

İlerleme Raporları Çerçevesinde Türkiye'nin AB Çevre Politikalarına Uyumu

Hasan YAYLI*

Hasan KAYA**

Geliş Tarihi (Received): 24.08.2020– Kabul Tarihi (Accepted): 16.09.2020

Öz

İnsan yaşamının devamı noktasında çevresel koşulların sürdürülebilmesi için mevcut gidişatın değiştirilerek tedbirlerin artırılması gerektiği fikri, çevre alanında kapsamlı politikaları benimseyen Avrupa Birliği tarafından öne çıkarılmaktadır. Bu alanda üretilen politikaları üye ülkeler eliyle uygulayan Avrupa Birliği, aday ülkeler için de müzakere ettiği başlıklar içerisinde çevre konusuna önemli oranda yer vermektedir. Aday ülkeler ile uyum noktasında her yıl Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan ve 35 fasıl içeren ilerleme raporları ise her bir fasıl için müzakerelerin gelişimi hususunda değerlendirmeler içermektedir. Bu çalışmada, Türkiye için her yıl yayınlanan ilerleme raporları, çevre faslı özelinde incelenmiş ve faslın müzakere edilmesinden önceki ve sonraki gelişmeler hakkında çıkarımlarda bulunulmuştur. Çevre faslının müzakere edilmeye başlamasından önce ve sonra yayınlanan ilerleme raporlarının karşılaştırılmasıyla, müzakere sürecinin bu alandaki gelişime dair etkilerini ortaya koymak, çalışmanın temel amacıdır. Çalışmada ilerleme raporlarının mukayese edilerek incelenmesi sonucunda; Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde çevre faslının en zorlayıcı başlıklardan birisi olduğu ve faslın müzakere edilmeye başlanmasından sonra bu alandaki gelişmelerin beklentileri karşılamaktan uzak olduğu en önemli bulgular olarak öne çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Türkiye, Çevre, Müzakere, İlerleme Raporu.

Turkey's Compliance to the EU Environmental Policies within the Context of Progress Reports

Abstract

The idea that the current situation should be changed and measures should be increased in order to maintain environmental conditions at the point of continuation of human life is brought forward by the European Union, which adopts comprehensive policies in the field of environment. The European Union, which implements the policies produced in this area by the member countries, also gives a significant place to the environmental issue for the candidate countries negotiated. Progress reports, which are published annually by the European Commission at the point of compliance with candidate countries and contain 35 chapters, include evaluations on the development of negotiations for each chapter. In this study, progress reports for Turkey published every year have been examined in terms of environment, and inferences have been made about the previous and subsequent developments of negotiations of this chapter. The main objective of the study is to reveal the effects of the negotiation process on the development in this area by comparing the progress reports published before and after then negotiation of the chapter on environment. As a result of the comparison and examination of the progress reports in the study, it is observed that the environment chapter is one of the most compelling titles in Turkey's European Union accession process, and after then negotiations of this chapter, the developments are far from meeting the expectations in this field.

Keywords: European Union, Turkey, Environmental, Negotiation, Progress report.

* Prof. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hyayli@kku.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-9567-6382

** Öğr. Gör., Kırıkkale Üniversitesi, Keskin Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, hasan.kaya286@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-1836-1501

Giriş

İnsanlığın var olduğu ilk günden bugüne sonsuz tüketim ihtiyaçlarına ev sahipliği yapan çevre, geldiğimiz noktada mevcut düzenin sürdürülemeyeceğini her fırsatta hatırlatmaktadır. Devletlerin ekonomik kalkınma yarışında üstünlük arayışları, çevreye verilen zararı da doğru orantılı olarak artırmıştır. Ekonomik fayda adına bilhassa sanayi ve enerji alanlarında atılan cesur adımlar, geri dönüşmesi çok zor çevresel maliyetler oluşturmuş ve bu durum çevre sorunları ile küresel mücadeleyi gerekli kılan bir hal almıştır.

Çevre sorunlarının ağır sonuçları hissedilir derecede artmaya başladıktan sonra devletler etkin bir mücadele politikasına ihtiyaç duyulduğunu kabul etmiş ve çeşitli politikalar geliştirmeye başlamışlardır. Bu doğrultuda Avrupa Birliği, çevre politikalarına kapsamlı ve etkin bir içerik kazandırmış ve üye devletler eliyle uygulama aşamasına geçmiştir. Temel antlaşma metinlerinde çevre konusuna giderek artan bir şekilde yer veren Avrupa Birliği, geliştirdiği eylem planları ile de somut adımlar atmayı amaçlamıştır.

Birliğin üye devletler ile benimsediği ve uyguladığı tüm politika alanlarında olduğu gibi çevre politikalarında da aday ülkelere yönelik uyum çalışmaları, müzakereler yoluyla sağlanmaktadır. 2005 yılında 35 fasıl içeren katılım müzakerelerine başlayan Avrupa Birliği ile Türkiye, 2009 yılında çevre faslını müzakerelere açmış ve bu alanda da uyum çalışmaları müzakere gündemine alınmıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkelerin müktesebat uyumunu incelemek amacıyla her yıl yayınlanan ilerleme raporları ise aday ülkelerin katılım müzakerelerinde her fasıl için geldiği noktayı değerlendirmesi sebebiyle önemli belgeler olarak öne çıkmaktadır. Türkiye katılım müzakerelerine 2005 yılında başlamış olsa da ilerleme raporları 1998 yılından itibaren yayınlanmaya başlamış ve ilk ilerleme raporundan itibaren çevre faslına yer verilmiştir. Dolayısıyla çevre faslı, müzakerelere açıldığı 2009 yılından önce de ilerleme raporlarında yer almış ve diğer fasıllarda olduğu gibi çevre faslındaki yıllık gelişmeler de bu raporlarda değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede, çalışmanın temel amacı ise Avrupa Birliği'nin en kapsamlı ve en maliyetli müzakere fasıllarından biri olan çevre faslında Türkiye'nin kaydettiği gelişmeyi ilerleme raporları çerçevesinde incelemek ve faslın müzakere edilmeye başlandığı 2009 yılından öncesi ve sonrasının karşılaştırılmasıyla çevre faslı özelinde müzakere sürecinin beklenen olası katkısını ortaya koymaktır.

Bu amaç doğrultusunda, çalışmada ilk olarak Avrupa Birliği'nin kuruluş aşamaları ile ilgili kısa bilgilere yer verilmiş ve temel antlaşma metinlerinde çevreye dair düzenlemeler belirtilmiştir. Ardından Avrupa Birliği çevre politikalarının temel ilkeleri açıklanarak Çevre Eylem Planları da incelenmiştir. İkinci bölümde ise Türkiye'nin çevre politikaları ve ilkelerine yer verilmiş ve bu doğrultuda anayasada, kanunlarda ve kalkınma planlarında çevreyle ilgili düzenlemeler incelenmiştir. Son olarak üçüncü bölümde ise 1998 yılından itibaren her yıl yayınlanan ilerleme raporlarının çevre fasılları incelenerek oluşturulan tablolar yardımıyla çalışmanın temel çerçevesini oluşturan hususlarla ilgili çıkarımlarda bulunulmuştur.

1. Avrupa Birliği ve Çevre Politikaları

Dünyanın önde gelen ekonomik ve siyasi birliği olan Avrupa Birliği'nin, her ne kadar fikri geçmişi daha eskiye dayansa da ortaya çıkışının ilk adımları ikinci dünya savaşından sonra olmuştur.

Avrupa'da yüzyıllardır devam eden savaşların yarattığı tahribata 2.dünya savaşı da eklenince Avrupa'lı devlet adamları tarafından kalıcı barışın sağlanması yönünde fikirler ortaya atılmaya başladı. Bu çerçevede Fransa Dışışleri Bakanı olan Robert Schuman'ın önerisi ve çağırısı üzerine 1951 yılında Paris Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin temellerini atacak olan 'Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)' kuruldu. Federal Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika'dan oluşan bu topluluğun temel amacı ise kömür ve çelik üretimini ortak ve uluslarüstü bir kurum eliyle sağlamaktı (Tecer, 2007:1).

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun gösterdiği başarı üzerine aynı 6 ülke tarafından 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile 'Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM)' ve 'Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)' kuruldu. Böylelikle 6 üye devlet, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamayı hedefliyordu (Arat ve Türkeş, 2002:10).

1965 tarihinde imzalanan Füzyon Antlaşmasıyla ise Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) tek bir çatı altında birleştirilerek, oluşturulan yeni yapı 'Avrupa Topluluğu' adını aldı. Daha sonra ise 1986 yılında imzalanan 'Avrupa Tek Senedi' ile ortak pazar oluşturmayı amaçlayan Avrupa Toplulukları, 1993 yılında yürürlüğe giren 'Maastricht Antlaşması' ile 'Avrupa Birliği' adını almıştır (Tatoğlu, 2006:22-30).

Avrupa Birliği'nin değişim ve gelişim süreci 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, 2003'te yürürlüğe giren Nice Antlaşması ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile de devam etmiştir.

Avrupa Birliği'nin oluşum süreci incelendiğinde, birliğin temel antlaşmaları; Paris Antlaşması, Roma Antlaşması, Füzyon Antlaşması, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması ve Lizbon Antlaşması olarak ifade edilebilir.

1.1. Temel Antlaşmalarda Çevre

AB'nin temel antlaşmaları incelendiğinde ilk kurucu antlaşmalar olan Paris Antlaşması ve Roma Antlaşmasında çevre politikası olarak değerlendirilebilecek bir içerik olmadığı(Sarıkaya, 2004:1) ve çevre politikası kapsamında değerlendirilebilecek düzenlemelerin ilk olarak 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi Antlaşmasınının 25.maddesinde yer aldığı görölmektedir. Madde 25'te yer alan çevre alt başlığında 130r, 130s ve 130t maddeleri çevre politikalarının detaylarını içermektedir. Buna göre 130r maddesi; çevreyle ilgili politikalara dair amaçları ve ilkeleri belirlemekte, 130s maddesi; çevreyle ilgili Konsey'de alınacak kararlarda oybirliği yerine oy çokluğu yönteminin uygulanacağını içermekte, 130t maddesi ise üye devletlere, birlik standartlarından daha sıkı koruma tedbirleri alabilmelerine dair imkân tanımaktadır (Tecer, 2007:116).

Avrupa Tek Senedinde çevreye ilişkin olarak belirtilen amaçlar; çevreyi muhafaza etmek ve iyileştirmek, kişilerin sağlığının korunması için çalışmak ve doğal kaynakların temkinli ve akılcı

kullanımını sağlamak şeklinde belirtilmiştir. Çevreye ilişkin ilkeler ise; önleyici eylem ilkesi, ihtiyatlılık ilkesi, kaynağında önleme ilkesi ve kirleten öder ilkesi olarak yer almıştır (Keleş, vd., 2015:341).

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile ilk kez çevrenin korunması ilkesi AB'nin politik hedefleri arasına alınarak (Çokgezen, 2007:92), birliğin çevre politikaları daha kapsamlı bir şekilde ele alınmış ve bazı konular daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. 'Sürdürülebilir, enflasyonist olmayan ve çevreye duyarlı bir büyüme' gibi yeni kavramlara yer veren antlaşma, çevre konusunda ilk defa 'sürdürülebilirlik' kavramını gündeme getirmiştir. Öte yandan antlaşma, birliğin ticaret, ulaşım, turizm, tarım, endüstri gibi bütün ekonomik ve sosyal politikalarının belirlenme sürecinde de çevresel değerlerin dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır(Duru, 2007:4).

1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ise o zamana kadar belirlenen çevre politikalarında çok değişiklik yapmasa da 'sürdürülebilir kalkınma' kavramına yaptığı vurgu ile önem taşımaktadır(Kaya, 2018:102). Antlaşmanın 6. maddesi sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için çevre koruma faaliyetlerinin Topluluk politikaları ile bütünleşmesi gerekliliğine vurgu yapmıştır(İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000:4). Amsterdam Antlaşması'nın ileriki bölümlerde ayrıntılarıyla ele alacağımız bir diğer önemi ise Maastricht Antlaşması'nda da yer verilen Avrupa Birliği'nin Çevre Politikasının dayandığı temel ilkeleri içermesidir.

2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşması ise birliğin çevre politikalarında önemli bir yenilik getirmemekle beraber özellikle su kaynakları ile ilgili düzenlemeleri içermektedir (Duru, 2007:4). 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nda ise Avrupa Birliği'nin çevreye dair yetkileri artırılarak sürdürülebilir kalkınma hedefleri kuvvetlendirilmiş ve Birliğin dünya ülkeleri ile olan ilişkilerinde sürdürülebilir kalkınma amaçlarının temel hedeflerden biri olduğu belirtilmiştir. Öte yandan Lizbon Antlaşması ile iklim değişikliğinde uluslar arası ölçüde mücadele AB'nin çevre politikalarının öncelikli amaçlarından biri olarak yer almıştır (CPS, 2012:13).

1.2. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Temel İlkeleri

Avrupa Birliği, çevre konusunda temel ilkelere Çevre Eylem Programlarında ve Avrupa Tek Senedi ile birlikte temel antlaşma metinlerinde sürekli olarak yer vermiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere bu ilkeler bir bütün olarak Amsterdam Antlaşması'nda da yer almıştır. Antlaşmanın 2. ve 6. maddesi ile 19. bölümünde yer alan 174. maddesinde çevre ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş ve çevre politikasının temel ilkeleri belirtilmiştir. Söz konusu 174. Maddede ve Çevre Eylem Programlarında yer alan Avrupa Birliği'nin çevre alanındaki temel ilkeleri; bütünleyicilik ilkesi, İhtiyat ilkesi, önleme ilkesi, kaynakta önleme ilkesi ve kirleten öder ilkesi şeklinde belirtilmiştir(İktisadi Kalkınma Vakfı, 2000:57-58).

Kirleten öder ilkesi; en temel ilke olup, çevreyi kirletenlerin, çevrenin korunması için ortaya çıkan maliyete katlanmaları gerektiğine vurgu yapan ilkedir. Daha açık bir ifadeyle kirliliğin giderilmesi ve önlenmesinde ortaya çıkan maliyete, kirleticinin katlanması gerektiğini ifade eder. Bu ilke ile çevreyi kirletenlerin, kirliliği azaltma ya da daha az kirliliğe sebep olan ürün ya da teknoloji bulmaya teşvik edilmesi amaçlanmaktadır(Bozkurt, 2010:136)

Bütünleyicilik ilkesi; çevre korumaya dair faaliyetlerin, birliğin diğer politika alanlarında da dikkate alınması, bir başka ifadeyle diğer politika alanlarının uygulanmasında çevrenin korunmasının da gözetilmesi anlamına gelmektedir(Turan Bayram vd., 2011:34).

İhtiyat ilkesi; belirli bir faaliyetin yapılmasında çevre üzerinde olumsuz sonuçların çıkacağına dair bir şüphe var ise bilimsel ispatın ortaya konulmasını beklemeden ve çok geç kalınmadan önlem alınması anlamına gelir (Aydın ve Çamur, 2017:29).

Önleme ilkesi; çevrede ortaya çıkabilecek zararın tam olarak gerçekleşmesinden önce dolayısıyla daha erken safhada gerekli tedbirlerin alınmasını ifade eden bir ilkedir (Bozkurt, 2010:135). Böylelikle yapılan faaliyetin sebep olacağı çevresel zararı önleme amacı güdülmektedir.

Kaynakta önleme ilkesi; kirliliğe sebep olan faktörlere öncelikle kaynağında müdahale edilerek kirliliğin engellenmesi veya azaltılmasını ifade eden ilkedir(Aydın ve Çamur, 2017:30). Böylelikle kirliliğin sebep olabileceği zararın yayılmasının engellenmesi hedeflenmektedir.

1.3. Avrupa Birliği Çevre Eylem Programları

Avrupa Birliği'nin çevre programları oluşturma fikri ilk olarak 1972 tarihinde gerçekleştirilen Devlet ve Hükümet Başkanları toplantısında dile getirilmiş ve ilk olma niteliği taşıyan Birinci Çevre Eylem Programı 1973 yılında hazırlanmıştır (Sağsen, 2015:276).

Avrupa Birliği'nin çevre eylem programları politik açıdan belirli hedefleri ve niyetleri ortaya koyan, hukuksal açıdan bağlayıcılığı olmayan ancak işlevsel açıdan önem taşıyan çalışmalardır. Avrupa Komisyonu tarafından ortaya konulan programlar, Konsey ve Parlamento tarafından da onaylanırlar (Tuncay, 2006:5). Programlar her ne kadar hukuki açıdan bağlayıcı olmasa da Konsey beyanı olarak kabul edilmekte ve istenen eylemlerin hukuki kurallar gerektirmesinden dolayı çevre alanında mevzuatın gelişmesine de vesile olmaktadır (Sarıkaya, 2004:3). Bu yönüyle programların AB çevre politikasının anlaşılmasında önemli bir rol üstlendiği ve yol gösterici nitelikte olduğu söylenebilir.

İlki 1973'te ilan edilen çevre eylem programlarından son olarak 7.si ilan edilmiş ve 31 Aralık 2020 tarihine kadar geçerli olması öngörülmüştür. İlk dört çevre eylem programlarında hedef olarak 'kirliliğin önlenmesi' belirlenmişken beşinci programda 'sürdürülebilir kalkınma ve sorumluluk paylaşımı', altıncı programda 'Çevre 2010:Geleceğimiz Tercihimiz', yedinci programda ise 'Gezegeenin Sınırları İçinde Daha İyi Yaşamak' temaları öne çıkarılmıştır.

Birinci Çevre Eylem Programı (1973-1976):Programın öncelikli amacının ulusal çevre programlarının birbiriyle uyumlu düzeye getirilmesi ve koordine edilmesi olduğu belirtilmiştir. Kirleten öder ilkesi, kirliliğin kaynağında önlenmesi ve çevre ile ilgili hususların karar alma süreçlerinde de etkili olması gerekliliği gibi konularda vurgu yapılmıştır (Kaya, 2018:104). Programda, Topluluğun çevre politikalarındaki temel amacının insanların hayat kalitesini, çevrelerini ve yaşam şartlarını geliştirmek olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda çevre bilincinin artırılmasının teşvik edilmesi, uluslar arası işbirliğinin sağlanması, üye ülkelerdeki çevre programlarının bir bütün olarak uyumlaştırılması öncelikli amaçlar arasında yer almıştır (Duru, 2007:6).

İkinci Çevre Eylem Programı (1977-1981): İçerik ve kapsam olarak genel itibariyle Birinci Çevre Eylem Programı'nın devamı ve biraz genişletilmiş halidir. Daha çok çevreye ilişkin finansman konuları

üzerinde durulan bu programda, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) raporları da ilk kez gündeme gelmiştir. Böylelikle yapılacak bir projenin ilk olarak çevresel etkisinin incelenmesi, olumlu ve olumsuz yanlarının tespit edilmesi, bu sayede de çevreye zarar vermeden ya da verilecek zararı en aza indirerek gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır (Yaman ve Gül, 2018:210).

Üçüncü Çevre Eylem Programı (1982-1987): Diğer programlardan farklı olarak çevre politikalarının niteliğinin tedavi edici değil önleyici olması gerektiğine ve diğer politika alanlarının bütünüyle bir parçası olması gerektiğine vurgu yapan ve bu anlamda ‘önleyici’, ‘koruyucu’ ve ‘bütünüyle’ bir yaklaşımla ele alınan bir programdır. Öte yandan ÇED’in bu program döneminde yürürlüğe girmesi (1985) sebebiyle ÇED’e geniş bir şekilde yer verilmiş ve kirliliği azaltma çabalarının tek başına yeterli olmadığı, gerekli önlemlerin ÇED çerçevesinde alınmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır (Bozkurt, 2010:93).

Dördüncü Çevre Eylem Programı (1987-1992): 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi antlaşmasının etkilerinin görüldüğü programda çevre sorunları daha bütüncül bir şekilde ele alınmış ve önleyici yaklaşım benimsenmiştir. 1987 yılının Avrupa Çevre Yılı olarak seçildiğini belirten programda çevre konusundaki yönergelerin izlenmesine ve uygulanmasına dair verilen önem de vurgulanmıştır (Erdem ve Yenilmez, 2017:101).

Beşinci Çevre Eylem Programı (1993-2000): Gündem 21’e ve Rio Konferansı’na dair etkiler barındıran programın başlığı ‘Sürdürülebilirliğe Doğru: AB’nin Çevre ve Sürdürülebilir Gelişmeye Yönelik Politika ve Eylem Programı’ adını taşımaktadır. Sürdürülebilir Kalkınma kavramı ilk kez bu programda kullanılmış ve belirlenen faaliyet alanları ve uygulanması hedeflenen politikalar, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde ele alınmıştır (Bozkurt, 2010:110). Topluluk tarafından özellikle vurgulanan Ulaşım, Enerji, Endüstri, Tarım ve Turizm sektörleri sürdürülebilir kalkınmanın elde edilebilmesi için beş hayati sektör olarak ifade edilmiştir. Bu programda öne çıkan bir diğer husus ise halkın aktif katılımını içeren ortak sorumluluk olmadan entegrasyonun sağlanamayacağı düşüncesi (Sarıkaya, 2004:4) ve çevre ile dost olan firmalara çevre koruma faaliyetlerinin doğuracağı maliyetler konusunda verilen destektir (Çokgezen, 2007:95).

Altıncı Çevre Eylem Programı (2001-2010): ‘Çevre 2010: Geleceğimiz, Tercihimiz’ başlığını taşıyan altıncı programda eyleme geçilmesi gereken iklim değişikliği, doğa ve bio-çeşitlilik, çevre ve sağlık, doğal kaynaklar ve atık yönetimi olmak üzere dört öncelikli alan belirlenmiştir (CPS, 2012:14).

İklim değişikliği; yapısal değişikliklerle bilhassa enerji ve ulaşım sektörlerinde yapılacak tasarruflarla Topluluğun emisyon değerlerini 2008’den 2012’ye kadar %8 oranında, 2020’ye kadar ise %20 ile %40 arasında azaltmayı içermektedir.

Doğa ve bio-çeşitlilik; toprak ve deniz çevresini korumaya yönelik yeni eylemler oluşturma, türlerin yaşam alanlarında varlıklarını sürdürebilmelerine engel olabilecek tehditleri ortadan kaldırma gibi eylemleri içermektedir.

Çevre ve sağlık; su, hava, gürültü, kimyasallar ve haşere ilaçlarından kaynaklanan riskleri azaltmak için belirlenecek stratejilerle insan sağlığını tehdit etmeyecek bir çevre kalitesine ulaşmayı içermektedir.

Doğal kaynaklar ve atık yönetimi; kaynak kullanımının vergilendirilmesi, geri dönüşümün artırılması yoluyla atık oluşumunun önlenmesi gibi adımlarla kaynakların israf edilmemesi ve atık hacminin sürekli artışının önlenmesini içermektedir (Bozkurt, 2010:118).

Altıncı Çevre Eylem Programında yedi alana dair de ilk defa tematik stratejiler belirlenmiştir. Bunlar; hava kirliliği, deniz çevresinin korunması ve muhafazası, toprak, kentsel çevre, atık önleme ve atıkların geri dönüşüme tabi tutulması, sürdürülebilir tarım ilacı kullanımı ve sürdürülebilir kaynak kullanımı alanlarıdır (CPS, 2012:14).

Yedinci Çevre Eylem Programı (2013-2020): ‘Gezegenin Sınırları İçinde Daha İyi Yaşamak’ sloganını taşıyan AB’nin son çevre eylem programı 2050’ye kadar uzun vadeli bir bakış açısı sunmaktadır. 6. CEP’te yer alan tematik stratejilerin sürdürüldüğü programda 9 adet de öncelikli çalışma alanı hedef olarak belirlenmiştir.

Bunlardan ‘Doğal ve ekolojik hayatın korunması ve iyileştirilmesi, yeşil ve düşük karbonlu ekonomiye geçiş, çevre kaynaklı etkilerin azaltılmasıyla insan sağlığının korunması’ ‘temel öncelik’ alanları olarak, ‘AB çevre mezuatının daha iyi uygulanması, bilgi akışının daha iyi sağlanması, iklim ve çevreye dair çalışmalara yatırımların artırılması, çevre ve iklim değişikliğine dair düzenlemelerin diğer politika alanlarına bütünüyle entegre edilmesi’ ‘etkinleştirici öncelik’ alanları olarak, ‘sürdürülebilir şehirler ve AB’nin uluslar arası ortamda etkinliğinin artırılması’ da ‘yatay öncelik’ alanları olarak belirtilmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2014:2).

2. Türkiye’nin Çevre Politikası ve İlkeleri

Çevre ve çevre korumaya dair uluslar arası düzeyde gerçekleştirilen faaliyetlerin zamanlaması dikkate alındığında ne yazık ki Türkiye tam olarak uyum sağlayamamış ve harekete geçme konusunda geç kalmıştır. Bu geç kalınmışlığın sebebi ise tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi ekonomi politikaları olarak gösterilmektedir. Ekonomik büyümeyi önceleyen bir politik bakış, çevresel kurumların oluşturulmasında, çevre bilincinin yayılmasında ve çevre politikalarının oluşturulmasında gecikmeye yol açmış ve sonuç olarak Türkiye, çevre ile diğer kalkınma süreçleri arasındaki uyumsuzluğun olumsuz sonuçlarını yaşamıştır (Türk ve Erciş, 2017:354).

Bütün bunların yanında Türkiye’de 1970’li yıllara kadar önem arz edecek bir çevre sorunuyla karşılaşılması da bu döneme kadar kaydedeğer bir çevre politikasının oluşturulmamasının diğer bir nedenidir. Türkiye’de çevre politikalarının oluşumu noktasında 1972 yılında Stocholm’de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı önemli düzeyde etkili olmuştur (Yıldız, 2005:170).

Stocholm Konferansı’nın ardından çevre politikalarının daha sistematik bir şekilde ele alınması gerektiği düşüncesiyle 1978 yılında (günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı haline gelen) Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuş ve kurumun çalışmaları sonucunda 1983 yılında Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bunlara ek olarak bu dönemden itibaren çevreye dair yasal düzenlemelerle mevzuat geliştirilmiş, anayasada çevre ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş, pek çok uluslar arası antlaşmalara taraf olunmuş, çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma kavramları beş yıllık kalkınma planlarında da yerini almıştır (Terzi, 2017:62).

2.1. Anayasa’da Çevre

1961 Anayasa’ında çevre ile ilgili açık bir düzenleme olmamasıyla birlikte 1982 Anayasa’ında çevre ile doğrudan veya dolaylı ilgisi olan çok sayıda madde bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi 1982 Anayasa’sının ‘Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler’ bölümünde düzenlenen 56. maddesi olup ilgili maddede “Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek, devletin ve vatandaşların görevidir” denilmektedir. Öte yandan yerleşme ve seyahat hürriyetinin düzenlendiği 23. madde, mülkiyet hakkının düzenlendiği 35. madde, kıyılarından yararlanma konusunun düzenlendiği 43. madde, toprak mülkiyetinin düzenlendiği 44. madde, tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması konusunun düzenlendiği 45. Madde, konut hakkının düzenlendiği 57. madde, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunun düzenlendiği 63. madde, tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi konusunun düzenlendiği 168. madde ve son olarak ormanların korunması ve geliştirilmesi konusunun düzenlendiği 169. madde, çevre ile ilgili 1982 Anayasa’ında yer alan maddelere örnek olarak gösterilebilir.

2.2. Çevre Kanunu

1983 yılında yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu ise Türkiye’nin çevre politikası ile ilgili düzenlemelerinin başında gelir. Kanun, 1. maddesinde yer verdiği amacını, ‘bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak’ olarak açıklamaktadır.

Çevre kanunu, dayandığı temel ilkelere ise ağırlıklı olarak 3. maddede yer vermiştir. Bu ilkeler;

1. Ortak Sorumluluk ve İşbirliği İlkesi: Kanunun 3.maddesinin a ve b bendinde, çevrenin korunmasında, iyileştirilmesinde ve kirliliğin önlenmesinde herkesin yükümlülüklerle sahip olduğu ve başta kamu yönetimi olmak üzere, meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin bu yükümlülüklerle sahip olmakla birlikte bu amaç çerçevesinde işbirliği yapacaklarına yer verilmiştir.
2. Sürdürülebilir Kalkınma İlkesi: Kanunun 3.maddesinin c ve d bendinde, arazi ve kaynak kullanım kararlarıyla proje değerlendirmesi kararlarını vermeye yetkili olan kuruluşların, karar alma süreçlerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesini gözetmesi ve yapılacak ekonomik faaliyetlerden elde edilecek faydanın, doğal kaynaklar üzerindeki etkisinin sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde ve uzun vadede değerlendirilmesi gerektiğine yer verilmiştir.
3. Katılım İlkesi: Kanunun 3.maddesinin e bendinde, çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkının esas olduğu açık bir şekilde vurgulanmıştır. Çevre hakkının kullanılmasında katılım ortamını temin etmekle yükümlü kuruluşlar ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile yerel yönetimler olarak işaret edilmiştir.
4. Önleme İlkesi: Kanunun 3.maddesinin f bendinde yer alan düzenlemeye göre; her türlü faaliyet esnasında doğal kaynakların ve enerjinin verimli bir biçimde kullanılması amaçlanmalıdır. Bu kapsamda atık oluşumunun kaynağında azaltılmasının ve atıkların geri kazanılmasını sağlayacak çevre ile uyumlu teknolojilerin kullanılmasının esas olduğu vurgulanmıştır.
5. Kirleten Öder İlkesi: Kanunun 3.maddesinin g ve h bendinde; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılacak harcamaların

kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanması yer almaktadır. Kirletenin, kirliliği giderecek önlemleri almaması ya da önlemlerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından alınması durumunda yapılan harcamaların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca kirletenden tahsil yoluna gidileceği vurgulanmıştır. Öte yandan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar, vergi, harç, katılma payları, teşvikler, uygulamalar ve ücretlendirmeler gibi ekonomik araçların ve bunlara dair usul ve esasların düzenlenebileceğine yer verilmiştir.

6. Kusursuz Sorumluluk İlkesi: Kanunun 28.maddesine göre; çevreyi kirletenler veya zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumlu tutulmuşlardır.

Çevre Kanun'u 30.maddede ise herkese, çevreyi kirleten ya da bozan bir faaliyet görmesi durumunda ilgili mercilere başvurarak önlem alınmasını ya da faaliyetin durdurulmasını isteme hakkı tanımaktadır. Bunun yanında herkesin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreyle ilgili bilgilere ulaşma hakkına sahip olduğu da belirtilmiştir.

Öte yandan kanun, çevrenin korunmasına ilişkin önlemler ve yasaklar, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Stratejik Çevresel Değerlendirme, atıklar, tehlikeli kimyasallar, kirlilik, Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, cezai hükümler ve yönetmelikler gibi konularda da düzenlemeler içermektedir.

Çevre Kanunu'dan farklı olarak Türkiye'nin çevre politikasına dair diğer önemli kanuni düzenlemeleri şunlardır; Kabahatlar Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Maden Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Kara Avcılığı Kanunu, Hayvanları Koruma Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Kıyı Kanunu, Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, İmar Kanunu, Orman Kanunu, Turizmi teşvik Kanunu, Su Ürünleri Kanunu ve Türk Ceza Kanunu gibi kanunlar çevreyle ilgili önemli kanunlar olarak gösterilebilir(Kızılboğa ve Batal, 2012:196).

2.3. Kalkınma Planlarında Çevre

Ekonomik ve toplumsal politikaların belirlenmesinde ve hayata geçirilmesinde önemli bir klavuzluk rolü üstlenen kalkınma planlarının ilki 1963 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Daha önce de vurgulandığı üzere Türkiye'de çevre politikalarının gelişimi ise 1972 yılında yapılan Stocholm Konferansından sonra söz konusu olmuştur. Dolayısıyla 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve 1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında çevre konularına yer verilmemiş, ilk defa 1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında çevre konusu kendine yer bulabilmiştir(Yıldız, 2005:170).

Çevrenin ilk defa bir sektör olarak değerlendirildiği Üçüncü Beş Kalkınma Planında (1973-1977), çevre sorunları ekonomik kalkınma ile birlikte anılmış ve bu sorunların ileri sürülerek kalkınma çabalarının yavaşlatılması kabul edilemez olarak nitelendirilmiş ve planda kirliliğin üzerinde durulmuştur (Şeren ve Dedebeğ, 2013:5). Buradan hareketle üçüncü planın çevre konusuna kalkınmayı engelleyebilecek bir olgu gözüyle baktığı ve çevre sorunlarına nazaran kalkınma hareketlerini öncelediği söylenebilir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) ise çevre konusunda daha çok önleyici politikalar esas alınarak sanayileşme, tarımda modernleşme ve kentleşme süreçlerinde çevrenin de dikkate alınması gerektiği öngörülmüştür. Bu plan döneminde Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuş ve Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir (Algan, 2000:227).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) ise çevre konusundaki temel yaklaşım değişmiş ve yalnızca kirliliğin önlenmesi değil doğal kaynakların muhafaza edilerek gelecek kuşaklara aktarılması gerektiği de vurgulanmıştır. Planın ‘Sosyal Hedef ve Politikalar’ başlığında da başta kaynak kullanımı, atıklar, önlemler ve Ar-Ge ile ilgili konular olmak üzere çevre politikası ilkeleri belirlenmiştir (Özçelik ve Barut, 2017-2:8).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994), adı konmaksızın sürdürülebilir kalkınma ilkelerine yer verilmiş, doğal kaynakları ekonomik kalkınmaya imkan sağlayacak şekilde kullanırken insan sağlığının ve doğal dengenin de korunarak gelecek kuşaklara aktarılması, planın asıl hedefi olarak belirtilmiştir (Keleş, 2013:227). Planda çevre standartlarının oluşturulması aşamasında ülkenin mevcut şartlarına uyumlu bir yol belirlenmesi gerektiğine vurgu yapılmış ve sektörel planlamalara çevre boyutunun da entegre edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Çevre Bakanlığı’nın kurulması ve Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) yönetmeliğinin yürürlüğe girmesi bu plan döneminde gerçekleşmiştir (Bozkurt, 2010:52).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000), sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı benimsenmiş, çevre politikalarının diğer politika alanlarıyla bütünleştirilmesi gerektiğine vurgu yapılmış, çevre konusunda uluslar arası sorumluluklar ele alınmış ve çevre konusundaki uluslar arası sorumluluklarımızı ilk kez ayrıntılı bir şekilde ele alan Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) hayata geçirilmiştir (Bozkurt, 2010:55). UÇEP’in hazırlanma nedenleri; sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için çevreyle ilgili stratejilerin geliştirilmesi, çevreye yönelik yatırımlarda önceliklerin belirlenmesi, ilgili kuruluşlar arasında işbirliğinin sağlanması, uluslar arası kuruluşlarca desteklenmek üzere çevreyle ilgili yatırım programlarına ilişkin verilerin sağlanması olarak belirtilmiştir. UÇEP’in başlıca hedefleri ise; daha etkili bir çevre yönetim sisteminin gerçekleştirilmesi, bilgi ve duyarlılık düzeyinin yükseltilmesi ve daha etkin bir çevre yönetimi için gerekli yatırımların hayata geçirilmesi olarak belirtilmiştir. Ekolojik denge, ekonomik verimlilik, insan sağlığı, kültürel, tarihsel ve estetik değerler başlıkları ise başlıca sorun alanları olarak tespit edilmiştir (Keleş, 2013:229).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), sürdürülebilir kalkınma ve çevre yönetiminde başarısız olduğu vurgulanarak ÇED Yönetmeliğinin uygulanmasında ve çevre politikalarında yetersiz kalındığı belirtilmiştir. Planda temel amaç, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi sağlarken insan sağlığının, ekolojik dengenin, kültürel, tarihsel ve estetik değerlerin de korunmasını sağlamak olarak belirtilmiştir. Planda UÇEP önceliklerinin güncelleştirilerek uygulanacağı ve AB ölçünlerine uygunluk sağlanacağı da vurgulanmıştır. Ayrıca Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı ile Ulusal Çölleşme Eylem Planı hazırlanması da planın önemli hedefleri arasında yer almaktadır (Keleş vd., 2015:387).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2007-2013), sürdürülebilirlik kavramına vurgu yapılarak kurumsal yapının gözden geçirilmesi, çevre bilincini her kesimde artıracak eğitimlerin verilerek katılımın artırılması, çevresel planlamaya önem verilmesi, sağlıklı kentsel gelişmenin

sağlanması ve yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin sağlanması gibi konular üzerinde durulmuştur (Kızıllıboğa ve Batal, 2012:198).

Onuncu Kalkınma Planının (2014-2018), giriş bölümünde planın, ‘çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı’ hususlarını içerecek biçimde tasarlandığı belirtilmiştir. Ekonomik büyüme, üretim ve tüketim alışkanlıkları ve nüfus düzeyinde yaşanan artışların çevre üzerindeki baskıyı artırmaya devam ettiğinin vurgulandığı planda, buna karşın kurumlar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi, çevreye zararı en aza indirecek yöntem ve teknolojilerin kullanılması gerektiği belirtilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda küresel ölçekte başlayan yeni büyüme modeli olarak ‘yeşil büyüme’ kavramına yer verilmiş ve bu kavram çerçevesinde çevrenin korunması, rekabetçiliğin artırılması ve yeni düzenlemelerle şehirlerin hem ekonomik olarak daha etkin hem de daha çevre dostu olacağı vurgulanmıştır. Yine aynı bölümde Türkiye’nin küresel ölçekteki çevre sorunlarının çözümüne ilişkin ülke gerçeklemlerini gözetten bir anlayış çerçevesinde ‘ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar’ ve ‘göreceli kapasiteler’ ilkelerini gözettiği vurgulanmıştır(Onuncu Kalkınma Planı, 2013:13). Planın temel amaçları ve ilkelerinin yer aldığı ikinci bölümde ise kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesinin yolunun kalkınmanın sürdürülebilir olması, refahın yaygınlaştırılması ve mekanların yaşam kalitesinin ve yaşanabilirlik standartlarının çevreye duyarlı bir biçimde yükseltilmesi yoluyla olacağı belirtilmiştir (Onuncu Kalkınma Planı, 2013:28). Plan, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde belirlenen hedeflere ulaşılmasında özel sektör, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve ilgili kuruluşlar arasında işbirliği, koordinasyon ve veri paylaşımının da önemli olduğunu vurgulamıştır.

Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023), çevre vurgusunu yine giriş bölümünde yapmış ve sürdürülebilir çevreyi planın temel eksenleri arasında göstermiştir. Planda yer alan hemen hemen bütün sektörlerde ‘çevre’ vurgusu yapılmış ve belirlenen hedeflere ulaşılmasında çevreyle uyumun dikkate alınması gerekliliği belirtilmiştir. Kentlerin büyümesinin ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamanın yanında çevresel tedbirlerin alınmasını da gerekli kıldığı vurgulanarak kentlere yapılacak yatırımlarda çevre politikalarının ekonomi politikaları ile birlikte ele alınmasının gerekliliği belirtilmiştir (Onbirinci Kalkınma Planı, 2018:13). Planda çevre problemlerinin insan yaşamını ve kalkınma sürecini her geçen gün daha belirgin bir şekilde etkilediği belirtilerek çevre üzerindeki baskının azaltılması, çevre kirliliğinin önlenmesi, biyolojik çeşitliliğin ve doğal kaynaklarının kullanımının sürdürülebilirliğinin sağlanması ve yaşanabilir kentlerin inşasının gittikçe önem kazandığı belirtilmiştir(Onbirinci Kalkınma Planı, 2018:157). Planda çevreyle ilgili; doğal kaynakların ve çevrenin korunması, kalitesinin yükseltilmesi, her alanda çevre dostu uygulamaların gerçekleştirilmesi, toplumun çevre bilincinin artırılması temel amaçlar olarak gösterilmiştir. Uygulanacak politikalar olarak ise çevre konusunda kurum ve kuruluşların görevlerinin netleştirilerek kamu, özel sektör, STK’lar ve mahalli idareler arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, toplumda çevre bilincinin artırılması ve etkin çevre yönetiminin sağlanması, çevre etiket sisteminin yaygınlaştırılması, iklim değişikliği ile mücadele ve uyumun sağlanması ve çevresel verilerin ve göstergelerinin düzenli olarak üretimi ve kamuoyuyla paylaşımı sayılmıştır (Onbirinci Kalkınma Planı, 2018:169-170).

3. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Çevre Faslı Çerçevesinde İlerleme Raporlarının Analizi

Türkiye ile Avrupa Birliği’nin ilişkileri 31 Temmuz 1959’da Türkiye’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu’na yaptığı başvuruya başlamış ve 1963’te imzalanan Ankara Antlaşması ile hukuki bir nitelik kazanmıştır. 1987’de Türkiye’nin Birliğe yaptığı tam üyelik başvurusu ‘Türkiye’nin üyeliğe ehil

olduğu ancak hazır olmadığı' gerekçesiyle reddedilmiştir. 1999'da yapılan Helsinki Zirvesi'nde adaylık statüsü kazanan Türkiye, 2005 yılında ise katılım müzakerelerinin genel prensiplerini belirleyen müzakere çerçeve belgesinin onaylanmasıyla birlikte müzakere sürecine başlamıştır (Akçay, 2015:425).

Müzakere Çerçeve Belgesi'nde müzakereler 3 temel üzerine kuruludur. Bunlar; Kopenhag Siyasi Kriterlerinin istisnasız olarak uygulanması, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi, AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması ve sivil toplum diyalogunun güçlendirilmesi kapsamında hem AB ülkelerinin kamuoylarına hem de Türk kamuoyuna yönelik bir iletişim stratejisinin yürütülmesidir. Katılım müzakereleri, Türkiye'nin AB müktesebatını iç hukukuna aktarması, yürürlüğe koyması ve etkili bir şekilde uygulamasının belirlendiği süreçtir. Toplamda 35 fasıl üzerinden yürütülen katılım müzakerelerinde çevre başlığı27. fasılda yer almakta olup 2009 yılında müzakeresine başlanmıştır(Karluk, 2013:461). Çevre faslının müzakere edildiği temel başlıklar ise; yatay mevzuat, hava kalitesi, su kalitesi, atık yönetimi, doğa koruma, endüstriyel kirlenmenin kontrolü ve risk yönetimi, kimyasallar, gürültü, iklim değişikliği ve sivil koruma başlıklarından ibarettir.

AB müktesebatının en önemli parçalarından birisi de aday ülkeler için yol haritası niteliğinde olan ve 35 faslın yer aldığı uyum başlıkları altında üyelik için alınması gereken tedbirleri, kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren Katılım Ortaklığı Belgeleridir (KOB).Kısa vadeli hususların 1-2 yıl içerisinde, uzun vadeli hususların ise 3-4 yıllık bir süre içerisinde yerine getirilmesi beklenilir. Sürekli güncellenen KOB'da, aday ülkelerin yerine getirdiği hususlar çıkartılarak ilerlenir. Her KOB'dan sonra ise aday ülke tarafından bir Ulusal Program hazırlanması beklenir. Buradaki maksat ise aday ülke tarafından KOB'da belirtilen hususların hangi kaynaklarla, hangi vadede, hangi kurumlar eliyle ve nasıl bir yapılanma yoluyla yapılacağını belirtmesidir (Karluk, 2013:516).

Müzakereler sürecinde üzerinde durulması gereken önemli belgelerden birisi de 'İlerleme Raporları'dır. Avrupa Komisyonu tarafından her yıl düzenli olarak hazırlanan veaday ülkelerin Avrupa Birliği Müktesebatına uyum çalışmalarının ne düzeyde olduğunu gösteren ilerleme raporları, müzakere süreçlerinde ciddi öneme sahiptir. Raporda, müzakere edilen 35 faslın tamamı için AB tarafından aday ülkenin uyumu ve yeterliliği değerlendirilmektedir. Türkiye için 1998 yılından itibaren hazırlanan ilerleme raporları bir tek 2017 yılında yayınlanmamıştır. 2015 yılından itibaren 'Ülke Raporu' adını alan raporların sonuncusu ise 2019 yılında yayınlanmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere 27. fasılda yer alan çevre konusu; yatay mevzuat, hava kalitesi, su kalitesi, atık yönetimi, doğa koruma, endüstriyel kirlenmenin kontrolü ve risk yönetimi, kimyasallar, gürültü, iklim değişikliği, idari kapasite ve sivil koruma başlıkları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere çevre faslının müzakerelere açılması 2009 yılında olmuştur.Çalışmamızda faslın müzakerelere açılmasından önce yayınlanan ilerleme raporları ile müzakerelere açılmasından sonraki ilerleme raporları analiz edilerek karşılaştırılacak ve değişimin ne yönde olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır.

Bu kapsamda ilerleme raporlarındaki ifadeler yorumlanarak herhangi bir gelişmenin ya da ilerlemenin olmadığı durumlar için 'hiç ilerleme kaydedilmemiştir', ilerlemenin sınırlı ve az miktarda olduğu durumlar için 'sınırlı ilerleme' ve ilerlemenin iyi ve ileri düzeyde olduğu durumlar için 'iyi düzeyde ilerleme' ifadeleri tabloya yerleştirilmiştir. Raporda, o yıl için bahsedilmeyen bir başlık olduğunda ise 'düzenleme yok' ifadesi kullanılmıştır.

Tablo 1. 1998-2008 İlerleme Raporları Analizi

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Yatay Mevzuat	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme
Hava Kalitesi	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme
Atık Yönetimi	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme
Su Kalitesi	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme
Doğa Koruma	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme
Endüstriyel Kirliliğin Kontrolü ve Risk Yön.	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir.	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	İyi düzeyde ilerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir
Kimyasallar	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir.	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme
Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir.	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir
Gürültü	Düzenleme yok	Sınırlı İlerleme	Düzenleme yok	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	İyi düzeyde ilerleme
İdari Kapasite	Düzenleme yok	Düzenleme yok	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Düzenleme yok	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme

Çevre faslının müzakerelere başlandığı 2009 yılının öncesini kapsayan ilerleme raporları analizi tablo 1’de verilmiştir. Tabloda 49 kere ‘hiç ilerleme kaydedilmemiştir’, 44 kere ‘sınırlı ilerleme’, 12 kere de ‘iyi düzeyde ilerleme’ ifadesi kullanılmasının tablonun genel özeti hakkında ipucu mahiyetinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo1’den de anlaşılacağı üzere raporların yayınlanmaya başladığı ilk yıllar olan 1998, 1999, 2000 ve 2001 yıllarında kaydedilen ilerleme yok denecek kadar azdır. Hatta siyasi ve ekonomik istikrarsızlık içeren 2000 ve 2001 yıllarında tüm başlıklar için kullanılan ifade hiç ilerleme olmadığı yönündedir. Şüphesiz, ekonomik ve siyasi sorunlarla baş etmeye çalışan bir devletin çevre politikalarına birincil öncelik verememesi de beklenen bir durumdur.2002 yılından sonra yaşanan görece iyileşmenin ise AB’ye hızlı bir şekilde tam üyelik vaadi taşıyan yeni hükümetin, bir dizi reformlar gerçekleştirmesi sonucunda ortaya çıktığını söyleyebiliriz.

Türkiye’nin bu dönemde su kalitesi, endüstriyel kirliliğin azaltılması ve risk yönetimi, kimyasallar ve genetiği değiştirilmiş organizmalar başlıklarında diğer başlıklara göre çok daha az ilerleme kaydettiği görülürken, daha az ekonomik maliyeti olan gürültü ve idari kapasite başlıklarında ise diğer başlıklara oranla çok daha iyi düzeyde ilerleme kaydettiği görülmektedir. Bu durum, çevre faslına uyum gerekliliklerinde ekonomik maliyetin belirleyici rol üstlendiğini göstermesi açısından önemlidir.

Bir diğer dikkat çekici husus ise endüstriyel kirliliğin azaltılması ve risk yönetimi başlığında neredeyse tüm yıllar için hiç ilerleme kaydedilmemiş olmasıdır. Sanayileşme çabaları ön planda olan Türkiye’nin bu alandaki yatırımları olumsuz etkileyebilecek direktifleri ve bunların ortaya çıkaracağı maliyeti karşılamaktan imtina etmiş olabileceği açıktır.

Şüphesiz 1998-2008 yılları arasında Türkiye AB çevre müktesebatına uyum konusunda çaba ve ilerleme sarfetmiştir. Ancak gelinen düzey, istenen/beklenen düzeyden oldukça uzak olmaya devam etmektedir. Çevre faslının müzakerelere açılmasından önceki dönemi kapsayan bu zaman zarfında her ne kadar yeterli olmasa da Türkiye, endüstriyel kirliliğin azaltılması ve risk yönetimi başlığı ile genetiği değiştirilmiş organizmalar başlığı haricinde diğer bütün başlıklarda belirli bir mesafe katetmiştir. En azından faslın müzakerelere açılmasından önce sınırlı da olsa kaydedilen bu gelişme, müzakerelerin açılmasıyla birlikte atılacak adımlara bir ön hazırlık tecrübesi kazandırmıştır.

Bu sebeple, faslın müzakerelere açılmasından sonra kaydedilen gelişmelerin ise daha olumlu olması beklentisi ortaya çıkmaktadır. Aşağıda yer alan Tablo:2’de çevre faslının müzakerelere açıldığı 2009 yılından başlayarak her yıl için Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen ilerleme raporlarının analizi yer almaktadır. Bu kapsamda tablodaki veriler analiz edilerek faslın müzakerelere açılmasından sonraki gelişmelerin ne yönde gerçekleştiği ve müzakere süreçlerinin katkısının ne yönde olduğu analiz edilmeye çalışılacaktır.

Tablo 2. 2009-2019 İlerleme Raporları Analizi

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019
Yatay Mevzuat	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir
Hava Kalitesi	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme
Atık Yönetimi	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme
Su Kalitesi	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	İyi düzeyde ilerleme
Doğa Koruma	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir
Endüstriyel Kirliliğin Kontrolü ve Risk Yön.	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme
Kimyasallar	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme
İklim Değişikliği	Düzenleme yok	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir
Gürültü	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme	İyi düzeyde ilerleme
Sivil Koruma	Düzenleme yok	Düzenleme yok	Düzenleme yok	Düzenleme yok	Sınırlı İlerleme	İyi düzeyde ilerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir
İdari Kapasite	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Sınırlı İlerleme	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Hiç ilerleme kaydedilme-miştir	Sınırlı İlerleme	Düzenleme yok	Düzenleme yok	Düzenleme yok	Düzenleme yok

Çevre faslının müzakerelere başlandığı 2009 yılı ile 2019 yılları arasını kapsayan ilerleme raporlarının analizi yukarıda bulunan tablo:2’de verilmiştir. Tabloda 34 kere ‘hiç ilerleme kaydedilmemiştir’, 45 kere ‘sınırlı ilerleme’ ve 22 kere de ‘iyi düzeyde ilerleme’ ifadesinin yer aldığı görülmektedir. Bu veriler 1998-2008 yıllarını kapsayan tablo:1’de 49 kere ‘hiç ilerleme kaydedilmemiştir’, 44 kere ‘sınırlı ilerleme’ ve 12 kere de ‘iyi düzeyde ilerleme’ olarak belirtilmişti. Bu açıdan bakıldığında müzakere sonrasını kapsayan dönemde görece bir iyileşmenin yaşandığını ancak ‘sınırlı ilerleme’ ifadesinin çokluğundan da anlaşılacağı üzere bunun tatmin edici görünmekten ziyade daha ortalama bir istikamette meydana geldiğini söylemek mümkün olacaktır. Ancak tablonun genel durumu dikkate alındığında sürecin hedeflenenenden uzak bir biçimde tekamül ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Türkiye’nin Ağustos 2009’da Kyoto Protokolü’ne taraf olmasıyla fasılda ‘iklim değişikliği’ başlığı da müzakerelere dahil edilmiştir. Yine bu dönemde ek olarak ‘sivil koruma’ başlığının da müzakerelere dahil edildiği, bununla beraber 2015 yılından itibaren ‘idari kapasite’ başlığının ilerleme raporlarında yer almadığı görülmektedir.

Tablo2 incelendiğinde söz konusu dönemde, Türkiye’nin gürlütü alanında devam eden iyileşme sürecini sürdürdüğü , depolama tesislerinin artırılması, ayırma ve geri dönüşüm kapasitesinin artırılması ve atık planlarının oluşturulması gibi faaliyetlerin sonucu olarak atık yönetimi başlığında da diğer başlıklara nazaran iyi düzeyde gelişme kaydettiği görülmektedir.

2009 yılının öncesine göre dikkat çeken gelişmelerden biri de endüstriyel kirliliğin kontrolü ve risk yönetimi başlığında olmuştur. 1998’den 2008’e kadar neredeyse her yıl hiç ilerleme kaydedilmediğinin vurgulandığı başlıkta 2009 yılından itibaren bir miktar olumlu gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Buradaki gelişmelerin arka planında ise Türkiye’nin özellikle atık yakma ve büyük endüstriyel kazaların önlenmesi gibi konuları içeren mevzuatta AB direktiflerine uygun değişiklikler yapması ile petrol kirliliğinin iyileştirilmesi hakkındaki uluslararası anlaşmalarda yapılan değişikliklerionaylaması gibi nedenler bulunmaktadır.

Bunların haricinde Türkiye’nin bu dönemde su kalitesi başlığında kaydettiği ilerleme de dikkat çekicidir. Nehir havzası yönetimi, yer altı suları ve içme suyuna ilişkin yeni su mevzuatının kabul edilmesi, Türkiye Su Enstitüsü’nün kurulması, atık su arıtımı kapasitesinin artırılması, Ulusal Havza Yönetim Stratejisi’nin kabul edilmesi ve Kentsel Atık Su Direktifi’nin kabul edilmesi gibi uygulamalar, bu alanda AB müktesebatına uyum noktasında ilerleme kaydedilmesini sağlayan temel adımlar olarak öne çıkmaktadır.

Doğa koruma başlığı ise bu dönemde neredeyse her yıl için hiç ilerleme kaydedilmediğinin ifade edilmesi sebebiyle en olumsuz başlık olarak öne çıkmaktadır. Kuş türlerinin ve bazı doğal yaşam alanlarının içlerindeki bitki ve hayvan türleri ile birlikte koruma altına alınmasını içeren Natura 2000 alanlarının listelenmemesi, doğal yaşam alanlarının üzerine büyük ölçekli su ve enerji tesisleri yapılması, bozuk orman alanlarının özelleştirilmesine dair yasal düzenlemeler, ulusal biyo-çeşitlilik stratejisi ve eylem planının kabul edilmemiş olması, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu’nun AB müktesabıyla uyumlu olmaması, sulak alanlarda, ormanlarda ve doğal sit alanlarında planlama ve imara izin veren yasal düzenlemelerin var olması gibi nedenler bu başlıkta hiç ilerleme kaydedilememesinin temel nedenleri olarak ifade edilebilir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) ve çevresel bilgiye erişim gibi konuları içeren yatay mevzuat başlığında ise bu dönemde dikkat çekici bir gerileme olduğu göze çarpmaktadır. Gerilemenin temel sebebi ise Türkiye'nin nükleer enerji santralleri, hidroelektrik santralleri, üçüncü köprü, üçüncü havalimanı, büyük altyapı projeleri gibi projeleri de kapsayan bilimum projeleri ÇED kapsamı dışına çıkarmasıdır. Yapılan düzenlemeler ile getirilen kapsamlı muafiyetler, AB müktesabatıyla önemli oranda çelişen düzenlemeler olsa da çeşitli süreçlerden geçerek ısrarla yasalaştırılmıştır.

Her iki tablo da dikkatle incelendiğinde çevre faslının müzakerelere açıldığı 2009 yılından önceki dönem ile 2009 yılından sonraki dönem arasında kaydedilen gelişmelerin istenen düzeyden uzak olduğu anlaşılmaktadır. Faslin müzakerelere açılmış olması -doğal olarak- ilerlemenin yüksek düzeyde gerçekleşmesi beklentisini oluşturmuştur. Ancak birkaç başlık dışında durum hiç de öyle olmamıştır. Hatta 2009 yılından sonra yatay mevzuat ve doğa koruma gibi başlıklarda önceki döneme göre daha da olumsuz yönde bir seyir kaydedilmiştir.

Tablolardan da anlaşılacağı üzere fasılda yer alan başlıkların hiçbirinde yıllara sari olarak istikrarlı bir iyileşme söz konusu olmamıştır. Örneğin herhangi bir başlıkta iyi düzeyde ilerleme ibaresi bir sonraki yıl hiç ilerleme kaydedilmemiştir şeklinde değişebilmektedir. Başlıklardaki gelişim düzeyinin seneden seneye bu denli farklılık göstermesi, tutarlı ve kapsamlı bir çevre politikasının yokluğu olarak da yorumlanabilir. İlerleme raporları çerçevesinde bakıldığında Türkiye'nin çevre politikasında ileri düzeyde ve istikrarlı bir şekilde gelişim gösterdiği söylenemez.

Türkiye, ekonomik kalkınma sürecini Avrupa Birliği ülkelerine kıyasla çok daha geç kalarak tekamül ettirmeye çalışan bir ülkedir. Ekonomik kalkınma yarışında önde olan Avrupa Birliği, çevresel maliyetleri karşılamada gelişmekte olan ülkelere göre çok daha cesurca davranabilme şansına sahiptir. Ancak hem ekonomik kalkınma sürecini idame ettirmeye çalışan hem de çevre hakkını muhafaza etmek zorunda olan Türkiye için durum aynı çizgide ilerlememektedir. Çevre politikasını 1970'li yıllarda yeni yeni gündemine alan Türkiye daha en başta tercihini yapmış ve 1973 yılında yürürlüğe giren Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ekonomik kalkınma ile çevre politikası dengesinde her zaman ekonomik kalkınma gereklerinin tercih edileceğini açıkça vurgulamıştır.

Günümüz için gelinen noktada durum çok da farklı değildir. İlerleme raporlarında vurgulanan olumsuz gelişmelerin önemli bir kısmının Türkiye'nin ekonomik hamleleriyle ilgili olduğunu görmekteyiz. Çok sayıda ekonomik yatırımları ÇED kapsamı dışına çıkarması, korunması gereken doğal alanlarda tesisler inşa etmesi, ormanlardan, sulak alanlardan ve kıyılardan ekonomik yararı öncelikleyecek tercihlerde bulunması, sanayi tesislerinde uygulanması gereken ancak maliyet içeren düzenlemelerden kaçınılması, enerjide dışa bağımlılığı azaltmak amacıyla nükleer tesisler inşa etmesi ve dahası gibi artırılabilir benzer örnekler bu durumu ispatlayacak niteliktedir. Öte yandan 2016 yılında Adana Tufanbeyli Termik Santrali'nin açılışında Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'nın açılış

konuşmasının enerjide dışa bağımlılığı azaltmak amacıyla fosil yakıt kullanımını destekleyici içeriği¹, bu konuda devam eden devlet politikasının da göstergesidir.

Bütün bunlardan da anlaşılacağı üzere belli dönemlerde yumuşasa da Türkiye'nin çevre hakkı ile ekonomik yarar arasında tercih yapmak zorunda kaldığı neredeyse her durumda kesin bir şekilde ekonomik yararı önceliklediği görülmektedir. Son gelişmeler ışığında bu durumun bundan sonra da devam edeceği anlaşılmaktadır.

Öte yandan çevre faslının 300'den fazla ve toplamda binlerce sayfadan oluşan yönetmelik ve tüzükleri kapsadığı gerçeğini de ihmal etmemek gerekir. Ayrıca 2016-2023 Avrupa Birliği Çevre Entegre Uyum Stratejisinde (UÇES) belirtildiği gibi faslın toplam maliyeti 60 Milyar Avro'dan fazladır. Çevre faslındaki taleplerin çok sayıda ve yüklü oranda maliyet içeriyor olması, Türkiye'nin ekonomik kalkınmayı ön plana aldığı gerçeğini göz önünde bulundurduğumuzda ciddi bir çelişki yaratmakta ve Türkiye'nin ekonomik kalkınma seçeneğini tercih edeceğini göstermektedir.

Bütün bu gerekçeler çevre faslındaki uyumun güçlüğüne göstermektedir. Türkiye, Avrupa Birliği çevre müktesebatında hem çok zorlanacaktır hem de belli bir aşamaya gelmesi ciddi zaman alacaktır. Bu sebeple Avrupa Birliği ile katılım müzakerelerinin ilerlemesindeki en büyük engel, çevre faslındaki ekonomik yükün ağırlığı ve Türkiye'nin bu konudaki değişmeyen tercihi olacaktır.

4. Sonuç

Avrupa Birliği'nin çevre politikaları çok yönlü ve kapsamlı olmasıyla beraber her yıl giderek artan hacmiyle müzakerelerdeki belirleyici rolünü istikrarlı bir şekilde artırmaktadır. Birliğin çevre politikalarına verdiği önem müzakere faslı özelinde de kendisini göstermekte ve aday ülkelere yönelik direktifler çeşitlenerek artmaktadır. Bu durum Türkiye için de önemli sonuçlar doğurmakta ve müktesebatla uyum içeren nitelikli bir çevre politikasının oluşturulmasını mecbur kılmaktadır.

Türkiye'nin çevre politikası ve ilkeleri 1970'li yıllardan itibaren oluşmaya başlamış ve çevreye dair düzenlemeler bu tarihlerden itibaren politika metinlerinde kendisine yer bulmuştur. 1961 anayasasında çevreyle ilgili açık bir hüküm olmamasına karşılık 1982 anayasasında geniş kapsamlı düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı tarihlerde müstakil bir çevre kanunu yürürlüğe girmiş ve temel politikalar ile temel ilkeler belirlenmiştir. Çevre konusundaki politika adımlarının bir yansıması olarak kalkınma planlarında da benzer düzenlemelere gidilmiş ve ilk defa üçüncü beş yıllık kalkınma planında çevreye dair içerikler yer almaya başlamıştır.

Politika metinlerinde ve diğer yasal düzenlemelerde atılan adımlar olumlu olmakla beraber Türkiye'nin çevre konusundaki temel yaklaşımı daha ilk baştan ihtiyatlı olmuş ve ekonomik kalkınma girişimlerine ters düşebilecek bir çevresel maliyete katlanılmasının kabul görmeyeceği belirtilmiştir. Bu kapsamda çevre politikalarının temeline ekonomik faydaya verilen öncelik yerleştirilmiş ve adımlar bu minvalde atılmıştır. Her ne kadar zaman içerisinde

¹<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/cumhurbaskani-erdogan-ithal-komure-karsiyim-2232950>

istisna sayılabilecek uygulamalar olsa da Türkiye'nin çevre politikası gerçeği günümüzde de aynı doğrultuda ilerlemekte ve kalkınmaya dair ekonomik fayda ile çevre arasındaki her tercih zorunluluğunda ekonomik fayda öne çıkmaktadır.

Bu durumun sonuçları ilerleme raporlarında da kendisini göstermektedir. Çevre faslının müzakere edilmesinden önceki ve müzakere edilmeye başladıktan sonraki süreçlerde gösterdiği gelişim düzeyi beklenenden uzak olmuştur. Faslın müzakerelere açılmış olması üzerinden 10 yıl geçmesine rağmen beklenen düzeyde gelişme kaydedilmesini sağlayamamıştır.

Bununla beraber Türkiye'nin, Avrupa Birliği ile yürütülen müzakerelerde çevre politikasına dair uyum noktasında çaba gösterdiği de açıktır. Müktesebatın benimsenmesine yönelik çabalar sadece uygulama alanlarında değil politika kavramlarında yaşanan değişikliklerde de kendisini göstermiş ve geride bırakılan süreçte değişikliğe uğrayan bazı kavramlar Türkiye'nin politika metinlerine de yansımıştır. Bu kapsamda 1990'lı yıllarda öne çıkan ve çevreye duyarlı ekonomik büyümeyi ifade eden 'sürdürülebilirlik' kavramının yanında 'yeşil büyüme', 'yeşil ekonomi', 'yeşil teknoloji' ve 'yeşil üretim' gibi kavramlar da öne çıkmaya başlamış ve bu kavramlar Türkiye'nin 10. ve 11. kalkınma planlarında da yer almıştır.

Bütün bunlardan hareketle çevre faslında gerçekleştirilen müzakerelerin bu alandaki gelişmeye beklenen düzeyde katkı sağlamadığı, Türkiye'nin ekonomik yarar – çevre yararı ikileminde tercihini hep ekonomik yarar üzerine yaptığı ve bunun günümüzde de devam ettiği ve bundan sonra da bu yönde devam edeceğinin öngörüldüğü ifade edilebilir. Öte yandan faslın oldukça hacimli ve maliyetli olması sebebiyle beklenen uyumun kısa vadede gerçekleşmeyeceği düşünülmektedir. Bu sebeple Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde en çok zorlanacağı ve sorun yaşayacağı faslın çevre faslı olduğu ifade edilebilir.

Kaynakça

- Akçay, E. Y. (2015). Müzakere Sürecinden Günümüze Türkiye AB İlişkileri: Tam Üyeliğe mi?, İmtiyazlı Ortaklığa mı? C. Dinç içinde, *Avrupa ve Avrupa Birliği (Teori, Güncel İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler)* (s. 425-449). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Algan, N. (2000). Türkiye'de Devlet Politikaları Bağlamında Çevre ve Çevre Korumanın Tarihine Kısa Bir Bakış. *Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu* (s. 221-234). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Arat, G., ve Türkeş, M. (2002). *Uluslararası Sözleşmeler Ön Rapor*, https://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-8.pdf (26.01. 2020)
- Aydın, A. H., ve Çamur, Ö. (2017). “Avrupa Birliği Çevre Politikaları ve Çevre Eylem Programları Üzerine Bir İnceleme”. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (13), 21-44.
- Bolayır, C. (2000). *Amsterdam Antlaşması "Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları"*. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı. Ocak 21, 2020 tarihinde <https://www.ikv.org.tr/images/files/A6-tr.pdf> (21.01.2020).
- Bozkurt, Y. (2010). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikalarının Dönüşümü*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- CPS. (2012, Ocak). *Çevre Hakkında AB Müktesebat Rehberi*, https://www.mess.org.tr/media/filer_public/f0/4c/f04c24b0-c91c-4b2d-a658-35d5ed1d6abc/mess_-cevre-ocak-2012.pdf (20.01.2020).
- Çokgezen, J. (2007). “Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye”. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 23 (2), 91-115.
- Duru, B. (2007). Avrupa Birliği Çevre Politikası. Ç. Erhan, & D. Senemoğlu içinde, *Avrupa Birliği Politikaları* (s. 4). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Erdem, M. S., ve Yenilmez, F. (2017). “Türkiye'nin Avrupa Birliği Çevre Politikalarına Uyum Sürecinin Değerlendirilmesi”. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4 (2), 91-119.
- Karluk, S. (2013). *Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri: Bir Çıkılmaz Sokak*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Kaya, F. (2018). Türkiye'nin Avrupa Birliği Çevre Politikasına Uyumu. C. Çataloluk, & D. Bozdoğan içinde, *Sosyal Bilimlerde Değişim ve Gelişim Yazıları-I* (s. 97-120). Ankara: Gece Kitaplığı.
- Keleş, R. (2013). *100 Soruda Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası*. İzmir: Yakın Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R., Hamamcı, C., ve Çoban, A. (2015). *Çevre Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kıvılcım, İ. (2014, Mart). İKV Değerlendirme Notu "AB'de 7'inci Çevre Eylem Programı Başladı". İktisadi Kalkınma Vakfı, https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/abde_7nci_cevre_eylem_programi_basladi.pdf (28.01.2020).
- Kızıboğa, R., ve Batal, S. (2012). “Türkiye'de Çevre Sorunlarının Çözümünde Yerel Yönetimlerin Rolü ve Önemi”. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (20), 191-212.
- Özçelik, Ö., ve Barut, A. (2017-2). “Uluslararası Çevre Hukukunun Gelişimi ve Türkiye'deki Atık Yönetimi Düzenlemeleri ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Mevzuatına Uyum Süreci”. *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi*.

- Sağsen, İ. (2015). Uluslararası Çevre Çalışmalarının Gelişimi ve Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası. C. Dinç içinde, *Avrupa ve Avrupa Birliği (Teori, Güncel İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler)* (s. 269-287). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Sarıkaya, H. Z. (2004). “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları”. *Su Kirlenmesi Kontrolü Dergisi*, 14 (1), 1-10.
- Şeren, G. Y., ve Dedebeğ, E. (2013). “AB Uyum Sürecinde Türkiye’de Çevre Politikaları”. *EY International Congress on Economics I "Europe and Global Economic Rebalancing"*. Ankara.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2018). *Onbirinci Kalkınma Planı*. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf (12.02.2020)
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (12.02.2020).
- Tecer, M. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Terzi, S. (2017). *Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Türkiye’de Uygulanan Çevre Politikası Araçlarının Değerlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.
- Tuncay, U. (2006). *AB Çevre Müzakerelerinde Türkiye*. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.
- Turan Bayram, T., Altıkat, A., ve Ekmekyapar Torun, F. (2011). “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Politikaları”. *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 33-38.
- Türk, B., ve Erciş, A. (2017). “Türkiye’de Çevre Politikası ve Uluslararası Çevre Sözleşmeleri”. *The Journal Of Academic Social Science Studies* , 351-362.
- Yaman, K., ve Gül, M. (2018). “Kuruluşundan Günümüze Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası”. *Ekonomi, İşletme ve Yönetim Dergisi*, 2 (2), 198-217.
- Yıldız, N. (2005). “Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi”. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 164-173.