



T.C

**BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Yüksek Lisans Tezi

**AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI ÖNCESİ VE SONRASI TÜRKİYE
ÇEVRE POLİTİKALARI: POLİTİKA TRANSFER SÜRECİNİN
ANALİZİ**

**Özge EMİCİ
205014007**

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Gökhan ORHAN

Bandırma 2023

T.C.
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI ÖNCESİ VE SONRASI TÜRKİYE
ÇEVRE POLİTİKALARI: POLİTİKA TRANSFER SÜRECİNİN
ANALİZİ

Özge EMİCİ
205014007

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Gökhan ORHAN

Bandırma 2023

]

n



r

ii

ETİK BEYAN

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (20.10.2023)

.

Tezi Hazırlayan Öğrencinin Adı Soyadı

ÖZET

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI ÖNCESİ VE SONRASI TÜRKİYE ÇEVRE POLİTİKALARI: POLİTİKA TRANSFER SÜRECİNİN ANALİZİ

İklim değişikliği 1990'lı yıllardan itibaren küresel bir sorun haline gelerek etkilerini göstermeye başlamıştır. Bu doğrultuda küresel bir çaba ortaya koyan Avrupa Birliği, çevreyi korumaya ve iklim değişikliğini önlemeye yönelik düzenlemeler getirmiştir. Aday üye olan Türkiye'den de bu politikaları transfer etmesi beklenmektedir. Uyum süreci tam üyelik bağlamında şekillenmeye devam ederken çevre politikalarına yeni bir seviye getiren Avrupa Yeşil Mutabakat ile ilişkiler değişmektedir. Avrupa Yeşil Mutabakat çerçevesinde birçok sektörde yeşil ekonomiye geçiş hedeflenmektedir. Yeşil ekonomiye geçiş sürecinde gelişmekte olan ve AB ülkeleri ile aynı fırsatlara sahip olmayan ülkeler için mali yardımları kapsayan “adil geçiş” hedefi belirlenmiştir. Anlaşma kapsamında belirlenen değişiklikleri gerçekleştirmeyen ülkeleri farklı yükümlülükler beklemektedir. Mutabakat özellikle ticari alanda mali yükümlülükler getirmesi nedeniyle, ülkelerin politika transferlerini gerçekleştirmesinde itici bir güç olmuştur. Siyasi ilişkilerle paralellik gösteren uyum süreci, çevre müktesebatında da değişiklikler getirmektedir. Türkiye'nin mevzuat uyumu konusunda gelişme göstermesinin yanı sıra uygulamada yetersiz olduğu görülmektedir. Bu bağlamda bu çalışma, ilişkiler doğrultusunda ilerleyen uyum çalışmalarını ve gerçekleştirilen faaliyetleri incelemektedir. Tezin temel bulguları, Türkiye'nin uyum sürecinin ilişkiler ölçeğinde ilerlemesi ve yönetmeliklerde sağlanan uyumun uygulama aşamasına geldiğinde yetersiz olduğunu açıklamaktadır. Tez, Türkiye'nin mutabakata uyum sağlama yükümlülüğüne yer verirken, uyumun gerçekleşmemesi durumunda gerçekleşecek ihtimallere yer vermektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Yeşil Mutabakatı, Çevre Politikaları, İklim Değişikliği, Politika Transferi, Türkiye.

ABSTRACT

TURKISH ENVIROMENTAL POLICIES BEFORE and AFTER the EUROPEAN GREEN DEAL: ANALIYSIS of the POLICY TRANSFER PROCESS

Climate change has become a global problem since the 1990s and has begun to show its effects. Making a global effort in this direction, the European Union has brought regulations to protect the environment and prevent climate change. Turkey, which is a candidate member, is also expected to transfer these policies. As the adaptation process continues to take shape in the context of full membership, relations are changing with the European Green Deal, which brings a new level to environmental policies. A transition to a green economy is aimed in many sectors within the framework of the European Green Deal. During the transition to a green economy, a “fair transition” target, which includes financial aid for developing countries that do not have the same opportunities as EU countries, has been determined. Different obligations await the countries that do not implement the changes determined within the scope of the agreement. The agreement has been a driving force in the realization of policy transfers by countries, especially since it brings financial obligations in the commercial field. The adaptation process, which is in parallel with the political relations, also brings changes in the environmental acquis. While Turkey has made progress in terms of legislative alignment, it is observed that it is insufficient in practice. In this context, this study examines the adaptation efforts and activities carried out in line with the relations. The main findings of the thesis explain that Turkey's adaptation process develops in parallel with relations and that the regulations in Environmental Policies are insufficient in practice. While the study includes Turkey's obligation to comply with the agreement, it also includes the possibilities that will occur in case of failure to comply.

Key Words: Climate Change, European Green Deal, European Union, Environmental Policies, Policy Transfer, Turkey.

ÖNSÖZ

Bu çalışma boyunca bana desteklerini esirgemeyen, çevre politikaları ve iklim değişikliği alanlarına ilgi duymamda büyük etkiye sahip olan değerli danışmanım Prof. Dr. Gökhan Orhan'a teşekkürlerimi sunarım. Eğitim hayatım boyunca desteklerini esirgemeyen, her zaman yanımda olan ailemin tezimi tamamlamamda büyük emeklerinin olduğunu belirtmem gerekir. Tez jürimde yer alan Prof. Dr. Rıza Arslan ve Doç. Dr. Alper Bilgili'ye ve Dr. Öğr. Üyesi Sinem Atay'a değerli katkıları için teşekkür ederim.

Özge Emici

Bandırma, 2023

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ETİK BEYAN SAYFASI.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar.....	xii
ŞEKİLLER.....	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARI VE GELİŞİM SÜRECİ

1.1 Çevre Kavramı.....	6
1.1.2 Çevre Sorunlarının Ortaya Çıkışı.....	7
1.2 Avrupa Birliği Çevre Politikalarının Tarihsel Gelişimi.....	8
1.2.1 Avrupa Tek Senedi.....	10
1.2.2 Maastricht Anlaşması.....	10
1.2.3 Amsterdam ve Nice Anlaşmaları.....	11
1.2.4 Lizbon Stratejisi.....	12
1.2.5 Avrupa 2020 Stratejisi.....	12
1.3 Çevre Eylem Programları.....	13
1.3.1 Birinci Çevre Eylem Programı.....	13
1.3.2 İkinci Çevre Eylem Programı.....	14
1.3.3 Üçüncü Çevre Eylem Programı.....	15
1.3.4 Dördüncü Çevre Eylem Programı.....	15

1.3.5 Beşinci Çevre Eylem Programı.....	16
1.3.6 Altıncı Çevre Eylem Programı.....	16
1.3.7 Yedinci Çevre Eylem Programı.....	17
1.4 Avrupa Birliği Çevre Politikaları Temel İlkeleri.....	18
1.5 Avrupa Birliği Çevre Politikasının Uygulama Araçları.....	19
1.5.1 Hukuki Araçlar.....	20
1.5.2 Mali Araçlar.....	21
1.5.3 Destekleyici Araçlar.....	22
1.6 Avrupa Birliği Çevre Politikasının Uygulama Alanları.....	22
1.7 Avrupa Birliği Çevre Politikasının Oluşumunu Etkileyen Birlik Organlar...	25

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA TRANSFERİ

2.1 Politika Transferi Kavramı.....	28
2.1.2 Politika Transferi İle İlgili Kavramlar.....	30
2.1.2.1 Ders Çıkarma (Lesson Drawing).....	30
2.1.2.2 Politika Yayılması (Policy Diffusion).....	32
2.1.2.3 Politika Yakınsaması (Policy Convergence).....	33
2.1.3 Politika Transferinin Nedenleri.....	35
2.1.3.1 Gönüllü Transfer.....	36
2.1.3.2 Zorunlu Transfer.....	37
2.1.3.2.1 Doğrudan Zorunlu Transfer.....	37
2.1.3.2.1.2 Dolaylı Zorunlu Transfer.....	39
2.1.4 Politika Transferinin Aktörleri.....	40
2.1.5 Politika Transferinin Dereceleri.....	45
2.1.6 Politika Transferinin Konusu.....	46

2.1.7 Politika Transferinin Kaynağı.....	47
2.1.8 Politika Transferini Kolaylaştırıcı ve Engelleyici Faktörler.....	49
2.1.9 Politika Transferinin Başarısı.....	51
2.2 Politika Transferi ve Avrupa Birliği'nin Rolü.....	52
2.2.1 Avrupalılaşıma Kavramı.....	53
2.2.2 Koşulsallık Kavramı ve AB Koşulsallığı.....	54

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN ÇEVRE POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARINA UYUM SÜRECİ

3.1 Türkiye'de Çevre Politikalarının Gelişim Süreci.....	56
3.1.1 Cumhuriyet İlanından Önce Çevre Politikaları.....	57
3.1.2 Cumhuriyet İlanından Sonra Çevre Politikaları.....	58
3.1.3 1982 Anayasasında Çevre.....	59
3.1.4 Çevre Kanunu.....	60
3.1.4.1 Yönetmelikler.....	62
3.1.5 Türkiye'de Çevre Yönetiminde Kurumsal Çerçeve.....	64
3.2 Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihçesi.....	66
3.2.1 Avrupa Birliği İle Katılım Müzakereleri Süreci.....	70
3.2.2 Avrupa Birliği'ne Adaylık Öncesi Türkiye Çevre Politikaları.....	71
3.2.3 Türkiye'nin Çevre Politikalarının Değişimini Etkileyen Politik Belgeler.....	73
3.2.4 Avrupa Birliği Çevre Müktesebatı.....	76
3.2.5 Türkiye'nin AB Çevre Müktesebatı Uyumlaştırma Süreci.....	79
3.2.6 Avrupa Birliği'ne Adaylık Sonrası Türkiye'de Çevre Politikaları.....	82
3.3 Türkiye'nin Avrupa Birliği Çevre Politikaları Transferi Üzerine Değerlendirme.....	88

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI VE TÜRKİYE

4.1 Avrupa Yeşil Mutabakatı.....	93
4.1.1. Avrupa Yeşil Mutabakatı Temel Hedefleri.....	94
4.1.2. Avrupa İklim Yasası.....	96
4.1.3 55'e Uyum Paketi.....	97
4.1.4 Adil Geçiş Mekanizması.....	99
4.1.5. Sınırdaki Karbon Düzenlemesi.....	100
4.1.6. AB Döngüsel Ekonomi Planı.....	101
4.1.7. Avrupa Emisyon Ticaret Sistemi (AB ETS).....	104
4.2 Türkiye ve Avrupa Yeşil Mutabakatı.....	105
4.2.1 Türkiye'nin Yeşil Mutabakat Eylem Planı.....	107
4.2.2. Avrupa Yeşil Mutabakatının Türkiye Üzerinde Etkileri.....	114
4.2.2.1 Türkiye'de Emisyon Ticaret Sisteminin Kurulması.....	115
4.2.2.2 Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizmasının Türkiye Üzerinde Etkileri.....	116
4.2.2.3 Türkiye'nin Avrupa Yeşil Mutabakatına Uyumunun Değerlendirilmesi.....	118
SONUÇ.....	120
KAYNAKÇA.....	124

TABLÖLAR

Tablo 1: Politika Yakınsaması ve Benzer Kavramlar İle İlişkisi.....	35
Tablo 2: Avrupa Yeşil Mutabakatı Yasa Teklifi.....	98
Tablo 3: Döngüsel Ekonomi Planı.....	102



ŞEKİLLER

Şekil 1: Gönüllü ve Zorunlu Politika Transferi.....	36
---	----



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomi Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ATS	: Avrupa Tek Senedi
AYM	: Avrupa Yeşil Mutabakatı
BM	: Birleşmiş Milletler
BMİÇK	: Birleşmiş Milletler İnsan Çevre Konferansı
CO2	: Karbondioksit
COP	: Taraflar Konferansı
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇEP	: Çevre Eylem Programı
EIONET	: Avrupa Çevre Bilgi ve Gözlem Ağı
ETS	: Emisyon Ticaret Sistemi
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
FAO	: Gıda ve Tarım Örgütü
İDEP	: İklim Değişikliği Eylem Planı
INSPIRE	: Avrupa Birliği Konumsal Coğrafi Bilgi Altyapısı
IPCC	: Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli
ISPA	: Yapısal Araçlara Yönelik Katılım Öncesi Program
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
NDC	: Ulusal Katkı Payı
OÇP	: Ortak Çevre Politikası
OTP	: Ortak Tarım Politikası
PHARE	: Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy
REACH	: Kimyasalların Kaydı, Değerlendirilmesi, İzni ve Kısıtlaması
SAPARD	: Tarım ve Kırsal Kalkınma Özel Katılım Programı

SKDM	: Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması
STK	: Sivil Toplum Kuruluğu
TDK	: Türk Dil Kurumu
UNEP	: Birleğmiş Milletler �evre Programı



GİRİŞ

Çevre sorunları uzun dönem içerisinde meydana gelen, etkileri kısa ve uzun vadede geniş bir alana yayılan sorunlardır. Bu bağlamda insanlığın sanayi devriminden sonra artan doğal kaynak kullanımı, kirleticilerin artması ve yayılması benzeri birçok nedenden dolayı çevre sorunlarında artışlar görülmüştür. Çevre sorunları ve iklim değişikliğinin etkilerinin görünür hale gelmesi ile birlikte önlemlerin küresel ölçekte alınması gerekliliği anlaşılmıştır. Bu bağlamda öncülük yapan Avrupa Birliği (AB), ekonomisinin sürdürülebilir olmasını hedeflemiştir. Avrupa Birliği belirlediği bu hedef doğrultusunda mevzuatına çevre politikalarına geniş yer vermiş ve diğer alanlarda uygulanacak kararların çevre politikaları göz önüne alınarak belirleneceğini ifade etmiştir.

Avrupa Birliği'nin aldığı bu karar doğrultusunda üye ve aday devletlerinde çevre müktesebatına uyumunun gerçekleşmesi ve sürdürülebilir bir ekonomi modelini benimsemeleri beklenmektedir. Avrupa Birliği'nin uyguladığı politikaların üye devletlerin kendi ulusal mevzuatlarında uygulamalarını beklemesi dolaylı zorunlu politika transfer türünün bir örneğidir. Görünürde gönüllü gerçekleşen bu transferler, Avrupa Birliğine aday olmak isteyen devletler için bir zorunluluk haline gelmiştir. Transferde itici bir güç bir olan diğer neden ise devletlerin birbirinden geri kalmak istememesidir. Dolowitz ve Marsh (1996) bunu "uluslararası kabul görme isteği" olarak tanımlamaktadır. Küresel olarak önemi büyük olan Avrupa Birliği'ne üye olmak devletler için saygınlık yarışına neden olmaktadır.

Türkiye 1999 yılından itibaren aday ülke statüsünde olması nedeniyle çevre ile birlikte diğer tüm müktesebat alanlarında düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır. Uzun yıllardır devam eden uyum çalışmaları tamamen karşılanmamış, uygulama eksikleri devam etmiştir. Çevre alanında Avrupa Birliği'nin mevzuatına uygun çıkarılan yönetmelikler uygulamada yetersiz kalmıştır. Ancak uyum sürecinin uzun yıllardır devam etmesinin tek nedeni uygulama yetersizlikleri değildir. Uyum çalışmaları Türkiye-AB ilişkilerine paralel olarak ilerleme göstermektedir.

Müzakerelerin durma aşamasına gelmesi ve adaylığın askıya alınması süreci mevzuat ve uygulama faaliyetlerini etkilemiştir.

Türkiye, AB'nin çevre müktesebatına uyum çalışmalarını gerçekleştirirken, çevre politikalarına yeni bir seviye getiren Avrupa Yeşil Mutabakatı (AYM) Komisyon tarafından kabul edilmiştir. Avrupa Yeşil Mutabakatı enerji, sanayi, ulaşım ve tarım gibi birçok sektörde yeşil ekonomiye geçişi hedeflemektedir. Yeşil dönüşüm çağrısında bulunan mutabakat, devletlerin karbon yoğun fosil yakıtları kullanmamasını ve sürdürülebilir ekonomiye geçmesini beklemektedir. Mutabakat devletlerin politika transferi gerçekleştirmesi için zorlayıcı unsurlar içermektedir. Sınırdaki karbon düzenleme mekanizması ile karbon vergilendirmesini hedefleyen mutabakat, sınır şartlarına uymayan ülkeler için vergi yükü getirmektedir. Türkiye ihracatının büyük bir çoğunluğunu AB ülkelerine gerçekleştirmesi nedeniyle Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizmasından en çok etkilenecek ülkeler arasında yer almaktadır. Bu bağlamda ulusal sınırdaki karbon mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Mutabakatın uygulanması ile gelecek etkilerin farkında olan Türkiye, 2021 yılında Yeşil Mutabakat Eylem Planı hazırlamış ve bu doğrultuda hedefler belirlemiştir. Ancak AB çevre politikaları uyum sürecinde görülen uygulama yetersizliği eylem planı ile devam etmektedir. Mutabakat kapsamında alınan sektörel kararların uygulanmaya başlanmaması, hali hazırda açılmaya devam eden kömür madenlerinin ve kömüre dayalı tesislerin hızla üretime devam etmesi ve iklim değişikliği ile mücadelede kapsamında etkin bir uygulama gerçekleşmemesi Türkiye için olumsuz bir durum yaratmaktadır. Burada devletin kömüre dayalı tesislerin kurulmasını teşvik etmesi ve desteklemesi uzun vadede Türkiye için büyük bir sorun kaynağı olma ihtimali taşımaktadır.

Türkiye'nin Paris Anlaşması'na taraf olması ve Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 2053 yılına kadar karbon nötr olma hedefini açıklaması iklim değişikliği ile mücadelede heyecan verici adımlar olsa da henüz bu doğrultuda çalışmaların gerçekleşmediği görülmektedir. Bu bağlamda çalışmada yer alan uygulama sorunları Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan aday ülkelerin uyum sürecinin analiz edildiği İlerleme Raporlarında da yer almaktadır. 2022 yılında Türkiye için hazırlanan raporda Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadelede beklenenin aksine ilerleme kaydetmediği belirtilmiştir.

Mevzuat uyumlaştırılması yapılan Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarında ise henüz halkı bilgilendirme faaliyetlerinin yetersiz olduğu kaydedilmiştir. Görüldüğü üzere Türkiye'nin uzun yıllardır çalışmaların devam ettiği çevre müktesebatı uyumlaştırma sürecinde henüz yeterli ilerlemeyi gösterememiş olması Avrupa Yeşil Mutabakatı için uygulama sorunlarının olacağı endişesini yaratmaktadır.

Tez bu bağlamda dört ana bölüme ayrılmıştır. Tezde öncelikle Avrupa Birliği'nin çevre politikalarının gelişim süreci, içeriği ve özellikle aday ülkelere getirdiği sorumluluklar incelenecektir. Avrupa Birliği'nin çevre politikaları oluşturma süreci ve bu süreçte yaşanan değişiklikleri inceleyen bu bölüm, çevre politikalarının ortaya çıkış nedenlerini açıklamaktadır. Bu bölümde, Avrupa Birliği'nin kuruluşundan günümüze gelen süreçte çevre politikalarında ve çevre koruma anlayışındaki değişiklikler de söz konusu bölümde incelenecektir.

Tezin takip eden ikinci bölümünde politika transferine ilişkin literatür incelenecektir. Türkiye'nin Avrupa Birliği çevre politikalarını transfer sürecini analiz edebilmek amacıyla politika transfer türleri ve derecelerine dair incelemeler yapılacaktır. Politika transferinin kaynakları, nedenleri ve derecelerinin analiz edildiği bölümde, Avrupa Birliği'nin politika transferinde etkisi değerlendirilecektir. Bu bölümde politika transferine ilişkin politika yayılması, ders çıkarma, politika yakınsaması kavramları açıklanacaktır. Bölümde yer verilen bilgiler ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin çevre politikasını transfer sürecini, nedenlerini ve derecelerini analiz etmek hedeflenmektedir.

Tezin üçüncü bölümünde, Türkiye'nin çevre politikaları gelişimine Avrupa Birliği etkisini analiz etmek amacıyla Türkiye'de çevre politikalarının gelişimi incelenecektir. Bu bağlamda Avrupa Birliği ile ilişkilerin başladığı, ilerlediği ve duraksama noktasına geldiği dönemlerde çevre politikalarındaki düzenlemeler analiz edilecektir. Adaylık sürecinin başlaması ile birlikte 2000'li yıllardan itibaren Avrupa Birliği çevre politikaları transfer ve uyumlaştırma süreci değerlendirilecektir. Bu bağlamda Türkiye'de çevre politikalarının gelişimi Avrupa Birliği öncesi ve sonrası olarak iki ayrı başlık altında incelenecektir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde dünya genelinde çevre politikaları için yeni bir seviye getiren Avrupa Yeşil Mutabakatının içeriği ve gelişim süreci hakkında literatür taraması yapılacaktır. Avrupa Birliği'nin kendisi ile ticaret yapan ülkeleri Avrupa Yeşil Mutabakatı çerçevesinde belirlenen politikaları transfer etmeye zorlamasının Türkiye'ye olan etkileri analiz edilecektir. Türkiye'nin bu hamle doğrultusuna aldığı kararlar ve çevre politikalarına getireceği yenilikler değerlendirilecektir. Avrupa Yeşil Mutabakatıyla uyumlaştırma amacıyla alınan kararlar ve bu kararların uygulama konusunda yeterlilik durumu açıklanacaktır.

Bu çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden olan literatür taraması ve karşılaştırmalı analiz yöntemi kullanılacaktır. Literatür taraması yöntemi ile politika transferinde önemli bir role sahip olan Avrupa Birliği'nin genel tarihçesi ve kurumsal yapısı incelenecektir. Politika transferinde önemli bir aktör olan Avrupa Birliği'nin çevre alanında uyguladığı politikalar, eylem programları ve anlaşmalar doğrultusunda Birliğin çevre politikası alanındaki yapılanmasına yer verilecektir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin kuruluşundan günümüze kadar olan süreçte çevre alanında alınan kararlara ve uygulanan politikalara yer verilmektedir. Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin çevre politikası oluşturma sürecindeki etkisini analiz etmek amacıyla Türkiye'nin çevre alanında geliştirdiği politikalar, uygulamalar ve yönetmelikler literatür taraması yöntemi ile incelenecektir.

Bu çalışmada kullanılan bir diğer yöntem ise karşılaştırmalı analiz yöntemidir. Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin çevre politikaları alanındaki etkisini analiz etmek amacıyla üyelik öncesi ve sonrası olarak iki dönem karşılaştırılacaktır. Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecinden önce uyguladığı çevre politikaları ve bu uygulamaların sonuçları değerlendirilecektir. Özellikle 2000 yılından önce ve sonra olmak üzere Türkiye çevre politikaları karşılaştırmalı analiz yöntemi ile incelenecektir. Bu karşılaştırmalı analiz yöntemi ile çevre politikalarına yeni bir dinamik getiren Avrupa Yeşil Mutabakatının Türkiye'ye getirebileceği değişiklikler ve olası sonuçları açıklanacaktır.

Sonuçta elde edilen bulgulara bakıldığında, Avrupa Birliği'nin Türkiye için önemli bir politika transferi aktörü olduğu görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin başlamasından itibaren çevre politikası alanında değişikliklere gidildiği ve bu değişikliklerin uyum çalışmaları doğrultusunda uygulanmaya başlandığı açıklanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin Avrupa Birliği mevzuat uyumlaştırmasında başarılı olduğunu söylemek mümkün olsa da uygulamada yetersizlikler bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin çevre politikasında belirlediği kriterler ulusal mevzuatla uyumlaştırılmış ancak uygulama ve denetim kısmında etkin olunamamıştır. Özellikle 2000'li yıllardan sonra inişli çıkışlı bir ilerleyiş gösteren üyelik sürecine göre Avrupa Birliği uyum çalışmaları paralellik göstermiştir. Henüz çevre politikalarında uyum sağlanmaması ile birlikte çevre alanında yeni kriterler getiren Avrupa Yeşil Mutabakatının Türkiye için önemli etkileri bulunmaktadır. Türkiye'nin AYM'na uyum sağlaması hem üyelik hem de ticari ilişkiler için kaçınılmaz bir gerekliliktir. AYM kapsamında Türkiye eylem planı hazırlamış ve bu bağlamda ulaşım, tarım ve enerji gibi birçok alanda yenilikler getirmeyi hedeflemiştir. Ancak alınan bu kararların henüz uygulamaya geçilmemesi, AYM'nin Türkiye üzerindeki etkilerini inceleme konusunda kısıt oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın uygulama sonuçlarına erişememesi sebebiyle, AYM kapsamında gerçekleştirilen uygulamaların etkilerinin ve bu uygulamaların yeterliliklerinin analiz edilmesinde sınırlılıklar bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARI VE GELİŞİM SÜRECİ

Çevre sorunları insanın varoluşundan beri süregelen ancak etkisini giderek arttıran bir ivme izlemektedir. Bu bağlamda bu etkiyi arttıran en önemli tarihsel olayın sanayi devrimi olduğunu söyleyebiliriz. Sanayi devrimi ile birlikte artış gösteren çevre sorunları karşısında artık ulusal ve uluslararası politikalar geliştirilmeye başlanmıştır. Bu nedenle bu bölümde çevre sorunlarının Avrupa Birliği'nde bir gündem haline gelmesi ve bu bağlamda geliştirilen politikalar, programlar ve uygulama alanları incelenecektir. Bu inceleme doğrultusunda Avrupa Birliği'nin çevre politikası alanında genel yapılanması, bu politikaların uygulanmasında kullanılan araçlar ve başlıca belirlenen çözüm alanları değerlendirilecektir.

1.1 ÇEVRE KAVRAMI

Çevre kavramının birçok farklı tanımı bulunmaktadır. Geçmişten günümüze değişen çevre anlayışı ile birlikte farklı tanımlamalar yapıldığı görülmektedir. En genel tanım olarak çevre kavramının “Hayatın gelişmesinde etkili olan doğal, toplumsal, kültürel dış faktörlerin bütünlüğü.” (TDK) şeklinde açıklandığı görülmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'ndaki tanıma göre ise “Canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam” olarak tanımlanmaktadır. Çevre kirliliği ise aynı kanunda “Çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi her türlü olumsuz etki” (Çevre Kanunu md.2) şeklinde tanımlanmaktadır.

Çevre, doğal ve yapay olarak ikiye ayrılmaktadır. Doğal çevre insan müdahalesi olmadığı için değişikliğe uğramamış çevre olarak tanımlanırken yapay çevre insan müdahalesi ile varoluşundan beri süregelen değişiklikler ile oluşturulan çevre olarak tanımlanmaktadır (Görmez, 2015: 3).

Çevre fiziki ve kültürel özellikleri ile algılanmakta ve tanımlanmaktadır. İnsan merkezli çevrede insanın biyolojik ve kültürel ihtiyaçları karşılanmaktadır. Onun için çevreyi “canlıları, özellikle de insanı etkileyen ve ondan etkilenen dış şartların tamamı” şeklinde tanımlamak mümkündür (Görmez, 2015: 3).

1.1.2. Çevre Sorunlarının Ortaya Çıkışı

Çevre sorunlarını, toprak, hava, su gibi çevreyi oluşturan temel unsurların zaman içinde değerlerini kaybetmesi ve çeşitli sorunların meydana gelmesi şeklinde tanımlamamız mümkün olmaktadır (Yaman ve Gül, 2018: 201). Çevre sorunlarının en temel sebebi olarak ekolojik sistemin bozulması, ekosistemin dış etkilerle olumsuzluklar ortaya çıkarmasıdır (Görmez, 2015: 5).

Çevre sorunları, türlü insan faaliyetleri nedeni ile çevresel değerlerin zarar görmesi sonucunda ortaya çıkmışlardır. Çevre sorunları daha çok çevre kirliliği olarak görülmüştür. Çevre kirliliği, çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etkidir (Çevre Kanunu md.2).

Çevre sorunlarının varlığı ve etkileri artık tüm dünya ülkeleri tarafından kabul edilmektedir. Çevre sorunları küreselleşme ve doğal sürecin işlemesiyle bölgesel olmaktan çıkarak küresel bir boyut kazanmış ve “sorunlaş”mıştır (Kaypak, 2013: 19).

Çevre sorunlarının ortaya çıkışının uzun zaman dilimi içinde birikerek meydana geldiğini söylemek mümkündür. Ekonomik gelişim her ne kadar insanlara fayda sağlasa da çevreyi aynı ölçekte olumsuz etkilemiştir. İnsanların gerçekleştirdikleri faaliyetler sonrasında çevreye verilen zararın gün geçtikçe arttığı ve bu artış sonucunda çeşitli sorunlarının meydana geldiği belirtilmektedir. Bu faaliyetlerin gün geçtikte artması ve küresel anlamda yayılması küresel çevre sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Ortaya çıkan sorunların küresel olması nedeniyle küresel bir çözüm üretme ve bu bağlamda küresel bir politika oluşturma gereksinimi doğmuştur. İlerleyen zaman ve gelişen şartlarla çevreye karşı tutumlar da değişmiştir. Sanayi Devrimi ile birlikte insanların istekleri artmış ve çevre insanların istekleri doğrultusunda kullandıkları bir alan haline

gelmiştir. İnsanlar daha fazla üretim için çevre kaynaklarını sömürmeye ve çevreyi olumsuz etkilemeye devam etmiştir.

Yaşanan sorunların artışının ardındaki önemli etkenler olarak sanayileşme, nüfus oranlarındaki artış ve kentleşme sürecinden bahsetmek mümkündür. Sanayi Devrimi çevre sorunlarının artışındaki en önemli etkenlerden biridir. Artan üretim ve tüketim seviyelerinin karşısında çevrenin kendini yenileyebilme özelliği yetersiz kalmıştır. Bu bağlamda çevrenin kendini yenileyebilme özelliğinin artan kirlilik karşısında yetersiz kalması ile ortaya çıkan sorunların çözümü için çevre politikaları oluşturma sürecinin başladığı görülmektedir.

Bu dönemde insanların ve hükümetlerin ekonomi odaklı olması çevre sorunlarının görmezden gelinmesine ve tahribatların gün geçtikçe artmasına neden olmuştur. Sel, hava kirliliği, erozyon gibi birçok afetin meydana gelmesindeki artış çevre sorunlarına olan ilgiyi arttırmıştır ve bu bağlamda çözüm arayışlarına girilmiştir. Ancak yaşanan sorunların ülkelerin kendi içinde politika belirlenmesiyle engellenemeyeceği, tahribatların küresel şekilde etki göstermesi nedeniyle ortak bir politika ihtiyacının farkına varılmıştır. Bu süreç sonunda uluslararası politikaları hazırlama ve hayata geçirme süreci başlamıştır.

1.2 AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ ve TEMEL İLKELERİ

1.2.1 Avrupa Birliği Çevre Politikalarının Tarihsel Gelişimi

Topluluğun kuruluş aşamasında savaşın da etkisiyle kurucu anlaşmalarda (AET, EURATOM) çevre politikası ve çevre sorunlarına yer verilmemiştir. Avrupa'da ortak bir yapı kurma ihtiyacı II. Dünya Savaşı ile ortaya çıkmış ve ortak bir ekonomi topluluğu kurmayı hedefleyerek oluşturulmuştur. Avrupa Ekonomi Topluluğu ismiyle kurulan bu kurumun öncelikli hedefi ortak bir ekonomi politikası belirlemek ve iktisadi kalkınmayı sağlamaktır. Topluluğun başlangıçtaki amaçları içerisinde çevre sorunları yer almamaktadır. Çevre sorunları topluluğun kurulduğu dönemde var olsa da büyük etkiler yaratmaması nedeniyle göz ardı edilmekteydi. Ancak 1970'li yıllardan itibaren artan

evre sorunları Avrupa Birliği'nin ortak bir evre politikası oluşturma yönündeki dşncesini etkiledi (Erdem ve Yenilmez, 2017: 92).

Ortak bir politika oluşturma ihtiyaının savaşın da etkisiyle geliştiğini söylemek mümkündür. Burada oluşturulması planlanan ortak politikanın öncelikli iki hedefi sosyal ve iktisadi olarak belirlenmiştir. Bu dönemde evre ile ilgili sorunlar bulunsa da hedefler arasında evre sorunlarına yer verilmemiştir. Bu dönemde evre sorunları yaşanmasına rağmen politika içinde yer almamasının ana nedeni olarak ortak bir evre bilincinin henüz oluşmaması ve savaşın etkilerinin kaldırılmasının ülkeler için öncelikli amaç olarak belirlenmesidir. Politik bakımdan evre hala tükenmez bir kaynak olarak görülmüş ve bu bağlamda yaşanan evre sorunlarına önem verilmemiştir. Ancak sanayi devrimi ile birlikte artan küreselleşme ve tüketimin ortaya çıkardığı yeni etkiler çevrenin kendini yenileyebilme özelliğinin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Günden güne artan evre sorunları ve kaynakların yetersiz kalması sonucunda evre sorunları yaşanmıştır. Avrupa Birliği bu yönde çalışmalar başlatılmıştır.

evre konusu uluslararası alanda ilk kez BM tarafından gerçekleştirilen 1972 Stockholm Konferansında gündeme gelmiştir. Stockholm Konferansında endüstriyel kirlilik, deniz ve karasal yaşamın korunması gibi çevresel konularda siyasi, bilimsel ve teknik iş birliği çağrısında bulunuldu (Selin-VanDeveer, 2015: 4). Stockholm Konferansı sonrasında Birleşmiş Milletler evre Programı (UNEP) kurulmuştur. 1971 yılında Birliğin evre koruma politikası hakkındaki ilk bildirisi yayınlanmıştır. Bu belgede Komisyon, Konseye kapsamlı bir evre koruma faaliyet programı hazırlamasını önermiştir ve yasal dayanaklar olarak da AET Antlaşmasının 2., 100. ve 235. Maddelerini göstermiştir (Durmaz, 2008: 7).

Çevrenin yer alacağı Avrupa Tek Senedinin yürürlüğe gireceği sreye kadar Roma Antlaşmasının 100. ve 235. Maddelerine göre evre konusundaki alışmalar Topluluk tarafından yrtlmeye devam etmiştir (Sarıkaya, 2004: 1). 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile birlikte Birlik ilk kez evre alanında yetki kazanmıştır. Avrupa Birliği için evre konusunun gündeme gelmesinde Roma Kulübü Raporu etkili olmuştur. Roma Kulübü tarafından yayınlanan Büyümenin Sınırları adlı rapor ile evre konusundan harekete geçilmesi gerektiğinin farkına varılmıştır. Bu

raporda ekonomik büyümenin çevreyi olumsuz etkilediğinden bahsedilmektedir (Durmaz, 2008: 6).

1.2.2 Avrupa Tek Senedi

1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile çevre için önemli adımlar atılmıştır. Roma Antlaşmasında yapılan değişiklikler ile birlikte çevre başlıklı konu Birlik içinde ilk kez ele alınmıştır (Yaman ve Gül, 2018: 203). Bu döneme kadar çevre sorunları ile ilgili yol gösterici kuralların olmaması nedeniyle öncelikle bu kuralların gerekliliğinin farkına varılmıştır. Topluluk “Ortak Çevre Politikası” oluşturulmasının hedeflerini öncelikli olarak doğal çevrenin korunması, iyileştirilmesi, doğal kaynakların en iyi şekilde kullanılması ve yenilenmesi aynı zamanda insan sağlığının da korunması olarak belirlemiştir.

Bu bağlamda VII. başlık altında toplanan ve 130r, 130s ve 130t maddelerinde çevre kalitesinin korunması ve iyileştirilmesi, çevresel tahribatın kaynağında önlenmesi gerekliliğine, kirleten öder ilkesine, doğal kaynakların ussal kullanımına, insan sağlığının korunmasına yer verilmiş ve bu gerekliliklerin topluluğun politikasıyla bütünleşmesi gerektiği belirtilmiştir Çevre ile ilgili diğer önemli bir konu ise 100A maddesinde yer almaktadır. Bu madde oylama ile ilgili değişiklikleri içermiştir ve konseyin çevre koruma ile ilgili konularda oy birliği olmadan nitelikli oy çokluğu ile kararların alınacağı belirtilmiştir. 100A maddesinde ek olarak çevre koruma, sağlık, güvenlik, tüketici koruma konularında önlemler alınacağından bahsedilmiştir. Çevre ile ilgili diğer önemli bir karar ise üye ülkeler ile ilgili alınmıştır. Buna göre üye ülkeler Tek Senet kurallarına aykırı olmayacak şekilde kendileri için yüksek koruma önlemleri alabileceklerdir (Duru, 2007: 3).

1.2.3 Maastricht Anlaşması

1 Kasım 1993 itibariye yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa Topluluğu son ismi olan Avrupa Birliği ismini almıştır. Bu bağlamda hukuksal altyapısını da değiştirmiştir. Bu bağlamda antlaşma ilkeleri arasında “çevreye saygılı

büyüme” ifadesi yer alırken, “sürekli büyüme” ifadesi de yerini “sürdürülebilir büyüme” ilkesine bırakmıştır (Akdur, 2005: 69).

3/k maddesi ile birlikte çevre konuları yeniden düzenlenmiş ve çevre ile ilgili konuları içeren 130r, 130s ve 130t maddelerine düzenlemeler getirilmiş ve ortak bir çevre politikası ihtiyacından bahsedilmiştir. Anlaşma ile birlikte ilk kez sürdürülebilirlik kavramından bahsedilmiş ve söz konusu kavram çevre politikalarına eklenmiştir. Maastricht Anlaşması ile birlikte artık birliğin ekonomik ve sosyal politikaları belirleme aşamasında çevresel değerlerin dikkate alınması kararına varılmıştır (Duru, 2017: 3-4).

1.2.4 Amsterdam ve Nice Anlaşmaları

1999 yılında imzalanan anlaşma önceki anlaşmalardan farklılık göstermemektedir. Anlaşma ile çevre politikalarının belirlenmesinde sürdürülebilir çevrenin esas alınmasına karar verilmiştir. Amsterdam anlaşmasında çevre ile ilgili değişikliklere gidilmese de ülkelerin çevre korumayı öncelik edinmesi ve bu bağlamda alınan tüm politika kararlarının çevreye zarar vermeyecek şekilde gerçekleştirilmesinin üzerinde durulmuştur (Duru, 2017: 4). Amsterdam Anlaşması ile birlikte ortak karar alma prosedürü çevrenin diğer alanlarına genişletilmiştir ve bu bağlamda Avrupa Parlamentosu’nun rolünün artması sağlanmıştır (Sarıkaya, 2004: 2). Avrupa Konseyi anlaşma çerçevesinde tüketim ve üretim kalıplarının değişmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği gerekli adımların atılmasında önemli bir rol almayı amaçlamaktadır. Hedeflenen değişikliklerin gerçekleştirilmesi için öncelikle ekonomi, çevre ve sosyal politikaların etkili bir şekilde koordine edilmesi gerektiğine yer verilmektedir (Lasok, 1998: 3).

2001 yılında imzalanan Nice Anlaşması ile çevre politikasına herhangi bir yenilik eklenmemiş sadece su kaynaklarıyla ilgili küçük düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Nice Antlaşması’nda Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısını etkin ve verimli hale getirmek amacıyla değişikliklere yer verilmiştir (Görmez, 2015: 76).

1.2.5 Lizbon Stratejisi

Lizbon stratejisinde özellikle ekonomik büyüme ve istihdamı arttırmak doğrultusunda kararlar alınmıştır. Bu stratejiye göre teknolojinin önemi vurgulanmıştır. Ar-Ge ve teknolojik gelişiminin ekonomik gelişim için öneminden bahsedilerek bu alanlarda etkili olunmasının gereğinin farkına varılmıştır (Erdem ve Yenilmez, 2017: 97).

Öncelikle çevre ve sürdürülebilir kalkınma gibi kavramların içinde yer almadığı strateji bir sene sonra Göteborg'daki Avrupa Konseyi ile birlikte bu kavramları da içine almıştır. Avrupa Konseyi'nin sürdürülebilir kalkınma ile ilgili aldığı kararlar yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektrik enerjisinin 2010 yılına kadar %22 seviyesine yükseltilmesi, çevreye zarar vermeyecek şekilde ulaşım altyapılarına öncelik verilmesi ve bu bağlamda yöntemler geliştirilmesi, doğal kaynakların verimli kullanılması, atıkların geri dönüşümünün sağlanması, trafik, hava ve gürültü kirliliği ile mücadele, sera gazı emisyonunun 2005 yılına kadar gözle görülebilecek şekilde azaltılması olarak belirtilmektedir (Yaman ve Gül, 2018: 206).

Ancak belirlenen hedefler ile ilgili 2005 yılında yapılan toplantıda yeterli olunmadığı belirtilmiştir. Lizbon Stratejisinden yola çıkılarak AB Stratejisi hazırlanmıştır.

1.2.6 Avrupa 2020 Stratejisi

Lizbon Stratejisindeki başarısızlıklar sonucunda ihtiyaç duyulan Avrupa Stratejisinde çevre, istihdam ve ekonomik büyüme ile ilgili on yıllık süreç için yeni kararlar alınmıştır. Bu kararlar akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme olarak üç ana başlıktan oluşmaktadır.

Akıllı büyüme; Avrupa Birliği'ni yenilikçi ve bilgiye dayalı bir ekonomiye dönüştürmek.

Sürdürülebilir büyüme; Daha rekabetçi bir ekonomi ile birlikte aynı zamanda çevre bilincinin geliştiği ve kaynakların verimli kullanıldığı bir temel oluşturmak.

Kapsayıcı büyüme; Avrupa Birliği'nin istihdamı yüksek bir ekonomiye dönüştürürken sosyal ve bölgesel uyumunun gerçekleşmesini sağlamak.

Avrupa 2020 Stratejisinde Avrupa Birliği'nin çevre ve iklim değişikliği ile ilgili konularda aldığı kararlar ise şu şekilde belirtilmektedir; israfı önleyerek kaynaklara daha verimli kullanmak, karbon emisyonunun bir noktada tutulması gerektiği ve biyo-çeşitliliğin korunması gibi önemli konular yer almaktadır. Bu konulara ek olarak;

- Sera gaz emisyonlarının 1990 yılına kıyasla %20 oranında azaltılması, ek olarak gelişmekte olan ülkelerin buna katkılarının olması durumunda %30 oranına kadar azaltılabileceği,
- Yenilebilir enerji oranının Avrupa Birliği enerji tüketiminde payının %20 ye kadar çıkarılması,
- %20 oranında enerji verimliliğinde artışa gidilmesi olarak karar verilmiştir (Erdem ve Yenilmez, 2017: 98).

1.3 ÇEVRE EYLEM PROGRAMLARI

1973 yılından günümüze kadar gelen ve yedi adet yayımlanan çevre eylem programları Topluluk için yönlendirici bir çerçeve olmaktadır. Hukuki bakımdan bağlayıcı özelliği olmayan çevre eylem programları topluluk tarafından izlenecek politikaların ana ilkelerini belirlemekte ve gelecekteki yasal konularla ilgili yönlendirici niteliktedir.

Avrupa Birliği'nin çevre sorunlarının bölgesel değil küresel düzeyde olduğunun farkına varılması ile birlikte çevre eylem programlarına ihtiyaç doğmuştur. Çevre eylem programları ile birlikte çevre politikasının öncülüğü ve Topluluk seviyesinde entegrasyonu mümkün olmuştur (Budak, 2020: 216-217).

1.3.1 Birinci Çevre Eylem Programı

1972 yılında gerçekleşen Paris Zirve Konferansının ardından Komisyon tarafından 1973-1977 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. İlk Çevre Eylem Programı ile Topluluğun genel amaçlarına ve özellikle Stockholm Konferansında belirlenen ilkelere yer verilmiştir. Bu bağlamda Çevre Eylem Programının hazırlanmasında Stockholm Konferansının önemli bir etkisi bulunmaktadır. İlk programda ekonomik kalkınma, refah ve çevrenin korunmasının karşılıklı olarak

birbirine bağılı olduğu belirtilmektedir. Çevre Eylem Planının genel ilkeleri şu şekilde belirtilmiştir (Hey, 2005: 18).

- Kirliliğin kaynakta önlenmesi,
- Kirleten öder ilkesi,
- Milletlerarası iş birliğinin özendirilmesi,
- Çevre bilincinin geliştirilmesi için eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi,
- Topluluk politikalarının gelişmekte olan ülkeler etkilerinin dikkate alınması,
- Maksada uygun faaliyet düzeylerinin tespiti,
- Çevre bilgilendirme prosedürünün yürürlüğe konulması,
- Milli programların uyumlulaştırılması ve koordinasyonu.

Programda verilen temel ilkelerin yanı sıra üç eylem kategorisi yer almaktadır. Bunlar; kirlilik ve gürültü yapıcı faaliyetleri önlemek ve azaltmak, yaşam şartlarını ve çevreyi iyileştirmek, çevreyle ilgili uluslararası örgütlerle iş birliği geliştirmektir (Budak, 2000: 224). İlk Çevre Eylem Programı, daha sonra hazırlanacak Çevre Eylem Programları için örnek teşkil etmiştir.

1.3.2 İkinci Çevre Eylem Programı (1977-1981)

Birinci Çevre Eylem Programının genişletilmiş ve devamı şeklinde hazırlanan İkinci Çevre Eylem Programı 1977-1981 dönemini kapsamaktadır. İlk Çevre Eylem Programından önemli bir farkı ilk defa Çevresel Etki Değerlendirilmesine (ÇED) yer verilmesidir. ÇED raporları ile planlanan bir projenin öncelikle çevreye karşı olumlu veya olumsuz yönlerinin belirlenmesi ve çevreye zarar vermeden ya da zararı en aza indirecek şekilde hazırlanarak gerçekleştirilmesine karar verilmiştir (Yaman ve Gül, 2018: 210). ÇED kararına ek olarak alınan kararlar şu şekilde belirtilmektedir;

- Bu alanda eğitime öncelik verilmesi,
- Topluluğun çevre konusundaki genel durumu açıklayan raporları düzenli olarak yayınlaması,
- Avrupa Birliği Çevre Bürosu ve sivil toplum kurumları ile iş birliği yapılması, (Budak, 2000: 22).

İkinci Çevre Eylem Programı ile birlikte değinilen diğer bir önemli konu ise Birinci Çevre Eylem Programında yer verilen ancak uygulanmayan prensiplerin hayata geçirilmesidir. Bu prensiplerin en önemlisi “engel olmak gidermekten iyidir” ilkesi üzerine kurulan, “Çevreyi korumanın en iyi yolu, kirliliğin ve rahatsızlık verici etkilerin ortaya çıkmalarından sonra giderilmeye çalışılmasındansa kaynakta engellemeleridir” (Budak, 2000: 27).

1.3.3 Üçüncü Çevre Eylem Programı (1982-1986)

İlk iki programdan farklı olarak daha genel bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. Kendisinden önceki programlardan diğer bir farkı ise önleme politikalarına ağırlık vermesi olarak belirtilmektedir. Üçüncü Çevre Eylem Programında yer alan genel konular şu şekildedir; yaşam kalitesini doğrudan etkileyen, insan sağlığının korunması, su, iklim, toprak, hava, yapay çevre, hammaddeler, fauna ve flora gibi öğelerin ve kaynakların korunmasıdır (Duru, 2007: 7).

1.3.4 Dördüncü Çevre Eylem Programı (1987-1992)

Dördüncü Çevre Eylem Programının diğer programlardan ayrılan en önemli özelliği olarak Avrupa Tek Senedinin hazırlanış döneminin etkisinden bahsetmek mümkündür. Diğer eylem programlarından farklı olarak, programın yayınlandığı yıl aynı zamanda Avrupa Çevre Yılı olarak belirlenmiştir. (Avrupa Komisyonu, 1987).

Bu program ile çevrenin korunması, sosyal ve ekonomik kalkınmanın temel unsuru olarak ele alınmaktadır. Dördüncü Çevre Eylem Programında çevrenin hem genel hem de tarım, sanayi, enerji gibi sektörler ekonomik ve sosyal politikaların bütüncül bir parçasını oluşturması gereğinden bahsedilmiştir.

Programın genel bölüm başlıkları şu şekildedir: “Genel politika hedefleri”, “kirliliğin önlenmesi ve kontrolü”, “belirli sektörlerle ilgili çevre faaliyeti”, “çevre kaynaklarının yönetimi”, “araştırma”, “uluslararası alanda faaliyetler” (Budak, 2020: 235-236). İlk üç programın ilkeleri üzerine kurulan ve geliştirilen programda doğa koruma alanlarında özel önlemler alınması, su kalitesi, kimyasal maddelerin denetimi gibi gerekliliklerden bahsedilmiştir. Programda Çernobil kazasının getirdiği nükleer güvenlik düzenlemelerine yer verilmiştir (Duru, 2007: 8).

1.3.5 Beşinci Çevre Eylem Programı (1993-2000)

1992’de imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Beşinci Çevre Eylem Programı ile önceki eylem programlarından farklı olarak yeni stratejiler geliştirilmiştir. Beşinci çevresel eylem programının diğerlerinden farkı uzun vadeli hedefler belirlemesi ve sürdürülebilirliği ön plana çıkarmasıdır. Programın yürürlüğe girmesinden önce komisyon tarafından hazırlanan raporda dört çevre programının yürütüldüğü 20 yıllık süreçte tedbirlerin yeterli olmadığından bahsedilmiş ve çevrenin durumunun kötüleştiği hakkında Konsey’e bilgi verilmiştir.

Program Rio Deklarasyonu ve Gündem 21’den etkilenmiştir. Bu programda öncelik verilen konular özellikle hava kirliliği, iklim değişikliği, asit yağmurları, biyolojik çeşitlilik, su kaynaklarının ve doğanın korunmasıdır (Çokgezen, 2007: 95). Beşinci Çevre Eylem Programında iklim değişikliği, ormansızlaşma, biyo-çeşitliliğin kaybı gibi konuların yanında Orta ve Doğu Avrupa’nın çevre sorunlarına da program içerisinde yer verilmiştir (Duru, 2007: 8). Beşinci Çevre Eylem Programı sürdürülebilir kalkınmanın aşağıdaki özelliklerini içermektedir; (Sarıkaya, 2004: 3).

- Hayat kalitesinin genelde sürdürülmesi,
- Doğal kaynaklar erişimin genelde sağlanması,
- Çevreye verilecek kalıcı zararlardan kaçınılması,
- Sürdürülebilir kalkınmanın bugünün ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için gelecek nesillerin gereksinimlerinden feragat etmemelerini sağlayan bir kalkınma olması.

Bu plan ile çevre üzerinde sanayi, tarım, enerji, ulaşım, turizm ve endüstrinin etkisinin farkına varılmış ve bu sektörler önemli hale gelmiştir.

1.3.6 Altıncı Çevre Eylem Programı (2001-2010)

Ulaştırması planlanan hedeflerin “Çevre 2010: Geleceğimiz, Tercihimiz” adıyla açıklandığı Altıncı Çevre Eylem Programı kendinden önceki beş programın ilkelerinin temeli üzerine kurulmuştur. Programda küresel ölçekteki çevre sorunları daha kapsamlı olarak ele alınmış ve serbest piyasayı düzenleyecek şekilde yeni kurallar getirilmiştir.

Programda çevre korumasının sağlanması için gerekli olan tüm kuralların topluluğun politikalarına entegre edilmesi teşvik edilmiştir. Altıncı Çevre Eylem Programında üzerinde durulan beş ana başlıktan bahsetmek mümkündür. Bu başlıklar “iklim değişikliği”, “doğa ve biyolojik çeşitlilik”, “çevre ve sağlık”, “atık yönetimi”, “doğal kaynak yönetimi” şeklinde ayrılmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2010).

İklim değişikliği: Sera gazlarını azaltmak ve yapısal değişiklikler gerçekleştirmek, enerji ve ulaşım sektöründe enerji tasarrufunu sağlamak, 2008 -2012 yılları arasında sera gazı emisyon oranını 1990 düzeylerine göre %8 oranında azaltmak temel hedef olarak belirtilmektedir.

Doğa ve biyo-çeşitlilik: Farklı türden canlıların korunması ve endüstriyel kazaların önlenmesi, dünyada ve Avrupa Birliğinde biyo-çeşitlilik kaybını durdurmak temel amaç olarak belirtilmektedir.

Çevre ve Sağlık: Hava, su, gürültü kirliliği gibi insan hayatını olumsuz etkileyen etmenlerin azaltılmasını temel amaç olarak belirtmek mümkündür.

Doğal Kaynak ve Atık Yönetimi: Çöplerin geri dönüşü sağlanacak şekilde ayrıştırılması ve atık oluşumunun önlenmesi, doğal kaynakların korunmasıdır (Gül-Yaman, 2018: 213).

1.3.7 Yedinci Çevre Eylem Programı (2013-2020)

2012 yılında “Gezegenin Sınırları İçinde, Daha İyi Yaşamak” sloganıyla yayınlanan ve bir yıl sonra yürürlüğe giren Yedinci Çevre Eylem Programı içeriğinde 2020 yılına kadar olan süreç için öncelikli hedefler belirlerken aynı zamanda 2050 yılı için de esas sorunlara yönelik uzun vadeli bir görüş yer almaktadır. Programda sürdürülebilir kalkınma anlayışının yayılmasına rağmen gelinen noktanın yetersiz olduğundan bahsedilmiştir ve teknolojik gelişmeler ile birlikte sorunların üstesinden gelinebileceği vurgulanmıştır. Bununla birlikte programda dokuz öncelik belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013).

- Birliğin doğal sermayesinin korunması ve geliştirilmesi,
- Birliğin kaynak-verimli, yeşil, rekabetçi düşük karbon ekonomisine geçişinin sağlanması,

- Birlik vatandaşlarının sağlık ve refahının çevre ile ilgili risklere karşı korunması,
- Birlik çevre mevzuatının daha iyi uygulanması ve geliştirilmesi,
- Birlik çevre mevzuatına yönelik bilgi ve deneyimin artırılması,
- Çevre ve iklim politikaları için gerekli yatırımın sağlanması,
- Çevrenin diğer politika alanlarına uyumunun sağlanması,
- Birlikteki şehirlerin daha sürdürülebilir hale getirilmesi,
- Birliğin uluslararası çevre ve iklim sorunları konusundaki etkinliğinin güçlendirilmesidir.

Bahsedilen dokuz öncelik kendi içerisinde üç ayrı şekilde sınıflandırılmaktadır. Bunlar temel, kolaylaştırıcı ve ek yatay şeklindedir.

Temel hedef: Daha az kaynak harcayarak daha fazla verim elde etmek, çevreye özen göstererek kendimize de özen göstermek ve doğal sermayeyi korumak.

Kolaylaştırıcı hedef: Çevre, sağlık ve bütçe için uygun olan gelişmiş uygulamalar, artan bilgi erişimi ile en iyi kararların alınması, yapılacak olan yatırımlarda çevrenin yeşil kalmasını sağlayacak yöntemlerin teşvik edilmesi, hazırlanan politikaların birbiri ile entegrasyonunun sağlanması olarak açıklamak mümkündür.

İki ek yatay öncelik hedefleri:

- Sürdürülebilir Şehirler: Ortak Çözümler için birlikte çalışma,
- Uluslararası Zorluklarla Mücadele: “Gezegimizin sınırları içinde iyi yaşamak”.

1.4 AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARI TEMEL İLKELERİ

Çevre sorunlarına yönelik çözümler için belirlenen politikaların dayanacağı temel ilkeler Topluluk tarafından belirlenmiştir. Bu ilkeler önleme ilkesi, kirleten öder ilkesi, ihtiyat ilkesi, hizmette yerellik ilkesi, bütünleyicilik ilkesi, yüksek seviyede koruma ilkesidir.

Önleme ilkesi: Bu ilke çevreye zarar verebilecek durumların oluşmadan önce engellenmesine yöneliktir. Bu ilke çerçevesinde çevre kirliliğinin hiç doğmaması için alınabilecek önlemlere öncelik verilmektedir (Batal, 2010: 6). Bu bağlamda çevreye zarar verecek olay ve olgu mümkün ise gerçekleştirilmeden ortadan kaldırılmalıdır. Eko-teknolojilerin geliştirilmesi bu ilkeye dayalıdır (Akdur, 2005: 32).

Kirleten öder ilkesi ilk Çevre Eylem Programında Topluluk çevre politikasının temel taşı olarak belirtilmiştir. Kirleten öder ilkesi, çevreye zarar veren kurum ya da kişinin çevrenin korunması ile ilgili masrafları yüklenmesini savunmaktadır. İlk olarak çevreye kimin veya hangi kurumun zarar verdiği ve zararın derecesi belirlenir. Bu bağlamda zararın tazmin edilmesi sağlanır. Ancak bu ilke ilgili uygulanma sorunu bulunmaktadır. Zararın somutlaştırılmaması halinde ilke uygulama alanı bulamamaktadır.

İhtiyat ilkesi ilk kez Maastricht Anlaşmasında yer almıştır. Bu ilkede alınacak kararların uygulanmadan önce çevreye olacak etkilerinin test edilmeden ilk olarak tedbir alınması beklenilmektedir. Burada gerçekleştirilmesi planlanan herhangi bir faaliyetin çevreye olumsuz etkilerinin olacağından şüphelenilmesi durumunda bile bilimsel bir veri olup olmaksızın o faaliyetin önlenmesi ve çevreye verdiği zararların giderilmesi beklenmektedir (Çokgezen, 2007: 102).

Bütünleyicilik ilkesi çevre korumanın Birlik politikalarının içine entegre edilmesi amacıyla, Birlik tarafından girişilecek faaliyetlerin temellerinden birini oluşturmaktadır. AT Anlaşması'nın 6.maddesi, çevre korunmasının gereklerinin sürdürülebilir gelişmenin teşvik edilebilmesi için Birlik politikalarına entegre edilmesinin gerekliliğini belirtmektedir (Sarıkaya, 2004: 2).

Hizmette yerellik (Subsidiarity) ilkesi hizmetlerin yurttaşlara en yakın birimler tarafından yapılmasını belirten bu ilke çevre yönetiminde sorumluluğun hem yerel hem merkezi yönetimde olduğunu belirtmektedir (Duru, 2007: 10).

Yüksek seviyede koruma ilkesi Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosunun aldıkları tüm kararlarda öncelikle çevreye verilebilecek etkiler hesaplanarak kararların alınması gerektiğini belirtilen ilkedir (Çokgezen, 2007: 102).

1.5 AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASININ UYGULAMA ARAÇLARI

Avrupa Birliğinde çevre politikalarını uygulamakta olan ülkeler olsa da AB zaman zaman ülkeler için yönlendirici olması için uygulama araçları kullanmaktadır. Bu araçlar hukuki, mali ve destekleyici araçlar olarak farklılık göstermektedir.

1.5.1 Hukuki Araçlar

Entegre çevre koruma ve eko-denetim sistemi adında iki hukuksal araç geliştirilmiştir.

Entegre Çevre Koruma Kanunu çevre korunmasının önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kanun ile sanayi kökenli kirlilik, izinler ve yasaklar gibi konular düzenlenmektedir.

Kanunun temel amacı suyu, havayı ve toprağı büyük sanayi tipi atıklardan kaynaklanan kirliliğe karşı; entegre ruhsat rejimi geliştirerek ve endüstriden kirlenmeyi önlemek için uygulanabilir en iyi teknikleri kullanılmasını isteyerek korumaktır (Budak, 2000: 66-67).

Eko-Denetim Sistemi işletmelerin ekolojik yönden teftişi amacıyla geliştirilmiştir. İşletmelerin yasal düzenlemelere ve ortak standartlara göre çevreye duyarlılıklarını belirlemek amacıyla üye ülkeler tarafından çevre denetleme süreci gerçekleştirilmektedir. Eko-denetim sistemi işletme içi ve dışı denetim olarak ayrılmaktadır. İşletme içi eko-denetim sistemi işletmeler bakımından dört önemli özelliğe sahiptir.

Bunlar: çevre hukuku bakımından işletmenin hukuka uygun davrandığının tespit edilmesi, orta ve uzun dönemli çevre denetiminin gerçekleşmesi, çevre rizikolarının bertaraf edilmesi ve çevresel risk ve risk yönetimi, işletme içi bilgi akışının iyileştirilmesi ve çalışanların çevre bilincinin sürekli geliştirilmesidir (Budak, 2000: 71).

İşletme dışı eko-denetim sisteminde ise denetim şirketler ve diğer kuruluşların çevresel performanslarını değerlendirme, raporlama ve denetleme amacıyla Çevre Yönetimi ve Denetimi Sistemi (EMAS) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Çevre yönetimi açısından en prestijli ödül olarak nitelendirilen EMAS ödülleri 2005 yılından bu yana Avrupa Komisyonu tarafından verilmektedir. Gönüllülüğün esas olduğu EMAS sistemine katılmak isteyen firmanın kendi çevre faaliyetlerinin ve hedeflerinin belirlendiği bir çevre politikasının kabul etmesi, düzenli çevre denetimleri yapması ve bir çevre bildirimi hazırlaması gerekmektedir (Durmaz, 2004: 6)

1.5.2 Mali Araçlar

Life Programı: Avrupa Tek Senedi ve Beşinci Çevre Eylem Programından izler taşıyan bu program 1992 yılında kurulmuştur. Programın amacı çevre konusunda öncelikli olan programların gelişmesini sağlamaktır. Bu program üç ayrı şekilde destekleme faaliyetinde bulunmaktadır. Bunlar; “LIFE-Nature”, doğa koruma; “LIFE-Environment”, çevre politikasının ve yasal düzenlemelerin uygulanması; “LIFE-Third Countries”, program dışındaki üçüncü ülkelerin çevreyle ilgili olan projelerine katkı sağlamak amacıyla kurulmuştur (Duru, 2007: 14).

Uzmanların toplanması konferanslar düzenlenmesi, kongrelerin yapılması ve bu toplantılar sonucunda elde edilen bilgilerin paylaşılması gibi birçok bilimsel çalışma bu program tarafından desteklenmektedir (Budak, 2000: 81). LIFE programı bugüne kadar 4036 projeyi finanse etmiştir. Fon ile ayrıca küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin çevreyle dost teknolojileri kullanımı desteklenmektedir (Akdur, 2005: 13).

Çevre Vergileri: çevre politikası aracı olarak vergilerin kullanılması, bazı üretim ve tüketim çıktılarının çevreye negatif dışsallık sağtığı gerçeğine dayanmaktadır. Bu gibi negatif dışsallıklar sosyal maliyet olarak nitelendirilmektedir. Bu dışsallıklar tüketime konu olan mal veya hizmetler üzerine vergi konulması ya da sosyal maliyeti olan üretim sürecinin çeşitli aşamalarının vergilendirilmesi şeklinde içselleştirilebilir (Ferhatoğlu, 2003: 2).

Çevre vergileri çevrenin korunması ve iyileştirilmesinde faaliyet göstermesi için çeşitli finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulması sonucunda gündeme gelmiştir. Bu finansman kaynakları arasında; vergiler, harçlar ve benzeri mali yükümlülükler

bulunmaktadır. Genellikle çevre vergileri uygulamalarında ülkelerin kirleten öder ilkesinden yararlanıldığı görülmektedir (Orkunoğlu, 2010: 81).

1.5.3 Destekleyici Araçlar

Hukuksal ve mali araçlara ek olarak çevre politikasının uygulanması amacıyla destekleyici araçlar bulunmaktadır. Bu destekleyici araçlar ekolojik etiketleme ve Avrupa Çevre Ajansı'ndan oluşmaktadır.

Ekolojik Etiketleme Birlik vatandaşlarını bilinçlendirmeye yönelik geliştirilmiş bir sistemdir. Ekolojik etiketleme ile birlikte sürdürülebilir çevre hedefleri doğrultusunda, çevresel etkileri azaltılmış ürün veya hizmetleri teşvik etmek, tüketicilere doğru bilgi akışını sağlamak için gönüllülük esaslı çevre etiket sistemi oluşturmak amacıyla geliştirilmiş bir sertifikasyon sistemidir. Bu bağlamda sistem tüketiciler için geliştirilmiş olup, çevreye zararsız ürünleri ve hizmetleri ayırt edebilmelerine yardımcı olmayı hedeflemektedir. Bu standartlar dünyanın en çok bilinen gönüllülük esasına dayalı girişimlerinden birisidir ve son 25 yılda hızla yaygınlaşmaya başlamıştır (Aydın, 2019: 41).

Ekolojik etiketleme ile tüketicilerin çevreye zararı olmayan ürünleri tercih etmesini sağlayarak çevreye verilen zararın azaltılması ve çevreye zararlı olan ürünlerin tercih edilmemesi ile fayda sağlayacaktır. Ayrıca ekolojik etiketleme ile birlikte hammadde sağlayıcısından en küçük tedarikçiye kadar üretim zincirindeki tüm kurum ve kişiler çevresel etki değerlendirmesi takibine alınmış ve değerlendirmeleri gerçekleştirilmiştir (Akben ve Mercan, 2018: 235).

Avrupa Çevre Ajansı Birlik vatandaşlarını güvenilir, bağımsız ve objektif şekilde bilgilendirmekle görevlidir. Çevre politikasının geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesiyle ilgili önemli bir yeri olmakla birlikte halk için de bilgi kaynağı olarak faaliyetleri devam ettirmek üzere Avrupa Çevre Ajansı, Komisyon tarafından kurulmuştur. Avrupa Çevre Ajansının genel amacı çevre eylem programları ve Antlaşma doğrultusunda çevrenin korunmasını ve iyileştirilmesi sağlamaktır. Bilgi değişimi konusunda diğer kuruluşlarla iş birliği yapılması mümkün olmaktadır (Durmaz, 2004: 5).

Ajans üye ülkelerle işbirliği yaparak Avrupa Çevresel Bilgi Ağı'nı (EIONET) tüm üye ülkelerde kurmakta ve koordine etmektedir. EIONET ile birlikte karar vericileri ve halkı Avrupa'nın çevresi, iklim değişikliği ve sürdürülebilirlik konusunda bilgilendirilmesi sağlanmaktadır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2018). Türkiye Avrupa Çevre Ajansı'na Katılım Anlaşmasını 9 Ekim 2000 tarihinde imzalamış, katılım ile ilgili karar 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Batal, 2010: 12).

1.6 AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASININ UYGULAMA ALANLARI

Avrupa çevre politikasını oluşturmak amacıyla Avrupa anlaşmaları, ikincil hukuk, uluslararası anlaşmalar ve 400'e yakın direktif ve yönerge bulunmaktadır. Topluluk tarafından çıkarılan ikincil hukukun kaynağını tüzükler yönergeler ve kararlar oluşturmaktadır. Tüzükler doğrudan ve genel olarak üye ülkeler için bağlayıcı olup yönergeler ise içerik olarak bağlayıcı niteliktedir ancak uygulanması için iç hukuka aktarımının sağlanması gerekmektedir.

Kararlar ise genel nitelikte olmayıp yalnızca belirli üye ülkeler ve özel veya tüzel kişiler için alınmaktadır. Üye ülkelerin iç hukukuna aktarmak zorunda oldukları yönergelerin belirli düzenleme alanları bulunmaktadır (Duru, 2007: 10). Bu alanlar;

Su Kirliliği: Birlik 2010 yılının sonuna kadar tüm yerüstü ve kıyı sularının organik kirlilikten arındırılmasını hedeflemektedir. Bu amaçla yayınlanan Su Arıtma Direktifi çerçevesinde yerel yönetimler ve sanayiler tarafından atık su arıtma alanında önemli yatırımlar yapılması gerekmektedir. İçme ve kullanma suyu, balıkçılık ve kabuklu deniz hayvanı yetiştiriciliğinde kullanılan su için kalite standartları

getirilmiştir. Buna ek olarak Avrupa Birliği uluslararası sularda kirliliğin azaltılması amacıyla yapılan sözleşmelere taraf olmuştur (Duru, 2007: 10)

Hava Kirliliği: Hava kirliliğinin engellenmesi ve hava kalitesinin korunması, enerji, ulaşım kaynaklı kirliliklerin havayla buluşmasının engellenmesi, turizm ve arazi imarı gibi birçok alanda önlemlerin alınması ile mümkün olmaktadır. Bunun için hem ulusal hem yerel ölçekte hem de birlik düzeyinde uygulanan politikalarda değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Küresel ısınma ile ozon tabakasının incelmeye neden olan gazlar ile ilgili özen gösterilmekte ve önlemler alınmaktadır (İKV, 2021).

Gürültü Kirliliği: İnsan sağlığını olumsuz etkileyen gürültü faktörü için belirli yönergeler kabul edilmiştir. Bu yönergelerde; arabalar, kamyonlar, uçaklar, çim biçme makineleri ve inşaat araçları için üst düzey gürültü düzeyi belirlenmiştir (Duru, 2007: 10).

Atıklar: Atıklar çevreye zararın yanında insan sağlığını da olumsuz etkilemektedir. Topluluk sınırların her yıl 2 milyar ton oranında atık ortaya çıkmakta ve yetersiz atık depolama tesisleri hızla dolmaktadır. Ağır metaller ve toksik maddeler yer altı sularına ve toprağa karışmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği bu zararı önlemek amacıyla atık alanında yapılan çalışmalar mali destek sağlamaktadır (İKV, 2021). Atıkların toplanması bertaraf edilmesi, yeniden kazanılması ve işlenmesi ile ilgili konularda yönergeler bulunmaktadır (Duru, 2007: 11).

Kimyasal Ürünler: Topluluk eylemlerinin kimyasal ürünlerle ilgili iki hedefi bulunmaktadır. Topluluk içinde kimyasal ürünlerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak ve insanlarla hayvanların sağlığını ve güvenliğini korunması ile birlikte çevrenin korunmasına da katkı sağlamaktır (İKV, 2021). Avrupa Birliği bütün kimyasalları tek bir listede toplamış ve bu kimyasalların ihbar, değerlendirme ve denetlenmesini mümkün kılmıştır (Duru, 2007: 11).

Doğa Koruma: Nesli tükenmekte olan canlıların ve habitatın korunması amacıyla Birlik tarafından birçok yönerge oluşturulmuştur (Duru, 2007: 11). Bu yönergelere ek olarak ormanların korunmasında da Birliğin özen gösterdiği görülmektedir. Bunun nedeni ormanların birçok canlının yaşam alanı olması ve birçok

ülke için hammadde kaynağı olması dışında sera gazı için hayati bir temizlik aracı olmasıdır (İKV, 2021).

Endüstriyel Kirlilik Kontrolü ve Risk Yönetimi: Sürdürülebilir çevre koşullarını önünde önemli bir engel olan ve Avrupa'daki kirlilik içinde önemli bir yere sahip olan endüstriyel üretim süreçleri için Birlik yönergeler oluşturarak önlemler almıştır. Bu önlemlerin alındığı başlıca alanlar: endüstriyel emisyonların kontrolü, önemli kazaların sebep olduğu zararların kontrolü ve çevresel muhasebe ile etiketlenmesidir (İKV, 2021).

İklim Değişikliği: Avrupa Birliği iklim değişikliği çalışmalarında büyük rol oynamaktadır. Fosil yakıt kullanımı, ağaçların yok edilmesi, insan faaliyetlerinin olumsuz etkileri karbondioksit ve sera etkisine yol açmaktadır. Bu bağlamda Birlik 1997'de BM Rio Zirvesinde kabul edilen Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne katkıda bulunmuştur. Yine 1997 yılında BM üye ülkeleri tarafından imzalanan Kyoto Protokolü'nü imzalamıştır (İKV, 2021).

Birliğin iklim değişikliği politikası Emisyon Ticaret Sistemi dışında Avrupa 2020 Stratejisi, 2030 iklim ve enerji politikası, 2050 Yol Haritası, iklim diplomasisi ve küresel iklim değişikliği müzakere sürecine göre şekillenmektedir. (İKV, 2021: 1).

Radyasyondan Korunma: Radyasyon veya radyoaktif maddelerin kullanıldığı işlemlerden tehlikelere maruz kalmış çalışanların ve halkın korunmasını amaçlayan politikalar oluşturulmuştur. Avrupa Birliği'nde nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma konuları ile ilgili yasal zemin Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması (EURATOM) ile oluşturulmuştur (İKV, 2021).

1.7 AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASININ OLUŞUMUNU ETKİLEYEN BİRLİK ORGANLARI

Avrupa Birliği Çevre Politikalarının oluşumunda Parlamento, Komisyon, Konsey ve Adalet Divanı olmak üzere dört organ etkin rol oynamaktadır.

Avrupa Parlamentosu üye vatandaşlarının seçimiyle gelen ve görüş bildirme hakkı bulunan temsilcilerden oluşan Birlik organıdır. Başlangıçtan itibaren bu kurum bir yasama organı olarak değil daha çok “istişare” organı olarak öngörülmüştür. Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Anlaşmaları ile yapılan değişikliklerden sonra Avrupa Parlamentosu güçlendirilmiştir. Avrupa Tek Senedi ile birlikte Parlamenta danışılması gereken konuların sayısı arttırılmıştır. Avrupa Parlamentosu yasama işlemini dört yöntem üzerinden gerçekleştirmektedir. Bunlar; danışma yöntemi, uzlaşma usulü, işbirliği usulü, uzlaşma veto prosedürüdür (Karakılıç, 2003: 293-300). Parlamento çevre ile sayısız rapor, görüş hazırlamış ve çevre politikasının motoru olarak tanımlanmıştır (Budak, 2000: 126).

Konsey: Avrupa Birliği’nin nihai karar organı olan Bakanlar Konseyi, Birliğin en güçlü organıdır. Konsey, her üye devletin yetkili bakan düzeyindeki temsilcilerinden oluşmaktadır. Yürütme yetkisine sahip olan Konsey kurumda son sözü söyleme yetkisine sahiptir. Konseyin bileşimi görüşülecek konuya göre değişiklik göstermektedir. Özel, teknik veya sektörel konularda o konu ile ilgili bakanlar toplantıya çağırılmaktadır. Örneğin tarım ürünlerinin fiyatlarının belirleneceği toplantılarda tarım bakanları, çevre ile ilgili konularda çevre bakanlıkları bileşime katılım gösterir (Akdur, 2005: 97).

Komisyon: Bürokratlardan oluşan ve Birliğin yürütme organı olan Komisyon üye devletlerden atama yoluyla gelen kişiler tarafından yönetilir. Komisyonun görevi Birlik politikasını saptamak, yönergeler ve tüzükler için ilk taslakları geliştirmektir,

tüzük ve yönerge taslakları ile yasama sürecini başlatmaktır. Birlik çevre politikasının uygulanması ve denetlenmesi bakımından yetkili genel müdürlük XI'inci Çevre, Nükleer Güvenlik ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'dür. Bu genel müdürlük kendi içinde Nükleer Güvenlik, Endüstri ve Çevre Savunma, Çevre Kalitesi ve Doğal Kaynaklar, Çevre Araçları, Uluslararası İlişkiler müdürlükleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Budak, 2000: 122-123).

Adalet Divanı üye devletlerin birbirleri hakkında Komisyonun üye devletler aleyhine açtığı davalara ve Birlik kurumlarına karşı açılan davalara bakmaktadır. Bu görevinin yanı sıra Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Birliği anlaşmalarının uygulanmasında ve yorumlanmasında hukuka uyulmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda Adalet Divanı tarafından alınan kararlar bağlayıcıdır. Birlik tarafından alınan kararların üye devletlerin iç hukuklarında uygulamaları beklenmektedir (Anadolu, 2003: 361). Örneğin çevre alanında çıkarılan yönergelerin üye devletlerin iç hukuklarında uygulanması ve yorumlanması Adalet Divanı tarafından denetlenmektedir. Bu denetleme ile birlikte yönergelerin etkili şekilde uygulanması sağlanmaktadır.

Bu bölümde Avrupa Birliği'nin politika yapısında çevre alanına yer verme süreci ve alınan çevre kararları incelenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin diğer alanlar gibi çevre politikaları alanında da üye ve aday ülkelerden uyum sağlamaları beklenmektedir. Özellikle aday ülkelerin üyeliklerinin gerçekleşmesi için politika transferleri gerçekleştirmeye yükümlü tutuldukları devam eden bölümde incelenmektedir. Bu nedenle bu bölümde aday ülkelerin transfer etmeleri gereken politika değişikliklerini analiz edebilmek amacıyla Avrupa Birliği'nin çevre politikası ile ilgili gerçekleştirdiği eylem programları ve anlaşmalar ve alınan kararlar incelenmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA TRANSFERİ

Yüzyıllardır devam eden süreçte insanlar, devletler ve diğer aktörler yaşanan sorunlar için çözümler aramışlardır. Bu sorunlarına çözüm bulmak amacıyla daha önce benzer sorunları yaşamış örnekler ve varılan çözümler incelenmiş, sonrasında uygulanmaya/uyarlanmaya çalışılmıştır. Takip eden süreçte küreselleşme, teknolojik gelişmeler, uluslararası örgütlerin faaliyetleri gibi birçok yeni olgunun ortaya çıkması ile birlikte bu transfer süreci de kendi içinde değişiklikler yaşamıştır. Bu bağlamda özellikle politika transferi sürecini hızlandıran bir diğer önemli olgu ise II.Dünya Savaşı sonrasında iletişimin hızlanmasıdır. Bu gelişmeler ülkelerin politika transferleri yapmasının koşullarını oluşturmuştur. Politika transferinin gerçekleşmesinde iletişim ve küreselleşmenin dışında uluslararası örgütlerin de büyük etkisi bulunmaktadır. Devletlerin birbirlerinden politika transferleri yapması dışında uluslararası örgütlerin önerdiği politikalar da transfer edilmektedir. Önemli uluslararası örgütlerden biri olan Avrupa Birliği de bu bağlamda devletler için önemli bir transfer aktörü olmaktadır.

Bu nedenle bu bölümde politika transferinin dereceleri, nedenleri, aktörleri ve transferin başarılı olmasını etkileyen faktörler analiz edilecektir. Türkiye'nin Avrupa Birliği çevre politikalarını transfer etmesindeki nedenleri, transferin derecesini ve AB'nin transferdeki etkisini değerlendirmek amacıyla politika transferi literatürü incelenecektir. Bu inceleme doğrultusunda Türkiye'nin Avrupa Birliği çevre politikasını transfer süreci değerlendirilecektir. Avrupa Birliği'nin aday ve üye ülkeleri uyum çerçevesinde politika transferlerini gerçekleştirmelerini beklemesi ve bu bağlamda uyumun sağlanması koşuluyla üyelik sağlanması "koşulsallık ve Avrupa Birliği koşulsallığı" kavramları üzerinden değerlendirilecektir.

2.1. POLİTİKA TRANSFERİ

Politika transferi karşılaştırmalı politika çalışmalarının bir alt kümesi olarak ortaya çıkmış ve küreselleşme ile bu alandaki çalışma sayısı artış göstermiştir. Politika transferi, 1940'lardan önce devletlerin resmi kurumlarına odaklanmışken, 1940'lı yıllardan itibaren bu anlayış değişmiştir. Çalışmalar sivil toplum etkileşimi üzerine yoğunlaşmıştır. 1960'larda ise politika transferi çalışmalarının odak noktası karşılaştırmalı politika analizi üzerinde yoğunlaşmıştır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 343).

Geçmişten bu yana var olan tüm devletler küreselleşme ile birlikte dönüşüm yaşamışlardır. Bu dönüşüm ile birlikte devletlerarası iş birliği ve iletişimde ilerleme kaydedilmiştir.

Dönüşüm ve gelişim sürecinde devletler yaşadıkları ulusal sorunlara çözüm bulmak amacıyla diğer ülkelerin sorunlarının çözümünde geliştirdikleri politikaları, bu politikaların güçlü ve zayıf yönlerini incelemişlerdir. Bu çalışmalar sonucunda sorunların çözümü için politikaları kendi ulusal sorunlarına uygulamak amacıyla değerlendirmiş ve bu değerlendirme sonucu politikaları transfer etmişlerdir.

Politika transferi uzun zamandır kamu politikaları ve karşılaştırmalı politika alanında çalışılan bir konudur. Birçok bilim insanı politika transferi kavramını ve sürecini farklı şekillerde değerlendirmektedir. Bu bağlamda akademik dünyada en çok yer alan tanımlama Dolowitz ve Marsh'a aittir. 1996 yılında Dolowitz ve Marsh politika transferini "belirli bir zaman veya mekandaki idari düzenlemeler, kurumlar veya politikalar ile ilgili bilgilerin başka bir yer ve zaman diliminde idari düzenlemeler, kurumlar ve politikaların geliştirilerek kullanılması süreci" olarak tanımlamaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344).

Stone ise politika transferinin temelinde diğer ülkelerde uygulanan politikalar ve programların incelenmesinin ve yabancı ülkelerin tecrübelerinden yararlanmanın karar almanın rasyonelliğini ve kalitesini arttırabileceği düşüncesinin yer aldığını belirtmektedir. (Stone, 1999: 53). Küreselleşen dünyada devletlerarası ilişkilerin gelişmesiyle birlikte hareket edilmesi gereken sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda aslında devletlerin birbirinden farklı konularda ve sorunlarda politika transferi yapması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Evans ve Davies ise politika transferini yapı ve aktör temelli bir süreç olarak değerlendirmiştir (1999: 369). Yapı ve aktör arasındaki ilişkiye odaklanmak, gerçekleşen politika transfer sürecine ilişkin detayları gözler önüne serebilmektedir (Sobacı, 2011;195). Politika transferi zamanla ilginin ve çalışmaların arttığı güncel bir alandır. Bu sebeple politika transferi ile ilgili birçok farklı kavram kullanılmaktadır. Bu kavramlardan bazıları; ders çıkarma (Rose, 1993), politika alışverişi (Freeman, 1999), dış teşvik (Ikenberry, 1990) olarak örneklendirilebilir (Stone, 2001: 2).

Politika transfer süreci kendi içinde farklı sorunlarla karşılaşmıştır. Dolowitz ve Marsh transfer sürecini ve bu süreçte karşılaşılan sorunları incelemişlerdir. Bu süreçte bu sorunları; politika transferinin ne olduğu, politika transferinin neden yapıldığı, politika transferinin neden var olduğu, politika transferini kimlerin yaptığı, transferi hangi faktörlerin kısıtladığı, transferin farklı dereceleri olup olmadığı, transfer sürecindeyken nelerden ders çıkarılıp ya da çıkarılmadığı, literatürde hangi sorunların olduğu gibi başlıklarda incelemişlerdir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 8).

2.1.1. Politika Transferi İle İlgili Kavramlar

Uluslararası ilişkilerin artması ve küreselleşme sürecinin hız kazanması ile birlikte terörizm, küresel ısınma gibi birçok uluslararası problemler yaşanmaktadır. Bu bağlamda devletler bu problemlerine çözüm bulmak için uzmanlar, bürokratlar ve yöneticileri aracılığıyla devletlerden veya diğer aktörlerden politika transferi gerçekleştirerek problemi çözmeyi amaçlamaktadır (Sobacı, 2011: 194). Bu doğrultuda devletler politika transferini farklı şekillerde gerçekleştirmekte ve bunu farklı kavramlarla tanımlamaktadırlar. Bunlar ders çıkarma, politika yayılması ve politika yakınsaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramlar politika transferi içinde yer almakta olan ancak tamamen transferi açıklayan kavramlar değildir.

2.1.1.1. Ders Çıkarma (Lesson Drawing)

Ders çıkarma kavramı politika transferi ile ilgili önemli bir kavramdır ve bu kavram Richard Rose tarafından şekillendirilmiştir. Rose politika yapıcıların dersleri nasıl çıkardığını ve bunları nasıl yürürlüğe koyduklarını araştırmaktadır. Bu bağlamda

Rose, ders çıkarma olgusunu, bir devletin politika yapıcılarının politikayı incelemesi, pozitif ve negatif yönlerini belirlemesi ve bu doğrultuda politikanın ulusal yapıya uyarlanması şeklinde tanımlamaktadır (Rose, 1999: 19).

Ders çıkarma kavramı, politikanın hangi süreçlerle ilerlediğine çok daha fazla vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda ders çıkarma kavramının politika yapıcılarının, başka yerlerde meydana gelenlerin ışığında yabancı bir yeniliği benimseme konusundaki aktif kararını araştırmaktadır. Bu çalışmalar doğrultusunda, bir siyasi sistemi bir başka yerde faaliyet gösteren bir politikayı benimsemeye neyin motive ettiğini anlamaya ve bu süreçte rol alan aktörlerin etkilerine odaklanılmaktadır (Bulmer ve diğerleri, 2007: 13).

Bu bilgiler doğrultusunda ders çıkarma kavramının daha çok gönüllü politika transferi ile ilişkili olduğu görülmektedir. Politika yapıcıları ders çıkarmaya iten en önemli nedenlerden biri mevcut durumdan duyulan memnuniyetsizliktir. Politika transferini gerçekleştiren aktör öncelikle mevcut durumun sorunlu olduğunun ve getirilen çözümlerin yetersiz kaldığının farkına varmasının ardından, bu sorunu daha önce yaşamış bir veya birden fazla ülkenin politikalarını inceler ve bu bağlamda dersler çıkarır.

Rose ile birlikte gündeme gelen ders çıkarma terimi süreç içinde gelişmiş ve günden güne kavrama olan ilgi artmıştır. Bu ilginin artış sebeplerinin başında küreselleşme, karşılıklı bağımlılık, bilimsel ilerlemeler gibi temel faktörler bulunmaktadır (Pal, 2014: 15). Karşılıklı bağımlılık durumunda ülkelerin ticari ilişkilerde bulunduğu ülkelerle veya aynı uluslararası örgüte üye olmaları durumunda ulusal hükümetler politikaları ile ilgili yeniliklerde bu değişkenleri göz önüne almalıdır. Bu bağlamda karşılıklı bağımlılık için verilecek en önemli örneklerden biri Avrupa Birliği'dir.

Rose'a göre devletleri ders çıkarmaya iten genel sebepler mevcut durumdan memnun olmamaları ve bu duruma çözüm aramalarıdır. Bir politikayı bir dersten fazla olarak tanımlayan Rose, ders çıkarmanın kendi içinde dört aşamaya ayrıldığını belirtmektedir. Bu aşamaların birincisi, sorunun çözümüne ilişkin daha önce sorunun yaşandığı devletlerde uygulanan programlar ile ilgili bilgi edinmek; ikinci aşama sorunun çözümüne yönelik uygulanması planlanan modelin nasıl işleyeceğine ve sürece

ilişkin bir model geliştirmek; üçüncü aşama, ülkede sorun olan modelin diğer modellerle karşılaştırılması ve yeni bir model oluşturmak; dördüncü aşamada ise geliştirilen modelin başarısı üzerine geleceğe yönelik değerlendirmeler gerçekleştirmektir (Rose, 1993: 20).

Ders çıkarma geleneksel politika çalışmalarına benzerlik göstermektedir. Kamu kurumları veya temsilcileri politikalara belirli kararlar doğrultusunda müdahaleler gerçekleştirirler. Bu kararların gerçekleştirilmesi için sistematik bir şekilde araçlar aramaya ve kapsamlı bir şekilde politika arayışı başlar. Bu politikanın belirlenmesinin ardından, geçmiş deneyimler araştırılır ve bu doğrultuda politikalar için gerekli düzenlemeler yapılarak dersler çıkarılır (James ve Lodge, 2003: 181).

Ders çıkarma kavramı Rose ile şekillenen ve birçok bilim insanının yorumladığı, politika transferi ile ilgili önemli bir kavramdır. Ders çıkarma kavramı politika transferi bağlamında incelendiğinde daha çok devletlerin kendi model ve politikalarında bulamadıkları çözümleri diğer devletlerin modellerini inceleyerek aramalarını ifade eder. Bu sebeple ders çıkarma kavramı politika transfer nedenlerinin arasında gönüllü transfer olarak yer almaktadır.

2.1.1.2. Politika Yayılması (Policy Diffusion)

1960'lı yıllarda temel odak noktası karşılaştırmalı politika analizi olan politika transferinde başta Walker olmak üzere birçok yazar öncelikle politika yayılımı olarak adlandırılan bu sürece yoğun ilgi gösterdiler. Ancak politika yayılması ile ilgili olan çalışmalar politikaların özel içeriği ile ilgilenmiyor; zamanlama, coğrafi yakınlık ve kaynak benzerliklerine dayanan yayılma açıklamaları öne çıkıyordu. Bu nedenle yayılma literatürü politika transferi çalışmalarından daha dar bir çalışma alanına sahiplerdi (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Eyestone politika yayılmasını, “bir politika yeniliğini içeren herhangi bir örneğin üst üste benimsenmesi” şeklinde tanımlamaktadır (Eyestone, 1977: 441).

Politika yayılması da politika transferi gibi sonuçlar yerine yayılmaya neden olacak süreçleri inceler. Aktarıma benzer şekilde politika yayılımı ülkeler arasında politika benzerliklerinin artmasına neden olabilecek ve dolayısıyla politika yayılmasına

yol açabilecek süreçleri ifade etmektedir. Bu bağlamda inceledikleri alana bakıldığında politika transferi ile benzerlikler bulunmaktadır (Simmons ve Elkins, 2005: 36). Benzerlik göstermekle birlikte iki kavramın tamamen aynı olduğunu söylemek yanlış olacaktır, çünkü kavramların anlamı kendi içerisinde farklılıklar göstermektedir. Politika yayılması daha genel bir bakış açısıyla konuyu değerlendirirken; politika transferi analizi, gerçekleşen politika transferinin nedenlerini, sürecin iki taraf için de önemini araştırmaktadır (Knill, 2005: 767).

Yayılma çalışmaları genellikle belirli bir politika için benimseme modellerinin açıklanması ile başlar. Zaman içinde yenilikler ile birlikte politikayı etkileyen faktörler analiz edilir. Politika yayılımı ülkeler arasında farklı birçok problem için politika modellerinin gönüllü olarak benimsenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak uluslararası sistem veya uluslararası anlaşmaların da yasal bağlayıcılığı olan kararlara uyum gerekliliği nedeniyle yayılmayı tetiklediği de görülmektedir (Knill, 2005: 766).

Stone politika yayılmasını “bir uygulama, programın ya da politikanın ardışık ya da sıralı bir şekilde benimsenmesi eğilimidir” olarak tanımlanmıştır (Stone, 2001: 5-6). Stone politika yayılmasının kavramsal açıklamasını yapmasının yanı sıra farklı politika yayılma modellerinin de olduğunu belirtmektedir. Stone göre dört farklı yayılma modeli bulunmaktadır ve bu modeller farklı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bu modeller aşağıdaki şekildedir (Stone, 2012: 484). ;

- Gelişmiş devletlerin geliştirmekte olan devletlere izleyecekleri politikanın benimsenme sürecine yardımcı olma,
- Devletlerin coğrafi olarak yakın oldukları devletlerden etkilenmesi,
- Devlet görevlileri arasında ulusal ağ ile birlikte iletişimin artırılması,
- Ulusal devletin veya devletlerin topluluğu savunarak yukarıdan aşağıya yeni politikalarla ilgili etki oluşturmaları.

2.1.1.3. Politika Yakınsaması (Policy Convergence)

Bennett, politika yakınsaması kavramını “toplumların benzer bir şekilde büyüme yapılarında, süreçlerinde ve performanslarında benzerlikler oluşturma eğilimi” olarak tanımlamaktadır. (Bennett, 1991: 215). Bununla birlikte Bennett, yakınsamanın dört ana

nedeni olduğunu belirtmiştir. Bu nedenler; nüfuz etme, öykünme, elit ağı oluşturma ve uyum oluşturmaktır. (Bennett, 1991: 220).

Coleman ise küresel ekonomik bütünleşme ile birlikte Fransa, Kanada, Almanya, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler arasında bankacılık sektöründe yaşanan politika yakınsamasını analiz etmiştir. Bu analiz sonucunda politika yakınsamasını, aralarında doğrudan bir ilişki olmasa da ülkeler arasında benzer gelişmelerin yaşanabileceğinin öngörülmesi olarak tanımlamıştır. (Coleman, 1994: 274).

Politika yakınsaması, ülkeler arasında benzerliklerin ortaya çıkan yapısal güçlerin etkisinde olacağını anlatan, özellikle sanayileşme, küreselleşme, bölgeselleşme gibi kavramların yarattığı benzerlikler üzerine odaklanan bir kavram olarak kabul edilmektedir. Yakınsama ile birlikte karşılaştırılabilir ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi oluşumlarda geniş ölçüde politika düzenlemeleri ile birlikte geliştirilir (Stone, 2001: 6).

Politika yakınsaması 1960'lı yıllardan beri var olmasına rağmen küreselleşme ve Avrupalılaşıma ile birlikte, bilgi ve iletişim teknolojisinin sonucunda görünürlüğünü arttırmıştır. Bu bağlamda ülkelerin birtakım makroekonomik göstergelerinin yakınsamasını gerektiren Ekonomik ve Parasal Birlik nedeniyle, Avrupa Birliği'nin yakınsamaya yol açan bir baskıya neden olduğu belirtilmektedir. (Sobacı, 2009: 147). Avrupa Birliği'nin aday üye ülkelerden beklediği müktesebat uyumlaştırmasında yer alan her alan için politika yakınsamasının gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda aday üye ülkeler uyum sürecinde zorunlu politika yakınsaması gerçekleştirmektedir.

Dolowitz ve Marsh da yakınsamanın dolaylı zorunlu transfer olduğunun üzerinden durmaktadır. Coleman'ın bankacılık örneğinde olduğu gibi, dünya ekonomisi devletleri sınırlar ve devletler üzerinde ekonomik baskılar yaşanır. Bu bağlamda devletler politika transferi gerçekleştirir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 348-349). Ancak bu baskıların yalnızca ekonomi alanında gerçekleşmediğini söylemek mümkündür. Sosyal, siyasi ve kültürel anlamda komşu ülkelerle birlikte olmak yarışta geri kalmamak gibi nedenlerle devletler uluslararası ve ulus-aşırı kuruluşların kararlarına uyum sağlama eğilimi göstermektedir.

Politika yakınsaması kavramı politika transferi, ders çıkarma gibi kavramlarla ilişkilendirilmektedir. Bu kavramlar ile ilgili karşılaştırma Knill tarafından aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 1: Politika Yakınsaması ve Benzer Kavramlar İle İlişkisi

	Politika Yakınsaması	Benzeşme	Politika Transferi	Politika Yayılması
Analitik Odak	Sonuçlar	Sonuçlar	Süreçler	Süreçler
Ampirik Odak	Politikanın Özellikleri	Kurumsal Yapılanmalar	Politikanın Özellikleri	Politikanın Özellikleri
Bağımlı Değişken	Benzer Değişim	Benzer Değişim	Transfer İçeriği ve Önemi	Politikaya Uyum/ Kabullenme Modeli

Kaynak: Christoph Knill, 2005: 768

Tablodan da görüldüğü üzere politika transferi ile politika yakınsaması arasında benzerliklerin olması ile birlikte ikisi de birbirinden farklı kavramlar olmaktadır. İki kavram üzerindeki en önemli fark, yakınsamanın analitik odağı sonuçlar iken transferin odağı ise süreçlerdir. Yakınsama bağımlı değişkende, benzer değişimleri incelerken transferde içeriğin ve önemin öne çıktığı görülmektedir.

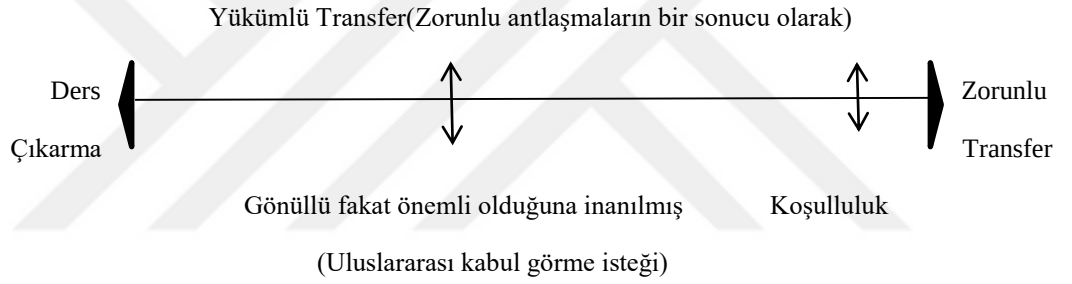
2.1.2. Politika Transferinin Nedenleri

Devletler karşılaştıkları sorunlara mevcut politika modellerinden çözümler bulamadıklarında bu sorunlarla daha önce karşılaşmış ilgili devletlerin politikalarını incelerler. Benzer durumlarla karşılaşıldığında diğer ülkeler tarafından geliştirilen politika modelinin pozitif ve negatif yönleri üzerinde çalışarak politika transferini gerçekleştirirler. Bu bağlamda politika transferi geçmişten günümüze hemen hemen her alanda gözlemlenen bir olgudur.

Ülkelerin politika transferlerini gerçekleştirmelerinde birçok neden vardır. Bu nedenlerden en öne çıkanlardan ilki; küreselleşme sonucu gelişmiş veya gelişmekte olmaları fark etmeksizin ülkelerin kendilerini ekonomik baskılardan

soyutlayamamalarıdır. İkinci neden, iletişim teknolojinin gelişmesi ile birlikte fikir alışverişlerinin daha hızlı şekilde gerçekleşmesidir. Üçüncü neden ise AB, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların kendi politikalarının diğer ülkelerde de uygulanması konusunda baskı oluşturmalarıdır (Sezgin, 2010: 68).

Politika transferini incelerken aktörlerin bu transfere neden ihtiyaç duyduklarının da araştırılması gerekmektedir. Devletler neden başka bir ülkenin politikasına ihtiyaç duyarlar, neden transfer yapılır ve nasıl yapılır gibi birçok soru transfer için önemliyken Dolowitz ve Marsh en önemli sorunun transferin gönüllü mü ya da zorunlu mu gerçekleştiğinin olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda Dolowitz ve Marsh politika transferinin nedenlerinin gönüllü ve zorunlu olmak üzere iki şekilde ayrımını sağlamışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346).



Şekil 1: Gönüllü ve Zorunlu Politika Transferi

Kaynak: Dolowitz ve Marsh, “Learning From Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”, 2000: 13.

2.1.2.1. Gönüllü Transfer

Gönüllü transferin temelinde mevcut düzenden duyulan memnuniyetsizlik yatmaktadır. Rutin kullanılan politikalar çözüm getirmediğinde politika yapıcılar transfer amacıyla araştırmaya başlar. Bu bağlamda transferin gerçekleşme kararı tamamen politika yapıcılarının iradesine bırakılmaktadır. Rose’un ders çıkarma kavramının gönüllü politika transferiyle uyum sağladığını söylemek mümkündür. Ders çıkarma kavramında da politika yapıcı mevcut durumda yaşadığı probleme çözüm bulamadığı için başka bir ülkenin politikasını inceledikten sonra transferi gerçekleştirir.

Gönüllü politika transferinde tek nedenin mevcut durumdan duyulan memnuniyetsizlik olmadığı belirtilmektedir. Politika transferine; gerçekleşecek seçimler için adayların politika arayışına girmesi, küreselleşme, komşu ülkelerden geri kalmama isteği, ekonomiyi güçlendirmek amacıyla uluslararası piyasada yer alma isteği gibi birtakım sebeplerden dolayı devletler politikalardan ders çıkarma ve politika transfer etme yoluna gitmektedirler (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347).

Bennett (1991)'e göre en doğal çözüm yolu benzer problemlerle karşılaşılan örneklerin ve bu problemlere geliştirilen çözüm yöntemlerinin incelenerek uygulanmasıdır. Başka bir deyişle, bir ülkedeki karar verici seçkin başka bir ülkeden başarılı olacağına inandığı yeni politikaları ithal etmektedir. Bunlar; ders alma, taklit etme ve uyumlaştırma, sistematik olarak fikirlerin alınması gönüllü politika transfer aktiviteleri olarak belirtilmektedir (Stone, 1999: 52).

2.1.2.2. Zorunlu Transfer

Politika transferinde, aktörleri transferi gerçekleştirmeye iten farklı nedenler bulunmaktadır. Gönüllü transferlerin dışında aktörlerin politika transferini gerçekleştirmeye zorunlu bırakıldığı durumlar oluşmaktadır. Bu bağlamda, transferlerin nedenleri gönüllü ve zorunlu olarak farklılık göstermektedir. Ancak zorunlu transfer de kendi içinde çeşitlilik göstermektedir. Bunlar; doğrudan zorunlu transfer ve dolaylı zorunlu transfer olarak yer almaktadır. Zorunlu transferde politika yapıcının üzerinde devletler ve diğer aktörler tarafından gerçekleştirilen baskı sonucu politika transferleri yapılmaktadır. Bu bağlamda politika yapıcının iradesi dışında transferin sağlandığını söylemek mümkündür.

2.1.2.2.1. Doğrudan Zorunlu Transfer

Dolowitz ve Marsh'a göre doğrudan zorunlu transferin en önemli metodu bir hükümetin bir başka hükümeti belirli bir politikayı benimsemeye zorlamasıdır. Doğrudan zorunlu transferde bir devlet diğer aktörler tarafından kurumsal düzenlemeler, politika değişikliği ya da yasal düzenlemeler yapması amacıyla baskı altına almaktadır. Bu nedenle politika transfer sürecinde, transferin başlangıcından sonuna kadar aktif rol

oynayan bir aktörden bahsetmek mümkündür. Transfere zorlayan konumda olan aktör, sürecin tüm girdilerini ve aşamalarını kontrol etmektedir (Evans ve Davies, 1999: 380).

Politika transferinin bir ülkeden diğer ülkeye empoze edildiği durumlar nadirdir. Ancak uluslararası kurumların bu transferlerde önemli rollerinin olduğu görülmektedir. IMF, AB, Adalet Divanı gibi uluslararası kurumlar transferde kilit bir role sahiptir. Avrupa Birliği ülkelerin üyeliklerinin sağlanması için birtakım zorunlulukları yerine getirmelerini beklemektedir. Bu nedenle özellikle gelişmekte olan ülkelerin, kredi ve hibe almak amacıyla bu transferleri gerçekleştirmeye zorlandığı durumlar gözlemlenmektedir.

Avrupa Birliği'ne aday olmak isteyen ülkeler belirli direktiflere ve yasal düzenlemelere uyum sağlama yükümlülüğü altındadır. Böylece adaylık süresinde gönüllü olarak gerçekleştirilen transfer belirli yasal düzenlemeleri sağlamakla zorunluluktan çıkmış, artık ülkeler için bir yükümlülük haline gelmiştir. Dolowitz ve Marsh bu transferi “yükümlü politika transferi” olarak değerlendirmiştir. (Dolowitz ve Marsh, 2000: 15).

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası da ülkeler için doğrudan zorunlu transferler karşılığında kredi veya mali destekler sağlamaktadır. Örneğin kredi isteyen bir ülke için düşük faizli kredi karşılığında IMF'nin ekonomi politikalarını kendi ulusal ekonomilerinde uygulamalarını beklemektedir. Bu bağlamda bir diğer örnek de Avrupa Birliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa Adalet Divanı, üye devletleri Cassis de Dijon kararları ile iç pazardaki ticaretin önündeki keyfi engelleri kaldırmaya mecbur bırakmaktadır. Bu karar doğrultusunda üye devletler iç ticaretlerine AB tarafından belirlenen politikaları transfer etmek zorunda kalmaktadır (Scharpf, 1997: 210-212).

Evans (2004) sömürge döneminde doğrudan zorunlu transferin yaygın olduğunu belirtmektedir. Özellikle Hindistan, Pakistan ve Güney Afrika gibi ülkelerde hala bu etkilerin yaşandığı görülmektedir. Doğu Asya ve Doğu Avrupa'daki bazı ülkeler de Sovyetler Birliği'nin komünist ekonomi biçimin uygulanması konusunda doğrudan zorunlu transferler gerçekleştirmiştir (Stone, 1999: 55).

2.1.2.2.2. Dolaylı Zorunlu Transfer

Dolaylı zorunlu transfer gönüllü olarak politika değişikliği yapılması gerekliliğinin farkına varıldığı durumudur (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13). Hoberg (1991) dolaylı zorunlu transferde dışsallıkların veya işlevsel karşılıklı bağımlılığın potansiyel rolüne vurgu yapmaktadır. Örneğin Kanadalı yetkililer ABD’li kirleticiler tarafından olumsuz etkilenen çevreyi düzenlemek adına yine ABD’nin çevre düzenleme ile ilgili politikalarını incelediler ve bu bağlamda dolaylı zorunlu transferleri gerçekleştirdiler. Teknolojinin hızla gelişmesi ve bazı durumlarda ülkelerin bununla başa çıkamaması yine ülkeleri politika transferine iten nedenler arasında bulunmaktadır (Aktaran Dolowitz ve Marsh, 1996: 348).

Ülkeler birçok farklı alanda dolaylı yoldan zorunlu transferler gerçekleştirirler. Örneğin bir ülke diğer ülkeyle olan ihracat ilişkilerinin bozulmaması adına o ülkenin ekonomi politikalarını uygulamaya geçebilmektedir. Çevre sorunları da özellikle küresel bir sorun olması nedeniyle ülkelere sorumluluk yüklemektedir. Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kurumların küresel iklim değişikliği ve çevre sorunları ile ilgili aldığı yasal düzenlemeler ülkelere uygulama yükümlülüğü getirmektedir. Türkiye bu bağlamda Avrupa Birliği’ne uyum sağlamak amacıyla ekonomi, sosyal, çevre, sağlık ve hukuk alanında birçok yasal düzenlemeler getirmiştir. Bu yasal düzenlemeler dolaylı zorunlu transfer olarak değerlendirilmektedir.

Ülkeler bazen komşu ülkelerden geri kalmamak amacıyla da politika transferine itilmektedir. Hoberg bu konuda, Kanada’nın çevresel düzenlemelerde Amerika’nın gerisinde kaldığı düşüncesiyle gelişen ulusal utanç, Kanada’lı politika yapıcılarını 1980’li yıllarda Amerikan otomatik emisyon standartlarını taklit etmeye itmesini örnek olarak vermektedir. (Aktaran Dolowitz ve Marsh, 1996: 349). Bu bağlamda politika yapıcılarının geri kalmama yarışında gerçekleştirdikleri transferler de dolaylı zorunlu transferler olarak değerlendirilmektedir.

Herhangi bir sorun alanında uluslararası bir uzlaşmanın ortaya çıkması politika transferinde itici sebeplerden biri olabilir. Uluslararası bir topluluk bir sorunu tanımlıyor ve bununla ilgili çözümler belirliyorsa diğer ülkeler de hem geri kalmamak adına hem de o topluluğa katılmak amacıyla politikaları ve yasal düzenlemeleri uygulamaktadır

(Dolowitz ve Marsh, 1996: 349). Dolaylı zorunlu transfer görünürde gönüllü transfer olarak başlasa da transferi gerçekleştirmeye neden olacak birçok itici faktör bulunmaktadır. Bu nedenle tamamen politika yapıcının iradesine bağlı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Bütün bu anlatılarla birlikte, transferin nedenlerinin çeşitlilik içerdiği görülmektedir. Bu nedenlerle birlikte politika transferinin tipleri de kendi içinde farklılık göstermektedir. Mevcut duruma karşı duyulan memnuniyetsizlik, küreselleşme ile birlikte uluslararası ilişkilerin ve bağımlılığın artması, rakiplerden geri kalma endişesi, seçim rekabeti gibi nedenler gönüllü politika transferinde itici faktörler iken; uluslararası topluluklara üyelik aşamasında getirilen yükümlülükler, bir devletin doğrudan zorlanması, uluslararası kuruluşların öne sürdüğü koşullar ve uluslararası fikir birliği gibi nedenler de zorunlu politika transferlerinde rol alan önemli faktörlerdir (Sobacı, 2009: 86).

Bu bilgiler doğrultusunda, politika transferinin ders çıkarmayla başlayan, süreç içinde gelişen ve çeşitlenen bir olgu olduğu belirtilmektedir. Gönüllü olarak çıkarılan derslerle birlikte gerçekleşen transfer süreç içinde uluslararası alanda kabul görme isteği birlikte getirilen yükümlülüklerle dönüşmektedir. Bu bağlamda gönüllü başlayan politika transfer süreci zaman içinde zorunlu transfer olarak ülkelere sorumluluklar getirmektedir. Bu sebeple, ülkelerin gerçekleştirdiği bir politika transferinin temelinde aynı anda hem gönüllü hem de zorunlu transfer türü de bulunabilmektedir.

2.1.3. Politika Transferinin Aktörleri

Politika transferi olgusunun en önemli etkenlerinden biri bu transfere karar veren ve uygulayan aktörlerdir. Dolowitz ve Marsh, politika transferine dahil olan 6 ana aktör kategorisi olduğunu savunmaktadır. Bu aktörler: seçilmiş görevliler, siyasi partiler, bürokratlar/memurlar, baskı grubu, politika girişimcileri/uzmanları ve ulus-üstü kurumlardır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 345). Bu aktörlerin en az biri veya bazı özel durumlarda birden fazlası politika transfer sürecinde aynı anda yer alabilmektedir.

Politika transferini kimlerin gerçekleştirdiği sorusu üzerine Stone, transferin sadece iki devlet arasında yapılmadığını belirtmektedir. Politika transferi genel olarak

lkeler arasındaki yatay bir iliŖki olarak algılansa da günümüzde bu anlayıŖ deęiŖmektedir. Ülkelerin birbirinden transfer yapmasının dıŖında uluslararası kurumlardan da transferler gerekleŖmektedir. Devletin resmi aktörleri dıŖında transfer sürecinde önemli oldukları kabul edilen; sivil toplum kuruluŖları, dŖnce kuruluŖları, bankalar, ulusal ve uluslararası organizasyonlar, danıŖma kuruluŖları, hukuk firmaları ve politika ağları gibi devlet dıŖı kuruluŖlardır (Stone, 2004: 549-550). Bu bilgilerin ıŖıęında politika transferinin çok taraflı bir olgu olduğu anlaŖılmaktadır. nemli olduğu kabul edilen bu aktörlerden kısaca bahsetmek gerekirse;

Politika transferinin önemli aktörlerinden biri “seçilmiş kiŖilerdir”. Burada yasama organının yesi konumundaki seçilmiş kiŖilerin/milletvekillерinin ve siyasi partilerin politika transferinde temel aktörler olmaları son derece doğaldır. Çünkü politika transferinde “seçilmiş kiŖilerin” değerleri ve dŖnceleri transferin uygulanmasında ve meŖrulaŖtırılmasında doğrudan etki göstermektedir (Rose, 1999: 52). Bu bağlamda politika yapıcıların bir problem karŖısında politika araŖtırması ve ders çıkarması gerekleŖse dahi, politika transferinin gerekleŖmesi için seçilmiş kiŖilerin onayı gerekmektedir.

Politika transferinde yer alan bir diğer aktör ise “politika giriŖimcileri/uzmanlarıdır”. Rose’un da bahsettiği gibi politika giriŖimciler sadece dersleri savunmada değil aynı zamanda özel bir konuya olan ilgileri nedeniyle de transfer sürecinde nemlilerdir. Bu zel ilgileri, yeni bir program hakkında fikir kaynağı olmakla birlikte ulusal veya uluslararası bir iletiŖim ağı oluŖturmalarını da sağlamaktadır. Bununla birlikte mevcut durumdan duyulan Ŗikayetler politika giriŖimcileri transfer arayıŖına itmektedir (Rose, 2005: 28). Politika giriŖimciler bir sorunu belirleyip o sorunla ilgili yeni yaklaŖımlar araŖtırarak diğer politika yapıcıları için de yönlendirici bir rol olmaktadır.

Politika transferinin gerekleŖmesinde rol alan önemli bir diğer aktör ise “siyasi partilerdir”. Siyasi partiler, bir program etrafında toplanmıŖ, siyasi iktidarı elde etmek ya da paylaŖmak amacı güden, sürekli bir örgüte sahip kuruluŖlardır (Kapani, 2006: 187). İktidarı elde etme amacıyla kurulan siyasi partiler bu amaç doğrultusunda toplumdaki farklı kesimlerin isteklerini ve ihtiyaçlarını karŖılamak için plan ve programlar uygulamaktadırlar. Bu nedenle siyasi partiler farklı alanlarda politika arayıŖı

içine girmişlerdir. Rakipleriyle olan yarış içinde olmak, iktidarı elde etmek, seçmeni memnun etmek ve toplumun isteklerini karşılamak gibi birçok neden partilerin transfer arayışlarında etkili olmaktadır.

Politika transfer sürecindeki bir diğer önemli aktör ise “baskı gruplarıdır”. Baskı grupları, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplardır (Kapani, 2006: 192). Baskı grupları resmi bir aktör olmasa da seçilmiş kişiler, sivil toplum kuruluşları, bürokratlar gibi devletin resmi aktörlerini etkilemesi nedeniyle politika transferinde önemli bir role sahip olmaktadır. Bu gruplar politika oluşturma sürecini diğer aktörle fikir alışverişinde bulunarak ve karşılıklı deneyimlerden faydalanarak etkilemektedirler (Demirci, 2010: 149).

Politika transfer sürecinin uygulanması ve geliştirilmesinde etkili olan bir diğer aktör “bürokratlardır”. Bürokratlar politika transferinde kilit bir role sahiptirler. Bürokratların transferde bu kadar etkili bir aktör olmalarının nedeni, transfer sürecinde hem transfer edilecek politikanın seçilmesi hem de uygulanması gibi önemli aşamalarda rol almalarıdır. Bu bağlamda bürokratlar transfer sürecinde politika yapıcılar kadar önem arz etmektedirler (Kutlu, 2003: 92).

Politika transferinde etkili olan resmi aktörlerin dışında, transfer sürecinde etkin rol oynayan devlet dışı aktörler de bulunmaktadır. Resmi aktörlerin etkileri kadar resmi olmayan bu aktörler de politika transferinde, transfer edilecek politikanın seçilmesi ve uygulanması aşamasında rol almaktadırlar. Daha önce belirttiğimiz gibi bu aktörler kısaca; sivil toplum kuruluşları, politika ağları, danışmanlar, ulusal ve uluslararası örgütler, düşünce kuruluşları, ulusal ve uluslararası şirketlerdir.

Politika transfer sürecinde “ulus-üstü örgütler” politikaların belirlenmesi ve uygulanması aşamalarında aktif rol oynamaktadırlar. Rose bu örgütlerin, ülkeler arası fikir alışverişini desteklediğini ve bu bağlamda transferlerin gerçekleşmesi için itici bir etkiye sahip olduğunu açıklamaktadır. Bu kurumlardan OECD, Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler transfer sürecinin önemli unsurları olarak öne çıkmaktadır. Özellikle OECD ve Avrupa Birliği, gelişmiş ülkeler arasındaki transferi teşvik ederken, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gelişmekte olan ülkeler için

programlara odaklanmaktadır. Avrupa Birliği üye ve aday üye ülkeler arasında karşılaştırmayı teşvik etmektedir. Üye ülkeler rakiplerinin politikalarını bu doğrultuda inceleyerek kendi ulusal politikalarına entegre etmek veya doğrudan kopyalamak gibi unsurlara karar verebilmektedirler (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346). Belirtilen bu kurumlar transferi sadece zorlama yoluyla değil aynı zamanda belirli bir amaç doğrultusunda eğitimler, seminerler, programlar ve konferanslar düzenlemektedirler. Halkı eğitme çalışmaları ve izleme/denetim faaliyetleri gerçekleştirmektedirler (Stone, 2004: 554).

Bu bağlamda bahsettiğimiz AB, OECD, Dünya Bankası gibi örgütler “iyi uygulama” olarak gördükleri modelleri benimsemektedirler ve bunun ardında bu modelleri diğer ulusların benimsemesi için transferlerde etkin rol almaktadırlar.

Politika transferinde önemli bir rol oynayan devlet dışı aktörlerden biri de “düşünce kuruluşlarıdır (think tanks)”. Düşünce kuruluşları, politika oluşturma sürecini desteklemek ve etkilemek amacıyla uzmanlık ve fikirler üreten, esas olarak bunlara dayanan bağımsız, çıkar amacı olmayan ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlardır. Bu bağlamda düşünce kuruluşları bilim insanlarının bir politika alanında çalışan ve eksikleri görmedikleri alanlar üzerine yoğunlaşan aktörlerdir (Rich, 2004: 11). Düşünce kuruluşları genellikle kamu politikası alanında fikirler üreten ve yayan kuruluşlar olarak politika transferlerinde yer almaktadır. Bu sebeple Stone, düşünce kuruluşlarının politika transferinde kilit bir role sahip olduğunu belirtmektedir. Özellikle Doğu ve Orta Avrupa’da son yıllarda düşünce kuruluşları, fikir ve politika alışverişinde ve uygulanmasında yoğun etkiye sahiptir (Stone, 2004: 556).

“Politika ağları” transfer sürecinde ve uygulanmasında yer alan devlet dışı aktörlerden biridir. Bu ağlar, farklı politika fikirlerinin uluslararası alana çıkmasını sağlamaktadır. Bir ağın temel özellikleri, üzerinde bilgi alışverişi, tartışma, anlaşmazlık, ikna ve çözüm arayışı sonucunda uygun politika sorularının yanıt bulmasıdır. Politika ağları, ulusal politikalar dışında diğer ülkelerin de politikalarına yer vererek, politika yapıcılarının diğer ülkelere kendi fikirlerini anlatma şansıyl birlikt bu ülkelerin politikalarını da öğrenme fırsatı sunmaktadır (Stone, 2004: 559-560).

Politika transferine dahil olan ve resmi olmayan aktörlerden biri de “danışmanlar” olarak karşımıza çıkmaktadır. Danışmanlar transferlerde önemli rollere sahiptir. Çünkü bu danışmanlar, başka ülkelerde gördükleri model ve politikaları incelerler ve daha sonra “iyi uygulama” olarak değerlendirdikleri politikaları tavsiye ederler. Politika transferinde resmi bir rolü olmasa da politika yapıcıları transfer için etkilemektedirler. Ayrıca belirtmek gerekir ki, gelişmekte olan ülkelerin başvurduğu hibe ve mali yardımlar alanında rehberlik eden danışmanlar, söz konusu kurumun politikaları doğrultusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu bağlamda danışmanlar sadece uluslararası politikaları araştırmak ve tanıtmak görevinde dahil olsa politika transferi için önemli bir role sahip olmaktadır (Stone ve diğerleri, 2019: 6). Bu bağlamda Dolowitz ve Marsh, danışmanlar tarafından etkili olan politika transferlerinin hem gönüllü hem de zorlayıcı transferler olabileceğini belirtmektedirler.

Politika transferlerinde etkili olan bir diğer aktör ise “ulusal ve uluslararası şirketler”dir. Şirketler kendileri ile ilgili alanlarla lobicilik faaliyetleri göstermeleri nedeniyle, politika yapıcıları etkileyerek doğrudan veya dolaylı olarak transfer sürecinde etkileri bulunmaktadır. Özellikle çok uluslu şirketler, yatırım güçlerinin etkisiyle ülkelerin yarı-zorlayıcı transferler gerçekleştirme sürecine müdahil olmaktadır (Dolowitz, 2000: 19). Bu şirketler kendi ekonomik faaliyetlerini bir ülkede gerçekleştirmek için bazı politikaların transfer edilmesini koşul olarak öne sürmektedirler.

“Sivil toplum kuruluşları”, politika transferinde etkin rollere sahip olan aktörlerden bir diğeridir. Devlet kurumlarından farklı olarak özerk bir yapılanmaya sahip olan bu kurumlarda esas olan gönüllülüktür. Sivil toplum kuruluşları, insanların tek başlarına yapamadıkları faaliyetleri birlikte gerçekleştirmeleri amacıyla oluşturulmuş kuruluşlarıdır (Keyman, 2005: 4). Sivil toplum kuruluşları ulusal sorunlara çözüm bulmak amacıyla araştırmalar yapmakta ve önerilerde bulunmaktadır.

Bu bağlamda sivil toplum kuruluşları politika transfer sürecinde politika yapıcıları etkilemekte ve yardımcı olmaktadır. Bu kuruluşlar ulusal problemlere çözüm bulmanın yanı sıra uluslararası alanda da özellikle fikirlerin yayılması aşamasında son dönemlerde oldukça etkili olmaktadır. Bu nedenle politika yapıcıları, sivil toplum kuruluşları ile daha yakın ilişkiler içinde bulunmaktadır (Stone, 2001: 24).

Ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları küresel alanda bilgi ve deneyimlerini yayarak yaşanan problemlere çözüm üretme konusunda kamu politikalarını şekillendirmede aktif rol almaktadırlar.

2.1.4. Politika Transferinin Dereceleri

Politika transferinde önemli konulardan biri belirlenen politikanın ne kadar ve ne derecede transfer edileceği sorusudur. Rose politika transferi derecelendirilmiş, 5 adet derece sınıflandırılması yapılmıştır. Bunlar; “kopyalama”, “adaptasyon”, “melezleştirme”, “sentez” ve “esinlenme” olarak belirlenmiştir (Rose, 2005: 80).

Rose’un çalışmasının ışığında Dolowitz ve Marsh’da derecelendirme gerçekleştirmiştir. Dolowitz ve Marsh, Rose’dan farklı olarak melezleştirme sentez derecelerini aynı görmüş bu nedenle bu iki dereceyi birleştirmişlerdir. Bu bağlamda transfer derecelerini; “kopyalama”, “öykünme”, “melezleştirme ve sentez”, “esinlenmek” olmak üzere dört temel derece olarak belirlemişlerdir (Bulmer ve diğerleri, 2008: 16) Belirlenen bu dereceleri kısaca şöyle açıklayabiliriz;

Transfer derecelerinin ilki kopyalamadır. Kopyalama, bir ülkenin başka bir ülkede gerçekleştirilen politikayı hiç değiştirmeden aynen transfer etmesi ve uygulamasıdır. Bu nedenle burada politika yapıcının model üzerinde bir değişiklik yaptığı görülmemektedir.

Bir diğer transfer derecesi olan öykünmede ise, ülke kopyalamayı tamamen reddeder. Ancak başka bir yerdeki en iyi uygulama olarak gördüğü politikayı benimsemesini ifade etmektedir. Dolowitz ve Marsh öykünme derecesi için örnek olarak, IMF gibi uluslararası örgütlerin belirlediği neo-liberal politikaların eski komünist devletler tarafından kendi özel yapılarına uydurulma çabasını göstermektedir.

Transfer derecelerinde en yaygın şekilde kullanılan melezleştirme ve sentezdir. Melezleştirme ve sentez derecesinde, bir ülke kendisine en uygun politikayı benimsemek amacıyla bir veya birden fazla ülkenin politikalarını inceler ve kendisine en uygun politikayı oluşturacak şekilde birleştirme gerçekleştirir.

Transfer derecelerinin en sonuncusu esinlenmedir. Bir ülke benzer problemlerle karşılaşmış diğer ülkelerin izledikleri politikalardan ilham alabilmektedir. Probleme

karşı üretilen politikanın kendi ülkelerinde sorunlara çözüm olup olmayacağı konusunda çalışmaktadırlar.

Bu bilgiler ışığında, devletler transfer edecekleri politikanın derecesi konusunda özgürlüğe sahiplerdir. Bir politikayı doğrudan alıp almayacağı, değişiklikler yaparak uygulayacağı veya sadece esinlenme konusunda karar politika yapıcılara bırakılmıştır. Ancak zorlayıcı bir politika transferinde derecelerin belirlenmesinde devletlerin tamamen bu tercih hakkını kullandığını söylenememektedir.

2.1.5. Politika Transferinin Konusu

Politika transferinin kapsamı incelendiğinde çeşitli düzeyler olduğu görülmektedir. Bunlardan en önemlileri; bölgesel düzey, küresel ya da uluslararası düzey, federal yönetime sahip olan devletlerde federe devletlerarası ve yerel düzey olarak belirtilmektedir. Politika transferi sürecinde en çok görülen ülkeler arasında transferler olması nedeniyle uluslararası düzey ile bölgesel düzey üzerinde yoğunlaşmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 50; Dolowitz, 2012: 342-343).

Düzeylerle ilgili bu araştırmanın yanı sıra Dolowitz ve Marsh transferin konularının neler olduğu hakkında da bilgiler paylaşmaktadır. Öncelikle transferin konuları kapsamında birden fazla konunun ele alınabileceğini belirtmektedirler. Bu konuları yedi başlık altında sınıflandırmışlardır; politika amaçları, politika araçları, politika hedefleri, kurumlar, fikirler ve tutumlar, ideolojiler ve negatif derslerdir. Dolowitz ve Marsh daha sonra yaptıkları çalışmada bu konulara politika programlarını da dahil etmişlerdir. Bu programlar ile her bir elemanın birbirine bağımlı olduğu bir sistem düşünülmektedir. Bu nedenle her bir politika birden fazla programa sahip olabilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12).

Aktörler politika transferini gerçekleştirirken politikanın tamamını transfer etme konusunda zorunlu değildirler. Zaman zaman politikanın içeriği, araçları gibi parça parça ya da bütün şeklinde transferi gerçekleştirebilirler. Başka bir ülkedeki politikayı ders alma sadece olumlu olarak görülse de devletlerin yaptıkları politikaların olumsuz yönlerini görerek negatif dersler alınabilir (Sezgin, 2010: 3).

Belirttiğimiz politika transfer konularının arasında en zor gerçekleşen transfer konusu kurumların transferleridir. Kurumların transferi, başka bir devlette görülen kurumun ülkenin ulusal yapısında uygulanması anlamına gelmektedir. Ancak transfere konu olan kurum o devletin yapısına, özelliklerine ve ihtiyaçlarına göre şekillendirilmiştir. Bu bağlamda kurum transferi, kurumun kendi ülkelerindeki problemlere çözüm olması konusunda devletleri zorlamaktadır.

İdeolojilerin transferinin zor olmasıyla birlikte kurumlar kadar zorlayıcı olmaktadır. İdeolojilerin uygulamada transfer edildiği görülmektedir. Özellikle neo-liberal yönetim anlayışı ile birlikte ortaya çıkan yeni kamu yönetim anlayışı ortaya çıktığı ulusla kalmamış küresel olarak etki göstermiş ve diğer ülkelere yayılmıştır (Haktankaçmaz, 2009: 193).

Negatif derslerin çıkarılması aktörler için pozitif derslerin çıkarılması kadar önemlidir. Çünkü politika yapıcılar, transfer edilecek politikanın olumsuz çıktılarını görerek planlama yapabilmektedirler. Bu bağlamda aktörler hangi politikayı transfer etmeleri gerektiği, bu transfer sonucunda hangi sorunlarla karşılaşacakları konusunda bilgi vermektedir.

Politikaların amaçları, içeriği ve araçları transferde büyük bir öneme sahip olmaktadır. Politika transferini gerçekleştirecek aktörlerin, transferin amacını belirlemeleri gerekmektedir. Politika yapıcılar, bu transferi neden gerçekleştiriyor sorusuna cevap verdikten sonra birtakım değişikliklere gidilmektedir. Bu değişiklikler içerik ve araçlarla sağlanmaktadır. Değişikliğin nedeni mevcut durumdan duyulan memnuniyetsizlik, diğer ülkelere geri kalma endişesi gibi birçok nedenden kaynaklanabilmektedir. Bu bağlamda politika transferinin gerçekleşmesi sağlanmaktadır.

2.1.6. Politika Transferinin Kaynağı

Politika transferinin kaynağı “mekânsal” ve “zamansal” olmak üzere iki şekilde sınıflandırılmıştır. Zamansal kaynak bağlamında, aktörler öncelikle kendi devletlerin geçmişini araştırır ve bu transferin zamansal kaynağını oluşturmaktadır. Burada önemli olan, devletler belirledikleri bir konu hakkında yapılacak politika transferinin uygulama

amacıyla araştırma sürecine girdiklerinde öncelikle kendi geçmişlerini incelemektedirler. Bu inceleme doğrultusunda aktörler nelerin yapılıp yapılmayacağı, hataların neler olduğu konusunda bir fikre sahip olmaktadır. Hangi durum ve koşullarda başarılı olunduğu incelenirken, ülkenin içinde bulunduğu mevcut durum ve zaman faktörü göz önüne alınmalıdır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 352).

Bu bağlamda, devletlerin kendi geçmişlerinden yararlanarak transferi gerçekleştirmeler birçok yönden avantaj sağlasa da aktörler geçmiş zamanın koşullarını iyi değerlendirmelidir. Çünkü o modelin uygulandığı zaman diliminde fayda gösteren politika bugünün sorununa fayda sağlamayabilir.

Politikanın transfer mekânsal kaynağına bakıldığında Evans ve Davies (1999), “uluslararası”, “ulus aşırı”, “ulusal”, “bölgesel”, “yerel” olmak üzere beş seviyeden oluştuğunu ve teorik düzeyde en azından 25 adet transfer yolunun olduğunu belirtmektedir. Dolowitz ve Marsh (2000) ise mekansal kaynağın üç ölçekten oluştuğunu belirtmektedir. Bunlar; “uluslararası”, “bölgesel” ve “yerel” olarak sınıflandırılmıştır.

Politika transferi iki devlet arasında yaşanabileceği gibi, devletler kendi içlerinde de politika transferi yapmaktadır. Bu bağlamda yerel ve bölgesel olarak da transferler gerçekleşmektedir. Ayrıca politika transferinin bir devlet ve uluslararası örgüt veya ulus-aşırı örgütler arasında gerçekleşerek dikey özellik göstermektedir. Bu durum küreselleşme ile birlikte günümüzde uluslararası ve ulus-aşırı örgütlerin artması ile birlikte dikey nitelikli transfer türünde artış görülmektedir. Koşulsallık ekseninde devletler bu uluslararası ve ulus-aşırı örgütlerin politikalarını zorunlu ya da gönüllü olarak transfer etmektedir. Burada devletlerin dikkat ettiği nokta en iyi modeli, en faydalı politikayı ödünç almak ya da uygulamaktır (Sobacı, 2009: 99-100).

Bu bağlamda aktörler “en iyi model”, “en iyi çözüm” gibi sorular ışığında politika arayışına girmektedir. Ancak burada bir başka devlette veya uluslararası örgütlerde etkili olan politikanın kendi ülkelerinde aynı faydayı sağlayacağını düşünmek yanlış olacaktır. Çünkü zamansal kaynak gibi mekânsal kaynak da değişiklikler göstermektedir. O devletin içinde bulunduğu koşullar, sosyoekonomik durumu ve diğer girdilerin bir diğer ülke ile birebir benzerlik göstermeyeceği gibi bu

çıktıların da aynı olması beklenemez. Bu nedenle aslında en iyi modelin ülkeden ülkeye farklılık göstereceğinin ve aynı derecede etki etmeyeceğinin farkında olmak gerekmektedir.

Bu noktada aktörler için etkili olan bir diğer sorun ise transfer gerçekleştirirken politika yapıcılarının her zaman yakınından transfer yapma eğiliminde olmalarıdır. Dolowitz (2003), yakın ülkelere transferi gerçekleştirmenin avantajı olmasının yanı sıra araştırmayı dar alanla sınırlama ve daha uygun modellerin gözden kaçırılmasına neden olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle aktörlerin yakın ülkelere transferin daha iyi olacağı düşüncesinin dışına çıkarak diğer ülkeleri ve uluslararası kurumların modellerini inceleyerek en iyi modeli ödünç almaları gerekmektedir.

2.1.7. Politika Transferini Kolaylaştırıcı ve Engelleyici Faktörler

Politika transferi içinde birçok unsuru barındıran çok katmanlı bir olgudur. Bu nedenle politika transferini etkileyen birden fazla faktör bulunmaktadır. Devletin içinde bulunduğu sosyal, siyasi ve kültürel yapı gibi transferin yapılacağı devletin de özellikleri süreci kolaylaştırıcı ve zorlaştırıcı etkiler yaratmaktadır. Transferi kolaylaştıran faktörlerin yanında engelleyici/sınırlandırıcı etkili faktörler de bulunmaktadır.

Politika transferinin başarılı olması için kolaylaştırıcı ve engelleyici faktörlerin bilinmesi gerekir. Bu sayede aktörlerin politikanın neden başarısız olduğu konusunda da bilgi sahibi olacaklarını söylemek mümkündür. Politika transferini kolaylaştıran ve engelleyen birçok faktör bulunmaktadır ancak bu faktörlerden öne çıkanlar bulunmaktadır. Bunlar; politikanın karmaşıklığı, interaktif etkiler, kurumsal faktörler, geçmiş ilişkiler ve dil olmak üzere beş temel faktördür.

Politika karmaşası, politika yapıcıyı en çok zorlayan faktörlerdendir. Çünkü politika ne kadar karmaşık olursa transfer etmesi de o kadar zor olacaktır. Politikanın kapsamı karmaşılaştıkça politikanın başarı oranı da düşmektedir. Bu bağlamda tek amaçlı politikaların çok amaçlı politikalara göre daha etkili olduğunu söylemek mümkündür. Rose politika karmaşıklığının transferdeki önemini altı ana başlık altında anlatmaktadır. (Rose, 1998: 132).

- Tek amacı olan politikalar çok amacı olan politikalardan daha kolay transfer edilir.
- Problemin kolay olması transferin gerçekleşme olasılığını arttıracaktır.
- Problem ile çözüm arasındaki ilişki doğru algılanırsa politikanın transferi daha kolay olacaktır.
- Politikanın yan etkilerinin az olması transferin gerçekleşmesini kolaylaştıracaktır.
- Aktörlerin transfer edilmesi planlanan politikaya ilişkin yeterli bilgilerinin olması transfer sürecinde aktörlerin için rahatlık sağlayacaktır.
- Politika çıktıları hakkındaki yeterli bilgiye sahip olunması transfer sürecindeki çalışmaları olumlu etkileyecektir.

Politika transferinde, politika yapıcılarını sınırlandıran bir başka faktör ise “interaktif etkiler” olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada aktörler politika seçici olmaktan çok mirasçı bir anlayış içinde bulunmaktadır. Bu bağlamda politika yapıcılar, transfer edilecek politikayı belirlerken geçmişte yapılan uygulamalar, mevzuat ve modeller etkili olmaktadır. Bu nedenle geçmiş politika transferinin başarısını etkilemektedir. (Dolowitz ve Marsh, 1996: 353). Geçmiş uygulamaların hangi politikanın ne derecede transfer edileceğini belirlemesi politika yapıcılarını sınırlandırmaktadır. Bu yüzden etkili bir politikanın belirlenmesi konusunda zorlanıldığı durumlar yaşanmaktadır.

“Kurumsal faktörler” politika transferini kolaylaştıran ve zorlaştıran bir diğer etken olarak belirtilmektedir. Politikayı transfer edecek devletin, transferin gerçekleşeceği devlet ile ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve ideolojik farklılıklar transferi önemli derece etkilemektedir. Bu nedenle iki devletin arasında siyasi, sosyal ve ideolojik farklılıklar olması transferin başarısını da etkilemektedir. Örneğin federal bir yapıya sahip olan ABD’nin üniter bir yapıya sahip olan İngiltere’den politika transfer etmesi, transfer sürecini sınırlandıracak ve doğrudan etkileyecektir (Wolman, 1992: 40).

Politika transferi sürecinde, politika arayışına giren ülkenin modeli belirlemesi konusunda o ülkeyle geçmiş ilişkileri önemli bir etken olmaktadır. İki ülke arasındaki ilişki her zaman politika transfer sürecini etkileyen bir faktör olarak karşımıza

çıkmaktadır. O ülke ve yöneticileriyle olan ilişki geçmişte ne kadar iyiye politika transferi de o kadar kolay gerçekleşecektir.

Bu bağlamda örnek vermek gerekirse, Britanya ve İsveç'in yirminci yüzyıllarda sosyal politikalarda gösterdikleri gelişim geçmiş ilişkilerin yaklaşımları nasıl etkilediğini göstermektedir. Benzer şekilde, Reagan ve Thatcher yöneticiler arasındaki ortak tutumlar, benzer ideolojik hedeflere ve kültürel yapıya sahip olmaları ile ilişkilendirilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 353).

“Dil” faktörü politika transfer sürecini kolaylaştırıcı ve zorlayıcı şekilde doğrudan yoğun etkilere sahip olmasa da transfer sürecini etkilemektedir. Bir politikanın transfer sürecinde, belgelere ulaşmada, o devletin politika yapıcılarıyla ilişkiler kurmada dil önemli bir araçtır. Bu bağlamda politika transferi gerçekleştirirken bilgi ve belge araştırmasında dil kolaylaştırıcı bir unsur olmaktadır. Bu nedenle İngilizce'nin dünyada yaygın şekilde kullanılması, İngiltere'deki ve Amerika'daki uygulamaların daha hızlı yayılması önemli bir örnek olacaktır. (Haktankaçmaz, 2009: 192).

2.1.8. Politika Transferinin Başarısı

Politika transferi küreselleşme, rekabet, ulus-üstü kurumlara üyelik talebi gibi olguların gelişmesi ile birlikte artış ve çeşitlilik göstermektedir. Ancak bu artışla birlikte, gerçekleşen transferlerin tamamının başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Başka bir ülkede başarıyla sonuçlanan politika aynı başarıyı bekleyerek transfer edilmekte, ancak her zaman bu beklenti karşılanmamaktadır. Bu bağlamda aktörlerin transfer sürecinde bütün etkileri araştırması gerekmektedir.

Dolowitz ve Marsh, politika transferinin başarısızlıkla sonuçlanmasının temelde üç faktör etkisi ile gerçekleştiğini belirtmektedir. Bu faktörlerden ilki program ve politika transfer etmeyi planlayan devletin transfer edilmesi planlanan program, kurum ya da politikanın nasıl uygulandığı ve yürütüldüğü konularında eksik bilgiye sahip olmasıdır.

Bu transfer süreci “bilgisiz transfer” olarak adlandırılmaktadır. Başarısızlığa neden olan ikinci faktör ise, transferin gerçekleşmesine rağmen o politikayı başarılı kılan birçok unsurun transfer edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu transfer ise “tamamlanmamış transfer” olarak adlandırılmaktadır. Üçüncü ve son faktör, politika transfer eden ülke ve transferin edildiği ülke arasındaki farklılıklara yeterli seviyede odaklanmamaktır. Siyasal, sosyal, ekonomik ve ideolojik farklılıklar göz önüne alınmadan gerçekleşen transferin dikkate alınmaması durumunda başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Bu transfer, “uygun olmayan transfer”i olarak tanımlanmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 17).

2.2. POLİTİKA TRANSFERİ VE AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ROLÜ

Avrupa Birliği uluslararası oluşumlar arasında öne çıkan en önemli kuruluşlardandır. AB ulusüstü konumda olup ve birlik bünyesinde çeşitli politikalar geliştirmektedir. Bu bağlamda geliştirdikleri politikalar birlik üyeleri içinde etkili olmakla kalmamış, Avrupa Birliği ile ticaret ilişkilerini olan ve aday ülke konumunda olan ülkeler içinde önemli bir role sahip olmaktadır.

Özellikle bu politikaların üçüncü dünya ülkeleri ve Türkiye gibi adaylık sürecinde olan ülkeler için uyumlaştırılması yükümlülük haline gelmektedir. Bu sebeple devletlerin politika transferlerinde Avrupa Birliği önemli bir aktör olarak yer almaktadır. AB kendi belirlediği direktifler doğrultusunda aday ülkelerin ekonomik ve siyasi kriterler uyum sağlamasını beklemektedir. Bu kriterler ile birlikte çevre, sağlık, hukuk gibi çeşitli politika alanlarından oluşan AB müktesebatına uyum sağlanmasını beklemektedir. Bu uyum çalışmalarının karşılığında aday ülkeye teknik ve mali yardımlar taahhüt etmektedir. (Sobacı, 2011: 86). Bu bağlamda ülkeler uyum sürecindeki ekonomik yardımlarla birlikte tam üyeliğe uzanan hedefler doğrultusunda uyum çalışmaları gerçekleştirmektedir.

Dolowitz ve Marsh AB gibi uluslararası örgütlerin politikalarının devletlerin ulusal mevzuatlarına geçirmesini yükümlü politika transferi olarak değerlendirmektedir. Devletler için doğrudan zorlayıcı bir politika transfer nedeni olmasa da gerek mali yardımlar gerekse komşu ülkelerle rekabet gibi birçok nedenle birlikte AB politikasını transfer etmeye yükümlü hale gelmektedirler. Türkiye’nin de adaylık ve müktesebata

uyum sürecinde birçok alanda politika değişikliği yaparak, AB politikalarını mevzuata uyguladığı görülmektedir.

2.2.1. Avrupalılaşma Kavramı

Avrupa Birliği, siyasi, sosyal ve ekonomik anlamda etkileri olan ve küreselleşme süreciyle, birlikte yönetimi amaçlayan uluslararası bir kuruluştur. AB, kendisine üye olan veya üyeliği hedefleyen ülkeleri çeşitli konularda etkilemektedir. Bu etkiyi “Avrupalılaşma” şeklinde tanımlamak mümkündür. Üye olan veya olmayan devletlerin AB’nin siyasi, sosyal ve ekonomik politikalarından etkilenecek dönüşüm içerisine girmesi Avrupalılaşma sürecinin gerçekleşmesi anlamına gelmektedir.

Avrupalılaşma kavramı için literatürde birçok tanımlama bulunmaktadır. Bu konuda en fazla atıfta bulunulan tanımlama Radaelli tarafından yapılmıştır. Radaelli’ye göre Avrupalılaşma; AB politika yapım süreci içinde oluşturularak, devletlerin ulusal söylem, siyasi yapı ve siyasetlerine entegre ettiği politika ve programların düzenlenmesi ve kurumsallaşması süreci olarak tanımlanmaktadır. (Radaelli, 2000: 5). Bu bağlamda Radaelli Avrupalılaşmayı bir sonuç olarak değil süreç olarak görmektedir. Bir diğer tanımlama ise, Avrupalılaşmanın genel olarak, Avrupa Birliği’nin siyasi, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin, iç söylem, siyasi yapılar ve kamu politikalarının mantığının bir parçası haline geldiği süreci şeklinde açıklanmaktadır (Demetropoulou, 2002: 89).

Bulmer ve Radaelli Avrupalılaşmayı üç adımdan gerçekleşen bir politika oluşturma süreci olarak tanımlamaktadır. Buna göre politika süreci; (Bulmer ve Radaelli, 2004: 34)

- Politikayı düzenleme çalışmaları gerçekleştirme,
- Avrupalılaşma sadece somut öğelerle gerçekleşmemektedir. Bu bağlamda inançların ve değerlerin de yaygınlaştırılması gerekir,
- Resmi ve resmi olmayan kuralların, siyasal yapıda, kamu politikalarında ve politik değerler içerisinde yer alması olarak belirtilmektedir.

Bu bağlamda politika transferinde önemli bir yere sahip olan Avrupa Birliği, ulusal hükümetlerin otoritesinin üzerinde bir güç kullanarak üye veya aday üye devletlerin AB politikaları doğrultusunda siyasi, sosyal ve ekonomik modernizasyonlar

gerçekleştirmesini beklenmektedir. Bu geçiş sürecinde AB referans alınarak düzenlemeler yapılması adaylık için koşul olarak belirlenmiştir.

Aday ülkelerin Avrupalılaşması, bu ülkelerin AB kurumlarında etkin olamaması sebebiyle daha asimetrik bir süreci getirmektedir. Bu güç ilişkisinde AB daha çok emir vermekte, direktifler, talimatlar ve kurallara belirleyerek bunlara uyum sağlanmasını beklemektedir. Aday devlet ise, AB yapısına etkisi olmayan, emir ve direktiflere uyan bir tutum içerisinde. Bu durum aday ülkeler tarafından eleştirilse de, adaylık için kaçınılmaz bir süreci de ifade etmektedir (Sobacı, 2001: 89)

Avrupa Birliği'ndeki Avrupalılaşma süreci zamanla ivme kazanmış ve üye veya aday üye ülkeler üzerindeki otoritesi kuvvetlendirilmiştir. Bu doğrultuda başlıca AB kurumları olan, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon gibi kurumlar, Avrupalılaşma sürecinde zamanla otoritelerini arttırmışlardır. Bu otorite zaman zaman AB ile üye devletler arasında gerilime yol açmaktadır (Çörtoğlu, 2009: 32).

2.2.2. Koşulsallık Kavramı ve AB Koşulsallığı

Koşulsallık, AB ile uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarına ait bir kavram olarak literatürde yer almaktadır. AB için koşulsallık, aday ülkelerin, AB'ye tam üye olmaları için yerine getirmeleri gereken koşulları ifade etmektedir. AB koşulsallığı, aday ülkelerin AB standartlarına uyum sağlama amacıyla aday devletlerin sosyal, siyasi, ekonomik ve çevre gibi çok çeşitli alanlardaki yasa ve kuralları benimsemesi ve bu kurallara kendi mevzuatında yer vermesine dayanmaktadır (Sobacı, 2009: 88).

Bu koşulsallık çerçevesinde belirlenen kurallar yerine getirilmesi durumunda aday devlet üyeliğe giden yolda önemli adımlar atmaktadır. Ancak aday devletin bu kuralların uygulanmaması durumunda üyeliğinin askıya alınması ile karşılaşabilmektedir.

Koşulsallık genel itibariyle 1993 yılında oluşturulan daha sonra geliştirilen “Kopenhag Kriterleri” olarak ifade edilen kuralların, aday üye devletler tarafından iç hukukuna aktarılıp, uygulanması şartıyla bu ülkelerin AB'ye üyeliklerinin gerçekleşmesini ifade etmektedir (Yazgan, 2009: 126).

Bu bağlamda her ülke AB müktesebatını benimseme çalışmaları yapar ve bu çalışmalar her yıl İlerleme Raporları ile takip edilir. Bu takip ve inceleme doğrultusunda ülkelerin hemen hemen her alanda gerçekleştirdikleri yenilikler müktesebata uyum çalışmaları içerisinde değerlendirilir. Uyumun sağlanması durumunda aday ülkelerin üyeliklerinin gerçekleşmesi söz konusu olmaktadır.

AB'ye üye olmak isteyen devletler, birçok alandaki politikalarında yenilikler getirmektedir. Bu politikalardan bazıları; ekonomik gelişimi sağlamak, iç ve dış güvenliğin sağlanması, tüketicinin ve sağliğin korunmasıdır. Bu politikalardan en önemlisi ve aday üye devletlerin en çok zorlayan alan çevre politikasıdır. AB çevre politikası, çevre kirliliği, iklim değışikliğı, sürdürülebilir yaşam, çevre sağliğı ve temiz çevre hakkı gibi birçok alanda düzenlemeler getirmektedir. Bu bağlamda aday ülkelerden çevre politikası alanında müktesebata uyum ve çevresel düzenlemeleri iç hukuka aktarmaları beklenmektedir.

Bu nedenle Avrupalılaşma sürecinde koşulluluk bağlamında aday ülkeler, AB politikalarını transferinde gönüllülüğün baskın olduğunu söylemek mümkün değildir. Burada devletler adaylık için pasif veya güçsüz devlet konumunda yer alırken, otorite sahibi olarak yer alana AB ise güçlü taraf olarak yer almaktadır. Bu bağlamda AB kaynaklı politika transferlerinin zorunlu gerçekleşen transferler olduğu anlaşılmaktadır. AB koşulsallığı bağlamında devletler, AB politikalarını yerine getirmekle yükümlü hale gelmektedir. Dolowitz ve Marsh'ın belirttiğı gibi bu transferler “yükümlü politika transferi” olarak adlandırılmaktadır.

Bu bilgiler doğrultusunda bu bölümde politika transferinin genel çerçevesi ortaya koyulmaktadır. Bölüm içerisinde, politika transferi neden yapılır, bu transfer hangi etkilerle kimler tarafından gerçekleştirilir, transferler nasıl ve nereden gerçekleşir, gerçekleştirilen transferin kaynağı ve dereceleri nelerdir ve transferin başarısını hangi faktörler etkilemektedir sorularının cevaplarına yer verilmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliğı çevre politikasını transfer sürecini ve bu transferin sonuçlarını, etkilerini, başarılı veya başarısız olma nedenlerini analiz edebilmek için öncelikle politika transferi hakkında yeterli bilgiye sahip olunması gerekmektedir. Bu bağlamda bir sonraki bölümde inceleyeceğimiz Türkiye'nin AB çevre politikalarını uygulama sürecini analiz edebilmek için, politika transferi ile ilgili analitik bir çerçeve koyulmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN ÇEVRE POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARINA UYUM SÜRECİ

İlk bölümde neden küresel bir çevre politikasına ve çevre düzenlemelerine ihtiyaç duyulduğundan bahsedilmiştir. İkinci bölümde, Türkiye’nin AB çevre politikalarını transfer sürecini analiz edebilmek amacıyla politika transferi incelenmiştir. Bu bölümde ise Türkiye’nin çevre politikalarında hangi düzenlemeleri yaptığı ve bu düzenlemelerdeki Avrupa Birliği etkisi incelenecektir. İkinci bölümde bahsedildiği gibi ülkeler ve uluslararası kuruluşlar arasında politika transferleri gerçekleştirilmektedir. Türkiye üyelik sürecinde sosyal, siyasi ve ekonomik alanda Avrupa Birliği’nden politika transferleri gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda çevre politikaları da bu transferler içerisinde önemli bir yere sahip olmaktadır. Avrupa Birliği adaylık sürecinde Türkiye’den diğer alanlarda olduğu gibi çevre alanında da uyumlaştırma çalışmaları beklemektedir. Türkiye bu doğrultuda çevre alanında yasa ve yönetmelikler ile birlikte düzenlemeler ve AB çevre politikasına uyum amacıyla yenilikler getirmiştir. Bu bölümde getirilen bu düzenlemeler ve uyum çalışmaları incelenecektir.

3.1. TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARININ GELİŞİM SÜRECİ

Küresel olarak tüm dünyayı etkileyen çevre sorunları Türkiye’de de etkisini göstermiş ve çevre politikalarının oluşturulmasına neden olmuştur. Artan nüfus oranı, hızlı kentleşme gibi birçok etken Türkiye’de çevre sorunlarına neden olmuştur. Ancak çevre sorunlarının ana nedenlerinden biri olan sanayileşmenin Türkiye’ye geç gelmesi ile çevre sorunları kendini geç göstermiş ve bu bağlamda Batılı ülkelerden daha farklı bir çevre anlayışı gelişmiştir (Görmez, 2020: 95). Bu nedenle hem çevre sorunlarının farkına varılması konusunda hem de çözüm üretme aşamasına geçişte Türkiye’nin batı ülkelerinden daha geç kaldığını söylemek mümkündür. Bu yüzden Türkiye, Avrupa Birliği’nin çevre sorunlarına karşı geliştirdiği yaklaşımları geriden takip etmiştir. Türkiye, Avrupa Birliği adaylık sürecinden önce de çevre politikaları ile ilgili yasal

düzenlemeler gerçekleştirilmiş ancak bu düzenlemelere gerekli önem verilmemiş ve uygulanması sağlanamamıştır. Avrupa Birliği bu bağlamda çevre politikalarının düzenlenmesi için zorunlu ya da yükümlü bir transfer aktörü olarak Türkiye için çevre düzenlemelerinin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Çevre sorunları insanlığın varoluşundan beri süregelen sorunlardır. Yaşanan çevre kirliliği ve afetler hükümetleri çevre alanında düzenlemeler gerçekleştirmeye itmiştir. Bu bağlamda çevre sorunları uzun yıllar önce, Osmanlı İmparatorluğu döneminden itibaren kendini göstermeye başlamış ve bu dönemde çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminden itibaren alınan yeni kararlar ve çıkarılan kanunların birkaçı değişerek Cumhuriyet döneminde de uygulanmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de çevre politikaları sürecini Cumhuriyet döneminden önce ve sonra olarak incelemek gerekmektedir.

3.1.1. Cumhuriyet İlanından Önce Çevre Politikaları

Osmanlı döneminde birçok çevre sorunu yaşanmıştır. Bu sorunların başında; hava kirliliği, temiz su ihtiyacı, salgın hastalıklara karşı gerekli önlemlerin alınması, hayvanların bakımının sağlanması gelmektedir. Bu sebeple merkezi yönetim tarafından çevre korunması için fermanlar ve kanunlar çıkarılmıştır (Yörük, 2016: 364). Osmanlı İmparatorluğu, hâkim olduğu dönem boyunca birçok alanda farklı düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerin içinde çevre ile ilgili de düzenlemeler bulunmaktadır. Bu doğrultuda kanuni düzenlemeler getirilmiş ve çevre düzeninin korunması amaçlanmıştır. Ormanlarda ağaç kesilmesi yasaklanmış, Haliç’in dolmasını engellemek amacıyla Kağıthane deresinde hayvan otlatması, tarla açılması ve bina yapılması yasaklanmıştır (Görmez, 2020: 96).

1848- 1864- 1882 yıllarında çıkarılan Ebniye Nizamnamesinin yanında çevre ile ilgili birçok kanun çıkarılmıştır. 1869 yılında çıkarılan Orman Nizamnamesi ile ormanların düzenlenmesi hedeflenmiştir (Görmez, 2020: 96-97). Burada Osmanlı Devleti’nin sanayi devrimi ile Avrupa’da etkisini gösteren çevre sorunları için koruma çabalarında bulunduğunu söylemek mümkündür. Osmanlı Devleti’nin çevre sorunları ile batıdan daha geç tanışması bir avantaj olmasının yanında bu düzenlemelere gidilmesi

kirliliği önlemek için önemli bir adımdır. Bu bağlamda çevrenin korunması yanında çevresel düzenleme amacıyla da çabaların olduğunu söylemek mümkündür.

3.1.2. Cumhuriyet İlanından Sonra Çevre Politikaları

Cumhuriyetin ilanından sonra Türkiye hem savaştan kalma hem de Osmanlı Devletinden kalma birçok sorunla uğraşıyordu. Bu sebeple öncelikler arasında savaşın yıkıcılığının etkilerinden kurtulmak ve kentlerin imarının düzenlenmesi görülmekteydi. Köy Kanunu, Belediye Kanunu ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu gibi birçok kanun yürürlüğe girmiştir. Yine bu dönemde ormanlarla ilgili yürürlüğe giren kanunlar bulunmaktadır. 1920 tarihli Bataklık Kanununun ormanlar için olumsuz sonuçlar vermesiyle bu alanda yeni bir düzenleme ihtiyacı duyulmuştur. Bu doğrultuda 1937 yılında Orman Kanunu ile ormanların devletleştirilmesi konusu gündeme gelmiştir. Ormanların devlet koruması altına alınması ile ormanlarda avlanma ve bitki türlerinin toplanması izinle gerçekleştirilmiştir. Ormanın içinde barındırdığı hayvan ve bitki çeşitliliği ile korunması gerektiğinin, çevre için önemli bir yere sahip olduğunun farkına varılmıştır. 1957 yılında çıkarılan Orman Kanunu ile birlikte ilk kez “milli park” ifadesine yer verilmiştir (Görmez, 2020: 140). Bazı bölgeler “milli park” olarak ilan edilmiştir ve hem çevre koruma hem de turizm açısından fayda sağladığını söylemek mümkündür. Ormanlarla ilgili yapılan düzenlemelerin yanı sıra yer altı suları ile ilgili çalışmalar da gerçekleştirilmiştir.

Görüldüğü üzere Cumhuriyet döneminde çevre ile ilgili birçok düzenleme yapılmıştır. Ancak çevre politikalarına ilginin başladığı dönem 1970’li yıllardır. Bu dönemde gerçekleştirilen Stockholm Konferansının Türkiye’nin çevre politikaları için önemli bir etken olduğunu söylemek mümkündür. Konferans ile birlikte Türkiye’de çevre politikalarını uygulama anlamında kurumsallaşmaya gidilmiş ve bu amaçla Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur.

Çevre sorunlarına karşı geliştirilen politikaları her zaman kalkınmayı olumsuz etkilememe düşüncesiyle oluşturulduğu için bu politikaların yeterli seviyede uygulandığını veya yararın maksimum seviyede görüldüğünü söyleyememekteyiz. Gelişmekte olan bir ülke için kalkınma tüm olguların önüne geçmiş ve bu bağlamda çevre politikalarının kalkınmayı yavaşlatacağına inanılmıştır (Orhan, 2013: 16).

Aynı zamanda kurumsal yapıda sık sık yapılan değişiklikler de politikaların sürdürülebilir olmasını etkilemiştir.

3.1.3. 1982 Anayasasında Çevre

1982 Anayasası ile daha önceki anayasalardan farklı olarak dolaylı yoldan değil doğrudan çevre ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 1961 Anayasasının 49.maddesinde çevre konusuna yer verilmiştir. Burada çevre konusunda sağlık hakkı üzerinde değinilmiş ve doğrudan çevreden bahsedilmemiştir. 1982 Anayasasının 56. Maddesi ile herkese sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı verilmiştir. 1982 Anayasasıyla kıyıların korunması (44.madde), ormanların korunması (169.madde), kültür ve tabiat varlıklarının korunması (63.madde), toprağın verimli kullanılması (44.madde), tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasının önlenmesi (45.madde) gibi çevre ile ilgili birçok farklı alanda düzenlemeler yapılmıştır (1982 Anayasası). 1982 Anayasasında çevre ile ilgili doğrudan hükmün bulunmasının en önemli nedenlerinden biri o dönemde Ankara’da yoğun bir hava kirliliğinin yaşanması ve Türkiye Çevre Vakfı’nın 1981 yılında Çevre Kanunu oluşturulmasına yönelik oluşturdukları yoğun baskılardır (Budak, 2000: 372).

Anayasanın 56.maddesine göre, “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevre yaşama hakkına sahiptir”. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevreyi kirletmemek devletin de vatandaşın da ödevleri arasında gösterilmiştir. Bu bağlamda çevre ile ilgili bir anayasal hak doğmuş ve çevre hakkı anayasal zemin üzerinde yeni bir boyut kazandırılmıştır (Akdur, 2005: 129). Bu maddenin Anayasada yer almasını Birleşmiş Milletlerin Stockholm İnsan Çevre Konferansında kabul edilen “sağlıklı ve insan onuruna yakışır bir çevrede yaşama” ilkesinin etkilediğini söylemek mümkündür (Budak, 2000: 364). 1982 Anayasasının çevre hakkını anayasal bir hale getirmesi toplumun ve gelecek nesillerin sağlıklı bir çevrede büyüme haklarını güvence altına almıştır. Bu bağlamda 56.maddenin çevre kanunu için zemin hazırladığını söylemek mümkündür.

Anayasada yer alan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına, 65.maddede yer alan “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde

yerine getirir.” ifadesi ile bir sınırlama getirilmiştir (Güveyi, 2018: 648). Bu bağlamda devletin görevlerine bir öncelik ilişkisi verilmiş ve bu bağlamda çevrenin korunmasında ekonomik gelişmenin sağlanması için tavizler verilebileceği görülmektedir. Bu nedenle Anayasada çevre koruma ile ilgili düzenlemelere yer verilirken bu düzenlemeler ertelenebilir ya da taviz verilebilir maddeler olarak yer almaktadır.

3.1.4. Çevre Kanunu

Çevre ile ilgili ilk doğrudan düzenleme Çevre Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Çevre Kanunu öncesinde yapılan düzenlemeler dolaylı şekilde çevreyi ele alırken 1983 tarihinden sonra yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 2872 sayılı Çevre Kanunu ile birlikte hem çevre ile ilgili doğrudan düzenlemeler gerçekleşmekte hem de çevre koruma politikasının temeli atılmaktadır. Bu kanun Türkiye’nin çevre ile ilgili temel kanunu olup bundan sonra çevre ile ilgili yapılacak olan düzenlemeler bu kanun çerçevesinde gerçekleştirilecektir (Görmez, 2020: 147). 1984, 1986 ve 1988 yıllarında kanunda değişikliklere gidilmiş ancak genel çerçeve aynı şekilde bırakılmıştır. En köklü değişiklikler 5491 sayılı yasa çerçevesinde 2006 yılında gerçekleşmiştir. 2006 değişikliğinde kirliliği önleme adına işletmenin haber vermesine yönelik olan madde değiştirilmiş, izin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü getirilmiştir. Avrupa Birliğinin kaynağında önleme ilkesi çerçevesinde uyum sağladığını söylemek mümkündür. Madde 12 bağlamında “denetim” başlığına yer verilirken, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü ilgililerin sorumlulukları arasına eklenmiştir. 2872 sayılı kanun çerçevesinde zararlı kimyasal maddelerin çevre için tehdit oluşturduğu ve bu bağlamda düzenlemelerin getirildiği maddeye “atıklar” ibaresi de eklenerek çevre için tehlike oluşturduğu kabul edilmiştir.

2006 yılında yapılan değişiklik ile birlikte çevreye zarar veren işletmeler ağır yaptırımlara tabii tutulmuştur. Bu değişiklik ile birlikte idari yaptırımı olan çevre suçları 5237 sayılı Ceza Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte çevre suçları ve yaptırımları düzenlenmiştir. 2872 sayılı kanunun üçüncü maddesine getirilen hükümle birlikte Çevre ve Orman Bakanlığı ve yerel yönetimler vatandaşın çevre hakkını kullanabileceği ortam yaratmakla yükümlü kılınmıştır (Turgut, 2009: 80). Çevre Kanunu’nda yapılan bu değişiklikler ile birlikte, 2871 ve 5237 sayılı yasaların her birinde kalkınmanın ve sanayileşmenin öncelikli olduğu, çevreyi korumak amacıyla ağır sanayi yatırımlarından

vazgeçilemeyeceği ve kalkınmanın çevre korumanın önünde olduğu görülmektedir (Görmez, 2020: 154). Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde müzakerelerin 2005 yılında başlamasının ardından bir yıl sonra Çevre Kanunu'nun hemen hemen her maddesinde değişikliğe gidildiği görülmektedir. Bu bağlamda Çevre Kanunu'nun şekillenmesinde Avrupa Birliği'nin etkin bir rolü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Çevre Kanunun amacı yapılan değişiklikle 1.maddede “Bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktadır” şeklinde kanunda düzenlenmiştir (Çevre Kanunu). Çevre Kanunu çevreyi, çevresel değerleri, vatandaşların çevre hakkını korumak ve geliştirmek amacıyla hazırlanmış bir yasadır. Bu sebeple kanun hem devlete hem de vatandaşlara ödevler vermiştir.

Kanunda bu durum “bütün vatandaşların ortak malı olan çevre ve çevresel değerlerin korunması, hava, su, toprak kirliliğinin önlenmesi; ormanların, denizlerin, göllerin ve akarsuların korunması, doğal, tarihsel ve kültürel varlıkların korunması; uygarlık yaşam düzeyinin belli bir düzeyde tutulması; kuşaklar arası adaletin gerçekleşmesi için sürekli ve dengeli bir kalkınmanın, çevre ve çevresel değerlere zarar vermeden gerçekleşmesi görevi hem devletin hem vatandaşların ödevidir” şeklinde belirtilmiştir (Görmez, 2020: 148). Bu maddelerin birçoğu Avrupa Birliği Çevre Politikası ile uyumludur. Çevre Kanunun temel ilkeleri şu şekilde belirtilmiştir; (Çevre Kanunu).

- Vatandaşlar ve tüzel kişiler çevreyi korumayla ilgili ödev sahibidirler.
- Çevrenin korunması ile ilgili tüm faaliyetlerde sivil toplum kuruluşları, Bakanlıklar, tüzel kişiler iş birliği yaparlar.
- Projelerin değerlendirilmesi ve karar aşamasında sürdürülebilir kalkınma ilkesi gözetilecektir.
- Kusursuz sorumluluk ilkesi ile birlikte artık bir kişi kusursuz olsa bile sorumluluğu kalkmayacaktır.
- Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması ve giderilmesi amacıyla yapılan harcamalar kirleten tarafından karşılanacaktır.

Kirlenmenin tüm maddi karşılığını kirleten tarafın karşılayacağını belirten ilke,

Avrupa Birliği Çevre Politikasının temel ilkelerinde yer alan kirleten öder ilkesi ile birebir uyum içermektedir. Ayrıca Çevre Kanunun 10.maddesinde Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de öncelikli olarak yer alan Çevresel Etki Değerlendirilmesinde “gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdür” şeklinde bahsedilmiştir.

Çevre Kanununa göre çevrenin korunması amacıyla alınacak önlemler ekonomik kalkınma ile uyum sağlamalıdır. Ancak Amsterdam Anlaşmasında ekonomik ve sosyal kalkınma sürdürülebilir ve çevresel değerleri hesaba katacak şekilde gerçekleşmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir (Budak, 2000: 375). Bu bağlamda yeni kanun ile birlikte sürdürülebilir kalkınma kavramına yer verilerek önemli bir değişikliğe gidilmiştir.

Çevre ile ilgili Ceza Kanununda yer alan bazı başlıklar bulunmaktadır. 5237 sayılı Kanunun üçüncü bölümünde dört çevre suçundan bahsedilmiştir. Bunlar; çevrenin kasten kirletilmesi (181.madde), çevrenin taksirle kirletilmesi (182.madde), imar ve kirliliğe neden olma (184. madde), gürültüye neden olma (183.madde) olarak belirtilmiştir. Bahsedilen maddeler ile birlikte çevre, Ceza Kanunu ile koruma altına alınmaya çalışılmıştır.

3.1.4.1. Yönetmelikler

Türkiye'nin çevrenin korunması ve iyileştirmesi bağlamında Çevre Kanunu'nun yanında çeşitli yönetmelikler yayımladığı da görölmektedir. Çevre korumasına yönelik çıkarılan yönetmeliklere aşağıda yer verilmiştir;

Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği: 1991 yılında yürürlüğe giren yönetmeliğin amaç açıklaması şu şekilde belirtmiştir; “Her türlü atık ve artığın çevreye zarar verecek şekilde doğrudan veya dolaylı bir biçimde alıcı ortama verilmesi, depolanması taşınması, uzaklaştırılması ve benzeri faaliyetlerin yasaklanması, çevreyi olumsuz yönde etkileyebilecek olan tüketim maddelerinin idaresini belli bir disiplin altına alarak, havada, suda ve toprakta kalıcı etki gösteren kirleticilerin hayvan ve bitki nesillerini, doğal zenginlikleri ve ekolojik dengeyi bozmasının önlenmesi ile buna yönelik prensip, politika ve programların belirlenmesi, uygulanması ve

geliştirilmesidir”. Bu açıklama doğrultusunda yönetmeliğin temelinde “Kaynağında Önleme İlkesi” bulunmaktadır. Günümüzde hala yürürlükte olan bu yönetmelik ile birlikte atıkların çevre kirliliğine olan nedenleri görülmüş ve bu bağlamda önlemler alınması hedeflenmiştir.

Tehlikeli Maddelerin Su ve Çevresinde Neden Olduğu Kirliliğin Kontrolü Yönetmeliği: 2004 yılında yürürlüğe giren yönetmeliğin amaç açıklamasında “Su ve çerçevesinde tehlikeli maddelerden kaynaklanan kirliliğin tespiti, önlenmesi ve kademeli olarak azaltılmasıdır” ifadesine yer verilmektedir. Su kaynaklarının temizliğinin korunmasını hedefleyen yönetmelik, “Yüzeysel sularda, haliç sularında, bölgesel sularda kirliliğe neden olan tehlikeli maddelerin belirlenmesi, kirlilik azaltma programlarının oluşturulması, kirliliğin önlenmesi ve izlenmesi, suya deşarj edilen tehlikeli maddelerin envanterinin yapılması, deşarj standartları ve kalite kirliliklerinin belirlenmesi ile ilgili teknik ve idari esaslarını kapsar”.

Su Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği: “Su kalitesinin korunmasına ilişkin planlama esasları ve yasaklarını, atık suların boşaltım ilkelerini ve boşaltım izni esaslarını, atık su altyapı tesisleri ile ilgili esasları ve su kirliliğinin önlenmesi amacıyla yapılacak izleme ve denetleme esaslarını kapsayan” yönetmelik 2004 yılında yapılan değişikliklerle birlikte Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Yönetmeliğin amacı ilk maddesinde verildiği gibi “Ülkenin yeraltı ve yerüstü su kaynakları potansiyelinin korunması ve en iyi bir biçimde kullanımının sağlanması için, su kirlenmesinin önlenmesini sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle uyumlu bir şekilde gerçekleştirmek üzere gerekli olan hukuki ve teknik esasları belirlemektedir”. Bu yönetmelikte diğer yönetmeliklerden farklı olarak “sürdürülebilir kalkınma” ifadesinin yer aldığını görmekteyiz.

Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği: Avrupa Birliği için çevre politikaları alanında öncelikli alanlardan biri Çevresel Etki Değerlendirmesi, aday ülke olan Türkiye için de önemli bir hale gelmiştir. Bu bağlamda ilk olarak 1993 yılında ÇED Yönetmeliği Resmi Gazetede yayınlanarak ulusal mevzuatta yer almıştır. Bu yönetmelik kendisinden sonra gelen düzenlemelere göre daha basit bir işleyiş ve kısıtlı bir alana sahip olmaktadır (Serter, 2006: 43). 2022 yılında çıkarılan yönetmeliğe

getirilen düzenleme ile birlikte AB uyum sürecinde ilerleme kaydetmek ve çevre korunmasının sağlanması hedeflenmektedir. Yönetmeliğin ilk maddesinde amacı “Çevresel Etki Değerlendirilmesi (ÇED) sürecinde uyulacak idari ve teknik usul esaslarını düzenlemektir” şeklinde belirtilmektedir (RG, 31907, 29.07.2022)

Çevre yönetimi ile ilgili yürürlüğe giren diğer yönetmeliklerden bazıları, “Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasına Dair Yönetmelik”, “Toprak Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği”, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’dir. Bu yönetmeliklerin 2000’li yıllardan sonra yürürlüğe girmesi ya da AB mevzuatına göre maddelerinin düzenlenmesi Avrupa Birliği’nin Türkiye’de çevre politikaları alanında önemli bir role sahip olduğunu göstermektedir.

3.1.5. Türkiye’de Çevre Yönetiminde Kurumsal Çerçeve

Türkiye’ de çevre ile ilgili ilk kurumsal düzenlemeler 1970’li yıllarda gerçekleşmiştir. Bu dönemde gerçekleşen Stockholm Konferansının çevre politikalarının gelişmesinde önemli bir rolü olduğu bilinmektedir. Konferansta çevre ile ilgili ulusal ve uluslararası kurumsal yapılar oluşturulması ihtiyacının farkına varılmıştır. Bu bağlamda Türkiye çevre sorunlarını çözmek amacıyla yeni kurumsal yapılar oluşturmaya başlamıştır. Bu amaçla öncelikle Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur. Ancak müsteşarlığın kurulduğu döneme bakıldığında çevre koruma ve ekonomik kalkınma kavramları birbirinin tamamen zıttı olarak görülmektedir (Orhan, 2013: 16).

Müsteşarlığın görevleri incelendiğinde çevre ile ilgili politika tespit etmek, kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yürütmeyi denetlemek gibi görevlerin verildiği görülmektedir (Görmez, 2020: 101). Ancak o dönemde kalkınma ve ekonomik kaygılar nedeniyle müsteşarlığın faaliyetlerinin yeterli olmadığı görülmektedir. Çevre koruma ve ekonomik kalkınmanın tamamen farklı girdi ve çıktılara bağlı olduğunu bu sebeple çevre koruma faaliyetlerinin ekonomik kalkınmayı olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir. Bu nedenle öncelik-sonralık ilişkisinde ekonomik kalkınma daha gerekli bulunmuştur.

1984 yılında Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülen Çevre Müsteşarlığı daha sonra yine Çevre Müsteşarlığına dönüştürüldü. 1980'li yıllar çevre kaygısının ve çevre değerlerinin yükselişe geçtiği dönemlerdir. Bu sebeple çevre politikalarında devletin uygulayıcı olması gerektiği savunulmuştur. Takip eden süreçte 1991 yılında Çevre Müsteşarlığı uygulayıcı bir yapıya dönüştürülmüş ve Çevre Bakanlığı kurulmuştur. 2003 yılında Çevre Bakanlığı ve Orman Bakanlığı birleştirilmiş, Çevre ve Orman Bakanlığı kurulmuştur (Orhan, 2004: 26). Çevre yönetiminde sık sık yaşanan değişiklikler hem uygulayıcıları hem de politikaların belirlenme sürecini olumsuz şekilde etkilemektedir. Yasaların hazırlanmasında ve uygulanmasında bir tutarlılık sağlanamamıştır, bu sebeple Türkiye'de bu dönemde etkin bir çevre yönetimi sağlanamamıştır.

Çevre yönetimi konusunda sıklıkla değişiklikler yaşanmıştır. Öncelikle Çevre Bakanlığı, Orman Bakanlığı ile birleştirilmiş daha sonra 2007 yılında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bu bakanlığa bağlanmıştır. Kurumsal değişiklikler bu birleşme sonucunda yine devam etmiştir. 2011 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı, önce mülga İskan ve Bayındırlık Bakanlığı ile tek çatı altında toplanmış ve Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı adını almış, sonrasında bu iki bakanlık ikiye bölünerek Çevre ve Şehircilik ile Orman ve Su İşleri Bakanlıkları oluşturulmuştur (Orhan: 2013: 18).

Son olarak 2021 tarihinde bakanlığın adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiş ve günümüzde halen aynı adla faaliyet göstermektedir. Önceki bakanlıkların teşkilatlanmasından farklı olarak, Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü ve İklim Değişikliği Başkanlığı bakanlık bünyesine bağlı kuruluşlar olarak eklenmiştir.

Çevre ile ilgili resmi kuruluşların dışında çevreci gönüllü hareketler ve sivil toplum örgütleri bulunmaktadır. Çevre ile ilgili halkın etkisi 1980'li yıllardan sonra artış göstermiştir. Bu dönemde gerçekleşen Gökova Körfezi'ne santral yapılmasının istenmesi, Dalyan' da soyu tükenmekte olan deniz kaplumbağaları gibi birçok canlının yaşadığı alana otel yapılmak istenmesi ve son olarak Ankara'nın yeşilliklerinden biri olan Güvenpark'a otopark yapılma kararı halkın çevreye olan ilgisini ve çevre korumaya olan duyarlılığın artmasını sağlamıştır (Görmez, 2020: 99). Bu bağlamda

toplumda çevre bilincinin oluşmaya başladığı ve çevresel faaliyetlerde sivil toplum kuruluşları ile halkın etkisinin olduğunu söylemek mümkündür.

Çevre politikası tüm politika alanları gibi belirli kurumsal düzenlemelere ihtiyaç duymaktadır. Ancak bu düzenlemelerin çevre yönetiminde etkili olması için kararlı bir hükümete ve düzenli bir uygulamaya ihtiyacı vardır. Bu nedenle Türkiye’de çevre yönetimi ile ilgili değişen söylemler, kurumsal ve idari düzenlemeler, değişkenlik gösteren kararlar çevre politikalarının başarılı olmasının önünde engel teşkil etmektedir. İdari alanda süregelen değişiklikler politikaların uygulanma sürecini yavaşlatmış ya da tamamen olumsuz olarak etkilemiştir. Bu nedenle Türkiye’de uygulanabilir ve etkili çevre yönetiminin olduğundan bahsedilememektedir.

Kalkınma planlarının ilk ikisinde çevre koruma ile ilgili düzenlemelere yer verilmemesi, çevre koruma faaliyetlerinin ekonomik kalkınmayı olumsuz etkileyeceği düşüncesini açıklamaktadır. Ancak Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı çevre için önemli bir adım olmuştur. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planını hazırlanırken Avrupa Birliği’nin Birinci Çevre Eylem Programının aynı dönemde gerçekleşmesi nedeniyle Türkiye’nin çevre koruma alanında eylem programından etkilendiğini görülmektedir. Bu planda çevre sorunlarına yerilmiş, ancak bu sorunların çözümünde ekonomik kalkınma öncelik alınarak çözülmesi esas kılınmıştır (ÜÇBYKP, 1973: 886).

3.2. TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN TARİHÇESİ

Avrupa Birliği, temelinde Avrupa Ekonomik Topluluğu adıyla olarak kurulmuş ve ekonomi alanında çalışmalar gerçekleştirilen uluslararası bir topluluk olarak 1958 yılında kurulmuştur. Topluluğun kurulmasının hemen ardından Türkiye topluluğa üye olmak için başvuru gerçekleştirmiştir.

Türkiye’nin topluluğa üye olma talebinin temel nedenlerinden biri Osmanlı Devleti’nin son zamanlarından itibaren yüzünü batıya dönmüş olmasıdır. Türkiye ayrıca coğrafi konum olarak da Asya ve Avrupa arasında yer alması sebebiyle AB yolunda bir avantaja sahip olduğu düşünülmüştür (Özer, 2009: 90). Adnan Menderes Hükümeti döneminde, Roma Anlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonra “ortak üye” olmak amacıyla gerçekleştirilen başvuru bakanlar konseyi tarafından olumlu karşılanmıştır. Bu

başvuru ile Türkiye-AB ilişkileri başlamıştır. Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki görüşmeler Ankara Antlaşmasına kadar üç dönemden oluşmaktadır. İlk dönem Türkiye'nin AB'ye nasıl ve ne tür üye olacağıyla ilgilidir. İkinci dönem ise 1960 askeri darbesi sonrası kesilen ilişkilerin yeniden canlanması ile ilgilidir. Üçüncü döneme gelindiğinde, Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği dayanan bir Ortaklık Anlaşması, Ankara Antlaşması'nın imzalanması ile sona ermiştir (Budak, 2000: 348).

Ankara Antlaşmasının amacı madde 2'de, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının çalıştırma seviyesinin ve yaşama şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak, Taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmek olarak belirtilmiştir. Antlaşma ile birlikte entegrasyon sürecinin tamamlanması üç dönem olarak belirlenmiştir. Ankara Antlaşması'nda Türkiye'nin AB'ye entegrasyonu için belirlenen üç dönemden en sonuncusu olan Gümrük Birliği sürecidir.

Türkiye 14 Nisan 1987'de tam üyelik başvurusunu gerçekleştirmiş. Bu başvuruyu takip eden süreçte yasal düzenlemeler konusunda çalışmalar yapmak amacıyla farklı komiteler kurulmuştur. Bu komitelerden birisi de “Çevre Alt Komitesidir ” (Akdur, 2005: 149). Bu bağlamda üyelik için bu dönemde çalışmaların yapıldığı ve ilerleme yasal düzenlemelerde ilerleme kaydedildiği görülmektedir. AB'nin 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin tam üyeliğe adaylığı kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra Türkiye-AB ilişkileri yasal bir zemine oturtulmuş ve resmileşmiştir (Durmaz, 2004: 18).

Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB programlarından yararlanacağı ve AB ile aday ülkeler arasında gerçekleştirilecek olan toplantılara dahil edileceği belirtilmiştir. Türkiye'nin üyelik bakımından gerekli olan reformları gerçekleştirmesi amacıyla AB tarafından bir katılım öncesi strateji gerçekleştirileceği de yine toplantıda ifade edilen önemli konulardan biridir (Özer, 2009: 94). Bu bağlamda Türkiye-AB ilişkilerinin dönüm noktası olarak Helsinki Zirvesi olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye'ye aday ülke statüsünün verilmesinin ardından AB Müktesebatına uyum süreci başlamıştır. Tüm aday ülkeler için belirlenen zorunlu Kopenhag Kriterleri Türkiye için de bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olarak üç maddeden oluşmaktadır. Bunlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir; (AB Başkanlığı <https://www.ab.gov.tr/302.html>).

- Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığı,
- İşleyen ve aynı zamanda Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı,
- Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı kalmak üzere üyelik için gerekli yükümlülükleri yerine getirebilme kapasitesine sahip olmak,

Ayrıca Kopenhag Zirvesinde, AB Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanması kararına varmıştır. Girişte bu belgenin “siyasi ve ekonomik kriterler ile üye ülke yükümlülükleri ışığında katılım hazırlıklarının benimsenmesi için ulusal programa eşlik edecektir” şeklinde tanımlama yapılmıştır (Baykal, 2013: 201). KOB’nde çevre alanındaki kısa vadeli hedefleri arasında AB müktesebatının üstlenilmesi için bir uyum programının benimsenmesi, yatırımları finanse etmek üzere her yıl için kamu ve özel sektör finansman kaynaklarına ve uyumlaştırma maliyeti tahminlerine dayanan bir planın geliştirilmesi tedbirler olarak belirlenmiştir (Durmaz, 2004: 18). Çerçeve mevzuata, çevre alanındaki uluslararası sözleşmelere ve doğa koruma, su kalitesi, entegre kirlilik önleme-kontrol ve atık yönetimi konusundaki düzenlemelere ilişkin müktesebatın iç hukuka aktarılmasına ve uygulanmasına başlanması yer almaktadır.

Özellikle Avrupa Birliği Çevre Politikası için öncelikli alanlardan olan Çevresel Etki Değerlendirilmesi de belgede yer alan başlıklardan biridir. ÇED direktifinin etkili bir biçimde kullanılması tedbirler arasında yer almaktadır. Sınır aşan sulara ilişkin iş birliğinin, su çerçeve direktifi ve AB’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler uygun olarak geliştirilmesine devam edilmesi de belgede yer alan önceliklerdendir (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003).

Avrupa Birliğine aday ülke olması nedeniyle Türkiye, mali yardımlardan faydalanma hakkına sahip oldu. Türkiye bu bağlamda PHARE, ISPA ve SAPARD programlarından yararlanmaktadır. PHARE programı iki öncelikli amaç olan adli ve idari yapının güçlendirilmesi ile müktesebatın benimsenmesi ve uygulanmasına yönelik yatırım yapılması hedeflerine, ISPA çevre alt yapısı alanında, ağır yatırım gerektiren direktiflerde (içme suyu, atık su, arıtma, katı atık yönetimi, hava kirliliği) yoğunlaşmaktadır. SAPARD programı ise, tarımın geliştirilmesine yöneliktir (Durmaz, 2004: 101). Türkiye ile AB arasında süregelen müzakerelerin sonucunda 6 Ekim 2004 yılında, Türkiye “Katılımcı ülke” statüsüne sahip olmuştur. Katılım Ortaklığına uyum sağlamak amacıyla hazırlanacak olan çevre strateji dokümanında kısa, orta ve uzun vadeli hedeflerin ortaya konulması ve bu bağlamda çevre müktesebatı uygulaması gerekmiştir (Yıldırım ve Budak, 2010: 175).

Türkiye ve AB ilişkileri başlangıçtan günümüze kadar zaman zaman farklılıklar göstermiştir. İlişkilerin siyasi anlaşmazlığın olduğu dönemde duraksama seviyesine geldiği gözlemlenmektedir. Yine Türkiye’nin adaylık sürecinde Kıbrıs ve Yunanistan ile ilgili yaşanan siyasi anlaşmazlıklar AB ile olan ilişkileri doğrudan etkilemiştir. Türkiye ve AB ilişkilerinin gelişiminde önemli olan bir diğer dönem ise 1980 darbesinin gerçekleştiği dönemdir. 12 Eylül 1980 tarihinde AB-Türkiye arasındaki tüm ilişkilerin dondurulması üyelik sürecini olumsuz etkilemiştir. 16 Eylül 1986 tarihinde ilişkiler yeniden canlandırılmış, Türkiye tam üye olmak üzere başvurular gerçekleşmiştir (Erdem ve Yenilmez, 2017: 106).

Katılım Ortaklığı Belgesi’nde siyasi kriterler bölümünde yer alan Kıbrıs ve Ege uyuşmazlıklarına Ulusal Program içerisinde giriş bölümünde yer verilmiştir. Bu bağlamda bu kısımların siyasi bir sorun olarak görülmediği Türkiye’nin bu yaklaşımı sürdürüleceği görülmektedir (Özer, 2009: 96). AKP hükümetinin yönetime geçmesi ile birlikte, AB uyumunun sağlanması önemli hedeflerden biri olarak belirtilmişti. Bu bağlamda AB mevzuatına uygun olması amacıyla Çevre Kanunu’nda değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Üyelik sürecinin durması, ilişkilerin dondurulması ve siyasi anlaşmazlıkların ardından 2021 yılında ilişkiler olumlu bir seyir göstermiştir. Türkiye’nin 7 Ekim 2021

tarhinde Paris İklim Anlaşması'nı onaylaması çevre politikaları ve Avrupa Birliği olan ilişkilerin gelişimi için önemli bir adım olmuştur.

3.2.1. Avrupa Birliği İle Katılım Müzakereleri Süreci

Avrupa Birliği mevzuatından katılım ve müzakereler süreci, aday ülkenin Kopenhag Kriterleri'nin en az siyasi kriterlerinin karşılanması ve bu durumuna İlerleme Raporunda belirlenmesi ile birlikte başlamaktadır. Bu süreç Avrupa Zirvesinde verilen tarihle birlikte başlamakta olup, Avrupa Birliğine üye olma ile sonlanmaktadır. Müzakere ve katılım süreci tüm aday ülkeler için aynı şekilde ilerlemektedir (Özer, 2009: 98).

Hukuki ve temel haklar, gıda güvenliği, ulaştırma, çevre, ekonomi gibi birçok alanda fasıllara açılarak uyumlaştırma çalışmalarına başlanır. Her bir konuda fasılların açılması için hem aday devletin hem de AB'nin onayı gerekmektedir. Aday ülkeler ekonomi, sağlık, hukuk ve çevre gibi birçok alanda düzenlemeye giderek AB'ye uyum çalışmalarına başlamaktadır. Aday ülkeler entegrasyon çalışmaları bağlamında idari düzenlemeler yaparak kendi idari ve yönetim alanında değişiklikler yapmaya zorlanmaktadır (Sayın, 2016: 49). Bu nedenle bu aşamada aday ülkelerden AB politikalarını kendi ulusal yönetimlerine transfer etmeleri ve bu bağlamda uyumlaştırma çalışmalarını tamamlamaları beklenmektedir.

Katılım müzakereleri beş aşamalı olarak gerçekleşir. Bunlardan ilki, Birlik müktesebatının analitik incelenme sürecidir. Bu süreçte amaçlanan, aday ülkelerin müktesebata ne kadar uyum sağladıklarının tespiti ve bu uyum için ne tür düzenlemelerin yapılması gerektiğinin belirlenmesidir. İkincisi ise, esasa ilişkin müzakereler sürecidir. Bu müzakereler üye devletler ile başvuran devlet arasında yapılan hükümetlerarası konferans şeklinde gerçekleşir. Bu müzakerelerde hangi bölümlerin öncelikli olarak ele alınacağına karar verilir ve aday ülkeler müzakere pozisyonlarının hazırladıktan sonra Brüksel'e gönderir. (Durmaz, 2004: 29).

Üçüncü aşama Pozisyon Belgelerinin Avrupa Birliğine sunulmasıdır. Burada aday ülke her müktesebat için hazırladığı pozisyon belgesinin AB Konseyi Dönem Başkanlığı'na sunmaktadır. Bu belgeler AB ülkelerine ve AB Komisyonuna iletilir.

Konsey, incelemenin ardından Müzakere Pozisyonlarını onaylar. Bu onaylamanın ardından belge “AB ortak pozisyonu” haline gelir ve bu belgenin aday ülkelere gönderilmesi ile birlikte müzakere süreci fiilen başlamış olur (Saygın, 2016: 50).

Dördüncü aşamada müzakerelerin açılması ile mevzuatın uyumlaştırılması ile ilgili çalışmalar gerçekleştirilmektedir. Bunlar üç ana başlıkta değerlendirilir; mevzuatın aktarılması, mevzuatın uygulanması ve yürütme şeklindedir. Bu çalışmaların gerçekleştirilmesinin ardından müzakere açılma süreci tamamlanır. Müzakerelerde ilerleme kaydedilmesi ve belirlenen başlıklarda düzenleme iyileştirilmeye gidilmesi ile birlikte müzakere süreci tamamlanır.

Avrupa Birliğinde öncelikli olarak tüm müzakere süreçlerini ve başlıklarını aday ülkeler için aynı zamanda başlatıp aynı zamanda bitirilmesi gerektiği bilinmektedir. Ancak bu anlayış zamanla değişmiş her ülke ihtiyacı olan alan için düzenleme gerçekleştirmeye başlamıştır. Bundan sonra her aday ülkenin bireysel hazırlık derecesi değerlendirilerek o aday için açılacak bölümlere ve bu bölümlerin sayısına karar verme şeklindedir (Durmaz, 2004: 33).

3.2.2. Avrupa Birliği’ne Adaylık Öncesi Türkiye Çevre Politikaları

Avrupa Birliği’nin Türkiye’nin 2000’li yıllardan sonra çevre politikalarına olan etkisini analiz etmek amacıyla öncelikle bu yıllardan önceki çevre politikalarını ve bu bağlamda çıkarılan yönetmelikleri incelemek doğru olacaktır. 2000’li yıllardan sonra AB-Türkiye arasında gelişen ilişkiler doğrultusunda çevre politikalarında köklü değişiklikler yaşanmış ve ulusal mevzuatta çevre korumasına yönelik çeşitli yönetmelikler yürürlüğe koyulmuştur. Ancak bu süreçten çevre korumasına yönelik farklı yönetmelikler çıkarılmış, bu yönetmeliklerden bazıları günümüzde değişiklikler ile uygulanmaya devam etmekte bazıları ise yürürlükten kaldırılmıştır. Kısaca bu yönetmeliklerin bazılarının incelemeleri aşağıdaki şekildedir;

Gürültü Kontrol Yönetmeliği: Gürültü kirliliği alanında 1986 tarihli yönetmelik, oldukça detaylı maddeler içermektedir. Yönetmeliğin ilk maddesinde amaç; “Kişilerin huzur ve sükûnunu beden ve ruh sağlığını gürültü ile bozmayacak bir çevrenin geliştirilmesini sağlamaktır. Bu amaca uygun olarak gürültü ile ilgili terimlerin

tarifi ile gürültü kontrolünün uygulanacağı sınırların belirlenmesi esaslarını kapsar” şeklinde ifade edilmektedir. Yönetmelik içerisinde havayolu, demiryolu ve karayolu taşıma araçlarının, iş makinelerinin iç gürültü seviyeleri bu seviyelerin aşamayacağı belirtilmiştir.

2022 yılında Çevresel Gürültü Yönetmeliği adını alan ve maddelerinde değişiklikler gerçekleştirilen yönetmelik Avrupa Birliği’nin gürültü mevzuatına uygun şekilde hazırlanmıştır. Bu bağlamda öncelikle AB mevzuatında yer alan gürültü haritaları ve gürültü eylem planlarının hazırlanması yönetmelik içerisinde yer almıştır. Kamuoyunun gürültü kirliliği hakkında bilgilendirilmesi, gürültü kirliliğinin azaltılmasına yönelik eğitimler gerçekleştirilmesi yönetmelikte yer alan ve AB uyum bağlamında gerçekleşen değişikliklerden bazılarıdır.

Zararlı Kimyasal Madde ve Ürünlerin Kontrolü Yönetmeliği: 1993 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelik, çevre ve insan sağlığı açısından zararlı kimyasal madde ve ürünlerin ticareti, üretimi, ambalaj ve etiketlenmesi, depolanması, taşınması ve kullanılması faaliyetlerini kapsamaktadır (Budak, 2000: 406). Asbest gibi tehlikeli maddelerin kullanımına ilişkin yönergeler içeren yönetmelik, cıva ve pillerin kullanımına ilişkin hükümler içermektedir. Yönetmelik çerçevesinde kimyasal maddelerin tanımlamasına kısıtlı bir tanımlama yapılırken, bu maddelerin insan ve çevre sağlığına etkilerine detaylı bir şekilde yer verilmemiştir.

2001 yılında “Tehlikeli Kimyasallar Yönetmeliği” olarak değiştirilmiş ve yönetmelik maddelerinde AB uyum çerçevesinde düzenlemeler getirilmiştir. Yönetmeliğin amacı, “Tehlikeli kimyasalların kontrol altına alınarak olumsuz etkilerinden çevre ve insan korunmasına yönelik idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir” şeklinde değiştirilmiştir. Yönetmelikte yapılan değişikliklerle birlikte, tehlikeli maddelerin tanımlarına ve risklerine detaylı bir tanımlama yapılırken, çevre ve insana karşı olan tehditlerine karşı bilgilendirmeler de içermektedir.

Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği: 1995 tarihinden Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren yönetmelik, tehlikeli atıkların ithali ve ihracatının denetlenmesine ilişkin hükümler içermektedir. Yönetmelik çöp ve atıkların yurtdışından getirilmesi nedeniyle çevrenin doğal dengesinin bozulması, hayvan ve bitki türlerinin

tehlikeye düşürülmesi, doğal zenginliklerin bütünlüklerinin bozulması yasaklanmış ve atıkların ihlaline ilişkin denetimler Çevre Bakanlığı yetkisine verilmiştir. Bu hükümlerle birlikte tehlikeli atıkların ihracatı ve ithalatının denetlenmesi Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinin kapsamına sokulmuştur. Bu bağlamda bakıldığında yönetmelikte uyumsuzluk olduğu görülmektedir. (Budak, 2000: 419). Yürürlükten kaldırılan yönetmelik, Avrupa Birliği'nin mevzuatına uyum sağlamamaktadır. AB'nin ilaç yapımında kullanılan titanyum dioksit maddesini tehlikeli atıklar arasında yer verirken yönetmelikte yer almamıştır.

1980 ve 1990'lı yıllarda çıkarılan yönetmeliklerin detaylı bilgi ve tanımlama konusunda eksik olduğu görülmektedir. Çıkarılan yönetmelikler bağlamında çevre ve insan hayatının korunması için çabalanırken, kimyasalların insan ve çevre hayatındaki olumsuz etkilerine yer verilmediği görülmektedir. Özellikle AB etkisi ile kamuoyu bilgilendirme ve eğitim konularının yönetmelikler içerisinde yer almaya başlamıştır. Kalkınmanın öncelikli tutulmasının yanı sıra yönetmeliklerde “sürdürülebilir kalkınma” ibaresine yer verilmeye başlanmıştır.

3.2.3. Türkiye'nin Çevre Politikalarının Değişimini Etkileyen Politik Belgeler

Avrupa Birliği küreselleşme sonucu kurulan ve küreselleşmenin getirdiği en önemli kuruluşlardan biridir. AB öncelikle küresel bir ekonomik birlik olarak kurulmuş bu bağlamda da diğer ülkelerin üye olmak istedikleri bir kuruluş haline gelmiştir. Zaman içerisinde kendi yapısını geliştiren AB üye ülkeleri için ekonomik, siyasi ve sosyal anlamda yararına çalışmaya devam etmektedir. Bu sebeple aday ülkeler bu ayrıcalıklardan yararlanmak ve uluslararası alanda prestij sahibi olan bu kuruluşa üye olmak istemektedirler.

AB aday ülkelerden üyeliklerinin sağlanması için belirli kriterleri yerine getirmeleri koşulu sunmaktadır. Bu koşullar politik belgeler ile birlikte resmîlik kazanmaktadır. Bu politik belgeler Türkiye'nin AB üyelik sürecinde de önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Bahsedeceğimiz belgeler çevre düzenlemeleri de içermektedir bu bağlamda belgelerin çevre politikalarının değişimini önemli ölçüde etkilediğini söylemek mümkün olacaktır. Bu belgelerden biri ilki Kopenhag Kriterleri'dir.

Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağı Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Bu bağlamda AB, tam üyelik için başvuran aday ülkelerin karşılaması gereken kriterler belirtilmiştir. Bu kriterlerden ilki siyasi kriter, ikincisi ekonomik kriter ve üçüncüsü topluluk mevzuatının benimsenmesi olarak belirlenmiştir. Siyasi kriter temel olarak; hukukun üstünlüğünü, demokrasiyi, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altında alan kurumların varlığı çerçevesinde şekillenmiştir. Ekonomik olarak ise kriterler iki temel prensibin üzerinden belirlenmiştir. Bunlardan ilki; ülkenin bütün kurum ve kurallarını ile işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olması, ikinci prensip ise ülkenin Avrupa Birliği piyasalarında rekabet edebilme gücüne sahip olmasıdır (Morgil, 2006: 92).

Birlik mevzuatına uyum kriterinde ekonomik ve siyasi kriterlere bağlı olarak çevre, sağlık, ulaşım, enerji, adalet gibi AB müktesebatında yer alan bütün konulara uyum sağlanması beklenmektedir. Bu doğrultuda çevre ile ilgili mevzuatta yer alan düzenlemelerin aday ülkelerden de Kopenhag Kriterleri bağlamında uyumlaştırma çalışmaları gerçekleştirilmesi beklenmektedir.

Türkiye'nin çevre politikalarını etkileyen bir diğer önemli politik belge ise Maastricht Kriterleri'dir. 1992 yılında Maastricht şehrinde imzalanarak yürürlüğe giren anlaşma çevre politikaları için önemli bir yere sahip olmaktadır. Bu anlaşma özellikle parasal ve ekonomik politikaların nasıl izleneceği konusunda belirli kriterler oluşturarak aday ülkelerin uyması gereken Maastricht Kriterlerini oluşturmuştur. Bu bağlamda öncelikli alanın ekonomik olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu anlaşma ile birlikte çevre alanında da birçok değişiklik getirilmiştir. Çevre alanına ilk kez politika statüsü verilmiş ve bu bağlamda çevre koruma birliğin amaçları haline gelmiştir (Aydın ve Çamur, 2017: 32). Ekonomi temelli olan bu kriterler "sürekli" büyüme amacıyla "sürdürülebilir büyüme" odaklı bir ekonomik politika benimsemiştir. Aday ülkelerin ekonomik politikalarını uygularken "sürdürülebilir" ilkesine bağlı olarak uyum çalışmalarını gerçekleştirmeleri beklenmektedir.

Değişimde etkili olan bir diğer belge ise Avrupa Müktesebatına Uyum Programı'dır. Avrupa Müktesebatı içerisinde idari, sosyal, ekonomik ve çevre gibi birçok alanda düzenlemeler bulunmaktadır. Bu bağlamda ülkelerin bu müktesebatta yer

alan tüm alanlarda uyum çalışmaları yapmaları beklenmektedir. Burada özellikle müktesebatta yer alan tüm sorumlulukları ülkelerin üstlenmesi ve bu sorumlulukların yerine getirilmesi beklenilmektedir (Sobacı, 2009: 90). Uyum Programı içerisinde yer alan çevre müktesebatı da bu bağlamda transfer için önemli bir kaynak oluşturmaktadır. Çevre koruma ve iyileştirme ile ilgili farklı düzenlemelerin yer aldığı bu belge, aday ülkelerin çevre politikalarını Avrupa Birliği'nin belirlediği kriterler doğrultusunda transfer etmelerinde önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgesi üye adaylığı resmen kabul edilen ülkeler için Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgesi aday ülkeler için uyum sürecinde bir yol haritası görevi görmektedir. Ülkeler Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda üyelik sürecinde kısa ve orta vadeli öncelikler, uyum için alınması gereken önlemler, ekonomik, siyasi ve müktesebata uyum çerçevesinde belirlenen kriterlere uyum çalışmaları gerçekleştirir. Müktesebat fasıllarının içinde yer alan çevre faslı için Katılım Ortaklığı Belgesi de aday ülkelerin uyum çalışmaları için yönlendirici nitelikte olmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nin çevre bölümünde, CED Direktifinin uygulanması, çerçeve mevzuat ve uluslararası çevre sözleşmeleri, doğa koruma, su kalitesi ve atık yönetimine ilişkin müktesebat kriterlerinin uygulanması, çevre alanında kısa ve orta vadeli önceliklerin belirlenmesi, entegre kirlilik önleme kontrolünün sağlanması tedbirlerine yer verilmektedir (Durmaz, 2004: 18). Bu bağlamda kısa vadeli önceliklerin tamamlanmasının ardından orta vadede Avrupa Birliği Çevre Müktesebatına uyumun sağlanması beklenmektedir. Türkiye'nin 1999 yılında Helsinki Zirvesinde adaylığının resmen kabul edilmesi ile birlikte Avrupa Konseyi Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlamış ve onaylandıktan sonra AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanmıştır.

Türkiye'nin çevre politikasında yapılan değişikliklere yön veren bir diğer belge ise Müzakere Çerçeve Belgesi'dir. Müzakere Çerçeve Belgesi, müzakereleri düzenleyen ilkeler, esaslar, usuller ve müzakere fasıllarını içermektedir. Avrupa Birliği, 2005 yılında Türkiye ile yürüteceği müzakere sürecinin esaslarını belirleyen "Müzakere Çerçeve Belgesini" kabul etmiştir. 23 maddeden oluşan Müzakere Çerçeve Belgesi'nde çevre ile ilgili önemli bölümler yer almaktadır (Yıldırım ve Budak, 2010: 175).

Avrupa Birliği Müzakere ereve Belgesi doğrultusunda nükleer güvenliğin ve evre korumasının yüksek bir seviyede olması gerektiğine dikkat eder. Belge doğrultusunda AB, evre korumanın önemine yer vererek diğer sektörlerde de korumanın sağlanması gerekliliğine işaret etmektedir. Bu bağlamda Türkiye’den evre koruma alanında fasıl ile uyum sağlamaları beklenmektedir. Türkiye, Müzakere ereve Belgesi doğrultusunda, evre koruma ile ilgili önlemler alınması gerektiği ve bu bağlamda hangi esaslara bağlı kalınacağını görmektedir. Bu nedenle Müzakere ereve Belgesi politika oluşturma ve transfer sürecinde yönlendirici bir nitelik taşımaktadır.

3.2.4. Avrupa Birliği evre Müktesebatı

AB evre ve doğal kaynakların korunması ile ilgili 1980’li yıllardan itibaren önemli çalışmalar gerçekleştirmektedir. Çevredeki bozulmanın kontrol altına alınma mecburiyeti ve evre kirliliğin sınır-ötesi bir boyutta olması sebebiyle AB uluslararası düzeyde iş birliği ihtiyaının farkına varmıştır. Bu dönemden itibaren AB evre politikası gelişim göstermektedir. Bu çerçevede, “zorunlu” ve gönüllü yaklaşımlara odaklanan birçok yaklaşım bulunmaktadır (Sarıkaya, 2007: 1). AB evre alanında 561’den fazla yasal düzenlemeleri ile birlikte en kapsamlı evre mevzuatına sahiptir.

evre faslı AB’ye ye olmak isteyen ülkeler için en zor başlıklardan biridir. Yürürlüğe konulan AB evre Müktesebatı içinde tüzükler, direktifler, kararlar gibi gerek niteliksel gerek niceliksel olarak çok yoğun bir yapı bulunmaktadır. Temel hedef kirliliği kaynağında nleme olmakla birlikte bunun olmadığı durumlarda kirliliği azaltma ve ortadan kaldırma hedefler arasındadır. Sürdürülebilir kalkınma, evre politikasının temel prensiplerinden biri olarak kabul edilir ve tüm politikalara çevresel unsurların entegre edilmesi temel yaklaşım olarak belirtilir (Dervişoğlu, 2010: 116).

evre Müktesebatı içinde yer alan yatay mevzuat konuları diğer sektörleri de ilgilendiren düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemeler, müktesebata uyumun sağlanması ve karar almanın sağlanması için farklı yöntemler içermektedir. Yatay mevzuatta Avrupa Birliği’nin en çok üstünden durduğu nokta ÇED raporlarıdır.

Bunun dışında aday ülkelerin uyması gereken düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlar; Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, Stratejik ÇED Direktifi, INSPIRE Direktifi, belirtilmektedir. Mevzuatta yer alan düzenlemeleri uygulayıcı kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır. Müktesebatta yer alan ve aday ülkelerin düzenlemeler yaparak uyum sağlaması beklenen sekiz farklı çevresel düzenleme alanı belirlenmiştir. Bu alanlar;

Hava Kalitesi: Hava Kalitesi Çerçeve Direktifi, tüm kirleticiler için ortak yöntemler belirleyerek hava kalitesinin değerlendirilmesine, izleme gerekliliklerine, temiz hava plan ve programlarına dair kurallara ve düzenlemeler getirmektedir.

Su Kalitesi: Su Çerçeve Direktifi ile birlikte su kalitesinin korunması, bu süreçte halkın katılımı esas alınmaktadır. Bununla birlikte Avrupa Birliği'ndeki tüm su kütlelerin korunması ve kalitesinin iyileştirmesi ile ilgili düzenlemeler içermektedir.

Atık Yönetimi: Avrupa Birliği atık yönetiminde temel prensiplerini kirleten öder ilkesi, üreticinin sorumluluğu, atık yönetimi, yeterlilik ve yakınlık olarak belirtmektedir. Öncelikli amaç atıkların oluşmasını kaynağında önlemektir. Ancak bunun mümkün olmadığı durumlarda atıkların yeniden kullanılma veya geri dönüştürülmesi beklenmektedir.

Endüstriyel Kirlenmenin Kontrolü ve Risk Yönetimi: Endüstriyel Emisyonlar Direktifi kapsamında, entegre izin sistemi ile kirliliğin üretim sürecinde önlenmesi, önlenemeyen kirliliğin üretim sonucunda kontrolünün sağlanması, mevcut en iyi tekniklerin kullanılmasını ve halkın katılım esaslarını düzenleyen Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi, diğer altı sektörel direktifin yeniden düzenlenmesi ile birlikte tek direktif haline getirilmiştir.

Kimyasallar: Faslın bu bölümünde kimyasalların kaydı, izni ve değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu bağlamda kimyasallarla ilgili önemli düzenlemeler bu bölümde yer almaktadır. Kimyasalların ihracatı, ithalatı gibi diğer birçok konu düzenlenmektedir.

Gürültü: Çevresel Gürültü Direktifi ile birlikte gürültü yönetiminin yapılması sağlanmaktadır. Aday ülkelere nüfus ve ulaşım koşullarının belirlenmesi ve bu

bilgiler doğrultusunda bölgeler için stratejik gürültü haritalarının hazırlanması ve gürültü eylem planlarının oluşturulması beklenmektedir.

İklim Değişikliği: İklim değişikliği konusu çevre faslında en fazla yer alan konulardan biridir. Bu bağlamda iklim değişikliği ile ilgili düzenlemeler; sera gazının emisyonunun izlenmesi, emisyon ticaret sistemi, emisyon ticaret sisteminin dışında kalan sektörlerden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının azaltılması, karbon yakalama ve depolaması, sera gazlarının kontrolü ve ozon tabakasının korunması, ulaştırmadan kaynaklanan sera gazı emisyonlarının azaltılması, arazi ve arazi kullanım değişikliği olarak sıralanmaktadır. AB iklim değişikliği ile ilgili düzenlemelerinin yanı sıra, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Kyoto Protokolü ve Paris Anlaşması'nın içerdiği düzenlemeler de müktesebat faslının bir parçasıdır (AB Başkanlığı, 2023).

Sivil koruma: Sivil koruma faaliyetleri Birlik Sivil Koruma Mekanizması tarafından yürütülmektedir. Avrupa Komisyonu İnsani İşler ve Sivil Koruma Genel Müdürlüğü altında faaliyet gösteren mekanizma, sivil koruma alanında Birlik ve üye devletler arasında insan ve doğa kaynaklı afetlere hazırlıklı olunması ve afetlerin önlenmesi için iş birliği ve koordinasyonun iyileştirilmesini amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği adaylık başvurusu yapan ülkelerden birçok alanda düzenlemeler ve belirlenmiş kriterlere uyum beklemektedir. Hukuk, ekonomi gibi farklı disiplinlerde gerçekleştirilmesi beklenen standartlar için müktesebat hazırlanmaktadır. Önemli alanlardan biri olan çevre için de müktesebat hazırlanmış ve aday üye ülkelerin bu konuda uyum çalışmaları beklenmektedir. AB Çevre Müktesebatı yukarıda bahsettiğimiz hava kalitesi, su kalitesi, atık yönetimi, doğa koruma, kirliliğin kontrolü, kimyasallar, gürültü ve iklim değişikliği alanında düzenlemelerin yanı sıra, belirli bir alt sektörle sınırlı olmayan genel çevre yönetimi sorunlarına ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır (AB Başkanlığı, 2023). AB Çevre Müktesebatı diğer alanlardan daha kapsayıcı ve uyum sürecinde zorlayan en önemli bölümlerden biridir. Mevzuatın çok kapsamlı olması nedeniyle ulusal yasalara aktarımı hem karmaşık ve hem uzun zaman alması nedeniyle aday ülkeleri zorlamaktadır (Çokgezen, 2007: 92).

Bu sebeple üyelik aşamasında çevre mevzuatının uyumunun gerçekleştirilmesi adaylık için önemli bir kriter olmaktadır. Aday ülkeleri çevre faslınca yaptığı düzenlemeler takip edilerek ve bu düzenlemelerin getirdiği sonuçlar analiz edilmektedir. Bu analizlerin sonucunda ülkelerin ilerleme raporları yayınlanmaktadır. Bu raporlar ülkeler için AB üyelik sürecindeki eksiklerini anlamaları için önemli role sahip olmaktadır.

Çevre müktesebatında verilen kriterlerin uygulanması hem süreç hem de mali açıdan zorlayıcı olması nedeniyle AB aday ülkelere bu anlamda yardım sağlamaktadır. Bu sebeple AB, aday ülkelerden müktesebat uyum sürecinde gerçekçi ulusal ve uzun vadeli stratejiler belirlemesini beklemiştir. Bu stratejilerin gerçekleşmesi amacıyla yerli ve dış kaynaklı finansman kaynaklarından yararlanılmasını talep etmiştir. Ek olarak Gündem 2000, aday ülkelerde yapılacak olan çevresel yatırımları için ISPA ve SAPARD aracılığı ile önemli mali yardımlar sağlanmasını öngörmektedir (Sarıkaya, 2010: 8). Bu bağlamda ülkeler çevre faslına uyumlaştırma çabaları doğrultusunda mali yardım alarak kendilerini AB adaylık sürecine daha kolay adapte etmektedirler. Bu sebeple AB tarafından gerçekleştirilen mali yardımlar çevre düzenlemelerinin sağlanması için önemli bir faktör olmaktadır.

3.2.5. Türkiye'nin AB Çevre Müktesebatı Uyumlaştırma Süreci

Türkiye- AB ilişkileri 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile başlamış, Helsinki Zirvesi ile birlikte üyelik için önemli adımlar atılmıştır. Türkiye aday ülke konumuna gelmesinin ardından üyeliğin tamamlanması için çalışmalara başlamıştır. Türkiye 1992 Rio Deklarasyonu ve Gündem 21'de benimsenen çevre politikalarında uyum çalışmalarına gitmiştir.

Küresel Gündem 21'in ardından Yerel Gündem 21 hazırlanmış ve mevzuata eklenmiştir. Ulusal Çevre Stratejileri ve Eylem Planları oluşturulurken çevre ile ilgili stratejilerle birlikte sürdürülebilir kalkınmaya yönelik ekonomi ve sosyal politikalara yer verilmiştir (Kaya, 2018: 112). Çevre ile uyum çalışmalarına ve programlara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Avrupa Birliği'nin aday ülkeler için belirlediği kriterlere uyum sürecine girilmiştir.

Türkiye ile ilgili ilk adım olarak 8 Kasım 2000 tarihinde Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) kabul edilmiştir. Bu belge ile Türkiye'nin kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi gereken önceliklerini ve katılım hazırlıklarının koşulları ortaya koyulmuştur (Sarıkaya, 2004: 6).

Çevre konusunda kısa ve orta vadeli öncelikler belirtilmiş ve bu bağlamda önerilerde bulunulmuştur. Bunlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir; (Yıldırım ve Budak, 2007: 178-179).

- Kısa vadeli önceliklerden ilki, müktesebatın kademeli olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürürlüğe girmesi için, kilometre taşlarının ve takvimin belirlendiği ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerekli kurumsal kapasitenin ve mali kaynakların oluşturulmasına yönelik planları da içeren kapsamlı bir stratejinin kabul edilmesi,
- İdari kapasitenin güçlendirilmesinin yanı sıra, özellikle, sınır aşan durumları da içeren çevresel etki değerlendirmesi gibi yatay ve çerçeve mevzuatın iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürürlüğe konmasına devam edilmesi,
- Ulusal Atık Yönetimi Planının kabul edilmesi

Çevre konusunda orta vadeli öncelikler olarak ise aşağıdaki öneriler yapılmıştır;

- Çerçeve mevzuatı, uluslararası çevre sözleşmeleri ile doğa koruma, su kalitesi, kimyasallar, endüstriyel kirlilik, risk yönetimi ve atık yönetimi ile ilgili müktesebatın iç hukuka aktarılmasına ve uygulanmasına devam edilmesi,
- Çevresel gereksinimlerin diğer sektörel politikalara entegre edilmesinin takibi.

Türkiye KOB ardından, belgede yer alan ilkeleri gerçekleştirmek amacıyla belirli önlemleri ve takvimi içere bir plan hazırlamışlar. Bu bağlamda 19 Mart 2001 tarihinde AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program kabul edilmiş ve diğer sektörlerle birlikte çevre alanında da uyumlaşma çalışmalarına başlanmıştır (Çokgezen, 2007: 106). Ulusal Program, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı şekilde sunulması için gerekli olan yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik yapılacakları sıralamıştır (Özer, 2009: 69). Yerel yönetimler, devlet personel rejimi alanlarında reformlar gerçekleştirilerek programın etkin şekilde yürütülmesi

hedeflenmiştir. Bu bağlamda ulusal programla birlikte çevre alanında birçok faaliyet gerçekleştirilmiştir. Bunlar aşağıda şekildedir (Çokgezen, 2007: 107-108). ;

- Türkiye uyuma devam eden süreçte Avrupa Çevre Ajansına üye olmuştur.
- Çevre kanununda ve çevre mevzuatında uyum doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır.
- Mevcut çevre programı ile AB mevzuatı karşılaştırılmış, eksikler saptanmıştır.
- Sürdürülebilir Kalkınma ilkelerinin tüm diğer sektörlerle entegrasyonun sağlanması konusunda çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

AB 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ile yürütülecek olan tüm katılım müzakerelerinin esaslarını belirleyen “Müzakere Çerçeve Belgesini” kabul etmiştir. Türkiye’nin AB’ye uyumu konusunda Müzakere Çerçeve Belgesinin 27. Başlığı çevre konusuna ayrılmıştır. Zaman içinde bu Çevre ve İklim Değişikliği şeklinde revize edilmiştir. Bu başlık içinde yer alan konular; hava kalitesi, su kalitesi, atık yönetimi, iklim değişikliği, gürültü, doğa koruma, kimyasallar, endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi, sivil koruma olarak belirlenmiştir.

Müzakere Çerçeve Belgesinde nükleer güvenliğe ve çevrenin yüksek seviyede korunmasına büyük önem atfettiğini vurgulamak suretiyle ilgili alanlarda Türkiye’nin tüm faaliyetlerinde bu konuya dikkat edileceği de anlaşılmaktadır (Yıldırım ve Budak, 2010: 175). Burada öncelik olan çevre koruması ve kirliliğin azaltılması olmakla birlikte, diğer sektörlerin de çevre ile uyumlu şekilde ilerlemesi amacıyla çalışmalar gerçekleştirilecektir.

Türkiye’nin uyum sürecini yönlendiren önemli projelerden biri olan, “Türkiye Cumhuriyeti için Çevre Alanında Entegre Uyumlaştırma Stratejisi Projesi” ile çevre mevzuatının AB mevzuatına uyumuna yönelik öneri ve stratejiler koymaktadır. Belirlenen stratejide dokuz sektör yer almaktadır. Bunlar çevre müktesebatında da yer alan; hava, su, atık, endüstriyel kirlilik, doğa, gürültü, kimyasallar, nükleer güvenlik sektörleridir (Sarıkaya, 2010: 8). Bu proje ile birlikte uygulama ve finansman için ilk adım atılmıştır. Türkiye’nin uyum aşamasında attığı önemli adımlardan biri de Kyoto Protokolü’nü imzalamasıdır. Kyoto Protokolü 1997 yılında kabul edilmiştir. Türkiye Protokole 2009 yılında taraf olmuştur.

Türkiye'nin AB Çevre Müktesebatına uyumunun değerlendirilmesi için düzenli olarak İlerleme Raporları hazırlanmaktadır. Bu raporda Türkiye'nin AB'ye uyumu demokrasi, kamu yönetimi, ekonomi, tarım gibi geniş bir yelpazede tek tek değerlendirilmektedir. Gelişmeler, eksikler, düzenlemeler ve ilerlemelerin yer aldığı raporlar Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanmaktadır.

3.2.6. Avrupa Birliği'ne Adaylık Sonrası Türkiye'de Çevre Politikaları

Avrupa Birliği maddi destekler, sosyal haklar ve uluslararası prestije sahip olması nedeniyle birçok devletin üye olmayı hedeflediği bir kuruluş olarak günümüzde önemli bir yere sahip olmaktadır. Bu bağlamda aday ülkeler bu getirileri ile birlikte uyum sağlamaları gereken farklı yükümlülöklere de sahip olmaktadır.

Avrupa Birliği, ölkelerin adaylık sürecinin tamamlanması için belirli düzenlemeler, yasalar ve yönetmelikler doğrultusunda uyum sağlamalarını beklemektedir. Türkiye uzun yıllardır Avrupa Birliği adaylık süreci içerisinde yer almakta ve sosyal, siyasi ve ekonomi alanlarında uyumlaştırma çalışmaları göstermektedir. Aday ölkeler, özellikle ayrıntılı ve maddi harcamaları da getiren çevre alanında düzenlemeler yaparken zorlanmaktadır. Bu sebeple Türkiye'de geçmişten bu yana AB Çevre Müktesebatı doğrultusunda yönetmelikler ve yasalar ile çevre politikasında değişiklikler gerçekleştirmektedir. Bu doğrultuda AB üyeliği için transfer edilen politikaların ve bu politikaların uygulama sürecinin yeterli olup olmadığını açıklamak amacıyla özellikle 2000'li yıllardan sonra uyum çalışmaları doğrultusunda çıkan yönetmeliklerin incelenmesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nin çevre faslında yer alan önemli konulardan biri "Su Kalitesi" dir. Türkiye su kaynaklarının korunması ve su kalitesinin sağlanması konusunda Avrupa Birliği Müktesebatı bağlamında yeni yönetmelikler hazırlamış ve uygulamaya konulmuştur. Avrupa Birliği Müktesebatında yer alan Kentsel Atıksu Arıtma Direktifi uyumlaştırma çalışmaları doğrultusunda 2006 yılında Kentsel Atıksu Arıtma Yönetmeliği yürürlöğe konulmuştur. Yönetmelik aynı isimle Avrupa Birliği mevzuatından kopyalanmış ve ulusal mevzuata eklenmiştir.

Su sektörü ile ilgili olarak 2003 Yılı Ulusal Programında Öncelik “Su Kalitesinin İyileştirilmesi” başlığı altında Avrupa Birliği’nin Çevre Müktesebatında su kalitesinin sağlanması ile ilgili yer alan Su Çevresine Boşaltılan Bazı Tehlikeli Maddelerin Neden Olduğu Kirliliğe Dair 4 Mayıs 1976 tarih ve 76/464/EEC sayılı Konsey Direktifi ile Kardeş Direktifleri”, “Yüzme suyu kalitesine ilişkin 8 Aralık 1975 tarih ve 76/160/EEC sayılı Konsey Direktifi”, “Tarımsal kaynaklardan gelen nitratların neden olduğu kirlenmeye karşı suların korunması Hakkında 12 Aralık 1991 tarih ve 91/676/EEC Konsey Direktifi” ve “İnsani Tüketim Amaçlı Suyun Kalitesi Hakkında 3 Kasım 1998 tarih ve 98/83/EC sayılı Konsey Direktiflerini Türk Mevzuatına kazandırılmıştır. Bu bağlamda Türkiye’nin su sektörü ile ilgili Avrupa Birliği çevre politikalarında yer alan direktifleri değiştirmeden kopyalama derecesi üzerinden transfer ettiği görülmektedir.

Bu çalışmalar doğrultusunda “İçme Suyu Elde Edilen veya Elde Edilmesi Planlanan Yüzeysel Suların Kalitesine İlişkin Yönetmelik”, “Tehlikeli Maddelerin Su Çerçevesinde Neden Olduğu Kirliliğin Kontrolüne İlişkin Yönetmelik”, Tarımsal Kaynaklı Nitrat Kirliliğine Karşı Suların Korunması Yönetmeliği” ve “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmeliği” hazırlanmış ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (UÇES, 2016). Çıkarılan yönetmelikler doğrultusunda uyum çalışmaları devam etmektedir.

Yönetmelikler Avrupa Birliği mevzuatına uygun şekilde hazırlanmıştır ve 2022 İlerleme Raporunda Türkiye’nin Su Kalitesi alanında Avrupa Birliği ile mevzuat uyumunun ileri düzeyde olduğu belirtilmiştir. Ancak uygulama ve yürütmenin yeterli olmadığı ve iyileştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Özellikle Türkiye’nin henüz AB İçme Suyu Direktifi’ne ve AB Deniz Stratejisi’ne henüz uyum sağlamaması su kalitesi alanında yeterli uyum çalışmalarının gerçekleşmediğini ifade etmektedir. Atık su arıtma tesislerindeki artış olumlu olmakla birlikte mevzuat için yeterli olmamaktadır.

Atık yönetimine ilişkin Ambalaj ve Ambalaj Atıklarının Kontrolü, Atık Yağlarının Kontrolü, Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmelikleri 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

2005 yılında ise Tıbbi Atıkların Kontrolü, Bitkisel Atıkların Yağlarının Kontrolü Yönetmelikleri mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. 2019 yılında çıkarılan Sıfır Atık Yönetmeliği Avrupa Birliği'nin atık yönetimi konusunda mevzuatına uyum çalışmaları doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu bağlamda çıkan yönetmelikler doğrultusunda 2022 İlerleme Raporunda AB'nin ve Türkiye'nin atık yönetimi konusunda yasal çerçevenin kısmen uyumlu olduğu belirtilmektedir. Uygulamanın henüz yeterli olmadığı, bölgesel ve yerel düzeyde atık planlarının uygulanması için çaba sarf edilmesi gerektiğine yer verilmektedir.

Avrupa Birliği'nin belirlediği hava kalitesi standartları ve hazırlanan direktifler bağlamında Türkiye mevzuat değişikliğine gitmiştir. Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği ile birlikte AB'nin Hava Kalitesi Çerçeve Direktifi ulusal mevzuata uyarlanmaya çalışılmıştır. Bir diğer uyum çalışması ise Gümrük Birliği Anlaşması ile birlikte yürürlüğe giren akaryakıt kalitesi ile ilgili AB Direktifi, "Benzin ve Motorin Kalitesi Yönetmeliği" yürürlüğe girerek olarak ulusal mevzuata aktarılmıştır. Hala yıllık bazda hava kirliliği üst seviyede olan şehirlerin bulunması uyum çalışmalarının yetersiz olduğunu açıklamaktadır.

Türkiye biyolojik çeşitlilik açısından bulunduğu coğrafi konum nedeniyle büyük bir zenginliğe sahiptir. Bu nedenle doğa koruma alanına etkin bir yol izlemelidir. Bu bağlamda Avrupa Birliği Direktiflerine bağlı olarak ulusal mevzuatta değişiklikler ve yenilikler gerçekleşmiştir. AB mevzuatında yer alan Habitat Direktifi ve Kuş Direktifleri, mevcut olan Milli Parklar Yasası ve Kara Avcılığı Kanunu'nda kısmen yer alsa da bu direktifleri tamamen karşıladıkları söylenememektedir. Bununla birlikte İlerleme Raporlarında da yer alan ve Türkiye'nin çevre koruma alanında önemli bir sorunu olan ormanlarda ve SİT alanlarında hala imar çalışmalarının gerçekleştirilmesi AB mevzuatı ile uyum sağlamamaktadır. Özellikle son zamanlarda kamuoyunda da yer alan zeytinliklerin maden çalışmalarına açılması halk tarafından tepki toplamıştır. Günümüzde halen ormanlık ve sit alanların imara açılması devam etmektedir, bu nedenle Türkiye'nin doğa koruma yeterli çalışmalar gerçekleştirmediği ve AB uyum sürecinde bu alanda başarılı olunamadığı açıkça görülmektedir. Avrupa Birliği için doğa koruma alanında önemli bir yere sahip olan Natura 2000 için yeterli kaynakların oluşturulması ve kurumsal çerçevenin etkinleştirilmesi de gerekmektedir.

Sanayileşme ile birlikte çevreyi olumsuz yönde etkileyen endüstriyel kirlilik Avrupa Birliği'nin çevre politikalarında yer verdiği bir alan haline gelmiştir. Çevre Müktesebatında “Endüstriyel Kirlilik ve Risk Yönetimi” olarak yer almaktadır. Bu alanda AB Sanayi Mevzuatının çevre açısından temelin oluşturan Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi aday ülkeler için uyumlaştırılması gereken öncelikli direktiflerdendir.

Bu nedenle “Türkiye IPCC Uygulanma Projesi” 2011-2013 yılları arasında uygulanmıştır. Bu proje ile birlikte entegre kirliliğin önlenmesi ve kontrolünün sağlanması gerçekleştirilerek çevreyi yüksek seviye korumak hedeflenmiştir. Eko Etiketleme Tüzüğü çevreye ve doğaya dost bir şekilde üretim yapmaları için üreticilerin özendirilmesini içermektedir. Türkiye’de henüz bu uygulamanın geçerli olduğu söylenememektedir.

Emisyonlar Direktifi, Avrupa Birliği Eko-Yönetim ve Denetim Programı (EMAS) endüstriyel kirliliğin önlenmesi aşamasında önemli etkenler olup Türkiye henüz bu yönetmelik ve programı uygulama çalışmalarına başlamamıştır. Avrupa Kirleticisi Salım ve Taşıma Kaydı Yönetmeliği mevzuatı Aralık 2021’de kabul edilmiş ve aşamalı bir yaklaşımla uygulamaya geçilmiştir. Türkiye bu alanda birçok yönetmelik ve projeler uygulamasına rağmen henüz AB müktesebatı ile uyumu başlangıç seviyesindedir.

Avrupa Birliği Gürültü alanında Çevresel Gürültünün Yönetimi ve Değerlendirilmesine İlişkin Direktif 2002 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu bağlamda Türkiye 2005 yılında uyumlaştırma çalışmalarını tamamlamış ve AB Gürültü Direktifine uyumlu olarak “Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir. 2022 İlerleme Raporunda Türkiye’nin gürültü alanında mevzuata uyumunun ileri seviyede olduğu değerlendirilmiştir. Bu alanda gürültü haritalarının ve yerel gürültü planlarının tamamlanması ile birlikte mevzuata tamamen uyum sağlanması hedeflenmektedir.

Kimyasallar alanı mevzuata uyum konusunda en önemli alanlardan biridir. Avrupa Birliği bu alanda birçok yönetmelik ve tüzük hazırlamıştır. Ancak aday ülkeler ve AB için uyumlaştırmanın en önemli olduğu çalışma “Kimyasalların Kaydı, Değerlendirilmesi ve İzni Tüzüğü (REACH)” olmaktadır. REACH Tüzüğü temelde çevre ve insan sağlığının yüksek seviyede korunmasını sağlamak ve maddelerin zararlarının değerlendirilmesine yönelik olarak alternatif çözümlerin özendirilmesi temel esas alınmaktadır. Türkiye bu bağlamda REACH ile neredeyse tamamen uyumludur. Ancak mevzuat uyumluluğun üst seviyede olmasına karşın uygulama ve yürütme bu kadar başarılı şekilde gerçekleşmemektedir. Bu tüzük bağlamında Türkiye kimyasalların kaydı için çalışmalar gerçekleştirmiş, bu çalışmalar sonucunda 2021 yılında Kimyasal Kayıt Sistemi uygulanmaya başlamıştır. Bununla birlikte AB’nin Kalıcı Organik Kirleticiler ile ilgili çıkardığı son direktife uyum sağlamak amacıyla Kalıcı Organik Kirleticiler Hakkında Yönetmelik 2021 yılında ulusal mevzuatta kabul edilmiştir.

İklim Değişikliği konusu Avrupa Birliği’nin çevre koruma politikalarında önemli bir alan olarak yer almaktadır. Bu bağlamda aday ülkelerin iklim değişikliğini önlemek amacıyla AB çevre politikalarına ulusal mevzuatta uyum sağlamaları ve bu politikaları sürdürülebilir şekilde uygulamaları beklenmektedir.

Paris Anlaşması bu bağlamda tüm ülkelerin iklim değişikliği ile ortak mücadele etmesini hedefleyen ve bu doğrultuda yönergeneler içeren bir anlaşmadır. 2015 yılında imzalanan bu anlaşmaya Türkiye 2021 yılında imza atarak taraf olmuştur. Paris Anlaşması insan kaynaklı sera gaz emisyonlarının neden olduğu küresel sıcaklıktaki artışın sanayileşmeden önceki seviyeye göre 2 santigrat derece altında tutmak ve mümkün oldukça sıcaklık artış seviyesini sanayileşmeden öncesi dönemdeki seviyelerin 1.5 santigrat üzeri ile sınırlandırmak için çaba gösterilmesini amaçlamaktadır (Paris Anlaşması, 2015).

Türkiye 2021 yılında anlaşmaya taraf olarak 2053 yılına kadar net sıfır emisyonu ulaşmayı hedefleyeceğini duyurmuştur. Bu bağlamda Türkiye’nin çevre koruma çalışmalarında önemli bir adım olarak görülmüştür. Ancak atılan bu adımlardan sonra iklim değişikliği konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, COP27 konferansından önce, Paris Anlaşması çerçevesinde 2030 yılına kadar artış azaltım

miktarını %21'den Ulusal Katkı Beyanı çerçevesinde %41 'e yükseltmiştir. Henüz ulusal mevzuatta yer alan bir İklim Kanunun olmaması yine ilerlemeyi olumsuz etkilemektedir. İklim değişikliği ile ilgili çalışmalar diğer sektörler ile uyumu yeterli seviyede olmadığı 2022 İlerleme Raporunda yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin Emisyon Ticaret Direktifi aday ülkelerin mevzuatlarında uygulaması gereken önemli direktiflerden biridir. Türkiye henüz bu direktife uyum sağlamamıştır. AB'nin Yakıt Kalitesi Direktifi doğrultusunda hazırlanan Benzin ve Motorin Kalitesi Yönetmeliği 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Ancak yakıt kalitesi konusunda tam bir uyum sağlanamamıştır.

Avrupa Birliği Çevre Müktesebatında yer alan yatay mevzuat Çevresel Etki Değerlendirmesi Stratejik Çevresel Değerlendirme, çevresel zararın önlenmesi ve çevresel bilgiye erişim hakkına içermektedir. Türkiye, Avrupa Birliği Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi bağlamında Bilgi Edinme Kanunu'nu 2004 yılında mevzuatına eklemiştir. Bilgi Edinme Kanunu'nda "çevresel bilgi" tanımının getirildiği değişikliklerle birlikte direktife tam uyumun sağlandığı görülmektedir.

Avrupa Birliği'nin çevre alanında öncelikli alanlarından biri olan Çevresel Etki Değerlendirmesi mevzuatıyla neredeyse aynı mevzuata sahip olan Türkiye bu alanda uyum çalışmalarını başarıyla sürdürmektedir. Ancak mevzuat uyumunun yanında, çevre için önemli etkileri olan projelerde mahkeme kararlarının uygulanmaması ve bu projeler bağlamında çevresel bilgi hakkının sağlanmasında yaşanan kesintiler Türkiye'nin uygulama aşamasında yeterli olmadığını göstermektedir. Son zamanlar ülke gündeminde sıkça yer almış olan Kanal İstanbul Projesi uygulama yetersizliğine bir örnek olarak gösterilebilir. Proje bağlamında çevresel kaygıların yer almasına rağmen yeterli incelemelerin yapılmaması İlerleme Raporunda Türkiye'nin uyum süreci için olumsuz bir durum yaratmaktadır. Avrupa Çevre Ajansı'na uyum sağlamak amacıyla 2020 yılında kurulan Türkiye Çevre Ajansı'nın faaliyette olmaması da yine İlerleme Raporunda yer almaktadır.

Bu bağlamda Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecinden önce ve sonra uyguladığı çevre politikaları ve yönetmelikler incelendiğinde politika transferinde AB'nin Türkiye için önemli bir kaynak aktör olduğunu söylenebilir. Türkiye 2000'li yıllardan önce mevzuatta çevre politikalarına yer vermekle birlikte uygulamada öncelik

ekonomi olarak görülmüştür. Bu bağlamda alınan çevre kararları uygulamada etkili olamamıştır. Ancak 2000’li yıllardan sonra Avrupa Birliği’nin etkisiyle çevre politikası alanında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bunun en önemli örneklerinden biri Çevre Kanunu üzerinden gerçekleştirilmiştir. Kanunda Avrupa Birliği’nin çevre mevzuatında yer alan “sürdürülebilir kalkınma, kirleten öder ilkesi ve önleme ilkesi” kavramlarına yer verilmiştir. Bu doğrultuda AB etkisiyle, Türkiye için ne olursa olsun öncelik ekonomik kalkınma anlayışı sürdürülebilir kalkınma anlayışına doğru dönüşmüştür.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik isteği, politika transferleri gerçekleştirmeye zorunlu hale getirmiştir. Bu politikalar mevzuata uyumlaştırma sürecinin yanında uygulamada yeterli olması da üyelik için kaçınılmaz bir olgudur. Türkiye Avrupa Birliği’nin çevre alanında çıkardığı yönetmeliklerin kimisini birebir aynı olacak şekilde kimisini ise ulusal yapıya uyumlaştıracak şekilde transfer etmiştir. Ancak uygulama için gerekli kurumsal yapının oluşturulması, getirilen kuralların denetiminin yapılması ve bu değişim için halkı bilinçlendirme konusunda yetersizlikler yaşanmıştır. Bu bağlamda ilerleme raporlarında Türkiye için çevre alanında tamamen uyumun sağlandığı söylenmemektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin AB öncesi ve sonrası politikası karşılaştırması yapıldığında AB’nin etkili bir transfer aktörü olduğunu ve Türkiye’nin çevre politikasında köklü değişiklikler yapmasında itici bir role sahip olduğu görülmektedir.

3.3 TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARI TRANSFERİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Türkiye’nin çevre politikaları alanında yaptığı değişikliklerin çoğunluğu politika yakınsaması şeklinde gerçekleşmektedir. Türkiye, adaylık sürecinde Avrupa Birliği Çevre Müktesebatı’na olan uyum yükümlülüğü doğrultusunda transferler gerçekleştirmektedir. Bu bağlamda özellikle adaylık sürecinin başlaması ile birlikte çevre alanında gerçekleşen politika değişiklikleri politika yapıcılarının bağımsız iradeleri doğrultusunda gönüllü olarak gerçekleştirdiklerini söylemek mümkün olmayacaktır.

Politika yapıcılar uyumun ve adaylığın gerçekleşmesi amacıyla dolaylı zorunlu transferler gerçekleştirmektedir. Türkiye'nin özellikle 2000'li yıllardan sonra mevzuatta yer verdiği politikalarda en etkin ve önemli aktörün Avrupa Birliği olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği'nin hem mali anlamda hem de prestij anlamında önemli bir kurum olması nedeniyle Türkiye uluslararası alanda yer almak ve bu mali yardımlardan faydalanmak amacıyla çevre ve AB Müktesebatında yer alan diğer fasıllar bağlamında transferler gerçekleştirmektedir.

Politika transferini zorlayan birçok nedenden bahsettik. Türkiye'nin Avrupa Birliği çevre politikalarını transfer sürecinde kurumsal faktörler en önemli etkenlerden biri olmaktadır. Avrupa Birliği Çevre Müktesebatı bağlamında yer alan Avrupa Çevre Ajansı, Türkiye'de Çevre Ajansı olarak kurulmuştur. Ancak İlerleme Raporlarında da bahsedildiği üzere kurulan bu ajans faaliyette bulunmamaktadır ve uyum sağlanamamaktadır. Türkiye'de daha önce böyle bir yapının olmaması, sosyal ve kültürel farklılıklar doğrultusunda etkin bir Çevre Ajansı varlığından söz edilememektedir.

Politika transferini önemli ölçüde etkileyen siyasi, sosyal ve kültürel farklılıklar Türkiye için de etkili olmaktadır. Türkiye gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle önceliğinin ekonomik kaygılar olması, kalkınma odaklı politikalar benimsemesi ve geleneksel bir politika anlayışına sahip olarak çevre korumanın ekonomik kalkınmayı olumsuz etkileyeceği düşüncesi transfer edilen politikaların başarılı olmasının önüne geçmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nde yer alan direktiflerin birebir transfer edilerek ulusal mevzuatta yer verilmesine rağmen uygulamada yetersizlikler ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye Avrupa Birliği'nin çevre politikalarını yükümlü olması nedeniyle dolaylı zorunlu olarak transfer etmektedir. Bu bağlamda transfer ettiği politikaları tamamen kopyalama derecesinde alması ve bu politika kriterlerini kendi ulusal mevzuatına uygulaması gerekmektedir. Ancak şu an politika yapıcıların önceliklerinin ekonomi olması nedeniyle Avrupa Birliği'nin aday ülkelerden beklediği uyum başarısını sağlayamamaktadır. Çevresel anlamda halkın bilgilendirilmesi ve politika yapıcıların çevre korumayı öncelik olarak politikaların oluşturulması gerekmektedir.

Özellikle Türkiye'nin Paris Anlaşmasına taraf olarak İklim Değişikliği bağlamında çevre koruma önlemleri alacağını beyan etmesi ancak bu beyan doğrultusunda uygulamalar gerçekleştirmemesi transferlerin başarılı şekilde ilerlemediğini göstermektedir.

Politika transferlerinin ilerlemesini ve etkin bir şekilde ulusal mevzuatta uygulanmasını etkileyen birçok etken bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisinin dönem içinde değişen siyasi ilişkilerin olduğu ifade edilebilir. Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki müzakerelerin durma noktasına gelmesi Avrupa Parlamentosu'nun, Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin üyeliğini askıya almasını talep etmesi ve AB'nin bu raporu kabul etmesi ile gerçekleşmiştir. Raporda Türkiye'nin reform konusundaki isteksizliği ve ilişkilerin dönemsel gelişmeler üzerinden pazarlıkla yürütülen bir hale gelmesi eleştirilmiştir. Bu bağlamda üyeliğin askıya alınmasının talep edildiği raporda Türkiye'ye insan hakları, adalet ve hukukun üstünlüğü konuları üzerinden ağır eleştirilerde bulunulmuştur. Bu doğrultuda AB hiçbir teşvikin Türkiye'de demokrasiyi güçlendirme konusunda siyasi irade göstermeyeceğine inandığına raporda yer vermiştir.

Türkiye'nin tam üyeliğinin askıya alınması Avrupa Parlamentosu'nda oylamaya sunulmuş ve büyük bir çoğunluk Türkiye'nin üyeliğinin askıya alınmasını kabul etmiştir. İlişkilerin bu noktaya gelmesinde en önemli etkenler, Ermeni ve Kıbrıs sorunları olarak bilinen siyasi gerilimlerden kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği'nin bu eyleminin ardından Dışişleri Bakanlığı yaptığı açıklamada yapılan suçlamaları kabul etmediğini ve bu suçlamaların tarafsızlıktan uzak olduğunu açıklamıştır. Müzakerelerde yaşanan bu duraksamanın Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenme yetersizliğinden kaynaklanmadığını ve AB üyeliğinin Türkiye için bir stratejik hedef olduğunu, bu hedef doğrultusunda da çalışmalar gerçekleştireceğini belirtmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 2021).

Dönem içerisinde üyelik sürecinin bu kadar uzun olması siyasiler tarafından eleştirilmiş, bu bağlamda açıklamalar yapılarak AB'nin üyelik süreci hakkındaki şikayetler dile getirilmiştir. Recep Tayyip Erdoğan'ın AB üyelik sürecindeki gecikmeler ve müzakerelerin askıya alınmasına ilişkin eleştirileri ilişkilerin gidişatı için önemli bir rol oynamaktadır. AB'nin Türkiye'nin adaylık sürecini kasıtlı olarak uzattığını söyleyen Erdoğan "52 yıldır kapıda süründürdüler" ifadesi ile AB'yi eleştirmiştir.

Ancak bu siyasi gerginliklere rağmen Türkiye üyelik çalışmalarına devam etmiştir. Bu anlamda özellikle AB'nin çevre müktesebatına uyum için önemli bir adım olan Paris Anlaşmasını Türkiye 7 Ekim 2021 yılında imzalamıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021).

Çevre koruma ve iklim değişikliği için önemli ve heyecan verici olan bu adımdan hemen sonra, Türkiye kurumsal alanda bir değişikliğe gitmiştir. 11 Ekim 2021 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın kararı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı adını almıştır. Bakanlığın teşkilat yapısında da bu doğrultuda değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kurulu ve İklim Değişikliği Başkanlığı kurulmuştur. Bakan Murat Kurum bu değişiklikler için “Dünyamız için alınan bu kararın eğitim, sanayi, tarım ve şehirciliğe kadar tüm sektörlerde iklim değişikliği ile yapılan mücadelede destek olacak ve gücümüze güç katacak” açıklamasını gerçekleştirmiştir.

İnişli çıkışlı ilerleyen Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde, Avrupa Birliği Yüksek Temsilcisi Joseph Borrell'in “Türkiye-AB ilişkileri tek yönlü değil, her iki tarafında da beklentileri var, bugün gerçekleştirdiğimiz toplantı sonrası hazırladığımız raporda Türkiye meselesi yer alacak” ifadesi ile Kıbrıs ve Doğu Akdeniz sorunlarını işaret etmektedir (DW Türkçe, 2023). Bu bağlamda dondurulan ilişkilerin ilerlemesi için AB'nin Kıbrıs ve Doğu Akdeniz meselelerinde siyasi beklentilerinin olduğu görülmektedir.

Avrupa Parlamentosu'nun 2022 Türkiye raporunda Türkiye'nin köklü bir rota değişikliği yapması gerektiği belirtilmiştir. 16 Eylül 2023 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın bu rapor karşısında “Avrupa Birliği Türkiye ile ipleri koparmak niyetinde. Bu içerisinde biz de bu gelişmeler karşısında değerlendirmelerini yaparız ve bu değerlendirmelerden sonra gerekirse yollarımızı ayırırız” açıklaması AB-Türkiye arasındaki siyasi ilişkilerin önemini ortaya koymaktadır. Bu açıklama doğrultusunda uyum çalışmalarının etkilenmesi olası olarak görülmektedir.

Bu bağlamda bu bölümde “Türkiye’nin çevre politikalarının değişiminde Avrupa Birliği ne kadar etkilidir?” sorusuna yanıt verilmiştir. Türkiye’nin çevre politikası transferinde Avrupa Birliği büyük bir öneme sahiptir. İkinci bölümde yer verdiğimiz “yükümlü transfer/dolaylı zorunlu transfer” kavramlarının Türkiye’nin Avrupa Birliği politikalarını transfer sürecini tanımladığını belirtmek mümkündür. Türkiye üyelik şartları bağlamında politika transferleri yapmak zorunluluğunda kalmaktadır. Ancak bu politika transferleri sadece üyelik süreci kapsamında değil siyasi ilişkiler ile değişiklikler göstermektedir. Bölümde yer verdiğimiz siyasi yetkililerin açıklamaları politikaların transfer sürecini ve uygulama aşamasını da birebir etkilemektedir.

Türkiye’nin uyum çalışmaları sürecinde siyasi ilişkiler ile birlikte duraksama ve ilerleme dönmeleri olmakla birlikte ilişkilere farklı bir boyut kazandıracak gelişme yaşanmıştır. Avrupa Birliği’nin yayımladığı Avrupa Yeşil Mutabakatı aday ve üye ülkeler için politika transferi sürecinde önemli bir faktör olarak yer almıştır. AYM kapsamında ülkelerin ticari ilişkileri devam ettirebilmesi için belirlenen politikaları ve kuralları ulusal mevzuatlarında uygulaması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu bağlamda Türkiye’nin AB çevre politikalarını transfer sürecine yeni bir aşama getiren AYM’ nın incelenmesi gerekmektedir

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI VE TÜRKİYE

4.1. AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI

Avrupa Birliği, aldığı kararlar, yönetmelikler, direktifler ve politikalar bağlamında uzun zamandır çevreyi korumaya ve iyileştirmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda uluslararası anlamda ortak bir politika ihtiyacının farkına varmış ve bu bağlamda çalışmalar gerçekleştirmiştir. AB belirlenen ortak çevre politikasının uygulanmasını sağlamak amacıyla bünyesine üye olmak isteyen aday ülkelere çevre müktesebatının uyumlaştırılması şartını getirmiştir.

Çevre sorunlarının artması, ekolojik dengenin bozulması, küresel ısınma ve iklim değişikliği gibi sorunlar Avrupa Birliği'nin yeni bir düzene geçilmesi kararında etkili olmuştur. İklim krizi, yüksek yaz ve kış sıcaklıkları, buzulların erimesi gibi çevre olaylarının hem Avrupa'da hem küresel olarak yaşanması iklim değişikliği ile mücadeleye dikkat çekilmesine neden oldu. Yaşanan iklim krizi, iklim eylem planının ne kadar önemli ve aciliyeti olan bir konu olduğunu gözler önüne sermiştir. Özellikle Yeşil Partilere olan seçmen desteğinin artması ve dönemin ABD Başkanı Donald Trump'ın iklim krizini yok saydığı söylemler ile birlikte 2019 yılında yeşil ekonomiye geçiş sürecini etkilediği söylenebilir. 2018-2019 yıllarında meydana gelen İsveç ve Avustralya'daki orman yangınları, Avrupa'da iklim değişikliği konusunda artan endişe ve "İklim İçin Gençlik Grevi" hareketinin ortaya çıkması Avrupa Yeşil Mutabakatına giden süreçte etkili olmuştur (Siddi, 2020: 6). 2019 yılında Avrupa Komisyonu'nda yeni başkan olarak göreve başlayan Ursula Von Der Leyen, göreve başladığı günden itibaren iklim değişikliğinin gündemin merkezinde olacağını ve iklim politikasını birinci öncelik yapacağını belirtmiştir.

Avrupa Birliği Komisyonu temelde "AB'nin iklim, enerji, ulaşım ve vergilendirme politikalarını, 1990 yıllarındaki seviyelerine kıyasla 2030 yılına kadar net sera gazı emisyonunu en az %55 azaltmaya uygun hale getirmeyi amaçlayan" bir dizi öneriden oluşan Avrupa Yeşil Mutabakatını kabul etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2021a).

Avrupa Yeşil Mutabakatı özellikle enerji sektöründe getirdiği dönüşümle birlikte, ağır ve kirletici fosil yakıtların kullanılmasını önlemeyi hedeflemektedir. Bu yakıtları kullanan ülkeler için dönüşün mali yükü göz önüne alınarak Adil Geçiş Fonu ile bu yüksek maliyetleri karşılamayı hedeflemiştir. Yeşil Mutabakat, 2030 yılı için hem orta hem de uzun vadeli hedefler belirlemiş ve bu şekilde tasarlanmıştır.

4.1.1. Avrupa Yeşil Mutabakatı Temel Hedefleri

Avrupa Yeşil Mutabakatı üye ülkelerin temiz ve sağlıklı bir çevrede yaşaması, ekonominin çevreye verdiği zararı önlemek amacıyla sürdürülebilir ekonomi anlayışına geçilmesini hedefleyen sektörel politikalar belirlemiştir.

Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Enerji: Avrupa Birliği'nin sera gazı emisyonunu %75'i enerji üretim ve kullanımından kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği, hidrojen stratejisi ile temiz hidrojen inovasyonunu teşvik ederek, bu doğrultuda 2030 yılına kadar temiz hidrojen üretimini aşamalı olarak 10 tona çıkarmayı hedeflemektedir (Baydemir, 2021: 21-22). Bu bağlamda AB'nin enerji 2030 ve 2050 yılları için belirlediği hedeflerine ulaşması için enerji sistemlerini karbondan ayırmaları gerekmektedir. Avrupa Yeşil Mutabakatı temiz enerjiye geçiş ve yaşam kalitesini arttırmaya yönelik üç temel ilke benimsemiştir. Bu ilkeler;

- Güvenli ve uygun maliyetli bir AB enerji tedarikinin sağlanması,
- Birbirine bağlı, entegre ve dijitalleştirilmiş bir AB enerji piyasası geliştirilmesi,
- Enerji verimliliğine öncelik vermek, binaların enerji performanslarını iyileştirmek ve büyük ölçüde yenilenebilir kaynaklara dayalı bir enerji sektörü geliştirmek.

Komisyon bu hedeflere ulaşma için eylem planı oluşturmuş ve bu ana hedefler belirlemiştir. Bu hedefler; modern altyapıyı geliştirmek, birbirine bağlı enerji sistemleri ve iyi entegre edilmiş şebekeler oluşturmak, tüketicileri güçlendirmek, AB enerji standartlarını ve teknolojilerini küresel düzeyde teşvik etmek, açık deniz rüzgar enerjisinin potansiyelini geliştirmek, enerji verimliliğini arttırmaktır (Avrupa Komisyonu, 2021b).

Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Tarım (Tarladan Sofraya Stratejisi): Avrupa Birliği sağlıklı insan, sağlıklı çevre ve sürdürülebilir gıda sistemine geçişin sağlanmasını hedeflemektedir. AB Sürdürülebilir gıda sistemine geçmek için, “Tarladan Sofraya” stratejisini kabul etmiştir. Bu bağlamda öncelikli hedefler belirlenmiştir. Bunlar; nötr veya olumlu çevresel etkiye sahip olmak, biyoçeşitlilik kaybının tersine çevrilmesi, iklim değişikliğini hafifletmeye veya etkilerine uyum sağlamaya yardımcı olmak, herkesin yeterli, güvenli ve sürdürülebilir gıdaya erişiminin sağlanması, adil ekonomik getirinin sağlanması ile birlikte gıdanın karşılanabilir olmasını sağlamak ve korumak (Avrupa Komisyonu, 2021c). Bu strateji bağlamında adil geçişin sağlanması için ortak tarım ve balıkçılık politikaları belirlenmiştir. Sürdürülebilir gıda sistemine geçilmesi için özellikle Ortak Tarım Politikası büyük önem taşımaktadır. Bu politika ile birlikte çiftçiler için adil bir dönüşümün sağlanması, biyoçeşitliliğin korunması, kırsal kalkınmanın sağlanması ve iklim değişikliğiyle mücadeleye katkı sağlanması hedeflenmektedir (Avrupa Komisyonu, 2020a).

Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Ulaşım: Taşımacılık Avrupa Birliği’nin GSYİH’sının yaklaşık %5’ini karşılamakta ve taşımacılık sektöründe 10 milyondan fazla insan istihdam edilmektedir. Bu bağlamda AB için önemli bir yere sahip olan ulaşım, aynı zamanda çevre için sera gazı ve kirletici emisyonlar, yol kazaları, gürültü gibi birçok olumsuz etkiye de sahip olmaktadır. Ulaşım kaynaklı kirletici emisyonlar, AB’nin toplam sera gazı emisyonlarının %25’ine yakın bir oranını temsil etmekte ve bu emisyonlar son yıllarda hızla artış göstermektedir. 2050 yılına kadar iklim-nötr olma hedefinin gerçekleşmesi için ulaşımdan kaynaklanan sera gazı emisyonlarında %90 oranının azalma sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda ulaşımda köklü değişikliklerin yapılması kaçınılmazdır. Ulaşım kaynakları sera gazı emisyonlarının azaltılması için bazı hedefler belirlenmiştir. Bu hedefler (Avrupa Komisyonu, 2021d).;

- 2030 yılına kadar en az 30 milyon sıfır emisyonlu otomobil ve 80.000 sıfır emisyonlu kamyonun olması,
- Sıfır emisyonlu uçakların 2035 yılına kadar hazır hale gelmesi, hızlı tren trafiğinin iki katına çıkarılması, 2030 yılına kadar Avrupa’da iklim nötr 100 şehrin oluşturulması,

- Tüm büyük ve orta ölçekli şehirlerde, 2030 yılına kadar kendi sürdürülebilir kentsel planlarının hazırlanması ve uygulamaya konulması,
- AB üye devletlerin arasında ulaşım altyapısının artması,

Avrupa Yeşil Mutabakatı ve İklim: Avrupa Birliği, Yeşil Mutabakat ile birlikte 2050 yılına kadar Avrupa'yı iklim nötr hale getirmeyi planlamaktadır. Bu hedefin bağlayıcı olması amacıyla Avrupa İklim Yasası, Komisyon tarafından önerildi. Avrupa İklim Yasası, 1990 seviyelerine göre 2030 yılına kadar en az %55 oranında yeni ve iddialı net sera gazı emisyonlarını azaltma hedefini belirlemektedir. Bu hedefle ulaşmak için tarım, sanayi, enerji ve ulaşım gibi diğer tüm sektörlerde emisyonlar azaltılmalıdır. Bu bağlamda Komisyon, Avrupa İklim Paketi'ne katılmış ve operasyonlarını 2030 yılına kadar iklim-nötr hale getirme taahhüdünde bulunmuştur. Aynı zamanda Komisyon, sera gazı emisyonunu kademeli olarak %60 oranında azaltmayı taahhüt etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020b).

4.1.2. Avrupa İklim Yasası

Yeşil Mutabakatının bağlayıcılığı için önemli bir faktör olan Avrupa İklim Yasası, 29 Temmuz 2021 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa Birliği'nin 2050 yılına kadar net sıfır sera gazı emisyonu sağlama hedefi Avrupa İklim Yasası ile birlikte bağlayıcılık kazanmıştır. Yasa ayrıca 2040 yılı için iklim hedeflerini içermektedir. Yasa tüm AB politikalarının bu amaca katkıda bulunmasını ve ekonominin ve tüm sektörlerin üzerine düşeni yapmalarını amaçlamaktadır. Örneğin; binaların enerji açısından verimli kullanılması, temiz, güvenilir ve sağlıklı ulaşım araçlarının yaygınlaştırılması, çevre dostu teknolojilere yatırımların yapılması, enerji sektörünün karbondan arındırılarak sürdürülebilir enerjiye geçilmesi, uluslararası ortaklarla birlikte küresel çevre standartlarını geliştirmek için iş birliklerinin sağlanması (Avrupa Komisyonu, 2021e). Avrupa İklim Yasası AB iklim eyleminin çatısı niteliğinde olup, diğer düzenlemelerle birlik içerisinde uygulanması hedeflenmektedir. Bu bağlamda yasa kendinden önceki düzenlemeleri kaldırmamaktadır ancak bugüne kadar gelen tüm düzenlemelerin üstünden hukuki bir bağlayıcılığa sahiptir (Üstün, 2021: 345).

“Kanunların kanunu” olarak nitelendirilen yasa İklim Krizini önlemek amacıyla atılmış büyük adımlardan biri olmakta ve bu bağlamda belirli hükümler içermektedir. Yasanın amaçlarından kısaca bahsetmek gerekirse;

- Ekonomik aktörlere öngörülebilirlik sağlamak,
- İklim nötrlüğüne geçişin sağlanması ve kalıcı hale getirilmesi,
- İlerlemeyi düzenli olarak izlemek ve bu izlemenin sağlanması için gerekirse yeni önlemlerin alınması,
- İklim nötr olma yolunda 2030 yılı için daha iddialı bir hedef belirlenmesidir.

4.1.3. 55’e Uyum Paketi

Avrupa Birliği, 2019 yılında Avrupa Yeşil Mutabakatı açıklayarak, 2030 yılına kadar sera gazı emisyon azaltım oranını en az %55 seviyelerine yükselteceğini taahhüt etmiştir. Bu bağlamda Von Der Leyen’in başkanlık ettiği Komisyon, 14 Temmuz 2021 tarihinde Avrupa Yeşil Mutabakatının en kapsamlı olan 55’e Uyum Paketi’ni kamuoyuyla paylaştı. Teklif paketi AB’nin belirlediği iklim hedeflerine ulaşmalarını amaçlamaktadır. 55’e Uyum Paketi,

- Adil geçişi sağlar,
- AB endüstrisinin yenilikçiliğini ve rekabet gücünü korur,
- AB’nin iklim değişikliği ile mücadelede öncü olmasının temelini oluşturur (Avrupa Komisyonu, 2023a).

13 yasa teklifinden oluşan pakette temel olarak, Emisyon Ticaret Sisteminin (ETS) kurallarının etkinliğinin artması, daha fazla yenilenebilir enerji kullanımı, enerji verimliliğinin artması, düşük emisyonlu taşımacılığın önceliklendirilmesi, vergi politikalarının Avrupa Yeşil Mutabakatı ile uyumlu olmasını hedeflemektedir. Paket kapsamındaki yasa teklifleri için fiyatlandırma, kurallar ve destekleyici tedbirler içermektedir (İKV, 2021: 13).

Tablo 2: Avrupa Yeşil Mutabakatı Yasa Teklifi

Fiyatlandırma	Hedefler	Kurallar
- Havacılık sektörünün kapsayacak güçlü bir AB ETS oluşturulması, - Emisyon ticaretinin denizcilik, kara taşımacılığı ve binalara genişletilmesi, - Güncellenmiş Enerji Vergilendirme Yönergesi, - Yeni Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Mekanizması.	- Güncellenmiş Çaba Paylaşma Düzenlenmesi, - Güncellenmiş Arazi Kullanımı, Arazi Kullanım Değişikliği ve Ormancılık Düzenlenmesi, - Güncellenmiş Yenilebilir Enerji Direktifi, - Güncellenmiş Enerji Verimliliği Direktifi.	- Otomotiv ve kamyonetler için daha katı CO2 emisyon standartları, - Alternatif yakıtlar için yeni altyapı, - FuelEU Maritime- daha temiz denizcilik yakıtları, - ReFuel Aviation- daha sürdürülebilir havacılık yakıtları.

Destekleyici Tedbirler
Başta yeni Sosyal İklim Fonu ve İyileştirilmiş Modernizasyon ve İnovasyon Fonları (Modernisation and Innovation Funds) aracılığıyla, inovasyonu teşvik etmek, dayanışma sağlamak ve savunmasız toplumlar için olumsuz etkileri azaltmak amaçları doğrultusunda gelirlerin ve hukuki düzenlemelerin kullanılması.

Kaynak: İKV, 2021, s.15.

55'e Uyum Paketi, Avrupa Yeşil Mutabakatının hedeflerine ulaşması için; sanayi, tarım, sosyal, enerji, ticaret ve ulaşım gibi farklı sektörlerde teklifler sunmuştur. Bu bağlamda paket yeşil ve adil bir dönüşümün gerçekleşmesini hedeflemektedir. Bu dönüşüm süreci gelişim düzeyi farklı olan ülkeleri ekonomik olarak farklı oranlarda etkilemektedir. Yeşil dönüşümün sağlanması sürecinde aynı zamanda adil dönüşümün de gerçekleşmesi için Adil Geçiş Mekanizması oluşmuştur. Bu mekanizma ile birlikte geçiş sürecinde etkilenecek olan toplumları ve insanları desteklemeyi hedeflemektedir.

4.1.4. Adil Geçiş Mekanizması

“Kimseyi geride bırakmamak” anlayışı ile birlikte faaliyet gösteren Adil Geçiş Mekanizması, iklim nötr bir ekonomiye geçişin adil bir şekilde gerçekleşmesini hedeflemektedir. Geçişin sosyo-ekonomik olarak en çok etkileyeceğı bölgeler için mali destek gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı Frans Timmermans adil geçiş sürecinin gerekliliğini şu açıklamasıyla belirtmiştir; *“Yeşil Mutabakatının herkesin tam desteğini aldığından ve gerçeğe dönüşme şansına sahip olduğundan emin olmak için kömür madenciliğı bölgeleri ve diğerleri gibi Avrupa’nın en çok etkilenen bölgeleriyle dayanışma göstermeliyiz”* (Avrupa Komisyonu, 2020c).

Bu bağlamda özellikle fosil yakıtların kullanımının ve ticaretinin yoğun olduğu ülkelerin yeşil dönüşümün en çok etkileyeceğı bölgeler arasında olduğu görülmekte ve bu doğrultuda destek sağlanacağı belirtilmektedir. Mekanizma bağlamında 2021-2027 yılları arasında dönüşümden en çok etkilenecek olan ülkelere 55 milyon Euro destek sağlanacağı belirtilmektedir. Avrupa Birliğı bu destekleri üç sütun şeklinde planlamaktadır. Bunlar; Adil Geçiş Fonu, InvestEU “adil geçiş programı” ve Yeni Kamu Sektörü Kredi İmkanıdır (Avrupa Komisyonu, 2020c).

Adil Geçiş Fonu, AB’nin dönüşümü desteklemesi için düzenlendiğı ve yaklaşık 17,5 milyar Avro’dan oluşan yardım fonudur. Fondaki yaklaşık 7,5 milyar Avro AB’nin 2021-2027 bütçesi kapsamında finans edilirken, kalan kısmının Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kapsamında aktarılması ve üyelerin gönüllü destekleri ile tahsis edilmesi planlanmaktadır.

InvestEU adil geçiş programı kapsamında bütçe garantisinin sağlanması ve danışmanlık görevi görmesi planlanmaktadır. Geçiş sürecinde etkilenecek bölgelere fayda sağlamayı ve yeni ekonomik kaynak bulmalarına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Proje bağlamında sürdürülebilir enerji ve ulaşım politikaları desteklenecektir.

Adil Geçiş Mekanizmasının bir diğer mali destek aracı, Avrupa Yatırım Bankası tarafından desteklenen Yeni Kamu Sektörü Kredi İmkanıdır. AB bütçesinden finanse edilen 1.5 milyar Euro hibeyi ve Avrupa Yatırım Bankası’ndan alınan 10 milyar Euro’ krediyi içermektedir.

4.1.5. Sınırdaki Karbon Düzenlemesi

Sınırdaki Karbon Düzenlemesi, Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi ile uygulanmaktadır. Yeşil Mutabakat ile hedeflenen politikaların Avrupa sanayisi üzerinde yaratacağı maliyetler karşısında üretim ve tüketimin korunması, yatırımların sera gazı emisyonu azaltma oranı daha düşük ülkelere kaymasını  nemeyi amaçlamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2023b). 14 Temmuz 2021’de yayınlanan Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Avrupa Yeşil Mutabakatın en önemli araçlarından biridir. Bu sınır vergisi Avrupa Birliği  lkeleri ve diğer ülkelerin ticaret sisteminin önemli ölçüde etkileyecektir.

Düşük karbonlu üreticiler için avantaj sağlarken, yüksek karbonlu büyük üreticiler için zorlayıcı koşullar getirmektedir. evre dostu üretim yapılmaması durumunda, Birlik ülkelerine ticaret yapılamayacağı ya da her ürün için belirli bir sınır koyulacağı ve bu sınırın açılması durumunda 60 Euro seviyesinde gümrük vergisi alınacağı belirtilmişti (Uçak ve Villi, 2021: 103).

Yasal kesinlik sağlaması için Sınırdaki Karbon Düzenlemesinin aşamalı olarak uygulanması planlanmıştır. Öncelikle karbon sızıntısı riski yüksek olan belirli sayıda mal için geçerli olacaktır. Belirlenen bu yüksek riskli mallar; demir, elik, imento, gübre, alüminyum ve elektrik üretimidir (Avrupa Komisyonu, 2023c). 2026 yılından itibaren bu mallar için ithalatçıların ödeme yapması planlanmaktadır.

Sınırdaki Karbon Düzenlemesinin alışma sistemine göre, Avrupa Birliği ithalatçıları ürettikleri malların AB’nin emisyon ticaret sistemine uygun şekilde üretmiş gibi kabul ederek, ödenecek karbon fiyatlarına denk gelen sertifikaları satın alabileceklerdir. Ancak Avrupa Birliği  yesi olmayan ülkeler için bu durum farklılık göstermektedir. Birlik  yesi olmayan ülkedeki üretici, ithal edilen ürünün karbon emisyonu için üçüncü bir ülkeye ücret ödediğini belgelemek durumundadır (Avrupa Komisyonu, 2023c).

Sınırdaki Karbon Düzenlemesinin en çok etkileyeceği ülkelerin AB'ye en çok ihracat yapan ülkeler olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda en çok etkilenecek ilk üç ülkenin olduğu sıralamada Türkiye 2. olarak yer almaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin ticaret ilişkilerine devam edebilmesi için Avrupa Yeşil Mutabakatı bağlamında belirlenen  evre dostu üretime geçmesi veya karbon sınırının üzerinde olan her ürün için gümrük  creti ödemesi gerekmektedir.

4.1.6. AB Döngüsel Ekonomi Planı

11 Mart 2020 yılında Komisyon tarafından Döngüsel Ekonomi Planı kabul edilmiştir. Avrupa Birliği bu plan ile birlikte hem daha temiz hem de daha rekabet gücünün güven altında alındığı bir ekonominin  n n  a mayı planlamaktadır. Bu bağlamda Döngüsel Ekonomi Planı, Avrupa Yeşil Mutabakatının temel taşlarından biri olarak sürdürülebilir ekonomiye geçiş için önemli bir yere sahip olmaktadır. Avrupa Birliği döngüsel ekonomiye geçişle, doğal kaynaklar üzerindeki baskıyı azaltmayı, sürdürülebilir büyüme ve istihdam yaratılmasının hedeflemektedir. Bunun yanında kullanılan kaynakların uzun bir süre AB ekonomisinde tutulmasını da amaçlamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2020d). Döngüsel ekonomi planının plastik, inşaat, tekstil ve elektronik kaynakların yoğun olarak kullanıldığı endüstrilerde etkili olması hedeflenmektedir. Bu bağlamda planın başarılı olması için ürünlerin döngüsel tasarımınnın desteklenmesi ve yeniden kullanımının teşvik edilmesi büyük önem taşımaktadır (Baydemir, 2021: 22).

Avrupa Birliği Döngüsel Ekonomi Planının amaçları;

- Avrupa Birliği'nde sürdürülebilir ürün formunun yaratılması,
- Tüketicilerin ve alıcıların güçlendirilmesi,
- Atıkların azaltılması,
- Döngüsel ekonomi konusunda küresel çabalara öncülük edilmesi,
- Döngüsellik inşanlar, bölgeler ve şehirler için çalışır bir sistem haline getirilmesi,
- Döngüsellik potansiyelinin daha fazla olduğu sektörlere odaklanmak. Bu sektörler; ambalaj, plastik, tekstil, inşaat ve binalar, elektronik, bilişim, gıda, su ve besin maddeleridir (Avrupa Komisyonu, 2020d).

Kaynakların verimli kullanımını temel alan döngüsel ekonomi, iklim değişikliği ile mücadele kapsamında belirlenen politikalar ile ekonomik amaçlar arasında dengeli bir ilişki kurulmasını hedeflemektedir (Ticaret Bakanlığı, 2021). Plan ile birlikte kentleşme, nüfus artışı ve iklim değişikliğinin etkileri ve yenilenebilir enerjiye duyulan ihtiyacın gözlemlenmesi gibi konular ve bu konuların birbiri ile olan ilişkileri bütünleşik bir biçimde planda yer almaktadır (TUSİAD, 2021: 8). Bu planla döngüsel ekonominin Birlik üye ülkelerinde ve diğer ülkelerde yeni ekonomik fırsatlar yaratması beklenmektedir. Döngüsel Ekonomi Planının 2030 yılına kadar uygulanması ile birlikte AB GSYİH'nin %0,5 oranında artması ve 700.000 seviyelerinde istihdam yaratması beklenmektedir (Avrupa Komisyonu, 2020d).

Döngüsel Ekonomi Planı, AB'nin iklim nötrlüğü hedefine ulaşması için önemli bir yapı taşı olmaktadır. Döngüsel ekonomi ile sera gazı emisyonlarının azaltılması hedeflenmektedir. Bu bağlamda Komisyon'un gerçekleştireceği faaliyetler;

- Döngüselliğin iklim değişikliğinin azaltılması ve adaptasyonu üzerindeki etkisinin sistematik bir şekilde nasıl ölçüleceğini analiz etmek,
- Döngüsel ekonominin AB ve ulusal düzeylerde sera gazı emisyonunun azaltılması üzerindeki faydalarını yakalamak için modelleme araçlarını geliştirmek,
- Ulusal Enerji ve İklim Planlarının gelecekteki revizyonlarında ve uygun olduğunda diğer iklim politikalarında döngüselliğin rolünün güçlendirilmesini teşvik etmek.

Tablo 3: Döngüsel Ekonomi Planı

Ana eylem planı	Alt eylem planları
Sürdürülebilir Ürün Politika Çerçevesi	• Sürdürülebilir ürünler tasarlamak, • Tüketicileri ve kamu alıcılarını güçlendirmek, • Üretim süreçlerinde döngüsellik,

Temel Değer Ürün Zinciri	• Ambalajlar • İnşaat ve binalar • Tekstil • Gıda, su ve besin maddeleri • Plastikler • Piller ve araçlar • Elektrik ve elektrikli ekipman
Daha Az Atık Daha Fazla Değer	• Atık önleme ve döngüsellığı desteklemek için geliştirilmiş atık politikası • Toksik madde içermeyen bir ortamda döngüsellığın artırılması • İkincil hammaddeler için iyi işleyen bir AB pazarı oluşturmak • AB'den yapılan atık ticaretinin ele alınması
Döngüsellığın İnsanlar, Bölgeler ve Şehirler İçin Çalışmasını Sağlamak	• Beceri Paketi oluşturulması • Bölgesel düzeyde gerekli yatırımları desteklemek
Kesişen Eylemler	• İklim nötrlüğünün ön koşulu olarak döngüsellik • Ekonomiye doğru yapmak • Araştırma, inovasyon ve dijitalleşme yoluyla geçişi teşvik etmek
Küresel Düzeyde Öncülük Çalışmaları	• Küresel döngüsel ekonomi ittifakının oluşturulması • Çok taraflı politikalar ve çevre anlaşmalarının düzenlenmesi
İzleme Süresi	• İzleme Çerçevesinin oluşturulması.

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2020

4.1.7. Avrupa Emisyon Ticaret Sistemi (AB ETS)

AB Emisyon Ticaret Sistemi 2005 yılında tanıtılan ve AB'nin iklim nötr olma yolunda büyük bir role sahip olmaktadır. Sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelik ilk ve en büyük emisyon ticaret sistemi olan ETS tanıtıldığı günden bu yana çeşitli değişimler gerçekleştirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015). Bir “sınır ve ticaret” sistemi olan ETS, sera gazı emisyonları için bir sınır ve vergilendirme getirmektedir.

Sistem, sera gazı emisyonlarının %50'sinden sorumlu olan tesis ve havacılık sektöründen kaynaklanan emisyon hacmini sınırlar. Bu sınırlama ile birlikte tesislerin ve havacılık sektöründen kaynaklanan sera gazı emisyonunun belirlenen sınırlar içinde kalması amacıyla düşük maliyet ile önlem alabilmeleri için emisyon ticareti yapmalarına izin verir (Avrupa Komisyonu, 2015). Avrupa Emisyon Ticaret Sistemi kapsamındaki diğer sektörler; enerji santralleri ve sanayi fabrikalarıdır. Bu sektörlerde sera gazı hacmi sistem ile sınırlandırılmaktadır. Avrupa Birliği ETS kapsamında karbonu fiyatlandırırken aynı zamanda çimento, elektrik, demir-çelik, gibi emisyonun yoğun olduğu sektörlerde karbon emisyonunu sınırlandırmaktadır (Uçak ve Villi, 2021: 109).

Avrupa Birliği, ETS'nin çalışma sistemini cezalandırma ve ödüllendirme temelinde gerçekleşmektedir. Bu sisteme göre, üretim yapan tesisin karbon emisyonu belirlenen sınırlamalar üzerindeyse tesise bu bağlamda maliyet yüklenmektedir. Şirketler gereken durumlarda birbirleriyle ticaret yapabilmek için emisyon izinleri alırlar. Karbon emisyon sınırını aşan bir tesis, sınırda kalan başka bir tesisten sertifika satın alarak karbon emisyon maliyeti üstlenerek üretimi gerçekleştirmektedir (Avrupa Komisyonu, 2015). Bu bağlamda ithalatçı firma ithalatçı firma kendisine tahsis edilen emisyon miktarına göre, AB ETS piyasasında oluşan fiyatı esas alarak, emisyon permisi satın alır. Bu durumda Avrupa içerisindeki firmalar ile yurt dışından ithalat yapan firmaların rekabet olanakları eşitlenmiş olur (Karakaya, 2019).

Belirlenen bu hedefler doğrultusunda ETS'nin karbon emisyonunu azaltmada etkili olduğu gözlemlenmiştir. ETS kapsamında bulunan tesislerin emisyonlarını, 2015-2019 yılları arasında %35 oranında azalttığı belirlenmiştir. Emisyon Ticaret Sistemi'nin uygulaması dört aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada karbon üst sınırı belirlenmiş ve

AB genelinde tesislerden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının izlenmesi ve raporlanması için gerekli olan alt yapı oluşturulmuştur. Bu sürecin takibinde, ikinci aşamada Kyoto Protokolü kapsamındaki emisyon hedeflerine ulaşılma amacıyla emisyon tahsisatlarının hacmi yaklaşık %6,5 altına indirilmiştir. 2013-2020 yıllarını kapsayan üçüncü aşama, emisyonların üst sınırı her yıl %1,74'lük oranda azalarak belirlenmiştir. Uzun yılları kapsayan bu süreçte daha fazla gaz ve sektör sisteme dahil edilmiştir. 2021-2030 yıllarını kapsayan dördüncü aşamada 2021 yılından itibaren Birlik genelindeki sınırın yaklaşık %57'si açık arttırmaya çıkarılmış ve geri kalanı ücretsiz sağlanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2021).

4.2. TÜRKİYE ve AVRUPA YEŞİL MUTABAKATI

Avrupa Birliği ekonomik büyüme stratejilerine bağlı olarak Birlik üyelerinin sağlıklı bir çevrede yaşamalarını riske atmayacak bir çevresel dönüşümün gerekliliğini farkına varmıştır. Ancak bu dönüşümün sadece Birlik üyeleri tarafında değil, küresel anlamda gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği, küresel anlamda ticaret, ekonomi, sanayi ve çevre gibi alanlardaki kuralları değiştirmeyi hedeflemektedir.

Sürdürülebilir ve doğa ile uyumlu bir kalkınma modeline geçilmesi, sınırda karbon düzenlemesi ve döngüsel ekonomi planı maliyeti olan düzenlemeler olarak hem AB ülkelerini hem de bu ülkeler ile ticari ve siyasi ilişkiler içerisinde bulunan ülkeleri etkileyecektir. Bu bağlamda AB ilişkisi bulunan tüm ülkeleri “yeşil dönüşümü” gerçekleştirmeye ve bu dönüşümün getirdiği politikaları transfer etmeye itmektedir (Aşıcı, 2021: 2-3). Covid-19 kriziyle gözler önüne serilen küresel ekonomide değişiklik ihtiyacı ile birlikte, AB karbon-nötr olma hedefiyle birlikte, sanayisinin dönüşümünü ve alınacak olan tüm karar ver politikalarında iklim değişikliği ile mücadelenin ön planda tutulacağını, bu ekseninde değiştirileceğini belirtmiştir. Bu çerçevede iklim değişikliği ile mücadele kapsamında alınan tüm politikalar ivme kazanmış, Güney Kore, Japonya ve Çin gibi dünya ekonomisinde önemli ülkelerde ekonomilerinin yeşil dönüşüm hedeflerini açıklamıştır (Ticaret Bakanlığı, 2021).

Türkiye, Avrupa Birliği ile ticari ve siyasi ilişkilere sahip olan bir ülke olması nedeniyle yeşil dönüşümü gerçekleştirmeye ve bu dönüşüm doğrultusunda politika transferleri ile ulusal mevzuat yapısında değişiklikler gerçekleştirmeye yükümlü hale gelmiştir. Avrupa Birliği ekonomik gücünü diğer ülkeler üzerinde kullanarak politika transferinin gerçekleştirmeye mecbur kılmaktadır. Avrupa Yeşil Mutabakatı Türkiye için bir risk ve zorunluluk olarak görülmesinin yanında, sürdürülebilir ekonomiye geçiş için de büyük bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Yeşil Mutabakat, Türkiye için özellikle ticari ilişkilerde önemli bir yere sahiptir. Türkiye ihracatının yaklaşık %41'ini AB ülkelerine yapması nedeniyle karbon emisyonu yüksek olan sektörlerin ihracat oranlarının ciddi bir şekilde etkilenmesi kaçınılmazdır (Uçak ve Villi, 2021: 104-105). Bu bağlamda Türkiye'nin yeşil ekonomiye geçiş amacıyla gerçekleştirdiği tüm uygulama ve kararlarda Avrupa Birliği'nin etkisi büyük orandadır. Türkiye-AB ilişkilerinde üyelik için zorunlu tutulan politika transferlerine ticari alanda AB ülkelerine uyum sağlamak amacıyla gerçekleşen transferler eklenmiştir.

Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadelesi AYM ve Paris İklim Anlaşması'ndan önce ulusal mevzuatta yer almıştır. 2010 yılında onaylanan ve 2011-2023 yıllarını kapsayan İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP) tarım, sanayi, uyum, atık ulaştırma, enerji, arazi kullanımı ve binalar gibi farklı sektörler için amaçlar ve hedefler belirlemiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012). AYM içerisinde de yer alan bu sektörler için iklim değişikliği ile mücadele kapsamında çalışmalar gerçekleştirilmiştir. İklim Değişikliği ile mücadele kapsamında onaylanan bir diğer plan, Türkiye'nin İklim Değişikliği Strateji ve Uyum Planı 2011-2023 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.

Plan bağlamında; insan sağlığı, doğal afet risk yönetimi, su kaynakları yönetimi, tarım ve gıda güvencesi, ekosistem hizmetleri biyolojik çeşitlilik ve ormancılık olmak üzere beş alana odaklanılmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012).

Türkiye iklim değişikliği ile mücadele kapsamında Paris İklim Anlaşması'na 2021 yılında taraf olduğunu açıklamış ve 2050 yılına kadar karbon nötr olma taahhüdünde bulunmuştur. Tüm bu gelişmeler ışığında Avrupa Yeşil Mutabakatının Türkiye'nin ekonomisini, AB ve üçüncü ülkeler olan ihracatını ve sürdürülebilir kapsamda büyüme stratejisini etkilemesi bakımından mutabakat Türkiye için önem teşkil etmektedir (Ticaret Bakanlığı, 2021). Türkiye'nin AB üyelik sürecini ve ekonomisini doğrudan etkileyecek olan Avrupa Yeşil Mutabakatı için uyum çalışmaları başlamıştır. Bu bağlamda Ticaret Bakanlığı 2021 yılında Yeşil Mutabakat Eylem Planı hazırlamıştır.

4.2.1. Türkiye'nin Yeşil Mutabakat Eylem Planı

Türkiye “yeşil dönüşüme” uyum kapsamında birçok plan hazırlamış ve yayınlamıştır. Bu bağlamda Ticaret Bakanlığı 2021 yılında Yeşil Mutabakat Eylem Planı hazırlayarak dönüşüm sürecinin planlaması gerçekleştirilmiştir. Eylem Planı aşağıda verilen dokuz ana hedef başlık etrafında toplanmıştır.

- Sınırdaki karbon düzenlemeleri
- Yeşil finansman
- Yeşil ve döngüsel bir ekonomi
- Temiz, ekonomik ve güvenilir enerji arzı
- Sürdürülebilir tarım
- Sürdürülebilir akıllı ulaşım
- İklim değişikliği ile mücadele
- Diplomasi
- Avrupa Yeşil Mutabakatı bilinçlendirme

Bu çerçevede Eylem Planı 32 hedef ve 81 eylemi içermektedir (Ticaret Bakanlığı, 2021). Burada Avrupa Yeşil Mutabakatı ile Türkiye'nin Yeşil Mutabakat Eylem Planında öncelikli hedeflerin birebir transfer edildiği görülmektedir. Türkiye Mutabakata uyum sürecinde alınacak kararların ve uygulanacak politikaların belirlenmesinde Avrupa Birliği'nin belirlediği yol haritasını izlemektedir.

Yeşil Döngüsel Ekonomiye geçiş sürecinde Türkiye bu bağlamda gerçekleştirilecek politikaların AB ile uyumlu şekilde ilerlemesini hedeflemektedir. Böylece AB’de gerçekleşen bu dönüşüm sürecinin Türkiye’yi olumsuz etkilemesinin önlenmesi hedeflenmektedir. Plan doğrultusunda öncelikli sektörler belirlenmesi ve bu sektörlerin ihtiyaçlarının tespit edilmesinin ardından ulusal döngüsel ekonomi planının oluşturulması amaçlanmaktadır. Yeşil Mutabakat bağlamında oluşturulacak yeşil ekonomiye geçiş sürecinde temel hedefler;

- AB Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol mevzuatının uygulanmasına yönelik eylem planının oluşturulması,
- Türkiye Çevre Etiket Sistemi’nin yaygınlaştırılması,
- “Su Yeniden Kullanım Ulusal Master Planı” hazırlanması,
- Ulusal Sürdürülebilir Tüketim ve Üretim Eylem Planı hazırlanması,
- AB’nin Döngüsel Ekonomi Planına uyumlu bir şekilde Döngüsel Ekonomi Eylem Planı hazırlanması,
- Çevre etiketi ve atık yönetimi konularında firmalara yönelik eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Sanayide yeşil ve döngüsel üretime ve emisyon azaltımına katkıda bulunacak faaliyetlere uluslararası finansman kaynaklarının kullanımının desteklenmesi,
- Arıtılmış atık sularının kullanımının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması,
- Yeşil dönüşüm için gerekli teknolojik altyapı güçlendirilecek ve tüm paydaşlarla birlikte belirlenecek olan teknoloji yol haritası kapsamında AR-GE çalışmalarının desteklenmesi çalışmaları gerçekleştirilecektir (Yeşil Mutabakat Eylem Planı, 2021).

Yeşil Mutabakatta yer alan ve Türkiye’nin ticari ilişkilerini etkileyecek olan “temiz, ekonomik ve güvenilir enerji” eylem planında yer almaktadır. Bu başlık altında, yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği çalışmaları, enerji verimliliği konusunda sanayiye yönelik bilgilendirme çalışmaları hedeflenmektedir. Temiz, ekonomik ve güvenilir enerji hedefi doğrultusunda belirlenen hedefler;

- AYM kapsamında yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konusunda gelişim alanları değerlendirilmesi ve yapılan çalışmaların analiz edilmesi,

- Yeşil Tarife ve YEK-G Belgesi ile bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Enerji verimliliği konusunda sanayi tesislerine yönelik bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Enerji verimli ve düşük karbonlu ısıtma ve soğutma sistemlerinin yaygınlaştırılması için ulusal strateji belgelerinin hazırlanması,
- 2027 yılı sonuna kadar her yıl 1000 MW RES, GES sağlayacak şekilde çalışmaların yürütülmesi şeklinde açıklanmıştır (Yeşil Mutabakat Eylem Planı, 2021).

Bu bağlamda Türkiye'nin "yerli ve milli enerji" düşüncesine dayalı kömür tesislerinin açılması ve bu doğrultuda yatırımcıların teşvik edilme faaliyetlerine son verilmesi beklenmektedir (Karakaya, 2020). Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynaklarına geçiş sürecinde en önemli motivasyon kaynaklarından birisi olan Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında karbon yoğun olan enerji kaynaklarının adil geçiş çerçevesinde kullanımının sonlandırılması gerekmektedir. Ancak Türkiye henüz bu anlamda uygulamalar gerçekleştirilmemektedir. Aktif olan kömür tesislerinin faaliyete devam etmesi ve yeni kömür tesislerinin açılması eylem planının aksine uygulamalardır. Bu bağlamda Avrupa Birliği çevre politikaları uyum sürecinde mevzuatın transfer edilmesinin yanı sıra uygulamada görülen yetersizlikler AYM uyum sürecinde paralellik göstermektedir.

Temiz, sürdürülebilir ve herkesin ulaşabileceği gıdanın sağlanması Avrupa Yeşil Mutabakatının önemli alanlardan biri olarak yer almaktadır. Ülkemizin coğrafi konumu nedeniyle iklim değişikliğinden en çok etkilenecek ülkeler arasında olması, tarım ülkesi olması ve AB ile ticaret ilişkilerinin yoğun olması nedeniyle "sürdürülebilir tarım" başlığı altında sürdürülebilir gıda üretiminin sağlanmasına yönelik eylemler gerçekleştirilmektedir. İklim değişikliğinin gıda sistemlerine olan yoğun etkisi nedeniyle sürdürülebilir tarıma geçilmesi elzem olmaktadır.

Özellikle organik gıdaya artan ilgi ve AB tarafında organik tarımın desteklenmesi, Türkiye'nin eylem planında yer vermesini desteklemektedir. Bu plan doğrultusunda alınan hedefler;

- Yenilenebilir enerji kullanan seralar ve üretim tesislerinin desteklenmesi,
- Tarımsal üretimde atıkların değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek AR-GE çalışmalarının desteklenmesi,
- Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen “Tarladan Sofraya” stratejileri hakkında bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Gıda atıklarının geri dönüşümünün sağlanması için bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Organik tarım üretiminin gelişmesine yönelik çalışmaların yapılması,
- AB'nin kimyasal gübre azaltılmasını yönelik çalışmaları doğrultusunda değişiklikler gerçekleştirilmesi şeklinde planda yer almaktadır (Yeşil Mutabakat Eylem Planı, 2021).

Ulaşım, sera gazı emisyonunun azaltılması için düzenlenmesi gereken önemli bir sektör olmaktadır. Ulaşım sektöründen kaynaklanan sera gazı emisyonunun günden güne artış göstermesi iklim değişikliği ile mücadele için önemli bir faaliyet alanı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle ulaşım sektöründe sürdürülebilir ve çevre dostu düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda Avrupa Yeşil Mutabakatında, Akıllı ve Sürdürülebilir Ulaşım Stratejisi yer almaktadır. Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı, Türkiye Ulaştırma Politikası Belgesinde kentsel ortamda fosil yakıtlı araçların aşamalı olarak kaldırılması, alternatif yakıtlı araçların teşvik edilmesi politikanın temel alanlarını belirlemektedir. Sürdürülebilir Akıllı Ulaşım Stratejisi bağlamında alınan hedefler;

- AB-Türkiye arasındaki demiryolu altyapısının geliştirilmesine yönelik çalışmaların gerçekleşmesi,
- Sera gazı emisyonunu azaltacağı için elektrikli araçların teşvik edilmesi ve bu bağlamda yakıt/şarj depolarının kurulması,
- Yeşil denizciliğin desteklenmesi,
- “Toplu Taşımanın Teşvik Edilmesi” eyleminin etkili bir biçimde kullanılması,

- Kentsel ulaşım projelerinde Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarının kullanılması,
- Yeşil Liman Sertifika Programına ilişkin ulusal mevzuatın hazırlanması ve bu yönde bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Egzoz emisyonlarının azaltılmasına yönelik Bisikletli Ulaşım Master Planı hazırlanması,
- Akdeniz'in Kükürt Emisyon Kontrol Alanı ilan edilmesine yönelik çalışmalar doğrultusunda uyum çalışmalarının yürütülmesidir (Yeşil Mutabakat Eylem Planı, 2021).

Ulaşım konusunda Türkiye'nin bisiklet yolu yetersizliği ve bisikletli güvenliğinin sağlanmaması, toplu taşıma kullanmayı teşvik edecek uygulamaların bulunmaması toplumu özel araç kullanmaya iten en önemli nedenlerdendir. Halkın karbon ayak izi bağlamında bilinçlendirilmesi ve farklı ulaşım seçenekleri konusunda desteklenmesi ile ulaşım konusunda emisyonun azaltılması uygulamaları gerçekleştirilmelidir.

Çölleşme, ormansızlaşma, sel ve kuraklık, biyolojik çeşitlilik kaybı gibi birçok çevresel sorunun kaynağında iklim değişikliği yatmaktadır. Atmosfere salınan sera gazı emisyonları küresel sıcaklık artış oranını etkilemekte bu bağlamda iklim değişikliklerinin yaşanmasına neden olmaktadır. Türkiye'de de görülen iklim değişikliği etkiler ani yağışlar, sel ve kuraklık gibi birçok doğal afetlere neden olmaktadır. Avrupa Yeşil Mutabakatı iklim değişikliği ile mücadelede önemli hedefler belirlemiş ve bu doğrultuda çalışmalar gerçekleştirmiştir.

Türkiye coğrafi konumuyla iklim değişikliğinden hem çok etkilenen ülkeler arasında yer alması hem de AYM kapsamındaki değişiklikleri uygulama hedefi nedeniyle iklim değişikliği konusunda düzenlemeler ile ulusal mevzuatı değiştirme çalışmaları gerçekleştirmektedir. Bu doğrultuda Paris İklim Anlaşmasına taraf olması ve Niyet Edilmiş Ulusal Katkı çerçevesinde sanayi, tarım, atık, ulaşım ve enerji sektörlerinde faaliyetler sürmektedir. Yeşil Mutabakat Eylem Planında iklim değişikliği ile mücadele doğrultusunda alınan hedefler belirtilmektedir. Bu hedefler;

- İklim Değişikliği ile Mücadele Raporunun hazırlanması,
- 2023-2030 İklim Değişikliği Eylem Planı ve 2050 İklim Değişikliği Stratejisinin hazırlanması,
- İklim değişikliğinin biyolojik çeşitlilik kaybı, çölleşme gibi durumlar için etkilerinin analiz edilmesi ve bu doğrultuda AR-GE çalışmalarının gerçekleştirilmesi,
- Sürdürülebilir tarım teknikleri ile ilgili eğitimler verilmesi,
- Karbon stoklarının artırılmasına yönelik çalışmaların desteklenmesi,
- İklim değişikliği sonucunda muhtemel kaybedilecek kıyı ve tatlı su kaybının belirlenmesi bu doğrultuda iklim değişikliği uyum tedbirleri koyulması,
- Arazi uygulamalarında doğa temelli yaklaşım doğrultusunda faaliyetler gerçekleştirilmesidir (Yeşil Mutabakat Eylem Planı, 2021).

Yeşil ve sürdürülebilir bir ekonomiye geçiş sürecinde en önemli etkenlerden biri finanstır. İklim değişikliği ile mücadelede tüm sektörlerde dönüşüm gerçekleştirilmesi aynı zamanda bu sektörlerde yatırımların da gerçekleştirmesi gereğini de ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda AB'nin adil geçiş ve kimseyi geriden bırakmadan dönüşümü gerçekleştirme hedefleri doğrultusunda dönüşüm sürecinde finansman kaynağının önemini göstermektedir. Tüm ülkelerin aynı şartlara sahip olmaması nedeniyle iklim değişikliği sürecinde alınacak önlemlerin etkili olması için finans desteği hayati role sahip olmaktadır. Mali desteklerin sağlanması ile birlikte gelişmiş ülkelerin dışında Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin iklim değişikliği çalışmalarında ivme kazanmalarını sağlayacaktır. Bu bağlamda Türkiye için Avrupa Yeşil Mutabakat bağlamında yeşil dönüşüm finansmanın geliştirilmesi amacıyla;

- Ulusal Enerji Verimliliği Finans Mekanizmasının geliştirilmesi değerlendirilmesi,
- Yeşil dönüşümü desteklemek amacıyla ihtiyaçların belirlenmesi ve AB'de sağlanan teşvik unsurları doğrultusunda ulusal teşvik sisteminin gözden geçirilmesi,
- Yeşil dönüşüme yönelik finansal kaynaklara erişimin sağlanması amacıyla Türkiye'de diplomatik çalışmaların gerçekleştirilmesi,

- Türkiye’de yeşil finansmanın gelişimini sağlayacak ekosistemin güçlendirilmesine yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi,
- Sürdürülebilir bankacılığın geliştirilmesine yönelik yol haritasının hazırlanması,
- Avrupa Yeşil Mutabakat bağlamında yeşil dönüşümü destekleyen finansman kaynaklarına bilgi erişiminin sağlanması için girişimlerde bulunulması hedefler arasında yer almaktadır (Ticaret Bakanlığı, 2021).

İklim değişikliği ile mücadelede etkili faaliyetler gerçekleştirilmesi küresel bir çalışmadan geçmektedir. Bu bağlamda kapsamlı politikaların yürütülmesi ve sanayi, ulaşım enerji gibi birçok sektörde dönüşümün gerçekleşmesi için ülkeler arasındaki diplomatik ilişkilerin önemi yadsınamaz. Yeşil dönüşümün ve iklim değişikliği ile mücadelenin etkin bir şekilde yürütülmesi için tek bir ülke veya sadece AB ülkeleri ile olmayacak, küresel bir çalışma gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye bu diplomasi ilişkilerinin önemine varmakta ve eylem planında bu doğrultuda hedefler belirlemektedir. Bu hedefler;

- AB ve AB ülkeleri ile iş birliğinin geliştirilmesi,
- Avrupa Yeşil Mutabakat bağlamında sınırda karbon düzenlemeleri ve diğer mevzuat uyum çalışmalarında Gümrük Birliği ve diğer anlaşmalardan doğan hakların korunmasıdır (Ticaret Bakanlığı, 2021).

Avrupa Yeşil Mutabakat bağlamında hemen hemen her sektörde gelecek değişikliklerin uygun ve etkim bir şekilde kullanılması için şirketlerin, vatandaşların ve devlet görevlilerinin bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda tüm paydaşların yeşil dönüşüm konusunda bilinçlendirilmesi ve dönüşüm sürecinde aktif rol alması beklenmektedir. Yeşil Mutabakat Eylem Planı bu bilinçlendirmenin sağlanması amacıyla, Türkiye’nin AYM’na uyumunu teşvik etmek amacıyla tüm kurumların ve vatandaşların bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirilecektir (Ticaret Bakanlığı, 2021).

4.2.2 Avrupa Yeşil Mutabakatının Türkiye Üzerindeki Etkileri

AB ülkelerinin Türkiye'nin en önemli ticari ortaklarından olması sebebiyle, AB kapsamında gelişen politikalar hem üyelik açısında hem de Gümrük Birliği çerçevesinde önem teşkil etmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin yeşil dönüşüm kapsamında belirlediği Avrupa Yeşil Mutabakatı Türkiye için önemli bir politika transfer aracı olmaktadır. Türkiye, Paris İklim Anlaşması'na taraf olarak karbon nötr taahhüdünde bulunması iklim aktivistleri ve bu alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarını heyecanlandıran bir gelişme olmuştur. Anlaşmaya taraf olmakla birlikte, AYM kapsamında gerçekleşecek yeşil dönüşüm ve sürdürülebilir ekonomiye geçiş sürecinde Türkiye'nin geri kalmaması ekonomik anlamda büyük önem taşımaktadır. AYM Türkiye'yi politika transferi yapmaya zorlamakla birlikte sürdürülebilir ekonomiye geçiş için de bir fırsat olarak değerlendirilebilmektedir.

Avrupa Yeşil Mutabakat bağlamında Türkiye'nin ilk adımı 2021 yılında Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde eylem planının hazırlanmasına yönelik çalışmaların başlayacağı ifadesi ile başlamıştır. Genelgede "Türkiye'nin sürdürülebilir, kaynak-etkin ve yeşil bir ekonomiye geçişine katkı ve Avrupa Yeşil Mutabakatı ile öngörülen değişikliklere Türkiye ile Avrupa Birliği arasında mevcut gümrük birliği kapsamında sağlanan bütünleşmeyi koruyacak ve ileriye taşıyacak şekilde uyum sağlanmasını teminen Ticaret Bakanlığı tarafından Yeşil Mutabakat Eylem Planı hazırlanacağı açıklanmıştır (Ticaret Bakanlığı, 2021).

4.2.2.1. Türkiye'de Emisyon Ticaret Sisteminin Kurulması

Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) temelde tesislerden kaynaklanan sera gaz emisyonlarına bir üst limit getirmektedir. Türkiye'de ilk kez karbon piyasasının düzenlenmesine yer verilen doküman 2012 yılında hazırlanan Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı'dır. Planda ulusal bir ETS sisteminin kurulması için yasal ve kurumsal bir yapının geliştirilmesi ihtiyacından bahsedilmektedir. Planda iklim değişikliğini önlemek

için gerekli adımlardan birinin karbon piyasasını düzenlemenin olması ETS için önemli bir adım olmaktadır.

Türkiye’de ETS için önemli bir mevzuat metni Elektrik Piyasası Kanunu’dur. Kanunda “emisy on ticaret faaliyetleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu’nun danışmanlığıyla, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından düzenlenecektir” maddesi ile emisyon ticaret sistemi faaliyetlerinin gözetim görevi Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’na verilmiştir (PMR, 2016). Emisyon Ticaret Sisteminin kurulmasına yönelik Türkiye’de çalışmalar gerçekleştirilmesine rağmen uygulama başlanmamıştır. Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi kurmazsa ve sistemin dışında kalırsa Avrupa Yeşil Mutabakatına uyum sağlamak için geç kalacaktır. Bu bağlamda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ETS uygulanması için bir yol haritası geliştirmiştir;

- ETS tasarım parametrelerini ve bunların Türkiye’de uygulanacak sisteme uygunluklarının analiz edilmesi, bu analiz sonucunda ETS uygulaması için olası senaryolar geliştirmek,
- ETS’nin mevcut ve planlanan enerji ve iklim politikaları ile etkileşimini analiz etmek,
- Türkiye’de kurumsal yapıda oluşan boşlukları analiz etmek ve bu boşlukların doldurulması için gerekli çalışmaları gerçekleştirmek,
- Bu yol haritası bağlamında elde edilen bulguları analiz etmek ve Türkiye’de etkin bir ETS sistemi oluşturmak için eylem planları oluşturmak (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2012 yılında PMR’e hazırlatılan rapor kapsamında Türkiye’de Emisyon Ticareti Sistemi’nin kurulması için eylem planı belirlenmiştir. Bu plan doğrultusunda; pilot ETS’nin kapsamına, başlangıç yılına ve süresine karar verilmesi, emisyon üst sınırının belirlenmesi, tahsisatların dağıtılması, denkleştirmelerin kullanımının değerlendirilmesi, zamana bağlı esnekliğe karar verilmesi, fiyat tahmin edilebilirliği ve maliyet korumanın ele alınması, gözetim ve mevzuata uyumunun sağlanması, diğer ETS’ne bağlanmanın düşünülmesi bağlamında tasarım seçenekleri belirlenmiştir (PMR, 2016).

Türkiye Kyoto Protokolü ve Paris İklim Anlaşması'na taraf olması sebebiyle karbon düzenlemeleri gerçekleştirme konusunda yükümlülük altındadır. Özellikle AYM bağlamında Türkiye'nin ticari ilişkilerini koruması ve yeşil dönüşümün gerisinde kalmaması bağlamında karbon piyasasını düzenleme ve bu bağlamda uygulanabilir bir Emisyon Ticaret Sistemi geliştirmesi gerekmektedir.

4.2.2.2. Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizmasının Türkiye Üzerindeki Etkileri

Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması (SKDM) Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ticari ilişkilerinin önemli düzeyde etkileyecek bir sistemdir. AB, Türkiye'nin ihracat yaptığı ülkeler arasında ilk sıralarda yer alması nedeniyle yeşil dönüşüm bağlamında aldığı kararlar Türkiye'yi de doğrudan etkilemektedir. Yeni İklim Raporu'na göre Türkiye'nin 2018 yılında AB28 pazarına yaptığı ihracatın içerdiği sera gazları toplamı yaklaşık 36 milyon ton CO₂e'dir. Bu sera gazlarının yoğunluğunu karbon yoğunluğu yüksek olan; çimento-cam-seramik, demir- çelik ve kimya sektörleri oluşturmaktadır. Bu nedenle bu sektörler Türkiye için büyük bir risk teşkil etmektedir (Aşıcı, 2021: 5). Bu bağlamda Türkiye'nin SKDM doğrultusunda karbon fiyatlandırma mekanizması oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle hazırlanan Yeşil Mutabakat Eylem Planı'nda Türkiye'nin SKDM bağlamında izlemesi gereken yol haritası belirtilmiştir. Plana göre (Ticaret Bakanlığı, 2021);

- Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizmasının enerji yoğun sektörler üzerindeki etkisinin incelenmesi ve bu bağlamda yapılması gereken eylemlerin belirlenmesi,
- Karbon düzenlemesine tabii olacak sektörlerden daha öncesinde sera gaz emisyonunu azaltmak amacıyla yol haritasının ve faaliyetlerin belirlenmesi,
- AB'nin sınırdaki karbon fiyatlandırması dikkate alınarak Türkiye için karbon fiyatlandırma çalışmalarının gerçekleştirilmesi,
- Karbon fiyatlandırma mekanizmasının oluşturulmasına yönelik çalışmalar kapsamında, sektörlerle gelecek ilave maliyetler hakkında çalışmalar yapılması ve bu doğrultuda destek mekanizmalarının geliştirilmesi,

- Sanayiden kaynaklı sera gazı emisyonlarının izlenmesine yönelik sistemin ihtiyaçlara göre belirlenmesi,
- AB'nin belirlediği standartlar çerçevesinde belgelendirme/raporlama faaliyetlerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Eylem Planı'nda yer alan Sınırdaki Karbon Düzenlemeleri için belirlenen hedef ve yol haritası AB ile olan ticari ilişkilerin sınırlamadan etkilenmemesi üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin öncelikle bir karbon fiyatlandırma mekanizması geliştirmesi ve bu sistem dahilinde sınırlamalar belirlenmesi gerekmektedir (Gültekin, 2022: 211). Türkiye gibi AB ile ticaret yapan ülkelere Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması bir "yükümlülük" olarak görülse de Türkiye'nin yeşil bir ekonomiye geçişini sağlaması için bir fırsat olarak görülebilmektedir (Aşıcı, 2021: 7).

TUSIAD tarafından 2020 yılında hazırlanan Yeni İklim Rejimi Raporu'nda Türkiye'nin SKDM'nin sektörler üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. Raporda karbonun ton başına 30 avro olması durumunda sektörlerin 2018 yılındaki gibi ihracatlarının devam etmesi durumunda yıllık vergi yükünün 1,1 milyar avroya kadar çıkabileceği belirtilmektedir. Karbon yoğunluğunun yüksek olduğu çimento sektöründe 13,2; demir-çelik sektöründe 1,7; kimya sektöründe 1,1 milyar avro düzeylerinde gelir kaybının yaşanacağı değerlendirilmiştir (TUSIAD, 2020).

Sınırdaki Karbon Düzenlemesi sürecinde Türkiye'nin, AB ile Gümrük Birliği, Türkiye-Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Serbest Ticaret Anlaşması ve Ortaklık Konseyi Kararı başta olmak üzere, ikili ve uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan hakların korunması Yeşil Mutabakat Eylem Planı'nda öncelikli olarak belirtilmiştir (Ticaret Bakanlığı, 2021). Bu bağlamda SKDM'nin Türkiye üzerinde yaratacağı olumsuz etkilerin öngörülmekte ve bu doğrultuda önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Karbon yoğunluğunun yüksek olduğu sektörlerde giderlerin artması ve istihdam oranının azalması gibi etkilerin yaşanabileceği belirtilmektedir. 2021 yılında İstanbul Politikaları Merkezi tarafından hazırlanan "Türkiye Ekonomisinin Sera Gazı Kırılganlığı" politika notunda Türkiye'nin sektörel olarak Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizmasından ne kadar etkileneceği çeşitli faktörlere bağlanmıştır (Aşıcı, 2021);

- Sektörel üretimin sera gazı yoğunluğu,
- Sektörün toplam talebi ve toplam ihracatı içinde AB'ye yapılan ihracatın payı,
- AB pazarındaki rakip ülke sektörlerinin sera gazı yorgunluklarıdır.

Politika notunda SKDM'nin uygulanması durumunda yaşanacak olası durumlara yer verilmiştir. AB pazarına yapılan ihracatta karbonun fiyatlanması durumunda; Türkiyeli üreticilerin üretim maliyetleri artacak, rekabetçiliklerin düşmesi ile AB pazar piyasasında kayıplar, ihracat gelirlerinde düşüşler yaşanacaktır. Bir diğer olumsuz sonuç ise hem sektör hem de ekonomi genelinde katma-değer ve istihdamda daralmalara yol açması yaşanabilecek durumlardan birisidir (AŞICI, 2021: 5).

4.2.2.3. Türkiye'nin Avrupa Yeşil Mutabakatına Uyumunun Değerlendirilmesi

Avrupa Yeşil Mutabakatı birden fazla sektörde değişimi amaçlayan ve sürdürülebilir ekonomiye geçişi AB'ye aday ve üye ülkeler için zorunlu hale getirirken AB ülkeleri ile ticari ilişkileri bulunan ülkeler için de büyük bir maddi yükümlülük getirmektedir. Türkiye aday üye olması ve ihracat trafiğinin AB ülkeleri ile yoğun olması nedeniyle AYM Türkiye için önemli bir politika transfer kaynağı olmaktadır. Türkiye bu bağlamda AYM'nin Konsey tarafından açıklanmasının ardından kısa bir süre içerisinde Yeşil Mutabakat Eylem Planı oluşturmuş ve bu bağlamda yukarda bahsettiğimiz gibi hedefler belirlemiştir. Ancak bu hedeflerin gerçekleşmesi için birçok ilgili kurum ve bakanlıkların paydaş olmaları gerekmektedir. Bu nedenle kapsamlı bir dönüşüm gelişmekte olan bir ülke için maddi yükümlülükleri de beraberinde getirmektedir. Türkiye halihazırda Avrupa Birliği çevre politikalarına uyum bağlamında politika transferleri gerçekleştirmekte ancak henüz çevre alanında tamamen uyumun sağlanmadığı Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında belirtilmektedir.

Yeşil dönüşümün öncelikli olduğu karbon yoğun olan sektörler bulunmaktadır. Bu bağlamda 2021 itibari ile ulusal mevzuatta ve faaliyetlerde değişiklikler/yenilikler getirilmiştir. Bu değişiklikler birlikte Avrupa Yeşil Mutabakatına Türkiye'nin uyumu şu şekilde değerlendirilebilmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından döngüsel ekonomiye geçiş aşamasında belirlenen temel değer ürün zincirleri arasında yer alan piller ve akümülatörlerde tamamen uyumlu olduğunu söylemek mümkün değildir. Öncelikle

mevzuatımızda pil ve akümülatör ayrımı yapılırken AB sisteminde ayrım yapılmaksızın hepsi pil olarak değerlendirilmektedir. Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği üretimden kaynaklanan atıkların kapsam dışı bırakılmasının uyum doğrultusunda düzenlenmesi gerekmektedir (Atık Pil ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği).

Çevre için önemli bir sorun olan ve AB'nin de belirlediği politika alanları arasında yer alan plastik ve ambalajlar ile ilgili uyum çalışmalarında halen eksiklikler devam etmektedir. Bunlardan en öne çıkanlar; geri kazanım tesislerinin eksikliği, kaliteli geri dönüşün şartlarının eksikliği, tek kullanımlık ambalajların kullanımının kaldırılmasına yönelik çalışmaların bulunmaması, gıda ambalajlarında geri dönüştürülmüş plastik atıklarının kullanılmaması öne çıkan ve AYM kapsamında düzenlenmesi gereken eksikliklerden birkaçıdır (TUSİAD,2021).

Gıda, su ve besin maddeleri başlığı altında gıda atığının azalması ve bu konuda yasal düzenlemelerin yapılması beklenmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de gıda atığının azaltılması ve sıfır atık hedefi doğrultusunda birçok çalışma bulunmaktadır. Sınırlı bir adım olmasına rağmen, 2018 yılında TBMM tarafından alınan Gıda Bankacılığı Uygulamasının Araştırılması ve Yaygınlaştırılması Hakkındaki karar önemli bir adım niteliğindedir. “Sıfır Atık Kampanyası” ile Sıfır Atık Yönetmeliği gıda atığının önlenmesi için önemli bir adım olmuştur. Gıda atığının önlenmesi konusunda önemli bir paydaş olan Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yürütülen “Gıdanı Korumak” kampanyası atık azaltımına yönelik önemli çalışmalardan biridir (TUSİAD, 2021).

En önemli sektörlerden biri olan enerji sektörü dönüşüm için büyük önem teşkil etmektedir. Türkiye’de enerji piyasasını düzenleyen bir kurum olmakla birlikte Türkiye Çevre Ajansı’nın da etkin bir rolü olması beklenmektedir. Ancak henüz aktif olarak faaliyet göstermeyen bu kurum denetleme, sertifikasyon ve düzenleme yetkilerini nasıl kullanacağı henüz netlik kazanmamıştır (Diriöz, 2021: 116).

SONUÇ

Bu çalışma Türkiye'nin Avrupa Yeşil Mutabakatı bağlamında Avrupa Birliği'nin çevre politikalarını transfer sürecini analiz etme ve bu transfer sürecinin etkileri hakkında bir yanıt aramayı amaçlamaktadır. Çalışmada Türkiye'nin Avrupa Birliği çevre politikalarını transfer süreci analiz edilmiş ve bu doğrultuda uyum sürecini değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme ile birlikte çevre politikaları alanında yeni bir anlayış getiren Avrupa Yeşil Mutabakatının yeşil ekonomi bağlamında getirdiği yeniliklerin Türkiye'ye olası etkilerine yer verilmiştir.

Türkiye'nin 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Birliği'ne aday ülke olmasının kabul edilmesi ile birlikte uzun süren bir uyum süreci başlamıştır. Bu bağlamda Türkiye AB'nin çevre, hukuk, sosyal ve ekonomik alanda belirlediği yasal normları uygulama yükümlülüğüne tabi olmuştur. Türkiye bu doğrultuda Avrupa Birliği politikaları ile uyumlu yönetmelikler hazırlamıştır. Çevre Kanunu'nda 2000'li yıllardan sonra yapılan değişiklikler AB çevre müktesebatı çerçevesinde hazırlanmış ve ulusal mevzuata uyumlu hale getirilmiştir. Türkiye'nin yasal ve kurumsal olarak AB çevre müktesebatı paralelinde düzenlemeler getirmesine rağmen uygulamada yetersiz olduğu görülmektedir. Türkiye özellikle gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle çevre koruma politikaları kalkınmayı olumsuz etkileyecek anlayışına sahip olmuştur. Bu nedenle düzenleme kararları alınmasına rağmen uygulamalarda yetersiz kalınmıştır. AB'ne uyum çerçevesinde kurulan Çevre Ajansı faaliyet alanında yetersiz olmuş ve İlerleme Raporlarında uyum çalışmalarının yetersiz olduğu belirtilmiştir. Aday ülkelerin uyum sürecini değerlendirmek üzere hazırlanan raporlarda, Türkiye'nin çevre alanında ilerleme düzeyi analiz edilmiştir. Bu raporu incelediğimizde Türkiye'nin mevzuat açısından uyumunun ilerleme gösterdiğini ancak uygulama aşamasında uyumun gerisinde kaldığını söyleyebiliriz.

İlerleme Raporları bu yöndeki analizlerimizi onaylar niteliktedir. Türkiye'nin Paris Anlaşması'na taraf olması iklim değişikliği ile mücadelede etkin eylemler gerçekleştireceği umutlarını oluştururken, aynı zamanda 2053 yılına kadar karbon nötr olma taahhüdünde bulunması bu umutları desteklemiştir. Ancak Türkiye'nin bu açıklamalarından sonra iklim değişikliği ile mücadelede uygulamaya geçmemesi, aksine

karbonun yoğun olduğu fosil yakıtları aynı şekilde kullanmaya devam etmesi Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında eleştirilmiştir.

Öncelikle Türkiye'nin AB politika transfer sürecini analiz edebilmek amacıyla politika transfer olgusunu incelenmiştir. Devletlerin ve uluslararası kurumların aktörleri olduğu politika transfer sürecinin kendi içinde nedenlerinde ve çeşitlerinde farklılıklar gösterdiği açıklanmıştır. Dolowitz ve Marsh'ın politika transferi nedenlerinde yer verdiği dolaylı zorunlu transfer, Türkiye'nin bu bağlamda yaptığı ve yapacağı transferleri açıklamaktadır. Türkiye Avrupa Birliği üyesi olmak ve diğer ülkelerden geride kalmış olmama isteği ile birlikte uyum çerçevesinde politika transferleri gerçekleştirmektedir. Transferlerin gerçekleşmesinde aktif rol alan aktörlerden biri olan Avrupa Birliği, Türkiye için siyasi anlamda önemli bir yere sahiptir. Dönemin siyasi ilişkilerinden dolayı Türkiye komşularından geri kalmamak, AB'nin üyelere gerçekleştirdiği yardımlardan yararlanmak ve uluslararası kabul görme isteği nedenlerinden dolayı transferleri gerçekleştirmede zorunlu kalmıştır.

AB'nin üye ülkelerden beklediği değişiklikler sadece çevre alanında değildir ancak bu alanın kapsamlı olması ve mali yükü olması nedeniyle diğer aday ülkeler gibi Türkiye'nin de en zorlandığı alanlardan biridir. Burada transferde AB gibi etkili bir aktörün olması da ülkeleri yükümlü transferi yapmaya itmektedir. Bu bağlamda Türkiye AB çevre müktesebatına uyum sağlamak amacıyla transfer gerçekleştirirken, politika transferlerine farklı bir ivme kazandıracak olan Avrupa Yeşil Mutabakatının Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmesi önemli bir gelişme olmuştur. Türkiye henüz çevre müktesebatına uyumlaştırma sürecine tamamlamışken, Avrupa Yeşil Mutabakatı gibi çevre politikalarına yeni bir seviye getiren anlaşma ile birlikte ekonomik dönüşümün gerçekleşmesi zorlu bir süreç olacaktır. Türkiye Avrupa Yeşil Mutabakatının yayınlanmasının hemen ardından Yeşil Mutabakat Eylem Planı oluşturmuştur.

Bu eylem planında Türkiye'nin yeşil ekonomiye geçiş sürecinde uygulaması gereken faaliyetler belirlenmiş ve bu hedefler doğrultusunda yol haritası belirlenmiştir. Ancak belirlenen bu eylem planı doğrultusunda henüz uygulama aşamasına geçilmemiştir. Aksine Türkiye'de günden güne kömür tesislerinde artış yaşanması bu eylem planı ile tezatlık oluşturmaktadır.

Avrupa Yeşil Mutabakatı özellikle Avrupa Birliği ülkeleri ile ticari ilişkiler içinde olan ülkeler için politika transferini zorunlu kılmıştır. Türkiye karbon yoğun sektörlerde ekonomik faaliyet gösteren ve ihracatının büyük bir kısmını AB ülkeleri ile yapan bir ülke olması nedeniyle Avrupa Yeşil Mutabakat kapsamının dönüşümü gerçekleştirmek zorunda kalmaktadır. Türkiye belirlenen sınırdaki karbon miktarlarını aşması durumunda ödeyeceği vergiler nedeniyle büyük bir mali yükün altına girecektir. Bu bağlamda tarım, sanayi, enerji ve ulaşım gibi birçok alanda ulusal sınırdaki karbon düzenleme mekanizması geliştirmesi gerekmektedir. Dönüşüm birden fazla sektörü etkilemesi nedeniyle mali yükümlülükler getirmesi kaçınılmazdır. Ancak Avrupa Birliği'nin “adil geçiş” ve “kimseyi geride bırakmadan dönüşüm” hedefleri doğrultusunda özellikle aynı koşullarda olmayan gelişmekte olan ülkelere bu kapsamda mali destek verileceği açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda AYM kapsamında transfer edilecek politikalar Türkiye için bir zorunluluk/yük olarak değil bir fırsat olarak da değerlendirilebilir. Sürdürülebilir ekonomiye geçiş sürecinde AB'nin mali desteğini alarak gerçekleştirilmesi büyük ölçüde geçişi kolaylaştıracaktır.

Çalışma sonuçlarımıza göre Türkiye sera gazı emisyonu konusunda 2053 yılına kadar net sıfır hedef açıklamalarına rağmen bu kapsamda yeterli faaliyetler göstermemektedir. Halen AB çevre müktesebatında yer alan su, tarım, atık, kimyasallar ve iklim değişikliği konusunda uygulamada ve mevzuat uyum durumunda yeterli değildir. Bu nedenle Türkiye'nin hem üyelik sürecinin olumlu ilerlemesi hem de sürdürülebilir ekonomi geçiş fırsatını değerlendirmesi büyük öneme sahiptir. Türkiye'nin bu yeşil ekonomiye geçiş sürecinde ilgili kurumların, vatandaşların ve diğer paydaşların da katılımıyla uyumlu bir yol haritası çizmesi ve etkin uygulamayı sağlaması gerekmektedir. Ancak Türkiye'nin önünde Avrupa Birliği uyum süreci gibi bir örnek varken Avrupa Yeşil Mutabakat uyum sürecinde aynı hataları yapmaması gerekmektedir. Öncelikle transfer edilen politikanın uygulanması için yeterli kurumsal yapının oluşturulması gerekmektedir. Bu politikaların mevzuata eklenmesinin ardından politika uygulayıcıları ve personeli eğitme ve bilinçlendirme faaliyetleri tamamlanmalıdır. Türkiye Avrupa Birliği çevre politikalarını transfer ettiği süreçte mevzuatı kopyalama ya da melezleştirme derecesi ile ulusal mevzuata eklemiş ancak yeterli altyapı oluşturulmamıştır. Bu nedenle henüz AB çevre politikalarında bir uyum

sağlanamamıştır. Türkiye ETS ve SKDM gibi uygulamaları daha önce uygulamamış olması nedeniyle transferi başarısız kılacak en önemli faktörlerden olan kurumsal yetersizlikler ile karşılaşması olağandır. Bu bağlamda başarısızlığı azaltmak amacıyla devletin dönüşümü teşvik etmesi ve bu sistemlerin uygulanması için kurumsal ve personel anlamında yeterli altyapıyı oluşturması gerekmektedir. Özellikle karbon yoğun sektörlerde ticari faaliyetler gösteren özel işletmeler için dönüşüm kapsamında desteklenmesi uyum sürecini olumlu etkileyebilecek adımlardan biridir.

Bu doğrultuda çalışmada yer alan yönetmelikler ve buna karşın uygulama faaliyetlerinin karşılaştırılması yapılmış, Türkiye'nin politika transferini gerçekleştirdiği ancak uygulamada yetersiz olduğu gözlemlenmiştir. Bu gözlem Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında yer alan analizler sonucu ile kanıtlanmaktadır. Türkiye halen yeterli katı atık tesisi olmaması, Çevresel Etki Değerlendirmesinde yeterli objektif çalışmaların gerçekleşmemesi, iklim değişikliği ile mücadelede sektörel faaliyetlerin uygulanmaması, sit alanlarının inşaatlara açılması ve halkı bilgilendirme faaliyetlerinin yetersiz olması gibi birçok uygulama sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği çevre politikaları uyum süreci mevzuat ve uygulama açısından değerlendirilirken henüz uygulama aşamasında olmayan Avrupa Yeşil Mutabakatı için bu değerlendirmeler yapılamamaktadır. Yeşil Mutabakat Eylem Planı üzerinde olası uygulamaların ve hedeflerin etkileri incelenmektedir. Bu nedenle çalışma Avrupa Yeşil Mutabakatının Türkiye'de uygulanma sürecinin sonuçlarına erişememekte ve bu bağlamda kısıtlı kalmaktadır. AYM'nın eylem planı uzun vadeye dayanması ve henüz faaliyete geçmemesi nedeniyle uzun vadedeki sonuçları ile ilgili yeterli bilgi ve veri henüz bulunmamaktadır. Ancak olası etkilerden en güçlüsü, Türkiye AYM kapsamında yeşil dönüşüm gerçekleştirmemesi durumunda ekonomik ve siyasi sorunlarla karşılaşacağıdır. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde olan Türkiye hem üyeliğinin gerçekleşmesi hem de ticari ilişkilerin devam etmesi için AYM kapsamında politika transferi gerçekleştirmek durumundadır.

KAYNAKÇA

- AB Başkanlığı. "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi", "Çevrimiçi" https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf , Erişim 20/05/2023.
- Akdur, R. (2005) "Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları "Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu", **Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi**, Ankara.
- Anadolu, F.K. (2003) "Avrupa Birliği Adalet Divanı", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 3-4, ss. 1-15.
- Aşıcı, A.A. (2021) "Avrupa Birliği’nin Sınırdaki Karbon Uyarlaması Mekanizması ve Türkiye Ekonomisi", **İstanbul Politikalar Merkezi**. İstanbul, Türkiye.
- Aşıcı, A.A. (2021) "Türkiye Ekonomisinin Sera Gazı Kırılganlığı". İPM–Mercator Politika Notu. **İstanbul Politikalar Merkezi**. İstanbul, Türkiye.
- Aydın, A., H. Ve Çamur, Ö. (2017) "Avrupa Birliği Çevre Politikaları ve Çevre Eylem Programları Üzerine İnceleme". **Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 7 Sayı 13, ss. 21-44.
- Aydın, G. (2019) "Eko-Etiketleme ve Türkiye Çevre Etiketleri" **Harran Üniversitesi Mühendis Dergisi**, 4 (1), 40-47.
- Atmaca, Y. (2017) "Türkiye’deki Kamu Yönetimi Uygulamalarında Avrupa Birliği Bölge Politikasının Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Uludağ Üniversitesi, S.B.E.** Bursa.
- AB Başkanlığı. "Avrupa Birliği’nin Çevre ve İklim Değişikliği Politikası", "Çevrimiçi" <https://www.ab.gov.tr/92.html> , Erişim 17/06/2023.
- Avrupa Komisyonu. (1987) "EEC FOURTH ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMME", "Çevrimiçi" <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51986DC0485> , Erişim 10/03/2022.

Avrupa Komisyonu. (2010) “**Sixth Environment Action Programme**” “Çevrimiçi”
<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/sixth-environment-action-programme.html#:~:text=The%20Sixth%20Environment%20Action%20Programme%20focuses%20on%20four%20priority%20areas,management%20of%20resources%20and%20wastes> , Erişim 17.04.2022.

Avrupa Komisyonu. (2013) “**on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’**”, “Çevrimiçi”
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386> , Erişim 24/04/2022.

Avrupa Komisyonu (2015) “**EU Emissions Trading System**” “Çevrimiçi”
https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en , Erişim 14/05/2023.

Avrupa Komisyonu (2020a) “**The CAP Reform’s Compatibility with the Green Deal’s Ambition**”, “Çevrimiçi” https://ec.europa.eu/info/news/cap-reformscompatibility-green-deals-ambition-2020-may-20_en , Erişim 04/05/2023.

Avrupa Komisyonu, (2020b) “**Climate Action and Green Deal**”, “Çevrimiçi”
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/climate-action-and-green-deal_en , Erişim 04/05/2023.

Avrupa Komisyonu, (2020c) “**The Just Mechanism: Making Sure No One is Left Behind**”, “Çevrimiçi” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en , Erişim 10/05/2023.

Avrupa Komisyonu, (2020d) “**Circular Economy Action Plan**” “Çevrimiçi”
https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en , Erişim 13/05/2023.

Avrupa Komisyonu. (2021a) “**A European Green Deal**” “Çevrimiçi”
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en , Erişim 18/05/2023.

Avrupa Komisyonu. (2021b) “**Energy and the Green Deal**”, “Çevrimiçi”
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_en , Erişim 20/05/2023.

- Avrupa Komisyonu. (2021c) “**Agriculture and the Green Deal**”, “Çevrimiçi”
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_en , Erişim 23/05/2023.
- Avrupa Komisyonu. (2021d) “**Transport and Green Deal**”, “Çevrimiçi”
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_en , Erişim 25/05/2023.
- Avrupa Komisyonu, (2021e) “**European Climate Law**”, “Çevrimiçi”
https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en , Erişim 28/05/2023.
- Avrupa Komisyonu, (2021f) “**EU Emissions Trading System**”, “Çevrimiçi”
https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets-2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en , Erişim 08/06/2023.
- Avrupa Komisyonu. (2022) “**2022 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**”, “Çevrimiçi”
https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf , Erişim 08/06/2023.
- Avrupa Komisyonu. (2023a) “**Fitfor55**”, “Çevrimiçi”
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> , Erişim 10/06/2023.
- Avrupa Komisyonu. (2023b) “**Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism**”, “Çevrimiçi”
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956> , Erişim 14/06/2023.
- Avrupa Komisyonu. (2023c) “**Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism**”, “Çevrimiçi”
https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en , Erişim 19/06/2023.
- Batal, S. (2010) “Avrupa Birliği Çevre Politikalarının Temel Özellikleri”, **Mevzuat Dergisi**, Cilt 13 Sayı 148, ss. 1-18.
- Baykal, S. (2001) “Katılım Ortaklığı Belgesi: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Dönemeç”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt 25 Sayı 226, ss. 201-224.

- Baykal, S. (2013) “AB Hukukunun Temel İlkeleri Çerçevesinde AB’ye Katılım ve Türkiye’nin Müzakere Çerçeve Belgesinde Yer Alan Esaslar”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 12 Sayı 1, ss. 1-30.
- Bayram, T.; Altıkat, F.; Torun, E. (2011) “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Politikaları”. **Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, ss. 33-38
- Bennett, C. (1991) “What Is Policy Convergence and What Causes It?,” **British Journal of Political Science**, 2 (2), 215-233.
- Budak, S. (2000) **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası**, İstanbul, Buke Yayınları.
- Bulmer, S.; Dolowitz, D.; Humphreys, P.; Padgett, S., (2007) “**Policy Transfer in European Union Governance**”, Newyork, Routledge Books.
- Christian H. (2005) “EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies”, **EU Environmental Policy Handbook: A Critical Analysis of EU Environmental Legislation**, Ed.: Stefan Scheuer, Brussels, European Environmental Bureau, ss.18.
- Çakmak, H. “**Gelişim Süreci, Bugünü ve Geleceği ile Avrupa Birliği Çevre Politikası**”, ss. 1-20.
- Çayırtaş, F.; Sakıcı, S.; (2021) “Avrupa Yeşil Mutabakatı (Green Deal) Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Perspektifinde Sürdürülebilir Dijital Pazarlama Stratejileri”, **Gaziantep University Journal Of Social Sciences**, Cilt 20, Sayı 4, ss. 1916-1937.
- Çevre Kanunu. (1983) “Çevrimiçi” <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2872.pdf>
Erişim 16/02/2022.
- Çokgezen, J. (2007) “Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt 23 Sayı 2, ss. 91-115.

- Coleman, W.D. (1994) “Policy Convergence in Banking: A Comparative Study”, **Political Studies**, Cilt 42, Sayı 2, ss. 272-294.
- Çörtoğlu, F. (2009) “Avrupalılaşıma Sürecinde AB Çevre Politikası ve Yerindenlik (Subsidiarity) İlkesi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, ss. 29-46.
- Demetropoulou, L. (2002) “Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe” , **Southeast European Politics**, Cilt 3, Sayı 3-4, ss. 87-106.
- Demirci, A. (2010) “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası”, **Serbest Yazılar, Toplum ve Demokrasi**, ss. 143-168.
- Dervişoğlu, S. (2010) “AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)”, **Türk İdare Dergisi**, ss. 116-133.
- Diriöz, A. O. (2021) “AB Yeşil Mutabakat Kapsamında Yeşil Ekonomiye Dönüşüm Süreci, Türkiye-AB İlişkilerine Olası Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Uluslararası Suçlar ve Tarih**, ss. 107-130.
- Durmaz, B. (2004) “Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması”, **Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Sektörel ve Bölgesel Politikalar Dairesi**, Uzmanlık Tezi, “Çevrimiçi”
[,https://www.ab.gov.tr/files/Uzmanl%C4%B1k%20Tezleri/burcu_durmaz.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/Uzmanl%C4%B1k%20Tezleri/burcu_durmaz.pdf), Erişim 10/03/2022.
- Duru, B. (2007) “Avrupa Birliği Çevre Politikası”, **Avrupa Birliği Politikaları**, Der.: Çağrı E.; Deniz S.;, Ankara, İmge Yayınevi.
- Dolowitz, D.; Marsh, D. (1996) “Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature,” **Political Studies**, ss. 343-357.
- Dolowitz, D. (2000) “Introduction”, **Governance**, Volume 13, Issue 1, ss. 1-4.

- Evans, M.; Davies, J. (1999) “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective”, **Public Administration**, Volume 77, Sayı 2, ss. 361-385.
- Dolowitz, D.; Marsh, D. (2000) “Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”, **Governance**, Volume 13, Issue 1, ss. 5-24.
- Ecer, K.; Güner, O.; Çetin, M. (2021) “Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türkiye Ekonomisinin Uyum Politikaları”. **İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, ss. 125-144.
- Erdem, M.S.; Yenilmez F. (2017) “Türkiye’nin Avrupa Birliği Çevre Politikalarına Uyum Sürecinin Değerlendirilmesi”. **Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, ss. 91-119.
- Eyestone, R. (1977) “Confusion, Diffusion and Innovation”, **The American Political Science Review**, Cilt 71, Sayı 2, ss. 441-447.
- Ferhatoğlu, E. (2003) “AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ORTAK ÇEVRE POLİTİKASI ÇERÇEVESİNDE ÇEVRE VERGİLERİ”, **E-Yaklaşım Dergisi**, Sayı 3, ss. 1-7.
- Görmez, K. (2015) **Çevre Sorunları**. Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık.
- Gray, V. (1973) “Innovation in the States: A Duffusion Study,” **The American Political Science Review**, Volume 67 Sayı 4, ss.1174-1185.
- Gültekin, R. (2022) “Avrupa Birliği Sınırdaki Karbon Düzenlemesi ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi**.
- Haas, Ernst B. (1980) “Why Coolaborate?: Issue Linking and International Regimes”, **World Politics**, Volume 32, Issue 3, ss. 357-405.
- Haktankaçmaz, İ. M. (2009) “Ülkeler Arası Reform Transferi”, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Sayı 463-464, ss.181-198.

- Hamza Çelikyay, H. (2021) “Türkiye’de Çevre Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinden Bir İnceleme”, **İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 6 Sayı 15, ss. 185-205.
- Hoberg, G. (2001) “Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview,” **Journal of Comparative Policy Analysis**, Cilt 3, Sayı 2, ss. 127-132.
- IDEP ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2012) “Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Eylem Planı 2011–2023”, **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı**, Ankara.
- İktisadi Kalkınma Vakfı. “Çevre Politikası Temel Uygulama Alanları”, “Çevrimiçi”, <https://www.ikv.org.tr/pdfs/4f3a608d.pdf> Erişim Tarihi: 14/06/2021.
- İktisadi Kalkınma Vakfı. (2021) “AB Yeşil Mutabakatı Temel Unsurları ve Yol Haritası”, “Çevrimiçi” https://www.ikv.org.tr/images/files/AB_Yesil_Mutabakatı_Temel_Unsurlari_ve_Yol.pdf , Erişim 14/06/2023
- James, O.; Lodge, M. (2003) “The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, **Political Studies Review**, Volume 1, ss. 179-193.
- Kapani, M. (2019) “**Politika Bilimine Giriş**”, Ankara, Serbest Kitaplar Yayınevi.
- Karakaya, Etem (2020a), “Sorun “**Karbon Sınır Düzenlemesi Değil, Siz Daha Anlamadınız mı?**”, “Çevrimiçi” <https://www.iklimhaber.org/sorunkarbon-sinir-duzenlemesi-degil-siz-daha-anlamadiniz-mi/> Erişim 18/06/2023.
- Karakılıç, H. (2003) “Avrupa Parlamentosu: Karar Alma Süreci ve Yetkileri”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 3-4, ss. 289-306.
- Kaya, F. (2018) “Türkiye’nin Avrupa Birliği Çevre Politikasına Uyumu”, **Sosyal Bilimlerde Değişim ve Gelişim Yazıları-I**, Ed.: Çataloluk, C.; Bozdoğan, D., Ankara, Gece Kitaplığı, ss. 97-120.

- Kaypak, Ş. (2013) “Çevre Sorunlarının Çözümünde Küresel Çevre Politikalarını Önemi”, **Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 31, ss. 17-34.
- Keyman, F. (2004) “Türkiye’de ve Avrupa’da Sivil Toplum”, **Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları**, ss. 1-34.
- Knill, C. (2005) “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors,” **Journal of European Public Policy**, Volume 12 Issue 5, ss. 764-774.
- Kutlu, Ö. (2003) “İdari Reform Transferi; Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed.: Balcı, A.; Öztürk, N.M.; Coşkun B., Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Lasok, D. (1998) “The Treaty Of Amsterdam”, **Marmara Journal Of European Studies**, Volume 6 Issue 2, ss. 1-43.
- Mert, E. (2020) “Türkiye’de Karbon Fiyatlandırma Politikalarının Uygulanması Karbon Piyasalarına Hazırlık Ortaklığı (PMR) Türkiye Projesi 2. Uygulama Fazı”. **T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı**.
- Morgil, O. (2006) “Kopenhag Ekonomik Kriterleri ve Türkiye’nin Uyum Süreci”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 5 Sayı 2, ss. 91-102.
- Oğuz, G. (2012) “Avrupa Birliği’nin Genişleme Yorgunluğu Sürecinde AB-Türkiye İlişkileri”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmaları Dergisi**, ss. 49-73.
- Orhan, G. (2013) “Türkiye’de Çevre Politikaları: Değişen Söylemler, Değişmeyen Öncelikler”, **Memleket Siyaset Yönetim - Kamu Politikaları Özel Sayısı**, ss. 1-24.
- Orhan, G. (2004) “Sürdürülebilir Kalkınma, Ekolojik Modernizasyon ve Türkiye Çevre Politikası”, **Çevre Bilim&Teknoloji Dergisi**, Cilt 2 Sayı 1, ss. 13-28.

- Orkunoglu, I.F. (2010) “Fiskal ve Ekstrafiskal Amaçlar Bağlamında 1970’lerden Günümüze Çevre Vergileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, ss. 77-108.
- Özer, M. A. (2009) “Avrupa Birliği’ne Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 16 Sayı 1, ss. 89-105.
- Özer, M. A. (2007) “Temel Belgeler Eşiğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 66, ss. 67-98.
- Paksoy, S.; Kılıç, S.B. (2013) “Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türkiye’nin Üyelik Olasılığının Değerlendirilmesi”, Çukurova Üniversitesi **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, ss. 81-96.
- Radaelli, C.M. (2000) “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy ”, **Governance**, Volume 13, Issue 1, ss. 25-43.
- Rich, A. (2004) “The Political Demography of Think Tanks”, **University of Cambridge**, ss. 1-14.
- Rose, R. (2005) “**Learning from Comparative Public Policy**”, Newyork, Routledge Books.
- Sarıkaya, H. (2004) “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları”, **SKDD**, Cilt 14, Sayı 1, ss. 1-10.
- Sayın, Y. (2016) “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Müzakereleri ve Müzakere Fasılları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, Cilt 19 Sayı 2, ss. 41-62.
- Scharpf, F. (1988) ‘The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration’, **Public Administration** Volume 66, Sayı 3, ss. 239–78.

- Serter, G. (2006) “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi”, **Çevre ve Orman Bakanlığı**, ss. 43-52.
- Sezgin, Ş. (2010) “Politika Transferi ve Türkiye’de Özelleştirme”, **Pamukkale Üniversitesi**, ss. 1-9.
- Siddi, M (2020) “The European Green Deal”, **FIAA Working Paper**, Sayı 114, ss.4-14.
- Sobacı, M. Z. (2006) “Kamu Yönetimi Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği Perspektifinden Bir Değerlendirmesi”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 7, Sayı 28, ss. 71-86.
- Sobacı, M. Z. (2011) “Avrupa Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1, ss. 85-100
- Sobacı, M. Z. (2008) “Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt. 63, Sayı 3, ss. 145-159.
- Sobacı, M. Z. (2011) “Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü”, **Sosyoekonomi Dergisi**, Cilt 16 Sayı 16, ss. 193-207.
- Sobacı, M. Z. (2009) “Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi”, Yayımlanmış Yüksek Doktora Tezi, **Uludağ Üniversitesi, S.B.E. Bursa**.
- Stone, D. (1999) “Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines,” **Politics**, Volume 19 Sayı 1, ss. 1-59.
- Stone, D. (2000) “Learning Lessons, Policy Transfer and International Diffusion of Policy Ideas”, **CSGR Working Paper**, Volume 69, Issue 1, ss 1-41.
- Stone, D. (2004) “Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy,” **Journal of European Public Policy**, Cilt 11 Sayı 3, ss. 545-566.

- Stone, D.; Pal, L.; Oliveria, O., (2019) “Transnational Policy Transfer: The Circulation of Ideas, Power and Development Models”, **Policy and Society**.
- Şengün, H. (2015) “Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları”, **Strategic Public Management Journal**, Cilt 1, Sayı 1, ss. 109-130.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2019) “Emisyon Ticaret Sistemi Nedir? Nasıl Çalışır?”, “Çevrimiçi”
https://webdosya.csb.gov.tr/db/destek/icerikler/full_taslak20191127113907.pdf. Erişim 25/06/2023.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2018) “Türkiye’de Karbon Fiyatlandırma Politikaları Kapsamında Karbon Kaçağı Riskinin Değerlendirilmesi”, Ankara, **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı**.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2016) “Türkiye’de Sera Gazı Emisyon Ticaret Sistemi Kurulmasına Yönelik Yol Haritası”. Ankara, **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı**.
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2021), “Yeşil Mutabakat Eylem Planı 2021”. Ankara, T.C. Ticaret Bakanlığı.
- TDK. “Çevre”, “Çevrimiçi” <https://sozluk.gov.tr/> Erişim 10/02/2022
- Toprak, D. (2006), “Sürdürülebilir Kalkınma Çevresinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 4, ss. 146-169.
- Türk, B.; Erciş, A. (2017) “Türkiye’de Çevre Politikası ve Uluslararası Çevre Sözleşmeleri”, **International Journal of Social Science**, Sayı 54, ss. 351-362.
- Türkiye Cumhuriyeti. (2006) “AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi (UÇES)”, Çevre ve Orman Bakanlığı.

- TÜSİAD. (2020) “**Ekonomik Göstergeler Merceğinden Yeni İklim Rejimi Raporu**”. TÜSİAD, İstanbul.
- Uçak, S.; Villi, B. (2021) “Avrupa Yeşil Mutabakatının Çelik Sektörüne Olası Etkileri”, **Uygulamalı Ekonomi ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 3 Sayı 2, ss. 94-113.
- Yaman, K.; Gül, M. (2018) “Kuruluşundan Günümüze Avrupa Birliği’nin Çevre Politikası”, **Ekonomi, İşletme ve Yönetim Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, ss. 198-217.
- Yazgan, H. (2012) “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 4, ss. 123-140.
- Yıldırım, U.; Budak, S. (2010) “AB Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’nin Çevre Politikasındaki Değişimler”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 7 Sayı 13, ss. 173-191.
- Yörük, D. (2016) “Osmanlıdan Günümüze Türk Toplumunda Çevre Anlayışının Gelişmesinde Vakıflar ve Dernekler”, **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı 40, ss. 361-372.
- Walker, J. (1969) “The Diffusion of Innovations Among the American States”, **The American Political Science Review**, Volume 63, Issue 3, ss. 880-889.

