

**T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ**

**ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI:
AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI**

HAZIRLAYAN
Emin KÖMÜRCÜLER

DANIŞMAN
Prof. Dr. A.Kemal ÇELEBİ

**MANİSA
2013**

ÖZET

Çevre uzun yıllar ekonomik birimler tarafından göz ardı edilmiştir. Çünkü çevre bitmez ve tükenmez serbest bir mal olarak görülmüştür. Ancak durumun sanıldığı gibi olmadığı son yüzyılda anlaşılmıştır. Çevrenin özellikle kamusal bir mal oluşu ve sorunlarının dışsallık içermesi ekonomistleri çevreyle ilgilenmeye yöneltmiştir. Hakikaten günümüz dünyasında çevre sorunları önemli boyutlara ulaşmıştır. Artık ülkeler bu sorunla mücadelede beraber hareket etmektedir. Birçok uluslararası kuruluş ve ülke toplulukları çevre politikalarına önem vermeye başlamıştır. Avrupa Birliği de üye olan ülkelere benzer politikaları uygulama konusunda baskı yapmaktadır. Bununla beraber, ülkeler kendileri kamusal politikalar uygulayabilmektedir. Bu kapsamda, vergi, yasal düzenleme, standart, sübvansiyon, kirletme haklarının tanımlanması gibi kamusal önlemler ülkelerin uygulandıkları başlıca politika araçlarıdır. Bu politika araçları ile çevre sorunları giderilmeye ve çevrenin korunması sağlanmaya çalışılmaktadır.

Gerek Avrupa Birliği ülkeleri gerekse Türkiye ifade edilen kamusal politika araçlarını kullanarak çevre sorunları ile mücadele etmektedir. Fakat bu konuda ne kadar başarılı oldukları tartışmalıdır. Çevre sorunlarının önemli boyutlarda olduğu Türkiye’de Avrupa Birliği’ne kıyasla politikaların başarılı olmadığı söylenebilir. Bunun için hangi önemlerin alınması gerektiği düşünülmelidir.

Çalışmamızda bu kapsamda Avrupa Birliği ile Türkiye’de uygulanan çevreye yönelik kamusal politika araçları karşılaştırılarak, Türkiye açısından önerilerde bulunulmayı çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışmada öncelikle çevre ve sorunları ile çevrenin ekonomik-mali yönü ve çevreye yönelik kamusal politika araçları açısından teorik açıklamalarda bulunulmuştur. Sonraki kısımda ise Avrupa Birliği çevre politikaları, Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan çevreye yönelik kamusal politika araçları, Türkiye’de çevre politikaları ve çevreye yönelik kamusal araçlar açıklanmıştır. Yine bu kısımda Avrupa Birliği ile Türkiye açısından karşılaştırma yapılarak Türkiye için tespit ve önerilerde bulunulmuştur.

ABSTRACT

For many years environment has been overlooked by economic authorities, because the environment have been seen as a free goods which endless and inexhaustible. However, it has been understood in the last century that the situation is not as thought. Consisting in particular of public goods and including externalities, the environment has led economist stodeal with. Indeed, in today's world environmental issues has become a significant level. Now that countries areacting together to fight the problem. Many international organizations and countries have started to give importance to environmental policies. The European Union also put pressure on memberstates to implement similar policies. Nonetheless, countries may implement public policies themselves. In this sense, public measures, such as taxes, legal regulations, standards, subsidies, the identification of polluting right sare the main policy instruments countries applied. With the help of these policy instruments, it is being struggled resolving environmental problems and protecting environment.

Both European Union countries and Turkey, are struggling with environmental issues by using the public policy tools pointedout. However, this issue is debatable how successful they are. It can be said that policies are not successful in Turkey, where environmental problems has become a serious level, as compered EuropeanUnion. For this, it should be considered that which precautions should be taken.

In our study, in this context, environmental public policy instruments implemented in the European Union and Turkey were compared and to make recommendations in terms of Turkey were studied. In this respect, primarily, theoretical descriptions have been made in terms of environment, issues of environment and economic-financial aspects of the environment and public policy instruments of environment. In then extsection, environmental policies of the European Union, environmental public policy instruments implemented in countries of the European Union, environmental policies in Turkey, and public tools for environment are described. Also in this section by comparison with the European Union and Turkey, findings and recommendations have been made in terms of Turkey.

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum “Çevreye Yönelik Kamusal Politika Araçları: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

13/12/2013
Emin KÖMÜRCÜLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 25.11.2013 tarih ve 28/EK7 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı öğrencisi Emin KÖMÜRCÜLER'in "Çevreye Yönelik Kamusal Politika Araçları: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması" Konulu tezi incelenmiş ve aday 13.12.2013 tarihinde saat 14:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra, 30 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna



OY BİRLİĞİ



DÜZELTME yapılmasına



*

OY ÇOKLUĞU



RED edilmesine



**

ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN

Prof.Dr. A Kemal ÇELEBİ
(Danışman)

ÜYE

Prof.Dr. Ramazan GÖKBUNAR

ÜYE

Prof.Dr. Kamil TÜĞEN

ÜYE

Doç.Dr. Mustafa MİYNAT

ÜYE

Doç.Dr. Birol KOVANCILAR

Evet

Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir



Tez, mutlaka basılmalıdır



Tez, mevcut haliyle basılmalıdır



Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.



Tez, basımı gereksizdir.



ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
YEMİN METNİ	iii
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	iv
TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ	x
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM ÇEVRE VE ÇEVRE SORUNLARI

I. KAVRAMSAL AÇIDAN ÇEVRE	6
A. ÇEVRENİN TANIMI	6
B. ÇEVRE TANIMI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR	7
1. Biyosfer	7
2. Ekoloji	7
3. Ekosistem	8
II. ÇEVRE SORUNLARI	8
A. ÇEVRE SORUNLARININ TANIMI	8
B. ÇEVRE SORUNLARININ NEDENLERİ	10
1. Nüfus Artışı ve Hareketliliği	11
2. Sanayileşme	12
3. Kentleşme	12
4. Ekonomik Büyüme	13
5. Enerji Kullanımı	13
6. Eğitim Yetersizliği	14
7. Yoksulluk	15
8. Diğer Çevre Sorunu Nedenleri	15
C. ÇEVRE SORUNLARININ ÇEŞİTLERİ	15
1. Hava Kirliliği	16
2. Su Kirliliği	17
3. Toprak Kirliliği	17
4. Gürültü Kirliliği	18
5. Diğer Çevre Sorunu Çeşitleri	18
D. ÇEVRE SORUNLARININ KÜRESELLEŞMESİ: KÜRESEL ISINMA VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	19
1. Çevre Sorunlarının Küreselleşmesi	20

2. Küresel Isınma ve İklim Değişikliği	21
3. Küresel Çevre Sorunlarına Küresel Önlemler	25
a. Montreal Protokolü ve Öncesindeki Gelişmeler	25
b. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi	27
c. Kyoto Protokolü	29
ca. Kyoto Protokolü'nün Ortaya Çıkışı	29
cb. Kyoto Protokolü'nün Amacı ve Uygulanması	29
cc. Kyoto Protokolü Sonrası	31

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRENİN EKONOMİK-MALİ YÖNÜ VE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI

I. ÇEVRENİN EKONOMİK-MALİ YÖNÜ	35
A. EKONOMİK SİSTEMLER VE ÇEVRE	35
B. ÇEVRE İLE EKONOMİ İLİŞKİSİ	37
C. KAMUSAL MAL OLARAK ÇEVRE	39
1. Kamusal Mal Kavramı	40
2. Çevrenin Kamusalılığı	41
D. DIŞSAL EKONOMİLER VE ÇEVRE	42
1. Dışsal Ekonomi Kavramı	43
2. Çevrenin Dışsallığı	44
II. ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI	48
A. ÇEVRE POLİTİKALARININ TANIMI VE AMAÇLARI	48
B. ÇEVRE POLİTİKALARININ İLKELERİ	50
1. Kirlenen Öder İlkesi	50
2. İhtiyat İlkesi	51
3. Önleme İlkesi	52
4. İşbirliği ve Eşgüdüm İlkesi	52
5. Sürdürülebilir Kalkınma İlkesi	53
6. Diğer Çevre Politikası İlkeleri	54
C. ÇEVRE POLİTİKALARININ KAPSAMI VE ARAÇLARININ SEÇİMİ	55
D. ÇEVREYE YÖNELİK POLİTİKA ARAÇLARI	58
1. Özel Çözümler	59
a. Mülkiyet Hakları (Coase) Teoremi	59
b. Tazmin İlkesi ve Kaldor-Hicks Yöntemi	62
c. Pazarlık Ölçütü: Scitovsky Yaklaşımı	63
2. Kamusal Çözümler	63
a. Teorik Açıklamalar	64
b. Genel Olarak Kamusal Politika Araçları	68
c. Kamusal Politika Araçlarının Çeşitleri	73
ca. Çevre Vergileri	73

caa. Emisyon Vergileri.....	75
cab. Ürün Temelli Vergiler	78
cac. Farklı (Diferansiyel) Vergileme.....	78
cb. Çevre Harçları.....	79
cc. Yasal Düzenlemeler	80
cd. Standartlar.....	82
ce. Sübvansiyonlar.....	84
cf. Kirletme Hakları.....	86

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

I. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ÇEVRE POLİTİKALARI VE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL ARAÇLAR	89
A. AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARI	90
1. Avrupa Birliği İçin Bir Gerekliklik: Ortak Çevre Politikası	90
2. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Gelişim Süreci	91
a. Deklarasyon ve Antlaşmalar	92
aa. Avrupa Tek Senedi Öncesi: Roma Antlaşması ve Paris Deklarasyonu	92
ab. Avrupa Tek Senedi ve Sonrası.....	94
b. Çevre Eylem Programları	98
ba. Avrupa Tek Senedi Öncesi: İlk Üç Çevre Eylem Programı	98
bb. Avrupa Tek Senedi Sonrası: Son Dört Çevre Eylem Programı.....	100
c. Gelişim Sürecinin Özeti ve Genel Değerlendirme	104
3. Avrupa Birliği Çevre Politikalarının İlkeleri.....	106
a. Genel İlkeler.....	106
b. Çevresel İlkeler	107
B. AVRUPA BİRLİĞİ VE BİRLİK ÜYESİ ÜLKELERDE UYGULANAN ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI.....	110
1. Çevre Vergileri ve Harçları Kapsamındaki Düzenlemeler.....	111
a. Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Ülkeler Açısından Çevre Vergileri ve Harçlarının Tanımlanması.....	111
aa. Emisyon Vergisi Olarak Enerji Vergileri.....	113
bb. Ulaştırma Vergileri	115
cc. Kirlilik Vergileri	118
dd. Doğal Kaynak Vergileri.....	119
ee. Diğer Vergi ve Harçlar.....	119
b. Uygulama Açısından Ülke Örnekleri.....	122
ba. Kuzey Avrupa Ülkeleri.....	122
bb. Gelişmiş Batı Avrupa Ülkeleri	125
bc. Beşinci Genişleme ve Sonrasında Avrupa Birliği’ne Dahil Olan Ülkeler	130

2. Diğer Kamusal Politika Araçları Kapsamındaki Düzenlemeler	131
a. Yasal Düzenlemeler	132
b. Standartlar	139
c. Sübvansiyonlar	146
d. Kirletme Hakları	153
II. TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARI VE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL ARAÇLAR.....	156
A. TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARI	157
1. Türkiye’deki Çevre Politikalarının Gelişim Süreci	157
a. Anayasal ve Yasal Zeminde Çevre Politikaları.....	157
b. Kalkınma Planlarında Çevre Politikaları	160
c. Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları	165
2. Türkiye’deki Çevre Politikalarının İlkeleri	167
B. TÜRKİYE’DE UYGULANAN ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI.....	169
1. Türkiye’de Uygulanan Çevre Vergileri.....	169
a. Enerji Vergisi Olarak “Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan Özel Tüketim Vergisi” ..	170
b. Ulaştırma Vergileri Olarak “Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan Özel Tüketim Vergisi” ve “Motorlu Taşıtlar Vergisi”	173
c. Kirlilik Vergisi Olarak “Çevre Temizlik Vergisi”	179
d. Türk Vergi Sisteminde Çevreyle İlgili Düzenlemeler	181
2. Türkiye’de Uygulanan Çevre Harçları	184
3. Türkiye’de Çevreye Yönelik Yasal Düzenlemeler.....	186
4. Türkiye’de Uygulanan Çevresel Standartlar	191
5. Türkiye’de Çevresel Sübvansiyonlar	195
6. Türkiye’de Kirletme Hakları	199
III. KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI VE ÇEVRE SORUNLARI AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ İLE KARŞILAŞTIRMASI: BAZI TESPİTLER VE ÖNERİLER	201
A. KAMUSAL GELİR BOYUTU	201
1. Toplam Vergi Gelirleri.....	202
2. Türleri Açısından Vergi Gelirleri	204
a. Enerji Vergisi	204
b. Ulaştırma Vergisi	208
c. Kirlilik ve Doğal Kaynak Vergisi	214
B. KAMUSAL HARCAMA BOYUTU.....	217
1. Toplam Harcamalar	217
2. Türleri Açısından Harcamalar	219
a. Cari Harcamalar	219
b. Yatırım Harcamaları	222
C. ÇEVRE SORUNLARININ DÜZEYİ.....	224
1. Sera Gazı Emisyon Oranları.....	225
2. Hava Kirliliği Değerleri	229
3. Atık Miktarları.....	232

4. Kaynaklarına Göre Enerji Tüketimi Miktarları	236
D. KAMUSAL ARAÇLAR VE ÇEVRE SORUNLARI AÇISINDAN BAZI TESPİTLER	239
1. Avrupa Birliği'ne Kıyasla Türkiye'deki Çevre Sorunları	239
2. Türkiye'deki Çevre Vergilerinin Alınma Amacı	240
3. Avrupa Birliği'ne Kıyasla Türkiye'de Çevreye Yönelik Kamusal Harcamalar	241
4. Türkiye'deki Yasal Düzenlemelerin Durumu	242
5. Diğer Kamusal Politika Araçları Açısından Tespitler	243
E. TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER	244
1. Enerji ve Ulaştırma Vergilerinde Çevreci Düzenlemelerin Yapılması	244
2. Çevresel Teşvik İçin İstihdam Üzerindeki Vergi Yükünün Çevreye Kaydırılması	246
3. Türk Vergi Sistemine Çevreci Mekanizmaların Yerleştirilmesi	247
4. Adem-i Tahsis Yerine Tahsis İlkesi: Çevreden Elde Edilenin Çevreye Harcanması ...	248
5. Çevreye Yönelik Yasal Düzenlemeler Açısından Avrupa Birliği Uyum Sürecine Hız Verilmesi	249
6. Kirletme Hakları Açısından Zorunlu Bir Piyasanın Oluşturulması	250
7. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlıkları Yerine: Yalnızca Çevre Bakanlığı	251
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	253
BİBLİYOGRAFYA	257

TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1:	Fiziksel ve Sosyal Çevreyi Bozucu Nedenler ve Maliyetleri	11
Tablo 2:	Avrupa Birliği Çevre Politikasının Gelişim Süreci	105
Tablo 3:	Binek Araçların Ortalama CO ₂ Emisyon Oranları (AB-27)	117
Tablo 4:	AB Ülkelerinde EMAS'a Kayıtlı Firma Sayısı	145
Tablo 5:	ÖTV'nin (I) Sayılı Listesinde Yer Alan Bazı Mallar ve Vergi Tutarları (11.06.2013 Tarihli Güncelleme)	171
Tablo 6:	2013 Haziran Ayı Ortalama Fiyat Oluşumu (Kurşunsuz Benzin 95 Oktan ve Motorin)	172
Tablo 7:	Binek Otomobiller Üzerindeki ÖTV Yükü (22.09.2012 Tarihinden İtibaren Güncellenen Oranlar)	174
Tablo 8:	(I) Sayılı MTV Tarifesi: Taşıtların Yaşları İle Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL) (1.1.2013 Tarihi İtibarıyla)	176
Tablo 9:	(II) Sayılı MTV Tarifesi: Taşıtların Yaşları ile Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL) (1.1.2013 Tarihi İtibarıyla)	177
Tablo 10:	(IV) Sayılı MTV Tarifesi: Taşıtların Yaşları İle Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL) (1.1.2013 Tarihi İtibarıyla)	177
Tablo 11:	İşyerleri ve Diğer Şekilde Kullanılan Binalara Ait Yıllık ÇTV Tutarları (1.1.2013 tarihi itibarıyla)	180
Tablo 12:	Türkiye'de Gönüllü Karbon Piyasalarında Gerçekleştirilen Projeler (Mayıs 2012)	201
Tablo 13:	AB Ülkeleri Toplam Çevre Vergisi Gelirleri - Parasal Miktar (Milyon Euro)	202
Tablo 14:	AB Ülkeleri Enerji Vergisi Gelirleri - Toplam Vergi ve Sosyal Güvenlik Gelirleri İçindeki Payı (%)	205
Tablo 15:	AB Ülkeleri Enerji Vergisi Gelirleri – GSYİH'ye Oranı (%)	206
Tablo 16:	Türkiye'de Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)	207
Tablo 17:	AB Ülkeleri Ulaştırma Vergisi Gelirleri - Toplam Vergi ve Sosyal Güvenlik Gelirleri İçindeki Payı (%)	209
Tablo 18:	AB Ülkeleri Ulaştırma Vergisi Gelirleri – GSYİH'ye Oranı (%)	210
Tablo 19:	Türkiye'de MTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)	211
Tablo 20:	Türkiye'de Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)	212
Tablo 21:	AB Ülkeleri Kirlilik ve Doğal Kaynak Vergisi Gelirleri - Toplam Vergi ve Sosyal Güvenlik Gelirleri İçindeki Payı (%)	214
Tablo 22:	AB Ülkeleri Kirlilik-Kaynak Vergisi Gelirleri – GSYİH'ye Oranı (%)	215
Tablo 23:	Türkiye'de ÇTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)	216
Tablo 24:	AB Ülkeleri ve Türkiye'de Çevreyi Korumaya Yönelik Toplam Kamu Harcamaları (Milyon Euro)	218
Tablo 25:	AB Ülkeleri ve Türkiye'de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Cari Harcamaları (Kişi Başı - Euro)	220
Tablo 26:	AB Ülkeleri ve Türkiye'de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Cari Harcamaları (GSYİH'ye Oranı - %)	221
Tablo 27:	AB Ülkeleri ve Türkiye'de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Yatırım Harcamaları (Kişi Başı - Euro)	222
Tablo 28:	AB Ülkeleri ve Türkiye'de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Yatırım Harcamaları (GSYİH'ye Oranı - %)	224
Tablo 29:	AB Ülkeleri ve Türkiye'de Sera Gazı (CO ₂ Eşdeğeri) Emisyon Miktarları (Bin Ton)	226

Tablo 30:	1990 Baz Yılına Göre AB Ülkeleri ve Türkiye’de Sera Gazı (CO ₂ Eşdeğeri) Emisyonları (1990=100)	227
Tablo 31:	Yıllar İtibariyle AB Ülkeleri ve Türkiye’de SO2 Emisyonları (Ton)	230
Tablo 32:	2010 Yılı SO2 Emisyonları (Kaynaklarına Göre - Ton)	231
Tablo 33:	AB Ülkeleri ve Türkiye’de Atık Üretim Miktarları (2010)	233
Tablo 34:	AB Ülkeleri ve Türkiye’de Atık İşleme Miktarları (2010)	235
Tablo 35:	2011 Yılı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Kaynaklarına Göre Nihai Enerji Tüketimi (Petrol Eşdeğeri - Bin Ton)	237
Şekil 1:	Döngüsel Ekonomik Model	37
Şekil 2:	Optimum Kirlilik Seviyesi	46
Şekil 3:	Toplam Çevre Vergisi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirlerine ve GSYİH’ye Oranı (AB-27)	203

KISALTMALAR

a.g.e.	adı geçen eser
a.g.k.	adı geçen kaynak
a.g.m.	adı geçen makale
a.g.p.	adı geçen plan
a.g.r.	adı geçen rapor
a.g.t.	adı geçen tez
AB	Avrupa Birliği
AB-ETS	Avrupa Birliği Emisyon Ticareti Sistemi
AÇA	Avrupa Çevre Ajansı
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AIKB	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
AR-GE	Araştırma ve Geliştirme Faaliyetleri
ATS	Avrupa Tek Senedi
BM	Birleşmiş Milletler
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
CAFE	Avrupa İçin Daha Temiz Hava ve Dış Ortam Hava Kalitesine İlişkin Direktif
CARDS	Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı
CFC	Kloroflorokarbonlar
CO₂	Karbondiyoksit
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇEP	Çevre Eylem Programı
ÇSD	Çevresel Sorumluluk Direktifi
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EMAS	Çevre Yönetimi ve Denetimi Planı
ERDF	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ESF	Avrupa Sosyal Fonu
Eurostat	Avrupa Birliği İstatistik Kurumu
EUA	European Union Allowance (Avrupa Birliği Tahsisatı)
FEOGA	Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonu
FIFG	Balıkçılık Alanında Mali Destek Sağlamaya Yönelik Araç
GDO	Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GVK	Gelir Vergisi Kanunu
HCFC_s	Hidrokloroflorokarbonlar
HKDY	Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği
IMPEL	Avrupa Birliği Çevre Hukukunun Uygulanması ve Yaptırımını Ağı
IPA	Katılım Öncesi Yardım Aracı
IPCC	Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli
ISO	Uluslararası Standartlar Örgütü
ISPA	Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı
İDÇS	İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
KP	Kalkınma Planı

KVK	Kurumlar Vergisi Kanunu
LIFE	Çevre İçin Mali Araç
MTV	Motorlu Taşıtlar Vergisi
NAP	National Allocation Plan (Ulusal Taahhüt Planı)
NEC	Avrupa Birliği Ulusal Emisyon Tavanları Direktifi
NH3	Amonyak
NMVOC	Metandışı Uçucu Organik Bileşikler
NO₂	Nitrojen Dioksit
NO_x	Azot Oksit (Nitrojen Oksit)
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
PHARE	Polonya ve Macaristan Ekonomilerini Yapılandırmak için Yardım
PM	Partikül Maddeler
SAPARD	Tarımsal ve Kırsal Gelişim İçin Özel Katılım Programı
SÇD	Stratejik Çevresel Değerlendirme
SDS	Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi
SEFF	Sürdürülebilir Enerji Finansmanı Programları
SKKY	Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği
SO₂	Sülfür Dioksit (Kükürt)
TSE	Türk Standardları Enstitüsü
TTGV	Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UÇEP	Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı
UNEP	Birleşmiş Milletler Çevre Programı
WMO	Dünya Meteoroloji Örgütü

GİRİŞ

Çevre insanların içinde bulunduğu bir sistem olarak öncelikle insanlar açısından büyük öneme sahiptir. Fakat insanlar bu önemin yeterince farkında olmamışlardır. Bu durum günümüzde de devam etmektedir. İnsanların eskiden beri çevreye olan duyarsızlığı ve çevreyi bitmez, tükenmez, kirlenmez olarak görmeleri, çevre ile ilgili sorunların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Çevresel sorunlar, insanların çevreyi bilinçsizce ekonomik çıkarları doğrultusunda kullanmaları sonucu ortaya çıkmıştır. İnsanların ekonomik faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan bu sorunlar gün geçtikçe artmaktadır. Ekonomik faaliyetler neticesinde farklı kaynaklardan çıkan ve maddenin üç hali olan katı, sıvı ve gaz halinde bulunabilen atık ve kirleticilerin hava, su ve toprağa karışması temel çevre sorunları olarak bilinmektedir. Ancak günümüzde çevre sorunlarının yapısı çeşitlenmiş ve küreselleşmiştir.

Çevreyi kirleten ekonomik faaliyetlerin artışında, ekonomik birim olan insanın sayısında yaşanan artış etkilidir. İnsan sayısındaki artış ihtiyaçlarının artmasını, ihtiyaçların karşılanması da teknolojinin gelişmesine bağlı olarak sanayileşmenin artmasını zorunlu kılmıştır. Bu artış beraberinde çevresel kaynakların hızla tükenmesine neden olmuştur. İnsan sayısındaki artışla birlikte ortaya çıkan kentleşme, çevre sorunlarının bir başka nedeni olarak görülmektedir. Ekonomik faaliyetler nedeniyle artan enerji kullanımı, yoksulluk ve eğitimsizliğin getirdiği çevresel duyarsızlık da çevre sorunlarının ağırlaşmasında önemli etkenlerdendir.

Günümüzde hemen her ülkenin en önemli sorunlarından biri haline gelen çevre sorunları, özellikle küreselleşmenin etkisiyle uluslararası bir boyut kazanmıştır. Artık geldiğimiz noktada çevre sorunları küresel ölçekte çözüm aranan sorunlar haline gelmiştir. Bugün ulusal ve uluslararası düzenlemelerde yer alan ve tartışılan çevresel sorunlar, ekonomik, sosyal ve siyasal yönü olan çözümler beklemektedir. Çözümün başlıca aktörü insanın kendisi olmasına rağmen, asıl iş insanı yönlendirerek ve zorlayarak tedbirler alıp uygulayan devletlere düşmektedir. Çünkü çevrenin herkesin kullandığı ve birinin kullanımının diğerini engellemediği özelliği vardır. Bu özellik çevrenin kamusal bir mal olduğunu gösterir. Çevre kirliliğinin/sorunlarının da kirliliği veya sorunu üreten ekonomik birimin yanı sıra diğer ekonomik birimleri etkilemesi,

çevrenin dışsallık özelliğini ortaya çıkarır. İşte bu iki özelliği gereği çevre sorunları devletlerin görev alanına girmektedir.

Artan çevre sorunlarına karşı devletler çeşitli önlemler almaktadır. Bu önlemler ulusal düzeyde olabildiği gibi uluslararası düzeyde de olabilmektedir. Ulusal düzeyde devletler genellikle kamusal politika araçları olarak ifade edebileceğimiz vergi ve harç salma, yasal düzenleme yapma, standart koyma, sübvansiyon verme gibi araçlara başvurmaktadır. Uluslararası alanda ise devletler kurdukları uluslararası kuruluşların öncülüğünde politikalar belirleyerek tüm üye devletlere -hatta üye olmak isteyenlere- bu politikaların yerine getirilmesi konusunda baskı yapmaktadır. Bu durumda karşımıza uluslararası antlaşmalar, belgeler vb. çıkmaktadır. Hem ulusal düzeydeki vergi, harç, standart vb. araçlar, hem de uluslararası düzeyde kabul edilen antlaşma ve belgeler neticesinde üye devletlerin kabul etmek zorunda kaldığı araçlar kamusal politika araçlarını oluşturur. Devletler tarafından kabul edilen ve uygulanan kamusal politika araçları ile çevre sorunlarının önlenmesi ve çevrenin korunması sağlanmaya çalışılır.

Çevreye yönelik kamusal politika araçları açısından Avrupa Birliği uygulaması ile Türkiye’yi kıyaslayacağımız ve Türkiye için değerlendirme ve önerilerde bulunacağımız çalışmamızda, öncelikle çevre ve sorunları ile ilgili kavramsal açıklamalarda bulunmamız gerekmektedir. Bu nedenle “Çevre ve Çevre Sorunları” başlığını taşıyan ilk bölümde kavramsal olarak çevre ve çevre sorunlarının açıklaması yapılacaktır. Burada öncelikle çevrenin tanımına yer verilecek ve çevre tanımının bütün yönleri ile anlaşılabilmesi için bu tanımla ilgili kavramlara da başvurulacaktır. Daha sonra nedenleri ve çeşitleriyle birlikte çevre sorunlarını ele alınıp, bugün geldiğimiz noktada çevre sorunlarının küreselleştiği belirtilecektir. Sonrasında ise küreselleşen çevre sorunlarının neden ve sonuçları ile bu sorunlara küresel düzeyde alınan önlemler değerlendirilecektir.

Çalışmamızda “Çevrenin Ekonomik-Mali Yönü ve Çevreye Yönelik Kamusal Politika Araçları” başlığını taşıyan ikinci bölümümüz, çevreye yönelik kamusal politika araçlarının açıklanması amacını taşımaktadır. Ancak bu araçları açıklamadan önce çevrenin ekonomik-mali yönünün ele alınması gerekmektedir. Çevre bir kamusal maldır ve sorunları ise dışsallık kavramının en güzel örneğidir. Devletlerinde kamusal politika araçları ile çevreye müdahale etmesinin altında, bu kamusallık ve dışsallık özelliği

yatmaktadır. Hal böyle olunca, kamusal politika araçlarını açıklamadan önce çevrenin kamusalılığı ve dışsallığı üzerinde durmak gerekir. Bunun için ilgili bölümde öncelikle daha geniş bir bakış açısıyla ekonomik sistemlerin çevreye bakışı ve çevre ekonomisi kavramları öncelikle değerlendirilerek, çevrenin kamusalılığı ve dışsallığı açıklanmıştır. Bu açıklamalardan sonra çevreye yönelik kamusal politika araçlarının tanımlanmasına geçilmiş ancak burada da öncelikle genel olarak çevre politikalarının tanımı, amaçları, ilkeleri, kapsamı ve araçlarının seçimi ele alınmıştır. Çevreye yönelik kamusal politika araçlarının yanı sıra özel çözüm yöntemleri de bulunmaktadır. Bu nedenle burada özel çözüm yöntemlerinden bahsedildikten sonra kamusal politika araçları ele alınmıştır. Çevre açısından kamusal politika araçlarına bakıldığında ilk olarak çevre vergisi ve harçlarının geldiği görülmüştür. Devletin müdahale ettiği her alanda öncelikle başvurduğu vergi ve harçlar bu alanda da kendini göstermektedir. Ancak çevre vergisi ve harçlarının yanı sıra yasal düzenlemeler yapma, standartlar koyma ve sübvansiyon verme, kirletme hakları tanımlama araçlarının olduğu da bilinmektedir. Bu kısımda bu kamusal politika araçları teorik olarak açıklanmıştır.

“Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevreye Yönelik Kamusal Politika Araçları: Karşılaştırmalı Bir Analiz” başlıklı üçüncü ve son bölüm ise çalışmamızın asıl kısmını oluşturmaktadır. Bu bölümde daha önceki bölümlerde açıklanan bilgiler ışığında Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye’deki çevre politikaları ve çevreye yönelik kamusal politika araçları ele alınmıştır. Bu kısımda öncelikle Avrupa Birliği (AB) ortak çevre politikasının oluşumunu sağlayan antlaşma ve eylem planları üzerinde durulmuştur. Çünkü bu antlaşma ve eylem planları üye ülkeleri yönlendiren önemli düzenlemeler olarak görülmektedir. Yapılan incelemede antlaşma ve planların AB ortak çevre politikasının oluşumuna, Birliğin çevre politikası ilkelerinin belirlenmesine katkı sağladığı görülmüştür. Bunun yanı sıra ülkelerde uygulanan çevre politikası araçlarının uygulama yönteminin yine bu antlaşma ve planlardan etkilendiği söylenebilir. Üçüncü bölümün ikinci kısmında AB’nin incelendiği kısma benzer bir yöntemle Türkiye’deki çevreye yönelik kamusal politika araçları ele alınmıştır. Bu sefer öncelikli olarak Türkiye’deki çevre politikalarının oluşum ve gelişim süreci “anayasal ve yasal zeminde”, “kalkınma planlarında” ve “AB uyum süreci” kapsamında değerlendirilmiştir. Daha sonraki aşamada Türkiye’de uygulanan vergi, harç, yasal düzenleme, standart, sübvansiyon ve kirletme hakları açıklanmıştır. Üçüncü bölümünün

üçüncü kısmında ise AB ve AB ülkeleri ile Türkiye, kamusal politika araçlarının uygulanma düzeyleri, bu politika araçlarından elde edilen kamusal gelir, yine kamusal politikalar kapsamında yapılan kamusal harcama ve politikalar karşısında çevre sorunlarının geldiği boyut açısından karşılaştırılmıştır. Bu kapsamda bazı tespitler yapılarak, Türkiye için önerilerde bulunulmuştur.

Genel hatlarını çizdiğimiz *çalışmamızın amacı* yukarıda yer alan açıklamalardan da görüleceği üzere; kavramsal ve teorik açıdan çevre, çevre sorunları ve çevreye yönelik kamusal politika araçlarını açıklayıp, AB ve AB ülkeleri ile Türkiye’de uygulanan çevreye yönelik kamusal politika araçlarını karşılaştırmaktır. Yapılan bu karşılaştırma ile Türkiye’deki çevreye yönelik kamusal politika araçlarının çevre sorunlarını önleme başarısının tespiti amaçlanmaktadır.

Çalışmamızın kapsamını, AB ve AB ülkelerinde uygulanan kamusal politika araçları ile Türkiye’de uygulanan kamusal politika araçları oluşturmaktadır. Gerek Avrupa Birliği ülkelerinin gerekse Türkiye’nin çevreye yönelik uyguladığı kamusal araçlar, bunlardan elde ettiği kamusal gelirler, yaptığı kamusal harcamalar ve her iki taraf için çevre sorunlarının boyutları çalışmamızın sınırlarını çizmektedir.

Çalışmamızda yöntem olarak eleştirel ve karşılaştırmalı bir analiz yönetimi izlenecektir. Çevreye yönelik kamusal politika araçları açısından Türkiye ile AB uygulamaları hem mevzuat hem de istatistiki veriler açısından karşılaştırmalı olarak analiz edilecek ve Türkiye’nin durumu hakkında değerlendirme ve önerilerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE VE ÇEVRE SORUNLARI

Çevre insanlığın ilk çağlarından beri ilgilendiği ve ilgilenmek zorunda olduğu bir alandır. İlk insanların yaşaması için çevrelerini bilmeleri ve tanımaları gerekmiştir. Ancak toplumsal hayatla birlikte insanların tanıdığı bu çevrede doğal olaylar nedeniyle değişiklikler olmuştur. Bununla beraber teknolojik alanda ortaya çıkan yenilikler insanların çevreye olan bağlılığını azaltmıştır. Bu kapsamda pek çok insan temiz su ve yiyeceklerin doğadan elde edildiğini unutmuştur. Bunun yanı sıra ekonomik sistem insanların öncelikli olarak kendi çıkarlarını düşünmelerini ve toplumsal çıkarları ise bir kenara bırakmalarını ileri sürünce, insanlığın krizi olan çevre sorunları ortaya çıkmıştır.¹ Bugün geldiğimiz nokta da çevre ve çevre sorunları, teori ve uygulamada üzerinde en çok durulan konulardan biri haline gelmiştir. Güncelliğinin yanı sıra bilimsel çevrelerde de yoğun ilgi gören bu konu, insanların yaşadığı doğaya zarar vermesi ve bu zararın tehlikeli boyutlara ulaşmasıyla, gezegenin ve tüm canlıların geleceğini doğrudan etkileyen ve belirleyen bir hale bürünmüştür. Sorunlarının tehlikeli boyutlara ulaşması nedeniyle çevre dünya gündemine yerleşmiş, güncel ve öncelikli bir kavram olarak, hemen hemen tüm ülkelerde üzerinde en çok konuşulan konu olmuştur. Bugün bir fenomen olarak çevre ve çevre sorunlarının, tüm insanlığı ve onun geleceğini etkilediği kabul edilmektedir.²

Önemli bir hale gelen çevre ve çevre sorunlarının konumuz açısından da burada açıklanmasına ihtiyaç vardır. Bu bölümde öncelikle çevre kavramı açıklanacak, daha sonra ise çevre sorunları ele alınacaktır. Çevre kavramının açıklanmasında da “biyosfer”, “ekoloji” ve “ekosistem” gibi kavramlardan yararlanılacaktır. Çevre sorunlarına gelince, yine öncelikle çevre sorunları tanımlanıp, nedenleri ve çeşitleri belirtilerek bugün geldiği noktada küresel bir hale ulaştığı üzerinde durulacaktır.

¹ Eugene P. Odum, Gary W. Barrett, **Fundamentals of Ecology**, Fifth Edition, Thomson, United States, 2004, s.2.

² Bekir Parlak, “Çevre-Ekoloji-Çevrebilim: Kavramsal Bir Tartışma”, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004, s.13-14.

I. KAVRAMSAL AÇIDAN ÇEVRE

Burada her şeyden önce çevrenin ne olduğunun açıklanmalıdır. Bu nedenle ilk olarak çevrenin tanımı, sonrasında ise çevre tanımıyla ilgili kavramlara yer verilmesi gerekmektedir.

A. ÇEVRENİN TANIMI

“Çevre” kavramı farklı alanlarda farklı anlamlara karşılık gelmektedir. Örneğin, tıp alanında çevre, insan sağlığına etki eden faktörlerin tanımlanmasında kullanılan bir terim olarak karşımıza çıkarken; işletme alanında çevre, maliyetleri ve pazar payını içine alan çevresel performans değerlendirmesinde bir kavram olarak kullanılmaktadır.³ Kavram genişliğinden dolayı çevre konusunda bütün disiplinlerin üzerinde anlaştığı bir tanım bulmak zordur. Sorunları bu denli gündeme gelmeden önce çevre, güncel dilde ve literatürde, bir şeyin etrafındaki diğer şeyleri, ortam ve koşulları göstermek üzere çevreleyenler-etraftakiler şeklinde genel bir anlamda kullanılmış, ortam kavramı ise fiziksel unsurların yanı sıra sosyo-ekonomik ve siyasal koşulları da içeren bir anlam taşımıştır. Ancak sorunlarının artmasıyla birlikte çevre kavramı bu alışlagelmiş anlamı dışında bir anlama kavuşmuştur.⁴ Bireyin hem dolaylı hem de doğrudan ilişkide bulunduğu insanlar, kurumlar, kültürel varlıklar ve yaşam alanından oluşan çevresi farklı bilim dallarının ilgi alanına girmektedir. Örneğin sosyal çevre, sosyologların; tarihi çevre, tarihçilerin; kültürel çevre, antropologların; kentsel çevre, kent bilimcilerin çevre tanımını oluşturmaktadır. Konumuz açısından bakıldığında çevre bilimcileri tarafından kullanıldığı anlamıyla çevre; hava, su ve toprağın içinde ve üzerinde canlıların hayatını sürdürmeye yarayan, tüm canlı ve cansız varlıklardan oluşan yaşam destek sistemlerinin bütünüdür.⁵ Kısaca çevre, bulunduğumuz yer ve üzerinde yaşadığımız dünyadır. Bu anlam içinde herhangi bir canlının, neslinin devamı için vazgeçilmez şekilde muhtaç olduğu canlı ve diğer cansız varlıklar arasındaki dengeli ilişkiye çevre denir.⁶

³ Mahesh C. Gupta, "Environmental Management and Its Impact on the Operations Function", **International Journal of Operations & Production Management**, Vol.15, Iss:8, 1995, s.36.

⁴ Nükhet Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009, s.1.

⁵ Özcan Dağdemir, **Çevre Sorunlarına Ekonomik Yaklaşımlar ve Optimal Politika Arayışları**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s.7-8.

⁶ Zerrin Toprak Karaman, “Çevre Korumacı İdeolojiye Politik Bir Yaklaşım”, **Çevre Dergisi**, Sayı:9, Ekim-Kasım-Aralık 1993, s.33.

B. ÇEVRE TANIMI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

İnsanlık açısından bu denli öneme sahip olan çevre, sadece insanların farkına vardıkları çevre sorunlarının sonuçlarına göre açıklanırsa, böyle bir çevre tanımından hareketle ortaya konan çevre politikalarının çevre sorunlarını önlemedeki rolü tartışmalı hale gelir. Sonuçlarına göre yapılan tanımlamadan hareketle çevresel dengeden anlaşılan, çevre kirliliğinin insanların farkına varamayacağı bir düzeye indirilmesidir. Bu nedenle çevreyi ortaya çıkan olumsuz sonuçlara göre değil, “biyosfer”, “ekoloji”, “ekosistem” gibi kavramlarla açıklamak gerekir.⁷

1. Biyosfer

Biyosfer dünyada canlı yaşamının olduğu bölgelerdir. Okyanusların en derin bölgelerinden atmosferin birkaç bin metre yüksekliğine kadar olan kısımlara biyosfer denir. O halde çevre; biyosferdeki tüm canlı varlıkları kapsayan çevreleyen maddeler, olaylar ve eylemlerdir.⁸ Görüldüğü üzere biyosfer canlı yaşamının var olduğu yerler olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu tanımlamanın bazı sorunları vardır ve bu nedenle yapılan tanımlama yaşam alanının özelliklerini belirtmesi gerekir. Hava ile yeryüzünün önemli yüksekliklerine ulaşan bakteri ve mantarlar görülebilir. Hatta çok soğuk, çok sıcak ya da çok kuru havada yaşayan organizmalar vardır. Böyle olunca biyosfer denilen yaşam alanın belirli bir sınırının olduğu söylenemez. Tabi doğal biyosfer alanının yanı sıra bugün yaşam alanının oluşturduğu bir özel biyosfer alanının bulunduğu da ifade edilebilir.⁹

2. Ekoloji

Ekoloji bir bilim dalıdır. Bu bilim dalı, doğa ve insanlığın doğal dünya ile ilişkisi hakkında çevreye göre daha geniş bir kavrayış getiren biyosferin dengesini ve bütünlüğünü amaç olarak görmektedir. İnsanın, içinde anlam kazandığı ve bir parçasını oluşturduğu doğal ortamla ilişkilerini ele alan ekoloji, canlıların çevreleri ile uyum içinde yaşamlarını sürdürmelerini incelemekte ve günümüzdeki “çevre” kavramından farklı bir anlam

⁷ A. Kemal Çelebi, “Çevresel Dengesizliğin Önlenmesinde Mali Politikaların Etkinliği”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Otuzyedinci Seri, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4100, Yıl:1996/1997, s.98.

⁸ Çelebi, a.g.m., s.98

⁹ G.Evelyn Hutchinson, “The Biosphere”, **Scientific American**, Volume 223, Number 3, September 1970, s.45.

taşımaktadır. Genel olarak kabul edilen bir tanıma göre ekoloji, organizmaların birbirleriyle ve yaşadıkları cansız ortam ile ilişkilerini inceleyen bir bilim dalıdır.¹⁰

3. Ekosistem

Ekosistem bitki, hayvan ve mikroorganizmalar ile bunların cansız çevrelerinin dinamik bir karışımıdır. Bu karışım içinde ifade edilen unsurlar birbirleriyle işlevsel birer birim olarak karşılıklı etkileşime girmektedir. Canlı varlıkları birbirine ve bulundukları ortama bağlayan, türdeş ve örgütlenmiş karşılıklı ilişkilerin bütünü olan ekosistem, tüm canlıların çevreleriyle dengeli bir biçimde yaşaması anlamına gelir. Dışarıdan yapılabilecek bir müdahale ile canlılar ile çevre arasındaki denge bozulabilmektedir.¹¹ O halde çevre kavramını da içine alan geniş bir kavram olarak karşımıza çıkan ekosistemdeki dengesizlikler çevre sorunlarını meydana getirir. Çevre sorunları, bir makine gibi işleyen ekosistemde ortaya çıkan arızadır. Bu arızaya sebep olan çeşitli nedenler ve arızanın çeşitli türleri vardır.

II. ÇEVRE SORUNLARI

Çevrenin tanımı yapıldıktan sonra çevre sorunlarının açıklanmasına ihtiyaç vardır. Bu kapsamda öncelikle çevre sorunları tanımlanacak, akabinde bu sorunların nedenleri ve çeşitleri üzerinde durulacaktır. Ayrıca bu kısımda çevre sorunlarının küreselleşmesi ve neticesinde ortaya çıkan sonuçlar ile alınan uluslararası önlemler de ele alınacaktır.

A. ÇEVRE SORUNLARININ TANIMI

Çevre kirliliği ya da sorunları, çevrenin içinde bulunan, insan sağlığına ve doğal ortama zararlı olan maddelerin veya emisyonların ortaya çıkardığı zararlar şeklinde tanımlanabilir.¹² Çevrenin bozulması ve çevre sorunlarının ortaya çıkması, insanın doğal dengeleri bozmasıyla başlamıştır. İnsanın çevresiyle olan bağının kopması doğal dengenin bozulmasına neden olmuş ve çevre sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi çevre sorunları ekosistemdeki dengeli ilişkinin bozulması olarak tanımlanmaktadır.

¹⁰ Ahmet Taşkın, “Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı 1, Nisan 2010, s.246.

¹¹ Taşkın, a.g.m., s.246.

¹² Carsten Daugbjerg, Gert Tinggaard Svendsen, **Green Taxation in Question Politics and Economic Efficiency in Environmental Regulation**, Plagrave, New York, 2001, s.1.

Çevre sorunlarının insanlık tarihiyle paralel bir seyir izlediği söylenebilir. Çünkü insanoğlu nerede olursa olsun hep bir kıtlık sorunuyla karşılaşmış ve bu sorunu en iyi şekilde çözebilecek araç ve yöntemlere ulaşmaya çalışmıştır. İnsanoğlunun avcılık-toplayıcılıktan başlayıp yerleşik düzene geçişine, yerleşik düzene geçişinden artan işbölümü, uzmanlaşma ve yeni üretim araçlarının bulunuşuyla birlikte, mübadele ekonomisinin ortaya çıkışına kadar geçirdiği pek çok dönem olmuştur. Mübadele ekonomisine geçişle birlikte ekonomik hareketlilik başlamış ve özellikle paranın bulunmasıyla artış gösterip, James Watt'ın 1765 yılında buhar makinesini icat etmesiyle başlayan Sanayi Devrimi ile büyük bir hız kazanmıştır.¹³ Bununla beraber, küreselleşme sürecinin başlaması ile uluslararası ticareti kısıtlayan mekanizmaların kaldırılması, sermayenin akışkanlığı vb. ile ulusal ve özellikle çok uluslu şirketler ucuz işgücü nedeniyle üretimlerini geliştirmekte olan ülkelere kaydırmışlardır.¹⁴ Bu durum çevre sorunlarının artarak gelişmiş ülkelerden geliştirmekte olan ülkelere kaymasına ve küresel ölçeğe ulaşmasına neden olmuştur. Ayrıca, 26 Nisan 1986'da gerçekleşen Çernobil Nükleer patlaması, tanker kazaları, ozon tabakasının delinmesi, atmosferin ısınması çevre sorunlarının artmasını sağlamış, çevre ve sorunları uluslararası alanda daha çok tartışılmaya başlanmıştır.¹⁵

Yukarıda da ifade edildiği gibi çevre sorunları yoğun olarak sanayileşme ile birlikte yaşanmaya başlanmıştır. Sanayileşmenin öncelikle batı toplumlarında ortaya çıkardığı çevre sorunları, daha sonra sanayileşmenin gelişmesiyle yaygınlaşarak batı dışı toplumlara yayılmış ve bu toplumlarda da yoğun olarak hissedilmeye başlanmıştır.¹⁶ Bu gelişim süreci, üretim miktarı ve doğal kaynak kullanımını önemli boyutlara ulaştırmıştır. 20. yüzyıl boyunca gelişmiş ülkelerin başını çektiği sanayileşme – büyüme – kalkınma üçgeninde gerçekleşen ekonomik faaliyetler, insanın yaşamını sürdürdüğü çevresel alanların kaldıramayacağı bir kirlenmeyi meydana getirmiş ve

¹³ Mevlüt Karabıçak, "Çevre Sorunlarının Ekonomik Analizi ve Bu Sorunların Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirmesi", **Yerel Siyaset**, Sayı 35, Yıl 3, 2008, s.45.

¹⁴ Ayşegül Mutlu, "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları", **Maliye Dergisi**, Sayı:150, Ocak-Haziran 2006, s.62.

¹⁵ Peter Závodný, "Creation and Protection of the Environment", **Management Information Systems**, 1, 2006, s.68.

¹⁶ Muammer Tuna, "Çevresel Sorunların Küreselleşmesi", **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, Güz 2000, s.2.

kirlenen toprak, su ve hava dünyadaki çevre sorunlarını önemli seviyelere taşımıştır.¹⁷ Yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere çevre sorunlarının en önemli nedeni olarak sanayileşme gösterilmektedir. Ancak sanayileşmenin yanı sıra birçok çevre sorunu nedeni daha vardır ki bunlar insan hayatını tehdit etmektedir.

B. ÇEVRE SORUNLARININ NEDENLERİ

Küresel ölçeğe ulaşan çevre sorunları insanoğlunun yaşam alanını tehdit edecek düzeye ulaşmıştır. Bunun ötesinde tüm kirletici kaynaklar hava, su ve toprak üzerinden yayılarak modern hayat için büyük bir tehlike meydana getirmektedir. Bu kirletici kaynaklar çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin volkanlar, çöl fırtınaları, ozon tabakası ve rüzgarlar kirliliğin gizli kaynağı olarak değerlendirilirken, yaşayan bir organizma olarak insanoğlunun hayatını sürdürürken çevreye bıraktığı atık, kirliliğin insan kaynağı olarak değerlendirilir. Diğer kirlilik kaynakları ise; tarım, ormancılık ve hayvancılıktan doğan kirlilik kaynakları, bazı ürünlerin üretimi esnasında ortaya çıkan fiziksel, kimyasal ve biyolojik etkilerden oluşan radyoaktif kirlilik kaynakları ile manyetik dalgaların yol açtığı ses kirliliği kaynakları şeklinde sıralanabilir.¹⁸ Kirlilik kaynakları çevre sorunlarının oluşmasında etkilidir. Aşağıda çeşitli açılardan belirtmeye çalışacağımız çevre sorunlarının nedenlerine geçmeden önce fiziksel ve sosyal çevreyi bozucu nedenlerin çevresel ve sosyal maliyete dönüşme sürecini ele almak gerekir.

Tablo 1’den de görüleceği üzere kaynak kullanımı, maddi olan/olmayan atıklar ve sosyo-politik etkiler çevre üzerinde bozucu etkiler oluşturmakta ve bu etkiler hava, su, toprak, buharlaşma vb. yollarla kirliliğe dönüşmektedir. Ortaya çıkan bu kirlilik de toplum üzerinde çevresel ve sosyal maliyetler meydana getirmektedir. Sonuç olarak öncelikle tüm toplumun katlanacağı bir zarar karşımıza çıkar. Bu zarar öyle bir zarardır ki, hem tüm dünyaya hem de tüm nesillere dağılır ve zararın ortaya çıkmasında herhangi bir etkisi olamayanları da etkiler.

¹⁷ Arman Zafer Yalçın, “Küresel Çevre Politikalarının Küresel Kamusal Mallar Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, Sayı 21, Haziran 2009, s.289.

¹⁸ Adelina Dumitraş, “Pollution Effects Upon the Environment Degradation”, **ProEnvironment**, 2, 2008, s.56-58.

Tablo 1: Fiziksel ve Sosyal Çevreyi Bozucu Nedenler ve Maliyetleri

Fiziksel ve Sosyal Çevreyi Bozucu Nedenler	Kaynakların kullanımı (toprak, su, enerji) Maddi atıkları (NO _x , SO ₂ , CO ₂) Maddi olmayan atıklar (gürültü, radyasyon) Sosyo-politik etkiler (siyaset, iş dünyası)
Yollar (Çevreyi Bozucu Nedenleri Kirliliğe Dönüştüren)	Araçlar (hava, su, buz, toprak, taş) Süreçler (buharlaştırma, difüzyon, iletme)
Kirlilik (Çevreyi Bozucu Nedenlerin Fiziksel ve Sosyal Sonuçları)	Değişen çevre koşulları (sıcaklık, nem, konsantrasyon) Değişen fiziksel ve sosyal süreçler
Çevreyi Bozucu Nedenlerin Çevresel ve Sosyal Maliyetleri	Ortaya çıkan zararın sonuçlarının büyüklüğü Zararın zamansal dağılımı (gelecekte ortaya çıkacak zararlar) Zararın mekansal dağılımı (tüm dünyaya yayılması) Risklerin ve faydaların tesadüfi dağılımı (zarara yol açmayanın da etkilenmesi) Zararın büyümesi (doğrusal ve ya doğrusal olmayan şekilde) Zararın giderilmesinde ortaya çıkan direnç Zararın geri dönülemez oluşu Zararın görünürlüğü Zarar göstergelerinin özelliği

Kaynak: Jonathan Koomey, Florentin Krause, "Introduction to Environmental Externality Costs", **Handbook on Energy Efficiency**, CRC Press Inc., USA, 1997, s.4.

Fiziksel ve sosyal çevreyi bozucu nedenlerin çevresel ve sosyal maliyete dönüşme sürecini ele alırken en başta çevreyi bozucu nedenler ifade edilmiştir. Çevreyi bozucu nedenler kirliliğin yani çevre sorunlarının oluşmasının temelinde yatmaktadır. Burada kaynakların kullanımı, maddi olan/olmayan atıklar ve sosyo-politik etkiler çevreyi bozucu nedenler olarak sayılmıştır. Ancak çevre sorunlarının nedenlerin anlaşılabilmesi için daha sistematik ve kapsayıcı sınıflandırmaya ihtiyaç vardır. Bu kapsamda ekonomik ve diğer açılardan bakarsak çevre sorunlarının nedenlerini; *nüfus artışı ve hareketliliği, sanayileşme, kentleşme, ekonomik büyüme, enerji kullanımı, eğitim yetersizliği ve yoksulluk* olarak sıralayabiliriz. Bununla beraber diğer nedenler şeklinde kısaca sıralayabileceğimiz çevre sorunu nedenleri de mevcuttur.

1. Nüfus Artışı ve Hareketliliği

Nüfusun büyüklüğü ve artış hızı ile nüfusun doğal kaynaklara göre dağılımı ve yerleşimindeki dengesizlikler, çevre sorunlarının artmasına ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasından uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Nüfusun büyüklüğü ve artış hızı kadar kırsal kesimden kentlere olan göçün artması ve ülkeler arasındaki göçün yüksek oranlarda devam etmesi gibi demografik hareketler de ciddi çevre sorunlarını

ortaya çıkarmaktadır.¹⁹ Oysa 16. yüzyıla kadar dünya nüfusu küçük miktarlarda artış göstermiştir. İnsanların, gıda ve diğer ihtiyaç maddelerinin üretiminde, hastalıkların kontrol edilmesinde gerekli bilgiye sahip olmaması salgın hastalıklar ve kıtlıklar nedeniyle nüfusun artışını sınırlandırmıştır. Ancak sanayi devrimi ve yeni tedavi yöntemleri ile ilaçların bulunması dünya nüfusunu sınırlandıran engelleri ortadan kaldırmıştır. Sonuç olarak artan nüfus ile birlikte insan faaliyetlerinin artmış, buna bağlı olarak da çevreye bırakılan kirleticilerin cins ve miktarında da artışlar görülmüştür. Ancak hemen belirtmek gerekir ki; çevre kirlenmesinin asıl sebebi nüfus artışı değildir. Çevre kirlenmesinin sebebi nüfus artışına bağlı olarak tüketim miktarının artmasıdır.²⁰ Bir başka ifadeyle dünya nüfusundaki artışın getirdiği üretim ve tüketim artışları çevre sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2. Sanayileşme

Gelişigüzel ve dikkatsiz bir sanayileşme girişimi ile birlikte kaynakların dikkatsizce kullanılması çevresel sorunların ortaya çıkmasındaki bir diğerk nedeni oluşturur. Böyle bir sanayileşme süreci beraberinde toprak, su, hava ve gürültü kirliliğini getirmektedir. Ayrıca kıt ve yenilenmesi zor olarak nitelendirilen doğal kaynakların bilinçsizce kullanılması ise mevcut kaynakların tahribine ve büyük çevresel sorunlara yol açmaktadır. Sanayileşme birçok çevre sorununun nedenini oluşturur. Örneğin, bilinçsizce doğaya bırakılan sanayi atıkları toprak ve su kirliliğine, filtre sistemi kullanılmayan fabrika bacaları doğaya zehirli gaz salarak hava kirliliğine, şehir merkezlerine yakın yerlerde kurulu olan sanayi bölgeleri ise hem hava hem de gürültü kirliliğine sebep olmaktadır. Bununla beraber, dolaylı olarak sanayileşme, mevcut yeşil alanların azalmasına, trafikteki araç sayısının artarak gürültü ve hava kirliliğinin oluşmasına da sebep olmaktadır.²¹ Yol açtığı birçok tahribattan ötürü sanayileşme çevre sorunlarının başlıca nedeni olarak görülmektedir.

3. Kentleşme

Nüfusun yer değiştirerek özellikle kentlerde toplanması sosyo-ekonomik faaliyetlerin de belli bir bölgede toplanarak çevrenin olumsuz etkilenmesine yol

¹⁹ Dağdemir, a.g.e., s.26-27.

²⁰ Mehmet Karpuzcu, **Çevre Kirlenmesi ve Kontrolü**, 9.Baskı, Kubbealtı, İstanbul, 2007, s.33-34.

²¹ Muhammet Sadettin Fındık, **Türkiye’de Çevre Kirliliğine Yol Açan Unsurların Önlenmesi Çerçevesinde Yeşil Vergi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007, s.9.

açmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan hızlı kentleşme ve şehirlere göç ciddi çevre sorunlarına sebep olmaktadır. Katı ve sıvı atıkların büyük bir bölümü kentsel alanlarda üretilmekte, bunların bertaraf edilmesi de kolay olmamaktadır.²² Çevre kirlenmesinin yoğunluk kazandığı bölgeler, kirlenme sorununu oluşturan ve artıran etmenlerin yer aldığı bölgelerdir. İlk örnek olarak, kentleşmenin yoğunlaştığı büyükşehir alanları verilebilir. Çevre kirlenmesi konusunda büyükşehir için, uzun süreli politikalar geliştirmek zorunludur. İkinci örnek, kitle turizmini çeken bölgelerdir. Bu bölgeler çevrenin hızla kirlendiği, sınırları az çok belirli olan yerlerdir. Turizm bölgeleri yoğun kirlenme bölgeleri içinde önemli bir yer tutmaktadır.²³ Gerek kentleşme gerekse turizm nüfusun yer değişikliğine dayalı olarak çevre sorunlarının oluşmasına neden olmaktadır.

4. Ekonomik Büyüme

Gelir artışı sağlayan ekonomik büyüme toplumun hayat standartlarını yükseltmektedir. Ancak bir taraftan ekonomik büyüme ile gelen kişi başına üretim ve tüketim miktarındaki artışın doğal kaynaklar üzerinde baskı oluşturduğu ve atık maddelerin yarattığı emisyonlar ile birlikte hayat kalitesini düşüren çevre sorunlarına neden olduğu da kabul edilmektedir. Sanayi kuruluşlarının verimli tarım alanlarında yatırım yapması, yoğun gübreleme ve sulama nedeniyle topraklardaki verimin kaybolması, sanayi atıklarının çevreye bırakılması sonucu havanın, suyun ve toprağın kirlenmesi, hammadde kaynaklarının tükenmesi genel olarak ekonomik büyüme çabalarının sonucu olarak görülmektedir.²⁴ Ekonomik büyümenin kaynağında yer alan bu nedenler aslında daha fazla tüketim ve üretim için sanayileşmeye verilen önemden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden çevre sorunlarının nedeni olarak ekonomik büyüme ile sanayileşme bir yerde kesişmektedir.

5. Enerji Kullanımı

Sadece sanayi faaliyetleri sonucu oluşan kirlilik değil, enerji kullanımı da çevre sorunu meydana getiren en önemli unsurlardan birisidir. Üretimden tüketime kadarki tüm süreçte enerji çevreye zarar vermektedir. Kaynaklarına göre en temiz olan enerji kaynağının bile bir miktar çevreye zararı dokunduğu söylenebilir. Fosil yakıt olan

²² Tarık Jamali, **Ekolojik Vergiler (Çevre Vergileri)**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2007, s.38.

²³ Bülent Tokuçoğlu, “Çevre Sorunları ve Kentleşme”, **Ekoloji**, S:6, 1996, s.19.

²⁴ Dağdemir, a.g.e., s.29-33.

petrol, doğal gaz, kömür gibi yakıtların tüketilmesi bir tarafa daha elde edilirken çevreye yönelik bir risk ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu tür yakıtların kullanılmaları durumunda hava kirliliğine neden olduğu da bilinmektedir.²⁵ Aslında ekonomik sistemin temel girdisi olan enerjinin üretimi, ikincil enerjiye dönüştürülmesi, aktarılması ve tüketilmesi sürecinin her aşamasında ekolojik sistemi etkilediği görülmektedir. Bu etki enerji kaynaklarının ekolojik sistemden ekonomik sisteme transferi sırasında, yenilenemeyen kaynakların sürdürülebilirlik sorunu şeklinde ortaya çıkabildiği gibi çoğu zaman da enerjinin üretilmesi ve kullanılması sırasında ekolojik sisteme dönen zararlı atık maddeler ve emisyonların yarattığı kirlilik sorunu şeklinde karşımıza çıkmaktadır.²⁶ Görüldüğü üzere enerjinin kullanımı bir taraftan kirlilik sorunu diğer taraftan ise enerjinin sürdürülebilirliği sorununu ortaya çıkarmakta ve önde gelen çevre sorunu nedenini oluşturmaktadır.

6. Eğitim Yetersizliği

İnsanın daha sağlıklı ve güvenli bir çevrede yaşaması için çevrenin korunması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi konularında çaba harcaması gerekir. Çevreyi koruyan da çevreye zarar veren de insandır. Çevre bilinci açısından bakıldığında temel insan haklarından birisi olarak görülen sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı ancak kaliteli bir eğitimle mümkün olabilir. Burada sanayi kaynaklı hava, su, toprak kirliliği, ormanların yok edilmesi, erozyon, çarpık kentleşme ve aşırı su tüketimi gibi ciddi boyutlara ulaşan çevre sorunlarının asıl kaynağının eğitim yetersizliği olduğu söylenebilir. Çevrenin korunması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için düzenli, tutarlı ve sürekli bir şekilde çevre eğitiminin uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle eğitimle çevre duyarlılığının geliştirilmesi kapsamında aileye, eğitim kurumlarına, kitle iletişim araçlarına ve sivil toplum örgütlerine önemli görevler düşmektedir.²⁷ Eğer bu görevler doğru olarak yerine getirilirse toplum çevre bilincine ulaşır ve çevrenin korunmasına hizmet eder. Aksi takdirde insanların çevreyi koruması beklenemez. Netice itibarıyla çevrenin korunması isteniyorsa bunun ancak eğitimle olacağına şüphe yoktur.

²⁵ Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Aykut Çoban, **Çevre Politikası**, Genişletilmiş 6.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s.151.

²⁶ Dağdemir, a.g.e., s.33-38.

²⁷ Banu Akyıldız, **Çevresel Etkinlik Analizi: Kuznets Eğrisi Yaklaşımı**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2008, s.20-21.

7. Yoksulluk

Ülkelerde meydana gelen gelir dağılımı problemleri insanların kirli çevrelerde yaşamalarına yol açmaktadır. Bununla beraber bir ortamda yaşayan insanların çevrenin korunmasına karşı duyarsızlaştığı da görülmektedir. Yoksul insanların çevrenin tahribatına yol açacak davranışlarda bulunması muhtemeldir. Çevre bütün ekonomik faaliyetlerin temeli olmasına rağmen gelişmekte olan ülkelerde ikinci plana itilmektedir. Ülkeler belli bir ekonomik gelişme düzeyinden sonra çevre sorunlarıyla mücadele edebileceklerini düşünmektedir. Bu nedenle çevrenin korunması ve çevre sorunlarıyla olan mücadele yoksulluğun yenilmesinden yani ekonomik gelişmeden sonraya bırakılır. Böyle olunca yoksulluk çevrenin kirlenmesine neden olmaktadır.²⁸ Sonuç olarak yoksulluk önemli bir çevre sorunu nedenidir.

8. Diğer Çevre Sorunu Nedenleri

Nüfus artışı, sanayileşme, kentleşme, eğitim yetersizliği, yoksulluk gibi insanlar tarafından yönlendirilen ve birbirleriyle iç içe geçmiş çeşitli olgular çevre sorunlarının temel nedenleri olarak görülmektedir. Sayılan bu genel ve önemli nedenlerin yanı sıra turizm, silahlanma, savaşlar, doğanın dayanma gücündeki zayıflık, deprem, erozyon, su baskınları gibi afetler, denetim yetersizliği ve kirliliğin diğer ülkelere ihracı da çevre sorunlarının diğer nedenleri arasında yer almaktadır.²⁹ Yine bu nedenlerin yanına; ormanlara zarar verilmesi, yangınlar, motorlu araçların kullanımı, gübre ve zirai mücadele ilaçların kullanımı, katı ve sıvı atıklar, arazilerin yanlış kullanımı, radyasyon yayan araçların kullanımı diğer çevre sorunu nedenleri olarak sayılabilir.

C. ÇEVRE SORUNLARININ ÇEŞİTLERİ

Daha genel ve geniş kapsamda çevre; hem doğal kaynakların hem de çevreyi oluşturan su, hava, toprak ve atmosferin kalitesini ve miktarını içine alır. İnsan hayatının ve endüstriyel gelişmenin kalitesi, miktarı ve sürdürülebilirliği için kritik öneme sahip olan çevrenin kalitesini ve miktarını, hızla ortaya çıkan ormansızlaşma, biyolojik çeşitlilikteki azalma, zehirli ve tehlikeli atıklar, su kirliliği, hava kirliliği ve kentsel tıkanıklar azaltmakta ve bozmaktadır.³⁰ Saydığımız birçok nedene rağmen günümüze

²⁸ Selim Kılıç, "Çevre Sorunları ve Yoksulluk", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C:5, S:1, 2013, s.14.

²⁹ Akyıldız, a.g.t., s.21.

³⁰ Gupta, a.g.m., s.36.

kadar “çevre” ve “çevre sorunları”; sadece “hava” ve “hava kirlenmesi” olarak görülmüş sayılmış ancak çevre sorunlarına duyulan ilgi arttıkça, bu dar bakış açısı, yerini daha geniş tanımlara bırakmıştır. En geniş anlamını “Habitat”³¹ kavramında bulan insan yerleşmelerinin tüm sorunlarını içine alan yeni yaklaşım, bugün yaygın bir hal almıştır. Artık suyun, havanın, toprağın, kısacası doğanın kirlenmesi anlamındaki çevre sorunları yerine; her türlü insan yerleşmelerinin sağlık, beslenme, konut, eğitim, çalışma, gelir ve yeşil alan gibi tüm sorunlarıyla ilgilenen “sürdürülebilirlik” kavramına en geniş anlamını veren bir çevre anlayışı dikkate alınmaktadır.³² Bu geniş çevre anlayışından hareketle çeşitlenen çevre sorunları bazı başlıklar altında toplanabilir. Ancak öncelikle temel çevre sorunlarına kısaca değinmek gerekir. Bunlar *hava kirliliği*, *su kirliliği* ve *toprak kirliliği* olarak sıralanabilir. Bu temel çevre sorunlarına son dönemlerde yenileri katılmıştır. Yeni sorunların tespitinde çevre anlayışı ve kavramının genişlemesi etkili olmuştur. Dar bir çevre ve çevre sorunları anlayışı sadece hava, su ve toprak kirlenmesini çevre sorunu olarak ifade ederken; geniş bir tanımlamayla gürültü kirliliği, radyasyon kirliliği, ormansızlaşma, çölleşme vb., diğer sorunlar da çevre sorunlarına dahil edilmektedir.

1. Hava Kirliliği

Atmosferin doğal yapısında optimum sınırlarında olmayan bir ya da birden fazla maddenin insan ve çevre sağlığını olumsuz yönde etkileyebilecek düzeyde yeterli bir zaman diliminde bulunmasına hava kirliliği denir. Bir başka tanımla; hava kirliliği belli bir kaynaktan atmosfere bırakılan kirleticilerin, havanın doğal bileşimini bozarak, onu canlı ve cansız varlıklara zarar verecek bir yapıya dönüştürmesidir. Havanın doğal bileşimini değiştiren is, duman, toz, gaz, buhar gibi kimyasal maddeler hava kirleticileri olarak ifade edilir. Bunların havadaki miktarlarının belirli ölçülerin üstüne çıkması, havanın kirlenmiş olduğunu gösterir.³³ Havayı kirleten en önemli sebep, karayolu

³¹ Habitat çeşitli şekillerde tanımlanabilir. Habitat yaşanılan yerdeki mevcut tüm kaynak ve koşullardır. Bir başka tanıma göre; Habitat hayatta kalma ve üreme için gerekli fiziksel çevresel faktörlerdir. Habitat belirli bir türün bir yerde yerleşmesine ve hayatta kalmasına izin veren gıda, toprak ve su gibi kaynaklar ile sıcaklık, yağış gibi çevresel koşulların kombinasyonu olarak tanımlanabilir (Alan B. Franklin, Barry R. Noon, T. Luke George, “What is Habitat Fragmentation?”, **Studies in Avian Biology**, No.25, 2002, s.21.).

³² Akyıldız, a.g.t., s.33-34.

³³ Hüseyin Özdilek, “Hava, Su ve Toprak Kirliliği”, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 2004, s.76-84. & Keleş, Hamamcı, Çoban, a.g.e, s.160-164.

taşımacılığı, ısı ve güç üretimi, sanayi ve tarım gibi ekonomik faaliyetlerdir. Ekonomik faaliyetler neticesinde doğrudan havaya yayılan ve insan sağlığı üzerinde de olumsuz etkilere yol açan kirleticiler, Sülfür dioksit (kükürt) (SO_2), azot oksit (nitrojen oksit) (NO_x), amonyak (NH_3), metan dışı uçucu organik bileşikler (NMVOC) ve partikül maddeler (PM) olarak beş gruba ayrılmaktadır. Özellikle sülfür ve azot bileşikleri ekosistemi bozan potansiyel kirleticilerdir. Havayı kirleten bu bileşiklerin en önemli kaynağı ise katı yakıtlardır.³⁴

2. Su Kirliliği

En geniş anlamıyla ekolojik yapının bozulması olarak ifade edilen su kirliliği, suyun doğal yapısını bozan ve ekolojik dengenin bozulmasına neden olan bir fiziksel, kimyasal veya biyolojik değişim sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle su kaynaklarının kullanılmasını bozacak ölçüde, organik, inorganik, biyolojik ve radyoaktif maddelerin suya karışmasına su kirliliği denir. En uygun olan ve suyun kullanma amacına göre yapılan su kirliliği tanımıdır. Buna göre; suyun doğal yapısının, kullanma amacı dışına çıkacak biçimde bozulması su kirliliğidir. Örneğin içme suyu amacıyla kullanılamayacak kadar kirli bir su, sulama amacıyla kullanmak için kirli olmayabilir.³⁵ Tüm ekonomik sektörlerin gelişimi, sektöre göre temiz olan su kaynaklarına bağlıdır. Hanehalkı su ihtiyaçları, enerji, tarım, sanayi ve turizm sektörlerinin her birinde suyun doğallığı veya temizliği birbirinden farklıdır.³⁶ Bu nedenle su kirliliğinden bahsedebilmek için sektörlere göre bir tanımlanın yapılması gerekmektedir.

3. Toprak Kirliliği

Genel bir tanımla toprak kirliliği, insan faaliyetleri sonucunda toprağın fiziksel, kimyasal, biyolojik ve jeolojik yapısının bozulmasıdır. Toprak kirliliği; doğal olarak meydana geldiği gibi, insan eliyle de (antropojenik) oluşabilir. Ancak doğal olarak meydana gelen kirlilikten ziyade insan eliyle ortaya çıkan kirlilik daha önemlidir. İnsan eliyle oluşan toprak kirliliğine neden olan başlıca etkenler arazilerde aşırı sulama, gübreleme ve tarımsal ilaç kullanma, çarpık kentleşme, tarım ve orman arazilerinin

³⁴ European Environment Agency, **Environmental Indicator Report 2012 - Ecosystem Resilience and Resource Efficiency in a Green Economy in Europe**, EEA, Copenhagen, 2012, s.60.

³⁵ Özdilek, a.g.e. s.84-90. & Keleş, Hamamcı, Çoban, a.g.e., s.176-177.

³⁶ European Environment Agency, a.g.r., s.84.

işgali, hatalı çöp döküm alanlarının oluşturulması ve işletilmesi, sanayi bölgelerinde çevreye duyarlı olmayan üretim teknolojilerinin kullanılması şeklinde sıralanabilir.³⁷ Görüldüğü üzere toprağın amacı dışında ve bilinçsizce kullanımı toprak kirliliğine yol açmaktadır.

4. Gürültü Kirliliği

Gürültü kirliliği, çevrenin boşluğunu ve sakinliğini yok ederek insanların işitme sağlığını ve algılamasını olumsuz etkileyen, fizyolojik ve psikolojik dengelerini bozabilen, iş performansını azaltan çevre kirliliği türüdür. Gürültü kirliliği bir çevre problemi olarak ele alındığında; incelenen çevredeki gürültü seviyelerinin akustik, ölçüm ve tahmin yöntemleri ile belirlenmesinin yanı sıra, gürültünün çevre üzerindeki olumsuz etkileri de araştırılarak insan ve toplum sağlığı açısından kabul edilebilecek gürültü nitelik ve seviyelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Eğer kabul edilebilir bir gürültü seviyesi tespit edilebilirse gürültünün kontrol altına alınması çalışmaları da rahatlıkla yapılabilir. Gürültü kirliliğinin önemi gelişmekte olan ülkelerde genellikle anlaşılamamaktadır. Bunun ekonomik nedenler başta olmak üzere birçok nedeni vardır. Büyük kentler ve çevresindeki kontrolsüz nüfus artışları, plansız ve düzensiz kentleşmeler, endüstride yeni tekniklerin uygulanmasındaki bilgi eksikleri, alt yapı yetersizlikleri, yeni ulaşım sistemlerinin planlanmasında çevresel etki değerlendirilmesinin yapılmaması, gürültü kontrol mevzuatının yetersizliği, ilgili devlet kuruluşları arasındaki koordinasyon eksikliği sorunu, gelişmekte olan ülkelerde gürültü kirliliğinin ortaya çıkmasındaki diğer nedenleri oluşturmaktadır.³⁸ Hava, su ve toprak kirliliğinden sonra günümüzde gürültü kirliliğinin de önemli boyutlara ulaştığı ve çözüm beklediği rahatlıkla söylenebilir.

5. Diğer Çevre Sorunu Çeşitleri

Teknolojilerin getirdiği sorunlar ve kirlilikler, tarihsel süreç içinde en son ortaya çıkan çevre sorunu çeşididir. Genelde radyasyon kirliliği ve özelde elektromanyetik kirlilik bunlardandır. 1986 Çernobil nükleer felaketi ile radyasyon kirliliğinin; çevreye, atmosfere ve insanlara ne gibi kalıcı etkilerde bulunduğu ortaya çıkmıştır. Elektrikle çalışan çeşitli araç ve gereçlerin yol açtığı elektromanyetik kirlilik, esasında elektrikten

³⁷ Özdilek, a.g.e. s.90-97. & Keleş, Hamamcı, Çoban, a.g.e., s.187-189.

³⁸ İbrahim Hasgür, "Gürültü Kirliliğinin Türk Mevzuatındaki Yeri", **Ekoloji**, S:4, 1992, s.31.

kaynaklandığından, çok yeni olmamakla birlikte cep telefonları ve bunlara ilişkin istasyonlar nedeniyle doksanlı yılların ikinci yarısında dünya gündemine yerleşmiştir. Daha da önemlisi, transgenik kirlilik olarak bilinen genetik yapısı değiştirilmiş organizmaların (GDO) bu nitelikte olmayan bitki türleri üzerinde sebep oldukları olumsuz değişimlerdir. Ayrıca şehirlerde görülen ve özellikle plansız yerleşmenin de katkıda bulunduğu ışık kirliliği de yeni kirlilik türlerindendir.³⁹ Bununla beraber orman arazilerinin kaybedilmesi yani ormansızlaşma buna bağlı olarak ortaya çıkan çölleşme, sanayileşme neticesinde ortaya çıkan zararlı gazların neden olduğu asit yağmurları diğer kirlilik türlerinin içine dahil edilebilir.

D. ÇEVRE SORUNLARININ KÜRESELLEŞMESİ: KÜRESEL ISINMA VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

Dünyada geçmişten günümüze iki dönemli küreselleşme süreci yaşanmıştır. İlk küreselleşme dönemi 1870’lerden 1914’e (Birinci Dünya Savaşı’nın başlamasına) kadar sürmüştür. 1914-1950 yılları arası ülkeler için kapalı bir dönemdir. İkinci küreselleşme dönemi ise İkinci Dünya savaşı sonrası başlamış, 1980’li yıllardan itibaren uluslararası kuruluşların ve sanayileşmiş ülkelerin desteğinde neo-liberal politikalar ile şekillenmiştir.⁴⁰ İkinci küreselleşme döneminden hareketle küreselleşme; “*Berlin Duvarının yıkılması, ulus devlet anlayışının zayıflaması ve bilgi-iletişim teknolojilerindeki ilerlemenin hızlanması şeklindeki gelişmelerin belirleyici olduğu 1990 sonrası süreçte, ülkelerarasındaki başta ekonomik olmak üzere, siyasi, sosyal ve hukuki sınırların kalkmaya başlaması ile birlikte tüm yerkürenin tek bir ülke gibi yeniden yapılanması*” olarak tanımlanmaktadır.⁴¹ Ekonomik, siyasi, sosyal ve hukuki sınırların kalkmasıyla ülkeler arasındaki geçişlilik artmış, faydaların olduğu kadar maliyetlerin de bir ülkeden diğer ülkeye geçişi kolaylaşmıştır. Yani ticaretin, teknolojinin, bilginin sağladığı fayda geçişinin yanı sıra maliyetlerin geçişinin de artık daha kolay hale geldiği görülmüştür. Bu noktada en büyük maliyet olarak çevre kirliliği dikkati çekmektedir.

³⁹ Turgut, a.g.e., s.4.

⁴⁰ Birol Kovancılar, Mustafa Miynat, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008, s.7.

⁴¹ Naci Birol Muter, A.Kemal Çelebi, Süreyya Sakınç, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 3.Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2008, s.214.

Birçok alanda olduğu gibi çevre konusunda da küreselleşme sürecinin etkileri olmuştur. Küreselleşme sürecinin üretim ve tüketim faaliyetlerinde meydana getirdiği hızlı artışın sonucunda fosil yakıt tüketimi artmış ve bu durum hava kirliliğinin önemli boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Yine küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte özellikle çevreye zararlı varlıklar küreselleşmiş ve bu nedenle son yıllarda çevresel varlıkların küresel kamusal mal nitelikleri üzerinde durulmaya başlanmıştır. Küresel ısınma, ozon tabakası, biyolojik çeşitlilik, çölleşme, uluslararası sular, okyanuslar ve nehirler, Antartika, ormanlar küresel kamusal malların birer unsuru haline gelmiştir.⁴²

1. Çevre Sorunlarının Küreselleşmesi

Dünya ekonomik sisteminin küreselleşmesi ile çevresel sorunların küreselleşmesi arasında yakın bir ilişkinin olduğu ileri sürülmektedir. Özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra, ekonomik ilişkiler ulusal sınırları kolaylıkla aşabilmiştir. Ekonomik sistemin dünya yüzeyinde yaygınlaşması sürecinde çevresel sorunlarda yaygınlaşmıştır. Bundan dolayı çevresel kaygı, çevresel eylemde bulunma, çevre politikaları gibi çevresel konular da ulusal sınırları aşmış, küresel ölçekte değerlendirilir olmuştur.⁴³ Yerel ölçekte başlayıp, yerelden ulusal ölçeğe doğru genişleyen çevre sorunları, en sonunda küresel bir boyut kazanmaktadır. Asit yağmurları sonucu Brezilya'da her gün giderek azalan yağmur ormanları, yerel ölçekte Brezilya'yı daha sonra Güney Amerika'yı, sonunda küresel ölçekte tüm Dünya'yı etkileyecek bir boyuta ulaşmaktadır.⁴⁴ Çevre kirliliği veya sorunları yerel kaynağı dışında başka ulusal alanların ötesindeki bölgelerde de olumsuz etkilerini göstermektedir. Bu durum bölgesel kirlilik diye de anılan sınıraşan kirlilik ve küresel kirlilik kavramlarında ifadesini bulmuştur. Küresel kirlilik yada küresel çevre sorunları üç ana grupta toplanmaktadır;⁴⁵

- Birinci grup *atmosfer kirliliği*dir. Atmosfer kirliliği; ozon tabakasındaki bozulma, küresel ısınma ve iklim değişikliği gibi ortaya çıkışları bakımından birbirleriyle bağlantılı olan sorunlardan müteşekkildir.

⁴² Birol Kovancılar, Mustafa Miynat, Sibel A.Bursahoğlu, **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s.152-153.

⁴³ Tuna (2000), a.g.m., s.1.

⁴⁴ Yalçın (2009), a.g.m., s.289.

⁴⁵ Turgut, a.g.e., s.4-5.

- İkinci grup *denizlerin, okyanusların ve uluslararası suların kirliliği*dir. Örneğin, büyük ölçekli tanker kazaları bu kirliliğin oluşumuna sebeptir.
- Üçüncü grupta ise *tehlikeli atık ve maddeler* yer almaktadır. Bu kirlilik türü, gelişmiş ülkelerin sektörel ve ulusal çıkar endeksli politikaları yüzünden az gelişmiş ülkelerin atık boşaltım alanları olarak kullanılmasıyla dünya gündemine yerleşmiş ve küresel çevre sorunlarına konu olmuştur.

Bugün küresel çevre sorunları denildiğinde ilk akla gelen küresel ısınma olmaktadır. Küresel ısınma bazı gazların atmosferde fazla bulunmasından kaynaklanmakta ve sonuç olarak da iklimler üzerinde önemli etkileri olmaktadır. Bu kapsamda öncelikle küresel ısınmayı açıklamak ve buradan hareketle küresel ısınmanın ortaya çıkardığı iklim değişikliğini ifade etmek gerekmektedir.

2. Küresel Isınma ve İklim Değişikliği

Birçok gazın karışımından ve su buharından meydana gelen ve karmaşık bir sistem olan atmosfer, %78.08 azot, %20.95 oksijen, %0.93 argon ve diğer gazlardan oluşmaktadır. Atmosferin önemli bir parçası olan su buharı mevsimlere ve bulunulan yere göre değişiklik göstermektedir. Diğer gaz bileşenleri (karbondioksit, neon, kripton, helyum, hidrojen, ksenon, ozon) ise atmosferde daha düşük oranlarda bulunmaktadır. Bu gazların özelliği, gelen güneş ışınlarına karşı geçirgen olmasıdır. Güneşten dünyaya ulaşan ışınların bir bölümü aynı zamanda, dünya yüzeyi tarafından uzaya geri yansıtılmaktadır. Ancak, atmosferdeki su buharı, karbondioksit (CO₂), metan, diazotmonoksit ve kloroflorokarbonlar (CFC) gibi gazlar, güneş ışınlarını tutarak adeta dünyayı kuşatmakta enerjinin atmosferden kaçışını engellemektedir.⁴⁶ Bu engellemelerin sonucunda Dünya ısınır ve küresel ısınma ortaya çıkar.

Küresel ısınma; insan tarafından atmosfere verilen ve yukarıda sayılan gazların sera etkisi yaratması sonucunda, Dünya yüzeyindeki sıcaklığın artmasıdır. Öyle ki, sera gazlarının bulunmaması durumunda yeryüzünün sıcaklığının bugüne göre 30°C daha soğuk olacağı hesaplanmıştır.⁴⁷ Küresel ısınma iklim değişimidir ve tahminlere göre

⁴⁶ Göknıl Çılğın Yamanoglu, **Türkiye’de Küresel Isınmaya Yol Açan Sera Gazı Emisyonlarındaki Artış ile Mücadelede İktisadi Araçların Rolü**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.10-11.

⁴⁷ Çevre ve Orman Bakanlığı, “Küresel Isınma Nedir?”, <http://www.iklim.cevreorman.gov.tr/Gazi/kuresel_isinma.htm>, (10.06.2011).

etkisini bazı bölgelerde sıcaklığın artışı ve yağış miktarının azalması olarak, bazı bölgelerde ise sel felaketleri olarak göstermektedir/gösterecektir. Yapılan tahminler arasında buzulların erimesi ve deniz seviyesinde bir metrelik yükselme ile çoğu adaların ve kıyı şeritlerinin sular altında kalması vardır.⁴⁸ Antarktika'nın önemli ölçüde ısınması, Sibiry'a'nın artık Ortaçağa göre daha sıcak olması, deniz seviyelerinde gözlenen önemli yükselmeler, fırtına sıklık ve şiddetlerinin artması ve kuraklık, 1960'lı yıllarda tahmin edilen, küresel ısınma ve iklim değişimi sorununa yol açan ve büyük oranda insan faaliyetleri ile ortaya çıkan sera etkisinin bir sonucu olarak görülmektedir. Havada biriken başta karbondioksit olmak üzere diğer sera gazlarının emisyonları nedeniyle atmosferin bileşiminde oluşan değişimler yeryüzünün hızla ısınmasına neden olmuştur.⁴⁹ Küresel ısınmanın birçok etkisi olmuştur/olmaktadır. İklim değişikliği de bunlardan birisidir.

İklim değişikliği genel olarak, küresel ısınma sonucu iklim sistemi üzerinde meydana gelen değişiklikleri ifade etmektedir.⁵⁰ 1990'lı yılların başından itibaren iklim değişikliği, küresel iklim sisteminde değişikliklere neden olabilecek doğal iç ve dış kuvvetlerin ve etmenlerin yanı sıra, sera gazı birikimlerini arttıran insan faaliyetlerini dikkate alarak tanımlanmaktadır. Örneğin Birleşmiş Milletler (BM) İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nde (İDÇS) iklim değişikliği, "karşılaştırılabilir bir zaman döneminde gözlenen doğal iklim değişikliğine ek olarak, doğrudan ya da dolaylı olarak küresel atmosferin bileşimini bozan insan faaliyetleri sonucunda iklimde oluşan bir değişiklik" şeklinde tanımlanmıştır. Artık, iklimin değişiyor olduğu genel olarak bilim çevreleri tarafından kabul edilmektedir. Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO) ve BM Çevre Programı (UNEP) tarafından ortaklaşa yürütülen Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli'nin (IPCC) 1995 yılında tamamlanan ilgili Değerlendirme Raporu'nda, "küresel iklim üzerinde belirgin bir insan etkisinin bulunduğunu" ve "iklimin geçen yüzyıl boyunca değiştiği" biçiminde yer alan ifadeler bu değerlendirmeyi doğrulamaktadır.⁵¹ Doğal dengenin bozulmasına neden olan insanların,

⁴⁸ Mustafa Başaran, "Türkiye'nin Organik Karbon Stoğu", **HR. Ü.Z.F.Dergisi**, Sayı: 8(3/4), 2004, s.32.

⁴⁹ Birol Kovancılar, "Küresel Isınma Sorununun Çözümünde Karbon Vergisi ve Etkinliği", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:8, Sayı:2, 2001, s.8.

⁵⁰ Ömer Dolu, **Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Kurumsal Kapasite Gelişimi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 2005, s.9.

⁵¹ Murat Türkeş, "Hava, İklim, Şiddetli Hava Olayları ve Küresel Isınma", **Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü 2000 Yılı Seminerleri**, Teknik Sunumlar, Seminerler Dizisi:1, Ankara, 2001, s.192.

gerekli önlemler alınmadan çeşitli faaliyetlerine devam etmesi hâlinde, iklimdeki bu bozulmaların artacağı, sonucu çok olumsuz olabilecek, küresel ısınmaya bağlı iklim değişikliklerinin yaşanacağı, iklim bilimciler tarafından kesin bir dille ifade edilmektedir. Çünkü küresel ısınma, insan faaliyetleri nedeniyle atmosferdeki sera gazı birikimlerinde meydana gelecek artış, doğal çevreye zarar verilmesi, ozon tabakasının incelmesi, nedenleriyle daha da artacaktır.⁵²

İklim değişikliğinin felaket olarak nitelendirilebilecek sıcaklık artışı, kuraklık, açlık, salgın hastalıklar, mevsim değişikliği ve buzulların erimesi gibi çok sayıda doğa olayına yol açması beklenmektedir.⁵³ Küresel sıcaklıklardaki artışlara bağlı olarak, kara ve deniz buzullarının erimesi ve buna bağlı olarak deniz seviyesinin yükselmesi, iklim kuşaklarının yer değiştirmesi gibi, ekolojik sistemleri ve insan yaşamını doğrudan etkileyen önemli değişikliklerin etkileri görülmeye başlanmıştır.⁵⁴ İklim değişikliğine bağlı olarak kışlar artık daha yağışlı ve ılık, yazlar ise daha sıcak ve kurak geçmekte, dünyanın birçok bölgesinde mevsimsel anlamda değişiklikler gözlenmektedir. Ancak iklimde ve ona bağlı olarak mevsimlerde meydana gelen bu değişiklikler çoğu zaman yerel nitelik taşımaktadır. İklim değişikliği nedeniyle dünyanın bazı yerlerinde aşırı yağışlar ve kasırgalar görülürken, bazı yerlerinde aşırı kuraklık ve sıcaklıklar görülmektedir. Aşırı yağışların ve kasırgaların görüldüğü bölgelerde seller ve su taşkınları, aşırı sıcaklığa bağlı kuraklıkların yaşandığı bölgelerde ise, su kıtlığı ekosistemi tehdit etmektedir.⁵⁵ Bu belirtilerin yanında iklim değişikliğinin ortaya çıkarabileceği başka sonuçlar da vardır.

İklim değişikliğinin, insan sağlığı üzerinde ölüme varacak düzeyde olumsuz ve geniş bir etkiye sahip olabileceği ifade edilmektedir. Bu etkilerin başında kalp-damar ve solunum hastalıklarından kaynaklanan ölümler ve sıcak hava dalgalarının şiddetindeki ve süresindeki artışlar nedeniyle oluşan hastalıklar gelmektedir. Bunun yanı sıra taşkınlar ve fırtınalar gibi sıradışı hava olaylarındaki artışlar, ölüm, yaralanma ve psikolojik hastalıkların ortaya çıkma oranlarında bir yükselme oluşturabilecektir. Ayrıca

⁵² Kemal Öztürk, “Küresel İklim Değişikliği ve Türkiye’ye Olası Etkileri”, **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 1, 2002, s.48.

⁵³ Osman Peker, Mustafa Demirci, “İklim Değişikliğinin Bilim ve Ekonomi Perspektifinden Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.13, S.1, 2008, s.240.

⁵⁴ Kalkınma Bakanlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İklim Değişikliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT:2532, ÖİK:548, Ankara, 2000, s.6.

⁵⁵ Dolu, a.g.t., s.18.

iklim değışikliği, malarya, humma, sarı humma ve bazı virüs kökenli beyin iltihapları gibi enfeksiyon salgınlarının taşınma potansiyelindeki artışları içermektedir. Enfeksiyon hastalıklarındaki olası artışlar, esas olarak taşıyıcı organizmaların etkin olduğu coğrafi alanların sınırlarındaki ve mevsimlerdeki genişlemedir ve bu genişlemenin etkisi uzun vadede daha çok hissedilecektir.⁵⁶

Öte yandan hastalıkların yanı sıra iklim değışikliğine bağlı olarak ortaya çıkan aşırı sıcaklar ve yağışlar biyolojik çeşitliliği de etkilemektedir. İklimde meydana gelen değışikliklerle bazı türlerin yaşam süreleri uzamakta, bazılarınınkı kısalmakta ve bazı türlerin nesli tükenmektedir. Örneğin aşırı sıcaklar nedeniyle artan orman yangınları birçok canlı türünü yok etmekte, sıcaklarla birlikte yaşanan kuraklık, birçok bitki ve hayvanın yok olmasına neden olmakta ya da deniz suyu sıcaklıklarının yükselmesi sonucu, deniz canlılarının hayatları tehlikeye girmektedir.⁵⁷ Böyle önemli sonuçları olan iklim değışikliğinden kaçınmanın yolları da aranmaktadır.

Küresel iklim değışikliğinden kaçınmanın yolu olarak yeni enerji kaynağı sistemlerinin geliştirilip kullanılmasıdır. Bu kapsamda yenilenebilir enerji ve birlikte üretim teknolojisini hızla piyasalara sokan politikaların önemi açıkça ortaya çıkmış, ısı ve enerji kullanımını birleştiren, CO₂ emisyonlarını % 60-80 oranında azaltan ve çok daha verimli enerji alternatifleri sunan yeni teknolojiler geliştirilmeye başlanmıştır. Dünya uygulamalarına bakıldığında sübvansiyonlarla yeni enerji kaynaklarının ekipman ve tesisatları desteklenmektedir. Sübvansiyonlarla gelecek dünyanın enerji ihtiyacının büyük bir kısmı, güneş ışığının, rüzgarın ve diğer yenilenebilir kaynakların enerjiye çevrilmesi yoluyla karşılanmaya çalışılmaktadır.⁵⁸ Ancak bunların ötesinde küresel ısınmanın ateşini düşürmek ve iklimlerin seyrini normalleştirmek için yenilebilir enerji kaynaklarının kullanımının yanında, ulusal ve uluslararası ölçekte alınan çözüm önlemleri de vardır. Bunlar genellikle ulusal düzeyde alınan kamusal önlemler ile ülkelerin kendi aralarında ve uluslararası ölçekte yaptıkları antlaşma ve protokollerle sağlanmaktadır. Konumuz açısından Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye’de alınan kamusal önlemleri detaylı olarak inceleyeceğiz. Ancak öncesinde uluslararası düzeydeki girişimlere kısaca yer vermek gerekmektedir.

⁵⁶ Kalkınma Bakanlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İklim Değışikliği...**, a.g.r., s.7.

⁵⁷ Dolu, a.g.t, s.23.

⁵⁸ Seyhun Doğan, “Türkiye’nin Küresel İklim Değışikliğinde Rolü ve Önleyici Küresel Çabaya Katılım Girişimleri”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, 2005, s.69.

3. Küresel Çevre Sorunlarına Küresel Önlemler

Küresel çevre sorunlarına yönelik uluslararası çözüm arayışları konusunda Montreal Protokolü, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü önemli anlaşmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda Kyoto Protokolüne değinmeden önce Montreal Protokolü, Montreal Protokolünün öncesi ve İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi hakkında bilgi vermek gerekmektedir.

a. Montreal Protokolü ve Öncesindeki Gelişmeler

Çevre sorunları ile uluslararası mücadele açısından 1946 tarihli Uluslararası Balina Sözleşmesi ve 1959 tarihli Antartika Sözleşmesi, ilk örnekler olarak görülmektedir. Bu örnekler çevre sorunları ile uluslararası mücadelenin son yüzyılın ortalarında başladığını göstermektedir. Ancak, 1972 yılında Stokholm’de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı, konunun politik ve teknik açıdan sistematik bir şekilde ele alınmasını sağlaması nedeniyle dikkati çekmektedir. Stokholm Konferansı, UNEP’in kurulmasına öncülük ederek kurumsal anlamda bir işleyişe öncülük etmiştir.⁵⁹

1980’lerin başında uluslararası düzeyde ozon tabakası ile ilgili önlemler alma gerekliliğini duyan ilk ülke, dönemin dünya üretiminin %30’unu karşılayan ABD olmuştur. Böyle bir durumun ortaya çıkmasında, özellikle 1980’li yıllarda spreylere kaynaklanan CFC’lerin ozon tabakasına verdiği zararın Amerikan kamuoyunda tartışılmaya başlaması etkili olmuştur. Ancak ABD’nin dışında başka ülkelere bu konuda bir girişim olmamıştır. ABD’nin destek bulamaması, 1985 yılında imzalanan Ozon Tabakasının Korunması için Viyana Sözleşmesi’nin izleme, araştırma ve veri değişimi üzerine kurulu olması sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle bu sözleşmede ozon tabakasına zarar veren gazlarla ilgili olarak taraf ülkelere yükümlülük getirilememiştir.⁶⁰ Her ne kadar önemli bir destek almasa da Viyana Sözleşmesi daha sonraki Montreal ve hatta Kyoto Protokolüne öncülük etmiş, bu protokollerde Viyana Sözleşmesinin varlığı tanınmıştır.

⁵⁹ Yunus Arıkan, **İklim Değişikliği Görüşmelerinde Sivil Toplum Kuruluşları**, Bölgesel Çevre Merkezi (REC) Türkiye, 2006, s.7.

⁶⁰ Bülent Duru, “Viyana’dan Kyoto’ya İklim Değişikliği Serüveni”, s.6-7., <<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2037.pdf>>, (11.11.2012).

Aslında 1970’li yıllarla birlikte ozon tabakasındaki incelmeye, bilim adamlarının dikkatini çekmiştir. Her ne kadar uyarılarda bulunsalar da, politikacılar bu uyarılara kulaklarını tıkamışlardır. Bu bağlamda, bilim adamları, CFC üreticileri, çevreciler ve devlet yöneticileri arasında uzun ve zahmetli tartışmalar yaşanmıştır. Bu sürecin sonucunda ozon tabakasındaki incelmeyi ele almak üzere 16 Eylül 1987’de, 150’den fazla ülkenin temsilcileri Kanada’nın Montreal kentinde toplanmışlar ve ozon tabakasında incelmeye yol açan maddelerin üretimi ve kullanımı konusunda Montreal Protokolü’nü imzalamışlardır.⁶¹ Protokole göre devletler CFC kullanımını 1989’a kadar 1986 düzeyinde getirecekler, 1993’e kadar %20, 1998’e kadar da %30 oranında indirimle gideceklerdir. Bir başka ifadeyle taraf devletler, 1998’e kadar, CFC kullanımlarını yarı yarıya azaltacaklardır.⁶² Fakat Montreal Protokolü’nü izleyen yıllarda ortaya çıkan yeni bilimsel bulgular, ozon incelmesinin tahmin edilenden çok daha ciddi boyutlarda olduğunu ve daha sıkı önlemler alınması gerektiğini ortaya koymuştur. Böylece Montreal Protokolü’nde zaman içerisinde değişiklikler yapılmıştır. Son haline göre ana şartları şöyledir:⁶³

- CFC, halonlar, metilkloroform ve karbontetralorid tüketimleri gelişmiş ülkelerde 1995, gelişmekte olan ülkelere 2010 yılı itibariyle sona ermiş olacaktır.
- Daha az zararlı oluşları nedeniyle CFC’lere alternatif olarak geliştirilen Hidrokloroflorokarbonların (HCFCs) tüketimi de 2030 yılında tamamen sıfıra indirilecektir.
- Gelişmiş ülkelerin katkıları ile oluşan bir "Çok Taraflı Fon" kurulmuştur. Bu fon gelişmekte olan ülkelerin endüstrisine; ozon tabakasını incelten maddelerin giderilmesine yönelik projelerde teknik uzmanlaşma, yeni teknolojiler ve ekipmanlar için kullanılmaktadır.

⁶¹ Muammer Tuna, “Enerji, Çevre ve Toplum”, **II. Çevre ve Enerji Kongresi**, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, 15-16-17 Kasım 2001, s.92.

⁶² Duru, “Viyana’dan Kyoto’ya...”, a.g.m., s.8.

⁶³ Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, “Montreal Protokolü”, <www.ttg.org.tr/UserFiles/File/MONTREALPRO.doc>, (12.11.2012).

Anlaşılabacağı üzere Montreal'deki toplantıda ozon tabakasına zarar veren kimyasal maddelerin kullanım ve üretimlerinin aşamalı olarak azaltılması ve bir süre sonra da tamamen durdurulması kararı alınmıştır.⁶⁴

b. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi

İnsan kaynaklı iklim değişikliği riskinin bilimsel, teknik ve sosyo-ekonomik açıdan araştırılması, değerlendirilmesi ve uyum seçeneklerinin geliştirilmesi amacıyla 1988 yılında WMO ve UNEP yönetici organları tarafından Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) adında yeni bir organ oluşturulmuştur.⁶⁵ Genel olarak gelişmiş ülkelerden bilimsel kuruluşlar, enstitüler ve Birleşmiş Milletlerin uzman kuruluşlarından deneyimli bilim insanlarını ortak çalışma imkânına kavuşturan IPCC, ülkelerin güvenerek kabul edebilecekleri bilgilerin üretilmesi için bir ortam oluşturmuştur. IPCC ilk değerlendirme raporunu 1990 yılında yayımlamıştır.⁶⁶ Rapor iklim değişikliği gibi bir tehdidin varlığını kabul etmiştir. Bu kabullenmenin ardından doğrulanmış, yine 1990 yılında Cenevre'de toplanan İkinci Dünya İklim Konferansı'nda ise konuya ilişkin küresel ölçekte bir anlaşmaya gidilmesine yönelik çağrıda bulunulmuştur.⁶⁷ Buradan hareketle de İDÇS'nin temelleri ortaya çıkmıştır.

1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, küresel iklim değişikliğinin uluslararası düzeyde devam eden çalışmalarının ya da bir başka deyişle devletlerarasında emisyon indirimleri konusunda yaşanan itilafların temelini oluşturmaktadır. Konferansta kabul edilen beş temel belgeden biri olan İDÇS bugüne kadar uluslararası alanda iklim değişikliği konusunda atılan en büyük adım olarak görülmektedir.⁶⁸ Tehlikeli boyuta ulaşan insan kaynaklı sera gazı salınımlarının iklim sistemi üzerindeki olumsuz etkisinin giderilmesi ve belli bir düzeyde durdurulması için uluslararası işbirliğine gidilmesi amacıyla, 21 Mart 1994 yılında yürürlüğe giren İDÇS ile Doğu Avrupa ve Eski Sovyetler Birliği ülkeleri ile

⁶⁴ Ayşe Güneş Güven, **1997 Kyoto Protokolünün Oluşumu ve Uluslararası Çevre Politikalarına Etkileri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2006, s.12-13.

⁶⁵ Yamanoglu, a.g.t, s.28-29.

⁶⁶ Pervin Doğan, "İklim Değişikliği'nde Türkiye'nin Adımları", **Çevre ve Orman Bakanlığı**, s.7, <<http://www.bitem.gazi.edu.tr/pdf/iklimturkiye.pdf>>, (12.11.2012).

⁶⁷ Yamanoglu, a.g.t, s.29.

⁶⁸ Duru, "Viyana'dan Kyoto'ya...", a.g.m., s.9-10.

OECD üyesi ülkelerden oluşan Ek I ülkelerine sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelik politikalar uygulama zorunluluğu getirilmiştir.⁶⁹

İDÇS, CO₂ ve diğer sera etkisi yaratan gaz emisyonlarının 2000 yılına kadar 1990 düzeyine indirilmesini öngörmektedir. Sözleşme kapsamına CFC'ler alınmamıştır. Sözleşme'nin Giriş bölümünde, geçmişte ve günümüzde küresel sera gazı emisyonunda en yüksek hissenin gelişmiş ülkelere ait olduğu belirtilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise kişi başına düşen emisyon miktarı düşük düzeyde kalmaktadır. Bu ülkelerin emisyon miktarının kalkınma ihtiyaçları doğrultusunda artacağı da yine sözleşmeden ileri sürülmektedir. Sözleşmenin ilkelerine yer veren 3. maddesinde ise *"Taraflar, iklim sistemini, eşitlik temelinde, ortak fakat farklı sorumluluklarına ve güçlerine uygun olarak, insanoğlunun günümüz ve gelecek kuşakların yararı için korumalıdır. Dolayısıyla, taraflardan olan gelişmiş ülkeler iklim değişikliği ve onun zararlı etkileri ile savaşmada öncülük etmelidir"* şeklinde bir düzenlemeye rastlanmaktadır.⁷⁰ Üçüncü maddede verilen tanımla birlikte sözleşmeye taraf olanların sorumlulukları genel bir şekilde ifade edilmektedir. Bununla beraber genel sorumluluğun yanında sözleşmeye taraf olan devletlerin kendi durumlarına paralel olarak belirlenen farklı sorumlulukları da mevcuttur.⁷¹ Ek-I⁷² ve Ek-II⁷³ ülkeleri olarak sınıflandırılan ülkelerin, tabi olduğu sınıfa göre sorumlulukları da farklılaşmaktadır. Bazı ülkelerin her iki sınıfta da yer alması, bu ülkelere iki sınıfın sorumluluklarını da yüklemektedir. Sözleşmenin amacı kapsamında ülkeler, ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklara sahiptir. Daha açık bir ifadeyle sözleşmeye taraf ülkeler, ulusal ve bölgesel kalkınma önceliklerine, amaçlarına ve özel koşullarına göre farklılık gösterirler ve bu nedenle de farklı düzeydeki ülkeler için yükümlülükler farklılaşmaktadır. Ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ilkesi gereği, sözleşme'nin EK-II listesinde yer alan

⁶⁹ Özcan Dağdemir, "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Ekonomik Büyüme: İklim Değişikliği Politikasının Türkiye İmalat Sanayii Üzerindeki Olası Etkileri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı 60-2, 2005, s.52.

⁷⁰ Duru, "Viyanadan Kyoto'ya...", a.g.m., s.10.

⁷¹ Zeynel Kökçam, Ayça Erem Bahadır, "İklim Değişikliği, Kyoto Protokolü ve Türkiye", **II. Çevre ve Enerji Kongresi**, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, 15-16-17 Kasım 2001, s.79.

⁷² Ek-I ülkeleri: Almanya, ABD, Avrupa Topluluğu, Avustralya, Avusturya, Belçika, Beyaz Rusya, Bulgaristan, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Krallığı, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hırvatistan, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Kanada, Macaristan, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Rusya Federasyonu, Slovakya, Slovenya, Türkiye, Ukrayna, Yeni Zelanda, Yunanistan'dır.

⁷³ Ek-II ülkeleri: Almanya, ABD, Avrupa Topluluğu, Avustralya, Avusturya, Belçika, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Krallığı, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Lüksemburg, Kanada, Norveç, Portekiz, Yeni Zelanda, Yunanistan'dır.

gelişmiş ülkelerin, az gelişmiş ülkelere finansal destek ve teknoloji transferi sağlamakla yükümlü olduğu belirtilmektedir.⁷⁴

c. Kyoto Protokolü

Kyoto protokolü iklim değişikliği ve küresel ısınma konusunda yaşanan uluslararası gelişmelerden son ve en önemli olanıdır. Bu kapsamda öncelikle Kyoto Protokolü'nün ortaya çıkışı ifade edilmeli, sonrasında ise amacı ve uygulamasına değinilmelidir. Son kısımda ise Kyoto Protokolü sonrasında yaşanan gelişmeler ele alınabilir.

ca. Kyoto Protokolü'nün Ortaya Çıkışı

İDÇS'nin yürürlüğe girmesinden itibaren yılda bir defa, sözleşmeye taraf veya izleme amacıyla olan ülkeler "Taraflar Konferansı"nda bir araya gelmeye başlamışlardır. Taraflar konferansı ile sözleşmenin uygulanmasını hızlandırmak, izlemek ve iklim değişikliği sorununun en iyi nasıl ele alınabileceği konusunda karşılıklı görüşmelerde bulunmak amaçlanmıştır. Sözleşme çerçevesinde en üst karar verme organı, Taraflar Konferansı'dır. Sözleşme'nin yürürlüğe girmesinin ardından birçok Taraflar Konferansı düzenlenmiştir.⁷⁵ Bunların içinde en önemlisi, 1997 yılında Japonya'nın Kyoto kentinde yapılan Üçüncü Taraflar Konferansı'dır. Bu konferansta kabul edilen ve İDÇS'nin uygulayıcı hükümlerini içeren belge, Kyoto Protokolü olarak bilinmektedir. Protokol'ün uygulamada nasıl işleyeceğine ilişkin net tablo 1998 yılında Buenos Aires'te yapılan Dördüncü Taraflar Konferansı'nda belirlenmiştir. Kapsamlı ve iddialı bir çalışma takvimine dayanan bu tur, Protokol'de yer alan kurallara ilişkin görüşmeler ile uygulamaya ilişkin görüşmeler arasındaki bağlantıyı İDÇS çatısı altında sağlamıştır.⁷⁶

cb. Kyoto Protokolü'nün Amacı ve Uygulanması

Gelişmiş ülkelerin 2000 yılındaki sera gazı emisyonlarını 1990 yılı seviyesinde tutmak için İDÇS'nin yetersiz olduğunun kabul edilmesi ve yükümlülüklerin daha sıkı hale getirilmesi amacıyla yasal bağlayıcılığı olan Kyoto Protokolü hazırlanmıştır.⁷⁷

⁷⁴ Yamanoglu, a.g.t., s.31.

⁷⁵ Yamanoglu, a.g.t., s.31-32.

⁷⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change, **İklime Özen Göstermek İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü İçin Klavuz**, Bonn, 2003, s.4.

⁷⁷ Kökçam, Bahadır, a.g.m., s.80.

Protokol ile küresel sera gazı emisyonlarını 2000 sonrasında azaltmaya yönelik yasal yükümlülükler sağlanmıştır. Kyoto Protokolüne göre, Gelişmiş Taraf ülkeler (İDÇS/Ek I), Kyoto Prtokolü /Ek A’da listelenen sera gazlarının insan kaynaklı CO₂ eşdeğer emisyonlarını 2008-2012 döneminde 1990 düzeylerinin en az %5 altına indirmekle yükümlüdürler.⁷⁸ Bununla beraber, hem birlik olarak hem de tek tek üye ülkeler açısından AB, % 8’lik bir azaltma yükümlülüğünü kabul etmiştir. Buna karşın Avustralya, İzlanda, Norveç gibi ülkeler, bu yükümlülük döneminde sera gazı emisyonlarını arttırma ayrıcalığı alırken, Yeni Zelanda, Rusya Federasyonu ve Ukrayna gibi ülkeler ise sera gazı emisyonlarını 1990 düzeylerinde tutmayı taahhüt etmişlerdir.⁷⁹

Genel olarak bakıldığında Kyoto’dan sonra, sera gazı emisyonlarının %90’ından sorumlu olan sanayileşmiş ülkeler emisyonlarda 1990 seviyeleri üzerinden ortalama %5,2’lik bir kesintiye gitme sözü vermişlerdir. Bu kesinti başlangıç olarak değerlendirilmektedir. Ancak gerekli olan %50-70’lik kesintinin çok gerisindedir. Kyoto’nun uygulama ilke ve yöntemlerini belirlemek için Lahey’de yapılan toplantı başarısızlıkla sonuçlanmış ve hiçbir karar alınamadan dağılmıştır. ABD, Avustralya, Kanada ve Japonya gibi sera gazı emisyonlarında önemli sorumluluğu olan ülkelerin işbirliğine gitmesi, emisyon indirimi uygulamalarının sağlam bir temele dayanmasını engellemektedir.⁸⁰ Her ne kadar emisyon indirim uygulamaları sağlam bir temele oturma da, Kyoto Protokolü ülkeler üzerinde önemli yükümlülükler getirmiştir. Kyoto Protokolünü kabul eden ülkelerin gerçekleştirmek zorunda olduğu bu yükümlülükler; *“Endüstriden, motorlu taşıtlardan, ısıtmadan kaynaklanan sera gazı miktarını azaltmaya yönelik mevzuat değişikliğinin yapmak”, “Isınmada, taşımacılıkta, daha az enerji kullanmak”, “Endüstride daha az enerji tüketen teknolojileri kullanmak”, “İnsan faaliyetlerinde sürdürülebilir çevre yaklaşımını temel ilke olarak benimsemek”, “Atmosfere salınan CH₄ ve CO₂ miktarının azaltılması için alternatif enerji kaynaklarına yönelmek”, “Fosil yakıtlar yerine biodizel gibi başka seçeneklere yönelmek”, “Sanayideki atık işlemlerini yeniden düzenlemek”, “Güneş enerjisinden*

⁷⁸ Cihan Dünder, Yunus Arıkan, “Enerji, Çevre ve Sürdürülebilirlik”, s.336-337., <http://www.emo.org.tr/ekler/42b4dde8771da0b_ek.pdf>, (13.11.2012).

⁷⁹ Kalkınma Bakanlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İklim Değişikliği...**, a.g.r., s.18.

⁸⁰ Doğan, Seyhun, a.g.m., s.63.

yararlanmak”, “Orman alanlarını artırmaya yönelik çalışmalar yapmak”, “Fazla yakıt tüketen ve fazla karbon üreten daha fazla vergi almak” şeklinde sıralanabilir.⁸¹

cc. Kyoto Protokolü Sonrası

Kyoto Protokolünün kabulünden sonraki süreçte taraflar konferanslarının önemi büyük olmuştur. Bu konferanslarda genel olarak Kyoto Protokolü ve İDÇS’nin uygulanabilirliği konuları görüşülmüştür. 2001 yılında gerçekleştirilen Bonn Anlaşmaları’ndan yola çıkarak, Kyoto Protokolü ve İDÇS için kapsamlı ve ayrıntılı kurallar oluşturulmuştur. “Marakeş Anlaşmaları” adı verilen bu kurallar ile ülkelerin Kyoto Protokolü ve sürecine bakış açıları pozitif dönmeye başlamıştır. Bundan sonraki hedef ise Kyoto Protokolü’nün yürürlüğe girmesi ve ülkelerin sera gazı emisyon sınırlandırmalarına yasallık kazandırılması olmuştur.⁸² 8. Taraflar Konferansında iklim değişikliği ve sürdürülebilir kalkınmayı konu alan Yeni Delhi Deklarasyonu kabul edilmiştir. Buna göre, İDÇS hedefleri doğrultusunda gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını devam ettirmeleri ve yoksulluğu ortadan kaldırmaları amaçlanmıştır. 9. Taraflar Konferansında da benzer şekilde sürdürülebilir kalkınma, iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması ve uyum üzerinde durulmuştur. 2004 yılında gerçekleştirilen 10. Taraflar Konferansının konusu ise, Kyoto mekanizmalarının uygulanmasının etkinleştirilmesi ve Kyoto Protokolü’nün bir sonraki yükümlülük döneminin görüşülmesi olmuştur. Konu ile ilgili gerçekleştirilen yoğun tartışmalar neticesinde, Kyoto Protokolü’nün bir sonraki yükümlülük dönemi için 2005 yılı içerisinde sadece bakanlar düzeyinde delegelerin katılabileceği bir seminer düzenlenmesine ve bu seminerin de ülke hedeflerinin belirlenmesinde temel teşkil etmesine karar verilmiştir.⁸³

11. Taraflar Konferansı 28 Kasım ve 9 Aralık 2005 tarihleri arasında Kanada’nın Montreal kentinde 16 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe giren Kyoto Protokolü’nün 1. Taraflar Konferansı ile gerçekleştirilmiştir. Bu yönüyle tarihi bir etkinlik olarak görülmüştür. Kuzey Amerika kıtasında gerçekleştirilen ilk İDÇS Taraflar Konferansı olarak da dikkati çeken 11. Taraflar Konferansı 183 taraf ve gözlemci ülkeden 5848’i sivil toplum kuruluşları temsilcisi olmak üzere toplam 9474 kayıtlı katılımcı izlemiştir. Konferans’ta ele alınan konuların çeşitliliği, teknik ayrıntıları ve resmi toplantılar

⁸¹ Derya Çamur, Songül A.Vaizoğlu, “Çevreye İlişkin Önemli Toplantı ve Belgeler”, **TSK Koruyucu Hekimlik Bülteni**, 6 (4), 2007, s.304.

⁸² Güven, a.g.t., s.102.

⁸³ Yamanoğlu, a.g.t., s.34-35.

dışındaki etkinliklerin zenginliliği düşünüldüğünde, Taraflar Konferansı toplantılarının, artık sadece bir hükümetlerarası buluşmanın ötesine geçerek, toplumun tüm kesimleri ile diyalog içerisinde gerçekleştirilen ve geniş bir vizyonu öngören bir sürece dönüştüğü kabul edilmeye başlanmıştır.⁸⁴ Benzer konuların görüşüldüğü 12. ve 13. Taraflar Konferansından sonra 14. Taraflar Konferansı Polonya'nın Poznan kentinde 1-12 Aralık 2008 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Bu konferansta Bali'de düzenlenen 13.Taraflar Toplantısında alınan kararlar ve sonrasında 25-27 Haziran 2008 tarihlerinde Japonya'da, 20-21 Ekim 2008 tarihlerinde ise Almanya'da yapılan toplantıların sonuç raporlarının dikkate alınması gerektiği ileri sürülmüştür. Kısaca REDD (Reducing Emissions From Deforestation and Degredation) olarak adlandırılan Ormansızlaşmadan ve Orman Bozulmasından Kaynaklanan Emisyonların Azaltılması Süreci ile ilgili olarak 13. Toplantıda alınan kararlarla ilgili çalışmalara devam edilmesi gerektiğinin üzerinde durulmuştur.⁸⁵

1997 (Aralık) yılında İDÇS'nin içinde yer alan ve Japonya'nın Kyoto şehrinde kabul edilen ve imzaya açılan, 2005'te de yürürlüğe giren Kyoto Protokolüne, Türkiye 26 Ağustos 2009 tarihinde özel şartlı Ek-1 üyesi ülke olarak imza atmıştır. Attığı bu imza ile diğer ülkeler gibi Türkiye'de sera gazı emisyonlarını ilk yükümlülük dönemi olan 2008-2012 döneminde, azaltmayı taahhüt etmiştir. Fakat bir hedef koymamıştır. Bununla beraber 2012 yılına gelinmesine rağmen bazı ülkelerin taahhütlerini yerine getirememesi sonucunda, 7-8 Aralık 2012 tarihinde Doha'da (Katar) gerçekleştirilen BM-İDÇS'in 18. Taraflar Konferansı ve Kyoto Protokolü'nün 8. Taraflar Buluşmasında, Kyoto Protokolü'nün devamına karar verilmiş, ikinci yükümlülük dönemi olarak da 1 Ocak 2013 - 31 Aralık 2020 tarihleri arası belirlenmiştir.⁸⁶

Kyoto Protokolünün bu son düzenlemesi ile çevre sorunlarının küreselleşmesi nedeniyle alınan uluslararası önlemleri ifade etmiş olduk. Bakıldığında çevre sorunlarının önemli bir hal aldığı günümüz dünyasında ülkelerin antlaşma ve protokollerle özellikle BM bünyesinde beraber hareket etmeye çalıştığı görülmektedir.

⁸⁴ Güven, a.g.t., s.103.

⁸⁵ Orman Genel Müdürlüğü, "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Taraflar Konferansı (COP 14) Yurtdışı Görev Raporu", **Eğitim Dairesi Başkanlığı**, 2009, s.5.

⁸⁶ Müslüme Narin, "Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizması: Emisyon Ticareti", **International Conference on Eurasian Economies**, Russia, 2013, s.944-945. & Bknz: Clare Breidenich, Daniel Magraw, Anne Rowley, James W. Rubin, "The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change", **The American Journal of International Law**, Vol.92, No.2, 1998, s.315.

Ülkelerin ortak sorumluluk çerçevesinde emisyonlarını azaltma konusunda verdiği taahhütleri yerine getirmeye çalıştığı bilinmektedir. Bu taahhütlerin yerine getirilmesinde devletlerin kamusal müdahalelere başvurduğu da görülmektedir. Gerek uluslararası zorunluluk gerekse kendiliğinden koyduğu hedefler doğrultusunda kamusal araçların kullanıldığı söylenebilir. O halde bu noktadan sonra çalışmamızın da temelini oluşturan çevreye yönelik kamusal müdahale ve bu müdahalenin araçlarını açıklamak yerinde olacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRENİN EKONOMİK-MALİ YÖNÜ VE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI

Belirlenen amaç veya hedeflere ulaşmaya yönelik karar ve eylemler bütününe politika denir. Her alanda olduğu gibi çevre alanında da çevre sorunlarının ortadan kaldırılması ve çevrenin korunması olarak ifade edilen amaç ve hedeflere ulaşmaya yönelik karar ve eylemler bütününe rastlanır. Artan çevre sorunları ile çevreye ve korunmasına verilen önem çevre politikalarına olan ilgiyi arttırmıştır. Son yıllarda artan çevre sorunlarına yönelik alınan önlemler olarak çevre politikalarını, çevrenin ekonomik-mali yönünden ayrı düşünmek mümkün değildir. Bugün küresel bir hal alan çevre, ekonomik ve mali boyutuyla birlikte hem ekonominin hem de en büyük ekonomik aktör olarak devletin görüş alanında yer almaktadır. Özellikle çevrenin ekonomik bir mal ve üretim faktörü olarak görülmesiyle birlikte, ekonomik ve mali yönü tartışılmaya başlanmıştır. Son yüzyılda sıklaştı da elbette bu tartışma bugün ortaya çıkmamış, belki de ekonomi biliminin tarihiyle içiçe bir seyir izlemiştir.

Böyle olunca çevreye yönelik kamusal politika araçlarını açıklamadan önce çevrenin ekonomik-mali yönüne değinmek gerekir. Bu nedenle ikinci bölümde ilk olarak çevrenin ekonomik-mali yönü kapsamında ekonomik açıdan çevre kavramı ele alınacaktır. Bu aynı zamanda çevreye yönelik kamusal politika araçlarının temelini oluşturacaktır. Fakat öncesinde genel olarak çevre politikasının tanımı, amaçları, ilkeleri, kapsam ve araçlarını seçimi hakkında bilgi verilecek, daha sonra politika araçlarının teorik açıklaması yapılacaktır. Bu noktada araçlar özel ve kamusal olarak iki kısma ayrılacak, ancak daha çok kamusal politika araçları üzerinde durulacaktır. Kamusal politika araçları olarak da; vergi, harç, yasal düzenleme, standart, sübvansiyon ve kirletme hakları incelenecektir.

I. ÇEVRENİN EKONOMİK-MALİ YÖNÜ

Çevrenin ekonomik-mali yönü denilince, çevrenin ekonomiyle olan ilişkisi ve bu ilişki içinde devletin çevreye olması muhtemel müdahalesinin teorik temeli akla gelmelidir. Bu nedenle burada öncelikle ekonomik sistemlerin çevreyi nasıl ele aldığı ve çevre-ekonomi ilişkisi üzerinde durulacak, daha sonra çevrenin devletin müdahale alanına girme boyutu olarak kamusalılık ve dışsallık kavramları ele alınacaktır.

A. EKONOMİK SİSTEMLER VE ÇEVRE

Çevre ve sorunlarına ekonomik sistemlerin bakış açıları arasında ayrım bulunup bulunmadığı konusunda farklı görüşler vardır. Buradaki farklı görüşler iki temel gruba ayrılabilir. Çevre sorunlarının hem piyasa ekonomisi sisteminde hem de sosyalist ekonomi sisteminde aynı önemde ve özellikte olduğunu ileri süren ilk görüşe göre, farklı sanayileşme ve gelişme düzeyinde, farklı nüfus yapısında, kentleşme derecesinde, iklim ve coğrafya şartları altında birbirine benzemeyen ülkeler aynı zamanda çevreye verdikleri önemde ekonomik sistemleri, siyasal rejimleri ve ideolojileri açısından bir farklılık meydana getirmezler. Buna göre kamuya ait işletmeler ile özel sektöre ait işletmelerin çevreyi kirliletme yönünden bir farklılık meydana getirmediği ifade edilmektedir. Diğer bir görüşe göre piyasa ekonomisi sistemi ile planlı ekonomik modele dayalı sosyalist sistem çevre açısından birbirinden ayrılmaktadır. Kirlenme nedenleri arasında bir farklılık olmasa da her iki sistemin izlenen politikalar açısından ayrı düştüğü görülmektedir.⁸⁷ Öte yandan bazı bilim adamları çevrenin bozulmasını piyasa sisteminin kaçınılmaz bir sonucu olarak görmektedir. Piyasa ekonomisindeki kar güdüsü ve kar güdüsü peşinde koşarken çevrenin serbest bir mal olarak değerlendirilmesi nedeniyle hiçbir değerinin olmadığı kabul edilmesi bu kaçınılmaz sonucu doğurmaktadır. Bu durum özellikle imalat sektöründe görülmekte ve doğal kaynakların tükenmesine, hava, su ve toprağın kirlenmesine, hayvan ve bitki türlerinin azalarak biyolojik çeşitliliğin azalmasına yol açmaktadır. Ortaya çıkan bu çevresel problemlerin kaynağını piyasa ekonomisinin kar güdüsüne bağlamak doğru olsa bile, merkezi planlama sistemine başvurmak da sorunları çözmeyecektir. Böyle bir ekonomide sorunların çözümü ise sistemin ve planlama sürecinin kalitesine bağlı olacaktır. Öyle ki Eski Sovyetler Birliği ile Doğu Avrupa ülkelerindeki merkezi

⁸⁷ Koray Başol, M.Faysal Gökalp, "Ekonomi ile Çevre Sorunları Arasındaki İlişkilere Bir Bakış – I", *Çevre Dergisi*, Sayı 1, 1991, s.45.

planlama sisteminin çöküşü, bu ülkelerdeki çevre koruma sistemlerinin sorunlarının gün yüzüne çıkmasına sebep olmuştur.⁸⁸ Sonuç olarak çevre sorunlarının kaynağını ne tam olarak piyasa ekonomisi sistemine ne de merkezi planlamaya bağlamak doğru değildir. Ortaya çıkan çevre sorunların çözümünü de ne sadece piyasa ekonomisi içinde ne de sadece merkezi planlama sistemi altında bulabiliriz.

Bununla beraber çevre sorunlarının çözümünde farklı ekonomik sistemlerin farklı çözümlerinin olduğu görülmektedir. Piyasa ekonomilerinde amaç çevre unsurlarının fiyat mekanizması içine alınması iken planlı ekonomilerde çevre unsurlarının nasıl planlanacağı önemli olmaktadır. Bu temel ayrıma rağmen iki temel sistem için geçerli sayılabilecek dört temel husus sıralayabiliriz;⁸⁹

- 1) Serbest rekabet, kirliliği arttıran, hiç değilse azaltılmasını engelleyen bir etkiye sahiptir. Çünkü üreticiler için arıtım tesisi kurmak bunun için harcama yapmak zarar etmek demektir.
- 2) Kümülatif etkileri olan çevre sorunlarının sonraya bırakılması daha yüksek bir maliyetle telafi edilmelerini ortaya çıkarmaktadır.
- 3) Çevre sorunları açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında görülen farklar, ekonomik sistemler arasında görülen farklardan daha büyüktür. Çünkü çevre sorunlarını azaltmaya yada çevreyi korumaya yönelik yatırım yaptıklarında, ekonomik gelişmelerini de sekteye uğratmış olacak olan gelişmekte olan ülkeler, bu yatırımları yapma konusunda geri durmaktadır.
- 4) Herkesin her türlü yükü kendi sırtından atmaya kalktığı bir dünyada kirlenmenin yükünün kimlere ne ölçüde yükleneceği konusu bir başka önemli noktadır. Bu nedenle kişilere ve firmalara toplumun uzun dönemdeki faydalarını düşünme yükümlülüğü getirilmelidir.

Sonuç olarak farklı çözüm önerileri olan farklı ekonomik sistemlerin yukarıda saydığımız bu dört hususta hem fikir oldukları söylenebilir. Yani serbest rekabetin kirliliği arttırdığı, çevresel sorunların gelişmekte olan ülkelerde daha yoğun görüldüğü

⁸⁸ Agnar Sandmo, **The Public Economics of The Environment**, The Lindahl Lectures, Oxford University Press, New York, 2006, s.3.

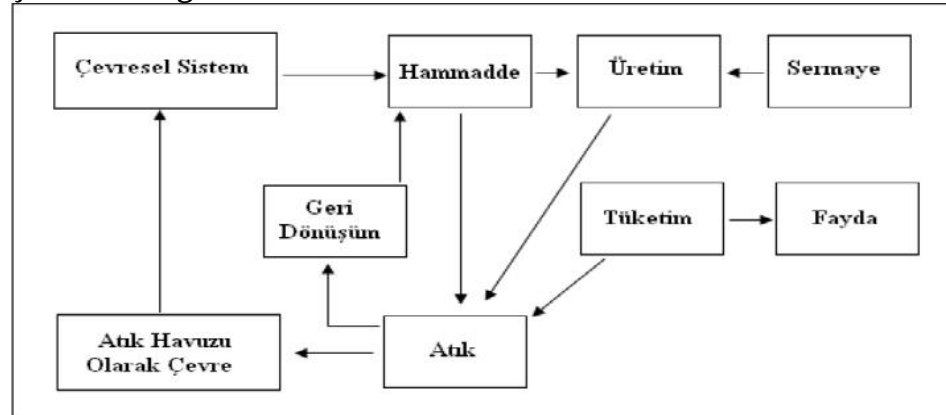
⁸⁹ Başol, Gökalp, a.g.m., s.47-48.

ve kümülatif nitelikte olan bu sorunların yüküne katlanma konusunda bireylerin ve firmaların isteksiz davrandıkları ifade edilebilir.

B. ÇEVRE İLE EKONOMİ İLİŞKİSİ

Birey açısından faydayı, firma açısından kârı ve sonuç olarak da toplumsal refahı en yüksek seviyeye çıkarabilmek için çalışan, bu çalışma kapsamında sınırlı kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçlarını karşılayabilmeyi amaçlayan bilim dalına ekonomi bilimi denir. Ancak ekonomi bilimi Adam Smith'den beri refah göstergesi olarak mal ve hizmet üretimini yeterli görmüş; toplumların daha fazla mal ürettikleri zaman daha mutlu olacaklarına inanmış, gerçek anlamda refahın bazı asgari standartlara sahip bir çevre ile sağlanabileceğini düşünmemiştir. Oysa bir ihtiyacın tatmini olarak kaliteli çevre, refahın tamamlayıcı bir unsurdur.⁹⁰ Aşağıda verilen Şekil 1'den de görüleceği üzere çevre ile ekonomik süreç arasında karşılıklı bir ilişki vardır.

Şekil 1: Döngüsel Ekonomik Model



Kaynak: Anil Markandya, Renat Perelet, Pamela Mason, Tim Taylor, **Dictionary of Environmental Economics**, Earthscan Publications Ltd., London, 2001, s.35.'den aktaran Billur Engin, **Avrupa Birliği Özelinde Çevre Politikalarının Etkinliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007, s.29.

Şekil 1'de gösterilen ve döngüsel ekonomik model olarak ifade edilen bu modelde çevre ile ekonomi arasındaki karşılıklı etkileşimin kaynağını ekonomik faaliyetler oluşturmaktadır. Çevre, ekonomik faaliyetlerin sürdürülebilmesi için gerekli hammadde ve diğer girdileri sağlayarak üretim ve tüketimi desteklerken bu üretim ve tüketim süreçleri de çevreye zarar verebilecek atıkları meydana çıkarabilmektedir. Bu atıkların teknolojinin de yardımıyla tekrar hammaddeye dönüştürülmesi bazı

⁹⁰ Recep Ulucak, Ekrem Erdem, "Çevre – İktisat İlişkisi ve Türkiye'de Çevre Politikalarının Etkinliği", **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, S:6, Y:4, Haziran 2012, s.79.

durumlarda mümkünken bazı durumlarda atıkların dönüştürülemeyerek çevresel/ekolojik sisteme geri dönmesi, döngünün başına gelmesine ve ekonomik faaliyetin de bundan olumsuz etkilenmesine neden olur. Her bir unsur diğerinin sebebi olabileceğinden, ekolojik ve ekonomik sistem arasındaki ilişki “döngüsel ilişki” olarak da nitelendirilmektedir. Çevre ve ekonomi arasındaki karşılıklı bağımlılığın temeli çevrenin ekonomik faaliyet için hammadde sağlaması ve doğrudan doğruya refahın sağlayıcısı olmasından da kaynaklanmaktadır.⁹¹

Her ekonomik faaliyetin ekolojik sistem üzerinde ve ekolojik sistemde meydana gelen her değişimin de ekonomik sistem üzerinde doğrudan ve dolaylı bir dizi etkisinin olması ekolojik sistem ve ekonomik sistem arasındaki karşılıklı etkileşimi göstermektedir. Ekolojik sistem aynı zamanda ekonomik faaliyetler sonucu üretilen atığın bırakıldığı doğal bir alıcı ortamıdır. Aynı zamanda bu ortam ekonomik sistemin ihtiyacı olan ekonomik mal ve hizmetlerin üretim ve tüketim faaliyetlerinin temel girdilerini yenilenebilir ve yenilenemez kaynaklar olarak sağlamaktadır. Ekonomik sistemin faaliyet hacminin hızla geliştiği günümüzde, ekolojik sistemin yükü giderek artmıştır. Ekonomik ve ekolojik sistem arasındaki etkileşimin çevre sorunları olarak ortaya çıkan sonuçları ekonomik sistemin amaçladığı refah düzeyinin sağlanmasına engel olmaktadır. Bu nedenle refah artışını amaçlayan her türlü ekonomik politika, ekonomiyi ve çevreyi birlikte düşünmek zorundadır.⁹² Bu kapsamda ekonomi ile çevre ve çevre sorunları arasında yakın bir ilişki vardır. Öyle ki, çevre sorunları ekonomik gelişmeyi ve göstergeleri etkilediği gibi; ekonomik gelişme ve göstergeler de çevre ve çevre sorunları üzerinde etkili olmaktadır. Başka bir ifadeyle ekonomik gelişme çevre sorunlarının ağırlaşmasına; çevre sorunları ise ekonomik gelişmenin maliyetinin artmasına neden olmaktadır. Bu ilişkinin varlığı çevre ekonomisi kavramının doğmasına sebep olur.

Esas olarak üretim yapısı ve boyutlarının, artış hızlarının ve bununla birlikte tüketim düzeyi ve tüketim alışkanlıklarının çevre sorunlarının temelini oluşturması çevre ekonomisi kavramıyla açıklanabilir.⁹³ Çevre ekonomisi ekonomideki analitik düşünce ve bakış açısı ile çevre sorunlarına çözüm bulma anlayışına dayanır ve

⁹¹ Engin, y.a.g.t., s.29.

⁹² Dağdemir, a.g.e., s.7.

⁹³ Akyıldız, a.g.t., s.33.

ekonomik süreçte doğal kaynakların kullanımı, tahsis edilmesi, dağıtımı üzerinde durur. Günümüzde “çevreyi dışlamayan kalkınma”, “sürdürülebilir kalkınma” ve “eko-ekonomi” gibi kavramları gündeme getiren çevre ekonomisi, çevre kalitesini geliştirmek için düzenlenen kamu politikaları içerisinde de önemli bir role sahiptir.⁹⁴ Yani çevre ekonomisi, hem çevre kirliliğine neden olan faaliyetlerin etkileri hemde bu etkilerin telafi edilmesi için alınan kamusal önlemler açısından da kamu ekonomisiyle önemli bir ilişki içindedir.⁹⁵ Bugün geldiğimiz noktada çevre sorunlarının artan önemi ve rolü bu konudaki literatürü de arttırmıştır. Artık günümüz akademik çalışmalarında vergilendirme ve fayda-maliyet analizleri konularında dışsallık teorisine ve çevresel problemlerin tanımlanmasına önemli ölçüde yer verilmekte, çevre politikası çalışmaları kamu ekonomisinin önemli bir alanı haline gelmektedir.⁹⁶

Bütün bu ifadelerden hareketle mal ya da hizmetin fayda ve maliyetinin göstergesini parasal değerinin oluşturduğu ancak piyasa mekanizması içinde doğrudan yer almayan ve bu nedenle parasal bir değeri belirlenemeyen bazı mal ve hizmetlerden dolayı da fayda ve maliyetlerin söz konusu olabileceği söylenebilir. İlave olarak bu fayda ve maliyetler, söz konusu mal ve hizmetlerden yararlananların dışında, diğer birey ve gruplara da yansıyabilmektedir ki; bu durumda ortaya çevrenin “kamusal mal oluşu” ile “dışsallığı” çıkmaktadır.⁹⁷ Bu açılarından çevreye bakarsak öncelikle çevrenin kamusal olduğunu ve sonrasında dışsallığını – ki çevre politikalarının çıkış noktasıdır – ele almak gerekmektedir.

C. KAMUSAL MAL OLARAK ÇEVRE

Ekonomik açıdan bakıldığında çevre öyle bir maldır ki, herkes bu malı tüketebilir ve hiç kimse bundan mahrum bırakılamaz. Bu özelliği çevrenin kamusal bir mal olduğunu göstermektedir. Çevre kamusal bir maldır ve hatta bugün geline nokta tüm dünyanın ortak malı olarak görüldüğü için küresel kamusal bir mal olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle burada çevrenin kamusallığına değinilecektir. Ancak

⁹⁴ Uğur Yıldırım, “Çevre Sorunlarına Ekonomik Yaklaşımlar”, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetişel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 2004, s.192.

⁹⁵ Veli Kargı, Cihan Yüksel, “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı:159, Temmuz-Aralık 2010, s.190.

⁹⁶ Sandmo, a.g.e., s.3.

⁹⁷ Hakan Altıntaş, “Ortak Malların Trajedisi: Karadeniz ve Hazar Denizlerindeki Kirlilik”, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetişel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 2004, s.206.

çevrenin kamusalılığına geçmeden önce kamusal mal kavramını açıklamakta yarar vardır.

1. Kamusal Mal Kavramı

Paul Samuelson'a göre mallar, özel ve tam kamusal mal olarak ikiye ayrılır. Böyle bir ayrıma ulaşılmasında malların tüketim özellikleri etkili olmuştur. Buna göre; toplam tüketim miktarı, her bireyin ayrı ayrı tükettiği miktarların toplamından oluşan mallara *özel mal* denir. Bu tür mallarda her bireyin tükettiği miktarın faydası bütünüyle kendisine aittir. Diğer yandan *kamusal mal* ya da başka bir deyişle *tam kamusal mallar* ise; toplam tüketim miktarı, bir bireyin tüketimine eşit olan mallardır. Tam kamusal mallar, herhangi bir bireyin tüketim faaliyetinin diğer bireylerin tüketim faaliyetine engel olmadığı ya da azaltmadığı yani ortak (topluca) tüketimin geçerli olduğu mallar olarak tanımlanır. Bu tanımdan hareketle tam kamusal malların *bölünememe*, *pazarlanamama* ve *ortak tüketim* olarak isimlendirilen üç özelliği ortaya çıkar. Tam kamusal malların her bir birey için ayrı ayrı değil tüm bireyler için bir bütün halinde üretilmesi bölünememe özelliğini gösterir. Bölünememe özelliğinin bir sonucu olarak bu mallar pazarlanamaz ve fiyatlandırılmazlar. Üçüncü özellik olarak da, tam kamusal malların tüketiminden hiçbir bireyin mahrum bırakılamaması, bu malların ortak tüketime tabi olduğunu göstermektedir.⁹⁸

Kamusal malların söz konusu özellikleri piyasa ekonomisinin aksamasına neden olmaktadır. Fiyatlama yoluyla bireyleri tüketimden mahrum bırakmaya dayalı çalışan piyasa mekanizması, fiyatı ödemeyeni o malın faydasından mahrum bırakmaktadır. Buna karşın kamu mallarındaki tüketimden mahrum bırakmama (dışlanamama) özelliği, kamu malı üreticilerinin bir fiyat koyabilmelerini engellemektedir. Gönüllü fiyatlar oluşmayacağı için, kamu malının finansmanı vergilerle (zorlama unsuru ile) karşılanacaktır. Bu durum ortaya bedavacılık (free riding) sorununu çıkaracaktır.⁹⁹ Bu özellikleri taşıyan bir mal piyasaya sunulduğunda özelliği gereği birçok kişi tarafından kullanılabileceğinden tüketicilerin bu malın finansmanına katılma isteği yoktur. Bunun yanında üreticiler de tüketicilerden bir bedel tahsil edemeyeceğini bilmesinden dolayı

⁹⁸ Muter, Çelebi, Sakıncı, a.g.e., s.18-20.

⁹⁹ Nezir Varcan, Tufan Çakır, **Kamu Maliyesi**, T.C.Anadolu Üniversitesi, Yayın No:1682, Eskişehir, 2006, s.28.

bu malı üretmek istemezler.¹⁰⁰ Bu nedenle bu tür malların optimum üretim veya tüketim düzeyleri piyasa koşulları içinde sağlanamaz ve kamusal müdahale gerekli olur.

2. Çevrenin Kamusalılığı

Ekonomi biliminin ortaya çıkışından beri çevrenin bileşenleri olan hava, su, toprak, yeşil alan, güneş ışığı gibi çevre unsurları elde edilmeleri zahmet gerektirmeyen ve ihtiyaçlara göre bol miktarda bulunan bir mal olarak görülmüş ve “serbest mal” olarak isimlendirilmiştir.¹⁰¹ Bugün geldiğimiz noktada değişmiş olmasına rağmen tarihte uzun süre, çevrenin kendini sürekli olarak yenilediği kabul edilmiştir. Ancak çevrenin kendini yenilemesinin sınırı olduğu anlaşıldığından beri, “çevre malları” adı verilen kamusal malların da önemi artmış, toplu tüketime konu olan bu mallara yönelik yüksek bir değer biçme gereği genel kabul görmüştür.¹⁰² Bunun yanında kamusal malları özel mal ve hizmetlerden farklı kılan bölünemezlik ve tüketimde rekabetin olmaması özellikleri çevresel kaynaklar için de geçerlidir. Bir kişinin çevresel kaynakları çeşitli biçimlerde tüketiyor olması, diğer bir kişinin tüketiminde bir azalma yada tüketmeme hali meydana getirmez. Bu kapsamda çevre açısından kamusal mal ve hizmetlere örnek olarak verilebilecek çevresel değerler; biyolojik çeşitlilik ve ekolojik zenginliğin sağladığı faydalar, atmosferin iklim değişimlerini düzenleyen yapısı, doğanın her türlü atığı yenileyebilen mekanizması ve doğal yaşam alanlarının sunduğu hizmetlerdir. Ekolojik sistemi korumak amacıyla hayata geçirilen kirliliği önleme projesinin sağladığı hizmetten herkes birlikte ve eşit olarak yararlanacağı için bu maksatlı girişimler de sağladıkları bölünemez hizmet niteliği nedeniyle kamusal mal ve hizmetler olarak kabul edilmektedir.¹⁰³

Hem bizzat çevrenin, hem de çevreyi korumanın kamusal mal özelliği taşımasından dolayı çevresel bozulmayı önlemek için kamusal önlemler almak gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle çevrenin korunması, dışsallıkların içselleştirilmesi için çevresel düzenlemeye ihtiyaç duyulmasının nedeni çevrenin kamusal mal özelliği göstermesindendir.¹⁰⁴ Bu kamusal mal özelliği bugün geldiğimiz noktada tek bir ülkenin sınırları içinde açıklanamaz. Artık ulusal düzeyde bir kamusalılıktan, uluslararası

¹⁰⁰ Altıntaş, a.g.e., s.210.

¹⁰¹ Ulucak, Erdem, a.g.m., s.81.

¹⁰² Keleş, Hamamcı, Çoban, a.g.e., s.228.

¹⁰³ Dağdemir, a.g.e., s.93-94.

¹⁰⁴ Mutlu, a.g.m., s.62.

kamusallığı bir geçiş olmuştur. Çevre sorunlarının küreselleşmesi kısmında da ifade edildiği gibi artık çevre sorunları tek bir ülkenin ilgilenmek zorunda olduğu sorunun ötesinde tüm dünyanın ilgilenmek zorunda olduğu bir sorun haline gelmiştir.

Küresel çevre sorunları ile mücadele son yıllarda küresel kamusal mallar olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada çevrenin iki önemli özelliği olan çevrenin kamusal boyutu ile çevrenin küresel olma özelliğine vurgu yapılmaktadır. Küresel kamusal mal kavramı çevreyi, ulusal ölçekte bir kamusal mal olmaktan çıkartıp küresel düzeyde ele alınmasını sağlamıştır. Çevrenin küresel kamusal mallar kapsamında değerlendirilmesi, küresel çevre politikaları bağlamında küresel düzeyde işbirliğinin geliştirilmesine büyük katkı sağlamaktadır/sağlayacaktır.¹⁰⁵ Çevrenin kirlenmesi, bozulması, tüketilmesi vb. sorunların çözümü de ortak hareket edilmesini gerektiren küresel mallardır. Yerel, bölgesel ve küresel etkileri olan çevre sorunları bulunmaktadır. Fakat yerel düzeyde de olsa hemen hemen her çevre sorunu biriktikçe, küresel sorunları oluşturmakta veya mevcut sorunları artırmaktadır. Örneğin bölgesel nitelik taşıyan nehirlerin kirli olması durumunda döküldükleri büyük denizleri kirleterek küresel soruna yol açması muhtemeldir. Yine orman yangınlarının önlenmesi tam kamusal bölgesel mala örnek olarak verilebilir. Bununla beraber çölleşme ve küresel ısınmaya neden olan ormansızlaşma tam kamusal küresel mal olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁶

D. DIŞSAL EKONOMİLER VE ÇEVRE

Dışsal ekonomi yada dışsallık kavramı çevrenin ekonomik yönden analizinin altında yatan en temel unsurdur. Çevrenin dışsallığı kamusal müdahaleyi gerektirmektedir. Kamusal müdahalede kamusal politika araçları ile gerçekleştirilmektedir. Bununla beraber bireylerin inisiyatifiyle kendi aralarında anlaşarak çevresel dışsallık sorununa çözüm buldukları da söylenebilir. Sonuç olarak çevreye olan müdahale ister kamusal ister özel olsun, çevresel dışsallıklardan dolayı gerçekleştirilmektedir. O halde çevrenin dışsallık boyutunu açıklamaya ihtiyaç vardır.

Dışsallık kavramı Pigou'nun 1920 yılında yayınladığı "The Economics of Welfare" adlı eserine dayanmaktadır. Pigou öncelikle net sosyal ve özel faydayı gündeme getirmiş, buradan hareketle bugün negatif dışsallık olarak ifade ettiğimiz

¹⁰⁵ Yalçın (2009), a.g.m., s.289.

¹⁰⁶ Mutlu, a.g.m., s.62.

negatif yönlü sapmaları açıklamaya çalışmıştır. 1950’lerde James Meade gibi iktisatçılar tarafından da dışsallık teorisine katkılar yapılmasına rağmen dışsallık kavramı kamu ekonomisinin merkezine uzun zaman oturmamıştır. 1960’larda ise mülkiyet hakları teoremi ile kamusal dışsallıkları vurgulayan Coase olmuştur. Bu yıllarda iktisatçılar tarafından dışsallık sorununun iyi bir şekilde tanımlanan mülkiyet hakları ile çözülebileceği ileri sürülmüştür. Dışsallıklardan hareketle kamu ekonomisinin çevre politikası ve sonuçlarına olan ilgisi 1970’li yıllarda hızlı bir şekilde artmıştır. Bu noktada iki önemli iktisatçı James Meade ve William Jack Baumol çevresel dışsallık kavramını kullanmaya başlayarak literatüre bu kavramın girmesini sağlamıştır.¹⁰⁷ Çevresel dışsallık kavramını açıklamaya geçmeden önce dışsalık yada dışsal ekonomi kavramı üzerinde durmak gerekir.

1. Dışsal Ekonomi Kavramı

Dışsal ekonomi ya da ekonomideki dışsallık, tam rekabet koşullarında ciddi sapmalar nedeniyle serbest piyasa işleyişinin sosyal denge ve etkinlik aleyhine gelişmesi ve ekonomik faaliyetlerde devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin zorunlu hale gelmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Klasik iktisadi düşünceye göre hem mikro hem makro seviyedeki piyasalarda, hem de genel ekonomideki denge serbest piyasa ekonomisi koşulları içinde kendi faydası peşinde koşan üretici ve tüketiciler vasıtasıyla sağlanacaktır. Ancak bazen ekonomik konjonktürde yaşanan değişimler ve sapmalar genel dengenin bozulmasına yol açacak ve ekonomideki denge durumunu bozan değişim ve sapmalar “dışsallıklar” olarak karşımıza çıkacaktır.¹⁰⁸ Denge durumunu bozan değişim ve sapmalar olarak ifade edilen dışsallıklar özel mal ve hizmetlerin piyasa koşulları altında üretilip tüketilmeleri sonucunda meydana gelmektedir. *Dışsal ekonomiler* veya *dışsallık*; piyasa ekonomisinin işleyişi içinde üretici veya tüketici olarak ekonomik birimlerin ekonomik faaliyetleri neticesinde diğer üretici veya tüketicilerin olumlu veya olumsuz etkilenmesi durumu olarak ifade edilir.¹⁰⁹ Bir ekonomik birimin yapmış olduğu faaliyet neticesinde başka ekonomik birimlerin olumlu ya da olumsuz etkilenmesi durumuna göre de dışsallıklar iki ana

¹⁰⁷ Sandmo, a.g.e., s.3.

¹⁰⁸ Fevzi Devrim, **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, İlkem Ofset, İzmir, 2002, s.39.

¹⁰⁹ A.Kemal Çelebi, **Liberal Ekonomik Düşünce ve Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s.50.

gruba ayrılır. Eğer bir ekonomik birimin faaliyeti neticesinde diğer ekonomik birim bundan olumlu etkileniyor pozitif ya da olumlu dışsallıktan; eğer olumsuz etkileniyorsa negatif ya da olumsuz dışsallıktan söz edilir.

Hem negatif hem de pozitif dışsallıklar piyasanın kaynak dağılımını optimal olarak gerçekleştiremediğini göstermektedir. Çünkü optimal kaynak dağılımı için fayda ve maliyetlerin fiyatlandırılması gerekmektedir. Girişimcilerin satma ve satın alma konusundaki kararlarını verebilmesi için fiyatların öngörülebilir olmalıdır. Aksi durumunda piyasada bazı mallar gerektiğinden çok; bazıları ise gerektiğinden az üretilmekte kaynak kullanımının dağılımı optimum şekilde sağlanamamaktadır. Fiyat ve kaynak dağılımındaki bu başarısızlık sosyal maliyet ile özel maliyetlerin; sosyal fayda ile özel faydaların farklı olmasına yol açmaktadır.¹¹⁰ Marjinal sosyal faydanın marjinal özel faydadan büyük olduğu pozitif dışsallık durumunda, üretim veya tüketim yoluyla dışsallığa neden olan mal ve hizmetlerin fiyatı optimum düzeyin üzerinde gerçekleşir. Dışsal faydanın yanı sıra bu dışsal faydanın karşılığının ödenmemesi de pozitif dışsallığın oluşmasının nedenidir. Marjinal sosyal maliyetin marjinal özel maliyetten büyük olduğu negatif dışsallık durumunda ise, ürünün fiyatı optimum düzeyin altında kalır.¹¹¹ Mal ve hizmet fiyatının optimum düzeyin altında kalmasına neden olan dışsallıkları Scitovsky dört gruba ayırmıştır. Bunlar daha çok, komşular arasında sıkça görülen “rahatsızlık verici dışsallıklar”; bir malı bir kişinin kullanmasından dolayı diğer kullanıcıların faydasının azalması şeklinde ortaya çıkan “kapasite dışsallıkları”; toplam arzın sabit olmasının yol açtığı “arz dışsallıkları” ve konumuz açısından da vurgulamamız gereken klasik çevre kirliliğinin meydana getirdiği “çevresel dışsallıklar”dır.¹¹² Görüldüğü gibi çevre kirliliği/sorunları da bir dışsallık türü, hatta en önemlisi olarak ifade edilmektedir.

2. Çevrenin Dışsallığı

Bir dışsal maliyet örneği olan çevre kirliliği ya da sorunları; kişilerin veya firmaların neden oldukları fakat tazmin etmedikleri/etmemeyi başardıkları, istenmeyen

¹¹⁰ Turgut, a.g.e., s.119.

¹¹¹ Kargı, Yüksel, a.g.m., s.187.

¹¹² Hasan Sencer Peker, İsa Altınışık, “Negatif Dışsallıkların İçselleştirilmesi Açısından Karbon Ticareti”, **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi**, Sayı 4, Haziran 2011, s.66.

ve olumsuz etki veya zararlarıdır.¹¹³ Bu tanıma karşın hava ve su gibi çevrenin önemli unsurlarının geçmişten günümüze serbest mal olarak kabul edilmesi dışsal maliyetlerin dikkate alınmamasına neden olmuştur. Ancak gerçekte durum böyle olmamış, çevre kirliliği üreten atıklar çevre kalitesini düşürmüş ve toplum üzerinde dışsal maliyetler oluşturmıştır. Bu dışsal maliyetler yerel, bölgesel ve küresel kirlilik şeklinde karşımıza çıkmış ve bu maliyetlerin fiyatları piyasada doğrudan gözlenebilir olmamıştır.¹¹⁴

Vergiler dahil çevreyle ilgili tüm araçların teorik gerekçesinde çevresel dışsal maliyetlerin düzenlenmesi yatmaktadır. Dışsal maliyet olarak kirlilik ve kaynak kullanım maliyetleri fiyatlara yansıtılamazsa, ürünlerin ve hizmetlerin aşırı üretimi ve tüketimi sonucu ortaya çıkar ve bu sosyal maliyete neden olur. Çevrenin kamu malı olmasından dolayı dışsallıklar ortaya çıkmaktadır. Temiz hava, temiz su gibi haklar üzerinde mülkiyet hakları yoksa insanlar gelecek nesiller de dahil olmak üzere diğer ekonomik birimler üzerindeki etkileri dikkate almadan davranırlar. Bir kirlletici üzerine vergi konulsa bile bazen dışsal maliyetler tam olarak içselleştirilemeyebilir. Çevresel maliyetlerin bir ürünün veya faaliyetin içine tam olarak yerleştirilmesi durumunda ekonomideki kaynakların yeniden dağılımı adil ve etkin olarak gerçekleşebilir.¹¹⁵ Fakat herhangi bir negatif dışsallığın fiyatlara yansıtılması pek mümkün görülmemektedir. Bu durum, arz-talep yoluyla herhangi bir değişimin olmaması sonucunu yani piyasaların yokluğunu ortaya çıkarır. Dışsallık durumunda fiyatlar, piyasada alış verişe konu olan mal ve hizmetlere ilişkin marjinal maliyet ve marjinal faydayı içermezler. Fiyatların çevresel dışsallıkları içermemesinin ekonomik analiz açısından çok en önemli sonuçlarından birisi, bilgi eksikliğinin yol açtığı piyasa başarısızlığıdır. Bilgi eksikliği; ekonomik birimlerin, yaptıkları faaliyetlerin çevre ve nihayetinde toplum üzerinde yüklemiş olduğu maliyetler hakkında kesin fikir sahibi olamamalarıdır. En genel anlamıyla negatif dışsallıkların iktisadi açıdan önemi, bilgi eksikliğinden dolayı piyasa başarısızlığına yol açmalarıdır.¹¹⁶ Piyasa başarısızlığının olduğu yerde de kamu kesiminin sorumluluk alanı oluşmaktadır. Bununla beraber rasyonel bir çevre

¹¹³ İsmail Özsoy, Uğur Yıldırım, “Çevre Kirliliğinin Önlenmesinde Ekonomik Yaklaşımlar ve Çözüm Önerileri”, **Çevre Dergisi**, S:11, Nisan Mayıs Haziran 1994, s.39.

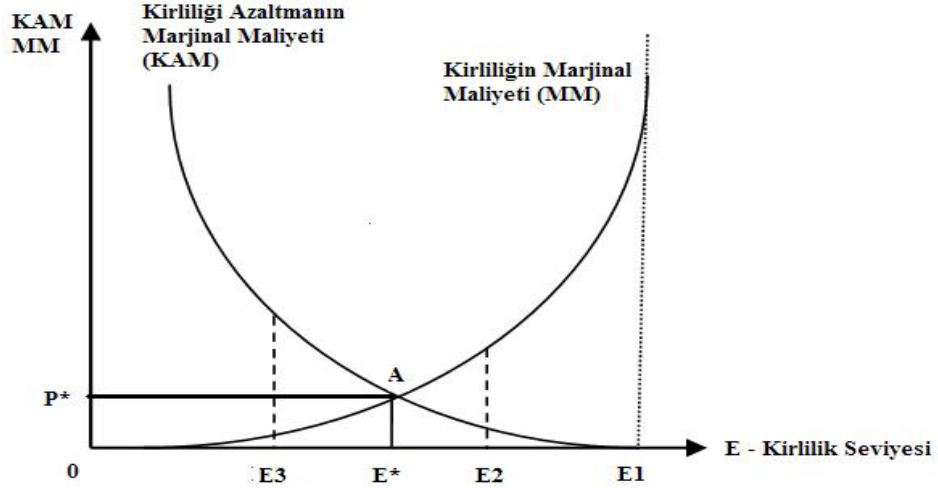
¹¹⁴ European Commission, **A Study on the Economic Valuation of Environmental Externalities From Landfill Disposal and Incineration of Waste**, DG Environment Final Main Report, October 2000, s.8.

¹¹⁵ OECD, **Environmentally Related Taxes In OECD Countries Issues And Strategies**, OECD Publications Service, 2001, s.21.

¹¹⁶ Tamer Çetin, “Çevresel Dışsallıklar ve İçselleştirme Yöntemleri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 7/3, 2005, s.145.

politikasının izlemesi gereken temel strateji, çevreye zarara veren bütün işletmelerin durdurulması veya yasaklanması değil, katlanılabilir azami bir kirlilik sınırının belirlenmesiyle bir miktar kirliliğe izin veren çevre politikasının oluşturulmasıdır.¹¹⁷

Şekil 2: Optimum Kirlilik Seviyesi



Kaynak: Fikret Berkes, Mine Kışlalıoğlu, **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, s.313.

Bir dışsal maliyet türü olarak çevresel kirliliği kontrol edilmelidir. Bu kontrol kapsamında kirlilik miktarı marjinal fayda ve marjinal maliyet analizine göre, belirli bir sosyal optimum düzeyine kadar azaltılabilir. Şekil 2’de de görüleceği üzere, yatay eksen toplam kirlilik seviyesini, dikey eksen ise kirliliğin marjinal maliyeti ile kirliliği azaltmanın marjinal maliyetini göstermektedir. Eğer herhangi bir kamusal müdahale yoksa, kirlilik seviyesi E1 gibi maksimum düzeyde olacak buna karşın kirliliği azaltmanın marjinal maliyeti ise olmayacaktır. Buradan hareketle kirliliğin neden olduğu marjinal maliyet ne kadar azalırsa, kirliliğin kontrolünden o kadarlık bir fayda elde edilecektir. E2 kirlilik seviyesinde kirliliği azaltmanın marjinal maliyeti, kirliliğin marjinal maliyetinden düşüktür. Yani kirliliği azaltmaya çalışmak kirliliğe katlanmadan daha avantajlıdır ve bu nokta bu nedenle optimum kirlilik seviyesini yansıtmaz. Oysa optimum kirlilik seviyesi kirliliği azaltmanın marjinal maliyeti ile kirliliğin marjinal maliyetinin kesiştiği A noktasına karşılık gelen E* kirlilik seviyesidir. Bu noktaya kadar kirliliği azaltmak için yapılacak olan maliyetlere katlanmak gerekmektedir. Öte yandan E3 kirlilik seviyesinde ise kirliliği azaltmanın marjinal maliyeti, kirliliğin marjinal

¹¹⁷ Salih Turhan, “Maliye Politikası ve Çevre Kirliliği”, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Prof. Dr. Bedi N.Feyzioğlu’na Armağan, Sayı 35, 1993, s.128.

maliyetinden yüksektir. Bunun anlamı, kirliliğin yol açtığı maliyeti bertaraf etmek için bu maliyetten daha fazla bir harcamanın yapılmasıdır ki bu seviyede optimal bir durumu yansıtmaz.¹¹⁸

Marjinal sosyal fayda ve marjinal sosyal maliyeti hesaplamayı gerektiren dışsallıkları içselleştirme uygulamalarında, hangi politika tercihinin seçileceğini yapılacak olan fayda-maliyet analizi belirler. Dışsallığı içselleştirmenin maliyeti, bu politika sonucu elde edilecek kazançtan düşük olursa, bu politika diğerlerine tercih edilecektir. Örneğin atık sularını filtre takmadan o bölgeye bırakan bir fabrika, o bölgede yaşayanlara yüklediği maliyet ile fabrikanın filtre takması sonucu elde edilecek fayda karşılaştırıldığında, filtre takmanın fabrikaya yüklediği maliyet toplumun kirlilik azaltımı nedeniyle elde ettiği faydadan düşük ise, fabrikanın filtre takması yasal düzenlemeler veya vergiler yoluyla sağlanabilir.¹¹⁹ Sonuç olarak toplumsal açıdan fayda ve maliyetler değerlendirildiğinde fabrikanın filtre takması net toplumsal faydayı arttırmaktadır. Bu net toplumsal fayda için devlet elindeki politika araçları ile harekete geçerek çevresel dışsallığın önlenmesini/içselleştirilmesini sağlar. Görülen odur ki, devlet kullandığı çevresel politika araçlarını aslında çevresel dışsallık teorisi üzerine inşa etmektedir. Bütün politika araçlarının kullanımı çevresel dışsallıkları azaltmak içindir. Ancak optimum kirlilik analizinden de anlaşılacağı üzere bu çevresel dışsallıkların tamamen giderilmesi değil, toplumun katlanabileceği optimum kirlilik seviyesinin sağlanması amaçlanmakta, çevre politikaları bu doğrultuda oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Bu konuda kullanılabilecek çeşitli politika aracı bulunmaktadır. İlk akla gelenleri; vergi, harç, yasal düzenlemeler vb. olan bu araçların çevresel dışsallıkların içselleştirilmesinde kullanıldığı bilinmektedir. Ancak bunların yanında bireylerin kendi aralarında anlaşarak dışsallıkları içselleştirmesi durumu da söz konusu olabilmektedir. Bütün bu politika araçlarının -özellikle de devletin kullanıldığı kamusal araçların- konumuz açısından açıklanmasına ihtiyaç vardır.

¹¹⁸ Çelebi, a.g.e., s.71.

¹¹⁹ Çetin, a.g.m., s.148.

II. ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI

Çevre politikalarına yönelik artan ilginin sebebi, insanların daha iyi bir ortamda yaşama ve kendinden sonraki nesillere kaliteli bir çevreyi miras bırakma isteğidir. Kaliteli ve sürdürülebilir bir çevre için kullanılan çevre politikaları iki kısma ayrılmaktadır. Birinci kısım devletin müdahalesinin olmadığı bir ortamda piyasa koşulları altında bireylerin kendi aralarında buldukları çözüm yöntemleri ya da politikalarından oluşur ki bunlara *özel çözümler* ya da politikalar denilir. İkinci kısım ise devlet eliyle uygulamaya koyulan politikalardan meydana gelir. Bu politikalar da *kamusal çözümler* ya da politikalar şeklinde isimlendirilir. Özel çözümler içinde “mülkiyet hakları”, “tazmin ilkesi” ve “pazarlık ölçütü” yer alırken; kamusal çözümler olarak “çevre vergileri”, “çevre harçları”, “standartlar”, “yasal düzenlemeler”, “sübvansiyonlar” ve “kirletme hakları” sıralanmaktadır. Bu bölüm içinde bütün bu çözümler ya da bir diğer ifadeyle politika araçları detaylı bir şekilde teorik bazda açıklanacaktır. Ancak bu kısma geçmeden önce “çevre politikası” kavramı üzerinde durulacak, çevre politikasının “tanımı”, “amaçları”, “ilkeleri” ve “kapsamı” hakkında bilgiler verilecektir.

A. ÇEVRE POLİTİKALARININ TANIMI VE AMAÇLARI

Çevre politikasının tanımını dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı açıdan yapabiliriz. Çevre konularında devletin faaliyetleri, oluşturulan kurumsal yapı ve kullanılan yöntemler dar anlamda çevre politikasını oluşturmaktadır. Geniş anlamda çevre politikası ise; toplumun çevreyle olan ilişkisini düzenlemek için belirlenen amaçlar, ilkeler ve seçimler ile çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik olarak alınan önlemler bütünü olarak tarif edilmektedir.¹²⁰ Bir başka ifadeyle çevre politikası; üretim yöntemi ve kalitesi kadar, kamu sağlığı ve çevre kaynaklarının korunması anlamını taşıyan çevre kalitesiyle de ilgili olarak, siyasi ve idari kararlar bütünü şeklinde tanımlanabilmektedir.¹²¹ Siyasi ve idari kararlar bütünü olarak çevre politikası kavramını ele alırsak, çevre politikasına yönelik alınan kararların geniş bir alana yayılması sonucuna ulaşırız.

¹²⁰ Keleş, Hamamcı, Çoban, a.g.e., s.335-336.

¹²¹ Yalçın (2009), a.g.m., s.301.

Çevre politikaları doğrudan çevreyi korumaya yönelik tek bir alan olmayıp, hukuk, maliye, şehircilik, sanayi politikaları ile yakından ilgilidir. Bu nedenle bu alanlarda da düzenlemeler yapılırken çevre politikaları ile uyum sağlanması gerekmektedir.¹²² Bazı politika belirleyicileri çevresel düzenlemenin çevre kalitesini korumak gibi tek bir amacının olduğunu ileri sürse de, gerçekte politika belirleyicileri birden fazla hedef arasında denge sağlamayı içeren daha karmaşık bir kararlar karşısındadır. Ekonomistlere göre kamu politikasının verimlilik (faydaları maksimize etme) ve maliyet-etkinlik (hedefi başarmanın düşük maliyetli yolunu seçme) gibi iki amacı vardır. Ancak çevre politikalarını sadece verimlilik ve maliyet-etkinlik kriterlerinin belirlediği de söylenemez. Diğer kriterler; genel etkinlik, uygulama kolaylığı, sermaye, bilgi koşulları, izleme kapasitesi, siyasi uygulanabilirlik, kamuoyuyla paylaşma şeklinde sıralanabilir.¹²³ Ayrıca yapılan her düzenlemenin çevre politikalarının amaçlarına uygun düşmesi gerekir. Bir başka görüşe göre çevre politikasının amaçları, hava, su, toprak, bitki ve hayvan varlıkları ile toplumsal çevre değerlerinin korunması ve geliştirilmesi; meydana çıkan negatif dışsallıkların giderilmesi; çevre politikası uygulamalarından doğan yükün paylaşımında sosyal adalet ilkelerine uygunluğun sağlanması; insanlara sağlıklı bir çevrede yaşama güvencesinin verilmesi şeklinde sıralanmaktadır.¹²⁴ Çevre politikalarının amaçları ülkeden ülkeye farklılık gösterse de üç temel noktada birleşmektedir. Bunlar;¹²⁵

- Bireylerin sağlıklı ve mutlu yaşayabilmeleri için çevreyi tehdit eden unsurları ortadan kaldırmak,
- İnsan faaliyetlerinin zararlı etkilerini ortadan kaldırarak ve çevrenin kalitesini yükselterek toprak, hava, su, bitki ve hayvanları kapsayan doğal çevreden bugünkü ve gelecekteki nesillerin aynı düzeyde faydalanmasını sağlamak,
- Çevresel açıdan sürdürülebilir bir ekonomik sistemin oluşturulmasını katkıda bulunmak, şeklinde ifade edilebilir.

¹²² Mutlu, a.g.m., s.63.

¹²³ Robert W. Hahn, Robert N. Stavins, "Economic Incentives for Environmental Protection: Integrating Theory and Practice", **The American Economic Review**, Vol.82, No.2, May 1992, s.464-465.

¹²⁴ Yalçın (2009), a.g.m., s.301.

¹²⁵ Dağdemir, a.g.e., s.140.

Üçüncü sırada ifade edilen amaç ekonomi politikaları kapsamında çevre politikalarının yeni amacı olarak gösterilen “sürdürülebilir kalkınma” amacıdır. İlgili amaç bugün birçok ülkede kabul görmüş bir çevre ilkesi olarak dikkati çekmektedir.

B. ÇEVRE POLİTİKALARININ İLKELERİ

Çevre politikasının belirlenmesinde çeşitli ilkeler göz önüne alınmaktadır. Bu ilkeler ülkeden ülkeye değişiklik arz etse de genel kabul görmüş olanlar “kirleten öder”, “ihtiyat”, “önleme”, “işbirliği ve eşgüdüm” ve “sürdürülebilir kalkınma” ilkeleri olarak sıralanmıştır. Bunların yanına diğer politika ilkeleri başlığı altında birçok ilke ilave edilebilir. Diğer çevre politikası ilkeleri olarak burada saydığımız ve aşağıda açıklayacak olduğumuz ilkeler AB çevre politikası ilkeleri olarak kabul görmüştür. Türkiye açısından da benimsenen ilkeler vardır. Bu kısımda teorik olarak ele alacağımız ilkeler daha sonra AB ve Türkiye açısından da değerlendirilip, hangi ilkelerin öne çıktığı ifade edilecektir. Ayrıca bu noktada AB’ye özgü ilkelerin olduğu da görülecektir.

1. Kirleten Öder İlkesi

Kirleten öder ilkesi “Kirletenin kamu otoritesi tarafından uygun görülen bir maliyete katlanması” olarak ilk kez Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından 1972 yılında tanımlanmış ve kabul edilmiştir.¹²⁶ İlkenin amacı; çevrenin kabul edilebilir bir durumda olmasını sağlamak için kamu otoriteleri tarafından belirlenen kirliliği önleme ve kontrol mekanizmalarının maliyetlerini kirletene yüklemektir. Kirleten öder ilkesi ile çevreyi kirleten çevrenin korunması için alacağı tedbirlerin maliyetine katlanmak zorundadır. Bununla beraber çevrenin korunması için sadece kirleten bireyin değil kamu otoritelerince kirliliğin azaltılması ve önlemlerin alınması amacıyla yapılan harcamaların da kirletenden istenmesi ilke olarak kabul edilmektedir.¹²⁷ Zamanla hukuki bir ilke niteliği kazanan kirleten öder ilkesi ilk başta ekonomik bir ilke olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bizzat ilkeyi ortaya koyan OECD ilkenin bir adalet ilkesi olmadığını, kirletenleri cezalandırmak için de getirilmediğini belirtmiştir. Bununla beraber ilke “ekonomik sistemde çevresel maliyetlerin karar alım sürecine dahil edilmesini sağlayacak elverişli göstergeleri yerleştirmeyi” amaçlamıştır.

¹²⁶ Jean Philippe Barde, **Economic Instruments In Environmental Policy: Lessons From The OECD Experience And Their Relevance To Developing Economies**, OECD Development Centre Working Paper No:92, OECD Publishing, 1994, s.5.

¹²⁷ Dağdemir, a.g.e., s.146-147.

Böyle bir maliyet paylaşımı ile adaletin sağlanacağı düşünülmüştür.¹²⁸ Yani adalet zararların kaşılmasında değil maliyetlerin paylaşılmasındadır.

2. İhtiyat İlkesi

İhtiyat ilkesi, çevresel sonuçları öngörülemeyen faaliyetlerin önlenmesine yöneliktir. Henüz bilimsel olarak kanıtlanamadığı halde herhangi bir faaliyetin çevreye olumsuz yönde etkide bulunacağı yönünde bir kuşku varsa ilgili faaliyetin önlenmesi ve muhtemel zararların giderilmesi için tedbirlerin alınması gerekmektedir.¹²⁹ Çevre sorunları oluşturacak durumları önceden tahmin edip, muhtemel zararları önlemeyi ve ekosistemleri uzun dönemde korumayı amaçlayan ihtiyat ilkesine göre alınan uygun önlemler ile kirlilik nedenleri ortadan kaldırılabilir. Bu noktada Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) uygulamaları örnek olarak verilebilir.¹³⁰ İhtiyat ilkesi, temel olarak sürdürülebilir kalkınmaya ulaşmak için geliştirilecek politikalara dayanmaktadır. İhtiyat ilkesine göre çevre politikaları çevre kirliliği ve sorunlarını doğuran kaynak ve nedenlerini tahmin edebilmeli, bunları engelleyip ortadan kaldıracabilmelidir. Hatta gerekli bilimsel kesinlik olmasa bile eğer çevreye zarar tehdidi varsa gerekli önlemler tedbiren alınmalıdır.¹³¹ Mevcut yüzyılda ihtiyat ilkesinin, potansiyel çevre sorunlarına çözüm olduğu ileri sürülse de, gıda standartları, nükleer enerji, kirlilik kontrolü, tehlikeli atıkların nakliyesi, kimyasal atıkların düzenlenmesi ve denetlenmesi gibi çevre ve sağlıkla ilgili düzenleme alanlarında son derece tartışmalı konulardan biri olmaya devam ettiği söylenebilir. İhtiyat ilkesinin savunancıları olduğu gibi ilkeye karşı duranlar da vardır. Savunancılara göre ilke her üretim düzeyinde çevre koruma politikalarının temel ilkesi olarak görülmektedir. Buna karşın, ilkeyi eleştirenlere göre, ilkenin bilinirliği belirsizliğiyle alakalıdır. Aslında ilke kaş yapayım derken göz çıkarmakta ve bilimsel, teknolojik, sosyal, ekonomik vb. alanlardaki gelişmelere mani olduğu ileri sürülmektedir.¹³²

¹²⁸ Turgut, a.g.e., s.117.

¹²⁹ Bülent Duru, “Avrupa Birliği Çevre Politikası”, <<http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/duruabcevre.pdf>>, (11.11.2012), s.9.

¹³⁰ Mutlu, a.g.m., s.64.

¹³¹ Düriye Toprak, “Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2, Sayı:4, Güz 2006, s.152.

¹³² Mustafa Demirci, “İhtiyatlılık İlkesinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:23, Sayı:1, Ocak 2009, s.380.

3. Önleme İlkesi

Önleme ilkesi, zararı gidermeye çalışmaktansa oluşmadan önce önlemler almayı tercih eden bir düşüncenin sonucudur. Somut bir tehlikenin varlığında bu ilke geçerli olur. Somut olmayan ve bilimsel belirsizliğe dayanan bir tehlike varsa önleme ilkesi değil, “ihtiyat” ilkesi geçerli olur.¹³³ Erken bir aşamada yani zararın tam olarak ortaya çıkmasından önce, ihtiyaç duyulan önlemlerin alınması gereğinin altını çizen önleme ilkesinin uygulanabilmesi için, çevre ve sorunlarının kaynağı ile ilgili bilgi ve verilerin tüm karar vericiler açısından kullanabilir olması ve uygun gerçeklerin karar alma süreçlerinin erken bir aşamasında değerlendirilmesi gerekmektedir.¹³⁴

Çevre söz konusu olduğunda sorunların ortaya çıkmadan önlenmesi ortaya çıktıktan sonra giderilmesinden, daha az maliyetli olabilmektedir. Hatta kimi zaman tamiri mümkün olmayan sonuçlar da meydana gelebilmektedir. Önleme ilkesiyle birlikte, çevresel değerlerin korunmasına katkı sağlanmaktadır. Bunun yanında diğer çevre politikası ilkelerinin de çevreyi koruma amacı taşıması nedeniyle aslında önleme ilkesini gerçekleştirmeye yönelik çalıştıkları ileri sürülebilir.¹³⁵

4. İşbirliği ve Eşgüdüm İlkesi

Bu ilke, ortak sorumluluk çerçevesinde çevre koruma faaliyetleri kapsamında katılımcı bir işbirliğini öngörmekte ve çevre hakkının dayanışmacı özelliği de böyle bir işbirliğini gerektirmektedir. Bireylerdeki artan çevre bilinci işbirliğine yönelik etkili bir çevre politikasının temel şartıdır. Bununla beraber gönüllü çevre kuruluşlarında daha fazla bulunulması, enerji tasarrufuna özen gösterilmesi, çevre dostu ürünlerin kullanımı, katı atıklarının geri dönüşümü göz önünde bulundurularak ayrılması bu bilincin gelişmesinde etkili olmaktadır.¹³⁶ İlke, çevre sorunlarının çözümlenmesinde merkez ve yerel kamu kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin, diğer özel kişi ve kuruluşlarının ortaklaşa hareket etmesini ve mümkün olan en erken aşamada bilgi akışının

¹³³ Tuba Turan Bayram, Aysun Altıkat, Fatma Ekmekyapar Torun, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Politikaları”, **Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, 1(1), 2011, s.34.

¹³⁴ Hasan Zuhuri Sarıkaya, “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları”, **Su Kirlenmesi Kontrolü Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, 2004, s.3.

¹³⁵ Ezgi Çerçi, “Çevre Hukukunun Temel İlkeleri”, **Anahtar Dergisi**, Milli Prodüktivite Merkezi, Haziran 2011, s.20.

¹³⁶ Ayşegül Mengi, “Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, Temmuz 1998, s.67.

sağlanmasını zorunlu görmekte, bunun sağlanması için de, karar alma süreçlerinin en erken aşamasında tarafların sürece katılımını teşvik etmektedir.¹³⁷

5. Sürdürülebilir Kalkınma İlkesi

Bu kavrama yönelik yapılan tanımlamalar, insan faaliyetlerinin normatif açıdan değerlendirilmesine dayanmaktadır. Bu nedenle birçok tanıma rastlamak mümkündür. Sürdürülebilir kalkınma bazı bilim çevrelerine göre hayat standartlarının geleceği, bazılarına göre ekonomik refahın kişiler arasındaki dağılımı, bazılarına göre hayat kalitesi, bazılarına göre ise reel gelir dikkate alınarak tanımlanmaktadır. Ancak Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun yayınladığı Brundtland Raporundaki¹³⁸ tanıma göre sürdürülebilir kalkınma, mevcut nesillerin gelecek nesillerin aleyhinde kendi durumunu iyileştirmemesidir.¹³⁹ Brundtland Raporu çevre sorunları ve ekonomik kalkınma ikilemindeki tartışmalara farklı bir boyut katarak, çevrenin korunmasına yönelik politikaların temel ilkelerinden biri olan sürdürülebilir kalkınma ilkesini açıklamıştır. Ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliğini doğal kaynaklar stokunun ekonomik kullanılmasına bağlayan bu ilke, çevre sorunlarına bakışı sadece kirliliğin azaltılması olgusundan uzaklaştırarak, doğal kaynakların korunmasını da kapsayacak şekilde genişletmiştir. Bu bağlamda sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynak stoklarının gelecek nesiller açısından kullanılabilirliğini sürdürmek amacıyla, yatırımların yönünün, teknolojik ekipmanların ve yönetsel değişimin uyum içinde olduğu, gerek mevcut gerekse gelecekteki potansiyel insan ihtiyaç ve beklentilerine karşılık verebilen bir

¹³⁷ Çerçi, a.g.m., s.21.

¹³⁸ “Brundtland Raporu (Ortak Geleceğimiz), 1983 yılında dönemin Birleşmiş Milletler Genel Sekreterinin isteği ve teklifi üzerine, Norveç Başbakanı Gro Harlem Brundtland başkanlığında, yirmi ayrı ülkeden gelen katılımcılardan oluşan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nca (The World Commission on Environment and Development-WCED) hazırlanarak 1987 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'na sunulmuştur. Sürdürülebilir Kalkınma düşüncesini ayrıntılı bir biçimde işleyen Rapor, 1960'lı yılların kalkınmacı ideolojisiyle 1970'li yılların çevreci ideolojisini uzlaştıran bir yaklaşım sergilemektedir. Rapor'da, giderek ağırlaşan çevresel sorunlar karşısında, çevresel gelişme ile ekonomik kalkınma arasındaki hayati köprünün kurulması ve gelişmenin “sürdürülebilir” olması, insanlığın çıkış yolu olarak kabul edilmiştir” (Recep Bozdoğan, “Sürdürülebilir Gelişme Düşüncesinin Tarihsel Arka Planı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı, Sayı 50, 2005, s.1019).

¹³⁹ Çelebi, a.g.m., s.100.

değişim sürecini ifade etmektedir.¹⁴⁰ Kısaca bu şekilde açıklanabilecek olan sürdürülebilir kalkınma ilkesinin amaçları;¹⁴¹

- Ekonomi ve ekolojiyi bir araya getirip, doğal kaynakların hem mevcut insanlar hem de gelecek nesiller için sunulması,
- Ekolojik denge sistemlerinin korunması,
- Ekonomik büyümenin canlandırılması ve niteliğinin değiştirilmesi,
- İnsanların temel ihtiyaçlarının karşılanması,
- Nüfus artış hızının kontrol altına alınması,
- Doğal kaynakların korunması ve zenginleştirilmesi,
- Kararların alınmasında çevre ve ekonominin birlikte değerlendirilmesi,
- Teknolojik yenilik ve gelişmelerin yeniden yönlendirilmesi, şeklinde sıralanabilir.

Bu amaçların özeti, hem mevcut dönemde yaşayan insanların hem de gelecek nesillerin hayat standartlarının yükseltilmesi için çevrenin sürekli olarak ekonomik büyümeyi desteklemesinin sağlanmasıdır. Yani sürekli ekonomik büyüme ve kalkınma için çevresel kaynakların da süreklilik arz etmesi, bir yıldan diğerine tükenmemesi gerekmektedir. Çevreyi hesaba katmadan gerçekleşen bir kalkınma süreci, kalkınmanın temel girdisi olan çevreyi tüketecek ve böylelikle kalkınma sürecinde bir devamlılık sağlanamayacaktır. Sürdürülebilir kalkınma ilkesi ise bunun tam tersinin mümkün olabileceğini ifade etmektedir.

6. Diğer Çevre Politikası İlkeleri

Yukarıda sayılan beş temel ilkenin yanı sıra başka çevre politikası ilkeleri de vardır. Diğer çevre politikası ilkeleri olarak ifade edilen bu kısımda öncelikle *Entegrasyon İlkesi* ele alınabilir. 1980'lerden 2000'li yılların başına çevre politikaları önemli ölçüde değişime uğramıştır. Değişimle birlikte çevrenin diğer politika alanlarını etkilediği gibi bu alanların da çevreyi etkilediği dikkati çekmiştir. Böylelikle daha

¹⁴⁰ Dağdemir, a.g.e., s.141-142.

¹⁴¹ Uğur Yıldırım, İsmail Göktürk, "Sürdürülebilir Kalkınma", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetmel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004, s.451.

kapsamlı ve bütüncül bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuş ve bütünleştirme ilkesi olarak da ifade edilen entegrasyon ilkesi bu dönemde önem kazanmıştır. İlke çevrenin korunması amacının, tüm politika, plan, mevzuat ve faaliyetlerde ön plana alınması ve politikalarla entegre edilmesi yani bütünleştirilmesi anlamına gelmektedir.¹⁴² Entegrasyon ilkesinin yanı sıra *Yüksek Seviyede Koruma İlkesi* ile *Zararı Kaynağında Önleme İlkesi* de diğer çevre politikası ilkeleri arasında sayılabilir. Bu ilkeler Avrupa Birliğine özgü ilkelere. Bu nedenle AB çevre politikası ilkelerini incelediğimiz kısımda ele alınacaktır.

C. ÇEVRE POLİTİKALARININ KAPSAMI VE ARAÇLARININ SEÇİMİ

Temel amacı çevreye yönelik tahribatı önlemek olan çevre politikalarının kapsamına; insanlara sağlıklı ve huzur içinde yaşamaları için gerekli olan çevreyi sağlama, doğal kaynakları insanların üretim ve tüketim faaliyetlerinin zararlı etkilerinden koruma, doğaya yapılan tüm insani müdahalelerin zararlarını ortadan kaldırma girmektedir.¹⁴³ Kısacası kapsamına insan sağlığını ve huzurunu, doğal kaynakları koruma ile doğaya yapılan müdahaleleri önleme giren çevre politikalarının belirlenmesinde iki temel etken vardır. Bu etkenlerin ilki, kirlilik probleminin yerel ya da uluslararası ölçekte olup olmadığı ile ilgili iken; ikincisi, kirliliğin üretim veya tüketim faaliyetinin hangisinden kaynaklandığı ile alakalıdır. Kirlilik faaliyetinin yol açtığı ekolojik maliyetler faaliyetin gerçekleştiği ülke ile sınırlı ise yerel çevresel dışsallıklar meydana gelir. Bununla beraber sınır aşan kirleticiler faaliyetin gerçekleştiği ülkenin dışındaki ülkeleri ve orada yaşayan insanları da etkiler. Öte yandan üretim dışsallıkları ürünün üretiminden, tüketim dışsallıkları ürünün kullanılmasından kaynaklanır. Enerji ürünlerinin yaydığı kirlilik ise, üretim süreci esnasında kirletici enerji ürünlerinin kullanılması ile ortaya çıkar. Örneğin bir fueloil yada kömür gibi fosil yakıt kullanımı bir ürünün üretim süreci esnasında gerçekleşebilir.¹⁴⁴ Sonuç olarak çeşitli şekillerde karşımıza çıkan çevresel dışsallıkların önlenmesinde çevre politikalarına başvurulur.

Stratejik açıdan bakıldığında çevre politikalarının dört aşamasının olduğu görülmektedir. Birinci aşamada; ortaya çıkmış çevresel tahribatların tamiri gerçekleştirilir. İkinci aşamada; daha sonra başlatılan tamir çalışmaları ile çevre koruma

¹⁴² Çerçi, a.g.m., s.21.

¹⁴³ Turhan, a.g.m., s.126-127.

¹⁴⁴ Carolyn Fischer, Sandra Hoffmann, Yutaka Yoshino, "Multilateral Trade Agreements and Market-Based Environmental Policies", **Resources For The Future**, Discussion Paper 02-28, May 2002, s.12.

önlemleri başlatılır. Filtre ve arıtma sistemleri, çöp imha tesisleri, gürültü önleme aletleri vb., uygulamalar bu aşamada gerçekleştirilir. Üçüncü aşamada; özellikle doğal kaynakların daha dikkatli ve tasarruflu kullanılmasına yer verilir. Nihayetinde dördüncü aşamada ise; yapı değişikliği öngörülerek endüstrinin yapısı değiştirilmeye çalışılır ve çevreye uygun olmayan üretim teknolojileri değiştirilir. Bu aşamada eski teknolojiler yerini çevreye duyarlı teknolojilere bırakır.¹⁴⁵ Birbirini takip eder gibi gözüke de uygulamada iç içe geçen bu dört aşamanın uygulanmasını güçleştiren çevre politikası için önem arz eden üç önemli unsur vardır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir.¹⁴⁶

- Öncelikle çevresel maliyet ve faydaların arasında doğrusal bir ilişki yoktur. Bir başka ifadeyle kirlilik ve emisyon düzeylerindeki düşüş ile bundan elde edilen fayda arasında tam bir eşitlik yoktur.
- Çevre politikaları iki önemli ikilemi barındırmaktadır. Bu ikilemler ise bazen belirsiz sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Birincisi çevresel bozulmayı azaltmayı amaçlayan çalışmalar hemen hemen her zaman toplum üzerinde bir maliyet doğuracaktır. İkincisi ise çevresel bozulmalar genellikle kısmen veya tamamen geri döndürülemeyecektir. Örneğin sera gazı salımını azaltsanız bile atmosferik konsantrasyonun düzelmesi hemen gerçekleşmez, uzun zaman alır.
- Çevre politikaları, birçok sermaye yatırım projeleri ve diğer kamu yatırımlarının aksine daha uzun vadeli bir bakış açısını gerektirir. Net Bugünkü Değer hesaplamalarında firma yatırımlarının geri dönüşlerine göre bir çevre politikasının maliyetinin ve özellikle faydasının daha uzun sürede geri döndüğü görülmektedir.

Çevreye yönelik politika tasarımı hakkında bakıldığında, genel bir ifadeyle politika belirleyicilerinin belirlenen hedeflere ulaşmak için kullanabileceği birçok aracının olduğu görülmektedir. Çevre ekonomisi literatüründe genellikle öngörülen çevresel hedeflere ulaşmanın toplam maliyetini minimize eden araçların seçimi üzerinde durulur. Çevre politikası araçlarının seçimi ile ilgili teorinin gelişimi, birçok bilim insanının bu araçların gerçekten neden seçildiğini araştırmaya sevk etmiştir. Böylelikle oluşan literatür, belirli politika koşulları altında, bu politikadan dolayı kazananları ve

¹⁴⁵ Karaman, a.g.m., s.34.

¹⁴⁶ Robert S. Pindyck, "Uncertainty in Environmental Economics", **Review of Environmental Economics and Policy**, Volume 1, Issue 1, Winter 2007, s.47-48.

kaybedenleri belirlemeye çalışmıştır. Örneğin, James Buchanan ve Gordon Tullock’a göre endüstrinin potansiyel karlılığı açısından vergilere göre özel standartların kullanımı daha faydalıdır.¹⁴⁷ Birden fazla politika aracının kullanılarak politika karmasının yapılmasının da bazı etkileri görülmektedir. Buna göre;¹⁴⁸

- *Birincisi*; eğer esnek olmayan araçlar seçilirse kirlilik azaltım maliyetlerinin etkin dağılımı engellenir ve politika karması verimsiz olur.
- *İkincisi*; sadece tek bir araç etkin olursa politika karması yapmak gereksiz olur.
- *Üçüncüsü*; birden fazla politika aracı kullanılırsa, devletin veya düzenleyici kurumların katlanacağı ilave idari maliyetler doğar ki bu durumda politika karması israfa yol açar.

Görüldüğü üzere çevre politikasının tasarımı veya başka bir ifadeyle çevre politikası araçlarının seçimi konusunda çeşitli durumlar söz konusudur. Bununla beraber çevre politikalarının fayda ve maliyetler üzerindeki belirsizlikleri en az üç şekilde politika tasarımını etkileyebilir;¹⁴⁹

- *Politika Araçlarının Seçimi*: Optimal politika araçlarının seçimindeki belirsizliğin etkisi maliyetli olmaktadır. Piyasa temelli araçlar ile komuta-kontrol araçlarının hangisinin daha iyi olduğuna marjinal fayda fonksiyonu ile marjinal maliyet fonksiyonu karar verir. Sonuç olarak belirsizlikler, kirliliğin kontrolü konusunda piyasa temelli yada komuta-kontrol araçları seçimini etkilemektedir.
- *Politika Yoğunluğu*: Emisyon vergilerinin veya miktar kısıtlamalarının büyüklüğü gibi fayda ve maliyetler üzerindeki belirsizlikler de optimal politika yoğunluğunun belirleyicisi konumundadır. Çevre politikaları arasında ikilemler olmasa bile, birçok durumundaki belirsizlik politika yoğunluğunu arttıracaktır.
- *Politika Zamanlaması*: Fayda ve maliyetler üzerindeki belirsizlikler politika zamanlamasını da etkilemektedir. Örneğin bir emisyon vergisinin şimdi yada belli bir yıl sonra konulmasında belirsizliklerin etkili olduğu görülmektedir. Bu

¹⁴⁷ Robert W. Hahn, “Economic Prescriptions for Environmental Problems: How The Patient Followed The Doctor’s Orders”, **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 3, No.2, Spring 1989, s.96-97.

¹⁴⁸ OECD (2001), a.g.r., s.30.

¹⁴⁹ Pindyck, a.g.m., s.53-54.

durum çevreye ilişkin bir politikanın ne zaman uygulanacağını belirlenmesinde politika yapıcılarını zor duruma sokmaktadır.

Ayrıca devletin kamu yararı için gerçekleştirdiği optimal politika formülasyonunun önünde siyasi engeller de çıkabilir. Devlet sadece kirlilikten zarar görenleri dinleyecek olursa, bunlar zararın etkisinin çok yüksek olduğunu ifade edecek ve yaptırımlar çok yüksek olacaktır. Buna karşın kirliliği üreten firma ya da bireyler açısından bu yüksek yaptırımlar girişim ve rakabet yeteneklerine zarar verecektir.¹⁵⁰ Bu aradaki dengeyi sağlayamayan devlet çevre politikası konusunda genellikle başarısız olacaktır. Geçmişte birçok ülkede problemleri görmezden gelen ve öteleyen çözümler üretilmiş, bürokratların yanı sıra sanayi kesimi de sürprizlerle karşılaşmamak için standart ve rutin çevre politikalarını benimsemiştir. Bu tür çözümler bürokratların ve sanayicilerin daha yararına olduğu için daha kapsamlı çözümlerden hep kaçınılmıştır.¹⁵¹ Oysa artan çevre sorunları rutin çevre politikalarının ötesinde daha kapsamlı araçların kullanımını son yıllarda zorunlu kılmaktadır. Artık çevresel sorunlar basit önlemlerle önüne geçilemez haldedir. Bu nedenle özellikle devletin kamusal politika araçlarına ağırlık vermesi kaçınılmaz olmaktadır. Daha öncede ifade edildiği gibi kamusal araçların yanı sıra özel çözüm yöntemleri de vardır. Yani bir taraftan devletin aldığı kamusal önlemlerle diğer taraftan bireylerin kendi aralarında anlaşmasıyla çevre sorunlarıyla mücadele edilebilir.

D. ÇEVREYE YÖNELİK POLİTİKA ARAÇLARI

Ekonomik birimlerin faaliyetleri neticesinde kendilerine sağladıkları faydanın yanı sıra çevreye dolayısıyla topluma yükledikleri maliyetler de söz konusu olabilmektedir. Bu bir dışsal maliyettir. Ortaya çıkan bu dışsal maliyetin ekonomik faaliyette bulunanların maliyet fonksiyonuna eklenmesi, faaliyetten etkilenen tarafların marjinal maliyetlerini dengeleyecektir. Ancak bu dengeleme herhangi bir müdahale olmadan piyasa koşullarında veya devlet otoritesi altında çalışan politikalar vasıtasıyla olacaktır.¹⁵² Diğer bir ifadeyle çevreye yönelik ortaya çıkan dışsallıkların yani çevre sorunlarının çözümü noktasında bireyler arasında devlet müdahalesi olmadan

¹⁵⁰ Edmund H. Mantell, "On The Economics and The Politics of Environmental Protection: Policy Conflicts Can Be Mitigated by Selective Enforcement and Tax-Financed Subsidies", **American Journal of Economics and Sociology**, Vol.44, No.4, October 1985, s.441.

¹⁵¹ Johan Albrecht, "The Use of Consumption Taxes to Re-Launch Green Tax Reforms", **International Review of Law and Economics**, 26, 2006, s.93.

¹⁵² Peker, Altınışık, a.g.m., s.68.

çalıştırılabilen çözümler olabileceği gibi kamusal alanda devlet otoritesi ile çalıştırılan kamusal çözümler de olabilir.

O halde çevre politikası araçları öncelikle iki kısma ayrılabilir. Birincisi bireyler arasında piyasa şartları altında kamusal müdahale olmadan sağlanan özel çözümlerdir. İkincisi ise, devletin müdahalesi ile sağlanan kamusal çözümlerdir. Kamusal çözümleri ekonomistler genellikle amaçları açısından iki gruba ayırır: Bunlar çevresel hedeflere ulaşmada firmalara ve bireylere az miktarda esneklik sağlayan komuta-kontrol araçları ile firmalara ve bireylere daha fazla esneklik sağlayan piyasa temelli ekonomik araçlardır.¹⁵³ Komuta-kontrol araçlarının en bilineni standartlar iken piyasa temelli ekonomik araçların en bilineni vergi ve sübvansiyonlar olarak söylenebilir. Ancak burada böyle bir ayrıma gitmekten ziyade kamusal çözümlerin tek tek sıralanıp açıklanması tercih edilmiştir. Bu nedenle aşağıda “vergiler”, “harçlar”, “yasal düzenlemeler”, “standartlar”, “sübvansiyonlar” ve “kirlenme hakları” sırayla açıklanacaktır. Çevre sorunları ile mücadelede kamusal çözümlerin yanı sıra özel çözüm yöntemleri de mevcuttur ve öncelikle aşağıda bu özel çözüm yöntemleri üzerinde durulacaktır.

1. Özel Çözümler

Kamusal müdahaleye gerek kalmadan bireylerin veya firmaların piyasa ekonomisi içinde piyasa şartları dahilinde anlaşmasını esas alan çözümlere özel çözümler denir. Daha çok teorik düzeyde kalan fakat kamusal çözümler için referans oluşturan özel çözümleri, “Mülkiyet Hakları (Coase) Teoremi”, “Tazmin İlkesi ve Kaldor-Hicks Yöntemi” ve “Pazarlık Ölçütü: Scitovsky Yaklaşımı” olarak sıralayabiliriz.

a. Mülkiyet Hakları (Coase) Teoremi

Coase Teoremine göre dışsallıklar, dışsallığa neden olan ile bu dışsallıktan etkilenen bireyler arasında devletin müdahalesine gerek kalmadan karşılıklı görüşmeler yoluyla çözüme kavuşturulabilir.¹⁵⁴ Mülkiyet haklarının doğru bir şekilde tanımlandığı bir ortamda karşılıklı anlaşma yolu ile dışsal maliyetin ortadan kaldırılacağını ileri süren Ronald Coase, 1960’lı yıllarda “Sosyal Maliyet Sorunu” adlı eserinde “Mülkiyet

¹⁵³ Hahn, Stavins, a.g.m., s.464-465.

¹⁵⁴ Çelebi, a.g.e., s.68.

Haklarının Tanımlanması” kuramını açıklamıştır. Zarar veren ile zarar gören olmak üzere iki aktörün bulunduğu ve dışsal maliyetin olduğu durumda, her iki tarafta ortaya çıkan maliyetin ve faydanın farkındadır. Burada zarar görenin maliyeti olduğu kadar zarar görenin zarar verenin faaliyetlerini yasaklaması durumunda, zarar veren nezdinde de bir maliyet oluşacaktır. Böyle bir durumda dışsal maliyet sorunu ancak tarafların pazarlık sürecine girişmesiyle çözülecektir.¹⁵⁵ Örneğin bir fabrika bir akarsuyu kirletebilir. Akarsudan faydalananlar belli bir özellikteki suyun mülkiyet hakkına sahiptirler, kendilerine gelen suyun kalitesi bozulduğunda fabrikaya suyu kirlettiği için dava açabilirler. Fabrika bu durumda kirlenen suyun maliyetine katlanmak zorundadır. Tersi bir durumda söz konusu olabilir. Akarsudaki suyun kalitesini yükselten ve böylece su kullanıcılarına fayda sağlayan bir fabrika söz konusu ise ve bu fabrika suyun kalitesini yasal standartların üzerine çıkarırsa bunun karşılığında su kullanıcılarından bir bedel isteyebilir. Ancak her iki durumda da akarsu üzerindeki mülkiyet hakları iyi tanımlanmak zorundadır.¹⁵⁶ Aslında ister mülkiyet hakkıyla korunmuş olsun ister korunmamış olsun, taraflar ortaya çıkan maliyet üzerinde anlaşarak kendileri ve toplum için en uygun üretim düzeyini belirleyebilmektedir. Ancak mülkiyet hakkının varlığı ya da yokluğu anlaşmanın yönünü tayin edebilmektedir. Bununla beraber anlaşmasının tesisi için taraflar arasında pazarlık ve uygulamanın denetim maliyetleri aşırı yüksek olmamalıdır. Ayrıca dışsallıkların giderilmesinde dışsal maliyet yüklenenin, dışsal maliyete yol açanı durdurma hakkına mutlaka sahip olması gerekli değildir. Müzakere ve görüşmeler yoluyla da aynı sonuçlara ulaşılabilir. Mülkiyet hakları ancak aşağıdaki koşulları sağlanması şartıyla başarılı olabilir;¹⁵⁷

- *Birinci koşul*; mülkiyet hakları iyi tanımlanmalı, uygulanabilmeli ve devredilebilmelidir,
- *İkinci koşul*; etkili, rekabete dayalı ve tarafları bir araya getirerek karşılıklı görüşmelerini sağlayan bir sistem olmalıdır,

¹⁵⁵ Jamali, a.g.e., s.133-134.

¹⁵⁶ Özsoy, Yıldırım, a.g.m., s.40.

¹⁵⁷ Yıldırım, a.g.e., s.195-196.

- *Üçüncü koşul*; özel mülkiyet hakkına sahip bireylerin çevresel değerlerden faydalanmalarını sağlayacak toplumsal değerlere ulaşabilmeleri için piyasa sisteminin tüm aktör ve mekanizmalarıyla tam olarak işletilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan böyle bir çözüm yolu ancak tarafların sayısının az olması durumunda mümkündür. Coase Teoremi dışsallıkların taraf sayısı arttıkça çıkmaza girer. Çünkü çok sayıda firma ve birey arasında pazarlık yoluyla anlaşarak sosyal optimumun sağlanması imkansızdır. Bu konuda ulusal ve küresel çevre kirlenmesi örnek olarak gösterilmektedir. Ayrıca çevre kirliliği gibi bir dışsallıkta görüşmeler yoluyla çözümün işlem maliyeti çok yüksek olacağından çözüm olarak Coase Teoremi etkin bir yöntem olarak görülmemektedir.¹⁵⁸ Buna ilave olarak dışsallıkların çözümünde Coase Teoreminin üç adet öngörülen sınırı vardır. Bunlar;¹⁵⁹

- *Birincisi*; çevre ve doğal kaynaklar ortak mülkiyettir ve tam anlamıyla mülkiyet tesisi mümkün değildir. Bu teoride mümkün olsa bile gerçekte mümkün görünmemektedir. Örneğin, bir kişinin sadece kendi havasını kirlettiğini devlet nasıl tespit eder? Mülkiyet hakları tam olarak sağlansa bile, bir sonraki neslin mülkiyet hakkı nasıl tespit edilecektir?
- *İkincisi*; mülkiyet farklılıkları gelir dağılımı ve nesillerarası verimlilik üzerinde etkili olacaktır. Coase işlem maliyetleri ile sürdürülebilir kalkınmanın çelişki içinde olduğunu vurgular ve toplumun sayıca çoğalmasının maliyetini göz ardı eder.
- *Üçüncüsü*; “Sıfır maliyet” Coase teoreminin etkinliğinin ön şartıdır. Eğer ticaretten kaynaklı bir maliyet varsa, görüşmeler yoluyla dışsal maliyetlerden kaçınmanın ek maliyeti olacaktır.

Bütün bunlardan anlaşılan iki nokta vardır. Birincisi Coase teoreminin dışsallıklardan kaynaklı mülkiyet hakları problemi halen devam etmektedir. Mülkiyet haklarının tam olarak tanımlanması sorunları çözmemektedir. İkincisi ticaretin ortaya çıkardığı maliyetin mevcut dışsal etkileri önemsiz görülmekte ve hesaplara dahil

¹⁵⁸ Çelebi, a.g.e., s.67-68.

¹⁵⁹ Sui Yingjie, Wang Xiaolin, “Analysis of Environmental Tax Being the Optimal Method Offsetting External Cost”, *IEEE*, 2011, s.3.

edilmemektedir.¹⁶⁰ Bir görüşe göre de bazı alanlarda mülkiyet haklarının kurulamamasının nedeni olarak dışsal maliyetler görülmektedir. Bu açıdan özellikle çevresel sorunlarının çözümü için bir toprak parçasının aynı zamanda “ferahlık hakları seti”ni de içermesi gerekir. Ferahlık hakları seti ile bir birey bir toprak parçasına sahip olduğunda onun sınırları içindeki hava ve suya da sahip olur. Böylelikle ferahlık hakları setine herhangi bir müdahale olduğunda bu haklara sahip olan birey yada firmalar karşılığında bir tazminat talep ederek dışsal maliyetlerin içselleştirilmesini sağlayabilirler.¹⁶¹

b. Tazmin İlkesi ve Kaldor-Hicks Yöntemi

Refah ekonomisinde kapsamında, sosyal refahı değerlendirmek için bir kriter olarak kullanılan Pareto Optimumu; “hiçbir bireyin refahının diğer bireylerin refahlarını azaltmadan arttırmanın mümkün olmadığı durum” olarak ifade edilir. Buna göre Pareto optimumu, sosyal refahın artışı için bir kaybeden olmadan kazanan olmasını şart koştuğundan tazmin ilkesine yer vermez.¹⁶² Ancak Pareto kriterlerinin bir uzantısı niteliğini taşıyan Tazminat Çözümü veya Kayıpları Karşılama ilkesi olarak da ifade edilen Kaldor-Hicks kriteri ise Pareto kriterinin uygulanma alanını genişletmek ve belirsizliği ortadan kaldırmak için devlet müdahalesi olmadan bir tazminat ilkesi oluşturmaktadır. Buna göre Pareto optimumundaki bir denge durumundan başka bir duruma geçildiğinde, bu değişiklikten olumsuz etkilenenlerin zararı olumlu etkilenenlerin kazançlarından küçükse, bu değişiklik toplumsal refahı artırır. Bir başka ifadeyle, herhangi bir sosyal durumdan bir başka sosyal duruma geçildiğinde, bu değişiklikten kazançlı çıkanlar zarara uğrayanları tazmin etmesine rağmen kazanç elde etmeye devam ediyorsa, toplumsal açıdan ilk durum ikinciye göre tercih edilebilir bir durum olur. Böylece kazanç elde edenler zarara uğrayanların zararlarını tazmin ettiği müddetçe Pareto optimumu sağlanabilir.¹⁶³

Tazmin ilkesi ilk olarak sosyal refahtaki artış ve azalışları açıklamada İngiliz Ekonomist Nicholas Kaldor tarafından ortaya atılmış ve daha sonra Hicks tarafından geliştirilmiştir. Bu nedenle Tazmin İlkesine Kaldor-Hicks Yöntemi de denilmektedir. Bu yaklaşıma göre negatif dışsal ekonomilere yol açan çevre sorunlarının söz konusu

¹⁶⁰ Yingjie, Xiaolin, a.g.m., s.3.

¹⁶¹ Çelebi, a.g.e., s.68.

¹⁶² Çelebi, a.g.e., s.37 ve 75.

¹⁶³ Kargı, Yüksel, a.g.m., s.198.

olduğu üretim faaliyetlerinde, çevre kirliliği gibi bir dışsal maliyete neden olan firmanın bundan zarar görene zararını karşılamak amacıyla üretim faaliyetinden elde ettiği dışsal faydayı karşılık olarak ödemesi gerekmektedir.¹⁶⁴ Dışsal fayda elde edenler, bu karşılığın ödenmesi durumunda dahi fayda elde etmeye devam ediyorsa, çevresel problemin tazmin ilkesi tarafından çözüldüğü ileri sürülebilir. Tabi ki böyle bir tazmin yöntemi çevresel problemleri ortadan kaldırmayacak, probleminden zarar görenin zararını finanse edecektir.

c. Pazarlık Ölçütü: Scitovsky Yaklaşımı

Literatürde “pazarlık ölçütü” olarak bilinen, Tibor Scitovsky tarafından ele alınan ve Kaldor-Hicks yaklaşımına bir alternatif olarak sunulan Scitovsky yaklaşıma göre bir ekonomik birim üretim yada tüketim faaliyeti sonucunda bir başka ekonomik birime dışsal maliyet yüklüyorsa, dışsal maliyet yüklenen birim, buna neden olan ekonomik birimin söz konusu faaliyetinin sınırlandırılması için pazarlığa girişmelidir. Bu pazarlık girişimi neticesinde iki taraf arasında anlaşma sağlanabilir.¹⁶⁵ Kaldor-Hicks ve Scitovsky Teorisi, Coase’nin dışsal maliyetlerin piyasa ekonomisi içinde önlenebileceğini ileri sürdüğü teoremi gibi, çevre sorunlarından kaynaklı negatif dışsallıklara çözüm olarak düşünülmüştür. Fakat günümüz dışsallıklarının ve toplumsal yapısının özelliği gereği yetersiz kalmışlardır.¹⁶⁶ Aslında bugün özel çözüm olarak sunulan çözümlerin devlet müdahalesi olmadan başarılı olması mümkün görünmemektedir. Bireylerin karşılıklı görüşmesi ve anlaşmasına bağlı çalışması özel çözümlerin en büyük dezavantajıdır. Özellikle çevre bilinci ve genel ahlaki değerlerin yerleşmediği toplumlarda özel çözümlerin geçerliliğini sağlamadığı rahatlıkla söylenebilir. Bu dezavantajın yanı sıra her bir özel çözüm için söylenebilecek uygulama güçlükleri ve eleştiriler de vardır.

2. Kamusal Çözümler

Çevre sorunları konusunda piyasa eksenli özel çözümler yetersiz kalmaktadır. Örneğin Coase Teorisi, anlaşmaya taraf kişi sayısı arttıkça işlem maliyetlerinin yükselmesi, bilginin asimetrik olması, hakların arama sürecinin maliyetli olması gibi

¹⁶⁴ Özsoy, Yıldırım, a.g.m., s.41.

¹⁶⁵ Coşkun Can Aktan, “Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli”, <<http://iibf.ogu.edu.tr/erdal/Dosyalar/Kamu%20Ekonomisi%20YL/kamu-ekon-rasyoneli.pdf>>, (09.09.2011).

¹⁶⁶ Özsoy, Yıldırım, a.g.m., s.41.

açılardan eleştirilmektedir. Öte yandan Kaldor-Hicks ölçütü ise çevresel dışsallıklar durumunda dışsal maliyet yüklenen ile dışsal maliyete neden olanların birbirlerini tespit edip söz konusu zararın tazmin edilmesi için anlaşmalarının uzun zaman alması ve maddi açıdan maliyetli olması konusunda ve gelir dağılımı sorununu dikkate almaması hususunda eleştirilmektedir. Sonuç olarak piyasa eksenli özel çözümler teorik düzeyde kalmaktadır. Bunun nedeni tarafların aralarında anlaşarak kamu müdahalesine gerek kalmadan dışsallıkları çözebileceği düşüncesinin uygulanabilirliği konusunda ortaya çıkan önemli şüphelerdir.¹⁶⁷ Çevre sorunlarının piyasa eksenli özel çözümünün güçlüğü, kamu kesimi bakış açısıyla önlemlerin alınmasını ortaya çıkarmıştır. Yapılan bir çalışmada AB üyesi ülkelerde ve Türkiye’de çevrenin korunması görevi daha çok devletten beklenen bir görev olarak görülmektedir.¹⁶⁸ Bu nedenle çevre sorunları denilince akla kamusal çözümler gelmektedir. Burada düşünülmesi gereken hangi kamusal politika aracının çözümü sağlayacağıdır. Elbette kamusal çözümleri ortaya çıkaran ve geliştiren teorik açıklamalar vardır. Bu teorik açıklamalar ışığında politika araçları incelenebilir. Bu nedenle burada öncelikle kamusal çözümlere yönelik teorik açıklamalarda bulunulacaktır. Teorik açıklama olarak kamusal politika araçlarına temel teşkil eden ve refah ekonomisi kapsamında sosyal yani toplumsal refahı tanımlayan Pareto ve Pigou Optimumları üzerinde durulacaktır. Pigou’nun çevresel dışsallıklara karşı geliştirdiği ve çevre vergilerine altyapı olan “pigou tipi” vergiler yine bu kapsamda açıklanacak ve son olarak düzenleyici vergileri öneren Plott Yaklaşımı ele alınacaktır.

a. Teorik Açıklamalar

Kamu ekonomisi yönlü çözüm araçlarını açıklamadan önce, bu araçların ortaya çıkışını sağlayan teorik açıklamalara yer verilmesi gerekmektedir. Öncelikle Refah ekonomisinin içinde sosyal refahın tanımlanmasında iki önemli ölçüt kullanılır. Bunlardan biri Pareto optimumu olarak isimlendirilirken, diğeri Pigou optimumu olarak anılır. Daha önce kısmen yer verilmiş olmasına rağmen öncelikle Pareto optimumunu açıklamak gerekir. Toplumda en az bir kişinin refah düzeyini azaltmadan ötekini refah düzeyini yükseltme olanağının olmadığı duruma “*Pareto Optimumu*” denir. Ekonomik

¹⁶⁷ Kargı, Yüksel, a.g.m., s.198.

¹⁶⁸ Ramazan Gökbnar, Halit Yanıkkaya, Serkan Cura, **Avrupa Birliği’nin Türkiyeli Geleceği Umudlar ve Korkular**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.59.

etkinliği ifade eden bu optimumun gerekleŖebilmesi için bir yandan üretilen malların tüketiciler arasında optimal dağılımlarının yani etkinliğinin sağlanması, diğer yandan üretim faktörlerinin, eŖitli malların üretimi alanında optimal dağılımlarının yani etkinliğinin sağlanması gerekir.¹⁶⁹ Bu Ŗekilde tanımlanan Pareto optimumunun (sosyal refah fonksiyonunun) dayandığı değer yargıları ise aŖađıdaki gibi sıralanabilir;¹⁷⁰

- Sosyal refah fonksiyonu bütün toplumu oluŖturan bireylerin refahlarının, toplamından oluŖmaktadır. W sosyal refahı ve U1, U2,..., Us toplumu oluŖturan s miktarındaki bireylerin refah (fayda) düzeylerini temsil ederse, W yani sosyal refah; $W=U_1+U_2+....+U_S$ olarak ifade edilebilir.
- Bir bireyin refahı konusundaki en iyi değerlendirmeyi yine bireyin kendisi yapar. Ne kadar yüksek ahlki değerlere dayanırsa dayansın hiçbir birey kendi tercihlerini, baŖka bireye zorla kabul ettiremez. Bu değer yargısı paternalizme yani devletin pederŖahi davranmasına da aykırıdır.
- Kaynak dağılımındaki herhangi bir deđerŖme, baŖka bireylerin refahını deđerŖtirmeden en az bir bireyin refahını arttırıyorsa; bu deđerŖiklik sosyal refahı arttırmaktadır.

Aslında Pareto optimumu ve Pigou optimumu içerik açısından büyük ölçüde benzerlik gösterir. Ancak Pigou optimumu eŖitlik ile optimum arasındaki iliŖkiyi koruyarak, iki koŖulu ileri sürmektedir. Bunlar;¹⁷¹

- İnsanları istediklerinden çok alıŖmaya zorlamadan; milli geliri arttıran ve gelir dağılımını bozmayan her neden ekonomik refahı arttırmaktadır.
- Milli geliri azaltmadan ve artıŖını etkilemeden gelir düzeyi dŖk olan insanların milli gelirden ellerine geçen payı nispi olarak arttıran her durum genel olarak ekonomik refahı da arttırmaktadır.

Buradan hareketle Pigou'ya göre sosyal refah, bireylerin refahlarının toplamından oluŖmaktadır ya da baŖka bir ifadeyle bireylerin refahının sağladığı

¹⁶⁹ Ahmet Emre Biber, "DeđerŖen Devlet AnlayıŖı, Müdahalecilik ve Piyasa Ekonomisi", **Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:1, Yıl:9, Sayı:16, 2008, s.64.

¹⁷⁰ Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:554, İkinci Basım, Ankara, 1986, s.51.

¹⁷¹ Güneri Akalın, **Yükseköğretim Karma Malına Maliyet – Fayda Analizinin Uygulanması**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:444, Ankara, 1980, s.10.

tatminin toplamıdır. Pigou'nun sosyal refah fonksiyonu toplumdaki tüm bireylerin faydaları toplamının maksimize edilmesini amaçlayan bir fonksiyondur. Pigou milli geliri azaltmadan ve artışını etkilemeden sosyal refahın artırılabilceğini ileri sürmüştür.¹⁷² Ancak çevresel dışsallık durumlarında ekonomik birimlerin başka ekonomik birimleri olumsuz yönde etkilemesi söz konusudur ki bu durum sosyal refahın artırılması açısından sorun teşkil etmektedir.

1920'lerde Londra'daki sigara tüketiminin yol açtığı negatif dışsallıktan hareketle analizine başlayan ve sonra bunu birçok negatif dışsallık türüne genelleyerek, çevresel vergilerin kullanılması gerektiğini ileri süren Arthur J. Pigou, Refah Ekonomisi adlı kitabında, çoğu birey ve işletmenin diğerlerine maliyet yükleyen kararlar verdiklerini ve buna rağmen yükledikleri maliyetlere karşılık herhangi bir engelle karşılaşmadıklarını vurgulamış ve çözüm olarak da hükümetlerin maliyet yükleyenlerin verdikleri zararın tam maliyetini karşılamalarını sağlayacak vergiler getirmesini savunmuştur.¹⁷³ Bu nedenle bu tür vergiler "Pigou tipi vergiler" olarak da bilinir. Pigou, bir dışsal maliyet söz konusu olduğu zaman, optimalitenin sağlanabilmesi için, negatif dışsallık yayan faktör ya da malın tüketim ya da kullanımına uygun bir vergi konması gerektiğini ileri sürmüştür.¹⁷⁴

Bir üreticinin faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan dışsallığın üzerine konulacak vergi düzeyi, faaliyetin ortaya çıkardığı net marjinal maliyete eşit olmak zorundadır. Buradaki zorluk; net marjinal maliyete karşılık gelecek parasal değeri tespit etmektir. Örneğin dışsallıkların yol açtığı insan sağlığı maliyetlerini, doğadaki tahribat neticesinde meydana gelen görsel maliyetleri hesaplamak oldukça zordur. Ancak bu dışsallıklar konusunda bir şey yapılamayacağı anlamına da gelmez. Marjinal maliyet üzerine konulacak vergi baştan marjinal maliyete eşit olmasa da, dışsallığa yol açan faaliyeti sınırlama özelliğine sahip olacaktır.¹⁷⁵ Bu tür vergi ile karşılaşan firmalar, kirliliği azaltmak için gerekli önlemleri almaya yönelebilir. Kirlilik azaltım maliyetleri Pigovien verginin altında olan firmalar için kirliliği azaltmak daha karlı olacaktır. Bu nedenle bir Pigovien vergi, bir firmanın ödemeye razı olduğu en yüksek marjinal

¹⁷² Celebi, a.g.e., s.36-37.

¹⁷³ Daughjerg, Svendsen, a.g.e., s.7-8. & Kovancılar (2001), a.g.m., s.12-13.

¹⁷⁴ Kargı, Yüksel, a.g.m., s.193.

¹⁷⁵ William J. Baumol, Wallace E. Oates, "The Use of Standards and Prices for Protection of The Environment", **The Swedish Journal of Economics**, Vol. 73, No. 1, March 1971, s.43.

azaltım maliyetini ifade etmekte ve uygun düzeyde oluşturulduğunda belli bir kirlilik azaltımını sağlayabilmektedir.¹⁷⁶ Örneğin, zararlı egzoz gazları çıkaran belli türdeki motorlu araçlar üzerinden kattetiği yol miktarına kıyasla alınan bir verginin etkinliği arttırması beklenmektedir. Fakat, alınan km/yol üzerine konulan bir verginin pratiği zordur. Bu zorluk vergiyi uygulanabilir olmaktan çıkarmaktadır. Dolayısıyla devlet otomobil üzerine özel bir vergi koyabilir. Bu tür bir vergi mümkün olan en etkin sonucu sağlamamaktadır. Ancak mevcut duruma bakışla önemli ölçüde iyileşme getirmektedir.¹⁷⁷

CO₂ gibi sera gazlarının gelecekteki zararını tahmin etmek de oldukça güçtür. Bu nedenle karbon vergilerinin uygulaması Pareto-Optimal dağılımı gözetten bir uygulamadan ziyade uygulamayı yapanın isteğine bağlı kalmaktadır. Benzer bir değerlendirme SO₂ ve NO_x vergileri içinde geçerlidir. Çevre vergilerine karşı olan ekonomistlere rağmen çevre vergilerinin bu kusuru çevre vergilerinin kullanımına karşı ileri sürülebilecek bir argüman değildir. Pigou ünlü Refah Ekonomisi adlı eserinde dışsallık üzerine konulacak vergilerin hesaplanması ilkelerine yer vermemiş, çevre vergileri yoluyla refahı maksimumlaştıracak politika düzenlemelerine gidilebileceğini ifade etmiştir. Hatta Pigou, gerçek hayatta çevre vergilerinin idari maliyetinin, çevresel dışsallıkların azalmasından elde edilen faydadan daha ağır olacağını da ileri sürmüştür. Sonuç olarak Pigouvien vergilerin asıl amacı, negatif dışsallıkların tam olarak değerlendirilemediği durumlarda yavaş yavaş piyasayı düzenlemektir.¹⁷⁸ Bu nedenle dışsallığa neden olan çevre kirliliğinin sosyal maliyetini hesaplayan vergilerden ziyade, çevre temizlik vergisi gibi standart vergileme yöntemleri kullanılmaktadır. Bu tür vergileme yöntemlerinde, evlerdeki atık suyun maliyetinin tam olarak hesaplanamaması nedeniyle, teorik Pigou vergisinin önerdiği marjinal gelir marjinal maliyet eşitliği aranmamaktadır.¹⁷⁹

Pigou'nun optimalite açıklaması ve çevre kirliliği ile ilgili vergi önerisine ek ve benzer olarak Charles Plott'un da önerileri olmuştur. 1966 yılında yaptığı bir çalışma ile negatif dışsal ekonomilere karşı düzenleyici vergilerin kullanılması gerektiğini belirten

¹⁷⁶ Birol Kovancılar, "Çevre Kirliliğini Önlemede Alternatif Araçlar ve Etkinliklerinin Değerlendirilmesi", **Yönetim ve Ekonomi**, Sayı:4, 1998, s.341.

¹⁷⁷ Emre Demir, **Küresel Isınma ve Vergi Politikaları: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Zonguldak, 2009, s.65-66.

¹⁷⁸ Albrecht, a.g.m., s.92-93.

¹⁷⁹ Çetin, a.g.m., s.154.

Charles Plott'a göre düzenleyici vergiler kullanılarak kaynak dağılımında etkinlik sağlanabilmektedir. Düzenleyici vergiler negatif dışsallık yani kirlilik yayan ekonomik birimleri, neden oldukları sosyal maliyetleri yüklenmeye zorlamaktadır. Böylelikle düzenleyici vergilerle bir taraftan çevre üzerinde olumsuz etkileri olan ekonomik faaliyetler azaltılırken, diğer yandan olumlu olanlar teşvik edilebilmektedir.¹⁸⁰ Gerek Plott yaklaşımı gerekse Pigouvien yaklaşım vergi gibi bir kamusal politika aracını kullanarak aslında tam anlamıyla çevresel negatif dışsallıkları ortadan kaldıramaz. Çünkü çevre kirliliği gibi tek bir negatif dışsallığın boyutlarının ölçülmesinin zor olduğu bilinmektedir. Tam olarak ölçemediğimiz dışsallığa uygun düşecek bir vergisel düzenleme yapmak imkansızdır. Bu nedenle verginin dışında kalan kamusal politika araçlarının denenmesi de gerekmektedir.

Sonuç olarak bir vergi ile çevresel negatif dışsallıkların önlenebileceğini ileri süren Pigou ve Plott yaklaşımları, tam olarak ortadan kaldırmasa da negatif dışsallıkların kamusal müdahale ile en azından azaltılabileceğini göstermiştir. Pigou ve Plott vergiyi kamusal araç olarak görse de, daha sonra bu alanda kullanılan ve kullanılması gereği teorik olarak da ifade edilen, standart, yasal düzenleme, sübvansiyon, kirletme hakları gibi kamusal araçların olduğu da ileri sürülmüştür.

b. Genel Olarak Kamusal Politika Araçları

Özel veya tüzel kişilerin her üretim ve tüketim faaliyeti neticesinde çevreye mutlaka pozitif ve/veya negatif dışsallıklar yayılmaktadır. Sorun olarak nitelenen kısım negatif dışsallıklarda ortaya çıkmaktadır. Çünkü pozitif dışsallıklarda tarafların olumsuz etkisi bulunmadığı için sorun olarak dikkate alınmaz. Bu durum tarafların uğradıkları zararın tazmini ve önlenmesi konusunu içermektedir. Negatif dışsallıklardan sadece kişiler değil, bizzat çevre de etkilenmekte ve ekosistemde telafisi mümkün olmayan tahribatlara sebebiyet verilmektedir. Bütün bu olumsuzlukları giderebilmek için özel kesim ve kamu kesimine dayanan çözüm yöntemleri ekonomistler tarafından sunulmuştur. Bu noktada önemli olan mevcut olumsuz durumdan kurtulmak ve muhtemel negatif dışsallıkları önlemek adına bu yöntemlerden çevreye en optimum faydayı sağlayanı seçebilmektir.¹⁸¹ Özel kesime dayanan çözüm önerilerinin başarısızlığı ve kamusal müdahalenin kaçınılmaz olduğunu daha önce belirtmiştik. O

¹⁸⁰ Fındık, a.g.t., s.41.

¹⁸¹ Fındık, a.g.t., s.41-42.

zaman burada mühim olan kamusal çözüm araçlarının seçimidir. Ekonomistler tarafından kamusal çözümler, “piyasa temelli ekonomik araçlar” ile “komuta-kontrol araçları” şeklinde iki gruba ayrılmaktadır.

Piyasa temelli araçlar kirlilik seviyelerini açık bir şekilde kontrol etmekten ziyade piyasadan gelen sinyaller aracılığıyla çevreye yönelik davranışları kontrol etmeye çalışır. Kirletme hakları ticareti veya çevre harçları/vergileri gibi politika araçları piyasayı harekete geçirici olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bu araçlar iyi tasarlanır ve uygulanırsa firmaların ve/veya bireylerin kirlilik kontrol çalışmaları konusunda sorumluluk almasını sağlar ve böylelikle politika hedeflerine ulaşılmış olunur. Robert N. Stavins’a göre piyasa temelli ekonomik araçlar; çevre harçları/vergileri, kirlilik hakları ticareti, piyasa engellerinin kaldırılması ve devlet sübvansiyonları şeklinde dört grupta ele alınabilir.¹⁸²

- *Çevre harçları/vergileri*, bir firmanın ya da kaynağın yaydığı kirliliğe eşit bir harç yada verginin uygulanmasıdır. Sonuç olarak firma marjinal azaltım maliyetinin vergi oranına eşitlendiği noktaya kadar emisyon miktarını azaltacaktır. Bu sisteminin özel bir durumu tüketicilerin potansiyel kirletici ürünleri satın alırken ek bir ücret ödediği ancak ürünün depozitosunu iade ettiklerinde bu ek ücreti de geri aldıkları depozito-iade sistemidir. Birçok ülkede katı atık miktarını azaltmak için şişe depozitosu uygulanmaktadır. Aynı durum pil uygulamasında da görülmektedir.
- *Kirletme Hakları Ticareti* ile vergi sistemine benzer bir sonuç elde edilebilir. Kirletme Hakları sistemi altında kirliliğin kabul edilebilir bir genel düzeyi sağlanabilir ve firmalar arasında dağıtılabilir. Kendine tahsis edilen emisyon seviyesinin altında kalan firmalar diğer firmalara bu haklarını satabilir veya diğer bölgelerdeki fazlalıkları kullanabilir.
- *Piyasa engellerinin kaldırılması* da piyasa temelli politika aracı olarak kullanılabilir. Bu gibi durumlarda, açık veya gizli piyasa engellerini kaldırmak çevre koruma açısından önemli kazanımlar sağlar. Piyasa engellerini kaldırma konusunda üç örnek verilebilir; 1-Su haklarının gönüllü alışverişini sağlayan bir

¹⁸² Robert N. Stavins, “Market Based Environmental Policies”, **The Belfer Center for Science and International Affairs**, Discussion Paper N:98-02, 1998 s.1-5.

pazar oluşturma, 2-Firmaların kararlarının potansiyel çevresel zararlarını düşünmeye teşvik edecek sorumluluk kurallarını geliştirme, 3-Enerji verimliliği olan ürünlerin etiketlenmesi gibi bilgilendirme programları.

- *Devlet sübvansiyonları* dördüncü ve sonuncu piyasa temelli araçtır. Elbette sübvansiyonlar, teorik olarak, aynadaki görüntü gibi vergilerin tersi bir uygulamaya sahiptir. Ancak uygulamada, birçok sübvansiyon ekonomik olarak verimsizdir ve çevresel olarak sağlam olmayan uygulamaları teşvik eder.

Piyasa temelli ekonomik araçların aksine nispeten daha az esnek olan çevreye yönelik geleneksel yaklaşımlara “komuta ve kontrol” düzenlemeleri denilir. Genel olarak komuta ve kontrol düzenlemeleri kirlilik kontrol yükü konusunda firmalara eşit sorumluluklar yüklemekte, bunu yaygın olarak teknoloji ve performans standartları gibi tek tip standartlar koyarak yapmaktadır. Özel bir yöntem olarak teknoloji standartları firmaları belirli düzenlemelere uyma konusunda zorlar. Bir performans standardı hedeflere ulaşmak için bazı izinler verirken, firmalar için tek tip hedefler koyar. Örneğin, bir düzenleme ile belirli bir süre içinde belirli bir miktardaki kirleticinin yayılmasına izin verilebilir.¹⁸³

Tüm sektörlerdeki marjinal kirlilik azaltım maliyetini eşitleyen çevre vergileri gibi ekonomik araçlar, birey ve firmalara hangi kirliliği hangi yolla azaltacağı konusunda seçim yapma imkanı sağlayarak düşük maliyetli çözümü sağlar. Böylece, bu tür araçlar komuta-kontrol araçlarına göre avantajlı konuma sahiptir. Komuta-kontrol araçlarına ihtiyaç duyulan birçok örnek vardır. Ancak kimyasal atıklar örneğinde olduğu gibi (optimal emisyon düzeyinin sıfır olmak zorunda olması) komuta-kontrol araçları bünyesinde sorunlar barındırır. Fiyat sistemi ile birlikte çalışan, ekonomik ve çevresel politikaları etkili bir şekilde koordine eden bir yapı arz eden piyasa temelli ekonomik araçlar emisyonların azaltılması için dinamik etkili teşvikler sağlarken komuta-kontrol araçları ise kendi tasarımına bağlı olarak sürekli biçimde yenilenmeye ihtiyaç duyarlar.¹⁸⁴ Bütün bu söylenenlerden hareketle komuta-kontrol araçlarına göre piyasa

¹⁸³ Stavins, a.g.m., s.1.

¹⁸⁴ Paul O'Brien, Ann Vourc'h, **Encouraging Environmentally Sustainable Growth: Experience in OECD Countries**, OECD Economics Department Working Papers No.293, 2001, s.6.

temelli ekonomik araçların çeşitli avantajlarının olduğu görülmektedir. Bu avantajları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;¹⁸⁵

- *Otomatik Ayarlama:* Emisyon seviyeleri vergi yada harçları otomatik olarak ayarlar. Kirleticilerin düşük emisyon düzeyleri kirliliği azaltmanın marjinal maliyetini düşüreceğinden vergiler de düşer.
- *Maliyet Etkinliği:* Belirli bir seviyede çevre vergileri veya harçları hedeflere en düşük maliyetle ulaşabilir. Teknik açıdan bu, marjinal azaltım maliyetinin vergi oranına eşitlenmesiyle sağlanır. Aynı zamanda kirletme hakları ticareti de asgari maliyetle hedefleri sağlayabilir.
- *Teşvik:* Piyasa temelli ekonomik araçlar “çevre dostu” davranışını kalıcı olarak teşvik eder. Özellikle çevre harçları veya vergileri, harç veya vergi ödemesi yapıldığı sürece kirliliği azaltma yolunda teşvik unsuru olmaya devam edecektir.
- *Esneklik:* Piyasa temelli ekonomik araçlar hem kamu yetkilileri hem de özel kuruluşlar açısından esneklik sağlar. Bir komuta-kontrol düzenlemesini değiştirmeye göre vergi/harç oranını değiştirmek veya düzenlemek daha kolaydır. Ayrıca ekonomik araçların seçim yöntemi konusunda da bir serbestlik vardır.
- *Gelir Sağlama:* Vergiler, harçlar ve kirletme hakları (düzenlemesi kamu otoritesi tarafından yapılan) çevrenin korunmasına tahsis edilebilen veya devlet bütçesi açıklarını kapatan gelirlerin kaynağını oluşturur.
- *Kaynakların Korunması ve Sürdürülebilirliği:* Fiyatlandırılmış çevresel kaynaklar sürdürülebilir kalkınmanın önemli bir bileşenidir. Ayrıca kaynakların etkili kullanımı ile gelecek nesillere de kalmasını sağlar.

Sonuç olarak, piyasa temelli ekonomik araçların birçok avantajının olduğu görülmektedir. Piyasa ekonomisini benimseyen ekonomistler, kendi teorik temellerinin gereği olarak da piyasa temelli ekonomik araçları, komuta-kontrol araçlarının üzerinde görürler. Ancak politik ve teknolojik kısıtlar dikkate alındığında piyasa temelli ekonomik araçların da bazı çevresel problemlerinin olduğu görülmektedir. Bölgesel bir kirlilik için belirli kaynak standartları uygun olsa da daha geniş coğrafi alanlarda etkili

¹⁸⁵ Barde, a.g.e., s.13-14.

olan tektip bir kirlilik için piyasa temelli ekonomik araçlar daha etkili olmaktadır. Eğer piyasa temelli ekonomik araçları değerlendirirsek, inceleme sadece vergileri ve kirlileme haklarını içermey, bununla birlikte sübvansiyonları da kapsar.¹⁸⁶

İfade edilenlerden de görüleceğı üzere devletin çevreyi nasıl koruyacağı önemli bir tartışma konusudur. Tartışmalar, yasal düzenlemeler, teşvikler, vergiler gibi politika araçlarının hangisi yada hangilerinin kullanılacağı üzerinedir. Diğer alanlarda olduğu gibi devlet çevre alanında da amaçlarına en etkili biçimde ulaştıracak araçlar arasında tercih yapacaktır. Devlet yaptığı tercihlerle kamusal araçları kullanarak yüksek, orta ve düşük yoğunlukta düzenlemeler yapacak ve çevre politikalarını bu şekilde yürütecektir.¹⁸⁷

- *Yüksek yoğunlukta düzenlemelerde;* devlet tek yönlendirici ve söz sahibidir. Bu kapsamda kullanılan başlıca araçlar; çevresel yükümlüklerdir. Bu yükümlükler, çevreyi koruyucu teknolojilerin kullanılmasını sağlamak yada çevreye zarar veren yöntemlerin kullanılmasını önlemek şeklinde olup, bu kapsamda düşünülen araçlar; vergiler ve yasaklardır.
- *Orta yoğunlukta düzenlemeler;* olumlu yada olumsuz ama daha çok mali teşvikler ortaya çıkmaktadır. Devlet burada belli kişileri ya da kurumları zorlayıcı bir tutuma girmeden merkezi bir rol oynamaktadır.
- *Düşük yoğunlukta düzenlemelerde;* devlet tek yönlendirici ve söz sahibi değil çok sayıda aktörden sadece bir tanesidir. Kullanılan araçlar ise, bilgilendirici ve çağrı niteliğindedir. Ekonomik birimlerin çevreye ilişkin davranışları, kamu kurumları ve gönüllü örgütler tarafından yönlendirilmektedir. Düzenlenen eylemler, gösteriler ve ürün boykotları, çevre eğitimi bu kapsamda kullanılan başlıca araçlardır.

Sonuçta genel olarak kamusal politika araçlarını ifade etmeye çalıştığımız bu kısımda çevre politikası araçlarının teorisyenler tarafından iki grupta incelendiğı dikkati çekmektedir. Piyasa temelli araçlar ile komuta-kontrol araçları şeklinde yapılan ayırmada her iki gruptaki araçların olumlu ve olumsuz yanlarının olduğu ancak piyasa eksenli bakış açısına sahip olan düşünürlerin piyasa temelli araçları tercih ettiğı görülmektedir.

¹⁸⁶ Hahn, Stavins, a.g.m., s.465.

¹⁸⁷ Mengi, a.g.m., s.68-69.

Bu ayrımın yanı sıra devletin araçları kullanım düzeyi çevre politikasının yoğunluğunu belirlemekte ve buna göre yüksek, orta ve düşük yoğunlukta düzenlemeler olarak isimlendirilmektedir.

c. Kamusal Politika Araçlarının Çeşitleri

Yukarıda genel hatları ile açıklamaya çalıştığımız ve piyasa temelli ekonomik araçlar ile komuta-kontrol araçları şeklinde ayrıma tabi tuttuğumuz kamusal politika araçlarını; “çevre vergileri”, “çevre harçları”, “yasal düzenlemeler”, “standartlar”, “sübvansiyonlar” ve “kirletme hakları” olarak sıralayabiliriz.

ca. Çevre Vergileri

Çevre politikası aracı olarak vergi alınmasının temeli, bazı ekonomik faaliyetlerin çevreye negatif dışsallık yaydığı gerçeğine dayanmaktadır. Ekonomi biliminin sosyal yani toplumsal maliyet olarak isimlendirdiği bu gibi dışsallıklar ancak tüketime konu olan mal veya hizmetlerin üzerine vergi konulması ya da sosyal maliyeti olan üretim sürecinin çeşitli aşamalarının vergiye tabi tutulmasıyla içselleştirilebilir. Çevreye zararlı olan ve dışsallık yayan üretim ve tüketim faaliyetinin vergilendirilmesiyle mükellef üzerindeki vergi yükü çevreye zararlı faaliyetin azaltılmasını sağlayacak şekilde arttırılır.¹⁸⁸ Uygulamaya bakıldığında da kamusal politika aracı olarak çevre vergilerine daha çok yer verildiği görülmektedir. Çevre vergisi denilince, devletin hukuki anlamda hangi kamusal gelir türünü kullandığına bakılmaksızın, çevresel koruma amaçlı ortaya koyduğu bütün mali yükümlülükler akla gelmektedir. Çevresel mali yükümlülüklerin, vergi hukukundaki niteliğinin kesin bir şekilde belirlenmesinde yaşanan zorluk, çevre vergisinin geniş bir şekilde kullanılıyor olmasının başlıca nedenidir. Bakıldığında çevre vergileriyle ilgili yapılan bir tanımda, bir üst kavram olarak, çevresel amaçlı çıkarılmış bulunan bütün mali yükümlülük çeşitlerini kapsayacak bir “çevre vergisi” kavramı üzerinde durulmaktadır.¹⁸⁹

OECD, Uluslararası Enerji Ajansı ve Avrupa Komisyonu’nun üzerinde fikir birliğine vardığı tanıma göre çevre vergisi; “Özellikle çevreyle alakalı vergi tabanından devletin zorunlu ve karşılıksız olarak kestiği ekonomik değerler” olarak tanımlanır.

¹⁸⁸ Toprak, a.g.m., s.155.

¹⁸⁹ Ali Değirmendereli, “Çevrenin Korunmasında Özel ve Kamu Girişimi Yada Çevre Koruma Araçları”, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetişel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004, s.497-498.

İlgili verginin matrahını enerji ürünleri, motorlu araçlar, atıklar, ölçülebilen ve tahmin edilen emisyonlar, doğal kaynaklar vb.leri oluşturur.¹⁹⁰ Burada vergiler ve vergi matrahları arasındaki farkı ortaya koymak önemlidir. Vergi ve benzeri kavramlar her ülkede, Ulusal Meclisler tarafından kabul edilen örneğin “Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan Vergi”, “Petrol Üzerinden Alınan Vergi” gibi yasal düzenlemelerden hareketle tanımlanır. Bununla beraber bir verginin çeşitli oranlarla birlikte bir veya birçok matrahi olabilir. Örneğin petrol üzerinden alınan bir vergi, petrol ürününün “kurşunlu”, “kurşunsuz”, “normal kükürtlü dizel”, “düşük kükürtlü dizel” olmasına göre farklı oranlarda uygulanabilir. Yine motorlu taşıtlar üzerinden alınan bir vergi, binek ve ticari araçların farklı tür ve özellikleri nedeniyle farklı oranlarda karşımıza çıkabilmektedir.¹⁹¹ Dışsallıkların içselleştirilmesi için vergilerin kullanımının genel teorisine göre, vergi otoritesinin her tür kirlilik için kirletmenin maliyetine eşit olacak şekilde vergi oranı belirlemesi gerekmektedir. Firmalar da katlanacağı vergi yükü ile kirliliği azaltmanın maliyeti olan üretim teknolojisindeki değişimin maliyetini, çıktı düzeyindeki azalmayı veya kirliliğin azaltılması için alacağı diğer önlemleri karşılayacaktır. Eğer firma kirliliği azaltma önlemleri alırsa vergide önemli tasarruflar sağlayacak, aksi takdirde vergi ödemeye ve kirlilik yaymaya devam edecektir.¹⁹²

Devletler çevre vergilerini gelir sağlama aracı olarak da görmektedir. Bu tür vergiler bir çifte kazanç ortaya çıkarır: hem çevrenin korunması gibi çevresel kazanç sağlanır, hem de çevresel vergilerden elde edilen gelir ile daha az gelir ve harcama vergisi alınır ki bu ekonomik kazancı meydana getirir. Gelir ve harcama vergileri devletlerin birincil gelir sağlama aracı olmasına karşın, yaklaşık son yirmi yıldır bütçe açıklarının azaltılmasında çevre vergileri bir kaynak olarak görülmeye başlanmıştır. Bunun yanında çevre vergileri ekonomistler tarafından kirliliklerin dışsallıklarını içselleştirecek, bireylerin ekonomik kararlarında çevresel etkileri dikkate almasını sağlayacak bir araç olarak görülmeye de devam etmektedir. Örneğin, ABD’de kükürt ve azot emisyonları üzerine konacak bir ulusal vergi federal bütçe açıklarının kapatılmasında önemli bir kaynak olarak görülmektedir. Daha yakın zamanlarda çevre vergilerinin bir türü olan karbon/enerji vergisinin potansiyel kullanımı tartışılırken, bazı bilim insanlarının karbon vergisinin ABD’nin mali sıkıntılarla karşılaştığı dönemde

¹⁹⁰ OECD, **The Political Economy of Environmentally Related Taxes**, OECD, 2006, s.26.

¹⁹¹ OECD (2001), a.g.r., s.24.

¹⁹² Mantell, a.g.m., s.440.

istihdam artışının sağlanması için kullanılacak en iyi araç olduğunu ileri sürmesi çevre vergilerinin gelir sağlama boyutunun da göstergesi olmuştur.¹⁹³

Çevre koruma ve gelir sağlama amacının yanında bir çevre vergisinin diğer amacı bireysel çıkarlar yerine toplumsal çıkarları ikame etmektir. Aslolarak burada çevre vergileri ile çevresel mallar için eksik piyasalardan kaynaklanan hataların giderilmesi amaçlanmaktadır.¹⁹⁴ Gelir boyutuyla devletin özellikle bütçe açıklarını kapatma, diğer vergi türlerinden daha az vergi alma, istihdam yaratma, toplumsal çıkarları sağlama vb. olumlu etkilerinin olduğu bilinen çevre vergilerinin kapsamının geniş olduğuna yukarıda değinilmişti. Öyle ki, çevre vergisi çevreyle alakalı olarak kesilen her türlü mali yükümlülük olarak tanımlanmaktadır. Tanımın genişliği çevre vergisinin çeşitlenmesine ve böylelikle çevre vergisi türlerinin oluşmasına neden olmaktadır. Günümüzde çevre vergileri olarak yapılan bütün açıklamaların altında “emisyon vergileri”, “ürün temelli vergiler”, “farklı (diferansiyel) vergileme” şeklindeki ayrımlara rastlanmaktadır. Bu ayrıma bazen “kullanımın temelli vergileme” ya da bir başka ifadeyle “çevre harçları” da katılmaktadır. Çevre harçlarının bile “kullanım temelli vergi” olarak çevre vergisi başlığı altında görülmesi çevre vergisinin tanımın genişliğini gösteren bir delildir. Hatta AB kısmında da görüleceği üzere çevre harçları, çevre vergileri ile birlikte değerlendirilmektedir. Emisyon vergisi olarak ifade ettiğimiz çevre vergisi türü üzerinde de tam bir fikir birliği yoktur. Emisyon vergileri kimi zaman karbon veya enerji vergileri olarak da ifade edilmektedir. Çevre vergisi ile neyin kastedildiğine yönelik yapılan bu açıklamalar, aşağıda ifade edilen çevre vergisi türleri ile detaylandırılacaktır.

caa. Emisyon Vergileri

Emisyon vergileri denilince öncelikle akla fosil yakıtların yanması sonucu ortaya çıkan CO₂ emisyonları gelmektedir. CO₂ emisyonlarının zararı tüm dünyaya yayılınca, karbon türevli gazların vergilendirilmesini sağlayan karbon veya enerji vergileri giderek yaygınlaşmıştır. Karbon veya enerji vergilerinin amacı, mevcut enerji fiyatlarını arttırarak sanayinin yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmesini sağlayıp, sera

¹⁹³ Rong Zhou, Kathleen Segerson, “Are Green Taxes a Good Way to Help Solve State Budget Deficits?”, *Sustainability* 4, 2012, s.1329-1330.

¹⁹⁴ OECD “Tailoring Environmental Standards, Environmental Taxes and Tradeable Permits”, *Guidelines for Cost-Effective Agri-Environmental Policy Measures*, OECD, 2010, s.43.

gazlarının etkisini düşürmektir.¹⁹⁵ Bu tür amacı olan vergiler çeşitli kaynaklarda ve ülkelerde farklı farklı isimlerde karşımıza çıkmaktadır. Emisyon vergileri olarak genelledebildiğimiz bu vergilere karbon emisyonu üzerinden alınmasından dolayı “Karbon Vergisi”, ortaya çıkan karbonun nedeni enerji kullanımı olmasından dolayı da “Enerji Vergisi” denilebilmektedir. Aslında emisyon vergisi kavramı karbon ve enerji vergilerinin çatı kavramı olarak görülebilir.

Çevresel korumanın gerçekleştirilmesinde karbon vergisi, firmalar ve tüketiciler açısından hem daha etkin bir rol oynamakta hem de maliyet etkin bir araç özelliği göstermektedir. İlgili vergi aslında, CO₂ emisyonu yaparak çevre kirliliğine neden olan herhangi bir ekonomik birimin, çevreye vermiş olduğu bu zarar dolayısıyla, ortaya çıkarmış olduğu emisyon miktarı başına vergiye tabi tutulmasını içermektedir. Her bir fosil yakıtın içermiş olduğu karbon miktarıyla orantılı bir karbon vergisi etkili bir karbon emisyonu kontrolünün gerçekleştirilebilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Mesela, kömüre göre daha az miktarda karbon salınımına yol açan doğalgazın üzerine konacak bir karbon vergisi miktarının kömüre göre daha düşük miktarda olması beklenmektedir.¹⁹⁶ Buradan hareketle karbon emisyonu miktarı ile orantılı olmak üzere karbon vergisi ya “Havaya bırakılan her bir ton karbon emisyonu başına” ya da “belirli bir enerji birimi (joule, BTU, kw/s) başına” alınabilir.¹⁹⁷

Dikkat edileceği üzere, esas olarak enerji kullanımı neticesinde ortaya çıkan emisyonu uygulanabilen karbon vergisi, doğrudan enerji biriminin üzerine de uygulanabilmektedir. Emisyonların azaltılması amacıyla ele alınan enerji vergilerinde ise esas belirleyici unsur üretim yapısı ve üretimde kullanılan girdilerdir. Örneğin kömür yakan termik santralden elde edilen elektrik enerjisinin çevresel maliyeti oldukça yüksek olacaktır. Sonuç olarak fosil yakıt başta olmak üzere, elektrik enerjisinden nükleer enerjiye kadar her türlü enerji kaynağına enerji vergisi uygulanabilmektedir.¹⁹⁸ Enerji vergisi üretim vergisi ve özel tüketim vergisi olarak iki şekilde karşımıza çıkar. Özel tüketim vergisi olarak enerji vergileri, nihai enerji tüketimi olarak enerji sektörü dışında enerjinin kullanılması durumunda uygulanır. Nihai enerji tüketimi üzerinden

¹⁹⁵ Jamali, a.g.e., s.222.

¹⁹⁶ Toprak, a.g.m., s.155-156.

¹⁹⁷ Hakan Hotunluoğlu, Recep Tekeli, “Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyon Azaltıcı Etkisi Var mı?”, **Sosyoekonomi**, 2007-2, Temmuz-Aralık 2007, s.111.

¹⁹⁸ Jamali, a.g.e., 224-225.

alınacak bir özel tüketim vergisi petrol ve kömür gibi enerji kaynaklarının tüketimini azaltmanın bir yolu olarak görülmektedir. Kirliliği ve atık miktarını azaltan karbon vergisi, üretim kalitesini değiştiren ve çevresel korumayı sağlayan etkin bir politikadır. Bu politika aracı sadece teknolojik gelişmeyi değil aynı zamanda enerji verimliliği olan bir üretim sürecini de sağlar. Bir enerji vergisi, kirlletici üreticileri çevreye daha az zararlı malların üretimine geçmek için teşvik eder. Böylece, bu vergi üreticilere çevresel zararları azaltma ve üretim sürecinde fosil yakıtlara daha az bağımlı olma fırsatı vermektedir.¹⁹⁹

Karbon vergisi, benimsenen çevresel amacı en az maliyetle başarmak gibi bir avantaja sahiptir. Bu avantaja statik etkinlik denir. Ayrıca, daha iyi, daha yeni, teknik ve teknolojilerin geliştirilmesinde güçlü bir teşvik sağlaması da dinamik etkinlik avantajı olarak görülmektedir.²⁰⁰ Karbon vergilerinden sağlanan mali kaynakların devlet eliyle kullanılmasıyla da önemli avantajlar sağlanabilir. Bu konuda iki önemli seçenek kabul edilebilir. Birincisi, karbon vergisi gelirleri ile yenilenebilir enerji kaynakları desteklenebilir. İkinci seçenek olarak da, karbon vergisi gelirleri enerji tasarrufu ve AR-GE yatırımları için kullanılabilir.²⁰¹ Özetle karbon vergisi, fosil yakıt kullanıcılarının yaydıkları sera gazının ortaya çıkardığı dışsallığı içselleştirmede etkin bir araçtır. Dışsallıkları içselleştirecek bir karbon vergisinin “tarafsız olması” ve “optimal düzeyde” belirlenmesi gerekmektedir. Ancak bu iki temel şartın sağlanabilmesi için ulusal ve küresel düzeyde olabilecek dışsallığın meydana getirdiği sosyal maliyetin ne kadar olduğunun tam olarak belirlenmesi gerekmektedir.²⁰² Sonuç olarak emisyon vergileri başlığı altında toplanabilen karbon ve enerji vergilerinin aslında aynı amaca hizmet ettiği görülmektedir. Burada her üç kavramda (emisyon, karbon, enerji) kullanılabileceği gibi birinin kullanılması diğerlerinin kabul edilmediği anlamına gelmez. Ancak AB’nin bu tür vergileri enerji vergisi olarak tanımlaması konumuz açısından da burada bu tür vergilerin enerji vergisi olarak alınmasını zorunlu kılmaktadır.

¹⁹⁹ Heon-Goo Kim, “On The Views of Carbon Tax in Korea”, **American Journal of Applied Sciences**, 5, (11), 2008, s.1558-1559.

²⁰⁰ Kovancılar (2001), a.g.m., s.13.

²⁰¹ J. Peter Clincha, Louise Dunnea, Simon Dresner, “Environmental and Wider Implications of Political Impediments to Environmental Tax Reform”, **Energy Policy**, 34, 2006, s.961-962.

²⁰² Hotunluoğlu, Tekeli, a.g.m., s.114.

cab. Ürün Temelli Vergiler

Çevresel sorunlarla mücadelede uygulanabilecek vergilerden bir diğeri de çevresel dışsallık doğuran atık miktarı üzerinden veya kullanılmaları çevresel kirliliğe neden olan üretim girdileri ve/veya tüketici malları üzerinden vergi alınmasıdır. Plott'a göre düzenleyici bir vergi varsa, salınan emisyon miktarı üzerinden veya belirli şartlar dahilinde emisyonu neden olan girdiler üzerinden alınmalıdır. Bu tür bir vergi uygulamasının savunulmasının altında, birçok verginin dengeden uzaklaştıran bir etkisinin olmasına karşın bu verginin dengeden sapmaları yani dışsallıkları giderici ve gelir sağlayıcı özelliğinin olması yatmaktadır.²⁰³ Kullanıldıkları ya da çevreye bırakıldıkları zaman bazı özellikleri nedeniyle çevreye zarar veren ürünler üzerinden alınan vergiye ürün temelli vergi denir. Naylon ambalaj, pet şişe gibi kimyasal atıklar üzerinden alınan vergiler ürün temelli vergiye örnek olarak verilebilir. Bu tür mallar geri dönüştürülmesinin uzun yıllar gerektirmesinden dolayı vergilendirilmektedir. Böylelikle geri dönüşümü uzun süren malzemeler yerine dönüşüm süreci daha kısa olan malzemelerin kullanılması teşvik edilmektedir. Üretimi, kullanımı ya da bertaraf edilmesi sırasında çevreye zarar veren ürünlerin üzerine uygulanan ve amacı, üretim ve tüketiminin çevreye zarar verdiği ürün ve teknolojilerden daha az zararlı ürün ve teknolojilere geçişi teşvik etmek olan ürün vergilerinin miktarı, ürünün çevreye verdiği zararla eşit miktarda olmalıdır.²⁰⁴

cac. Farklı (Diferansiyel) Vergileme

Yeni çevre vergileri ihdas etmek yerine mevcut vergilerin çevresel amaçlara uyarlanması da bir politika aracı olarak görülmektedir. Böyle bir vergi farklılaştırması, çevreye zararlı olan ürünlerin nispi fiyatlarını değiştirerek, bu ürünleri cezalandırmaktadır. Bu noktada en çok kullanılan araç mevcut vergilerdeki çevreyle ilgili hükümlerdir. Mali reformları ya da vergilemede yeniden yapılanmaları gerektiren bu yaklaşım diferansiyel vergileme ya da vergi farklılaştırması olarak da tanımlanır. Diferansiyel vergilemenin en bilinen örneği Motorlu Taşıtlar Vergisidir. Öyle ki, motorlu taşıtlar vergisinde motor hacmi, yakıt tüketim türü, araç ağırlığı gibi ölçütlere

²⁰³ Kargı, Yüksel, a.g.m., s.194.

²⁰⁴ Hüseyin Çakmak, **Türkiye’de Uygulanan Çevresel Vergilerin Eleştirel İncelemesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007, s.44.

göre oranlar değişebilmektedir.²⁰⁵ Çevresel zararı azaltmak için petrol üzerinden alınan vergilerin farklılaştırılması, diferansiyel vergilemenin bir başka örneğini oluşturmaktadır. Almanya, Finlandiya, Norveç, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre gibi bazı ülkelerde petrol üzerine uygulanan farklılaştırılmış vergiler, kurşunsuz benzin kullanımını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Katalitik konvertör bulunan araçlardan ve kurşunsuz benzinden daha düşük oranda vergi alınması, çok sayıda ülkede uygulanmakta ve farklılaştırılmış vergilemenin örnekleri arasında yer almaktadır.²⁰⁶

cb. Çevre Harçları

Bazı vergiler bir kamu mal veya hizmetinin maliyetine katlanmayı sağlayan “kullanıcı vergileri” veya bir başka ifadeyle “harçlar” şeklinde de karşımıza çıkar. Gelirlerin yükseltilmesi için kullanıcı ücretleri öncelikle kullanılarak teşvike dayalı vergilerle davranış biçimlerinin değiştirilmesi sağlanmaktadır.²⁰⁷ Çevreyi kirleterek fayda sağlayan kimselerden faydalandıkları çevresel hizmetlerin bedelini ödetmek amacıyla alınan kullanım temelli vergi olarak da bilinen çevre harçlarının başlıca amacı firmaların atıklarını ve kirlilik düzeylerini azaltmaktır. Unutmamak gerekir ki, harç ödemek firma açısından daha kazançlı ise kirlilik düzeylerinde herhangi bir azalma meydana gelmeyecektir. Bununla beraber kirlilik miktarını azaltacağı öngörülen başlıca çevre harçları ise aşağıdaki gibi sıralanmaktadır;²⁰⁸

- Doğrudan çevreye bırakılan atıklar için ödenen atık harçları,
- Genellikle yerel yönetimler tarafından verilen çöp, kanalizasyon vb. çevre temizleme hizmetleri karşılığı ödenen hizmet harçları,
- Kirlilik yayan bir üretim faaliyetinin herhangi bir aşamasında ödenen vergi niteliğindeki üretim harçları,
- Yönetimle ilgili lisans vb. işlemler için ödenen idari harçlar.

Finansmanı sağlanan hizmetin, çevresel kalitesinin iyileşmesine katkı sağlaması ve su, toprak, hava gibi çevresel kaynakların kirlenmesini azaltması nedeniyle çevre

²⁰⁵ Kargı, Yüksel, a.g.m., s.195.

²⁰⁶ Demir, a.g.t., s.68.

²⁰⁷ Fischer, Hoffmann, Yoshino, a.g.m., s.13.

²⁰⁸ Türkan Öncel, “Çevre Koruma Önlemlerine Genel Bir Bakış”, **İ.Ü. Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları**, Prof. Dr. Memduh Yaşa’ya Armağan, Sayı 34, 1991, s.174.

harçları, çevre vergisi araçlarının içerisinde değerlendirilmektedir. Bununla beraber harçlar, kirleten öder prensibinin doğrudan bir uygulaması durumundadır.²⁰⁹

cc. Yasal Düzenlemeler

Yasal düzenlemelerden kamu otoritesinin fiyat, miktar ve kalite konularında piyasaya müdahale etmesi anlaşılır. Yasal düzenlemeler, kirlilik kontrolünün pratik bir yöntemidir. Bu yöntemde firmalar belirli bir miktar kirletmeyi, kirletmemeyi yada kirlilik kontrolünün çeşitleri arasında seçim yapamaz. Kamu otoritesinin koyduğu kurallara uymak zorunda kalır.²¹⁰ Kamu otoritesi çevre kirliliğini önlemek için yasal düzenleme yapabilir. Hatta bir adım daha öteye giderek yasaklama şeklinde idari önlemlere de başvurulabilir. Örneğin zararlı maddelerin ithal edilmesi tamamen yasaklanabileceği gibi maksimum katlanılabilir bir tavan ile sınırlandırılabilir de. Bu şekildeki önlemler her şeyden önce maliye politikasına ilişkin önlemlerin başarılı olmadığı durumlarda geçerlidir.²¹¹ Aslolarak yasaklar, yasal düzenlemeler marifetiyle çevre kirliliğine yol açan faaliyetlerin sınırlandırılması veya durdurulmasını ifade etmektedir. Yasakların en sert şekli “sıfır büyüme” tezi olarak ileri sürülür ki, bunun çok mümkün olmadığı da bir taraftan kabul edilmelidir. İlgili tezle çevre sorunlarının kaynağı ekonomik büyüme olarak görülmekte ve ekonomik büyümenin durdurulması önerilmektedir. Bu uç durumu bir kenara bırakırsak, yasaklara örnek olarak baraj ve içme suyu havzalarının çevrelerine fabrika, konut gibi yapıların yapılmasının yasaklanması verilebilir.²¹² Yasaklamalar kadar sert olmasa da yasal düzenlemelere bir diğer örnek Çevre Etki Değerlendirmesi (ÇED) düzenlemesidir.

Tahrip edilmiş ve kirlenmiş bir çevreyi temizleyip düzenlemenin ve yeniden sağlıklı ve dengeli bir hale getirmenin zor olduğu, zaman ve para gerektirdiği düşüncesinin hakim olmasıyla, ekonomik gelişme ve kalkınma için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı bozmadan ve çevreyi kirliletmeden gerçekleştirilmesinin en doğru ve önleyici çözüm olduğu kabul görmüştür. Bu kabullenme ile birlikte, kirlenen ve tahrip edilen çevreyi temizleme veya tamir etme yerine, olumsuz etkileri baştan önlemenin yolları aranmıştır. Bu arayış çerçevesinde, “Environmental Impact Assessment” olarak ilk kez ABD ve Kanada’da uygulanan ve ilk olarak sanayi kesimi üretim faaliyetlerinin

²⁰⁹ Kovancılar (1998), a.g.m., s.342.

²¹⁰ Demir, a.g.t, s.74-75.

²¹¹ Turhan, a.g.m., s.131.

²¹² Öncel, a.g.m., s.171.

çevreye en az zarar verecek şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik bir dizi uygulama olarak dikkati çeken, kısa adıyla ÇED olarak bilinen Çevresel Etki Değerlendirmesi karşımıza çıkmaktadır.²¹³ Öngörülen bir faaliyetin çevre kalitesi üzerindeki etkilerinin hesaplanması yöntemlerine verilen isim olan ÇED, amaç ve kapsam açısından bir faaliyetin asıl amacının dışında, doğal ve yapay çevreye yaydığı dışsallıklarının ölçülmesi, tespiti ve bunun sonucunda zararlı etkilerinin ortadan kaldırılması hususundaki görüş ve yöntemlerinin belirlenmesi sağlayan bir uygulamadır.²¹⁴

Çimento fabrikaları, otoyollar, demiryolları, atık su arıtım tesisleri, havaalanları gibi pek çok faaliyet ve proje için uygulanan ÇED'in hangi faaliyet ve projeler için gerekli olduğu ve çevre üzerinde belli bir etkisi olabilecek bütün projelerin ÇED kapsamı içinde olması gerekip gerekmediği sorunu her dönemde tartışılmalıdır. Çevre üzerindeki muhtemel etkiler, bütün tarafların hak ve çıkarları kapsamında ve bölgenin olumlu yanları da dahil olmak üzere, mülkiyet durumu ve kültürel değerlerini içeren çevrenin doğal dengesi göz önüne alınarak incelenmelidir. Bu kapsamda ÇED'in ne olması ve nasıl uygulanması gerektiği üzerinde durarak kapsamını belirlemek, tüm tarafların hak ve çıkarları açısından önemlidir.²¹⁵ Kullanıldığı zaman karar alıcıların ülkelerinin faydasına çok daha verimli kararlar alabilmesini sağlayan ÇED, güçlü bir planlama aracıdır. Çünkü ÇED, ekonomik gelişme ve kalkınmayı engellemek ve geciktirmek için değil, insan, toplum, çevre ve ekonomi açısından geniş zaman perspektifleri içinde en sağlıklı bir biçimde sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu özelliği ile ÇED, proje değerlendirmesine ekonomik analizin ötesinde anlamlar getiren bir yaklaşımdır. Karar verme yetkisine sahip olanlara engel olmak yerine daha tutarlı kararlar verebilmelerini sağlamaktadır.²¹⁶

Öte yandan yasal düzenlemelerin birçok zayıf yönü bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir;²¹⁷

²¹³ Süheyla Suzan Alıca, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XV, Sayı 3, Yıl 2011, s.98.

²¹⁴ Yasemin Issı, “Üretim Sürecindeki Dışsallıkların Önlenmesine Yönelik Bir Enstrüman; ÇED (Çevresel Etki Değerlendirmesi)”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Prof. Dr. Abdullah Türkoğlu'na Armağan, Cilt 47, Sayı 1-4, 1989, s.103.

²¹⁵ Alıca, a.g.m., s.98.

²¹⁶ Issı, a.g.m., s.104.

²¹⁷ Barde, a.g.e., s.8.

- Düzenlemelerin etkin olarak uygulanabilmesi için, çok sayıda kontrol mekanizmasına, müfettiş, avukat gibi personele, yasal işlemlere ihtiyaç vardır.
- Düzenlemelerin diğer bir dezavantajı, özel sektör ve kamu otoriteleri arasında yolsuzluğa konu olan gizli pazarlıklara ve kazançlara yol açabilir olmasıdır.
- Düzenlemelerin en önemli kısıtı statik olması ve teknik gelişmelere çok az teşvik sağlamasıdır. Düzenlemeler hızlı gelişmelere açık değildir. Örneğin teknik yenilikler, yeni bir düzenleme ile ancak uzun bir zaman geçtikten sonra uygulamaya geçirilebilir.
- Sonuç olarak düzenlemeler maliyetlidir. Bu maliyet sadece uygulama düzeyi ile alakalı değil, aynı zamanda ekonomik açıdan verimli olmamasındandır. Bu durum vergi, harç ve kirletme hakları gibi ekonomik araçların çevre politikaları içinde daha çok yer tutmasını sağlamıştır.

Aslında çevresel dışsal maliyet durumunda yasal düzenlemeler iki ayrı türde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi firmaların belli bir kirlilik düzeyini aşp aşmadığının izlendiği düzenlemelerdir. İkicisi ise girdi düzenlemesi olarak bilinen üretim süreci ile ilgili düzenlemelerdir. Bu noktada aşağıda açıklanacak olan standartlar akla gelmektedir.²¹⁸ Çevresel kalite standartlarının temelini yasal düzenlemelerin sağladığı rahatlıkla söylenebilir. Sadece çevre kalite standartlarının değil diğer tüm kamusal politika araçlarının da arkasında bir yasal düzenleme vardır. Vergi, harç, standart, sübvansiyon, kirlilik haklarının uygulanabilmesi için yasal düzenlemelere ihtiyaç vardır. O halde bu sayılan kamusal araçların dışında kalan ve kirliliği yasaklayan, engelleyen, azaltan, çevreyi koruyan tüm hukuki düzenlemeler, yasal düzenlemeleri oluşturmaktadır.

cd. Standartlar

Dışsallıkları kontrol etmek için fiyat sistemini ve doğrudan kontrolleri kullanmanın dışında bir yol daha vardır. Açıkçası bu yol, kabul edilebilir bir çevre için seçilmiş bir takım standartlar koymaktır. İnsan sağlığını etkileyen gürültü ve kirli hava veya balık hayatını etkileyen kirli su üzerinde etkili olması için örneğin, şehrin atmosferindeki sülfür dioksit miktarının yüzde x'i geçmemesi, bir su akıntısının ihtiyacı

²¹⁸ Demir, a.g.t, s.75.

olan oksijen miktarının y miktarının altına düşmemesi veya belirli bir bölgedeki gürültü seviyesinin z desibel seviyesini aşmaması gibi standartlar getirilebilir. x, y ve z şeklindeki bu kabul edilebilir standartlar, sosyal hayat içindeki faaliyetlerin kısıtlarını oluşturur.²¹⁹ Genel olarak merkezi hükümet tarafından oluşturulan fakat bazen merkezi hükümetin belirlediği sınırlar içinde yerel veya bölgesel düzeyde de belirlenebilen standartların birçok türü vardır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanıp kısa kısa açıklanabilir;²²⁰

- *Ortam Kalite Standartlar:* Su ya da hava ortamı içerisindeki tanımlanmış belirli kirleticilerin kabul edilebilir en yüksek seviyesini gösterir. İçme suyundaki maksimum nitrat miktarı veya atmosferdeki maksimum SO₂ miktarı ortam kalite standartlarına birer örnektir. Ortamın kalitesine ilişkin olan kalite standartları çevre ekonomisinde kullanılan en yaygın standart türüdür ve alıcı ortamda aşılması gereken düzeyi gösterir.
- *Emisyon Standartları:* Bir kirlilik kaynağından bırakılan kirletici maddenin yoğunluk ve toplam miktarındaki yasal azami sınırı belirleyen standart türüdür. Bu tür standartlar, birim zaman başına belirlenen materyal miktarlarıyla açıklanır. Örnek olarak sanayi kesimi tarafından atmosfere bırakılan karbon emisyonuna getirilen sınırlama verilebilir. Bu tür standartların en sert şekilde uygulanması, emisyon yayan maddelerin kullanımının yasaklanması şeklinde karşımıza çıkar.
- *Teknoloji Standartları:* Çevre ile ilgili kanun ve düzenlemeler ile firmanın belirli bir teknolojiyi kullanmasını sağlayan standart türüdür. Bu standart türü potansiyel kirleticilerin uyması gereken teknolojileri ortaya koymaktadır. Örneğin aynı üretim alanındaki firmalara emisyonlarını azaltmak için belirli bir baca sistemini kullanmayı zorunlu kılan düzenleme teknoloji standardı olarak görülebilir.
- *Performans Standartları:* Bir performans ölçüsünü tanımlayan bir sıvı atık standardı olarak tanımlanabilir. Performans standartları, kirletici miktarlara performans sınırlaması getirmekte, fakat kirleticileri bu standartları sağlamada seçecekleri yol konusunda serbest bırakmaktadır.

²¹⁹ Baumol, Oates, a.g.m., s.44-45.

²²⁰ Kovancılar (1998), a.g.m., s.338-339. & Dağdemir, a.g.e., s.183-186. & Barde, a.g.e., s.7.

- *Ürün ve Üretim Süreci Standartları:* Potansiyel kirletici özelliği olan deterjan, gübre, otomotiv, yakıt gibi ürünlere getirilen standartlara ürün standartları denir. Bu tür standartlarla ürünün birim çıktısı başına çevreye atılabilecek atık miktarı belirlenir, ürünün fiziksel ve kimyasal özellikleri açıklanır ve bunun kullanımından doğan kabul edilebilir azami emisyon miktarı belirlenir. Potansiyel kirletici özelliği olan bu ürünlerin taşınması gereken özelliklerin neler olduğunun saptanması işleminin üretim sürecinden başlaması gereği, bu standart türünün ürün ve üretim süreci standardı olarak değerlendirilmesini sağlamıştır. Birçok ülkede üretim sırasında kullanılan girdileri ve tüketim sonrasında ortaya çıkan atıkları çevreye zarar vermeyen ürünler çevre dostu ürün olarak isimlendirilmekte ve verilen bir etiket ile bu ürünün çevresel açıdan belirli standardı sağladığı ileri sürülmektedir. Böylece çevre dostu ürünlerin çevre etiketleri sayesinde diğer ürünlere göre bir rekabet avantajı ortaya çıkmaktadır.

Özetle, çevresel standartlar piyasa ürünleri, teknolojiler ve üretim süreçleri veya çevresel performanslar üzerinde uygulanır. Ürün standartları üretim girdileri ve çıktılarını, teknoloji ve üretim süreci standartları kirlilik kontrol ve üretim teknolojilerinin seçimini ve performans standartları ise fiyatlandırılmayan çıktıların ölçümü ile ilgilenir ve bu alanları düzenler.²²¹

ce. Sübvansiyonlar

Çevreyi kirletici firma faaliyetlerinin vergilendirilmesinin karşısı görüşler de vardır. Örneğin, firmaların ürettiği ürünlerin toplum tarafından kullanıldığı, üretimden kaynaklı sosyal maliyetlerin de topluma ait olduğu, bireylerin bir yönüyle üretici diğer yönüyle tüketici olduğu, hem kirleten ve hem de kirlenmeden zarar gören olduğu dolayısıyla bu maliyetlerin tamamının sadece firmalara yüklenmemesi gerektiği şeklinde görüşler de mevcuttur. Bu kapsamda çevre kirliliğinin belirli düzeylere indirilmesi için, firmaların sübvansiyonlarla desteklenmesi, çevre kirliliğini önlemek amacıyla yapacakları yatırımlarda hızlandırılmış amortisman, vergi teşvikleri, kredi kolaylıkları gibi mekanizmaların sağlanması ileri sürülmektedir. Bu tür uygulamalar, üreticileri kirliliği azaltma yönünde teşvik edecektir.²²²

²²¹ OECD (2010), a.g.r., s.35.

²²² Öncel, a.g.m., s.174-175.

Bazı ekonomistlerin karşı çıkmasına rağmen, çevresel sübvansiyonlar bazı kirleticilerin yasal düzenlemelere uymaması nedeniyle ortaya çıkan maliyeti telafi etmek için geniş ölçüde kullanılmaktadır.²²³ Devletler genellikle sanayiye bağlı kirliliğin azaltılması faaliyetlerini teşvik etmek için sübvansiyonlar vermektedir. Kirlilik azaltım sübvansiyonları üretim ve tüketim esnasındaki emisyonların azaltımı için uygulanmaktadır. Sübvansiyonlar kısa vadede, kirletici birimlerin daha az kirlilik yaymasından dolayı emisyon vergileri gibi bir sonuç doğursa da, uzun vadede, kirleten öder ilkesini ihlal ettiği için sanayinin yaydığı emisyonların azalmasına engel olmayabilir ve bu nedenle daha az verimlidir.²²⁴ Kısacası vergiye kıyasla sübvansiyonların çevre kirliliğini önleme açısından oluşturduğu etki daha zayıf olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle sübvansiyonların verilmesini, çevreyi koruyucu yatırımların yapılmasına bağlamak gerekmektedir. Bu tür araçların bütçe yoluyla bütün vergi ödeyicileri tarafından finanse edilmelerine karşılık, verginin sadece çevreye zarar veren kişileri yükümlü tutması çevreyi koruma politikasının araçları olarak sübvansiyonları ve vergisel kolaylıkları vergilemeden ayırmaktadır. Şu halde oluşturmuş olduğu yük bakımından sübvansiyonlar ile vergiler arasındaki farklılık bu yüke kimin katlanacağı ile alakalıdır.²²⁵

Bununla beraber çevrecilerin sübvansiyonlar üzerinde yoğunlaşması, verimli ve maliyet etkin yenilenebilir enerji kaynağı ve enerji tasarruflu yatırımları teşvik etmek içindir. Sübvansiyonların etkili dağılımını sağlamak için enerji tasarruflu yatırımların ve/veya yenilenebilir enerji kaynaklarının ne olduğunun iyi bilinmesi ve bu konudaki bilgilerin sürekli olarak güncellenmesi gerekmektedir. Bu şekilde olmazsa, sübvansiyon destekleri başarısız olabilir.²²⁶ Diğer yandan sübvansiyonların belirli sektörlere verilmesi durumunda, bu sektörlere girmeyi düşünen firma sayısında da önemli artışlar yaşanacaktır. Bu durumda firma düzeyinde kirlilik miktarı minimum düzeyde tutulsa bile, o sektörün bulunduğu bölgedeki kirlilik düzeyinde artışlar meydana gelecektir. Haliyle kirliliğin yüksek olduğu sanayi dallarına daha fazla sübvansiyon verilmesinin;

²²³ Daugbjerg, Svendsen, a.g.e., s.9.

²²⁴ Fischer, Hoffmann, Yoshino, a.g.m., s.21.

²²⁵ Turhan, a.g.m., s.130.

²²⁶ OECD (2001), a.g.r., s.44.

kaynak dağılımında bozukluklar meydana getirmesi, firmaları aşırı kirletme eğilimine sokması, bazı firmaları daha kârlı hale getirmesi gibi olumsuz etkiler de doğuracaktır.²²⁷

cf. Kirletme Hakları

Çevre sorunları ile mücadelede bir diğer yaklaşım, kirletme hakları (ticareti yapılabilir permiler) için bir piyasa oluşturulması ve bu hakların etkin bir şekilde alış-verişinin sağlanması olarak ifade edilmektedir. Aslında böyle bir sistemin kurulması özel çözüm yöntemlerinden mülkiyet haklarının oluşturulması olarak da görülmektedir. Ancak burada spesifik bir alandaki toplam kirlilik düzeyinde bir miktarsal sınır koyan ve bu sınır dahilinde kirletme haklarını tanımlayan genellikle kamu otoritesidir.²²⁸ İşte bu nedenle kirletme haklarının kamusal bir araç olduğu kabul edilebilir. Fakat hakların tanımlanıp, sistemin kurulmasından sonra piyasa yönlü özel bir çözüm ortaya çıkmış olur. Bu mülkiyet haklarının tanımlanması olarak ifade edilen Coase Teoremine oldukça benzemektedir.

Kirletme hakları şeklinde ifade edilen bu sistem ile doğaya salınan karbon miktarı fiyatı olan ticari bir mal haline getirilmiştir. Uygulamada her ülkenin nüfus ve sanayi durumu kriter olarak alınarak belirli bir miktar karbon salınımına (çevreyi kirletme hakkı) izin verilir. Kirletici birimlerin daha fazlası için, serbest piyasada belirlenen fiyatı üzerinden bu malı satın alabilmesi de sağlanır. Bununla beraber alternatif olarak kotayı aşan karbon salınımına karşılık, eşdeğer miktarda karbon salınımı yapılarak üretilecek olan enerji miktarını karşılayan ancak karbon salınımı gerçekleştirmeyen yenilenebilir enerji yatırımı da yapılabilir. Bir diğer alternatif ise, yine kotayı aşan karbon salınımına karşılık atmosferdeki karbonun emilmesini sağlayacak ağaçlandırma projeleri yapmaktır. Ağaçlandırma ile fazla karbon ağaçlar tarafından emilecektir. Bu alternatif yollar sayesinde, üretimden elde edilen fayda ile negatif dışsallık dolayısıyla ortaya çıkan toplumsal maliyet eşitlenmektedir.²²⁹

Kirletme hakları açısından Kyoto Protokolünün işlevi ve yeri büyüktür. Protokol iklim değişikliğine yol açan sera gazlarının emisyonunu kırmak için “Temiz Kalkınma Mekanizması” ve “Ortak Uygulama” esneklik mekanizmalarının yanı sıra “Emisyon Ticareti” mekanizmasını da oluşturmuştur. Kirletme haklarının tanımlanması ve alınıp-

²²⁷ Öncel, a.g.m., s.175.

²²⁸ Kovancılar (1998), a.g.m., s.334.

²²⁹ Peker, Altınışık, a.g.m., s.67.

satılabilmesini sağlayan Emsiyon Ticareti Sistemi Protokolün 17.maddesinde düzenlenmiştir. Böylelikle Ek-1 ülkelerinin aralarında kirletme hakları ticareti söz konusu olabilmektedir. İlave olarak ülkeler kendi iç piyasalarında bunu bir araç olarak da kullanabilmektedir.²³⁰ Bunun dışında ABD (Şikago ve Kaliforniya Eyaletleri), Japonya, Avustralya, İngiltere (Birleşik Krallık), Norveç ve Kanada’da ülke düzeyinde oluşturulmuş emsiyon ticaret sistemleri bulunmakta ve ülke içi firmalar arasında kirletme hakları alınıp-satılmaktadır.²³¹

Kirletme hakları ile birlikte çevre açısından tüm kamusal politika araçlarını açıklamış olduk. Görüldüğü üzere kamusal politika araçları çevre vergileri/harçları, yasal düzenlemeler, standartlar, sübvansiyonlar ve kirletme hakları olarak sıralanmaktadır. İkinci bölümde teorik olarak yapılan açıklamalardan sonra üçüncü bölümde her bir kamusal politika aracı açısından AB ve Türkiye uygulamalarına bakılabilir.

²³⁰ Qin Tianbao, **Climate Change and Emission Trading Systems (ETS) China’s perspective and International Experiences**, KAS-Schriftenreihe CHINA, Shanghai, 2012, s.6-9.

²³¹ İzzet Arı, **İklim Değişikliği İle Mücadelede Emisyon Ticareti ve Türkiye Uygulaması**, DPT-Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2817, Ankara, 2010, s.88-105.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Tüm Dünya’yı etkileyen sorunları nedeniyle çevre son yüzyılda, gelişmiş ülkelerin ilgilendiği en önemli konular arasına girmiştir. Çevre sorunlarıyla karşılaşan gelişmiş ülkeler, kaynakları tüketen ve plansız şekilde gerçekleşen kalkınmanın, kalkınmanın amacıyla ters orantılı bir şekilde insanların hayat standartlarını düşürdüğünü fark etmiştir. Bu nedenle büyük ölçüde sanayi gelişimlerini tamamlayan ve ağır sanayiden daha az kirlilik üreten sanayi ve hizmet sektörüne geçen bu gelişmiş ülkeler, çevre sorunlarını uluslararası alana taşımışlar ve küresel ölçekte çözüm aramaya girişmişlerdir. Özellikle 1970’li yıllarda çevresel sorunlar, gelişmişlik sorunları ile birlikte değerlendirilmeye başlanmış, bu süreç, çevresel düzenlemelerin uluslararası hukukta yer almasının yolunu açmıştır.²³² Ayrıca son dönemde yaşanan küreselleşme çerçevesindeki ekonomik ve siyasi gelişmeler, çevreyi önemli ölçüde etkilemiştir. Doğası gereği gittikçe çok daha fazla küresel nitelik kazanan çevre sorunları nedeniyle uluslararası toplum, bu sorunların çözümü için uluslararası düzeyde hareket edilmesini talep etmektedir. Bu talep karşısında Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü, BM gibi küresel ölçekli örgütler ile OECD gibi işbirliği örgütleri ve AB gibi ulusüstü örgütler, çevre konusunda önemli görevler üstlenmişlerdir. Ancak adı anılan örgütler içerisinde çevresel sorunlarla mücadelede en güçlü ve etkili olanı AB olarak görülmekte ve AB’nin çalışmaları müzakere sürecinde olan Türkiye’yi de etkilemektedir.²³³

Bugünlerde AB’nin geleceği ve Türkiye’nin Birliğe üye olması konusunda ortaya çıkan kötümser havaya rağmen, çevre konusunda AB’nin çevresel standartlarına

²³² Utku Tuncay, **AB Çevre Müzakerelerinde Türkiye**, TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868647r3226.AB_Cevre_Muzakerelerinde_Turkiye.pdf>, (05.05.2012), s.2.

²³³ Uğur Yıldırım, Sevim Budak, “AB Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’nin Çevre Politikasındaki Değişimler”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 7, Sayı 13, 2010, s.174.

uyum sağlama çabalarının sürmesi Türkiye'nin çevre konusunda elde edeceği bir kazanç olarak görülmelidir. Bu nedenle çalışmanın kapsamı belirlenirken çevreye yönelik kamusal politika araçları açısından AB'ye uyumdan ziyade, Türkiye'nin durumunun tespiti açısından karşılaştırılacak ülkeler grubu olarak AB düşünülmüştür. Buradan hareketle üçüncü bölüm üç kısım olarak tasarlanmış, ilk kısımda AB'de ve ülkelerinde uygulanan çevreye yönelik kamusal politika araçları anlatılmaya çalışılmıştır. Öncelikle AB'deki çevre politikalarının genel tanımlaması yapılmış, daha sonra çevre yönelik kamusal politika araçları açıklanmıştır. İkinci kısımda Türkiye'deki durum AB'nin ele alındığı sistematik dahilinde ifade edilmeye çalışılmıştır. Son kısımda ise AB ve Türkiye uygulamaları çeşitli açılardan karşılaştırılmış ve Türkiye için değerlendirmelerde bulunulmuştur.

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRE POLİTİKALARI VE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL ARAÇLAR

AB'nin çevre politikası, hem çevrenin küresel düzeyde etkilerinin olması, hem de insanlığın ve dünyamızın geleceği için hayati önemde olması sebebiyle özel bir anlam taşımaktadır. Yönetilmesi ve denetlenmesi açısından en zor politika alanlarından olan çevre politikası ile AB, çevre sorunlarının azaltılması, çevrenin kalitesinin yükseltilmesi, doğal kaynakların sürdürülebilir kalkınmayı gözeterek şekilde kullanılmasının sağlanması, insan sağlığının korunması ve çevre sorunlarına uluslararası düzeyde önlemlerin alınmasını sağlamayı amaçlamaktadır.²³⁴ Bu ana amacının yanı sıra çevre politikasının; “Doğanın ve doğal kaynakların, ekolojik dengeye zarar verecek yöntemlerle işletilmesinin engellenmesi”, “Çalışma şartlarının ve yaşam çevresinin geliştirilmesine yön verilmesi ve kalkınmanın bu doğrultuda sağlanması” ve “Kent planlaması ve toprak kullanımında çevresel etkilerin daha fazla dikkate alınması” şeklinde yan amaçlarının da olduğu söylenebilir.²³⁵

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan AB, kurulduğu yıllarda daha çok ekonomik kalkınmaya endekslenmiştir. Çevre ancak son yıllarda AB'nin gündemine oturmuş, önemli politikalar üretilmiş ve bu politikaların üye devletlerde uygulanması sağlanmıştır. Bu kapsamda Birlik düzeyinde uygulanan politika araçlarının yanı sıra,

²³⁴ İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası”, <<http://www.ikv.org.tr/pdfs/4f3a608d.pdf>>, (05.05.2012), s.1.

²³⁵ Salih Batal, “Avrupa Birliği Çevre Politikalarının Temel Özellikleri”, **Mevzuat Dergisi**, S:148, Y:13, Nisan 2010, s.7.

devletlerin uyguladığı birçok kamusal politika aracı geliştirilmiştir. Fakat Birlik düzeyinde ve devletlerde uygulanan kamusal politika araçlarını tek tek açıklamaya geçmeden önce genel hatları ile AB'nin çevre politikalarından bahsetmek gerekmektedir.

A. AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARI

1957 yılında kurulduğunda Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) çevre sorunları konusunda özel herhangi bir yasa, politika veya bürokratik uygulaması yoktu. Ancak bundan yaklaşık yarım yüzyıl sonra AET'nin yerini alan AB, dünyadaki en güçlü ve ilerici çevre politikalarını oluşturmuştur. Bu dikkat çekici başarı çeşitli düzeylerdeki devlet ve devlet dışı aktörlerin katılımı ile sağlanabilmiştir. Ayrıca AB'nin Komisyon, Parlamento ve Mahkeme gibi uluslararası kurumlarının bu başarıdaki payının oldukça yüksek olduğu bilinmektedir.²³⁶ AB'deki çevre politikaları, doğrudan bir düzenleme olmasa da 1957 Roma Antlaşmasına dayanmaktadır. Birçok alanda ortak hareket eden AB, çevre alanında da ortaya koyduğu antlaşma ve düzenlemeler ile ortak politika belirlemeye o yıllardan beri çalışmaktadır. Çevrenin bir ülkenin sınırlarını aşan düzeye ulaşp, bölgesel ve küresel özellik arz etmesi bölgesel bir güç olan AB'yi de bu konuda ortak harekete zorlamış ve buradan AB çevre politikaları doğmuştur.

1. Avrupa Birliği İçin Bir Gerekliklik: Ortak Çevre Politikası

AB'nin yayınlarına bakıldığında, *“Avrupa’da çevreye yönelik baskının giderek ağırlaşması; doğal kaynakların tükenmek üzere olması; sel, kuraklık, orman yangını gibi doğal afetlerin yaygınlaşması; evlerden ve ulaşım araçlarından kaynaklı CO₂ emisyonunun sürekli artması; özellikle kentsel yerleşim yerlerinde kirlilik ve gürültüden dolayı hayat kalitesinin düşmesi; her yıl yaklaşık iki milyar ton kadar üretilen atığın yılda ortalama %10 artması...”* gibi sorunlar ortak bir çevre politikasının gerekçesi olarak sıralanmaktadır. Gerçekten de, *“nitelik ve nicelik olarak giderek ağırlaşan çevre sorunları, Birlik çapında ortak politikalar oluşturulmasını zorunlu kılmıştır”* demek yanlış olmayacaktır.²³⁷ AB’de çevre konusunda ortak politika belirlenme zorunluluğun çeşitli sebepleri vardır. Buna göre;²³⁸

²³⁶ Jenny Fairbrass, Andrew Jordan, “Multi-Level Governance and Environmental Policy”, **Multi-Level Governance**, (Ed:Ian Bache, Matthew Flinders), Oxford University Press, United Kingdom, 2005, s.147.

²³⁷ Duru, “Avrupa Birliği...”, a.g.m., s.1.

²³⁸ Batal, a.g.m., s.6.

- *Birinci sebep:* Her üye devlette farklı çevre politikalarının uygulanması, özellikle malların üretiminde maliyeti doğrudan etkilemektedir. Bu durumda serbest rekabetin tesisi için her ülkede aynı şekilde uygulanan çevre politikasına ihtiyaç vardır.
- *İkinci sebep:* AB üyesi olan devletlerin hayat standardının daha da yükseltilebilmesi için doğal hayat koşullarının sağlıklı bir biçimde devam ettirilmesi gerekmektedir.
- *Üçüncü sebep:* AB'nin üyesi olan devletlerde, çevre politikalarındaki farklılıklar yüzünden hayat koşullarının farklı düzeylerde gerçekleşmesi, üye devletlerce, politik açıdan istenmeyen bir durum olarak değerlendirilmektedir.
- *Dördüncü sebep:* Kirlilik yayılması ve komşu devletlerin birbirlerine bağımlılığı AB üyesi devletleri, ellerindeki olanakları bu konuda ortak bir şekilde kullanmaya sevk etmektedir.

Ayrıca Avrupa ülkeleri arasında ekonomik, siyasi, kültürel alanda bütünleşmeyi amaçlayan ve işgücü, sermaye, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını öngören AB'nin, çevre konularını ilgi alanına almasında ekonomik faktörlerin de önemli bir yerinin olduğuna şüphe yoktur. Çevreye ilişkin sorun alanları, tarım, sanayi, enerji, turizm gibi ekonomik sektörlerin tamamı da bir şekilde etkilediğinden, söz konusu alanlarda ortak politikalar oluşturulurken çevrenin dışarıda bırakılması düşünülemez.²³⁹ Bütün bu nedenlerin özeti olarak; AB'de ortak bir çevre politikasının gerekliliğinin nedeni; ekonomik açıdan ileri bir entegrasyonun sağlanabilmesi için çevre alanında da entegrasyona ihtiyaç duyulmasıdır.

2. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Gelişim Süreci

1980'li yıllarda bireyler, karar-alıcılar, işadamları çevre kirliliği ile ilgili gizli tehlikenin farkına daha fazla varmaya başlamış ve çevrenin korunması için ulusal ve özellikle de Avrupa düzeyinde daha güçlü eylemlerin yapılması arzu edilir olmuştur. Bu kapsamda çevrenin korunması günümüzde ulusal, bölgesel, Avrupa ve Uluslararası düzeyde müzakerelere konu olmaktadır.²⁴⁰ Bugün böyle bir durum ortaya çıkmış olsa da AB'nin kuruluş aşamalarında ortak bir çevre politikasından söz edilememiştir. Birliği

²³⁹ Duru, "Avrupa Birliği...", a.g.m., s.1.

²⁴⁰ Sarıkaya, a.g.m., s.1.

kuran Paris ve Roma anlaşmalarında çevreden bahsedilmemiş ve çevreye ilişkin herhangi bir hükme de yer verilmemiştir. Fakat zamanla çevre kirliliğinin sınırları aştığının anlaşılması ve çevre sorunlarıyla mücadelede kullanılan araçların haksız rekabete yol açması, çevreyi dikkate almayan bir ekonomik kalkınmanın mümkün olamayacağı gibi nedenlerle AB ortak bir çevre politikasının oluşturulmasını gündemine almıştır.²⁴¹ Tabi ki ortak bir politikanın çerçevesi yapılacak yasal düzenlemelerle mümkün olmaktadır. AB’de çevre alanındaki ortak politikanın belirlenmesinde yasal düzenlemeler olarak öncelikle akla antlaşmalar gelmektedir. Antlaşmaların yanı sıra eylem programlarının da önemli köşe başlarını oluşturduğu söylenebilir. Bunların dışında yönerge (direktif), karar ve tüzüklere de rastlanılmaktadır.

a. Deklarasyon ve Antlaşmalar

Sadece çevre için değil, AB’nin tüm politika ve stratejileri için AB Antlaşmalarının önemli bir yeri vardır. Çünkü antlaşmalar Birliğin yönünü çizmekte, politika ve stratejiler bu doğrultuda belirlenmektedir. Çevre açısından ele alındığında kronolojik sıra dahilinde Avrupa Tek Senedi (ATS)’nin bir kırılma dönemini işaret ettiği söylenebilir. O nedenle antlaşma düzeyinde gelişim sürecini incelerken, süreci ATS öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayırmak faydalı olacaktır.

aa. Avrupa Tek Senedi Öncesi: Roma Antlaşması ve Paris Deklarasyonu

1957’de yürürlüğe giren ve 1 Ocak 1958 tarihinde AET’yi kuran Roma Antlaşması, çevreyle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Roma Antlaşması *“Topluluk çapında ekonomik faaliyetleri bir uyum içinde geliştirmek, büyümeyi genişletmek ve devam ettirmek, hayat standardını arttırmak ve ülkeler arasında yakın ilişkiler tesis etmek”* gibi ilkelerin yerleşmesini amaçlamıştır. Roma Antlaşması normal bir ticaret antlaşmasının ötesinde, karar verme ve anlaşmazlıkların çözümü için kurumsal bir çerçeve kurmuştur. Ancak o zaman itibarıyla çevresel değerlendirmeler AET’nin hedefleri içine dahil edilmediği için Antlaşmada çevresel faktörlere doğrudan yer verilmemiştir.²⁴² Buna karşın, *“Yaşama ve çalışma koşullarının sürekli olarak iyileştirilmesi ilkesi”*, *“İç pazarı tehdit eden gelişmeleri önleme ilkesi”* ile Roma

²⁴¹ Nural Yıldız, “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Haziran 2005, s.166-167.

²⁴² Christopher H. Calfee, “Europe’s “Jolly Green Giant”: Environmental Policy in the European Union”, **Environs**, Vol. 22, No.1:45, Fall 1998, s.47.

Antlaşması'nın 235. Maddesindeki düzenleme çevreyle bağlantılı ilkeler olarak görülmektedir. Burada 235. Maddeyle topluluk hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere antlaşmada yer almayan konularda da düzenleme yapma yetkisi verilmiş ve herhangi bir düzenleme olmasa da topluluk hedeflerinin gerçekleşmesi için çevre konusunda da gerekli düzenlemelerin yapılabilmesini sağlamıştır.²⁴³

Roma Antlaşması'ndaki bu hükümlerden hareketle Birlik Ortak Pazar özelliğinden dolayı çevre sorunlarının giderilmesi konusunda her türlü önlemi alma yetkisini kendisinde görmüştür. Ancak yine de 1972 yılında Paris'te toplanan zirveye kadar çevresel düzenlemelere ve girişimlere pek rastlanılmamıştır. Paris konferansı olarak isimlendirilen zirvede Birlik üyesi ülkeler, kendi sınırları içerisindeki çevre kirliliğinin genel bir değerlendirmesini yapmış, yapılan değerlendirmeler neticesinde de Birlik genelinde bir çevre politikasının oluşturulması gündeme gelmiştir. Oluşturulacak olan çevre politikalarının temel ilkeleri de bu konferansta belirlenmiştir. *Paris Deklarasyonu* olarak yayınlanan bu ilkeler; “Teknolojik yeniliklerin çevrenin korunması amacıyla yönlendirilmesi”, “Alınan karar ve projelerde mümkün olan en erken safhada çevre faktörlerinin dikkate alınması”, “Ekolojik dengenin bozulmasına yol açacak tüm faaliyetlerden kaçınılması”, “Çevre politikalarının diğer politikalarla birlikte bir bütün olarak yürütülmesi”, “Ticaret ve yatırımlarda kirlüten öder ilkesinin benimsenmesi”, “Stockholm Konferansında alınan kararlar ve yapılan düzenlemelerin tüm üye devletler açısından dikkate alınması”, “Birlik içi çevre politikalarının uyumlaştırılması”, “Birliğe üye devletlerdeki vatandaşların çevre konularında bilgilendirilmesi” şeklinde sıralanmaktadır.²⁴⁴

Roma Antlaşması ve Paris Deklarasyonuna rağmen, bu yıllarda AB'nin çevreye bakışı “tesadüfi”, “uyumlu” ve “tanımlanmamış” olarak ifade edilmektedir. Diğer alanlarda olduğu gibi Avrupa'nın çevre politikasının gelişimi, ekonomik entegrasyonun en önemli boyutu olan sosyal refah ve ekonomik, siyasi ve sosyal koşullara göre şekillenmiştir.²⁴⁵ AB'de çevre politikası atık yönetimi politikasının benimsenmesiyle başlayan uzun bir geçmişe sahiptir. 1970 ve 1980'lerdeki atık arıtma ile ilgili bir dizi

²⁴³ Batal, a.g.m., s.11.

²⁴⁴ Yıldız, a.g.m., s.167.

²⁴⁵ Emanuela Orlando, **The Evolution of EU Policy and Law in the Environmental Field: Achievements and Current Challenges**, The Transatlantic Relationship and The Future Global Governance Working Paper, 21, April 2013, s.3.

problem, çevre politikasının oluşturulmasına hız kazandırmıştır. Aynı dönemde sanayileşmiş ülkelerdeki sıkı çevre düzenlemelerinin kabulü atıkların bertaraf maliyetlerinin çok hızlı bir şekilde artmasına neden olmuştur.²⁴⁶

Kirliliği önlemeye yönelik ilk kurumsal düzenlemeler, daha çok tehlikeli kimyasal maddelerin denetlenmesi, içme suyu ve yerüstü sularının korunması, enerji santralleri ve motorlu taşıtlardan kaynaklanan hava kirleticilerinin kontrol edilmesi üzerine olmuştur. Ancak 1973'den 1987'ye yani hazırlanan ilk çevre eylem programından ATS'ye kadar, Birliğin çevre sorunlarıyla daha yoğun biçimde mücadele ettiği, bu konuya ilişkin olarak çıkarılan yasal düzenlemenin sayısında bir artışın olduğu dikkati çekmektedir. Bu yıllar arasında, toplam 120 yönerge (directive), 27 karar (decision) ve 14 tüzük (regulation) yayımlanmış ve bu dönemde çevre AET içinde en hızlı büyüyen politika alanı olmuştur.²⁴⁷ 1987 tarihli ATS'ye kadar hızlı büyüyen bir politika alanı olsa da; ilkesel kararların alındığı Paris Deklarasyonundan sonra, 120 yönerge, onlarca karar ve tüzük kabul edilip, 3 adet Çevre Eylem Programı hazırlanıp uygulansa da AB çevre politikası kapsamında bu dönemde antlaşma düzeyinde bir düzenlemeye rastlanılmamaktadır. Bir başka ifadeyle ATS'de 'çevre' ile ilgili bölüm yer alana kadar, AB Çevre Politikasının sağlam bir 'yasal temele' oturmadığı görülmektedir. Bu ancak 1987 yılında ATS ile kurucu antlaşmaya '7 Numaralı Çevre' ile ilgili bölümün eklenmesi ile sağlanmıştır.²⁴⁸ Bu nedenle ATS, AB çevre politikasının gelişim sürecinde önemli bir yer tutmaktadır.

ab. Avrupa Tek Senedi ve Sonrası

Avrupa'nın Topluluk sürecinin önemli kilometre taşlarından olan *Avrupa Tek Senedi*; engelleri olmayan büyük bir pazarın uygulanmasını taahhüt etmesi, daha fazla ekonomik ve sosyal uyum öngörmesi, Avrupa'ya ait araştırma ve teknoloji politikasını oluşturma hedefi, Avrupa Para Sistemini güçlendirmesi ve konumuz açısından en önemlisi "çevre alanında önemli eylemlerin" başlangıcı olması nedeniyle ön plana

²⁴⁶ Olga Gioti Papadaki, "European Environmental Policy and The Strategy 'Europe 2020'", **Regional Science Inquiry Journal**, Vol.IV, (1), 2012, s.151.

²⁴⁷ Duru, "Avrupa Birliği...", a.g.m., s.2.

²⁴⁸ Feza Sencer Çörtoğlu, "Avrupalılaşıma Sürecinde AB Çevre Politikası ve Yerindelik (Subsidiarity) İlkesi", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 8, No:2, 2009, s.33.

çıkılmaktadır.²⁴⁹ Çevre alanındaki önemli eylemlerin başlangıcı olması ATS'yi çevre politikasının gelişiminde önemli bir yere oturtmaktadır. Öyle ki; Avrupa Topluluğunun çevre politikalarındaki yetersizliği ATS tarafından Roma Antlaşması değiştirilerek giderilmiştir. ATS tarafından değiştirilmiş Roma Antlaşmasının 130r maddesiyle çevresel koruma Topluluğun açık bir politikası haline getirilmiş, 130s maddesi de bunu uygulamak için güç sağlamıştır. ATS'nin getirdiği bu düzenlemeyle Topluluğun çevre politikasının “rüşünü ispatladığı” yönünde görüşler ileri sürülmüştür. Bu nedenle bunun önemli bir gelişme olduğuna şüphe yoktur. Ayrıca uygulamada, değiştirilmiş antlaşmanın 100A maddesi Topluluk çevre hukukunun oluşmasına büyük katkı sağlamıştır.²⁵⁰

ATS, Roma Antlaşmasına Çevre Başlıklı 7 numaralı bölümü ve 100A maddesini ekleyerek değişiklik yapmıştır. Çevre başlığı, 130r'den 130t'ye kadarki maddeleri içermektedir. Bu maddeler Topluluğun çevre politikası hedeflerini tanımlamış, bu hedeflere ulaşılması için Avrupa Konseyini güçlendirmiş ve üye ülkelere Topluluğun getirdiği standartlara uyum konusunda yardımcı olmuştur. Çevre başlığı çevre politikasının diğer tüm politikalara uyum sağlamasını zorunlu kılmıştır. Buna ek olarak 100A maddesi, ortak pazarın oluşturulması sürecinde yüksek seviyede çevresel korumayı öngörmüştür. Bu madde Konseye nitelikli çoğunlukla karar alma şartı getirmiş ve AET'nin çevresel önlemleri yerine üye ülkelerin daha sıkı ulusal önlemler almasını önermiştir. Bu madde AET'ye kurucu antlaşma çerçevesinde yeni çevresel politikalar oluşturma ve yasal düzenlemeler yapma yetkisi tanımıştır.²⁵¹ “7 Numaralı Çevre Bölümü” ile çevre politikasında Topluluğun; “Çevrenin korunması ve kalitesinin yükseltilmesi”, “İnsan sağlığının korunması”, “Doğal kaynakların ihtiyatlı ve akılcı kullanılması” ve “Bölgesel ya da küresel çevre sorunları ile ilgili önlemlerin uluslararası düzeye alınması” gibi amaçları taşıması sağlanmıştır. Bu kapsamda Topluluk Çevre Politikasını belirlerken artık; “Ulaşılabilen bilimsel ve teknik bilgi”, “Müdahalenin olması ya da olmaması durumlarındaki fayda ve zararlar”, “Topluluk bütününde ülkeler

²⁴⁹ Thomas B. Fischer, “The EU and its Regulatory Role in Environmental Policy and Assessment”, **Conference of the Evolution of Integration in Europe 20 Years After the Fall of the Berlin Wall**, Viessmann Academy, Germany, 11-14 October 2009, s.2.

²⁵⁰ Owen Lomas, “Environmental Protection, Economic Conflict and the European Community”, **McGILL Law Journal**, Vol.33, 1988, s.512.

²⁵¹ Christian Zacker, “Environmental Law of the European Economic Community: New Powers Under the Single European Act”, **Boston College International and Comparative Law Review**, Volume 14, 1991, s.249.

arasında dengeli ekonomik ve sosyal gelişme” gibi unsurları göz önüne almaya başlamıştır.²⁵²

ATS'den sonra yeni bir Çevre Eylem Programı da uygulanmasına rağmen Topluluğun çevre politikalarındaki yetersizliği yönündeki eleştiriler kesilmemiştir. Bu nedenle Roma Antlaşması'nı yeniden düzenleyen ve AET'den AB'ye geçişi simgeleyen antlaşma olan 7 Şubat 1992'de imzalanıp 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Birliğin çevre politikası daha kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır.²⁵³ Çevre politikasını daha kapsamlı bir biçimde ele almasına rağmen *Maastricht Antlaşması*, çevresel hükümlerini ATS üzerine inşa etmiştir. Üye devletler çevresel kaygıların yansıtılması ve daha fazla sürdürülebilirliğin sağlanması ihtiyacından dolayı, Antlaşmanın hazırlanmasında daha hızlı olmuşlar ve kendi resmi uyum çalışmalarının kamuoyu tartışmasını sınırlı tutmuşlardır.²⁵⁴ Maastricht Antlaşmasının bir önemli özelliği, Roma Antlaşmasının 2. ve 3. maddelerine çevre ile ilgili ana hükümleri getirmesidir. Böylelikle Birlik çevresel koruma açısından taahhüt altına girmiştir. Bu amaçla, Antlaşma “sürdürülebilir kalkınma”, “koruma”, “ihtiyatlılık” ve “entegrasyon” olmak üzere dört yol gösterici ilke belirlemiştir.²⁵⁵ Ayrıca, Roma Antlaşması'nın çevreyle ilgili 130r, 130s ve 130t maddelerini yeniden düzenleyen Antlaşma'nın 3/k maddesi, ortak bir çevre politikasının oluşturulmasından bahsetse de, köklü değişiklikler getirilmemiş, sadece bazı konular daha ayrıntılı biçimde düzenlenmiş ya da farklı konular üzerinde durulmuştur. Örneğin, Birliğin temel ilkelerinin sıralandığı 2.maddede, “sürdürülebilir, enflasyonist olmayan ve çevreye duyarlı bir büyüme” şeklindeki ifade ilk kez çevre politikalarının “sürdürülebilirlik” ilkesi çevresinde belirleneceğini gündeme getirmiştir. Bununla beraber çevre politikaları hazırlanırken değişik bölgelerdeki çevre şartlarının ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının göz önüne alınmasının sağlanması yeni hükümler arasındadır. Maastricht Antlaşması ile ticaret, endüstri, enerji, tarım, ulaşım ve turizm dahil Birliğin diğer tüm ekonomik ve sosyal politikalarının belirlenmesinde çevresel kaygıların ön planda tutulacağı ifade

²⁵² Emrah Ferhatoğlu, “Avrupa Birliği'nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, **E-Yaklaşım**, Sayı 3, Ekim 2003, s.2.

²⁵³ Duru, “Avrupa Birliği...”, a.g.m., s.3.

²⁵⁴ International Institute for Sustainable Development, **The Maastricht Treaty and the Winnipeg Principles on Trade and Sustainable Development**, Canadian Cataloguing in Publication Data, Canada, 1995, s.15.

²⁵⁵ Calfee, a.g.m., s.50.

edilerek, Birliğin politikalarının oluşturulma sürecinde çevresel değerlerin dikkate alınması önemle vurgulanmıştır.²⁵⁶

Maastricht Antlaşması'ndan sonra da antlaşma ve eylem programı düzeyinde düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda 1997'de *Amsterdam*'da yapılan toplantıda Maastricht Antlaşmasının bazı maddelerinde yeniden düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemeler 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yapılan bu düzenlemelerle; sürdürülebilir kalkınma kavramının AB'nin kuruluş amaçları ve ana hedefleri içine alınmasına karar verilmiştir. Çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için alınacak önlemlerin bütün AB politikalarının tanım ve uygulamaları ile bütünleştirilmesi ilkesi kabul edilmiştir. Çevre konusunda üye ülkelerin aldıkları ancak Ortak Pazar'a zarar veren çevresel düzenlemeleri önlemek amacıyla, ülkelerin yaptıkları düzenlemelerin komisyona bildirilmesi ilkesine yer verilmiş ve komisyonun bu önlemlere onay verme sürecine açıklık getirilmiştir.²⁵⁷ Bu açıdan bakıldığında ortak çevre politikasının sağlamlaştırılması kapsamında Amsterdam Antlaşması'nın da önemli adımlar attığı görülmektedir.

Daha sonraki gelişim sürecinde 26 Şubat 2001'de imzalanarak 1 Şubat 2003'de yürürlüğe giren **Nice Antlaşması** karşımıza çıkmaktadır. Nice Antlaşmasının az da olsa çevre ile ilgili düzenlemelere yer verdiği görülmektedir. Nice Antlaşması ile 19.başlıkta bulunan 175.maddenin (b) fıkrasında “su kaynaklarının yönetimine ilişkin nicel önlemlerin” Konsey tarafından karara bağlanması ve (c) fıkrasında bulunan “atıkların yönetimi haricinde arazi kullanımı” ibaresi metinden çıkarılmıştır.²⁵⁸ Antlaşma AB çevre politikasının önemli gelişmeler ve mücadelelerle karakterize edilen bir döneminin girişi olmuştur. Bu dönemin başlangıcında AB üye sayısı 15'den 27'ye çıkmıştır. Diğer alanlarda olduğu gibi, çevre müktesebatının uygulanması sınırlı uzmanlık alanları ve üye ülkelerin kaynakları üzerinde büyük bir baskı yaratmış; eski ve yeni üye devletler arasındaki ekonomik performans farklılıkları AB'nin karar alma verimliliği ve çevresel standart belirleme düzeyinin gelişimini olumsuz etkilemiştir. Bu durumun Avrupa ve

²⁵⁶ Duru, “Avrupa Birliği..., a.g.m., s.3.

²⁵⁷ Batal, a.g.m., s.13.

²⁵⁸ Yavuz Bozkurt, **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikalarının Dönüşümü**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2010, s.115.

küresel düzeydeki olumlu yönü, çevresel korumanın daha fazla ülkeyi kapsaması olmuştur.²⁵⁹

Netice itibarıyla 1957 Roma Antlaşması'ndan 2003'te yürürlüğe giren Nice Antlaşması'na kadar AB'nin çevre ve politikalarına yönelik düzenlemeleri olmuştur. Çevreye ilişkin çabaları bugün tüm hızıyla devam etse de, yaklaşık son 10 yıllık dönemde antlaşma düzeyinde herhangi düzenlemeye gidilmemiştir. Aslında çevre politikalarının daha çok eylem programları üzerinden götürüldüğü söylenebilir. Bu nedenle aşağıda açıklanmaya çalışılan çevre eylem programlarına daha dikkatli bakmak gerekmektedir.

b. Çevre Eylem Programları

Avrupa Komisyonu tarafından ortaya konulan ve uygulanan Çevre Eylem Programları (ÇEP), araçların (düzenleyici araçlar, mali araçlar, mali destek mekanizmaları) geniş kapsamlı birleşimini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. ÇEP'ler genellikle Konsey beyanı olarak kabul edilmiş ve çevre kirliliği ile mücadele, çevreye ilişkin konuların tüm Birliğe yayılıp entegre edilmesini amaçlamıştır. Bağlayıcı özelliği olmasa da ÇEP'lerde istenilen eylemlerin hukuki düzenleme gerektirmesi, bu konudaki mevzuatın gelişmesine katkı sağlamasına neden olmuştur. ÇEP'ler, bir taraftan AB'nin çevre politikalarının hedeflerini belirlerken, diğer taraftan bu hedefler için geçerli olan stratejik araçları da göstermiştir.²⁶⁰ Bugüne kadar bu kapsamda yedi adet ÇEP hazırlanmıştır. İlk üç ÇEP dörder yıllık dönemler için daha sonraki ÇEP'ler ise daha uzun süreler için hazırlanıp uygulanmıştır. Ayrıca yine ilk üç ÇEP, AB için önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilen ATS'den önce uygulamaya geçirilirken, sonraki ÇEP'ler, ATS'den sonra uygulanmıştır. Bu nedenle ÇEP'ler ATS'den önce ve sonra olarak iki kısımda incelenebilir.

ba. Avrupa Tek Senedi Öncesi: İlk Üç Çevre Eylem Programı

1973 yılından 1986 yılına kadar süren 13 yıllık dönemde üç ayrı ÇEP kabul edilip, uygulanmıştır. Avrupa'nın çevre politikası konusundaki emekleme dönemi olarak nitelendirilen bu 13 yıllık dönemde ÇEP'ler üzerinden politika geliştirilmiş ve

²⁵⁹ Orlando, a.g.e., s.8.

²⁶⁰ Sarıkaya, a.g.m., s.3.

uygulanmıştır. Ayrıca bu üç ÇEP, ATS'nin kabul edilip kurucu antlaşmaya çevre başlığının girmesine zemin hazırlamıştır.

Birinci ÇEP, 1972 yılında Paris'te yapılan Avrupa Zirvesi'nde dönemin mevcut dokuz üye devletinin AB Çevre Politikalarının önemini vurgulaması ve bir faaliyet programı oluşturulmasını istemesiyle, bu zirvede alınan karar sonucunda 20 Aralık 1973 tarihinde kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. 1973-1976 yıllarını kapsayan Birinci ÇEP içinde; kirlilik ve gürültü kaynaklarını önlemek ve azaltmak, hayat şartlarını ve çevreyi iyileştirmek, uluslararası kuruluşlarla işbirliğini geliştirmek şeklinde sıralanan üç eylem kategorisi belirlenmiştir.²⁶¹ Birinci ÇEP ne kapsamlı bir politika açıklaması ne de yasal bağlayıcılığı olan bir düzenleme olmuştur. Ancak, ilkeleri ve belirlenen hedefleri ana hatlarıyla çizmiş ve böylece Topluluk politikasının ilk basamağını meydana getirmiştir.²⁶²

1978 ve 1982 yılları arasında yürütülmüş olan *İkinci ÇEP*, Birinci ÇEP'in devamı ve genişletilmiş biçimidir. İkinci ÇEP'te öncelik, su ve havanın kirlenmesinin engellenmesine verilmiştir. Ayrıca ÇED ilk kez bu programda gündeme getirilmiştir. AB, bu iki eylem programı sonrasında "Kirlenmenin meydana gelmesinden sonra ortadan kaldırılmaya çalışılmasından ziyade kirlenmenin önlenmesi daha etkilidir"; "Kirlenen öder"; "Herhangi bir faaliyetin muhtemel etkileri içinde çevreye olan etkisinin de sayılması"; "Çevresel faaliyetlerin en uygun ve en elverişli düzeyde ele alınması" gibi ilkeleri benimsemiştir.²⁶³ Birinci ve İkinci ÇEP, su ve hava kalitesini savunan pratik bir yaklaşım olmuştur. Ancak içme suyu kalite hedefleri çok sıkı iken, hava kalitesindeki başarının çok sıkı müdahale olmadan da başarılabilceği ifade edilmiştir. Bu ilk çevre politikası yapım sürecinin başarılı olup olmadığı da tartışmalıdır.²⁶⁴

Üçüncü ÇEP ise 1982'den 1986 yılına kadar uygulanmış ve çevre politikalarının sanayi, enerji, ulaştırma ve tarım politikaları uygulanırken hesaba katılması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu ÇEP diğer iki ÇEP'ten farklı olarak çevre politikasının diğer politika

²⁶¹ Bayram, Altukat, Torun, a.g.m., s.34.

²⁶² John McCormick, **Environmental Policy in the European Union**, Palgrave, New York, 2001, s.48.

²⁶³ Bayram, Altukat, Torun, a.g.m., s.34.

²⁶⁴ Christian Hey, "EU Environmental Policies: A Short History of the Policy Strategies", **EU Environmental Policy Handbook**, (Ed:Stefan Scheuer), European Environmental Bureau, Brussels, 2005, s.19.

alanları üzerinde olumlu etkisinin olabileceğini ortaya çıkarmıştır.²⁶⁵ Üçüncü ÇEP, çevre politikalarının iç pazar üzerinde oluşturacağı potansiyel tehlike ve faydalar konusunu da vurgulamıştır. Sanayi alanındaki rekabetten kaynaklı bozulmalardan kaçınmak için çevresel emisyon standartlarının uyumlaştırılmasını işaret etmiştir. Diğer taraftan Program, çevre politikalarının istihdama yaptığı olumlu katkı üzerinde yoğunlaşmıştır. Çevre politikası yaklaşımı da güncellenmiş, kalite yaklaşımından emisyon odaklı bir yaklaşıma geçilmiştir. Bu yeni yaklaşımın ile emisyonların azaltılması maksadıyla yeni filtre teknolojileri gündeme gelmiştir.²⁶⁶

Sonuç olarak Birinci ÇEP kapsamlı politikalar öngörmese de, sonra gelen İkinci ve Üçüncü ÇEP ile birlikte bir politika belirlenmeye başlanmıştır. İkinci ÇEP su ve hava kalitesi üzerinde dururken, Üçüncü ÇEP çevre politikalarının diğer politikalarla birlikte düşünülmesi ve emisyon standartlarının oluşturulmasına vurgu yapmıştır. Böylelikle bu dönemin sonunda Topluluk düzeyinde bir politikanın oluşması ve bunun Antlaşmaya yansması sağlanmıştır.

bb. Avrupa Tek Senedi Sonrası: Son Dört Çevre Eylem Programı

AB'nin çevre politikasının gelişim sürecinde ATS bir milat olarak kabul edilirse, bu milattan sonra üç adet daha ÇEP hazırlanmış, uygulanmış ve uygulama sonuçları alınmıştır. Bugün itibarıyla 2013-2020 yılları arasında geçerli olacak Yedinci ÇEP uygulamadadır.

ATS sonrası olarak isimlendirdiğimiz bu dönem, 1987 yılından 1992 yılına kadar uygulanan *Dördüncü ÇEP* ile başlamaktadır. Bu nedenle Dördüncü ÇEP'in üzerinde ATS'nin açık etkisi görülmektedir. Hatta "Topluluğun çevre politikası üzerindeki ATS etkisi Dördüncü ÇEP ile güçlendirilmiştir" denebilir. Bu ifade, çevresel kalite standartlarına olan ihtiyaç ve Topluluk hukukunun uygulanmasının önemi için vurgulanmıştır.²⁶⁷ Dördüncü ÇEP'te çevrenin korunması sosyal ve ekonomik kalkınmanın temel unsuru olarak değerlendirilmektedir. Bu program, kirliliğin başlangıç seviyesinde önlenmesine yönelik tedbirlerin alındığı ve maliyetlerin gelecekte ortaya çıkacak faydalarla birlikte düşünüldüğü bir program olmuştur. Ayrıca ÇEP, diğer

²⁶⁵ Jale Çokgezen, "Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye", **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt XXIII, Sayı 2, 2007, s.94.

²⁶⁶ Hey, a.g.e., s.19.

²⁶⁷ McCormick, a.g.e., s.58.

birlik politikaları ile çevre politikalarını ilişkilendirerek çevre mevzuatının güçlenmesini sağlamıştır.²⁶⁸ Bu Dördüncü ÇEP'in getirdiği bir yenilik ve ortak çevre politikasının inşasına yaptığı bir katkı olarak değerlendirilebilir.

Akabinde kabul edilip, uygulamaya alınan *Beşinci ÇEP* ise 1993 ile 2000 yılları arasını kapsamıştır. Dördüncü ÇEP'in ATS'nin izlerini taşıması gibi Beşinci ÇEP'te 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'nın izlerini taşımaktadır. Bu ÇEP, sanayi, enerji, ulaştırma, tarım ve turizm olmak üzere beş temel sektörün çevre üzerinde meydana getirdiği baskıya dikkat çekerek, sürdürülebilir kalkınma, çevresel önlemlerin diğer politikalarla uyumlaştırılması, serbest piyasa ekonomisi araçlarından faydanılması ve toplumdaki bütün aktörlerin ortak katılımının sağlanması ilkeleri üzerinde durmuştur. Önceki ÇEP'lere göre daha kapsamlı ve detaylı biçimde hazırlanan Beşinci ÇEP, iklim değişikliği, hava kirliliği, doğal kaynakların ve biyolojik çeşitliliğin kaybı, kentsel çevrenin bozulması, kıyı alanları ve atıklar konularına özellikle vurgu yapmaktadır. Küresel sorunların yanı sıra Orta ve Doğu Avrupa'nın çevre sorunları da Program'da ele alınan başlıklar arasında gösterilmektedir.²⁶⁹ Orta ve Doğu Avrupa'nın sorunlarını ön plana alan Beşinci ÇEP 2000 yılında sonlanmış ve yeni bir program için harekete geçilmiştir. Bunun neticesinde ÇEP'lerin altıncısı kabul edilip, uygulamaya alınmıştır.

Altıncı ÇEP, 22 Temmuz 2002 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin ortak kararı ile kabul edilmiştir. Ancak 1 Ocak 2001-31 Aralık 2010 tarihleri arasını kapsadığı belirtilmiştir. Altıncı ÇEP, ortak karar yöntemine göre kabul edilmiş ilk ÇEP'tir. Bu nedenle önceki ÇEP'lerde olmayan politik önem ve güven özelliği bu ÇEP'te vardır. Altıncı ÇEP'in hukuki niteliği ve etkilerinin kesinliği tartışılrsa da, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un siyasi iradesini temsil ettiği ve 2002 yılından bu yana AB çevre politikasının gelişiminin değerlendirilmesinde önemli bir kriter sağladığı ifade edilmektedir.²⁷⁰ Altıncı ÇEP, büyük ölçüde önceki programlarda belirlenen ilkeler üstüne kurulmuştur. Küresel ölçekteki çevre sorunlarını daha kapsamlı biçimde ele alınmasının yanı sıra programda ilk göze çarpan nokta, büyük ölçüde,

²⁶⁸ Çokgezen, a.g.m., s.94-95.

²⁶⁹ Duru, "Avrupa Birliği...", a.g.m., s.8.

²⁷⁰ Sirini Withana, David Baldock, Andrew Farmer, Marc Pallemarts, Peter Hjerp, Emma Watkins, Jonathan Armstrong, Ketı Medarova-Bergstrom, Sonja Gantioler, **Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future**, Final Report, The Institute for European Environmental Policy, London, May 2010, s.1.

serbest piyasayı düzenleyici nitelikteki kurallara yer vermiş olmasıdır.²⁷¹ 2002 yılında ortak karar ile kabul edilen Altıncı ÇEP, AB'nin çevre politikası alanındaki 2012 yılına kadar ulaşılması gereken hedeflerini ortaya koymuş ve ilave olarak “İklim değişikliği”, “Doğa ve biyo-çeşitlilik”, “çevre, sağlık ve yaşam kalitesi” ile “Doğal kaynaklar ve atık” şeklinde sıralanan dört öncelikli alan belirlemiştir. Altıncı ÇEP'in hedefleri ve öncelikli alanları, küresel çevre yönetiminde AB'nin rolünü de gösteren “uluslararası konuları” içermektedir. Dahası Altıncı ÇEP'te ele alınan bir takım “iç” konuların, dış boyutu da vardır. Bunların en önemlisi, özellikle doğal kaynak kullanımı bağlamında sürdürülebilir tüketim ve üretim konusudur.²⁷²

İlk çıkış aşamasında 2001-2010 dönemini kapsayan Altıncı ÇEP, 30 Nisan 2007'de düzenlenen Altıncı ÇEP ara dönem revizyonu ile 2012'ye kadar uzatılmıştır. Altıncı ÇEP kapsamında ilk defa “hava kirliliği”, “atık önleme ve atıkların geri dönüşüme tabi tutulması”, “deniz çevresinin korunması ve muhafazası”, “toprak”, “sürdürülebilir tarım ilacı kullanımı”, “sürdürülebilir kaynak kullanımı” ve “kentsel çevre” olarak sıralanan yedi adet tematik strateji belirlenmiştir. Altıncı ÇEP 2012 yılında sona ermesi dolayısıyla, Avrupa Komisyonu 31 Ağustos 2011 tarihinde Altıncı ÇEP Nihai Değerlendirmesi raporunu yayımlamıştır.²⁷³ Rapora göre, geçtiğimiz on yıl içinde Altıncı ÇEP, AB'nin en zorlandığı çevresel konularda, çevre hukukunun oluşmasına yardımcı olmuştur. Bu süre içindeki en önemli başarı, iklim değişikliği konusunda güçlü önlemleri içeren Natura 2000 ağının²⁷⁴, AB'nin yüzölçümünün %18'ini kapsayacak düzeye çıkarılmasıdır. Ancak hala daha genel kaynak kullanımı içinde ekonomik büyümden kaynaklı kaynak kullanımı istenilen düzeye

²⁷¹ Duru, “Avrupa Birliği...”, a.g.m., s.8-9.

²⁷² Camilla Adelle, Teresa Fajardo del Castillo, Marc Pallemarts, Sirini Withana, Koen Van Den Bossche, **The External Dimension of the Sixth Environment Action Programme: An Evaluation of Implementing Policy Instruments**, Final Report, The Institute for European Environmental Policy, London, June 2010, s.1.

²⁷³ Corporate and Public Strategy Advisory Group, **Çevre Hakkında AB Müktesabat Rehberi**, MESS, İstanbul-Brüksel, 2012, s.14.

²⁷⁴ “Natura 2000 Ağı; AB doğa ve biyolojik çeşitlilik politikasının odak noktasını oluşturmaktadır. 1992 Habitat Direktifi kapsamında oluşturulan bu ağ, AB düzeyindeki doğal koruma alanlarından meydana gelmektedir. Ağın amacı Avrupa'nın en değerli ve tehdit altındaki hayvan ve bitki türlerinin ve habitatlarının uzun süreli hayatta kalmasını sağlamaktır. Ağ, Habitat ve 1979 Kuşlar Direktifi kapsamında üye devletler tarafından belirlenen Özel Koruma Alanlarını kapsamaktadır” (European Commission, “Natura 2000 Network”, <<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>>, (01.02.2013) & Bknz: Carol Ritchie, Neil McIntosh, “Natura 2000 - Cornerstone of EU Biodiversity Policy”, **Managing and Monitoring of the Natura 2000 Network**, European Commission Science for Environment Policy, Issue 35, November 2012, s.4).

düşürülemediği.²⁷⁵ Görüldüğü üzere Altıncı ÇEP'in başarılarının yanı sıra istenilen düzeye getiremediği hedefler de vardır. Bu nedenle Altıncı ÇEP'in sonlanmasına yakın Yedinci ÇEP için hazırlıklar başlamıştır.

Yedinci ÇEP'in hazırlık süreci içinde 29 Kasım 2012'de Avrupa Komisyonu, “Gezeganimizin sınırları içinde iyi yaşamak” başlıklı 2020 için Çevre Eylem Programı taslağını kabul etmiştir. Bu taslak program 2012 yılı Temmuz ayında sona ermiş olan Altıncı ÇEP'in yerine düşünülmüş ve 24 Nisan 2013 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından da kabul edilerek Yedinci Çevre Eylem Programı adını almıştır.²⁷⁶ Yedinci ÇEP, akıllı, sürdürülebilir, kapsayıcı bir büyümenin ilkeleri çerçevesinde oluşturan Avrupa 2020 Stratejisine göre düzenlenmiştir. Gerçekten de, 2020'nin öncelikleri içinde daha fazla kaynak verimliliği, daha yeşil ve rekabetçi Avrupa ekonomisi vardır. Yedinci ÇEP, Avrupa 2020 Stratejisinin yanı sıra iklim, enerji ve inovasyon alanlarındaki uzun dönem politika öncelikleri üzerine kurulmuştur. Bununla beraber, AB'nin hava kalite politikası, biyolojik çeşitlilik ve su koruma, atık yönetimi ve kimyasallar konusundaki çevresel taahhütleri Yedinci ÇEP'in hazırlık aşamasında dikkate alınmıştır.²⁷⁷ Doğal sermayenin korunması ve artırılması, daha fazla kaynak verimliliğinin teşvik edilmesi ve düşük karbon ekonomisine geçişin hızlandırılması Programın başlıca özelliklerini oluşturmaktadır. AB'nin daha iyi ve daha sağlıklı bir yaşam alanı olması için Programdan beklenen sürdürülebilir büyümeyi teşvik etmesi ve yeni iş olanakları sağlamasıdır. Bu kapsamda Yedinci ÇEP, “Doğayı korumak ve ekolojik esnekliği güçlendirmek”, “Sürdürülebilir kaynak-etkin, düşük-karbon büyümeyi sağlamak”, “Sağlığa yönelik çevresel tehditleri etkin bir şekilde belirlemek”, “AB çevre hukukunun daha iyi uygulanmasını teşvik etmek”, “Devletin bilim ve sanat politikalarından fayda sağlamak”, “Çevre ve iklim değişikliği politikasını destekleyen gerekli yatırımlara güven vermek”, “Çevresel kaygıların ve gereksinimlerin diğer politikalara yansıtılması yolunu geliştirmek”, “AB şehirlerinin sürdürülebilirliğini arttırmak”, “Çevre ve iklim

²⁷⁵ European Commission, “The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012”, <<http://ec.europa.eu/environment/newprg/archives/index.htm>>, (01.02.2013).

²⁷⁶ George Koukoulakis, “EFA Briefing on 7EAP”, **European Federation of Allergy and Airways Diseases Patients Associations**, February 2013, s.1. & Food and Environment Reporting Network, “7EAP: Council's opportunity to be effective”, **EU Forest Watch**, Issue 182, May 2013, s.1.

²⁷⁷ Koukoulakis, a.g.m., s.3.

değişikliği ile ilgili bölgesel ve küresel sorunları ele almada AB'nin etkinliğini arttırmak” gibi hedefler taşımaktadır.²⁷⁸

Yukarıda saydığımız dokuz öncelikli hedefi bulunan Yedinci ÇEP'in kendi başına hedefler gütmeye, hedeflerinin Avrupa 2020 Stratejisine göre belirlendiği söylenebilir. Bu hedefler doğrultusunda Yedinci ÇEP'in, AB çevre politikasının ve mevzuatının oluşmasına, Birlik düzeyinde çevre politikasının uyumlaştırılmasına katkı sağlayacağı açıktır. Tabi ki başarılı olup olamadığı bu hedeflere ne kadar yaklaştığı ile ölçülecektir.

c. Gelişim Sürecinin Özeti ve Genel Değerlendirme

AB Çevre Politikasının gelişim süreci yukarıda açıklanmaya çalışılan antlaşma ve eylem programları çerçevesinde gelişmiştir/gelişmektedir. Bu gelişim sürecini bir bakışta kronolojik olarak görebilmek için aşağıdaki Tablo 2'ye ihtiyaç vardır. Tablo 2'de de ifade edildiği gibi 1957'deki Roma Antlaşması'nda çevreye yönelik özel düzenlemelere rastlanmaz. Ancak ilk çıkış belgesi olarak önemli olduğu belirtilmektedir. Daha sonraki süreçte 1987 yılına kadar ÇEP'lerin çevre konusunda özel düzenlemelere yer verdiği ve ÇEP'lerin ortaya çıkmasında da Paris Deklerasyonu'nun önemli bir viraj olduğu görülmektedir. 1987 yılında ise ATS ile birlikte Antlaşma düzeyinde çevreye yönelik düzenlemeler yapıldığı ve çevrenin uluslararası bir statü kazandığı dikkati çekmektedir. 1990'larda Maastricht Antlaşması ve akabinde gelen Beşinci ÇEP ve Amsterdam Antlaşması ile birlikte “Sürdürülebilir Kalkınma” kavramının gündeme geldiği ve pekiştiği görülmektedir.

Ancak her ne kadar gelişim sürecinde Antlaşmaların yeri büyük olsa da uygulamaya yönelik olması ve mevzuat düzenlemesi konusunda baskı unsuru meydana getirmesi nedeniyle ÇEP'lerin ayrı bir yerinin olduğu söylenebilir. Örneğin İlk Üç ÇEP, Roma Antlaşması'ndan sonra Topluluğun çevre politikalarının hukuki zeminin oluşmasına katkı sağlamış ve ATS'nin çevre konularıyla yoğun bir şekilde ilgilenmesini beraberinde getirmiştir. Dördüncü ÇEP çevre mevzuatının güçlenmesine, Beşinci ÇEP sürdürülebilirlik ilkesinin gelişmesine, Altıncı ÇEP serbest piyasayı düzenleyici

²⁷⁸ European Commission, “Proposal for a New EU Environment Action Programme to 2020”, <<http://ec.europa.eu/environment/newprg/intro.htm>>, (02.02.2013).

kurallarla birlikte iklim değışikliği, biyo-çeşitlilik gibi konuların ön plana çıkmasına yardımcı olmuştur.

Tablo 2: Avrupa Birliği Çevre Politikasının Gelişim Süreci

1957	ROMA (AVRUPA TOPLULUğU) ANTLAŞMASI: Çevrenin korunmasına özel bir ilgi söz konusu değildir. Sadece iç pazarın kesintisiz işleyişine ilişkin önlemler ele alınmaktadır. Üç maddesinin (2., 100. ve 235. maddeler) çevreyle ilgili olduğu söylenebilir.
1972	PARİS DEKLARASYONU: On iki farklı alanda belirlediği ilkeler ile ulusal politikaların uyumlaştırılmasına, çevre koruma ilkelerinin geliştirilmesine ve çevre eylem programlarının hazırlanmasına zemin hazırlamıştır.
1973 - 76	1.ÇEP: Yasal bağlayıcılığı olmayan kapsamlı bir politika açıklaması olmasa da çevre politikasının ilkelerini ve hedeflerini belirlemiş ve uygulama için gerekli eylemleri tanımlamıştır.
1977 - 81	2.ÇEP: İlkini takip etmekle birlikte çok önemli bir değışiklik getirmemiştir. Bu program ile Topluluk önleminin tedavi etmeden daha iyi olduğunu ileri sürmüş ve “kirleten öder ilkesi”ne yer vermiştir.
1982 - 86	3.ÇEP: Önceliklerini tanımlamış ve entegrasyon temelleri ile önleyici yaklaşım gereksinimini ortaya koymuştur. Önceki iki ÇEP’ten farklı olarak çevre politikalarının diğer politikalar üzerinde olumlu etkisinin olabileceğini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca emisyon standartlarının belirlenmesini benimsemiştir.
1987	AVRUPA TEK SENEDİ: Roma Antlaşması’na çevre başlıklı bölümü ve 100A maddesini ekleyerek değışiklik yapmıştır. ATS ile birlikte Topluluk çevresel konularda “yasal ehliyet” elde etmiş ve çevrenin korunmasına ilk kez uluslararası bir statü kazanmıştır.
1987 - 92	4.ÇEP: Eylem programı daha geniş bir yorumlama ve diğer politikalar yolu ile çevre mevzuatını güçlendirmekte ve korumacı yaklaşımda odaklanmaktadır. Tek Senet ile getirilen resmi çerçeve çevre korumanın daha geniş bir bakış açısı ile ele alınmasını sağlamıştır.
1993	MAASTRİCHT (AVRUPA BİRLİğİ) ANTLAŞMASI: ATS’nin çevresel hükümleri üzerine inşa edilmiştir. Çevre korumanın gereklerinin Topluluğun diğer politikalarının ve önlemlerinin saptanması ve uygulamaya konulması aşamasında özellikle sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi adına göz önünde bulundurulması gereğine işaret edilmektedir. “Sürdürülebilir kalkınma”, “Koruma”, “İhtiyatlılık” ve “Entegrasyon” olmak üzere dört temel ilke belirlemiştir.
1993-2000	5.ÇEP: Eylem programı “Sürdürülebilirliğe Doğru” ifadesi ile yayınlanmıştır. Çevre sorunları alanında yeni bir yaklaşım olan ortak sorumluluk ilkesinin önemine vurgu yapılmıştır. Orta ve Doğu Avrupa’nın çevresel sorunları özellikle ele alınmıştır.
1999	AMSTERDAM ANTLAŞMASI: Sürdürülebilir kalkınma kavramı AB antlaşmasının giriş bölümüne ve birliğin hedeflerine eklenmiştir. Çevresel korumanın Topluluğun tüm politika alanları için geçerli olması sağlanmıştır.
2003	NİCE ANTLAŞMASI: Kapsamlı değışiklikler olmasa da su kaynakları yönetimi ve arazi kullanımı konularında bazı küçük değışiklikler getirmiş, su kaynakları diğer doğal kaynaklar arasında ilk sıraya taşınmıştır.
2001 - 12	6.ÇEP: Avrupa Birliği’nin geleceğinin bugünden yapılacak olan tercihlere dayandığını ifade eden program, ağırlıklı olarak bireysel tercihlere ve çevre bilincinin önemine atıflarda bulunmuştur. Serbest piyasayı düzenleyici kurallara yer veren ÇEP, “iklim değışikliği”, “Doğa ve biyo-çeşitlilik”, “Çevre, sağlık ve yaşam kalitesi” ile “Doğal kaynaklar ve Atık” şeklinde sıralanan dört öncelikli hedef belirlemiştir.
2013 - 20	7.ÇEP: Doğal sermayenin korunması, kaynak verimliliğinin teşvik edilmesi, düşük karbon ekonomisine geçişin hızlandırılması programın başlıca özelliklerini oluşturmaktadır. Bu kapsamda dokuz öncelikli hedef sıralanmıştır. Günümüzde uygulamada olan bu program, Avrupa 2020 Stratejisine göre şekillenmiştir.

Kaynak: Bozkurt, a.g.e., s.77-78.’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Son gelineen noktada bugün uygulamada olan Yedinci ÇEP, doğal sermayenin korunması, kaynak kullanımında verimliliğin teşvik edilmesi, düşük karbon ekonomisine geçilmesi noktaları üzerinde durmaktadır. Yedinci ÇEP Avrupa 2020 Stratejisi çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu nedenle Avrupa 2020 Stratejisinin izlerini taşımaktadır.

3. Avrupa Birliği Çevre Politikalarının İlkeleri

AB'nin çevre alanındaki mevzuatı, çevrenin korunması için yapılmış olan ÇEP'ler ve Antlaşmalar yoluyla meydana gelirken, çevre politikası konusundaki düzenlemelerde öngörölen bazı ilkelerde önemli görevler yerine getirmektedir. Özellikle Amsterdam Anlaşması'nın 174(2). maddesinde bu ilkeler; bütünleyicilik ilkesi, yüksek seviyede koruma ilkesi, ihtiyat ilkesi, önleme ilkesi, kaynakta önleme ilkesi ve kirleten öder ilkesi olarak sıralanmaktadır.²⁷⁹ Aslında AB'nin bu çevre politikası ilkeleri iki grupta toplanabilmektedir. Birinci grup AB çevre politikasının dayandığı *genel ilkeler*, ikinci grup ise *çevresel ilkeler* olarak isimlendirilmektedir.²⁸⁰

a. Genel İlkeler

Tüm AB politikalarının dayandığı ilkeler olarak ifade edilen genel ilkeler, sürdürülebilir kalkınma ve entegrasyon ilkesi olarak iki tanedir.

Sürdürülebilir Kalkınma İlkesi; ilk bölümde genel nitelikteki açıklamalarda bulunurken ifade edilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma, gelecek nesillerin imkan ve fırsatlarını tehlikeye atmadan mevcut neslin ihtiyaçlarını karşılayan ekonomik kalkınma olarak ifade edilmektedir. Toplumsal sürdürülebilir kalkınmanın; çevresel, maddesel, ekolojik, sosyal, ekonomik, yasal, kültürel, politik ve psikolojik vb. birçok bileşeni vardır.²⁸¹ Bakıldığında Sürdürülebilir Kalkınma 1997 Amsterdam Antlaşması'yla Birliğin temel bir ilkesi ve AB'nin tamamlayıcı bir hedefi olmuştur. 2001 yılındaki Lisbon Stratejisiyle sürdürülebilir kalkınma AB hedeflerin tam ortasında yer almıştır. Haziran 2001 AB Göteborg Liderler Zirvesinde ilk Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi (SDS) başlatılmıştır. Çevresel korumanın en önde gelen husus olduğu SDS'de, iklim değişikliği ve temiz enerji, sürdürülebilir ulaşım, sürdürülebilir tüketim ve üretim, doğal kaynakların yönetimi takip eden önceliklerdir. 2005 yılında SDS kapsamlı bir revizyona tabi tutulmuş, daha güçlü odaklanma, daha net sorumluluk bölüşümü, uluslararası

²⁷⁹ Bozkurt, a.g.e., s.133.

²⁸⁰ Massimiliano Montini, "Overview on EU Environmental Law: Institutions, Competence and Principles", **Sustainable Development Academy**, Budapest, 11 July 2011, s.10.

²⁸¹ Hartmut Bossel, **Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications**, The International Institute for Sustainable Development, Canada, 1999, s.2.

alandaki daha güçlü birliktelik ve daha etkin uygulama ve izlemeye vurgu yapılmıştır.²⁸² Bu süreç içinde AB’de Sürdürülebilir Kalkınma bir ilke olarak yerini almıştır.

Entegrasyon veya bir diğer ifadeyle *Bütünleyicilik İlkesi* ise çevre koruma ilkelerinin diğer birlik politikalarına entegre edilmesi veya daha açık bir ifade ile diğer politikalar saptanırken ve uygulanırken, çevrenin korunmasının gözetilmesi demektir. Bu ilke AB hukukuna özgü bir ilkedir ve çevre politikalarının Birlik politikalarına entegre edilmesini gerektirmektedir.²⁸³ Amsterdam Zirvesinden bu tarafa entegrasyon ilkesi AB düzeyinde güçlendirilmiştir. AB politika ve faaliyetlerinin tanımlanması ve uygulanmasında çevresel korumanın entegre olma şartı, sürdürülebilir kalkınma amacına yardımcı olması için Roma Antlaşmasının 6. maddesi “*Topluluk politika ve faaliyetlerinin tanımlanması ve uygulanmasında özellikle sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek için çevresel koruma entegre edilmelidir*” şeklinde düzenlenmiştir.²⁸⁴ Bu madde entegrasyon ilkesinin AB mevzuatı ve politikası içinde önemli bir yerde olduğunu göstermektedir.

b. Çevresel İlkeler

AB’nin çevre politikasının dayandığı genel nitelikteki ilkelerinin yanı sıra doğrudan doğruya çevreyle alakalı olan ilkeleri de vardır. Çevresel ilkeler olarak isimlendirilen bu ilkeler; “Önleme ilkesi”, “İhtiyatlılık İlkesi”, “Zararı Kaynağında Düzeltme İlkesi”, “Kirlenen Öder İlkesi” ve “Yüksek Seviyede Koruma İlkesi” şeklinde sıralanabilir.

Önleme İlkesine Üçüncü ÇEP’te değinilmiş ve ilke Antlaşmalara Tek Senet ile eklenmiştir. Enformasyon ve bilgilerin tüm karar vericiler için kullanılabilir olması, konuyla ilgili gerçekliklerin karar alma süreçlerinin erken bir aşamasında dikkate alınması ve AB tarafından kabul edilmiş olan önlemlerin üye ülkelerin iç hukuklarına aktarıldığının kontrol edilebilmesi halinde önleme ilkesinin uygulanabilirliği sağlanabilir.²⁸⁵

²⁸² ClientEarth, “Sustainable Development as a Key Policy Objective of the European Union”, **Identifying Opportunities for Sustainable Public Procurement Briefing Series**, No.1, October 2011, s.3.

²⁸³ Sarıkaya, a.g.m., s.2.

²⁸⁴ Hauke von Seht, Hermann E. Ott, **EU Environmental Principles: Implementation in Germany**, Wuppertal Papers, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Germany, 2000, s.25.

²⁸⁵ Bozkurt, a.g.e., s.135.

İhtiyat İlkesi, 1992 yılındaki Maastricht Antlaşmasıyla Kurucu Antlaşmaya dahil olmuştur. Kurucu (Roma) Antlaşmanın 174(2). maddesinde (eski 130r maddesi) çevre politikası ilkeleri sıralanmış, ancak diğer ilkeler ihtiyatlılık ilkesi kadar detaylı düzenlenmemiştir.²⁸⁶ İhtiyatlılık ilkesi Birliğin bazı bağlayıcı olmayan belgelerinde de kendini göstermiştir. Örneğin, 15 Ocak 2009 tarihli Komisyon'un Etki Değerlendirme Kılavuzunda ve daha öncesi 2000 yılında bir Komisyon Tebliğinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. 2000 yılının Şubat ayında yayınlana bu tebliğde Avrupa Komisyonu AB politikası içinde İhtiyatlılık İlkesinin kullanımı üzerinde durmuştur.²⁸⁷ Bu tebliğ ve Maastricht Antlaşmasıyla yapılan düzenlemeler AB'nin ihtiyatlılık ilkesine verdiği önemi göstermektedir.

Zararı Kaynağında Düzeltme İlkesi veya bir başka ifadeyle *Kaynağında Önleme İlkesi* ile çevre kirliliğinin en erken aşamasında, AB'nin belirlemiş olduğu teknik standartlara uyumun mecburi tutulması yoluyla, kirliliğe neden olan unsurlara kaynağında müdahale edilerek, kirliliğin engellenip azaltılması amaçlanmıştır. Atıkların mümkün olduğunca üretim yerine yakın bir yerde bertaraf edilmesi olarak ifade edilen bu ilke su ve atık sektörlerine uygulanmaktadır.²⁸⁸ AB'ye özgü bir ilke olan bu ilke ilk kez Birinci ÇEP'te genel çevre ilkeleri listesinde birinci sırada sayılmıştır. Buna göre; *“En iyi çevre politikası, kirliliğin etkilerini daha sonra önlemeye çalışmaktan ziyade, kirliliği kaynağında etkisizleştirmektir”*. İlave olarak Konsey Üçüncü ÇEP'in sonuç raporunda *“Mümkünse kirlilik kaynağında azaltılmalıdır”* ifadesine yer vererek bir nevi Kaynağında Önleme İlkesine vurgu yapmıştır. Bu ifade küçük değişikliklerle 1987 yılında Kurucu Antlaşmanın 174(2) (eski madde 130r) maddesinde kendini bulmuştur. Dördüncü ÇEP'in sonuç raporunda, AB'nin “kirlilik önleme” başlığı altında hava, su, toprak kirliliği ve tehlikeli atıklar hakkında “kirliliği ve sorunları kaynağında azaltma” konusuna yoğunlaşması ilan edilmiştir.²⁸⁹ Bu gelişim süreci neticesinde Kaynağında Önleme İlkesi AB çevre politikası ilkeleri içine dahil olmuştur.

Kirleten Öder İlkesi'ne Birlik belgelerinden 1973 tarihli ÇEP'te benimsenen ilkeler listesinde yer verilmiştir. Bu tarihten sonra 1975 yılında ilke bir Konsey kararı

²⁸⁶ Hauke von Seht, Hermann E. Ott, a.g.e., s.7.

²⁸⁷ European Risk Forum, **The Precautionary Principle Application and Way Forward**, The ERF Study, Brussels, 2011, s.19-20.

²⁸⁸ Sarıkaya, a.g.m., s.3. & Yıldız, a.g.m., s.169.

²⁸⁹ Ludwig Krämer, **The Genesis of EC Environmental Principles**, Research Papers in Law, European Legal Studies, Belgium, 2003, s.12.

ile Birlik müktesebatına eklenmiş ve ATS’de benimsenecek ilkelerinde temelini oluşturmuştur.²⁹⁰ Bugün bu ilke, diğer çevre politikası ilkeleri ile birlikte Roma Antlaşmasının 174. maddesinde listelenmektedir. Bu maddeye göre; “...*kirlilik maliyetleri, kirliliğin ve önemli maliyetlerin oluşmasından sorumlu olan kişiler tarafından karşılanmalıdır*”.²⁹¹ Kurucu Antlaşmada geçen bu madde Kirleten Öder İlkesinin AB açısından önemini ortaya çıkarmaktadır. Ancak Birlik hukuku, Kirleten Öder İlkesine şaşırtıcı olmayan bir şekilde öncelikle medeni hukuk kuralları içinde yaklaşır. Sonuç olarak, ilke insan faaliyetlerinin negatif çevresel dışsallıklarını içselleştirmeye yardımcı olan piyasa temelli araçların başlangıç noktasını oluşturmaktadır.²⁹² Bu örnekler Kirleten Öder İlkesinin AB çevre politikası ilkeleri içinde olduğunu gösteren kanıtlardır.

Son ilke olarak, *Yüksek Seviyede Koruma İlkesi*, yasama yetkileri kapsamında başta Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi olmak üzere Birliğin tüm kurumlarını bağlayan, Birliğin farklı bölgelerindeki çevre koşullarını da dikkate alarak çevrenin yüksek seviyede korunmasını amaç edinen ilke olarak ifade edilir. AB’nin en önemli ilkelerinden biri olan yüksek seviyede koruma ilkesi, AB Antlaşmasında da yer almaktadır.²⁹³ AB hukukuna göre; “Çevre üzerindeki Birlik politikası, Birliğin çeşitli bölgelerdeki farklılıklarını dikkate alarak yüksek seviyede korumayı amaç edinmelidir”. Bu düzenlemeyi, AB Antlaşmasının 3(3).maddesinde ve Avrupa Birliği İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 37.maddesinde de görmek mümkündür.²⁹⁴ Sonuç olarak bu maddeler, AB’nin yüksek düzeyde korumayı da bir çevre politikası ilkesi olarak kabul ettiğini göstermektedir.

AB’nin çevre konusundaki ilkelerine ve bu ilkelerin ışığında başarmaya çalıştığı hedeflerine çeşitli araçlar kullanarak ulaştığı görülmektedir. AB Birlik düzeyinde ortak bir politikanın uygulanabilmesi için bir takım araçları kullanmaktadır. Ayrıca ülke düzeyinde uygulanan vergi, harç, sübvansiyon vb. gibi kamusal araçların oluşu da bilinmektedir. Bu nedenle burada öncelikle Birlik düzeyinde uygulanan araçlar ele

²⁹⁰ Bozkurt, a.g.e., s.135-136.

²⁹¹ Hauke von Seht, Hermann E. Ott, a.g.e., s.12.

²⁹² Arne Bleeker, “Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice”, **European Energy and Environmental Law Review**, December 2009, s.291.

²⁹³ Bozkurt, a.g.e., s.134.

²⁹⁴ Nicolas de Sadeleer, “The Principle of a High Level of Environmental Protection in EU Law: Policy Principle or General Principle of Law?”, **Mijörättsliga Perspektiv och Tankevänder**, (Ed: Vänbok till Jan Darpö, Gabriel Michanek), Uppsala, 2013, s.449.

alınıp, daha sonra konumuz açısından da kapsamlı bir şekilde ülkeler bazında uygulanan vergi, harç, sübvansiyon gibi kamusal araçlara değinilecektir.

B. AVRUPA BİRLİĞİ VE BİRLİK ÜYESİ ÜLKELERDE UYGULANAN ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI

AB’de çevrenin korunması ve çevre sorunlarının önlenmesi ülkeler düzeyinde gerçekleştiği gibi AB düzeyinde de uygulanan politikalar ile çevrenin korunması ve çevre sorunlarının azaltılması düşünülmektedir. Bununla beraber çevre kirliliğine hangi aşamada müdahale edildiğine göre, AB’nin Birlik düzeyinde kullandığı çevre politikası araçları değişiklik göstermektedir. Örneğin aşağıda sübvansiyonlar kapsamında ele alınacak LIFE programının yanı sıra, yasal düzenlemeler kısmında değerlendirilecek “Çevre Politikalarına Katılım ve Bilgilere Serbest Ulaşım”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi” gibi araçlarla çevre politikası Birlik düzeyinde ele alınmaktadır.²⁹⁵ Avrupa Komisyonuna göre ülkeler düzeyinde çevre politikalarının başarıya ulaşabilmesi için çevre vergilerine ağırlık verilmesi gerekmektedir. Günümüzde AB’nin gündeminde iklim değişikliği ve yenilenebilir enerji politikaları vardır. 2007 Mart ayında Brüksel’de gerçekleştirilen AB Birinci Vergileme Forumu’nda bütün ülkelerin çevreyi kirletenlere daha yüksek oranda vergi uygulaması kararı alınmıştır. Karar doğrultusunda, AB’de çevre kirliliği yayan her alanda vergilerin yükseltilmesi, toplam vergiler içindeki payının %7-8’lere, GSYİH içindeki payının da %2-3’lere çıkarılması öngörülmüştür. Söz konusu rakamlara ulaşılması için de, akaryakıt üzerinden alınan tüketim vergileri ile motorlu taşıtlar vergilerinin arttırılması ve çevre ile ilgili diğer vergilerin de yeniden düzenlenmesi tavsiye edilmiştir.²⁹⁶ Ancak burada yalnızca vergisel düzenlemelere başvurarak AB düzeyindeki çevresel problemlere çözüm aramak problemlerin çözümünü tam olarak sağlamayacaktır. Çevre sorunları ile mücadelede veya çevre korumada vergisel araçların dışında sübvansiyonlar, yasal düzenlemeler, standartlar, kirletme haklarının tanımlanması şeklinde ifade edilen araçlar da mevcuttur. Yani kamusal gelir sağlayıcı araçların yanı sıra kamusal harcamayı gerektiren önlemler de vardır ve AB düzeyinde bunlara da başvurulmaktadır. Bu bakış açısı ile AB düzeyinde

²⁹⁵ Çokgezen, a.g.m., s.103.

²⁹⁶ Alper Küçükakaya, *Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2008, s.100.

ve üye ülkelerinde uygulanan çevre vergileri, yasal düzenlemeler, standartlar, sübvansiyonlar, kirletme hakları incelenebilir.

1. Çevre Vergileri ve Harçları Kapsamındaki Düzenlemeler

Çevreye yönelik birçok politika, araç ve uygulama varken, devletlerin daha çok çevre vergilerine önem verdiği görülmektedir. Çevre vergileri, çevre sorunlarını azaltmada en yaygın araç olarak kendini göstermektedir. Çünkü çevresel kirliliğin maliyetini kirletenlere yükleyen en etkin araç çevre vergileridir. Bu düşünce kapsamında son yıllarda AB içinde de çevre vergilerine verilen önem artmıştır. Bununla beraber kullanım temelli vergileme de olarak ifade edilen çevre harçları da benzer bir seyir izlemektedir. Ancak genel olarak çevre vergisi ve harçlarının tanımını yapmış olmamıza rağmen, AB içinde çevre vergisi ve harçlarından kastedilen politika araçlarının farklılıklar gösterdiği söylenebilir.

a. Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Ülkeler Açısından Çevre Vergileri ve Harçlarının Tanımlanması

Çevre vergileri ve harçları, ürünler, üretim girdileri, kirletici maddeler ve emisyonlar üzerinden alınmaktadır. Genel anlamda bakıldığında OECD ülkelerinde çevreyle alakalı olduğu ifade edilen 400'e yakın vergi ile 250 civarında harç yada ücret bulunmaktadır. Bunlar arasında motorlu taşıtların ilk kez trafiğe çıkması, satılması ve motorlu araca sahip olunması nedeniyle ödenen vergiler, motorlu araçlarda kullanılan yakıtlar üzerinden alınan vergiler, katı atıklar ve tarımda kullanılan gübreler üzerinden alınan vergiler, enerji tüketimi nedeniyle ödenen vergiler, gürültü üzerinden alınan vergiler, karbon emisyonu üzerinden alınan vergiler sayılabilir.²⁹⁷ Aynı şekilde AB düzeyinde de bu ve buna benzer sayıca bir hayli olan vergi ve harçlara rastlanılmaktadır. Tıpkı OECD ülkeleri gibi AB ülkeleri de çevre vergilerine önem vermektedir.

Ancak AB ülkelerinde genel kabul görmüş bir çevre vergisi tanımına rastlanmamaktadır. AB'nin de resmi bir tanımının olmaması farklı anlamlarda kullanılan benzer kavramların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Birlik kapsamında bir uzmanlık çalışma grubunda yapılan çevre vergisi tanımına göre çevre vergisi; çevreye zararlı bir birimi ya da parçasını kendisine vergi konusu olarak almış olan vergidir.²⁹⁸

²⁹⁷ Keleş, Hamancı, Çoban, a.g.e., s.417.

²⁹⁸ Ferhatoğlu, a.g.m., s.3.

Aslında çevre vergisi deyimi, hem vergileri hem harçları kapsamaktadır. Çünkü çevre vergileri, çevre ile ilgili matrahlar üzerinden alınan, “zorunlu” ve “karşılıksız” ödemeler ve sunulan hizmetin “karşılığı” olarak alınan bir kısım ödemelerden oluşmaktadır. Avrupa Birliği İstatistik Kurumu (Eurostat) çevre üzerinde olumsuz etki yapan fiziksel bir birim ya da birimin parçası üzerinden alınan bütün vergileri çevre vergisi kabul etmektedir. Buna göre enerji üretimi, ulaştırma araçları, ulaştırma hizmetleri, hava ve suya bırakılan emisyonlar, ozon tabakasına zararlı maddeler, su kirliliği kaynakları, atık yönetimi, gürültü kirliliği gibi çevre ile ilgili tüm ekonomik faaliyetler çevre vergisine tabidir. Ayrıca yeraltı kaynaklarının çıkartılmasından elde edilen ekonomik ranttan alınan kaynak vergileri de çevre vergisi kapsamında değerlendirilmektedir. Bunun nedeni doğal kaynakların yeryüzüne çıkartılmasının bir takım çevresel sorunları meydana getirmesindendir. Sonuç olarak Eurostat istatistiklerinde “enerji ürünleri”, “ulaştırma”, “kirlilik” ve “doğal kaynaklar” üzerinden alınan vergiler çevre vergisi olarak kabul edilmektedir.²⁹⁹

Diğer yandan AB Komisyonunun “Çevresel Vergilerden anlaşılan nedir?” sorusuna verdiği cevaba göre AB açısından çevre vergileri üç kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar “enerji vergileri”, “ulaştırma vergileri” ve “kirlilik/kaynak vergileri” dir. Tüketimden alınan dolaylı vergiler ise bu vergilerin bir alt kategorisi olarak değerlendirilir. Buna göre;³⁰⁰

- *Enerji vergileri*; enerji ürünlerinin hem taşımacılıkta hem de üretim amaçlı kullanılmasından dolayı alınan vergilerdir. Taşıma amacıyla kullanılan en önemli enerji ürünleri benzin ve motorindir. Üretim amaçlı kullanılan enerji ürünleri ise doğalgaz, fuel oil, kömür ve elektriktir. Bu kapsamda karbon vergileri de enerji vergileri kapsamında değerlendirilmektedir.
- *Ulaştırma vergileri* ise motorlu araçların mülkiyeti ve kullanımı ile ilgilidir. Diğer ulaşım araçları (örneğin uçak) üzerinden alınan vergi ile ulaşım hizmetleri üzerinden alınan vergiler de bu kapsamdadır. Ulaştırma vergileri bir aracın alımı

²⁹⁹ Ali Çelikkaya, “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Çevre Vergisi Reformları ve Türkiye’deki Durumun Değerlendirilmesi”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 2, 2011, s.98-99.

³⁰⁰ European Commission, “What is meant by “environmental taxes”?”, **Taxation and Custom Union**, <http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/faq_3947_en.htm#9>, (04.02.2013).

veya ithalatı esnasında bir sefere mahsus alınabileceği gibi yıllık olarak alınan bir vergi de olabilir.

- *Kirlilik/Kaynak vergileri* ise hava ve suya bırakılan emisyon miktarı üzerine uygulanan vergileri, katı atık ve gürültü yönetimi kapsamında uygulanan vergileri ve doğal kaynak kullanımı nedeniyle ödenen vergileri içermektedir. Ancak bu vergiler enerji vergisi olarak uygulanan karbon vergilerini kapsamamaktadır.

Burada daha sonraki istatistiki analizlerin de tutarlı olması açısından Eurostat'ın yapmış olduğu bu sınıflandırmaya riayet edilerek, çevre vergisi olarak öncelikle emisyon üzerinden alınan “enerji vergileri” açıklanacaktır. Sonrasında sırasıyla “ulaştırma vergileri”, “kirlilik vergileri” ve “doğal kaynak vergileri” AB kapsamında açıklanmaya çalışılacaktır.

aa. Emisyon Vergisi Olarak Enerji Vergileri

Emisyon vergilerinin ya enerji kullanımı sonucu ortaya çıkan karbonun vergilendirilmesi yada doğrudan enerjinin vergilendirilmesi şeklinde karşımıza çıktığını daha önce açıklanmıştık. AB'nin de özellikle istatistiki verilerinde çevre vergilerini sınıflandırırken emisyon yada karbon vergileri tanımından ziyade enerji vergileri tanımını tercih ettiği görülmektedir. Burada bu nedenle AB örneği incelenirken ifade edilen karbon ve enerji vergilerinin tek çatı altında enerji vergileri olarak alınması gerekmektedir.

Avrupa'nın enerji vergilerini kavramsal açıdan kabul etmesi, sera gazları ve küresel ısınma ile ilgili risklerin açıkça vurgulandığı 1988 yılındaki Toronto İklim Konferansından sonra olmuştur. Konferans dönüşü Finlandiya, İsveç ve Danimarka gibi birçok devlet CO₂ emisyonunu %20 oranında azaltmak için tek taraflı olarak enerji vergilerini kabul etmişlerdir. 1990'ların sonlarında Hollanda ve Slovenya ile AB'nin kilit ülkeleri olan Almanya ve İngiltere sera gazları için benzer vergisel tedbirleri almayı taahhüt etmiş, bununla beraber Yeni Zelanda, Japonya ve İtalya gibi birçok ülkede de, enerji vergileri hükümetlerin gündemini işgal etmeye başlamıştır.³⁰¹ Enerji vergisi uygulaması ilk olarak 1990 yılında Finlandiya'da başlamıştır. Sonraki uygulaması ise

³⁰¹ Mikael Skou Andersen, Paul Ekins, **Carbon-Energy Taxation Lessons From Europe**, Oxford University Press, New York, 2009, s.3.

1991 yılında yürürlüğe koyduğu enerji vergisi sayesinde ülkedeki enerji santrallerinden çıkan karbon emisyonları yüzde 21 oranında azaltan Norveç tarafından gerçekleştirilmiştir. Günümüzde, İsveç, Norveç, Hollanda, Danimarka, Finlandiya ve İtalya gibi Avrupa ülkelerinde enerji vergileri, ulusal düzeyde uygulanmaktadır.³⁰²

Bütün AB ülkeleri çeşitli enerji ürünleri üzerinden enerji vergisi (özellikle dolaylı vergi) almaktadır. Normal olarak bu vergilerin temel amacı kamu sektörüne gelir sağlamaktır. Aynı zamanda, bazı enerji vergilerinin (nispeten yüksek oranları nedeniyle) fosil yakıtların rasyonel kullanımı gibi teşvik edici özelliği de bulunmaktadır. Bunun yanı sıra enerjiyi vergilendirme planları çevre politikalarının amaçlarına ulaşmak için tasarlanmış olabilir.³⁰³ İsveç ve Finlandiya gibi ülkeler, enerji vergilerini (veya yenilebilir yakıtların tüketimi için vergi muafiyetlerini) bireylerin akaryakıttan ve düşük ısı ısıtma kaynakları gibi karbon salınımı fazla olan doğal enerji kaynaklarından kaçınması için kullanmaktadır. Bu ülkelerde rüzgar ve güneş enerjisi gibi yenilenebilir enerji teknolojilerinin benimsenmesinde sınırlı bir ilerleme olmasına rağmen, nüfus yoğunluğu açısından bakıldığında bu ülkelerin yenilenebilir enerji teknolojilerinin benimsenmesi ve enerji üretim ve tüketiminde biyolojik kaynakların kullanımı açısından ülkeler ortalamasının üstünde yer aldığı görülmektedir.³⁰⁴ Çevresel motivasyonla enerjinin vergilendirilmesi özellikle AB üyesi Danimarka, Finlandiya, İsveç gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde görülmektedir. Yapılan bu değerlendirmeyi aşağıdaki tespitlerde desteklemektedir. Buna göre;³⁰⁵

- *Danimarka* 1995 yılında enerji vergisi sistemini uygulamaya koymuş ve 2005 yılına gelindiğinde CO₂ emisyonunu %3,8 oranında azaltmıştır.
- *İsveç* Çevre Bürosunun çalışmasına göre 1994 yılında salınan CO₂ miktarı 8 milyon ton olarak hesaplanmıştır ki bu miktar 1987 yılındaki CO₂ miktarının çok altında gerçekleşmiştir. Uzmanlar tarafından kısa süredeki bu azalma uygulamaya konulan enerji vergisine bağlanmıştır.

³⁰² Birgül Alıcı, Habib Yıldız, “Küresel Kamusal Bir Mal Olan Çevrenin Korunmasında Karbon Vergisi ve Etkinliği”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 4, No 1, 2012, s.59-60.

³⁰³ Michał Ptak, “Environmentally Motivated Energy Taxes in Scandinavian Countries”, **Economic and Environmental Studies**, Vol.10, No.3 (15/2010), 2010, s.256.

³⁰⁴ David Ellison, “Should the Eu Climate Policy Framework be Reformed?”, **Eastern Journal of European Studies**, Volume 2, Issue 2, December 2011, s.151.

³⁰⁵ Kim, a.g.m., s.1560. & Ptak, a.g.m., s.261.

- *Finlandiya* Ekonomik Komitesinin 1999 yılındaki raporuna göre, sanayi kesimindeki fosil yakıt tüketiminin azalması ve üretimdeki yapısal değişim CO₂ miktarının 1 milyon ton azalmasına neden olmuştur. Emisyondaki azalmanın önemli bir sebebi enerji vergisi uygulaması olarak görülürken, petrol ve kömür yerine doğal gazın ikame edilmesi de etkili olmuştur.

Aslında enerji vergileri 19. yüzyıldan beri AB’de uygulanmaktadır. Örneğin Danimarka 1917, İsveç 1924’ten beri akaryakıtta vergi uygulamaktadır. İlk uygulamalarda enerji vergileri mali amaçlar için alınıp, petrol ithalatını kontrol için uygulansa da 1980’li yıllar ile birlikte AB’de akaryakıt vergileri çevresel amaçlarla kullanılmaya başlanmıştır.³⁰⁶ Bununla beraber 1990 yılının Ekim ayında toplanan AB’ye üye ülkelerin enerji ve çevre bakanları kendi karbon emisyonlarını 2000 yılına kadar 1990 yılındaki seviyesinde tutma; artan karbon emisyonu ile mücadele edebilmek için de enerji vergisi olarak adlandırılan vergiyi, AB genelinde 1 Ocak 1993 itibarıyla uygulama kararı almışlardır. Talebi daha yüksek karbon içeren enerji türlerinden daha az karbon içeren enerji türlerine kaydırma amacı olan bu verginin uygulamasının gerçekleşmesi ile birlikte kömür, fuel-oil, doğal gaz, benzin, motorin fiyatlarında da bir artma olacağı beklenmiştir. Bu nedenle AB Komisyonu tarafından, verginin nasıl uygulanacağı ayrıntılı bir şekilde anlatılmış fakat vergi uygulaması bazı üye ülkelerden gelen itirazlar üzerine gerçekleştirilememiştir.³⁰⁷ Buna karşılık başarısızlıkla sonuçlanan bu girişimden sonra 2003 yılında enerji ürünlerinin vergilendirilmesinde çok önemli bir aşama olan enerji vergisi direktifi (2003/96/EC) kabul edilmiş ve 1.1.2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu direktif daha sonra 10 Mart 2010 tarihinde yeniden gözden geçirilmiş ve verginin karbon emisyonuna ve tüketilen yakıtın enerji içeriğine göre hesaplanmasına karar verilmiştir. Buna göre yüksek karbon emisyonu olan yakıtlar ve düşük enerji içerikli olanlar daha ağır vergi alınması tavsiye edilmektedir.³⁰⁸

bb. Ulaştırma Vergileri

Ulaştırma ya da taşımacılık adı altında alınan vergiler denilince, birden çok vergi akla gelmektedir. Bu alandaki kaynaklar incelendiğinde bu ad altında motorlu taşıtlar üzerinden alım sırasında (tescil) bir defaya mahsus olarak alınan vergiler ve yine

³⁰⁶ Çelikkaya, a.g.m., s.104.

³⁰⁷ Fındık, a.g.t., s.64-65.

³⁰⁸ Çelikkaya, a.g.m., s.104.

motorlu taşıta sahip olma nedeniyle alınan vergiler dikkati çekmektedir. Bazı kaynaklarda ise ulaştırma vergileri, enerji vergileri kapsamında değerlendirilmektedir.

AB üyesi ülkelerde daha önceden mali amaçlı olarak uygulanan ulaştırma alanında kullanılan enerji üzerindeki vergiler ile motorlu araçlar üzerinden alınan vergiler artan çevre kirliliği ile mücadele etmek için yeniden yapılandırılmıştır. Ulaştırma alanında kullanılan enerji üzerindeki vergiler ile motorlu araçlar üzerinden alınan vergilerin yeniden düzenlemesi gereği, ulaşım kaynaklı olan çevresel sorunlarının çok ciddi boyutlara ulaşmasından kaynaklanmaktadır. Enerjinin en çok kullanıldığı sektörlerin başında ulaştırma sektörü gelmektedir. Genel olarak AB'ye üye ülkelerde ulaştırma alanında kullanılan enerji üzerindeki vergiler, akaryakıt tüketim vergileri gibi spesifik vergilerdir.³⁰⁹ Ancak bu tür vergiler enerji kullanımı sonucu alındığı için enerji vergisi kapsamında değerlendirilmektedir. Netice itibarıyla AB açısından ulaştırma vergilerinden kastedilen motorlu araca sahip olma ve kullanma karşılığında ödenen vergilerdir ve bu tür vergiler AB-27 ortalamasında 2010 yılında toplam çevre vergilerinin %21'ini oluşturmaktadır.³¹⁰

Son yıllarda AB'ye üye ülkeler, araçların kullanımına bağlı olarak oluşan hava kirliliği ile mücadele etmek için sadece ulaşımda kullanılan akaryakıt üzerindeki vergileri bir araç olarak kullanmanın yanı sıra, motorlu araç vergilerini de bir araç olarak kullanmaya başlamışlardır. Üye ülkelerde, daha az yakıt kullanan, teknolojisi nedeniyle havayı daha az kirleten araçların kullanılmasını teşvik etmek için, araç alım ve/veya yıllık motorlu araç vergilerinde farklılaştırmaların yapıldığı görülmektedir.³¹¹ AB, Kyoto Protokolü çerçevesinde araçların yol açtığı CO₂ emisyonunun azaltmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda Avrupa Parlamentosu çıkardığı EC/443/2009 sayılı Direktif ile düzenlemeler yapmış, yeni binek araçlardaki CO₂ emisyonunun 2020 yılında 95 grama (madde 13/5) indirilmesini öngörmüştür.³¹² Bu hedefin önemli bir hedef olduğu son yıllardaki emisyon miktarlarına bakılarak söylenebilir.

³⁰⁹ Fındık, a.g.t., s.63.

³¹⁰ Stela Stamatova, Anton Steurer, "Environment and Energy", **Statistics in Focus Eurostat**, 53, 2012, s.2.

³¹¹ Fındık, a.g.t., s.64.

³¹² Ümit Süleyman Üstün, "Motorlu Araçlar Üzerinden Alınan Vergilerin Çevreyi Korumaya Yönelik ve Adil Olarak Düzenlenmesi", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVI, Y. 2012, Sa.1, s.165-166.

Tablo 3: Binek Araçların Ortalama CO₂ Emisyon Oranları (AB-27)

gCO ₂ /km	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tüm Yakıtlı Araçlar	172,2	169,7	167,2	165,5	163,4	162,4	161,3	158,7	153,6	145,7
Benzinli Araçlar	177,4	175,3	173,5	171,7	170,0	168,1	164,9	161,6	156,6	147,6
Dizel Araçlar	160,3	159,7	158,1	157,7	156,2	156,5	157,9	156,3	151,2	145,3
Alternatif Yakıtlı Araçlar	208,0	207,4	179,2	164,7	147,9	149,4	151,1	140,0	137,0	125,8

Kaynak: European Commission, **Monitoring The CO₂ Emissions From New Passenger Cars In The EU: Data For 2009**, Report From The Commission To The European Parliament, The Council And The European Economic And Social Committee, COM(2010) 655, Brussels, 2010, s.3.

Tablo 3'e göre her yakıt türünde sürekli bir azalmanın olduğu, ancak bu azalmanın alternatif yakıtlı araçlarda daha yüksek miktarlar olduğu görülmektedir. Tüm yakıtlı araçların ortalamasına bakıldığında 2009 yılında km başına 145.7 gr'lık CO₂ emisyonunun ortaya çıktığı görülmektedir. Böyle gidilirse 2020 yılındaki 95 gramlık hedefin yakalanabileceği söylenebilir. Ancak burada alternatif yakıtlı araçlara ağırlık verilmesi, bunun içinde birlik düzeyinde bu tür araçların Motorlu Taşıtlar Vergisinin (MTV) diğer araçlara göre daha düşük oranda uygulanması gerekmektedir.

Mevcut durumda 18 AB ülkesinde ilk tescil işlemi üzerinden vergi uygulanmaktadır. Bu 18 ülkenin 14 tanesinde vergi araçların CO₂ emisyonu göre belirlenirken, kalan ülkelerde vergi araçların özelliklerine göre belirlenmektedir. Günümüzde toplamda 23 üye ülkede bir aracı kullanmanın karşılığında vergi alınmakta ve bunların yarısında vergi oranı kısmen veya tamamen CO₂ emisyonuna göre belirlenmektedir. Vergi oranları genellikle CO₂ emisyonu ile birlikte artarken, aracın özellikleri de oranın belirlenmesinde dikkate alınmaktadır. Bazı ülkelerde düşük karbonlu araçlara ödülün, yüksek karbonlu araçlara cezanın öngörüldüğü "ödül-ceza" sistemi (Avusturya, Belçika, Fransa) uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde (yedi tane) elektrikli veya hibrit araçlar MTV'den muaf tutulurken, bazılarında sübvansiyon verilmektedir.³¹³ Genellikle AB ülkelerinde motorlu araçlar çevreci anlayışla vergiye tabi tutulmaktadır. *Almanya'da* 1 Temmuz 2009'da yapılan düzenlemeyle, MTV CO₂ temelli olarak yapılandırılmıştır. Yine 2001 yılından itibaren *İngiltere'de* MTV CO₂ miktarı esas alınarak uygulanmaktadır. Bununla beraber 2009-2010 döneminden itibaren karbon salınımına ilişkin 13 basamaklı bir tarife üzerinden vergilendirme rejimine geçilmiştir. *Fransa'da* ise 2008 yılında CO₂ tabanlı vergi sistemine geçilerek,

³¹³ European Commission, **Tax Reforms in EU Member States - Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability**, Taxation Papers, Working Paper N.34-2012, 2012, s.92.

ödül-ceza uygulaması getirilmiştir. *İrlanda*'da da motorlu araçların tescil vergisi 120 g/km karbon emisyonuna kadar % 14, 225 g/km karbon emisyonundan fazla araçlar için % 36 olarak uygulanmaktadır. Bu örneklerin yanında *Finlandiya*, *İsveç* ve *Malta* gibi AB ülkelerinde de CO₂ tabanlı MTV sisteminin uygulandığı söylenebilir.³¹⁴

Görüldüğü üzere AB düzeyinde MTV kapsamında çevreye zarar vermeyen ve çevreye dost araçların üretilmesi ve kullanılmasını teşvik eden sistemler geliştirilip uygulanmaktadır. Çevreyi koruma amacı altında ilk etapta çevreye zarar veren araçların vergileri arttırılacağından vergi gelirlerinde bir artışın olması beklenir, ancak çevreye dost araçların artışı çevre vergilerinde bir gerileme yaşanmasına da sebep olabilir.

cc. Kirlilik Vergileri

Kirlilik Vergileri kirli su emisyonları, gürültü ve en önemlisi katı atık, üzerinden alınan vergilerden oluşmaktadır. Arıtma işlemlerinin yetersiz veya hiç olmadığı durumlarda dış ortama verilen atık sular tehlike arz etmektedir. AB ülkelerinde de suları kirleten kirleticiler kaynağının üzerine vergi konulmaktadır. Bu kapsamda Fransa ve Hollanda'da 1970'li yıllarda yürürlüğe konulan atık su vergileri, 1981 yılında Almanya'da 1997 yılında ise Danimarka'da uygulanmaya başlamıştır. İspanya ve İtalya'da daha bölgesel bazda uygulanan bu tür vergiler Avusturya ve Belçika'da su tüketim miktarı üzerinden, Yunanistan ve Çek Cumhuriyeti'nde ise atık su miktarı üzerinden alınmaktadır. Polonya'da hem su tüketimi hem de su kirleticilerinde ayrı ayrı vergi alınırken, İsveç'te bu ayırım atık su ve içme suyu şeklinde yapılmaktadır.³¹⁵ Öte yandan gürültü kirliliği üzerinden vergi alınması Kirlilik Vergilerinin bir başka türünü oluşturmaktadır. Bu tür vergiler bazı ülkelerde uçaklar için uygulanan iniş vergisi, uçakların çıkardıkları gürültü seviyesine ya da tip veya ağırlığına göre değişmektedir. Örneğin Almanya'da uçaklardan alınan iniş vergisi Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü'nce belirtilmiş gürültü standartlarına göre tespit edilmektedir.³¹⁶ Ancak gürültü ve atık su dışında aslında en önemli kirlilik kaynağı katı atıklardır.

Katı atık, hanehalkı açısından çöpleri, sanayi açısından ise her türlü sıvı olmayan atığı ifade etmektedir. Katı atıklar üzerinden alınan vergilerin en sağlam şekilde İngiltere'de uygulandığı görülmektedir. İngiltere 1 Ekim 1996'dan beri daha az atık

³¹⁴ Üstün, a.g.m., s.166-169.

³¹⁵ Jamali, a.g.e., s.240-243.

³¹⁶ Çakmak, a.g.t., s.42.

üretmek ve geri dönüşüm oranlarını arttırmak amacıyla katı atık vergisi uygulamaktadır. Danimarka’da ise 1993 yılından beri hem katı atık vergisi hem de bu atıkların bertaraf edilmesi amacıyla çöp yakma vergisi uygulanmaktadır. Bu verginin AB ülkelerinde farklı şekillerde uygulandığı da görülmektedir. Buna göre; İtalya’da ev ve işyerlerinden çıkan atıkların bertaraf edilmesi için katlanılacak maliyet esas alınarak vergiler tespit edilmektedir. Fransa’da atık miktarına oranlı bir vergi uygulanmaktadır. Bununla beraber tatil beldelerindeki atık toplama noktaları esas alınarak yerel düzeyde farklı vergi uygulamalarına rastlanmaktadır. Hollanda’da hanehalkından alınan çöp vergisi bazı belediyelerde çöpün ağırlığı, bazılarında ise torba sayısına göre tespit edilmektedir.³¹⁷ Görüldüğü üzere AB ülkelerinde katı atık miktarı üzerinden ve/veya katı atığın bertaraf maliyeti üzerinden vergi alınmaktadır. Bu nedenle birlik düzeyinde farklı uygulamalara rastlanılmaktadır.

dd. Doğal Kaynak Vergileri

Doğal kaynak vergileri daha çok değerli maden ve petrolün çıkarıldığı kaynağın kira bedeli üzerinden alınmaktadır. Bu nedenle ürünlerin üzerine konulan çevre vergileri gibi fiyatları arttırmamaktadır. Buna karşılık çoğu gelişmiş ülkede kaynak vergilerinin toplam çevre vergileri üzerindeki payı oldukça düşük düzeyde kalmaktadır.³¹⁸ Vergi gelirleri açısından çok fazla meblağlara ulaşmayan doğal kaynak vergileri, doğal sermayenin korunması amacıyla uygulanmaktadır. Vergilerin doğal sermayenin korunması amacıyla kullanılması sürdürülebilir kalkınmanın da tamamlayıcı unsurunu oluşturmaktadır. Böylece doğanın korunması ve doğal sermaye olarak kabul edilen doğal kaynakların geliştirilmesi mümkün olabilmektedir. Örnek olarak; doğal kaynak vergilerinin en bilinenlerinden biri; su çıkarma vergileridir. Esasen doğal kaynaklar üzerindeki mülkiyet hakkını sınırlayan bir uygulama olduğundan su çıkarma vergileri, AB üyesi ülkelerde nadiren görülmektedir.³¹⁹

ee. Diğer Vergi ve Harçlar

“Enerji”, “Ulaştırma”, “Kirlilik” ve “Doğal Kaynak” vergilerinin dışında çeşitli adlar altında alınan vergiler ve harçlar da mevcuttur. Bunlardan bazıları; ürün üzerinden

³¹⁷ Jamali, a.g.e., s.243-246.

³¹⁸ Sibel Bilgin, Işıl Fulya Orkunoğlu, “Fiskal ve Ekstrafiskal Amaçlar Bağlamında 1970’lerden Günümüze Çevre Vergileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 12/1, 2010, s.89.

³¹⁹ Jamali, a.g.e., s.270&273.

alınan ambalaj vergileri, gübre vergileri, böcek ilaçları vergileri ile kullanım temeline dayanan ve bu nedenle harç olarak da değerlendirilen çevre temizliği karşılığında alınan bedeller ve yol geçiş ücretleri şeklinde sıralanabilir ve aşağıdaki gibi kısa kısa açıklanabilir.

Ambalaj vergileri, cam, kağıt, şişe, kutu şeklindeki ürün ambalajları üzerinden alınmaktadır. AB uygulamaları olarak bakarsak; Belçika ve Danimarka’da bira ve alkolüz içecek ambalajlarından vergi alınmaktadır. Finlandiya ise tekrar doldurabilir olmayan ambalajlardan ziyade geri dönüşümü olmayan ambalajlar üzerinden vergi almayı tercih etmektedir. Danimarka’da ambalajın çevresel etkisi ile alakalı olmasa da kese kağıtları ve tek kullanımlık ambalajlar olumsuz görüldüğü için bu tür ambalajlar üzerinden vergi alınmaktadır. Hollanda’da 2008 yılında uygulamaya koyulan ambalaj vergisi piyasada kullanımda olan ambalajların %95’ini kapsamaktadır. Bu önemli bir oran olarak görülmektedir. Danimarka’da toplanan ambalaj vergileri adem-i tahsis yöntemi ile doğrudan devlet bütçesine aktarılırken, İrlanda ve Hollanda gibi ülkelerde ambalaj vergisi gelirleri, çevresel projelerin finansmanında kullanılmaktadır. Macaristan’da üretici geri dönüşüm sistemine bir harç yatırmamış ise ürünlerinin ambalajları üzerinden bir çevre vergisi alınmaktadır.³²⁰ Bu vergi türü ürün vergisi olarak değerlendirilmektedir.

Bir başka ürün vergisi örneği, *Gübre ve Böcek İlaçları Vergileri*’dir. Doğrudan ekolojik dengeleri korumayı amaçlayan bu iki vergi tarım alanında uygulanmaktadır. Bu vergiler toprak ve yer altı sularının kirlenmesinin önlenmesi, biyolojik çeşitliliğin korunması gibi önemli fonksiyonlar gören, birçok ülke tarafından uygulanan ve doğrudan ekolojik amaç taşıyan vergilerdir. İsveç’te 1 Temmuz 1984 yılından itibaren gübrelerdeki azot ve kadmiyum içeriğine göre belirlenen ve %2’den daha az azot içeriği olanlarının istisna edildiği bir gübre vergisi uygulanmaya başlamıştır. Yine aynı yıl böcek ilaçları vergisi de hayata geçirilmiştir. Hollanda’da 1 Ocak 1998’den itibaren azot ve fosfat atıkları üzerine vergi getirilmiş ve bu vergi hektar başına uygulanmıştır. Öte yandan Belçika’da ülkenin genel Ekolojik Vergi Yasası’nın bir parçası olarak, 1993

³²⁰ Birgitte Kjaer, Christian Fischer, Morten Ryberg, Nikola Kiørboe, Claus Davidsen, **Effectiveness of Economic Instruments for Packaging**, European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, ETC/SCP Working Paper No 4/2012, Copenhagen, 2012, s.21-22.

yılından itibaren böcek zehiri vergisi uygulanmaya başlamıştır.³²¹ Görüldüğü üzere gübre ve böcek ilaçları vergileri tarımsal üretim üzerine getirilmiş olan vergilerdir.

Diğer vergi ve harçlar kapsamında alınan ele alınacak mali yükümlüklerinden birisi de *çevre temizliği karşılığında alınan bedellerdir*. Karşılık olmasından dolayı harç niteliği olan bu mali yükümlükler bazı ülkelerde vergi adı altında alınmaktadır. Bu tür vergilerle AB, kirleticilerin çevreye verecekleri zararı en aza indirmeyi amaçlamakta ve birçok AB ülkesinde bu nedenle bu tür vergiler uygulanmaktadır. Depolamaya (ya da çöp yakma tesislerine) giden katı atık miktarına endeksli olan vergiler, ton/kg başına göre hesaplanmaktadır.³²² Çevre temizliği karşılığında alınan bedeller ile Kirlilik Vergileri arasında bir benzerlik olsa da farklı anlamlara geldiği söylenebilir. Kirlilik vergilerinde verginin konusu atık miktarıdır. Burada verginin amacı, vergi koyularak atık miktarını önlemek yada azaltmaktır. Oysa çevre temizliği karşılığında alınan bedeller harç niteliğinde olup, katı atık nedeniyle çevrenin kirlenmesinin sonucunda çevrenin temizlenmesi karşılığında alınan hizmet bedelleridir. Burada da atık miktarı üzerinden harcın miktarı belirlenebilir. Bu alınan bedelin harç olması özelliğini değiştirmez.

Yol Geçiş Ücretleri kapsamında, son yıllarda ekonomistler trafik sıkışıklığı problemini çözmek için trafiğin sıkışık olduğu saatlerde (akşam mesai çıkışı gibi) trafiğe dahil olan ilave araçlara “yol geçiş ücreti” uygulaması gereğini ileri sürmektedir. Böyle bir ücret sayesinde sürücüler trafiğe çıkış kararının bütün ekonomik sonuçlarına katlanmak zorunda kalacak ve tıkanıklığın neden olacağı ekonomik maliyetler (bekleme, kaza, yakıt, kirlilik, asit yağmuru ve karbondioksit emisyonu gibi) azalmış olacaktır.³²³ Bu tür kullanıcı ücretleri uygulaması AB ülkelerinde ve Türkiye’de var olan eski bir uygulamadır. Ancak uygulama amacı, çevre kirliliğinden ziyade karayollarının bakım ve onarım masraflarının karşılanmasına yönelik olmuştur. Bununla beraber son yıllarda özellikle Hollanda, Belçika, Almanya, Danimarka, İsveç ve Finlandiya gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde araçların şehir içine girişte ödediği kullanım ücretlerindeki temel amaç, doğrudan şehiriçindeki araçlardan kaynaklı CO₂

³²¹ Jamali, a.g.e., s.254-258.

³²² Çakmak, a.g.t., s.46.

³²³ Çelikkaya, a.g.m., s.106-107.

emisyollarının azaltılmasıdır.³²⁴ Bu anlamda harç niteliğindeki yol geçiş ücretleri ile trafik sıkışıklığından kaynaklanan kirlilik ile de baş edilmeye çalışılmaktadır.

Sonuçta AB düzeyinde uygulanan çok çeşitli çevre vergisi ve harcı bulunmaktadır. Hatta burada saymadığımız fakat özel olarak belli başlı ülkelerin uyguladığı ve ülke örneklerini incelerken dikkati çekeceğimiz vergi ve harç türleri de vardır. Bu çeşitlilik Birlik düzeyindeki ülkelerin çevreye farklı düzeylerden önem atfettiğini de göstermektedir.

b. Uygulama Açısından Ülke Örnekleri

Çevre vergileri ve harçları açısından AB ülkelerini belli başlı gruplar halinde incelemek yararlı olacaktır. Buna göre AB'ye üye Avrupa ülkeleri Kuzey Avrupa Ülkeleri, Gelişmiş Batı Avrupa Ülkeleri ve Beşinci Genişleme (2004) ve Sonrasında AB'ye Dahil Olmuş Ülkeler şeklinde üç gruba ayrılabilir. Bu ayrıma gitmemizin temel sebebi çevre kirliliğinin olumsuz sonuçlarından daha çabuk etkilenme ihtimali olan ve belki de bu nedenle çevresel önlemlere diğer ülkelere nazaran daha büyük önem veren Kuzey Avrupa ülkeleri ile gelişmişlik kriteri açısından daha gelişmiş Batı Avrupa Ülkeleri ve Beşinci Genişleme ve Sonrasında Birliğe dahil olan ve nispeten daha az gelişmiş ülkelerin bu konudaki farklılıklarını tespit etme isteğimizdir.

ba. Kuzey Avrupa Ülkeleri

AB'ye üye Kuzey Avrupa ülkeleri Danimarka, İsveç ve Finlandiya'dır. Bu ülkeler kuzey kutbuna yakın olmalarından dolayı küresel ısınmanın buzulları eritmesi ve deniz sularının seviyesini yükseltmesinden en başta etkilenecek olan ülkelerdir. Belki bu nedenden belki de gelişmiş refah ülkeleri olmalarından dolayı çevresel açıdan bakıldığında bu ülkelerin önemli düzenlemelere yer verdiğini görmekteyiz.

Danimarka; çevre vergilerinin uygulanması konusunda örnek ve öncü ülke olarak gösterilmektedir. Öyle ki 1990'lı yıllarda çevre üzerindeki vergi yükü önemli boyutlara gelmiştir. Bazı yorumlara göre çevre vergileri kendi sınırlarına ulaşmıştır ve bu nedenle Danimarka'nın son yıllarda uygulamaya koyduğu NO_x vergisi gibi farklı

³²⁴ A. Zafer Yalçın, "Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Araçlar Vergisi: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:27, Sayı:2, 2013, s.148.

çevre vergilerine yer vermesi gerekmektedir.³²⁵ 1994 yılından beri vergi gelirleri türlerinde ciddi bir değişim görülen Danimarka'da 1977 yılından beri bir enerji vergisi uygulanmaktadır. Bu vergi 1985 yılında petrol fiyatlarının dünya çapında artmasıyla birlikte önemli seviyelere yükselmiştir. Ayrıca 1992 yılında bir CO₂ vergisi de uygulamaya alınmıştır.³²⁶ Danimarka'da 2000'lerin başında vergi oranlarını sabit tutmak siyasi bir taahhüt olarak görülmüştür. Bununla beraber enerji, iklim ve çevre alanındaki vergi oranlarını arttırmanın karşılığında vergi indirimlerine izin verilmiştir. Bu kapsamda 2005 yılında hayvan yemleri üzerinden alınan yeni bir fosfor vergisi ihdas edilmiştir. Haziran 2007'de otomobil ve kamyonetler (az 4 ton) üzerinden alınan kayıt vergisinde reforma gidilmiş, ticari nitelikteki kamyon, kamyonet, minivan gibi araçların vergilerinde benzerlik sağlanmaya çalışılmıştır. 2007 yılında parlamentonun kabul ettiği bir düzenleme ile GSYİH'nin %0,5'ine karşılık gelecek gelir vergisi indirimi sağlanmış ve bu indirimin %40'ının 2008-2015 dönemi enerji vergisi hasılatından finanse edilmesi kabul edilmiştir. 2008 yılına gelindiğinde Avrupa karbon vergi sisteminin önemli bir parçası olarak görülen enerji tüketimi üzerinden alınan NO_x vergisi Danimarka tarafından uygulamaya koyularak AB sistemi içinde 2010 yılında koyulan çevresel amaçların sağlanmasına önemli bir katkı sağlanmıştır.³²⁷

Finlandiya özel yakıtlarda ve sektörlerde çeşitli istisnaları olsa da 1990 yılında CO₂ vergisini kabul eden ilk ülke olmuştur. O zamandan bu tarafa enerji vergilerinde çok sayıda ve büyük ölçüde değişiklik olmasına karşın, bu değişiklikler daha çok CO₂ ile ilgili vergilerde karşımıza çıkmaktadır. CO₂ vergisinin oranında çok defa artışlar yapılmıştır. İlk büyük değişiklik 1994 yılında, nükleer ve hidroelektrik gibi yakıt tipine bağlı ek bileşenlerin üzerine vergi koyularak gerçekleşmiştir. İthal elektrik de yurtiçinde üretilen elektriğe uygulanan ortalama vergi oranından vergiye tabi tutulmuştur. Finlandiya'nın emisyonların azaltılması için yapılan çeşitli vergisel düzenlemelerinin etkinliğini ölçmek için kurduğu Çevresel Ekonomi Komitesinin ifadesine göre (1994), bu dönemde çok sayıda yapılan değişiklik çevresel kaygılar yerine mali kaygılar

³²⁵ OECD, **Tax Policy Reforms in Denmark**, OECD Centre For Tax Policy and Administration, <<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/37154664.pdf>>, (04.04.2013), s.12.

³²⁶ Küçükkaya, a.g.t., s.115-116.

³²⁷ Thomas Larsen, **Greening The Danish Tax System**, Bulletin de Documentation, 2011, <http://docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/publicaties/documenta/2011/BdocB_2011_Q2e_Larsen.pdf>, (04.04.2013), s.101-102.

nedeniyle yapılmıştır.³²⁸ Bunun yanında ülkede 1997 yılından beri nihai kullanıcılar tarafından enerji vergisi ödenmektedir. Ayrıca enerji kaynakları da vergilendirilirken, güneş enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynakları ile düşük enerji kullanımı olan üretim yöntemleri teşvik edilmektedir. Ancak ilk uygulamaya konulan CO₂ vergisi 1997 yılında AB'ye üyelik ile birlikte değişikliğe uğramıştır. Böylece bu vergi sadece bir CO₂ vergisinden ziyade CO₂-Elektrik vergisine dönüştürülmüştür.³²⁹ 1997 yılında İskandinav ülkeleri elektrik pazarı açılmış ve ithal elektrik CO₂ içeriğine göre vergiye tabi tutulamamıştır. Aynı zamanda AB ortak pazar hükümlerine göre ithal elektrikten alınan vergiye sınır getirilememiştir. Bu yüzden yerli endüstriyi zararlı rekabetten korumak için elektrik sektörünün yakıt girdileri üzerindeki enerji vergisi azaltılmış ve elektrik tüketimi üzerine vergi konulmuştur.³³⁰ Son olarak 2011 yılı başında Finlandiya'da yakıt ve elektrik üzerinden alınan vergiler iki katına çıkarılmıştır. Aynı zamanda, yakıt üzerindeki vergileme, enerji içeriği ve CO₂ bileşenlerine göre yeniden düzenlenmiştir.³³¹

Bir diğer AB'ye üye Kuzey Avrupa ülkesi olan İsveç'te de çevreye büyük önem verilmekte ve bu önem çevre vergisi ve harçları hakkındaki düzenleme ve girişimlere yansımaktadır. Örneğin 1917 yılından beri petrol, 1937 yılından beri de dizel akaryakıt üzerinden vergi alınması enerji vergileri konusunda uzun geleneğin olduğunu göstermektedir. 1991 yılında SO₂ ve CO₂ vergileri, 1992 yılında NO_x vergisi uygulamaya alınmıştır.³³² Ancak 1991-92 yılında uygulamaya konulan bu vergilerden sanayi kesiminin olumsuz etkilenmemesi için indirilmiş oranlar tercih edilmiştir. Bu kapsamda SO₂ ve NO_x vergileri, araçların neden olduğu hava kirliliğini azaltabilmek için aracın emisyon miktarına bağlı olarak uygulamaya alınmıştır.³³³ 1950'lerden itibaren İsveç'te elektrik tüketimi üzerinden alınan bir enerji vergisi bulunmaktadır. 1991 yılında getirilen CO₂ vergisi bu elektrik tüketimi üzerinden alınan vergiye ek olarak getirilmiştir. Dünya'nın en yüksek CO₂ vergisinin uygulandığı ülke olarak

³²⁸ Ann Vourc'h, Miguel Jimenez, **Enhancing Environmentally Sustainable Growth in Finland**, OECD Economics Department Working Papers, No.229, OECD Publishing, 2000, s.15.

³²⁹ Küçükaya, a.g.t., s.110.

³³⁰ Vourc'h, Jimenez, a.g.e., s.15.

³³¹ Finnish Energy Industries, **Energy Taxation in Europe, Japan and The United States**, Report, Helsinki, November 2010, s.5.

³³² European Climate Foundation, **Carbon Taxation and Fiscal Consolidation: The Potential of Carbon Pricing to Reduce Europe's Fiscal Deficits**, Report, May 2012, s.18.

³³³ Ali Değirmendereli, "Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Ekolojik Vergiler", **Mevzuat Dergisi**, Sayı 33, Yıl 3, Eylül 2000.

söylenilecek olan İsveç'te yerli sanayi için bazı vergi indirimleri de sağlanmaktadır. Ancak 2009 yılı Aralık ayında sera gazı emisyonlarını azaltma ve yenilenebilir enerji ve enerji verimliliğini artırma hedefleri doğrultusunda enerji ve CO₂ vergi oranları konusunda bir düzenlemeye gidilmiş, bazı endüstriyel tesisler için tanınan vergi istisnaları da kaldırılmıştır.³³⁴ Çevre vergileri ve harçları konusunda önemli adımları olan İsveç'te bugün itibarıyla elektrik, petrol ve diğer fosil yakıtlar üzerinden alınan enerji vergileri; petrol ve diğer fosil yakıtlar üzerinden alınan CO₂ vergileri; sülfür, tarım ilaçları, çöp, moloz üzerinden alınan diğer çevre vergileri; motorlu araçlar, yol kullanımı, trafik sıkışıklığı üzerinden alınan vergi ve harçlar bulunmaktadır. Çevre vergileri ve harçları konusunda bugünkü seviyesine ulaşmasında 1990-91 vergi reformu önemli bir aşamadır. 1990-91 yılında yukarıda da ifade edildiği gibi bir taraftan yeni çevre vergileri ihdas edilmiş diğer taraftan istihdam üzerindeki vergiler düşürülmüş, enerji üzerinden alınan KDV miktarları arttırılmıştır. 2001-2006 yılları arasında da gelir vergisindeki 1.6 milyar Euro azalma çevre vergileri arttırılarak telafi edilmiştir. Karşılama oranı tam olarak olmasa da 2007-2013 döneminde de istihdam üzerindeki vergi yükünün düşürülmesine karşılık hanehalkı ve firmaların üzerindeki çevre ile ilgili vergilerin miktarı arttırılmaya devam etmiştir/etmektedir.³³⁵

bb. Gelişmiş Batı Avrupa Ülkeleri

AB'ye üye Batı Avrupa Ülkeleri içinde önde gelen *Almanya*, enerji tasarrufunu özendirmek ve yenilenebilir enerji programlarını finanse etmek üzere 1999 yılında başlatılan ekolojik vergi reformu kapsamında mevcut enerji üzerindeki vergiler arttırılırken, elektrik üzerine de yeni bir vergi konulmuş, çifte vergilemeyi önlemek amacıyla da elektrik üreticileri için iade mekanizması getirilmiştir. Almanya'da vergi sistemi içinde vergi farklılaştırmalarına gidilmiş, kurşunsuz benzinin kurşunlu benzine göre daha düşük oranda vergilendirilmesine başlanmıştır. Almanya'da çevre vergisi uygulamaları enerji alanında yoğunlaşmıştır. Buna rağmen enerji ve taşımacılık dışındaki başlıca vergi tabanları; atık su, tehlikeli atık ve uçak gürültüsü şeklinde

³³⁴ International Energy Agency, **Energy Policies of IEA Countries Sweden 2013 Review**, The Framework: Energy Policy and Climate Change, OECD/IEA, France, 2013, s.17-18.

³³⁵ Susanne Akerfeld, "Swedish Energy and CO₂ Taxes", **Government Offices of Sweden**, Energy Cities' Annual Rendezvous, 25 April 2013.

sıralanmaktadır.³³⁶ Ekolojik vergi reformunun 1999 yılında başlatılmasının hemen sonrasında, reformun 2003 yılına kadar sürdürülmesine karar verilmiş, 2003 yılında Ekolojik Vergi Reformu Geliştirilmesi Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle de reformun alanı genişletilmiştir. 2004 yılının başlarına kadar ikinci reform sürecine ilişkin çalışmalar devam etmiştir. Almanya'daki ekolojik vergi reformlarının amacı istihdam üzerindeki vergi yükünü çevresel tüketimin üzerine kaydırmak ve böylece enerji vergilerini açıkca tanımlayıp arttırmak olmuştur.³³⁷ Reform sürecinin önemli sonuçları olmuştur. Öncelikle reform süreciyle çevresel vergiler %85 oranında artırılmış, artan gelirlere karşılık işçi ve işveren üzerindeki vergi yükleri azaltılmıştır. Ancak yine de reform vergi mükellefleri tarafından olumsuz karşılanmış ve bu nedenle vergi oranları reel olarak bir miktar düşürülmüştür. Ayrıca reform süreci kamu gelirlerini arttırsa da rekabeti engellediği gerekçesiyle eleştiriye maruz kalmıştır.³³⁸

AB'ye üye bir başka Batı Avrupa ülkesi olan *Fransa'da* Ekolojik Vergi Reformu kapsamında 1999 yılında gerçekleştirilen bir dizi vergisel düzenlemeyle çevre konusunda önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu vergisel düzenlemeler "Taxe Generale sur les Activites Polluantes" yani "Kirlletici Faaliyetleri Hakkında Genel Vergi" ya da kısaca TGAP olarak bilinmektedir. Amacı, endüstriyel ve evsel atıklar, atmosfer kirliliği, petrol ve gürültü üzerinden alınan mevcut çevre vergileri ve harçları birleştirip basitleştirmek ve kimyasal ürünler, doğal kaynaklar ve enerji ürünleri üzerinden yeni vergiler almak olan TGAP'tan elde edilen gelirler ile istihdam üzerindeki vergi yükleri düşürülmek istenmiş ve kısmen bu başarılabılmıştır.³³⁹ Çevre ile ilgili reform süreci kapsamında özel sektör atıklarının depolanması ve geri dönüşümü, hava ve gürültü kirliliğinin önlenmesi, akaryakıt tüketiminin ve katı atıkların azaltılması için bir takım vergiler ihdas edilmiştir. 2000 yılına gelindiğinde, temizlik maddeleri, doğal kaynaklar ve böcek zehirleri de verginin konusuna dahil edilmiştir. Çevre alanındaki vergi reformu

³³⁶ Seda Canpolat, **Çevre Vergileri ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s.127-128.

³³⁷ Dörte Fouquet, Thomas B. Johansson, "Energy and Environmental Tax Models from Europe and Their Link to Other Instruments for Sustainability: Policy Evaluation and Dynamics of Regional Integration", <http://www.efchina.org/csepupfiles/report/2006102695218528.4263288889246.pdf/3._Doerte_Fouquet_Thomas_Johansson_European_Energy_Tax_Models.pdf>, (26.04.2013), s.20-21.

³³⁸ Dirk Heine, John Norregaard, Ian W.H. Parry, **Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date**, IMF Working Paper WP/12/180, IMF Publishing, 2012, s.19.

³³⁹ Jose-Frederic Deroubaix, François Leveque, "The Rise and Fall of French Ecological Tax Reform: Social Acceptability Versus Political Feasibility in the Energy Tax Implementation Process", **Energy Policy**, 34, 2006, s.941.

Fransa’da üç aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşamada mevcut vergilerin oranları artırılmış, ikinci aşamada yeni kirletici kaynaklar vergileme alanına dahil edilmiş ve son aşamada tüm çevre vergilerinin gelirleri sosyal güvenlik primlerinin azaltılmasına tahsis edilmiştir.³⁴⁰ Önemli bir reform süreci yaşamış olmasına rağmen Fransa’da CO₂ vergisi kabul edilememiştir. Fransa 2009 yılında CO₂ vergisini kabul etmeye çalışmış fakat Anayasa Konseyi 2010 bütçesi için kabul edilen CO₂ vergisini anayasa aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Ton başına 17 Euro olarak belirlenen bu vergi, “çevrenin korunmasının herkesin görevi olduğu” gerekçesiyle Konsey tarafından iptal edilmiştir.³⁴¹ Ancak mevcut durumda Fransa’da atıkların depolanması ve bertarafı, kirletici maddelerin emisyonu, madeni yağların ve deterjanların dağıtımı ve kullanımı ile evlerde akaryakıt kullanılması gibi kirletici faaliyetler üzerinden genel bir vergi alınmaktadır. Vergi oran ve tarifeleri her bir kirletici kategorisine göre değişmektedir. Bu kapsamdaki vergiler, verginin doğduğu yılı izleyen yılın Nisan ayında bir beyanname ile bildirilerek, genellikle üç taksit halinde ödenmektedir. İlave olarak 1 Ocak 2012 tarihinde emisyon salınımı üzerine uygulanan yıllık bir çevre vergisi de kabul edilmiştir. En az 60.000 ton gaz emisyonu olan şirketlere uygulanan bu verginin oranı mal ve hizmetlerin toplam fiyatı üzerinden %0,03 ve %0,07 oranları arasında değişmektedir.³⁴²

Çevresel vergiler konusunda en eski uygulayıcı ülkelerden birisi de *İngiltere*’dir. Öyle ki ilk olarak 1921 yılında motorlu araçların yakıt tüketimi üzerinden, 1928 yılında da hidrokarbon yağlar üzerinden alınan vergiler uygulamaya alınmıştır. Sonrasında 1973’te otomobil vergisi, 1990 yılında fosil yakıtlar vergisi, 1994 yılında uçak yolcuları üzerinden alınan vergi hayata geçirilmiştir.³⁴³ İngiltere’de çevresel vergiler denilince reform niteliğinde olan ve 1996 yılında uygulamaya geçirilen Atık Vergisi (Landfill Tax) akla gelmektedir. Bu vergi atık depolama tesislerine teslim edilen her bir ton atık için 7 Sterlin, bina molozu gibi tehlikeli olmayan atıklar için ise ton başına 2 Sterlin olarak belirlenmiştir. Ancak 1999 yılında bırakıldığında doğaya yayılan yani tahlikeli

³⁴⁰ Jamali, a.g.e., s.204-205.

³⁴¹ Balázs Égert, **France’s Environmental Policies: Internalising Global and Local Externalities**, OECD Economics Department Working Papers No.859, OECD Publishing, 2011, s.10.

³⁴² Deloitte, “Taxation and Investment in France 2012”, <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Taxation%20and%20Investment%20Guides/2012/dttl_tax_guide_2012_France.pdf>, (05.05.2013), s.17.

³⁴³ Jamali, a.g.e., s.206.

olan atıklar için vergi miktarı 10 Sterline yükseltilmiş ve 2000 yılından başlayarak her yıl 1 Sterlin arttırılmasına karar verilmiştir. Bu nedenle 2004 yılında verginin miktarı ton başına 15 Sterlin olmuştur. 2005 yılında da alınan bir kararla 18 Sterline yükseltilmiştir. Reform niteliğinde olan atık vergisinden elde edilen gelirlerle sosyal güvenlik primlerinde bir azalma da sağlanmıştır. 2005/2006 döneminde atık vergisinden elde edilen 733 milyon Sterlin ile işverene ait sosyal güvenlik primleri 0,2 puan azaltılmıştır.³⁴⁴ Çevresel zararı daha düşük olmasından dolayı tehlikeli olmayan atıklar için daha düşük bir oran mevcuttur. Diğer tüm vergilendirilebilir atıklar için kabul edilen daha yüksek bir standart oran vardır. Atık vergisinin tehlikeli olmayan atıklar için miktarı ton başına 2,5 Sterlin, tehlikeli olan atıklar için ton başına 72 Sterlindir. Dahası tehlikeli atıkların vergisi Nisan 2014’de 8 Sterlin daha artırılarak, 80 Sterline ulaşacak ve en azından 2020 yılına kadar en az bu düzeyde kalacaktır.³⁴⁵ Atık Vergisi kadar bir diğer önemli yükümlülük “Climate Change Levy” olarak ifade edilen İklim Değişikliği Yükümlülüğü/Vergisi’dir. Bu vergi bir enerji vergisidir. 1999 yılı bütçesinde bir tedbir olarak tanıtılan iklim değişikliği vergisi 2001 yılının Nisan ayında uygulamaya geçirilmiştir. Verginin uygulamasına geçilmeden önce işletmelerin kendisini ayarlaması için zaman tanınmıştır. Vergi yakıt tipi ve enerji içeriğine göre farklı oranlarda tahsil edilmektedir. Üretim, iletim ve dağıtım süreçleri nedeniyle zararı yüksek olan elektrik üzerinden daha yüksek oranda iklim değişikliği vergisi alınırken gaz, kömür ve LPG’den daha düşük oranda vergi alınmaktadır. Ancak yenilebilir enerji, katı atık gibi kaynaklardan elde edilen elektrik teşvik amacıyla vergi dışı tutulmaktadır.³⁴⁶

AB’nin kurucu ülkeleri arasında yer alan *Belçika*’nın yönetim modeli özel yetkilerle donatılmış idarelerden oluşmaktadır. Bu federal hükümetle birlikte bölgesel düzeyde yetkili hükümetlerin olduğu anlamına gelir. Mali konular federal hükümetin yetki alanındadır. Bu yetki dahilinde genellikle enerji ve ulaştırma alanındaki çevre vergileri de vardır. Ürün temelli çevre vergileri federal hükümet tarafından alınırken, diğer bazı çevre vergileri ve yükümlülükler bölgesel yönetimler tarafından tahsil edilmektedir. Örneğin Flaman Bölgesinde uygulanan en önemli çevre vergileri; atık su

³⁴⁴ Don Fullerton, Andrew Leicester, Stephan Smith, “Environmental Taxes”, **Reforming the Tax System for the 21st Century**, Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies, 2007, s.4.

³⁴⁵ Robert Sutherland, “Environmental Taxation in the UK and Scotland - Changes, Challenges and Landfill Tax”, **Garner’s Environmental Law Service**, A Brief Presentation in 13 December 2012.

³⁴⁶ Andrew Leicester, **The UK Tax System and the Environment**, The Institute for Fiscal Studies, London, 2006, s.64.

vergisi, çöp nakliyesi üzerinden alınan vergi, yer altı kaynak suları vergisi ve gübre vergisidir. Ayrıca yerel yönetimlerin (belediyeler) çevre ile ilgili vergiler konusunda bazı yetkileri vardır.³⁴⁷ Vergiye tabi bu ürünler, içecek kutuları, kullan-at ürünler, bazı ambalajlanmış sanayi ürünleri, tarım ilaçları, kağıt ve piller şeklinde altı gruba ayrılmaktadır.³⁴⁸ Belçika’da çevre vergisi uygulamasına gidilmesinin altında, çevreye yönelik kaygılardan ziyade ekonomik kaygıların yattığı ve çevre vergileri ile istihdam üzerindeki vergi yükünün azaltılmaya çalışıldığı görülmektedir. Ülkede 1993 yılından beri akaryakıt, doğal gaz, elektrik ve fueloilden bir enerji vergisi alınmaktadır. Bu vergiler ile işgücünün işverene maliyeti düşürülmeye çalışılmakta ve AB içindeki Belçika’nın rekabet gücünün tekrar kazandırılması amaçlanmaktadır.³⁴⁹ Bununla beraber daha sonraki kısımlarda da görüleceği gibi Eurostat’ın araştırmasına göre Belçika Avrupa’da en düşük çevre vergisi yüküne sahip olan ülkeler arasındadır. Ülkede toplanan toplam çevre vergisi miktarı, toplanan toplam vergi ve sosyal güvenlik primlerinin %5’inin bile altındır ki bu oran Hollanda’da %10 olarak hesaplanmaktadır.³⁵⁰ Buradan anlaşılan çevre vergileri konusundan Belçika’nın vatandaşlarına diğer ülkeler kadar bir yük yüklediğidir.

Sadece Batı Avrupa ülkeleri değil tüm dünya dikkate alındığında bile *Hollanda*, çevre vergileri uygulayan ilk ülkelerden birisi olarak gösterilebilir. Bugün itibarıyla da Hollanda’nın çok sayıda çevre vergisine başvurduğu görülmektedir. Bakıldığında Hollanda’da çevre vergisi olarak “yeraltı kaynak suyu”, “şehir şebeke suyu”, “atık”, “yakıt” ve “enerji” vergileri alınmaktadır. Bu vergiler Çevresel Vergiler Yasasında yer almaktadır. Ancak bu vergilerin dışında petrol ürünleri üzerinden alınan tüketim vergisi, motorlu taşıtlar vergisi gibi vergilerin de çevreyle bağlantılı olduğu kabul edilmektedir. Çevre vergisi olarak ilk sırada saydığımız *Yeraltı Kaynak Suyu Vergisi*; yeraltı sularının çıkarılmasını azaltmak için tarh olunur. Vergi miktarı m³ başına 0,1810 Euro olan bu vergiden acil durumlar için, tarımsal sulama için ve çevresel nedenler için yapılan

³⁴⁷ Kris Bachus, Luc Van Ootegem, B. Defloor, “Signs of a Greening Tax System in Flanders?”, <http://webs.hogent.be/~lvo739/Bachus_VanOotegem_Defloor.pdf>, (05.05.2013), s.2-3.

³⁴⁸ Marc De Clercq, “The Political Economy of Green Taxes: The Belgian Experience”, **Environmental and Resource Economics**, Kluwer Academic Publishers, 8, 1996, s.273-276.

³⁴⁹ Küçükkaya, a.g.t., s.121-122.

³⁵⁰ Ulrika Lomas, “Belgium Falls Short On Dissuasive Environmental Taxes”, **Tax-News**, 12 Şubat 2013 tarihli, <<http://www.xpats.com/belgium-falls-short-green-taxes>>, (06.05.2013).

kullanımlar istisnadır.³⁵¹ Bu verginin dışında Hollanda’da örneğin şebeke suyu kullanımı üzerinden *Şebeke Suyu Vergisi* alınmaktadır. Yıllık en fazla 300 m³’lük kullanım üzerinden alınır. Şebeke suyu vergisinin yanı sıra atık üzerinden alınan *Atık Vergisi* de bulunmaktadır. İngiltere’deki Landfill Tax gibi uygulanmaktadır. *Yakıt Vergisi* ise kömürü çıkartan, üreten veya ithal eden, yakıt olarak kullanan veya başkalarına satanlardan alınır. Hollanda’da alınan çevre vergilerinin sonuncusu ise *Enerji Vergisidir*. Enerji vergisinin kapsamına doğal gaz, diğer gazlar, elektrik ve bazı petrol ürünleri girmektedir. Ancak elektrik üretiminde kullanılan doğal gaz, diğer gazlar ve elektrik vergiden istisnadır.³⁵²

bc. Beşinci Genişleme ve Sonrasında Avrupa Birliği’ne Dahil Olan Ülkeler

1 Mayıs 2004’te Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta ve Güney Kıbrıs’ın Birliğe dahil olması Beşinci Genişleme olarak değerlendirilmektedir. 2004 yılında 10 ülkenin katılımından sonra 1 Ocak 2007’de Romanya ve Bulgaristan, 1 Temmuz 2013’de de Hırvatistan AB üye olmuş, böylelikle Birlik 28 üyeli hale gelmiştir. Bütün bu sayılan ülkelerin ortak özelliği son dönem AB üyesi olmalarıdır. Burada çevre vergileri ve harçları açısından da bu grupta yer alan ülkelerden örnekler verilmesi gerekmektedir. Bu nedenle aşağıda Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Bulgaristan örnek ülkeler olarak çevre vergileri ve harçları açısından ele alınabilir;³⁵³

- *Çek Cumhuriyeti*:1993 yılında benzin, LPG ve diğer petrol ürünlerinden alınan Yakıt Tüketim Vergisi ile binek otomobil ve diğer araçların kullanıcılarından alınan Yol Vergisi kabul edilmiştir. Otoyolların kullanılması karşılığında alınan Otoyol Harcı 1995 yılından itibaren uygulamaya alınmıştır. 2008 yılında karbon, ağır metaller, diğer kirleticiler üzerinden Hava Kirlilik Harcı, elektrik tüketimi üzerinden Elektrik Vergisi, gaz üzerinden Doğal Gaz Vergisi, katı yakıtlar üzerinden Katı Yakıt Vergisi alınmaya başlanmıştır.

³⁵¹ Netherlands Ministry of Finance, “Taxation in the Netherlands 2005 Information for Companies Operating Internationally”, <<http://www.expatax.nl/Documents/taxationinthenetherlands2005.pdf>>, (05.05.2013), s.33.

³⁵² Blue Clue Tax Solutions, “Tax and Social Security in the Netherlands”, **Memorandum**, 1, 2012, s.26.

³⁵³ International Institute for Labour Studies, **Green Policies in the EU: A Review**, EC-IILS Joint Discussion Paper Series No.14, 2011, s.30-49. & Macaristan İçin Bknz: KPMG International Cooperative, “Update in Hungarian Green Tax”, **TaxAlert**, December 2011, s.1.

- *Macaristan*: Yabancı tescilli kamyonları kullananların ödeyeceği Yabancı Tescilli Araç Vergisi, motorlu araçların ve römorkların kullanımı nedeniyle ödenecek Motorlu Araç Vergisi 1991 yılında ihdas edilen vergilerdir. Daha sonraki süreçte 2001 yılında hava kalite düzenlemelerine uymayanların ödeyeceği Hava Kirlilik Yükümlülüğü, 2006 yılında ise Madeni Yağ Ürünleri Harcı isminde yeni çevre vergileri oluşturulmuştur. 1 Ocak 2012 tarihinde yürürlüğe giren Çevresel Koruma İçin Ürün Harçları yasası ile farklı ürün ve ambalaj malzemeleri için gereçli olan oranlar değiştirilmiş, muafiyetler kaldırılmış ve yeni tanımlar yapılmıştır. Bu yasa ile genel yükümlülüğün kapsamı değişmemiş, çevre koruma açısından tehlikeli olarak nitelenen (pil, ambalaj malzemesi, motor yağı, elektronik cihazlar, lastik, büroşür vb.) ürünler çevre vergisinin kapsamında kalmıştır.
- *Polonya*: 1990 yılında konulan Hava Kirliliği Harcı ile Enerji Ürünleri üzerinden alınan Tüketim Vergisi bu alandaki en önemli düzenlemelerdir. Enerji Üzerindeki Tüketim Vergileri 2007, Hava Kirliliği Harcı ise 2010 yılında değişikliğe uğrasa da halen geçerliliğini sürdürmektedir.
- *Bulgaristan*: Ülkede çevre vergileri ve harçları açısından oldukça geniş düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. 1991 yılında benzin, dizel, LPG ürünleri üzerinden alınan Yakıt Tüketim Vergisi, 1993 yılında Hava Kirlilik Harcı, 1994 yılında Binek Araçlar Tüketim Vergisi ve Motorlu Araçlar Vergisi, 1998 yılında Tarım ve İnşaat Araçları Vergisi, 2000 yılında Yakıt Yol Harcı ile Sıvı Yakıt Ürün Harcı ve 2002 yılında araçların toplam ağırlığı üzerinden alınan Yol Vergisi ihdas edilmiştir.

Bakıldığında verilen ülke örnekleri içinde en fazla vergi uygulamasının Bulgaristan tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir.

2. Diğer Kamusal Politika Araçları Kapsamındaki Düzenlemeler

Çevre vergileri ve harçları çevre sorunlarının çözülmesi ve çevrenin korunması açısından belki de ülkelerin en başta başvurdukları kamusal araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda da çevre vergileri ve harçları AB perspektifinden açıklanırken bu durumu görmek mümkün olmuştur. Ancak vergi ve harcın yanı sıra diğer kamusal politika araçlarının olduğu ve çevre sorunları ile mücadelede etkin bir şekilde

kullanıldığı da unutulmamalıdır. Bu açıdan bu kısımda AB düzeyinde ve ülkelerinde diğer kamusal politika aracı olarak yasal düzenlemelerin, standartların ve sübvansiyonların nasıl ve ne şekilde uygulandığı açıklanacaktır.

a. Yasal Düzenlemeler

AB'nin çevre alanında yüzlerce yasal düzenlemesi bulunmaktadır. Bu sayıdaki mevzuat düzenlemesi ile dünyanın en kapsamlı ve yüksek standartlı çevre mevzuatına sahip olduğu söylenebilir. AB'nin bu mevzuata ulaşmasını sağlayan yukarıda da açıklanan antlaşmalarının oluşturduğu asli kaynaklarının yanı sıra Birlik kurumlarının tasarrufları arasında yer alan ve bağlayıcı nitelikte olan Tüzük, Yönerge (Direktif), Karar ve Tavsiye³⁵⁴ şeklinde ifade edilen yasal düzenlemeleri ise çevre hukukunun ikincil kaynağını oluşturmaktadır.³⁵⁵ Bu ikincil kaynaklar da kendi içinde yatay ve dikey mevzuat şeklinde iki kısma ayrılmaktadır. Klasik çevre mevzuatı sadece bir çevresel unsurun (toprak, su, hava gibi) korunmasına hizmet ederken, yatay mevzuat düzenlemeleri entegre bir bakış açısıyla kabul edilebilir yeni bir yaklaşım ortaya koymuştur. Yatay mevzuatla sadece belirli bir çevre unsurunun korunması değil zor olsa da çevresel unsurların çemberinin tanımlanması düşünülmüştür. Bu durum sadece bir çevresel unsurun koşullarını düzenleyen dikey mevzuata aykırı düşmektedir.³⁵⁶ AB'nin kurumsal düzleminde ele alınan bu yasal düzenlemelerin yanında, ülkelerin gerek bu düzenlemelere uyum çalışmaları kapsamında gerekse kendiliğinden ortaya koyduğu yasal düzenlemeleri de vardır. Bu bakımdan AB açısından yasal düzenleme aracını iki kısımda incelemek gerekmektedir.

³⁵⁴ “**Tüzük:** Genel nitelikli ve üye ülkeler içinde doğrudan doruya bağlayıcı özelliği olan düzenlemelerdir. Birliğin Resmi Gazetesinde yayımlandıktan sonra herhangi bir iç hukuka aktarma işlemine gerek olmaksızın bütün üye devletlerde aynı anda yürürlüğe girer. **Yönerge:** Direktif olarak da ifade edilen yönergeler, içerik olarak bağlayıcı nitelikte olup uygulanması için üye ülkelerin iç hukuklarına aktarması gereken düzenlemelerdir. Birliğe özgü bir düzenleme aracıdır. Amacı, üye devletler mevzuatının birbiriyle uyumlu hale getirilmesidir. Birlik içindeki çevresel düzenlemelerin çoğunluğu yönergelerle (direktif) yapılmıştır. **Karar:** Genel nitelikte olmayan, sadece belirli üye ülkeler veya gerçek ve tüzel kişiler için özel olarak düzenlenen yasal düzenlemelerdir. **Tavsiye:** Bağlayıcı nitelikte olmayan düzenlemelerdir. Örnek olarak karar verme yetkisi olmayan AB kurumlarının açıkladığı görüşler verilebilir” (Recep Akdur, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu”**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi:23, Ankara, 2005, s.98-99. & Duru, “Avrupa Birliği..., a.g.m., s.10. & Klaus-Dieter Borchardt, **The ABC of Community Law**, Fifth Edition, European Commission Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2000, s.65-69.).

³⁵⁵ Tuncay, a.g.e., s.6. & Akdur, a.g.e., s.89.

³⁵⁶ Csilla Csák, “Environment Policy”, **Public Policies of The European Union**, (Ed: Zsófia Asztalos, Csaba Pákozdy), Miskolc Universty Press, Romania, 2008, s.147-148.

AB Düzeyinde Kabul Edilen Yasal Düzenlemeler: Yukarıda da belirtildiği üzere AB düzeyinde kabul edilen yasal düzenlemeleri yatay mevzuat ve dikey mevzuat şeklinde iki kısımda ele almak mümkündür.

Yatay mevzuat; hava, su, toprak gibi belirli alanlara uygulanan düzenlemelerden farklıdır. Tüm sektörlerle uygulanan daha geniş kapsamlı genel mevzuatı ifade eder. Bu kapsamdaki yasal düzenlemeler, özellikle usule yani yönetime ilişkin düzenlemelerdir. Aynı zamanda karar verme sürecini iyileştirmeye, ilgili yasaların hazırlanma ve uygulanma sürecini desteklemeye yönelik yöntem ve mekanizmaları içermektedir.³⁵⁷ Yatay mevzuatın düzenleme getirdiği alanlar; Çevresel Etki Değerlendirmesi, Çevre Politikalarına Katılım ve Bilgilere Serbest Ulaşım, Avrupa Çevre Ajansı ve LIFE Programı şeklinde sıralanabilir.³⁵⁸ Ancak bunların içinde yer alan LIFE Programı mali destek niteliği taşıdığından dolayı sübvansiyonlar kısmında incelenmesi gerekmektedir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi: Bir projenin çevreye muhtemel etkilerini değerlendiren ve halkın katılımını gerektiren bir düzenlemedir. Önleyicilik ilkesinin hayata geçirilmesinde özel bir yeri bulunan ÇED süreci ile ilgili çok sayıda direktif bulunmaktadır.³⁵⁹ Yukarıda çevreye yönelik kamusal politikalar tartışılırken yasal düzenlemeler başlığı altında ÇED'e değinilmiş ve açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak burada bir AB politika aracı olarak ÇED ele alınmaktadır.

1988 yılında yürürlüğe giren 85/337 EEC Sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi AB'deki ÇED mekanizmasının kaynağını oluşturmaktadır. Bu direktif bazı özel ya da kamusal projelerin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerini değerlendirmektedir. Direktifin en önemli sorunu, çevresel olumsuz etkileri olan bir yatırım projesinin uygulanıp uygulanmayacağına kararının komisyon tarafından verilememesi sorunudur. Bunun yanı sıra direktif, özellikle yeterince şeffaf olmadığı, üzerine kamusal ilgiyi çekemediği için eleştiriye maruz kalmış, bu sebeple sorunlu yönlerini gidermek amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından 97/11/EC Sayılı Direktif ile değiştirilmiştir.³⁶⁰ 3 Mart 1997 tarihli bu direktif, üye devletlerin mevzuat

³⁵⁷ Bölgesel Çevre Merkezi, **Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Yayınları**, Ankara, 2010, s.39.

³⁵⁸ Branko Bošnjaković, "Implementation of EU Environmental Legislation: How It Works and Lessons Learnt", **Energy and The Environment**, 2006, s.14.

³⁵⁹ Duru, "Avrupa Birliği...", a.g.m., s.13.

³⁶⁰ Abdurrahman Saygılı, "Avrupa Birliği'nin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 3, No 2, Bahar 2004, s.67.

uygulanmaları için birçok ilke ve standart getirmiştir. Çevre üzerinde önemli etkilere sahip olduğu varsayılan projelerin listeleri genişletilmiş ve sistematik bir değerlendirme sağlanmıştır. Daha sonraki süreçte 2001 yılında yürürlüğe giren ve ÇED'in ileri aşaması olarak görülen Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Direktifi ise, ÇED Direktifi'nin getirdiği sistemi tamamlamış ve projelere hazırlık aşamasından itibaren çevresel değerlendirme yapılması zorunluluğunu getirmiştir.³⁶¹ 2001 yılındaki SÇD Direktifinden sonra 1 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe giren 2004/35/EC sayılı Çevresel Sorumluluk Direktifi (ÇSD), AB'nin çevre politikasının temeli olan “Kirleten Öder” ilkesi ile muhtemel çevresel zararların daha başlangıç aşamasında önlenmesi ve zarar görmüş olan çevre koşullarının iyileştirilmesi esaslarına dayanmaktadır.³⁶²

ÇED ve sonrasında ortaya çıkan SÇD ve ÇSD, çevreye önemli etkileri olma ihtimali olan özel ve kamuya ait projelerin onay almadan önce potansiyel etkileri konusunda değerlendirilebilmeleri için temel ihtiyaçları belirtmektedir. Üye ülkelere ait her bir ÇED'ten projelerin çevresel faktörlere doğrudan ve dolaylı etkilerini açıklaması ve değerlendirmesi beklenmektedir. Bununla beraber projeyi gerçekleştiren kurumların ÇED'e dair her türlü bilgiyi sağlamaları için bir sistem oluşturmaları da gerekmektedir.³⁶³ Yukarıda açıklandığı şekliyle gelişim süreci bulunan ve ÇED, SÇD ve ÇSD Direktifleri olarak karşımıza çıkan çevreye olan etkinin değerlendirilmesine ilişkin çalışmalar, çevrenin planlama kararlarına dahil edilebilmesini sağlamak için planlanan projelerdeki çevresel unsurları göz önüne almayı zorunlu kılmaktadır.

Çevre Politikalarına Katılım ve Bilgilere Serbest Ulaşım: AB, 2005 yılında onayladığı Aarhus Sözleşmesi ile çevresel konularda bilgiye erişim, halkın karar verme sürecine katılımı ve yargıya başvuru konularına ilişkin birçok ilke ve düzenlemeyi kabul etmiştir. Sözleşme, çevre ile ilgili konularda kamu kurumlarının, halka yol göstermesini, eğitim ve farkındalığı artırmasını ve bu alanda çalışan kuruluşları desteklemesini öngörmektedir. Sözleşme'de, ulusal ve yerel otoritelerle birlikte, Topluluk kurumları da “kamu otoritesi” olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle AB, 2006'da, Sözleşme hükümlerinin kendi kurum ve birimlerine de uygulanmasını öngören bir Tüzük kabul etmiştir. Diğer taraftan bir başka AB düzenlemesi ise, kamu

³⁶¹ Suat Dervişoğlu, “AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:467, Haziran 2010, s.124-125.

³⁶² Dervişoğlu, a.g.m., s.125.

³⁶³ İktisadi Kalkınma Vakfı, a.g.k., s.8.

kurumlarının çevre konusundaki bilgilerini düzenli olarak paylaşımlarını öngörmüş ve bu doğrultuda su, hava, toprak, hayvan toplulukları, bitki örtüsü, arazi, doğal alanlar ve bunları olumlu/olumsuz etkileyen önlem ve faaliyetlere ilişkin yazılı, görsel, işitsel ya da veri tabanı halindeki çevresel bilgilerin ilgililerle paylaşılmasını istemiştir.³⁶⁴ Dördüncü ÇEP'in sonucu olarak ortaya çıkan Çevre ile İlgili Bilgiye Ulaşma Özgürlüğüne dair Konsey kararı ile bu konudaki ilke ve kurallar belirlenmiş, kamu yetkililerinin bilgiye ulaşmaları ve sahip oldukları bilgileri paylaşımları için gerekli önlemlerin alınması sağlanmıştır. Ayrıca karar, çevre ile ilgili bilginin hangi temel şartlar altında ulaşılabilir olacağını da ortaya koymaktadır. Kamu yetkililerinin yanı sıra çevre ile ilgili sorumlulukları olan ve kamu yetkililerinin kontrolünde bulunan kurumlarında bilgi arzını sağlamaları gerekmektedir. Diğer yandan özel ve tüzel kişiler ihtiyaç dahilinde olduğuna dair herhangi bir ispata gerek kalmadan çevrenin durumuna dair bilgi alma hakkına sahiptir.³⁶⁵ Bu tür kurallarla bilgi arzının sağlanmasında Avrupa Çevre Ajansı (AÇA) büyük bir rol üstlenmektedir.

Avrupa Çevre Ajansı: AB düzeyinde tutarlı politikaların geliştirilmesi ve uygulanması için kapsamlı ve birleştirici bir Çevre Bilgi Sistemi oluşturma amacı olan AÇA 1990 yılında kurulmuştur. Ajans üye ülkelerden elde edilen çevre verilerini bir araya getirerek entegre çevresel değerlendirmelerde bulunmaktadır. Aday ülkelerin üyeliğe açılan ilk AB Ajansı olan AÇA'ya üyelik, aday ülkeler dahil olmak üzere Avrupa'nın bütününde çevrenin durumu hakkında bilgi edinme, aday ülkelerin AB'nin çevre ile ilgili mevzuatını uygulamada destek sağlama gibi faydalar getirmektedir.³⁶⁶ AÇA, çevrenin durumu ve çevredeki eğilimlerin yanı sıra ekonomik ve sosyal itici güçlerin yol açtığı baskıların da analiz edildiği pek çok değerlendirme sunmaktadır. AÇA ayrıca senaryo geliştirme, politika değerlendirme ve veri kalite kontrolü üzerinde de çalışmaktadır. Avrupa çevre bilgi ve gözlem ağını (Eionet) koordine etmektedir.³⁶⁷ AÇA hizmetleri ile AB düzeyinde çevre konusunda ortak bir bilgi tabanı oluşturmakta ve bunu üye ülkelerin kullanımına sunmaktadır. Böylelikle çevre politikalarına katılım ve bilgilere serbest ulaşım sağlanmaktadır.

³⁶⁴ EUROCHAMBRES, TOBB, **Çevre Standartlarını Karşılama**, Türk İş Dünyası İçin AB Mevzuatı Serisi, AB-Türkiye Odalar Forumu, Ankara, 2009, s.15.

³⁶⁵ İktisadi Kalkınma Vakfı, a.g.k., s.8.

³⁶⁶ Rıdvan Karluk, **Küreselleşen Dünyada Uluslararası Kuruluşlar**, 6.Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007, s.259.

³⁶⁷ European Environment Agency, "About EEA", <<http://www.eea.europa.eu/about-us>>, (03.02.2013).

Dikey Mevzuat: Hava kalitesi yönetimi, atık yönetimi, su kalitesi ve atık su yönetimi, doğanın korunması, endüstriyel kirlilik kontrolü ve risk yönetimi, kimyasallar ve genetik yapıları değiştirilmiş organizmalar, gürültü kontrolü yönetimi, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma yönetimi şeklinde sıralanan başlıklardan oluşmaktadır.³⁶⁸ Bu başlıklar altında ele alınan konular ve yapılan yasal düzenlemeler aşağıdaki gibi kısa kısa açıklanabilir.³⁶⁹

- *Hava Kalitesi Yönetimi:* Hava kirliliğinin azaltılması ve kalitesinin artırılması ilişkin düzenlemeler 29 belgede ele alınmaktadır. Bu çekirdek mevzuat, 16 direktif, 7 karar metni ve 6 tüzüğü kapsamaktadır. Bu hukuki araçlar; ortam havası, yakıt kalitesi, otomobil egzozları ve tipi için onay, sera gazları ve bu gazların ticari şeması, VOC'ların (Uçucu Organik Bileşikler) salımı şeklinde ifade edilen konu başlıkları altında toplanmaktadır.
- *Atık Yönetimi:* Atıkların toplanması, bertaraf edilmesi, yeniden kazanılması ve işlenmesi ile ilgili çok sayıda direktif bulunmaktadır. Bu konudaki AB mevzuatı 12 başlık altında toplanmaktadır. Atık yönetim politikası, evsel atıkların yakılması, zararlı atıkların yakılması, piller ve aküler, ambalaj ve ambalaj atıkları, atıkların sevkiyatı bunlardan bazılarıdır.
- *Su Kalitesi ve Atık Su Yönetimi:* Yerüstü ve yeraltı sularının korunması ile ilgili çok sayıda direktif çıkarılmış, içme ve kullanma suyu, balıkçılık ve kabuklu deniz hayvanı yetiştiriciliğinde kullanılan su için kalite standartları getirilmiştir.
- *Doğanın Koruması:* Yaban Yaşamının Korunması ile ilgili Bern Sözleşmesi'nin altında imzası bulunan AB, üye ülkelere Kuşların Korunması ile ilgili Paris Sözleşmesi'ne ve sulak alanlarla ilgili Ramsar Sözleşmesi'ne taraf olmayı önermektedir. Ayrıca bu alanlarla ilgili direktifler de bulunmaktadır.
- *Endüstriyel Kirlilik Kontrolü ve Risk Yönetimi:* Bu alanda Endüstriyel tesislerinden kaynaklanan hava kirliliği ile mücadele hakkında konsey direktifi, Endüstriden kaynaklanan uçucu organik bileşiklerin emisyonları hakkında

³⁶⁸ Burcu Durmaz, **Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması**, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2004, s.8.

³⁶⁹ Gülün Egeli, "AB Çevre Politikaları ve Gelişmeler", **AB Çevre Müktesebatı Semineri**, Bölgesel Çevre Merkezi, Ankara, 9-10 Temmuz 2012, s.15-38. & Duru, "Avrupa Birliği...", a.g.m., s.10. & Bölgesel Çevre Merkezi, a.g.e., s.67-308. & Tuncay, a.g.e., s.7-9.

konsey direktifi, Entegre kirlilik önleme ve kontrolü ile ilgili konsey direktifi gibi düzenlemelere yer verilmiştir.

- *Kimyasallar ve Genetik Yapıları Değiştirilmiş Organizmalar*: AB tarafından tehlikeli maddelerin etiketlenmesi, paketlenmesi ve sınıflandırılması ile ilgili türlü direktif yayımlanmıştır.
- *Gürültü Kontrolü Yönetimi*: AB kaynaklarına özgü gürültü kontrolü mevzuatı motorlu taşıtlar, uçaklar, dış mekan ekipmanları ve ev aletleri olarak dört gruba ayrılmaktadır. Buna ek olarak yeni bir direktif ulaşım ve sanayi faaliyetlerini de içeren geniş ölçekli insani faaliyetlerin sebep olduğu çevre gürültüsünün değerlendirilmesi ve bu gürültüyle başa çıkılmasına ilişkindir.
- *Nükleer Güvenlik ve Radyasyondan Korunma Yönetimi*: Bu alandaki geniş AB mevzuatı 9 ana grupta toplanmaktadır. Bunlardan bazıları; Radyasyondan korunma, Toplumun bilgilendirilmesi, Radyoaktif atıkların sevkiyatı, Yiyeceklerin radyoaktivite ile kirlenmesi, Nükleer enerji olarak sıralanmaktadır.

Sekiz başlık altında toplanabilen çevreye yönelik AB dikey mevzuatının çok geniş düzenlemelere yer verdiği görülmektedir. Bu yasal düzenleme alanlarının her birinin ve bu alanlardaki her bir tüzük, direktif ve kararın ayrı ayrı detaylı olarak ele alınması mümkündür. Ancak konumuz gereği bu düzenlemelerden yukarıdaki gibi bahsetmek yeterli olacaktır. Burada görülen direktif düzeyindeki düzenlemelere daha sık yer verildiğidir. Bu kadar yoğun bir mevzuatın bugün 28 ülkeli Birlikte ne düzeyde uygulandığı da tartışılmalıdır. Fakat bu tartışmaya mahal vermemek için AB'nin aldığı önlemler de mevcuttur.

AB çevre mevzuatının tutarlılığının ve uygulama gücünün geliştirilmesi amacıyla kuruluşmuş olan bir kuruluş vardır. Avrupa Birliği Çevre Hukuku'nun Uygulanması ve Yaptırımı Ağı (Implementation and Enforcement of Environmental Law) (IMPEL) şeklinde isme sahip olan bu kuruluş, üye ülkelerin çevre idarelerinin resmi olmayan işbirliğini sağlamaktadır.³⁷⁰ IMPEL, AB, AÇA ve EFTA üye ve aday ülkelerin çevre makamlarının oluşturduğu uluslararası kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. AB çevre mevzuatının uygulanabilirliğini teşvik eden ve destekleyen

³⁷⁰ İktisadi Kalkınma Vakfı, a.g.k., s.26.

IMPEL katılımcı ülkelerin projelerini çevresel açıdan denetlemektedir.³⁷¹ Bu kuruluş vasıtasıyla AB çevre mevzuatının üye ülkeler tarafından uygulama düzeyinin artırıldığı söylenebilir.

Ülkeler Düzeyinde Kabul Edilen Yasal Düzenlemeler: AB'nin Birlik düzeyinde ortak çevre politikası izleme isteği, ülkelerin bir takım yasal önlemleri almasını zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluğun yanında bazı ülkelerin kendiliğinden de çevreyi koruma ve çevre sorunlarını önleme amacıyla yasal düzenlemelere gittiği görülmektedir. Ülkelerdeki yasal düzenlemelerin bazılarını aşağıdaki gibi göstermek mümkündür.³⁷²

- *Kuzey Avrupa Ülkeleri:* Enerji Kullanan Ürünlerin Dizaynı Kanunu ile devlet kurumları için enerji tasarrufu öngören 2009 Finans Kanunu Danimarka için düzenleyici araçlar konusunda önde gelen yasal düzenlemedir. Kamusal araç türünde çok fazla düzenlemenin olmadığı Finlandiya'da, 1976 yılında kabul edilen İnşaat Kodu olarak bilinen ve bina inşaatlarındaki kuralları belirleyen yasal düzenleme önemli görülmektedir. Diğer Kuzey Avrupa ülkelerine kıyasla en fazla yasal düzenlemenin olduğu ülke İsveç'tir. Örnek olarak, Bina Enerji Performans Sertifikaları, Sürücü Ehliyetleri İçin Zorunlu Eko-Sürüş Uygulaması ve Bina Performans Standartları ile ilgili yasal düzenlemeler verilebilir.
- *Gelişmiş Batı Avrupa Ülkeleri:* Almanya açısından, 2000 tarihli Yenilenebilir Enerji Kaynakları Kanunu, 2005 tarihli Enerji Sektörü Kanunu ve 2008 tarihli Enerji Kullanan Ürünler İçin Çevreci Gereksinimler Kanunu örnek olarak verilebilir. Fransa'da kamusal araç olarak yasal düzenlemelere çok fazla rastlanılmaz. Burada en bilineni 2009 tarihinde sürdürülebilir enerji için çıkarılan 2009 Finans Kanunu'dur. Kamusal araç olarak diğer ülkelere kıyasla oldukça fazla yasal düzenlemenin olduğu İngiltere'de, 2008 tarihli İklim Değişikliği Kanunu bunlardan en önemlisi olarak görülebilir. Bunun dışında doğrudan kanun olmasa da kanunlara yol gösteren planlar da vardır. Örnek olarak; 2003 tarihli Yenilenebilir Enerji Garanti Esası, 2006 tarihli İklim Değişikliği Programı, 2008 tarihli Karbon Azaltımı Hedefleri Planı, 2010 tarihli Düşük Karbon Dönüşümü Planı ve Karbon Azaltımı Taahhüdü Planı verilebilir.

³⁷¹ Implementation and Enforcement of Environmental Law, "About IMPEL", <<http://impel.eu/about/history/>>, (15.08.2013).

³⁷² International Institute for Labour Studies, a.g.r., s.30-57.

Son olarak Hollanda'ya bakıldığında Kamu Binalarının Yenilenmesi, Enerji Kaynaklarının Dönüşümü, Yenilenebilir Enerji ve Enerji Verimliliği gibi yasal düzenlemelerin olduğu görülmektedir.

- *Beşinci Genişleme ve Sonrasında AB'ye Dahil Olan Ülkeler:* Gelişmişlik olarak Avrupa'nın önde olmayan ülkelerinden olmasına rağmen Çek Cumhuriyeti'nde çevre alanındaki düzenlemeler oldukça fazladır. 2001 yılında kabul edilen Enerji Kanunu ve Enerji Yönetimi Kanunu, 2004 yılında kabul edilen Enerji Etiket Uygulaması, 2005 yılında kabul edilen Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Kullanımı Kanunu sıralanabilecek örneklerdir. Macaristan'ın, 2005 tarihli Elektrik Kanunu ve 2006 tarihli Binalardaki Enerji Performansı AB Direktifinin Uygulanmasının kabulü yasal düzenlemeleri dikkati çekmektedir. Çevre alanındaki yasal düzenlemelerin oldukça sınırlı olduğu Polonya'da 2030 Enerji Politikası Planı örnek olarak verilebilir. Bulgaristan ise çevre konusunda aldığı önlemleri vergi ve harç olarak almakta, yasal düzenlemelere çok başvurmamaktadır.

b. Standartlar

Teorik olarak baktığımızda çevresel standartları yukarıda da ifade edildiği üzere “Ortam Kalite”, “Emisyon”, “Teknoloji”, “Performans” ve “Ürün ve Üretim Süreci” standartları olarak gruplandırabilmekteyiz. AB'nin çevresel alandaki standartlarına baktığımızda ise yasal düzenlemelerden hareketle kirlilik kaynağına göre “Ortam Kalite”, “Emisyon”, “Teknoloji”, “Performans” standartlarının belirlendiği görülmektedir. Buna ilave olarak “Ürün ve Üretim Süreci” standartları açısından “AB Eko-Etiketi” ve “EMAS” gibi uygulamalar da faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda AB'nin çevresel standartları iki kısımda incelenebilir. Birincisi; Yasal Düzenlemelerden Hareketle Kirlilik Türüne Göre Çevresel Standartlar, İkincisi; Ürün ve Üretim Süreci Standartlarıdır. Son olarak da ülkeler açısından standartlar ele alınabilir.

Yasal Düzenlemelerden Hareketle Kirlilik Türüne Göre Çevresel Standartlar:

AB düzeyinde belirlenen çevresel standartların kökeninde çevre sorunlarının türleri yer almaktadır. Bir başka ifadeyle her bir çevresel sorun türü için ayrı ayrı standartlar geliştirilmiştir. Bu çevresel standartları öğrenebilmek için de AB'nin yasal düzenlemelerine bakmak gerekmektedir. Buradan hareketle her bir çevresel sorun türü

için AB'nin o alandaki yasal düzenlemelerinin incelenmesi ve böylelikle standartların ortaya konabilmesi mümkündür.

Hava Kalite Standartları: AB düzeyinde uygulanan çeşitli yasal düzenlemeler ile en önemli çevre unsuru olan havanın belli bir kalitede tutulması sağlanmaktadır. Bu alandaki yasal düzenlemeler, Avrupa İçin Daha Temiz Hava ve Dış Ortam Hava Kalitesine ilişkin 2008/50/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi (CAFE), 2001/81/AT sayılı Ulusal Emisyon Tavanları Direktifi (NEC), Petrolün Depolanması ile Terminallerden Servis İstasyonlarına Dağıtılmasından Kaynaklanan VOC Emisyonlarının Kontrolü ile ilgili 94/63/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, 98/70/AT sayılı Benzin ve Dizel Yakıtların Kalitesine ilişkin Konsey Direktifi şeklinde sıralanmaktadır. Her bir direktifin ilgili alanlarda özellikle ortam kalitesi ve emisyon düzeyleri açısından belirli kirlilik sınırları yani standartlar belirlediği görülmektedir.

Örneğin, CAFE Direktifi önceki hava kalitesi çerçeve direktiflerini tek bir düzenleme altında toplamış, hava kalitesi ile ilgili genel standartları ortaya koymuştur. NEC Direktifi ise kükürt dioksit, azot oksitleri, uçucu organik bileşikler ve amonyak emisyonları için hazırlanmış, anılan kirleticiler için ulusal sınırları belirlemiş, söz konusu dört kirleticinin emisyonlarını giderek düşürecek ulusal programların uygulanmasını öngörmüştür.³⁷³

Su Kalite Standartları: Son yirmi yıla yakın süredir AB, su kaynaklarını kirlilikten korumaya çalışmakta, sürdürülebilir su kaynaklarının teşviki ve su çevresinin korunması üzerinde durmaktadır. Bu kapsamda, su mevzuatı kalite standartları oluşturmaya ve özel emisyon kontrolü sağlamaya odaklanmıştır. Sanayi tesisleri tarafından su kaynaklarına bırakılan tehlikeli maddeler hususunda ise daha sıkı sınır değerler belirlenmiş, ancak su kalite hedeflerine ilişkin sistemi belirleme, ilgili yükümlülöklere uygunluk kapsamında üye ölkelere önemli inisiyatifler bırakılmıştır.³⁷⁴ Bu alanda en önemli yasal düzenleme su mevzuatının ana belgesi de sayılan ve 22.12.2000 tarihinde yürürlöğe giren AB Su Çerçeve Direktifidir. Ülke sınırlarından bağımsız olarak “nehir havzaları” şeklinde suyun korunmasını öngören Direktif, özellikle üye ve aday ölkelerde su ekosistemlerinin korunması ve kirlilikten

³⁷³ Avrupa Birliğı Bakanlığı, **Avrupa Birliğı Sürecinde Çevre Faşlı**, Ankara, 2013, s.43.

³⁷⁴ Corporate and Public Strategy Advisory Group, a.g.r., s.31.

arındırılması için belirli tarihler dahilinde sınır değerlere ulaşma konusunda hedefler koymaktadır.³⁷⁵ Belirli bir kirletici yada kirletici gruplarının sudaki aşmaması gereken sınırlarını çevresel kalite standardı kapsamında değerlendiren Direktif, “V” no’lu ekinde yer altı ve yer üstü sulara ilişkin kalite tanımlamalarına yer vermiştir. Bu tanımlamalarda çeşitli alanlardaki suların içindeki elementlerin miktarları suyun; Yüksek Statü, İyi Statü, Vasat (orta) Statü olarak belirlenmesini sağlamaktadır.³⁷⁶

Toprak Kalite Standartları: AB’de toprağın korunmasına ilişkin ortak bir politika bulunmamaktadır. Ancak buna rağmen su, atıklar, kimyasallar ve tarım ilaçları gibi alanlarda yer alan politikalar, toprağın korunmasına da katkı sağlamaktadır.³⁷⁷ Bu nedenle toprak kalitesine yönelik doğrudan belirlenmiş bir standart AB düzeyinde yoktur. Ancak yapılan düzenlemeler dolaylı olarak toprak kalitesinin sağlanmasına hizmet etmektedir.

Gürültü Standartları: Çevresel Gürültü Yönetimi ve Değerlendirilmesine ilişkin 2002/49/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi gürültü standartları konusunda en temel AB Direktifini oluşturmaktadır. Trafik, endüstriyel üretim ve eğlence faaliyetlerinden oluşan gürültü kirliliği AB’nin en önemli yerel çevresel problemi olarak kabul edilmektedir. Bu önemli problemle mücadelede AB politikası, ürünler üzerine konulan teknik standartlar ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu alanda motorlu araç, motosiklet, uçak, ev aletleri gibi ürünler üzerine gürültü standartları getiren bazı direktiflerde ortaya konmuştur. Bu direktiflerle (Örneğin; 97/24/AT, 2001/43/AT, 2005/32/AT vb.) AB düzeyinde gürültü kirliliği yayan motorlu araçlar, uçaklar, demiryolları, dış ekipmanlar, ev aletleri gibi kaynaklara çıkardığı gürültü konusunda belli sınır değerler getirilmiştir. Ayrıca 25 Haziran 2002 tarihli ve 2002/49/AT sayılı direktif ile gürültü sorunları konusunda ortak hareketi temel alan bir yaklaşım oluşturularak, anayollar, demiryolları, havaalanları ve yerleşim yerleri için “gürültü haritaları”nın hazırlanması amaçlanmıştır. Yapılması düşünülen gürültü haritaları bu alanlar için sınır değerler belirlememesine rağmen, gerektiğinde gürültü

³⁷⁵ Çiğdem Tuğaç, **Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi Kapsamında Sınıraşan Sular**, ORSAM Su Araştırmaları Programı, Rapor No:19, Ankara, Mayıs 2013, s.14.

³⁷⁶ Official Journal of the European Communities, “Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council”, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:EN:PDF>>, (16.08.2013).

³⁷⁷ EUROCHAMBRES, TOBB, a.g.e., s.11.

düzeyini tespit etmek ve bu alanda önlem alabilmek adına önemli bir girişim olarak görülmektedir.³⁷⁸

Ürün ve Üretim Süreci Standartları: Bu standart türünde AB düzeyinde ön plana çıkan uygulamalar, “AB Eko-Etiketi” ve EMAS olarak kısaltılan “Çevre Yönetimi ve Denetimi Planı”dır.

AB Eko-Etiketi: Eko-Etiket veya Çevre Etiket uygulaması; üretimden tüketilip tamamen yok edilmesine kadar geçen süreç içinde, çevre üzerindeki zararlı etkisi azaltılmış ürünlerin bir etiket ile ödüllendirilmesi sistemidir. Böylelikle tüketiciler tükettikleri ürün hakkında daha iyi bir bilgiye sahip olurken, çevreci ürünlerin üretimi ve tüketimi teşvik edilmiş olur. Eko-etiket uygulamasına üreticiler, katılıp katılmamakta serbesttirler. Ancak artan çevre bilinci ile birlikte etikete sahip olan ürünlerin diğer ürünlere göre pazardan daha yüksek pay alacağı düşüncesi, her ne kadar zorunlu olmasa da etiket uygulamasına olan talebi arttırmaktadır.³⁷⁹ Sağladığı avantajlar nedeniyle önemi giderek artan Eko-Etiket uygulaması AB örneğinden önce bazı ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. Bunlardan en bilinenleri; Almanya’nın Blue Angel Etiket, Norveç’in Nordic Swan Etiket, Kore’nin Ecolabel Etiket vb.dir. Bu gibi ulusal etiket uygulamaları insanların çevre duyarlılığına katkıda bulunmaktadır. Fakat AB gibi bir entegrasyonda ortak pazarın gereği olarak ürünlerin rekabet açısından tüm birlik düzeyinde tanınan bir etikete sahip olması gerekmektedir. Bu gereklilikten hareketle ulusal düzeyde değil birlik düzeyinde tanımlanan ve ortak politika aracı olarak görülen AB Eko-Etiketi ortaya çıkmıştır.

AB Eko-Etiketi, Uluslararası Standardizasyon Örgütü’nün (ISO)³⁸⁰ çevre etiketleme sistemi dâhilinde tanımlanmış ve çevresel fayda sağlayabilmesi için kıstasları belirlenmiştir. Çevresel kıstaslar, ürünlerin yaklaşık yüzde 10 ile 20’sinin bu etiketi hemen alabilecek durumda olmalarına göre belirlenir. Avrupa Çevre yılı olan 1987

³⁷⁸ Regional Environmental Center, “Noise Legislation”, **Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation**, Hungary, December, 2008, s.1031-1036.

³⁷⁹ Değirmendereli, a.g.e., s.506.

³⁸⁰ “Uluslararası Standart Örgütü (ISO), 1947 Şubat ayında faaliyetlerine başlamış, gönüllü olarak her alanda uluslararası standartları geliştiren bir uluslararası örgüttür. Bugüne kadar 19.500 adet standart yayınlamıştır. Üyeleri ilgili ülkelerdeki standart kurumlarıdır. Türkiye’den de Türk Standartları Enstitüsü (TSE) burada Türkiye’yi temsil etmektedir. ISO’nun birçok alanda belirlediği kalite standartları vardır. Bunların başında Kalite Yönetimi, Gıda Güvenliği Yönetimi, Risk Yönetimi ve konumuz açısından da önemli olan Çevre Yönetimi gelmektedir”. (ISO, “About ISO”, <<http://www.iso.org/iso/home/about.htm>>, (03.02.2013).)

yılında AB Eko-Etiket fikri ilk olarak ortaya atılmıştır. Bunun üzerine Avrupa Komisyonu Eko-Etiket uygulamasını üye ülkelerle ve Avrupa Parlamentosu'nda müzakereye açmış ve müzakereler sonucunda AB Bakanlar Konseyi'nin 23 Mart 1992 tarihli ve 880 sayılı Tüzüğüyle AB Eko-Etiket uygulaması yasalaşp yürürlüğe girmiştir. Daha sonra Eko-Etiket yasasının güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması için (EC) 1980/2000 numaralı yasa ile Eko-Etiket uygulamasının politik amacı ve ilkeleri zenginleştirilmiştir. 2009 yılında etiket yasasında yapılan düzenleme ve AB bünyesinde geliştirilen diğer direktifler ile (Enerji tüketen ürünlerde Eko tasarım, Çevre Eylem Programı, Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri ve İklim Değişikliği Programı, Yeşil Kamu İhale Eylem Planları) etiket sistemi güçlendirilmiştir.³⁸¹ Daha sonraki süreçte 2011-2015 yıllarını kapsayan ve halen geçerli olan bir çalışma planı Komisyon tarafından kabul edilmiştir. Çalışma planının amacı; beş yıllık dönem için gerçekçi ve ulaşılabilir hedefler oluşturmaktır. Bu plana göre, planın etikete ait ürün gruplarının planlanması ve yönetimine ilişkin düzenine katkı sağlaması beklenmektedir. Plan yakın gelecekte AB Eko-Etiketine dahil edilecek ürün gruplarının listesini ve buna dair stratejileri içermektedir. Ayrıca ürün gruplarının seçimine yönelik metodolojileri kapsamaktadır.³⁸² İfade edildiği gibi AB Eko-Etiket sisteminin güncel planı olan 2011-2015 planı etiket sisteminin bugünkü temel stratejik yol haritasını göstermektedir.

AB'de eko-etiket birkaç aşamadan sonra alınabilmektedir. Öncelikle AB'ye üye bütün ülkelerde kurulan ve ürün bazında belirlenen kriterlerin tespit edilmesinde rol oynayan uzman kurumlar tespit edecekleri kriterleri öneri şeklinde AB Komisyonu'na sunar. Uzman kurumlar kriterleri belirlerken bu alanla ilgili gruplardan da fikir alırlar. Fikir alışverişinde bulunan Komisyon hazırladığı taslağı, Çevre Etiket Düzenleme Komitesi'ne sevk eder. Verilecek etiket konusunda son sözü Komisyon ile ülke temsilcilerinden oluşan bu Komite söyler ve böylelikle eko-etiket verilmiş olur. Ayrıca kriterlerin üç yıllık süre için belirlenmesi, etiketin üç yılda bir tekrar gözden geçirilmesine sebep olur.³⁸³

³⁸¹ Hüdai Kara, **Eko-Etiket**, Sürdürülebilir Üretim ve Tüketim Yayınları – III, T.C.Çevre ve Şehircilik Bakanlığı & Bölgesel Çevre Merkezi, <http://www.rec.org.tr/dyn_files/20/5926-III-EKO-ETIKET.pdf>, (03.02.2013)., s.7-8.

³⁸² European Comission, **EU Ecolabel Work Plan for 2011 - 2015**, <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/about_ecolabel/pdf/work_plan.pdf>, (03.02.2013)., s.2.

³⁸³ Değirmendereli, a.g.e., s.506.

Çevre Yönetimi ve Denetimi Planı: Kısa adıyla EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) olarak bilinen ve AB ülkeleri için geçerli olan bir programdır. 29 Haziran 1993'te yapılan düzenlemeyle yürürlüğe girmiştir. Yapılan değişikliklerle 2001'de EMAS II, 2009'da EMAS III adını almıştır. Çevre yönetim sisteminin dışarıdan değerlendirilmesi esasına dayanan EMAS, firmaların faaliyetlerini gerçekleştirdikleri yerlerde uygulanmaktadır. Bu sistemin gereklerini yerine getiren firmalar EMAS logosunu almaya hak kazanırlar ve bu logoyu kazanan firmalar çevreyi koruma konusunda katkı sağladıklarını ifade etmiş olurlar.³⁸⁴ Başta KOBİ'ler olmak üzere, özel veya kamuya ait kuruluşlara açık olan EMAS, kuruluşları çevresel performanslarını artırma konusunda teşvik etmeyi amaçlamaktadır. EMAS'a katılım gönüllülük esasına dayansa da katılımcı kuruluşların; aldıkları çevresel önlemlerin hedef ve ilkelerini ortaya koyan bir çevre politikası belirleme, faaliyet, ürün ve hizmetlerini çevresel açıdan gözden geçirme, düzenli olarak çevre denetimleri yapma ve bir çevre yönetim sistemi geliştirme gibi yükümlülükleri bulunmaktadır. Ayrıca üye devletler, kurumların planları dahilinde hazırladıkları çevresel bildirimleri onaylayan ve kayıt altına alan bir sistem kurmak zorundadırlar.³⁸⁵

Bunun yanında çevresel işletme denetimi EMAS'ın tamamlayıcı unsurudur. Denetleme, işletmenin dışından gelen bağımsız çevre işletme denetçileri tarafından yapılmaktadır. Yapılan denetlemede işletmenin verdiği taahhütleri gerçekleştirmeye yönelik faaliyetleri incelenmektedir. Denetimlerden sonra işletmenin EMAS'a kaydına karar verilir ve kayıt edilen işletmeye AB'nin resmi üyelik amblemini kullanma konusunda izin verilir. Bundan sonra AB'nin resmi üyelik amblemini kullanmaya devam etmek isteyen işletme yükümlülüklerine harfiyen uymak zorundadır. Aksi halde kayıt listesinden çıkartılıp, amblemin kullanılması engellenmektedir.³⁸⁶ Görüldüğü üzere EMAS ve daha önce ifade edilen AB Eko-Etiketi ürün ve firmalar üzerinde standartlar getirmektedir.

Ülkeler Açısından Standartlar: AB ülkelerinin yasal düzenlemelerle belirlenen birçok standardının olduğu ifade edilebilir. Daha önce açıklandığı gibi standartlar yasal düzenlemelerle belirlenmektedir. Genellikle çevre kirliliğine yasaklama yada sınırlama

³⁸⁴ Çokgezen, a.g.m., s.100.

³⁸⁵ EUROCHAMBRES, TOBB, a.g.e., s.14.

³⁸⁶ Değirmendereli, a.g.e., s.508.

getiren yasal düzenlemeler standartları oluşturmaktadır. Bunun dışında AB ülkelerinde EMAS ve AB Eko-Etiketi şeklinde ürün ve üretim süreci standartlarının olduğu bilinmektedir.

AB Eko-Etiketi gün geçtikçe önem kazanmakta ve AB içinde birçok firma tarafından ilgi görmektedir. Öyle ki, 2011 yılı sonu itibarıyla 1357 adet Eko-Etiket lisansı firmalara verilmiş ve bu lisanslar kapsamında 17.000'den fazla ürün etiketlenmiştir. Çoğunlukla sert zemin parkeleri, boya, temizlik, tekstil ürünleri ile televizyon gibi elektronik ürünler ve deterjan, şampuan gibi kimyasal ürünlerine etiket verildiği görülmektedir. Ocak 2012 itibarıyla 9067 adet etiketli ürün ile en fazla etiketli ürün üreten ülke İtalya olmuştur. İtalya'yı 3839 adet ile Fransa, 1616 adet ile İngiltere, 663 adet ile Hollanda izlemektedir. Türkiye'de ise 2011 yılı başı itibarıyla 25 etiketli ürün vardır.³⁸⁷ AB ülkesi firmalarının AB Eko-Etiketi almanın yanı sıra EMAS'a kayıt olma konusunda da istekli oldukları söylenebilir. Ülkeler açısından durum aşağıdaki Tablo 4 vasıtasıyla görülebilir.

Tablo 4: AB Ülkelerinde EMAS'a Kayıtlı Firma Sayısı

Ülke/Yıl	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AB-27	3037	3177	3507	3908	4233	4413	4521	4512	4452
Belçika	31	34	39	42	46	49	62	43	55
Bulgaristan	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Çek Cumh.	15	18	21	28	33	31	25	21	26
Danimarka	120	121	116	96	93	93	91	70	66
Almanya	1641	1491	1489	1464	1419	1379	1402	1346	1212
İspanya	412	522	666	905	1033	1159	1228	1236	1261
Fransa	20	17	17	13	12	17	34	21	24
İtalya	253	394	570	755	939	1037	1035	1162	1151
Hollanda	25	22	15	11	10	7	6	4	4
Avusturya	254	265	256	252	261	253	262	260	255
Polonya	0	1	2	7	12	19	22	25	39
Romanya	0	0	0	1	1	3	4	4	4
Finlandiya	40	43	42	41	42	25	18	9	5
İsveç	118	100	84	71	74	75	75	76	64
İngiltere	66	64	62	69	71	65	62	58	48

Kaynak: Eurostat, "Organisations and Sites With EMAS Registration", <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc410>>, (03.02.2013).

Bakıldığında kayıtlı firma sayısı en fazla olan ülke Almanya olarak görülmektedir. Ancak son yıllarda firma sayısında bir düşüş vardır. Bunun dışında İspanya, İtalya, Avusturya'da EMAS'a kayıtlı firma sayısı bakımından zengindir.

³⁸⁷ European Commission, "Ecolabel-Facts and Figures", <<http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html>>, (03.02.2013).

Easasen toplam firma sayısı içinde ne kadarının EMAS’a kayıtlı olduğuna bakılması gerekmektedir. Fakat yine de EMAS’a kayıtlı firma sayısı durumun tespiti açısından önemlidir. Burada dikkati çeken nokta çoğu ülkede düşüşün olmasına karşın İspanya ve İtalya’da artışların yaşanmasıdır. Bu ülkeler AB-27 toplamının artmasını sağlamaktadır.

c. Sübvansiyonlar

Çevresel teknoloji yatırımları ve AR-GE harcamalarına yönelik sağlanan sübvansiyonlar birçok AB ülkesinde karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetimler tarafından atık sistemlerinin oluşturulması, çevrenin korunması, ormanların geliştirilmesi ve tarım alanlarının desteklenmesi amacıyla sübvansiyon uygulamalarının yapıldığı bilinmektedir.³⁸⁸ Kirleten öder ilkesi üzerine kurulmuş AB ortak çevre politikası, bölgesel farklılıkların olduğu ve ilgili sektörlerin mali açıdan sıkıntıda olduğu durumlarda, çevresel amaçların sağlanabilmesi için çevreyle ilgili harcamaların karşılanacağı mali fonlar oluşturmuştur.³⁸⁹ Gerek ülkelerin kendi mali sistemleri içinde sağladığı gerekse AB düzeyinde uygulanan çeşitli sübvansiyonlar vasıtasıyla Birlik düzeyinde çevrenin korunması sağlanmaya çalışılmaktadır. Görüldüğü üzere çevresel sübvansiyonlar iki kısımda incelenebilir. Bunlardan birincisi, “AB Tarafından Sağlanan Sübvansiyon Mekanizmaları”; ikincisi ise “Ülkeler Düzeyinde Uygulanan Sübvansiyon Örnekleri” şeklinde isimlendirilebilir.

AB Tarafından Sağlanan Sübvansiyon ve Teşvik Mekanizmaları: Bu alandaki sübvansiyon mekanizmaları LIFE Programı, Yapısal Fonlar, Uyum Fonları ve Diğer Mali Yardımlar şeklinde gruplandırılabilir.

LIFE (Çevre İçin Mali Araç): LIFE, AB ve aday konumundaki üçüncü ülkeler düzeyinde çevrenin ve doğal kaynakların korunmasına yardımcı olan bir AB mali aracıdır. 1992 yılından 2011 yılına kadar bu kapsamda toplam 2,8 milyar Euro değerinde 3708 adet çevre koruma projesi desteklenmiştir.³⁹⁰ LIFE mali aracı, 1973/92 sayılı Yönetmelik ile oluşturulmuştur. LIFE programı aşamalı olarak yürütülmüştür. LIFE I (1992-1995) olarak adlandırılan birinci aşamanın ardından ikinci aşama olan LIFE II, 31 Aralık 1999 tarihinde sona ermiş; üçüncü aşama ise 31 Aralık 2004 tarihine

³⁸⁸ Toprak, a.g.m., s.159.

³⁸⁹ İktisadi Kalkınma Vakfı, a.g.k., s.21.

³⁹⁰ European Commission, **Programme for the Environment and Climate Action (LIFE)**, Commission Staff Working Paper, Volume 1 of 2, 2011, s.5.

kadar devam etmiştir. Daha sonra, LIFE III programı (EC) No 1682/2004 sayılı Yönetmelik ile iki yıl uzatılmış (2005-2006) ve özellikle sürdürülebilir kalkınmanın geliştirilmesi ve çevre politikasının diğer alanlara entegre edilmesi amacı ile güncellenmiştir. 2005-2006 yılları için 317 milyon Euro değerinde ilave bir bütçe aktarılan LIFE III, 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye üye olan 10 ülkeyi de programa dahil etmiştir. Son olarak, (EC) No 614/2007 sayılı Yönetmelik 2007 ile 2013 yıllarını kapsayan AB'nin yeni LIFE+ programını tesis etmiştir. LIFE+ toplam 2,143 milyar Euro bütçe ile çevre alanındaki projelerin finansmanı için halihazırda fırsatlar sunmakta ve proje bütçelerinin en az %78'ini hibe olarak vermektedir.³⁹¹ 2013 yılında LIFE+ bitecektir. Bunun için Avrupa Komisyonu Çevre ve İklim Hareketi isminde yeni bir LIFE programı tüzüğünü Avrupa Parlamentosu ve Konseyine sunmuştur. Öneri, 2014-2020 Çok Yıllı Mali Çerçeve ve Avrupa 2020 Stratejisine uygun olarak hazırlanmıştır.³⁹²

LIFE, yüksek çevre kalitesi yatırımlarının AB'nin daha yoksul bölgelerine çekilmesinde önemli bir faktör olmuştur. Bu nedenle fonlar giderek artan şekilde kıyıların, limanların ve nehirlerin temizlenmesi ve kirlenmiş/bozulmuş endüstriyel ve kentsel alanların rehabilitasyonu gibi çevrenin iyileştirilmesi projeleri için ayrılmaktadır. LIFE 1992 yılından bu tarafa AB çevre hukukunun ve politikasının geliştirilmesini ve uygulanmasını desteklemektedir. "LIFE-Doğa", "LIFE-Çevre" ve "LIFE-Üçüncü Ülkeler" şeklinde sıralanan üç sistematik bölümü olan LIFE'in her bir bölümünün uğraştığı alanda özel amaçları vardır;³⁹³

- LIFE-Doğa: Vahşi kuşların korunması ile doğal hayatın korunmasına ilişkin direktiflerin uygulanmasına katkıda bulunma amacı vardır. Bu kapsamda LIFE katkısı en fazla %50 olabilmektedir.
- LIFE-Çevre: Yenilikçi yöntem ve tekniklerin geliştirilmesine ve topluluk çevre politikasının daha da gelişmesine katkıda bulunma amacı vardır. Bu kapsamdaki projelerde yapılan katkı, %30 ile %100 arasında değişmektedir.

³⁹¹ Corporate and Public Strategy Advisory Group, a.g.r., s.16. & European Commission, "LIFE+ (2007-2013)", <<http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#lifeplus>>, (03.02.2013).

³⁹² European Commission, "Climate Action", <http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/budget/life/faq_en.htm>, (20.10.2013).

³⁹³ Batal, a.g.m., s.12.

- LIFE-Üçüncü Ülkeler: Çevre sektöründe ihtiyaç duyulan kapasitelerin ve yöntemlerin kurulmasına ve Akdeniz’e, Baltık Denizi’ne kıyısı olan Üçüncü Ülkelerde çevre politikalarının ve eylem programlarının geliştirilebilmesine katkıda bulunma amacı vardır. Bu kapsamdaki projelerde Topluluğun mali desteği en fazla %70 olabilmektedir.

LIFE programı uygulamaya geçirildiği 1992 yılından bugüne çevre alanında önemli destekler vermiştir ve vermeye devam etmektedir. Ancak AB düzeyinde çevreye yönelik sağlanan sübvansiyon ve teşvikler sadece LIFE programı ile sınırlı değildir. LIFE’in yanı sıra doğrudan çevreye yönelik olmasa da çevre politikalarının uygulanmasını sağlayan mali imkan ve fonlar da vardır.

Yapısal Fonlar: Bölgesel Kalkınma, İstihdam, Çevre, Tarım ve Balıkçılık gibi alanlarda finansman sağlamak amacıyla oluşturulmuş olan fonlardır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)³⁹⁴, Avrupa Sosyal Fonu (ESF)³⁹⁵, Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu (FEOGA)³⁹⁶ ve Balıkçılık Alanında Mali Destek Sağlamaya Yönelik

³⁹⁴ “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF): 1975 yılında kurulan fon, az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını, yapısal yönden iyileştirilmesini, sanayi bölgelerinin yeniden yapılandırılması sağlayarak bölgesel farklılıkların giderilmesini amaçlamaktadır. Fon, sanayi ve hizmetler sektöründe yeni iş alanları meydana getiren veya mevcut iş imkanlarını koruyan yatırımlar ile altyapı yatırımlarına yönelik hibe özelliğinde yardımlarda bulunmaktadır. 2006 yılında Fon kapsamında kentsel alanlarda ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların çözülmesi, kırsal alanlar ve balıkçılık sektörü ile ilgili alanlarda ekonomik çeşitliliğin artırılmasına yönelik çeşitli teşviksel düzenlemeler yapılmıştır”. (Ahmet İncekara, Burcu Kılınç Savrul, “Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları: Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, **International Conference on Eurasian Economies**, Bishkek-Kyrgyzstan, 2011, s.409. & Sandy Dall’Erba, **European Regional Development Policies: History and Current Issues**, University of Illinois at Urbana-Champaign European Union Center, Illinois, May 2003, s.2.).

³⁹⁵ “Avrupa Sosyal Fonu (ESF): 1960 yılında kurulan Fon’un amaçları arasında yapısal işsizlikle mücadele etme, çalışma koşullarında iyileştirme sağlama, mesleki eğitimi gerçekleştirme, hayat standartlarını yükseltme ve işsizlere gelir sağlama gibi konular yer almaktadır. AB içindeki bütün bölgeler için geçerli olan Fon, işsizliği azaltmaya yönelik yeni iş alanlarını açan, mesleki eğitim ve iş sahibi olma konularında danışmanlığı amaçlayan projeleri desteklemektedir. 2007-2013 dönemimde Fon, işçi ve işveren uyumu, istihdama erişim, sosyal dışlanmanın azaltılması ve reformlar için ortak girişim konularına odaklanmıştır”. (Alp Özel, Cüneyt Kılıç, Burcu Kılınç Savrul, “Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Mali Yardımlarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı 20, 2013, s.47. & Dominique Be, “Opean Social Fund Supports Social Dialogue and The Social Partners”, **The European Social Fund 2007-2013: A Handbook for Trade Unions**, European Trade Union Confederation, <http://www.etuc.org/IMG/pdf/pdf_Brochure_ESF_2007-2.pdf>, (05.07.2013), s.8.).

³⁹⁶ “Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu (FEOGA): AB’nin kırsal kalkınma politikalarının finansman aracı ve Ortak Tarım Politikasının önemli bir ayağını oluşturan Fon, AB genelinde kırsal kalkınmayı desteklemektedir. AB’nin az gelişmiş bölgelerinin gelişme seviyelerini arttırmak amacını yönverme bölümü kapsamında kırsal kalkınma çabalarını finanse ederek destekleyen Fon’un garanti bölümü ise aynı amaca bölgelerdeki etkinlikleri destekleyerek hizmet etmektedir. Bunun yanı sıra Fon kırsal altyapının geliştirilmesi, kırsal turizmin geliştirilmesi, tarım ve orman ürünlerinin verimliliğinin

Araç (FIFG)³⁹⁷ yapısal fonlara örnek olarak verilebilmektedir.³⁹⁸ Bu fonların içinde doğrudan çevre sorunlarının çözümü noktasında katkı sağlayan fon ERDF'dir. ERDF kentsel alanlardaki çevresel sorunların çözülmesi konusunda doğrudan mali destekler sağlamaktadır. Diğer yapısal fonların ise dolaylı bir şekilde çevreyi desteklediği görülmektedir. Örneğin bakıldığında ESF hayat standardını geliştirme konusunda verdiği desteklerle bilinmektedir. Çevresel kalitenin artışı sağlayan projelerin hayat standardını arttırdığı düşünüldüğünde ESF'nin hayat standardını artırma kapsamında çevreyi destekleyebileceği söylenebilir. Yine, FEOGA kapsamında kırsal altyapı ve turizm, tarım ve orman ürünlerinin verimliliğinin artırılması gibi alanlarda verilen mali destekler çevreye yönelik olarak değerlendirilebilir. Son olarak Avrupa Balıkçılık Fonu haline dönüşen FIFG balıkçılık faaliyeti açısından çevrenin korunmasına katkı sağlamaktadır. Bu şekilde özetlenebilen yapısal fonların yanı sıra Uyum Fonu da çevresel alanlarda önemli katkıları olan bir AB mali desteğidir.

Uyum Fonu: Maastricht Zirvesinde uygulanması kararlaştırılan ve 1993 yılı bütçesinde ilk ödeneği konulan Uyum Fonunun temel amacı bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasıdır. Bu kapsamda bilgi teknolojilerinin geliştirilmesi yatırımlarının teşvik edilmesinin yanı sıra taşımacılık, enerji ve özellikle çevrenin korunmasına yönelik altyapı yatırımları da desteklenmektedir. Fondan yararlanabilmek için ülkenin kişi başı GSYİH, AB ortalamasının % 90'ından düşük olması gerekmektedir.³⁹⁹ Görece daha düşük gelir düzeyine sahip ülkelerin özellikle çevre alanındaki altyapı yatırımlarının bu fondan desteklendiği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında Uyum Fonu'nun çevresel sübvansiyonlar alanında önemli bir rolünün olduğu söylenebilir. Sonuç olarak AB Uyum Fonu ve daha önce saydığımız Yapısal

arttırılması gibi amaçlar kapsamında mali destekler vermektedir". (Mustafa Özyücel, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2008, s.49-50).

³⁹⁷ "Balıkçılık Alanında Mali Destek Sağlamaya Yönelik Araç (FIFG): Bu yapısal fon ile balıkçılık kapasitesinin artırılması, balıkçılık kaynaklarının sürdürülebilir rasyonel kullanımı, ekonomik girişimlerin geliştirilmesi ve rekabetin artırılması amaçlanmaktadır. Fonun ismi 2007-2013 bütçe döneminde Avrupa Balıkçılık Fonu (ABF) (European Fisheries Fund-EFF) olarak değiştirilmiştir. Fon, Avrupa ortak Balıkçılık Politikasına yardımcı olmaktadır. Bu çerçevede verilen destekler ile her türlü balıkçılık faaliyetinde sürdürülebilir çevrenin korunması teşvik edilmektedir". (Hande Gültemen, **AB Yapısal Fonlarının İstihdam Üzerindeki Etkisi: İspanya, Portekiz, Yunanistan**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011, s.34-35. & European Commission, **European Fisheries Fund 2007-2013 Regulations**, Publications Office of The European Union, Luxembourg, 2011, s.4.).

³⁹⁸ İktisadi Kalkınma Vakfı, a.g.k., s.22.

³⁹⁹ Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Güncelleştirilmiş 5.Baskı, Seçkin, Ankara, 2012, s.152.

Fonlar doğrudan veya dolay olarak çevreyi düzenlemektedir. Ancak bunların dışında diğer mali yardımlar olarak ifade edilebilecek mali destek mekanizmaları da vardır.

Diğer Mali Yardımlar: AB’de bölgesel kalkınmanın finansmanı üye ülkelerde yapısal bir fon olan ERDF aracılığıyla yapılmaktadır. Aday ülkeler ise bu fondan yararlanamamaktadır. Onun yerine bölgesel kalkınma için aday ülkeler; PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye İçin Mali Araç gibi⁴⁰⁰ mali araçlardan yararlanmaktaydı.⁴⁰¹ Uygulandıkları dönem itibarıyla bakıldığında PHARE mali aracının katılıma yönelik idari ve kurumsal yapılanmayı güçlendirdiği; SAPARD mali aracının aday ülkelerin Ortak Tarım Politikasına uyumu doğrultusunda ve kırsal kalkınma alanında mali destek sağladığı, CARDS mali aracının, batı balkanlarda yeniden yapılanma, istikrar ve ortaklık sürecine katkı sağladığı görülmüştür. Bununla beraber ve en önemlisi ISPA mali aracının, ulaştırma ve çevre sektöründe büyük ölçekli altyapı yatırımlarını finanse ettiği bilinmektedir.⁴⁰² Ayrıca Türkiye İçin Mali Araç uygulamasında da çevresel düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Ancak bu mali araçların yerini 1.1.2007 tarihi itibarıyla Katılım Öncesi Yardım Aracı - IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) almıştır. Kaldırılan mali

⁴⁰⁰ “**PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies)**: 1999 yılında kurulan ve ilk olarak Polonya ve Macaristan için uygulanan bir mali araçtır. AB’ye katılmaya hazırlanan Merkezi ve Doğu Avrupa Birliği ülkelerine katılıma hazırlamalarında yardımcı olmak amacı taşımıştır. Kurumsal Yapılanma ve Topluluk Müktesebatına uyum ile ilişkili yatırımları desteklemiştir. **ISPA (Instrument for Structural Policy for Pre-Accession)**: Kısa adı ISPA olan Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı olarak ifade edilen araç, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini katılıma hazırlanmalarında yardımcı olmuştur. ISPA aday ülkelerin AB’nin çevre ve ulaşım alanındaki yasal düzenlemeleri ile uyumlarının hızlandırılması amacı ile çevre ve ulaşım sektörlerinde yapılan yatırımlar için mali destek sağlamayı amaçlamıştır. **SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)**: Tarımsal ve Kırsal Gelişim için Özel Katılım Programı olarak bilinen 1999 yılında uygulamaya geçirilen, katılım öncesi dönemde Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden aday olan 10 ülkenin tarımsal ve kırsal gelişimine yönelik katılım öncesi tedbirler için Topluluğun sağlayacağı desteğin sınırlarını belirten araçtır. **CARDS (Community Assistance for the Reconstruction, Development and Stabilization of the Western Balkans)**: Balkan ülkelerinde de barış ve istikrarın hâkim olmasını isteyen AB, bu amaçla CARDS mali aracını oluşturmuştur. Bu araç ile Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya (Sırbistan ve Karadağ) ve Makedonya’nın, AB’nin bölgeye yönelik olarak oluşturduğu İstikrar ve Ortaklık sürecine uyumunun sağlanması hedeflenmiştir. **Türkiye İçin Mali Araç**: Türkiye’nin AB kriterlerini karşılama sürecinde yardımcı olan araç, 2001 yılının Aralık ayında kabul edilmiştir. Bundan öncesinde ise Türkiye, Avrupa-Akdeniz ortaklığının temel mali uygulama aracı olan MEDA programından yararlanmıştır”. (İbrahim Çeliktaş, “2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, s.40-44. & Halil Karataş, **Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları**, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.47-67.).

⁴⁰¹ Fatih Feramuz Yıldız, Kerem Akdağ, “Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması”, **Türktarım Dergisi**, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sayı:167, 2006, s.35.

⁴⁰² Çeliktaş, a.g.m., s.40-47.

araçların yerini alarak tüm programları tek bir çatı altında toplayan IPA, 7 yıllık bir bütçe dönemi (2007-2013) için aday ülkeler (Türkiye, Hırvatistan, Makedonya) ile potansiyel aday ülkelere (Arnavutluk, Bosna Hersek, Karabağ, Sırbistan, Kosova) yönelik AB tarafından yapılacak mali yardımların kapsamını belirlemiştir.⁴⁰³ IPA'nın üye ve aday ülkelere sağladığı mali yardımlar "IPA Bileşenleri" adı altında beş gruptan oluşmaktadır. Bu bileşenler "Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma", "Sınır Ötesi İşbirliği", "Bölgesel Kalkınma", "İnsan Kaynaklarının Gelişimi", "Kırsal Kalkınma" olarak sıralanmaktadır. Sıralanan bu bileşenlerin hepsinden aday ülkeler mali yardımlar sağlayabilirken, potansiyel aday ülkeler sadece ilk ikisinden mali yardım elde edebilmektedir.⁴⁰⁴ Fon kaynağı Tüzüğünde 2007-2013 dönemi için 11,5 Milyar Euro olarak gösterilen IPA'nın "Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma" bileşeni altında, "çevre politikası", "nükleer güvenlik" ve "radyo-aktif atık yönetimi" de sayılmaktadır. "Sınır Ötesi İşbirliği" bileşeni altında ise "Sınır bölgelerinde sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı artırmak" ve "Çevre, halk sağlığı, kültürel ve doğal varlıklara yönelik tehditlere ve organize suçlara karşı mücadele konularında ortak mücadele yürütmek" yardım alanları bulunmaktadır. Ancak esas olarak çevreyle alakalı bileşen "Bölgesel Kalkınma" bileşenidir. Bu bileşenin en önemli mali yardım alanı "çevre altyapısı (özellikle su, atık su, hava kalitesi konuları)" ve "enerji altyapısı (enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji konuları)" alanlarıdır. Bu bileşen altında özellikle su, atık su, katı atık yönetimi alanlarındaki projeler destek görmektedir. Öte yandan IPA'nın "İnsan Kaynaklarının Gelişimi" bileşeninin çevre ile doğrudan alakalı yardım alanı bulunmamaktadır. Bununla beraber "Kırsal Kalkınma" bileşeninin tarım ve balıkçılık sektörlerindeki yardımları çevresel amaçlar gütmektedir. Sonuç olarak IPA'nın çevreye yönelik yardım alanları daha çok "Bölgesel Kalkınma" bileşeni altında görülmektedir.⁴⁰⁵

Ülkeler Düzeyinde Uygulanan Sübvansiyonlar: Birlik düzeyindeki uygulamaların yanı sıra ülkeler kendi mali sistemleri içinde de çeşitli sübvansiyon

⁴⁰³ Sibel Mehter Aykın, Kemal Gürsoy, "Müzakere Sürecinde Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahhütler ve Gerçekleşmeler", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:18, Sayı:2, 2011, s.167-168.

⁴⁰⁴ İkbâl Yeğen, **AB Mali Yardımları ve AB'nin Yeni Üye Ülkeleriyle Türkiye Üzerine Ampirik Bir İnceleme**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2009, s.55.

⁴⁰⁵ Karataş, a.g.e., s.98-108. & Aykın, Gürsoy, a.g.m., s.171.

uygulamaları oluşturmıştır. Bu konuda örnekler verilebilir. Belli başlı AB ülkeleri nezdinde uygulanan çevresel sübvansiyon örnekleri aşağıdaki gibi gösterilebilir.⁴⁰⁶

- *Kuzey Avrupa Ülkeleri:* Danimarka'nın ilk sübvansiyon uygulaması 1976 yılında enerji teknolojisi geliştirme alanında Enerji Bulma ve Geliştirme Programı ile hayata geçirilmiştir. Daha sonraki süreçte Çevreci Elektrik Üretimi Araştırması, Verimli Elektrik Kullanımı İçin AR-GE Sübvansiyonu, Ekolojik Bina Sübvansiyonu, vb.leri uygulamaya alınmıştır. Burada dikkat çekici nokta Danimarka'nın bu alanda sayıca çok mekanizma geliştirmesi ve elektrik enerjisi üzerine yoğunlaşmasıdır. Danimarka kadar olmasa da Finlandiya'da da çevre alanında sübvansiyon uygulamaları rastlanılmaktadır. Enerji Denetim Programı, Meskenler İçin Enerji Yardımları vb. örnek olarak verilebilir. İsveç'te Çevresel Araştırma isimli genel bir sübvansiyon mekanizması vardır. Bunun yanı sıra 1991 yılında Yenilenebilir Enerji Yatırımları Sübvansiyonu, 2003 yılında İklim Yatırımları Desteği, 2010 yılında Şirketler İçin Enerji Denetimi isimlerinde sübvansiyon mekanizmaları hayata geçirilmiştir.
- *Gelişmiş Batı Avrupa Ülkeleri:* Almanya'da 1995 yılında Mimarlar ve Mühendisler İçin Ücret Tarifesi Yönetmeliği ile çeşitli yenilenebilir enerji kaynakları ile sektörlere teşvik niteliğinde destekler sağlanmaya başlanmıştır. Ayrıca günümüze değin enerji verimliliği sağlayan binaların inşaatını destekleyen, KOBİ'lerde enerji verimliliği için fon sağlayan sübvansiyon programları uygulamaya alınmıştır. Avrupa ülkeleri içinde Fransa'nın çevresel sübvansiyon ve teşvikler konusunda önde gelen ülkeler arasında olduğu söylenebilir. Bakıldığında 2001 yılında Yenilenebilir Enerji Kaynakları Tarifelerinin kabul edilmesi ve Bazı Çevreye Dost Ev Aletleri Üzerinden Alınan Vergilerde İndirim yapılması Fransa'nın özellikle vergisel teşviklere yer verdiğini göstermektedir. 2007 yılında kabul edilen Temiz Araç Edinme Teşvik'i de bu açıdan değerlendirilebilir. İngiltere'de özellikle inşaat sektörüne yönelik enerji verimliliği sağlayan binalara geniş ölçüde sübvansiyonların verildiği görülmektedir. Hollanda'da ise 1998 yılında kabul edilen Karbon Azaltım Planı kapsamında birçok sübvansiyon uygulamaya geçirilmiştir.

⁴⁰⁶ International Institute for Labour Studies, a.g.r., s.30-57.

- *Beşinci Genişleme ve Sonrasında AB'ye Dahil Olan Ülkeler:* Çek Cumhuriyetinin çevre alanında en büyük sübvansiyon düzenlemesi Devlet Çevre Fonu'ndan sağlanmaktadır. Sınırlı sayıda sübvansiyon uygulamalarının olduğu Macaristan'da 2006 yılında oluşturulan Ulusal Enerji Tasarrufu Programı bu alandaki en önemli programdır. Yine sınırlı sayıda sübvansiyon düzenlemesinin olduğu Polonya'da çevre koruma ve su yönetimi konularında ucuz kredi ve yardım mekanizmalarının olduğu görülmektedir. Daha çok vergi ve harç araçları ile çevresel önlemler aldığı görülen Bulgaristan'da sübvansiyon düzenlemesi olarak bilinen tek uygulama rüzgar enerjisi gibi çevreci enerji kaynaklara uygulanan tarife indirimleridir.

Sonuç olarak ele alınan ülkelere bakıldığında ortak nokta olarak yenilenebilir enerji kaynaklarına ve enerji tasarrufuna yönelik verilen sübvansiyonlar dikkati çekmektedir. Bunun yanı sıra ülkelerin bazılarının KOBİ'ler üzerinde sübvansiyon uygulamasına gittiği, yeşil teknolojiye sahip araçların satın alınmasının vergi teşvikleri vasıtasıyla yerine getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Burada Kuzey Avrupa Ülkelerinin çevreci bakış açısıyla bir adım daha önde olduğu söylenebilir. Ancak Fransa ve Almanya'nın da bu alanda çok sayıda düzenlemeye yer verdiği, Hollanda'nın daha sistematik olarak sübvansiyonları belli bir plan dahilinde yürürlüğe koyduğu görülmektedir. Beşinci Genişleme ve Sonrasında AB'ye üye olan ülke örneklerine baktığımızda Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Bulgaristan'ın çevresel sübvansiyonlar açısından zengin olmadığı görülmektedir.

d. Kirlenme Hakları

2005 yılının Ocak ayında CO₂ emisyonları için AB çapında bir AB ticaret sistemi kurulmuştur. Bu sistemin enerji ve diğer karbon yoğun sektörlerden kaynaklı yaklaşık 11.000 firmayı kapsaması planlanmıştır. AB Emission Ticareti Sistemi (AB-ETS) olarak ifade edilen bu sistem, Dünyadaki en büyük emisyon ticaret sistemi olarak İDÇS, Kyoto Protokolü ve Kirliliği Paylaşım Anlaşması kapsamında AB ve üyelerine emisyon hedeflerine ulaşma konusunda yardımcı olmaktadır.⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Joachim Schleich, Regina Betz, "Incentives for Energy Efficiency and Innovation in the European Emission Trading System", **European Council for an Energy Efficient Economy**, Summer Study, 2005, s.1495.

Bugün tüm AB ülkelerinin yanı sıra Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn'ı içine AB-ETS, santralleri, yakma tesislerini, petrol rafinelerini, demir ve çelik işlerini, cam, kireç, tuğla, seramik, kağıt vb. fabrikaları içermektedir. 2012 yılı itibarıyla havacılık da AB-ETS'ye dahil edilmiştir.⁴⁰⁸ İklim değişikliği ile mücadelede temel strateji planlarından birisi olarak üye ülkeler ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan ilk uluslararası emisyon ticaret sistemi olan ve 2003/87/EC Yönergesiyle kabul edilen ETS dört temel ilke etrafında çalışmaktadır. Bunlar; "Sınırla ve pazarla sistemi (cap-and-trade)⁴⁰⁹", "İlgili sektörlerden katılımın zorunluluğu", "Güçlü uyum çerçevesi" ve "Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları"dır.⁴¹⁰ Bu ilkelerden hareketle sistem şu şekilde işlemektedir. Buna göre; *"AB-ETS sistemine dahil olan ülkeler işletmelerine yıllık olarak kullanabilecekleri bir emisyon miktarı (permi) tanımlar. Bu aynı zamanda emisyon miktarına kota koymaktır. Burada toplam emisyon kotası, hesap birimi olarak belirlenen ve ton başına birim permi anlamına gelen EUA (European Union Allowance) cinsinden ifade edilir. EUA işletmelerin geçmiş yıllardaki CO₂ değerlerine göre belirlenir ve işletmeler o yıl içinde bu belirlenen miktar kadar CO₂ emisyonunda bulunabilir. İşletmelerin yılsonunda gerçekleşen emisyonları, kotalarından daha düşük çıkarsa ellerinde bir miktar EUA kalmış olur. Bu arta kalan EUA piyasada kota hedefini tutturamamış işletmelere satılabilir ve ya sonraki yıllar için kullanılmak üzere biriktirilebilir."*⁴¹¹ Ayrıca AB-ETS'nin Kyoto Protokolü EK-B ülkelerinin kullanabileceği Kyoto Esneklik Mekanizmaları ile kurduğu bağ sayesinde, AB-ETS bünyesindeki Avrupalı firmalar, Temiz Kalkınma Mekanizması kapsamında gelişmekte olan ülkelere ve Ortak Uygulama kapsamında serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bulunan Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirecekleri emisyon azaltıcı

⁴⁰⁸ Tianbao, a.g.e., s.13.

⁴⁰⁹ "Cap and Trade Sistemi: Emisyon üst sınırı ve ticareti sistemi olarak bilinmektedir. Bu sistem, karbon emisyonlarının fiyatlandırılmasını öngörmektedir. Sistemde bir endüstrinin üretimi ile ilgili olarak maksimum bir karbondioksit limiti belirlenmekte ve şirketlere ne kadarlık salınım izni verildiğini gösteren lisanslar verilmektedir. Eğer şirketler belirlenen miktardan daha az salınım neden olursa aradaki fark kadarlık lisans (salınım) hakkını satılabilir ya da bir sonraki yıl kullanabilir. Fakat bir şirket kendine verilen sınırları aşarsa diğer şirketlerden ek lisans (salınım) hakkı satın almak zorunda kalır. Böylelikle cap and trade sistemi altında sağlanan piyasa dengesi maliyet etkin bir denge olacaktır". (Hüseyin Güçlü Çiçek, Serdar Çiçek, "Karbon Vergisi ile Karbon Ticareti İzinlerinin Karşılaştırılması", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:47, 2012, s.103. & Robert W. Hahn, Robert N. Stavins, **The Effect of Allowance Allocations on Cap-and-Trade System Performance**, NBER Working Paper Series, No:15854, Cambridge, 2010, s.2.).

⁴¹⁰ İlge Kıvılcım, "Avrupa Birliği Emisyon Ticaretinde Son Durum – Havacılık Sektörü", **İKV Değerlendirme Notu**, İktisadi Kalkınma Vakfı, Sayı 53, Mayıs 2012, s.2.

⁴¹¹ Çevre ve Orman Bakanlığı, **Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Diğer Uluslararası Emisyon Ticareti Sistemleri**, Özel İhtisas Komiyonu Raporu, Ankara, 2008, s.25-26.

projeler ile karbon kredisi kazanabilmekte, bu karbon kredilerini kendi yıllık kotalarından indirebilmektedir.⁴¹²

Üçüncü uygulama döneminde olan AB-ETS'nin ilk uygulama dönemi 2005-2007 yılları arasını kapsamıştır. Bu dönem “pilot dönem” olarak ifade edilmektedir. 2008 – 2012 yılları arasını kapsayan ikinci uygulama dönemi Kyoto taahhütlerinin yerine getirileceği dönem ile çakışması bakımından önem taşımıştır. Üçüncü uygulama dönemi ise 2013-2020 tarihlerini kapsamakta ve şuan içinde bulunulan dönemi temsil etmektedir.⁴¹³ AB-ETS Yönetmeliğine göre üye ülkeler her bir dönem için kendileri “ulusal taahhüt planlarını” (National Allocation Plan- NAP) belirler ve Avrupa Komisyonu'nun onayına sunar. Ülkeler NAP'ları hazırlarken, firmalara ne kadar emisyon kotasını nasıl sağlayacağını kendisi belirler. Ancak NAP miktarının kabulü Komisyonun onayı ile olur. NAP1 döneminde EUA emisyon permilerinin dağıtımında en fazla %5 kadarı açık arttırma yöntemi ile geri kalanı ise bedeva olacak şekilde firmalara dağıtımlar yapılmıştır. NAP2'de ise açık arttırma oranı en fazla %10 olarak belirlenmiştir. Ayrıca NAP1 döneminde hedefini tutturamayan firmalara ton başına 40 Euro, NAP2 döneminde ise 100 Euro ceza uygulanmıştır. Bununla beraber AB-ETS sisteminde Bağlantı Yönetmeliği gereğince yıl içindeki hedefleri tutturabilmek için kendi azaltım çabaları ve/veya başka firmalardan emisyon ticareti yoluyla permi satın alma haricinde Temiz Kalkınma Mekanizması yada Ortak Yürütme projelerinden kazanılan kredileri de kullanılabilmektedir.⁴¹⁴ Benzer fakat arttırılmış önlemlerle 2013-2020 dönemi kapsayacak NAP3 dönemi de 2013 yılı itibarıyla başlamıştır.

NAP3, 2005 yılı emisyonlarına göre AB ETS kapsamında %21'lik bir azaltım hedefi belirlenmiştir. Merkezi bazda idare edilen bir sistem kurgulanmış, üye ülkelerin inisiyatif alanı daraltılmıştır. CO₂ emisyonlarının en az %50'sinin 2013 yılından itibaren açık arttırma yolu ile firmalara dağıtılması öngörülmüştür. Enerji sektöründe ise tahsisat dağıtımı, birçok AB üyesi ülkede, %100 açık arttırma yöntemi ile yapılması planlanmıştır. 2013 yılından itibaren dağıtımları başladığı bilinmektedir. Ayrıca NAP3'de AB üye ülkeleri arasında yasal olarak bağlayıcılığı olmayacak şekilde bir

⁴¹² Konuralp Pamukçu, “Küresel Emisyon Ticareti İçin Bir Model: Avrupa Birliği Emisyon Ticareti Programı”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No 37, Ekim 2007, s.21.

⁴¹³ Billur Engin Balın, Haluk Zülfikar, “Avrupa Birliği Emisyon Ticareti Programı: Birinci ve İkinci Uygulama Döneminde CO₂ Fiyatı Göstergeleri”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 62, Sayı 1, 2012, s.49.

⁴¹⁴ Çevre ve Orman Bakanlığı, **Kyoto Protokolü Esneklik...**, a.g.r., s.26.

karar alınarak, açık arttırma ile elde edilecek gelirin en az %50'sinin iklim değişikliği ile mücadele amacıyla AB ve gelişmekte olan ülkeler için harcanması amaçlanmıştır.⁴¹⁵ Emisyon ticareti kapsamında NAP'lara bağlı olarak AB ülkelerinin CO₂ gibi sera gazı emisyonlarını sınırlandırmaya çalışan AB-ETS sisteminin başarısı sera gazı emisyon oranları ile ölçülebilir. Bu oranlara ilerleyen kısımlarda değinilecektir. Fakat şimdiden başarılı bir kirletme hakları sistemi olduğunun kabul edildiği söylenebilir. 1 Ocak 2005 tarihinde uygulamaya alınan AB-ETS, AB'yi Kyoto Protokolü hedefine ulaştıracak en önemli araç olarak görülmektedir.⁴¹⁶

II. TÜRKİYE'DE ÇEVRE POLİTİKALARI VE ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL ARAÇLAR

Hava, su, toprak ve gürültü kirliliği vb. şekillerde ortaya çıkan ve son yıllarda ormansızlaşma, elektromanyetik kirlilik gibi çeşitlenen çevre sorunları, Türkiye'de de görülmektedir. Zaten çevre ve sorunlarının küresel kamusal mal haline gelmesi Dünya yüzeyinin ve atmosferinin herhangi bir yerinde ortaya çıkan kirliliğin yayılmasına ve tüm ülkeleri kapsamına neden olmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de gerek kendi sınırları içinde gerekse sınırı dışında ortaya çıkan kirlilikten etkilenmektedir. Çeşitli nedenlerle ortaya çıkan çevre sorunları ile mücadelede her ülkenin olduğu gibi Türkiye'nin de çaba göstermesi zorunludur. Bu zorunluluk kendi vatandaşlarının sağlığı, huzuru, refahı için olduğu kadar diğer ülkelerin vatandaşları açısından da elzemdir. Bu kapsamda Türkiye uyguladığı çevre politikaları ile çevre sorunlarıyla mücadelede etmektedir. Bu politikaların ne olduğu, nasıl uygulandığı, uygulama sonuçlarının ne kadar etkin olduğu, çevre politikası araçları kapsamında hangi araçların tercih edildiği, çevre politikalarına yönelik sistemli ve tutarlı bir gelişim seyrinin olup olmadığı ve AB ile kıyaslandığında çevre politikalarının AB çevre politikalarıyla ne kadar uyumlu olduğu, politika aracı olarak kullanılan araçlarda bir benzerliğin olup olmadığı açıklanması ve tartışılması gereken noktalardır. Bu sorulara yanıt bulunabilmesi için öncelikle Türkiye'de uygulanan çevre politikaların ele alınması gerekmektedir.

⁴¹⁵ R. Barış Canpolat, İsmet Munlafalıoğlu, "Avrupa Birliği (AB) Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) 3.Faz (2013-2020) Uygulamalarının AB ve Türk Enerji Sektörü Açısından İrdelenmesi", <[http://www.enofis.com.tr/mevzuat/faydali/AB%20ETS%20UYGULAMALARI%20\(ENERJİ%20SEKTÖRÜ%20OZELİNDE\).pdf](http://www.enofis.com.tr/mevzuat/faydali/AB%20ETS%20UYGULAMALARI%20(ENERJİ%20SEKTÖRÜ%20OZELİNDE).pdf)>, (20.07.2013).

⁴¹⁶ Pamukçu, a.g.m., s.19.

A. TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARI

Türkiye’deki çevre politikalarının açıklanmaya çalışılacağı bu bölümde, AB çevre politikaları bölümünde ele alınan sistematik dahilinde hareket edilecektir. Buna göre AB’nin çevre politikalarının anlaşılabilmesi için, çevre politikası alanındaki gelişmeler antlaşmalar ve ÇEP bazında kronolojik olarak incelenmişti. Benzer bir yapı içinde Türkiye’deki çevre politikalarının anlaşılabilmesi için de çevre politikalarının gelişim seyrine çeşitli açılardan ve kronolojik olarak bakılabilir.

1. Türkiye’deki Çevre Politikalarının Gelişim Süreci

Türkiye’deki çevre politikalarının gelişimini çeşitli başlıklar altında açıklamak mümkündür. Öncelikle çevre politikaların nasıl geliştiğini hukuksal metinler üzerinden yapabiliriz. Bu konuda tüm hukuksal metinlerin dayanağı olan anayasalar ilk başvuru yeri olmalıdır. Sonrasında anayasalardan hareketle yasal düzenlemelere bakmak gerekir. Anayasal ve yasal düzenlemeler incelendiğinde çevre politikalarının gelişimi hakkında bilgi sahibi olabiliriz. Çevre politikalarının gelişim seyrini izleyebileceğimiz bir başka yol Kalkınma Planlarıdır. 1963 yılında hayatımıza giren Kalkınma Planları Türkiye yakın ekonomik tarihinin bir göstergesi olmuştur. Sadece çevre alanında değil diğer politika alanlarının kronolojik gelişimi ifade edilirken de Kalkınma Planlarına mutlaka değinilmektedir. Son olarak yarım asrı aşkın süredir üye olma konusunda uğraş verilen AB süreci de diğer politika alanlarında olduğu gibi çevre alanındaki gelişmelerin de bir göstergesi olmaktadır. AB çevre politikalarına uyum için yapılan çalışmalar Türkiye’deki çevre politikalarının belirli bir istikamete girmesine neden olmuştur.

a. Anayasal ve Yasal Zeminde Çevre Politikaları

Türkiye’deki çevre politikalarının gelişimi yasal düzenlemeler kapsamında değerlendirilebilir. Yasal düzenlemelerin kronolojik seyri çevre politikalarına dönemsel bazda verilen önemi göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında yasal düzenlemelere temel dayanak oluşturan Anayasal düzenlemelere öncelikle değinmek gerekmektedir.

1921 ve 1924 Anayasalarında çevre ile ilgili hükümlere rastlanmaz. 1961 Anayasasında da çevre ile ilgili hükümler açık bir şekilde yer almaz. Ancak 49. Madde “devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini sağlamakla görevli” şeklinde bir düzenlemeye yer vermiştir. Bu maddeden hareketle kişilerin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesi için temiz bir çevreye sahip olması gerekmektedir. Bunun

dışında çevreyle dolaylı olarak ilgili olan 130 ve 131.maddeler doğal zenginliklerin ve ormanların korunması görevini de devlete yüklemektedir. Bu maddelerin dışında 1961 Anayasası'nda çevreyle ilgili herhangi bir düzenlemeye rastlanmaz. Oysa 1982 Anayasası'nda çevre konusundaki duyarlılığın artması ile birlikte doğrudan ve dolaylı birçok düzenlemeye gidilmiştir. Yani 1961 Anayasası'nın aksine 1982 Anayasası'nda çevreye daha çok önem verilmiştir.⁴¹⁷ 1982 Anayasası'nın doğrudan yada dolaylı birçok maddesinin çevreyle ilgili olduğu görülmektedir.

Türkiye'de "Çevre Hakkı" 1982 Anayasası ile "Anayasal temel haklar ve ödevler" arasına girmiştir. Bu konuda Türkiye sayılı ülkeler arasında yer almaktadır. 1982 Anayasasının 56. maddesine göre herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Ayrıca çevreyi geliştirme, çevre sağlığını koruma ve çevre kirlenmesini önleme devletin ve vatandaşların ödevidir. 63. Maddesine göre de; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamak ve bu amaçla gerekli önlemleri almak devletin görevidir. Bununla beraber anayasadaki çevreyle ilgili düzenlemeler bu iki maddeden ibaret değildir. Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığının korunmasına ilişkin 17. Madde de çevresel koruma ile ilgilidir. Buna göre herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir. Bu sayılan hususlar çevre hakkı ile yakından ilgilidir ve gerçekleşmesi çevre hakkının uygulamaya yeterince somut olarak yansımaları ile sağlanacaktır.⁴¹⁸ 56, 63 ve 17. maddelerin yanı sıra dolaylı olarak görülse de 43, 44, 45, 57, 169 ve 170. maddelerin⁴¹⁹ de çevreyle alakalı olduğu ileri sürülebilir.

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası diğer anayasalara nazaran çevreye büyük önem vermiştir. Bu önemi 17, 56 ve 63. maddelerde net bir şekil görmekteyiz. Bunun

⁴¹⁷ Bozkurt, a.g.e., s.22.

⁴¹⁸ Taşkın, a.g.m., s.258-259.

⁴¹⁹ 1982 Anayasası; Madde 43: "Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır...". Madde 44: "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve ... köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır...". Madde 45: "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, ... maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır...". Madde 57: "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler". Madde 169: "Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir...". Madde 170: "Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımlarından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devletin bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirler ... kanunla düzenlenir...".

yanısıra diğer maddelerde dolaylı bir şekilde çevre konusuna katkı yapmaktadır. Dolaylı olarak ifade ettiğimiz maddelerde ise ön plana çıkan nokta çevre konusunda devlete verilen görev ve yetkililerdir. Özellikle ormanlar, şehirleşme, tarım ve toprak kullanımı konularında 1982 Anayasası devlete önemli görevler yüklemekte ve bu görevlere paralel önemli yetkiler vermektedir. Çevre politikalarının yasal zemindeki gelişimi elbette sadece Anayasal düzeyde olmamış, hukuk kuralları kapsamında normlar hiyerarşisinin alt basamaklarında yer alan yasa, tüzük, yönetmelik vb. şekillerde de düzenlemelere gidilmiş ve bu durum çevre politikalarının gelişimine katkı sağlamıştır.

Ancak 1970’li yıllara kadar Türkiye’de önemli çevre sorunları ile karşılaşılmasından dolayı çevre politikası kapsamında dikkat çeken düzenlemelere rastlanmaz. Bu döneme kadar sorunlar kısmi düzenlemeler yoluyla çözülmeye çalışılmıştır. 1980’lerden sonra çevre sorunlarının ağırlaşması, çevre ile ilgili kurumsallaşma, politika üretme ve yasal düzenleme yapma konularını gündeme getirmiş, yukarıda da ifade edildiği gibi bu dönemde 1982 yılında kabul edilen Anayasa ile çevre konusu ilk kez anayasaya girmiştir.⁴²⁰ Bir taraftan 1982 Anayasası’nda çevre hakkına ilişkin doğrudan bir hükmün bulunması, diğer taraftan o dönemde Ankara’da çok yoğun bir hava kirliliğinin ortaya çıkması ve sivil toplum baskısı, 2872 sayılı Çevre Kanununun kabul edilerek 11.08.1983 tarihli 18132 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmasını sağlamıştır. Sonradan Kanun 1986, 1987, 1988 ve 2001 yıllarında değişikliklere uğrasa da, ana çerçevesi değiştirilmeden varlığını sürdürmeye devam etmektedir.⁴²¹

1982 Anayasası’ndaki düzenleme ve 1983 tarihli Çevre Kanunun, anayasal ve yasal zemin açısından Türkiye’de çevre politikalarının kırılma noktasını oluşturduğu söylenebilir. Bu kırılma anından sonra birçok yasal düzenlemenin gerçekleştiği görülmektedir. Kronolojik olarak bakıldığında 1982 tarihli Turizmi Teşvik Kanunu, 1983 tarihli Milli Parklar Kanunu, 1983 tarihli Kültür ve Doğa Varlıklarının Korunması Kanunu, 1983 tarihli Boğaziçi Kanunu, 1985 tarihli İmar Kanunu, 1990 tarihli Kıyı Kanunu, 1995 tarihli Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu şeklinde bir sıralama yapılabilir. Yasal düzenlemelerin yanı sıra hava, su, toprak,

⁴²⁰ Bozkurt, a.g.e., s.21.

⁴²¹ Fındık, a.g.t., s.84.

gürültü, gıda, radyasyon vb. alanlarda çok sayıda tüzük, yönetmelik ve tebliğlerin olduğunu da bilmek gerekmektedir.

b. Kalkınma Planlarında Çevre Politikaları

Son yıllarda dünyada çevreye duyarlı bir ticaretin hız kazanmasıyla birlikte Türkiye’de de çevrenin önemi anlaşılmış ve bu konudaki çalışmalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de çevre konusunun gündeme taşınmasında 1972 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı etkili olmuştur. Bu etkiyi 1973 yılında uygulamaya konulan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (BYKP) görmek mümkündür. Çünkü 1972 yılından önce uygulanan Birinci ve İkinci BYKP’lerde çevre sorunlarına ve politikalarına yer verilmemiş olmasına rağmen 1973’te uygulamaya konulan *Üçüncü BYKP (1973-1977)*’de çevre sorunları ilk kez ele alınmıştır. Fakat ilk kez ele alınmış olmasına rağmen, sanayileşme ve kalkınmaya engel olacak çevre politikalarının kabul edilmeyeceği de ifade edilmiştir.⁴²² Planda sunulan çevre politikaları genel hatları ile AB çevre politikasına uyumludur ve çevre koruma politikası “kirliliği giderme ve azaltma” üzerine şekillenmiştir. *Dördüncü BYKP (1979-1983)*’te de çevre koruma konusu anlayış ve biçimsel olarak aynı şekil ele alınmıştır.⁴²³

Beşinci BYKP’de (1985-1989) kaynakların gelecek nesillerin kullanımı için en iyi biçimde korunması düşüncesi hakim olmuştur. Ayrıca planda su ve hava kirliliği, doğal afetler, erozyon, kentleşme, tarımda makineleşme ve sanayileşme gibi konular detaylı olarak ele alınmıştır. Özel olarak da Haliç, İzmit, İzmir Körfezleri ile Ankara’nın hava kirliliğinin önlenmesi gibi tedbirlerin alınması gerektiği üzerinde durulmuştur.⁴²⁴

Altıncı BYKP (1990-1994) sürdürülebilir kalkınmayı hedefleyen ilk plandır. İnsan sağlığı ve doğal dengeyi muhafaza ederek sürekli bir ekonomik kalkınmayı sağlayacak doğal kaynak yönetimini gerçekleştirmek ve gelecek nesillere insana yakışan bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakmak planın temel ilkelerini oluşturmaktadır.⁴²⁵

Yedinci BYKP (1996-2000), “Çevrenin Korunması ve Geliştirilmesi” başlığını taşıyan bir bölüme sahiptir. İlave olarak, planın bütününde, diğer sosyal ve ekonomik

⁴²² Yıldız, a.g.m., s.170.

⁴²³ Akdur, a.g.e., s.194.

⁴²⁴ Fındık, a.g.t, s.102.

⁴²⁵ Bozkurt, a.g.e., s.52.

politikalar belirlenirken, sürdürülebilir kalkınma politikasına uyumlu olması gözetilmiş, uluslararası antlaşmalara bağlılık ve AB çevre standartlarının ve yasal düzenlemelerinin kabul edilmesi gereğine vurgu yapılmıştır. Çevreye ilişkin kurumsal düzenlemeler ile Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planının hazırlanması önerilmiş, bunun üzerine Çevre Bakanlığı'nın desteği, ilgili kişi ve kurumların katılımı ve DPT'nin koordinasyonunda Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP)⁴²⁶ hazırlanmıştır. UÇEP'in hazırlanması gibi önemli bir gelişmeye zemin hazırlayan Yedinci BYKP, önceki planların aksine çevre koruma politikalarına eleştirel bir şekilde yaklaşmıştır.⁴²⁷ 1980 sonrasında Beşinci, Altıncı ve Yedinci BYKP'ler döneminde çevre bilinci kalkınma planlarına dahil edilmeye başlanmış ve politik çerçeve kapsamında tüm sektörlerle çevre entegre edilmeye çalışılmıştır.⁴²⁸ Her ne kadar çevre bilincinin dahil edilmesi ve çevrenin diğer sektörlerle entegresinin sağlanması söz konusu olsa da, kalkınma planlarına bakıldığında 2000 yılına kadar yapılanlarda çevrenin ikinci planda tutulduğu görülmektedir.⁴²⁹

Sekizinci BYKP (2001-2005), öncelikle çevre politikaları ile ilgili mevcut durumun tespitine gitmiştir. UÇEP'in hazırlanması ile mevzuatta kaydedilen ilerleme ve politikaların AB normlarına uyumlaştırılması çabaları olumlu olarak görülmüştür. Olumsuz tespitlerin giderilmesi ise öncelikli amaçlar sıralanmıştır. Bunun yanı sıra UÇEP kapsamında belirlenen faaliyetlerin gözden geçirilerek uygulanması, doğal

⁴²⁶ “UÇEP: Sürdürülebilir kalkınma için doğal kaynakların çevreyle uyumlu şekilde yönetiminin gerekliliği anlaşıncı, DPT'nin koordinasyonu, Çevre Bakanlığı'nın teknik desteği ve Dünya Bankası'nın finansmanı ile “Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı” (UÇEP) hazırlanmış ve 1998'de yürürlüğe girmiştir. UÇEP'in hazırlanması aşamasında ilgili tüm kurum ve kuruluşların yanı sıra sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri ve bilimsel kuruluşlardan çok sayıda temsilci yer almıştır. Çevreyle ilgili en kapsamlı politika belgesi olan UÇEP'te çevre ile kalkınmayı entegre edici somut hedefler belirlenerek, Yedinci BYKP desteklenmiştir. Yedinci BYKP kapsamında UÇEP, çevre ve kalkınmayı bütünleştirmek ve desteklemek üzere geliştirilmiş olup, çevrenin bozulması (hava kalitesi, su kaynakları, toprak, deniz ve kıyı kaynakları, ormanlar ve biyolojik çeşitlilik), yetersiz atık yönetimi, kültürel mirasın yok olması ve çevresel tehlikelere karşı duyarlılığı temel çevre sorunları olarak tespit etmiştir”. (Abdulmenaf Turan, Mahmut Güler, “Türkiye’de Sürdürülebilir Çevre Politikaları: İklim Değişikliği Örneği”, **International Conference on Eurasian Economies**, Russia, 2013, s.7. & Cansen Akkaya, “Su Kaynaklarının Geliştirilmesinde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Çevresel Uygulamaları”, **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Sayı 420-421-422 / 2002, s.11. & Günay Apak, Bahar Ubay, **Türkiye İklim Değişikliği Birinci Ulusal Bildirimi**, Çevre ve Orman Bakanlığı, 2007, s.7-77.)

⁴²⁷ Akdur, a.g.e., s.194-195.

⁴²⁸ Merih Kerestecioğlu, “Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma”, <http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-9.pdf>, (05.07.2013).

⁴²⁹ Çokgezen, a.g.m., s.106.

kaynakların sürdürülebilir kullanımını teşviki vb.leri diğer amaçlar dahilinde sıralanmıştır.⁴³⁰

Dokuzuncu Kalkınma Planı (KP) (2007-2013), iki yıl gecikmeli olarak 2007 yılından itibaren geçerli olmuştur. Dokuzuncu KP'ye göre; doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı üzerinde hızlı nüfus artışı ve sanayileşme nedeniyle önemli bir baskı varlığını sürdürmektedir. GDO'lu ve biyoteknoloji ürünlerin kullanımını ve dolaşımı konusunda standartların oluşturmasına ihtiyaç vardır. Çevresel izleme, denetim ve raporlama sisteminin geliştirilmesi, ilgili kuruluşlar arasında bilgi paylaşımının bütüncül bir sistemle sağlanması gerekmektedir. Bu durum tespitinden sonra Dokuzuncu KP; “Gelecek nesillerin ihtiyaçlarını dikkate alan, doğal kaynakların koruma ve kullanma koşullarını belirleyen, adil bir çevre yönetim sistemi kurulması”, “Çevre ve kalkınma ile ilgili entegre bilgi sistemleri oluşturulması ve izleme, denetim ve raporlama altyapısı geliştirilmesi”, “Uluslararası yükümlülüklerin sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde karşılanması”, “Yatırım, üretim ve tüketim aşamalarında kirlen ve kullanan öder ilkelerini dikkate alan araçların etkili bir biçimde kullanılması”, “Bir Ulusal Eylem Planı hazırlanarak İDÇS'nin yükümlüklerinin yerine getirilmesi”, “Çevre yatırımlarının finansmanında özel sektör dahil yeni finansman yöntemlerinin geliştirilmesi” gibi amaçları taşıdığını ileri sürmüştür.⁴³¹ Bu şekilde amaçlar sıralayan Dokuzuncu KP, 2013 yılı sonunda tamamlanacaktır. Bu Planının tamamlanmasıyla yerine Onuncu KP uygulamaya geçirilecektir. 2014 yılı başından itibaren geçerli olacak Onuncu KP, TBMM'de kabul edilerek 6 Temmuz 2013 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Onuncu KP (2014-2018)'nin kapsayıcı bölümü dört başlık altında toplanmıştır. Bunlar; “Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum”, “Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme”, “Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği” ve “Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre”dir. Son başlık konumuzla yani çevre ve korunmasıyla alakalıdır. Bu başlık altın yer alan “Çevrenin Korunması” alt başlığında, öncelikle durum analizi yapılmış ve sonrasında amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için izlenecek politikalara yer verilmiştir.

⁴³⁰ Kalkınma Bakanlığı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000, s.187-188.

⁴³¹ Kalkınma Bakanlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006, s.28-29 & 73-74.

Onuncu KP'den önceki Dokuzuncu KP döneminde, sürdürülebilir kalkınma hedefi doğrultusunda çevre mevzuatı ve standartları geliştirilmiş, kurumsal ve teknik altyapı iyileştirilmiş, çevre yönetiminin güçlendirilmesine yönelik projeler ağırlık verilmiştir. Çevre politikasına ve uygulamaya yön veren çerçevenin geliştirilmesi için İklim Değişikliği Strateji Belgesi ve Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı gibi temel strateji belgeleri hazırlanmıştır. Bu olumlu gelişmelere rağmen ekonomik büyüme, nüfus artışı, üretim ve tüketim alışkanlıklarından gelen baskı çevre üzerinde hissedilmeye devam etmektedir. Çevre ve doğal kaynak yönetiminde planlama, uygulama, izleme ve denetimin geliştirilmesine, kurumlararası işbirliğinin güçlendirilmesine, çevresel yatırımlar için finansman kaynaklarının geliştirilmesine, çevreye etkisi olabilecek proje ve programların etkilerinin değerlendirilerek önlem alınmasını sağlayacak araçların güçlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaçların sağlanması için de *“Ekonomik ve sosyal gelişme sağlanırken, toplumun çevre duyarlılığı ve bilincinin artırılması, bugünün ve gelecek nesillerin kısıtlı doğal kaynaklardan faydalanmasını güvence altına alacak şekilde çevrenin korunması ve kalitesinin yükseltilmesi”* ve *“Enerji, sanayi, tarım, ulaştırma, inşaat, hizmetler ve şehirleşme gibi alanlarda çevre dostu yaklaşımların barındırdığı yeni iş imkânları, gelir kaynakları, ürün ve teknolojilerin geliştirilmesine yönelik fırsatlar değerlendirilerek yeşil büyümenin sağlanması”* şeklinde ifade edilen iki temel amaç belirlenmiştir.⁴³²

Onuncu KP'nin çevreyle ilgili iki temel amacında çevre bilincine, sürdürülebilir kalkınmaya, diğer politika ve sektörler ile olan entegrasyona ve yeşil büyümenin sağlanması için teşviklere verilen öneme vurgu yapıldığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Plan bu iki temel amacının sağlanması için dokuz temel politika belirlemiştir. Bu dokuz temel politikayı özet halinde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.⁴³³

- Çevre yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklardaki belirsizlik ve yetersizlikler giderilecek, denetim mekanizmaları güçlendirilecek; özel sektörün, yerel yönetimlerin ve STK'ların rolü artırılacaktır.
- Şehirlerde atık ve emisyon azaltma, enerji, su ve kaynak verimliliği, geri kazanım, gürültü ve görüntü kirliliğinin önlenmesi, çevre dostu malzeme kullanımı gibi uygulamalarla çevre duyarlılığı ve yaşam kalitesi artırılacaktır.

⁴³² Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara, 2013, s.157-158.

⁴³³ Kalkınma Bakanlığı (2013), a.g.p., s.158-159.

- Yenilenebilir enerji, temiz üretim teknolojileri gibi çevre dostu uygulamalar desteklenecek, çevre dostu yeni ürünlerin geliştirilmesi teşvik edilecektir.
- Kamu alımlarında çevre dostu ürünlerin tercih edilmesi özendirilecektir.
- Doğal kaynakların ve ekosistem hizmetlerinin değeri ölçülerek politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde dikkate alınacaktır.
- Çevre bilincinin artırılmasına yönelik uygulamalar yaygınlaştırılacaktır.
- Biyolojik çeşitliliğin tespiti, korunması, sürdürülebilir kullanımı, geliştirilmesi ve izlenmesi sağlanacaktır.
- İklim değişikliği ile mücadele ve uyum çalışmaları ülke gerçekleri gözetilerek sürdürülecektir.
- Yeşil büyüme fırsatları değerlendirilecek, çevreye duyarlı ekonomik büyümeyi sağlayan yeni iş alanları, Ar-Ge ve yenilikçilik desteklenecektir.

Görüldüğü üzere Onuncu KP iki temel amaç ve bu amaçların sağlanabilmesi için dokuz politika belirlemiştir. Bu dokuz politikanın ortak yönünü, “*devletin teşvik edici rolü ile çevre sorunlarının üstesinden gelmeye çalışması*” olarak tespit edebiliriz. Çevre sorunlarının çözümünde sadece merkezi yönetim değil bunun yanında yerel yönetimler, özel sektör ve STK’lar görevli olarak görülmekte ve çevre dostu üretim, temiz enerji konularında sübvansiyonların sağlanacağı belirtilmektedir. Ayrıca çevre sorunlarının sosyo-psikolojik yönden çözümü noktasında çevre bilincinin arttırılmasına önem verilmektedir.

Sonuç olarak Kalkınma Planları çevre politikasının oluşumu ve uygulanmasında önemli bir rol üstlenmiştir/üstlenmektedir. Üçüncü BYKP’den beri planlar çevre konusunda tespitlerde bulunup, politikalar belirlemektedir. Ancak her ne kadar Altıncı BYKP sürdürülebilir kalkınmayı hedeflese, Yedinci BYKP döneminde UÇEP hazırlansa ve bu planlarda çevre bilinci önemli görülüp tüm sektörlerle çevre entegre edilmeye çalışılsa da, 2000 yılına kadar yapılanlarda çevrenin ikinci planda tutulduğu ileri sürülmektedir. 2000 yılından sonra uygulamaya konulan sekizinci ve dokuzuncu planlar ile 2014 yılı başından itibaren uygulamaya koyulacak olan onuncu planın ortak özelliği çevre konusunda AB’ye uyumu dikkate almalarıdır. Bunun yanı sıra bu

planlarda sürdürülebilir kalkınma hedefinin sağlanması ve bütüncül bir çevre yönetim sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır.

c. Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları

1993 Kopenhag Zirvesinde AB'ye üyeliği söz konusu olan aday ülkelerin sağlaması gereken kriterler belirlenmiştir. Ekonomik, siyasi ve AB Müktesebatının benimsenmesi olarak sıralanan bu kriterlerden Müktesebatın benimsenmesi kapsamında, 31 başlık altındaki Müktesebata, üye ülkelerin uyum sağlaması gerekmektedir. 31 başlık içinde yer alan 22 no'lu başlık "Çevre" ismini taşımaktadır. Türkiye'de 1999 Helsinki Zirvesi ile resmi aday ülke statüsü kazanmış ve Müktesebata uyum çalışmalarına başlamıştır. Bu süreç içinde 2000 yılında Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmıştır. Türkiye'nin kısa ve orta vadede gerçekleştirmesi gereken önceliklerinin ve hazırlıklarının koşullarını ortaya koyan KOB'un ardından 2001 yılında AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program kabul edilerek diğer sektörlerle birlikte çevre alanında da uyumlaştırma çalışmalarına başlanmıştır.⁴³⁴ Daha sonraki süreçte Aralık 2004'de yapılan AB Konseyi Zirvesi'nde 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlanmasına oy birliği ile karar verilmiştir. Bu karar sonrasında Avrupa Komisyonu'nun 6 Ekim 2004'te hazırladığı rapor ve tavsiye kararı ile Türkiye'den Katılımcı Ülke statüsüyle Katılım Ortaklığına uyum sağlamak adına çevre strateji belgesi hazırlaması, bu belgede kısa, orta ve uzun vadeli hedefler koyarak bu doğrultuda çevre müktesebatını uygulaması istenmiştir. Sonuç olarak AB, 3 Ekim 2005 tarihinden bu yana Türkiye'nin çevre politikasına resmi belgelerle yön vermektedir. Bu belgeler Müzakere Çerçeve Belgesi, Komisyonun Genişleme Stratejisi ve Katılım Ortaklığı Belgesidir. Ayrıca her yıl yayınlanan ilerleme raporları ile ülkelerin çevre konusunda hangi aşamada yer aldıkları ve ne yapması gerektiikleri de belirlenmektedir.⁴³⁵

Türkiye, AB ile müzakere süreci kapsamında "Çevre" faslınının açılmasını sağlayan "ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde gerekli idari kapasitesinin oluşturulmasına yönelik planlar ve ihtiyaç duyulan finansman kaynakları dahil olmak üzere, bu fasıldaki müktesebatın kademeli uyumlaştırılmasına, uygulanmasına ve yürürlüğe konulmasına yönelik kapsamlı bir stratejinin aşamalar ve takvimle birlikte sunulması" ve "Türkiye'nin, ilgili AT-Türkiye Ortaklık Konseyi kararlarına göre tabi olunan çevre

⁴³⁴ Çokgezen, a.g.m., s.106.

⁴³⁵ Yıldırım, Budak, a.g.m., s.174-175.

müktesebatının uygulanmasına ilişkin yükümlükleri yerine getirmesi” kriterlerini sağlamış ve 21 Aralık 2009 tarihinde faslın açılması gerçekleşmiştir. Müzakere sürecinin devam ettiği “Çevre” faslının kapanabilmesi için altı tane kriterin sağlanmış olması gerekmektedir. Bunlar; “Yatay ve çerçeve AB müktesebatının kabul edilmesi”, “Su kalitesine yönelik AB çevre müktesebatının kabul edilmesi”, “Endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi ile ilgili AB müktesebatın kabul edilmesi”, “Atık yönetimi ve doğa korumayı kapsayacak şekilde, geri kalan sektörlerde müktesebata uyumun devam ettirilmesi ve katılım tarihine kadar gerekli yükümlülükleri yerine getirme konusunda hazır olunması”, “İdari kapasite ve koordinasyonun denetim hizmetlerini de kapsayacak şekilde artırılarak geliştirilmeye devam edilmesi”, “Ek protokol kapsamındaki yükümlülüklerinin yerine getirilmesi” şeklinde sıralanmaktadır.⁴³⁶

AB ile müzakere sürecinde olan Türkiye için AB her yıl düzenli olarak ilerleme raporları yayınlamaktadır. Bu raporlarda Türkiye’nin Birliğe uyum düzeyi ele alınmakta ve her bir müzakere faslı ve diğer kriterler açısından değerlendirmelerde bulunmaktadır. Böylelikle Türkiye’nin üyelik sürecinde AB politikalarının ne kadarına uyum sağladığı belirlenmektedir. Her politika başlığında olduğu gibi çevre alanındaki gelişmeler de bu raporlarda ele alınmaktadır. Bu kapsamda 2012 ve 2013 ilerleme raporlarında çevre alanında Türkiye’nin başarıları ve eksikleri ortaya konmuştur.⁴³⁷

- *Yatay mevzuatta* hemen hemen hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir. ÇED Direktifi konusunda, sınır ötesi görüşmeler yapılmasına yönelik yöntemler uyumlu hale getirilmemiş, SÇD Direktifinin iç hukuka aktarılması henüz tamamlanamıştır. Bunun yanı sıra 2013 yılının Nisan ayında ÇED’e ilave muafiyetler getirilerek yatay mevzuat konusunda AB’den uzaklaşmıştır.
- *Hava kalitesi* konusunda 2012 yılında sınırlı bir ilerleme sağlanmıştır. 2013 yılında Hava Emisyonları Koordinasyon Kurulunun kurulması önemlidir. Ancak CAFE Direktifine uyumu sağlayan taslak henüz kabul edilmemiştir.

⁴³⁶ Damla Cihangir, **Sorularla AB Politikaları ve Türkiye (Çevre Politikası)**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No:254, İstanbul, 2012, s.43.

⁴³⁷ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2012 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2012, s.82-83. & Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2013 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2013, s.71-73.

- *Atık yönetimi* konusunda elektrikli ve elektronik atık eşyaların kontrolü ile ilgili mevzuatın kabul edilmesiyle birlikte bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak AB atık çerçeve direktifi gerekliliklerinin hala yerine getirilmesi gerekmektedir.
- *Su kalitesi* konusunda yeni su kanunu ve nehir havzası yönetimi ile yer altı suları ve içme suyuna ilişkin mevzuatın kabul edilmesiyle iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.
- *Doğa koruması* konusunda Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmeliğin kabulüyle sınırlı bir ilerleme sağlanmış ancak bu konu hakkındaki çerçeve mevzuat ve ulusal biyo-çeşitlilik stratejisi ile eylem planı henüz kabul edilmemiştir.
- *Endüstriyel kirlenmenin kontrolü ve risk yönetimi* ile ilgili yönetmeliğin değiştirilmesiyle birlikte bu alanda sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir.
- *Gürültü kirliliği* konusundaki mevzuat uyumu ileri düzeydedir. Ancak gürültü haritalarının ve eylem planlarının hazırlanması konusunda ilerleme sağlanamamıştır.
- *İklim değişikliği* konusunda Türkiye 2011-2023 yıllarını kapsayan İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planını kabul ederek bir ilerleme kaydetmiş ancak emisyon azaltımı öngörülse de genel bir ulusal hedef kabul etmemiştir.
- *İdari kapasite* konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığında, çevre ve kalkınma gündemleri arasında hala denge kurulması gerekmektedir.

2012 ve 2013 İlerleme Raporlarından derlenen yukarıdaki maddelerden de görüleceği üzere Türkiye'nin çevre politikalarını uyumlaştırması açısından olumlu yönde ifade edilen gelişmeleri olduğu kadar, eleştirilen ve eksik görülen yanları da vardır. Sonuç olarak eksikleriyle birlikte AB üyelik sürecinde Türkiye çevre politikalarını AB ilke ve kurallarına göre belirlemektedir.

2. Türkiye'deki Çevre Politikalarının İlkeleri

AB'deki çevre politikası ilkelerini genel ilkeler ve çevresel ilkeler olarak ikiye ayırıp, genel ilkeleri sürdürülebilir kalkınma ve entegrasyon ilkesi; çevresel ilkeleri de

önleme, ihtiyat, zararı kaynağında önleme, kirleten öder ve yüksek seviyede koruma ilkeleri olarak sıralamıştık. AB çevre politikalarının yapımı ve uygulamasında dikkate alınan bu ilkelerin benzerleri Türkiye açısından da geçerlidir. Türkiye’deki çevre politikalarının ilkelerini yukarıda bahsi geçen 2872 sayılı Çevre Kanunundan hareketle ortaya koyabiliriz. Çevre Kanunun ilkeler başlıklı 3.Maddesinde⁴³⁸ kanunun öngördüğü çevre ilkeleri sırlanmıştır.

Bu ilkelere bakıldığında öncelikle *Sürdürülebilir Kalkınma* ilkesinin ön plana çıktığı söylenebilir. AB çevre politikalarının genel ilkeleri içinde yer alan bu ilke Dünyada genel kabul görmüş ilkeler arasında yer almaktadır. Kanununun 3.maddesinin “c” ve “d” bentlerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesine net bir şekilde yer verildiği görülmektedir. Ayrıca kalkınma planlarının incelendiği bölümde de ifade edildiği üzere ilk olarak Altıncı BYKP’de geçen sürdürülebilir kalkınma hedefi ve ifadesi sonraki planlarda da sürekli olarak yerini almıştır. Bununla beraber “a” bendinde herkesin çevrenin korunmasında görevli olduğu, “b” bendinde ise çevresel koruma faaliyetlerinde ilgili bakanlığın, yerel yönetimlerin, STK, meslek örgütleri vb.nin işbirliği yapacağı ve “e” bendinde çevre politikalarına katılımın bir hak olduğu ifadelerine yer verilerek, *İşbirliği ve Eşgüdüm* ilkesine atıfta bulunmaktadır. Bu ilke kendisini Sekizinci BYKP’de de göstermektedir. Diğer yandan atık oluşumunu “kaynağında azaltan teknolojilerin kullanılması esastır” ifadesi ile f bendinde *Kaynağında Önleme* ilkesine yer verilirken, g bendindeki düzenleme *Kirleten Öder* ilkesini göstermektedir. Bu bentte açıkça kirlenmenin önlenmesi ve giderilmesi için yapılan harcamaların bunlara neden olanlar tarafından karşılanacağı ifade edilmektedir.

⁴³⁸ 2872 sayılı Çevre Kanunu 3. Madde; a bendi: “Başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler”. b bendi: “Çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık ve yerel yönetimler, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparlar”. c bendi: “Arazi ve kaynak kullanım kararlarını veren ve proje değerlendirmesi yapan yetkili kuruluşlar, karar alma süreçlerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesini gözetirler”. d bendi: “Yapılacak ekonomik faaliyetlerin faydası ile doğal kaynaklar üzerindeki etkisi sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde uzun dönemli olarak değerlendirilir”. e bendi: “Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır...”. f bendi: “Her türlü faaliyet sırasında doğal kaynakların ve enerjinin verimli bir şekilde kullanılması amacıyla atık oluşumunu kaynağında azaltan ... teknolojilerin kullanılması esastır”. g bendi: “Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanır...”. h bendi: “Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için ... piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılır”. ı bendi: “Bölgesel ve küresel çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalar sonucu ortaya çıkan ulusal hak ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi ... için gerekli tedbirler alınır”.

Son olarak diğer bentlerde geçen ifadelerle göre çevreye yönelik piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanacağı, çevreye yönelik uluslararası antlaşmalara uyulacağı ilke olarak hüküm altına alınmıştır. Çevre Kanununun dışında kalkınma planlarından yola çıkarak belirlenebilen bir ilke de, *Entegrasyon* ilkesidir. Kalkınma planlarını incelediğimiz kısmında da ifade edildiği gibi Beşinci, Altıncı ve Yedinci BYKP’ler döneminde politik çerçeve kapsamında tüm sektörlerle çevre entegre edilmeye çalışılmıştır. Bu çabayı Dokuzuncu ve son olarak Onuncu KP’de de görmek mümkündür.

Sonuç olarak yapılan bu tespit ve değerlendirme neticesinde Türkiye’deki çevre politikası ilkelerini; *Sürdürülebilir Kalkınma İlkesi*, *İşbirliği ve Eşgüdüm İlkesi*, *Kaynağında Önleme İlkesi*, *Kirleten Öder İlkesi* ve *Entegrasyon İlkesi* şeklinde sıralamak mümkündür. AB ile kıyasladığımızda birçok AB çevre politikası ilkesinin Türkiye’de gerek Çevre Kanunu gerekse Kalkınma Planları nezdinde kabul edildiği görülmektedir. Türkiye’de olup AB çevre politikası ilkeleri içinde göremediğimiz ilke, İşbirliği ve Eşgüdüm ilkesi iken; AB çevre politikası ilkeleri içinde sıralanan fakat Türkiye’de rastlanılmayan ilkeler ise Önleme, İhtiyat ve Yüksek Seviyede Koruma ilkeleridir.

B. TÜRKİYE’DE UYGULANAN ÇEVREYE YÖNELİK KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI

AB’de olduğu gibi Türkiye’de de çevre sorunlarıyla mücadelede kamusal araçlara başvurulmaktadır. Gerek ikinci bölümde genel olarak çevreye yönelik kamusal politikalar gerekse AB ülkelerinde uygulanan çevreye yönelik kamusal politikalar açıklanırken “vergi”, “harç”, “yasal düzenlemeler”, “standartlar”, “sübvansiyonlar” ve “kirletme hakları” kamusal politika araçları olarak ifade edilmiştir. Karşılaştırmanın sağlanabilmesi ve konunun ele alınışının tutarlı olması açısından aynı başlıklar altında fakat Türkiye’deki çevreye yönelik kamusal politika araçları bu kısımda ele alınacaktır.

1. Türkiye’de Uygulanan Çevre Vergileri

Türkiye’de uygulanan çevre vergilerinin sınıflandırmasını, kıyaslamamın sağlanabilmesi açısından AB düzeyinde ele aldığımız sınıflandırmaya göre yapmak gerekmektedir. Bu sınıflandırmaya göre çevre vergileri “enerji vergileri”, “ulaştırma vergileri”, “kirlilik vergileri” ve “doğal kaynak vergileri” olarak sınıflandırılmıştır.

Türkiye’deki çevresel vergilere bakıldığında böyle bir sınıflandırmayı doğrudan bulmak güçtür. Bunun yerine Türkiye’de Çevre Vergisi olarak kabul edilen ve alınan vergiler; “Petrol Ürünlerinin Üzerinden Alınan Özel Tüketim Vergisi (ÖTV)”, “Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV”, “Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV)”, “Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV)” olarak sıralanmaktadır.⁴³⁹ Bunun yanı sıra doğrudan doğal kaynak vergileri olarak değerlendirilebilecek vergiler bulunamazken, Türk Vergi Sistemi içinde yer alan mevcut vergilerin ancak dolaylı olarak çevre ile ilgili maddelerinin ve düzenlemelerinin olduğu görülmektedir.

a. Enerji Vergisi Olarak “Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan Özel Tüketim Vergisi”

Türkiye’de doğrudan uygulanan bir enerji vergisi bulunmamaktadır. Ancak enerji ürünleri üzerinden ya da enerji kullanımı neticesinde ortaya çıkan karbon üzerinden alınan bir vergi olarak tanımlanan bu vergilerin işlevini gören vergi Türkiye’de mevcuttur. Bu vergi Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan Özel Tüketim Vergisidir. Türkiye’de Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan ÖTV enerji vergileri kapsamında değerlendirilmektedir. Bu verginin temeli 1984 tarihli Akaryakıt Tüketim Vergisine dayanmaktadır. Çünkü ÖTV, Akaryakıt Tüketim Vergisinin yerine getirilmiş olan bir vergidir. 2002 yılında yapılan bir düzenlemeyle 4670 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nu kabul edilmiş ve (I) sayılı listesinde yer alan petrol ürünleri üzerinden ÖTV alınmasına olanak sağlanmıştır. Sınırlı miktardaki enerji ürününe uygulansa da tüketim vergisi niteliğinde olan bu vergi, (I) sayılı listesinde yer alan petrol ürünleri üzerinden alınması sebebiyle çevre vergisi kapsamına dahil edilebilmektedir. ÖTV uygulamasının mali amacının yanında tüketici tercihlerini etkileyerek enerji tasarrufu sağlama ve çevreyi koruma amacının da olması, verginin çevre vergisi olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır.⁴⁴⁰ Bu kapsamda ÖTV’nin alınmasının yaygın bir nedeni de çevre kirliliğini önlemek ve çevre kirliliğine karşı savaşmak olarak söylenebilir. Belli üretim ve tüketim faaliyetlerinin sebep olduğu dışsal maliyetlerin içselleştirilmesini sağlayan ÖTV, petrol ürünlerinin üzerinden çevrenin korunması amacıyla alınmaktadır. Örneğin bu şekilde motorlu araçların daha az

⁴³⁹ Bknz: Bilge Hakan Agun, **Çevre Sorunlarına Yönelik Vergisel Düzenlemeler ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008, s.178-182.

⁴⁴⁰ Agun, a.g.t., s.178.

kullanılmasıyla benzin ve motorin kullanımının yol açacağı hava kirliliği azaltılabilmektedir.⁴⁴¹

Verginin enerji tasarrufu sağlama ve çevreyi koruma amacının olması, yukarıda da ifade edildiği gibi (I) sayılı listesinde yer alan ürünlerinden anlaşılmaktadır. ÖTV Kanunu’na Ek’li, A ve B cetvellerinden oluşan I sayılı listenin A cetveli; motorin, kurşunlu ve kurşunsuz benzin, uçak ve jet benzini, fuel oil, motor yağları, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG), doğal gaz, propan, butan, bio-dizel vb., B cetveli ise benzol, petrol eteri, solvent nafta, henzak, hafif mineral yağlar için müstahzar katkıları vb. petrol ürünlerinden oluşmaktadır. I Sayılı Listenin, A ve B cetvellerinin kapsadığı malları imal, rafine ve ithal edenler tarafından teslim edilmesi ÖTV’nin konusunu oluşturmaktadır.⁴⁴² ÖTV’nin (I) sayılı listesinde yer alan bazı ürünlere ve vergi tutarlarına Tablo 5’de yer verilmiştir.

Tablo 5: ÖTV’nin (I) Sayılı Listesinde Yer Alan Bazı Mallar ve Vergi Tutarları (11.06.2013 Tarihli Güncelleme)

Mal İsmi	Vergi Tutarı (TL)	Birimi
Uçak Benzini (Kurşun miktarı litrede 0,013 gramı geçmeyenler)	0	Litre
Kurşunsuz Benzin 95 Oktandan Az (Kurşun miktarı litrede 0,013 gramı geçmeyenler)	2,1500	Litre
Kurşunsuz Benzin 95 Oktan (Kurşun miktarı litrede 0,013 gramı geçmeyenler)	2,1765	Litre
Kurşunsuz Benzin 98 Oktan (Kurşun miktarı litrede 0,013 gramı geçmeyenler)	2,2985	Litre
Kurşunsuz Benzin (Diğerleri) (Kurşun miktarı litrede 0,013 gramı geçenler)	2,2985	Litre
Benzin Tipi Jet Yakıtı	0	Litre
Motorin (Kükürt Oranı %0,05’i geçmeyenler)	1,5945	Litre
Kırsal Motorin (Kükürt Oranı %0,05’i geçmeyenler)	1,5945	Litre
Motorin (Diğerleri) (Kükürt Oranı %0,05’i geçen fakat %0,2’yi geçmeyenler)	1,5945	Litre
Denizcilik Yakıtı (Fuel-Oiller) (Kükürt Miktarı %1’i geçmeyenler)	0,2370	Kilogram
LPG	1,5780	Kilogram

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, “Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları”, <http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/ozeltuketimoranlari-OpenPage.htm>, (30.06.2013).

⁴⁴¹ Yıldırım Taylar, “Vergi Teorisi Açısından Özel Tüketim Vergileri ve Türk Özel Tüketim Vergisi Uygulaması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Özel Sayı, 2010, s.450.

⁴⁴² Gökalp İlhan, “Avrupa Birliği Özel Tüketim Vergisi Uyumlaştırması ve Türk Vergi Sisteminin Uyumı”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2007, s.15.

Çevre kirliliğinde önemli rolü olan ürünlerin vergilendirilmesinin tüketim ve üretim tercihlerinde çevre lehine meydana getireceği potansiyel etki ÖTV'ye çevresel bir özellik katmaktadır. Çevresel amaçlara dolaylı olarak hizmet eden Türkiye'deki ÖTV, OECD, AÇA ve AB tarafından çevre ile ilişkili vergiler kapsamında değerlendirilmektedir.⁴⁴³ Her ne kadar çevre ile ilişkili vergi olarak tanımlansa da ÖTV'nin mali boyutu Türkiye'de önemli görülmekte ve tartışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konudaki temel eleştiri noktası ÖTV tutarlarındaki yükseklikten dolayı petrol ürünlerinin Türkiye'de pahalı olmasıdır. Bu nedenle yukarıdaki Tablo 5'de ÖTV'nin (I) Sayılı Listesinde yer alan petrol ürünlerine ait ÖTV tutarlarına yer verilmiştir.

Tablo 5'den de görüleceği üzere uçak benzini ve jet yakıtı dışında kalan petrol ürünlerinden litre ya da kilogram başına ciddi miktarlarda ÖTV alınmaktadır. En fazla vergi 2,2985 TL ile 98 Oktan Kurşunsuz Benzinden alınırken, motorin ve LPG'den daha az vergi alındığı görülmektedir. Elbette burada önemli olan litre ya da kilogram başına ne miktarda vergi alındığından ziyade petrol ürününün litre veya kilogram satış fiyatının ne kadarının ÖTV tarafından oluşturulduğudur. Aşağıdaki Tablo 6'da petrol ürünleri üzerindeki ÖTV ve diğer yükleri görmek mümkündür. Ancak burada konu bütünlüğünden uzaklaşılması için sadece 95 Oktan Kurşunsuz Benzin ve Motorin ele alınmıştır.

Tablo 6: 2013 Haziran Ayı Ortalama Fiyat Oluşumu (Kurşunsuz Benzin 95 Oktan ve Motorin)

	Rafineri Vergisiz (TL)	ÖTV (TL)	EPDK Gelir Payı (TL)	Rafineri Payı (TL)	Dağıtıcı Payı (TL)	Bayi Payı (TL)	Toplam KDV (TL)	Pompa Fiyatı (TL)	Vergi ve Benzeri Yükler (%)	ÖTV Yüğü (%)
Kurşunsuz Benzin 95 Oktan	1,41	2,1765	0,00206	0,01	0,23	0,18	0,72	4,72	70,13	46,11
Motorin	1,47	1,5945	0,00206	0,02	0,27	0,2	0,64	4,17	64,75	38,24

Kaynak: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, **Petrol Piyasası Sektör Raporu**, Haziran 2013, s.33.

⁴⁴³ Canpolat, a.g.t., s.139.

Tablo 6'dan da görüleceği üzere Haziran 2013 itibarıyla 95 Oktan Kurşunsuz Benzinin pompa fiyatı 4,72 TL iken, bunun %46,11'ini ÖTV oluşturmaktadır. Bu hesap Motorinde %38,24 olarak çıkmaktadır. Bir başka hesaba göre kurşunsuz benzinin vergisiz rafineri çıkış fiyatının yaklaşık 1,5 katı kadar ÖTV alınmaktadır. Yani 100 TL vergisiz benzin üzerinden 150 TL ÖTV alınmaktadır. Bu durum Türkiye'de petrol ürünleri üzerinden önemli miktarlarda ÖTV'nin alınması demektir. Petrol ürünleri üzerinden ÖTV'nin yanı sıra diğer mallarda olduğu gibi KDV'de alınmaktadır. Hatta KDV'nin hesaplanmasını sağlayan matrahın içinde ÖTV de bulunmaktadır.

KDV Kanunu'nun 24/b ve ÖTV Kanunu'nun 11. maddeleri gereğince ÖTV Kanunu kapsamında bulunan mallar üzerinden hesaplanan ÖTV, bu mallar üzerinden ayrıca hesaplanacak olan KDV'nin matrahına dahildir. Bunun nedeni, KDV matrahının teslim veya ithal edilen malın bedeli ile birlikte vergi, resim, harç, pay, fon karşılığı gibi unsurları da barındırmasındandır. Netice itibarıyla bu bir yasal zorunluluktur. Ancak bu zorunluluk verginin de vergisinin alınması gibi bir sonuç doğurmaktadır.⁴⁴⁴ KDV ve diğer payları da hesaba dahil ettiğimizde 2013 Haziran rakamlarına göre rafineriden 1,41 TL'ye çıkan benzin nihai tüketiciler tarafından 4,72 TL'ye alınmakta ve böylelikle benzinin pompa fiyatının yaklaşık %70'ini vergi ve diğer paylar oluşturmaktadır. Motorin de ise bu rakam yaklaşık %65 olarak karşımıza çıkmaktadır.

b. Ulaştırma Vergileri Olarak “Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan Özel Tüketim Vergisi” ve “Motorlu Taşıtlar Vergisi”

Türkiye'de ulaştırma vergileri kapsamında değerlendirilebilecek iki tür vergi vardır. Bunlardan birincisi Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV'dir. ÖTV diğer mallardan alındığı gibi Motorlu Taşıtlar üzerinde de alınmaktadır. Bu alandaki ikinci vergi türü ise bir motorlu taşıta sahip olunmasından dolayı ödenen MTV'dir.

Kayıt ve tescile tabi olan motorlu taşıtların ilk iktisabında ÖTV alınmaktadır. 2002 yılındaki 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun ((II) sayılı listesi) kapsamına alınan bu verginin, yasal dayanağını 1970 yılındaki 1318 sayılı Finansman Kanunu'nun birinci kısmında yer alan Taşıtlar Alım Vergisi oluşturmaktadır. Bu kapsamda verginin mükellefleri, ÖTV'nin (II) sayılı listesinde yer alan kayıt ve tescile

⁴⁴⁴ Mehmet Altındağ, “ÖTV'ye Tabi Ürünlerde Toplam Vergi Yüğü ve ÖTV ile KDV'nin Fiyatlara Etkisi”, **Yaklaşım Dergisi**, Ağustos 2006.

tabi olan motorlu taşıtların ticaretini, kullanmak üzere ithalini veya müzayede yoluyla satışını yapanlardır. (II) sayılı listede yer alan otobüs, midibüs, minibüs, araba, kamyonet, kamyon, yük arabası, motorsiklet, yolcu ve gezinti gemisi, yat gibi kayıt ve tescile tabi olan motorlu taşıtların ilk iktisabı verginin konusunu oluşturmaktadır. Matrah da yine (II) sayılı listede yer alan motorlu taşıtların teslimi, ilk iktisabı ve ithalinde, hesaplanacak ÖTV hariç, KDV matrahını oluşturan unsurlardan oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle, katma değer vergisi matrahını motorlu taşıtların vergisiz satış tutarı üzerine ÖTV oranının uygulanmasıyla bulunan miktar oluşturmaktadır.⁴⁴⁵ Burada petrol ürünleri üzerinden alınan ÖTV’de olduğu gibi yine verginin vergisi alınmaktadır. Bununla beraber Tablo 7’den de görüleceği üzere taşıt alımı sırasında ödenen ÖTV’de çevreye duyarlı olan taşıtlara yönelik vergi farklılaştırması yapıldığı ve elektrik motorlu taşıtlardan benzin, motorin gibi petrol ürünlerini yakıt olarak kullanan taşıtlara göre daha düşük oranda vergi alındığı görülmektedir. ÖTV konusunda elektrik motorlu taşıtlara yönelik pozitif bir vergi farklılaştırması yapılmaktadır.

Tablo 7: Binek Otomobiller Üzerindeki ÖTV Yüğü (22.09.2012 Tarihinden İtibaren Güncellenen Oranlar)

Benzin, Motorin vb. Petrol Ürünü Kullanan Taşıtlar	
-Motor silindir hacmi 1600 cm ³ ’ü geçmeyenler	% 40
-Motor silindir hacmi 1600 cm ³ ’ü geçen fakat 2000 cm ³ ’ü geçmeyenler	% 80
-Motor silindir hacmi 2000 cm ³ ’ü geçenler	% 130
Sadece Elektrik Motorlu Olanlar	
-Motor gücü 85 kW ’ı geçmeyenler	% 3
-Motor gücü 85 kW’ı geçen fakat 120 kW’ı geçmeyenler	% 7
-Motor gücü 120 kW’ı geçenler	% 15

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, “Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları”, a.g.k.

Taşıt alımı esnasında araç fiyatlarına yansıyan ÖTV kapsamında gerek benzin, motorin vb. gibi yakıt kullanan gerekse elektrikli motora sahip olan araçların motor silindir hacmi/gücü kriterine göre üç gruba ayrıldığı görülmektedir. Kıyasladığımızda benzin, motorin vb. yakıt kullanan taşıtların motor hacmine göre % 40, % 80 ve % 130 gibi oldukça yüksek oranlarda vergiye tabi olduğu, buna karşın elektrik motorlu taşıtların motor gücüne göre % 3, % 7 ve % 15 gibi diğer oranlara göre oldukça düşük miktarda bir ÖTV’ye tabi olduğu açıkça görülmektedir. Bu durum elektrik motorlu çevreci araçların alımının teşvik edildiğini göstermektedir. Günümüzde de çevreci nitelikteki bu tür araçların üretim ve tüketimine yönelik bir ilgi artışının olduğu

⁴⁴⁵ Agun, a.g.t., s.180.

bilinmektedir. Oysa her ne kadar özel tüketim vergisinde bir avantaj olsa da, yeni teknolojinin finansmanı açısından bu tür araçları üreten firmaların fiyatlarını diğerlerine göre yüksek belirlediği de bir gerçektir. Öte yandan benzin, motorin vb. petrol ürünü kullanan taşıtlar arasında, karbon emisyonunu dikkate alan bir tarife yapısı yoktur. Araçların emsiyon değerlerinden ziyade silindir hacmine göre vergiye tabi tutulduğu görülmektedir. Büyük silindir hacminin daha çok çevreyi kirlettiği ve bu nedenle daha yüksek oranda vergilendirildiği çevreci bir yapı olarak görülse de, bu durum çevre açısından yeterli değildir.

Ulaştırma alanında Türkiye’de çevreyle ilgili olduğu ifade edilen Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV dışında doğrudan motorlu taşıta sahip olunmasından dolayı mükellefi olunan MTV’de vardır.

1957 yılında “Hususi Otomobil Vergisi” olarak vergi sistemimize dahil olan MTV, 1963 yılında “Motorlu Kara Taşıtları Vergisi” haline dönüşmüştür. 1980 yılında “Motorlu Taşıtlar Vergisi” adını alan vergi, sonraki yıllarda özellikle vergi tarifesi hususunda önemli değişikliklere maruz kalmıştır. Servet vergisi kategorisine dahil edilen vergi, başlangıçta sadece özel otomobillerden alınsa da, daha sonra diğer motorlu kara taşıtları, uçaklar ve helikopterler üzerinden de alınmıştır.⁴⁴⁶ Son haliyle MTV’nin kapsamına, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi kanunun 5. ve 6. maddesinde de geçen otomobil, kaptıkaçtı, arazi taşıtları ve benzerleri ile motosikletler, uçak ve helikopterler girmektedir. Verginin mükellefi, kanunun 3.maddesinde geçen ifadeyle; trafik sicili ile Ulaştırma Bakanlığınca tutulan sivil hava vasıtaları sicilinde adlarına motorlu taşıt kayıt ve tescil edilmiş olan gerçek ve tüzel kişilerdir.

MTV’nin matrahı ve tarifesi spesifik niteliktedir. Çünkü bu verginin tarifesi taşıtların teknik özellikleri olan motor silindir hacmi, yaş, ağırlık, motor gücü, taşıma kapasitesi gibi özelliklere göre düzenlenmiştir.⁴⁴⁷ Bu özelliklerden hareketle dört ayrı tarife belirlenmiş fakat (III) sayılı tarife 5897 sayılı Kanunun 2.maddesinin (c) bendiyle 30.06.2009 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmış ve mevcut durumda üç ayrı tarife yürürlükte kalmıştır. Aşağıdaki Tablo 8, 9 ve 10 sayesinde mevcut durumundaki MTV yapısını görmek mümkündür.

⁴⁴⁶ Mehmet Tosuner, Zeynep Arıkan, **Türk Vergi Sistemi**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Onbeşinci Bası, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 2010, s.435.

⁴⁴⁷ Osman Pehlivan, **Vergi Hukuku Genel İlkeler ve Türk Vergi Sistemi**, Murathan Yayınevi, Trabzon, 2012, s.309.

Tablo 8’den de görüleceği üzere Türkiye’de otomobil, kaptıkaçtı, arazi taşıtları ve benzerleri ile motosikletler üzerinden alınan MTV’de vergi hesaplanırken spesifik bir tarifieden hareket edilmektedir.

Tablo 8: (I) Sayılı MTV Tarifesi: Taşıtların Yaşları İle Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL) (1.1.2013 Tarihi İtibarıyla)

Motor Silindir Hacmi (cm ³)	1 - 3 yaş	4 - 6 yaş	7 - 11 yaş	12 - 15 yaş	16 + yaş
1-Otomobil, kaptıkaçtı, arazi taşıtları ve benzerleri					
1300 cm ³ ve aşağısı	517,00	361,00	203,00	153,00	56,00
1301 - 1600 cm ³ e kadar	827,00	620,00	361,00	255,00	99,00
1601 - 1800 cm ³ e kadar	1.457,00	1.141,00	672,00	410,00	160,00
1801 - 2000 cm ³ e kadar	2.295,00	1.770,00	1.040,00	620,00	246,00
2001 - 2500 cm ³ e kadar	3.443,00	2.500,00	1.562,00	934,00	371,00
2501 - 3000 cm ³ e kadar	4.799,00	4.175,00	2.609,00	1.405,00	517,00
3001 - 3500 cm ³ e kadar	7.308,00	6.576,00	3.962,00	1.979,00	727,00
3501 - 4000 cm ³ e kadar	11.489,00	9.921,00	5.844,00	2.609,00	1.040,00
4001 cm ³ ve yukarısı	18.803,00	14.100,00	8.351,00	3.755,00	1.457,00
2-Motosikletler					
100 - 250 cm ³ e kadar	99,00	76,00	56,00	36,00	16,00
251 - 650 cm ³ e kadar	203,00	153,00	99,00	56,00	36,00
651 - 1200 cm ³ e kadar	517,00	308,00	153,00	99,00	56,00
1201 cm ³ ve yukarısı	1.249,00	827,00	517,00	410,00	203,00

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, “Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu”, <<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>>, (30.06.2013).

Buna göre tarifeyi taşıtların motor hacmi belirlemekte, her bir tarife dilimi de kendi içinde taşıtların yaşına paralel derecelendirilmektedir. Burada daha büyük motor hacmine sahip daha yeni bir taşıtın muadillerine göre daha fazla vergi vermesi söz konusudur. Ayrıca Kanunun Bakanlar Kuruluna verdiği yetki kapsamında 14.12.2004 tarihli ve 2004/8327 sayılı Bakanlar Kurulu kararı gereğince (I) sayılı tarifiede yer alan taşıtlar için 1.1.2007’den sonra uygulanacak MTV tutarları, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği tarafından ilan edilen kasko değerinin % 5’ini aşması halinde bir alt kademedeki (aynı yaş grubunda) vergi tutarı ödenir. Bu bir bakıma taşıt değeri ile vergi arasında paralellik kurma çabasıdır. Bu durum diğer (II) ve (IV) sayılı tarifeler için geçerli değildir fakat bununla beraber benzer durumlar da göze çarpmaktadır.

Tablo 9: (II) Sayılı MTV Tarifesi: Taşıtların Yaşları ile Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL) (1.1.2013 Tarihi İtibarıyla)

Taşıt Cinsi ve Oturma Yeri / Azami Toplam Ağırlık	1 - 6 yaş	7 - 15 yaş	16 + yaş
1) Minibüs	620,00	410,00	203,00
2) Panel van ve motorlu karavanlar (Motor Silindir Hacmi)			
1900 cm ³ ve aşağısı	827,00	517,00	308,00
1901 cm ³ ve yukarısı	1.249,00	827,00	517,00
3) Otobüs ve benzerleri (Oturma Yeri)			
25 kişiye kadar	1.562,00	934,00	410,00
26 - 35 kişiye kadar	1.874,00	1.562,00	620,00
36 - 45 kişiye kadar	2.085,00	1.770,00	827,00
46 kişi ve yukarısı	2.500,00	2.085,00	1.249,00
4) Kamyonet, kamyon, çekici ve benzerleri (Azami Toplam Ağırlık)			
1.500 kg.'a kadar	558,00	371,00	183,00
1.501 - 3.500 kg.'a kadar	1.124,00	653,00	371,00
3.501 - 5.000 kg.'a kadar	1.687,00	1.405,00	558,00
5.001 - 10.000 kg.'a kadar	1.874,00	1.592,00	748,00
10.001 - 20.000 kg.'a kadar	2.250,00	1.874,00	1.124,00
20.001 kg ve yukarısı	2.815,00	2.250,00	1.309,00

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, “Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu”, a.g.k.

Tablo 9’da (II) Sayılı MTV tarifesi açıklanmıştır. Bu tarifiede minibüs, panelvan ve motorlu karavanlar, otobüs ve benzerleri, kamyonet, kamyon, çekici ve benzerleri ayrı ayrı ele alınmıştır. Tarifenin spesifik yapısı motor hacmi, oturma yeri, ağırlığı gibi kriterlere göre belirlenmiştir. Örneğin panelvan ve motorlu karavanlar motor hacmine, otobüs ve benzerleri oturma yerlerine (koltuk sayısı), kamyonet, kamyon, çekici ve benzerleri azami toplam ağırlığa göre vergilendirilmektedir. Elbette bu tarifeler de kendi içinde taşıtların yaşına göre sınıflandırılmaktadır. Ancak minibüslerde herhangi bir kriter bulunmamakta, sadece aracın yaşına göre bir sınıflandırma karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 10: (IV) Sayılı MTV Tarifesi: Taşıtların Yaşları İle Ödenecek Yıllık Vergi Tutarı (TL) (1.1.2013 Tarihi İtibarıyla)

Taşıt Cinsi ve Azami Kalkış Ağırlığı	1 - 3 yaş	4 - 5 yaş	6 - 10 yaş	11 ve yukarı yaş
Uçak ve helikopterler				
1.150 kg'a kadar	10.443,00	8.351,00	6.263,00	5.010,00
1.151 - 1.800 kg.'a kadar	15.668,00	12.531,00	9.399,00	7.519,00
1.801 - 3.000 kg.'a kadar	20.891,00	16.713,00	12.531,00	10.026,00
3.001 - 5.000 kg.'a kadar	26.117,00	20.891,00	15.668,00	12.531,00
5.001 - 10.000 kg.'a kadar	31.341,00	25.072,00	18.803,00	15.040,00
10.001 - 20.000 kg.'a kadar	36.565,00	29.252,00	21.936,00	17.545,00
20.001 kg. ve yukarısı	41.789,00	33.429,00	25.072,00	20.057,00

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, “Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu”, a.g.k.

Üçüncü ve sonucu MTV tarifesine ise yukarıdaki Tablo 10’da verilen (IV) Sayılı MTV tarifesidir. Bu tarife uçak ve helikopterler için yapılmıştır. Tarife bu hava taşıtlarının azami kalkış ağırlığına göre belirlenmiş, her bir tarife de kendi içinde taşıtların yaşına göre sınıflandırılmıştır. İşleyiş itibarıyla bakıldığında üç MTV tarifesinin de benzer niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Benzerlikleri taşıtları motor hacmi, ağırlık, oturma yeri ve yaş gibi kriterlerle spesifik tarife yapısı içinde vergilendirmelerinden geldiği gibi çevreye duyarlı bir yapı arz etmemelerinden de gelmektedir.

Türkiye’de MTV’nin yapısı vergilemede adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı düşmektedir. MTV’nin hesaplanmasında taşıtın yaşı dikkate alınmaktadır. Ancak aynı yaşta olup farklı piyasa değerine sahip olan taşıtlardan aynı miktarda vergi alınması yatay adaletin sağlanmasında büyük bir engeldir. Öte yandan araçların yaşı arttıkça teknolojik düzeyleri yeni araçlara göre eski kaldığından yakıt verimliliği azalmakta ve çevreye daha fazla CO₂ salınımı yapmaktadırlar. Fakat 2003 yılında yapılan değişiklikle aynı zamanda motor hacminin (hepsinde değil) dikkate alınmaya başlaması, daha düşük motor hacmine sahip araçların daha düşük miktarda vergilendirilmesine yol açmıştır. Yaşa göre verginin azalmasının çevre açısından olumsuz olmasına karşın motor hacmine göre verginin artmasının çevre açısından olumlu olacağı rahatlıkla söylenebilir. Çünkü motor hacmi azaldıkça karbon salınımı da azalacaktır.⁴⁴⁸ Tersi de söz konusudur. Motor silindir hacmi arttıkça yakıt miktarı ve çevreye yayılacak zehirli gaz artacaktır. Bu durum küçük araçların alınması için teşvik oluşturmakta ve motorlu taşıtlar vergisini bir çevre vergisine dönüştürmektedir. Ancak daha önce ifade edildiği gibi araç yaşının büyümesi ile birlikte ödenecek verginin azalması, çevresel amaçlarla ilgili önemli bir ikilem oluşturmaktadır. Sonuç olarak MTV’nin konusu çevre kirliliğini önlemeye yönelik olarak tasarlanmamıştır. Çevreyi kirletmeyen, gürültüye yol açmayan araçlardan daha çok vergi alınırken, eskimiş, gürültü kirliliği yayan ve çevreyi kirleten araçlardan daha az vergi alınmaktadır.⁴⁴⁹ Yukarıda incelediğimiz tarife yapıları böyle bir sonuca ulaşılmasına neden olmaktadır.

⁴⁴⁸ Yalçın (2013), a.g.m., s.153.

⁴⁴⁹ Çelikkaya, a.g.m., s.114.

c. Kirlilik Vergisi Olarak “Çevre Temizlik Vergisi”

Kirlilik-Atık Vergisinin Türkiye’de uygulanan hali Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV)’dir. Türkiye’de ÇTV, adında çevre olan ve işlev itibarıyla çevreye yönelik olarak ifade edilen tek vergidir denebilir. Çünkü bu vergi çevre temizlik hizmetlerinin karşılığında alınmaktadır.

ÇTV, 24 Temmuz 1993 tarih ve 21647 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye Gelirleri Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla uygulamaya geçmiştir. Buna göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ve kanalizasyon (sıvı atık) gibi çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan konut, işyeri ve değişik şekillerde kullanılan binalardan ÇTV alınır.⁴⁵⁰ Mükellefiyeti binanın kullanımı ile başlayan (1.1.2004 tarihinden itibaren boş bulunan binalar ÇTV kapsamında çıkarılmıştır) ÇTV uygulamasında sıvı atıklara ait ÇTV su tüketim bedeli ile tahsil edilirken, katı atıklara ait olan vergi Ocak ve Temmuz aylarında olmak üzere iki eşit taksitte kanunda belirtilen tarifeye göre alınıyordu. Fakat 25 Aralık 2003 tarihli ve 5035 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 41.maddesi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44. Maddesi değiştirilmiş ve konutlar ile işyeri ve değişik şekillerde kullanılan binalara ait ÇTV’nin hesaplanması ve ödenmesinde farklı yöntemler uygulanmaya başlanmıştır.⁴⁵¹

1.1.2004 tarihinden geçerli olan yeni düzenlemeyle konutlara ait ÇTV, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına hesaplanmaktadır. 2013 yılı itibarıyla büyükşehirlerde metreküp başına 24 kuruş, diğer belediyelerde ise 19 kuruş ÇTV alınmaktadır. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait ÇTV ise, kanunda belirtilen 5 dereceli 7 gruplu tarifeye göre hesaplanmaktadır. Büyükşehirlerde tarifeler %25 arttırılarak uygulanmaktadır. Bu kapsamdaki ÇTV her yıl Ocak ayında tahakkuk etmekte ve emlak vergisi ödeme dönemlerinde (birinci taksit her yılın Mart, Nisan, Mayıs aylarında, ikinci taksit ise Kasım ayı içinde) belediyelere ödenmektedir.⁴⁵² Ayrıca ÇTV tutarları her yıl yeniden değerlendirilerek arttırılır. 1.1.2013 tarihi itibarıyla işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait ÇTV tutarları aşağıdaki Tablo 11’de gösterilmiştir.

⁴⁵⁰ Kâmil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Sekizinci Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, 2009, s.76.

⁴⁵¹ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Güncelleştirilmiş 7.Baskı, Seçkin, Ankara, 2012, s.253-254.

⁴⁵² Özhan Çetinkaya, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 3.Baskı, Ekin Basın Yayın, 2012, s.124.

Tablo 11: İşyerleri ve Diğer Şekilde Kullanılan Binalara Ait Yıllık ÇTV Tutarları (1.1.2013 tarihi itibarıyla)

Bina Grupları	Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)				
	1. Derece	2. Derece	3. Derece	4. Derece	5. Derece
1. Grup	2300	1.800	1.500	1.180	970
2. Grup	1.500	1.100	860	700	590
3. Grup	970	750	590	470	370
4. Grup	470	370	280	230	180
5. Grup	280	230	160	150	118
6. Grup	150	118	80	70	50
7. Grup	50	40	28	24	19

Kaynak: Başbakanlık Mevzuat Genel Müdürlüğü, **Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği**, Seri No:30'dan alınan tarife güncellenmiştir.

Tablodan da görüleceği üzere binanın grubuna ve derecesine göre 19 liradan 2300 liraya kadar çıkan tarife yapısı içinde ÇTV alınmaktadır. Burada tarifeyi belirleyen grup ve dereceler, 13/12/2005 tarihli ve 2005/9817 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile açıklanmıştır. Buna göre binaların grupları öğrenci yurdu, kreş, dersane, kurs, konaklama tesisi, hastane, eğlence yeri, fuar, spor salonu, tiyatro, mesleki faaliyetler için kullanılan yerler vb. olmalarına göre belirlenirken, dereceleri binaların kapasitelerine göre belirlenmektedir.

Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediyelerinde ÇTV, bu kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilmektedir. Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dahilindeki ilçe belediyelerinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlardan tahsil ettiği ÇTV ve bu vergiye ait tahsil ettiği gecikme zammının % 80'ini tahsilatı izleyen ayın yirminci günü akşamına kadar ilgili belediyeye, % 20'sini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere yine izleyen ayın yirminci günü akşamına kadar büyükşehir belediyesine aktarmak zorundadır. Ayrı bir su ve kanalizasyon idaresi olmayan büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendilerinin tahsil ettiği ÇTV'nin yine % 20'si aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır.⁴⁵³

ÇTV'nin konusunda geçen "...belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan" ifadesi diğer vergilerde karşılaşılmayan bir durumdur. Bilindiği üzere vergilerin doğrudan bir karşılığı yoktur. Maliye teorisine ait birçok kaynakta da ifade edildiği üzere vergi, kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak amacıyla, hukuki cebir

⁴⁵³ Ulusoy, Akdemir, a.g.e., s.256.

altında *karşılıksız* olarak tahsil edilen ekonomik değerlerdir. Bunun yanı sıra ÇTV'nin herhangi bir yere tahsis edilmeksizin (adem-i tahsis) alınan vergilerden ayrılan bir yönü daha vardır. Buna göre, “tahsil ettiği ÇTV...% 20'sini münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere ... büyükşehir belediyesine aktarmak zorundadır.” Görüldüğü gibi ÇTV'den elde edilen hasılatın çöp imha tesisi için harcanmak üzere tahsisi öngörülmüştür. Sonuç olarak genel vergi tanımlamasından ayrılan bu iki nokta ile ÇTV'lerin harca yaklaştığı ileri sürülebilir.⁴⁵⁴ İlave olarak verginin çevreyi korumaya yönelik etkisinin az olduğu ve yıllık artış oranının yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu durum verginin yönlendirici ve gelir getirici bir politika aracı olma özelliğini azaltmaktadır. Ayrıca Türkiye'de ÇTV'den elde edilen gelirlerin tamamının çevrenin korunmasında kullanılmaması, verginin adında geçen çevreye ne kadar hizmet ettiği konusunu da tartışmalı hale getirmektedir.⁴⁵⁵

d. Türk Vergi Sisteminde Çevreyle İlgili Düzenlemeler

Yukarıda ifade edilen “Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan ÖTV”, “Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV”, “Motorlu Taşıtlar Vergisi” ve “Çevre Temizlik Vergisi” Türkiye'deki çevre vergileri olarak sıralanmaktadır. Çevre vergisi olarak değerlendirilen bu vergilerin yanı sıra Türk Vergi Sisteminde bakıldığında doğrudan çevreyle ilgili düzenlemelere rastlanılmadığı görülmektedir. Çevre sorunları açısından değil sadece küresel ısınma sorunu açısından bakılan bir çalışmada “*Türk vergi mevzuatında küresel ısınmayla mücadelede yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılmasını teşvik etmeyi veya üretici ve tüketicilerin tercihlerini değiştirmeyi sağlamayı amaçlayan doğrudan hiçbir düzenlemenin olmadığı*” sonucuna varılmıştır.⁴⁵⁶ Bu sonuç ve yapılan değerlendirmelere göre Türk Vergi Sisteminde çevreyle ilgili doğrudan düzenlemelere ne Gelir ve Kurumlar vergisi, ne de KDV kapsamında rastlanmaz.

Çevre kirliliği ve sorunlarıyla mücadelede doğrudan çevre vergisi uygulamasının yanında çevresel sorunları çözmek için vergi sisteminden farklı şekillerde de

⁴⁵⁴ Nezih Varcan, “Belediyelerin Mali Yapısı”, **Mahalli İdareler Maliyesi**, (Ed: Tufan Çakır), T.C.Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:1937, Ankara, 2013, s.131.

⁴⁵⁵ Biltekin Özdemir, “Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s.28-29.

⁴⁵⁶ Muhlis Bağdigen, Emre Demir, “Küresel Isınmayla Mücadelede Türk Vergi Mevzuatı”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 12, 2010, s.175.

yararlanmak mümkündür. Hızlandırılmış amortisman, çevreci ürünler için indirimli KDV uygulaması bunlardan bazılarıdır. Ancak Türkiye’de KDV’nin konusu çevresel amaçlara hizmet edecek durumunda değildir. Örneğin enerji ürünleri veya ulaştırma hizmetleri için farklı bir oran uygulaması yoktur, standart oran üzerinden vergilendirme yapılmaktadır.⁴⁵⁷ Ancak 3065 sayılı KDV Kanunu’nda küresel ısınmayla ve dolayısıyla çevreyle dolaylı olarak alakalı olduğu düşünülen maddeleri de vardır. Bunlar; 1., 2. ve 30. maddelerdir.⁴⁵⁸ KDV Kanununda yer alan bu üç madde de⁴⁵⁹ doğrudan bir çevresel düzenleme olarak görülemez. 1. Madde diğer mallarda olduğu gibi boru hattı ile ham petrol, gaz ve bunların ürünlerinin taşınmasının da KDV’ye tabi olduğunu ifade etmektedir. Zaten yukarıda petrol ürünleri üzerinden alınan ÖTV kısmında da kısmen değinildiği üzere, petrol ve petrol ürünleri, elektrik ve diğer enerji kaynakları üzerinden KDV alınmaktadır. Kanunun 1. Maddesi tam olarak incelendiğinde her türlü ticari, sınai, zirai, mesleki mal teslimi, hizmet ifası ve bunların ithalatı esnasında KDV alındığı görülmektedir. O halde bu sayılan faaliyetler çevre ile ilgili olduğu müddetçe, bu faaliyetlerin sunumu ve malların tesliminden alınan KDV, bir çevreci vergi olarak görülebilecektir. Ancak bu doğrudan değil dolaylı bir çevre vergisi tanımına uygundur. Mal ve hizmet teslimi ile alakalı olan KDV Kanununun 2.maddesi enerji kaynağı olarak elektrik ve gaz ile su gibi bir çevresel kaynağın da KDV’ye tabi olduğunu göstermektedir. Son olarak 30.maddesinde kullandıkları yakıtlarla çevreye zararlı olan otomobillerin KDV’sinin indirilecek KDV olarak düşülmesine izin verilmeyerek kısmen de olsa çevreci bir düzenlemeye gidilmiştir.

KDV Kanunu açısından yapılan bu değerlendirmeler, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu (GVK) ve 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu (KVK) açısından da yapılabilir. Buna göre GVK’in 9., 40., 41. ve 89. maddeleri ile KVK’in 4., 10. ve 11. maddeleri dolaylı yönden çevreyle alakalı olarak görülebilir.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Çelikkaya, a.g.m., s.115.

⁴⁵⁸ Bağdigen, Demir, a.g.m., s.162-163.

⁴⁵⁹ 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu Madde 1: “3-e bendi: Boru hattı ile ham petrol, gaz ve bunların ürünlerinin taşınmaları, katma değer vergisine tabidir”. Madde 2: “Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri şekillerdeki dağıtımlar da mal teslimidir”. Madde 30: “d bendi: Faaliyetleri kısmen veya tamamen binek otomobillerinin kiralanması veya çeşitli şekillerde işletilmesi olanların bu amaçla kullandıkları hariç olmak üzere işletmelere ait binek otomobillerinin alış vesikalarında gösterilen katma değer vergisi, mükellefin vergiye tabi işlemleri üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemez”.

⁴⁶⁰ Bağdigen, Demir, a.g.m., s.157-161. & Jamali, a.g.e., s.325-329.

Buna göre GVK’ın ilgili dört maddesine⁴⁶¹ bakılabilir. Madde 9’da bahsedilen kişilerin vergiden muaf tutulması ile çevreyi kirleten motorlu araçların kullanmanımı kısıtlanmaktadır. Bu düzenlemeyle motorlu araç kullanmayan teşvik edilerek çevrenin kirlenmesi bir nebze de olsa azaltılmaktadır. Madde 40’ın 1.bendinde yapılan düzenleme ile çevrenin korunmasına yönelik yapılan giderlerin de kazancın tespitinde indirilebileceği sonucuna varılmaktadır. Mükelleflere yaptıkları çevreyle ilgili harcamaların kazancın tespitinde düşülmesine izin verilmesi de çevreyi koruma yönünde bir teşvik oluşturmaktadır. 41.maddenin 6.bendinde de her türlü para ve vergi cezasının gider kabul edilemeyeceğinin belirtilmesi, çevreyle alakalı olarak kesilen para cezalarının da gider kabul edilemeyeceğini akla getirmektedir. Örneğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın çevreyi kirleten bir şahıs işletmesine kestiği para cezasının gelir vergisinin hesaplanmasında gider olarak kabul edilmemesi çevreyi koruyan bir hüküm olarak değerlendirilebilir. 89. maddenin 4. bendinde yer alan düzenleme ile çevreci dernek ve vakıflara yapılan bağış ve yardımların da matrahtan düşülebileceği sonucuna varılmaktadır. Türkiye’de de amacı çevrenin korunması ve çevre kirliliğini önleme olan dernek ve vakıflar vardır ve onlara yapılan bağış ve yardımların gelir vergisi matrahından düşülecek olması çevresel bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Son olarak aynı maddenin 9. Bendiyle aslında çevreci bir teknolojinin geliştirilmesi teşvik edilmektedir. Görüldüğü üzere bu sıraladığımız maddelerin hiçbirinde doğrudan bir düzenleme yoktur. Yapılan değerlendirmeler neticesinde bu maddelerin dolaylı olarak çevreyle alakalı olduğu sonucuna varılmaktadır.

KVK’ya ait 4, 10 ve 11. maddelerin de⁴⁶² tıpkı GVK’de olduğu gibi dolaylı yönden çevreyle alakalı olduğu söylenebilir.

⁴⁶¹ 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu Madde 9: “ 1.bent: Motorlu nakil vasıtaları kullanmamak şartı ile gezici olarak veya bir iş yeri açmaksızın perakende ticaret ile iştigal edenler; 4.bent: Nehir, göl ve denizlerde ve su geçitlerinde ... makinesiz veya motorsuz nakil vasıtaları işletenler, vergiden muafır”. Madde 40: “1. bent: Ticari kazancın elde edilmesi ve idame ettirilmesi için yapılan genel giderler, safi kazancın tespitinde kazançtan indirilebilir.” Madde 41: “6. bent: Her türlü para cezaları ve vergi cezaları ile teşebbüs sahibinin suçlarından doğan tazminatlar, gider olarak kabul edilemez”. Madde 89: “4. bent: ...kamu yararına çalışan dernekler ve Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflara ... yapılan bağış ve yardımlar; 9.bent: Mükelleflerin, işletmeleri bünyesinde gerçekleştirdikleri münhasıran yeni teknoloji ve bilgi arayışına yönelik araştırma ve geliştirme harcamaları tutarının % 100’ü oranında hesaplanacak Ar-Ge indirimi, gelir vergisi matrahının tespitinde bildirilecek gelirlerden indirilebilir”.

⁴⁶² 5520 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu Madde 4: “1-b bendi: Kamu idare ve kuruluşları tarafından genel insan ve hayvan sağlığını korumak ve tedavi amacıyla işletilen hastane, klinik vb. kuruluşlar, kurumlar vergisinden muafır”. Madde 10: “1-a bendi: Mükelleflerin, işletmeleri bünyesinde gerçekleştirdikleri münhasıran yeni teknoloji ve bilgi arayışına yönelik araştırma ve geliştirme

Örneğin insan ve hayvan sağlığının korunmasının çevrenin korunması ile aynı olduğu düşüncesinden hareketle KVK 4. maddenin 1-b bendi çevreci bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Diğer yandan Madde 10'da geçen dernek ve vakıflara yapılan bağış ve yardımların indirilebilmesi ile AR-GE indirimi düzenlemesi GVK'nın 89.maddesinde ifade ettiğimiz gerekçelerle çevresel düzenleme olarak kabul edilebilir. Yine Madde 11'in 1-d bendinde geçen düzenleme, GVK'nın 41.maddesinin 6.bendinde geçen düzenlemeye ait gerekçelerle çevresel bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Son olarak KVK 11.madde 1-f bendinde geçen işletmenin esas faaliyet alanı ilgili olmayan deniz ve hava taşıtlarının giderlerinin ve amortismanlarının kurum kazancının tespitinde kazançtan indirilemeyeceği hükmü, bu tür motorlu araçların daha fazla kullanımını engellediği için çevreye olan tahribatları azaltmaktadır. Bu durum da çevresel bir düzenleme olarak kabul edilebilir.

Sonuç olarak Türk Vergi Sisteminin temel yapısını oluşturan gerek KDV, gerekse Gelir ve Kurumlar Vergisi düzenlemelerinde çevreyi koruyan ve çevre kirliliğini önleyen doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. İlgili kanunların maddelerini incelediğimizde ise yapılan değerlendirmeler neticesinde dolaylı olarak bazı düzenlemelerin çevreyle alakalı olduğu söylenebilir de, bu durum konuyla ilgili tüm tarafların kabul edebileceği bir değerlendirme olmayabilir. Türk Vergi Sistemi olarak KDV, Gelir ve Kurumlar Vergisini incelediğimiz bu bölümde daha önce çevre vergisi olarak ifade ettiğimiz ÖTV, MTV ve ÇTV'yi tekrarlamayacağız. Bunlardan hariç Türk Vergi Sisteminin diğer vergi türlerinin de doğrudan çevreyle alakalı düzenlemelere yer vermediği söylenebilir.

2. Türkiye'de Uygulanan Çevre Harçları

Çevre vergilerinden sonra çevre harçlarını ele almak gerekir. AB ve ülkeleri açısından çevreye yönelik kamusal politika araçlarını incelediğimiz kısımda çevre harçlarını ayrıca ele almadık. Çünkü AB ve ülkelerinde çevre vergilerinin tanımına

harcamaları tutarının % 100'ü oranında hesaplanacak Ar-Ge indirimi; 1-d bendi: ...vergi muafiyeti tanınan vakıflara ve kamu yararına çalışan dernekler ile bilimsel araştırma ve geliştirme faaliyetinde bulunan kurum ve kuruluşlara ... yapılan bağış ve yardımların toplamının o yıla ait kurum kazancının % 5'ine kadar olan kısmı, kurumlar vergisi matrahının tespitinde kurum kazancından indirilebilir". Madde 11: "1-d bendi: ...her türlü para cezaları, vergi cezaları ... gecikme zamları ve faizleri...; 1-f bendi: yat, kotra, tekne, sürat teknesi gibi motorlu deniz taşıtları ile uçak, helikopter gibi hava taşıtlarından işletmenin esas faaliyet konusu ile ilgili olmayanların giderleri ve amortismanları, kurum kazancının tespitinde kazançtan indirilemez".

çevreyle alakalı olarak alınan her türlü mali yükümlülük girmektedir. Türkiye açısından duruma bakıldığında da doğrudan çevre harcı olarak tanımlanabilecek bir harç bulunmamaktadır. Bunun yerine, çevreyle alakası olduğu düşünülen harçların incelenmesi gerekmektedir. O nedenle 492 sayılı Harçlar Kanunu'na bakılmasında fayda vardır.

492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 108. Maddesinde; "İmtiyazname, ruhsatname ve diplomalardan bu kanuna bağlı (8) sayılı tarifede yazılı olanları harca tabidir" demektedir. Kanununun bu maddesine bakıldığında çevre ile alakalı olmadığı düşünülebilir. Ancak Kanuna ekli (8) sayılı tarife incelendiğinde, bazı harçların çevreyle alakalı iş ve işlemler üzerinden alındığı görülmektedir. (8) sayılı tarifenin III. Kısmı, *Maden arama ruhsatnameleri, işletme ruhsatnameleri, işletme imtiyazlarını*; IV. Kısmı, *Petrol işlemlerini* kapsamaktadır. O halde harçlar kanunundan hareketle çevresel harçlar olarak *Maden Arama ve İşletme Harcı* ve *Petrol İşlemleri Harcı* adı altında harçlar alınmaktadır denebilir. Maden arama ve işletme harcı dahilinde, maden arama ruhsatnamesi taleplerinden ve ruhsatnamenin kendinden, maden işletme ruhsatnamesinden bir defaya mahsus veya yıllık olarak 1.1.2013 tarihi itibarıyla 309,25 TL'den 15.524,50 TL'ye kadar; Petrol işlemleri harcı dahilinde ise, sicil, ruhsat ve tarife tasdiki işlemlerinden yine 1.1.2013 tarihi itibarıyla 153,90 TL'den 12.936,90 TL'ye kadar harç alınabilmektedir. Maden ve Petrol işlemleri üzerinden alınan bu tür harçların doğrudan çevreyle alakalı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Aslında bu alanda alınan bu tür harçlar AB kısmında ifade edilen *Doğal Kaynak Vergilerine* benzerlik arz etmektedir. O bölümde avcılık üzerinden alınan vergilerinde doğal kaynak vergisi olduğu ifade edilmişti. Avcılık Vergisi olmasa da yine harçlar kanunu kapsamında *avcılık harçlarını* görmek mümkündür. (8) sayılı tarifenin "*Meslek erbabına verilecek tezkere, vesika ve ruhsatnamelerden alınacak harçlar*" başlıklı VI. Kısmının 15.bendinde verilecek avcılık belgelerinden 1.1.2013 tarihi itibarıyla 135,50 TL'den 148,10 TL'ye harç alınacağına hükmedilmektedir. Doğal hayatı bozucu bir etkiye sahip olan avcılığın yapılabilmesinin harca tabi olan bir belgeye dayandırılması, bir nebze de olsa doğal hayatı korumakta ve bu harcın bir çevre harcı olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Yine (8) sayılı tarifenin “*Meslek erbabına verilecek tezkere, vesika ve ruhsatnamelerden alınacak harçlar*” başlıklı VI. Kısımının 19.bendinde Turizm işletmelerine verilecek kuruluş ve işletme belgeleri üzerinden 153,90 TL’den 619,95 TL’ye kadar *Turizm Müessese Harcı*’nın alınacağına hükmolunmuştur. Turizm doğal çevreyi bozucu etkileri olan ekonomik bir faaliyettir. Kontrol edilmezse çevrenin doğal işleyişi bozulabilir. Bu nedenle bu tür işletmelerin faaliyetleri harca tabi olan bir belgeye dayandırılırsa, çevresel bozulmanın az da olsa önüne geçilebileceği söylenebilir.

Görüldüğü gibi 492 sayılı Harçlar Kanunu’nun çevreyle olan bağlantısı yukarıda saydığımız örnekler vasıtasıyla kurulabilir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, yukarıda saydığımız bu harçlara doğrudan çevre harcı denilmemektedir. Harcın konusunun çevreyle ilgili olması böyle bir değerlendirme yapılmasına yol açmaktadır. Harçlar kanunu dışında 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre Türkiye’de yerel yönetimlerin topladığı harçlara baktığımızda *Bina İnşaat Harcı*, *Yapı Kullanma İzni Harcı* gibi harçlar karşımıza çıkar. Bu harçlar adı üzerinde imar ve inşaat işleriyle ilgilidir. Bu nedenle çevreyle dolaylı bir bağlantının olduğu ileri sürülebilir. Bu kapsamdaki bir diğer harç kaynak sularının özel kaplara doldurulup satılması durumunda belediyelerin aldığı *Kaynak Suları Harcı*’dır. Burada belediye suyun temizliği ve kaynağı konusunda yaptığı denetim karşılığında harcı almaktadır. Bu nedenle ilgili harcın da çevreci bir yönünün olmadığı ifade edilebilir.

3. Türkiye’de Çevreye Yönelik Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de çevreye yönelik yasal düzenlemeler denilince, çevre politikalarının anayasal ve yasal zeminde gelişim seyrinde de ifade edildiği gibi 1982 Anayasası’ndan sonra ilk olarak akla 1983 tarihli Çevre Kanunu gelmektedir. Aslında Türkiye’de kirliliğin kontrolü ve çevre sorunları ile mücadelede çıkarılan yasal düzenlemeler Çevre Kanunu’nun etrafında şekillenmektedir. Çevre Kanunu ve AB uyum sürecinde çıkarılan yönetmelikler çevre mevzuatının oluşumuna yardımcı olmuştur. Bu konuda çıkarılan yönetmeliklerde alıcı ortam esas alınıp su, hava ve toprak kirliliği için ayrı ayrı yönetmelikler çıkarılmıştır. Bunun yanında kirleticileri (tehlikeli madde ve atıklar, zararlı kimyasallar), kirletme faaliyetlerini ve tesislerini (sanayi tesisleri, çeşitli kalkınma faaliyetleri) esas alan yönetmelikler de çıkarılmıştır. Kirliliğin

belirlenmesinde tehlikelilik, zehirlilik ve kalıcılık gibi özellikler ölçüt olarak kullanılmıştır. Bu durum her bir kirlilik konusunun ayrı yönetmelikler ve farklı ağırlıklarla düzenlenmesini sağlamıştır. Böylece değişik konularda çok sayıda fakat birbiri ile bağlantılı yönetmelikler ortaya çıkmıştır. Bu durum muhatapları açısından karmaşık bir durum meydana getirmiştir.⁴⁶³ Türkiye’deki çevreyle ilgili yönetmeliklerin sayı itibarıyla oldukça fazla olduğunu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün yaptığı sınıflandırmadan da anlamaktayız. Buna göre Türkiye’de çevreyle ilgili 52 adet yönetmeliğin olduğu söylenebilir. Bunların 11 tanesi hava yönetimi, 16 tanesi atık yönetimi, 5 tanesi kimyasalların yönetimi, 4 tanesi deniz ve kıyı yönetimi, 2 tanesi ölçüm ve izleme, 3 tanesi izin ve denetim, 9 tanesi su ve toprak yönetimi ve 2 tanesi finansman ve planlamayla ilgilidir.⁴⁶⁴

Yönetmeliklerin yanı sıra normlar hiyerarşisinde kanunlar ile yönetmelikler arasında kalan ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan tüzüklerle de çevresel düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Ancak tüzükler yönetmelikler kadar sayıca çok değildir. Bunlara yönelik başlıca örnekler; 1961 tarihli Yeraltı Suları Tüzüğü, 1971 tarihli Su Ürünleri Tüzüğü, 1983 tarihli Nükleer Tesislere Lisans Verilmesine İlişkin Tüzük şeklinde verilebilir.⁴⁶⁵ Yönetmelik ve Tüzüklerden sonra çevreyle alakalı kanuni düzenlemelere de değinmek gerekmektedir. Ancak çevreyle ilgili kanuni düzenlemelere yukarıda örnekler vermiştik. Tekrarlamak gerekirse; 1982 tarihli Turizmi Teşvik Kanunu, 1983 tarihli Milli Parklar Kanunu, 1983 tarihli Kültür ve Doğa Varlıklarının Korunması Kanunu, 1983 tarihli Boğaziçi Kanunu, 1985 tarihli İmar Kanunu, 1990 tarihli Kıyı Kanunu, 1995 tarihli Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu bu kısımda sayılabilir. Sayılan bu kanunların yanı sıra doğrudan çevreyle alakalı olmayan ancak içerdiği maddeler nedeniyle çevreye yönelik düzenlemeler içerdiği ileri sürülebilen 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 5215 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi kanunlar da bu açıdan çevreyle ilgili kanunlardır. Ancak çevreyle ilgili kanunlar kısmında en önemlisi, 2872 sayılı Çevre Kanunu’dur.

⁴⁶³ Turgut, a.g.e., s.261.

⁴⁶⁴ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı - Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, “Yönetmelikler”, <<http://www.cygm.gov.tr/CYGM/AnaSayfa/yonetmelikler.aspx?sflang=tr>>, (01.07.2013).

⁴⁶⁵ Bozkurt, a.g.e., s.63.

Çevre Kanunu'na bakıldığında kirliliğe yol açan faaliyetlerin yasaklanması, tehlikeli atıkların çevreye bırakılmasını önlemek maksadıyla bir dizi yaptırımın geliştirilmesi, kirletenlere verilecek cezalar, kirliliği önlemek amaçlı faaliyetler ve bu kapsamdaki teşvikler ele alınan esaslı konular olarak görülmektedir.⁴⁶⁶ Bu açılardan Çevre Kanunu'nu ele alırsak, öncelikle Kanunu'nun 8.maddesini öne çıkarmamız gerekmektedir. Çünkü bu madde kirletme yasağı başlığını taşıyan önemli bir madde olarak görülmektedir. 8.madde *“Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır”* şeklinde bir düzenlemeye yer vermiştir. Bu düzenleme ile aslında kanun çevreyi kirleten faaliyetleri net bir şekilde yasaklamıştır. Yasaklama yasal düzenlemeler içerisinde sınırlamanın en katı halidir. Çevre Kanunu'nda da yasaklama durumlarına birçok yerde yer verilmiştir. 9.maddenin bazı fıkralarında da bazı faaliyetlerin yasaklandığı belirtilmiş, bazı faaliyetlerin sınırlarının yönetmeliklerle belirleneceği ifade edilmiştir. Aslında kanunun birçok yerinde “usul ve esasları yada teknik özellikleri yönetmeliklerle belirlenir” ifadelerine rastlamak mümkündür. Belki de bu nedenle yukarıda da belirtildiği üzere birçok yönetmeliğin düzenlediği söylenebilir.

Çevre Kanunu'nun *“İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü”* ile *“Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü”* başlıklarını taşıyan 11. ve 12. maddelerinde çevreyi kirletenlere önemli yükümlülüklerin yüklendiği görülmektedir. Kanunu'nun en önemli maddesi *“Çevresel Etki Değerlendirmesi”* ile ilgili olan maddesidir. 2006 yılında yapılan bir değişiklikle kanunun çevresel etki değerlendirmesini düzenleyen 10. maddesinin son hali verilmiştir. Buna göre; *“Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler. Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez. Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır. Çevresel Etki Değerlendirmesine tâbi projeler ve*

⁴⁶⁶ Değirmendereli, a.g.e., s.494.

Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tâbi plân ve programlar ve konuya ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir”.

Görüldüğü üzere kanun daha detaylı düzenleme için yönetmeliği işaret etmiştir. ÇED, 1983 tarihli bu Çevre Kanunu’nun 10.maddesinde düzenlenmesine karşın yönetmelik “on yıllık bir gecikme” ile 1993 yılında çıkarılmıştır. Fakat ÇED Yönetmeliği 1997, 2002 ve 2003 yıllarında gözden geçirilerek 1993 tarihindeki düzenlemede esaslı değişiklikler yapılmıştır.⁴⁶⁷ 2003 yılında yapılan bu değişiklikten sonra 2008 yılında tüm yönetmenlik değişmiştir. 1997, 2002, 2003 ve 2008 yıllarındaki bu köklü değişikliklerin yanı sıra Nisan 2000, Ekim 2000, Ekim 2002, Aralık 2004, Aralık 2009 ve Haziran 2011 tarihlerinde de yönetmelikte kısmi değişiklikler yapılmıştır. 1983 tarihli Çevre Kanunu ile hukuki zemini oluşturulan ÇED görüldüğü gibi birçok değişikliğe uğramış, yeni düzenlemelere olan adaptasyon sağlanamadan bir başka değişikliğe gidilmiştir. Bu durum Yürütmenin ÇED konusundaki kafa karışıklığını ve Türkiye’de ÇED’in tam olarak anlaşılıp uygulanamadığını göstermektedir. Ancak yine de Türkiye’deki ÇED’in durumunu yönetmeliğin mevcut halinin değerlendirilmesi ile anlayabiliriz.

Mevcut ÇED Yönetmeliğinin 2.maddesine göre “Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamına giren projelerin işletme öncesi, işletme sırası ve işletme sonrası dönemde izlenmesi ve denetlenmesi” yönetmeliğin kapsamını oluşturur. Bu izleme ve denetim neticesinde projeler yani gerçekleştirilmesi planlanan yatırımlar hakkında 5.maddede de geçen ifadelerle “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararları verilmektedir. Bu kararı verme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na aittir. Ancak Bakanlık gerekli gördüğü durumlarda “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararının verilmesi konusundaki yetkisini, sınırlarını belirleyerek Valiliklere devredebilir. Yönetmeliğin Ek-I Listesinde sayılan, rafineri ve termik güç santrali projeleri, radyasyonlu yakıtlar ile ilgili projeler, demir çelik tesislerine ait

⁴⁶⁷ Şermin Ataklı, “Türkiye Uygulamasında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)”, **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetmelik Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004, s.515-516. & Mihriban Şengül, **Türkiye’de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği İçerik Çözümlemesi**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2002, s.21-25.

projeler, patlayıcı maddelerin üretildiği tesisler, havaalanları, su yolları, limanlar, tersaneler, su depolama tesisleri, et ürünleri üretim tesisleri, şeker fabrikaları, maya fabrikaları, madencilik projeleri, çimento fabrikaları, turizm tesisleri vb. proje ve tesis için Bakanlığın kurduğu ÇED Komisyonlarının "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararını alması gerekmektedir. Ancak bu kararın çıkmasıyla Yönetmeliğin 6.maddesinde geçen ifadeyle; teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı alınabilir, proje için yatırıma başlanabilir veya ihale yapılabilir.

ÇED Yönetmeliği ve uygulamalarının Türkiye'deki çevresel mevzuat açısından önemli bir yapıtaşı olduğu ifade edilebilir. Türkiye'deki çevreye yönelik yasal düzenlemelere bakıldığında Anayasasal düzenlemeyi bir kenara koyarsak, Çevre Kanunu'nun önemli bir yer işgal ettiği söylenebilir. Çevre Kanunu ve diğer ilgili kanunlardan hareketle çıkarılan sayıca çok fazla olmayan tüzükler ve tüzüklerin aksine sayıca oldukça fazla olan yönetmelikler ile birlikte Türkiye'deki yasal düzenlemelerin oluştuğu görülmektedir. Bu yasal düzenlemeler ile birlikte çevrenin korunması ve çevre sorunlarının önlenmesi açısından bazı düzenlemeler, sınırlamalar ve yasaklar getirilmiştir. Ancak Türkiye'de bu yasal düzenlemelere karşın çevresel mevzuatın uygulanması konusunda "mevcut hükümlere çok fazla uyulmadığı, bu hükümlerin uygulanabilir olmadığı, bu nedenle mevzuatı uygulayacak olan kurum ve kuruluşların sıkıntı içinde olduğu, mevcut mevzuatın tam olarak uygulandığında çevresel yönden izin alabilecek işletme ve tesis sayısının sınırlı olacağı" gibi gerekçelerle eleştiriler ileri sürülmüştür. Bununla beraber birçok yatırımcının bürokratik işlemlerden yakındığı ve gerekli işlemleri tesisin kuruluşundan sonraya bıraktığı, bu nedenle de yetkililerin üretime geçmiş tesislerden ÇED raporu istediği görülmektedir. Bütün bu eleştiriler, ülkedeki tüm taraflar açısından çevre bilincinin oluşmadığını göstermektedir.⁴⁶⁸ Yasal düzenlemeler ve bu düzenlemeler ile getirilen yükümlülük ve yasaklar ne kadar güzel olsa da, toplumda çevre bilincinin olmaması yasal düzenlemeler ile getirilen iyi uygulamaların düzgün bir şekilde hayata geçirilmesine engel olmaktadır. Ayrıca özellikle ÇED yönetmeliğinin oldukça fazla değişmesi çevre konularındaki zihin bulanıklığının ve ulusal bir çevre politikasının olmayışının bir göstergesidir.

⁴⁶⁸ Akdur, a.g.e., s.193.

4. Türkiye’de Uygulanan Çevresel Standartlar

Çevre kalitesinin korunarak çevre sorunlarının önüne geçilmesine yönelik kamusal araç, standart oluşturmaktır. Diğer alanlarda olduğu gibi çevresel alanda da standart oluşturma gerisinde yasal düzenlemeler yatmaktadır. Türkiye’de kirlilik türlerinin kontrolü üzerine standartların sınıflandırıldığını görmekteyiz. Bu nedenle standartları hava, su, toprak kalite standartları ve gürültü standartları olarak inceleyebiliriz.⁴⁶⁹ Şunu da belirtmek gerekir ki, her bir standardın arkasında yönetmelik düzeyinde bir yasal düzenleme vardır. Onun için Türkiye’deki standartları ilgili yönetmelikleri ele alarak açıklamaya çalışacağız.

Hava Kalite Standartları: 1983 yılında Çevre Kanunu’nun kabul edilmesinden sonra hava kirliliğinin önlenmesi amacıyla önemli bir adım olarak 1986 tarihli Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği görülmektedir. Bu yönetmelikle, hava kalitesine yönelik ölçütler, hedeflenen hava kalite değerleri, hava kirliliğinin belirlenmesi ve ölçümüne yönelik model, belli bölgeler için farklı özgül hedefler ve sanayi kuruluşları için emisyon limitleri belirlenmiştir.⁴⁷⁰ Ancak 22 yıl sonra 2008 yılında çıkarılan Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği (HKDY) ile Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni yönetmelik ile hava kalitesi konusunda yeni hedefler belirlenmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Temmuz 2012 tarihli 2012/16 sayılı Genelgesinde de ifade edildiği üzere, yeni yönetmelikle mevcut hava kalitesi sınır değerlerinin 1 Ocak 2014 tarihine kadar kademeli olarak azaltılması ve o tarihten sonra yine kademeli bir geçiş ile AB limit değerlerine uyum sağlanması hedeflenmektedir. Bunun için yönetmelik 31.12.2013 tarihine kadar geçerli geçiş dönemi hava kalitesi standartlarını Geçici 1.Madde’de sıralanmıştır. Bu maddeye göre SO₂, NO₂, NO_x, kurşun, karbonmonoksit gibi kirleticilere saatlik, dönemlik olarak bölgeler düzeyinde sınır değerler konulmuştur. Bu sınır değerlerin aşılması durumunda da Bakanlık ve Valiliklerin bazı faaliyetleri durdurması öngörülmüştür. 1.1.2014 tarihinden itibaren hava kalitesine yönelik uygulama benzer şekilde devam edecektir. Ancak ek olarak sınır

⁴⁶⁹ Turgut, a.g.e., s.263-264.

⁴⁷⁰ Hasan Bayram, “Türkiye’de Hava Kirliliği Sorunu: Nedenleri, Alınan Önlemler ve Mevcut Durum”, **Toraks Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, Ağustos 2005, s.162.

değerler daha detaylı ve çeşitli hale gelecek ve her bir kirleticinin azaltılmasına yönelik zamansal hedefler devreye girecektir.

Su Kalite Standartları: Bu standart türünün Türkiye uygulamasının arkasında da bir yönetmelik düzenlemesi vardır. Bu yönetmelik, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği (SKKY)'dir. Ayrıca 2012 yılında çıkarılan İçme Suyu Elde Edilen veya Elde Edilmesi Planlanan Yüzeysel Suların Kalitesine Dair Yönetmelik de SKKY'i destekleyen bir yönetmelik olarak görülmektedir.

SKKY'de öncelikle kullanım amaçlarına bakılmaksızın sağlıklı su ortamlarının sağlanması için bütün su kaynaklarının biyolojik, kimyasal ve fiziksel özellikleri gösterilmiştir. Buradan hareketle su kirliliği kontrol standartları belirlenerek alıcı ortam standartları ve deşarj standartları olmak üzere ikiye ayrılmıştır. *Alıcı ortam standartları* bağlamında su ortamları; yer altı suları, göl suları, denizler ve kıyı suları ile kıta içi yüzeysel sular olmak üzere dört gruba ayrılmış, her biri için kullanım amaçları ve kalite sınıflarına göre alıcı ortam ölçütleri belirlenmiştir. Buradaki kalite sınıflandırması yüksek, orta, düşük kaliteli, az kirli, kirli, çok kirli sular şeklinde yapılırken; kullanım amacına göre sular, su ürünleri üretimi, sanayi kullanımı ve içme suyu kullanımı gibi kullanım türlerine göre ayrıma tabi tutulmuştur. Hatta içme suları yukarıda ismi geçen diğer yönetmeliğe göre ayrıma tabi tutulmuş, kalite ölçütleri belirlenmiştir. *Deşarj (atık suyun alıcı ortama bırakılması işlemi) standartları* evsel atık su, endüstriyel atık su, derin deniz deşarjları olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Evsel atık sulara ilişkin standartlar kirlilik yüküne göre, endüstriyel atık su standartları sektörüne göre ve son olarak derin deniz deşarjları deşarj işlemini yapacak araç-gerece ve yaz-kış aylarına göre belirlenmiştir.⁴⁷¹ Ayrıca yönetmeliğin ekler kısmında 25 ayrı başlıkta verilen tablolarda detaylı bir şekilde su kalite standartlarına yönelik sınır değerler tek tek ifade edilmiştir.

Toprak Kalite Standartları: Toprak kirliliğinin önlenmesi konusunda geliştirilen standartları Toprak Kalite Standartları olarak isimlendirebiliriz. Türkiye'de bu alandaki standartların temelini yine bu alandaki Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal Kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmelik oluşturur. 08.06.2010'da yürürlüğe giren bu yönetmelik, yürürlüğe girmesiyle birlikte Toprak Kirliliğinin Kontrolü

⁴⁷¹ Turgut, a.g.e., s.263.

Yönetmeliğini yürürlükten kaldırmıştır. Bu nedenle toprak kirliliğini önlenme konusundaki standartları mevcut yürürlükte olan yönetmelikten incelememiz gerekmektedir. Mevcut yönetmeliğin *1.maddesine* göre yönetmeliğin amacı, alıcı ortam olarak toprağın kirlenmesini önlemektir. Bu amaçla ilkelerini ortaya koyan yönetmelik, kirlilik gösterge parametrelerini belirleyerek, bu parametrelere göre saha diye isimlendirdiği toprak parçalarının kirli olup olmadığına, eğer kirli ise gerekli önlemlerin nasıl alınacağına dair düzenlemelere yer vermiştir.

Gürültü Standartları: Çevresel gürültü oluşturan kaynakların denetimi, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu Kanuna istinaden çıkarılan Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği çerçevesinde yapılmaktadır. Bu mevzuat hükümlerine uyulup uyulmadığının denetimi ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına (Merkez ve taşra teşkilatı) aittir. Ancak gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine bırakılabilmektedir.⁴⁷² Gerek Bakanlık gerekse yetkili kıldığı diğer kurum ve kuruluşların denetim yapabilmesi için elde bazı sınır değerlerin veya bir başka ifadeyle standartların bulunması gerekmektedir. Yönetmeliğin Çevresel Gürültü Esas ve Kriterleri başlığını taşıyan Dördüncü Bölümünde çevresel gürültü göstergeleri ve gürültü kriterleri ortaya konulmuştur. Buna göre karayolu, raylı sistem, hava alanları, su yolları, işletme, tesis ve işyerleri, şantiye alanlarının her biri için ayrı ayrı aşılamayacak gürültü sınır değerleri veya bir diğer ifadeyle gürültü standartları belirlenmiştir. Örneğin karayollarında yol türlerine ve yolun geçtiği alanlara göre 50 desibelden 72 desibele, havaalanlarında küçük veya büyük havaalanı, gece-gündüz ve havaalanının bulunduğu yere göre 53 desibelden 75 desibele varan sınır değerler mevcuttur.

Yukarıda açıkladığımız Türkiye'deki standartlarla İkinci Bölümde genel ifadelerle tanımladığımız standart türleri arasında bir kıyaslama yaptığımızda, Türkiye'deki standartların *Ortam Kalite Standartları* kapsamında değerlendirilebileceği ifade edilebilir. Çünkü Türkiye'deki hava, su, toprak ve gürültü standartları ilgili ortamda bulanabilecek azami kirlilik seviyesini göstermektedir. Ancak su kalite

⁴⁷² Çevre ve Orman Bakanlığı, **Çevresel Gürültü Eylem Planı 2009-2020**, Ankara, 2008, s.10.

standartları içinde yer alan *Deşarj Standartları* bir kaynaktan çıkabilecek azami atık su miktarını belirlediği için *Emisyon Standardı* olarak değerlendirilebilir.

Öte yandan birçok yasal mevzuatta *Teknoloji, Performans ve Ürün ve Üretim Süreci Standartları* ile dolaylı olarak ilgi kurulabilecek düzenlemelerin olduğu da söylenebilir. Bunlardan en önemlisi ve bilineni *Ürün ve Üretim Süreci Standartları* kapsamında ifade edilebilecek *Kalite Standartları*'dır. Bu konuda ISO 14000 Çevre Yönetimi Standardı en bilinen kalite standardıdır. ISO küresel ticareti kolaylaştırmak ve kaliteyi geliştirmek amacıyla ilk uluslararası standardı olan ISO 9000 kalite yönetim sistemini 1987 yılında yayınlamıştır. Bununla beraber sanayileşme, artan nüfus gibi faktörler doğal çevre üzerinde olumsuz etkiler yapmış ve bu etkilerin ortadan kaldırılması için çevre yönetimi kavramı gündeme gelmiştir. Bu bağlamda ISO, 1996 yılında uluslararası bir çevre yönetim standardı olan ISO 14000'i yayınlamıştır.⁴⁷³ Bu standart, gerekli bir politikayı ve amaçları geliştirmesine ve uygulamasına imkan vermek amacıyla, bir kuruluşa çevresel konularda bilginin ve yasal şartların dikkate alınmasını sağlayan çevre yönetim sisteminin gereklerini belirtmektedir.⁴⁷⁴ Bu standartları sağlayan kuruluşa ISO 14001 Kalite Belgesi verilir. Bu standart ve belge konusunda Türkiye'deki tek yetkili kuruluş TSE'dir. TSE; Çevre Yönetim Standartlarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini alarak uyarladıktan sonra 'TSE - EN - ISO 14000 Çevre Yönetim Standartları' adı altında, bu standardı yürürlüğe koymuş ve bu konudaki benzer standartları yürürlükten kaldırmıştır.⁴⁷⁵ Sonuç olarak bugün kuruluşlar ISO 14001 belgesi için TSE'ye başvuruda bulunup, belgeyi almaya çalışmaktadırlar. Bu belgeyle birlikte kuruluşların çevreye duyarlı davrandıkları ilan edilmektedir.

⁴⁷³ Ekrem Cengiz, Birdoğan Baki, Taner Acuner, "Bütünleşik Kalite-Çevre Yönetim Sistemi", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, Nisan 2006, s.247-248.

⁴⁷⁴ Hatice Kübra Taç, **İşletmelerin TS- ISO 14000 Standartlarını Uygulama Kararlarına Etki Eden Faktörlerin Belirlenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Adana, 2006, s.11.

⁴⁷⁵ Zehra Gül, **İşletmelerde Üretim ve Çevreyi Bütünleştirmede ISO 14000 Yaklaşımı: Bir Alan Araştırması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, 2007, s.59.

5. Türkiye’de Çevresel Sübvansiyonlar

Türkiye’deki çevresel amaçlı sübvansiyonlar üç grupta incelenebilir. Bunlar sırasıyla; Vergisel Teşvikler, Kurumların Sağladığı Sübvansiyonlar ve AB Fonları olarak söylenebilir.

Vergisel Teşvikler: Türkiye’de çevreye yönelik vergisel teşviklere bakıldığında çevre yatırımları için sağlanan istisna ve muafiyetler, çevreci AR-GE faaliyetlerine verilen destekler ve biodizel isimli yakıt ürününden diğerlerine göre daha düşük oranda ÖTV alınması gibi uygulamalara rastlanır.

2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı gereğince “AR-GE ve çevre yatırımları; KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti ve faiz desteğinden yararlandırılır. Söz konusu yatırımlar, 6.bölgede⁴⁷⁶ gerçekleştirilmesi halinde gelir vergisi stopajı ve sigorta primi desteğinden de yararlanabilir” düzenlemesine yer verilmiştir. Bu Kararın hükümlerinin Ekonomi Bakanı tarafından yürütülmesi, çevre konusundaki devlet yardımının Ekonomi Bakanlığı tarafından sağlandığını göstermektedir.

Bununla beraber 2008 tarihli Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun ile AR-GE faaliyetlerinin gelir vergisi stopajı, sigorta primi desteği gibi desteklerle desteklenmesi öngörülmüştür. Bu kanunun çevreyle olan bağlantısı AR-GE tanımında yatmaktadır. Buna göre çevreye uyumlu ürün tasarımı veya yazılım faaliyetleri de AR-GE faaliyetleri içinde değerlendirilmektedir.

Bir diğer vergisel teşvik, biodizel üzerinden diğer ürünlere göre daha az ÖTV alınmasıdır. Aslında bu bir vergi farklılaştırmasıdır. ÖTV’nin (I) sayılı listenin (A) cetvelinde yer alan “biodizel” isimli malın, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunca biodizel üretimi için verilen “İşleme Lisansı” sahibi firmalar tarafından, yalnızca Türkiye’de üretilen tarım ürünlerinden elde edilmesi kaydıyla, 4/12/2003 tarih ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununda tanımlanan “Rafinerici” ve “Dağıtıcı” firmalara tesliminde, ÖTV tutarı sıfıra indirilmiştir.⁴⁷⁷ Diğer petrol ürünlerine göre daha çevreci

⁴⁷⁶ 6.Bölge: Kararın Ek-1’inde geçen Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Van illeri ile Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinden oluşmaktadır.

⁴⁷⁷ Gelir İdaresi Başkanlığı, “İndirimli Özel Tüketim Vergisi”, <<http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1418>>, (04.07.2013).

bir kimliğe sahip biodizel yakıtının ÖTV açısından desteklenmesi, çevresel açıdan bir vergisel teşvik oluşturmaktadır.

Kurumların Sağladığı Sübvansiyonlar: Türkiye’de birçok kurum çevreyi korumaya yönelik sübvansiyon vermektedir. Faizsiz veya uygun faizli kredi, hibe vb. şekillerde karşımıza çıkan bu sübvansiyonlar başta Orman ve Su İşleri Bakanlığı olmak üzere Ekonomi Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kalkınma Ajansları ve Kamu Bankaları tarafından sağlanmaktadır.⁴⁷⁸ Bu kurumların çevreyi korumaya yönelik verdiği bazı destekler aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından yürütülen Ağaçlandırma Yönetmeliği kapsamında kirlilik ve çölleşmeyle mücadele kapsamında yeni orman sahalarının kazandırılması için teşvikler sağlanmaktadır. Yönetmeliğin “Hibe ve kredilendirme esasları” başlıklı 25.Maddesi’ne⁴⁷⁹ göre Orman ve Su İşleri Bakanlığı özel ağaçlandırma, erozyon kontrolü, imar-ihya çalışması yapacak olan kamu ve özel kuruluşlara hibe, kredi veya ücretsiz ağaç veya fidan desteği vermektedir. Bu önemli bir teşvik olarak görülebilir. Orman ve Su İşleri Bakanlığı dışında diğer bakanlık ve kurumların da çevreyi korumaya yönelik teşviklerde bulunduğu bilinmektedir.

Örneğin yeni kurulan *Ekonomi Bakanlığı* bünyesine dahil olan Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından sağlanan ve 97/5 sayılı Çevresel Maliyetlerin Desteklenmesi Hakkındaki Tebliğe dayanan bir diğer teşvik ise Çevresel Maliyetlerin Desteklenmesi teşviğidir. Bu kapsamda Dış Ticaret Şirketlerinin çevre, kalite ve insan sağlığına yönelik teknik mevzuata uyum sağlayabilmesi için alacakları ISO 9000, ISO 14000 gibi kalite ve çevre belgelerinin alınmasında yapılan harcamalar desteklenmektedir. Bu

⁴⁷⁸ Birsen Duran, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Korumaya Yönelik Teşvikler, Yardımlar ve Türkiye Muhasebe Standartlarına Göre Muhasebeleştirilmesi Örnekleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar, 2010, s.74-80.

⁴⁷⁹ Ağaçlandırma Yönetmeliği Madde 25-1.Bent:“Bu Yönetmelik esaslarına göre; özel ağaçlandırma, özel imar-ihya ve özel orman fidanlıkları için talep halinde, 3/9/2005 tarihli ve 25925 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak hibe veya kredi verilebilir”. Madde 25-2.Bent:“Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiliklere, bu Yönetmelik çerçevesinde yapacakları özel ağaçlandırma, özel erozyon kontrolü ve özel imar-ihya çalışmaları için talepleri halinde hibe veya kredi yerine, onaylı uygulama projesinde belirtilen sayıda, Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslara göre verilebilecek hibe veya kredi tutarını geçmeyecek şekilde orman ağacı ve ağaççığı fidanı ücretsiz olarak verilebilir”.

kapsamda her bir belge, sertifika ve analiz raporu başına %50 oranında ve en fazla 25.000 ABD Dolarına kadar destek verilmektedir.⁴⁸⁰

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın da çevreyle ilgili sübvansiyon uygulamaları vardır. Bakanlık bünyesindeki Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü tarafından uygulanan çevrenin korunması için enerji kaynaklarının verimliliğinin artırılmasını amaç edinen destek türünün dayanağını 27 Ekim 2011 Tarih ve 28097 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Enerji Kaynaklarının ve Enerjinin Kullanımında Verimliliğin Artırılmasına Dair Yönetmelik” oluşturur.⁴⁸¹ Bu yönetmenlik kapsamında endüstriyel işletmelerde verimlilik artırıcı projeler desteklenmektedir.

Diğer yandan Kalkınma Ajanslarının proje desteklerinde çevreci projelere önem verdiği, kamu bankalarının çevreci projelere yönelik daha uygun krediler verdiği bilinmektedir. Bunun yanı sıra, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı (TTGV) tarafından sağlanan destekler de önemli bir yer tutmaktadır. Kuruluşunda özel ve kamu sektöründen temsilcilerin yer aldığı, kanunla kurulmuş vakıf statüsüne sahip olan TTGV çevre projeleri konusunda destekler vermektedir.

TTGV “Çevre Destekleri Programı” ile çevre teknolojileri (temiz üretim/ sürdürülebilir üretim) ve enerji verimliliği alanlarında sanayi kuruluşları tarafından gerçekleştirilen uygulama projelerine finansman desteği sağlanmaktadır.⁴⁸²

- *Çevre Teknolojileri Desteği* ile üretim süreçlerinde asgari enerji, su, hammadde tüketimi ve atık üretimi için teknolojik yenilik içeren, temiz üretim teknolojilerinin uygulanmasına yönelik projeler desteklenmektedir. Proje maliyetinin %50'sine kadar 4 yıllık faizsiz krediler bu kapsamda sunulmaktadır.
- *Enerji Verimliliği Desteği* ile de Türkiye'nin enerji yoğun sektörlerde rekabet gücünün korunması, dışa bağımlılığının azaltılması ve sera gazı salımlarının azaltılması ile ilgili faaliyetlerinin teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. Yine proje

⁴⁸⁰ Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, **Türkiye’de Sağlanan Teşvik ve Destekler**, <<http://oka.org.tr/ContentDownload/okatesvikvedesteklerekitap180820111.pdf>>, (03.07.2013), s.86.

⁴⁸¹ Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, “KOBİ’lere Sağlanan Diğer Destekler”, <http://www.sanayi.gov.tr/Files/Attachments/OtherFiles/diger_kobi_destekleri-18092012164239.pdf>, (03.07.2013).

⁴⁸² Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, “Çevre Proje Destekleri”, <<http://www.ttgiv.org.tr/tr/cevre-proje-destekleri>>, (03.07.2013).

maliyetinin %50'sine kadar 4 yıllık faizsiz krediler bu kapsamda sunulabilmektedir.

Görüldüğü gibi kurumların sağladığı teşvikler açısından bakıldığında bakanlık, kalkınma ajansları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları olarak birçok kurumun çevresel destekler sağladığı görülmektedir.

AB Fonları ve Teşvikleri: AB gerek aday ülke konumundaki ülkelerin uyum çalışmalarına yardımcı olması, gerekse üye ülkeler arasındaki uyum düzeyinin yükseltilmesi amacıyla aday ve üye ülkelere çeşitli fonlar ve kolaylıklar sağlamaktadır. Ülkelerde bu fon ve kolaylıkları kendi kamu kurum ve kuruluşları vasıtasıyla özel girişimci ve bireylere kullanırmaktadır. Her alanda olduğu gibi AB'nin önem verdiği çevre alanında da fon ve teşviklerin verildiği görülmektedir. Bu fon ve teşvikleri *IPA*, *Topluluk Programları*, *TurSeff Kredisi* olarak gruplandırabiliriz.

Yukarıda açıklanan ve en önemli mali yardım alanları çevre ve enerji altyapısı olan *IPA* projelerinin Türkiye'de yürütülmesinden sırasıyla Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları sorumludur. Bu bileşen altında hazırlanan çok yıllık Operasyonel Programlar, stratejik belge ve projeler için yol haritası niteliğindeki dokümanlardır. Çevre Operasyonel Programı ile çevrenin korunması, halkın çevre anlamında yaşam standardının iyileştirilmesi, atık su arıtma, kaliteli içme suyu sağlanması ve entegre katı atık tesislerinin kurulması amaçlanmakta ve bu kapsamda özel ve kamu kesimi kurumlarına proje desteği verilmektedir.⁴⁸³

Bir diğer AB desteği *Topluluk Programları* kapsamında yapılmaktadır. Belirli bir süre için AB politikaları ile ilgili belirli alanları kapsayacak şekilde AB üye ülkeleri ve aday ülkeler arasında işbirliğini teşvik etmek üzere uygulanan çeşitli topluluk programları vardır. 34 adet olan bu programların 10 tanesinden Türkiye'de faydalanmaktadır. Bu 10 program içinde de “*Rekabet Edilebilirlik ve Yenilik Programı*” adlı program çevreyle ilgilidir. 1.1.2007-31.12.2013 tarihleri arasında uygulanmakta olan bu programın “*Girişimcilik ve Yenilik Çerçeve Programı*”, “*Bilgi ve Yenilik Çerçeve Teknolojilerini Destekleme Programı*” ve “*Akıllı Enerji Avrupa Programı*”

⁴⁸³ Avrupa Birliği Bakanlığı, “Türkiye-AB Mali İşbirliği”, <<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>>, (04.07.2013).

isimli üç bileşeni bulunmaktadır.⁴⁸⁴ Bunların içinde Akıllı Enerji Avrupa Programı doğrudan çevreye yönelik destekler veren ve Türkiye'nin de bu desteklerden faydalandığı bir programdır. 730 Milyon Euroluk bütçeye sahip olan program AB'nin iklim değişikliği ve enerji alanındaki hedeflerine ulaşmaya yardımcı olmaktadır. Program somut projeleri teşvik etmektedir. Örnek olarak bakıldığında program, geleneksel yapılara göre %50 ve daha fazla enerji tasarrufu sağlayan yeni inşaat teknikleri konusundaki eğitimleri, yenilebilir enerji kaynaklarından elektrik üretimi sağlayan projeleri, Avrupa şehirlerinde enerji tasarruflu temiz ulaşımı sağlayan projeleri vb. desteklemektedir.⁴⁸⁵

AB Fon ve Teşvikleri altında son sübvansiyon kalemi *TurSeff Kredisi* olarak söylenebilir. Sürdürülebilir Enerji Finansmanı Programları (SEFF'ler) Avrupa İmar ve Kalkınma Bankasının (AİKB) sürdürülebilir enerji girişiminin önemli bir bölümüdür. AİKB'nin KOBİ ölçeğindeki özel sektör şirketlerine, uygun bulunan enerji verimliliği ve küçük ölçekli yenilenebilir enerji yatırımlarının finanse edilebilmesi amacıyla katılımcı bankalar kanalıyla sağladığı kredi paketidir. Belirli bir ölçüde enerji verimliliği sağlayan projeleri bulunan müşterilere 5 Milyon Euroya kadar TurSEFF finansmanı sağlanabilmektedir. Müşteriler finansal olarak krediye uygun olmalı, katılımcı bankaların kredi kriterlerini karşılamalı ve Katılımcı Bankaların kredi onay süreçlerine uygun olarak kredilendirilebilmelidir.⁴⁸⁶ Sonuç olarak AB'nin aday ülkelere ve dolayısıyla Türkiye'ye de sağladığı çeşitli çevresel sübvansiyonlar bulunmaktadır.

6. Türkiye'de Kirletme Hakları

Türkiye Kyoto Protokolü'nün emisyon ticaretine konu olan esneklik mekanizmalarına dahil değildir. Bu nedenle bu mekanizmalardan yararlanamamakta ve dolaylı olarak AB-ETS gibi Kyoto Protkolüne bağlı emisyon ticareti sistemlerinde bulunamamaktadır. Ancak Türkiye'de, bu mekanizmalardan bağımsız olarak işleyen, çevresel ve sosyal sorumluluk ilkesi çerçevesinde kurulmuş Gönüllü Karbon

⁴⁸⁴ Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliği Topluluk Programları Hakkında Genel Bilgi ve Türkiye'nin Katılmakta Olduğu Programlar", <http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/ToplulukProgramlari/tp_sunumu.pdf>, (05.07.2013).

⁴⁸⁵ European Commission, "Intelligent Energy Europe Programme (IEE)", <<http://ec.europa.eu/cip/iee/>>, (05.07.2013).

⁴⁸⁶ Türkiye Sürdürülebilir Enerji Finansman Programı, "TurSEFF Nedir?", <<http://www.turseff.org/tr/sayfa/turseff-nedir>>, (06.07.2013).

Piyasası'na yönelik projeler 2005 yılından beri geliştirilip, uygulanmaktadır.⁴⁸⁷ Gönüllü karbon piyasaları bireyler, firmalar, STK'lar vb.lerin faaliyetleri sonucu oluşan CO₂ emisyonlarını gönüllü olarak azaltmaları sonucu elde edilen ve kirlilik haklarını temsil eden sertifikaların alınıp satıldığı piyasadır. Bu piyasaların Kyoto kapsamındaki zorunlu piyasalardan (örnek AB-ETS) farkı bu piyasalarda işlem gören emisyon azaltımlarının bağımsız olarak gönüllülük esasında gerçekleştirilmesindendir. Burada CO₂ emisyonlarını azaltmak isteyen kuruluşlar geliştirip uyguladıkları projelerle sağladıkları emisyon azaltımları karşılığında kirlilik hakları sertifikası alırlar. Aldıkları sertifikaları ise Şikago İklim Borsası gibi karbon piyasalarında satarlar. Ancak ilk aşamada kirlilik hakkının alınabilmesi için proje tasarım dökümanının hazırlanması ve projenin BM-İDÇS tarafından akredite olmuş bağımsız denetçi kuruluşu tarafından onaylanması gerekmektedir. Ardından proje standart alınacak ilgili kuruluşa sunulur. Standart kuruluşu (Örnek olarak; Gold Standard, Verified Carbon Standard-VCS ve TÜV'ün yani "Technischer Überwachung Verein-Teknik Gözetim Birliği"nin Voluntary Emission Reduction-VER Standardı verilebilir) tarafından değerlendirilen ve uygun bulunan projeler için sertifikalar oluşturulmuş olur.⁴⁸⁸

Türkiye'de emisyon azaltımına yönelik belirli bir emisyon ticareti sistemi olmamakla birlikte, başta rüzgar, jeotermal, küçük hidroelektrik santraller ve katı atık bertarafı projeleri ile azaltılan sera gazı emisyonları sertifikalandırılıp, ticarete konu edilmektedir. Türkiye'de gönüllük esasına dayanan böyle bir piyasanın gelişmesinde, emisyon azaltımına imkan sağlayan başta yenilenebilir enerji olmak üzere emisyon azaltım potansiyelinin yüksek olması ve bu emisyon sertifikalarının ticaretinin Kyoto Protokolü çerçevesinde yapılmasının mümkün olmaması etkili olmuştur. Ayrıca enerjideki dışa bağımlılık, enerji arz güvenliğinde yaşanan sorunlar ve emisyon sertifikasında enerji sektörünün öncü olması nedeniyle yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konularında yapılan faaliyetler ön plana çıkmaktadır.⁴⁸⁹ Bu kapsamda aşağıdaki Tablo 12'de de Türkiye'de gönüllü karbon piyasalarında gerçekleştirilen projelerin türleri ve sayıları ele alınmıştır.

⁴⁸⁷ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, "Türkiye'de Karbon Piyasası", **Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü**, Ankara, Ekim 2012, s.1.

⁴⁸⁸ Figen Öker, Hümeysra Adıgüzel, "Karbon Kredilerinin Uluslararası Muhasebe Standartları Kapsamında Muhasebeleştirilmesi", **Mali Çözüm**, İSMMMO, Mart-Nisan 2013, s.22-23.

⁴⁸⁹ Arı, a.g.t., s.106-107.

Tablo 12:Türkiye’de Gönüllü Karbon Piyasalarında Gerçekleştirilen Projeler (Mayıs 2012)

Proje Türü	Proje Sayısı	Yıllık Sera Gazı Azaltımı (Ton CO ₂ Eşdeğeri)
Hidroelektrik	119	5367035
Rüzgar	59	5267055
Bio-gaz	2	100884
Jeotermal	5	285309
Enerji Verimliliği	3	96246
Atıktan Enerji Üretimi	13	2741890
TOPLAM	201	13858419

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Türkiye’de Karbon Piyasası”, a.g.k., s.1.

Bakıldığında Türkiye’de hidroelektirik ve rüzgar enerjisi projelerinin gönüllü karbon piyasalarında daha çok işlem gördüğü dikkati çekmektedir. Ayrıca proje sayısı olarak az olsa da, emisyon azaltımı açısından atıktan enerji üretimini sağlayan projelerin de önemli boyutlarda olduğu ileri sürülebilir. Türkiye Mayıs 2012 tarihi itibarıyla 201 adet proje ve yaklaşık 14 milyon ton CO₂ eşdeğeri sera gazı azaltımı ile gönüllü karbon piyasası açısından önemli bir düzeydedir.

III. KAMUSAL POLİTİKA ARAÇLARI VE ÇEVRE SORUNLARI AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ İLE KARŞILAŞTIRMASI: BAZI TESPİTLER VE ÖNERİLER

AB ve Türkiye açısından yukarıdaki kısımlarda çevreye yönelik kamusal politika araçları açıklanmıştır. Bu noktada ise açıklanan kamusal araçların gelir ve harcama yönünün karşılıklı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca bir bakıma araçların başarısını ölçen çevre sorunlarıyla ilgili rakamlarında ele alınması önemlidir. Bu değerlendirmelerden sonra AB ve Türkiye karşılaştırması açısından tespitler yapıp, Türkiye için önerilerde bulunulabilir.

A. KAMUSAL GELİR BOYUTU

AB Ülkeleri ve Türkiye açısından çevreye yönelik kamusal politika araçlarının karşılaştırılmasında en önemli karşılaştırma noktası hiç kuşkusuz, bu politika araçları üzerinden elde edilen gelir noktasıdır. Çevreye yönelik kamusal araçlar içinde devlete gelir getirici yönü olan araç çevre vergileridir. Gerek AB ülkeleri gerekse Türkiye’de çevre üzerinden alınan vergilerin, mali açıdan fayda sağladığı görülmektedir. Çalışmamızın bu kısmında çevre vergilerinden elde edilen gelirler incelemeye

alınacaktır. Öncelikli olarak toplam vergi gelirleri üzerinden sonrasında ise vergi türleri açısından değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1. Toplam Vergi Gelirleri

AB toplamı ve toplamı oluşturan ülkelerin çevreden elde ettiği vergi gelirlerinin gelişim seyrini, toplam parasal değerler üzerinden yapmak mümkündür. Ancak toplam vergi gelirlerinin parasal miktarları ülkelerinin ekonomik büyüklükleri, nüfusu gibi etmenler nedeniyle sağlıklı bir çıkarsama yapmamızı engelleyebilir. Bu nedenle aşağıda öncelikle toplam parasal miktarlar üzerinden bir değerlendirme yapılacak ve sonrasında ülkelerin toplam vergi gelirleri (sosyal güvenlik kesintileri dahil) içinde çevre vergisinin payı ve çevre vergisi gelirlerinin GSYİH'ye oranı dikkate alınarak bir analiz gerçekleştirilecektir.

Tablo 13: AB Ülkeleri Toplam Çevre Vergisi Gelirleri - Parasal Miktar (Milyon Euro)

ÜLKE/YIL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (%)
AB-27	280.480,25	289.022,77	296.381,56	289.951,29	281.032,2	291.798,09	302.728,45	100,00
Belçika	7.083,60	6.846,80	6.989,60	6.790,60	6.876,20	7.324,10	7.725,60	2,55
Bulgaristan	696,72	769,11	1.036,18	1.221,77	1.062,89	1.051,56	1.107,60	0,37
Çek Cumh.	2.699,21	2.938,82	3.185,16	3.628,24	3.416,76	3.566,84	3.664,46	1,21
Danimarka	10.070,70	10.449,27	10.572,53	9.907,47	8.836,30	9.445,89	9.739,11	3,22
Almanya	55.159,00	55.732,00	54.205,00	54.538,00	55.244,00	54.669,00	58.375,00	19,28
Estonya	254,70	293,40	353,20	379,30	412,50	426,00	449,30	0,15
İrlanda	4.090,19	4.417,35	4.678,42	4.506,83	3.867,67	4.027,10	4.070,43	1,34
Yunanistan	4.128,00	4.205,00	4.633,00	4.560,00	4.556,00	5.578,00	5.595,00	1,85
İspanya	17.698,00	18.409,00	19.142,00	18.187,00	17.332,00	17.494,00	16.694,00	5,51
Fransa	33.307,00	34.203,00	34.247,00	34.494,00	33.896,00	34.173,00	36.368,00	12,01
İtalya	40.098,00	41.297,00	41.398,00	39.470,00	40.709,00	40.746,00	43.881,00	14,50
G.Kıbrıs	481,34	483,34	535,22	542,30	490,10	506,00	518,80	0,17
Letonya	346,45	385,25	437,21	449,44	431,90	432,80	497,60	0,16
Litvanya	481,52	433,42	507,56	533,52	542,78	512,22	527,68	0,17
Lüksemburg	892,65	891,93	953,00	986,15	931,40	958,36	1.018,61	0,34
Macaristan	2.485,74	2.549,11	2.816,43	2.879,71	2.457,60	2.569,65	2.516,75	0,83
Malta	158,21	171,98	205,34	200,51	194,89	192,13	209,44	0,07
Hollanda	20.267,00	21.772,00	21.726,00	23.125,00	22.812,00	23.588,00	23.439,00	7,74
Avusturya	6.445,72	6.401,79	6.621,73	6.795,09	6.658,16	6.782,72	7.359,35	2,43
Polonya	6.448,90	7.461,95	8.306,95	9.428,55	7.943,66	9.160,64	9.459,30	3,12
Portekiz	4.553,66	4.600,65	4.780,67	4.400,92	4.237,87	4.411,93	4.030,78	1,33
Romanya	1.604,49	1.900,11	2.564,75	2.487,05	2.215,17	2.502,80	2.487,96	0,82
Slovenya	919,87	934,35	1.038,46	1.119,75	1.261,15	1.290,73	1.246,22	0,41
Slovakya	919,48	1.014,53	1.161,84	1.317,32	1.225,48	1.230,05	1.274,59	0,42
Finlandiya	4.861,00	4.993,00	4.934,00	4.992,00	4.553,00	4.975,00	5.904,00	1,95
İsveç	8.543,77	8.749,24	8.962,17	9.037,57	8.306,07	9.575,04	9.740,08	3,22
İngiltere	45.785,32	46.719,38	50.390,16	43.973,22	40.561,65	44.608,55	44.828,78	14,81

Kaynak: Eurostat, "Environmental Tax Revenues",

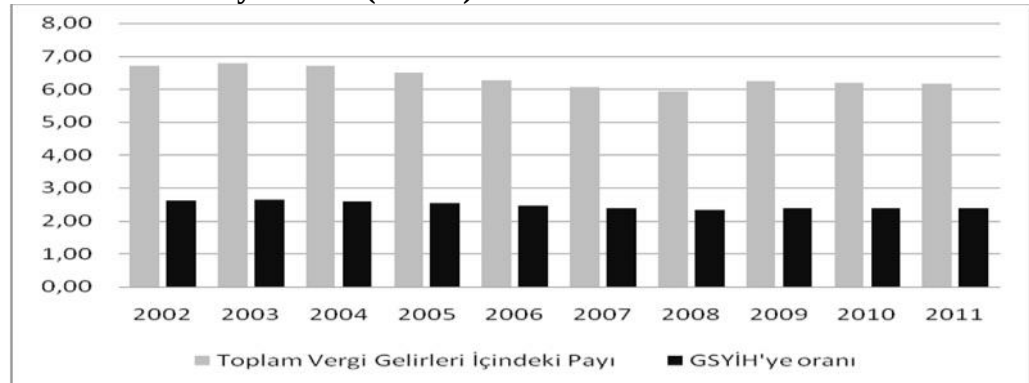
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en>, (01.11.2013).

Tablo 13'de AB-27 ve AB Ülkelerinin toplam çevre vergisi gelirlerinin seyri gösterilmiştir. Bu tabloda 2005 yılından 2011 yılına kadar olan çevre vergisi miktarları

Milyon Euro olarak görülmektedir. Son sütunda ise ülkelerin 2011 yılı çevre vergisi gelirlerinin AB-27 toplamı içindeki payı yüzde değer olarak belirtilmektedir. AB ülkeleri toplam çevre vergisi gelirlerine baktığımızda AB-27 toplamının 300 Milyar Euro'ya ulaştığı ve geçtiği görülmektedir. Bu miktarın ülkeler açısından dağılımına bakıldığında 2011 rakamlarına göre en büyük payın %19,28'lik payla Almanya'ya ait olduğu görülmektedir. Bu ülkeyi 2005-2011 yıllarındaki rakamlar da dikkate alınarak İngiltere, İtalya, Fransa, Hollanda, İspanya ve Danimarka'nın takip ettiği söylenebilir. Kuzey Avrupa Ülkelerini ele aldığımızda, bu ülkeler içinde Danimarka ve İsveç'in 9 Milyar Euro civarında ve birbirine yakın miktarlarda gelir elde ettiği, Finlandiya'nın ise bu ülkelerin gerisinde kalarak 2011 yılı itibarıyla yaklaşık 6 Milyar Euro gelir elde ettiği görülmektedir. Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerine bakıldığında sırasıyla Almanya, İngiltere, Fransa, Hollanda ve Belçika gibi ülkelerin başı çektiği görülmektedir. Avrupa'da çevre vergilerinin yaklaşık %80'i bu saydığımız grupta bulunan ülkeler tarafından toplanmaktadır. Son olarak Beşinci Genişleme ve Sonrasında AB'ye dahil olan ülkeler incelendiğinde, Polonya'nın bu grubun birincisi, Çek Cumhuriyeti'nin ise ikincisi olduğu dikkati çekmektedir. Bu grup içinde Polonya ve Çek Cumhuriyeti hariç tutulduğunda toplamda 3 Milyar Euro'yu ve 2011 AB-27 toplamının %1'ini geçen ülke bulunmamaktadır.

Bu yapılan değerlendirmeler toplam çevre vergisi gelirlerinin parasal değeri üzerindedir. Oysa yapılacak olan değerlendirmenin sağlıklı olabilmesi için, çevre vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payına ve GSYİH'ye olan oranına bakılmalıdır. Ancak burada sadece AB-27 rakamına bakmak yeterlidir. Çünkü daha sonra vergi türleri açısından da bu oranlar ele alınacaktır.

Şekil 3: Toplam Çevre Vergisi Gelirlerinin Toplam Vergi Gelirlerine ve GSYİH'ye Oranı (AB-27)



Kaynak: Eurostat, "Environmental Tax Revenues", a.g.k.

Şekil 3’de verilen oranları Mart 2007’de yapılan AB Birinci Vergileme Forumundaki hedeflerle kıyasladığımızda toplam vergi gelirleri içindeki payı açısından hedefin sağlanamadığı söylenebilir. %7-8’lik bir düzeye 2011 yılı itibarıyla ulaşamamıştır. Ortalama olarak AB-27 düzeyinde toplanan vergilerin %6’sı çevre vergisi gelirlerinden oluşmaktadır. Öte yandan çevre vergisi gelirlerinin GSYİH’ye oranının 2002-2011 yılları arasında %2-3 aralığında seyretmiştir. Böyle bir seyir AB Birinci Vergileme Forumundaki hedefle örtüşmektedir. Bu rakamlar AB’nin ortalaması olarak çevre vergisi gelirlerini göstermektedir. Ülkeler açısından yapılacak olan değerlendirme aşağıda vergi türleri açısından yapılacaktır.

2. Türleri Açısından Vergi Gelirleri

AB Ülkelerindeki çevre vergisi gelirlerinin toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri içindeki payı ile GSYİH’ye oranı vergi türleri açısından değerlendirilebilir. Bu nedenle önceki kısımlarda açıklanan AB çevre vergisi sınıflandırması uyularak çevre vergisi gelirleri incelenmeye çalışılacaktır. Burada Eurostat’ın kullandığı sınıflandırmadan hareketle vergiler, “Enerji Vergisi”, “Ulaştırma Vergisi” , “Kirlilik ve Doğal Kaynak Vergileri” olarak üç kategoride değerlendirilecektir.

a. Enerji Vergisi

Enerji vergisi daha öncede açıklandığı üzere enerji ürünleri üzerinden alınan vergidir. Enerji vergisi, enerji ürünlerinin hem ulaştırma alanında hem de üretim amaçlı kullanılmasından dolayı alınır. Ulaştırma amacıyla kullanılan en önemli enerji ürünleri benzin ve motorindir. Üretim amaçlı kullanılan enerji ürünleri ise doğalgaz, fuel oil, kömür ve elektriktir. İşte bütün bu enerji ürünleri üzerinden alınan vergilerin AB ülkeleri açısından değerlendirmesi aşağıda yer alan tablolar vasıtasıyla yapılabilir. Öncelikle burada, AB ülkeleri için toplam vergi gelirinin parasal değerlerine yer verilemeyeceğini belirtmek gerekir. Çünkü tüm vergi türlerinin toplamı olarak yukarıda bu rakamlara yer verilmiş ve analizi yapılmıştır. Bu kısımda ilk olarak AB ülkelerinin enerji vergisi gelirlerinin toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri içindeki payı değerlendirilecektir. Bunun içinde aşağıda yer alan Tablo 14 kullanılacaktır.

Tablo 14: AB Ülkeleri Enerji Vergisi Gelirleri - Toplam Vergi ve Sosyal Güvenlik Gelirleri İçindeki Payı (%)

ÜLKE/YIL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	5,20	5,29	5,13	5,10	5,17	5,25	5,13	4,92	4,69	4,48	4,39	4,69	4,67	4,60
Belçika	3,43	3,32	3,17	3,10	3,02	3,15	3,30	3,29	3,10	3,03	2,81	2,93	3,02	3,03
Bulgaristan	6,73	7,27	7,88	7,75	7,25	8,34	8,56	8,36	8,18	8,98	9,27	9,21	9,34	9,37
Çek Cumh.	5,89	6,20	6,13	6,47	6,11	6,19	6,46	6,69	6,49	6,21	6,33	6,70	6,58	6,33
Danimarka	4,88	5,20	5,14	5,47	5,43	5,42	5,13	4,62	4,47	4,38	4,38	4,57	4,76	4,89
Almanya	4,28	4,70	4,97	5,42	5,60	5,95	5,75	5,45	5,24	4,82	4,75	4,92	4,84	4,74
Estonya	4,69	4,16	3,99	5,29	4,84	4,99	5,87	6,28	5,87	5,74	6,14	7,15	7,65	7,46
İrlanda	5,24	4,98	4,53	4,03	4,48	4,28	4,43	4,18	3,82	3,78	4,22	5,02	5,01	4,92
Yunanistan	6,44	5,49	4,59	4,67	4,15	4,16	4,08	3,95	3,73	3,78	3,58	3,95	5,81	6,24
İspanya	5,56	5,45	5,11	4,90	4,85	4,83	4,57	4,21	3,89	3,74	4,04	4,39	4,25	4,08
Fransa	4,40	4,24	4,05	3,76	4,02	3,91	3,90	3,68	3,55	3,39	3,30	3,45	3,37	3,35
İtalya	6,68	6,83	6,16	5,85	5,61	5,76	5,48	5,45	5,16	4,77	4,44	4,81	4,74	4,92
G.Kıbrıs	1,93	1,99	2,37	3,15	3,22	6,03	6,37	5,55	5,14	4,40	4,10	4,60	5,20	5,64
Letonya	7,88	6,42	6,24	5,77	6,21	6,93	7,48	7,70	6,55	5,63	5,72	7,69	7,31	7,02
Litvanya	5,44	6,74	5,81	6,41	7,09	7,07	6,49	6,13	5,59	5,41	5,11	6,60	6,60	6,20
Lüksemburg	7,09	6,99	6,79	6,78	6,74	7,00	7,88	7,57	7,03	6,64	6,56	6,08	5,93	6,00
Macaristan	7,38	7,17	6,20	5,96	5,87	5,66	5,13	5,70	5,65	5,04	4,93	5,10	5,48	5,28
Malta	6,24	5,71	4,90	5,08	4,41	3,99	3,86	3,83	3,89	5,16	4,38	4,35	4,51	4,89
Hollanda	4,59	4,59	4,64	4,74	4,75	4,89	5,12	5,30	5,17	4,66	4,93	5,35	5,26	5,17
Avusturya	3,53	3,56	3,66	3,78	3,95	4,10	4,29	4,22	3,93	3,90	3,81	3,81	3,81	3,96
Polonya	4,14	5,12	5,40	5,45	6,12	6,55	6,73	6,92	6,71	6,58	6,38	6,63	6,79	6,64
Portekiz	7,77	6,90	5,00	5,83	6,57	6,80	6,88	6,47	6,16	6,01	5,68	6,12	5,98	5,32
Romanya	8,80	12,01	10,67	6,72	6,17	7,27	7,89	6,61	5,97	5,83	5,03	6,00	6,73	6,07
Slovenya	9,30	7,65	6,12	6,91	6,77	6,41	6,43	6,11	5,91	6,03	6,18	7,80	7,88	7,56
Slovakya	4,61	5,03	5,80	5,19	5,72	6,55	7,13	6,81	6,80	6,25	6,13	5,92	5,82	5,65
Finlandiya	4,74	4,83	4,21	4,36	4,45	4,49	4,47	4,23	4,11	3,83	4,04	4,20	4,24	4,78
İsveç	5,09	4,80	4,54	4,83	5,15	5,16	5,01	4,87	4,71	4,58	4,65	4,88	4,86	4,57
İngiltere	6,73	6,70	6,45	6,11	6,16	6,00	5,82	5,42	5,05	5,05	4,79	5,57	5,42	5,12

Kaynak: Eurostat, “Environmental Tax Revenues”, a.g.k..

Enerji vergilerinin toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri içindeki payına bakıldığında Belçika, Fransa, İsveç ve Finlandiya gibi Gelişmiş Batı ve Kuzey Avrupa ülkelerinin AB-27 ortalamasının altında kaldığı görülmektedir. Bu alanda Danimarka, Almanya, Hollanda, İngiltere gibi ülkeler ise ortalamaya paralel bir durum sergilemektedir. Burada ilginç olan nokta Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovenya, Slovakya gibi ülkelerin ortalamayı yakalaması ve hatta içlerinden bazılarının (Bulgaristan ve Romanya gibi) bu ortalamanın oldukça üzerine çıkmalarıdır.

Enerji vergisi gelirlerini analiz edebileceğimiz bir başka oran ise bu kapsamda elde edilen gelirlerin GSYİH’ye endekslenmesi ile bulunan orandır. Enerji vergisi gelirlerinin GSYİH’ye oranı olarak ifade edilebilecek bu verileri aşağıdaki Tablo 15’den görmek mümkündür. Bu tabloda 1998-2011 dönemini kapsayan oranlara yer verilmiştir.

Tablo 15: AB Ülkeleri Enerji Vergisi Gelirleri – GSYİH’ye Oranı (%)

ÜLKE/YIL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	2,09	2,15	2,07	2,01	2,01	2,04	1,98	1,92	1,85	1,76	1,72	1,80	1,79	1,79
Belçika	1,56	1,51	1,43	1,40	1,36	1,41	1,48	1,47	1,38	1,33	1,24	1,27	1,32	1,34
Bulgaristan	2,10	2,24	2,48	2,39	2,07	2,59	2,78	2,61	2,51	2,99	2,99	2,67	2,57	2,55
Çek Cumh.	1,97	2,12	2,07	2,18	2,11	2,19	2,32	2,38	2,29	2,23	2,18	2,24	2,21	2,18
Danimarka	2,40	2,60	2,54	2,65	2,60	2,60	2,52	2,35	2,22	2,14	2,09	2,18	2,26	2,33
Almanya	1,73	1,94	2,05	2,14	2,18	2,33	2,20	2,09	2,02	1,86	1,85	1,93	1,83	1,83
Estonya	1,60	1,35	1,24	1,60	1,50	1,54	1,79	1,93	1,80	1,80	1,96	2,56	2,61	2,45
İrlanda	1,66	1,58	1,42	1,20	1,27	1,23	1,33	1,28	1,23	1,19	1,26	1,42	1,42	1,42
Yunanistan	2,09	1,83	1,59	1,55	1,40	1,34	1,28	1,27	1,18	1,23	1,15	1,21	1,84	2,02
İspanya	1,85	1,85	1,74	1,65	1,66	1,64	1,59	1,51	1,43	1,39	1,33	1,35	1,37	1,28
Fransa	1,94	1,91	1,79	1,65	1,74	1,68	1,69	1,61	1,57	1,47	1,43	1,45	1,43	1,47
İtalya	2,83	2,87	2,55	2,41	2,27	2,36	2,21	2,18	2,15	2,04	1,90	2,07	2,02	2,09
G.Kıbrıs	0,53	0,55	0,71	0,97	0,99	1,95	2,10	1,94	1,84	1,76	1,58	1,62	1,85	1,98
Letonya	2,59	2,04	1,86	1,67	1,78	1,98	2,14	2,25	2,00	1,72	1,67	2,05	1,99	1,93
Litvanya	1,73	2,14	1,74	1,83	2,00	1,98	1,82	1,74	1,63	1,60	1,54	1,93	1,78	1,61
Lüksemburg	2,79	2,68	2,66	2,70	2,65	2,67	2,94	2,84	2,52	2,37	2,46	2,38	2,22	2,23
Macaristan	2,82	2,79	2,47	2,31	2,23	2,15	1,93	2,13	2,11	2,04	1,99	2,04	2,08	1,95
Malta	1,59	1,59	1,37	1,51	1,35	1,24	1,24	1,29	1,32	1,78	1,47	1,48	1,49	1,65
Hollanda	1,81	1,85	1,85	1,82	1,79	1,83	1,92	1,99	2,02	1,80	1,93	2,04	2,04	1,99
Avusturya	1,56	1,56	1,58	1,70	1,72	1,78	1,84	1,77	1,63	1,63	1,63	1,61	1,60	1,66
Polonya	1,47	1,79	1,76	1,76	2,00	2,11	2,12	2,27	2,27	2,29	2,19	2,11	2,16	2,15
Portekiz	2,35	2,14	1,55	1,80	2,06	2,15	2,10	2,03	1,98	1,97	1,86	1,90	1,89	1,77
Romanya	2,52	3,72	3,22	1,92	1,74	2,01	2,15	1,84	1,70	1,69	1,41	1,61	1,80	1,65
Slovenya	3,49	2,90	2,28	2,59	2,56	2,44	2,45	2,36	2,26	2,27	2,30	2,91	2,98	2,82
Slovakya	1,69	1,78	1,98	1,72	1,89	2,15	2,24	2,13	1,99	1,83	1,80	1,71	1,64	1,61
Finlandiya	2,19	2,22	1,99	1,95	1,99	1,98	1,94	1,86	1,80	1,65	1,73	1,80	1,80	2,07
İsveç	2,61	2,47	2,34	2,39	2,44	2,46	2,41	2,38	2,27	2,17	2,16	2,27	2,21	2,03
İngiltere	2,41	2,42	2,37	2,23	2,17	2,08	2,05	1,94	1,85	1,82	1,80	1,93	1,92	1,85

Kaynak: Eurostat, “Environmental Tax Revenues”, a.g.k.

Tablo 15’e bakıldığında ülkelerin çoğunda bu oranların yıllar itibarıyla belli bir eğilim halinde yükselme veya azalma gösterdiği ülkelerin olduğu kadar, belirli bir eğilim dışında yıldan yıla farklı oranların ortaya çıktığı ülkelerin olduğu görülmektedir. Bu durum ülkelerin enerji vergisi gelirlerinde ve Milli Gelir büyüme oranlarında yıldan yıla değişimler olmasına bağlıdır. Örneğin Almanya’ya ait veriler 1,73 ile 2,33 arasında dalgalı bir seyir izlemektedir. Keza Romanya ve Finlandiya da benzer bir durum sergilemektedir. AB-27 ortalamasının da dalgalı bir seyir izlediği fakat genel itibarıyla 1998’den 2011 yılına kadar ki süreçte azalma gösterdiği görülmektedir. Ortalamanın azalmasında Belçika, İspanya, Fransa, İtalya, Portekiz, İsveç ve İngiltere gibi Gelişmiş Avrupa Ülkelerinin yıllar itibarıyla oranlarının azalması ve ortalamanın altında kalması etkili olmuştur. Buna karşılık Birliğe yeni olan Bulgaristan, Estonya, G.Kıbrıs, Polonya gibi ülkelerde ise kısmen dalgalı ancak genel olarak yukarı yönlü ve ortalamanın üstünde bir seyir dikkati çekmektedir.

Türkiye açısından enerji vergilerinin duruma bakmak istesek, Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan Özel Tüketim Vergilerini incelememiz gerekir. Bilindiği üzere

Türkiye’de doğrudan uygulanan bir enerji vergisi yoktur. Enerji ürünleri üzerinden alınan özel tüketim kapsamındaki tüketim vergileri, diğer tüketim vergileri gibi işlem gördüğü için bunlara doğrudan enerji vergisi denilemez. Ancak ulaştıkları sonuç, çevre üzerinde baskı yapan bir vergi olması nedeniyle enerji vergisi kategorisinde değerlendirilebilir. AB ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de enerji vergisi kapsamında değerlendirilen Petrol ve Doğal Gaz Ürünleri Üzerinden Alınan ÖTV’nin kamusal gelir olma boyutu aşağıdaki Tablo 16 vasıtasıyla incelenebilir.

Tablo 16: Türkiye’de Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)

Yıl	Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV Toplamı (Bin TL)	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamı (Bin TL)	Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV’nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	GSYİH	Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV’nin GSYİH’ye Oranı (%)
2002	4.773.276	59.631.868	8,00	350.476.000	1,36
2003	15.090.441	84.316.169	17,90	454.781.000	3,32
2004	15.751.124	100.373.325	15,69	559.033.000	2,82
2005	19.398.033	119.627.201	16,22	648.932.000	2,99
2006	20.550.743	169.315.825	12,14	758.391.000	2,71
2007	22.051.751	185.715.245	11,87	843.178.000	2,62
2008	23.941.458	204.183.681	11,73	950.534.000	2,52
2009	25.524.959	209.484.498	12,18	952.559.000	2,68
2010	31.697.176	246.869.333	12,84	1.098.799.000	2,88
2011	33.572.623	288.103.108	11,65	1.297.713.000	2,59
2012	35.934.622	323.229.597	11,12	1.415.786.000	2,54

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, “Genel Bütçe İstatistikleri”, <<https://portal.muhasabat.gov.tr/mgmportal/>>, (01.11.2013). & TÜİK, “Üretim Yöntemi İle GSMH-GSYİH” <<http://tuikapp.tuik.gov.tr/ulusalhesapapp/ulusalhesap.zul?tur=1>>, (01.11.2013). ‘den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

ÖTV kanununun 1 Ağustos 2002’de yürürlüğe girmesi nedeniyle verginin ilk uygulama yılı olan 2002 yılındaki gelir düzeyi düşük kalmıştır. Ancak daha sonraki yıllarda Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV gelirlerinde bir artışın olduğu görülmektedir. Bugün gelinen noktada yaklaşık 36 milyar TL’lik gelir elde edilmektedir. 2011 yılında ise bu rakam yaklaşık 33,5 milyar TL’dir. 31 Aralık 2011 günü Euro-TL Döviz Kurunun Merkez Bankası rakamlarına göre yaklaşık 2,45 TL

olduğu kabul edilirse,⁴⁹⁰ Euro bazında Türkiye'nin bu vergi kapsamında 13,7 milyar Euro vergi geliri elde ettiği söylenebilir. Türkiye bu miktar ile 2011 yılında Kuzey Avrupa ülkelerini, Belçika'yı, AB'ye yeni üye olan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya gibi birçok ülkenin toplam çevre vergisi gelirlerini bile geride bırakmıştır.

Türkiye'deki enerji vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı incelendiğinde öncelikle şunu belirtmek gerekir. AB ülkelerinin kıyaslamasında toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri dikkate alınırken, Türkiye rakamları içinde sosyal güvenlik kurumları ile yerel yönetimlerin gelirleri hariç genel bütçe vergi gelirleri dikkate alınmaktadır. Bu nedenle Türkiye açısından toplam vergi gelirleri içindeki pay hesap edilirken paydanın küçüldüğü ve haliyle oranının diğer ülkelere göre yüksek çıkması söz konusu olacaktır. O nedenle bu alanda AB ülkeleri ile bir kıyaslama yerine Türkiye'nin kendi içinde bir değerlendirme yapılabilir ve bakıldığında petrol üzerinden alınan ÖTV'nin vergi gelirleri içinde önemli yerinin olduğu görülebilir. Tam anlamıyla (bütün yıl) uygulandığı ilk yılda genel bütçe vergi gelirlerinin %17,9'u bu vergiden sağlanmıştır. Bugün %11 civarlarında olan bu oranın halen yüksek olduğu söylenebilir.

Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV'nin GSYİH oranı konusunda ise AB ülkeleri ile bir kıyaslama yapılabilir. Türkiye'de uygulandığı on yıllık dönemde (ilk yıl hariç) bu verginin GSYİH'e oranı %2,5'in altına düşmemiştir. Buna karşın 1998'den 2011'e AB-27 ortalaması hiçbir yılda %2,5'i geçememiştir. Bunun anlamı Türkiye'nin sürekli olarak AB ortalamasının üzerinde kaldığı ve ortalama olarak GSYİH'ye olan oranı açısından AB ülkelerinden daha fazla vergi topladığıdır. AB-27 ortalamasının 1,79'a düştüğü 2011 yılında Türkiye'yi geçen ülke bulunmamaktadır. Sonuç olarak Türkiye'de enerji vergisi kapsamında değerlendirilebilecek Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV gelirleri diğer ülkelere kıyasla önemli ölçüde yüksek seviyelerdedir.

b. Ulaştırma Vergisi

Çevre vergilerinin bir diğer türü ulaştırma vergileridir. AB açısından ulaştırma vergisi denilince ulaşımda kullanılan motorlu taşıtlar üzerinden alım sırasında bir defaya mahsus alınan vergiler ve yine motorlu taşıta sahip olma nedeniyle alınan

⁴⁹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, "Döviz Kurları", <<http://www.tcmb.gov.tr/>>, (01.11.2013).

vergiler anlaşılmaktadır. Eurostat verilerinin açıklamalar kısmına bakıldığında ise ulaştırma vergileri olarak motorlu araçların tescili ve kullanımı üzerinden alınan vergiler, otoyol vergileri, şehir geçiş ücretleri ve uçak biletleri üzerinden alınan vergiler kastedilmektedir. Ancak aşağıda belirtilen rakamların önemli kısmının motorlu araçların tescili ve kullanımı üzerinden alınan vergilerden kaynaklandığı söylenebilir.

AB ülkelerindeki ulaştırma vergilerinin boyutunu aşağıda bulunan Tablo 17 ve Tablo 18 aracılığıyla ortaya koyabiliriz. Toplam çevre vergisi verileri ile enerji vergisi verilerinin incelendiği kısımda yapılan analizin benzerini aşağıdaki tablolar vasıtasıyla da yapmak mümkündür.

Tablo 17: AB Ülkeleri Ulaştırma Vergisi Gelirleri - Toplam Vergi ve Sosyal Güvenlik Gelirleri İçindeki Payı (%)

ÜLKE/YIL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	1,40	1,41	1,32	1,31	1,30	1,29	1,35	1,36	1,34	1,36	1,30	1,28	1,28	1,29
Belçika	1,44	1,60	1,42	1,50	1,48	1,51	1,45	1,46	1,36	1,37	1,29	1,39	1,34	1,39
Bulgaristan	0,33	0,52	0,52	0,48	0,62	0,70	0,64	0,75	0,88	0,88	1,00	1,00	0,97	0,86
Çek Cumh.	0,64	0,74	0,71	0,65	0,63	0,60	0,52	0,47	0,47	0,45	0,44	0,40	0,41	0,40
Danimarka	4,65	4,31	3,70	3,54	3,94	3,65	4,09	4,34	4,56	4,52	3,85	3,14	3,21	3,12
Almanya	0,98	0,85	0,83	1,01	0,92	0,87	0,92	1,02	1,00	0,95	0,92	0,88	0,90	0,94
Estonya	0,57	0,62	0,67	0,67	0,63	0,13	0,23	0,22	0,21	0,17	0,14	0,12	0,14	0,19
İrlanda	4,14	4,34	4,52	3,86	3,72	3,71	3,76	3,92	3,81	3,98	4,09	3,33	3,41	3,15
Yunanistan	2,56	2,77	2,19	3,02	2,72	2,61	2,85	2,69	2,63	2,60	2,50	2,50	2,11	2,04
İspanya	1,25	1,32	1,28	1,26	1,17	1,18	1,16	1,17	1,14	1,10	0,98	0,96	0,90	0,84
Fransa	0,89	0,78	0,57	0,41	0,40	0,37	0,50	0,50	0,52	0,54	0,57	0,56	0,53	0,54
İtalya	1,12	1,32	1,35	1,38	1,40	1,44	1,41	1,44	1,40	1,39	1,35	1,35	1,36	1,54
G.Kıbrıs	7,28	6,94	6,66	6,59	6,37	5,72	5,84	4,56	4,08	4,00	4,09	3,63	2,97	2,57
Letonya	0,29	0,48	1,14	1,10	1,23	1,26	1,24	1,07	1,01	0,93	0,79	0,83	1,24	1,64
Litvanya	2,43	2,16	2,22	2,31	2,60	2,63	2,78	1,68	0,32	0,35	0,15	0,15	0,17	0,18
Lüksemburg	0,35	0,34	0,31	0,32	0,31	0,30	0,30	0,28	0,30	0,49	0,48	0,52	0,44	0,40
Macaristan	0,81	1,02	0,98	1,02	1,06	1,27	2,08	1,44	1,59	1,61	1,44	1,18	1,26	1,28
Malta	9,13	8,84	8,10	7,09	6,42	6,71	5,51	5,25	5,40	4,83	4,91	4,74	4,25	4,24
Hollanda	3,51	3,60	3,49	3,39	3,22	3,33	3,43	3,48	3,47	3,50	3,33	3,21	3,20	3,10
Avusturya	1,61	1,62	1,87	1,92	2,03	2,07	1,93	1,98	1,95	1,83	1,76	1,82	1,78	1,81
Polonya	0,33	0,36	0,55	0,54	0,75	0,67	1,08	0,86	0,69	0,68	0,73	0,72	0,67	0,60
Portekiz	3,40	3,64	3,44	3,44	3,09	2,68	2,94	2,92	2,74	2,60	2,12	1,98	2,11	1,77
Romanya	0,17	0,40	0,20	0,25	0,25	0,24	0,23	0,22	0,51	1,20	1,29	0,95	0,76	0,62
Slovenya	2,89	2,27	1,17	1,17	1,10	1,23	1,35	1,28	1,24	1,30	1,27	1,11	1,09	1,08
Slovakya	0,61	0,59	0,72	0,70	0,67	0,64	0,60	0,61	0,66	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69
Finlandiya	2,34	2,53	2,34	2,18	2,30	2,64	2,86	2,65	2,60	2,39	2,10	1,84	2,17	2,24
İsveç	0,66	0,66	0,65	0,66	0,70	0,68	0,69	0,81	0,82	0,89	1,08	1,13	1,08	1,01
İngiltere	1,74	1,72	1,56	1,35	1,40	1,43	1,38	1,27	1,25	1,48	1,42	1,64	1,68	1,72

Kaynak: Eurostat, “Environmental Tax Revenues”, a.g.k.

Yukarıdaki Tablo 17’den görüleceği üzere toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri içinde ulaştırma vergisinin payı AB ortalaması olarak %1,3 civarında seyretmektedir. Yıllar itibarıyla ülkelerin seyri izlendiğinde bu rakamın üstünde yer alan ülkelerin vergi gelirlerinin içinde ulaştırma vergilerinin önemli bir yer tuttuğu söylenebilir. Buradan hareketle, Belçika, Danimarka, İrlanda, Yunanistan, G.Kıbrıs,

Malta, Hollanda, Avusturya, Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerin ulaştırma vergisi konusunda diğer ülkelere göre önde olduğu soncuna varılabilir. Ancak bu ülkeler arasında düşüş yönünde genel bir eğilimin olduğu da unutulmamalıdır. Bu kısımda dikkati çeken bir diğer nokta da, Almanya, Fransa ve İsveç gibi toplam çevre vergisi gelirleri ve enerji vergisi gelirleri konusunda ülkeler arasında ön planda olan ülkelerin ulaştırma vergisi konusunda ön sıralarda yer alamadığıdır.

Ulaştırma vergisi gelirlerinin GSYİH'ye oranı ise aşağıdaki Tablo 18'de gösterilmiştir. Bu tablodaki ülke verileri 1998 yılından 2011 yılına kadardır.

Tablo 18: AB Ülkeleri Ulaştırma Vergisi Gelirleri – GSYİH'ye Oranı (%)

ÜLKE/YIL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	0,56	0,57	0,53	0,52	0,50	0,50	0,52	0,53	0,53	0,54	0,51	0,49	0,49	0,50
Euro (17)	0,54	0,55	0,52	0,52	0,49	0,49	0,51	0,52	0,53	0,52	0,50	0,47	0,47	0,48
Belçika	0,66	0,73	0,64	0,68	0,67	0,67	0,65	0,65	0,60	0,60	0,57	0,60	0,58	0,61
Bulgaristan	0,10	0,16	0,16	0,15	0,18	0,22	0,21	0,24	0,27	0,29	0,32	0,29	0,27	0,23
Çek Cumh.	0,22	0,25	0,24	0,22	0,22	0,21	0,19	0,17	0,17	0,16	0,15	0,13	0,14	0,14
Danimarka	2,29	2,16	1,83	1,71	1,89	1,75	2,00	2,20	2,26	2,21	1,84	1,50	1,52	1,49
Almanya	0,40	0,35	0,34	0,40	0,36	0,34	0,35	0,39	0,39	0,37	0,36	0,35	0,34	0,36
Estonya	0,19	0,20	0,21	0,20	0,19	0,04	0,07	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04	0,05	0,06
İrlanda	1,31	1,38	1,42	1,14	1,05	1,07	1,13	1,20	1,22	1,25	1,22	0,94	0,97	0,91
Yunanistan	0,83	0,92	0,76	1,00	0,92	0,84	0,89	0,87	0,83	0,85	0,80	0,76	0,67	0,66
İspanya	0,42	0,45	0,44	0,42	0,40	0,40	0,40	0,42	0,42	0,41	0,32	0,29	0,29	0,27
Fransa	0,39	0,35	0,25	0,18	0,17	0,16	0,22	0,22	0,23	0,23	0,25	0,24	0,23	0,24
İtalya	0,47	0,56	0,56	0,57	0,57	0,59	0,57	0,58	0,58	0,59	0,58	0,58	0,58	0,65
G.Kıbrıs	2,01	1,93	1,99	2,02	1,97	1,85	1,93	1,60	1,46	1,60	1,58	1,28	1,06	0,90
Letonya	0,09	0,15	0,34	0,32	0,35	0,36	0,35	0,31	0,31	0,28	0,23	0,22	0,34	0,45
Litvanya	0,77	0,68	0,67	0,66	0,73	0,74	0,78	0,48	0,09	0,10	0,05	0,04	0,05	0,05
Lüksemburg	0,14	0,13	0,12	0,13	0,12	0,12	0,11	0,10	0,11	0,18	0,18	0,20	0,17	0,15
Macaristan	0,31	0,40	0,39	0,39	0,40	0,48	0,78	0,54	0,59	0,65	0,58	0,47	0,48	0,47
Malta	2,33	2,47	2,26	2,11	1,97	2,09	1,77	1,77	1,83	1,67	1,65	1,61	1,40	1,43
Hollanda	1,38	1,45	1,39	1,30	1,21	1,25	1,29	1,31	1,35	1,35	1,31	1,23	1,24	1,19
Avusturya	0,71	0,71	0,81	0,86	0,88	0,90	0,83	0,83	0,81	0,76	0,75	0,77	0,75	0,76
Polonya	0,12	0,13	0,18	0,17	0,24	0,22	0,34	0,28	0,23	0,24	0,25	0,23	0,21	0,20
Portekiz	1,03	1,13	1,07	1,06	0,97	0,85	0,90	0,92	0,88	0,85	0,69	0,61	0,67	0,59
Romanya	0,05	0,12	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,15	0,35	0,36	0,26	0,20	0,17
Slovenya	1,08	0,86	0,44	0,44	0,42	0,47	0,51	0,50	0,47	0,49	0,47	0,41	0,41	0,40
Slovakya	0,23	0,21	0,25	0,23	0,22	0,21	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,20	0,19	0,20
Finlandiya	1,08	1,16	1,10	0,97	1,03	1,16	1,24	1,16	1,14	1,03	0,90	0,79	0,92	0,97
İsveç	0,34	0,34	0,34	0,33	0,33	0,33	0,33	0,40	0,40	0,42	0,50	0,53	0,49	0,45
İngiltere	0,62	0,62	0,57	0,49	0,49	0,50	0,49	0,46	0,46	0,53	0,53	0,57	0,60	0,62

Kaynak: Eurostat, “Environmental Tax Revenues”, a.g.k.

Tablo 18'e göre AB ülkelerinde ulaştırma vergisi gelirlerinin GSYİH'ye oranı AB ortalaması olarak yaklaşık %0,5 civarında seyretmektedir. Bu tabloda yüksek oranlara sahip olan Danimarka, Finlandiya ve Hollanda gibi ülkelerin yanı sıra İrlanda, G.Kıbrıs, Malta ve Slovenya gibi ülkeler de dikkati çekmektedir. Ancak toplam çevre vergisi ve enerji vergisi gelirleri konusunda yapılan değerlendirmelerde ön plana çıkan

Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Macaristan gibi ülkelerin ulaştırma vergisi alanında ön planda yer alamadığı görülmektedir.

Türkiye’de ulaştırma vergileri kapsamında ise MTV ve Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV ulaştırma vergisi olarak değerlendirilmektedir. AB ülkelerinin ulaştırma vergilerinden elde ettiği gelirlerin ele alındığı bu kısımda, Türkiye’nin ulaştırma vergilerinden elde ettiği gelirleri bu iki verginin incelenmesiyle belirleyebiliriz. Bunun için aşağıda yer alan Tablo 19 ve Tablo 20 kullanılacaktır. Öncelikle MTV gelirleri ele alınabilir.

Tablo 19: Türkiye’de MTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)

Yıl	MTV Toplam (Bin TL)	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamı (Bin TL)	MTV’nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	GSYİH (Bin TL)	MTV’nin GSYİH’ye Oranı (%)
1998	65.867	9.228.596	0,71	70.203.000	0,09
1999	167.698	14.802.280	1,13	104.596.000	0,16
2000	268.986	26.503.698	1,01	166.658.000	0,16
2001	404.669	39.735.928	1,02	240.224.000	0,17
2002	699.200	59.631.868	1,17	350.476.000	0,20
2003	2.030.768	84.316.169	2,41	454.781.000	0,45
2004	1.535.992	100.373.325	1,53	559.033.000	0,27
2005	2.538.335	119.627.201	2,12	648.932.000	0,39
2006	2.998.103	169.315.825	1,77	758.391.000	0,40
2007	3.520.835	185.715.245	1,90	843.178.000	0,42
2008	3.943.972	204.183.681	1,93	950.534.000	0,41
2009	4.495.724	209.484.498	2,15	952.559.000	0,47
2010	5.033.145	246.869.333	2,04	1.098.799.000	0,46
2011	6.003.994	288.103.108	2,08	1.297.713.000	0,46
2012	6.716.446	323.229.597	2,08	1.415.786.000	0,47

Kaynak: Maliye Bakanlığı, a.g.k. & TÜİK, a.g.k.’den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

1998 yılından günümüze 2003 yılı hariç tutulduğunda MTV gelirlerinin belirli bir eğilim halinde artış gösterdiği görülmektedir. 2003 yılında ise ani bir artışın olduğu dikkati çekmektedir. Bunun sebebi o yıl ek motorlu taşıtlar vergisine başvurulmuş olmasıdır. Bugün bakıldığında genel bütçe vergi gelirlerinin % 2,08’i MTV gelirlerinden gelmektedir. Bu verginin GSYİH’ye oranı ise 0,47’dir. Elbette bu rakamlar, yukarıda bahsedilen enerji vergisi (petrol ve doğal gaz üzerinde alınan ÖTV)

rakamlarının altındadır. Türkiye’de MTV gelirleri Petrol ve Doğal Gaz Üzerinden Alınan ÖTV’nin yaklaşık 5’te 1’i kadardır. Ulaştırma vergisi kavramı içinde MTV’nin yanı sıra Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV de vardır. Bu vergiyi de dahil ettiğimizde bulunan toplam ulaştırma vergisi miktarı AB ile kıyaslama yapmamıza izin verebilir. O nedenle aşağıdaki Tablo 20’nin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu tabloda Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV’ye ilişkin rakamlar yer almaktadır.

Tablo 20: Türkiye’de Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)

Yıl	Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV Toplamı (Bin TL)	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamı (Bin TL)	Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV’nin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	GSYİH (Bin TL)	Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV’nin GSYİH’ye Oranı (%)
1998	128.180	9.228.596	1,39	70.203.000	0,18
1999	204.200	14.802.280	1,38	104.596.000	0,20
2000	429.580	26.503.698	1,62	166.658.000	0,26
2001	302.900	39.735.928	0,76	240.224.000	0,13
2002	447.334	59.631.868	0,75	350.476.000	0,13
2003	1.445.285	84.316.169	1,71	454.781.000	0,32
2004	2.750.634	100.373.325	2,74	559.033.000	0,49
2005	4.274.479	119.627.201	3,57	648.932.000	0,66
2006	4.138.481	169.315.825	2,44	758.391.000	0,55
2007	4.293.326	185.715.245	2,31	843.178.000	0,51
2008	3.804.892	204.183.681	1,86	950.534.000	0,40
2009	3.352.689	209.484.498	1,60	952.559.000	0,35
2010	6.192.786	246.869.333	2,51	1.098.799.000	0,56
2011	8.567.837	288.103.108	2,97	1.297.713.000	0,66
2012	8.408.972	323.229.597	2,60	1.415.786.000	0,59

Not: 2002 yılına kadarki vergiler Taşıt Alım Vergisidir. 2002 yılı Taşıt Alım Vergisi ile Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV’nin toplamıdır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı, a.g.k. & TÜİK, a.g.k.’den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 19 ve 20’yi beraber değerlendirdiğimizde motorlu taşıtı alırken ödenen vergilerin toplamının, motorlu taşıta sahip olmaktan dolayı ödenen vergilerin toplamından daha çok olduğu görülmektedir. Bir başka ifadeyle Türkiye’de motorlu taşıtı alırken ödenen ÖTV gelirlerinin toplamı, MTV geliri toplamından daha büyüktür. Bakıldığında 2012 yılında yaklaşık 6,7 milyar TL MTV toplanırken, yine yaklaşık 8,4 milyar TL motorlu taşıtı alırken ödenen ÖTV toplanmıştır. İki vergi gelirinin toplamı

ise 15,1 milyar TL'dir. Bu rakam Türkiye'nin ulaştırma vergilerinin toplamı olarak söylenbilir. 2011 yılının toplamı ise 14,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Yine yukarıda ifade edilen 2011 yılı son günü Euro/TL kurunun 1 Euro=2,45 TL olduğu dikkate alınırđa, 2011 yılı ulaştırma vergisinin toplam miktarının 5,94 Milyar Euro olduğu ifade edilebilir. Her iki verginin genel bütçe vergi gelirleri içindeki toplam payı son üç yılda % 4,5 - % 5 aralığındadır. Bu alanda % 11 civarında seyreden enerji vergisinin oranına göre bakıldığında, her iki verginin toplamı yani ulaştırma vergilerinin genel bütçe vergi gelirleri içinde payı enerji vergisinin yarısına yakındır.

Çevresel anlamda ulaştırma vergisi olarak ifade edilen, motorlu taşıtı alırken ödenen TV'nin GSYİH'ye oranına bakıldığında son yıllarda genellikle % 0,5'in üzerinde seyrettiği görülmektedir. MTV ile beraber değerlendirildiğinde GSYİH'ye oranı açısından 1998 yılında % 0,27 iken oran, 2005'te % 1,05'e çıkmış, 2006-2009 arası % 0,80 ile % 1 arasında seyretmiş ve son üç yıldır % 1'in az üstünde yer almıştır. 2011 yılında ise çevresel anlamda ulaştırma vergilerinin GSYİH'ye oranı % 1,12 ile en yüksek oranını yakalamıştır. Bu oranlar açısından AB lkeleri ulaştırma vergilerinin GSYİH'ye oranı karşılaştırıldığında Türkiye'nin özellikle 2011'de % 1,12 oranı ile AB lkelerinin çoğundan daha fazla orana sahip olduğu görülmektedir. Hatta Türkiye'nin son dönem oranlarına göre AB-27 ortalamasının sürekli olarak üzerinde olduğu da söylenbilir. Yukarıda yer alan AB lkeleri ulaştırma vergisi gelirlerinin GSYİH oranını gösteren tablodan da görüleceği üzere AB-27 ortalaması sürekli olarak % 0,5 civarında seyretmiştir. 2011 yılındaki % 0,5 AB ortalamasına göre Türkiye, AB ortalamasının iki katından fazla bir orana sahip görülmektedir. Bu noktada Türkiye'yi geçen sadece  ülke vardır. Bunlar; Danimarka, Hollanda ve Malta'dır. Malta'nın ekonomisinin küçüklüğünden dolayı oranının yüksek çıktığı kabul edilirse, Türkiye'yi geçen ülkeler evre alanında da nc olarak görülen ülkelerdir. Bunun yanı sıra Finlandiya'nın da % 0,97'lik oranla Türkiye'ye yakın olduğu ve bunun dışında kalan ülkelerin oranlarının oldukça düşük kaldığı görülmektedir. Sonuç olarak GSYİH oranına göre Türkiye'de çevresel anlamda ulaştırma vergilerinin diğer AB ülkelerine göre oldukça önemli seviyelerde olduğu söylenbilir.

c. Kirlilik ve Doğal Kaynak Vergisi

AB ülkelerinin çevre vergisi gelirleri içinde diğer çevre vergisi gelirleri kadar yer işgal etmeyen vergi Kirlilik Vergisi ile Doğal Kaynak Vergisidir. Bu iki vergiden elde edilen gelirlerin az olması nedeniyle veri kaynaklarında ikisinin toplamına yer verildiği görülmektedir. Bu kapsamda aşağıda yer alan Tablo 21’de bu iki verginin toplam miktarlarının, toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri içindeki payı ve Tablo22’de yine bu iki verginin toplam miktarlarının GSYİH’ye oranı gösterilmektedir.

Tablo 21: AB Ülkeleri Kirlilik ve Doğal Kaynak Vergisi Gelirleri - Toplam Vergi ve Sosyal Güvenlik Gelirleri İçindeki Payı (%)

ÜLKE/YIL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	0,21	0,21	0,22	0,22	0,24	0,24	0,23	0,23	0,23	0,22	0,22	0,26	0,25	0,27
Belçika	0,49	0,48	0,43	0,40	0,37	0,39	0,50	0,46	0,37	0,34	0,33	0,34	0,32	0,32
Bulgaristan	0,01	0,02	0,02	0,02	0,34	0,47	0,56	0,47	0,39	0,25	0,41	0,28	0,33	0,33
Çek Cumh.	0,25	0,21	0,16	0,13	0,13	0,12	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,10	0,08	0,08
Danimarka	0,82	0,82	0,72	0,71	0,73	0,69	0,65	0,60	0,60	0,61	0,59	0,56	0,48	0,48
Almanya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,12	0,14	0,14
Estonya	0,42	0,45	0,80	1,02	0,94	1,00	0,78	0,93	1,06	1,08	1,06	1,08	0,93	0,93
İrlanda	0,04	0,03	0,04	0,05	0,07	0,12	0,10	0,10	0,11	0,10	0,13	0,14	0,79	0,79
İspanya	0,04	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,07	0,07
Fransa	0,24	0,24	0,28	0,29	0,31	0,28	0,26	0,25	0,24	0,26	0,26	0,25	0,26	0,26
İtalya	0,12	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Letonya	0,80	0,78	0,74	0,71	0,68	0,56	0,41	0,41	0,33	0,24	0,21	0,23	0,28	0,28
Litvanya	0,14	0,37	0,16	0,25	0,27	0,24	0,32	0,29	0,24	0,22	0,21	0,23	0,20	0,20
Macaristan	0,60	0,37	0,39	0,39	0,41	0,47	0,47	0,35	0,38	0,35	0,40	0,43	0,26	0,26
Malta	0,01	0,01	0,01	0,01	0,27	0,02	0,08	0,66	0,71	0,87	0,90	0,70	0,42	0,42
Hollanda	1,60	1,60	1,65	1,71	1,71	1,73	1,72	1,72	1,69	1,67	1,66	1,87	1,87	1,87
Avusturya	0,06	0,08	0,09	0,10	0,11	0,11	0,07	0,05	0,08	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05
Polonya	0,69	0,43	0,44	0,39	0,42	0,36	0,37	0,26	0,72	0,41	0,46	0,70	0,65	0,65
Portekiz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,01	0,01	0,01
Romanya	1,65	0,14	0,48	1,26	1,19	1,02	0,58	0,41	0,33	0,06	0,04	0,02	0,03	0,03
Slovenya	1,23	1,02	0,59	0,54	0,72	1,02	0,90	0,89	0,72	0,64	0,61	0,59	0,61	0,61
Slovakya	0	0	0	0	0,22	0,23	0,21	0,21	0,32	0,29	0,16	0,15	0,12	0,12
Finlandiya	0,10	0,10	0,09	0,09	0,10	0,11	0,11	0,15	0,16	0,16	0,13	0,12	0,16	0,16
İsveç	0,16	0,15	0,23	0,22	0,22	0,22	0,19	0,17	0,16	0,14	0,12	0,09	0,08	0,08
İngiltere	0,11	0,13	0,13	0,14	0,20	0,24	0,24	0,24	0,23	0,24	0,24	0,23	0,26	0,26

Kaynak: Eurostat, “Environmental Tax Revenues”, a.g.k.

Tablo 21 incelendiğinde ilk olarak dikkati çeken husus; Hollanda’nın yıllar itibarıyla sürekli olarak %1’in üzerinde kalan tek ülke olduğudur. %1’lik bu oranı bazı yıllarda Estonya, Slovenya ve Romanya’nın geçtiği görülse de, bu ülkelerin oranlarının belli bir eğilim taşımaması dikkati çekmektedir. Bu nedenle bu konuda Hollanda’nın öncü ülke olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra Danimarka ve Belçika gibi gelişmiş ülkelerin, Macaristan ve Polonya gibi gelişmekte olan yeni AB ülkelerinin de AB ortalama değerinin üzerinde yer aldığı görülmektedir.

Kirlilik ve Doğal Kaynak Vergisi gelirlerinin GSYİH'ye oranı da aşağıdaki tabloda belirtilmiştir. Buna göre rakamların oldukça küçük olduğu ve her iki verginin toplam miktarının ülkelerin GSYİH'sine kıyasla önemsiz ölçüde kaldığı açıktır.

Tablo 22: AB Ülkeleri Kirlilik-Kaynak Vergisi Gelirleri – GSYİH'ye Oranı (%)

ÜLKE/YIL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,11
Euro (17)	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,10	0,09	0,11
Belçika	0,22	0,22	0,19	0,18	0,17	0,17	0,22	0,21	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15	0,14
Bulgaristan	0	0,01	0,01	0,01	0,10	0,15	0,18	0,15	0,12	0,08	0,13	0,08	0,08	0,09
Çek Cumh.	0,08	0,07	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03
Danimarka	0,41	0,41	0,35	0,34	0,35	0,33	0,32	0,30	0,30	0,30	0,28	0,27	0,21	0,23
Almanya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,05	0,02	0,06
Estonya	0,14	0,15	0,25	0,31	0,29	0,31	0,24	0,29	0,33	0,34	0,34	0,39	0,31	0,30
İrlanda	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,04	0,04	0,19	0,23
İspanya	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02
Fransa	0,10	0,11	0,12	0,13	0,14	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,11
İtalya	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Letonya	0,26	0,25	0,22	0,20	0,19	0,16	0,12	0,12	0,10	0,07	0,06	0,06	0,07	0,08
Litvanya	0,04	0,12	0,05	0,07	0,08	0,07	0,09	0,08	0,07	0,06	0,06	0,07	0,03	0,05
Lüksemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0,01	0,01
Macaristan	0,23	0,14	0,16	0,15	0,16	0,18	0,18	0,13	0,14	0,14	0,16	0,17	0,10	0,10
Malta	0	0	0	0	0,08	0,01	0,03	0,22	0,24	0,30	0,30	0,24	0,19	0,14
Hollanda	0,63	0,64	0,66	0,66	0,65	0,65	0,65	0,65	0,66	0,64	0,65	0,71	0,73	0,72
Avusturya	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Polonya	0,24	0,15	0,14	0,13	0,14	0,12	0,12	0,09	0,24	0,14	0,16	0,22	0,21	0,21
Portekiz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Romanya	0,47	0,04	0,15	0,36	0,34	0,28	0,16	0,11	0,09	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Slovenya	0,46	0,39	0,22	0,20	0,27	0,39	0,34	0,35	0,27	0,24	0,23	0,22	0,23	0,23
Slovakya	0	0	0	0	0,07	0,07	0,07	0,07	0,09	0,09	0,05	0,04	0,04	0,04
Finlandiya	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,07	0,07	0,07	0,06	0,05	0,06	0,07
İsveç	0,08	0,08	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,07	0,05	0,04	0,04	0,04
İngiltere	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,09

Kaynak: Eurostat, “Environmental Tax Revenues”, a.g.k.

Yine de yapılan değerlendirmeler neticesinde Hollanda ve Danimarka gibi gelişmiş iki ülkenin başı çektiği görülmektedir. Bunun yanı sıra Macaristan, Polonya ve Slovenya'nın bu ülkeleri takip ettiği dikkati çekmektedir. Sonuç olarak her ne kadar bu ülkelerin oranları yüksek çıksa da, AB ülkelerinin bu vergi türlerine çok başvurmadağı, gerek toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri içindeki payından gerekse GSYİH'ye olan oranında bellidir.

Kirlilik ve doğal kaynak vergisi konusunda Türkiye'nin durumunu incelersek, öncelikle bu alanda Türkiye'de uygulanan verginin “Çevre Temizlik Vergisi” olduğunu bir kez daha ifade edebiliriz. ÇTV hakkındaki bilgiler yukarıdaki kısımda verildi. Bu vergi çevresel kirliliklerin temizlenmesi karşılığında belediyeler tarafından tahsil edilen bir vergidir. Vergiden sağlanan hasılat belediye gelirleri içinde yer almaktadır. O

nedenle bu vergiye ait gelirlerin miktarlarına belediye bütçelerinden ulaşılabilir. Bu kapsamda aşağıdaki Tablo 23 belediye bütçesi istatistiklerinden hazırlanmıştır.

Tablo 23: Türkiye’de ÇTV Gelirleri (Yıllar İtibarıyla)

Yıl	Toplam ÇTV (Bin TL)	Belediye Vergi Gelirleri Toplamı (Bin TL)	Belediye Vergi Gelirleri İçinde ÇTV’in Payı (%)	GSYİH	ÇTV’nin GSYİH’ye Oranı (%)
2006	231.292	3.347.587	6,91	758.391.000	0,030
2007	259.324	3.678.464	7,05	843.178.000	0,031
2008	265.725	4.077.274	6,52	950.534.000	0,028
2009	289.523	3.631.028	7,97	952.559.000	0,030
2010	309.274	5.854.566	5,28	1.098.799.000	0,028
2011	386.997	7.232.437	5,35	1.297.713.000	0,030
2012	383.329	7.232.437	5,30	1.415.786.000	0,027

Kaynak: Maliye Bakanlığı, a.g.k. & TÜİK, a.g.k.’den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tabloya göre ÇTV gelirleri toplam parasal değer olarak her yıl artmaktadır. Ancak belediye vergi gelirleri içindeki payı ise son yıllarda düşmektedir. Bakıldığında belediye vergi gelirleri içinde 2012 yılı için % 5,3’lük bir paya sahiptir. Belediyelerin diğer vergi gelirlerinin emlak vergisi, haberleşme vergisi, eğlence vergisi, ilan ve reklam vergisi vb. ile 11 adet harçtan oluştuğu düşünüldüğünde ÇTV’nin payının oldukça düşük çıkması muhtemeldir. Bunun yanı sıra belediyelerin gelirleri içinde merkezi yönetimden yapılan transferler de bulunmaktadır. Bu haliyle belediye toplam gelirleri içinde ÇTV’nin payı düşük kalmaktadır. Burada toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri içindeki payı açısından AB ülkeleri ile bir karşılaştırma olanağı da bulunmamaktadır. Belirtildiği gibi burada yapılan değerlendirme toplam vergi ve sosyal güvenlik gelirleri açısından değil belediye vergi gelirleri açısındandır. Ancak ÇTV yukarıdaki tablolarda yer alan genel bütçe vergi gelirlerine kıyaslanabilir. Böyle bir hesaplama sonucunda; yaklaşık ortalama değer olarak % 0,13 gibi bir oran bulunur. Bu oranının AB ülkeleri ile karşılaştırması aldatıcı olacaktır. Çünkü Türkiye’de sadece merkezi yönetimin elde ettiği vergi gelirleri paydada yer aldığı için oran büyük çıkmaktadır. ÇTV’nin GSYİH’ye olan oranına da bakarsak açıkçası % 0,1’e bile ulaşamadığını görebiliriz. Burada yıllar ortalaması olarak % 0,03’lük bir ortalama dikkati çekmektedir. AB ortalaması bu rakamın 3 katıdır. Ancak Türkiye bu konuda yalnız değildir. Çek Cumhuriyeti, İspanya, İtalya, Avusturya, Romanya ve Slovenya

gibi ülkelerin de oranları Türkiye'ye eşit veya altındadır. Bunun yanı sıra Finlandiya ve İsveç gibi ülkeler de Türkiye'nin çok üzerinde yer almazlar.

B. KAMUSAL HARCAMA BOYUTU

Çevreye yönelik kamusal araçlar açısından AB Ülkeleri ile Türkiye'yi kıyasladığımız çalışmamızda kamusal gelir karşılaştırmasından sonra kamusal harcama boyutunun da ele alınması gereklidir. Burada kamu harcaması olarak, mal ve hizmet tüketimi ve üretim süreci faaliyetlerinden dolayı oluşan kirliliği azaltmak, önlemek ve ortadan kaldırmak için devletin kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu harcamalar kastedilmektedir.⁴⁹¹ Bu açıdan kamusal gelir kısmında olduğu gibi öncelikle toplam harcama miktarları değerlendirilecek, sonrasında ise harcama türleri açısından karşılaştırma yapılacaktır.

1. Toplam Harcamalar

Ülkelerin çevreye yönelik yaptığı kamu harcamalarının cari ve yatırım harcaması olarak ayrı ayrı ele alınmasından önce toplam harcamalar olarak değerlendirilmesinde yarar vardır. Bu nedenle öncelikle parasal değer olarak ülkelerin gerçekleştirdiği toplam kamu harcamalarına bakılabilir. AB ülkelerinin çevreye yönelik yaptığı kamu harcamalarının toplam miktarlarına aşağıdaki Tablo 24'den ulaşmak mümkündür. Tabloya bakıldığında bazı ülkelere ait verilerin eksik olduğu görülmektedir. Ancak var olan veriler ışığında bir değerlendirme yapıp, bazı sonuçlara ulaşılabilir.

Çevreye yönelik toplam kamu harcaması miktarları ele alındığında ilk olarak, AB-15 ülkelerine ait harcama toplamı göze çarpmaktadır. AB-15 ülkelerinin yaptığı harcamalar, AB-27 içinde önemli boyutlardadır. Bunun anlamı Beşinci Genişleme Sonrası AB'ye dahil olan ülkelerin çevreye yönelik kamu harcaması yapma konusunda AB-15 ülkeleri kadar istekli olmadıklarıdır. Öyle ki 2011 yılında AB-27 ülkeleri tarafından yapılan 83,4 Milyar Euro'luk harcamanın 75,8 Milyar Euro'su AB-15 ülkeleri tarafından gerçekleştirilmiştir. AB-15 ülkeleri içinde de Fransa, İtalya, Hollanda, Almanya ve İngiltere'nin başı çektiği görülmektedir. Bu ülkeleri Belçika ve Avusturya'nın yanı sıra Kuzey Avrupa Ülkeleri takip etmektedir. Beşinci Genişleme

⁴⁹¹ Eurostat, "Environmental Protection Expenditure in Europe – Detailed Data and Indicators" <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/env_ac_exp1r2_esms.htm>, (02.11.2013).

Sonrası AB'ye dahil olan ülkeler kapsamında da Polonya ve Romanya'nın çevre harcamalarına önem verdiği harcama tutarlarını yıllar itibarıyla arttırdığı ifade edilebilir.

Tablo 24: AB Ülkeleri ve Türkiye'de Çevreyi Korumaya Yönelik Toplam Kamu Harcamaları (Milyon Euro)

ÜLKE/YIL	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	:	65.682,39	72.176,67	74.430,95	76.885,79	81.315,99	86.409,17	85.909,78	83.408,33
AB-15	56.980,85	62.764,34	66.676,93	68.324,91	72.134,38	74.734,78	80.234,04	78.853,23	75.850,70
Belçika	1.489,64	1.675,98	1.562,90	1.643,95	1.509,25	1.601,66	1.659,98	1.566,44	:
Bulgaristan	43,93	68,91	86,88	104,49	161,03	209,11	223,73	183,66	231,41
Çek Cumh.	:	:	:	599,85	477,77	541,89	609,82	774,45	795,40
Danimarka	1.470,65	1.292,24	1.322,08	1.355,81	1.403,22	1.552,20	:	:	:
Almanya	9.660,00	8.420,00	8.140,00	8.220,00	8.020,00	8.070,00	8.110,00	:	:
Estonya	:	19,75	25,35	21,48	25,72	25,68	41,11	23,13	:
İspanya	1.102,00	2.618,00	3.041,00	2.777,00	3.121,00	3.186,00	3.507,00	3.191,00	:
Fransa	7.624,59	8.891,07	9.650,28	10.169,36	10.863,78	12.760,44	13.286,06	13.829,37	:
Hırvatistan	61,34	:	23,96	31,04	154,79	10,13	11,05	33,09	142,76
İtalya	10.219,13	12.073,00	12.324,00	11.902,00	12.378	13.190,00	13.562,00	13.624,00	13.860,00
Letonya	0,93	6,89	96,38	116,63	198,97	201,22	157,29	140,40	:
Litvanya	12,15	58,00	101,26	181,76	255,51	274,86	318,93	371,96	:
Lüksemburg	205,34	241,79	275,65	272,35	252,94	251,93	305,61	284,26	335,36
Macaristan	:	573,01	692,86	620,48	317,13	270,22	284,30	446,96	389,54
Malta	:	62,60	70,11	81,97	87,47	94,88	101,62	127,51	95,60
Hollanda	:	:	7.620,50	:	9.022,57	:	8.504,60	:	:
Avusturya	1.713,97	1.787,54	1.742,31	2.077,96	2.047,34	1.652,69	1.643,02	:	:
Polonya	1.408,93	610,48	860,73	1.281,16	1.328,17	1.469,71	1.490,93	1.750,98	1.966,54
Portekiz	765,74	696,16	736,81	749,43	831,06	935,85	1.000,64	889,38	828,94
Romanya	63,25	134,19	186,00	527,94	716,81	804,94	699,08	1.012,88	1.254,95
Slovenya	:	257,69	236,87	219,74	246,70	301,00	359,40	293,40	:
Slovakya	30,55	94,54	99,15	117,93	131,80	155,91	168,71	187,23	214,01
Finlandiya	796,04	887,51	821,60	957,20	981,54	1.045,01	1.013,97	1.146,09	:
İsveç	687,84	979,80	1.172,57	1.255,62	1.214,80	1.162,85	1.063,27	1.184,09	1.307,01
İngiltere	8.721,62	8.747,24	:	:	:	:	:	:	:
Türkiye	630,98	1.246,29	1.545,73	1.701,79	2.022,45	2.063,98	2.208,28	2.490,67	:

Kaynak: Eurostat, "Environmental protection expenditure in Europe - detailed data",
<<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>>, (02.11.2013).

Bütün bu tespitlerden sonra 2000 yılından 2010 yılına kadarki süreçte Türkiye'nin gerçekleştirdiği çevreye yönelik kamu harcamalarına baktığımızda, sürekli bir artışın olduğu görülecektir. 2000 yılında 630 Milyon Euro olan harcama miktarı 2010 yılına gelindiğinde yaklaşık 4 kat artarak 2,49 Milyar Euro'ya ulaşmıştır. Ayrıca yıllar itibarıyla sürekli bir artışın olduğu da dikkati çekmektedir. Her yıl artırdığı çevreye yönelik kamusal harcamaları ile Türkiye 2004 yılından başlayarak, Beşinci Genişleme Sonrası AB'ye dahil olan ülkelerin tamamını geride bırakmıştır. Hatta Türkiye bu performansı ile son yıllarda başta Kuzey Avrupa Ülkelerinin tamamı olmak üzere, Belçika, Avusturya ve Portekiz'i de geri bırakmıştır.

Bütün bu parasal değerler, tam anlamıyla sonuca ulaşmamızda yeterli değildir. Çünkü ülkeler nüfus ve ekonomik büyüklüklerine göre fazla harcama yapabilir ve bu

durum toplam harcamaların diğ er ülkelere göre daha fazla çıkmasına sebep olabilir. Gerçek bir tespit için ülkelerin nüfus ve ekonomik büyüklerini dikkate alan değ erlere ulaşmak gerekmektedir. Bir başka ifadeyle çevreyi korumaya yönelik yapılan kamu harcaması tutarlarının kişi başına düşen miktarları ile GSY  H'ye olan oranları incelenmelidir. Ancak bu inlemeler tekrar olmaması açısından harcama türleri bazından yapılacaktır.

2. Türleri Açısından Harcamalar

Kamu harcamalarının toplam miktarları üzerinden yapılan değ erlendirmeden sonra, harcama türleri açısından da konunun incelenmesi gerekir. Bu inceleme neticesinde çevreye yönelik kamu harcamalarının cari harcamalar mı, yoksa yatırım harcamaları şeklinde mi yapıldığı sonucuna varılacaktır. Bilindiği üzere cari harcamalar sermaye birikiminde bir artış meydana getirmeyen ve mevcut kapasitenin devamı için tüketime yönelik yapılan harcamalarken, yatırım harcamaları ise sermaye birikimi ile ilgili olan harcamalardır. Bu noktada devletin çevreye yönelik yaptığı harcamaları bu iki tür açısından ayrı ayrı değ erlendirmek gerekmektedir.

a. Cari Harcamalar

Çevreye yönelik kamu harcamalarını, mal ve hizmet tüketimi ile üretim faaliyetlerinden dolayı oluşan kirliliği, azaltmak, önlemek ve ortadan kaldırmak için yapılan harcamalar olarak tanımlamıştık. O zaman çevreye yönelik cari kamu harcamalarını ise kirliliği azaltmak, önlemek ve ortadan kaldırmak amacıyla devletin tüketime yönelik yaptığı harcamalar olarak tanımlayabiliriz. Bir başka ifadeyle mevcut üretim kapasitesi içinde   evre sorunlarını önleyici her türlü harcama çevreye yönelik cari kamu harcaması olarak ifade edilebilir. Aşağıda yer alan Tablo 25 AB   lkeleri ve Türkiye'deki cari harcamaların kişi başına düşen değ erlerini göstermektedir.

Çevreye yönelik cari kamu harcamasının kişi başına düşen miktarı açısından Belçika, Danimarka, Fransa, İtalya, Lüksemburg, İngiltere, Avusturya ve Finlandiya gibi ülkelerin   nde oldukları görülmektedir. Ancak Avusturya'nın 2000, 2001 ve 2008 yıllarında ortalamanın altında kaldığı, Fransa'nın ancak son yıllarda ortalamayı a  abildiği, Finlandiya'nın ise aksine son yıllarda ortalamayı a  amadığı da gözden kaçmamaktadır. Gelişmiş ülkelerden olan Almanya ve İsveç ise ortalamanın çok altında yer almaktadır.

Tablo 25: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Cari Harcamaları (Kişi Başı - Euro)

ÜLKE/YIL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	:	82,87	84,33	84,82	88,14	93,51	95,01	100,59	105,96	107,90	112,90	108,59
Belçika	107,13	113,75	114,4	110,58	111,53	104,63	108,24	124,57	130,10	137,10	139,72	:
Bulgaristan	3,30	5,60	3,42	3,61	4,55	5,48	6,98	11,29	13,18	15,52	14,61	21,43
Çek Cumh.	:	:	:	:	:	:	26,68	26,72	30,67	32,46	33,19	35,30
Danimarka	136,76	143,86	144,30	145,10	148,41	154,02	160,91	171,61	197,17	:	:	:
Almanya	79,60	78,29	76,18	75,24	73,06	72,73	74,24	73,01	73,59	74,02	:	:
Estonya	:	4,30	8,85	4,52	9,39	9,74	7,27	6,00	8,04	7,41	8,81	:
İspanya	11,56	19,99	21,68	24,72	41,49	47,07	33,48	38,54	41,03	43,31	42,73	:
Fransa	59,49	65,57	72,35	71,75	72,08	74,34	79,61	84,59	125,51	130,80	135,36	:
Hırvatistan	12,51	1,73	5,04	:	:	0	2,41	1,15	1,87	1,81	2,16	6,19
İtalya	128,70	135,95	140,89	137,92	139,29	141,07	131,01	140,47	147,15	154,15	168,16	170,45
Letonya	0,24	1,81	2,92	2,06	2,15	18,75	21,78	33,43	29,08	40,54	37,84	:
Litvanya	0,98	0,87	1,54	:	9,78	12,11	23,32	25,49	31,17	30,23	32,03	:
Luksemburg	361,58	384,48	397,58	410,20	424,00	451,51	447,01	451,71	496,39	507,08	526,28	566,67
Macaristan	:	5,32	6,20	8,48	12,82	15,08	11,16	9,25	8,95	8,55	8,47	12,86
Malta	:	90,19	81,61	129,90	135,49	128,09	142,83	122,39	143,31	140,67	170,17	171,33
Hollanda	:	336,10	:	354,53	:	350,63	:	409,56	:	375,47	:	:
Avusturya	48,76	49,36	104,54	118,37	128,32	151,85	161,54	151,69	97,80	109,81	:	:
Polanya	16,74	19,28	7,51	6,06	6,10	7,31	11,45	12,09	13,58	13,80	15,33	15,35
Portekiz	46,54	42,81	46,99	45,85	47,48	51,24	60,10	63,39	72,77	80,30	71,90	68,28
Romanya	1,95	2,00	3,72	2,34	2,90	4,78	18,50	15,20	16,76	15,86	10,60	18,79
Slovenya	:	14,03	21,22	24,96	27,11	27,54	28,06	19,25	20,64	21,16	23,01	:
Slovakya	1,63	1,01	2,75	1,35	15,16	15,65	17,87	20,68	24,29	27,54	28,74	31,21
Finlandiya	75,86	85,53	84,42	88,41	92,20	95,73	98,52	89,74	97,13	98,85	106,43	:
İsveç	57,32	59,67	68,42	67,92	75,90	89,42	92,43	90,03	91,47	80,81	92,17	103,03
İngiltere	123,16	116,11	118,9	111,37	116,92	:	:	:	:	:	:	:
Türkiye	3,64	2,16	1,65	9,61	12,58	14,88	16,24	21,50	22,65	25,96	28,44	:

Kaynak: Eurostat, “Environmental protection expenditure in Europe - detailed data”, a.g.k.

Bunların yanı sıra Malta dışında Beşinci Genişleme ve sonrasında Birliğe dahil olan hiçbir ülke AB ortalamasını yakalayamamaktadır. Türkiye açısından da durum farklı değildir. 2002 yılında 1,65 Euro olan bu miktar, 2010 yılında 29 Euro’ya yaklaşıp da yüksek bir miktar olarak kabul edilemez. Birçok AB-15 ülkesinin gerisinde olan Türkiye, Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti gibi ekonomik manada nispeten daha küçük konumdaki ülkelerin de gerisinde yer almaktadır. Ancak Türkiye’nin bunun dışında kalan ve AB’ye son dönemde dahil olan ülkelerin ise önünde olduğu söylenebilir.

Cari harcamaların kişi başına düşen miktarlarından sonra, GSYİH’ye olan oranını da aşağıdaki Tablo 26 marifetiyle gösterebiliriz. Bu tablodan da görüleceği üzere Hollanda ve Malta dışında birçok ülkenin %1 oranının altında kaldığı görülmektedir. Bu noktada AB-27 ortalamasının % 0,40 ile %0,46 aralığında seyrettiği dikkati çekmektedir. Ayrıca AB-27 ortalamasına kıyasla AB-15 ortalamasının az da olsa sürekli olarak daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum GSYİH’ye olan oran açısından AB-15 ülkelerinin daha fazla cari harcama yaptığını göstermektedir. AB-27

ortalamasına göre ortalamayı yıllar itibarıyla sürekli olarak Hollanda, Malta, İtalya ve Lüksemburg geçmektedir. Bunun dışında kalan ülkeler ya ortalamaya yakın seyretmiş ya da ortalamanın oldukça altında kalmış ülkelerdir. Bu kapsamda Kuzey Avrupa Ülkelerinden Finlandiya ve İsveç oldukça düşük değerlere sahipken, Danimarka AB ortalamasına yakın değerlere sahiptir. Belçika ve İngiltere'nin dışında kalan Gelişmiş Avrupa ülkelerinde de bu oranların düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 26: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Cari Harcamaları (GSYİH’ye Oranı - %)

ÜLKE/YIL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	:	:	:	:	0,42	0,41	0,41	0,41	0,41	0,40	0,40	0,42	0,46	0,46	0,43
AB-15	0,47	0,45	0,43	0,43	0,43	0,43	0,42	0,42	0,43	0,41	0,42	0,44	0,48	0,48	0,45
Belçika	0,37	0,40	0,40	0,43	0,45	0,44	0,41	0,40	0,36	0,36	0,39	0,40	0,43	0,43	:
Bulgaristan	0,06	0,10	0,25	0,19	0,29	0,16	0,15	0,17	0,18	0,20	0,28	0,28	0,34	0,31	0,41
Çek Cumh.	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0,23	0,21	0,21	0,24	0,23	0,24
Danimarka	0,40	0,41	0,43	0,42	0,43	0,42	0,41	0,41	0,40	0,40	0,41	0,46	:	:	:
Almanya	0,39	0,34	0,34	0,32	0,31	0,29	0,29	0,27	0,27	0,26	0,25	0,24	0,26	:	:
Estonya	:	:	:	:	0,08	0,15	0,07	0,13	0,12	0,07	0,05	0,07	0,07	0,08	:
Yunanistan	0,44	0,41	0,42	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
İspanya	:	:	0,07	0,07	0,12	0,12	0,13	0,21	0,22	0,15	0,16	0,17	0,19	0,19	:
Fransa	0,23	0,23	0,23	0,25	0,27	0,29	0,28	0,27	0,27	0,28	0,29	0,42	0,45	0,45	:
Hırvatistan	:	:	0,06	0,24	0,03	0,08	:	:	0	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02	0,06
İtalya	0,60	0,61	0,62	0,61	0,62	0,62	0,59	0,58	0,57	0,52	0,53	0,56	0,61	0,65	0,65
Letonya	:	:	:	0,01	0,05	0,07	0,05	0,04	0,33	0,31	0,36	0,29	0,50	0,47	:
Litvanya	0,04	0,03	0,05	0,03	0,02	0,04	:	0,18	0,20	0,33	0,30	0,32	0,38	0,39	:
Lüksemburg	0,83	0,8	0,74	0,71	0,75	0,74	0,71	0,70	0,69	0,62	0,57	0,64	0,69	0,66	0,68
Macaristan	:	:	:	:	0,09	0,09	0,12	0,16	0,17	0,13	0,09	0,09	0,09	0,09	0,13
Malta	:	:	:	:	0,79	0,69	1,11	1,16	1,05	1,11	0,90	0,99	0,97	1,12	1,09
Hollanda	2,21	1,90	1,42	:	1,20	:	1,20	:	1,11	:	1,17	:	1,08	:	:
Avusturya	0,18	0,24	0,16	0,19	0,18	0,38	0,43	0,45	0,51	0,51	0,46	0,29	0,33	:	:
Polonya	:	0,36	0,35	0,34	0,35	0,14	0,12	0,11	0,11	0,16	0,15	0,14	0,17	0,16	0,16
Portekiz	0,37	0,27	0,30	0,37	0,33	0,35	0,33	0,33	0,35	0,39	0,40	0,45	0,51	0,44	0,42
Romanya	:	:	0,13	0,11	0,10	0,17	0,10	0,10	0,13	0,41	0,26	0,26	0,29	0,18	0,31
Slovenya	:	:	:	:	0,12	0,17	0,19	0,20	0,19	0,18	0,11	0,11	0,12	0,13	:
Slovakya	:	:	0,45	0,04	0,02	0,06	0,02	0,24	0,22	0,22	0,20	0,20	0,24	0,24	0,24
Finlandiya	0,34	0,33	0,32	0,30	0,32	0,31	0,32	0,32	0,32	0,31	0,26	0,28	0,31	0,32	:
İsveç	0,17	0,17	0,14	0,19	0,21	0,23	0,22	0,23	0,27	0,26	0,24	0,25	0,26	0,25	0,25
İngiltere	0,43	0,43	0,45	0,45	0,42	0,41	0,40	0,39	:	:	:	:	:	:	:
Türkiye	:	:	0,08	0,08	0,07	0,05	0,25	0,28	0,28	0,28	0,32	0,32	0,42	0,37	:

Kaynak: Eurostat, “Environmental protection expenditure in Europe - detailed data”, a.g.k.

Beşinci Genişleme ve sonrasında AB’ye dahil olan ülkelerde de durum çok farklı değildir. Bununla beraber bu ülkelerde son yıllarda bir artış kaydeden Bulgaristan ve Slovakya dikkati çekmektedir. Türkiye de son yıllarda artış olan ülkeler arasındadır. Oranın % 0,08’lerden % 0,40’lar seviyesine ulaştığı görülmektedir. Bu haliyle son yıllarda yeni AB ülkelerinin birçoğunu geride bırakmıştır. Hatta Finlandiya, İsveç, İspanya gibi ülkelerde bu konuda Türkiye’nin gerisinde kalmıştır.

b. Yatırım Harcamaları

Çevre kirliliğini, azaltmak, önlemek ve ortadan kaldırmak için yapılan ve sermaye birikimine katkı yapan harcamalar çevreye yönelik kamu yatırım harcamalarıdır. Bu harcamalar ile çevrenin korunmasına önemli katkılar sağlanmaktadır. Aşağıdaki Tablo 27 ve Tablo 28 ile bu harcamaların analizi yapılabilir. Yukarıda yapılan incelemelerde olduğu gibi yatırım harcamaları konusunda da kişi başı harcama miktarı ile GSYİH'ye olan orana ilişkin değerler kullanılacaktır. Öncelikle aşağıda yer alan Tablo 27'de çevreyi korumaya yönelik kamu yatırım harcamalarının kişi başına düşen miktarları ele alınacaktır.

Tablo 27: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Yatırım Harcamaları (Kişi Başı - Euro)

ÜLKE/YIL	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	:	:	25,98	26,53	26,90	29,26	31,37	34,06	35,40	34,01	33,41	33,15	33,35
Belçika	47,22	51,76	51,48	50,25	46,57	46,04	36,71	47,42	29,91	31,12	28,33	15,18	:
Bulgaristan	2,65	2,06	3,00	4,10	3,37	4,28	5,72	6,56	9,68	14,19	13,89	9,67	9,97
Çek Cumh.	29,04	29,42	34,45	22,68	27,77	30,72	26,18	31,83	19,73	21,53	25,80	40,52	40,55
Danimarka	46,52	52,37	42,29	35,48	27,51	24,36	23,53	24,44	26,73	31,05	:	:	:
Almanya	40,96	37,97	33,19	32,14	30,90	28,96	25,94	25,47	24,42	24,57	24,88	:	:
Estonya	:	:	3,62	7,66	6,65	5,22	9,07	8,70	13,16	11,11	23,26	8,46	:
İspanya	16,23	15,96	18,33	22,61	23,35	20,33	23,58	29,98	31,64	29,33	33,21	26,66	:
Fransa	22,6	24,50	27,90	27,60	29,13	30,61	37,96	35,70	37,82	21,30	22,32	22,66	:
Hırvatistan	1,40	1,13	1,67	2,73	4,27	0,83	5,39	4,57	33,71	0,41	0,68	5,32	26,16
İtalya	31,24	31,02	39,85	41,07	40,68	51,53	52,97	55,22	50,94	56,81	55,29	45,23	46,98
Letonya	0,84	0,15	4,76	3,74	1,07	0,82	8,47	15,21	17,28	8,84	7,52	5,96	:
Litvanya	2,49	2,48	2,74	2,71	:	7,06	17,46	28,82	46,91	48,66	63,84	79,70	:
Luksemburg	141,00	115,09	165,37	123,72	143,63	111,36	146,26	140,90	175,33	193,29	224,42	162,29	220,03
Macaristan	:	:	27,85	38,58	27,85	29,60	40,87	42,88	19,56	13,84	9,76	26,12	13,50
Malta	:	:	23,15	19,28	22,38	21,05	45,94	44,01	62,17	66,61	32,25	37,37	25,14
Hollanda	55,01	52,73	61,65	:	71,69	:	82,75	:	104,63	:	101,63	:	:
Avusturya	4,28	6,87	6,64	16,13	16,56	10,15	4,88	9,70	13,73	20,79	28,57	:	:
Polonya	19,73	20,08	21,10	17,02	15,91	16,39	20,45	22,64	23,29	25,59	25,72	31,03	36,16
Portekiz	27,20	28,57	26,55	23,53	20,93	18,98	18,73	10,81	15,02	15,37	13,86	11,70	10,13
Romanya	3,80	0,86	0,59	0,63	0,85	3,28	3,80	5,93	18,04	20,63	16,66	20,36	27,79
Slovenya	:	:	59,66	66,96	77,72	77,12	70,51	66,70	91,13	116,55	151,40	116,37	:
Slovakya	9,41	4,03	3,33	6,40	5,14	2,41	2,76	4,02	3,75	4,57	3,63	5,77	8,48
Finlandiya	17,01	22,61	14,15	19,06	20,46	20,97	3,09	24,32	22,71	30,05	19,55	34,56	:
İsveç	3,45	9,67	4,86	4,46	6,94	7,58	14,50	13,53	11,84	10,35	8,81	7,29	5,63
İngiltere	5,64	5,71	5,57	9,50	14,45	24,37	:	:	:	:	:	:	:
Türkiye	4,19	5,80	0,36	2,07	4,99	5,05	6,71	7,23	7,52	6,59	4,92	5,89	:

Kaynak: Eurostat, “Environmental protection expenditure in Europe - detailed data”, a.g.k.

Burada ilk altı çizilmesi gereken nokta, AB ortalamasının yaklaşık 25 Euro ile 36 Euro arasında değişmesidir. Cari harcamalarda bu rakam yaklaşık 82 – 113 Euro arasındadır. Bu durumda cari harcamaların yaklaşık 4’te 1’i kadar yatırım harcamasının yapıldığı söylenebilir. Elbette çevreci bir bakış açısıyla bu oranın yükseltilmesi

gerektiği belirtilebilir. Ancak yatırım harcamalarının artmasına paralel, artan tesis, bina vb.lerin işletilmesi için cari harcamalarının arttırılması da kaçınılmazdır.

Ülkeler arasında kıyaslama yapıldığında, Hollanda, Lüksemburg ve şaşırtıcı olarak Slovenya'nın çok yüksek miktarlarda yatırım harcaması yaptığı görülmektedir. Bunun dışında Belçika, Almanya ve Danimarka'nın da yüksek miktarlarda harcama yaptığı ancak son yıllarda bu harcama kalemi konusunda düşüş eğilimi içindeki oldukları dikkati çekmektedir. Danimarka'nın dışında kalan kuzey ülkeleri Finlandiya ve özellikle İsveç'in çevreye yönelik yatırım harcamaları konusunda geride kaldığı görülmektedir. Diğer yandan İtalya'nın ortalamanın üzerinde, İspanya ve Fransa'nın ise ortalamaya yakın miktarlarda harcama yaptığı yine Tablo 27'den çıkarılan bir sonuçtur. AB'nin son dönem üyelerine baktığımızda genel itibarıyla ortalamanın altında ve düşük miktarlarda yatırım harcamalarının yapıldığı görülmektedir. Ancak bazı yıllarda Litvanya, Malta ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerin ani çıkış ve inişlerinin olduğu göze çarpmaktadır. Bu ülkeler belirli bir eğilim göstermemektedir.

Türkiye'de benzer bir durum sergilemektedir. Çevreyi korumaya yönelik kamu yatırım harcamalarının kişi başına düşen miktarları yıllar itibarıyla farklılık göstermiş ve hiçbir zaman AB ortalamasına yaklaşamamış, düşük seviyelerde kalmıştır. GSYİH'ye oranı olarak da bir değerlendirmenin yapılması gerekmektedir. Bu konuda Tablo 28'den yararlanılacaktır.

Tablo 28'e bakıldığında Öncelikle AB ülkelerinin çevreye yönelik kamu yatırım harcamalarının GSYİH'ye olan oranının çok düşük olduğu belirtilmelidir. Hiçbir yılda hiçbir ülke %1'lik orana ulaşamamıştır. % 0,5'i geçen ülke ve yıl sayısı da oldukça azdır. Belçika, Danimarka, Almanya ve Fransa gibi ülkeler yıllar itibarıyla bu oranını azaltmışlardır. Bu gelişmiş ülkelerdeki düşüş eğilimine karşılık Romanya, Litvanya ve son iki yılını değerlendirmeye almazsak Bulgaristan gibi ülkelerin oranlarını arttırdığı da görülmektedir. Ayrıca Polonya da düşüş eğiliminde olmasına rağmen, oldukça yüksek oranlara sahip bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki, 2011 yılındaki bu değeri AB-27 ortalamasının yaklaşık 3 katıdır.

Tablo 28: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Çevreyi Korumaya Yönelik Kamu Yatırım Harcamaları (GSYİH’ye Oranı - %)

ÜLKE/YIL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-27	:	:	:	:	0,13	0,13	0,13	0,13	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13
AB-15	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,12	0,12
Belçika	0,07	0,18	0,20	0,21	0,20	0,19	0,17	0,16	0,13	0,16	0,09	0,10	0,09	0,05	:
Bulgaristan	0,06	0,12	0,18	0,12	0,16	0,19	0,14	0,16	0,19	0,19	0,24	0,31	0,30	0,20	0,19
Çek Cumh.	0,66	0,53	0,51	0,47	0,49	0,28	0,34	0,34	0,26	0,28	0,15	0,14	0,19	0,28	0,27
Danimarka	0,16	0,15	0,15	0,16	0,13	0,10	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	:	:	:
Almanya	0,22	0,19	0,17	0,15	0,13	0,12	0,12	0,11	0,10	0,09	0,08	0,08	0,09	:	:
Estonya	:	:	:	:	0,07	0,13	0,10	0,07	0,11	0,09	0,11	0,09	0,23	0,08	:
İspanya	:	:	0,11	0,10	0,11	0,13	0,12	0,10	0,11	0,13	0,13	0,12	0,15	0,12	:
Fransa	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11	0,12	0,14	0,13	0,13	0,07	0,08	0,08	:
Hrvatistan	:	:	0,03	0,02	0,03	0,04	0,06	0,01	0,07	0,05	0,35	0	0,01	0,05	0,26
İtalya	0,13	0,14	0,16	0,15	0,18	0,18	0,17	0,21	0,22	0,22	0,19	0,22	0,22	0,18	0,18
G.Kıbrıs	:	:	:	:	:	:	:	0,05	:	:	:	:	:	:	:
Letonya	0,03	0,04	0,03	0	0,12	0,09	0,03	0,02	0,15	0,22	0,19	0,09	0,09	0,07	:
Litvanya	0,18	0,16	0,09	0,07	0,07	0,06	:	0,13	0,29	0,41	0,55	0,51	0,80	0,96	:
Lüksemburg	0,31	0,35	0,30	0,23	0,32	0,23	0,25	0,18	0,22	0,19	0,22	0,25	0,31	0,20	0,26
Macaristan	0,22	0,51	:	:	0,48	0,56	0,38	0,36	0,46	0,48	0,20	0,13	0,11	0,27	0,14
Malta	:	:	:	:	0,20	0,16	0,19	0,18	0,38	0,34	0,45	0,46	0,22	0,25	0,16
Hollanda	0,43	0,48	0,22	0,20	0,22	:	0,24	:	0,26	:	0,30	:	0,29	:	:
Avusturya	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,06	0,06	0,04	0,02	0,03	0,04	0,06	0,09	:	:
Polanya	0,54	0,49	0,48	0,41	0,38	0,31	0,32	0,31	0,32	0,32	0,29	0,27	0,32	0,33	0,38
Portekiz	0,32	0,23	0,23	0,23	0,20	0,17	0,15	0,13	0,13	0,07	0,09	0,09	0,09	0,07	0,06
Romanya	:	:	0,25	0,05	0,03	0,03	0,04	0,12	0,10	0,13	0,31	0,32	0,30	0,35	0,45
Slovenya	:	:	:	:	0,52	0,54	0,60	0,57	0,49	0,43	0,53	0,63	0,87	0,67	:
Slovakya	:	:	0,26	0,10	0,08	0,13	0,09	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,03	0,05	0,07
Finlandiya	0,16	0,12	0,07	0,09	0,05	0,07	0,07	0,07	0,01	0,08	0,07	0,09	0,06	0,10	:
İsveç	0,02	0,01	0,01	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,01
İngiltere	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,05	0,08	:	:	:	:	:	:	:
Türkiye	:	:	0,12	0,13	0,01	0,06	0,13	0,11	0,12	0,13	0,11	0,09	0,08	0,08	:

Kaynak: Eurostat, “Environmental protection expenditure in Europe - detailed data”, a.g.k.

Türkiye’yi değerlendirecek olursak, ilk olarak çevreye yönelik kamu yatırım harcamalarının GSYİH’ye kıyasla oldukça düşük kaldığını söyleyebiliriz. Bakıldığında oranların en fazla % 0,13’e kadar yükseldiği göze çarpmaktadır. 2001 yılında % 0,01’e kadar bir gerileme yaşanmıştır. Bu haliyle Türkiye birçok AB ülkesinin gerisindedir. Ancak İngiltere, İsveç ve Finlandiya gibi gelişmiş ülkelerin de Türkiye’den farklı olmadığı dikkati çekmektedir.

C. ÇEVRE SORUNLARININ DÜZEYİ

Çevreye yönelik alınan tüm kamusal tedbirler veya bir başka ifadeyle kullanılan kamusal araçların çevre sorunlarını azaltması ve çevreyi koruması beklenir. Tabi kamusal araçların bunu ne kadar başardığı ise tartışmalıdır. Özellikle vergilerin uygulanmasında devletlerin çevreci bir anlayışla mı, yoksa mali amaçla mı hareket ettiği bilinmemektedir. Gerçi hangi amaçla hareket ederse etsin, konulan vergilerin ekonomik birimleri çevreyi kirltmekten alıkoyması mümkündür. Kamu harcamaları açısından ise

devletin çevreyi korumaya yönelik harcamalara ağırlık vermesi de çevre sorunlarının azalmasını sağlayacaktır.

Netice itibarıyla kamusal araçların kullanımının başarısı, çevre kirliliği ve sorunlarının azalması, çevrenin kalitesinin artması ile ölçülecektir. Burada çevre kirliliği ve çevre kalitesi değerlerinin incelenerek kamusal araçlarla olan bağlantısı kurulmaya çalışılmalıdır. Böyle bir değerlendirme çevreye yönelik kamusal araçların başarısı hakkında bilgi verici olacaktır. Bunun için “sera gazı emisyon oranları”, “hava kirliliği değerleri”, “atık miktarları” ve “kaynaklarına göre enerji tüketimi miktarı” ölçü olarak kullanılabilir.

1. Sera Gazı Emisyon Oranları

Yeryüzüne yansıyan güneş ışınlarının atmosferde tutulmasına yol açan, karbonmonoksit, metan, diazotmonoksit ve kloroflorokarbon gazları şeklinde ifade edilen sera gazlarının atmosferdeki miktarının artması yeryüzünün ısınmasına yani küresel ısınmaya ve buna bağlı iklim değişikliği gibi birçok çevre sorununa yol açmaktadır. Bu nedenle atmosfere salınan sera gazlarının artmaması, aksine azalması gerekmektedir. Ülkelerinde bu anlamda çalışmalarda bulunmaları Dünya’nın daha fazla ısınmasını engelleyecektir. Sera gazı emisyonlarını azaltmak için kamusal önlemler alınmaktadır. Alınan önlemlerle sera gazı olarak ifade edilen başta karbon gazının ülkeler tarafından atmosfere gönderilmesi engellenmektedir. Bunu yaparken ülkeler başta kamu geliri sağlayan vergileri, bunun dışında yasal önlemleri, standartları, sübvansiyonları ve bu doğrultuda yaptığı kamu harcamalarını kullanabilmektedir. Alınan bu önlemlerle sera gazı emisyonlarının azaltılması söz konusu olursa kamusal araçların başarılı olduğu sonucuna varılabilir. Bunun için emisyon oranlarının incelenmesi gerekir. Emisyon oranlarını da aşağıdaki Tablo 29 ve Tablo 30’dan öğrenmek ve değerlendirmek mümkündür. Bu nedenle sera gazlarına ilişkin değerlendirmeler bu iki tablonun bir arada düşünülmesi yoluyla yapılacaktır.

Gerek Tablo 29 gerekse Tablo 30’da 1990 yılı önemli bir yıl olarak kabul edilmektedir. Çünkü daha önce ifade edildiği üzere 2005 yılında kabul edilen Kyoto Protokolü ile ülkeler 2008-2012 döneminde, emisyonlarını 1990 yılı düzeyinin en az %5 altına indirmeyi taahhüt etmişlerdir. Ancak bazı ülkelerin bu tarih aralığında taahhütlerini yerine getirememesi, 7-8 Aralık 2012 tarihinde Doha’da (Katar)

gerçekleştirilen 18. Taraflar Konferansında yeni bir tarih aralığının (1 Ocak 2013 - 31 Aralık 2020) belirlenmesine neden olmuştur. Bu durumda ülkeler bu yeni tarih aralığı içinde emisyonlarını azaltmakla yükümlü hale gelmişlerdir.

Tablo 29: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Sera Gazı (CO₂ Eşdeğeri) Emisyon Miktarları (Bin Ton)

ÜLKE/YIL	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
AB-28	5.606.072	5.217.697	5.092.754	5.159.610	4.983.579	4.622.601	4.733.816	4.578.469
AB-27	5.574.424	5.194.636	5.066.464	5.129.156	4.952.412	4.593.442	4.705.200	4.550.212
AB-15	4.254.504	4.146.316	4.137.544	4.172.776	3.989.311	3.710.157	3.790.225	3.630.657
Belçika	143.095	150.408	145.992	143.269	136.645	124.468	131.782	120.172
Bulgaristan	109.541	75.839	59.501	63.749	66.943	57.805	60.352	66.133
Çek Cumh.	196.039	150.676	145.886	145.259	142.146	133.486	137.423	133.496
Danimarka	68.720	76.141	68.235	63.934	63.766	60.840	61.217	56.248
Almanya	1.250.264	1.118.328	1.040.596	997.929	974.993	911.308	943.518	916.495
Estonya	40.542	20.038	17.142	18.478	19.618	16.262	19.989	20.956
İrlanda	55.247	58.986	68.203	69.451	67.608	61.825	61.493	57.512
Yunanistan	104.587	109.289	126.224	134.921	130.334	123.634	117.278	115.045
İspanya	282.789	312.697	378.776	432.834	398.876	362.713	348.641	350.484
Fransa	556.442	551.507	558.945	558.317	531.219	507.877	514.200	485.543
Hırvatistan	31.647	23.061	26.290	30.454	31.167	29.159	28.615	28.256
İtalya	518.984	530.241	551.301	574.433	541.177	490.780	500.314	488.792
G.Kıbrıs	6.091	7.465	8.574	9.311	10.065	9.803	9.444	9.154
Letonya	26.323	12.574	10.063	11.098	11.563	10.882	12.035	11.494
Litvanya	48.754	22.061	19.648	23.343	24.919	20.423	21.121	21.612
Lüksemburg	12.901	10.177	9.760	13.096	12.188	11.690	12.252	12.098
Macaristan	98.981	80.296	78.440	79.454	73.588	67.381	67.945	66.148
Malta	2.007	2.378	2.541	2.992	3.061	2.979	2.998	3.021
Hollanda	211.849	223.195	213.006	209.474	203.313	197.866	209.177	194.379
Avusturya	78.157	79.729	80.198	92.895	86.962	79.956	85.012	82.842
Polonya	457.015	432.460	385.381	390.231	400.214	380.587	401.670	399.390
Portekiz	60.952	71.604	84.303	88.037	78.482	75.216	71.382	69.986
Romanya	244.404	172.791	133.526	141.560	140.464	120.294	116.621	123.346
Slovenya	18.443	18.529	18.920	20.309	21.406	19.427	19.482	19.509
Slovakya	71.782	53.212	49.299	50.596	49.114	43.956	45.896	45.297
Finlandiya	70.438	70.885	69.330	68.748	70.210	66.050	74.537	67.019
İsveç	72.750	74.371	68.902	67.268	63.407	59.338	65.487	61.449
İngiltere	767.329	708.758	673.773	658.169	630.129	576.597	593.933	552.594
Türkiye	188.434	238.820	298.215	330.982	367.207	370.012	402.103	422.416

Kaynak: Eurostat, “Greenhouse Gas Emissions”, <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>>, (02.11.2013).

Tablo 29’da ülkelerin sera gazı emisyon miktarları “ton” yani miktar üzerinden gösterilmiş, Tablo 30’da ise 1990 yılı baz yılı olarak kabul edilerek emisyon miktarlarındaki değişimler ele alınmıştır. Buna göre AB-27 ve 28 ortalaması yaklaşık rakamlar olarak 1 milyar ton azalarak, 5,5 milyar tondan 4,5 milyar tona gerilemiştir. AB-15 ülkelerinde de emisyon miktarlarının inişli-çıkışlı bir seyir izlediği ancak 1990 yılı ile 2011 yılı karşılaştırıldığında önemli bir düşüşün sağlandığı her iki tablodan da görülmektedir. Bu noktada AB sera gazı emisyonlarının önemli bir payının, AB-15 ülkeleri tarafından gerçekleştirildiği de dikkati çekmektedir. Toplam büyüklükler olarak bakıldığında AB’ye yeni katılan ülkeler, eski ülkelere göre daha az salınım

yapmaktadırlar. Özellikle eski ülkeler arasında yer alan, başta Almanya olmak üzere Fransa, İtalya, İngiltere ve Hollanda'nın her ne kadar genel bir düşüş eğilimi içinde oldukları görülse de, toplam emisyon miktarlarının oldukça yüksek olduğu söylenebilir. AB'ye yeni dahil olan Polonya ve aday ülke olan Türkiye'nin de toplam emisyon miktarları konusunda bu ülkelerden geri kalmadığı da dikkati çekmektedir. Hatta Polonya değil ama Türkiye'nin toplam emisyon miktarını 1990 yılına kıyasla önemli ölçüde yükselttiği görülmektedir. Tabi ki toplam büyüklükler olarak bakılırsa, ülkelerin ekonomik büyüklüklerine göre emisyon miktarlarının yüksek çıkması muhtemeldir.

Tablo 30: 1990 Baz Yılına Göre AB Ülkeleri ve Türkiye'de Sera Gazı (CO₂ Eşdeğeri) Emisyonları (1990=100)

ÜLKE/YIL	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AB-28	100	93,45	91,77	91,80	93,45	93,68	93,24	93,13	92,22	90,33	83,78	85,74	83,07
AB-27	100	93,57	91,83	91,82	93,45	93,67	93,22	93,11	92,16	90,29	83,74	85,72	83,03
AB-15	100	97,89	98,39	98,63	99,97	100,18	99,55	98,88	97,50	95,53	88,83	90,68	87,07
Belçika	100	104,86	103,05	101,10	102,64	103,21	100,42	97,26	94,16	96,41	87,82	92,97	85,12
Bulgaristan	100	69,61	54,19	54,47	58,88	58,14	58,34	59,06	62,62	61,30	52,85	55,20	60,45
Çek Cumh.	100	76,95	74,53	72,29	73,94	74,76	74,43	75,34	75,67	72,92	68,46	70,43	68,42
Danimarka	100	110,72	100,19	101,23	108,12	100,35	94,41	105,55	99,13	94,28	89,65	90,34	83,39
Almanya	100	89,81	83,99	83,44	83,30	82,46	80,90	81,18	79,32	79,27	74,17	76,70	74,48
Estonya	100	49,43	42,33	41,80	46,48	47,40	45,82	44,35	52,16	48,47	40,25	49,45	51,81
İrlanda	100	106,78	124,33	125,36	125,38	124,95	127,78	127,71	126,92	125,12	113,78	113,32	105,82
Yunanistan	100	104,54	120,26	120,86	125,10	125,61	128,28	125,38	128,10	124,61	117,95	111,52	109,61
İspanya	100	110,93	134,84	140,54	143,15	149,02	154,22	151,46	154,40	142,95	130,06	125,35	126,43
Fransa	100	99,48	101,45	100,20	101,27	101,14	101,59	99,61	97,93	97,10	92,72	93,86	88,90
Hrvatistan	100	72,67	82,71	89,77	94,16	94,64	95,90	97,29	102,12	98,26	91,86	90,21	89,12
İtalya	100	102,44	106,92	108,14	111,30	111,95	111,55	109,63	108,16	105,38	95,53	97,45	95,30
G.Kıbrıs	100	121,2	137,78	141,53	148,02	149,87	149,62	153,65	156,70	160,42	155,61	150,58	147,47
Letonya	100	47,66	38,21	40,42	41,41	42,04	42,49	44,44	46,46	44,68	42,18	46,70	44,67
Litvanya	100	45,12	40,12	43,40	43,83	45,46	47,77	48,64	53,62	51,16	41,77	43,26	44,31
Lüksemburg	100	80,83	80,68	91,53	94,81	106,25	108,31	106,56	102,82	101,60	97,44	101,88	100,22
Macaristan	100	81,27	79,52	79,16	82,28	81,56	80,57	79,14	77,19	74,82	68,45	68,99	67,19
Malta	100	122,81	130,22	134,00	142,36	142,97	147,42	147,71	153,53	151,68	147,25	149,66	151,27
Hollanda	100	106,65	102,95	103,30	103,59	104,46	101,84	100,07	99,49	99,13	96,26	101,37	94,67
Avusturya	100	102,55	103,62	110,61	118,08	117,98	120,02	116,58	113,15	112,80	103,56	110,16	107,57
Polonya	100	94,67	84,38	80,81	83,65	84,67	85,47	88,99	89,40	87,79	83,47	88,09	87,56
Portekiz	100	117,30	138,24	144,43	136,17	140,75	144,66	136,81	133,03	129,92	124,31	118,55	116,49
Romanya	100	70,73	54,63	56,50	59,33	58,23	57,89	59,69	58,36	57,48	49,24	47,76	50,46
Slovenya	100	100,51	102,69	108,25	106,65	108,27	110,16	111,54	112,40	116,33	105,48	105,75	105,88
Slovakya	100	74,13	68,68	71,33	71,82	71,62	70,55	70,44	67,70	68,55	61,34	64,03	63,19
Finlandiya	100	100,47	98,53	108,90	120,01	114,64	98,04	114,10	112,08	100,79	94,66	106,65	96,56
İsveç	100	102,33	95,62	97,16	97,68	96,90	93,42	93,38	91,40	88,92	82,93	91,26	86,03
İngiltere	100	93,10	89,93	87,68	88,68	89,03	88,57	88,16	86,79	84,96	77,86	79,92	74,81
Türkiye	100	126,99	158,8	153,03	161,87	166,96	176,39	186,95	203,16	195,96	197,64	213,40	224,17

Kaynak: Eurostat, "Greenhouse Gas Emissions", a.g.k.

Ülkelerin emisyon miktarlarında azalma olup olmadığı açısından durumu değerlendirdiğimizde AB'ye üye 28 ülkenin 19'unun 1990 yılına göre 2011 yılına gelindiğinde emisyonlarını gerek miktar gerekse 1990 baz yılına göre azalttığı görülmektedir. Emisyon miktarlarını 1990 baz yılına göre 2011 yılında azaltamayan AB

lkeleri; İrlanda, Yunanistan, İspanya, G.Kıbrıs, Lüksemburg, Malta, Avusturya, Portekiz ve Slovenya olarak sıralanmaktadır. Bununla beraber Finlandiya ve İtalya'nın da çok önemli bir azalma kaydedemediği söylenebilir. Burada dikkati çeken önemli bir nokta AB'ye aday ülke statüsünde olan Türkiye'nin durumudur. Türkiye toplam emisyon ve baz yıla göre belirlenen değerlerde azalma kaydetmek bir tarafa en yüksek artışın olduğu ülkedir. Öyle ki, baz yıla göre 2011 yılı emisyon miktarlarının 2 kattan daha fazla arttığı görülmektedir.

Emisyon miktar ve oranları konusunda azalma kaydedemeyen bazı ülkelerin kamusal gelir ve harcama rakamlarında nde çıktığı da daha önceki ifadelerimizden bilinmektedir. Bu nedenle sadece emisyon miktarını azaltan/azaltamayan şeklinde ülkeleri değerlendirmek yeterli değildir. Bunun yanı sıra ülkelerin toplam emisyon büyüklerinin ve emisyon miktarını azaltma oranlarının karşılıklı değerlendirmesinin de yapılması gerekmektedir. 2011 yılı verilerine göre toplam emisyon miktarı konusunda Almanya, baz yılına göre yaşanan artış konusunda ise Türkiye birinciliği elde etmiştir. Tabi ki, bu birincilikler olumlu anlamda değildir. Burada emisyon miktarı esas alındığında, emisyon miktarı 100 milyon tonun üzerinde olan ülkelerin, genellikle baz yılına göre belirlenen oranlarında bir azalma olduğu görülmektedir. Genel olarak emisyon miktarı çok olan ülkelerin, bu emisyonları azaltma gayreti içinde oldukları ifade edilebilir. Başta Almanya, İngiltere, Hollanda, İtalya, Fransa, Belçika gibi gelişmiş Avrupa lkeleri bu noktada örnek olarak verilebilir. Romanya, Polonya, ek Cumhuriyeti de benzer durumdadır. Ancak İspanya ve Yunanistan ile Türkiye bu yaptığımız genellemeye uymamaktadır. Diğer yandan bazı düşük miktarda emisyon düzeyine sahip ülkelerin, emisyon miktarlarını arttırma eğilimi içinde oldukları da görülmektedir. Bunlara rnek olarak; Slovenya, Portekiz, Avusturya, Malta, Lüksemburg, G.Kıbrıs ve İrlanda verilebilir. Tersı durumda söz konusundur. Düşük emisyon miktarı olan ülkelerin yine de baz yılına göre emisyon oranlarını azalttığı görülmektedir. Bu konumda olan lkeler Kuzey Avrupa lkeleri ile Bulgaristan, Macaristan, Slovakya gibi ülkelerdir.

Öte yandan baz yılına göre bakıldığında, önemli düşüşler sağlayan ülkelerin buna rağmen yüksek miktarlarda sera gazı salınımı yapmaya devam ettikleri dikkati çekmektedir. Örneğin Almanya baz yılına göre yaklaşık %25'lik bir azalma gösterse de halen AB içinde en yüksek emisyon yayan ülke konumundadır. Keza yaklaşık olarak

yine aynı oranda bir azalmayı sağlayabilen İngiltere ise toplam emisyon miktarları açısından ikinci sırada gelmektedir. Emisyon miktarları açısından İngiltere'den sonra gelen İspanya ve Türkiye'nin ise aynı zamanda baz yılı oranları yüksektir.

Sonuç olarak başta Türkiye olmak üzere baz yılı oranı yüksek olan ülkelerin bu oranı düşürmesi, baz yılı oranında düşüş olmasına rağmen halen daha yüksek miktarlarda sera gazı emisyonu yayan ülkelerin daha fazla mücadele etmesi gerekmektedir. Ülkelerin 1990 yılı seviyesinin altına gelmesi ve düşüş eğilimini devam ettirmesi elbette önemlidir. Ancak düşüş eğilimi içinde olan yüksek miktarlarda emisyon yayan ülkelerin eğilimini daha fazla arttırması lazımdır. Belki burada sera gazı emisyon düzeylerine göre artan oranlı olacak şekilde baz yılı hedefinin konması düşünülebilir.

2. Hava Kirliliği Değerleri

Bazı maddelerin emisyonu hava kirliliğine neden olmaktadır. Hava kirliliğini tanımlarken de ifade edildiği üzere doğrudan havaya yayılan hava kirleticileri beş gruba ayrılmaktadır. Bunlar sülfür dioksit (SO₂), azot oksitler (NO_x), amonyak (NH₃), metan dışı uçucu organik bileşikler ve birincil partikül maddelerdir. Burada her bir maddenin detaylı olarak ülkeler bazından ele alınmasından ziyade en fazla emisyonu yapılan SO₂ maddesini tek başına ele almak yeterli olacaktır. Bu kapsamda öncelikle SO₂'in yıllar itibarıyla ülkeler nezdindeki emisyon değerlerine bakılacak, daha sonra ise bu maddenin emisyonunun hangi kaynaklardan ortaya çıktığı ifade edilmeye çalışılacaktır.

Aşağıdaki Tablo 31'de yıllar itibarıyla AB ülkeleri ve Türkiye'deki SO₂ emisyonları verilmiştir. Tabloda verilen emisyon değerleri ağırlık ölçüsü olan ton üzerinden verilmiştir. Buna göre emisyon değeri yüksek olan ülkenin havasının, diğer ülkelere göre daha kirli olması beklenmektedir. Bakıldığında yıllar itibarıyla AB ortalamasında önemli sayılabilecek ölçüde düşüş vardır. Belirli bir eğilim halinde olmasa da, ülkelerin genel olarak 1995'den 2011'e emisyon oranlarını azalttığı görülmektedir. Üye ülkelerdeki bu düşüşe karşılık Türkiye'nin emisyonlarını azaltmak yerine aksine arttırdığı dikkati çekmektedir. Hatta bu açıdan Türkiye AB üyeleri kapsamında tek ülke konumdadır. 2011 değerlerine göre Türkiye 2,5 milyon tonu aşkın SO₂ emisyonu yaparken, Türkiye'ye en yakın ülke yaklaşık olarak 1,2 milyon ton ile

İspanya ve yine yaklaşık olarak 0,9 milyon ton ile Polonya olmuştur. Bu ülkelerin dışında 0,5 milyon tonu aşan ülkeler Bulgaristan ve Almanya'dır.

Tablo 31: Yıllar İtibariyle AB Ülkeleri ve Türkiye’de SO₂ Emisyonları (Ton)

ÜLKE/YIL	1995	2000	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011
AB-28	17.784.010	11.411.504	9.838.276	9.439.529	8.954.299	7.301.019	6.408.756	6.017.546	6.016.747
Belçika	273.042	185.694	170.032	157.320	136.097	106.445	83.789	67.951	58.922
Bulgaristan	1.295.274	861.328	788.932	776.379	819.635	569.256	440.431	387.287	514.628
Çek Cumh.	1.095.500	264.580	227.172	218.545	216.897	174.325	173.454	170.275	168.953
Danimarka	205.869	86.735	54.428	59.388	51.953	40.102	22.980	23.609	23.383
Almanya	1.821.725	764.685	642.439	608.948	630.565	627.576	561.956	588.635	587.741
Estonya	119.185	100.595	93.983	80.599	94.758	76.537	61.295	89.351	77.768
İrlanda	164.167	142.361	75.260	73.298	60.035	48.794	34.868	29.082	24.476
Yunanistan	729.213	702.304	746.985	716.674	740.195	644.134	592.363	438.165	428.925
İspanya	2.023.091	1.986.921	1.966.820	1.975.402	1.898.421	1.252.641	1.204.770	1.138.007	1.219.391
Fransa	1.092.543	789.054	654.451	619.898	564.225	456.655	412.761	382.732	357.421
Hırvatistan	82.902	62.195	57.682	64.450	67.842	57.923	59.657	43.082	39.398
İtalya	1.403.096	832.474	608.958	532.337	486.685	442.281	368.979	345.903	328.863
G.Kıbrıs	42.121	51.351	42.873	39.351	30.738	24.023	19.100	23.124	22.084
Letonya	56.050	15.730	14.178	16.442	9.473	9.814	10.847	9.052	7.740
Litvanya	91.290	56.783	42.677	43.655	43.076	30.371	29.438	38.008	40.311
Lüksemburg	8.744	3.450	2.677	2.561	2.417	2.301	2.256	2.225	1.763
Macaristan	700.790	487.361	241.678	139.930	90.760	97.881	82.311	29.823	34.756
Malta	33.461	24.301	27.161	21.788	25.282	24.438	21.653	24.786	21.972
Hollanda	182.585	138.325	127.280	128.134	120.055	94.735	80.072	72.258	61.561
Avusturya	47.784	32.074	27.766	27.596	24.875	22.485	18.144	19.311	18.994
Polonya	2.376.000	1.445.315	1.242.753	1.232.736	1.223.014	1.001.032	866.464	950.283	909.963
Portekiz	178.946	138.917	113.892	100.467	96.497	92.769	74.212	69.551	65.928
Romanya	715.348	528.474	583.440	672.670	534.849	525.707	443.528	350.282	331.027
Slovenya	122.046	92.559	50.809	40.596	14.555	12.767	10.399	9.746	10.876
Slovakya	244.827	126.850	96.102	88.917	70.485	69.320	63.989	69.314	68.382
Finlandiya	107.567	98.578	102.206	87.172	97.774	83.009	67.132	72.688	66.153
İsveç	122.204	104.749	125.901	124.875	89.559	81.648	82.539	69.579	57.433
İngiltere	2.445.810	1.284.562	906.798	786.477	710.516	629.044	516.514	500.673	465.133
Türkiye	1.889.100	2.333.760	1.879.680	2.105.040	2.646.380	2.560.240	2.664.050	2.558.898	2.652.758

Kaynak: Eurostat, “Air Pollution”

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_air_emis&lang=en>, (03.11.2013).

Özellikle Türkiye’de yüksek seviyelerde görülen SO₂ emisyonunun hangi kaynaklardan ortaya çıktığını belirlemek gerekmektedir. Aşağıdaki Tablo 32’de de SO₂ emisyonunu üreten kaynaklar ve bu kaynaklardan çıkan emisyon miktarları 2010 yılı rakamları ile verilmiştir. AB-27 ve 28 toplam değerlerine göre SO₂ emisyonu sırasıyla, enerji üretimi ve dağıtımı, karayolu dışı taşımacılık, sanayide kullanılan enerji, ticari, kurumsal ve hanehalkı kullanımı, sanayi üretimi, karayolu taşımacılığı, tarımsal üretim, atıklar, solvent vb. ürünlerin kullanımından kaynaklanmaktadır. Bu kaynakların içinden en yüksek payı görüleceği üzere enerji üretimi ve dağıtımı kaynağı almaktadır. Birçok AB ülkesi ve Türkiye’de de durum böyledir. Kaynaklarına göre en fazla emisyonu enerji üretimi ve dağıtımından yapan ülkeler, Almanya, Fransa, İngiltere gibi Batı

Avrupa ülkeleri ile Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Romanya gibi AB'nin yeni üyesi olan ülkelerdir.

Tablo 32: 2010 Yılı SO₂ Emisyonları (Kaynaklarına Göre - Ton)

ÜLKE / EMİSYON KAYNAĞI	Enerji Üretimi ve Dağıtım	Sanayide Kullanılan Enerji	Karayolu Taşımacılığı	Karayolu Dışı Taşımacılık	Ticari, Kurumsal ve Hanehalkı Kullanımı	Sanayi Üretimi	Solvent (çözücü) vb. Ürünler	Tarımsal Üretim	Atık	Diğer
AB-28	2.684.919	900.970	9.760	1.604.430	587.670	222.597	80	4.450	2.660	10
AB-27	2.662.909	888.770	6.990	1.603.750	583.490	221.287	80	4.450	2.660	10
Belçika	15.670	19.440	100	5.609	14.262	12.823	0	0	45	0
Bulgaristan	346.610	8.240	123	254	9.340	22.711	0	0	9	0
Çek Cumh.	107.840	26.670	540	70	33.830	1.314	0	0	11	0
Danimarka	5.278	3.170	60	10.792	2.931	770	40	10	557	0
Almanya	248.212	38.700	767	145.986	70.681	84.270	0	0	20	0
Estonya	78.211	4.131	6	6.304	666	21	1	0	10	0
İrlanda	10.510	5.390	36	3.223	9.920	0	0	0	3	0
Yunanistan	209.110	11.850	120	207.040	5.130	4.915	0	0	0	:
İspanya	146.120	229.160	407	725.440	21.790	10.690	0	4.240	159	0
Fransa	131.175	103.770	830	102.693	34.942	8.750	0	120	452	0
Hırvatistan	21.992	12.190	2.763	670	4.171	1.296	0	0	0	0
İtalya	108.766	46.110	430	159.884	9.280	21.202	0	0	231	0
G.Kıbrıs	20.340	1.180	14	1.286	270	10	0	1	13	10
Letonya	770	920	19	6.047	1.144	150	0	0	1	0
Litvanya	20.040	6.001	22	330	9.594	2.020	0	0	1	0
Lüksemburg	10	1.121	20	72	1.003	0	0	0	0	0
Macaristan	10.680	3.810	100	372	14.180	681	0	0	0	0
Malta	7.990	30	2	16.713	51	0	0	0	0	0
Hollanda	19.750	11.420	265	39.070	862	890	0	0	2	0
Avusturya	3.770	10.617	120	718	2.876	1.200	0	1	9	0
Polonya	505.890	169.340	1.313	14	269.350	4.320	0	0	55	0
Portekiz	17.210	25.080	82	18.620	2.970	5.323	0	70	196	0
Romanya	300.624	40.600	80	110	5.860	3.000	0	0	8	0
Slovenya	6.160	1.950	32	31	862	702	0	0	9	0
Slovakya	43.484	21.800	200	52	3.770	8	0	0	0	0
Finlandiya	37.790	18.766	68	7.101	6.569	2.286	40	0	67	0
İsveç	11.352	5.214	75	39.610	945	12.380	0	0	2	0
İngiltere	249.150	73.700	952	105.750	49.891	20.500	0	0	730	0
Türkiye	1.375.740	616.740	740	12.420	550.070	3.180	0	0	8	0

Kaynak: Eurostat, "Air Pollution" a.g.k.

Kirlilik kaynağında ikinci sırayı karayolu dışındaki taşımacılık alır. Bu kaynak türündeki emisyon değerleri diğer türlere göre fazla olan ülkeler ise Hollanda, Danimarka, İsveç, İtalya, İspanya, Letonya, Malta gibi ülkelerdir. Bu ülkelerin içinde temiz enerji üzerine yoğunlaşan Hollanda, Danimarka ve İsveç gibi ülkeleri olması doğaldır. Enerji üretimi ve dağıtım konusunda daha temiz enerji kaynaklarını kullanan ülkelerin, diğer emisyon kaynaklarından daha fazla emisyon yayması doğaldır. Bu iki kaynak dışında kalan kaynaklardan emisyon oranları en yüksek olan sadece beş ülke (Lüksemburg, Macaristan, Avusturya, Portekiz, Belçika) vardır.

Sonuç olarak hava kirliliğinin en temel sebebi, enerji üretimi ve dağıtımında kaynaklanan SO₂ emisyonlarıdır. Bu kaynak açısından ülkeler karşılaştırıldığında ilk olarak Türkiye dikkati çekmektedir. Türkiye enerji üretimi ve dağıtımından kaynaklı SO₂ emisyonu kapsamında yaklaşık 1,4 milyon ton ile en yakın ülkenin 2 katından fazla SO₂ emisyonu üretmektedir. Bu alanda Türkiye'yi sırasıyla Polonya, Bulgaristan, Romanya, İngiltere, Almanya ve diğer ülkeler takip etmektedir. Türkiye sanayide kullanılan enerjiden kaynaklı SO₂ emisyonunda da birinci sıradadır. AB ülkeleri içinde ise birincilik İspanya'dadır. İspanya'yı Polonya ve Fransa takip etmektedir. Türkiye'nin bu kaynaktan yayılan SO₂ emisyonu AB-28 toplamının 2/3'ü kadardır. Öte yandan AB ülkeleri açısından çoğunda birinci derecede önemli olan karayolu-dışı taşımacılığından kaynaklı emisyon miktarları, Türkiye'nin kendi toplam emisyon miktarları içinde önemli bir paya sahip değildir. Ancak bu haliyle bile birçok AB ülkesinin geride bırakıldığı da söylenebilir. Ticari, kurumsal ve hanehalkı faaliyetlerinden kaynaklı SO₂ emisyonlarında ise AB-28 toplamına neredeyse eşit bir emisyon miktarı vardır. AB ülkeleri içinde Polonya'nın bu alandaki emisyonu AB toplamının yarısı kadardır. Polonya'yı yüksek emisyonları ile Almanya, İngiltere, Fransa ve Çek Cumhuriyeti izlemektedir. AB içinde ticari, kurumsal ve hanehalkı faaliyetlerinden kaynaklı SO₂ emisyonlarının tamamı neredeyse bu beş ülke tarafından üretilmektedir.

Yapılan tespitler neticesinde Türkiye'nin birçok AB ülkesinden ve birçok AB ülkesinin toplamından daha fazla SO₂ emisyonu ürettiği görülmüştür. Hatta SO₂ emisyonu kaynaklarında AB toplamına yakın değerlere sahiptir. Bu AB'ye kıyasla Türkiye'nin, SO₂ emisyonundan hareketle hava kirliliğine yol açan en büyük ülke olduğunu göstermektedir. AB'nin kendi içinde de Polonya'nın benzer bir durum gösterdiği görülmektedir. Ancak Türkiye'nin aksine Polonya yıllar itibarıyla SO₂ emisyon değerlerini azaltan bir ülke durumundadır.

3. Atık Miktarları

Ekonomik süreçlerden sonra ortaya çıkan ve katı, sıvı ve gaz halinde görülebilen atıkların çevreye olumsuz etkilerinin olduğu görülmektedir. Atıkları AB Komisyonu 23 Şubat 2004 tarihinde 574/2004 no'lu düzenlemesi ile sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Buna göre çevreye zararlı atıklar olarak; kullanılmış motor yağları, kimyasallar, endüstriyel atıkların çamur ve tortuları, biyolojik atıklar, metalik atıklar, cam atıkları,

kağıt ve karton atıkları, ağaç atıkları, tekstil atıkları, pil ve akümülatörler, petrol atıkları, yangın atıkları, solventler (çözücüler), asit, alkali ve tuzlu atıklar sayılmış ve bunların hepsi tehlikeli olanlar ve olmayanlar şeklinde iki kısma ayrılmıştır.⁴⁹² Bu ayrımından hareketle AB ülkeleri ve Türkiye’deki 2010 yılı değerlerini aşağıdaki tablodan bulmak mümkündür.

Tablo 33: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Atık Üretim Miktarları (2010)

ÜLKE / ATIK	TEHLİKELİ ATIK		TEHLİKELİ OLMAYAN ATIK	
	Toplam (Ton)	Kişi Başı (kg)	Toplam (Ton)	Kişi Başı (kg)
AB-28	98.320.000	194	2.188.490.000	4.323
Belçika	4.410.558	405	53.447.939	4.905
Bulgaristan	13.542.175	1.797	151.264.146	20.077
Çek Cumh.	1.357.835	129	19.065.491	1.812
Danimarka	1.743.428	314	16.786.011	3.026
Almanya	19.509.189	239	307.724.195	3.763
Estonya	8.952.251	6.680	9.617.445	7.176
İrlanda	1.914.586	428	16.162.972	3.612
Yunanistan	291.773	26	64.943.413	5.743
İspanya	2.952.822	64	111.367.895	2.417
Fransa	11.343.164	175	314.431.495	4.850
Hırvatistan	72.553	16	3.085.119	698
İtalya	8.372.408	138	117.776.289	1.947
G.Kıbrıs	23.216	28	1.888.307	2.277
Letonya	32.103	14	772.086	345
Litvanya	91.420	28	4.230.259	1.287
Lüksemburg	372.481	735	9.682.138	19.099
Macaristan	522.842	52	12.347.685	1.235
Malta	11.506	28	1.138.532	2.737
Hollanda	4.143.610	249	106.039.399	6.382
Avusturya	1.374.590	164	28.885.390	3.443
Polonya	1.480.403	39	149.087.835	3.904
Portekiz	1.624.054	153	31.259.706	2.939
Romanya	642.845	30	212.539.678	9.914
Slovenya	105.159	51	4.326.245	2.112
Slovakya	410.052	76	7.255.048	1.336
Finlandiya	2.514.417	469	100.141.764	18.671
İsveç	2.161.006	230	111.445.907	11.884
İngiltere	8.342.912	134	221.776.840	3.561
Türkiye	3.226.002	44	750.609.177	10.262

Kaynak: Eurostat, "Generation of Waste",

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wasgen&lang=en>, (04.11.2013).

Tablo 33’de 2010 yılı tehlikeli ve tehlikeli olmayan atık üretim miktarları verilmiştir. Değerler hem toplam hem de kişi başına düşen miktarlar olarak tabloda yer almıştır. Öncelikle tehlikeli atıklara bakarsak, AB toplamının 100 milyon tona yaklaştığı görülecektir. Bu miktara en büyük katkırı Almanya yapmaktadır. 19,5 milyon

⁴⁹² European Commission, **Commission Regulation (EC) No 574/2004 of 23 February 2004**, Official Journal of the European Union 27.03.2004 tarihli.

ton ile AB toplamının yaklaşık %20'sini Almanya oluşturmaktadır. Almanya'yı 13,5 milyon ton ile Bulgaristan, 11,3 milyon ton ile Fransa, 8,9 milyon ton ile Estonya, 8,3 milyon ton ile İngiltere ve İtalya takip etmektedir. Kişi başına değerler olarak baktığımızda ise bu ülkelerden sadece Bulgaristan ve Estonya ön plana çıkmaktadır. Örneğin Almanya toplam büyüklük olarak birinci sırada yer alırken, kişi başına düşen 239 kg'lık atık üretimi ile birçok ülkenin gerisinde yer almaktadır. Kişi başına düşen atık miktarı açısından 194 kg olan AB ortalamasının üstünde kalan Bulgaristan ve Estonya'dan sonra en fazla kişi başına atık üretim miktarına sahip olan ülkeler Belçika, Danimarka, İsveç, Finlandiya, Hollanda, Lüksemburg gibi gelişmiş ve çevreci oldukları ileri sürülen ülkelerdir. Bu kategoride Türkiye 44 kg kişi başı tehlikeli atık üretimi ile birçok gelişmiş ülkenin altında kalarak, daha iyi bir konumda olduğunu göstermektedir. Ancak toplam büyüklükte ise AB ülkeleri içinde orta sıralarda yer almaktadır.

Tehlikeli olmayan atıklara baktığımızda Türkiye 750 milyon ton atık üretim miktarı ile tüm AB ülkelerini geride bırakmaktadır. AB içinde ise en fazla atık miktarı 314,4 milyon ton ile Fransa'ya aittir. Bunu 307,7 milyon ton ile Almanya izlemektedir. Bu iki büyük ülkenin toplamı bile Türkiye'yi yakalayamamaktadır. Almanya ve Fransa'dan başka 100 milyon tonun üzerinde atık üretimi olan ülkeler Bulgaristan, İspanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Polonya, Romanya, Finlandiya, İsveç ve İngiltere'dir. Bu ülkelerin arasında kişi başına düşen atık miktarları açısından da önde gelen ülke Bulgaristan'dır. Bulgaristan AB'nin en büyük kişi başı atık üretim miktarı olan ülkesidir. Bu ülkenin yanı sıra Finlandiya ve İsveç gibi gelişmiş ülkeler ile Romanya'da kişi başına düşen miktarı konusunda yüksek konumdadır. Türkiye'de 10,2 kg'lık miktarla bu alanda çevreyi kirleten bir ülke olarak değerlendirilmektedir.

Atık üretimi belirli ekonomik faaliyetler sonucunda bir miktar atığın ortaya çıkmasıdır. Ülkeler bu açığa çıkan miktarların bir kısmını işleyerek veya değerlendirerek, çevreye olan zararını yok etmeye çalışmaktadır. Eğer ülkeler ürettiği atığın önemli bir kısmını işleyip, çevreye zararsız hale getirebiliyorsa ürettiği atığın büyüklüğünün bir önemi kalmaz. Yukarıda AB ülkeleri ve Türkiye'nin atık üretim miktarlarına değindik. Şimdi de atık işleme miktarlarını ele almak gerekmektedir. Bu kapsamda atık işleme miktarlarını belirten aşağıdaki tablonun incelenmesi önemlidir.

Tablo 34: AB Ülkeleri ve Türkiye’de Atık İşleme Miktarları (2010)

ÜLKE/ATIK	TEHLİKELİ ATIK (TON)	TEHLİKELİ OLMAYAN ATIK (TON)
AB-28	83.960.000	2.254.770.000
Belçika	13.964.707	16.392.918
Bulgaristan	13.561.160	146.290.622
Çek Cumh.	831.600	17.414.907
Danimarka	1.073.157	10.269.793
Almanya	19.046.941	330.516.914
Estonya	8.928.558	9.024.915
İrlanda	266.742	9.154.017
Yunanistan	108.202	70.281.442
İspanya	2.743.636	129.944.346
Fransa	8.525.498	327.495.208
Hırvatistan	68.554	2.516.160
İtalya	3.106.766	124.049.665
G.Kıbrıs	30.779	2.340.307
Letonya	54.193	951.562
Litvanya	48.854	4.496.802
Lüksemburg	3.272	12.543.216
Macaristan	373.999	13.049.842
Malta	364	1.201.691
Hollanda	4.088.134	109.551.640
Avusturya	401.082	29.350.157
Polonya	1.577.966	145.002.099
Portekiz	555.933	19.559.046
Romanya	264.045	212.594.220
Slovenya	100.898	5.537.593
Slovakya	223.808	7.468.526
Finlandiya	1.365.767	104.264.652
İsveç	769.746	109.706.007
İngiltere	1.874.951	283.799.291
Türkiye	3.207.377	774.264.028

Kaynak: Eurostat, “Treatment of Waste”,

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wastrt&lang=en>, (04.11.2013).

Eurostat’a göre atık işleme ve değerlendirme işlemi ile kastedilen atığın geri dönüşümü, atığın enerji kazanımı için yakılması, diğer yakma işlemleri, atığın toprak vasıtasıyla bertarafı ve toprağın işlenmesidir.⁴⁹³ Bu işlemler ülkenin o yıl veya daha önceki yıllardan kalan atıklarının bertaraf edilmesini ve böylelikle çevrenin korumasını sağlar. Yukarıdaki Tablo 34’de 2010 yılına ait AB ülkeleri ve Türkiye’nin tehlikeli ve tehlikeli olmayan atıklarının bertaraf miktarı yer almaktadır. Buna göre tehlikeli atıkların işlenmesi konusunda en fazla çabayı Almanya göstermektedir. Almanya aynı zamanda en fazla atık üreten ülkedir. Önceki rakamlara da bakarsak Almanya’nın yaklaşık 19,5 milyon ton atık ürettiği ama aynı yıl verilerine göre 19 milyon ton atık

⁴⁹³ Eurostat, “Waste Generation and Treatment”,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/env_wasgt_esms.htm>, (04.11.2013).

işlediği görülmektedir. Elbette işlenilen atık miktarının daha önceki yıllarda üretilen atıklardan oluşması da söz konusu olabilir. Ancak yine de o yıl ürettiğine kıyasla ne kadar atığı işlediği ve değerlendirdiği önemli bir gösterge olmaktadır. Almanya dışında yine önemli ölçüde tehlikeli atık işleyen ülkeler Belçika, Bulgaristan, Estonya, Fransa, İtalya ve Hollanda'dır. Örneğin Belçika ürettiği miktardan yaklaşık 9,5 milyon ton fazlasını işlemiştir. Bulgaristan açısından da bu rakam yaklaşık 13,5 milyon tondur. Türkiye'de 3,2 milyon ton atık işleme miktarı ile birçok AB ülkesini geride bırakmıştır. Türkiye'nin geride bıraktığı ülkeler arasında İngiltere, Finlandiya, İsveç, Danimarka ve Polonya gibi ülkeler de vardır. Ancak Polonya ürettiği miktardan daha fazla işleyen ülke konumdadır. Türkiye'nin ise hemen hemen ürettiği kadarını işlediği görülmektedir. Bu başarılı örneklerin yanı sıra İngiltere, İtalya ve Fransa gibi ülkeler ise ürettiğinden daha az atık işlemektedirler.

Tehlikeli olmayan atıklar açısından en fazla atığın Türkiye tarafından işlendiği ve değerlendirildiği dikkati çekmektedir. AB ülkeleri içinde ise Fransa ve Almanya'nın önde olduğu görülmektedir. Bu ülkeleri İngiltere, Romanya, Bulgaristan, Polonya, İtalya, İsveç ve Finlandiya takip etmektedir. Öte yandan birçok AB ülkesinde ve Türkiye'de tehlikeli olmayan atıkların üretimi ile işlenmesi arasındaki fark işlenmesi lehinedir. Yani, atık üretiminde daha fazla atığın işlenmesi söz konusudur. Bu duruma uyumayan ülkeler sınırlı sayıdadır. Sonuç olarak ülkelerin tehlikeli olmayan atıkları daha çok bertaraf ettiği söylenebilir. Örneğin Türkiye 774,2 milyon ton işleme miktarı ile üretim miktarını 23,6 milyon ton aşmıştır.

4. Kaynaklarına Göre Enerji Tüketimi Miktarları

Gerek üretim girdisi gerekse hanehalkı kullanımı açısından enerji hayatın devamı için olmazsa olmazdır. İnsanlık için bu kadar önemli olan enerjinin tüketimi esnasında eğer dikkat edilmezse çevre üzerinde büyük zararların oluşacağı ileri sürülmektedir. Bu nedenle çevreci bir anlayışla ülkelerin çevreye daha az zararlı yada zararsız enerji kaynaklarını tercih etmesi gerekmektedir. Bazı enerji kaynaklarının kullanıldıkça tükendiği ve atıkları çevreyi kirlettiği görülürken, bazılarının ise kullanıldıkça tükenmediği ve atıklarının bulunmadığı görülmektedir. Bu ikinci gruba yukarıda da değinildiği üzere yenilenebilir enerji denilmektedir ve çevre açısından ülkelerin bu kaynakları tercih etmesi beklenmektedir. AB ülkeleri ve Türkiye açısından

enerji kaynağı konusunda hangi ülkenin ne kadar çevreci olduğunu aşağıdaki tablodan görmek mümkündür. Bu tabloda kaynaklarına göre 2011 yılına ait nihai enerji tüketim miktarları vardır. Miktarlar Petrol kaynağı için ton olarak gösterilirken, karşılaştırmanın kolaylaşabilmesi için diğer kaynaklar petrol eşdeğeri olarak gösterilmiştir.

Tablo 35: 2011 Yılı AB Ülkeleri ve Türkiye’de Kaynaklarına Göre Nihai Enerji Tüketimi (Petrol Eşdeğeri – Bin Ton)

ÜLKE / ENERJİ TÜRÜ	Petrol (Bin Ton)	Katı Yakıt	Gaz ve Türevleri	Elektrik Enerjisi	Isı Enerjisi	Yenilenebilir Kaynaklar			
						Güneş enerjisi, yenilenebilir atıklar, jeotermal Enerji	Hidroenerji ve Rüzgar Enerjisi	Biyoyakıtlar	Toplam
AB-27	444.575	48.812	482.130	237.966	48.885	76.800	45.634	28.776	151.210
AB-15	393.122	29.786	414.490	207.905	33.851	60.055	41.923	24.935	126.913
Beşinci Genişleme(10)	41.927	17.722	52.598	23.945	12.333	12.095	1.992	3.418	17.505
Belçika	14.509	1.136	24.566	6.889	741	1.225	317	706	2.248
Bulgaristan	3.047	461	2.554	2.444	1.040	1.003	334	34	1.371
Çek Cumh.	6.554	3.066	11.960	4.871	2.099	1.913	391	600	2.904
Danimarka	6.446	143	3.189	2.699	2.502	1.270	842	266	2.378
Almanya	79.699	10.045	95.392	44.842	10.036	13.869	7.351	6.556	27.776
Estonya	973	125	408	570	475	498	35	0	533
İrlanda	6.314	556	2.958	2.139	0	299	438	198	935
Yunanistan	11.646	217	2.166	4.453	54	1.382	682	212	2.276
İspanya	44.045	1.639	28.834	20.631	0	5.800	6.915	3.442	16.157
Fransa	65.301	4.258	53.902	36.089	3.662	11.513	5.082	4.874	21.469
Hrvatistan	2.802	144	2.374	1.353	238	452	403	8	863
İtalya	48.485	3.413	71.070	25.953	3.192	5.488	5.715	2.911	14.114
G.Kıbrıs	1.379	7	0	406	1	103	11	32	146
Letonya	1.396	107	794	532	503	1.004	254	85	1.343
Litvanya	1.589	241	1.062	738	869	727	82	90	899
Lüksemburg	2.926	58	1.212	558	26	88	13	84	185
Macaristan	4.545	522	11.948	2.970	1.012	1.214	73	331	1.618
Malta	290	:	:	156	0	1	0	0	1
Hollanda	18.274	1.428	37.576	9.241	2.068	865	453	644	1.962
Avusturya	10.218	1.056	9.774	5.291	1.748	3.651	3.120	1.031	7.802
Polonya	20.544	12.072	18.206	10.485	6.416	5.457	476	1.868	7.801
Portekiz	8.621	20	3.288	4.159	334	2.534	1.804	614	4.952
Romanya	6.478	844	12.488	3.673	1.661	3.649	1.386	390	5.425
Slovenya	2.469	52	1.156	1.084	191	554	312	70	936
Slovakya	2.189	1.528	7.063	2.133	767	624	359	344	1.327
Finlandiya	7.583	887	1.962	6.900	4.083	4.711	1.111	468	6.290
İsveç	10.210	1.198	1.446	10.716	4.135	5.186	6.236	836	12.258
İngiltere	58.845	3.733	77.161	27.344	1.271	2.172	1.844	2.090	6.106
Türkiye	25.862	14.635	35.890	15.802	1.216	5.452	4.906	32	10.390

Kaynak: Eurostat, “Energy statistics - supply, transformation, consumption”, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database>, (04.11.2013).’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Öncelikle AB-27, AB-15 ve Beşinci Genişleme ülkelerini incelersek, bütün gruplarda en fazla tüketilen kaynağın gaz ve türevleri olduğunu görürüz. Gaz ve türevlerinden sonra sırasıyla petrol, elektrik enerjisi, yenilenebilir kaynaklardan elde

edilen enerji, katı yakıt/ısı enerjisi gelmektedir. Burada yenilenebilir kaynaklardan elde edilen enerjinin 4.sırada olması, ülkelerin bu kaynaklara önem vermediğini göstermektedir. Ülkelere baktığımızda Almanya'nın yenilenebilir enerji dahil her kaynakta ön sıralarda yer aldığı dikkati çekmektedir. Almanya'yı gerek ekonomik gerek nüfus büyüklüğü olan ülkelerin takip ettiği de görülmektedir. Ancak burada ülkelerin tükettiği enerji miktarından öte, hangi enerji kaynağından tükettiği önemlidir.

Karşılaştırmayı yenilenebilir enerji kaynağı üzerinden yaparsak, birçok ülkenin yenilenebilir enerji kaynağından ziyade petrol ve elektrik enerjisi tükettiği sonucuna ulaşırız. Tükettiği yenilenebilir enerji kaynağı miktarı diğer enerji kaynaklarının hepsinden fazla olan sadece iki ülke vardır. Bunlardan birisi İsveç, diğeri ise şaşırtıcı bir şekilde Letonya'dır. Bu ülkelerde diğer kaynaklardan daha fazla yenilenebilir enerji kaynakları tüketilmektedir. Bu ülkelerin dışında Finlandiya, Portekiz, Lüksemburg, Estonya, Yunanistan, G.Kıbrıs, Litvanya, Avusturya ve Romanya gibi ülkelerin de diğer enerji kaynaklarına nazaran yenilenebilir kaynaklara önem verdiği söylenebilir. Bu listede gelişmiş birçok ülkenin yer almadığı görülmektedir. Listeye girememe sebebi, kendi enerji kaynakları içinde yenilenebilir kaynakların aldığı payın düşük olmasıdır. Oysa ülkeler toplam yenilenebilir enerji kaynakları açısından kıyaslandığında sırasıyla Almanya, Fransa, İspanya, İtalya, İsveç, Avusturya, Polonya gibi ülkeler önde gelmektedir.

Türkiye'ye bakıldığında yenilenebilir enerji kaynağı tüketiminde AB ülkeleri içinde 6.sırada yerini aldığı görülmektedir. Türkiye güneş enerjisi, yenilenebilir atıklar ve jeotermal enerji grubunda ve hidroenerji – rüzgar enerjisi grubunda da 6.sırada yer almaktadır. Biyoyakıt konusunda ise oldukça geridedir. Son ifade edilen hariç tutulduğunda Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynağı tüketiminde önemli bir konumda olduğu söylenebilir. Fakat bu Türkiye'nin çevreye duyarlı bir ülke olduğu anlamına gelmez. Dikkat edileceği üzere tüm kaynakların içinde (ısı enerjisi hariç) Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynağı tüketimi en alt seviyededir. Hatta katı atık konusunda Türkiye AB ülkeleri içinde birinci sıradadır.

D. KAMUSAL ARAÇLAR VE ÇEVRE SORUNLARI AÇISINDAN BAZI TESPİTLER

AB ve AB ülkeleri ile Türkiye’de uygulanan ve yukarıda bahsedilen, kamusal araçlara ilişkin bazı değerlendirme ve tespitler aşağıdaki gibi açıklanabilir. Buradaki tespitler özellikle çevre sorunları, kamusal gelir ve harcama düzeyleri, yasal düzenlemeler ve diğer kamusal politika araçları ile ilgilidir.

1. Avrupa Birliği’ne Kıyasla Türkiye’deki Çevre Sorunları

AB ve AB ülkelerine göre Türkiye’de çevre sorunlarının daha büyük olduğu söylenebilir. Böyle bir kanıya varılmasında çevre sorunlarının boyutlarını gösteren ve yukarıda çeşitli tablolarda ele alınan rakamlar etkili olmaktadır. Buna göre;

- Sera gazı emisyonlarının AB toplamı 1990’dan 2011’e 5,5 milyar tondan 4,5 milyar tona inerken, Türkiye’de yaklaşık rakamlarla 188 milyon tondan 422 milyon tona çıkmıştır. Türkiye bu yıllar içinde sera gazı emisyonunu (1990 baz yılına göre 2,2 kat) en çok arttıran ülke olmuştur. Bu artışlarla Türkiye AB içinde 5. sıraya yükselmiştir.
- Hava kirliliğinin en önemli sebebi SO₂ emisyonudur. SO₂ emisyonu açısından Türkiye, AB toplamı ve birçok AB ülkesinin aksine emisyonunu arttırmıştır. 2011 yılında 2,5 milyon tonu aşkın SO₂ emisyonuyla Türkiye en yakın İspanya’nın bile 2 katından fazla bir emisyon değerine sahiptir.
- Atık Miktarları açısından Türkiye’nin AB ülkeleri ile kıyaslamasına göre tehlikeli atık üretiminde çok önde olmadığı fakat tehlikeli olmayan atık üretiminde ise tüm AB ülkelerini geride bıraktığı görülmektedir. Atık üretimi ne kadar çevreye zararlı ise atığın işlenmesi de o kadar çevreye faydalıdır. Bu noktada Türkiye yine tehlikeli atıkların işlenmesi konusunda gelişmiş AB ülkelerinin gerisinde yer alırken, tehlikeli olmayan atıkların işlenmesinde Almanya ve Fransa’nın -ki AB içinde en fazla tehlikeli olmayan atık işleyen ülkeler- toplamını bile geçmiştir.
- Kaynaklarına göre enerji tüketimi bir ülkenin çevresel değerlere önem verip vermediğini gösterebilir. Bu kapsamda yenilenebilir enerji kaynağına önem veren ülkelerin diğerlerine göre daha çevreci olduğu söylenebilir. Türkiye enerji

tüketimi açısından yenilenebilir enerji kaynaklarına göre AB içinde (2011 yılı için) 6. sıradadır. Bu önemli bir göstergedir. Fakat Türkiye'nin enerji kaynakları içinde yenilenebilir enerji kaynağının, diğer kaynaklardan olan petrol, gaz ve türevleri ile katı yakıtlardan sonra gelmesi aslında yenilenebilir enerjiye bu açıdan önem verilmediğini göstermektedir.

Sonuç olarak Türkiye'de özellikle sera gazı emisyonu, hava kirliliği değerleri, tehlikeli atık üretimi ve enerji tüketiminde petrol, gaz ve türevleri ile katı yakıtı önem verilmesi nedeniyle çevre sorunlarının hissedildiği ve bu açılardan birçok AB ülkesine göre daha kötü durumda olduğu söylenebilir. Tabi ki atıkların işlenmesi, yenilenebilir enerjinin diğer ülkelere göre daha fazla kullanılması ise çevreci açıdan olumlu karşılanmaktadır.

2. Türkiye'deki Çevre Vergilerinin Alınma Amacı

Türkiye'de çevre vergisi olarak bilinen Petrol ve Doğal Gaz üzerinden alınan ÖTV'nin çevre kirliliğini önlemesi doğrudan değil dolaylıdır. Bu vergi çevre amacını ancak akaryakıt tüketimini kısararak gerçekleştirebilir. Vergi alınırken yakıtın çevreye verdiği zarar değil, tüketim miktarı esas alınmaktadır. Bu da verginin çevresel amaçlar için kullanılmasını güçleştirmekte ve fiskal yani gelir sağlama amacını ön plana çıkarmaktadır. İlgili durum tarife yapısı incelendiğinde de ortaya çıkmaktadır.⁴⁹⁴ Tablo 5'de verdiğimiz bazı petrol ürünlerine ilişkin ÖTV tarifesine bakıldığında öncelikle uçak benzini ve jet yakıtından vergi alınmadığı dikkati çekmektedir. Bu petrol ürünlerinden vergi alınmaması çevreye zararlı olmadıkları anlamına gelmez. Aksine bu ürünler de en az diğer petrol ürünleri kadar çevreye zarar vermektedir. Öte yandan kurşun miktarı litrede 0,013 gramı geçmeyen 98 Oktan Benzin ile 0,013 gramı geçen Benzinden aynı miktarda vergi alınmaktadır. Yine kırsal motorinin normal motorine göre çevreyi daha fazla kirlettiği bilinirken aynı miktarda vergiye tabi olduğu görülmektedir. Bununla beraber kükürt oranı % 0,05'i geçen motorinden de yine aynı miktarda vergi alınmaktadır. Tarifinin içindeki bu ve benzeri örnekler ÖTV'nin çevreyi kirlileme durumuna göre alınmadığı göstermektedir. Bir de bu vergi türünden elde edilen gelirlerin genel bütçe vergi gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturması, AB ülkelerine

⁴⁹⁴ Çelikkaya, a.g.m., s.111.

kıyasla da önemli seviyelerde olması, verginin çevresel amaçlarla değil fiskal amaçla alındığını düşündürmektedir.

Ulaştırma vergileri olan MTV ve motorlu taşıtlar üzerinden alınan ÖTV konusunda da fiskal amacın olduğu görülmektedir. Her iki verginin toplamının, genel bütçe vergi gelirleri içindeki payına bakıldığında 2011 yılı için % 4,5 – 5 aralığında olduğu dikkati çekmektedir. GSYİH'ye oranı açısından AB ülkeleri ile yapılan kıyaslamada Danimarka, Hollanda ve Malta hariç diğer tüm AB ülkelerinin üzerinde bir oranın olduğunu daha önceden belirtmiştik. Bu iki durumdan hareketle ulaştırma vergilerinin de fiskal amaç taşıdığı söylenebilir. Ayrıca gerek MTV gerekse motorlu araçlar üzerinden alınan ÖTV'nin tarifesinin CO₂ emisyonunu dikkate almaması bu görüşü desteklemektedir. Burada sadece elektrikli araçların üzerinden alınan ÖTV'de bir farklılaştırmanın olduğu görülmektedir. Elektrikli araçların üzerinden diğer benzin, motorin vb. petrol ürünlerini kullanan araçlara göre daha az vergi alınarak bir vergisel teşvik uygulanmaktadır.

Çevresel amaçlarla alınan tek vergi ÇTV'dir. Fakat onun da, fiskal yönü zayıftır. Türkiye'de çevresel amaçlarla alınan tek vergi olan ÇTV'nin GSYİH'ye oranı kirlilik vergileri açısından çoğu AB ülkesine göre 3 kattan daha azdır. Bunun yanı sıra ÇTV'nin vergi gelirleri içindeki payı da azdır. Belediye gelirleri içindeki payı % 5,30'dur. Genel bütçeye dahil olmasa da, 2012 genel bütçe vergi gelirlerine oranı % 0,1'dir. Bu oran oldukça düşük bir orandır. Sonuç olarak Türkiye'de ÇTV kadar çevreyle alakalı olmayan diğer vergilerin payının yüksek oluşu, vergilerin asıl amacının çevresel değil fiskal olduğunu göstermektedir.

3. Avrupa Birliği'ne Kıyasla Türkiye'de Çevreye Yönelik Kamusal Harcamalar

Çevrenin korunması amacıyla devletlerin yaptığı harcamalar arttıkça çevre sorunlarının azalması beklenir. Ancak Türkiye'nin çevreye yönelik kamu harcaması miktarlarına bakıldığında AB miktarlarına kıyasla düşük olduğu görülmektedir. Aslında Türkiye toplam kamu harcaması büyüklükleri açısından önemli bir gelişim içindedir ve Kuzey Avrupa ülkeleri ile Beşinci Genişleme ve sonrasında AB'ye dahil olan ülkelerin tamamını geride bırakmıştır. Toplam büyüklüklerin kişi başına düşen miktarları ile GSYİH'ye oranları açısından durum değerlendirildiğinde Türkiye'deki harcamaların AB

ülkelerine kıyasla düşük seviyede kaldığı görülmektedir. Kişi başına düşen cari harcama miktarı 2010 yılında yaklaşık 29 Euro'ya ulaşsa da, çoğu AB ülkesine kıyasla düşüktür. Kişi başı cari harcamanın 29 Euro, yatırım harcamasının ise yaklaşık 6 Euro olması toplam harcamaların büyük bir kısmının cari harcamalardan oluştuğunu, yatırım harcamalarına çok önem verilmediğini göstermektedir. Gerek cari gerek yatırım harcamalarının GSYİH'ye oranı açısından da Türkiye birçok AB ülkesine göre alt sıralarda yer almaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'deki çevreye yönelik kamu harcamaları toplam miktarları yüksek olsa da, Türkiye'nin nüfusu ve ekonomik büyüklüğü dikkate alındığında çevreye yönelik kamu harcamalarının AB ülkelerinin gerisinde kaldığı görülmektedir.

4. Türkiye'deki Yasal Düzenlemelerin Durumu

Türkiye'deki yasal düzenlemeler yukarıda da ifade edildiği gibi hava, su, toprak olarak her bir ortam, her bir kirletici ve her bir kirletme faaliyeti için ayrı ayrı düzenlenmiştir. Böyle olunca yasal düzenleme sayısı artmıştır. Türkiye'de çevre ile ilgili 52 adet yönetmelik vardır. Bunun yanı sıra yönetmelikler kadar olmasa da tüzüklerin sayısı da fazladır. En önemli yasal düzenleme 1983 tarihli Çevre Kanunu'dur. Ancak bunun yanında yine birçok kanuni düzenleme vardır. Bu nedenle mevcut durumda çok sayıdaki yasal düzenleme, çevre ile ilgili kişilerin karşılıklı düşmesine neden olmaktadır.

Türkiye'de çevreye yönelik ekonomik araçların kullanımından ziyade, yasal düzenlemelere başvurulmaktadır. Ancak bu araçların uygulamasında problemlerin olduğu ileri sürülebilir. Bakıldığında Sekizinci BYKP'de geçen *“Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda, insan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak sürekli ve ekonomik kalkınmaya imkan verecek, doğal kaynakların yönetimini sağlayacak, gelecek kuşaklara daha sağlıklı bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakacak yönde bir gelişme kaydedilememiş ve çevre politikalarının ekonomik ve sosyal politikalara uyumu sağlanamamıştır.”* ifadesine, Dokuzuncu KP'de de benzer ifadelerle yer verilmiştir.⁴⁹⁵ Gelecek kuşaklara daha iyi bir çevre bırakmak, çevre politikalarını ekonomik ve sosyal politikalarla uyumlaştırmak gibi görevler ancak yasal düzenlemeler ile yapılabilir. Eğer bir önceki kalkınma planında yapılan bu alandaki tespitler halen devam ediyorsa yasal

⁴⁹⁵ Ulucak, Erdem, a.g.m., s.84.

düzenlemelerin görevini yerine getiremediği ileri sürülebilir. Bununla beraber yasal düzenlemelerin sıklıkla değişikliğe uğraması, bazı düzenlemelerin anlaşılardan yürürlükten kalkmasına neden olmuştur. Yasal düzenlemeler görevini yerine getiremeden, bir diğeri ile değiştirilmiştir. Bunun en güzel örneği ÇED Yönetmeliğidir. Bu alanda 1993 yılında çıkarılan yönetmelik dört defa köklü, altı defada küçük çaplı değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle tam olarak anlaşılıp uygulanamıştır. Türkiye'nin AB uyum sürecinde çevre politikalarının gelişimi kısmında ifade edildiği gibi, 2012 ve 2013 yılları ilerleme raporlarında Türkiye'nin özellikle yatay mevzuatta ve ÇED konusunda eksiklerinin olduğu belirtilmektedir.

Sonuç olarak Türkiye'de yasal düzenlemelerin sayıca fazla olduğu, fakat bunların sıklıkla değişikliğe maruz kaldığı ve tam olarak anlaşamadığı, bununla beraber gerek çok sayıda yasal düzenlemenin varlığı gerekse sıklıkla değişikliğe uğraması bireylerde ve düzenlemenin ilgililerinde akıl bulanıklığına sebep olduğu ileri sürülebilir.

5. Diğer Kamusal Politika Araçları Açısından Tespitler

Türkiye'de yasal düzenlemelerle desteklenmiş standart uygulamaları vardır. Bu konuda AB uyumu çerçevesinde düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Hatta AB düzeyinde doğrudan ele alınmamasına rağmen Türkiye'de toprak kalite standartlarının belirlendiği görülmektedir. Ancak ürün standardı olarak özellikle AB Eko-Etiketi konusunda Türkiye'nin geride kaldığı görülmektedir.

Sübvansiyon düzenlemeleri açısından bakıldığında, Türkiye'nin AB aday ülkesi olarak AB kaynaklarından yararlandığı görülmektedir. Fakat diğer sübvansiyonların belirli bir sistem dahilinde verilmediği de dikkati çekmektedir. Özellikle Bakanlıklar kendi faaliyet alanlarına göre çevreye yönelik sübvansiyonlar vermektedir. Bununla birlikte birçok AB ülkesinde görülen çevresel AR-GE desteği Türkiye'de de bulunmaktadır. Ancak vergi farklılaştırması yoluyla çevrenin desteklenmesi konusunda önemli düzenlemeler görülmemektedir.

Türkiye, zorunlu emisyon ticareti işlemleri yapamazken, organize olmayan gönüllü piyasalarda emisyon ticareti işlemleri yapabilmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de firmalar çeşitli emisyon azaltım projeleri gerçekleştirerek, emisyon azaltımlarını BM-İDÇS tarafından akredite edilmiş kurumlara onaylatabilmekte,

onaylanmış bu indirimler de gönüllü karbon azaltım birimleri olarak tezgâhüstü piyasalarda işlem görebilmektedir. Bu işlemlerin organize bir şekilde yürütülmemesi ve merkezi bir birim tarafından takip edilmemesi nedeniyle işlem büyüklükleri konusunda net bir rakama aslında ulaşamamaktadır.⁴⁹⁶ Türkiye’de gönüllülük esasına dayanan bu sistemin yasal ve kurumsal altyapısının oluşturulmamasından dolayı bu piyasanın işlem hacmi, tarafları ve sağlanan emisyon azaltımları da tam olarak bilinmemektedir. Bilgilerin izlendiği bir kayıt sisteminin olmamasının getireceği sorunların yanı sıra, projelerin gerçekleştirilmesiyle azaltılan emisyon miktarlarının kayıtlara geçmemesi ve ulusal bir merci tarafından emisyon azaltımının onaylanmaması, Türkiye’nin sera gazı emisyon envanterindeki verilerin doğruluğunu etkilemektedir.⁴⁹⁷ Sonuç olarak belirli bir kamu otoritesi tarafından idare edilmediği için gönüllü karbon piyasalarındaki emisyonların takibi ve yönetimi mümkün olmamaktadır. Ülke genelinde Kirletme Hakları sistemi dahilinde ne kadarlık emisyon azaltımı yapıldığı bilinmemektedir. Böyle olunca ortaya yönetsel sorunlar çıkmaktadır.

E. TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Türkiye’deki çevreye yönelik kamusal politika araçlarının uygulanması, çevre sorunları ve AB ile yapılan karşılaştırma ve bulunan tespitler neticesinde Türkiye açısından bazı öneriler gündeme getirebilir. Bu noktada aşağıda sıralanan öneriler Türkiye’nin çevre sorunlarının azaltılmasına katkı sağlayabilir.

1. Enerji ve Ulaştırma Vergilerinde Çevreci Düzenlemelerin Yapılması

Yukarıda da bahsedildiği üzere Türkiye’de enerji vergilerinin alınmasında çevresel kıstaslar çok fazla dikkate alınmamaktadır. Bunu ÖTV’nin tarife yapısından anlamaktayız. Ayrıca buradan elde edilen gelirler de dikkate alındığında verginin fiskal amaçlarla alındığı sonucuna varılmaktadır. Ancak bu durumun değiştirilmesi gerekmektedir. Başta vergi tutarı 0 TL olan yani bir bakıma istisna kapsamına alınan uçak benzini ve jet yakıtından içerikleri ile orantılı bir verginin alınması önerilebilir. Bununla beraber diğer petrol ürünlerinin de kükürt ve kurşun değerlerine paralel bir tarife yapısı altında vergiye tabi tutulması önemli görülmektedir. Bu kapsamda

⁴⁹⁶ Hakan Çelikkol, Nasıf Özkan, “Karbon Piyasaları ve Türkiye Perspektifi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 31, Aralık 2011, s.217.

⁴⁹⁷ Arı, a.g.t., s.106-107.

ÖTV'nin (I) sayılı listesinin yeniden ele alınıp, çevreci bir bakış açısıyla düzenlenmesi gerekmektedir.

Benzer bir durum ulaştırma vergileri açısından da geçerlidir. Ulaştırma vergisi olan motorlu araç üzerinden alınan ÖTV ve MTV, bugün birçok AB ülkesinde CO₂ emisyon miktarlarına göre belirlenmektedir. Aracın tescili esnasında vergi alınan 18 AB ülkesinin 14'ünde vergi CO₂ emisyonuna göre tespit olunmaktadır. 23 ülkede ise araç kullanımı karşılığında yıllık olarak vergi alınmakta ve bu ülkelerin yarısında vergiler yine CO₂ emisyonuna göre tespit edilmektedir. Hatta bazı ülkelerde elektrikli veya hibrit araçlardan vergi alınmamaktadır. Oysa Türkiye'de elektrikli araçların tescilinde alınan ÖTV'de dışında CO₂ emisyonuna göre belirlenen ulaştırma vergisi yoktur.

Türkiye'de ulaştırma vergisi olarak motorlu araçların vergilendirilmesinde hem çevreci hemde vergi adaletini sağlayan bir tarifeye ihtiyaç vardır. Bu açıdan 28.12.2005 tarihli *“Yeni Binek Otomobillerde Yakıt Ekonomisi ve CO₂ Emsiyonu Konusunda Tüketicilerin Bilgilendirilmesine İlişkin Yönetmelik”* dikkate alınabilir. Söz konusu yönetmelikte yakıt durumuna göre araçlar yedi sınıfa ayrılmaktadır. En düşük sınıf kilometre başına 100 gramın altında, en yüksek sınıf ise kilometre başı 225 gram ve üstünde emisyon salan araçlar olarak tespit edilmiştir. Dolayısıyla araçları CO₂ emisyonuna göre sınıflandıran bu yönetmelik, alınacak verginin tarifesine temel teşkil edebilir.⁴⁹⁸ İlgili yönetmelikte yer alan bu sınıflandırma hem araçların ilk tescilinde alınan ÖTV, hem de yıllık olarak alınan MTV'de kullanılabilir.

Bununla beraber son dönemde basına yansıyan bilgiler doğrultusunda MTV konusunda CO₂ emisyonunu dikkate alan yeni bir vergi tarifesinin oluşturulması üzerine Maliye Bakanlığının çalıştığı ileri sürülmektedir.⁴⁹⁹ Yapılan çalışmaların içeriği bilinmemekte, fakat her iki ulaştırma vergisinde de CO₂ emisyonunun dikkate alınacağı ifade edilmektedir. Bu noktada böyle bir tarife yapısının gecikilmeden hayata geçirilmesi gerekmektedir.

⁴⁹⁸ Yalçın (2013), a.g.m., s.154.

⁴⁹⁹ Zaman Gazetesi, “Oto Markaları Kirlettiğin Kadar Öde Vergisine Hazırlanıyor”, 28.10.2013 tarihli.

2. Çevresel Teşvik İçin İstihdam Üzerindeki Vergi Yükünün Çevreye Kaydırılması

Vergi yükünün emek, istihdam ve sermaye gibi iyiler üzerinden, kirlilik yani emisyon gibi kötüler üzerine kaydırılması hem çevrenin düşünülmesi hemde vergi adaletinin sağlanması açısından önemlidir. Böylece çevre kirliliği ile ilgili faaliyetlerin yükü artarken, emek ve sermayenin yükü azaltılarak refah artışı sağlanır. Diğer taraftan birinin vergi yükü azaltılırken diğerinin arttırılması toplam vergi yükünde değişiklik meydana getirmeyeceği için bütçe dengesinin de değişmeyeceği ileri sürülebilir.⁵⁰⁰ Tabi burada her iki vergi kaynağının da benzer miktarlarda vergi geliri sağladığı kabullenişinden hareket edilmektedir.

Bu görüşler çerçevesinde birçok AB ülkesinde vergi reformları yapılırken, bir taraftan çevre vergileri arttırılmış diğer taraftan ise istihdam üzerindeki vergi yükleri azaltılmıştır. Bunun örneklerini yukarıda da ifade etmiştik. Örneğin İsveç'te 1990-91 yıllarında yapılan vergi reformlarında çevre vergileri uygulamaya alınırken, istihdam üzerindeki vergiler düşürülmüştür. Almanya, reform süreciyle çevre vergilerini % 85 oranında arttırırken, istihdam vergilerinde önemli düşüşler sağlamıştır. Fransa'da ise toplanan çevre vergileri sosyal güvenlik primlerinin azaltılmasında kullanılmıştır. Yine yukarıda da ifade edildiği üzere İngiltere'de 2005-2006 döneminde atık vergisinden elde edilen 733 Milyon Sterlin ile işverenlere ait sosyal güvenlik primleri 0,2 puan azaltılmıştır. Hollanda'da diğer ülkeler gibi istihdam üzerindeki vergi yüklerinin azaltılması karşılığında çevre vergilerini arttırmıştır.

Bu verilen örnek ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de istihdam üzerindeki vergi yüklerini çevre üzerindeki vergi yüklerine karşılık azaltabilir. Bu noktada özellikle daha az çevre kirliliği üreten, daha çevreci olan sektörlerin istihdam üzerindeki vergi ve benzeri yüklerinin azaltılması düşünülebilir. Böyle olunca bir taraftan çevre vergileri arttırılarak bütçe dengesi korunurken, diğer taraftan çevreci sektörler ile çevre kirliliği yayan sektörler arasında vergi farklılaştırması yoluyla bir teşvik mekanizması sağlanabilir. Hatta sadece sektörler arasında bir vergi farklılaştırması değil, firmalar arasında da vergi farklılaştırması yapılabilir. Çevreyi korumaya yönelik proje, faaliyet, yatırım vb. gerçekleştiren firmalar üzerindeki istihdam yükleri diğer firmalara göre daha

⁵⁰⁰ Çelikkaya, a.g.m., s.101.

az uygulanabilir. Buradaki vergisel teşviklerin ortaya çıkardığı finansman açığının çevreye kaydırılması ile çevre kirliliği veya çevre hassasiyeti konusunda firmalar arasında da bir adalet sağlanmış olacaktır. Çevreyi kirlletenden alınan vergiler, dolaylı olarak çevreyi koruyan firmalara istihdam teşviği olarak yansıyacaktır. Bu kirlleten öder ilkesine de uygun bir düzenleme olacaktır.

3. Türk Vergi Sistemine Çevreci Mekanizmaların Yerleştirilmesi

Çevreyle alakalı olan “Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan ÖTV”, “Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan ÖTV”, “Motorlu Taşıtlar Vergisi” ve “Çevre Temizlik Vergisi” gibi vergilerin dışında KDV, Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi gibi Türk Vergi Sisteminin temelini oluşturan vergilerde çevresel düzenlemelere doğrudan rastlanılmadığını daha önceki kısımlarda açıklamıştık. Bununla beraber dolaylı bir düzenleme olarak enerji kaynakları ve motorlu taşıtlar üzerinden KDV alınmaktadır. Gelir Vergisinde de esnaf muaflığı, ticari kazancın tespiti, indirimler, kanunen kabul edilmeyen giderler ile ilgili olarak çevreyi dolaylı yönden ilgilendiren düzenlemeler görülmektedir. Yine Kurumlar Vergisindeki AR-GE indirimi de böyle bir düzenleme olarak görülmektedir. Fakat bunların hiçbirisi doğrudan çevre kalitesini arttıran veya çevre kirliliğini önleyen vergisel düzenlemeler değildir.

Çevre sorunları ile mücadelede çevreye has vergilerin ihdas edilmesinin yanı sıra Türk Vergi Sistemi içinde yer alan Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve KDV gibi vergilere çevreci maddelerin konulması gerekmektedir. Bugünlerde TBMM gündeminde olan Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisini birleştiren “Yeni Gelir Vergisi Kanunu” taslağını incelediğimizde de çevresel düzenlemeler açısından mevcut Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisiden farklı bir düzenleme içermediğini görmekteyiz. Gelir Vergisi Kanunu taslağı yeni olmasına rağmen, çevre konusunda yeni düzenlemeler getirmemektedir. Oysa vergi matrah ve oranlarında vergi farklılaştırması yapan, çevreci ürün, enerji kaynağı ve ekonomik faaliyetlere vergisel teşvikler sağlayan, ürün, enerji kaynağı ve ekonomik faaliyetlere muafiyet ve istisnalar veren vergisel düzenlemelerin vergi sisteminin gündemine alınması gerekmektedir.

4. Adem-i Tahsis Yerine Tahsis İlkesi: Çevreden Elde Edilenin Çevreye Harcanması

Bütçenin en önemli ilkesi olan genellik ilkesi bütçede yer alan gelir ve giderlerin bir bütün halinde olmasını ifade eder. Bu ilkenin iki önemli ayağı vardır. Birincisi gelir ve giderlerin gayrisafi olarak (mahsup yapılamadan) gösterilmesidir. İkincisi ise belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi (adem-i tahsis)'dir. Genellik ilkesine göre, devletin bir tek hazinesinin olması gerektiğinden hareketle kamu gelirlerinin tamamının hazineye girmesi, bütçe ile yapılan giderlerin de yine aynı hazineden çıkması söz konusudur.⁵⁰¹ Bir başka anlatımla genellik ilkesi gereği olarak devletin tüm gelirleri ortak bir havuzda toplanacak ve tüm giderler ayırım gözetilmeksizin aynı havuzdan yapılacaktır. Böylece herhangi bir gelir bir harcamanın karşılanması ayrılmayacaktır.

Türkiye'de bütçe gelir yapısı içinde önemli bir paya sahip olan çevre vergilerinin de adem-i tahsis ilkesi gereği herhangi harcamanın finansmanına doğrudan aktarılmadığı görülmektedir. Yukarıda açıklanan çevre vergilerinden -ÇTV hariç- elde edilen gelirler merkezi yönetim bütçesine kaydedilmektedir. Aynı zamanda çevre vergileri bütçe içinde önemli bir yere sahiptir. 2011 yılı için Türkiye'deki enerji ve ulaştırma vergilerinin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payının yaklaşık % 16 olduğu söylenebilir. Bununla beraber gerek toplam gelir miktarı gerekse GSYİH'ye oranı açısından Türkiye'nin diğer çoğu AB ülkesinin önünde olduğu görülmektedir. Gelir düzeyi açısından üst sıralarda yer alan Türkiye'nin harcama konusunda aynı düzeyde yer alamadığı dikkati çekmektedir. Buradan anlaşılan, çevreden toplanan kamusal gelir kadar çevreye yönelik harcamanın yapılmadığıdır.

Bunun istisnasını ÇTV oluşturmaktadır. ÇTV, çevre temizliği hizmetinden yararlananlardan alınır. Ters bir ifadeyle kirletilen çevrenin temizlenmesine harcanmak üzere ÇTV alınmaktadır. O zaman diğer çevre vergilerine de bu bakış açısıyla bakıp, eğer çevre vergileri çevreyi kirleten enerji ürünleri ve ulaştırma araçları üzerinden alınıyorsa, bunların yaydığı kirliliğin temizlenmesi için pekâlâ kullanılabilir. Bir başka noktada ÇTV'nin % 20'sinin çöp imha tesisi kurulması ve işletilmesi için ayrılmış olmasıdır. Bu bir tahsis ilkesidir.⁵⁰² Böyle bir uygulama diğer çevre vergileri için de düşünülebilir. Örneğin petrol ve doğal gaz üzerinden toplanan vergilerin belli bir payı,

⁵⁰¹ Tüğen, a.g.e., s.33.

⁵⁰² Bknz: Özdemir, a.g.m., s.32.

bütçe içinde petrol ürünlerinin yol açtığı hava kirliliğini önleyici projelerin finansmanına ayrılabilir. MTV'den elde edilen gelirlerin belli bir payı, elektrikli araçların üretimi konusunda teşvik olarak verilebilir. Motorlu araçların üzerinden alınan ÖTV gelirlerinden ayrılan paylar ile ağaçlandırma faaliyetleri finanse edilebilir. Çevreci bir bakış açısıyla bu tür uygulamalar kabul görebilir. Ancak tahsis ilkesine dayanan bu tür örnekler, bütçedeki birlik ilkesini bozmak, bütçe disiplinini gevşetmek gibi sakıncalı sonuçlar doğurabilir. O halde çok fazla olmamak kaydıyla tahsis ilkesine yer verilmesi, bütçe disiplinini bozmadan çevreye yönelik kamu harcamalarının artmasını sağlayabilir. Böylelikle çevre sorunları biraz olsun azaltılabilir.

5. Çevreye Yönelik Yasal Düzenlemeler Açısından Avrupa Birliği Uyum Sürecine Hız Verilmesi

AB uyum sürecinde Türkiye'deki çevre politikalarının ele alındığı kısımda da belirtildiği üzere 2012 ve 2013 AB ilerleme raporlarına göre Türkiye'nin bazı alanlarda başarılı fakat bazı düzenlemelerde eksik ve başarısız olduğu sonucu çıkarılmaktadır. Türkiye'nin AB ile olan müzakere süreci bağlamında 2009 yılında açılan "Çevre" faslının tamamlanabilmesinde daha birçok yükümlülük önünde beklemektedir. Bu yükümlülükler kamu sektörünü kapsadığı gibi özel sektöre de sorumluluklar getirmektedir. Ayrıca iklim değişikliği ve doğanın korunması konularında uluslararası yükümlülükler de Türkiye'nin önünde durmaktadır. Bütün bu yükümlülüklerin üstesinden gelebilmek için tüm paydaşların farkındalığının artırılması ve tam desteğinin alınması lazımdır. Böylelikle uyum süreci tamamlanabilecektir. Bunun yanında uyum sürecinde Türkiye'nin rekabet gücü ve özel sektörünün ihtiyaçları da dikkate alınmalıdır. Vergisel ve mali teşvikler kullanılmalı, bu konudaki AB programlarından yararlanılmalıdır.⁵⁰³ Bunun yanı sıra 2013 ilerleme raporunda da özellikle vurgulanan Karadeniz ve Akdeniz bölgesindeki nükleer santraller, mikro ölçekli hidroelektrik santraller, İstanbul'daki üçüncü köprü ve yeni havaalanı da dâhil olmak üzere, büyük çaplı birçok altyapı projesini ÇED kapsamının dışına alan yasal düzenlemeler yeniden ele alınmalıdır. Yasal düzenlemeler ele alınırken, her bir ortam, her bir kirletici ve her bir kirletme faaliyeti için ayrı ayrı ele alınan bu yapı sadeleştirilip, daha sistemli hale getirilmelidir. Bu konuda her alanda olduğu gibi AB

⁵⁰³ Cihangir, a.g.e., s.49-50.

müktesabatına uyumun dikkate alınması sistemli bir şekilde ilerlenmesine katkı sağlayabilir.

6. Kirletme Hakları Açısından Zorunlu Bir Piyasanın Oluşturulması

Türkiye'nin, AB-ETS sistemi gibi bir zorunlu karbon piyasasına entegre olması veya kendisi açısından ulusal zorunlu bir piyasa oluşturması gerekmektedir. Türkiye mevcut haliyle zorunlu piyasa koşullarını sağlayamamaktadır. Bu nedenle ilgili piyasalara çok kısıtlı düzeyde katılabilir. Türkiye, zorunlu piyasa mekanizmaları olarak bilinen Kyoto Protokolü Emisyon Ticareti ve Ortak Yürütme projelerinde yer alamazken Temiz Kalkınma Mekanizmalarında ise sadece yatırımcı ülke olabilmektedir. Oysa Türkiye artan nüfusu ve enerji ihtiyacı ile yatırımcı (başka ülkede yatırım yapıp emisyon hakkı satın alan) değil, ev sahibi (yatırımın yapıldığı ülke olarak emisyon hakkı satan) ülke olmayı amaçlamaktadır. Bununla beraber Türkiye gönüllü piyasalardaki birikimlerini stratejik olarak avantaja dönüştürebilir.⁵⁰⁴ Zorunlu bir piyasanın oluşturulması açısından da çalışmaların yapıldığı bililmektedir.

Türkiye 2011 yılında yayınlanan İklim Değişiliği Ulusal Eylem Planı kapsamında 2015 yılına kadar karbon piyasasını kurmayı hedeflemektedir. Dünya Bankası Karbon Piyasasına Hazırlık Ortaklığı teknik destek programından alınan destekle kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışmalar devam etmektedir. Çalışmaları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu koordine etmektedir. Düşük karbon ekonomisini benimseyen Türkiye, tüm sektörlerde sera gazı emisyonlarının kontrolüne ilişkin teknik ve teknolojik seçeneklerin sera gazı azaltım potansiyelleri ve maliyetleri konusunda analitik çalışmalarını sürdürmektedir. Söz konusu çalışmaların tamamlanmasını müteakip yatırımların finansman ihtiyacı belirlenebilecektir. Bunun yanı sıra 2023 yılına kadar iklim değişikliği ile mücadele ekonomik fırsat niteliğindeki mevcut ve yeni küresel, bölgesel karbon pazarlarına Türkiye'nin en avantajlı şekilde katılımının sağlanmasına yönelik müzakerelerin yürütülmesi hedeflenmektedir.⁵⁰⁵ Bu kapsamda aslında AB-ETS'ye uyuma yönelik çalışmalara hız verilmesi gerekmektedir.

⁵⁰⁴ Öker, Adıgüzel, a.g.m., s.23-24.

⁵⁰⁵ Enerji Dergisi, "Türkiye Karbon Piyasasına Hazırlanıyor", <<http://www.enerjidergisi.com.tr/haber/2013/07/turkiye-karbon-piyasasına-hazirlaniyor>>, (05.11.2013).

7. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlıkları Yerine: Yalnızca Çevre Bakanlığı

Türkiye’de 29 Haziran 2011 tarihinde kabul edilip, 4 Temmuz 2011 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 644 ve 645 nolu Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı’nın yerine kurulmuştur. Bu noktada çevre alanında yönetsel açıdan yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Ancak bu düzenlemeye rağmen Türkiye’nin idari yapı konusunda eksiklerinin olduğu 2012 ve 2013 AB İlerme Raporlarından hareketle bilinmektedir. AB’ye göre, “Çevre ve Orman Bakanlığının 2011 yılında iki yeni bakanlığa ayrılması ve yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde devam eden yeniden yapılanma çalışmaları, Türkiye’nin güçlü bir çevre ve iklim değişikliği politikası izlemeye yönelik idari kapasitesini önemli ölçüde zayıflatmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığında, çevre ve kalkınma gündemleri arasında hâlâ bir denge kurulmamıştır. Özellikle denetim, izleme ve izinler olmak üzere, çevre yönetimi alanında il bazındaki yetkinliğin kaybedilmesine ilişkin bazı kaygılar söz konusudur”.⁵⁰⁶

29 Haziran 2011 tarihli ve 644 sayılı KHK ile kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın teşkilat yapısı içinde “Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü”, “Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü”, “Yapı İşleri Genel Müdürlüğü”, “Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü”, “Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü”, “Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü”, “Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü” isimlerinde kurulu sekiz adet genel müdürlük bulunmaktadır. Bu müdürlüklerin bazılarının görevleri doğrudan çevre ve çevre sorunları ile mücadele iken, bazılarının görevleri bayındırlık ve iskan ile ilgilidir. Örneğin Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünün görevlerine baktığımızda, “Çevre kirliliğinin önlenmesi ve kontrolü ile ilgili mevzuatı hazırlamak, standart geliştirmek, ölçüm, tespit ve kalite ölçütlerini belirlemek”, “Hava kalitesinin korunması .. için hedef ve ilkeleri belirlemek..”, “Yenilenebilir enerji kaynakları başta olmak üzere, temiz enerji kullanımını teşvik etmek ...”, “Motorlu kara taşıtlarının egzoz emisyonlarının kontrolü için ... standartları belirlemek” vb. gibi görevlerinin olduğunu

⁵⁰⁶ Avrupa Komisyonu (2013), a.g.r., s.72.

görmekteyiz. Sayılan bu görevlerin doğrudan çevreyle alakalı olduğu söylenebilir. Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü de çevre sorunları konusunda çalışmaktadır. Ancak bu örneklerin yanı sıra Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi müdürlüklerin ise bayındırlık ve iskân ile ilgili görevlerinin olduğu görülmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile aynı tarihte kurulan “Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü”, “Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü”, “Su Yönetimi Genel Müdürlüğü” isimlerinde üç genel müdürlüğe sahip olan Orman ve Su İşleri Bakanlığının görevleri arasında ise; *“Ormanların korunması, çölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ve ormanla ilgili mera ıslahı konularında politikalar oluşturmak”, “Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, ... sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak” “Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikalar oluşturmak ...” “Meteorolojik olayların izlenmesi ve bunlarla ilgili gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik politika ve stratejiler belirlemek”* vardır. Bu haliyle Orman ve Su İşleri Bakanlığının tüm görevleri çevreyle ilgili olarak görülmektedir.

Sonuç olarak çevreye yönelik iki bakanlığın bulunduğunu, Orman ve İşleri Bakanlığının görevlerinin doğrudan çevre ve çevre sorunları ile ilgili olduğunu, ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ise doğrudan çevre ile ilgili görevlerinin yanı sıra bayındırlık, şehirleşme, kentsel dönüşüm gibi görevlere de sahip olduğu dikkati çekmektedir. Bu nedenle AB’nin eleştirilerinde de yer alan idari yapıdaki zayıflık, bu bakanlıkların tek çatı altında toplanması veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığının özellikle Çevre Yönetimi, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetimi Genel Müdürlükleri gibi bayındırlık ve iskan dışında kalan birimleri ile Orman ve Su İşleri Bakanlığının birleştirilmesi neticesinde oluşacak ve adı sadece “Çevre Bakanlığı” olarak ifade edilebilecek bir bakanlığın oluşturulmasıyla giderilebilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İnsanların içinde bulunduğu çevreyle olan münasebeti insanlık tarihiyle özdeşir. Fakat insanoğlu, içinde bulunduğu ve fayda sağladığı çevreye uzun yıllar özen göstermemiştir. İnsanlar için çevre sürekliliği olan, değişmeyen ve ekonomik kararlara dahil edilmesine gerek olmayan bir faktör olarak görülmüştür. Bu durum uzun yıllar sürse de, son yıllarda değişikliğe uğramıştır. Bugün geldiğimiz noktada çevre teori ve uygulamada üzerinde en çok durulan konulardan biri haline gelmiştir. Nüfus artışı ve hareketliliği, sanayileşme, kentleşme, ekonomik büyüme, enerji kullanımı, eğitim yetersizliği ve yoksulluk gibi nedenler çevresel sorunlarını yaygınlaştırmış ve sorunlara küresel bir boyut kazandırmıştır. Küresel ısınma ve iklim değişikliği olarak karşımıza çıkan küresel sorunlara karşı ülkeler hem küresel hem de ulusal düzeyde önlemler almaya başlamıştır. Küresel düzeyde alınan önlemlerde uluslararası kuruluşların öncü olduğu dikkati çekmektedir. Bu konuda en önemli belge olan İDÇS de BM tarafından hazırlanıp uygulanmaktadır. 1992 yılında BM Çevre ve Kalkınma Konferansında kabul edilen İDÇS iklim değişikliği alanında atılan en büyük adım olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra İDÇS'nin içinde türeyen Kyoto Protokolü ise dünyada en çok bilinen ve tartışılan küresel bir önlem olarak değerlendirilmektedir. Protokol özellikle sera gazı konusunda hedefler koyarak tüm ülkelerde çevre kirliliği ile mücadelede baskı oluşturmaktadır.

Bununla beraber son yıllarda çevre ve sorunları AB'nin de gündemine tam anlamıyla oturmuştur. Bu kapsamda çevresel açıdan önemli politikalar üretilmiş ve bu politikaların üye devletlerde uygulanması sağlanmıştır. AB üye devletlerden yapılmasını istediği politikaları antlaşma ve ÇEP'ler vasıtasıyla oluşturmuştur. Bu konuda 1987 tarihli ATS önemli bir belge olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu belge ve sonrasında AB'de çevre politikalarının oluştuğu söylenebilir. ATS'den sonraki antlaşma ve ÇEP'ler üye ülkelerin uymak zorunda olduğu politikaları belirlediği gibi birlik politikasının ilkelerinin oluşmasına da katkı sağlamıştır.

AB'ye üyelik konusunda uzun yıllardır mücadele eden Türkiye'nin de çevre politikalarının gelişiminde AB'nin yeri büyüktür. Özellikle son dönem müzakere sürecinde Türkiye'deki çevre politikalarının belirlenmesinde AB'nin eleştiri, değerlendirme ve istekleri etkili olmuştur. Ancak bunun yanı sıra Türkiye yasal düzenleme ve kalkınma planları ile kendiliğinden de çevre politikalarını

belirlemiştir/belirlenmektedir. Özellikle kalkınma planlarındaki tespit ve hedefler kamu ve özel sektör temsilcilerinin yönlendirilmesinde etkili olarak çevre politikasının ilke ve araçlarının belirlenmesi sağlanmıştır.

AB ülkelerinde ve Türkiye’deki çevre politikalarının gelişiminin kamusal araçlara yansıdığı da görülmektedir. Çevreye verilen önem derecesine göre ülkeler uluslararası ölçütlere uymaya çalışırken bir taraftan BM ve AB gibi uluslararası kuruluşların istekleri doğrultusunda bir taraftan da kendiliğinden kamusal politika araçlarına başvurmaktadır. Kamusal politika araçlarına başvurmak, devletin çevrenin korunması ve sorunlarının önlenmesi konusunda kendini görevli saymasındandır. Bu görevin gerekçesi olarak çevrenin kamusal mal oluşu ve sorunlarının önemli ölçüde negatif dışsallık ortaya çıkarması görülmektedir. Neo-klasiklere göre kamusal malların ve dışsallıkların varlığında piyasanın başarısız olması devletin müdahalesini gerektirir. Bu müdahale kamusal araçlar ile yapılır. Çevre ve sorunları da bu açıdan kamusal araçlarla müdahale edilmesi gereken bir alandır. Bununla beraber özel çözüm yöntemi olarak “Mülkiyet Hakları (Coase) Teoremi”, “Tazmin İlkesi: Kaldor-Hicks Yöntemi” ve “Pazarlık Ölçütü: Scitovsky Yaklaşımı” gibi yaklaşımlar ileri sürülse de, bunlar sorunların çözümü noktasında eleştiriye maruz kalmışlardır. O nedenle çevrenin korunması ve çevre sorunlarının önlenmesinde kamusal araçlara başvurulmaktadır. Kamusal araçlar “vergi”, “harç”, “standart”, “yasal düzenleme”, “sübvansiyon” ve “kirlileme hakları” olarak sıralanmaktadır. Bu araçların hepsinin devlet eliyle kullanılması kamusal araç olarak isimlendirilmesini sağlamaktadır. Burada kirlileme haklarının tanımlanıp ticaretinin yapılması özel çözüm yöntemlerinden Coase Teoremi’ne benzetilmektedir. Fakat kirlileme haklarını tanımlayan ve ticaretini sağlayan kuralları koyan devlet ve onun kurumlarının olması bu aracın kamusal araç olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır.

AB ülkeleri ve Türkiye açısından kamusal politika araçlarına bakıldığında ilk olarak çevre vergilerinin ele alınması gerekmektedir. AB çevreden alınan tüm mali yükümlülükleri çevre vergisine katarak vergileri; “enerji”, “ulaştırma”, “kirlilik”, “doğal kaynak” vergileri olarak sınıflandırmıştır. Bununla beraber kirlilik vergisi olarak ifade edilen ÇTV dışında Türkiye’de doğrudan bu sınıflandırmaya dahil edilecek vergi bulunmamaktadır. Ancak yapılan değerlendirmeler neticesinde Petrol Ürünleri Üzerinden Alınan ÖTV enerji vergisine, MTV ve Motorlu Taşıtlar Üzerinden Alınan

ÖTV ulaştırma vergisine dahil edilebilir. Bu vergiler dışında Türk Vergi Sisteminde doğrudan çevreyle alakalı kamusal gelir kalemi yoktur. Harçlar açısından da kısmen aynı ifadelerde bulunulabilir. Bu tespitten sonra vergilerden elde edilen gelir ve vergilerin çevresel amaçlarını ele aldığımızda bazı sonuçlara ulaşabiliriz. Buna göre, AB'ye kıyasla Türkiye'de enerji vergisi gelirleri yüksektir. Türkiye 2011 yılında Kuzey Avrupa ülkelerini, Belçika'yı AB'ye yeni üye olan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya gibi ülkeleri enerji vergisi gelirleri açısından geride bırakmıştır. Ayrıca vergilerin 2003-2012 döneminde GSYİH oranının % 2,5'in altına düşmediği ve bu rakamla sürekli olarak AB-27 ortalamasının üzerinde yer alındığı görülmektedir. Ulaştırma vergileri açısından da benzer ifadelerde bulunulabilir. Bu vergi türünde de Türkiye GSYİH'ye oran açısından birçok AB ülkesinin ve AB ortalamasının üzerinde yer almaktadır. Ancak ÇTV açısından durum farklıdır. ÇTV gelirlerinin GSYİH'ye oranı AB ortalamasının üç kat altındadır. Son olarak çevresel harçların da doğrudan çevreyle alakalı olmadığı ve çok fazla bir gelir düzeyine de sahip olmadıkları söylenebilir.

Yasal düzenlemelere bakıldığında sayıca fazla ve sık değişen düzenlemeler görülmektedir. ÇED düzenlemesinin tam olarak anlaşılıp, uygulanamadığı bilinmektedir. Standartlar konusunda ise AB'ye uyum çalışmaları önemli ölçüdedir. Fakat Eko-Etiket uygulaması istenilen düzeyde değildir. Sübvansiyonlar açısından AB desteklerinden yararlanıldığı fakat vergisel teşviklerin vergi sisteminde yer almadığı görülmektedir. Kirlenme haklarının mevcut durumunun kamusal bir özellik göstermediği, gönüllü katılıma dayandığı için özel çözüm yöntemi olarak görülebileceği ileri sürülebilir. Bu kapsamda AB-ETS gibi bir zorunlu karbon piyasasının olmadığı ifade edilebilir.

Kamusal harcama boyutuna bakıldığında Türkiye'nin Beşinci Genişleme ve Sonrasında AB'ye dahil olan ülkelerin tamamını geride bıraktığı görülmektedir. Ancak çevreye yönelik kamu harcamalarının diğer Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerine göre düşük kaldığı ve en önemlisi çevreden toplanan kamusal gelire göre harcamanın oldukça az olduğu görülmektedir. Kamusal gelirlerdeki yükseklik ve kamu harcamasında istenilen düzeyde olunamamasının yanı sıra Türkiye'de AB ülkelerine göre çevre sorunları da büyüktür. Özellikle sera gazı emisyonu ile hava kirliliği değerlerinde Türkiye'nin diğer AB ülkelerine göre önemli ölçüde kirlilik yaydığı görülmektedir. Buradan çıkan sonuca

göre çevre kirliliğini azaltma ve çevre koruma açısından Türkiye’de kamusal politika araçlarının AB’ye göre başarısız olduğudur. Bu tespitten sonra sorulması gereken soru: Bu büyük çevre sorunlarının azaltılmasında kamusal politika araçları açısından ne yapılabileceğidir. Yapılabilecek olanları Türkiye’ye öneri olarak dile getirebiliriz.

Buna göre çevre sorunlarının azaltılması için öncelikle ulaştırma vergisi olan MTV ve motorlu taşıtlar üzerinden alınan ÖTV’de çevreci düzenlemelere gidilmelidir. Bunun yanı sıra enerji vergisi olan petrol üzerinden alınan ÖTV’de bu kapsamda reforma tabi tutulmalıdır. Burada reform derken vergilerin emisyon ve kirlilik değerlerini dikkate alan bir yapıya kavuşturulması kastedilmektedir. Bir başka nokta mali amaçla alınan vergilerin çevreci uygulamalar yapan firmaların istihdamına katkı sağlaması için kullanılmasıdır. Böylelikle hem istihdama katkı sağlanacak hem de çevreci önlemler alan firmaların diğer firmalara örnek olması sağlanacaktır. Bunun yanı sıra Türk Vergi Sistemi’nin de ele alınıp, çevreci mekanizmalarla zenginleştirilmesi gerekmektedir. Gelir ve Kurumlar Vergisi (ya da gündemdeki taslakla sadece gelir vergisi), KDV ve diğer vergileri de ÇTV gibi çevreci özellikler taşıması gerekmektedir. Çevreden elde edilen gelirin çevreye yeterince dönmediği tespit edilmiştir. Bunun önüne geçmek ve elde edilen gelirlerin çevreye harcanmasını sağlamak adına tahsis ilkesi kullanılmalıdır. Burada ÇTV örnek olarak alınarak, kapsamı diğer vergileri de içine alacak şekilde genişletilmelidir. AB aday ülkesi olan Türkiye’nin AB mevzuatına kıyasla yasal düzenlemelerinde eksikler vardır. AB uyum süreci kapsamında bir taraftan AB mevzuatına uyum sağlama çalışmalarına hız verilmeli, bir taraftan da Türk Vergi Sistemi’ndeki düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca AB ülkelerinin sera gazı emisyonlarında azalma sağladığı düşünülen emisyon ticareti sistemine uyumun sağlanması ya da ulusal zorunlu bir piyasanın oluşturulması da düşünülebilir. Son olarak burada idari açıdan da bazı düzenlemelerin olması gerekmektedir. Çevreyle alakalı iki bakanlığın bulunması yerine sadece çevre ve sorunları ile ilgilenen bir bakanlığın kurulması ve bu bakanlığın bünyesinde gerekli yasal düzenlemelere yön verilmesinin daha doğru olacağı söylenebilir. Sonuç olarak bahsedilen önlemlerin alınmasıyla Türkiye’de AB’ye göre daha fazla olan çevre sorunlarının azaltılması söz konusu olabilir.

BİBLİYOGRAFYA

- Adelle, Camilla, Teresa Fajardo del Castillo, Marc Pallemarts, Sirini Withana, Koen Van Den Bossche, **The External Dimension of the Sixth Environment Action Programme: An Evaluation of Implementing Policy Instruments**, Final Report, The Institute for European Environmental Policy, London, June 2010.
- Agun, Bilge Hakan, **Çevre Sorunlarına Yönelik Vergisel Düzenlemeler ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008.
- Akalın, Güneri, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:554, İkinci Basım, Ankara, 1986.
- Akalın, Güneri, **Yükseköğretim Karma Malına Maliyet - Fayda Analizinin Uygulanması**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:444, Ankara, 1980.
- Akdur, Recep, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları "Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu"**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi:23, Ankara, 2005.
- Akerfeld, Susanne, "Swedish Energy and CO₂ Taxes", Government Offices of Sweden, Energy Cities’ **Annual Rendezvous**, 25 April 2013.
- Akkaya, Cansen, "Su Kaynaklarının Geliştirilmesinde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün Çevresel Uygulamaları", **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Sayı 420-421-422 / 2002.
- Aktan, Coşkun Can, "Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli", <<http://iibf.ogu.edu.tr/erdal/Dosyalar/Kamu%20Ekonomisi%20YL/kamu-ekon-rasyoneli.pdf>>, (09.09.2011).
- Akyıldız, Banu, **Çevresel Etkinlik Analizi: Kuznets Eğrisi Yaklaşımı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2008.
- Albrecht, Johan, "The Use of Consumption Taxes to Re-Launch Green Tax Reforms", **International Review of Law and Economics**, 26, 2006.
- Alıca, Süheyla Suzan, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XV, Sayı 3, Yıl 2011.
- Alıcı, Birgül, Habib Yıldız, "Küresel Kamusal Bir Mal Olan Çevrenin Korunmasında Karbon Vergisi ve Etkinliği", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 4, No 1, 2012.
- Altındağ, Mehmet, "ÖTV’ye Tabi Ürünlerde Toplam Vergi Yüğü ve ÖTV ile KDV’nin Fiyatlara Etkisi", **Yaklaşım Dergisi**, Ağustos 2006.
- Altıntaş, Hakan, "Ortak Malların Trajedisi: Karadeniz ve Hazar Denizlerindeki Kirlilik", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetmel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004.
- Andersen, Mikael Skou, Paul Ekins, **Carbon-Energy Taxation Lessons From Europe**, Oxford University Press, New York, 2009.
- Apak, Günay, Bahar Ubay, **Türkiye İklim Değişikliği Birinci Ulusal Bildirimi**, Çevre ve Orman Bakanlığı, 2007.
- Arı, İzzet, **İklim Değişikliği İle Mücadelede Emisyon Ticareti ve Türkiye Uygulaması**, DPT-Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2817, Ankara, 2010.
- Arıkan, Yunus, **İklim Değişikliği Görüşmelerinde Sivil Toplum Kuruluşları**, Bölgesel Çevre Merkezi (REC) Türkiye, 2006.
- Ataklı, Şermin, "Türkiye Uygulamasında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetmel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004.

- Avrupa Birliği Bakanlığı, "Avrupa Birliği Topluluk Programları Hakkında Genel Bilgi ve Türkiye'nin Katılmakta Olduğu Programlar", <http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/ToplulukProgramlari/tp_sunumu.pdf>, (05.07.2013).
- Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye-AB Mali İşbirliği", <<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>>, (04.07.2013).
- Avrupa Birliği Bakanlığı, **Avrupa Birliği Sürecinde Çevre Faslı**, Ankara, 2013.
- Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2012 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2012.
- Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2013 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2013.
- Aykın, Sibel Mehter, Kemal Gürsoy, "Müzakere Sürecinde Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahhütler ve Gerçekleşmeler", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:18, Sayı:2, 2011.
- Bachus, Kris, Luc Van Ootegem, B. Defloor, "Signs of a Greening Tax System in Flanders?", <http://webs.hogent.be/~lvo739/Bachus_VanOotegem_Defloor.pdf>, (05.05.2013).
- Bağdigen, Muhlis, Emre Demir, "Küresel Isınmayla Mücadelede Türk Vergi Mevzuatı", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 12, 2010.
- Balın, Billur Engin, Haluk Zülfiyar, "Avrupa Birliği Emisyon Ticareti Programı: Birinci ve İkinci Uygulama Döneminde CO₂ Fiyatı Göstergeleri", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 62, Sayı 1, 2012.
- Barde, Jean Philippe, **Economic Instruments In Environmental Policy: Lessons From The OECD Experience And Their Relevance To Developing Economies**, OECD Development Centre Working Paper No:92, OECD Publishing, 1994.
- Başaran, Mustafa, "Türkiye'nin Organik Karbon Stoğu", **HR. Ü.Z.F.Dergisi**, Sayı:8 (3/4), 2004.
- Başbakanlık Mevzuat Genel Müdürlüğü, **Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği**, Seri No:30.
- Başol, Koray, M.Faysal Gökalp, "Ekonomi ile Çevre Sorunları Arasındaki İlişkilere Bir Bakış - I", **Çevre Dergisi**, Sayı 1, 1991.
- Batal, Salih, "Avrupa Birliği Çevre Politikalarının Temel Özellikleri", **Mevzuat Dergisi**, S:148, Y:13, Nisan 2010.
- Baumol, William J., Wallace E. Oates, "The Use of Standards and Prices for Protection of The Environment", **The Swedish Journal of Economics**, Vol. 73, No. 1, March 1971.
- Bayram, Hasan, "Türkiye'de Hava Kirliliği Sorunu: Nedenleri, Alınan Önlemler ve Mevcut Durum", **Toraks Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, Ağustos 2005.
- Bayram, Tuba Turan, Aysun Altıkat, Fatma Ekmekyapar Torun, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Politikaları", **İğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, 1(1), 2011.
- Be, Dominique, "Opean Social Fund Supports Social Dialogue and The Social Partners", **The European Social Fund 2007-2013: A Handbook for Trade Unions, European Trade Union Confederation**, <http://www.etuc.org/IMG/pdf/pdf_Brochure_ESF_2007-2.pdf>, (05.07.2013).
- Berkes, Fikret, Mine Kışlahoğlu, **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993.
- Biber, Ahmet Emre, "Değişen Devlet Anlayışı, Müdahalecilik ve Piyasa Ekonomisi", **Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:1, Yıl:9, Sayı:16, 2008.
- Bilgin, Sibel, Işıl Fulya Orkunoğlu, "Fiskal ve Ekstrafiskal Amaçlar Bağlamında 1970'lerden Günümüze Çevre Vergileri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 12/1, 2010.
- Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Güncelleştirilmiş 5.Baskı, Seçkin, Ankara, 2012.

- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, "KOBİ'lere Sağlanan Diğer Destekler", <http://www.sanayi.gov.tr/Files/Attachments/OtherFiles/diger_kobi_destekleri-18092012164239.pdf>, (03.07.2013).
- Bleeker, Arne, "Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice", **European Energy and Environmental Law Review**, December 2009.
- Blue Clue Tax Solutions, "Tax and Social Security in the Netherlands", **Memorandum**, 1, 2012.
- Borchardt, Klaus-Dieter, **The ABC of Community Law**, Fifth Edition, European Commission Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2000.
- Bošnjakovic, Branko, "Implementation of EU Environmental Legislation: How It Works and Lessons Learnt", **Energy and The Environment**, 2006.
- Bossel, Hartmut, **Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications**, The International Institute for Sustainable Development, Canada, 1999.
- Bozkurt, Yavuz, **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikalarının Dönüşümü**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2010.
- Bozlağan, Recep, "Sürdürülebilir Gelişme Düşüncesinin Tarihsel Arka Planı", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Prof. Dr. Nevzat Yalçıntaş'a Armağan Özel Sayısı, Sayı 50, 2005.
- Bölgesel Çevre Merkezi, **Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Yayınları**, Ankara, 2010.
- Breidenich, Clare, Daniel Magraw, Anne Rowley, James W. Rubin, "The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change", **The American Journal of International Law**, Vol.92, No.2, 1998.
- Calfee, Christopher H., "Europe's "Jolly Green Giant": Environmental Policy in the European Union", **Environs**, Vol. 22, No.1:45, Fall 1998.
- Canpolat, R. Barış, İsmet Munlalfaloğlu, "Avrupa Birliği (AB) Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) 3.Faz (2013-2020) Uygulamalarının AB ve Türk Enerji Sektörü Açısından İrdelenmesi", <[http://www.enofis.com.tr/mevzuat/faydali/AB%20ETS%20UYGULAMALARI%20\(ENERJI%20SEKTORU%20OZELINDE\).pdf](http://www.enofis.com.tr/mevzuat/faydali/AB%20ETS%20UYGULAMALARI%20(ENERJI%20SEKTORU%20OZELINDE).pdf)>, (20.07.2013).
- Canpolat, Seda, **Çevre Vergileri ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.
- Cengiz, Ekrem, Birdoğan Baki, Taner Acuner, "Bütünleşik Kalite-Çevre Yönetim Sistemi", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, Nisan 2006.
- Cihangir, Damla, **Sorularla AB Politikaları ve Türkiye (Çevre Politikası)**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No:254, İstanbul, 2012.
- Clercq, Marc De, "The Political Economy of Green Taxes: The Belgian Experience", **Environmental and Resource Economics**, Kluwer Academic Publishers, 8, 1996.
- ClientEarth, "Sustainable Development as a Key Policy Objective of the European Union", **Identifying Opportunities for Sustainable Public Procurement Briefing Series**, No.1, October 2011.
- Clincha, J. Peter, Louise Dunnea, Simon Dresner, "Environmental and Wider Implications of Political Impediments to Environmental Tax Reform", **Energy Policy**, 34, 2006.
- Corporate and Public Strategy Advisory Group, **Çevre Hakkında AB Müktesabat Rehberi**, MESS, İstanbul-Brüksel, 2012.
- Csâk, Csilla, "Environment Policy", **Public Policies of The European Union**, (Ed: Zsófia Asztalos, Csaba Pákozdy), Miskolc Universty Press, Romania, 2008.

- Çakmak, Hüseyin , **Türkiye’de Uygulanan Çevresel Vergilerin Eleştirel İncelemesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007.
- Çamur, Derya, Songül A.Vaizoğlu, "Çevreye İlişkin Önemli Toplantı ve Belgeler", **TSK Koruyucu Hekimlik Bülteni**, 6 (4), 2007.
- Çelebi, A. Kemal, "Çevresel Dengesizliğin Önlenmesinde Mali Politikaların Etkinliği", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Otuzyedinci Seri, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4100, Yıl:1996/1997.
- Çelebi, A. Kemal, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, Manisa, 2003.
- Çelikkaya, Ali, "Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Çevre Vergisi Reformları ve Türkiye’deki Durumun Değerlendirilmesi", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 2, 2011.
- Çelikkol, Hakan, Nasıf Özkan, “Karbon Piyasaları ve Türkiye Perspektifi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 31, Aralık 2011.
- Çeliktas, İbrahim, "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralım 2006.
- Çerçi, Ezgi, "Çevre Hukukunun Temel İlkeleri", **Anahtar Dergisi**, Milli Produktivite Merkezi, Haziran 2011.
- Çetin, Tamer, "Çevresel Dışsallıklar ve İçselleştirme Yöntemleri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 7/3, 2005.
- Çetinkaya, Özhan, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 3.Baskı, Ekin Basın Yayın, 2012.
- Çevre ve Orman Bakanlığı, "Küresel Isınma Nedir?", <http://www.iklim.cevreorman.gov.tr/Gazi/kuresel_isinma.htm>, (10.06.2011).
- Çevre ve Orman Bakanlığı, **Çevresel Gürültü Eylem Planı 2009-2020**, Ankara, 2008.
- Çevre ve Orman Bakanlığı, **Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Diğer Uluslararası Emisyon Ticareti Sistemleri**, Özel İhtisas Komiyonu Raporu, Ankara, 2008.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Türkiye’de Karbon Piyasası”, **Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü**, Ankara, Ekim 2012.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı - Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, "Yönetmelikler", <<http://www.cygm.gov.tr/CYGM/AnaSayfa/yonetmelikler.aspx?sflang=tr>>, (01.07.2013).
- Çiçek, Hüseyin Güçlü, Serdar Çiçek, "Karbon Vergisi ile Karbon Ticareti İzinlerinin Karşılaştırılması", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:47, 2012.
- Çokgezen, Jale, "Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye", **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt XXIII, Sayı 2, 2007.
- Çörtoğlu, Feza Sencer, "Avrupalılaşıma Sürecinde AB Çevre Politikası ve Yerindelik (Subsidiarity) İlkesi", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 8, No:2, 2009.
- Dağdemir, Özcan, "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Ekonomik Büyüme: İklim Değişikliği Politikasının Türkiye İmalat Sanayii Üzerindeki Olası Etkileri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı 60-2, 2005.
- Dağdemir, Özcan, **Çevre Sorunlarına Ekonomik Yaklaşımlar ve Optimal Politika Arayışları**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.
- Dall’Erba, Sandy, **European Regional Development Policies: History and Current Issues**, University of Illinois at Urbana-Champaign European Union Center, Illinois, May 2003.
- Daugbjerg, Carsten, Gert Tinggaard Svendsen, **Green Taxation in Question Politics and Economic Efficiency in Environmental Regulation**, Plagrave, New York, 2001.

- Değirmendereli, Ali, "Çevrenin Korunmasında Özel ve Kamu Girişimi Yada Çevre Koruma Araçları", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004.
- Değirmendereli, Ali, "Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Ekolojik Vergiler", **Mevzuat Dergisi**, Sayı 33, Yıl 3, Eylül 2000.
- Deloitte, "Taxation and Investment in France 2012", <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Taxation%20and%20Investment%20Guides/2012/dttl_tax_guide_2012_France.pdf>, (05.05.2013).
- Demir, Emre, **Küresel Isınma ve Vergi Politikaları: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Zonguldak, 2009.
- Demirci, Mustafa, "İhtiyatlılık İlkesinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:23, Sayı:1, Ocak 2009.
- Deroubaix, Jose-Frederic, François Leveque, "The Rise and Fall of French Ecological Tax Reform: Social Acceptability Versus Political Feasibility in the Energy Tax Implementation Process", **Energy Policy**, 34, 2006.
- Dervişoğlu, Suat, "AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:467, Haziran 2010.
- Devrim, Fevzi, **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, İlkem Ofset, İzmir, 2002.
- Doğan, Pervin, "İklim Değişikliği'nde Türkiye'nin Adımları", Çevre ve Orman Bakanlığı, <<http://www.bitem.gazi.edu.tr/pdf/iklimturkiye.pdf>>, (12.11.2012).
- Doğan, Seyhun, "Türkiye'nin Küresel İklim Değişikliğinde Rolü ve Önleyici Küresel Çabaya Katılım Girişimleri", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, 2005.
- Dolu, Ömer, **Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Kurumsal Kapasite Gelişimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 2005.
- Dumitraş, Adelina, "Pollution Effects Upon the Environment Degradation", **ProEnvironment**, 2, 2008.
- Duran, Birsan, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Korumaya Yönelik Teşvikler, Yardımlar ve Türkiye Muhasebe Standartlarına Göre Muhasebeleştirilmesi Örnekleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar, 2010.
- Durmaz, Burcu, **Avrupa Birliğinde Çevre Politikası Alanında Muhtemel Müzakere Sürecine Yönelik Gerekli Hazırlıkların Örneklerle Çalışılması**, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2004.
- Duru, Bülent, "Avrupa Birliği Çevre Politikası", <<http://kentcevre.politics.ankara.edu.tr/duruabcevre.pdf>>, (11.11.2012).
- Duru, Bülent, "Viyana'dan Kyoto'ya İklim Değişikliği Serüveni", <<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2037.pdf>>, (11.11.2012).
- Dündar, Cihan, Yunus Arıkan, "Enerji, Çevre ve Sürdürülebilirlik", <http://www.emo.org.tr/ekler/42b4dde8771da0b_ek.pdf>, (13.11.2012).
- Egeli, Gülün, "AB Çevre Politikaları ve Gelişmeler", **AB Çevre Müktesebatı Semineri**, Bölgesel Çevre Merkezi, Ankara, 9-10 Temmuz 2012.
- Égert, Balázs, France's **Environmental Policies: Internalising Global and Local Externalities**, OECD Economics Department Working Papers No.859, OECD Publishing, 2011.
- Ellison, David, "Should the Eu Climate Policy Framework be Reformed?", **Eastern Journal of European Studies**, Volume 2, Issue 2, December 2011.

Enerji Dergisi, "Türkiye Karbon Piyasasına Hazırlanıyor", <http://www.enerjidergisi.com.tr/haber/2013/07/turkiye-karbon-piyasasına-hazırlanıyor>, (05.11.2013).

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, **Petrol Piyasası Sektör Raporu**, Haziran 2013.

Engin, Billur, **Avrupa Birliği Özelinde Çevre Politikalarının Etkinliği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007.

EUROCHAMBRES, TOBB, **Çevre Standartlarını Karşılama**, Türk İş Dünyası İçin AB Mevzuatı Serisi, AB-Türkiye Odalar Forumu, Ankara, 2009.

Eurostat, "Air Pollution", http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_air_emis&lang=en, (03.11.2013).

Eurostat, "Energy statistics - supply, transformation, consumption", <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database>, (04.11.2013).

Eurostat, "Environmental protection expenditure in Europe - detailed data", <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, (02.11.2013).

Eurostat, "Environmental Protection Expenditure in Europe – Detailed Data and Indicators", http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/env_ac_exp1r2_esms.htm, (02.11.2013).

Eurostat, "Environmental Tax Revenues", http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en, (01.11.2013).

Eurostat, "Generation of Waste", http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wasgen&lang=en, (04.11.2013).

Eurostat, "Greenhouse Gas Emissions", <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, (02.11.2013).

Eurostat, "Organisations and Sites With EMAS Registration", <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc410>, (03.02.2013).

Eurostat, "Treatment of Waste", http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wastrt&lang=en, (04.11.2013).

Eurostat, "Waste Generation and Treatment", http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/env_wasgt_esms.htm, (04.11.2013).

European Climate Foundation, **Carbon Taxation and Fiscal Consolidation: The Potential of Carbon Pricing to Reduce Europe's Fiscal Deficits**, Report, May 2012.

European Commission, "What is meant by 'environmental taxes'?", **Taxation and Customs Union**, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/faq_3947_en.htm#9, (04.02.2013).

European Commission, **EU Ecolabel Work Plan for 2011 - 2015**, http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/about_ecolabel/pdf/work_plan.pdf, (03.02.2013).

European Commission, "Climate Action", http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/budget/life/faq_en.htm, (20.10.2013).

European Commission, "Ecolabel - Facts and Figures", <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html>, (03.02.2013).

European Commission, "Intelligent Energy Europe Programme (IEE)", <http://ec.europa.eu/cip/iee/>, (05.07.2013).

- European Commission, "LIFE+ (2007-2013)", <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#lifeplus>, (03.02.2013).
- European Commission, "Natura 2000 Network", <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>, (01.02.2013)
- European Commission, "Proposal for a New EU Environment Action Programme to 2020", <http://ec.europa.eu/environment/newprg/intro.htm>, (02.02.2013).
- European Commission, "The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012", <http://ec.europa.eu/environment/newprg/archives/index.htm>, (01.02.2013).
- European Commission, **A Study on the Economic Valuation of Environmental Externalities From Landfill Disposal and Incineration of Waste**, DG Environment Final Main Report, October 2000.
- European Commission, **Commission Regulation (EC) No 574/2004 of 23 February 2004**, Official Journal of the European Union 27.3.2004 tarihli.
- European Commission, **European Fisheries Fund 2007-2013 Regulations**, Publications Office of The European Union, Luxembourg, 2011.
- European Commission, **Monitoring The CO₂ Emissions From New Passenger Cars In The EU: Data For 2009**, Report From The Commission To The European Parliament, The Council And The European Economic And Social Committee, COM(2010) 655, Brussels, 2010.
- European Commission, **Programme for the Environment and Climate Action (LIFE)**, Commission Staff Working Paper, Volume 1 of 2, 2011.
- European Commission, **Tax Reforms in EU Member States - Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability**, Taxation Papers, Working Paper N.34-2012, 2012.
- European Environment Agency, "About EEA", <http://www.eea.europa.eu/about-us>, (03.02.2013).
- European Environment Agency, **Environmental Indicator Report 2012 - Ecosystem Resilience and Resource Efficiency in a Green Economy in Europe**, EEA, Copenhagen, 2012.
- European Risk Forum, **The Precautionary Principle Application and Way Forward**, The ERF Study, Brussels, 2011.
- Fairbrass, Jenny, Andrew Jordan, "Multi-Level Governance and Environmental Policy", **Multi-Level Governance**, (Ed:Ian Bache, Matthew Flinders), Oxford University Press, United Kingdom, 2005.
- Ferhatoğlu, Emrah, "Avrupa Birliği'nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri", **E-Yaklaşım**, Sayı 3, Ekim 2003.
- Fındık, Muhammet Sadettin, **Türkiye'de Çevre Kirliliğine Yol Açan Unsurların Önlenmesi Çerçevesinde Yeşil Vergi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2007.
- Finnish Energy Industries, **Energy Taxation in Europe, Japan and The United States**, Report, Helsinki, November 2010.
- Fischer, Carolyn, Sandra Hoffmann, Yutaka Yoshino, "Multilateral Trade Agreements and Market-Based Environmental Policies", **Resources For The Future**, Discussion Paper 02-28, May 2002.
- Fischer, Thomas B., "The EU and its Regulatory Role in Environmental Policy and Assessment", **Conference of the Evolution of Integration in Europe 20 Years After the Fall of the Berlin Wall**, Viessmann Academy, Germany, 11-14 October 2009.
- Food and Environment Reporting Network, "7EAP: Council's opportunity to be effective", EU Forest Watch, Issue 182, May 2013.

- Fouquet, Dörte, Thomas B. Johansson, "Energy and Environmental Tax Models from Europe and Their Link to Other Instruments for Sustainability: Policy Evaluation and Dynamics of Regional Integration", <http://www.efchina.org/csepupfiles/report/2006102695218528.4263288889246.pdf/3.> Doerte Fouquet Thomas Johansson European Energy Tax Models.pdf>, (26.04.2013).
- Franklin, Alan B., Barry R. Noon, T. Luke George, "What is Habitat Fragmentation?", **Studies in Avian Biology**, No. 25, 2002.
- Fullerton, Don, Andrew Leicester, Stephan Smith, "Environmental Taxes", **Reforming the Tax System for the 21st Century**, Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies, 2007.
- Gelir İdaresi Başkanlığı, "İndirimli Özel Tüketim Vergisi", <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1418>, (04.07.2013).
- Gelir İdaresi Başkanlığı, "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları", http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/ozeltuketimoranlari-OpenPage.htm, (30.06.2013).
- Gelir İdaresi Başkanlığı, "Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu", <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1028>, (30.06.2013).
- Gökbunar, Ramazan, Halit Yanıkkaya, Serkan Cura, **Avrupa Birliği'nin Türkiyeli Geleceği Umutlar ve Korkular**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.
- Gupta, Mahesh C., "Environmental Management and Its Impact on the Operations Function", **International Journal of Operations & Production Management**, Vol.15, Iss:8, 1995.
- Gül, Zehra, **İşletmelerde Üretim ve Çevreyi Bütünleştirmede ISO 14000 Yaklaşımı: Bir Alan Araştırması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, 2007.
- Gültemen, Hande, **AB Yapısal Fonlarının İstihdam Üzerindeki Etkisi: İspanya, Portekiz, Yunanistan**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011.
- Güven, Ayşe Güneş, **1997 Kyoto Protokolünün Oluşumu ve Uluslararası Çevre Politikalarına Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2006.
- Hahn Robert W., Robert N. Stavins, "Economic Incentives for Environmental Protection: Integrating Theory and Practice", **The American Economic Review**, Vol.82, No.2, May 1992.
- Hahn, Robert W. "Economic Prescriptions for Environmental Problems: How The Patient Followed The Doctor's Orders", **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 3, No.2, Spring 1989.
- Hahn, Robert W., Robert N. Stavins, **The Effect of Allowance Allocations on Cap-and-Trade System Performance**, NBER Working Paper Series, No:15854, Cambridge, 2010.
- Hasgür, İbrahim, "Gürültü Kirliliğinin Türk Mevzuatındaki Yeri", **Ekoloji**, S:4, 1992.
- Heine, Dirk, John Norregaard, Ian W.H. Parry, **Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date**, IMF Working Paper WP/12/180, IMF Publishing, 2012.
- Hey, Christian, "EU Environmental Policies: A Short History of the Policy Strategies", **EU Environmental Policy Handbook**, (Ed:Stefan Scheuer), European Environmental Bureau, Brussels, 2005.
- Hotunluoğlu, Hakan, Recep Tekeli, "Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyon Azaltıcı Etkisi Var Mı?", **Sosyoekonomi**, 2007-2, Temmuz-Aralık 2007.
- Hutchinson, G.Evelyn, "The Biosphere", **Scientific American**, Volume 223, Number 3, September 1970.

- Implementation and Enforcement of Environmental Law, "About IMPEL", <<http://impel.eu/about/history/>>, (15.08.2013).
- International Energy Agency, **Energy Policies of IEA Countries Sweden 2013 Review**, The Framework: Energy Policy and Climate Change, OECD/IEA, France, 2013.
- International Institute for Labour Studies, **Green Policies in the EU: A Review**, EC-IILS Joint Discussion Paper Series No.14, 2011.
- International Institute for Sustainable Development, **The Maastricht Treaty and the Winnipeg Principles on Trade and Sustainable Development**, Canadian Cataloguing in Publication Data, Canada, 1995.
- ISO, "About ISO", <<http://www.iso.org/iso/home/about.htm>>, (03.02.2013).
- İssı, Yasemin, "Üretim Sürecindeki Dışsallıkların Önlenmesine Yönelik Bir Enstrüman; ÇED (Çevresel Etki Değerlendirmesi)", **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Prof.Dr.Abdullah Türkoğlu'na Armağan, Cilt 47, Sayı 1-4, 1989.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, "Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası", <<http://www.ikv.org.tr/pdfs/4f3a608d.pdf>>, (05.05.2012).
- İlhan, Gökalep, "Avrupa Birliği Özel Tüketim Vergisi Uyumlaştırması ve Türk Vergi Sisteminin Uyumunu", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2007.
- İncekara, Ahmet, Burcu Kılınç Savrul, "Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları: Yapısal Fonlar ve Diğer Mali Araçlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme", **International Conference on Eurasian Economies**, Bishkek-Kyrgyzstan, 2011.
- Jamali, Tarık, **Ekolojik Vergiler (Çevre Vergileri)**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2007.
- Kalkınma Bakanlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006.
- Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara, 2013.
- Kalkınma Bakanlığı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000.
- Kalkınma Bakanlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İklim Değişikliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT:2532, ÖİK:548, Ankara, 2000.
- Kara, Hüdaî, **Eko-Etiket**, Sürdürülebilir Üretim ve Tüketim Yayınları - III, T.C.Çevre ve Şehircilik Bakanlığı & Bölgesel Çevre Merkezi, <http://www.rec.org.tr/dyn_files/20/5926-III-EKO-ETIKET.pdf>, (03.02.2013).
- Karabıçak, Mevlüt, "Çevre Sorunlarının Ekonomik Analizi ve Bu Sorunların Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirmesi", **Yerel Siyaset**, Sayı 35, Yıl 3, 2008.
- Karaman, Zerrin Toprak, "Çevre Korumacı İdeolojiye Politik Bir Yaklaşım", **Çevre Dergisi**, Sayı:9, Ekim-Kasım-Aralık 1993.
- Karataş, Halil, **Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları**, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010.
- Kargı, Veli, Cihan Yüksel, "Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri", **Maliye Dergisi**, Sayı:159, Temmuz-Aralık 2010.
- Karluk, Rıdvan, **Küreselleşen Dünyada Uluslararası Kuruluşlar**, 6.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2007.
- Karpuzcu, Mehmet, **Çevre Kirlenmesi ve Kontrolü**, 9.Baskı, Kubbealtı, İstanbul, 2007.
- Keleş, Ruşen, Can Hamamcı, Aykut Çoban, **Çevre Politikası**, Genişletilmiş 6.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- Kerestecioğlu, Merih, "Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma", <http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-9.pdf>, (05.07.2013).
- Kılıç, Selim, "Çevre Sorunları ve Yoksulluk", **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, C:5, S:1, 2013.

- Kıvılcım, İlge, "Avrupa Birliği Emisyon Ticaretinde Son Durum – Havacılık Sektörü", **İKV Değerlendirme Notu**, İktisadi Kalkınma Vakfı, Sayı 53, Mayıs 2012.
- Kim, Heon-Goo, "On The Views of Carbon Tax in Korea", **American Journal of Applied Sciences**, 5, (11), 2008.
- Kjaer, Birgitte, Christian Fischer, Morten Ryberg, Nikola Kiørboe, Claus Davidsen, **Effectiveness of Economic Instruments for Packaging**, **European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production**, ETC/SCP Working Paper No 4/2012, Copenhagen, 2012.
- Koomey, Jonathan, Florentin Krause, "Introduction to Environmental Externality Costs", **Handbook on Energy Efficiency**, CRC Press Inc., USA, 1997.
- Koukoulakis, George, "EFA Briefing on 7EAP", **European Federation of Allergy and Airways Diseases Patients Associations**, February 2013.
- Kovancılar, Birol, "Çevre Kirliliğini Önlemede Alternatif Araçlar ve Etkinliklerinin Değerlendirilmesi", **Yönetim ve Ekonomi**, Sayı:4, 1998.
- Kovancılar, Birol, "Küresel Isınma Sorununun Çözümünde Karbon Vergisi ve Etkinliği", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:8, Sayı:2, 2001.
- Kovancılar, Birol, Mustafa Miynat, Sibel A.Bursahoğlu, **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.
- Kovancılar, Birol, Mustafa Miynat, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008.
- Kökçam, Zeynel, Ayça Erem Bahadır, "İklim Değişikliği, Kyoto Protokolü ve Türkiye", **II. Çevre ve Enerji Kongresi**, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, 15-16-17 Kasım 2001.
- KPMG International Cooperative, "Update in Hungarian Green Tax", **TaxAlert**, December 2011.
- Krämer, Ludwig, **The Genesis of EC Environmental Principles**, Research Papers in Law, European Legal Studies, Belgium, 2003.
- Küçükakaya, Alper, **Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2008.
- Larsen, Thomas, Greening The Danish Tax System, Bulletin de Documentation, 2011, <http://docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/publicaties/documenta/2011/BdocB_2011_Q2e_Larsen.pdf>, (04.04.2013).
- Leicester, Andrew, **The UK Tax System and the Environment**, The Institute for Fiscal Studies, London, 2006.
- Lomas, Owen, "Environmental Protection, Economic Conflict and the European Community", **McGILL Law Journal**, Vol.33, 1988.
- Lomas, Ulrika, "Belgium Falls Short On Dissuasive Environmental Taxes", **Tax-News**, 12 Şubat 2013 tarihli, <<http://www.xpats.com/belgium-falls-short-green-taxes>>, (06.05.2013).
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, "Genel Bütçe İstatistikleri", <<https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/>>, (01.11.2013).
- Mantell, Edmund H., "On The Economics and The Politics of Environmental Protection: Policy Conflicts Can Be Mitigated by Selective Enforcement and Tax-Financed Subsidies", **American Journal of Economics and Sociology**, Vol.44, No.4, October 1985.
- Markandya, Anil, Renat Perelet, Pamela Mason, Tim Taylor, **Dictionary of Environmental Economics**, Earthscan Publications Ltd., London, 2001.
- McCormick, John, **Environmental Policy in the European Union**, Palgrave, New York, 2001.

- Mengi, Ayşegül, "Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, Temmuz 1998.
- Montini, Massimiliano, "Overview on EU Environmental Law: Institutions, Competence and Principles", **Sustainable Development Academy**, Budapest, 11 July 2011.
- Muter, Naci Birol, A.Kemal Çelebi, Süreyya Sakınç, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2008.
- Mutlu, Ayşegül, "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları", **Maliye Dergisi**, Sayı:150, Ocak-Haziran 2006.
- Narin, Müslüme, "Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizması: Emisyon Ticareti", **International Conference on Eurasian Economies**, Russia, 2013.
- Netherlands Ministry of Finance, "Taxation in the Netherlands 2005 Information for Companies Operating Internationally", <http://www.expatax.nl/Documents/taxationinthenetherlands2005.pdf>, (05.05.2013).
- O'Brien, Paul, Ann Vourch, **Encouraging Environmentally Sustainable Growth: Experience in OECD Countries**, OECD Economics Department Working Papers No.293, 2001.
- Odum, Eugene P., Gary W. Barrett, **Fundamentals of Ecology**, Fifth Edition, Thomson, United States, 2004.
- OECD "Tailoring Environmental Standards, Environmental Taxes and Tradeable Permits", **Guidelines for Cost-Effective Agri-Environmental Policy Measures**, OECD, 2010.
- OECD, **Environmentally Related Taxes In OECD Countries Issues And Strategies**, OECD Publications Service, 2001.
- OECD, **Tax Policy Reforms in Denmark**, OECD Centre For Tax Policy and Administration, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/37154664.pdf>, (04.04.2013).
- OECD, **The Political Economy of Environmentally Related Taxes**, OECD, 2006.
- Official Journal of the European Communities, "Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:EN:PDF>, (16.08.2013).
- Orlando, Emanuela, **The Evolution of EU Policy and Law in the Environmental Field: Achievements and Current Challenges**, The Transatlantic Relationship and The Future Global Governance Working Paper, 21, April 2013.
- Orman Genel Müdürlüğü, "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Taraflar Konferansı (COP 14) Yurtdışı Görev Raporu", **Eğitim Dairesi Başkanlığı**, 2009.
- Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Türkiye'de Sağlanan Teşvik ve Destekler, <http://oka.org.tr/ContentDownload/okatesvikvedesteklerekitap180820111.pdf>, (03.07.2013).
- Öker, Figen, Hümeysra Adıgüzel, "Karbon Kredilerinin Uluslararası Muhasebe Standartları Kapsamında Muhasebeleştirilmesi", **Mali Çözüm**, İSMMMO, Mart-Nisan 2013.
- Öncel, Türkan, "Çevre Koruma Önlemlerine Genel Bir Bakış", **İ.Ü. Maliye Araştırmaları Merkezi Konferansları**, Prof. Dr. Memduh Yaşa'ya Armağan, Sayı 34, 1991.
- Özdemir, Biltekin, "Küresel Kirlenme Sürdürülebilir Ekonomik Büyüme ve Çevre Vergileri", **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009.
- Özdilek, Hüseyin, "Hava, Su ve Toprak Kirliliği", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004.

- Özel, Alp, Cüneyt Kılıç, Burcu Kılınç Savrul, "Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Mali Yardımlarının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı 20, 2013.
- Özsoy, İsmail, Uğur Yıldırım, "Çevre Kirliliğinin Önlenmesinde Ekonomik Yaklaşımlar ve Çözüm Önerileri", **Çevre Dergisi**, S:11, Nisan Mayıs Haziran 1994.
- Öztürk, Kemal, "Küresel İklim Değişikliği ve Türkiye'ye Olası Etkileri", **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 1, 2002.
- Özyücel, Mustafa, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2008.
- Pamukçu, Konuralp, "Küresel Emisyon Ticareti İçin Bir Model: Avrupa Birliği Emisyon Ticareti Programı", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No 37, Ekim 2007.
- Papadaki, Olga Gioti, "European Environmental Policy and The Strategy 'Europe 2020'", **Regional Science Inquiry Journal**, Vol.IV, (1), 2012.
- Parlak, Bekir, "Çevre - Ekoloji - Çevrebilim: Kavramsal Bir Tartışma", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004.
- Pehlivan, Osman, **Vergi Hukuku Genel İlkeler ve Türk Vergi Sistemi**, Murathan Yayınevi, Trabzon, 2012.
- Peker, Hasan Sencer, İsa Altınışık, "Negatif Dışsallıkların İçselleştirilmesi Açısından Karbon Ticareti", **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi**, Sayı 4, Haziran 2011.
- Peker, Osman, Mustafa Demirci, "İklim Değişikliğinin Bilim ve Ekonomi Perspektifinden Analizi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.13, S.1, 2008.
- Pindyck, Robert S., "Uncertainty in Environmental Economics", **Review of Environmental Economics and Policy**, Volume 1, Issue 1, Winter 2007.
- Ptak, Michal, "Environmentally Motivated Energy Taxes in Scandinavian Countries", **Economic and Environmental Studies**, Vol.10, No.3 (15/2010), 2010.
- Regional Environmental Center, "Noise Legislation", **Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation**, Hungary, December, 2008.
- Ritchie, Carol, Neil McIntosh, "Natura 2000 - Cornerstone of EU Biodiversity Policy", **Managing and Monitoring of the Natura 2000 Network**, European Commission Science for Environment Policy, Issue 35, November 2012.
- Sadeleer, Nicolas de, "The Principle of a High Level of Environmental Protection in EU Law: Policy Principle or General Principle of Law?", **Mijörättsliga Perspektiv och Tankevänder**, (Ed: Vänbok till Jan Darpö, Gabriel Michanek), Uppsala, 2013.
- Sandmo, Agnar, **The Public Economics of The Environment**, The Lindahl Lectures, Oxford University Press, New York, 2006.
- Sarıkaya, Hasan Zuhuri, "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları", **Su Kirlenmesi Kontrolü Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, 2004.
- Saygılı, Abdurrahman, "Avrupa Birliği'nin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 3, No 2, Bahar 2004.
- Schleich, Joachim, Regina Betz, "Incentives for Energy Efficiency and Innovation in the European Emission Trading System", **European Council for an Energy Efficient Economy**, Summer Study, 2005.
- Seht, Hauke von, Hermann E. Ott, **EU Environmental Principles: Implementation in Germany**, Wuppertal Papers, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Germany, 2000.

- Stamatova, Stela, Anton Steurer, "Environment and Energy", **Statistics in Focus Eurostat**, 53, 2012.
- Stavins, Robert N., "Market Based Environmental Policies", **The Belfer Center for Science and International Affairs**, Discussion Paper N:98-02, 1998.
- Sutherland, Robert, "Environmental Taxation in the UK and Scotland - Changes, Challenges and Landfill Tax", **Garner's Environmental Law Service**, A Brief Presentation in 13 December 2012.
- Şengül, Mihriban, **Türkiye'de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği İçerik Çözümlemesi**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2002.
- Taç, Hatice Kübra, **İşletmelerin TS- ISO 14000 Standartlarını Uygulama Kararlarına Etki Eden Faktörlerin Belirlenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Adana, 2006.
- Taşkın, Ahmet, "Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı 1, Nisan 2010.
- Taylar, Yıldırım, "Vergi Teorisi Açısından Özel Tüketim Vergileri ve Türk Özel Tüketim Vergisi Uygulaması", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Özel Sayı, 2010.
- Tianbao, Qin, **Climate Change and Emission Trading Systems (ETS) China's perspective and International Experiences**, KAS-Schriftenreihe CHINA, Shanghai, 2012.
- Tokuçoğlu, Bülent, "Çevre Sorunları ve Kentleşme", **Ekoloji**, S:6, 1996.
- Toprak, Düriye, "Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Çevre Politikaları ve Mali Araçlar", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2, Sayı:4, Güz 2006.
- Tosuner, Mehmet, Zeynep Arıkan, **Türk Vergi Sistemi**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Onbeşinci Bası, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 2010.
- Tuğaç, Çiğdem, **Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi Kapsamında Sınıraşan Sular**, ORSAM Su Araştırmaları Programı, Rapor No:19, Ankara, Mayıs 2013.
- Tuna, Muammer, "Çevresel Sorunların Küreselleşmesi", **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, Güz 2000.
- Tuna, Muammer, "Enerji, Çevre ve Toplum", **II. Çevre ve Enerji Kongresi**, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, 15-16-17 Kasım 2001.
- Tuncay, Utku, **AB Çevre Müzakerelerinde Türkiye**, TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868647r3226.AB_Cevre_Muzakerelerinde_Turkiye.pdf>, (05.05.2012).
- Turan, Abdulmenaf, Mahmut Güler, "Türkiye'de Sürdürülebilir Çevre Politikaları: İklim Değişikliği Örneği", **International Conference on Eurasian Economies**, Russia, 2013.
- Turgut, Nükhet Yılmaz, **Çevre Politikası ve Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009.
- Turhan, Salih, "Maliye Politikası ve Çevre Kirliliği", **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Prof. Dr. Bedi N.Feyzioğlu'na Armağan, Sayı 35, 1993.
- Tüğen, Kâmil, **Devlet Bütçesi**, Sekizinci Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, 2009.
- TÜİK, "Üretim Yöntemi İle GSMH-GSYİH" <<http://tuikapp.tuik.gov.tr/ulusalhesapapp/ulusalhesap.zul?tur=1>>, (01.11.2013).
- Türkeş, Murat, "Hava, İklim, Şiddetli Hava Olayları ve Küresel Isınma", **Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü 2000 Yılı Seminerleri**, Teknik Sunumlar, Seminerler Dizisi: 1, Ankara, 2001.
- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, "Döviz Kurları", <<http://www.tcmb.gov.tr/>>, (01.11.2013).
- Türkiye Sürdürülebilir Enerji Finansmanı Programı, "TurSEFF Nedir?", <<http://www.turseff.org/tr/sayfa/turseff-nedir>>, (06.07.2013).

- Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, "Çevre Proje Destekleri", <<http://www.ttgvy.org.tr/tr/cevre-proje-destekleri>>, (03.07.2013).
- Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, "Montreal Protokolü", <www.ttgvy.org.tr/UserFiles/File/MONTREALPRO.doc>, (12.11.2012).
- Ulucak, Recep, Ekrem Erdem, "Çevre - İktisat İlişkisi ve Türkiye’de Çevre Politikalarının Etkinliği", **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, S:6, Y:4, Haziran 2012.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Güncelleştirilmiş 7.Baskı, Seçkin, Ankara, 2012.
- United Nations Framework Convention on Climate Change, **İklim Özen Göstermek İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolü İçin Klavuz**, Bonn, 2003.
- Üstün, Ümit Süleyman, "Motorlu Araçlar Üzerinden Alınan Vergilerin Çevreyi Korumaya Yönelik ve Adil Olarak Düzenlenmesi", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVI, Sa.1, Y. 2012.
- Varcan, Nezih, "Belediyelerin Mali Yapısı", **Mahalli İdareler Maliyesi**, (Ed: Tufan Çakır), T.C.Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:1937, Ankara, 2013.
- Varcan, Nezih, Tufan Çakır, **Kamu Maliyesi**, T.C.Anadolu Üniversitesi, Yayın No:1682, Eskişehir, 2006.
- Vourch, Ann, Miguel Jimenez, **Enhancing Environmentally Sustainable Growth in Finland**, OECD Economics Department Working Papers, No.229, OECD Publishing, 2000.
- Withana, Sirini, David Baldock, Andrew Farmer, Marc Pallemarts, Peter Hjerp, Emma Watkins, Jonathan Armstrong, Ketu Medarova-Bergstrom, Sonja Gantioler, **Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future**, Final Report, The Institute for European Environmental Policy, London, May 2010.
- Yalçın, A.Zafer, "Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Araçlar Vergisi: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:27, Sayı:2, 2013.
- Yalçın, Arman Zafer, "Küresel Çevre Politikalarının Küresel Kamusal Mallar Perspektifinden Değerlendirilmesi", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, Sayı 21, Haziran 2009.
- Yamanoğlu, Göknil Çılgın, **Türkiye’de Küresel Isınmaya Yol Açan Sera Gazı Emisyonlarındaki Artış ile Mücadelede İktisadi Araçların Rolü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.
- Yeğen, İkbâl, **AB Mali Yardımları ve AB’nin Yeni Üye Ülkeleriyle Türkiye Üzerine Ampirik Bir İnceleme**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2009.
- Yıldırım, Uğur, "Çevre Sorunlarına Ekonomik Yaklaşımlar", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004.
- Yıldırım, Uğur, İsmail Göktürk, "Sürdürülebilir Kalkınma", **Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler**, (Ed: Mehmet C.Marın, Uğur Yıldırım), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2004.
- Yıldırım, Uğur, Sevim Budak, "AB Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’nin Çevre Politikasındaki Değişimler", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 7, Sayı 13, 2010.
- Yıldız, Fatih Feramuz, Kerem Akdağ, "Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması", **Türktarım Dergisi**, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Sayı:167.

- Yıldız, Nural, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi", **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Haziran 2005.
- Yingjie, Sui, Wang Xiaolin, "Analysis of Environmental Tax Being the Optimal Method Offsetting External Cost", **IEEE**, 2011.
- Zacker, Christian, "Environmental Law of the European Economic Community: New Powers Under the Single European Act", **Boston College International and Comparative Law Review**, Volume 14, 1991.
- Zaman Gazetesi, "Oto Markaları Kirlettiğin Kadar Öde Vergisine Hazırlanıyor", 28.10.2013 tarihli.
- Závodny, Peter, "Creation and Protection of the Environment", **Management Information Systems**, 1, 2006.
- Zhou, Rong, Kathleen Segerson, "Are Green Taxes a Good Way to Help Solve State Budget Deficits?", **Sustainability**, 4, 2012.