sorunlarının basit bir kirlenme olmadığı, sorunun çevre ve kalkınma arasındaki etkileşimden kaynaklanan karmaşık bir sorun olduğu ve uluslararası düzeyde bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasının gerekliliği; ancak 1960’larda önem kazanmıştır (Keleş, 2013; Algan, 1995). Dünyanın çevreyle ilgili gündemini, önceleri ekonomik gelişmelerin çevre üzerindeki baskısına ilişkin endişeler oluştururken, giderek ekolojik baskıların, ekonomik beklentiler üzerindeki etkileri de kaygı unsuru olmuştur (Akkoyunlu Ertan, 1998). Günümüzde, ekonomik gelişmenin, ekonomik sistemi besleyen çevre değerlerinin korunmasına bağlı olduğu artık tartışılmaz bir gerçek haline gelmiştir (Görmez, 1997; Yılmaz vd., 2005). 1970’li yıllara gelinceye kadar ekonomik büyümenin sınırsız ve sürekli kılınabileceğinden şüphe duyulmazken, bu yıllardan itibaren zehirli gazlar, katı ve kimyasal atıklar gibi üretimin yan etkileri olarak görülebilecek maddeler nedeniyle hava, su ve toprak kirliliğinin kabul edilebilir ölçüleri aşması sonucu, gelişmiş ülkelerde çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin engellenmesi yönünde bir kamuoyu bilinci oluşmaya başlamıştır (Keleş vd., 2005; Keleş, 2014, ss.15-16).

“Çevreci hareket” ya da “yeşil hareket” olarak tanımlanabilecek etkinlikler, özellikle ABD ve sanayileşmiş Avrupa ülkelerinde bu dönemde

şekillenmeye başlamış ve bu ülkelerin kamuoyunda, ekonomik faaliyetlerin çevreye verdiği zararın azaltılmasını talep eden bir yaklaşım gelişmiştir. Kamuoyunda çevre bilincinin gelişmesine koşut olarak, hükümetlerin çevre sorunlarına karşı ortak politikalar geliştirmeleri düşüncesi, ilk olarak 1972 yılında Birleşmiş Milletler bünyesinde Stockholm’de gerçekleştirilen “Çevre ve İnsan” konulu konferansta gündeme gelmiştir (Keleş ve Mengi, 2017). *Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı* uluslararası düzeyde, çevre ve kalkınma arasındaki ilişkinin birbirlerini destekler nitelikte olduğunu vurgulayan önemli bir adım olmuştur (Meydan Yıldız, 2016). Avrupa Birliği’nde, ekonomik ve politik nedenlerle, kurucu sözleşmelerde doğrudan çevreyle ilgili hükümlere yer verilmemesine karşın, 1970’lerden sonra çevreden yana davranış değişikliklerine gidildiği görülmektedir. Çevre sorunlarının sınır tanımaması ve ortak politikaların zorunlu oluşu, bu davranış değişikliğinin açıklayıcı nedenidir. İlk kez, 1972 yılında devlet ve hükümet başkanlarınca, çevre politikası topluluk gündemine getirilmiş olup, günümüze kadar devam etmesi sağlanmıştır. Özellikle, Kyoto Protokolü, İklim Değişikliği ve Rio+ 20 çerçevesinde ele alınan “yeşil sanayi - yeşil istihdam” politikaları AB tarafından da benimsenmiştir (Keleş ve Mengi, 2017). AB, Çevre Eylem Programlarıyla, çevreye ilişkin küresel gelişmelerle bağlantılı politikalar belirlemiştir. 1973 ve 1977 yıllarında uygulamaya konulan ilk iki Çevre Eylem Programı, mevcut çevre sorunlarının çözümüne yönelik hedef ve ilkeleri öne çıkarırken, 1983 yılında yürürlüğe giren III. Çevre Eylem Programı, kaynakların korunmasını ve çevreyi bozulmadan korumayı hedefleyen politikalara yer vermiştir. 1987-1992 yılları arasında kapsayan IV. Çevre Eylem Programı, AB’nin çevre yönetim sisteminde yeni bir dönemin başlangıcı olarak değerlendirilmektedir. Çevrenin diğer politikalarla uyum içinde ve tümüyle korunması amaçlanmakta, çevre konularının ihtiyaç duyduğu, yüksek koruyucu standartların hazırlanması ve uygulamasında zorlayıcı önlemlerin alınması gündeme gelmektedir (Sürücü, 1995; Yılmaz vd., 2005). 1993’te yürürlüğe giren V. Çevre Eylem Programı’nda, sürdürülebilir kalkınma ve sorumluluğun paylaşılması genel kavramları çerçevesinde düzenlemeler yer almaktadır. VI. Çevre Eylem Programı, “Çevre 2000: Geleceğimiz Seçimimiz” olarak adlandırılmış ve öncelikli hedefler İklim Değişikliği, Doğa ve Biyolojik Çeşitlilik, Çevre ve Sağlık ile Doğal Kaynaklar ve Atıklar olarak belirlenmiştir. VII. Çevre Eylem Programı

“Gezegenin Sınırları İçinde, Daha İyi Yaşamak” vizyonuyla sürdürülebilir kalkınma politikası ortaya koymaktadır (Url-1). 1987 yılında Avrupa Birliği’ne tam üyelik için başvuran Türkiye, bütün alanlarda olduğu gibi çevre ile ilgili düzenlemelerde de Avrupa Birliği müktesebatına yoğun bir mevzuat uyumu çalışmaları sürdürmektedir. Bu çalışmada, Avrupa Birliği’nin Çevre Eylem Programları ve diğer sürdürülebilir çevre politikaları kavramsal açıdan değerlendirilmektedir. Metot olarak literatür tarama yönteminin kullanıldığı bu çalışmada, araştırmanın kapsamını sınırlandırmak amacıyla AB’nin çevre konusundaki genel tutumu ve Çevre Eylem Programlarının ilkeleri incelenerek Türkiye’nin uyum süreci ulusal programlar doğrultusunda değerlendirilmektedir.

Avrupa Birliği ve Çevre

Avrupa Birliği’nin temeli 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanan *Paris Anlaşması* ile atılmıştır. Bu Anlaşmayla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (ECSC) oluşturan altı kurucu üye (Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda) bu deneyimi, tüm ekonomilerine yaygınlaştırmaya karar vererek, 25 Mart 1957’de Avrupa Ekonomik Topluluğu (CEE) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu’nu kuran Roma Anlaşmasını imzalamışlardır (Dura ve Atik, 2003). Roma Anlaşması, ekonomik alanda ve atom enerjisi alanında etkinliği arttıran, daha sonraki yıllarda siyasal ve toplumsal alana yayılan bir süreci içermektedir. Ekonomik alandan toplumsal alana uzanan bu süreç, kaçınılmaz olarak çevre korunması konusunda da ortak bir yaklaşımın benimsenmesinin gerekliliğini ortaya koymuştur (Bozkurt, 1992, s. 1). Ortak çevre yönetim sisteminin benimsenmesinde çıkış noktası, Avrupa Topluluklarında temel politika olarak kabul edilen serbest rekabet ilkesinin gerçekleştirilmesidir. Her üye devlette farklı çevre politikalarının uygulanması, çevre kirliliğini önlemek için yapılan yatırımları ve maliyetleri doğrudan etkilemektedir (Karlık, 2002). Bu durum, üye ülkeler arasında serbest rekabetin tam anlamıyla sağlanmasını da engellemektedir. Ortak yönetim sistemi oluşturulmasının ilk nedeni, bu olumsuzluğu aşmaya yöneliktir. İkinci neden, üye devletlerin yaşam kalitesinin yükseltilmesi için, doğal yaşam koşullarının sağlıklı işleminin gerekli görülmüş olmasıdır. Üçüncü neden politik değerlendirmelere dayanmaktadır. Aynı ekonomik düzene tabi devletlerin farklı çevre politikalarının, bu devletlerin her birinde

farklı düzeylerde yaşam koşullarının oluşmasına neden olması, politik bakımdan istenmeyen bir durumdur. Dördüncü ve son neden, gelişme ile paralel olarak ortaya çıkan çevre kirliliğinin siyasal sınırları tanımayan nitelikte olmasıdır (Egeli, 1996, s. 25).

Avrupa Birliği'nin çevre yönetim sisteminin belirlenmesi ve uygulanmasındaki temel beş kurum bulunmaktadır. *Avrupa Parlamentosu*, üye devlet vatandaşlarının temsilcisi konumuna sahip olan kurum niteliğindedir. Üye devlet vatandaşları, Birliğin işleyişinde işbirliğine çağrılmaktadır. Aldığı kararlar "ilke kararı" olarak adlandırılmakta olup, anlaşmalarda aksine bir hüküm yoksa karar, kullanılan oyların salt çoğunluğu ile alınmaktadır. Bu kararların hukuki bağlayıcılığı yoktur. Bugünkü etkinliği Konsey ile eşit düzeyde karar süreçlerini etkileyebilecek konuma ulaşmıştır. Parlamento'nun Komisyonun üzerindeki denetim yetkisi, sözlü ve yazılı soru sorma, atanmasında rol oynama, gensoru yoluyla görevden alma, yıllık genel raporu ve bütçeyi görüşme gibi önemli araçlarla yerine getirilmektedir (Egeli, 1996, ss. 52-53). *Avrupa Komisyonu* uluslar üstü yönünün en belirgin olduğu kurum görünümde olup, ortak çıkarları belirlemek ve korumanın yanı sıra daha fazla bütünleşmeye itici güç oluşturmak amacıyla kurulmuştur. Kurucu anlaşmaların gözcüsü ya da koruyucusu olarak tanımlanmaktadır. *Bakanlar Konseyi* hukuk düzeni içinde, üye devlet çıkarlarının doğrudan ifade bulduğu kurumdur. Üye devletlerin Birliğin karar verme sürecine katılımının çerçevesini sağlamaktadır (Egeli, 1996, ss. 52-54). Konsey başkanlığı altı ayda bir üye ülkenin taahhüt altına girebilecek bakanı temsil etmektedir. *Avrupa Konseyi* Avrupa Birliği'ne üye devletlerin devlet ve hükümet başkanlarının düzenli toplantılarından meydana gelen zirve, kurucu anlaşmalarda belirtilmeyen bir organ olarak uygulamada 1974 Paris Zirvesi'nden beri varlığını sürdüren bir oluşumdur. Konsey, dönem başkanlığının yürütüldüğü ülkede toplanmaktadır. Bu oluşum, üst düzeyde bir siyasi müzakere ve pazarlık platformu niteliğindedir. Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde yargı işlevini yerine getiren organ ise *Adalet Divanıdır*. Adalet Divanı, 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi ile kurulan ilk Derece Mahkemesidir. Hukuki denetim, hukuki yorum ve ihtilaf çözme işlevleri vardır. Adalet Divanı'nın yetkisine giren dava türleri ise; ihlal davaları, iptal davaları, hareketsizlik davaları, tazminat davaları, Topluluk davaları, Topluluk çalışanlarının açtığı dava, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez

Bankası statüleri ile ilgili davalar, para cezalarına itiraz davaları, ön karar davalarıdır.

Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Önemi

Birliğin çevre mevzuatının tüm üye ülkelerde fiili olarak uygulanması, Birlik için özel öneme sahiptir. Birlik mevzuatının üye ülke mevzuatıyla uyumlaştırılması en kısa sürede gerçekleşmesi gereken bir durumdur. Bunun için ulusal yetkililerle görüşme, denetim, kamuoyu oluşturma, gönüllü kuruluşlarla işbirliği gibi bir dizi önleme başvurulmaktadır. Çünkü Komisyon, çevreyle ilgili Birlik kararlarının tüm üye ülkelerde uygulanmasının öncelikli bir sorun olduğuna, bu uygulamaların çevre kalitesini iyileştireceğine, ulusal eylem ve politikaların uyumlaşmasını sağlayacağına ve birliğin rekabet gücünü artıracığına inanmaktadır (Durmuş, 1995: 35). Ortak eylemlerin ve politikaların yürürlüğe konulması yoluyla, Avrupa Birliği'ne, diğer görevlerinin yanı sıra, çevre kalitesinin yükseltilmesi ve yüksek düzeyde korunmasını sağlama görevi veren 2. madde; Birliğin yasama kapasitesini ve çevre politikasını yönetmede temel ilkelerin belirlendiği 174. madde temel dayanaklarıdır. Bunun yanı sıra AB anayasası niteliğinde olan *Lizbon Anlaşması*, çevre konusundaki uygulamaların tedbir aşamasında kalmayıp üye devletlerin çevre politikalarını yerel, bölgesel ve uluslararası düzeyde çevresel bozulmalara yol açabilecek her türlü faaliyeti finanse etmesi gerektiğini içermektedir (Duru, 2007, s. 4-5).

AB kurucu anlaşmalarda çevre sorunları genelde üye devletlerin yetki alanlarına bırakılmasına karşın, uygulamada ortak bir yaklaşımın benimsenmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Avrupa bütünleşmesinin temel oluşum nedeni olarak kabul edilen serbest rekabetin ve serbest dolaşımın gerçekleşmesi, bu alanda topluluk girişimini gerekli kılmıştır. Çünkü her üye devletin farklı çevre politikalarını uygulaması ve farklı koruma ölçütlerini benimsenmesi, ürün maliyetlerinin de farklı olması sonucunu doğurabilmektedir. Ayrıca, bazı üye devletlerdeki kalite standartları, diğer üye devletlerde üretilen bazı ürünlerin bu ülke pazarına girmesine engel oluşturabilmektedir.

Avrupa Birliği Çevre Eylem Programları

I. Çevre Eylem Programı (1973-1976); 22 Kasım 1973 tarihinde Konsey ve üye ülke temsilcileri tarafından kabul edilmiş olup üç eylem kategorisini temel almaktadır. Bunlar: 1) Kirlilik ve gürültü yapıcı unsurları

önlemek, 2) Yaşam koşullarını ve çevreyi iyileştirmek, 3) Çevreyle ilgili sorunların çözümü için uluslararası örgütlerle işbirliği yapmaktır (TÇSV, 1989, s. 21). Gürültü ve kirliliği önlemede teknik ve teknolojileri belirleyecek “Avrupa Dokümantasyon Sisteminin” kurulması, doğal çevrenin korunması, çevreyle ilgili bölümlerle işbirliği yapması, çalışma ve yaşam koşullarının geliştirilmesi için de, Avrupa Vakfı’nın kurulmasına karar verilmiştir. Ayrıca, bu programda, kirlilik ve gürültü konusunda standartların hazırlanması ve çevre kirliliği konusunda standartların oluşturularak, belirli alanlara yönelik özel önlemlerin alınması öngörülmüştür. Çevreyi geliştirme eylemi bağlamında bir Avrupa Fonu’nun kurulması gündeme alınmıştır.

II. Çevre Eylem Programı (1977-1981); birinci eylem programının, program ve amaçlarını sürdürmeyi ve güncelleştirmeyi hedeflemekte olup, başlıca beş alanı kapsamaktadır. Bunlar: 1) Çevre politikasının amaçları ve kuralları, 2) Kirlilik ve gürültünün azaltılması, 3) Çevre ve doğal kaynakların zararsız ve akılcı kullanımı, 4) Çevrenin korunması için genel eylem, 5) Uluslararası düzeyde topluluk eylemidir.

Kirlilik ile ilgili olarak birinci eylem programına göre; belirlenen Konsey kararının sürdürüleceği, çevre ve doğal kaynakların kullanımında ekolojik sistemin gelişmesine katkıda bulunacak önlemler alınacağı belirtilmiştir (Url-2, TÇSV, 1989, s. 22). İkinci Eylem Programı’nın getirdiği en önemli yenilik, *Çevresel Etki Değerlendirmesinin* gündeme alınmış olmasıdır. Bunun amacı, ekonomik ve sosyal alanlardaki gelişmeleri engellemeden, çevresel değerleri bu alanda izlenen politikalara karşı korumaktır. Uluslararası düzeyde işbirliğinin amacı ise, uluslararası örgütler ve Birlik dışı ülkelerle çevre sorunlarına ilişkin ortak çözümler aramak olarak belirtilmiştir.

III. Çevre Eylem Programı (1982-1986); ilk iki programda yer alan ilkelere benzer ilkelerin yer aldığı bir program olup, giriş bölümünde, Birlik çevre yönetiminin asıl amacı, kirlilik ve gürültünün denetim altına alınması olarak belirtilmiştir. Buna ek olarak, Akdeniz’in korunmasına özel önem verilmesi kararlaştırılmıştır. 1972 yılında, Paris Zirvesi’nde oluşturulan ortak çevre yönetim sistemi, ilk kez bu programda ciddi olarak ele alınmış ve diğer topluluk politikalarıyla, özellikle ortak tarım politikası ve ortak ulaştırma politikasıyla uyumlaştırılmaya çalışılmıştır. III. Çevre Eylem Programı’nın uygulanmasından sonra çevre koruma anlayışında değişiklikler olmuş,

ekonomik ve sosyal gelişmenin, çevresel sorunların ortaya çıkmasını önleyecek şekilde yapılmasını gerektiren “koruyucu yaklaşım” benimsenmiştir (Durmuş, 1995, ss. 26-29).

IV. Çevre Eylem Programı (1987-1992); içerik ve plan açısından, ilk üçünden daha kapsamlı ve farklıdır. Avrupa Tek Senesinde yer alan konular bu eylem programında da yer almakta ve Tek Avrupa Senedinin ilkelerinin hayata geçirilmesi amacını taşımaktadır (Egeli, 1996, s. 51). Dördüncü eylem programında, mevcut duruma ve olası gelişmelere yer verilmiş ve politikalar belirlenirken, sorunun ulusal ve uluslararası boyutu dikkate alınmıştır. Bu eylem programı oldukça geniş kapsamlı olup öncelikli alanlar olarak belirleyebileceğimiz yedi ayrı bölümü bulunmaktadır. Bunlar; kirliliğin önlenmesi, kimyasal maddelerin kontrolü, sanayi kazalarının önlenmesi, kaynakların yönetiminin iyileştirilmesi, gürültüye karşı mücadele edilmesi ve nükleer radyasyonun zararlı etkilerine karşı insan ve çevre sağlığının korunması için etkili önlemler alınması ve işletmelerin bu konuda duyarlı olmalarının sağlanması gibi düzenlemelerdir. Bunlara ek olarak uluslararası işbirliği, uygun araçların geliştirilmesi ile çevrenin korunması yönünde etkili önlemler alınmasının zorunluluğu vurgulanmaktadır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 1998). Uygun araştırma programlarıyla çevre politikasının bilimsel temellerinin oluşturulması, var olan direktiflerin etkin olarak uygulanması, çevre ve insan sağlığını korumaya yönelik uygun standartların geliştirilmesi, “*Kirleten Öder İlkesinin*” uygulanması için etkili ekonomik araçların geliştirilmesi, temiz teknolojilerin desteklenmesi, çevre eğitimine ağırlık verilmesi ve çevre boyutunun diğer Birlik politikalarına dahil edilmesi, bu program kapsamında gerçekleşmesi hedeflenen belli başlı konulardır. Programın gerçekleştirilmesi için gerekli mali araçların sağlanması da öncelik verilecek konular arasında yer almaktadır. Ancak kirleten öder ilkesinin uygulanmasında ölçütlerin ne olduğu, ödenecek bedelin ölçülmesinin nasıl belirleneceği, bunun ne kadar gerçekçi olduğu? soruları yanıtsız kalan sorulardır.

Çevre konusunda getirilen düzenlemelerde; çevrenin kalitesini korumak ve iyileştirmek, kişi sağlığının korunmasına katkıda bulunmak, doğal kaynakların etkin ve akılcı kullanımını gerçekleştirmek, “önleyici eylem” ilkesi, “çevreye verilecek zararın kaynağa düzeltilmesi” ilkesi, “kirleten öder” ilkesi AB’nin çevre konusundaki temel ilkeleridir. Bilimsel ve

teknik verilere, Birliğin değişik bölgelerindeki çevre koşullarına, eylemden ya da eylem yokluğundan doğabilecek yarar veya külfetleri Birliğin tamamının ekonomik ve sosyal gelişmesine ve bölgelerin dengeli kalkınmasına yönelik olarak göz önünde tutma zorunluluğu vurgulanmaktadır. Avrupa bütünleşmesinin kurumsal yapısı içine *subsidiarite ilkesi*, çevre politikası kapsamında, ilk defa ortaya atılmıştır. Buna göre çevre konusunda asıl yetki üye devletlerde kalmaya devam etmekte, Birlik ancak birlikte ya da toplu girişimin daha iyi sonuç vereceği alanlarda müdahale etme konusunda bir yetkiye sahip olmaktadır. Ancak; subsidiarite ilkesinin uygulanmasında hangi düzeyde girişimin daha etkili ve uygun olduğu konusunu belirleyecek ilkelerin belirsizliği ile karşılaşmaktadır. Dolayısıyla, Birlik devletlerin düzenlemelerinde tamamlayıcı rolde olup finansman ve uygulama yetkisi üye devletlerdedir.

V. *Çevre Eylem Programı* (1993-2001) sürdürülebilir kalkınma ve sorumluluğun paylaşılması ana eksenindeki düzenlemeleri içermektedir. Birlik hukukunun tamamının sürekli ve dengeli gelişme ilkelerine oturtulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu plan ile temel hedefler, amaçlar eylemler ve zamanlamaya ilişkin çerçeve, daha önceki eylem programlarından çok daha belirgin bir biçimde ortaya konmaktadır. Programın ana hedefi, ekonomik ve sosyal etkileşme ile çevrenin korunmasında duyarlılık gereği ve doğal kaynakların sınırlılığı gerçeği arasında doğru ve işlevsel bir denge kurulmasıdır. Bu bağlamda, gelişmenin kaynaklarının sınırlı olduğu görüşü benimsenerek çevreye zarar vermeyen ve kalkınmayı öngören *sürdürülebilir kalkınma* ilkesi V. Çevre Eylem Programı'nda ağırlıklı olarak vurgulanan konudur. Ayrıca V. Çevre Eylem Programı'nda, hava kirliliği ve asit yağmurları, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, doğal kaynakların korunması, su kaynaklarının ve atıklarının yönetimi, kıyılar ve kentsel alanlarla ilgili çalışmalar sonucu ortaya çıkan çevre sorunlarının çözümü gibi konular yer almaktadır. Çevre kirliliğiyle mücadelenin genel olarak toplumun davranış kalıplarında ve tüketici alışkanlıklarında önemli değişimlerin sağlanması ile olanaklı olabileceği belirtilmekte ve bölgesel-yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin, mali kuruluşların, özel sektördeki bütün ticari şirketlerin, kısaca tüm toplum kesimlerinin etkin katılımının gerekli olduğu vurgulanmaktadır (Kıvılcım, 2014). Bu ise çevre kültürü

yaratılmasında önemli bir adım olup AB'nin *katılım ilkesinin* uygulanmasına yönelik tutumunu göstermektedir.

VI. Çevre Eylem Programı'nda (2002-2010), gelecek on yıl için temel hedefler ortaya konulmuştur. “Çevre 2000: Geleceğimiz, Seçimimiz” adı verilen programda dört ana konu öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir. Bunlar; iklim değişikliği, doğa ve biyolojik çeşitlilik, çevre ve sağlık, doğal kaynaklar ve atıklardır. İklim değişikliğine ilişkin yapılan düzenlemelerde; sera gazı emisyonlarının 2008-2012 yıllarında % 8 oranında, 2020'ye kadar da küresel emisyonlarının % 20 - % 40 oranında azaltılması öngörülmektedir. Doğa ve biyolojik çeşitlilik; farklı canlı türlerinin yaşamlarını tehdit eden unsurların ortadan kaldırılması konusunda dengesizliklerin azaltılması için çaba harcanmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Çevre ve sağlık konusunda, insan sağlığını tehdit eden çevre unsurlarını değerlendirmeye yönelik düzenlemeleri kapsamaktadır. Bunlara örnek olarak böcek ilaçları ve su konusundaki direktifler verilebilir. Altıncı Eylem Programının ana hedefleri; var olan çevre mevzuatının uygulanmasının sağlanması, çevresel yaklaşımların bütün ilgili politika alanlarına entegre edilmesi, çözüm yollarının belirlenebilmesi açısından iş çevreleri ve tüketicilerle yakın işbirliği, vatandaşlar açısından çevre alanında bilgiye ulaşımın iyileştirilmesi ve artırılması şeklinde özetlenebilir.

VI. Çevre Eylem Programı kapsamında ortaya konulan hedefler 2020 yılına yönelik orta vadeli eylem ve önlem politikalarını içermektedir. 2012 yılından VI. Çevre Eylem Programının sona ermesi, 2013 yılında *VII. Çevre Eylem Programı* oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Küresel çevre sorunlarına yönelik çözüm yolları sunan ve Çevre Eylem Programının son dönemi olan VII. Çevre Eylem Programı 2013-2020 yıllarını kapsamaktadır (Url-3). Özellikle iklim değişikliği, doğa ve biyolojik çeşitlilik, ekosistemler, çevre sağlığı ve yaşam kalitesi, doğal kaynaklar ve atıklar konusundaki sorunların yeniden gözden geçirilmesi ve yeni hedefler oluşturulması konusundaki görüş birlikleri doğrultusunda 2013 yılında *VII. Çevre Eylem Programı* yapılmıştır (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2014). “Gezegeenin Sınırları İçinde, Daha İyi Yaşamak/Living Well, Within The Limits Of Our Planet” sloganıyla oluşturulan programın temel hedefleri; a) Doğal kaynakların korunması ve güçlendirilmesi, b) Verimli, yeşil, rekabetçi düşük karbon ekonomisine geçişinin sağlanması, c) Vatandaşların sağlık ve refahının çevre ile ilgili

risklere karşı korunması, ç) Çevre mevzuatının uygulanmasının geliştirilmesi, d) Çevre mevzuatına yönelik bilgi ve deneyimin artırılması, çevre yönetimi için bilgi ve kaynak ağının geliştirilmesi e) Çevre ve iklim politikaları için gerekli yatırımın sağlanması, çevresel dışsallıkların giderilmesi, çevresel entegrasyonun ve politik tutarlılığın geliştirilmesi f) Çevrenin diğer politika alanlarına entegrasyonun ve politikalarda tutarlılığın sağlanması, g) Kentsel yaşam alanlarının sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi, ğ) Birliğin uluslararası çevre sorunları ve iklim değişikliğiyle mücadele konularındaki çalışmaları temel alarak etkinliğinin güçlendirilmesi şeklinde özetlenmektedir (Url-2, Kıvılcım, 2014, ss. 3-5).

Çevre Eylem Programları, türü ne olursa olsun, doğal ortam, toprak, enerji, hammadde, ekonomik gelişme ile aşırı kullanma ve bozulma tehlikesi bulunan tüm doğal kaynaklar için geçerli bir süreci içermektedir (TÜSİAD, 1990, s. 25). Çevre Eylem Programlarıyla, Avrupa Birliği'nin üst düzey bir çevre koruma anlayışı benimsemiş olduğu, Birlik için uzun vadede olumlu sonuçlar ortaya koyacak, devletler için de bir yaşam tarzı haline gelip benimsenecek olan kirleten öder, katılımcılık ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin temel alındığı görülmektedir (Erdoğan ve Ejder, 1997; Durmuş, 1995).

Türkiye'nin AB Çevre Yönetim Sistemine Uyum Süreci ve Ulusal Programlar

Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde uyum çalışmalarının anlatıldığı Ulusal Programda, çevre konusunda yapılan uyum çalışmaları detaylı olarak ele alınmaktadır. Ulusal Programda Türkiye'deki çevre sorunlarının temelinde, enerji, sanayi, ulaşım ve turizm sektörlerinde hızlı bir büyüme ve bununla beraber, kırsal kesimden kentlere ve kıyılara büyük oranda göçün yaşanıyor olması gösterilmektedir. Çevreye ilişkin bağımsız politika oluşturma zorunluluğu, tüm bu gelişmelerin, çevre üzerindeki baskıyı artırması, buna koşut olarak, çevre koruma ve çevre kirliliği ile mücadelenin artması gerektiği belirtilmektedir.

“Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program”, 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanmıştır. Ulusal Program, Türkiye-AB ilişkilerinde gelinen son noktayı ortaya koyan bir belgedir. Avrupa Birliği tarafından Kasım 2000'de açıklanan Katılım

Ortaklığı Belgesi'ni temel alan ve 2008 yılında güncellenen Ulusal Program, üç esas üzerine dayandırılmaktadır. Bunlar: a) AB müktesebatının uygulanmasına yönelik idari, kurumsal ve hukuki kapasitenin geliştirilmesi, b) piyasa ekonomisinin engelsiz ve düzgün işlemesi için sağlam bir temel oluşturması, c) Birlik müktesebatına uyum sürecinin tamamlanmasıdır. Sonuçta, bu alanda, hukuki ve kurumsal yapılanma çalışmalarının hız kazanmasından söz edilmektedir.

Altı bölümden oluşan Ulusal Program, Türkiye'nin, Kopenhag Kriterleri ve birlik müktesebatını hangi sürede ve ne ölçüde yerine getireceği bakımından ayrıntılı bir şekilde durum değerlendirmesi ortaya koyan bir tür taahhütname niteliğindedir. Uyum için gerekli beşeri ve mali kaynaklar, Türkiye'nin uyum konusundaki öncelikleri ve bu önceliklerin yerine getirilmesi için düzenlenmiş bir takvim, hazırlanan Ulusal Program kapsamında yer almaktadır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) mevcut ekonomik kriterlerle ilgili Türkiye'nin yapması gerekenler kısmına bakıldığında, 'ülkenin popülist politikalarla idare edildiği, gelişen bilim ve teknolojinin nimetlerinden yeterince yararlanılmadığı, günü kurtarma düşüncesiyle ciddi ve planlı yatırımların yapılmadığı' tespiti ortaya çıkmaktadır (Url-2).

Sonuç

1987 yılında AB'ye tam üyelik için başvuran Türkiye her alanda olduğu gibi çevre alanında da yoğun bir mevzuat uyum çalışmasına başlamıştır ve bu süreç devam etmektedir. Ayrıca, AB'nin çevre standartlarını uygulama hedefleriyle bağdaşan yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmaktadır (Ertan ve Akkoyunlu Ertan, 2006). Türkiye'nin Birliğe tam üyeliği, şu an olası görünmüyorsa da, bu girişimin, Türkiye'nin çevre politikalarının AB politikalarıyla yakınlaşması için bir olanak sunduğu açıktır. AB çevre yönetim sistemine yakınlaşmış olunması önemli bir aşama olmakla birlikte, bu politikalar saptanırken dikkat edilmesi gereken eksiklikler gözlenmektedir. Toplumsal gereksinimler, kültürel yapı, eğitim ve demokrasi bu sürecin sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun gelişmesi yönünde koşturucu öğeler olmaktadır. Çevre politikalarının ekolojik sistemler ve nüfus dağılışı üzerindeki etkilerinin kısa veya uzun dönemdeki verimliliği, projenin geriye dönüşü olmayan sonuçlarının hesaba katılması ve toplumun bilinç düzeyinin

artırılmasına yönelik çalışmalar ve ortaya konulan hedeflerin uygulanabilirliği eksik kalmaktadır. Çevre koruma politikalarının eğitim süreçleriyle bütünleştirilmesi gerektiği AB uyum sürecinde uygulanması gerekli temel ilkelerdendir. Türkiye'nin henüz kalkınmakta olan bir ülke olması ve kaynaklarının sınırlılığı, Türkiye'nin çevre kirliliğinden gelecekte, gelişmiş ülkelere göre daha fazla zarar göreceği ve bunun maliyetini karşılamakta güçlük çekeceği unutulmaması gereken önemli bir unsurdur.

Çevre yönetim sisteminin başarılı olması ve yaşanılır temiz ve kalıcı bir çevre için, çevre anlayışının bütün karar mekanizmalarında ve yönetim birimlerinde ön plana alınması ve çevre bilincinin yaygınlaştırılması gereklidir. Bütüncül çevre politikalarının karşısında tutucu davranışlar, başarıyı olumsuz etkileyen bir yaklaşımdır. Çevre sorunları karşısında duyarlı, bilinçli ve çevre odaklı davranış değişikliği kazanmış bir kamuoyunun varlığı, sorunların çözümünde ve karar vericilerin etkilenmesinde temel unsurdur. Kapsamlı değişiklikler halk katılımını zorunlu kılmaktadır.

Avrupa Birliği açısından Türkiye'nin çevre sorunlarını algılayışı ve tam üyeliğe yaklaşımında sorunlar olduğu açıktır. Avrupa Birliği çevre koruma standartları açısından yüksek bir düzey benimsemiştir. Bu nedenle birliğin "üye devletlerin aldığı koruma tedbirlerinin standardı; birlik standartlarının üzerinde olabilir, altında olamaz" ilkesi temel alınmalıdır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve üye devletlerin kabul ettiği Çevre Eylem Programları 1973 yılından itibaren birliğin çevre politikalarına yön vermektedir. Çevre Eylem Programlarının hukuki açıdan bağlayıcılığı olmasa da, AB'nin çevre koruma stratejilerini ortaya koyması açısından önemlidir (Kıvılcım, 2014, s. 3). Çevre Eylem Programlarında akıllı büyüme ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda 2050 yılına yönelik "sağlıklı ve geniş kapsamlı bir çevre" vizyonu öngörülmektedir. Çevre Eylem Programlarında belirtilen rekabetçilik, insan sağlığının korunması, ekolojik yaşamın korunması- iyileştirilmesi ve düşük karbonlu yeşil ekonomiye geçiş stratejileri ulusal kalkınmada temel ilke olarak benimsenmeli ve uygulama aşamaları tanımlanmalıdır.

Kaynakça

- Akkoyunlu Ertan, K. (1998). Çevre etiği. *Amme idaresi Dergisi*, 31 (1): 125-139.
- Algan, N. (1995). Çevre gerçeğinin küresel düzeyde ele alınışı. *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı: 5 (s. 210-219). Ankara.
- Bozkurt, Ö. (1992). *Avrupa Topluluğu'nun bütünleşme süreci ve yapısı*. Ankara: ATAUM.
- Budak, S. (2000). *Avrupa Birliği ve Türk çevre politikası*. İstanbul: Büke Yayınları.
- Demirer Göksel N., Torunoğlu, E. (1999). *Çevresel/ Ekolojik, yıkıma siyasal bir yaklaşım ve kirlendi dünya*. N. Demirer Göksel ve diğerleri (der.), 2. Basım, Ankara: Öteki Yayınları.
- Durmuş, N. (1993). *Avrupa Topluluğu ve Türkiye'de güncel çevre politikaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: TODAİE.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1994). *Çevre yedinci beş yıllık kalkınma planı özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: DPT Yayınları.
- Dura, C., Atik, H. (2003). *Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Duru, B. (2007). *Avrupa Birliği çevre politikası*. E. Çağrı ve D. Senemoğlu (Ed.), *Avrupa Birliği Politikaları*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Egeli, G. (1996). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de çevre politikaları*. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayınları.
- Erdoğan, İ. , Ejder, N. (1997). *Çevre Sorunları-Nedenler-Çözümler*. Ankara: Doruk Yayınları.
- Ertan, B. ve Akkoyunlu Ertan, K. (2006). Avrupa Birliği çevre hukuku ve KKTC. *Journal of Cyprus Studies*, 12 (31): 93.
- Görmez, K. (1997). *Çevre sorunları ve Türkiye*. Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Raporu. (2014). *AB'de 7. Çevre Eylem Programı Başladı*. 12 Haziran 2017 tarihinde https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=703&id=708 adresinden erişildi.
- İktisadi Kalkınma Vakfı. (1998). *Avrupa Birliği ve Türkiye'nin çevre politikalarının karşılaştırmalı incelemesi*. Yayın No: 153 12 Haziran 2017 tarihinde <https://oldweb.ikv.org.tr/default.asp> adresinden erişildi.
- Karlık, S. R. (2002). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2017). *Kent hukuku*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2015). *Kentleşme politikası*. 14. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2014). *100 Soruda Türkiye'de kentleşme, konut ve gecekondular*. 1. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2013). *100 Soruda çevre: çevre sorunları ve çevre politikası*. 1. Baskı, İzmir: Yakın Kitabevi.
- Keleş, R., Hamamcı, C. ve Çoban, A. (2005). *Çevre politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (1987). *Kentleşme ve çevre politikaları, şehirleşme ve çevre konferansı*. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayınları.
- Kıvılcım, İ. (2014). İKV Değerlendirme Notu, İktisadi Kalkınma Vakfı, 12 Haziran 2017 tarihinde http://ikv.org.tr/images/upload/data/files/abde_7nci_cvre_eylem_programi_basladi.pdf adresinden erişildi.
- Meydan Yıldız, S. G. ve Şengün, H. (2018). Dünya Ticaret Örgütü'nün Çevre Koruma Politikaları, *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25 (1): 233-349.

- Meydan Yıldız, S. G. (2016). *Çevre Bilinci ve Eko-Kent Planlaması: Gölbaşı Özel Çevre Koruma Bölgesi Örneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Sürücü, G. (1995). Çevre üzerine, *Yeni Türkiye*, Yıl: 1, Sayı: 5 (s. 168-171). Ankara.
- TÇSV. (2001). *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de çevre mevzuatı*. Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı.
- TÇSV. (1989). *Avrupa Topluluğu'nda ve Türkiye'de çevre mevzuatı*. Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı.
- TÜSİAD. (1998). *Dış ticarete çevre koruma kaynaklı tarife dışı teknik engeller ve Türk sanayii için eylem planı*. Yayın No: TÜSİAD/ 98-233, Ağustos.
- Url-1: <http://www.ab.gov.tr/files/SEPB/cevrefaslidokumanlar/7theap.pdf>, (12.06.21017).
- Url-2: www.ab.gov.tr, (12.06.2017).
- Url-3: http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=31&id=227, (13.06.2017).
- Yılmaz, A., Bozkurt, Y. ve Taşkın, E. (2005). Doğal kaynakların korunmasında çevre yönetiminin etkinliği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13:15-30.

