Bülent Duru, "Avrupa Birliği Çevre Politikası", Avrupa Birliği Politikaları, (Der.) Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007.

Avrupa Birliği Çevre Politikası

Dr. Bülent Duru*

I. Ortak Bir Çevre Politikası Gereği

Avrupa Birliği[1] politikaları içinde çevre sorunları özel bir yer tutmaktadır. Avrupa ülkelerinde çevre bilincinin yerleşmiş olmasından, yeşil hareketin giderek güçlenmesinden ve Birliğin uluslararası alanda çevre konularında öncü rol oynamasından bunu anlayabiliriz. Türkiye'de, çevre sorunları ile ilgili yasama çalışmalarının AB giriş sürecinin bir zorunluluğu olarak hızlanması da yine bu durumla ilgilidir.

Avrupa Birliği'ni çevre sorunlarıyla ilgilenmeye iten nedenler nelerdir? Birliğin yayınlarına bakıldığında ortak bir çevre politikasının gerekçesi olarak, "Avrupa'da çevre üzerindeki baskının giderek ağırlaşması; doğal kaynakların tükenme noktasına gelmesi; sel, kuraklık, orman yangını gibi yıkımların çoğalması; evlerden ve ulaşım araçlarından kaynaklanan karbondioksit emisyonunun sürekli artış göstermesi; özellikle kentsel yerleşim yerlerinde kirlilik ve gürültüden dolayı yaşam kalitesinin düşmesi; her yıl yaklaşık iki milyar ton atığın üretilmesi ve bunun yılda ortalama %10 artması…"[2] gibi sorunların ön plana çıktığı görülmektedir. Gerçekten de, "nitelik ve nicelik olarak giderek büyüme gösteren çevre sorunları, Birlik çapında ortak politikalar belirlenmesini zorunlu kılmıştır" demek yanlış olmayacaktır. Ancak konuya biraz daha yakından bakıldığında, ortak bir çevre politikası oluşturup eyleme geçilmesinde başka etmenlerin de rol oynadığı görülecektir. Yukarıda değinilen, somut çevre sorunlarına birlikte çözüm bulma kaygısı dışarıda bırakılırsa, Birliğin çevre sorunları konusunda ortak politikalar belirlemesinin ardındaki etmenler şöyle sıralanabilir:[3]

Ekonomik, siyasal, kültürel alanda Avrupa ülkeleri arasında bütünleşmeyi amaçlayan ve sermayenin, malların, hizmetlerin, işgücünün serbest dolaşımını öngören Birliğin, çevre konularını ilgi alanı içinde görmesinde ekonomik etmenlerin önemli bir yeri olduğu tartışılmaz. Çevreye ilişkin sorun alanları, tarım, sanayi, enerji, turizm gibi ekonomik sektörlerin tümünü de bir biçimde etkilediğinden, söz konusu alanlarda ortak politikalar oluşturma sürecinde çevrenin dışarıda bırakılması beklenemezdi. Bunun gibi, çevre politikalarında, özellikle de çevre standartlarında, farklı uygulamalara gidilmesi ekonomide

---

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

[1] Maastricht Antlaşması'nın Kasım 1993'de yürürlüğe girmesiyle birlikte, "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu", "Avrupa Ekonomik Topluluğu" ile "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu" Avrupa Birliği adını aldığından, 1993 yılından önceki gelişmeler için "Avrupa Birliği" yerine "Avrupa Topluluğu" deyişi kullanılacaktır.

[2] Bkz. Avrupa Birliği'nin resmi web sayfası (http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28066.htm).

[3] Office for Official Publications of the European Communities, **The European Community and the Environment**, Luxembourg, 1987, s.15-19; Hüseyin Pazarcı, Nami Çağan ve diğerleri, **Avrupa Topluluğu'nda ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1989, s.17-19; Nahit Töre, Onur Ülkü, Sanem Baykal, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı**, Türkiye Çevre Vakfı, Ankara, 2001, s.32, 33.

haksız rekabetin yaşanmasını doğurabilecek, ortak pazara varmanın önünde bir engel olarak durabilecekti.

Üye ülkelerdeki yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve yaşam kalitesinin bütün Avrupa'da ortak bir düzeye yükseltilmesi amacı, Birliğin çevre sorunları ile ilgilenmesinin bir diğer nedenidir. Yukarıda da değinildiği gibi, bir yandan, doğal kaynaklar üzerinde baskının giderek artması ekonominin sürdürülebilirliği sorununu gündeme getirmiş, bir yandan da, iklim değişikliği, genetiği değiştirilmiş organizmalar (GDO) gibi yeni sorun alanları gündelik yaşamda etkilerini hissettirmeye başlamıştır. Kentsel ve kırsal yerleşim yerlerinde yaşam düzeyinin yükseltilmesi, sağlık önlemlerinin geliştirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, ancak sağlıklı ve dengeli bir çevrede mümkün olabilecekti.

Ortak bir çevre politikası oluşturma zorunluluğun bir nedeni de, çevre sorunlarının "sınır tanımama" özelliği ile ilgilidir. Ortaya çıkan pek çok sorunun, yerel boyutu aşarak kısa sürede bölgenin, Avrupa'nın, bir gündem maddesi haline geldiği, bu tür sorunlarda birlikte harekete geçmenin zorunlu olduğu anlaşılmıştır. Ozon tabakasının incelmesi, iklim değişikliği, uluslararası suların kirliliği, yaban yaşamının korunması gibi konularda Birlik düzeyinde önlemlerin alınması bununla ilgilidir. Bu konuda verilebilecek en iyi örnek, kıyı ülkelerince sürekli kirletilen Avrupa'nın üç yarı-kapalı denizinin (Baltık Denizi, Akdeniz ve Kuzey Denizi) içinde bulunduğu durumdur. [4]

II. AB Çevre Politikasının Gelişimi

AB çevre politikalarının çok eskilere dayanan bir tarihi yoktur; ilk çevre eylem programının yapıldığı 1973 yılına kadar Topluluğun ortak bir çevre politikasından söz etmek olanaklı değildi. Avrupa topluluklarını oluşturan kurucu antlaşmalarda[5] da çevre sorunları ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktaydı. Örneğin, 1957 yılındaki Roma Antlaşması'nda doğrudan doğruya çevre ile ilgili bir hükme yer verilmemiş, yalnızca nükleer enerji konusunda kimi güvenlik önlemleri öngörülmüştü. Anılan dönemde çevre sorunları Avrupa kamuoyunu bugünkü kadar meşgul etmiyor, yalnızca, Londra'nın hava kirliliği gibi, kimi yerel nitelikli sorunlar gündeme girebiliyordu.[6] Kirliliği önlemeye yönelik 1970'li yıllardaki ilk tüzel düzenlemeler, daha çok tehlikeli kimyasal maddelerin denetimi, içme suyu ve yerüstü sularının korunması, enerji santralleri ve motorlu taşıtlardan kaynaklanan hava kirleticilerinin kontrol edilmesi üzerineydi.[7]

1973 yılında hazırlanan ilk çevre eylem programından 1987'ye, Avrupa Tek Senedi'ne değin, Topluluğun çevre sorunlarıyla daha yoğun biçimde ilgilendiğini, bu konuya ilişkin olarak çıkarılan tüzel belgelerin sayısında bir artış olduğunu görüyoruz. Sözgelimi, 1973-1985 yılları arasında, toplam 120 yönerge (directive), 27 karar (decision) ve 14 tüzüğün (regulation) yayımlanması bu dönemde çevrenin AT içinde en hızlı büyüyen politika alanı

---

[4] Mark Blacksell, "Environmental Policies and Resource Management", **The European Challenge**, Mark Blacksel ve Allan M. Williams (Eds), Oxford University Press, 1994, Oxford, s.323.

[5] Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran 1951 Paris Antlaşması ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran 1957 Roma Antlaşması.

[6] Ali Marin, "EU Environmental Policy", Ali Marin, El-Agraa, **The European Union: History, Institutions, Economics and Policies**, 5th Edt., Prentice Hall, London, 1998, s.423.

[7] Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Avrupa Birliği ve Çevre,** (http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/cevre.html).

olduğunu göstermektedir.[8] AT'nin çevre sorunlarıyla daha yakın bir biçimde ilgilenmesinde, Roma Kulübü'nce MIT'e[9] hazırlattırılan Büyümenin Sınırları (Limits to Growth) adlı raporun[10] ve 1972 Stockholm İnsan Çevresi Konferansı'nın[11] dünya gündemine çevre sorunlarını getirmesinin etkisi de bulunmaktadır.

A. Avrupa Tek Senedi

Roma Antlaşması'nda değişiklikler yapan ve çevre sorunlarına ilk kez bağımsız bir bölümde (VII. başlıkta) yer verilmesini öngören Avrupa Tek Senedi ile birlikte Topluluğun çevre politikasında yeni bir dönemin başladığı söylenebilir. Bu dönemde çevre sorunları alanında yol gösterici kuralların belirlenmesi, ekonomik alanda tam olarak bütünleşmeyi sağlamada gerekli adımlardan biri olarak değerlendiriliyordu. 130r, 130s ve 130t maddelerinden oluşan VII. başlık altında, çevre kalitesinin korunması ve iyileştirilmesinden, insan sağlığının korunmasından, doğal kaynakların ussal kullanımından, önleyici eylem ilkesinden, çevresel tahribatın kaynağında önlenmesinden, kirleten öder ilkesinden ve çevre koruma gereklerinin Topluluğun diğer politikalarının bir parçası olma gereğinden söz edilmektedir. İlgili bölümde değinilen noktalardan biri de, Topluluğun, ancak üye devletlerce gerçekleştirilmesinden daha iyi olacaksa çevre ile ilgili konularda harekete geçebilmesidir. Tek Senet'in ortak çevre politikası için önemli bir hükmü 100A maddesinde yer almaktadır. Buna göre, ortak pazara varma amacına dönük olarak Konsey, çevre koruma konusunda oybirliği yerine nitelikli çoğunlukla karar alabilecektir. Buna ek olarak aynı maddede, Komisyon'un sağlık, güvenlik, çevre koruma ve tüketiciyi koruma alanlarında yüksek düzeyde bir korumayı temel alacağı da belirtilmiştir. Tek Senet'te ayrıca, üye ülkelerin ve Topluluğun çevre sorunları ile savaşımda üçüncü ülkelerle ve ilgili uluslararası örgütlerle işbirliğine gidebileceğine değinilmekte; üye ülkelerin, Senet'le getirilen kurallara aykırı düşmemek koşuluyla, daha sıkı koruma önlemleri alabileceğinden söz edilmektedir.

B. Maastricht Antlaşması

Roma Antlaşması'nı yeniden düzenleyen ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne geçişi simgeleyen belge olan 1992 Maastricht Antlaşması ile Birliğin çevre politikası daha kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. Çevreyle ilgili 130r, 130s ve 130t maddelerini yeniden düzenleyen Antlaşma'nın 3/k maddesi, ortak bir çevre politikası oluşturulacağından söz etmektedir. Antlaşma, ortak çevre politikasında kökten değişiklikler getirmemiş, yalnızca kimi konuları daha ayrıntılı biçimde düzenlemiş ya da yeni konular üzerinde durmuştur. Sözgelimi, Birliğin temel ilkelerinden söz edilirken, "sürdürülebilir, enflasyonist olmayan ve çevreye duyarlı bir büyüme"ye değinilmiş, böylece ilk kez çevre

---

[8] John Burchell ve Simon Lightfoot, **The Greening of the European Union?**, Sheffield Academic Press, London, 2001, s.36.

[9] Massachusetts Institute of Technology.

[10] James Connely, Graham Smith, **Politics and the Environment: From Theory to Practice**, Routledge, London, New York, 1999, s.226.

[11] 1972 Yılı Ekim ayında, Topluluk üyesi ülkelerin devlet başkanlarının Paris'te yaptıkları bir toplantıda alınan kararlardan biri de, aynı yıl Stockholm'de yapılan çevre konferansında alınan kararlara bütün üye ülkelerin uymasıydı. Bkz. Haluk Ceyhan, Emre Gönen, **Çevre Sorunları: Avrupa Toplulukları ve Türkiye Politikalarının Karşılaştırmalı İncelenmesi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 1990.

politikalarının "sürdürülebilirlik" ilkesi çevresinde belirleneceği gündeme getirilmiştir. Çevre politikaları oluşturulurken değişik bölgelerdeki çevre koşullarının ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının göz önünde bulundurulması getirilen yeni hükümlerdendir. Maastricht Antlaşması, Birliğin politikalarının oluşturulma sürecinde çevresel değerlerin dikkate alınmasını daha güçlü biçimde vurgulamaktadır. Buna göre, ticaret, endüstri, enerji, tarım, ulaşım ve turizm dahil Birliğin diğer tüm ekonomik ve sosyal politikalarının belirlenmesinde çevresel kaygılar ön planda tutulacaktır.

C. Amsterdam ve Nice Antlaşmaları

Avrupa Birliği kurucu antlaşmasını değiştiren 1997 Amsterdam Antlaşması'nın konumuz açısından önemi, ortak çevre politikalarının "sürdürülebilir kalkınma" yaklaşımı doğrultusunda belirlenmesidir. Genel çevre politikasında kökten değişikliğe gitmeyen Amsterdam Antlaşması'nda Birliğin çevre konusundaki etkisi artırılmak istenmiş, kimi konular da daha ayrıntılı biçimde belirlenmiştir. Sözgelimi, bütün politika alanlarında çevresel kaygıların göz önünde bulundurulması ve üye ülkelerin Birlik düzenlemeleri dışında, kendi koşullarına uygun farklı çevresel önlemler almaları durumunda Komisyonu bilgilendirmeleri, bunlardandır. 2001 yılında imzalanan Nice Antlaşması'nda ise Birliğin çevre politikasında herhangi bir yenilik öngörülmemiş, yalnızca su kaynaklarıyla ilgili küçük bir değişiklikle yetinilmiştir.

D. Bugünkü Durum - Lizbon Antlaşması

AB çevre politikalarının dayandığı temel ilkeleri bir bütün olarak görebilmek için, yukarıda sözü edilen kurucu antlaşmaların[12] yanı sıra 2007 yılında kabul edilip 2009 yılında yürürlüğe giren temel yasaya yani Lizbon Antlaşması'na da bakmak gerekecektir. Buna göre Birliğin ekonomik ve toplumsal politikaları sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda belirlenecektir. Antlaşmanın 20. başlığı altında düzenlenen çevre bölümünde Birliğin çevre politikasının aşağıdaki hedeflerin varılmasına yönelik olduğu belirtilmektedir: Çevre kalitesinin korunması, sürdürülmesi ve geliştirilmesi; insan sağlığının korunması; doğal kaynaklardan ussal ve makul biçimde yararlanılması, bölgesel ya da dünya çapında çevre sorunlarının üstesinden gelebilmek için uluslararası düzeyde önlemlerin alınması.

İkinci fıkrada, Birliğin çevre politikasının, çeşitli bölgelerdeki farklı koşulları göz önünde bulunduran yüksek düzeyde bir korumayı hedeflediği vurgulanmaktadır. Buna göre, ortak çevre politikası, ihtiyat ilkesi, önleyici tedbirlerin alınması, çevresel zararın kaynağında giderilmesi ve kirleten öder ilkesi üzerine kuruludur.

Maddenin üçüncü fıkrasında ise çevre politikası oluşturulurken, uygun bilimsel ve teknik verilerin, çeşitli bölgelerindeki farklı koşulların, eyleme geçmenin ya da eylemsizliğin olası yarar/zararlarının ve bir bütün olarak Topluluğun ekonomik ve sosyal gelişimi ile Birlik içindeki bölgelerin dengeli gelişiminin dikkate alınacağı belirtilmektedir. Son fıkrada ise

---

[12] 7 Şubat 1992'de imzalanıp 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile "Avrupa Ekonomik Topluluğu"nun adı "Avrupa Birliği"ne dönüşmüştü. Daha sonra kurucu antlaşma, 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Tek Senet; 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanarak, 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması; 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanıp 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması ve 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanıp 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile son biçimini aldı.

Birliğin ve üye ülkelerin, çevre sorunlarının çözümü konusunda üçüncü ülkeler ve uluslararası örgütlerle işbirliğine gitmesinden söz edilmektedir.

E. Avrupa Anayasası

İçeriği kurucu antlaşmalar ve çevre eylem programları ile biçimlenen AB çevre politikasının ana ilkelerini henüz yürürlüğe girmemiş olan Avrupa Anayasası'nda da bulabiliriz. Her ne kadar üye ülkelerce kabul edilip bağlayıcı bir tüzel belge haline gelmemişse de, Anayasanın çevreyle ilgili beşinci bölümünü incelemek, AB çevre politikalarının gelecekte alacağı olası yönü görmede kolaylık sağlayabilir. Anayasanın çevreyi ilgilendiren maddelerine bakıldığında, ortak çevre politikasında kökten bir dönüşümün öngörülmediği, yukarıda sözü edilen kurucu antlaşmalardaki ilkelerin yinelendiği anlaşılacaktır. Buna göre Birliğin çevre politikası, "a.Çevre kalitesinin muhafaza edilmesi, korunması ve geliştirilmesi; b.İnsan sağlığının korunması; c.Doğal kaynaklardan ussal ve makul biçimde yararlanılması; d.Bölgesel veya dünya çapında çevre sorunlarının üstesinden gelebilmek için uluslararası düzeyde tedbirlerin teşvik edilmesi" hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere oluşturulmaktadır. Anayasa'ya göre, "AB çevre politikası, Birlik'in çeşitli bölgelerindeki durumların farklılığının dikkate alarak, yüksek düzeyde bir koruma hedefler. Bu politika, ihtiyat ilkesine ve önleyici tedbirlerin alınmasına, çevresel zararın kaynağında giderilmesine ve kirleten öder ilkelerine dayanır." (m.III-233) Anayasa'da ayrıca, bütün politika alanlarına çevre koruma gerekliliklerinin dahil edilmesi gerektiği belirtilmektedir. (m.III-119) Birlik tarafından alınan önlemlerin üye ülkeler tarafından finanse edilip uygulanacağı da kesin bir biçimde kurala bağlanmıştır. (m.III-234) Bu arada, Anayasa'da çevrenin ortak yetki alanlarından biri olarak düzenlendiğini de eklemek gerekir.

III. Çevre Eylem Programları

Gelişim doğrultusuna yukarıda kısaca değinilen kurucu belgelerde çevre politikası kapsamlı bir biçimde yer almamakta, yalnızca, dayanılan temel ilkelerden söz edilmektedir. AB çevre politikasını biraz daha yakından tanımak, geçirdiği evrimi daha iyi anlamak için, çevre eylem programlarına bakmak gerekecektir. Kurucu antlaşmalardan biri olan Roma Antlaşması'nda bu yönde bir zorunluluk olmamasına karşın, 1973 yılından başlayarak, ilerideki yıllar için bir yol haritası olacak biçimde çevre eylem programları hazırlanmıştır. Bundan önce de kimi çevre sorunları için yasal düzenlemelere gidilse de, Birliğin çevre sorunları ile ilgilenmesinin ve ortak bir çevre politikası oluşturmasının miladı olarak ilk programın yayımlandığı 1973 yılını göstermek yanlış olmayacaktır.

Bağlayıcılıkları bulunmamasına karşın, çevre eylem programlarının iki önemli işlevi yerine getirdiği söylenebilir: Programlar, Birlik çapında izlenecek politikaların ana ilkelerini ortaya koymakta, gelecekteki yasal düzenlemeler için yol göstericilik yapmaktadır. Programların, kamuoyunda gündeme gelen yeni sorunların tartışılmasına ve yeni politika önerilerinin ortaya konulmasına olanak yarattıklarını da belirtmek gerekir. Her bir program

incelendiğinde, döneminin koşullarını yansıtacak biçimde kimi yeni sorunların ve tartışmaların öne çıkarıldığı görülecektir.[13]

2001–2010 yıllarını kapsayan 6. programın yürürlükte olduğu bugüne değin kabul edilen çevre eylem programları şunlardır:

—Birinci Çevre Eylem Programı (1973–1976)
—İkinci Çevre Eylem Programı (1977–1981)
—Üçüncü Çevre Eylem Programı (1982–1986)
—Dördüncü Çevre Eylem Programı (1987–1992)
—Beşinci Çevre Eylem Programı (1993–2000)
—Altıncı Çevre Eylem Programı (2001–2010)

A. Birinci Çevre Eylem Programı (1973–1976)

Çevre sorunları alanında izlenecek ortak politikaları ve uygulamada dayanılacak ilkeleri saptamak amacıyla hazırlanan ilk çevre eylem programının başlangıç yılı 1972'dir.[14] Bu dönemde bir çevre eylem programı hazırlanmasında aynı yıl Stockholm'de gerçekleştirilen İnsan Çevresi Konferansı'nın önemli payı bulunmaktadır. Topluluğun çevre politikalarının genel amacının, bireylerin yaşam kalitesini, yaşadıkları çevreyi ve yaşam koşullarını geliştirmek olarak belirleyen Programın Stockholm Konferansı'nda benimsenen ilkeler doğrultusunda belirlendiği anlaşılmaktadır: Kirliliğin kaynağında önlenmesi; çevresel kaygıların bütün planlama ve karar verme süreçlerine dahil edilmesi; kirleten öder ilkesinin kabul edilmesi; AT politikalarının gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisinin dikkate alınması; uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi; çevre bilincini artırmak için eğitsel etkinliklerin teşvik edilmesi; en uygun düzeyde eyleme geçmenin sağlanması (yerel, bölgesel, ulusal, AT, uluslararası); bütün üye ülkelerdeki çevre programlarının eşgüdümlenmesi ve uyumlulaştırılması. Programda yukarıda sayılan genel ilkelerin yanı sıra o dönemde gündemde olan, zehirli atıklar, uluslararası nehirlerin (Rhine ve Rhône gibi) kirliliği, üretim yerlerinin denetlenmesi, deniz kirliliği, radyoaktif atıklar gibi kimi çevre sorunlarına karşı politikalar da geliştirilmiştir: [15]

B. İkinci Çevre Eylem Programı (1977–1981)

Dünyada yaşanan büyük enerji bunalımı yıllarında gerçekleştirilen ikinci programın ilk programın devamı niteliğinde olduğu söylenebilir.[16] Program'da çevre sorunlarının çözümü için getirilen politika önerileri beş başlık altında yer almıştır: Topluluğun çevre politikası ve hedefleri; kirliliğin ve gürültünün azaltılması; toprağın, çevrenin ve doğal kaynakların zarar vermeden kullanımı ve ussal yönetimi; çevreyi korumak ve geliştirmek için

---

[13] Nigel Haigh, **EEC Environmental Policy & Britain**, 2nd Revised Edition, Glasgow, 1989, s.11.
[14] Commission of the European Communities, "Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Programme of Action of the European Communities on the Environment", **Official Journal of the European Communities**, 20.12.1973, No C 112, s.1-51.
[15] Blacksell, s.326.
[16] **a.g.y.**, s.327.

harekete geçilmesi, uluslararası alanda Topluluğun rolü. Ortak çevre politikasının dayandığı ilkeler ise şöyle belirlenmiştir: Kirliliğin kaynağında önlenmesi, planlama ve karar verme süreçlerinde çevre boyutunun en erken aşamada dikkate alınması, doğal kaynakların ussal yönetimi, bilimsel ve teknolojik araştırmaların desteklenmesi, kirleten öder ilkesinin sürdürülmesi, devletlerin etkinliklerinin başka bir devletin çevresine zarar vermemesi, gelişmekte olan ülkelerin durumlarının dikkate alınması, uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi, çevre bilincinin yaygınlaştırılması. Program, yayımlandığı dönemin çevre sorunlarını yansıtır biçimde kirliliğin giderilmesine, özellikle de içme suyu, deniz ve hava kirliliğine odaklanmaktadır.[17] Benimsenen ilkelerden de anlaşılabileceği gibi yeni program öncekinin dayandığı temeller üzerine kurulmuştur; bu açıdan yeni bir yaklaşım getirilmediği, yalnızca geçen süre içerisindeki gelişmelerin değerlendirmeye alındığı görülmektedir.

C. Üçüncü Çevre Eylem Programı (1982–1986)

Üçüncü Program'da,[18] Topluluğun çevre politikasının amacının öncekilere göre oldukça geniş bir bakış açısıyla ortaya konduğu görülüyor: İnsan sağlığının korunması; su, hava, toprak, iklim, hammaddeler, yapay çevre, doğal/kültürel miras, flora, fauna gibi yaşam kalitesinin belirlenmesinde doğrudan etkili olan bütün öğelerin, kaynakların korunması ve iyileştirilmesi. Ortak çevre politikasının, ilk iki programa göre daha ayrıntılı ve kapsamlı biçimde belirlenmesi, çevre sorunlarının geçen 10 yıl içinde nicelik ve nitelik açısından geçirdiği değişimle ilgilidir. Üçüncü programın ilk ikisine göre farklı biçimde tasarlandığı, kimi spesifik sorunlara odaklanmak yerine ağırlığın daha çok genel politikalara verildiği görülmektedir. Bunlar içinde de ilk başta, çevresel önceliklerin diğer politika alanlarına yedirilmesi gelmekte, bir anlamda çevre, bir politika yapma alanı olarak belirlenmektedir. Bundan dolayı da, örneğin, üye ülkelerin yalnızca çevreye ilişkin yasal düzenlemeye gitmeleri ile yetinilmemiş, bunları uygulamaya geçirmeleri de zorunlu kılınmıştır. Üçüncü programda ilk kez Topluluğun çevre konularında uluslararası alanda üye devletleri temsil yetkisinden söz edildiğini de belirtmek gerekir.[19]

D. Dördüncü Çevre Eylem Programı (1987–1992)

Çevre politikasını ekonomik ve toplumsal gelişmenin bir öğesi olarak alan Dördüncü Program Avrupa Tek Senedi'nin belirlediği politikalar çerçevesinde oluşturulmuştur. Önceki programların ilkeleri üzerine kurulu olan programda, su kalitesi, kimyasal maddelerin denetimi, gürültünün önlenmesi ve doğa koruma alanlarında özel önlemler alınması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Programda, biyoteknolojinin olası potansiyel ve zararlarının göz

---

[17] "Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting Within the Council of 17 May 1977 on the Continuation and Implementation of a European Community Policy and Action Programme on the Environment", **Official Journal of the European Communities**, 13 June 1977, No C 139. s.1-46.

[18] "Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting Within the Council of 7 February 1983 on the Continuation and Implementation of a European Community Policy and Action Programme on the Environment (1982-1986)", **Official Journal of the European Communities**, 7 February 1983, No C 46, s.1-16.

[19] Sevim Budak, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa Topluluğu'nun Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyum Sorunu**, Büke Yayınları, İstanbul, 2000, s.241.

önünde bulundurulması, Çernobil'deki kazanın gündeme getirdiği nükleer güvenlik gibi birtakım yeni sorun alanlarına ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır. Dördüncü program dönemindeki en önemli gelişmelerden birinin çevre konusundaki yönergelerin uygulanması ve izlenmesine verilen önem olduğu söylenebilir.[20] Programda ayrıca, Tek Senet'in 100A maddesine göndermede bulunularak, çevre koruma ile iç pazarın oluşturulması arasındaki güçlü bağa vurgu yapıldığını da belirtmek gerekir. Ortak çevre politikasının dayanacağı ilkelerse şöyle sıralanmaktadır: Kirliliğin kaynağında önlenmesi, bütün planlama ve karar alma süreçlerinde mümkün olan en erken aşamada çevrenin de hesaba katılması, doğal kaynakları tahrip edecek etkinliklerden kaçınılması, bilimsel-teknolojik bilgi düzeyinin yükseltilmesi, kirleten öder ilkesinin sürdürülmesi, bir devletin diğerinin çevresine zarar vermemesi, gelişmekte olan ülkelerin özel durumunun dikkate alınması, çevre konusunda uluslararası araştırma ve işbirliğinin geliştirilmesi, çevre bilincinin geliştirilmesi, en uygun düzeyde eyleme geçilmesi (yerel, bölgesel, ulusal, AT, uluslararası) ve ulusal politikaların AT politikaları ile uyumlulaştırılması. Programda ayrıca, 1987'nin Avrupa Çevre Yılı olarak seçildiğini de belirtmek gerekir.

E. Beşinci Çevre Eylem Programı (1993–2000)

Beşinci Çevre Eylem Programı,[21] 1992 yılında gerçekleştirilen Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın ve aynı yıl kabul edilen Maastricht Antlaşması'nın izlerini taşımaktadır. Sürdürülebilir kalkınma, çevresel önlemlerin diğer politika alanlarıyla bütünleştirilmesi, serbest piyasa ekonomisi araçlarından yararlanılması ve toplumdaki bütün aktörlerin ortak katılımının sağlanması ilkeleri[22] üzerine kurulan Program, sanayi, enerji, ulaştırma, tarım ve turizm olmak üzere beş temel sektörün çevre üzerinde yarattığı baskıya yönelmiştir.[23] Öncekilere göre daha kapsamlı ve ayrıntılı biçimde düzenlenen ve çevre sorunlarını geniş bir bakış açısıyla ele alan Beşinci Program, iklim değişikliği, hava kirliliği, doğal kaynakların ve biyolojik çeşitliliğin kaybı, kentsel çevrenin bozulması, kıyı alanları ve atıklar üzerinde özellikle durmaktadır. Rio Konferansı'nda her biri için ayrı anlaşma belgeleri üretilen, iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin kaybı, ormansızlaşma gibi küresel sorunların yanı sıra Orta ve Doğu Avrupa'nın çevre sorunları da Program'da değinilen konular arasındadır.

---

[20] Blacksell, s.331.

[21] "Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development - A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development", **Official Journal of the European Communities,** 17 May 1993, NO. C 138.

[22] European Commission, **Towards Sustainability: The European Commission's Progress Report and Action Plan on the Fifth Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997, s.9-10.

[23] European Commission, **Taking European Environment Policy into the 21st Century: A Summary of the European Commission's Progress Report and Action Plan on the Fifth Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996, s.8.

F. Altıncı Çevre Eylem Programı (2001–2010)

Bugün yürürlükte bulunan Altıncı Çevre Eylem Programı'nın büyük ölçüde önceki Program'da benimsenen ilkeler üstüne kurulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.[24] Bunu, sürdürülebilir kalkınma ilkesine, pazar ekonomisinin güçlendirilmesine, çevre duyarlılığının yaygınlaştırılıp katılımın artırılmasına ve çevre sorunlarının geniş kapsamlı bakış açısıyla ele alınmasına yapılan vurguda görebilmek olanaklıdır. Programda ilk göze çarpan nokta, büyük ölçüde, serbest piyasayı düzenleyici nitelikteki kurallara yer verilmiş olmasıdır. Bunun yanında, küresel ölçekteki çevre sorunları daha kapsamlı biçimde ele alınmaktadır. Çevre mevzuatının daha etkili biçimde uygulamaya geçirilmesini, çevresel önlemlerin diğer politika alanları ile bütünleştirilmesini, piyasa ile daha yakından ilişki kurulmasını, bireylere önem verilerek davranış değişikliğine gitmelerine yardımcı olunmasını ve imar planlarıyla yönetim kararlarında çevrenin göz önünde bulundurulmasını öngören 6. Programda, "iklim değişikliği", "doğa ve biyolojik çeşitlilik", "çevre ve sağlık", "doğal kaynak yönetimi" ve "atık yönetimi" öncelikle harekete geçilmesi gereken konular olarak seçilmiştir.

IV. Ortak Çevre Politikasının Niteliği

A. AB Çevre Politikasının Dayandığı İlkeler

AB çevre politikasının gelişimi bölümünde sözü edilen kurucu antlaşmalar ve yukarıda değinilen çevre eylem programlarına göre Birliğin çevre politikası şu ilkeler uyarınca belirlenmektedir:

Bütünleşiklik İlkesi: Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için çevre koruma önlemlerinin Birliğin bütün politikaları ile uyumlulaştırılmasını anlatmaktadır.

Önleyicilik İlkesi: Çevre politikalarının onarıcı değil de önleyici olmasını öngören bu ilke, sorunların henüz ortaya çıkmadan önlenmesini sağlayan politikaların geliştirilmesini gerektirmektedir.

İhtiyat İlkesi: Çevresel etkileri öngörülemeyen faaliyetlerin önlenmesine ilişkin bir ilkedir. Buna göre, herhangi bir faaliyetin çevreye olumsuz yönde etkide bulunacağı yönünde bir kuşku varsa -bu durum henüz bilimsel olarak kanıtlanamıyorsa bile- söz konusu faaliyetin önlenmesi ve olası zararların giderilmesi için önlemlerin alınması gerekmektedir.

Kirleten Öder İlkesi: Çevre politikalarının uygulanmasına yönelik giderlerin öncelikle kirliliği yaratan kişi ve kurumlardan karşılanmasına ilişkin bir ilkedir. AB'nin konuya ilişkin

---

[24] Commission of the European Communities (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the Sixth Environment Action Programme of the European Community), **Environment 2010: Our Future, Our Choice: The Sixth Environment Action Programme**, (Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council laying down the Community Environment Action Programme 2001-2010), Luxembourg, 2001.

türlü yasal düzenlemeleri bulunmaktadır. Örneğin 2000 yılında yayımlanan "White Paper on Environmental Liability"in amacı, Birliğin ortak çevre politikasını gerçekleştirmek için kirleten öder ilkesinden nasıl yararlanacağını ortaya koymaktır.

Hizmette Halka Yakınlık/Aşamalı Sorumluluk (Subsidiarity): Hizmetlerin yuttaşlara en yakın birimce sunulmasına ilişkin bir ilkedir. Birliğin yönlendirici, tamamlayıcı bir işleve sahip olduğunu, çevre yönetiminde sorumluluğun üye devletler ve yerel yönetimlerin üzerinde bulunduğunu anlatmaktadır.

B. Çevre ile İlgili Yasal Düzenlemeler

AB düzeyinde ortak bir çevre politikası oluşturmak amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, üretimden tüketime değin bütün ekonomik etkinlikleri düzene koyma, ortak standartlara bağlama amacını taşımaktadır. Bu amaç doğrultusunda örneğin, emisyon miktarının sınırlandırılması (üretim), eko-etikenlendirmenin getirilmesi (dağıtım), taşıt emisyonlarının denetlenmesi (tüketim) ve atıkların değerlendirilmesi (tüketim-üretim) gibi önlemler alınmaktadır.[25] Doğa korumadan, zehirli atıkların önlenmesine değin çevrenin tüm boyutlarını içerek biçimde gerçekleştirilen yasama çalışmaları sonucunda, bugüne değin 400 dolayında yasal düzenlemeye imza atılmıştır.[26]

Topluluk organları tarafından çıkarılan ve ikincil hukuk kaynağı olarak nitelenen söz konusu belgelerden, tüzüklerin (regulations), genel nitelikli ve üye ülkeler için doğrudan doğruya bağlayıcı olduklarını, yönergelerin (directives) içerik olarak bağlayıcı olduklarını ama uygulanması için üye ülkelerin iç hukuklarına aktarılmaları gerektiğini, kararların (decisions) genel nitelikli olmayıp, yalnızca belli üye ülkeler ya da gerçek ve tüzel kişiler için özel olarak alındığını, tavsiye ya da görüş açıklamalarının (recommendations, opinions) ise bağlayıcı olmadıklarını, yalnızca kimi konulara ışık tutmak üzere düzenlendiklerini hatırlamakta yarar var. Çoğunluğunu, üye ülkelerin iç hukuklarına aktarmak zorunda oldukları yönergelerin oluşturduğu söz konusu düzenlemelere biraz daha yakından bakmak gerekirse:[27]

Su Kirliliği: Yerüstü ve yeraltı sularının korunması ile ilgili çok sayıda yönerge çıkarılmış, içme ve kullanma suyu, balıkçılık ve kabuklu deniz hayvanı yetiştiriciliğinde kullanılan su için kalite standartları getirilmiştir. Buna benzer biçimde, zehirli atık boşaltımı da sıkı bir biçimde denetlenmektedir. Ayrıca Birlik, uluslararası sularda kirliliğin azaltılmasına yönelik sözleşmelere de katılmıştır.

Hava Kirliliği: Küresel ısınma ile ozon tabakasının incelmesinden sorumlu olan gazların emisyonuyla ilgili önlemlere özel önem verilmektedir. Motorlu araçlar ve diğer kirletici

---

[25] Burchell ve Lightfoot, s.43.

[26] AB çevre hukukunda, çevresel enformasyon, Avrupa Çevre Ajansı, Çevresel Etki Değerlendirmesi, LIFE, raporlama mevzuatı "**yatay mevzuat**", hava kalitesi, atık yönetimi, sanayi kirliliği denetimi, risk yönetimi, gürültü kirliliği, su kalitesi, doğal kaynakların korunması, kimyasallar, iklim değişikliği, nükleer güvenlik ve radyasyonla ilgili düzenlemelerse "**dikey mevzuat**" olarak adlandırılmaktadır.

[27] Daha ayrıntılı bilgi için Bkz.European Environment Agency, **Environment and the EU**, (http://org.eea.europa.eu/documents/brochure/brochure_environment.html).

üretim yerlerinden kaynaklanan kirliliğin denetlenmesi üzerine bir dizi yönerge kabul edilmiştir. Karbon/enerji vergisiyle ilgili bir öneri halen Konsey'in önünde durmaktadır.

Gürültü: Arabalar, kamyonlar, motosikletler, traktörler, uçaklar, çim biçme makinaları ve inşaat araçları için üst düzey gürültü düzeyini belirleyen yönergeler kabul edilmiştir. Helikopter ve demiryolları ile ilgili düzenlemeler de öneri aşamasında bulunmaktadır.

Kimyasal Ürünler: Tehlikeli maddelerin etiketlenmesi, paketlenmesi ve sınıflandırılması ile ilgili türlü yönergeler yayımlanmıştır. Piyasada bütün kimyasal ürünleri kapsayan Avrupa envanter listesi sayesinde kimyasalların ihbar, değerlendirme ve denetlenmesi mümkün olmaktadır. Üreticilere, ilgili kurumlara, kirletici maddeler, fabrikalar ve kaza yerleri hakkında bilgi vermeyi zorunlu kılan bir yönerge de yayımlanmıştır.

Atıklar: Atıkların toplanması, bertaraf edilmesi, yeniden kazanılması ve işlenmesi ile ilgili çok sayıda yönerge bulunmaktadır. Atıkların ulusal sınırlar dışına ve özel alanlara taşınmasına yönelik önlemler alınmaktadır.

Doğa Koruma: Yaban Yaşamının Korunması ile ilgili Bern Sözleşmesi'nin altında imzası bulunan AB, üye ülkelere Kuşların Korunması ile ilgili Paris Sözleşmesi'ne ve sulak alanlarla ilgili Ramsar Sözleşmesi'ne taraf olmayı önermektedir. Yaban kuşlarının, habitatların korunması, yavru fok balıklarının derilerinden yapılan ürünlerin ithalatının yasaklanması ve hayvanlar üzerinde gerçekleştirilen bilimsel deneylerin denetimi ve sınırlandırılması ile ilgili yönergeler bulunmaktadır.

V. Çevre Politikasının İşleyişi

Her ne kadar Avrupa düzeyinde ortak bir çevre politikası oluşturmanın ardında, ortak bir ekonomik pazar oluşturma isteği ve adil bir rekabet ortamı yaratma güdüsü bulunsa da, AB'nin çevre sorunlarına giderek artan biçimde önem vermesini yalnızca ekonomik güdülere bağlamak yanlış olacaktır. Avrupa gündeminde çevre sorunlarının özel bir yerinin bulunması, AB karar alma mekanizmaları içinde en hızlı gelişen alanlardan birinin çevre olması ya da henüz resmi bir nitelik taşımayan Anayasa'da çevrenin ortak yetki alanlarından biri olarak sayılması da bunu doğrulamaktadır. Ancak bu durumdan Birliğin ve kurumlarının, Avrupa'da çevre sorunlarının çözümünde önemli bir işleve sahip olduğu sonucunu çıkarmamak gerekir. Çevre sorunlarının giderilmesinde ana yetki üye ülkelerde bulunmakta, Birlik, ancak üye ülkeler herhangi bir çevre sorununun çözümü konusunda yetersiz kaldığında ya da üye ülkelerin ortak karar vermesi gerektiği durumlarda harekete geçmektedir. Örneğin, Birlik, iklim değişikliği ya da biyolojik çeşitliliğin kaybı gibi küresel sözleşmelerde üye ülkeler adına görüşmeleri sürdürmektedir.[28] Bir anlamda, "hizmette halka yakınlık" (subsidiarity) ilkesi uyarınca, ortaya çıkan sorunların en uygun düzeyde bulunan, en yakın yetkili birimce çözülmesi uygun görülmüştür.

[28] 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda, devlet niteliği taşımayan tek imzacı olması da bununla ilgilidir. Bkz. Burchell ve Lightfoot, s.11.

A. AB'de Çevre Politikasını Yönlendiren Aktörler

Avrupa Birliği'nde çevre yönetimini sürdürecek asıl aktörlerin üye ülkeler olduğunu, Birlik düzeyinde alınan kararların çoğunlukla yol gösterici nitelikte bulunduğunu ya da uygulanmaları için üye devletlerin söz konusu kararları iç hukuklarına aktarmaları gerektiğini belirtmek gerekir. Zaten kurucu belgelere göre de, Birlik ancak yetkilendirildiği alanlarda etkinlikleri yürütecek, çevre yönetiminde asıl yetki ve son söz üye ülkelerde kalacaktır. Bu durum, çevre politikalarının belirlenip uygulanmasında Avrupa düzeyinde uyumun ve ortaklığın nasıl sağlanabileceği sorusunu akla getirmektedir. Bundan dolayı, AB'nin çevre politikası değerlendirilirken, Birliğin türdeş bir yapı sergilemediği ve 27 üye ülkenin her birinin farklı siyasal, ekonomik, kültürel, doğal niteliklere sahip olduğu unutulmamalıdır. Yukarıda sözü edilen antlaşma, program ve yönergelerin tümünün karşılıklı ödünlerle varılan anlaşmaları yansıtan belgeler olmaları da bu durumun bir sonucudur.

AB ortak çevre politikalarına katılmada ve türlü politika alanlarını çevresel bir bakış açısıyla ele almada Birlik içindeki ülkeler farklı tutumlar takınabilmektedir. Örneğin, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Hollanda ve İsveç gibi ekonomik açıdan gelişmiş ve çevreci hareketin görece daha güçlü olduğu ülkeler genellikle AB çevre politikalarının belirlenmesinde öncü rol oynayıp korumacı kuralların uygulanmasında daha istekli davranırken, İrlanda, İtalya, Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi ülkeler bu tür önlemleri ekonomik gelişmenin önünde bir engel olarak görebilmektedir. Birliğe yeni katılan ve pazar ekonomisine geçiş aşamasında bulunan Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Macaristan gibi eski Doğu Bloğu ülkelerinin temel hedeflerininse bir an önce ekonomilerini geliştirmek olduğunu, çevreye ilişkin standartları gönülsüzce kabul etmek zorunda kaldıklarını belirtmeye gerek yok.[29]

AB çevre politikasının oluşturulmasında bireylerin, yurttaş hareketlerinin ve gönüllü örgütlerin oldukça etkili olduğu söylenebilir. Çevre bilincinin görece gelişmiş olmasıyla çevre sorunları her zaman önemli bir gündem maddesi olarak kalabilmiş, yeşil hareketin ve gündelik yaşam sorunlarına odaklanan toplumsal hareketlerin sayesinde çevrenin siyasetle bağı kurulabilmiştir. 1979'dan itibaren Avrupa Parlamentosu'na doğrudan seçimlerin yapılmaya başlanmasıyla birlikte yeşil partiler Birlik çapında seslerini daha çok duyurmaya, daha etkili olmaya başladılar. Örneğin 1999 Avrupa Parlamentosu seçimlerinde, 11 üye ülkeden gelen yeşil temsilcilerden oluşan Yeşil Grup (Group of the Greens/European Free Alliance) parlamentodaki sandalyelerin 47'sini (%6'sını) elde etmeyi başarmıştı.[30] 2004 yılında yapılan seçimlerde bu sayı 48'e, 2009'da ise 51'e çıkmıştır. 1998 yılında imzalanan ve AB yurttaşlarının çevre ile ilgili konularda bilgi alma hakkını, türlü kararların alınış sürecine katılabilmelerini ve yargıya başvurma yolunu düzenleyen Aarhus Sözleşmesi ile çevre yönetimi düzeneğinde bireylerin rolünün güçlendiği söylenebilir.

---

[29] Eski Doğu Bloğu ülkelerini AB'nin çevre kurallarını benimsemeye zorlamanın ardında yalnızca ortak pazara ulaşma amacı bulunmuyor. Bu ülkelerin çevre üzerindeki olumsuz etkisinin -Tuna Nehri'nin kirletilmesi gibi- diğer ülkelerde rahatsızlık yaratması da ortak çevre düzenlemelerinin bu ülkelerce bir an önce kabul edilmesi isteğini güçlendiriyor. Bkz. **a.g.y.**, s.49.

[30] **a.g.y.**, s.12.

B. Çevre ile İlgili AB Kurumları

AB'nin çevre politikasının nasıl belirlenip uygulamaya konulduğunu anlamak için, çevre konusunda çalışmalar yapmak üzere oluşturulmuş kurumlara bakmak gerekecektir. Ancak bundan önce, çevre politikasının belirlenmesinde yasama, yürütme ve yargı organlarının rollerine değinmek yararlı olacaktır: Atamayla göreve gelen bürokrat ve uzmanlardan oluşan Komisyon, ortak çevre politikalarının saptanmasında önemli bir işleve sahiptir. Birlik düzeyindeki yasama çalışmalarının başladığı, düzenleme önerilerinin yapıldığı yer olan Komisyon bu işlevini aşağıda sözü edilen Çevre Genel Direktörlüğü aracılığı ile yerine getirmektedir. Birlik düzeyindeki çevre koruma önlemleri genellikle Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla kabul edilen yönerge (directive) ya da tüzük (regulation) biçiminde alınmaktadır. Ancak eylem programları gibi temel konularda Avrupa Parlamentosu da karar alma yetkisini kullanabilmektedir. Konsey'in oybirliği ile karar alması gereken konularda Parlamento'ya danışılmaktadır, ama Parlamentonun görüşü bağlayıcı değildir. Konsey, nitelikli çoğunlukla bir karar aldığında Parlamento değişiklik önerebilir. Parlamento'da çevre sorunlarıyla ilgilenmek üzere "Çevre, Halk Sağlığı ve Tüketicinin Korunması Komitesi"[31] bulunmaktadır. Ortak çevre politikasının uygulanmasındaki uyuşmazlıklar ise yargı yeri olarak Avrupa Adalet Divanı'nın görev alanına girmektedir. Birlik düzeyinde çevre yönetimi sürecinde aktif rol oynayan diğer kurumlar şöyle sıralanabilir:

Çevre Genel Direktörlüğü (The Environment Directorate-General): Birliğin yürütme organı niteliğindeki Avrupa Komisyonu'nun 26 biriminden biri olan Çevre Genel Direktörlüğü'nün temel işlevi çevreyle ilgili yasal düzenlemeleri hazırlamak ve bunların üye ülkelerce uygulanmasını sağlayacak önlemleri almaktır. Merkezi Brüksel'de bulunan ve 550 çalışana sahip olan Direktörlüğün alt birimleri şöyledir: İletişim, Hukuk İşleri ve Sivil Savunma; Doğal Çevrenin Korunması; İklim Değişikliği ve Hava; Su, Kimyasallar ve Uyum; Uluslararası İşler ve LIFE; Kaynaklar; Sürdürülebilir Kalkınma ve Bütünleşme.

Avrupa Çevre Ajansı (European Environment Agency): İlgili kuruluşlara ve kamuoyuna çevre konusunda güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi sunmak üzere 1990 yılında kurulmuştur. Ajansın çalışma konuları arasında, hava kirliliği, su kalitesi, toprak, flora, fauna, arazi kullanımı, doğal kaynaklar, atık yönetimi, gürültü, kimyasal maddeler, kıyı alanları ve deniz çevresi bulunmaktadır. Günümüzde 31 üyesi bulunan kuruluş Birlik dışındaki ülkelere de açıktır.[32] Avrupa Çevre Ajansı'nın verilerini üye ülkelerin ilgili kurumlarından almasının göstergelerin güvenirliliği konusunda önemli kuşkular doğurduğunu belirtmek gerekir.

Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank): AB çevre yönetiminin önemli mali kurumlarından biri olan Banka, çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ile ilgili projeleri desteklemektedir. Banka'nın desteklediği projeler daha çok, iklim değişikliği, enerjinin etkin kullanımı, yenilenebilir enerji, biyolojik çeşitliliğin

[31] EP Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection.

[32] Türkiye, Avrupa Çevre Ajansı'na katılım antlaşmasını 2000 yılında imzalamış, 2003 yılında da TBMM'de onaylamıştır.

korunması, su ve atık yönetimi, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı, kentsel çevrede yaşam kalitesinin geliştirilmesi konularında yoğunlaşmaktadır.

Avrupa Çevre İlkeleri (European Principles for the Environment-EPE): Sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek ve çevreyi koruyup geliştirmek için Avrupa'daki beş çok taraflı yatırım kuruluşunun bir araya gelmesiyle oluşturdukları bir düzenektir.[33] Politikalarını kurucu Antlaşmadaki çevre hükümleri doğrultusunda belirleyen girişimin amacı, üye ve aday ülkelerdeki çevre projelerini desteklemektir.

C. Çevre Politikasının Uygulama Araçları

AB'de çevre yönetiminin asıl uygulayıcısı üye ülkeler olsa da, Birlik türlü araçları kullanarak, üye ülkeleri yönlendirmeye, uygulama farklılıklarını azaltmaya çalışmaktadır. Söz konusu araçlar arasında, tüzel düzenlemeler, örnek projeler, destek fonları ya da çeşitli düzenekler bulunmaktadır. Birliğin çevre politikasını yaşama geçirirken kullanılan araçlar şöyle sıralanabilir:[34]

Çevre Kirliliği Hakkında Bilgilere Serbest Ulaşım: Çevreyle ilgili bilgilere erişimin ve bunları yaymanın serbestliğine ilişkin bir kuraldır. Buna göre, ulusal yetkili makamların çevrenin durumu hakkında istenen bilgileri, isteyen kişi konuyla ilgisi ya da çıkarı olduğunu ispat etmek zorunda kalmadan, vermesi gerekmektedir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi: Herhangi bir projenin çevreye olası etkilerini değerlendirmek için başlatılan ve halk katılımını gerektiren bir düzenektir. Önleyicilik ilkesinin yaşama geçirilmesinde özel yeri bulunan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) sürecine ilişkin türlü yönergeler bulunmaktadır.

Çevre Dostu Ürünler İçin Eko-Etiket (Eco-label): Sürdürülebilir kalkınmayı sağlayarak ortak pazara varma hedefine yönelik önlemlerden biridir. Çevreye olumsuz etkileri giderilmiş mal ve hizmetleri vurgulama amacını taşıyan düzenek gönüllülük esasına dayanmaktadır. Üreticiler ya da ilk ithalatçılar, her bir üretim grubuna göre ayrı ayrı saptanmış koşulları yerine getirdiklerinde eko-etiket almaya hak kazanırlar. Aranan koşullar, AB Eko-Etiketleme Kurulu[35] tarafından belirlenmektedir.

LIFE Programı: Çevre alanında öncelikli projeleri maddi açıdan desteklemek için 1992 yılında kurulan program, Avrupa Tek Senedi ve Beşinci Eylem Programı'nın izlerini taşımaktadır. Program üç ayrı alandaki projeleri desteklemektedir: "LIFE-Nature", doğa koruma; "LIFE-Environment", çevre politikasının ve yasal düzenlemelerin uygulanması, "LIFE-Third Countries" ise Birlik dışındaki ülkelerin çevreyle ilgili projelerine katkı

---

[33] Üyeler arasında, The Council of Europe Development Bank, The European Bank for Reconstruction and Development, The European Investment Bank, The Nordic Environment Finance Corporation ve The Nordic Investment Bank bulunmaktadır.

[34] Bkz.European Environment Agency, **Environment and the EU**, (http://org.eea.europa.eu/documents/brochure/brochure_environment.html).

[35] European Union Eco-Labelling Board-EUEB.

sağlamak üzere oluşturulmuştur. 1992-1994 yılları arasında 40 ülkede 2500 dolayında projeyi destekleyen LIFE, bu girişimlere toplam 1,36 milyar Euro'luk kaynak aktarmıştır.

Çevresel Denetleme (Eco-audit): Üye ülkelerce başlatılması gereken çevresel denetleme sürecinin amacı, işletmelerin yasal düzenlemelere ve ortak standartlara göre çevreye duyarlılığını belirlemektir. Çevre Yönetimi ve Denetimi Sistemi (EMAS)[36] ise şirketler ve diğer kuruluşların çevresel performanslarını değerlendirme, raporlama ve geliştirmeleri amacını taşıyan bir yönetim aracıdır. EMAS, 2001 yılından beri kamu ve özel kesimdeki bütün ekonomik sektörlere açıktır. Gönüllü katılım esasına dayanan EMAS'a, üye ülkeler ve Avrupa Ekonomik Alanı'ndaki[37] (European Economic Area) üç ülkeden başvuru yapılabilmektedir. Birliğe aday ülkelerin de kendi iç düzeneklerini bu yönde hazırladıkları görülmektedir.[38]

VI. Türkiye'de Çevre Yönetiminin AB'ye Uyumu

Türkiye'nin AB'ye uyumu konusunda en çok güçlük çekeceği alanlardan birinin çevre olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. İlk bakışta belki de şaşırtıcı gelebilecek bu durum, çevre sorunlarının niteliğinden, çevresel değerlerin insan yaşamını bütün yönleriyle kuşatmasından kaynaklanmaktadır. Gündelik yaşamda karşılaşılan bütün sıkıntılar bir biçimde çevre yönetiminin, çevreyle ilgili yasal düzenlemelerin ilgi alanı içine girmektedir. İçme suyunun sağlanmasından, katı atıkların denetimine değin bütün bu yaşamsal sorunların çözümü için büyük mali kaynaklar gerektiği açıktır. Yapılan kimi kestirimlere göre Türkiye'nin çevre konusunda AB'ye tam uyumu sağlayabilmesi için 60 milyar dolar dolayında kaynağa gereksinimi bulunmaktadır. Uyum konusunda önümüzde duran tek engel mali sorunlar değil kuşkusuz; buna, teknik olanakların yetersizliğini, nitelikli personel eksikliğini ve çevre bilincinin yeterince gelişmiş olmamasını da eklemek gerekir. Çevre yönetiminin en önemli aktörlerinden biri sayılan, çevreyle ilgili yasal düzenlemelerin yaşama geçirilmesinden birinci derecede sorumlu olan yerel yönetimlerin içinde bulunduğu durumu göz önüne getirmek konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Türkiye'de çevre ile ilgili düzenlemelerin AB müktesebatına uyum düzeyini değerlendirebilmek için 2009 yılında yayımlanan İlerleme Raporu'na[39] bakmak yararlı olabilecektir. Raporda Türkiye'nin çevre politikasının AB'ye uyumu şöyle değerlendirilmektedir: Türkiye'nin Kyoto Protokolünü onaylaması, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Direktifinin büyük oranda iç hukuka aktarılması, kimyasallar konusunda ilerleme kaydedilmesi ve gürültü konusunda önlemler alınması olumlu gelişmelerdendir. Hava kalitesinin korunması, atık yönetimi, endüstriyel kirlenmenin kontrolü ve risk yönetimi konularında da sınırlı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, halkın katılımı ve sınır aşan çevre sorunlarına ilişkin konularda gelişme sağlanamamış, Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine taraf olunmamıştır. Emisyon Ticareti

[36] Environmental Management and Audit Scheme.
[37] İzlanda, Liechtenstein ve Norveç.
[38] European Commission, **EMAS-The Eco-Management and Audit Scheme**, (http://ec.europa.eu/environment/emas/tools/faq_en.htm).
[39] Avrupa Toplulukları Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu,** [COM(2009) 533 final], Brüksel, 14 Ekim 2009.

Direktifinin iç hukuka aktarılmaması, sera gazı emisyon ticareti sisteminin henüz oluşturulmaması, Stratejik Çevre Değerlendirmesi Direktifinin ulusal mevzuata aktarılmaması önemli bir eksikliktir. Su kalitesinin korunması ve genetiği değiştirilmiş organizmalar (GDO) konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yönetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanamamıştır; idari kapasitenin daha fazla güçlendirilmesine gereksinim bulunmaktadır. Ulusal bir çevre ajansı kurulması yönünde ilerleme kaydedilmemiştir. Çevre koruma önlemlerinin diğer politika alanlarına dahil edilmesi ve yeni yatırımların çevre konusundaki AB müktesebatıyla uyumunun sağlanması erken aşamadadır.

2009 yılında yayınlanan AB İlerleme Raporu'nun çevre konusunda belki de en dikkati çeken yorumları doğa koruma alanına ilişkindir. Belgede, doğanın koruması konusunda ilerleme kaydedilmediği belirtilerek "yaşam alanlarının yitirilmeye devam etmesi endişe vericidir" değerlendirmesinde bulunulmaktadır. Buna göre, potansiyel Natura 2000 alanlarının listesi henüz derlenmemiş, doğanın korumasına ilişkin bir çerçeve kanun ve kuşlar ve yaşam alanlarına ilişkin yasal düzenlemeler tekrar ertelenmiş, ulusal bir biyo-çeşitlilik stratejisi ve eylem planı kabul edilmemiştir. Ayrıca Maden, turizm ve DSİ ile ilgili yasal düzenlemeler doğa koruma alanında sorun yaratmaktadır.

Çevre konusunda AB ölçütlerine uyum sağlama çabaları yalnızca Birliğe giriş koşullarını yerine getirme kaygısının bir sonucu değildir; Avrupa ile ekonomik ilişkilerde, özellikle de ihracatta yaşanabilecek sıkıntıların önüne geçmek ve Birliğin kimi fonlarından yararlanabilmek için de çevre konusundaki çabaların önem taşıdığı belirtilmelidir.[40] Son yıllarda çevre alanında AB ile uyumu sağlayabilmek için özellikle yasama etkinlikleri açısından önemli adımlar atılmıştır. Bu açıdan, Türkiye'de çevre yönetiminin gelişim doğrultusunu büyük ölçüde AB üyelik sürecinin belirlediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

AB'ye uyum sürecinin yalnızca Birlik düzenlemelerinin iç hukuka yansıtılmasından ibaret olmadığını belirtmek gerekir; uygulama düzeneklerinin kurulması ve gereken yatırımların gerçekleştirilmesi de bu sürecin bir parçasıdır. Genel olarak değerlendirmek gerekirse, AB'ye çevre uyumunda en önemli konunun, bütün politika alanlarında çevresel kaygıların göz önünde bulundurulması olduğu söylenebilir.[41] AB adaylığı sırasında ortaya çıkan belgelere bakıldığında, Türkiye'nin yasal düzenlemeleri gerçekleştirme konusunda çok önemli güçlükler yaşamadığı, asıl sorunun yasaları yaşama geçirme, çevre politikalarını diğer politikalarla uyumlaştırma ve kurumsal kapasiteyi güçlendirme gibi alanlarda ortaya çıktığı görülecektir. Bir anlamda, söz konusu yasaların kabul edilmesi için yoğun çaba gösterilmekte, ancak benimsenen düzenlemelerin uygulanması için elverişli bir ortam yaratılamamaktadır.

Kaynakça

Akdur, Recep, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları**, ATAUM, Ankara, 2005.

[40] Budak, s.362.

[41] Nuran Talu, "AB Çevre Uyumu ve Türkiye'de Değişim", **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Çevre Yönetimi**, S. Kırımhan vd. (Der.), Ak-Tel Mühendislik, Ankara, 2005, s.27.

Algan, Nesrin, **Avrupa Birliği'nde Çevre Politikaları**, Çoğaltılmış ATAUM Ders Notları, Ankara, 2004.

Algan, Nesrin ve Ayşegül Mengi, "Turkey's Sustainable Development Policies in the EU Accession Process", **European Environmental Law Review**, Vol. 14, No.4, April 2005, s. 95–107.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu,** [COM(2009) 533 final], Brüksel, 14 Ekim 2009.

Blacksell, Mark, "Environmental Policies and Resource Management", **The European Challenge**, Mark Blacksell & Allan M. Williams (Eds), Oxford University Press, 1994, Oxford, s. 323–342.

Budak, Sevim, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa Topluluğu'nun Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyum Sorunu**, Büke Yayınları, İstanbul, 2000.

Burchell, John & Simon Lightfoot, **The Greening of the European Union?**, Sheffield Academic Press, London, 2001.

Ceyhan, Haluk ve Emre Gönen, **Çevre Sorunları: Avrupa Toplulukları ve Türkiye Politikalarının Karşılaştırmalı İncelenmesi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 1990.

Commission of the European Communities (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Commitee and the Committee of the Regions On the Sixth Environment Action Programme of the European Community), **Environment 2010: Our Future, Our Choice: The Sixth Environment Action Programme**, (Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council laying down the Community Environment Action Programme 2001-2010), Luxembourg, 2001.

Commission of the European Communities, "Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Programme of Action of the European Communities on the Environment", **Official Journal of the European Communities**, 20.12.1973, No C 112.

Connely, James & Graham Smith, **Politics and the Environment: From Theory to Practice**, Routledge, London, New York, 1999.

Duru, Bülent, "Avrupa Birliği Kentsel Politikası ve Türkiye Kentleri Üzerine", **Mülkiye**, S.246, 2005, s.59-76.

Duru, Bülent, "Küreselleşme, Avrupa Birliği ve Türkiye Çevresi", **Birikim**, S.191, Mart 2005, s. 63-72.

European Commission, **Taking European Environment Policy into the 21st Century: A Summary of the European Commission's Progress Report and Action Plan on the Fifth Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996.

European Commission, **Towards Sustainability: The European Commission's Progress Report and Action Plan on the Fifth Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997.

Haigh, Nigel, **EEC Environmental Policy & Britain**, 2nd Revised Edition, Glasgow, 1989.

Marin, Ali, "EU Environmental Policy", Ali Marin, El-Agraa, **The European Union: History, Institutions, Economics and Policies**, 5th Edt., Prentice Hall, London, 1998, s.423-443.

Mengi, Ayşegül ve Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

Office for Official Publications of the European Communities, **The European Community and the Environment**, Luxembourg, 1987.

Pazarcı, Hüseyin, Nami Çağan ve diğerleri, **Avrupa Topluluğu'nda ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1989.

"Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development - A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development", **Official Journal of the European Communities,** 17 May 1993, NO. C 138.

"Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting Within the Council of 17 May 1977 on the Continuation and Implementation of a European Community Policy and Action Programme on the Environment", **Official Journal of the European Communities**, 13 June 1977, No C 139.

"Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting Within the Council of 7 February 1983 on the Continuation and Implementation of a European Community Policy and Action Programme on the Environment (1982-1986)", **Official Journal of the European Communities**, 7 February 1983, No C 46.

Talu, Nuran, "AB Çevre Uyumu ve Türkiye'de Değişim", **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Çevre Yönetimi**, S. Kırımhan vd. (Düzenleme), Ak-Tel Mühendislik, Ankara, 2005, s.20-53.

Töre, Nahit, Onur Ülkü, Sanem Baykal, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı**, Türkiye Çevre Vakfı, Ankara, 2001.

İnternet Adresleri

-Avrupa Birliği
http://europa.eu

-Avrupa Çevre Ajansı
http://www.eea.europa.eu

-Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu
http://www.deltur.cec.eu.int

- AB Genel Sekreterliği
http://www.abgs.gov.tr