

GİRİŞ

I. Tezin Konusu:

Türkiye'nin AB Üyeliği sürecinde AB Çevre Politikasına (ABÇP) uyum sağlaması büyük önem taşımaktadır. AB Çevre Politikasına uyum AB'nin başlıca politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanlarına uyumu gerektirmektedir. Bu uyumu başarılı bir şekilde gerçekleştirmek için öncelikle AB Çevre Politikasını iyi analiz etmeyi gerektirmektedir. Bu durumda ancak AB Çevre Politikasının, AB gelişim sürecinde nasıl Avrupalılaştığını iyi bir şekilde etüt edilmesi ile gerçekleştirilebilir. Bu açıdan çalışmada AB Çevre Politikası genel açıdan ele alınmanın yanı sıra özellikle Avrupalılaşma süreci ile ilgili teoriler tahlil edilerek, Avrupalılaşma sürecinin AB Çevre Politikasına etkileri incelenecektir. Bu aşamadan sonra ise, Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri sırasında AB Çevre Politikalarına uyum sürecinde, AB'nin Çevre Mevzuatının özellikle uygulama alanında ortaya çıkabilecek sorunlar diğer üye devletlerin çevre politikalarının uygulamaları ışığında ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla Türkiye özelinde Biyolojik Çeşitlilik Politikası çalışmada örnek olarak ele alınacak ve bu konu üzerinden uyum sürecinde öncelikle Türkiye'nin Biyolojik Çeşitlilik Politikasındaki mevcut sorunlar tartışıldıktan sonra üyelik sürecinde bu sorunlara Avrupalılaşma sürecinin etkisinin ne olacağı çözümlenmektedir.

II. Tezin Amacı:

Ülkemiz üyelik sürecinde Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı'nı uzun müzakere sürecinde neredeyse bire bir benimseyerek, kendi yasal düzenlemeleri içine almak zorundadır. Bu uyumlaştırma süreci bir süredir aslında devam etmesine rağmen asıl Ekim 2005 tarihinden sonra resmi müzakerelerin başlaması ile hız kazanacaktır. Ancak bilindiği üzere AB'nin Çevre Mevzuatı'nın yasal düzenlemelerinin kendi mevzuatımız ile uyumlaştırılması yeterli değildir. Burada üzerinde asıl durulması gereken nokta, bu uyumlaştırma sonucunda çevre mevzuatının ülkemizde nasıl uygulanacağıdır. Bu durum daha önce üye olan devletlerin müzakere sürecinden farklıdır ve esas yasal düzenlemelerin ülkemizde hangi ölçüde uygulandığının Komisyon tarafından benimsenmesi ile müzakere süreci aşama kaydedecektir.

AB Çevre Politikası'nın Avrupa Birliği'ndeki gelişimini ve hangi ölçüde Avrupalılaştığını tahlil etmeden yapılan uyum çalışmaları istenilen sonucu vermeyebilir. Bu durumda AB Çevre Politikası'na uyum amaçlı olarak AB Çevre Mevzuatı'nın tam olarak benimsenmesine rağmen, yönerge ve yönetmeliklerin doğru yorumla ele alınmadığı ve ülkemiz çevre yönetiminin gerçekleri etüt etmeden ve uygulamada doğacak sorunlara karşı alınacak önlemler kararlaştırılmadığı takdirde, bu hem Türkiye'nin çevre koruma sisteminde sorun yaratmasının yanı sıra Türkiye'nin üyelik sürecinde de büyük güçlük yaratacaktır. Bu çalışmada AB Çevre Politikasının derin bir tahlilinin yapılmasının yanı sıra, özellikle Avrupalılaşma sürecinin AB'nin ve üye devletlerin politika düzenleme ve uygulama alanlarına etkisinin incelenmesi ile uyum sürecinde ortaya çıkabilecek sorunların daha etkin teşhisinin yapılması ve buna göre çözümlerin geliştirilmesine hizmet edecektir.

Üzerinde önemle durulması gereken diğer nokta ise, çevresel karar alma mekanizmasının ürünü olan Çevre Mevzuatı her ne kadar mevcut koşullara göre en iyi şekilde düzenlense bile, asıl başarının veya başarısızlığın uygulama aşamasında ortaya çıktığı gerçeğidir. Bu tezde çevre

ile ilgili kararların çevre politikalarının uygulanmasındaki önemi kabul edilmekle birlikte, çevre politikasının uygulandığı sistemde ilgili kararların meydana getirilmesi ve uygulanmasında karşılıklı bir etkileşim öngörülmekte ve çevre politikasında başarı veya başarısızlıkların devam eden bu süreç içinde karar oluşturma ve uygulama alanları (değerlendirme alanını da kapsayan şekilde) arasında belirlendiği savunulmaktadır.

AB Çevre Mevzuatının benimsenmesi aynı zamanda bu mevzuatın uygulanmasında gerekli olan ilkelerin doğru şekilde yorumlanmasını da gerektirmektedir. Bu açıdan AB'nin ve üye devletlerin bu ilkeleri uygulamadaki yorumlarının incelenmesi, AB çevre politikalarının uygulanmasında büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan 'yerindenlik', 'şeffaflık' gibi ilkelerin yorumlarının incelenmesi gerekmektedir. Bu ilkeler arasından örneğin 'yerindenlik' ilkesi ABÇP'nın uygulanmasında temel öneme sahip bir ilkedir ve AB ile üye devletler tarafından çok farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Ülkemizde yerindenlik ilkesini kendi idari sistemine göre yorumlayarak diğer üye devletler örneğinde olduğu gibi Komisyon ile yorum konusunda ayrı düştüğü durumların olması mümkündür.

Bunların dışında çevre politikasının özelinde biyolojik çeşitlilik ve doğa koruma politikası detaylı bir şekilde incelenirken Türkiye'de ki çevre yönetimi de incelenerek, diğer üye devletlerin çevre yönetimleri ile de bir kıyaslama yapılması mümkün olacaktır. Böylece hem ülkemiz çevre yönetimi kapsamlı bir şekilde ele alınmış, hem de diğer üye ülkelerin de çevre yönetimleri de tahlil edilmiş olunacaktır.

Tezin öngördüğü amaçlardan birisi de ülkemizde ki çevre politikalarının uygulanmasını objektif bir şekilde inceleyerek, ülkemizin uygulama konusundaki değerlendirmesini gerçekçi bir şekilde yapabilmektir. Bu şekilde diğer üye devletlerle veya üyeliğe aday devletlerle yapılan karşılaştırmalarda, Türkiye'nin uygulama yetkinliği daha bilimsel bir şekilde sınanabilecektir. Örneğin AB içinde kuzey ve güney üye devletleri arasında AB Çevre Mevzuatı uygulamalarında

farklılık olduğu ve kuzey ülkelerinin uygulama konusunda güney ülkelere göre daha başarılı olduğu iddiası tartışılmaya açılmaktadır.

III. Tezin Önemi:

Çevre sorunları son yıllarda dünyada ve ülkemizde üzerinde önemle durulan ve bu sorunların çözümü için karar alma mekanizmaların da çeşitli önlemlerin alındığı konular haline gelmiştir. Çevresel sorunlar ülkemizde tıpkı gelişmiş Batı ülkelerinde olduğu gibi ‘önemli sorunlar grubu’ içinde yer almaktadır. Farklı olan nokta ise, Batı ülkelerinin ekonomik olarak gelişmiş bir noktada bulundukları için artık çevreye ekonomik sorunların baskısından daha arınmış bir şekilde bakabilmeleridir. Ülkemiz ise bunun tam tersi olarak, ekonomik sorunların baskısından bunalmış bir şekilde, meydana gelen çevre sorunlarını göz ardı ederek ekonomik gelişmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu açıdan, ülkemizde ekonomik kalkınma ve çevre koruma arasındaki dengeyi korumak çok daha güç bulunmaktadır. Ülkemizde meydana gelen ekonomik krizler göstermiştir ki; ekonomik gelişme üzerine kurulan politikalar ile geline gelişme seviyesinden ülkemiz kısa zamanda çok gerilere yuvarlanabilmekte, bugüne kadar ekonomik gelişme adına yapılmış fedakarlıklar boşa gidebilmektedir.

Ekonomik gelişme için yapılan çevre tahribatı da bu boşa giden çabaların önemli bir parçasıdır. Ekonomik kriz şunu göstermiştir ki; ekonomik gelişme bazı değerlerden yoksun bir şekilde elde edilememektedir. Paradoksal bir şekilde, ekonomik gelişme için göz ardı edilen çevre, yine bir kurtarıcı gözüyle ele alınmaktadır. Bunun güzel örneklerinden birisi turizm sektörünün önemidir. Türkiye’deki turizm sektörünün, çevre sorunlarından ayrı ele alınması beklenemez. Türkiye’nin turizmdeki başarısının önemli faktörlerinden birisi kıyılarının gelişmiş Batı ülkelere göre nispeten daha az bozulmuş olmasıdır. Bu açıdan çevre ve turizm arasındaki dengenin sağlanabilmesi büyük önem taşımaktadır.

Buradan yola çıkarak ekonomik gelişmenin her ne kadar ülkemizde olduğu gibi genel olarak AB’ de ve özel olarak tüm üye devletlerin amacı olmasına rağmen, bu durum çevre korumanın AB Mevzuatı’nda önemli bir konumda bulunmasını engellememiştir. Bu durum ekonomik gelişmenin tek başına ele alınmasının ne kadar hatalı bir yaklaşım olduğunu belgelemektedir. Ülkemiz açısından da aynı ders alınmalı ve çevresel koruma ekonomik gelişme bahanesi adına yok sayılmamalıdır. En azından AB’de de kusursuz bir çevre koruma olmadığı kabul edilmeli ve ekonomik gelişme ve çevre koruma arasındaki hassas denge AB ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de sağlanmalıdır. Bu tezin üzerinde durduğu noktalardan biri de, AB gibi ekonomik gelişme amacıyla kurulmuş olan bir yapıda bu hassas dengenin nasıl korunduğunu incelemektir.

Tezin önemini arttıran noktalardan birisi de tezin AB Çevre Politikası’nı, AB siyasi sisteminin gelişimindeki önemi açısından incelemesidir. Bu çalışmada ‘Avrupa Birliği Çevre Politikasının’, (ABÇP) AB siyasi sisteminin gelişimine yön veren önemli bir kamu politikası alanı olarak kabul edilmektedir. Bu siyasi sistem bu çalışmada öncelikli olarak ‘politika düzenleme’ (policy formulation) ve ‘politika uygulama’ (policy implementation) alanlarının birbirleri ile ilişkisinin incelendiği bir sistem analizi olarak ele alınmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ABÇP’nın, AB’nin siyasi sisteminin gelişimine yön vermekte olmasının belki de en önemli nedeni, AB Çevre Politikasının diğer AB kamu politikaları arasında uygulanmasının belki de en zor olduğu kamu alanı olmasıdır. Uygulamanın gerçekleşmediği bir siyasi sistemin geçerliliğinin ne kadar düşük olacağı göz önüne alınacak olunursa, uygulamadaki etkinlik kaygılarının geçmişte olduğu gibi nasıl etkilediyse, benzer şekilde günümüzde ve ileride de AB siyasi sistemini büyük ölçüde etkileyeceği kesindir.

Kamu politikalarını uygulamadaki etkinlik kaygılarından hareketle, AB siyasal sistemi sürecinin başarılı gelişimi, onun kamu politikalarını uygulamada ki başarısı ile birebir ilişki içinde olacaktır. Çevre politikasının Topluluğun kurulduğu ilk dönemlere nazaran önemli bir kamu politikası özelliğinin bulunmama durumu artık geçerli değildir. Günümüzde ABÇP Avrupa Birliği açısından önemli bir kamu politikası alanı olarak AB siyasal sistemini doğrudan etkilemektedir. Bu siyasal sistemin başarısını ya da başka bir deyişle özellikle politika düzenleme ve politika uygulama alanlarının karşılıklı etkileşim içinde bulundukları AB siyasal sisteminin başarısı, AB içinde alınan kararların üye devletlerin günlük hayatına etkin bir şekilde yansıtılması ve uygun şekilde uygulanması olarak basitçe özetlenebilir.

AB siyasal sisteminin bir ulus-üstü sistem olarak geliştiği ve kısaca bunu ‘Avrupalılaşıma’ (Europeanisation) süreci olarak tanımlayabileceğimiz bu oluşumun geleceğini de, yine Avrupalılaşıma sürecinin AB’nin kamu politika uygulama alanında ki etkisi belirleyecektir. Bunun temel nedenini ise şu şekilde açıklayabiliriz. Avrupalılaşımanın, bir başka deyişle, AB siyasal sisteminin kendi üst-yapı kurumları ile ulus-üstü bir siyasal sistem olarak gelişmesindeki temel tez AB siyasal sisteminin gerçek bir ulus-üstü bir siyasal mekanizma olması, yani üye devletlerin kendi iç siyasetlerinden bağımsız olması durumunda, AB ulus-üstü sisteminin Birlik için gerekli politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında daha etkin olacaktır.

AB’nin ulus-üstü bir siyasal sistem olarak gelişmesinin daha önce değinildiği gibi politika düzenleme ve uygulama alanları arasındaki etkileşimin doğrudan etkili olacağı ve ABÇP’nin bir kamu politikası olarak yakın geçmişe kadar çok etkin olmamasına rağmen günümüzde ve daha sonraki dönemde bunda önemli rol oynayacağı bu çalışmada öngörülmektedir. Bu açıdan da AB’nin ‘politika-düzenleme’ alanında sergilediği performans ve daha sonra bu performans sonucu elde edilen kazanımların ‘politika uygulama’ alanında yerine getirilmesi, AB siyasal sistemi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu alanların hem kendi içlerinde hem de birbirleri

arasında meydana gelebilecek performans yetersizlikleri, AB siyasal sisteminin ulus-üstü olarak gelişmesini savunanların tezlerinin geçerliliğini zayıflatır.

Avrupalılaşıma sürecinin uğrayabileceği muhtemel bir başarısızlık şu şekilde tahmin edilebilir: Buna göre AB siyasal sisteminin politika düzenleme alanında aldığı kararların, üye devletlerin sınırları içinde etkin bir şekilde ‘uygulanmadığı veya uygulanamadığı’ takdirde, ilk önce ulus-üstü düzeyde alınan kararların geçerliliği sorgulanabilir ve daha sonra ise siyasal sistemin geçerliliği sorgulanma tehlikesi içine girebilir. Bunun nedeni ise örneğin politika düzenleme alanının etkin bir şekilde çalışmasına ve geçerli kararlar almasına rağmen bunların etkin bir şekilde uygulanamaması durumunda, Avrupalılaşıma taraftarlarının savunduğu siyasal ulus-üstü etkinliğinin sadece politika düzenleme alanı ile sınırlı kaldığı fikri oluşarak, düzenlenen politikanın geçerlilik kazanabilmesi için asıl gerekli olan uygulama alanındaki etkinliğin üye devletin siyasal iradesinin inisiyatifine bırakılacak olması AB’nin siyasal sürecinin Avrupalılaşıma açısından bir takım olumsuz etkiler taşıyacaktır.

Yukarıda öngörülen Avrupalılaşıma sürecinin etkinlik sorunu büyük ölçüde AB Çevre Politikasında ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı da çevre politikası AB içerisinde önem kazandığı ölçüde, etkinliği meselesi daha büyük bir değer kazanacak ve Avrupalılaşıma süreci üzerinde doğrudan ve büyük boyutta tesiri olacaktır. Bu açıdan ABÇP, Avrupalılaşıma sürecinin başarısını ve izleyeceği rotayı büyük ölçüde belirleyen etkenlerden birisidir.

Ancak burada unutulmaması gereken bir diğer önemli nokta ise, AB ulus-üstü yapısının ya da bir başka anlatımla ‘çok-katmanlı’ (multi-layered) karar-alma mekanizmasının kamu politikalarını oluşturmadaki şimdiye kadar sergilemiş olduğu başarıdır. AB boyutunda yeşeren çeşitli görüş ve düşüncelerin AB kurumları tarafından yönerge, yönetmelik ve karar gibi çeşitli biçimlerde yasal düzenlemeler olarak ortaya koyulması, AB ulus-üstü siyasal sisteminin bir başarısıdır. Buna aynı zamanda Avrupalılaşıma sürecinin politika-düzenleme alanındaki etkinliği

olarak nitelendirebiliriz ve bu durum AB siyasal sisteminin gelişimine büyük katkıda bulunmaktadır. Buna rağmen bu çalışmada esas olarak AB siyasal sisteminin ve Avrupalılaşma sürecinin etkinliğinin ‘gerçek göstergesi’ olarak uygulama alanı olarak görülmektedir. Bir diğer anlatımla, siyasal sistem içerisinde politika düzenleme alanında belirlenen kararların uygulama alanında başarılı bir şekilde uygulanabilmesidir.

Tezin bir diğer önemli noktası ise AB Çevre Politikası’nı, ülkemizin AB üyeliği sürecinde çok kritik bir rol sahibi olduğunu benimseyen yaklaşımıdır. Türkiye, AB üyeliğine giden yolda müzakereler sırasında oldukça çetin bir dönem geçirecektir. Türkiye’nin müzakereler sırasında 35 konu ile ilgili müktesebatı yasal sistemine geçirerek bunları yeterli bir şekilde uyguladığına dair Komisyonu ve Konsey üyesi devletleri ikna etmesi gerekmektedir. Bu müzakere konuları arasında yürütülmesi en zor konu başlıklarından bir tanesi çevre konu başlığı olacaktır. Bu açıdan da çevre politikası Türkiye’nin üyeliği yolunda önemli bir sorun teşkil edebilir.

Türkiye’nin AB’ ye üye devlet olmamasından dolayı Avrupalılaşma sürecine uzak kaldığı doğrudur ancak bu tamamen sürecin dışında kaldığı anlamına gelmemektedir. Türkiye’de yıllar boyunca AB’nin çevre mevzuatının dayandığı çeşitli uluslararası çevre antlaşmalarına imzasını koymuş ve uygulamaya geçirmiştir. AB Çevre Politikasının da bir AB Balıkçılık veya Tarım Politikası kadar Avrupalılaşmamış olduğunu düşünürsek eğer AB Çevre Politikası ve Türk Çevre Politikası arasında bir çok ortak yön bulunduğu görülmektedir.

Bütün bunların dışında tezin yöntemsel önemi olarak ülkemiz özelinde biyolojik çeşitlilik ve doğa koruma konusunda yukarıda anlatılan kapsamlı kavramsal çerçevenin, sağlam bir saha çalışması ile desteklenmesidir.

IV. Tezin Katkısı:

Bu çalışmada üzerinde durulmakta olan AB Çevre Politikası ve bununla doğrudan ilişkili olarak Avrupalılaşıma sürecinin ele alınarak incelenmesi bir araştırmacı için çeşitli avantajlar sunmaktadır. İlk olarak yukarıda belirtildiği üzere, çevre politikası son yıllarda AB açısından önemli bir kamu politikası alanı haline gelmiştir. Bu da onun kendi içindeki kompleks yapısının incelenmesinin önemini arttırmıştır. Parsons'ın¹ belirttiği gibi hemen bütün kamu politikalarının diğer kamu politika alanları ve sektörleri arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır. Aynı düzlem içerisinde çevre politikası bir kamu politikası olarak diğer alan ve sektörleri etkilemekte veya etkilenmektedir. Hatta çevre politikası kadar diğer alan ve sektörlerle çok yönlü kompleks etkileşim içinde bulunan çok fazla AB Politikasının olmadığını belirtmek yerinde olacaktır.

Çevre politikası geniş bir alana yayılarak diğer AB politikaları ile iletişim içine girmektedir. Başlıca tarım, enerji, sağlık, turizm, ulaşım gibi diğer alan ve sektörler çevre politikasının alanına veya çevre politikası onların alanına girmekte bunun sonucunda da politika sektörleri karşılıklı bir etkileşim içinde bulunmaktadır. Çevre politikasının bu kompleks yapısını incelemek, AB'nin çeşitli politika sektörlerinin birbirlerini nasıl etkilediklerini görmek isteyen bir araştırmacı açısından bir fırsat daha sunmaktadır.

İkinci olarak, AB Çevre Politikası ele almak aynı zamanda çeşitli çıkar, düşünce ve değerlerin AB siyasal sistemini nasıl etkilediğini inceleme fırsatını da vermektedir. Bilindiği gibi çıkar, düşünce ve değerler AB siyasal sistemi içinde doğrudan etkili bulunmaktadır. ABÇP'sı çeşitli düşünce, çıkar ve değerlerin doğrudan olarak kamu politikalarının düzenlenmesi ve uygulamasındaki etkilerini incelemek için araştırmacıya büyük fırsat sağlamaktadır. ABÇP bu düşünce, çıkar ve değerlerden en derinden etkilenen politika sektörü olarak bu konuda büyük

¹ Wayne Parsons, *An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. (Cheltenham: Edward Elgar, 1995), s. 31.

avantaj sağlamaktadır. Bu açıdan, Paul ve Russo²'nin belirttiği gibi 'değer yargılarının nasıl politika seçimlerinde etkili olduğu' konusu ABÇP'yi analiz ederken ele alınabilir ve bu konuda bilimsel katkıda bulunulabilir.

Üçüncü olarak ise ABÇP'nin analizi bize iki dönemi kıyaslama olanağı sağlamaktadır. Avrupalılaşma literatürü, Avrupalılaşma sürecinin başlangıcını, bu süreç daha öncede var olmasına rağmen asıl 'Tek Avrupa Senedi' (1987) (Single European Act) ve daha sonra da Maastricht Antlaşması (1992) olarak görmektedir. Böylece özellikle 1990'lardan başlayarak günümüze kadar olan zaman birimi Avrupalılaşma değer ve fikirlerinin yayıldığı bir dönem olarak nitelenebilir. Bu dönem boyunca üye devletlerin siyasal sistemlerinin Avrupalılaşma sürecinden çeşitli ölçülerde etkilendiği görülmektedir. Açıktır ki bu dönem aynı zamanda ABÇP'nin geliştiği önemli bir dönemdir ve bu şekilde iki dönem arasında benzerlik bulunmaktadır. ABÇP'nin gelişme döneminin Tek Avrupa Senedi (TAS) ile başladığını ve bu dönemin Maastricht Antlaşması ile devam ettiğini kabul edecek olursak, buradan şu sonuca ulaşabiliriz: Tek Avrupa Senedi, Avrupalılaşma sürecinin asıl başlangıç tarihi olarak kabul edildiği takdirde TAS aynı zamanda ABÇP'nin yeniden doğuş döneminin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Bu sayede Avrupalılaşma sürecinin, çevre politikası üzerindeki etkilerini 1973 yılındaki Birinci Çevre Eylem Planı ile başlayan dönem ile 1987 yılındaki Tek Avrupa Senedi ile devam eden dönem arasında karşılaştırma olanağı bulunmaktadır.

Dördüncü olarak ise, Avrupalılaşma süreci kamu politikasının uygulanması açısından gerekli olan bazı prensiplerin önemini de vurgulamaktadır. Bu prensipler hem çevre politikası hem de Avrupalılaşma süreci açısından büyük öneme sahip bulunmaktadır. Avrupalılaşma süreci ile önemi vurgulanan bu ilkeler aynı zamanda çevre politikasının uygulanması açısından kritik bir

² Ellen Paul ve Philip Russo, **Public Policy: Issues, Analysis and Ideology**. (New Jersey: Chatham House, 1982), s. 2.

role sahiptir. Örneğin ‘yerindenlik’, ‘şeffaflık’, ‘katılım’ ve ‘izleme’ ilkeleri hem çevre politika uygulamaları hem de Avrupalılaşıma mekanizması için önemli dışliler olarak görülmelidir. Ancak Avrupalılaşıma sürecinde ortaya konulan bu ilkeler çeşitli durumlarda üye devletlerce kendine özgü koşullarından dolayı farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Benzer şekilde yine bu çalışmada yerindenlik ilkesinin üye devletlerce nasıl değişik farklı şekillerde yorumlandığı göz önüne serilmektedir. ABÇP ile hem bu ilkelerin önce üye devletlerce ve AB tarafından nasıl yorumlandığı ve daha sonra bu ilkelerin uygulamada nasıl kullanıldığını inceleme fırsatı bulunmaktadır.

Beşinci olarak, ABÇP’sını incelerken bazı çevresel konular üzerinde genel olarak ve doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik konusu özelinde çalışma yapılmaktadır. Bu tezde ABÇP genel olarak ele alınırken çeşitli çevresel konular örneğin hava ve su kalitesi ya da atık yönetimi ele alınırken aynı zamanda Türkiye bağlamında ‘Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası’ araştırılmaktadır. Bu sayede AB’nin Çevre Politikası incelenmekte ve AB siyasal sisteminin etkinliği bu yolla daha da derin bir şekilde analiz edilmektedir. Özelde ise ülkemizin mevcut Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası incelenerek, üyelik sürecinde çevre politikamızın bu süreçten nasıl etkileneceğine cevap aranmaktadır.

Bu çalışmanın AB Çevre Mevzuatı’nın yasal mevzuatımıza yansıtılma aşamasından sonra, bu yasaların ülkemizde nasıl uygulanacağına dair yeterli araştırmanın bulunmadığı ülkemizde AB Çevre Politikasının uygulanması açısından katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

V. Tezin Kapsam ve Sınırları:

Tezin ilk bölümünde çevre politikası bir siyasal süreç olarak ele alınmakta ve siyasal sürecin içindeki evreler olan politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanlarına ayrılmaktadır. Bu şekilde yapılan ayırım ile bu alanların ayrı ayrı çevre politikası için olan

önemleri tartışılmaktadır. Daha sonra ise Avrupalılaşıma, Avrupa Birliği Çevre Politikası (ABÇP) ve Yerindenlik İlkesi arasındaki Tek Avrupa Senedi ile başlayan karmaşık ilişki incelenmektedir.

İkinci bölümde ise ABÇP'nin gelişiminde çok-katmanlı yönetim modelinin önemi üzerinde durulmaktadır. Çok-katmanlı yönetim sisteminin AB'nde önem kazanması ve hükümetler-arası yönetim modelinin öneminin ise inişe geçmesi nedeniyle hem Avrupalılaşıma sürecinin güçlendiği hem de ABÇP'nin daha önemli bir politika alanı olarak AB siyaset arenasında yer aldığı ortaya koyulmaktadır.

Bundan sonra ABÇP'nin AB siyasal sürecinde politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanlarındaki gelişimi irdelenmektedir. Bunun için öncelikle politika düzenleme alanında Tek Avrupa Senedi (TAS), Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile Çevre Eylem Programları incelenmektedir. Politika düzenleme alanındaki ABÇP'nin gelişimi incelendikten sonra bu sefer de uygulama ve değerlendirme alanlarındaki gelişimi ele alınmaktadır. Burada Komisyon ve Avrupa Adalet Divanının uygulamadaki rolü tartışılmakta, daha sonra ise ABÇP'nin uygulanmasındaki zorluklar incelenmektedir. Değerlendirme alanında ise katılım, şeffaflık ve izleme gibi ilkelerin önemi üzerinde durulmaktadır.

Üçüncü bölüm de AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası için temel öneme sahip düzenlemeler olan Habitat ve Yabani Kuşlar Yönergesi ile CITES Yönetmeliği incelendikten sonra örneğin Balina ve Memeli Deniz Hayvanları Yönetmeliği gibi diğer düzenlemelerde irdelenmektedir. Daha sonra ise Çevresel Etki Değerlendirmesi gibi düzenlemelerin olduğu yatay mevzuat incelenmektedir. Mevzuat incelenmesinden sonra ise mevzuata uyumda yaşanan sorunlar incelenmektedir.

Dördüncü bölüm öncelikle Türkiye'nin doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik konusunda taraf olduğu başlıca uluslararası sözleşmeler, kanun ve kararnameler ile yönetmelikleri mercek

altına almaktadır. Daha sonra ise yapılan saha araştırması ile elde edilen veriler politika alanlarına göre analiz edilmektedir.

VI. Tezin Yöntemi:

Avrupa Birliği siyasal sistemi dünyada tek örnek olma özelliği taşımaktadır. AB ile en yakın örnek olarak görülen ABD Federasyon sistemi arasında bile pek çok farklılıklar bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında AB sistemini analiz etmek için çeşitli modelleri birlikte kullanma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. AB önemi artan bir şekilde hem hükümetler üstü bir sistem olarak incelenmeli, hem de bu sistemi etkileyen devlet veya devletler grubu olarak hükümetler seviyesinde incelenmelidir. Bunun yanında AB'nin üst yapısını oluşturan kurumları da, üye devletlerden oldukça bağımsız çalışan yapıları dikkate alınarak incelenmelidir. Bu kurumlarda çalışan görevliler kendi ülke kimliklerini temsil etmelerine rağmen, aynı zamanda kendi kurumlarını hükümetlerin etkisinden uzak tutmakta ve AB politikalarına farklı bir yön verebilmektedirler. Bütün bunlara ek olarak günümüzdeki sivil toplum tartışmalarını yansıtır bir şekilde, çeşitli çıkar grupları arasında çevre politikaları alanında bir mücadele yaşanmaktadır. Çeşitli çevreci gruplar ile sanayici gruplar arasındaki mücadele hükümetlerin ve AB'nin yaklaşımlarını etkilemektedir. Bu açıdan AB siyasal sistemi açısından sivil toplum çözümlemesi de aynı şekilde gerekli görülmektedir. Bütün bunların sonucu olarak AB çevre politikalarının incelenmesi çok boyutlu bir sistem analizini gerekli kılmaktadır.

Bunların yanında AB'nin uluslar üstü bir şekilde üye devletlerdeki etkisi olarak kısaca tanımlanabilen Avrupalılaşma süreci (Europeanisation Process) kavramsal olarak bu tez içinde ele alınmakta ve AB Çevre Politikası sürecinin safhaları olarak görülen politika düzenleme ve uygulama alanları üzerindeki etkisi analiz edilmektedir. Buna ek olarak örneğin 'yerindenlik' ilkesi hem politika süreçleri hem de Avrupalılaşma açısından incelenmektedir. Benzer şekilde

evre politikası açısından önemli diğerk ilkelere olan ‘seffaflık’, ‘izleme’, ‘katılım’ gibi ilkeler evre politikalarının yukarıda belirtilen bağlamında ele alınmakta ve bu kavramların AB ve üye devletler tarafından nasıl yorumlandığı incelenmekte, aynı zamanda da bu kavramların geçerliliğı ve gerekliliğı de araştırmada tartışılmaktadır.

Tez yöntem olarak hem konu ile ilgili olan mevcut literatürün detaylı bir incelemesini yapmak, bunun yanı sıra sağlam bir saha araştırması ile literatür taraması ile elde edilen bilgiyi desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu yöntem özellikle bu konuda yeterli literatürün bulunmadığı Türkiye açısından önemlidir. Bu şekilde konu ile ilgili çeşitli veriler saha araştırmasından elde edilmektedir. Bu amaçla Türkiye’de doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının yönetilmesinden sorumlu kurumlarının yetkililerinden konu ile ilgili çeşitli bilgiler alınmıştır. Bu amaçla Çevre ve Orman Bakanlığı³ tarafından yönetilen ‘*Biyolojik Çeşitliliğın Sürdürülebilir Kullanımı ve Doğa Koruma için Yasal Çerçevenin Akılcı Hale Getirilmesi*’ projesinde bilfiil görev alınmış ve Türkiye tarafındaki saha araştırması burada gerçekleştirilmiştir. Saha araştırmasında yetkililer ile yapılan toplantılar ve anket çalışmalarından yararlanılmıştır.

Bunun dışında yurt dışında İngiltere’de de kapsamlı bir literatür taramasının yapılmasının yanında konu ile ilgili çeşitli akademisyen ve evre koruma ile ilgili yetkililer ile açık-uçlu derinlemesine görüşmeler yapılarak hem literatür incelenmesi hem de saha araştırılması gerçekleştirilmiştir. Bu amaçla Sheffield Üniversitesi’den Prof. Dr. Ian Bache, Leeds Üniversitesi’nden Prof. Dr. Neil Ward ve East Anglia Üniversitesi’nden Prof. Dr. Andrew Jordan, İngiltere Yeşiller Partisi’nden Bob Unwin, Sheffield Yerel Yönetiminden (Sheffield City Council) Nick Chaplin ve Mike Doherty ile derinlemesine görüşme yapılmıştır. Bütün bunlara ek olarak Sheffield’de bulunan İngiltere’nin en büyük katı atık bertaraf tesisine karşı yapılan evre hareketi RATS’da yer alınarak gözlem yapılmıştır.

VII. Tezin Varsayımları:

Çevre politikasının iyi bir şekilde analizinin yapılabilmesi için bir siyasal süreç olarak algılanması ve bu süreçte politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanları arasında sürekli ve karşılıklı bir ilişkinin var olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. Buradaki bu üç alanın her biri çevre politikasının başarısı için önemlidir ancak klasik uygulama teorileri şunu göstermektedir ki özellikle politika uygulama ve değerlendirme alanları arasındaki ilişkinin güçlü bir şekilde kurulması etkin çevre politikası açısından çok önemlidir.

AB'nin çok-katmanlı yönetim yapısının yükselişe geçmesi ve hükümetlerarası yönetim sisteminin ise eski önemini kaybetmesi AB Çevre Politikasının (ABÇP) gelişimi için büyük bir hareket alanı yaratmıştır. Çok-katmanlı yönetim sisteminin güç kazanması sonucunda AB üst-yapısının gelişmesi ile ABÇP yeni bir safhaya geçmiştir. Tek Avrupa Senedi (TAS) ile başlayan ve Maastricht Antlaşması ile devam eden yeni dönem hem AB üst-yapısının hem de ABÇP'nin gelişimine hizmet etmiştir. Öncelikle AB'nin ulus-üstü yapısının gelişmesi sonucunda AB politikalarının üye devletlerin siyasal sistemlerini etkilemesi hız kazanmış ve Avrupalılaşıma süreci büyük önem kazanmıştır. TAS ile başlayan dönem aynı zamanda yerindenlik ilkesini de AB siyasal sistemine yerleştirmiştir. Böylece TAS ile birlikte AB'de Avrupalılaşıma süreci, Çevre Politikası ve Yerindenlik ilkesi arasında karmaşık bir ilişki başlamıştır.

Avrupalılaşıma süreci, AB Çevre Politikasını siyasal sürecinde en çok etkisini politika düzenleme alanında bir diğer deyişle AB Çevre Mevzuatında göstermektedir. Siyasal sürecin diğer alanları olan ve üye devletlerin hâkimiyetinde bulunan politika uygulama ve değerlendirme alanları ise Avrupalılaşımanın etkisinden çok derece sınırlı derecede etkilenmektedir. Eğer bir alt

³ Proje Çevre ve Orman Bakanlığı birleşmeden önce başlamıştır.

kategori daha yaratırsak eğer siyasal içerik daha güçlü bir şekilde Avrupalılaşmakta buna karşılık siyasal üslup ve yapı da Avrupalılaşmanın etkisi yetersiz olmaktadır.

Avrupalılaşmanın sınırlı etkisi çeşitli faktörler ile açıklanabilir. Bunun arasında AB üst-yapısının henüz kurumsal olarak bunu yerine getirecek bir güce sahip olmaması söylenebilir ancak esas sebep olarak üye ülkelerin kendi sistemlerini Avrupalılaşmanın etkilerine karşı koruyarak kendi öz değer ve yapılarını muhafaza etmek olduğu ortaya konulmalıdır. Bunun en önemli kanıtını yerindenlik (subsidiarity) ilkesinin üye devletler tarafından nasıl farklı şekillerde kendi öz sistemlerine göre yorumlanarak Avrupalılaşmanın etkilerine karşı politika uygulama alanının girişinde bir kapı olarak kullanılmasında görmekteyiz.

Bunun sonucunda AB Çevre Politikasının üye devletlerde etkin ve ortak bir şekilde uygulanmasında farklılıklar yaşanmaktadır. Buna en güzel örnek olarak AB içerisinde kuzey ve güney ülkeleri ayırımını gösterebiliriz. İsveç, Finlandiya ve Hollanda gibi çeşitli kuzey üye devletlerinde AB Çevre Politikasının daha etkin uygulandığı savunulmaktadır. Burada şu düşüncede öne sürülebilir. AB Çevre Politikasının çeşitli sektörlerinde üye devletlerin uygulama performansları değişiklik gösterebilmektedir. Burada esas olan hangi çevre sektörlerinin Avrupalılaşmaya nasıl bir tepki gösterdiği ve hangi düzeyde uyum sağlayarak kendi sistemine adapte ettiğiidir. Kuzey ülkelerinin AB Çevre politikasını uygulamadaki başarıları, onların Avrupalılaşma sürecine nasıl tepki verdiği ve Avrupalılaşma sürecinin getirdiği değerler ve düşünce sistemine bu ülkelerin nasıl yorumlayarak kendi öz değer ve düşünce sistemleri ile kaynaştırabildiklerinde yatmaktadır.

Bir başka anlatımla AB Çevre Mevzuatının üye devletlerin göreceli olarak daha az Avrupalılaşmış bulunan politika uygulama ve değerlendirme alanlarındaki öz değerler ve düşünceler ile fazla bir çatışma içine girmeden birleştirilmesi burada uyumlaştırmanın anahtarı olarak görülmelidir. Bir üye devlet eğer AB Çevre Mevzuatının getirdiği değerler kendi sistemi

ile örtüşüyorsa da politikanın uygulanmasında etkinlik sağlayabilir ancak burada asıl başarı Avrupalılaşma sürecinin getirdikleri ile üye devletin sisteminin yapı ve değerleri uyuşmuyor olsa bile yapılan düzenlemeler ile iki taraf arasında bir uyumlaştırmaya gidilmesindedir.

Avrupalılaşma süreci kendi başına AB Çevre Politikasının etkinliğinin artırılmasında yeterli değildir ancak sürecin ortaya koyduğu çeşitli öğeler çevre politikasının başarısını doğrudan etkilemektedir. Bunların arasında başlıca katılım, şeffaflık ve izleme gibi ilkeleri sayabiliriz. Bu ilkeler Avrupalılaşma süreci ile üye devletlerin gündemine girmekte buna karşılık Avrupalılaşma sürecinin uygulama ve değerlendirme alanlarındaki sınırlı etkisi nedeniyle istenilen sonuç elde edilememektedir. Buradan hareketle bu ilkelerin Avrupalılaşma sürecini destekleyecek şekilde üye devletlerce tamamlayıcı süreç ile bütünleştirilmesi gereklidir. Böylece gerçek anlamda çevre politikasının etkinliğine hizmet edilebilir.

Türkiye'nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının mevcut sorunları araştırıldığında, sorunlar politika uygulama alanında yer alan siyasal üslup ve yapı da daha çok yoğunlaşmaktadır. Politika düzenleme alanında siyasal içerikte de çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Ancak bu sorunların önemli bir bölümü AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına uyum sürecinde Avrupalılaşma sürecinin politika düzenleme alanındaki etkisi göz önüne alındığında zaman içinde uyumlaşabilir. Buna karşılık Avrupalılaşma sürecinin uygulama alanındaki sınırlı etkisi ve uygulama alanının çevre politikasının etkinliğindeki önemli rolü dikkate alındığında, Türkiye'nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatı ile uyumu açısından tamamlayıcı süreç ile Avrupalılaşma sürecinin bütünleştirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan da katılım, şeffaflık ve izleme gibi Avrupalılaşma sürecinin ileri sürdüğü ilkelerin uygulamada doğru yorumlanarak kullanıma alınması önemlidir.

Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasındaki başlıca sorunlar Türkiye’de siyasal üslupta devlet ile sivil ve yerel toplum arasında, siyasal yapı da ise devlet kurumları arasında koordinasyon eksikliği veya çatışma şeklinde görülmektedir. Burada ilginç bir şekilde uygulamaya katılım sorunu sadece devlet kurumları ile sivil ve yerel toplum açısından değil aynı zamanda devlet kurumları açısından da ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı tamamlayıcı süreç ile Avrupalılaşma sürecinin politika uygulama ve değerlendirme alanlarında desteklenmesi sadece AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına uyum açısından değil, daha da önemlisi gerçek anlamda Türkiye’de var olan etkin politika uygulama sorunlarının aşılması açısından büyük değer taşımaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE POLİTİKASININ SİYASAL SÜREÇ AÇISINDAN İNCELENMESİ VE AVRUPALILAŞMA-AB ÇEVRE POLİTİKASI İLİŞKİSİ

1. Çevre Politikasının Siyasal Süreç Açısından İncelenmesi

1.1. Çevre Politikası ve Siyasal Süreç Birlikteliği

Çevre Politikası, diğer Kamu Politikalarında olduğu gibi çok karmaşık ve birbiri içine girmiş içinde çeşitli politika alanlarının bulunduğu bir siyasal süreçten meydana gelmektedir. Bundan dolayı çevre politikası incelenirken, kendisine bir siyasal süreç olarak yaklaşılmalıdır. Siyasal süreç içerisinde yer alan politika alanlarının aralarındaki sürekli ve iç içe olan ilişkiye rağmen kendilerine özgü farklılıkları olan alanlar olarak ele alınması birçok bakımdan konuyu inceleyen kişiye faydalar sağlamaktadır. Bu şekilde yapılacak bir inceleme özellikle Avrupa Birliği Çevre Politikası bağlamında araştırmacıya büyük avantaj vermektedir. AB Çevre Politikası'nda daha sonra değinileceği üzere 'çok katmanlı yönetim' sisteminin veya bir başka deyişle AB üst yapısının özellikle politika düzenleme alanındaki etkinliği nedeni ile AB Çevre Politikasında özellikle politika düzenleme ve uygulama alanları arasında kolaylıkla ayırım yapılabilmektedir. Bundan dolayı AB Çevre Politikası, siyasal süreç içerisinde çeşitli politika alanlarına ayrılarak analitik olarak incelenmesi daha kolay olduğu gibi aynı zamanda AB siyasal sürecini anlamak açısından da gereklidir.

Siyasal süreç kendi içerisinde birbirinden farklı ama birbirini tamamlayan ve aynı zamanda sürekli ilişki içinde bulunan politika alanlarını kapsamaktadır. Çevre politikasının etkinliği açısından çok önemli bulunan bu alanları başlıca politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanları olarak özetleyebiliriz.

Çevre politikası açısından bu alanlar analitik olarak incelenmeye başlamadan önce bir hususun dikkate alınması gerekmektedir. Bir ulus devlette çevre politikası alanları arasındaki ayırımın yapılması ile, çok katmanlı yönetim sistemine sahip olan AB'n de çevre politikası alanları arasında ayırımın yapılması çeşitli farklılar taşımaktadır. Bir üniter devlette politika düzenleme ve uygulama alanlarını ayıran çizgi silik ve ince olmasına rağmen AB Çevre politikasında bu çizgi daha keskin ve kalındır. Çevre politikası açısından politika düzenleme ve politika uygulama alanları arasındaki ayırımın silik ve ince olması bir başka deyişle bu iki alanın birbirinden ayrılmasının oldukça güç olarak görülmesine rağmen, bu iki alanın ayrı alanlar olarak kabul edilmesi analitik olarak bu alanların incelenmesi açısından faydalıdır. Eğer bu iki alan birbirinden ayrı olarak ele alınmazsa, bu durumda uygulama alanının çevre politikasına etkisi göz ardı edilmiş olunacaktır. Bu durumda çevre politikasının başarısızlığa uğraması durumunda, politika düzenleme alanının daha incelenmesi kolay ve göz önünde bulunduğu için, muhtemel başarısızlık sebeplerinin genelde bu alanda incelenmesine yol açmaktadır. Bu durumda da sorunun belki de asıl sebeplerinin yer aldığı diğer alanların gözden kaçırılması tehlikesi oluşmaktadır. Bundan dolayı da çevre politikasının başarı veya başarısızlığını tahlil etmek için bu alanların birbiri ile sürekli ilişki içinde olan ancak farklı alanlar olarak incelenmesi gereklidir. Bu durum özellikle AB Çevre Politikası açısından önemlidir.

Burada dikkate değer bir diğer nokta ise siyasal sürecin bir diğer önemli alanı olan politika değerlendirme alanının ise, politika uygulama alanından hem üniter devlet çevre politikası hem de AB Çevre Politikası açısından analitik olarak ayrı bir alan olarak ele alınmanın politika düzenleme ve uygulama alanlarına göre daha zor olmasıdır.

AB Çevre Politikası bağlamında politika düzenleme alanın, politika uygulama alanından daha keskin çizgiler ile ayrılabilmesinin sebebi AB'nin dünyada benzeri görülmeyen bir ulus-üstü yapılanmasında yatmaktadır. AB'n de çevre politikası öncelikle AB'nin ulus-üstü organları

tarafından politika düzenleme alanında şekillenmektedir. Daha sonra uygulama sahnesine geçildiği zaman ise çevre politikaları ulusal hükümetler tarafından uygulanmakta ve sonraki aşamada bu politikaların başarısı veya başarısızlığı büyük ölçüde AB'nin ulus-üstü yapısından bağımsız olarak ulusal hükümetler tarafından değerlendirilmektedir. Buna rağmen yine de düşük ölçüde bile olsa çevre politikası değerlendirme alanı AB içerisinde belli dönemlerde ulus-üstü bir nitelik kazanmakta ve üye devletlerin uygulama alanından çeşitli açılardan farklılaşarak kendine özgü bir nitelik kazanmaktadır. Bu bakımdan genel olarak politika uygulama ve değerlendirme alanlarını birbirinden ayırmak zor da olsa, politika değerlendirme alanı içindeki çeşitli dönemlerdeki farklılıkları incelemek açısından bu alanı ayrı olarak ele almak avantaj sağlamaktadır.

1.2.Çevre Politikasının Etkinliğinde Siyasal Sürecin Önemi

Çevre politikasının başarısında siyasal sürecin rolü oldukça büyüktür. Siyasal süreç içerisindeki politika alanlarının geçerli bir şekilde görevlerini yerine getirmesi, çevre politikasının başarılı olmasında önemli bir etmendir. Genel olarak çevre politikasının başarılı olmasında politika alanları arasındaki ayırım çok belirgin olmasa da, politika alanlarının yer aldığı siyasal sürecik kritik bir rolü bulunmaktadır. Bu ayırım siyasal süreç içinde yer alan politika alanları çok daha belirgin olan AB Çevre politikası için ayrı bir önem taşımaktadır.

Burada dikkate alınması gereken bir nokta bulunmaktadır. Burada bahsedilen etkinlik daha sonra üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacak olan Avrupalılaşma sürecinin siyasal süreçte yayılması anlamına tam olarak gelmemektedir. Avrupalılaşma süreci birçok yönden siyasal sürecin başarısına etki edecek faaliyetlerde bulunmaktadır ancak yine de siyasal sürecin çevre politikasındaki etkinliği kendi başına önem taşımaktadır.

Bu bakımdan AB Çevre Politikası'nın etkinliğinin arttırılması için AB üst yapısının siyasal süreçlerdeki varlığı gerekli olmasına rağmen, bir taraftan da siyasal süreç içerisinde

politika uygulama alanının kendine has özelliklerinden dolayı AB üst yapısının ya da bir başka anlatımla daha sonra ayrıntılı bir şekilde ele alındığı Avrupalılaştırmanın politika uygulama alanındaki varlığının güçlenmesi AB Çevre Politikasının etkinliğini garanti etmemektedir.

Bu noktadan hareketle AB siyasal süreci bağlamında AB çevre politikasının etkinliğinin arttırılmasında, Avrupalılaştırmanın siyasal süreç içerisinde politika düzenleme ve uygulama alanlarındaki varlığının güçlendirilmesinin anahtar olarak görülmesinin doğal olmasına rağmen yine de buna paralel olarak politika düzenleme, uygulama alanlarına çevre politikasının uygulama perspektifinden bakılarak bu iki paralel yaklaşımın birbirleri ile çakışmamasına veya bir başka deyişle birbirlerini tamamlamalarına dikkat edilmelidir.

Asıl olarak siyasal süreç içerisinde politika düzenleme ve uygulama alanlarının kendine has özelliklerine dikkat edilmelidir. AB politika düzenleme alanı genel olarak AB'nin çok katmanlı yönetim sisteminin en güçlü şekilde faaliyette olduğu veya bir başka deyişle en fazla Avrupalılaştırılmış politika alanıdır. Buna karşılık ise politika uygulama alanı ise halen üye devletlerin hâkim olduğu ve daha az Avrupalılaştırılmış bir alan özelliği göstermektedir.

Avrupalılaştırma sürecinin gelişimi AB Çevre Politikası'nın etkinliğini arttırmak için bir garanti oluşturmaya da yine de gelişimi politikanın başarısını belli yönlerden desteklemektedir. Bu açıdan siyasal sürecin bir başka önemli alanı olan politika değerlendirme alanının Avrupalılaştırması büyük önem taşımaktadır. Ancak bu alanda politika uygulama alanına benzer şekilde Avrupalılaştırma sürecinden fazla etkilenmemiştir. Komisyon da bu amaçla çevre politikasının etkinliğini arttırmak için siyasal süreç içerisinde politika değerlendirme alanının Avrupalılaştırmasına önem vermektedir.

Eğer siyasal sürecin AB Çevre Politikasının etkinliğindeki önemine dönecek olursak, AB Çevre Politikası'ndaki etkinliğin kaynağı öncelikli olarak politika düzenleme alanı olarak görülmesine rağmen, sorunların kaynağı ağırlıklı olarak politika uygulama ve değerlendirme

alanlarında aranmalıdır. Politikanın etkinliğinde sorunların kaynağı politika düzenleme alanında yapılan hatalar olsa bile, yine de bu durum politika uygulama alanının önemini azaltmamaktadır. Çünkü bu alandaki aksaklıkların bazı durumlarda politika uygulama ve değerlendirme alanındaki faaliyetler ile çözüme kavuşturulması mümkündür.

Öbür taraftan her ne kadar çevre politikası politika düzenleme alanında en iyi şekilde hazırlanmış olsa da, politikanın yanlış bir şekilde uygulanması veya yetersiz bir şekilde değerlendirilmesi politikanın yine de başarısızlığına yol açacaktır. Bundan dolayı siyasal süreç açısından politika değerlendirme alanını kapsayan bir şekilde politika uygulama alanı çevre politikasının etkinliği açısından büyük önem taşımaktadır.

Aşağıda ayrıntılı olarak ele alındığı üzere politika değerlendirmesi için etkin bir ‘izleme’ (monitoring) gerektirmektedir. Bunun yanında gerekli bilgilere erişme kolaylığı yani ‘şeffaflık’ (transparency) ilkesi bir diğer gerekli unsurdur. Bütün bu ilkelerin aynı zamanda ‘katılım’ (participation) ilkesi ile de bütünleşmesi gerekmektedir. Uygulama alanının başarısı bir bakıma politika değerlendirme alanına katılım ve bu katılım sonucunda politikaların en iyi şekilde değerlendirilmesi ve bu değerlendirmenin politika uygulama alanında geçerli bir şekilde kullanılması ile doğrudan bağlantılıdır. Ancak burada politika değerlendirme alanına katılım farklı bir anlam içermektedir. Burada sözü edilen katılım karar-alma süreçlerinde temsil edilmek üzere yapılan katılım ile aynı değildir, bu çalışmada sözü edilen ‘katılım’ daha çok politikanın etkinliği açısından gerekli olan değerlendirmeyi yapmak üzere yapılan katılımdır.

1.3. Siyasal Süreçte Politika Düzenleme, Uygulama ve Değerlendirme Alanları

Günlük hayatımıza bir göz atarsak eğer, uygulamanın nasıl en basit anlamı ile gerçekleştiği konusunda bir fikir edinebiliriz. Buna göre uygulamanın bir hedefe ulaşmak için yapılan planın sonucunda gerçekleştirilen işlemlerin bir bütünü olduğunu görürüz. Öncelikle kendi değer yargılarımız, ilkelerimiz ve çıkarlarımız ile kendimize bir hedef belirler ve bu hedefe

ulaşmak için kendimize bir yol haritası (plan) hazırlar ve bu yol haritasına uygun şekilde nceliklerimize göre çeşitli eylemlere başvurarak yürürlüğe koyarız. Bu eylemleri yerine getirmek istememizin amacı hedeflerimize ulaşmak ve bu şekilde de değer, yargı, ilke ve çıkarlarımızı tatmin etmektir. Yukarıda belirtilen açıklama oldukça basit olmasına rağmen günlük hayatımızdaki uygulama şeklini büyük ölçüde yansıtmaktadır. Temelde bir planı yapmak ve bu planı gerçekleştirmek birbiri ile güçlü bir şekilde bağlantılıdır ama aynı şekilde birbirinden çok ayrı özellikler de taşımaktadır.

Burada basit bir şekilde ele alınan günlük hayattaki uygulama, aslında kamu politikası ve bunun uygulaması ile oldukça benzer yönler taşımaktadır. Genel olarak çeşitli değerler politik gerçeklik konusundaki değerlendirmelerimizi etkiler ve bizim bu politik gerçeklik konusunda normatif bir yaklaşım geliştirmemizi sağlar. Bu normatif sistem daha sonraki aşamalarda bir ideoloji olarak ta ortaya çıkmaktadır. Paul ve Russo'nun⁴ belirttiği üzere, politika amaçları, stratejilerinin gelişimi sonucunda ideoloji bir değer veya inanç sistemi olarak meydana çıkmaktadır. Buradan yola çıkararak, ideoloji bir normatif sistem olarak öngörülen amaca ulaşmak için hem değer ve fikirler hem de bunları gerçekleştirmek için çeşitli araçları içinde barındırmaktadır. Bir amaç doğrultusunda planları yapmak ve bu planları gerçekleştirmek arasında güçlü bir etkileşim bulunmasına rağmen, bu sürecin çeşitli aşamalarda gerçekleştiği bilinmektedir. Bu durumun benzer şekli siyasal süreçte de görülmektedir. Her ne kadar politika düzenleme ve uygulama alanları birbiri ile karşılıklı etkileşim içinde bulunsalar da, bu alanlar fiilen birbirinden farklı özelliklere sahiptirler. Bundan dolaydır ki politika düzenleme alanında (birincil alan) ortaya çıkan politikalar, politika uygulama alanında (ikincil alan) birçok güçlükler

⁴ Ellen Paul ve Philip Russo, **Public Policy: Issues, Analysis and Ideology**, New Jersey, Chatham House Publishers, 1982, s.2.

ile karşılaşılabilmekte ve her ne kadar politika başarılı şekilde hazırlansa bile bu farklılıklardan dolayı başarısız olabilmektedir.

Herhangi bir kamu politikasındaki başarısızlığın sebebi ve başarısızlığın giderilmesi için gerekli önlemler ancak politika değerlendirmesi ile ortaya konulmaktadır. Politika değerlendirmesinin sürekli olarak yapılması, politikanın uygulanması için gerekli olan verilerin sağlanması açısından hayati önem taşımaktadır. Bu sayede politikanın uygulanması için gerekli yolların araştırılması sağlanacak, gerektiğinde yeni metotların geliştirilmesi temin edilecektir. Bundan dolayı politika sürecinin en önemli aşamalarından birini politika değerlendirme aşaması oluşturmaktadır. Ancak sürekli ve uzun dönemli değerlendirme aşaması sonucunda uygulanan bir politikanın başarısı anlaşılabilir. Değerlendirmenin iyi bir şekilde yapılabilmesi için sürekli ve uzun dönemli olmasının gerekliliğinin yanında, politika uygulama aşamasından da yeterli bilgi alınmasına da, kuvvetli bir şekilde ihtiyaç bulunmaktadır. Yeterli bilgi alınamadığı takdirde ise değerlendirme oldukça yüzeysel ve yanıltıcı olacaktır.

Wayne Parsons'a⁵ göre uygulama üzerine çalışma, değişim üzerine çalışma ile eşdeğerdir. Ona göre değişimin nasıl meydana geldiği, aynı zamanda değişime neyin yol açtığının araştırılmasıdır. Değerlendirme aşaması sonucunda karar alıcılar politika düzenlenmesi veya uygulamasında değişikliğe giderek, değişimin neden olduğu sonuçlara göre politikayı yeniden düzenleyebilirler. Burada önemli olan değişimin anlaşılabilmesi ve buna neden olan sonuçların tahlilinin değerlendirme aşamasında yeterli şekilde yapılabilmesidir. Bu tahliller sonucunda gerekli değişiklikler birinci ve/veya ikinci alanda (politika düzenleme ve uygulama alanları) yapılabilecektir.

⁵ Wayne Parsons, An **Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham, Edward Elgar, 1995, s. 461.

Bu düşünce benzer şekilde Pressman ve Wildavsky⁶ tarafından da desteklenmektedir. Buna göre değerlendirme sürecine sadece politikanın sonuçlarının başarılı olup olmadığına bakmak için başvurulmamalıdır. Aynı zamanda uygulanan programın içeriğinin değiştirilmesi veya geliştirilmesi amacıyla da değerlendirme aşamasına başvurulmalıdır. Pressman ve Wildavsky'nin bu fikrinden yola çıkarak süreçlerin ne kadar dinamik olduğunu ve her ne kadar politika en iyi şekilde formüle edilip içeriği hazırlansa bile yaşanan değişim sonucu politika da değişikliğe gidilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Çünkü “değerlendirme uygulamanın analizini içerir” ve bundan dolayı da uygulanan politikanın analizini ancak değerlendirme aşamasında görebiliriz.

Bu noktadan yola çıkarak Pressman ve Wildavsky uygulama ve değerlendirmeyi “aynı madalyonun iki farklı yüzü” olarak görmektedirler. Bunu çevre politikası açısından ele alarak açıklarsak eğer, çevre politikası bir ‘madalyon’ ise bunun bir uygulama ve bir de değerlendirme yüzü olacaktır. Başka bir analogi ise şu şekilde yapılabilir. Çevre politikasını resimli bir yap-boza benzetirsek eğer, resmi tamamlamak için yani çevre politikasını uygulamamız için çeşitli parçaları (çevresel ilkeler, araçlar gibi) yerine koymamız gereklidir. Bu aşamayı uygulama aşaması olarak görebiliriz, önemli olan ise bir taraftan da bu parçaların yerlerine doğru oturup oturmadıklarını kontrol etmemizdir. Bir başka deyişle bu parçaların yerlerine uyup uymadıklarıdır. Bunu da ancak uygulama aşaması sırasında veya daha sonra yapılacak olan değerlendirme aşamasında anlayabiliriz. Böylece resmi tamamlamak için koyduğumuz parçanın yerine oturup oturmadığını anlar ve gerekirse değiştirip yerine başka bir parça koyabiliriz.

Pressman ve Wildavsky⁷ uygulama safhasının geliştirilmesi için değerlendiricilerin mutlaka geçmiş uygulama tecrübesinden ders çıkarmaları daha sonra da uygulayıcıların da,

⁶ Jeffrey Pressman ve Aaron Wildavsky, **Implementation**, Berkeley, University of California Press, 1984, s. xv.

⁷ Pressman ve Wildavsky, **a.g.e.**, s. xviii.

değerlendiricilerin bilgisinden yararlanmaları gereği üzerinde durmaktadır. Bütüncül bir şekilde bakıldığında da ‘öğrenmenin’ uygulama ve değerlendirme süreçleri için en temel prensip olduğu açıklanmaktadır. Bu düşünceye göre “bizler öğrenmek için değerlendiririz ve uygulamak için öğreniriz”. Bu düşünceye eşlik eden Parsons⁸ uygulamayı “evrimsel bir ‘öğrenme’ süreci olarak tanımlamaktadır. Bu da bize çevre politikası açısından politika değerlendirmenin öğrenme açısından ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

Kamu politikaları genelde geniş hedeflere sahiptir ve bu hedefler politikanın değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu itibarla değerlendirmeyi yapacak olan değerlendiricinin işi de uzun dönemli bir değerlendirme sürecinde bile zorlaşmaktadır. Örneğin bir hükümet yurttaşlarının sigarayı bırakmalarına yönelik bir kamu politikası izlemek istediği vakit, politika değerlendiricisinin bu politikanın uygulanmasını değerlendirmesi oldukça zordur. Öncelikli olarak kısa dönemde politikanın sonuçlarını görmek pek mümkün olmamaktadır. Sonuçları görmek için yeterli bir zaman sürecinin aşılması zorunludur. Ancak uzun bir zaman diliminde bile kamu politikalarında mutlak değerlendirme sonuçlarına ulaşmak zorluklar taşımaktadır.

Politika alanının geniş bir alana yayılması demek, politikanın uygulanmasında olduğu gibi değerlendirmesinin yapılmasını da zorlaştırmaktadır. Çünkü politika alanının geniş alana yayılması, politikanın uygulanmasında yer alacak oyuncuların da sayısının da artmasına yol açmaktadır. Bu durumda çeşitli oyuncular (kurumlar) arasında güçlü bir koordinasyonun bulunduğu bir sistemin uygulanması ve oyuncuların işlevlerinin bu sistem içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak politikanın başarısızlığa uğraması durumunda ise, sistem içinde hangi oyuncuların buna neden olduğunu anlamakta güçleşmektedir.

Çıkar, düşünce ve değerler sadece politika düzenlenme alanında değil, aynı zamanda uygulama ve değerlendirme alanlarında da önemli rol oynamaktadır. Değerlendiriciler yaptıkları

⁸ Parsons, **a.g.e.**, s. 465.

değerlendirmeleri kendi değer ve fikirlerine göre yapmaktadır. Bu konuda bir örnek verecek olursak eğer, yukarıda örnek olarak verilen sigara kullanımını azaltmak için uygulanan kamu politikasını değerlendiren bir uzman, genç nesilde görülen sigarayı kullanmadaki azalma eğilimini, gençlerin modern hayat tarzını en yoğun şekilde yaşayan ve aynı zamanda bundan da en olumsuz etkilenen kesim olarak düşündüğü zaman, sigara kullanımının azalma eğilimini ve henüz küçük bir gençlik kesiminin sigara kullanımını terk etmesini politika açısından yeterli olarak nitelendirerek uygulanan politikayı başarılı bulabilir. Öbür taraftan başka bir uzman, gençlerin kolaylıkla eğitilebileceğini düşünüyor ise, gençlerin arasında ki sigara kullanımının küçük bir oranda azalmasını ve halen önemli bir kesiminin kullanıyor olmasını politikada bir başarısızlık olarak değerlendirebilir.

Bu örnekten yola çıkarak mutlak sonuçların tam olarak alınmadığı kamu politikalarında değerlendirmenin yine değerlendiricinin kendi değer yargısı ve fikirlerine göre değişeceği açıktır. Bundan dolayı bir kamu politikası çeşitli değerlendiriciler tarafından çeşitli şekillerde yorumlanabilir. Bunun sonucunda ise bir politikanın uygulanması da bu değerlendiricinin yorumuna göre çeşitli yollara sürüklenebilir.

Politika düzenleme ve uygulama alanlarına tekrar dönecek olursak eğer, bu iki alan arasında karşılıklı bir ilişki olmasına ve ‘keskin bir bölünme’ bulunmamasına rağmen⁹ son tahlilde bu alanların iki farklı alan olarak tahlil edilmesi gerekmektedir. Bu ayırımın analitik olmanın gerekliliğinin yanı sıra, bu ayırım yapılmadığı takdirde dikkatin politika uygulama alanından politika düzenleme alanına kayma tehlikesi nedeniyle gerekli olmasındadır. Politika uygulama alanında araştırılması gerekli sorunlar, politika düzenleme alanı öncelikli konuma geldiği için bu alan ile sınırlı kalabilir ve bu durum bizim asıl sorunsal alanı açık bir şekilde

⁹ Brian Hogwood ve Lewis Gunn, **Policy Analysis for the Real World**, Oxford, Oxford University Press, 1984, s. 198.

görmemizi önleyebilir. Unutulmamalıdır ki “politika uygulamadadır: politika ne yapıldığıdır, ne yazıldığı değil”¹⁰.

Bu bağlamda Hogwood ve Gunn¹¹, “hükümetlerin, önemli istenilen değişiklikleri yapmaktan daha çok kural koymada daha başarılı olduklarını belirterek”, bir bakıma politika düzenleme alanının hükümetler için politika uygulama alanına göre daha elverişli bir ortam olduğunu belirtmektedir. Bu durum ise politika uygulama alanının kendine özgü zorlukları ile açıklanabilir.

Her ne kadar fikir ve değerler politika düzenleme alanında en iyi şekilde düzenlense ve bir politikanın ana hatları mükemmel bir şekilde hazırlansa bile, çeşitli faktörler politika uygulama alanında politikanın başarısızlığa uğramasına yol açabilmektedir. Hogwood ve Gunn, politika başarısızlıklarını incelerken ‘uygulamama’ ve ‘başarısız uygulama’ arasında bir ayırım yapmıştır. Buna göre birincisinde uygulayıcıların yetersizliği veya işbirliğine yanaşmayan tutumları yüzünden politikanın başarısızlığı söz konusudur. İkincisinde ise politikanın başarısı için bütün gerekli önlemlerin alınmasına rağmen, dış etkenlerin politikanın uygulanmasını başarısızlığa uğratması durumu söz konusudur. Hogwood ve Gunn, politika düzenleyenler ve hükümetler açısından ‘mükemmel uygulamanın’ erişilemeyecek bir hedef olduğunu belirtmektedir. Bunun sebebini ise önceden tahmin edilemeyen harici faktörlerin en iyi şekilde hazırlanan bir politikanın uygulanmasına bile zarar verebilecek faktörler olarak göstermektedir¹². Bu durumda yukarıda belirtildiği gibi politika uygulamanın kendine özgü zorluklarından birisini oluşturmaktadır.

Politika uygulama alanında yer alan aktörler arasında ‘karşılıklı bir ilişki’ bulunmaktadır. Bu karşılıklı ilişki ‘ilişkisel uygulama’ olarak adlandırılmaktadır ve politika uygulama alanında

¹⁰ Law Reform Commission of Canada, **Policy Implementation, Compliance and Administrative Law**, Ottawa, 1986, s. 77.

¹¹ Hogwood ve Gunn, **a.g.e.**, s. 197.

¹² Hogwood ve Gunn, **a.g.e.**, s. 197.

yer alan hükümetler, özel sektör ve diğer ilgili aktörler arasındaki sürekli etkileşimi açıklamak için kullanılmaktadır. Örneğin, su kirliliği yönetmeliği, politika uygulama sürecini ana hatları ile belirleyen resmi bir belgedir ancak hükümet görevlileri, özel sektör temsilcileri ve diğer üçüncü taraflar arasında gerçekleşmekte olan resmi olmayan görüşmeler uygulama sürecini asıl pratikte yönlendirmektedir¹³.

Bu açıdan bakıldığında politika uygulama sürecinde, aktörler arasındaki resmi olmayan görüşmeler politikanın uygulanmasında önemli bir etken olarak yer almaktadır. Her ne kadar politika düzenleme aşaması “problemlerin çözümü için resmi prosedürleri ve diğer gerekli araçları belirlese de, aktörler arasındaki resmi olmayan ilişkileri düzenleyecek yeterli bir kılavuz” sunmamaktadır¹⁴. Uygulamanın etkinliği büyük ölçüde sözü edilen taraflar arasındaki resmi olmayan görüşmelerde varılan anlaşmaya bağlıdır. Ancak üçüncü şahıslar, taraflar arasında yapılan bu görüşmelerde varılan sonuçları öğrenebilmek veya bu sonuçlar üzerinde etkili olabilmek için yeterli fırsata sahip olamamakta, bu da uygulamaya katılım konusunda bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Anlaşılabacağı üzere bu tür resmi olmayan görüşmeler esnasında, ‘şeffaflık’ ve ‘katılım’ gibi uygulamanın değerlendirilmesi için önemli bulunan ilkelerin gereklerinin yerine getirilmesinde sorunlar meydana gelmektedir. Üçüncü kişilerin uygulama sahnesindeki gelişmelerden yasal olarak bilgi sahibi olma hakkı bulunmasına rağmen, hükümet organları ve özel sektör arasındaki resmi olmayan görüşmelerde yer almamaları, onların gelişmelerden haberdar olmaları açısından zorluk yaratmakta ve bu durumda sürece katılımlarını zorlaştırmaktadır. Buna örnek olarak, Kanada’daki Çevresel Koruma Servisi (ÇKS) ile özel sektör arasındaki görüşmeler verilebilir. Bu görüşmelerde üçüncü tarafların resmi görüşmelere

¹³ Law Reform Commission, **a.g.e.**, s. 11-18.

¹⁴ Law Reform Commission, **a.g.e.**, s. 32.

katılma hakkı yasal çerçeve içinde belirtilen şekilde var olmasına rağmen, üçüncü taraflar hükümet ve özel sektör arasındaki resmi olmayan görüşmelere katılmak için yeterli fırsat sahibi olamamışlardır. Bundan dolayı da uygulama süreci konusunda yeterli bilgiye ulaşamamışlardır¹⁵.

Görüldüğü üzere ‘katılım ve bilgiye erişim’ arasında karşılıklı güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Üçüncü şahıslar resmi olmayan görüşmelerde yer alma fırsatı bulamadıkları takdirde, konu hakkında yeterli bilgi sahibi olamamakta ve bu durumda da uygulama safhasına istenilen ölçüde katılım sağlayamamaktadır. Politikanın değerlendirilmesinde etkin olabilecek üçüncü tarafların uygulama safhasına yetersiz katılımı sonucunda da, politikalarda uygulama başarısızlıkları söz konusu olabilmektedir.

Politikaların uygulanmasındaki etkinliği görme açısından katılım, politika değerlendiricileri açısından büyük öneme sahiptir. Bundan dolayı Sabatier’in üzerinde durduğu gibi siyasal süreci incelemek, aktörlerin sürece katılımlarını inceleme şekline dönüşmüştür. Bu açıdan Sabatier¹⁶’in üzerinde durduğu katılım şekli, politika düzenleme ve uygulama alanlarına çeşitli resmi ve gayri-resmi aktörlerin katılımı şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak aynı zamanda bu aktörlerin katılımı için resmi ve resmi olmayan katılım süreçleri gereklidir.

Siyasal sürece ‘katılım’ boyutundan baktığımız zaman, ‘yukarıdan-aşağı’ (top-down) yaklaşımın bu konudaki sorunları kolayca görülebilir. Sabatier¹⁷ katılım konusundaki yukarıdan aşağı yaklaşımının sorunlarını şu şekilde açıklamaktadır: Birinci olarak, yukarıdan-aşağı yaklaşımın genel olarak politika düzenleme alanında yer alan aktörleri ele aldığını, politikanın düzenlenmesi aşamasında yer almayan aktörleri göz ardı ettiğini bu durumda da politikanın geleceğini başlıca belirleyen aktörlerin yetersiz olarak incelendiğini belirtmektedir. İkinci olarak

¹⁵ Law Reform Commission, **a.g.e.**, s. 74.

¹⁶ Paul Sabatier, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research”, Ed. Michael Hill, **The Policy Process: A Reader**. Second Edition, London, Prentice Hall, 1997, s. 273-275.

¹⁷ Sabatier, **a.g.e.**, s. 279-280.

ise yine bu yaklaşım politikanın düzenlenmesinde yer alan belli kurumlar üzerine odaklanmaktadır ancak politika düzenleme alanının dışında siyasal süreci etkileyen birden fazla egemen kurum olabilir ve bu aktörler politika uygulama sürecini önemli ölçüde etkileyebilirler.

Sabatier¹⁸ ‘aşağıdan-yukarı’ (bottom-up) yaklaşımına da bazı eleştirilerde bulunmaktadır. Buna göre öncelikle bu yaklaşımda ‘merkezin’ (politikayı düzenleyenler) karşısında, ‘dış-çevrenin’ (politikayı uygulayanlar) önemi abartılı olarak ortaya konabilir. Bu durumda da dış çevrenin, merkezin kararlarına sürekli karşı olduğu izlenimi doğabilir. İkinci olarak ise politika düzenleme alanında yer alan aktörlerin politikadaki rolleri göz ardı edilebilir. Örnek olarak, Sabatier, Amerika’da üçüncü kişilere mahkemelere başvurmaları için yasal zemin yaratan, 1970 yılındaki ‘Temiz Hava Yasası’nı (Clean Air Act) inceleyen çalışmaların, kanunun taslağını hazırlayan görevlilerin rollerini göz ardı ettiğini belirtmiştir.

Merkez ve dış-çevre arasındaki çatışma veya dayanışmanın en güzel göstergesi, politika uygulama safhasındaki resmi veya resmi olmayan görüşme süreçleri sırasında değerlendirilmelidir. Aynı zamanda burada şu görüşte iddia edilebilir; herhangi bir politikaya olan karışıklık politika uygulama safhasında yukarıda belirtilen görüşmeler sonucunda ortadan kaldırılabilir ve uzlaşmaya gidilebilir. Böylece dış-cephe güçleri politikayı uygulama alanında destekleyerek başarıya ulaşmasında etkili olabilirler.

İki yaklaşım arasında yaptığı karşılaştırma sonunda Sabatier¹⁹, bu iki yaklaşımın birleşiminin, uygulamanın analizi için en iyi yol olacağı sonucuna varmıştır. Ona göre ‘yukarıdan-aşağı’ olan yaklaşım eğer bir ‘temel bir kamu programı’ varsa bunu açıklamada daha etkili olabilmekte ancak birçok politika sektörü varsa ve bunların içinde de pek çok kamu ve özel aktör bulunuyorsa, ‘aşağıdan yukarı’ olan yaklaşım daha geçerli olmaktadır. Buna ek olarak,

¹⁸ Sabatier, **a.g.e.**, s. 283-285.

¹⁹ Sabatier, **a.g.e.**, s. 285.

Sabatier’e göre bu yaklaşımların bileşkesi sonucunda ilgili aktörlerin katılımının ne ölçüde gerçekleştiğini anlamakta daha kolay olmaktadır.

Görüldüğü üzere çevre politikası açısından konu ile ilgili tarafların siyasal sürece katılımı politikanın etkinliği açısından büyük önem taşımaktadır. Konu ile resmi ve/veya resmi olmayan tarafların siyasal sürece katılımı birçok yönden çok önemlidir. Bu çalışmada çevre politikasının etkinliği açısından daha çok politikanın uygulanmasının değerlendirilmesi perspektifinden katılımın önemine dikkat çekilmektedir. Bu açıdan da katılımın sağlanabilmesi için politika uygulama ve değerlendirme alanlarında yapılması gereken düzenlemeler üzerinde durulmaktadır.

Avrupalılaşma süreci de üye devletlerin politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanlarına olan etkisi ile AB Çevre Politikası’nın etkinliği açısından önemli nitelik taşımaktadır.

2. Avrupalılaşma-Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Yerindenlik (Subsidiarity) İlkesi

‘Avrupalılaşma’ süreci özellikle son yıllarda Avrupa Birliği üzerine çalışan akademisyenler açısından önemli bir çalışma konusu haline gelmiştir. Son dönemlerde bu konunun önemli hale gelerek, araştırmacıların bu konuda çalışma yapmak istemelerinin nedenleri arasında öncelikle ‘AB’nin Genişleme Süreci’nin AB siyasal sistemi üzerindeki etkilerini incelemek gelmektedir. Bunun yanında bir diğer araştırma nedeni de AB’ ye üyeliğin üye devletlerin ulusal politika süreçlerine olan etkisini inceleme isteğidir.

Bu çalışmada ise Avrupalılaşmanın üye devletlerin siyasal süreçlerine etkisi, AB Çevre Politikası’nın etkinliğinin araştırılması amacıyla mercek altına alınmaktadır. Avrupalılaşma sürecinin AB siyasal sürecini nasıl etkilediğini ve bunun sonucunda da çevre politikası açısından politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanlarına olan etkisi tartışılmaktadır. Bu sayede de AB Çevre Politikası’nın uygulanmasında, AB ve üye devletler arasındaki karmaşık ilişkiyi ı ışık tutulmak istenmektedir.

Avrupalılaşma sürecinin gelişiminin arkasındaki en büyük etmenlerden birisini AB politikalarının etkinliğinin artırılması ve bu amaçla da ulus-üstü bir otorite olarak AB'nin ulusal hükümetlerinin otoritelerine karşı güçlendirilmesi olarak nitelendirebiliriz. Bu yaklaşımın arkasındaki düşünceyi ise şu şekilde özetleyebiliriz. Ulus-üstü otorite olarak AB'nin, üye devletlerin kendi iç dinamiklerinin yol açtığı sınırlamalar yüzünden çeşitli konularda etkin politika geliştiremedikleri durumda, kendi üst otoritesini kullanarak daha etkin politikalar meydana getirebilmesidir. Bu düşünce aynı zamanda bu bölümde ele alınacağı üzere AB içerisinde yerindenlik²⁰ (subsidiarity) ilkesinin gelişimine de yol açmıştır.

Etkin politikanın meydana getirilmesi ve daha sonra bu politikanın üye devletlerde aynı şekilde uygulanmasının gerekliliği, Avrupalılaşma sürecinin gelişimi için bir teşvik olmuştur. Bu açıdan etkinlik endişeleri AB'nin ulus-üstü bir yapı olarak güçlenmesine hizmet etmesinin yanında, aynı zamanda üye devletlerin politika sahalarına girerek onların bu alanda ki otoritelerine 'ortak' çeşitli durumlarda da onların otoritelerini 'azaltma' amacını gütmeye yol açmıştır. Bu da ulus-üstü yapı içinde ulusal hükümetlerden özerk olarak kendi otoritesini elinde tutan güçlü kurumlara sahip olmayı gerektirmektedir. Bu amaç doğrultusunda da yani daha etkin karar alabilmek ve bunu uygulayabilmek gayesiyle AB'nin ulus-üstü karakteri güçlenmiştir. Bu yapının güçlenmesi AB politikalarının etkinliği için bir anahtar olarak görölmüştür. Başlıca AB Kurumları olan Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı sözü edilen Avrupalılaşma sürecinin ulus-üstü karakterini sağlayan belli başlı kurumlardır.

Yukarıda sözü edilen politikanın etkinliğinin sağlanması konusu ise aynı zamanda AB üst-yapısı ve üye devletler arasında bazı durumlarda gerilime yol açmaktadır. Bunun nedeni de

²⁰ İngilizce 'Subsidiarity' kelimesi AB bağlamında Türkçe'de 'yerellik', 'ikincillik' gibi çeşitli kavramlar ile tanımlansa da bu çalışmada kelimeyi en iyi ifade eden kavramın 'yerindenlik' olduğu düşünülerek tezin bütününde bu şekilde kullanılmaktadır.

üye devletlerin egemenlik kaybına karşı olmaları, buna karşılık AB ulus-üstü yapısını oluşturan kurumların da etkinlik sağlamak için çeşitli durumlarda daha fazla otorite talep etmeleridir.

2.1. Avrupalaşma Süreci, Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Yerindenlik İlkesinin

Kesişmesi

1985 yılında AB Komisyonunun Beyaz Kitap (White Book) yayınlarak Tek Pazarın 1992 yılında tamamlanması gereğini dile getirmesi, Tek Avrupa Senedi'ne giden yolda önemli bir dönemeç oluşturmuş ve Avrupa Birliği açısından yeni bir dönemin kapıları olan 'Tek Avrupa Senedi' (1987) ve daha sonra Maastricht Antlaşması (1993) açılmıştır. Bu iki kapının açılması iki konuyu daha sonra birbirleri ile sık sık kesişmek üzere harekete geçirmiştir. Bu iki konuyu 'Avrupalaşma süreci' ve 'AB Çevre Politikası' olarak sıralayabiliriz. Bu iki konunun AB gündemine girişi Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması ile başlamamıştır ancak büyük önem kazanarak gerçek anlamda AB gündemine güçlü bir şekilde oturmuşlardır.

Bu yeni dönem ile bu iki konu hem Avrupa Birliği hem de üye devletlerin siyasal süreçlerini derinden etkilemeye başlamıştır. Avrupalaşmanın siyasal sürece etkisine bakıldığı zaman, 'ağırlıklı oy çokluğu sisteminin' AB politika düzenleme alanındaki karar alma süreçlerine uygulanmaya başlanması, AB'nin ulus-üstü yapısının güçlenmesine imkân tanımış ve üye devletlerin politika düzenleme alanındaki egemenliklerini sınırlamaya başlamıştır. Üye devletlere karar-alma mekanizmasında büyük güç veren 'oy-birliği sistemi', bir başka anlatımla veto gücünün kullanımının belirli konulara indirgenmesi, üye devletlerin egemenlik kaybına aynı zamanda ise AB üst yapısının gelişimine hizmet etmiştir.

Avrupalaşma sürecinin gelişimi aynı zamanda AB'nin bütünleşmesini açıklamada en geçerli görülen 'hükümetler-arası yönetim' (inter-governmental governance) yaklaşımının inişe geçtiği dönemi de simgelemektedir. Hükümetler-arası yönetim modelinin bütünleşmenin sadece

üye devletlerin kontrolünde gerçekleşen bir süreç olarak gören yaklaşımı, yeni dönemde ‘çok-katmanlı yönetim’ (multi-level governance) modelinin öne çıkmasına tanıklık etmeye başlamıştır. Bu modelin kurucularından Gary Marks’ın²¹ belirttiği gibi karmaşık AB siyasi sürecinde hala ulusal hükümetler en belirleyici aktörler konumunda bulunsalar bile, ulus-üstü ve yerel aktörlerde politika sürecinde etki sahibi olmaktadır.

Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşmaları sonucunda Avrupalılaşma sürecinin gelişiminin yanında AB Çevre Politikası da yeni bir evreye geçmiştir. Mengi ve Algan’ın²² belirttiği gibi 1987 yılındaki Tek Avrupa Senedi’nden önce çevre politikasının önemi ekonomik politikaların yanında oldukça geri planda kalmaktaydı ancak Tek Avrupa Senedi (TAS) ile çevre politikası AB için önemli bir politika alanı haline gelmiştir. TAS ile Kurucu Roma Antlaşması’nda yer bulan Madde 130r, 130s ve 130t çevre politikası için sağlam bir yasal zemin inşa etmiştir.

Tek Avrupa Senedi’nin AB siyasi sistemine getirdiği bir başka yenilik ise ‘yerindenlik’ ilkesi olmuştur. Yerindenlik ilkesi hem Avrupalılaşma hem de AB Çevre Politikası açısından önemli bir ilke olma özelliğine sahiptir. Yerindenlik ilkesi Amsterdam Antlaşması (1999) dâhil olmak üzere çeşitli zamanlarda ele alınmış olmasına rağmen günümüzde halen pek çok araştırmacıya göre oldukça muğlak bir ifade taşımaktadır. Bu muğlaklığına rağmen bu ilke yine de Avrupalılaşma ve çevre politikası açısından çok önemlidir. Bir diğer deyişle TAS ile başlayan yeni dönem Avrupalılaşma, çevre politikası ve yerindenlik ilkesi arasında ki karşılıklı ilginç bir ilişkiye tanıklık etmektedir.

²¹ Gary Marks, “European Integration from the 1980s: state centric v. Multilevel governance”, Journal of Common Market Studies, 34:3, 1996, Cited in Clive Archer, **The European Union: Structure and Process**, s.33.

²² Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003, s. 189-190.

Bu üçlü arasındaki ilişkiyi incelemeye başladığımız da, ilk göze çarpan nokta daha sonraki bölümde daha ayrıntılı inceleneceği üzere Avrupalılaştırmanın çevre politikası üzerindeki etkisini esas olarak politika düzenleme alanında gösterdiği, politika uygulama alanında etkisinin ise daha düşük seviyede olduğudur. Avrupalılaştırma süreci henüz üye devletlerin politika uygulama alanına etkin bir şekilde nüfuz edememektedir. Bunun en güzel kanıtlarından birisi yerindenlik ilkesidir. Yerindenlik ilkesi Avrupalılaştırma sürecinin sınırlarını güzel bir şekilde gözler önüne sermektedir. Üye devletlerin bu ilkeyi politika uygulama alanlarındaki mevcut sistemlerine göre farklı farklı yorumlamaları bunun önemli bir kanıtıdır. Bir benzetmede bulunmak gerekirse, üye devletler ‘yerindenlik’ ilkesini çevre politikası uygulama alanına girişini düzenleyen bir ‘geçiş kapısı’ gibi kullanmakta ve Avrupalılaştırmanın etkilerini çevre politikasında görüldüğü üzere kendi sistemlerine çeşitli durumlarda içeri almakta ya da çoğu durumda olduğu gibi dışarıda bırakmak amacıyla kullanmaktadır.

2.2. Avrupalılaştırma Kavramının Tanımı

Avrupalılaştırma süreci, Avrupa Birliği ile ilgili araştırmalarda çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Stephen George²³ Avrupalılaştırmayı özetle “Avrupa Birliği’ne üyelik sonucunda üye devletlerin ulusal politikalarının üzerindeki güçlü bir etki” olarak tanımlamaktadır. Burada George Avrupalılaştırmanın etkisini tek yönlü olarak açıklayarak, ulusal politika sisteminin bundan güçlü bir şekilde etkilenecek değişime uğradığını belirtmektedir. Buna benzer şekilde ancak daha da özele inerek Bulmer ve Burch²⁴ Avrupalılaştırmayı “Avrupa bütünleşme sürecinin ulusal düzeyde özellikle hükümetin ulusal kurumları üzerindeki etkisini tanımlayan bir araç” olarak betimlemektedir. Onlara göre Avrupalılaştırmanın en çok ulusal

²³ Stephen George, **The Europeanisation of UK Politics and Policy-Making: the Effect of European Integration on the UK**, Quenn’s Papers on Europeanisation, no 8/2001, s.1.

²⁴ Simon Bulmer ve Martin Burch, **Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution**, Quenn’s Papers on Europeanisation, no 9/2000, s.2.

hükümetlerin üzerindeki etkisini görmek mümkündür. Bulmer ve Radaelli²⁵ ise Avrupalılaşmayı bir seri politika süreçleri ile tanımlamaktadır. Buna göre politika süreçleri a) politikanın düzenlenmesi b) değerlerin ve inançların yaygınlaştırılması ve son olarak c) resmi ve resmi olmayan kuralların, politik değerler dizisine, siyasal yapılara ve kamu politikalarının içine yerleştirilmesi olarak açıklamaktadır. Bu durum kısaca politikanın pratiğe konulması olarak özetlenmektedir.

George, Bulmer, Burch ve Radaelli'den farklı bir yaklaşım getiren Bomberg ve Peterson²⁶ ise Avrupalılaşmayı sadece tek taraflı etki eden bir süreç olmadığını, sadece AB bütünleşme sürecinin üye devletleri etkilemediğini aynı zamanda üye devletlerinde AB' ye çeşitli etkilerinin bulunduğunu bundan dolayı da sürecin aslında tek yönlü değil, iki yönlü olarak işlediğini ortaya koymaktadır. Buna göre Avrupa'nın bütünleşmesi üye devletlerin "ulusal politikalarını (çevre politikası gibi), siyasetlerini (ulusal siyasal söylem) ve ulusal kurumlarını" etkilemektedir fakat aynı zamanda üye devletler Avrupa'nın bütünleşmesini kendi ulusal çıkarları için de etkilemektedir.

Avrupalılaşmanın yukarıda ortaya konduğu şekilde sadece tek taraflı değil de aynı zamanda çift taraflı bir etkileşim olduğu bir diğer deyişle sadece AB üst yapısından üye devletlere yönelik bir etkinin olmadığı, aynı zamanda üye devletlerinde bu süreç içinde AB üst yapısını etkilediği savı daha kapsamlı ve açıklayıcı bir yaklaşımdır. Gerçektende AB bütünleşme sürecinde AB ve üye devletler arasında açık şekilde birbirini etkileme görülmektedir.

2.3. Yerindenlik İlkesinin Avrupalılaşma Sürecinde Açılımı

Yerindenlik ilkesinin 'Tek Avrupa Senedi' ile AB siyasal sürecine girdiğinden beri ne anlama geldiği konusu AB içerisinde muğlaklığını korumaktadır. Yerindenlik ilkesinin bu anlam

²⁵ Simon Bulmer ve Claudio M. Radaelli, **The Europeanisation of National Policy?**, no 1/2004, s.4.

muğlâklığı özellikle çevre politikasında görülmektedir. Üye devletler yerindenlik ilkesini kendi değer ve inanç sistemlerine göre değişik şekillerde yorumlamaktadır. Yerindenlik ilkesinin bu değişik şekillerde yorumlaması aslında üye devletler ve Komisyon arasındaki politika sürecindeki rekabetin bir örneğidir ve bu rekabet kendisini Avrupalılaşıma sürecinde göstermektedir. Komisyon Avrupalılaşımayı politika etkinliğinin artırılması amacıyla araç olarak kullanmakta ancak üye devletler ise kendi ulusal politika süreçlerinde egemenliklerinin azalmasına pek sıcak bakmamaktadır.

McCormick’in²⁷ işaret ettiği gibi yerindenlik ilkesi AB içerisinde oldukça muğlâk bir şekilde tanımlanmaktadır. Buna göre AB ancak “önerilen eylemin amaçları gerektiği şekilde üye devletler tarafından yerine getirilemezse ve dolayısıyla bu amaç Topluluk tarafından daha iyi bir şekilde yerine getirilecekse” faaliyete geçecektir. Bu ifade gerçektende oldukça yoruma açıktır ve Peterson ile Bomberg’in²⁸ belirttiği gibi “diğer bütün anayasal prensiplerde olduğu gibi yerindenlik ilkesi yasal olarak yorumlanmaya ve anlamının meydana çıkarılması için siyasi diyaloga” ihtiyacı bulunmaktadır.

Yerindenlik ilkesinin AB siyasi sürecine girmesi nispeten yeni olmasına rağmen aslında ilkenin geçmişi oldukça eskidir. Yerindenlik ilkesinin temelleri ‘Katolik Sosyal Doktrini’ne’ dayanmaktadır. Katolik Sosyal Doktrini’nde yerindenlik ilkesi, en yüksek seviyede bulunan hükümet tarafından, daha alt seviyede bulunan hükümetlere ilişkilerini bir sosyal özerklik içerisinde yürütmelerini sağlama yetkisinin verilmesiydi. AB siyasi sürecinde ise, Franklin ve Wilke’nin²⁹ belirttiği gibi yerindenlik ilkesi Tek Avrupa Senedi’nde çevre politikası için ortaya koyulduğunda, Topluluk mevzuatının gelişimi ve giderek artan hacmi sonucu artık hükümet

²⁶ Elizabeth Bomberg ve John Peterson, **Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?**, Quenn’s Papers on Europeanisation, no 2/2000, s.2.

²⁷ John McCormick, **The European Union: Politics and Policies**, Oxford, Westview Press, 1996, s.203.

²⁸ John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, s.57.

etmenin ulusal düzey yerine Topluluk düzeyinde daha uygun olacağı öngörülmekteydi. Ancak Streeck'in³⁰ de açıkladığı gibi Maastricht'ten sonraki dönemde bu prensip aşağı düzeydeki hükümetlerin, yani ulusal hükümetlerin imtiyazını koruyarak AB'nin yüksek otoritesini ikinci plana atmıştır. Buna göre AB'nin yüksek otoritesi alt derecedeki hükümetlere (ulusal hükümetlere) ancak bu hükümetler AB politikalarının yürütülmesi konusunda etkin olmadıkları zaman müdahale edebileceklerdi.

Bu yorum daha sonra yine Maastricht Antlaşması'nda yer alan ve Antlaşmanın üçüncü evresi olan Ekonomik ve Parasal Birliğe geçişin Danimarka'daki referandumda³¹ reddedilmesi sonucunda³² ve yine İngiltere'nin Maastricht Antlaşması'na olan itirazları sonucunda değişikliğe uğramıştır. Bu yeni tanıma 'laissez-faire' doktrini eklenmiş ve bunun sonucunda alt düzeyde bulunan hükümetler (ulusal hükümetler) etkin bulunmasalar bile yüksek otorite olan AB'nin müdahalesine yine alt düzeyde bulunan hükümetlerin karar vermesi şeklinde değişikliğe uğramıştır.

Yerindenlik ilkesinin muğlâk yorumu, 1992 yılında Edinburg'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında yerindenlik ilkesinin kullanımı için bir takım temel esaslar ve kılavuz çizgiler hazırlanmasına yol açmıştır. Daha sonra bu esaslar ve kılavuz çizgiler 1997 tarihinde imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'na bir protokol olarak eklenmiştir. Shaw, Nadin ve Seaton³³ yerindenlik ilkesinin Amsterdam Antlaşması'nda iki aşamalı bir test olarak sunulduğunu belirtmektedir. Buna göre birinci aşamada AB kendisinin konu üzerindeki yetkisini bir başka deyişle, AB kurumlarının üye devletler yerine davranmalarının daha etkin olacağı

²⁹ Michael Franklin ve John Wilke, **Britain's Future in Europe**, London, Pinter Publishers, 1990, s.83.

³⁰ Wolfgang Streeck, "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime" Ed. Gary Marks ve Philippe Schmitter, **Governance in the European Union**, London, Sage Publications, 1996, s.79.

³¹ 28 Eylül 2000 tarihinde gerçekleştirilen referandumda %53.1 Evet ve %46.9 Hayır oyu çıkmıştır.

³² Vaughne Miller, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, Research Paper 00/78, 29 Eylül 2000, s.3.

gerektiğini kanıtladıktan sonra ikinci aşamada ‘orantılılık’ ilkesi (proportionality) kullanıma sokulmaktadır. Orantılılık ilkesine göre AB’nin önerdiği eylemin düzeyinin gerekli olduğunun haklı çıkarılması zorunludur. Bu demektir ki “Topluluk tarafından öngörülen herhangi bir eylem Antlaşmanın amaçlarının elde edilmesi için gerekli olan dereceden ileriye gidemez”. Orantılılık ilkesi bu şekilde Birliğin üye devletlerin onaylamayacağı eylemleri yapmasını önlemek amacıyla bir sigorta olarak düzenlenmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Edinburg’da yapılan Avrupa Konseyi zirvesi yerindenlik ilkesinin kullanımı için çeşitli açıklamalar getirmiştir. Bunlar a) Topluluk eylemleri ulusal karar-alma sistemine yeterli hareket alanı bırakmak zorundadır, b) İyi oluşturulmuş ulusal düzenlemeler dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır, c) Üye devletlere düşük standartlar konulmalı ancak bu yapılırken ulusal yüksek standartlara izin verilmelidir, ç) Topluluk sadece gereken ölçüde yasama faaliyeti yapmalıdır ve yönergeler (directives) yönetmeliklere (regulations) tercih edilmelidir. Yönergeler düzenlenirken de detaylı önlemler şeklinde değil de, genel ulaşılabilecek amacı belirleyen çerçeve yönergeler olarak düzenlenmelidir.

Yönergeler ve yönetmelikler arasındaki farklılık bazı durumlarda azalsa da gerçekte bunlar birbirinden farklı yasal araçlardır. Yönetmelikler ulusal mevzuata doğrudan yansıtılmakta fakat yönergeler ulusal mevzuata esneklik sağlamaktadır. Bu açıdan yönergeler tek biçimli kuralları önlemek için yönetmeliklere tercih edilmektedir. Çerçeve yönergeler ise yönergelerin daha da esnek şeklini oluşturmakta ve üye devletlere ulaşılması gereken genel kural ve amaçlar ortaya konulmaktadır. Jeppesen de³⁴ yukarıda belirtildiği gibi bu yorumun ışığında Komisyonun yerindenlik ilkesi ile uyum içerisinde yönergeleri bir araç olarak kullanmak niyetinde olduğunu

³³ David Shaw, Vincent Nadin ve Kim Seaton, **The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law**, European Environment, vol 10, 2000, s.88-89.

³⁴ Tim Jeppesen, **EU Environmental Policy in the 1990’s: Allowing Greater National Leeway ?**, European Environment, vol 10, 2000, s.97-98.

belirtmektedir. Böylece Komisyon üye devletlerce sonuçlandırılacak amaçları çizmekte ve aynı zamanda üye devletlere bu amaçlara ulaşmada hangi yöntemleri seçecekleri konusunda özgürlük vermektedir.

Yerindenlik ilkesinin üye devletlerce nasıl farklı yorumlandığını, Jordan ve Jeppesen³⁵ İngiltere ve Almanya örneğini vererek açıklamaktadır. 1991 yılında Maastricht Antlaşması'nın görüşüldüğü hükümetler arası konferans sırasında İngiltere ve Almanya bu ilkeyi farklı şekillerde yorumlamışlardır. İngiltere Hükümeti yerindenlik ilkesini AB'nin ulusal politika alanına dâhil olmasını önlemek şeklinde yorumlamış, öbür yanda ise Alman Hükümeti kendi sistemine uygun olarak gördüğü yerindenlik ilkesini mümkün olduğu kadar Almanya'da olduğu gibi yerel düzeyde Alman yerel hükümetlerine (Lânder) güç aktarımı şeklinde yorumlamıştır. Bu iki zıt kutbun oluşması sonucunda Maastricht Antlaşmasında³⁶ İngiliz ve Alman hükümetleri arasında uzlaşma sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu şekilde merkezi ve merkezi olmayan yönetim eğilimlerinin arasında bir uzlaşmaya gidilmesine rağmen, AB'nin daha derin olarak bütünleşmesine karşı bir kamuoyu tepkisinin oluşması sonucunda, yerindenlik ilkesinin yorumunda yukarıda daha önce değinildiği gibi İngilizlerin liberal yorumu ağır basmaya başlamıştır. Bu yorum ile yerindenlik ilkesi AB'nin ulusal hükümetler üzerindeki yetkisini kısıtlamak şeklinde ele alınmıştır. Yerindenlik ilkesinin bu şekilde sınırlayıcı olarak kullanılmasının sonucunda, yetkisini kanıtlama zorunluluğu AB'ye verilmiş ve AB'nin yetkinliğini ispatlaması istenmiştir.

Golub³⁷ yerindenlik ilkesinin liberal bir şekilde tanımlanması sonucunda daha sonraki süreçte AB'nin çevre ile ilgili önerilerinin İngiltere'nin geleneksel siyasal üslubuna uygun olarak

³⁵ Andrew Jordan ve Tim Jeppesen, **EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity?**, European Environment, vol 10, 2000, s.66-67.

³⁶ Maastricht Antlaşması Madde 3b

hazırlanmaya başlandığını belirterek buna örnek olarak ‘Bütünleştirilmiş Kirlilik Önleme ve Kontrolü Önerisi’ni³⁸ (1993) göstermektedir. Golub, İngiliz Hükümeti’nin bu öneriyi desteklemesinin nedenini İngiltere’nin 1990 yılında kendi ülkesinde de benzer düzenlemeler yapmış olmasına bağlamaktadır. Buna ek olarak öneride kirlilik İngiltere’nin hedeflerine göre tanımlanmış ve pahalı teknolojik çözümler önerilmemiştir.

İlkenin bu liberal yorumu sonucunda, Somsen³⁹ günümüzde yasal araçların, düzenleyici tekniklerin ve araçların seçiminde yerindenlik ilkesinin Komisyonun çevre politikasının uygulanmasının gerçekleştirilmesinde en az derecede sorumluluk alması amacı ile kullanıldığını belirtmektedir.

Yerindenlik ilkesinin üye devletlerce farklı yorumları, üye devletlerin politika uygulama alanlarının henüz yeterince Avrupalılaşmadığını, ancak Komisyonun ise bu ilkeyi politikaların etkinliği amacıyla bir araç olarak kullanmaya çalışması AB’nin politika düzenleme alanının daha güçlü bir şekilde Avrupalıştığını göstermektedir. Bursens⁴⁰’ın ortaya koyduğu gibi “yerindenlik ilkesi sonucunda AB’nin dikkatini başlıca üye devletlerin mevzuatının uyumlaştırılmasına vermesi” sonucunu doğurmaktadır. Bu da bir bakıma politika düzenleme alanının neden daha güçlü bir şekilde Avrupalıştığını da kısaca anlatmaktadır.

3. Üye Devletlerde Avrupalılaşma ve Avrupa Birliği Çevre Politikasının Etkinliği

AB Siyasal Sürecinin Avrupalılaşmasını incelemek bu konuda çalışan bir araştırmacıya aynı zamanda AB Çevre Politikası’nın etkinliğini de incelemek fırsatı vermektedir. Bu da Skjaerseth ve Wettstad’ın belirttiği gibi çevre politikasının etkinliğinin değerlendirilmesi ve

³⁷ Jonathan Golub, **British Sovereignty and the Development of EC Environmental Policy**, Environmental Politics, vol 5, no 4, 1996, s.718-719.

³⁸ Integrated Pollution Prevention and Control Proposal

³⁹ Han Somsen, “Dynamics, Process, and Instruments of Environmental Decision-Making in the European Union” (161-205), Tim Jewell and Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Clarendon Press, Oxford, 1998. s. 205.

açıklanmasına yönelik çalışmaların seyrek bulunmasından dolayı önemlidir. Skjaerseth ve Wettestad⁴¹ bu amaçla örneğin AB Çevre Politikası'nın etkinliğini incelemek için AB çevre rejimini bir başka deyişle burada yer alan aktörlerin birbirleri ile ilişkilerinin incelenmesinin gerekli olduğunu savunmaktadır.

Aktörlerin birbirleri ile ilişkilerini incelemek yerinde ama dar kapsamlı bir yaklaşım olacaktır. Bunun yerine AB Çevre Politikasının etkinliğini incelemek için politikanın Avrupalılaşmasının incelenmek daha kapsamlı bir yaklaşım olacaktır. Bu yönetime başvuran önemli araştırmacılardan birisi Christoph Knill'dir. Knill çalışmalarında çevre politikasının Avrupalılaşmasını incelerken aynı zamanda da bu bağlamda çevre politikasının etkinliğini azaltan sorunların nedenlerini incelemiştir.

3.1. Avrupa Birliği'nde Üye Devletler Üzerinde Avrupalılaşma Baskısı

AB politikalarının etkin bir şekilde uygulanma düzeyi Knill⁴² tarafından, "AB yasaları tarafından tanımlanan amaçları yerine getirebilmek için ulusal düzeyde ulus-üstü önlemlerin pratik kullanımı ve resmi olarak kuralların yansıtılma seviyesi" olarak ortaya koyulmaktadır. Knill'e göre politika uygulama incelenirken 'adaptasyon baskısı' önemli bir analitik kavram özelliği taşımaktadır. Burada adaptasyon baskısı "AB'nin talepleri ile ulusal yapılar arasında ki kurumsal uyumsuzluk seviyesi" olarak tanımlanmaktadır.

Knill⁴³ bu adaptasyon baskısını başlıca üç seviyede açıklamaktadır ve bu üç seviyedeki baskının sonucunda politikanın uygulanması başarısızlık veya başarı ile sonuçlanmaktadır. İlk safha 'yüksek adaptasyon baskısıdır'. Buna göre AB'den bir üye devlete yüksek adaptasyon

⁴⁰ Peter Bursens, **Environmental Interest Representation in Belgium and the EU : Professionalisation and Division of Labour within a Multi-Level Governance Setting**, Environmental Politics, vol 6, no 4, 1997, s.57.

⁴¹ Jon Birger Skjaerseth ve Jorgen Wettstad, **Understanding the Effectiveness of EU Environmental Policy: How can Regime Analysis Contribute?**, Environmental Politics, vol 11, no 3, 2002, s.115-116.

⁴² Christoph Knill, **European Policies: The Impact of National Administrative Traditions**, Journal of Public Policy, vol 18, no 1, 1998, s. 2.

⁴³ Christoph Knill, **a.g.e.**, s.7.

baskısının bulunduğu bir durumda politikanın uygulanmasının başarısızlık ile sona ermesi büyük olasılıktır. Bunun nedeni AB'nin üye ÷lkedeki 'ulusal kurumların öz yapıları ve pratiklerinde' değişiklik yapılmasını talep etmesi ve bunun da gerçekleşmesinin mümkün olmaması ve bundan dolayı da AB politikalarının uygulama aşamasında etkin olamayacağından ötürüdür.

İkinci safhada 'düşük adaptasyon baskısıdır' ve ulusal sistemler üzerinde düşük seviyede adaptasyon baskısı bulunması durumunda, AB politikaları ve ulusal sistemler arasında bir mutlak uyum olduğu kabul edilmekte ve sistemin yapısında ve pratiklerinde bir değişim talebi bulunmamaktadır. Bu durumda uygulama da başarı, yüksek adaptasyon baskısına göre gerçekleşmesi daha olası bulunmaktadır. Üçüncü safha olan 'orta adaptasyon baskısında' ise AB ulusal sistemlerde sadece öz ulusal idari geleneklerde bir değişiklik yapılmasını talep etmekte, öz yapıların kendisinde bir değişiklik öngörmemektedir. Bu durumda ise yüksek adaptasyon baskısına göre politika uygulamada daha fazla ancak düşük adaptasyon baskısına göre daha az uygulamada başarı beklenmektedir.

Düşük adaptasyon baskısında üye devlet AB'den gelen uygulama taleplerini kolaylıkla mevcut kurumlarında önemli değişiklikler yapmadan karşılayabilmektedir. Öbür taraftan üye devletler üzerinde yüksek veya orta seviyede adaptasyon baskısının bulunması durumunda idari değişiklikler yapılması gerekmektedir. Özellikle yüksek adaptasyon baskısının bulunması durumunda, ulusal sistemde radikal değişiklikler yapılması gerekmekte ve mevcut idari yapıda politikanın uygulanması neredeyse imkânsız olmaktadır.

Sonuçta Knill'e⁴⁴ göre AB politikalarının ulusal idarelerin özüne meydan okuduğu durumlarda etkisiz uygulama sonuçlarının doğması büyük bir olasılıktır. Bunun nedeni de öz değerlerin kurumsal çerçeve içerisinde derinlerde kökleşmiş olmasında yatmaktadır. Öz değerlerde radikal bir değişiklik yapılmasını talep eden politikaların olduğu gibi uygulanması

durumunda muhtemel sonucun AB taleplerini karşılamayan eksik, doğru olmayan veya sembolik adaptasyonlar olacağı belirtilmektedir.

Knill⁴⁵ sonraki çalışmalarında yukarıda açıklanan üç seviyedeki adaptasyon baskısını Avrupalılaştırmanın üç farklı seviyesi olarak inceleyerek, Avrupalılaştırma süreci ile politikanın uygulamasını birlikte ele almış, bu farklı Avrupalılaştırma seviyelerinin sonucunda AB politikalarının ulusal sistem üzerindeki etkisini incelemiştir. Knill, AB politikalarının ulusal sistemlere adaptasyonunu uygulamada önemli rollere sahip kurumları analiz ederek incelemektedir. Knill'e göre "politikaların uygulanmasında en önemli belirleyici faktör kurumların öz değerleridir" ve bu nedenle uygulamanın başarısı incelenirken kurumların öz değerleri dikkate alınmalıdır.

Knill'in bu yaklaşımı Haverland⁴⁶ tarafından da ele alınarak bu konuya farklı bir yaklaşım getirilmiştir. Haverland, Knill'in tersine yüksek adaptasyon baskısının her zaman başarısızlık ile sonuçlanmayacağını ön görmektedir. Haverland buna örnek olarak 'ambalaj atığı yönergesinin' uygulanmasını göstermektedir. Haverland bu yönergenin uygulanmasının, Knill'in 'yüksek adaptasyon baskısında AB politikalarının uygulanmasında başarısızlık olacağı' öngörüsüne tezat oluşturduğu görüşündedir. 'Ambalaj Atığı' Yönergesi'nin uygulanması esnasında İngiltere üzerinde yüksek adaptasyon baskısı ve Almanya üzerinde düşük adaptasyon baskısı bulunmasına rağmen bu yönerge İngiltere'de başarı ile uygulanmış ancak Almanya'da uygulamada başarısızlık meydana gelmiştir. Haverland'a göre yönerge her ne kadar İngiltere'nin geleneksel yönetim tarzına ters hükümleri bulunsa da kurallara uygun bir şekilde uygulanmıştır.

⁴⁴ Christoph Knill, **a.g.e.**, s.8.

⁴⁵ Christoph Knill, **The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms**, European Journal of Political Research, vol 41, 2002, s.256.

⁴⁶ Markus Haverland, **National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points**, Journal of Public Policy, vol 20, no 1, 2000, s. 84.

Börzel⁴⁷ ‘uygulamada adaptasyon baskısına’ farklı bir yaklaşım getirmektedir. Bu yaklaşımda uygulamada yetersizlikler her üye ülkede Kuzey-Güney ayrımı olmadan meydana gelebilir. Kuzey-Güney ayrımı bulunmadan bütün üye devletlerin AB politikalarını uygulamalarında, AB politikaları ile idari ve yasal sistemleri arasında ‘uyumsuzluk’ (misfit) meydana gelebilir. Börzel AB politikaları ve üye devletlerin idari ve yasal sistemleri arasında uyumsuzluk olduğu zaman, üye devlet üzerinde harici bir baskının idari ve yasal sistemde değişiklikler talep edeceğini tıpkı Knill gibi ortaya koymaktadır. Bu idari ve yasal değişikliğin ise siyasal ve maddi olarak yüksek maliyetler taşıdığını bundan dolayı da kamu otoritelerinin bu yüksek maliyeti taşımak konusunda isteksiz davrandığını açıklamaktadır. Bütün bunlara rağmen Börzel ulusal sistemlerde değişikliklere karşı olunsa bile, idari ve yasal reformların ‘çekiş ve itiş’ faktörü ile gerçekleştirilebileceğini öngörmektedir.

Bu düşünceye göre AB’den gelen harici baskının yanı sıra, çevre politikasının uygulanmasında üye devletlerdeki ‘iç’ (domestic) aktörler uygulamadaki başarı için büyük önem taşımaktadır. Eğer merkezi idare sistemi üzerinde reform yapması için bir iç baskı yok ise, o zaman AB politikasının uygulamasında başarısızlığının meydana gelmesi büyük bir olasılıktır.

Avrupahılaşma sürecinin çevre veya diğer sivil toplum örgütleri üzerindeki olumlu etkisi göz önüne alındığı takdirde bu düşünce ilk bakışta geçerli olarak görünse de, yine de STK’ların ortaya koyduğu iç baskının gücü çok dikkatle ele alınmalıdır.

Bu açıdan Ward ve Lowe’nin⁴⁸ çalışması bize bu konuya yaklaşımda yardımcı olmaktadır. Ward ve Lowe yaptıkları araştırmada İngiliz çevre gruplarının AB kurumlarından çok ulusal hükümet ile olan ilişkilerine değer verdiklerini görmüş ve dahası çevre baskı

⁴⁷ Tanja Börzel, **Why There is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union**, Journal of European Public Policy, vol 7, no 1, 2000, s.148.

⁴⁸ Stephen Ward ve Philip Lowe, **National Environmental Groups and Europeanisation: A Survey of the British Environmental Lobby**, Environmental Politics, vol 7, no 4, 1998, s.163-164.

gruplarının çoğunun Avrupa kurumları ile sınırlı bir ilişki içinde bulunduklarını belirtmiştir. Buradan yola çıkarak AB'nin Avrupalılaşıma sürecinde çevre politikalarının uygulanmasında üye devletler üzerinde STK'lar yolu ile bir iç baskı yaratmak istemesi mümkündür ancak bunun gerçekleşmesi için koşulların ne kadar uygun olduğu sorusu akla gelmektedir.

Knill çevre politikasının uygulanmasında bir diğer önemli faktör olarak 'kurumsal veto noktalarını' işlemektedir. Knill'e⁴⁹ göre İngiltere örneğinde "idari reformların getirilmesi ve uygulanması kapasitesi İngiltere'de az sayıdaki kurumsal veto noktasının bulunması ve İngiltere siyasal sistemindeki merkezi hükümetin güçlü konumu sayesinde ortaya çıkmaktadır". Buna göre eğer bir üye devlette yapılacak reformlara karşı çok sayıda kurumsal veto noktasının bulunması durumunda, aynı şekilde AB politikalarının da uygulanması o kadar zor olacaktır.

Knill'in bu yaklaşımı Jordan'ın bu konuda verdiği örnek ile de örtüşmektedir. Jordan⁵⁰ İngiltere Çevre Müdürlüğü'nün (Department of Environment)⁵¹ Tek Avrupa Senedi görüşmeleri sırasında önceleri TAS' da yer alan 'nitelikli oy çokluğu' sisteminin çevresel konularda kullanımına karşı çıktığını fakat merkezi hükümetin bu düşünceye karşın AB pazarının derinleşmesinin İngiltere'ye olan yararlarını kaybetmemek için Çevre Müdürlüğü'nü ikna etmesi sonucunda Müdürlüğün nitelikli oy çokluğu sisteminin kullanımına karşı olan tutumunu değiştirdiğini ve çevre politikasının Avrupalılaşmasına karşı bir veto noktası oluşturmadığını açıklamaktadır.

3.2. Üye Devletlerde Siyasal İçerik, Siyasal Üslup ve Siyasal Yapının Avrupalılaşması

Liefferink ve Jordan'ın AB' de 10 üye devlet için yaptıkları ulusal çevre politikalarının Avrupalılaşması çalışması bize Avrupalılaşmanın üye devletler üzerindeki etkisini incelemek

⁴⁹ Christoph Knill, **European Policies: The Impact of National Administrative Traditions**, Journal of Public Policy, vol 18, no 1, 1998, s.14.

⁵⁰ Bakınız Andrew Jordan, **National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy?**, Public Administration, vol 79, no 3, 2001.

açısından büyük katkıda bulunmaktadır. Liefferink ve Jordan⁵² Avusturya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, Hollanda, İspanya, İsveç ve İngiltere'yi kapsayan çalışması sonucunda Avrupalılaşma sürecinin üye devletlerin 'siyasal içerik' ile ilgili konuları etkilediğini ve bunun içinde yer alan politika araçları, standartlar gibi konuların Avrupalılaşmadan en çok etkilenen konular olduğunu belirtmektedir. Ancak üye devletlerin siyasal kurumlarının ve bunların siyasal üsluplarının Avrupalılaşmanın etkisinden uzak kaldıkları ortaya konmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında Avrupalılaşmanın etkisi hukuki düzenlemeler üzerinde daha etkin olmasına rağmen, bunların uygulandığı politika uygulama alanında farklı bir görüntü belirmektedir. Politika uygulama alanında yönergelerin uygulanmasında birincil derecede önem sahip olan siyasal kurumlar ve bunların siyasal üslupları üzerinde Avrupalılaşmanın etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır.

Liefferink ve Jordan⁵³ yukarıda belirtildiği gibi Avrupalılaşmanın etkisini siyasal içerik (policy content), siyasal üslup (policy style) ve siyasal yapı (policy structure) olmak üzere üç farklı ama birbirini tamamlayan boyutta incelemiştir. 'Birinci boyut olan siyasal içerikte önleyici yaklaşım' bir başka deyişle kirliliğin daha sonra etkilerini azaltmak yerine kirliliği kaynağında engellemek yaklaşımı 1983 yılındaki 'Üçüncü Çevre Eylem Planından' beri AB'n de oldukça hâkim olmuştur. Bu hâkimiyet sonucunda 1980 ve 1990'larda pek çok çevresel yönerge önleyici yaklaşımı öne çıkararak düzenlenmiştir. Bunun sonucunda hava ve su koruma konusunda bir çok emisyon sınırlaması getirilmiştir. Bunun dışında bir çok idari yöntemlerde AB tarafından gündeme alınmıştır. Bunlar arasında 'Çevresel Etki Değerlendirme' (ÇED) ve 'Çevresel Bilgiye Erişim' (ÇBE) belli başlı örnekler olarak gösterilebilir. Liefferink ve Jordan'a göre yukarıda

⁵¹ 1997 yılından beri İngiltere Çevre Müdürlüğü, Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Müdürlüğü (Department of the Environment, Transport and the Regions) olarak adlandırılmaktadır.

⁵² Duncan Liefferink ve Andrew Jordan, **An 'Ever Closer Union' of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the European Union**, Quenn's Papers on Europeanisation, no 10/2002, s.3.

anlatılan siyasal içeriğin üye devletlerde Avrupalılaşması farklı düzeylerde olmuş ve genel olarak bakıldığı zaman Almanya, Hollanda, İsveç ve Finlandiya gibi ülkeler önleyici yaklaşımı kendi siyasal içeriklerine İngiltere, İrlanda, Yunanistan ve İspanya gibi ülkelere nazaran daha başarılı uyarlanmıştır.

Liefferink ve Jordan⁵⁴, siyasal içerikte ki bu farklı Avrupalılaşma düzeylerini yukarıda daha önce anlatılan Börzel'in 'uygunsuzluk' (misfit) yaklaşımından giderek açıklamaktadır. Buna göre önleyici yaklaşım bazı ulusal sistemlere uyumsuzluk göstermekte ve bundan dolayı uygulamada farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Buna örnek olarak önleyici yaklaşımı savunan su ve hava kirliliği yönergeleri, İrlanda ve İngiltere gibi bu tür yaklaşıma uzak pratikleri olan ülkelere uyumsuzluk göstermiş ancak bu yönergelerin düzenlenmesinde önemli pay sahibi olan ülkelere kolaylıkla uyum göstermiştir. Bu ortaya çıkan uyumsuzluk sonucunda İngiltere, Finlandiya, Fransa ve Yunanistan gibi ülkeler yaptıkları ulusal düzenlemelerde nispeten daha az açık kirlilik standartları uygulamışlardır. Liefferink ve Jordan yine de bu farklılıklara rağmen Avrupalılaşmanın üye devletlerin siyasal içeriklerinde bir uyum sağladığını ve üye devletlerin endüstri sektöründeki kirlilik limitleri ve paket atıklarındaki yeniden kullanım hedefleri gibi konularda ortak çevresel standartlarının oluştuğunu belirtmektedir. Buradan hareketle Avrupalılaşmanın etkisi en görünür ve geçerli şekilde üye devletlerin siyasal içeriklerinde görülmektedir.

Siyasal üslup boyutunu incelediğimiz zaman ise, Liefferink ve Jordan'a⁵⁵ göre üye devletlerin siyasal üslubunda önemli olarak nitelendirilecek bir değişme söz konusu değildir. AB tarafından öngörülen önleyici yaklaşım Avrupalılaşma sürecinde üye devletlerin geleneksel

⁵³ Liefferink ve Jordan, **a.g.e.**, s.7.

⁵⁴ Liefferink ve Jordan, **The Europeanisation of National Environmental Policy: A Comparative Analysis**, GAP Working Paper Series, no 2002/14, s. 7.

⁵⁵ Liefferink ve Jordan, **a.g.e.**, s.10.

reaksiyon tarzını yani önceden önlem alma yerine sorun ortaya çıktıktan sonra çözüm üretme üslubunda fazla bir değişikliğe yol açmamıştır. Örneğin İngiltere, Yunanistan ve İspanya gibi üye devletlerin siyasi üsluplarında bir değişiklik olmamıştır.

Siyasal yapı da ise Liefferink ve Jordan'a⁵⁶ göre yine Avrupalılaşma açısından siyasi yapı kurumlarında önemli olarak değerlendirilebilecek bir değişim yoktur. Buna rağmen küçük olarak nitelendirilecek olsa da bazı değişiklikler yine de mevcuttur. Buna birinci örnek olarak üye devletlerdeki çevre bakanlıklarının nispeten konumlarının güçlenmesini göstermektedirler. AB politika düzenleme alanında çevresel kararların başlıca bütün üye devletlerin çevre bakanlarının toplandığı 'Çevre Konseyinde' görüşülmesi, çevre bakanlarına ulusal çevre konularını temsil etmede öncelikli bir rol tanımıştır. Böylece diğer bakanlıklar ile olan anlaşmazlıklarda ise çevre bakanlığının konumu ortak hükümet tavrını belirlediği için yükselmiştir. Bunun yanında Liefferink ve Jordan⁵⁷ Avrupalılaşmanın Çevre Bakanlıklarının çalışma yükünü de arttırdığını belirtmektedir. Örneğin İngiltere Çevre Bakanlığı'nın diğer daha az Avrupalılaşan çevre bakanlıklarına göre büyüklüğü daha fazla artmıştır.

İkinci olarak Liefferink ve Jordan'a⁵⁸ göre siyasi yapı içerisinde Avrupalılaşmanın en önemli etkisi ulusal parlamentolar üzerinde gerçekleşmiştir. Avrupalılaşma sonucunda ulusal parlamentolar çevresel kararlar üzerinde şimdi daha az etkin olmaktadır. Bunun da nedeni yukarıda belirtilen Çevre Konseyi gibi çeşitli kurumların yer aldığı AB'nin karmaşık bürokratik kara-alma sürecidir. Bunun dışında çevresel kararlar daha çok kararnameler ve diğer araçlar ile uygulamaya sokulduğu için ulusal parlamentolar ya çok az ya da hiç kararlara katılım sağlayamamaktadır.

⁵⁶ Duncan Liefferink ve Andrew Jordan, **An 'Ever Closer Union' of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the European Union**, Quenn's Papers on Europeanisation, no 10/2002, s.9.

⁵⁷ Liefferink ve Jordan, **The Europeanisation of National Environmental Policy**, a.g.e., s.9.

⁵⁸ Liefferink ve Jordan, **An 'Ever Closer Union'**, a.g.e., s. 9.

Üçüncü olarak ise Liefferink ve Jordan'a⁵⁹ göre yine bir diğer önemli olarak nitelendirilebilecek değişim ise Avrupalılaştırmanın karar alma sorumluluklarını merkezileştirdiği için, merkezi hükümetin güçlenmesine yardımcı olmasıdır. Avrupalılaştırma karar-almayı merkezileştirmesinin yanı sıra bir taraftan da yerel ve bölgesel otoritelerin karar-alma sürecindeki yerini zayıflatmaktadır. Bu durum sadece İngiltere gibi “çevresel alanda geleneksel yerel esnekliğe sahip olan bir üniter devlet” için değil aynı zamanda Almanya gibi federal yapıya sahip bir devlet içinde geçerlidir. Liefferink ve Jordan'a⁶⁰ göre Brüksel’de çok-katmanlı bir çevresel yönetim mevcut olsa da, ulusal çevre bakanlıkları yine de görüşmeler sırasında en önemli aktör olma özelliklerini korumaktadır. Bundan dolayı federal devletler için bile karar-alma sürecinde bir merkezileştirme söz konusudur. Yerel hükümetler zorlukla AB karar –alma sürecine katılım gösterebilmektedir. Daha fazlası AB içerisinde yerel hükümetlerin katılımı için en fazla kurumsallaşmış platform olan ‘Bölgeler Komitesi’ (the Committee of the Regions) bile yerel hükümetlerin katılımı için yeterli olamamaktadır. Bu yetersiz katılım iki şekilde açıklanmaktadır. Birincisi AB’nin çok-katmanlı karmaşık siyasal süreci yerel aktörlerin daha etkin rol almasını engellemektedir. İkincisi ve daha önemlisi ise ulusal hükümetlerin AB Mevzuatını uygulamada başlıca sorumluluğa sahip olmalarıdır. AB’nin oldukça detaylı teknik kararları bölgesel veya yerel otoritelerin bu teknik standartları yorumlamasını sınırlamakta ve onların üzerinde büyük baskı oluşturmaktadır. AB’n den üye devletin sistemine mevzuatına geçirilen teknik standartlar bu konuda ulusal hükümeti en önemli uygulayıcı konumuna getirmektedir.

Bu konuda geleneksel olarak yerel hükümetlerin kararların uygulanmasında esneklik sahibi olduğu İngiltere’de ki duruma baktığımız zaman, bu düşüncenin doğrulandığını

⁵⁹ Liefferink ve Jordan, The Europeanisation of National Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 9.

⁶⁰ Liefferink ve Jordan, An ‘Ever Closer Union’, **a.g.e.**, s. 9-10.

görmekteyiz. Sheffield'in yerel yönetiminde görevli bulunan, Atık Yönetimi Müdürü⁶¹ ile yapılan derinlemesine mülakatta çevresel yönergelerin uygulanmasında yerel yönetimlerin standartlar konusunda bir esnekliğe sahip olmadıklarını ve bunun yerine doğrudan olarak uygulamada ulusal idari kurallara başvurdıkları öğrenilmiştir.

Yukarıda açıklanan düşünceler ışığında şu saptamalarda bulunabiliriz. Göreceli olarak Avrupalılaşmanın siyasal içerik üzerindeki daha fazla olan etkisi Avrupalılaşmanın politika düzenleme alanında daha güçlü olduğunu kanıtlamaktadır. Avrupalılaşma bir çok yönden çevresel standartlar açısından üye devletlerde bir birlik sağlamıştır. Ancak politika uygulama alanında bunun tersi durum geçerlidir. Avrupalılaşmanın siyasal yapı ve üslup üzerindeki çok sınırlı olan etkisi, henüz Avrupalılaşmanın üye devletlerin politika uygulama alanına etkin bir şekilde nüfuz edemediğini göstermektedir.

Buradaki en dikkat çeken nokta ise yerindenlik ilkesinin Avrupalılaşmasındadır. Bu durum bir kez daha AB politika düzenleme ve uygulama alanlarının ne kadar farklı özellikler taşıdığını da gözler önüne sermektedir. Yerindenlik ilkesi Avrupalılaşmanın politika düzenleme alanındaki etkinliği sayesinde AB'n de kararların mümkün olduğu kadar yerel düzeyin katılımı ile alınması ve daha sonra uygulamada yine yerel yönetimlerin söz sahibi olması öngörüsü ile ortaya çıkmıştır. Ancak daha sonra politika uygulama alanındaki sınırlı Avrupalılaşmanın ve paradoksal şekilde politika düzenleme alanının Avrupalılaşmasının sonucunda ortak teknik standartların konulması ile başlayan süreçte bu standartların uygulanmasında yerel otoriteler çeşitli nedenlerle devre dışı kalmaktadır. Bunun yerine yerindenlik ilkesinin çıkış noktasının tam tersi olarak ulusal hükümetler uygulamada daha da güç kazanmışlardır. Bu da yerindenlik ilkesinin üye devletlerin politika uygulama alanlarında bu ilkeyi kendi siyasal sistemlerine göre

⁶¹ Mike Doherty, Sheffield Yerel Yönetimi (Sheffield City Council) Atık Yönetim Müdürü ile yapılan mülakattan, İngiltere, 24 Nisan 2002.

yorumlamasının yanı sıra AB karmaşık siyasal süreci ve zorlu çevre politikası uygulamasının neden olduğu tahmin edilemeyen bir sonucu olmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPALILAŞMA SÜRECİNDE AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASI

1. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Avrupalaşmasında Çok-Katmanlı Yönetişim (Governance) Sisteminin Önemi

1.1. Avrupa Birliği'nin Çevre Konusunda Bütünleşmesinde Çok-Katmanlı Yönetişim Modeli

Avrupa Birliği siyasal sistemi, belki de dünyadaki en karmaşık siyasal mekanizmadır. Bu mekanizmaya kısaca göz attığımızda, çeşitli ulusal kültürlerle sahip ve birbirinden çok farklı yönetim yapıları bulunan 10'u yeni üye devlet olmak üzere⁶² 25 üye devlet bu siyasal mekanizma içinde yer almaktadır. AB Bakanlar Konseyi'ni üye devlet hükümet temsilcilerinin yer aldığı, AB'nin en güçlü organı olarak nitelendirilebilir. Konseyden başka, başta AB Komisyonu olmak üzere, Parlamento ve Avrupa Adalet Divanı'nı da bu siyasal mekanizma da önemli rollere sahip olarak diğer önemli aktörler olarak listeye eklenebilir. Kısaca üstünden geçtiğimiz bu yapıya diğer aktörler olarak sayılabilecek yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları da eklendiği vakit, mekanizmanın karmaşık yapısı rahatça gözler önüne serilmektedir.

Bütün bu karmaşık mekanizma içerisinde AB Çevre Politikası büyük bir gelişme kat ederek günümüzde AB'nin en önemli politika konularından birisi haline gelmiştir. Birliğin kuruluşunda bu konuya hiç vurgu yapılmamasına karşılık, uzun bir gelişim süreci içerisinde AB Çevre Politikası'nın bugünkü noktaya gelmesi başarı olarak kabul edilmelidir. Günümüzde AB Çevre Politikası pek çok eleştirilecek yönü bulunsa da, AB Çevre Politikası'nın hangi noktadan bu noktaya geldiği göz önüne alınırsa başarılı olarak nitelendirilmeyi hak etmektedir.

⁶² 1 Mayıs 2004 itibarı ile.

AB Çevre Politikası'nı siyasal süreç içerisinde politika alanlarına ayırarak incelediğimiz takdirde yukarıda belirtilen gelişmenin kaydedildiği önde gelen alanın politika düzenleme alanı olduğu görülmektedir. Bu gelişim kısaca AB'nin tarihsel sürecine göz atıldığında da anlaşılabilir. AB'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'nın temel hedefi 'Avrupa Ortak Pazarı'nı meydana getirmektir ve çevre sorunlarını çözmek o günün koşullarında amaçlarda yer almadığı için çevre konularını düzenleyecek hükümler Topluluk Mevzuatı'nda ele alınmamıştır. Günümüzde ise Topluluk Mevzuatı'nda çevre politikası ile ilgili yaklaşık 400 yasal düzenleme bulunmaktadır. Bu rakamsal gelişim bile tek başına çevre politikasında politika düzenleme alanında gelinen noktanın önemini ortaya koymaktadır.

AB Çevre Politikası'nın siyasal süreç içerisinde politika düzenleme alanındaki gelişimi AB'nin ulus-üstü yapısının gelişimi ile doğru orantılı olmuştur. Bu açıdan AB Çevre Politikası'nın gelişimi incelenirken, aynı zamanda AB'nin ulus-üstü yapısının gelişimi de dikkate alınmalıdır. Bunun içinde önce geleneksel bütünleşme teorilerine ve daha sonra ise günümüzdeki AB Çevre Politikası'nın ilerlemesinde daha etkin faktör görünen çok-katmanlı yönetim yaklaşımına bakılmalıdır.

AB'nin bütünleşmesini açıklayan önemli geleneksel bütünleşme teorileri neo-fonksiyonel ve hükümetler-arası yaklaşımlardır. Bunlardan neo-fonksiyonel yaklaşım ulus-üstü politikalarda siyasal sürecin ve karar-alan kurumlarının içinde ve dışında yer alan siyasal aktörlerin önemini vurgulamaktadır. Neo-fonksiyonel yaklaşım Avrupa'nın bütünleşmesinin yarattığı fırsatları AB üye devletlerinin toplumları tarafından izlenip takdir edilmesinden sonra, ulus-üstü politikaların diğer politika sektörleri ve konularına yayılmasının desteklenmesi düşüncesine dayanmaktadır. Bu genişleme süreci aynı zamanda 'kartopu' süreci olarak açıklanmaktadır ve bu süreç içinde diğer ekonomik ve siyasi konular da ulus-üstü politikanın bir parçası olmaktadır. Buna karşılık hükümetler-arası yaklaşım da ise devletlerin ve bu devletleri yöneten hükümetlerin karar-alma

mekanizmasında ki başlıca önemi vurgulanmaktadır. AB'nin bütünleşmesi ulusal hükümetlerin girişimleri ile açıklanmaktadır⁶³.

Zito⁶⁴ bu iki yaklaşımın çevresel karar-almada ki etkilerini araştırmak için tehlikeli atıklar ve hava kirliliği konularında alan çalışması yapmıştır. Buna göre tehlikeli atıkların nakliyatı için talep edilen sıkı düzenlemelerin AB politika düzenleme alanında Komisyonun aktif desteği olmadan ve buna ek olarak üye devletlerin çoğunun desteğinden yoksun gündeme alındığını ve politika haline getirildiğini belirtmektedir. Bu durum ona göre neo-fonksiyonel ve hükümetler-arası yaklaşımın çevresel karar almayı aktörler yönünden açıklaması konusundaki eksikliğine bir örnektir. Bunun yanında Zito neo-fonksiyonel yaklaşıma bir eleştiride tehlikeli atıklar konusunda getirmektedir. Buna göre neo-fonksiyonel yaklaşıma göre politik bir çekişme yâda pazarlık süreci bulunmadığı durumlarda bilimsel çözümlerin bütünleştirici bir hareket yaratacağı düşünülmektedir. Ancak tehlikeli atıklar konusunda Komisyonun elinde yeterli teknik çözümler bulunmasına ve böylece etkin bir tehlikeli atık listesinin hazırlanması mümkün iken Komisyon tehlikeli atık listesinin temel prensipleri konusunda bir işbirliğini sağlayamamıştır.

Bu şekilde neo-fonksiyonel ve hükümetler-arası yaklaşımların AB Çevre Politikalarının oluşturulma sürecini açıklamada zayıf kaldığı Zito⁶⁵ tarafından belirtilmekte ve özellikle Komisyonun bütünleşme sürecinde aktif bir rol oynadığını öne sürmenin oldukça sakıncalı olduğu iddia edilmektedir. Zito sanılanın aksine önemli çevresel önceliklerin Komisyon ve önemli üye devletlerden gelmediğini savunmaktadır. Bu açıdan geleneksel bütünleşme teorilerinin pek dikkate almadığı uluslararası örgütler, küçük üye devletler ve Avrupa Parlamentosu gibi diğer aktörlerin bu politikaların oluşturulmasında etkin olmaları çok katmanlı yönetim modelinin konumunu güçlendirmektedir.

⁶³ Bakınız Clive Archer, **The European Union: Structure and Process**, London, Continuum, 2000.

⁶⁴ Anthony Zito, **Creating Environmental Policy in the European Union**, New York, Palgrave, 2000, s. 3-6.

Çok katmanlı yönetim modelinin daha geçerlilik kazanması bir bakıma Meadowcroft'un⁶⁶ değindiği gibi dünyada gelişmiş ülkeler arasında son dönemlerde ortaya çıkan 'çok taraflı çevre yönetişiminin' bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Ancak Meadowcroft'un bu öngörüsü çok küçük bir ölçekte yani çevre politikasının oluşturulmasında hükümet, iş ve sivil toplum örgütlerini kapsayan sadece üçlü bir mekanizmayı ortaya koymaktadır. AB ölçeğinde çok katmanlı yönetim ise çok daha fazla aktörü bulunan çok daha karmaşık bir yönetim modelidir.

Jordan⁶⁷ AB'nin bütünleşmesinin bugün hem hükümetler-arası hem de ulus-üstü yaklaşımların özelliklerini taşıdığını belirtmektedir. Bundan dolayı da çok katmanlı yönetim modelinin bugünkü AB'nin yönetim modelini tanımlamada oldukça uygun olduğunu savunmaktadır. Ancak Jordan aynı zamanda bir ayırımın yapılmasının da çok önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Buna göre çeşitli politika alanlarında AB ulus-üstü bir yapı olarak daha etkin olmasına rağmen bazı politika alanlarında hükümetler-arası pazarlıkların daha etkin olduğunu düşünmektedir.

Aynı zamanda Jordan⁶⁸ 'çok-katmanlı yönetim' modelinin teorisyenlerinden Gary Marks'ın AB'nin günümüzdeki yönetim modelinin ne tam olarak devlet-merkezli ne de ulus-üstü olduğunu savunduğunu belirtmektedir. Birinci aşama olan Bakanlar Konseyi seviyesinde ki eylemlerin hükümetler-arası yaklaşım ile açıklanabileceğini ancak Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı'nın aktif bulunduğu 'ikincil' politika seviyesinde daha çok ulus-üstü yapının egemen olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun dışında Marks, karar-alma otoritesinin çeşitli yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi hızla farklı seviyelere de yayıldığını öngörmektedir.

⁶⁵ Anthony Zito, **a.g.e.**, s. 6.

⁶⁶ James Meadowcroft, **The Politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science**, International Political Science Review, vol 20, no 2, 1999, s.226-227.

⁶⁷ Andrew Jordan, **The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance or Government?**, Policy&Politics, vol 29, no 2, 2001, s. 195.

⁶⁸ Andrew Jordan, **a.g.e.**, s. 195.

Liefferink ve Andersen⁶⁹ ise çok-katmanlı yönetim sisteminin siyasal süreç içerisinde her alanda etkinliğinin aynı olmadığına işaret ederek, çok-katmanlı yönetim sisteminin AB Çevre Politikası'nı düzenleme alanında ki varlığının daha güçlü olduğunu savunmaktadır. Buna göre AB politika düzenleme alanında AB Çevre Politikası'nın oluşturulmasında üye devlet hükümetleri, Komisyon, Avrupa Parlamentosu gibi aktörlerin yanı sıra çeşitli çıkar gruplarının içinde bulunduğu özel aktörler yer almakta ve bunlar alınan kararlarda çeşitli seviyelerde etkili olmaktadır.

Görüldüğü üzere çok-katmanlı yönetim sistemi günümüzde AB Çevre Politikası'nın gelişiminde tıpkı Avrupalılaşma sürecinde olduğu gibi politika düzenleme alanında etkin olmaktadır. Bu tezde üzerinde durulduğu gibi Avrupalılaşma sürecinin gelişmesi, AB içinde çok-katmanlı yönetim sisteminin gelişimi ile bire bir örtüşmektedir. Çok katmanlı yönetim sisteminin güçlü olduğu kısımlarda Avrupalılaşma süreci de önem kazanmaktadır.

1.2. Avrupa Birliği Çok-Katmanlı Yönetişim Sisteminde Komisyonun Rolü

Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşmaları'nın kapılarını açtığı yeni dönem ile günümüzde AB Çevre Politikası'nın özellikle politika düzenleme alanında gelişmesinde 'hükümetler-arası yönetim' yaklaşımdan ziyade 'çok-katmanlı yönetim' modeli çevre politikası alanında AB bütünleşmesini daha açıklayıcı görülmektedir.

AB'nin bütünleşmesini çok-katmanlı yönetim modeli ile daha gerçekçi açıklanmasının en temel nedenlerinden birisi AB'nin ulus-üstü yapısının daha da gelişmesi ve bu gelişmede ulus-üstü kurumların öneminin özellikle de Komisyonun rolünün artmasıdır. Komisyon yeni dönemde AB'nin en önemli ulus-üstü kurumlarından birisi olarak üye devletlerde Birlik politikalarının

⁶⁹ Liefferink ve Andersen, **The Innovation of EU Environmental Policy**, Oslo, Scandinavian University Press, 1997, s.23.

uyumlu ve etkin uygulanması için büyük gayret göstermektedir. Bunun içinde Avrupalılaşıma Komisyon açısından bu amaca ulaşmak için geçerli bir araç konumuna gelmiştir.

Komisyonun AB siyasal süreci içerisindeki önemi artsa da, henüz üye devletlerin politika uygulama alanına etkili bir şekilde nüfuz edememesi üye devletleri bu alanda hâkim kılmaktadır. Lowe ile Ward'ın⁷⁰da belirttiği gibi “AB politikası halen ağırlıklı olarak üye devletlerin kültürleri, gündemleri ve eylemleri” tarafından belirlenmektedir.

Çok-katlı yönetim modeline tekrar dönecek olursak, Bache⁷¹ çok-katlı yönetim modelinin AB düzeyinde Komisyonun artan rolü üzerine odaklandığını belirtmektedir. Bache, Komisyonun dışında bu yaklaşımı güçlendiren bir diğer etmenin ise uygulama alanında artan rolü ile ‘yerel’ oyuncular olduğunu anlatmaktadır. Buna benzer şekilde çok-katlı yönetim modelinde Levy'nin⁷² öngörüsüne göre resmi olarak AB politikalarının uygulanmasında üç düzeyde hükümet etkin olmaktadır. Bunlar ulus-üstü düzeyde Komisyon, ulusal düzeyde merkezi hükümet (Bakanlık) ve yerel düzeyde ise yerel otoritedir. Ancak burada Komisyonun uygulamadaki rolü son derece sınırlıdır. Çok katmanlı yönetim sisteminde henüz Komisyonun rolü üye devletlerin politika uygulama alanında etkin değildir. Buna benzer şekilde kendi ulusal sistemlerinde yerel hükümetlerin güçlü olduğu Almanya gibi ülkeleri sınıflandırma dışında bırakırsak eğer, çok katmanlı yönetim sisteminde yerel hükümetler uygulamada daha aktif olmalarına rağmen henüz merkezi hükümetlerin yanında sorumlulukları çok sınırlı kalmaktadır. Komisyonun uygulamadaki rolü büyük ölçüde uzun uygulama zincirinin ilk halkasını oluşturmakla sınırlı kalmakta ve AB düzeyinde uygulamanın genel çerçevesini çizmekle yetinilmektedir.

⁷⁰ Stephen Ward ve Philip Lowe, **British Environmental Policy and Europe: Politics and Policy in Transition**, New York, Routledge, 1998, s.3.

⁷¹ Ian Bache, **The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK**, Journal of European Public Policy, vol 6, no 1, 1999, s. 37.

⁷² Roger Levy, **Implementing European Union Public Policy**, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, s.5.

Komisyondun uygulamadaki bu sınırlı rolü bazı faktörler ile açıklanabilir. Bu faktörlerden bir tanesini Dimitrakopoulos ve Richardson⁷³ “üye devletler Komisyondun politika düzenlendikten sonra üzerlerine hoş karşılanmayacak yükler veya sınırlamalar getirmesini önlemek” olarak açıklamaktadır. Komisyondun uygulamadaki yetersiz rolüne bir başka açıklama ise McCormick’ten gelmektedir. McCormick⁷⁴ üye devletlerin kendi egemenliklerini kaybetme korkusu ve Komisyondun devasa organizasyonuna yönelik şikâyetlerinin sonucunda, “AB’nin uygulama ve yaptırım konularında nispeten sınırlı kuvvetler ile yetinmek zorunda kaldığını belirtmektedir”.

Hooghe ve Marks⁷⁵, ise Komisyondun kısaca yukarıda değinilen kaygılar sonucunda sınırlı güçlere sahip olmasına rağmen, bu konumu ile yetinmek zorunda kalmak istemediğini savunmaktadır. Buna göre Komisyon çeşitli günlük politika uygulamalarına aktif olarak katılmayı arzulamakta ve bu amaçla çeşitli yerel otoriteler ve çıkar grupları ile yakın ilişkiler kurmayı amaçlamaktadır. Çevre yasalarının hazırlanması için Komisyon 1990 yılından itibaren düzenli ‘paket’ toplantıları düzenlemeye başlamış ve merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde konu ile ilgili temsilcileri bir araya getirmiştir. Bu tür toplantılar sonucunda da yerel otoritelerin ve bireysel aktörlerin çevre politikasına katılımı derinleşmiştir.

Bu tür çalışmalar Komisyondun üye devletlerde ki politikaların uygulanmasında daha fazla rol oynamak istemesine dayanmaktadır. Böylece Komisyon kendisini sadece politika düzenleme alanı ile sınırlamak istememektedir. Buda Komisyondun bir AB ulus-üstü otoritesi olarak kamu politikalarını yerine getirmekte, çeşitli ulusal sınırlamalara ‘saplanmış’ bulunan ulusal hükümetlere göre daha başarılı olacağı düşüncesinden ileri gelmektedir. Bu durum ise çeşitli

⁷³ Dionysis Dimitrakopoulos ve Jeremy Richardson, “Implementing EU Public Policy”, **European Union: Power and Policy-Making**, London, Routledge, 2001, s.340.

⁷⁴ John McCormick, **Environmental Policy in the European Union**, New York, Palgrave, 2001, s.204.

durumlarda Komisyon ve üye devletler arasında ‘gerginlik’ ya da bir başka deyişle ‘rekabet’ yaratmaktadır. Bunun etkileri en güzel Avrupalılaşıma sürecinde kendini göstermektedir.

Bu düşüncenin temelleri de zaten en başlangıçtan itibaren ‘Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun’ kurulmasında görülmektedir. Radaelli⁷⁶, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun kurulmasının arkasındaki ‘Avrupa Bütünleşmesi’ fikrini yaratan erken Monnet planının, teknokratik yaklaşıma özel bir önem verdiğini açıklamaktadır. Buna göre bütünleşmenin arkasında uzmanların ‘ulus-üstü kamu politikasının oluşturulmasında’ daha başarılı olabileceği düşüncesi yatmaktadır. Uzmanlar doğal olarak toplumdan ayrı bir konumda bulunmayacaklar ve çeşitli çıkar grupları, özel sektör gibi diğer bütün kamu politikalarından etkilenen taraflar aşama aşama sürecin içinde yer alacaklardı. Bu düşüncenin ışığında Jordan⁷⁷, AB’nin politika düzenleme alanının 1970 ve 1980’ler boyunca oldukça kapalı ve teknokratik bir yapıda olduğunu, kararların uzmanlar tarafından kamuoyu ve yerel otoriteler ile az bir etkileşim içinde alındığını ortaya koymaktadır. Bunun yanında alınan kararların oldukça ‘teknik’ sorunlar üzerine olduğu (örneğin çevresel standartlar koyulması gibi), politik açıdan tartışmalı konuların çevresel kararlarda ele alınmadığını belirtmektedir. Benzer şekilde Cini⁷⁸ Komisyonda Çevre Genel Müdürlüğünün kurulduğu dönemde, burada çalışacak olan kişilerin başka Komisyondaki Müdürlüklerdeki memurlar yerine, çevrecilerin arasından seçilen memurlar tarafından oluşturulduğunu açıklamaktadır. Komisyon Çevre Genel Müdürlüğünün 1993 yılına kadar 13.000 sayfadan fazla çevre mevzuatı hazırladığını, bunu da çevre örgütlerini bile dışlayan bir şekilde

⁷⁵ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, “Contending Models of Governance in the European Union”, Alan Cafruny ve Carl Lankowski, **Europe’s Ambiguous Unity: Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era**, Boulder, Lynne Publishers, 1997, s.33-35.

⁷⁶ Claudio Radaelli, **Technocracy in the European Union**, London, Longman, 1999, s.31.

⁷⁷ Andrew Jordan, **The Politics of Multilevel Environmental Governance: Subsidiarity and Environmental Policy in the European Union**, Environment and Planning, vol 32, 2000, s. 1309.

⁷⁸ Michelle Cini, “Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment” (71-88) Ed. Neill Nugent, **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**, London: Macmillan, 1997, s. 79.

kendi içine kapanarak hazırladığını, bunun sonucunda da mevzuatı uygulayacak kişilerin politikanın düzenlemesi sırasında nadiren yer almasına sebep olduğunu belirtmektedir. Bundan dolayı Komisyonun çevre politikasının kimilerince realist olmayan, hatta ütopyacı olarak nitelendirildiğini söylemektedir.

Görüldüğü üzere başlangıcında ve daha sonraki gelişiminde politikaların etkinliği endişeleri nedeniyle AB politika düzenleme alanı genel olarak teknokratik olma özelliğini korumuştur. Burada sistemin ne kadar demokratik olduğu ve toplumun gözünde meşruiyetini koruduğu sorusu akla gelmektedir. Andersen ve Eliassen⁷⁹ ‘etkinliğin’ belki de ‘demokratik meşruiyetin çekirdeği’ olduğu fikrini savunmaktadır. Buna göre sistemin devamının sağlanması karar-alma mekanizmasının ‘katılıma olan açıklığı’ ile değil fakat ‘karar alma mekanizmasının etkinliği’ ile sağlanabilir. Bundan dolayı çeşitli durumlarda rejimin meşruiyeti ‘büyük ölçüde etkinliğinin üzerine kurulabilir’. Sonuç olarak Andersen ve Eliassen AB’nin gelişiminin arkasındaki itici gücün sorunlara üye devletlerin çeşitli kısıtlamalara uğramış tekil çözümlerine göre ‘daha etkin çözümler getirme sözü’ olduğunu savunmaktadır. AB için etkinlik ve demokrasi arasındaki ince dengenin korunmasının zorluğu dile getirilerek çeşitli durumlarda etkinlik veya demokrasinin bir diğerine kurban edilebildiğine dikkat çekilmektedir.

Buna karşılık şu düşünce de ortaya konabilir. Komisyon son yıllarda yine politikaların etkinliğini korumak endişesiyle Avrupalılaşıma sürecinde ‘katılım’ ilkesini farklı bir şekilde yorumlayarak, hem demokratikleşme hem de politika etkinliği arasında bir denge kurmaya gayret göstermektedir.

⁷⁹ Svein Andersen ve Kjell Eliassen, **The European Union: How Democratic is it?**, London, Sage Publications, 1996, s.10.

2. Avrupalılaşma Sürecinde Avrupa Birliği Çevre Politikasının Politika Alanlarındaki Gelişimi

2.1. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Politika Düzenleme Alanındaki Gelişimi

Avrupa Topluluğu'nun kuruluşunda çevre sorunlarının ve buna bağlı olarak çevre politikasının bir rolünün olmadığı, üç Kurucu Antlaşmada⁸⁰ çevrenin yer almadığı konusunda hemen herkes hemfikir⁸¹. Ancak sonraki süreçte çevre politikası Topluluk içinde gelişmeye başlayarak önemli bir politika konusu haline gelmiştir. Süreç içerisinde AB Çevre Politikası'nın Avrupalılaşması ve dolayısıyla politika düzenleme alanında ki gelişimi çeşitli etkenler ile açıklanabilir. Bunlar arasında başlıca iki temel etken öne sürülebilir. Bunları 'aşağıdan ve yukarıdan olan etkenler' olarak özetleyebiliriz. Yukarıdan olan etkenleri yapılan uluslararası görüşmeler ve antlaşmalar, aşağıdan olan etkenleri ise AB kamuoyu ve üye devletler olarak kısaca tanımlayabiliriz. Bu etkenlerin ortaya çıkmasında çevresel sorunların uluslararası bir nitelik kazanması önemli bir rol oynamıştır. Örneğin bir üye devlette endüstriyel kirlilikten doğan asit yağmuru, sınırı geçerek diğer ülkedeki ormanlara zarar verebilmektedir⁸². Bu durum artık çevresel sorunların sadece ulusal önlemler ile çözümlenemeyeceğinin güzel bir örneğidir.

Avrupa Birliğin de çevre konusunda artan faaliyetlerin arkasındaki bir diğer önemli faktörü ise, AB içerisindeki üye devletler arasında bir başka deyişle 'Tek Pazar' (Single Market) da çevresel önlemlerin sonucunda meydana gelebilecek çatlama olasılığı oluşturmuştur. Çevresel önlemlerin yol açabileceği serbest ticaretin engellenmesi tehlikesine karşın bir çevre mevzuatının mevcudiyeti gerekli görülmüştür. Sonuçta ekolojik, politik ve ekonomik faktörlerin bir bileşimi sonucunda Avrupa Birliğin de çevre politikasının gelişmeye başladığı görülmektedir⁸³. Bunun

⁸⁰ Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Kömür Çelik Birliği ve Avrupa Atom Enerjisi Anlaşması.

⁸¹ Sevim Budak, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa Topluluğu'nun Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyum Sorunu**, İstanbul, Buke Yayınları, 2000, s. 24.

⁸² John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, s. 173.

⁸³ Peterson ve Bomberg, **a.g.e.**, s. 175.

sonucunda Avrupa Birliği'nin kurulduğu ilk dönemde resmi olarak bir çevre mevzuatının bulunmamasına rağmen, daha sonra ki dönemde Çevre Mevzuatının gelişerek dünyanın en ileri düzeydeki çevre mevzuatlarından biri haline gelmesi bir başarı öyküsü olarak kabul edilmelidir.

McCormick'in⁸⁴ belirttiği gibi kurucu antlaşma olan Roma Antlaşması çevre politikası konusunda başlangıçta hiçbir doğrudan hüküm içermemekteydi ve zaten 1950'ler ve 1960'larda da dünyada ve benzer şekilde Avrupa'da da çevre sorunlarına karşı sınırlı bir siyasi ilgi bulunmaktaydı. Bu konudaki sınırlı ilgi 1972 yılındaki Stockholm'de yapılmış olan Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevre Konferansı ile değişmeye başlamıştır. Konferansta küresel ve sınır ötesi çevre sorunları ilk defa dile getirilmiş, ulusal çevre bakanlıklarının kurulması ve ulusal çevre hukukunun genişletilmesi teşvik edilmiştir. Bu sürece paralel olarak Almanya ve Hollanda gibi üye devletlerde ki çevre hukukunun gelişmesi, Topluluk içerisinde ticaret sapmalarına ve ortak pazara zarar verebileceği endişelerine yol açmıştır. Bunun üzerine 1972 yılının Ekim ayında Paris'te toplanan AB'ye üye devletlerin hükümet başkanları çevre alanında eyleme geçilmesine gerek olduğu sonucuna varmışlardır. 1973 yılında da Komisyonda küçük bir Çevre ve Tüketici Koruma Bölümü kurulmuş ve Genel Müdürlük III'e (endüstriyel politika ile ilgili Müdürlüğe) bağlanmıştır⁸⁵. Bunun yanında Avrupa Parlamentosu'nda Çevre Komitesi kurulmuş ve Birinci Çevre Eylem Planı onaylanmıştır.

2.1.1. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Gelişiminde Tek Avrupa Senedi, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarının Yeri

Bu çalışmada Avrupalılaşma ve AB Çevre Politikası açısından 'Tek Avrupa Senedi' (Single European Act) yeni bir dönemin başlangıç noktası olarak görülmektedir ancak AB içinde çevre politikasının gelişimi bakımından aslında TAS'dan öncede önemli adımlar atılmıştır. 1973

⁸⁴ John McCormick, "Environmental Policy" (193-210), Ed Laura Crom, Desmond Dinan, Neill Nugent, **Developments in the European Union**, New York, St. Martin's Press, 1999, s. 194.

yılındaki Birinci Çevre Eylem Programı'ndan beri çevre politikası zaten önemli bir gelişim içinde bulunmaktadır. Buna somut bir örnek vermek gerekirse, 1973 ile 1987 arasında Komisyonun büyük gayretleri ile çevre konusunda, 20 tanesi önemli olmak üzere, 100 kadar yönerge kabul edilmiştir. Ancak bu yönergelerin temel odak noktası daha çok kirlilik ile ilgiliydi ve doğa koruma gibi konular arka planda kalmıştır⁸⁶.

Bütün bu gelişmeye rağmen AB Çevre Politikası açısından önemli bir dönüm noktası olarak görülen TAS'ın birçok yönden getirdiği değişim de burada yadsınamaz. Barnes⁸⁷ AB Çevre Politikası'nın gelişiminde üç önemli dönüm noktasının bulunduğunu ve bunlardan birincisinin 1973 yılında yürürlüğe giren Birinci Çevre Eylem Planı, ikincisinin 1987 yılındaki Tek Avrupa Senedi ve üçüncüsünün ise 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile çevresel düzenlemelerin 6. Madde ile Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması'na girmesi olarak açıklamaktadır.

Komisyonun çevre kalitesi konusundaki ilk önerisi 16 Haziran 1975 yılında benimsenmiştir. Öneri 'içme sularının çekildiği yüzey sularının kalitesi' ile ilgiliydi ve Topluluk çevre politikasının ilk özelliklerini oluşturması açısından önemlidir. 8 Aralık 1975'te ise AB Bakanlar Konseyi 'temizlik suyunun' (bathing water) kalitesi konusunda bir yönerge kabul etmiştir. Yönerge üye devletlerin ulusal mevzuatında bulunmayan şekilde teknik detaylara ve faaliyet alanına sahip bulunmaktaydı. Yönerge ile üye devletlerden 10 yıl içinde temizlik sularını belirlenen standartlara uydurmaları istenmiştir. Bir bakıma TAS'dan önceki dönem Komisyon

⁸⁵ 1981 yılında Komisyon'da gerçekleştirilen yeniden yapılanma ile çevre ile ilgili konular 3. GM'ten alınarak çevre için yeniden düzenlenmiş olan 11. GM'e verilmiştir.

⁸⁶ Alberta Sbragia, "EC Environmental Policy: Atypical Ambitions and Typical Problems?" Ed. A. Cafruny ve G. Rosenthal, **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**, vol 2, London, Longman, 1993, s. 341-342.

⁸⁷ Pamela Barnes ve Ian Barnes, **Environmental Policy in the European Union**, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, s. 55.

tarafından üye devletlerin mevzuatlarında olmayan bir şekilde sıkı standartların yönergelerde kullanılmasıyla şekillenmiştir⁸⁸.

Tek Avrupa Senedi'nden önce yönergelerin daha sıkı çevresel standartlara sahip olmasına rağmen TAS'dan sonraki dönemin standartlar açısından daha az sıkı olması ilk başta bir düşünce karışıklığına yol açarak TAS'dan önceki dönemin Toplulukta daha güçlü bir ulus-üstü bir yapının var olduğunu ve daha güçlü bir ulus-üstü politika düzenleme alanının daha sıkı yönergeler çıkardığı izlenimini doğurabilir. Ancak bu şekilde ki yaklaşım bir düşünce yanlışlığına yol açabilir. Aslında TAS ile hem genel AB Politikası açısından, hem de AB Çevre Politikası açısından Avrupa Birliği'nde ulus-üstü yapı politika düzenleme alanında güçlenmiştir.

TAS ile başlayan dönemde çıkarılan yönergelerdeki daha esnek standartların asıl nedeni politika düzenleme alanı ile politika uygulama alanı arasındaki ikilemin sonuçlarının görülmeye başlanmasıdır. Bir başka deyişle TAS'dan önceki dönemde AB politika düzenleme alanında yönergeler için belirlenen sıkı standartların, politika uygulama alanında çeşitli nedenlerden dolayı etkin bir şekilde uygulanamaması, Avrupa Birliği'nin uygulamanın zorluklarını dikkate alarak yönergelerin düzenlenmesinde daha esnek olmaya itmiştir.

2.1.1.1. Tek Avrupa Senedi

Tek Avrupa Senedi (TAS) ile Avrupa Birliği'nin politika düzenleme alanında Avrupahlaşması yönünde büyük bir ilerleme kaydedilmiştir. 1987 yılında Tek Avrupa Senedi'ne 'çevre' ile ilgili bölüm eklenene kadar AB Çevre Politikası'nın sağlam bir 'yasal temeli' bulunmamaktaydı. 1985 yılında Avrupa Adalet Divanı tarafından alınan karar ile çevrenin korunmasının Topluluğun önemli amaçlarından birisi olduğu şeklindeki mütalâası, 1986 yılında Tek Avrupa Senedi ile kurucu antlaşmaya '7 Numaralı Çevre' ile ilgili bölümün eklenmesi ile kabul edilmiştir. Bu şekilde TAS sonucunda Topluluk çevresel konularda yasal ehliyet elde

⁸⁸ Sbragia, **a.g.e.**, s. 342-343.

etmiştir. Daha sonra ki Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile de bu yasal zemin daha da güçlü bir kaideye oturtulmuştur. 1987 yılındaki Tek Avrupa Senedi'nde çevre politikalarına verilen önem temelinde, 'Tek Pazar' içerisinde alınan çevresel önlemlerin sonucunda üye devletlerin arasında meydana gelebilecek ticaretin önünde 'görülmeyen duvarların' oluşması endişesine dayanmıştır ve Tek Pazar kurallarının üye devletler arasındaki uyumunu sağlamayı hedeflemiştir⁸⁹.

TAS ile yaşanan bir diğer önemli değişim ise, üye devletlerin karar-alma sürecinde oy verme kurallarında da değişikliğe gidilmiş ve çevre politikası karar alma mekanizması açısından iki kategoriye ayrılmıştır. 'Ticaret' ile ilgili çevresel önlemlerde karar alma da 'nitelikli oy çokluğu' sistemi uygulanmaya başlanırken, 'geleneksel çevre koruma' ile ilgili konularda ise karar almada 'oy birliği' sistemi devam etmiştir.

2.1.1.2.Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması 'TAS' ile başlayan dönemi devam ettirerek AB politika düzenleme alanında çevre politikasının güçlenmesini ve Avrupalılaşmasını sağlamış ancak yine çevre politikasının etkin bir şekilde uygulanmasının zorlukları nedeniyle bir takım değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

1993 yılında Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği dönem esnasında çevresel sorunlara olan kamuoyu ilgisi zayıflamıştı. Avrupa'da o tarihlerde sürmekte olan ekonomik durgunluk yüzünden kamuoyu daha çok ekonomik sorunlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunun sonucunda AB Çevre Mevzuatı hem nitelik hem de nicelik açısından değişime uğramaya başlamıştır. Buna örnek olarak 1980 ve 1990'ların başında düzinelerce olarak tanımlanabilecek olan yeni çevresel yasal düzenleme teklifi yapılmışken, 1996 yılında sadece iki adet yeni çevresel

⁸⁹ John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, s. 177.

düzenleme teklif edilmiştir. İkinci olarak ise Komisyon çevre korumanın potansiyel ekonomik kazanımlarını vurgulamaya başlamıştır. Buna örnek olarak Komisyonun 1993 tarihli Beyaz Kitabında temiz teknolojilerin ve etkin enerji kullanımının AB'nin küresel ekonomik rekabetini arttıracığının savunulması verilebilir⁹⁰. AB'nin bu yeni 'yaklaşımı veya söyleminin' bir diğer örneği ise Otomobil–Yakıtı Programıdır. Böylece AB'nin endüstriyel kuruluşlara karşı uyguladığı 'emir ve kontrol' yaklaşımının yerine, politikaların meydana getirilmesinde daha fazla endüstrinin katılımı teşvik edilmeye ve ekonomik getiriler ile maliyetler daha açık bir şekilde değerlendirilmeye başlanmıştır.

Maastricht Antlaşması AB'nin Çevre Politikası'nı politika düzenleme alanındaki etkinliğini ve Avrupalılaşıma sürecini güçlendirerek 'çevreyi dikkate alan sürdürülebilir büyümeyi AB'nin temel amacı'⁹¹ olarak açıklamıştır. Maastricht Antlaşması ile aynı zamanda 'ihtiyatlılık' ilkesinin (bir eylemin çevreye zararı olabileceği şüphesinin olduğu durumlarda, bilimsel kanıtlar ile eylemlerin kesin sonuçlarının beklenmesi yerine, kesin sonuçları beklemeden AB'nin eylemi durdurmak için harekete geçmesi prensibinin) önemi de vurgulanmıştır. Antlaşmada 'yerindenlik' ilkesinin çevre politikasının yanı sıra diğer bütün politika alanlarında da uygulanmasına karar verilmiştir. Nitelikli oy çokluğu sistemi, hemen bütün çevresel konular için standart bir süreç haline getirilmiş ve 'ortak-karar' (co-decision) süreci Avrupa Parlamentosu'na yasa taslaklarının düzeltilmesi sürecine katılımı konusunda daha fazla güç vermiştir⁹². Peterson ve Bomberg'e⁹³ göre 'ortak-karar' sisteminin kullanılmaya başlanması, Avrupa Parlamentosunun siyasal süreçteki rolünü yenilemiştir. Özellikle Avrupa Parlamentosunda yer alan sektörel komitelerin önemi artmıştır. Bunların arasında 'Çevre ve Tüketici İşleri Komitesi' çeşitli sektörel

⁹⁰ Peterson ve Bomberg, **a.g.e.**, s. 176-177.

⁹¹ Maastricht Antlaşması Madde 2.

⁹² John McCormick, "Environmental Policy" (193-210), Ed. Laura Crom, Desmond Dinan, Neill Nugent, **Developments in the European Union**, New York, St. Martin's Press, 1999, s. 195.

politika ağıları içine girmekte ve Komisyon tarafından sürekli olarak danışılmaktadır. Bu şekilde de komite siyasi tartışmaların içinde kendine yer bulabilmektedir.

Maastricht Antlaşmasının göreceli olarak daha güçlü bir parlamentonun yolunu açması, AB'nin ulus-üstü konumunu kuvvetlendirmiştir. 'Oybirliği' sistemi üye devletlerin otoritesini 'konfederasyon idaresinde' olduğu gibi arttırmaktayken, 'oy-çokluğu' sistemi üye devletlerin politika düzenleme alanında egemenlik gücünü azaltarak AB'nin ulus-üstü yapısını güçlendirmiştir. Tabi bütün bu gelişmelere rağmen Konsey yine de üye devletlerin hükümetlerini en üst şekilde temsil eden kurum olarak AB içerisinde esas gücü elinde bulundurmaktadır.

2.1.1.3. Amsterdam Antlaşması

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması daha önce değinildiği üzere AB Çevre Politikası'nın politika düzenleme alanında ki gelişimi açısından üçüncü önemli köşe noktasını oluşturmuştur. Antlaşma ile AB Çevre Politikası, 'Kurucu Antlaşma' içerisinde yasal olarak sağlam bir şekilde yer almıştır. Yasal olarak Antlaşmada Avrupa'nın bütünleşmesinin genel amaçlarından birisinin 'sürdürülebilir kalkınma' olduğu tasdik edilmiştir. Bu yolla AB Çevre Mevzuatının üye devletlerde uygulanmasının kurucu antlaşma ile sağlandığı görülmektedir. Buna göre üye devletler AB hukukunun kendi ülkelerinde uygulanması için bütün uygun önlemleri alacaklarını Amsterdam Antlaşması ile taahhüt etmektedirler.

Amsterdam Antlaşması ile çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri, AB'nin politika ve eylemlerine 'tanım ve uygulama' olarak bütünleştirilmiştir⁹⁴. Sürdürülebilir kalkınma ilkesi 'Avrupa Birliği Antlaşmasının' giriş bölümüne ve Birliğin hedeflerine yerleştirilmiştir. Bunlara ek olarak Amsterdam Antlaşması çeşitli teknik ve yöntem değişikliklerini içinde barındırarak, çevreyi daha dikkate alan politika düzenlemeyi

⁹³ John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, s. 44.

öngörmektedir⁹⁵. Bu amaçla çevresel önlemlerin uyumlaştırılması düzenlenmektedir. Bunlara ek olarak Antlaşmaya ‘hayvan hakları’ konusunda yeni bir protokol eklenerek, hayvan haklarının diğer AB politikalarının düzenlenmesi ve uygulanmasında yer alması gereği belirtilmiş ve üye devletlerin dini haklarına, kültürlerine ve geleneklerine saygı göstererek hayvan haklarının korunması istenmektedir⁹⁶.

2.1.2. AB Çevre Politikasının Gelişiminde Çevre Eylem Programları

Çevre politikasının politika düzenleme alanında gelişimini görmek açısından önemli somut göstergelerden birisi ‘Çevre Eylem Programlarıdır (ÇEP). AB Çevre Eylem Programları, çevre politikasının politika düzenleme alanında gelişmesi ve daha sonra bunların uygulanması açısından önemli role sahiptirler. Buna göre Avrupa Birliği, Çevre Eylem Programlarını AB’nin çevre ile ilgili taahhütlerinin politika haline dönüştürülmesi için önemli araçlar olarak görmektedir. Çevre Eylem Programı AB Çevre Politikası’nın genel uygulama yönünü belirlemektedir. ÇEP’ler Komisyon tarafından hazırlanmakta ve Konsey tarafından onaylanmaktadır. Programlar ile özel eylem şekilleri değil, genel ilkeler, hedefler ve ölçütler ortaya koyulmaktadır⁹⁷. Birinci eylem programı 1973 yılında yürürlüğe girdiğinde faaliyet alanı olarak çok sınırlı olmasına rağmen, 1993 yılında yürürlüğe giren 5. Çevre Eylem Programı ‘sürdürülebilir kalkınma’ ilkesini diğer AB etkinliklerine yayacak kadar genişlemiştir⁹⁸.

2.1.2.1. Birinci Çevre Eylem Programı

Birinci Çevre Eylem Programı (1973-1976), çevre konusunda ortak bir politika oluşturmayı değil üye devletlerin politikalarını uyumlaştırma gayesini gütmüştür. Bu program ile

⁹⁴ Amsterdam Antlaşması, Madde 6.

⁹⁵ Amsterdam Antlaşması, Madde 95.

⁹⁶ Nicola Notaro, “Environmental Policy”, Gabriel Glöckler ve Lie Junius, **Guide to EU Policies**, London, Blackstone Press Limited, 1998, s. 237.

⁹⁷ Nicola Notaro, **a.g.e.**, s. 231.

⁹⁸ John Peterson ve Elizabeth Bomberg, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999, s. 175.

evre politikasının temel prensipleri tanımlanmıştır. Buna göre en iyi evre politikası gereğinin kirliliğın önceden önlenmesi olduğu savunulmuş ve bunun yanında kirliliği önlemenin, ekonomik ve sosyal kalkınma ile uyumlu olduğu ve onlarla bir çelişki içinde olmadığı anlatılmıştır. Ek olarak doğal kaynakların sömürülmesinin engellenmesi gerektiği ve doğal kaynakların bir değer oldukları ve kötü bir şekilde kullanılmamaları, yerinde kullanılmaları gerektiği belirtilmiştir.

Yerindenlik ilkesi aslında ilk olarak 1987 yılındaki Tek Avrupa Senedi’nden önce Birinci evre Eylem Planında AB arenasında boy göstermiş ve burada görevlerin en etkin olunan düzeyde yerine getirilmesi görüşü savunulmuřtur⁹⁹.

2.1.2.2 İkinci evre Eylem Programı

İkinci evre Eylem Programı (1977-1981) ise genel olarak birinci EP’in devamı olmuş ve genel olarak birinci programda belirtilen eylemlerin devam ettirilmesi ve genişletilmesi amacını işlemiştir.

2.1.2.3. nc evre Eylem Programı

nc evre Eylem Programı’nda ise (1982-1986) temel hedef çevresel konuların diğer AB politika konuları ile bütünleştirilmesi olmuştur. evre sorunlarının diğer ekonomi ile ilgili alanlarda ki faaliyetler ile birlikte ele alınmadan çözülemeyeceğinin anlaşılmasıyla bütünleşme yoluna gidilmiştir. Buna karşılık çevresel konuları diğer politika alanları ile bütünleştirmek idari ve siyasal olarak büyük zorluklar taşırmaktaydı. Bunun sebeplerinden birisi sektörel kurumların sektörel hedefleri takip etmesi ve bu hedeflerin diğer politika alanlarına olan etkisini ise sadece kısmi etki olarak görmesiydi. Bundan dolayı bu parçalanmaya son vererek bütünleşmeyi

⁹⁹ Andrew Jordan, **The Politics of Multilevel Environmental Governance: Subsidiarity and Environmental Policy in the European Union**, Environment and Planning, vol 32, 2000, s. 1312.

sağlamak programın ana hedefi olmuştur¹⁰⁰. Üçüncü Çevre Eylem Programında aynı zamanda çevrenin korunmasında ‘önleyici eylem modelinin’ önemi üzerinde durulmuştur.

2.1.2.4 Dördüncü Çevre Eylem Programı

Dördüncü Çevre Eylem Programı’nda (1987-1992) ‘ekolojik modernleşmenin’ bir ilke olarak kabul edilmesi programın başlangıç noktasını oluşturmuştur. Buna göre çevre korumanın büyüme ve kalkınmanın düşmanı değil, asıl bunların gerçekleşmesi için yapılması gereken birinci koşul olduğu tezi savunulmuştur. Diğer politikaların çevresel etkileri göz ardı etmesinin maliyetleri sona erdirmediği, bunun yerine erteleyip başka zamanda ve başka yerde ortaya çıkarak ekonomik gelişme için zorluk çıkardığına Programda değinilmiştir. Komisyon, ‘ekolojik modernleşme’ ilkesi sonucunda kirlilik kontrolleri ve çevreye dost ürünlerin üretilmesi ile asıl rekabet ortamına sahip olunabileceğini savunmuştur. Bu ilke ile çevre koruma politikalarına hem çevrenin kendi değerleri açısından korunmasını, hem de temiz hava, toprak koruma gibi konulara yatırım yapılmasının ekonomik nedenler sebebi ile meşruiyet kazandırılmaktadır. Bu şekilde Programda AB’nin ekonomik büyüme için politikalar düzenlerken, aynı zamanda çevre koruma politikasının da gelişmesini müdafaa etmesi öngörülmektedir¹⁰¹.

Dördüncü Çevre Eylem Programında ortaya koyulan çevre korumanın ekonomik rekabet açısından bir engel oluşturmadığı savı günümüzde AB vatandaşları tarafından büyük ölçüde kabul görmektedir. Bugün AB vatandaşlarının % 64’ü çevre koruma politikalarının ekonomik gelişme önünde bir engel yaratmadığına inanmaktadır¹⁰².

¹⁰⁰ Susan Baker, “The Evolution of European Union Environmental Policy. From Growth to Sustainable Development?” (91-105), Ed. Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson ve Stephen Young, **The Politics of Sustainable Development**, London, Routledge, 1997, s. 94-95.

¹⁰¹ Susan Baker, **a.g.e.**, s. 96.

¹⁰² Eurobarometer, European Commission, Lisbon: Growth and Jobs, Field work November 2004, Publication February 2005, s. 35-36.

2.1.2.5. Beşinci Çevre Eylem Programı

Beşinci Çevre Eylem Programı'nın (1993-2000) hazırlanma sürecinde bir çok faktör etkili olmuştur. Bunlardan birincisi 1992 yılında Avrupa Birliğin de meydana gelen çevresel bozulmaya işaret eden 'Çevre Raporunun' yayınlanmasıdır. İkincisi ise, AB'nin artan bütünleşmesi sonucunda doğal kaynaklar ve çevre üzerinde ki yükünün ağırlaşmasının mevcut çevre politikası ile çözümlenemeyeceği endişesi doğmuştur. Üçüncüsü ise Komisyonun bu eylem programı ile sürdürülebilir kalkınma konusunu uluslararası düzeye taşıyarak AB'nin çevresel alanda dünya da çevre koruma konusunda liderliği üstlenebileceği düşüncesidir. 5. ÇEP' de çevre koruma ve ekonomik kalkınma arasında bir karşıtlık ilişkisi bulunmadığı tekrar vurgulanmaktadır. 5. ÇEP'i çevre korumayı daha geniş bir kavram olan sürdürülebilir kalkınmaya bağlamakta ve diğer ekonomik sektörler ve politika alanlarında da var olmasını sağlamak istemektedir. Programda beş temel sektör özel ilgi alanı olarak tanımlanmaktadır. Bunlar endüstri, enerji, taşımacılık, tarım ve turizmdir. Yine 5. ÇEP sürdürülebilir kalkınma ve büyüme arasında ki bağlantıyı öne çıkararak, çevre korumanın sosyo-ekonomik refah ve büyüme için gerekliliğinin altını çizmiştir. Programda uygulama zorluklarını aşmak amacıyla 2000 yılına kadar bazı performans hedefleri belirlenmiştir. Ancak bu amaçlar ve hedefler yasal zorunluluk olarak ortaya koyulmamıştır. Programda uygulamaya verilen önem aynı zamanda bazı idari ve düzenleyici politika araçlarının da ağırlık kazanmasına yol açmıştır. Bunlar arasında pazar odaklı araçlar, yatay araçlar ve mali destek araçları sayılabilir. Komisyon aynı zamanda 'paylaşılan sorumluluk' kavramına özel önem vermiştir. Buna göre sürdürülebilir kalkınma için toplumun bilgisine ve desteğine ihtiyaç bulunmaktadır. Komisyon bu düşünce ile çevresel kararlara daha fazla toplumun katılımını sağlamayı amaçlamaktadır¹⁰³.

¹⁰³ Baker, The Evolution of, **a.g.e.**, s.96-98.

Beşinci Çevre Eylem Programında uygulamaya verilen önem sonucunda bahsi geçen yatay araçların ne olduğuna kısaca bir göz atarsak, Notaro¹⁰⁴ AB Çevre Politikası'nda kullanılan yatay araçları şu şekilde açıklamaktadır: a) Çevresel bilginin geliştirilmesi. CORINE Programı ile Avrupa'da istatistik kıstaslarının standart bir konuma getirilmesi ve böylece çevresel bilginin üye devletler arasında karşılaştırılmasının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında 'Avrupa Çevre Ajansı' üye devletler için güvenilir ve karşılaştırmalı bilgiyi sağlama konusunda görevlendirilmiştir. b) Bilimsel araştırma ve teknolojik gelişme, çevresel etkileri engelleme, azaltma ve hafifletme için kullanılmaktadır. c) Kamu Planlama süreçleri sürdürülebilir olmayan projelerin tanımlanması ve böylece bunların hariç tutulması için kullanılmaktadır. 'Çevresel Etki Değerlendirme' süreci bu konudaki en önemli araç olma özelliğini korumaktadır. ç) Bilgilendirme ve eğitim. Bu konuda örneğin 90/313/EEC sayılı yönerge çevresel konularda özel kişilere kamu otoritelerine başvurarak bilgiye erişimini düzenlemektedir.

5. ÇEP'inde ortaya konulan çevresel önlemlerinin etkin bir şekilde uygulanmasında ki güçlükleri Komisyon çeşitli sebeplere bağlamıştır. Buna göre a) zaman zaman gündemin değişmesinden dolayı ve çevre mevzuatının 'ad-hoc' gelişiminden dolayı ortak bir politika uyumunun bulunmaması b) politika araçlarının dar bir şekilde seçimi ve bunların genel olarak tavsiye yerine daha çok 'emir ve kontrol' şeklinde olan düzenlemeler içermesi c) politik pazarlıklar sonucunda çevresel önlemlerin hayata geçirilmesinde ki zorluklar d) özellikle yönergelerin ulusal mevzuata geçirilmesinde yaşanan problemler ve e) ulusal, bölgesel ve yerel makamların çevresel mevzuatın pratik uygulamasında ki farklılıklar¹⁰⁵. Bunun dışında Komisyon 5. ÇEP'in etkin uygulanmasında çevresel hususların diğer politikalara örneğin tarım, ulaşım, enerji, endüstri ve turizme daha iyi bir şekilde bütünleştirilmesinin gereğini belirtmiştir. Çevre

¹⁰⁴ Nicola Notaro, "Environmental Policy", **a.g.e.**, s. 233.

politikası araçlarının 5. ÇEP’inde belirtilen ana noktalar ışığında kapsamının genişletilmesi, uygulamada yer alan otoritelerin daha sıkı bir işbirliği yapmaları ve çevresel bilinç yaratma eylemlerini arttırmaları, uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi ve bu amaçla da üye olmayan devletlerin de LIFE Programından faydalanması öngörülmüştür¹⁰⁶.

2.1.2.6. Altıncı Çevre Eylem Programı

Altıncı Çevre Eylem Programı’nda (2001-2010)¹⁰⁷ özellikle 4 alanda acil olarak eylemde bulunulması öngörülmüştür. Bu alanlar iklim değişikliği, doğanın ve biyo-çeşitliliğin korunması, çevre, sağlık ve hayat kalitesi, doğal kaynakların yönetimi ve atıkla mücadeledir. 5. Çevre Eylem Programı’nın bir değerlendirmesi yapılarak Birlik içerisinde kirlenme düzeyinde bir azalmanın sağlandığı kaydedilse de, çevreye zarar veren pek çok sorunun halen var olduğu ve çeşitli konularda önlem alınmadığı takdirde bu sorunların devam edeceği vurgulanmaktadır. Buna göre aşağıda belirtilen konularda önlem alınması öngörülmektedir:

- Üye devletlerde çevre mevzuatının etkin uygulanması;
- Çevrenin ekonomik ve sosyal politikalar ile bütünleştirilmesi ve çevre üzerindeki baskının azaltılması;
- Çevrenin korunmasındaki çabalara yurttaşların katılımının sağlanması;
- Çevresel sorunlara yönelik olarak yeni önlemlerin geliştirilmesi¹⁰⁸.

Altıncı Çevre Eylem Programı’na göre sağlıklı ve dengeli doğal sistemler hayatın desteklenmesi ve toplumun işlevini yerine getirebilmesi için önemlidir. Kirliliğin getirdiği baskılar, arazinin ve denizin sürdürülebilir şekilde kullanılmaması, biyo-çeşitliliğe yönelik riskler bu konuda iyileştirmeler yapılmasını gerekli kılmaktadır. Kirlenme tehdidine karşı çevre mevzuatının tam uygulanması anahtar önem taşımaktadır. Çevre için değerli alanlar, Birliğin

¹⁰⁵ Wyn Grant, Duncan Matthews ve Peter Newell, **The Effectiveness of European Union Environmental Policy**, London, Macmillan Press, 2000, s. 67.

¹⁰⁶ 5. ÇEP’nin Uygulanması konusundaki Komisyon İlerleme Raporu, 1996, Nicola Notaro, s. 236-237.

¹⁰⁷ Environment Directorate General 2003 Management Plan Based on 6th Environment Action Plan

‘Natura 2000’ programı tarafından korunmaktadır ve bu program 6. ÇEP’ına göre tam olarak uygulanmalıdır. Biyoçeşitlilik ve doğa korumanın yaygınlaştırılabilmesi için bu politikaların tarım, peyzaj, orman ve deniz politikalarına derin ve etkin bir biçimde bütünleştirilmesini gerektirmektedir. Bunun içinde örneğin Avrupa için bir toprak stratejisinin geliştirilmesi önemlidir¹⁰⁹.

Altıncı Çevre Eylem Programı’nın önceliklerinden birisi de kanunların üye devletler tarafından etkin bir şekilde uygulanmasını temin etmektir. 2003 yılından itibaren Avrupa Komisyonu bu konuda yeterli özeni göstermeyen ülkelere karşı yasal olarak daha sıkı önlemler alacağını belirtmektedir¹¹⁰.

Buna göre Komisyonun 2003 yılı Amaçları:

- Natura 2000 Ağını oluşturmak ve Avrupa’nın biyo-çeşitliliğinin korunması için diğer önlemleri geliştirmek. Üye devletler tarafından Natura 2000 için teklif edilen alanlara özel koruma sağlamak ve Birlik tarafından ortak bir şekilde finanse etmek,
- Dünyada ve özellikle AB’ de yaban hayatı ve ormanlar için biyo-çeşitliliğin muhafazasını ve sürdürülebilir kullanımını sağlamak,
- Ormanlarda biyo-çeşitliliğinin izlenmesini geliştirmek olarak ortaya koyulmaktadır¹¹¹.

6. Çevre Eylem Programında politika düzenlenmesi sırasında mümkün olduğu kadar konu ile ilgili tarafların politikaların oluşturulmasına katılımı amaçlanmaktadır¹¹². 6. Çevre Eylem Programı aynı zamanda politika değerlendirmeyi politik süreç için de önemli bir parça olarak görmektedir. Politikanın uygulanmasının öncesinde, sırasında ve sonrasında değerlendirme önceden belirlenen amaçlara ne kadar ulaşıldığını belirlemede Komisyon tarafından çok önemli bir unsur olarak ortaya konmaktadır¹¹³.

¹⁰⁸ Altıncı Çevre Eylem Programı, özet, s.3.

¹⁰⁹ Altıncı Çevre Eylem Programı, özet, s.4.

¹¹⁰ Altıncı Çevre Eylem Programı 2003, s. 5

¹¹¹ Altıncı Çevre Eylem Programı 2003, s. 15.

¹¹² Altıncı Çevre Eylem Programı 2003, s. 22.

¹¹³ Altıncı Çevre Eylem Programı 2003, s. 27.

Sbragia'nın¹¹⁴ “AB Çevre Politikası, Topluluğun en önemli başarı öykülerinden biri sayılmalıdır. Topluluk çevre koruma endişesi yüzünden yeni bir politika sahasını açmıştır. Ancak yine de AB yönetmeliklerinin uygulanması ve yaptırımı meydana getirilen yasal ürünlerin çok gerisinde kalmaktadır” şeklindeki sözleri büyük anlam taşımaktadır. Gerçektende AB Çevre Politikası çevre konusunda çeşitli yönerge ve yönetmeliklerin hazırlanması gibi konuları içeren politika düzenleme alanında oldukça büyük mesafe kat etmiştir. Bu da AB Çevre Politikası'nda politika düzenleme alanının ne kadar başarılı olduğunu göstermektedir ancak politika uygulama alanına geçildiğinde bu başarı gölgelenmektedir.

2.2. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Politika Uygulama Alanındaki Gelişimi

Üye devletler Avrupalılaştan AB politika düzenleme alanında pek çok aktörün katılımı ile düzenlenen AB Çevre Mevzuatını, hem uygulama alanlarına doğru ‘yansıtma ve yorumlamak’ hem de doğru ve etkin bir şekilde uygulamasını yapmak ile sorumludurlar.

AB politika düzenleme alanında alınan kararların uygulanmaya başlanmasının ilk adımı AB yasal kurallarının ulusal hukuk sistemine ‘yansıtılması’ ile başlamaktadır. Somsen¹¹⁵ ‘yansıtmayı’ Topluluk hukukunda yer alan hakların, yükümlülüklerin ve görevlerin ulusal yasal düzenlemelere geçirilmesi olarak tanımlamaktadır. Yanlış yapılan yansıtımlar ‘pratik uygulamalar’ da sorunlara yol açabilmektedir. Buna örnek olarak Somsen, 79/409 sayılı Yaban Kuşlarının Korunması Yönetmeliği'nin kuşların avlanması ile ilgili istisnai kuralları yansıtılırken yapılan hatadan dolayı, ulusal makamlar tarafından dağıtılmaması gereken avlanma ruhsatının avcılara dağıtıldığını belirtmiştir. Bundan dolayı yönergeler yönetmeliklere göre yanlış yansıtılma ve daha sonra bunun pratik uygulamasında daha yüksek riskler içermektedir.

¹¹⁴ Alberta Sbragia, “EC Environmental Policy: Atypical Ambitions and Typical Problems?”, (337-352), Ed. A. Cafruny ve G. Rosenthal, **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**, London, Longman, 1993, s. 337.

Komisyonun çevre politikasının uygulanmasındaki rolü de uygulamanın ilk aşaması olan yansıtma aşamasında daha çok görülmektedir. Roma Antlaşması'na göre Komisyon Topluluk Hukukunun etkin bir şekilde uygulanmasını temin etmekten sorumludur. AB Hukukunun uygulanması ve yaptırımı konusundaki değişkenlikler Komisyon tarafından izlenmektedir ve Komisyon uygulamada herhangi bir eksiklik olduğu takdirde konuyu Avrupa Adalet Divanı'na götürmek hakkına sahiptir¹¹⁶. Bu şekilde Komisyon AB Hukukunun ulusal hukukta doğru şekilde uygulandığını garanti etmektedir.

Çevre konusunda genelde yapılan bütün hukuki düzenlemeler 'yönerge' şeklinde yapılmaktadır. Bu durumda da Komisyon, Roma Antlaşması'nın kendisine vermiş olduğu göreve uygun olarak, yönergelerin üye devletler tarafından ulusal yasalarına yansıtılması ve ulusal mevzuatlarında uygulanmasını temin etmekle yükümlüdür. Bilindiği üzere yönerge bütün üye devletleri, Topluluk tarafından belirlenen amaçlara yönelik hareket etmeleri konusunda sorumlu tutmaktadır ancak burada belirlenen amaca ulaşılmasında uygulanacak olan yöntem ve araçların seçimi üye devlet otoritelerine bırakılmaktadır.

Son yıllarda çevre konusundaki yönergelerin artmasına paralel olarak, kabul edilmiş olan yasal metinlerinde hangi ölçüde uygulandıkları da önem kazanmıştır. 1978 yılından itibaren çevre konusunda yapılmış olan şikâyetlerin sayısı sürekli olarak artmıştır. Buna göre Komisyon tarafından yapılmış olan incelemelerde, 1978 yılında şikâyet ve ihlal sayısı 25 iken bu sayı 1986'da 192'ye ulaşmıştır. Bu sayılarda çevre sektörünü şikâyet ve ihlal sayısı bakımından

¹¹⁵ Han Somsen, "Dynamics, Process, and Instruments of Environmental Decision-Making in the European Union" (161-205), Tim Jewell ve Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Oxford, Clarendon Press, 1998, s. 194-196.

¹¹⁶ Komisyon bu işlemi Kurucu Antlaşma'nın 211. Maddesine dayanarak yapmaktadır

endüstriyel ilişkiler ve tarım gibi çevreden daha derin ve geniş yasal düzenlemelere sahip iki sektörden sonra üçüncü sıraya yerleştirmiştir¹¹⁷.

Yukarıda değinildiği üzere, AB Çevre Politikası'nın uygulanmasında en sık olarak kullanılan yasal araç yönergelerdir. Günümüzde çevresel kurallar genelde yönergeler şeklindedir ancak yönetmelikler de uygulanma açısından daha güçlü yasal araçlar olarak AB Mevzuatında yer almaktadır. Yönetmeliklerin daha güçlü olmasının nedeni, yönetmeliklerin kabul edildikten sonra otomatik olarak üye devletin yasal mevzuatına girmesinde yatmaktadır. Yönergede ise Konsey tarafından yayımlandıktan sonra, üye devletler yönergede belirlenen amaçlara ulaşmak için kullanılacak araçları seçmekte özgürdürler. Ancak yönetmelikte ise böyle bir özgürlük olmadan yasama doğrudan otomatik olarak üye devletin mevzuatına girmektedir.

Yönergelerin bu özelliği ulusal hükümetlere amaçların gerçekleştirileceği yöntem ve araçlar konusunda karar vermede özgürlük vermektedir. Öncelikli olarak, yönergenin doğru şekilde uygulanabilmesi için üye devletin belirlenen sürede yönergeyi ulusal mevzuatına adapte etmesi gerekmektedir. Yönergenin AB Mevzuatına kabul edildikten sonra genel olarak 18 veya 36 ay içinde ulusal mevzuata yansıtılmalıdır. Bu süreçte normalde üye devletlerin Komisyona yönergenin uygulanması için hangi önlemlerin alındığını bildiren bir 'rıza mektubu' göndermesi beklenmektedir. Yönergelerde rıza mektubunda yer alacak bilginin içeriği de yer almaktadır. Yine de Grant ve Matthews'un¹¹⁸ belirttiği gibi üye devletlerin Komisyona gönderdikleri rıza mektuplarında hangi önlemleri aldıklarına dair bilgiler yeterli olmamaktadır.

¹¹⁷ Stanley Johnson ve Guy Corcelle, **The Environmental Policy of the European Communities**, London, Kluwer Law International, 1995, s. 338.

¹¹⁸ Wyn Grant, Duncan Matthews ve Peter Newell, **The Effectiveness of European Union Environmental Policy**, London, Macmillan Press, 2000, s.71.

2.2.1. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Uygulanmasında Komisyonun Yaptırım Gücü

Komisyon AB Çevre Politikası'nın uygulanmasından resmi olarak sorumludur. Bu görevini yerini getirirken üç kıstasa bakmaktadır: Birincisinde üye devletin AB hükümlerini ulusal hukukuna yansıtarak, bunu Komisyona rıza mektubu ile bildirip bildirmediği, ikincisinde uygulamanın üye devletin topraklarında doğru ve eksiksiz bir şekilde yerine getirilip getirilmediği, üçüncüsünde ise ulusal yaptırım düzenlemelerinin AB hükümlerine göre uygulanıp uygulanmadıđıdır¹¹⁹.

Bu kıstaslara göre eğer Komisyon üye devletin uygulamada ihlali olduğu kanısına varırsa, iki aşamalı bir süreci başlatmaktadır. Birinci aşama 'ön idari' yöntemdir. Bu yöntem Komisyonun resmi olmayan bir şekilde üye devlete AB Hukukuna uyum için ne önlemler aldığını sorması ile başlamaktadır. Bu aşamada eğer üye devletten tatmin edici bir cevap alınmadıysa, Topluluk Antlaşması'nın 169. Maddesi devreye sokulmaktadır. Buna göre Topluluk Antlaşması veya Topluluk Hukukunun öngördüğu yükümlölükleri yerine getirmeyen üye devletten konu hakkında açıklamada bulunması için üye devlete resmi bir mektup gönderilerek 'gerekçeli düşüncesi' talep edilir. Eğer üye devletten yine tatmin edici bir 'gerekçeli düşünce' alınamadıysa, Komisyon 'gerekçeli görüş' yayınlarak üye devleti neden uygulamada başarısız olarak gördüğünü açıklamaktadır. Bunun sonucunda taraflar arasında çeşitli durumlarda uzlaşmaya gidilerek sorunlar çözümlenebilmektedir¹²⁰. Taraflar bu 'gerekçeli görüş' sonucunda yine bir uzlaşmaya gidemezse, bu durumda konu Komisyon tarafından Avrupa Adalet Divanı'na götürölerek¹²¹ üye devlet hakkında adli süreç başlatılmaktadır.

Komisyonun yapılan şikâyetleri incelemek için başvurduğu bir başka yöntem ise 'paket' toplantılardır. Bu toplantılarda yapılan şikâyetler ve AB Çevre Mevzuatının çiğnendiğine dair

¹¹⁹ Grant, Matthews ve Newell, **a.g.e.**, s. 74.

¹²⁰ Grant, Matthews ve Newell, **a.g.e.**, s. 74-75.

şüpheler konu ile ilgili ulusal makamlar ile görüşülmektedir. Komisyon bu şekilde konuyu Avrupa Adalet Divanına götürmeden önce üye devletler ile toplantı yaparak durumu inceler ve eğer üye devleti haksız bulursa, yargıya gitmeden önce üye devlet ile uzlaşma yoluna gitmeye çalışmaktadır. Bu yolla Komisyon yargıdan önce üye devletin gerekli çevresel önlemleri almasına gayret etmektedir¹²².

2.2.2. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Uygulanmasında Avrupa Adalet Divanının Yaptırım Gücü

Avrupa Adalet Divanı yukarıda bahsedilen resmi süreç sonunda dava kendine geldiğinde üye devletin yükümlülüklerini yerine getirmediğine dair kanaat getirirse, davalı üye devlet Mahkemenin kararını yerine getirmek için gerekli düzenlemeleri yapmak zorundadır (Madde 171). Mahkeme süreci ile ilgili bir diğer önemli nokta ise üçüncü bir tarafın (diğer bir üye devletin) sürece taraflardan birinin lehine olarak adalet sürecine katılabilesidir (Madde 226). Bu sürece örnek olarak İngiltere, Komisyonu Danimarka karşısında ‘Danimarka Şişeleri’ olayında desteklemiştir.

Yine gerektiğinde Komisyonun ihlal olarak görmediği bir konuyu bir başka üye devlet Avrupa Adalet Divanı’na ihlal olarak getirebilmektedir (Madde 227). Ancak üçüncü taraf olarak bireylerin davayı Avrupa Adalet Divanı’na getirme yetkisi yoktur ve bireyler ihlal olarak gördükleri konuyu sadece Komisyonun dikkatine sunabilmektedir. Bu süreç ile Avrupa Adalet Divanı, üye devletin AB Hukukunu doğru uygulayıp uygulamadığı konusunda mutlak söz sahibidir. Maastricht Antlaşması ile ‘Madde 226 Sürecini’ güçlendirmek için para cezası da yürürlüğü konulmuştur. Böylece ihlal konusu Avrupa Adalet Divanı’na getirildikten sonra üye devlet para cezasına çarptırılabilir (Madde 228). ‘Madde 228 Süreci’ ile üye devletler üzerinde bir yaptırım gücü bulunmasına rağmen mahkeme süreci cezaların uygulanmasında

¹²¹ Komisyon Madde 226 ile yetki sahibi olarak konuyu Avrupa Adalet Divanına götürmektedir.

yaşanan sorunları sadece gözler önüne sermekte, fakat sürecin mevcut durumun düzeltilmesine fazla bir katkısı bulunmamaktadır¹²³.

2.2.3. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Uygulama Alanındaki Güçlükleri

Komisyonun yasal düzenlemelerin uygulanmasından sorumlu bulunmasına ve kendisine verilen görev dâhilinde müdahale etmesine rağmen, yine de uygulamada çeşitli aksaklıklar görülmekte ve Komisyonun müdahalesi yeterli olamamaktadır. Yönergelerin ulusal mevzuata yansıtılması üye devletlerce geciktirilmektedir ya da kısmen yansıtılmaktadır. Pratikte yönergeler ‘tavsiye’ şeklinde görülerek bunların sınırlayıcı yasal kuvveti olan hükümler olduğu göz ardı edilmektedir. Bazı durumlarda ise Avrupa Adalet Divanı tarafından üye devletin haksız olduğuna dair karar alınmasına rağmen kararın sonuçları takip edilememektedir¹²⁴.

Aşağıda AB yasal düzenlemelerinin politika uygulama alanında yaşadığı çeşitli sorunlar tartışılmaktadır.

2.2.3.1. Avrupa Birliği’nde Politika Uygulamada Resmi Sürecin Yetersizliği

Grant ve Matthews¹²⁵ çevre politikasının AB düzeyinde uygulanmasında resmi sürecin oldukça sınırlı bir gücü olduğunu belirtmektedir. Bunun en önemli nedeni olarak Komisyonun uygulamayı gerçekleştiren makamları ‘izleme’ gücünün bulunmadığını ve aynı zamanda yine Komisyonun çevresel konuları ‘denetleme’ sorumluluğunun olmadığını ortaya koymaktadır. Buna ek olarak Avrupa Çevre Ajansı’nın yine çevre politikasının uygulanmasını soruşturacak bir gücü bulunmamaktadır. Bunlara ek olarak ‘Madde 226 Süreci’ ihlal eylemlerini üye devletler düzeyinde ele aldığı için, Komisyon yerel düzeyde çevre politikasının uygulamaktan sorumlu makamlara doğrudan bir etkide bulunamamaktadır.

¹²² Grant ve Matthews ve Newell, **a.g.e.**, s. 79.

¹²³ Grant, Matthews ve Newell, **a.g.e.**, s. 75-76.

¹²⁴ Stanley Johnson ve Guy Corcelle, **The Environmental Policy of the European Communities**, London, Kluwer Law International, 1995, s. 340.

Bu durum aynı zamanda politika uygulama alanı ile iç içe bulunan politika değerlendirme alanının işleyişinin önemli ilkelerinden olan ve üye devletlerin politikalarının uygulanması açısından önemli bulunan ‘izleme’ sorunu ile de kesişerek problemi daha da derinleştirmektedir. Komisyonun üye ülkelerin işleyişini tek başına izleme kapasitesi bulunmamakta ve bundan dolayı da üye devletlerin kendi yapılarındaki izleme süreçlerine güvenmek zorundadır. Üye devletlerdeki farklı izleme süreçleri de yine bu geri dönüşümden faydalanmak zorunda olan AB ulus-üstü politika düzenleme alanında sıkıntı yaratmaktadır. Bunun en güzel örneklerinden birisi olarak üye devletlerdeki sivil toplum tartışmaları gösterilebilir. Buna göre etkin çevre grupları bulunan üye devletlerin uygulamalarının daha iyi izleneceği, ancak yeni üye devletler gibi sivil toplum kuruluşları henüz yeni gelişmekte olan ülkelerin bu izlemeyi tam anlamıyla yerine getiremeyeceği düşüncesi burada ortaya konabilir.

2.2.3.2. Avrupa Birliği Politika Düzenleme Alanında Politika Uygulama Alanı İçin Gerekli Yasal İhtiyaçların Karşılanamaması

Bir diğer soruna ise McCormick politika düzenleme alanına eleştiri getirerek işaret etmektedir. Buna göre McCormick¹²⁶ çevrenin sınırlarını belirlemenin çok zor olduğunu ve her tür insan aktivitesinin bir şekilde çevreye etkisinin olduğunu belirterek, eğer idari sorumlulukların nerede başlayıp nerede biteceği belirlenmemişse, siyasal sürecin oldukça karışabileceğini belirtmektedir. McCormick çevre politikasının AB yasaları tarafından yeterli şekilde tanımlanmadığını öncelikle antlaşmaların hiçbirinde ne çevrenin ne de çevre politikasının tanımlandığını öne sürmektedir. McCormick’e¹²⁷ göre politika düzenleme alanı ile ilgili

¹²⁵ Grant, Matthews ve Newell, **a.g.e.**, s. 77.

¹²⁶ John McCormick, “Environmental Policy” (193-210), Ed. Laura Crom, Desmond Dinan, Neill Nugent, **Developments in the European Union**, New York, St. Martin’s Press, 1999, s. 197-198.

¹²⁷ John McCormick, **The European Union: Politics and Policies**, Oxford, Westview Press, 1996, s.203.

sorunların bir diğeri ise ‘gerçek bir anayasa’¹²⁸ bulunmayışıdır. Anayasa olmadığı için belli antlaşmalar tarafından sınırları çizilen ulus-üstü kurumların güçlerinin tarifi konusunda belirsizlikler yaşanmaktadır. McCormick bu konudaki eksikliği “AB kurumları ve üye devletlerin birbirlerine yönelik güçlerinin tarifi belirsiz ve yetersiz şekilde” şeklinde açıklamaktadır.

Ancak McCormick’in düşüncesinin tersine bu şekilde bir yapının bazı yönlerden faydalı olduğu da kabul edilebilir. Kurumların ve üye devletlerin güçlerinin tanımlanmasında ki bu belirsizlik, karar-alma sürecini ‘çok-katmanlı sistem’ haline getirmiş ve bu yolla çevre politikası lehinde umulmadık kararların alınması da sağlanabilmiştir. Eğer sıkı bir şekilde güçleri belirlenen kurumların ve üye devletlerin olduğu bir sistem olsa idi, çevre politikası lehinde kararların alınması daha zor olabilirdi.

McCormick¹²⁹ yine bir diğer sorun olarak uzunca bir dönem AB Çevre Politikası üye devletlerde herhangi bir yasal temel olmadan hareket etmek zorunda olduğunu ve buna ek olarak ilk yıllarda bir çevre mevzuatının bulunmayışının, Komisyonun dikkatinin uygulama sorunları yerine yeni çevre mevzuatının hazırlanması üzerine odaklanmasına yol açmasına neden olduğunu belirtmektedir.

Gerçekten de yasal bir temelin bulunmamasının uygulamayı negatif bir şekilde etkilediği açıktır ancak bu yasal eksiklik sadece genel çerçeve ile sınırlı idi. Yasal bir temel olmadığı halde başta Komisyon olmak üzere AB kurumları bu eksikliği özellikle 1973 yılından itibaren genel bir düzenleme olmamasına rağmen pek çok çevresel düzenlemenin hazırlanmasıyla kapatmayı başarmışlardır. Tek Avrupa Senedi’nden (1987) önce çevre üzerine Roma Antlaşmasında yasal düzenlemeler bulunmamasına rağmen, bu antlaşmada yer alan bazı genel maddeler (madde 235 gibi) AB kurumları tarafından çevre politikası lehine kullanılmıştır. Bunun yanında Komisyonun

¹²⁸ Tezin yazıldığı dönemde Avrupa Anayasasının kabulü için üye devletlerde yapılan halk oylamaları devam etmekteydi ve 2005 yılında Fransa ile Hollanda’da yapılan oylamalarda sandıktan red kararı çıkmıştır.

evre mevzuat üzerinde yoğunlaşması kendisinin çok katmanlı sistem içerisindeki yetkinliğinin politika düzenleme alanında daha kuvvetli bulunmasından dolayı bir bakıma zorunluluktan ileri gelmektedir. Günümüzde de evre politikasının güçlü bir yasal temeli bulunmasına rağmen yine de Komisyonun uygulama sorunu üzerine odaklaşması sınırlı ölçekte olabilmektedir.

Komisyonun kurumsal gücü politika uygulama ve değerlendirme alanından çok politika düzenleme alanında daha etkindir. Bundan dolayısıdır ki bugün dahi Komisyonun hareket alanı daha çok politika düzenleme alanı ile sınırlı olmaktadır. evre politikasının gerçek bir yasal temele ulaştığı Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması’ndan önce, evre politikası için hazırlanan iddialı yasalar bize AB’nin çok katmanlı ulus-üstü yapısının politika düzenleme alanı açısından ne kadar faydalı olduğunu göstermektedir.

Bütün bunlara rağmen yine de Mc Cormick temel düşünce olarak uygulamanın politika düzenleme alanında başlamasından dolayı öncelikli olarak yasal mevzuatın politika düzenleme alanında uygulama alanı düşünülerek dikkatlice tasarlanması gereği konusunda haklıdır. Bu düşünceyi Collins ve Earnshaw’da¹³⁰ desteklemektedir. “AB evre Politikası’nın uygulanması için resmi süreç öncelikle politika düzenleme alanında başlamaktadır”. evre Mevzuatında yer alan yasalar daha sonra uygulama aşamasında başarılı olunabilmesi için ye devletlerin yasal ve idare yapıları göz önüne alınarak düzenlenmelidir ki bu da AB’nin en önemli zorluklarından birini meydana getirmektedir. 1 Mayıs 2004 itibarı ile ye sayısının 25’e ulaşması ile AB politika düzenleme alanının 25 farklı politika uygulama alanına göre yasal düzenleme yapma sıkıntısını da beraberinde getirmiştir.

¹²⁹ John McCormick, *The European Union: Politics and Policies*, a.g.e., s. 262.

¹³⁰ Ken Collins ve David Earnshaw, “The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation”, Ed. David Judge, **A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes**, London, Frank Cass, 1993, s. 215-216.

2.2.3.3. Avrupa Birliği'nde Politika Düzenleme ve Uygulama Alanları Arasındaki Yapısal Farklılıklar

Sbragia¹³¹ AB içinde uygulamanın sorunlu olmasının en önemli sebeplerinden birisinin Topluluk programlarının yasal açıdan büyük hedeflerinin bulunmasını göstermektedir. Ona göre Brüksel tarafından yapılan yasal düzenlemeler neredeyse bir federal devlet tarafından yapılan düzenlemeleri andırmaktadır.

Bu durum aslında AB  evre Politikası'nın politika düzenleme alanında ne kadar Avrupalılaştığını bir başka deyişle daha güçlü bir ulus-üstü yapıya kavu tuğunu göstermektedir. Burada yaşanan sorun aslında AB içerisinde yaşanan bir ikilemin sonucudur. AB  evre Politikası politika uygulama alanında güçlü bir şekilde Avrupalıla makta ancak bu durum daha çok politika düzenleme alanında gerçekleşmektedir. Politika uygulama (ve değerlendirme alanı) ise bu etkiyi daha az hissetmektedir. Bunun sonucunda Avrupalıla maya bir ölçüde kapalı olan uygulama alanında ise Avrupalıla an  evresel kararlarının etkin şekilde uygulanmasında bir takım zorluklar yaşanmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi Avrupalıla an yasal düzenlemeler,  ye devletlerin uygulama alanlarına girdiğinde bu sefer klasik uygulama sorunları karşısında bocalamaktadır.

Burada Sbragia tarafından her ne kadar Brüksel'in yapmış olduğu yasal düzenlemelerin her ne kadar federal bir devletin yapmakta olduğu düzeyde olduğu belirtilse de, çevresel yasalar gerçek bir federal devlet olan ABD'nin  evre yasaları kadar katı değerildir. AB yasaları birbirinden çok farklı devlet yapılarını ve bunların getirdiği uygulama farklılıklarını gözeterek yasalar hazırlamak zorundadır ve bu da aslında oldukça esnek düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Bu da Avrupalıla an politika düzenleme alanının uygulama alanında yaşadığı en büyük ikilemdir.

2.2.3.4. Avrupa Birliği'nde Belirlenen Çevresel Standartların İdari Yapılarca Farklı Yorumlanarak Uygulanması

Robinson¹³² çevre mevzuatı tarafından belirlenen kirlilik standartlarının pratikte uygulanmamasına, kuralların yaptırımı konusunda olanakları sınırlı ajanslar ve endüstri ile pazarlık yapan, uzlaşma taraftarı idari kültürleri sebep olarak göstermektedir. Bundan dolayı da hazırlanan kanunun maddelerinin sıkı bir şekilde uygulanması gerçekleşmeyebilmektedir. Robinson'ın uygulamada yaşanan sorunlara örnek olarak gösterdiği kirlilik kontrolleri standartlarının uygulanmasında yetersiz kalan yaptırımı yetersiz ajanslar aslında politika uygulama alanında siyasal yapının ne kadar az Avrupalılaştığını, öbür taraftan 'uzlaşmacı kültür' ise yine uygulama alanında siyasal üsluptaki Avrupalılaşma sorununa işaret etmektedir. Özellikle 1970'lerde çevre kurallarında varlık bulan 'emir ve kontrol' yaklaşımı o dönem için geçerli olmuş ancak bu yaklaşım bir çok yetersizlikler içermiştir. Robinson buna sebep olarak başlangıçtaki emir ve kontrol yaklaşımının hâkim olduğu yasaların, genellikle çevre ve kalkınmayı zıt kutuplar halinde gören düzenlemeler içerdiğini, bunun sonucunda daha fazla çevre için daha az kalkınma şeklinde bir anlayışın doğduğunu belirtmektedir. Bundan dolayı da eğer 'kalkınma ve büyüme' öncelikli toplumsal hedef ise, kirlilik kontrolüne daha az yer olduğu anlayışı egemen olmuştur.

'Emir ve kontrol' yaklaşımı 1970'li yıllarda AB politika düzenleme alanında bir dereceye kadar Avrupalılaşmıştır. Fakat daha sonra emir ve kontrol yaklaşımı içeren kuralların uygulanmasında yaşanan sorunlar sonucunda bu kez de 1980'ler ile birlikte kurallarda 'esneklik' yaklaşımı AB politika düzenleme alanında hâkim olmuştur. Bu durum bir bakıma

¹³¹ Alberta Sbragia, "EC Environmental Policy: Atypical Ambitions and Typical Problems?", (337-352), Ed. A. Cafruny ve G. Rosenthal, **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**, London, Longman, 1993, s. 338-342.

Avrupalılaşmanın iki yönlü olduğunu kanıtlamaktadır. Emir ve kontrol yaklaşımı üye devletlerin kendi sistemlerine uymayan düzenlemeler içerdii için, üye devletler zaman içerisinde AB düzenleme alanına ‘karşı etkide’ bulunarak ulusal sistemlerine uyumlu ‘esnek’ tutulan kurallar geliştirilmesine yol açmışlardır. Bunun sonucunda da çevre politikası için düzenlenen kuralların esnek olması yaklaşımı AB politika düzenleme alanında Avrupalılaşmaya başlamıştır.

Bu durumu bir başka açıdan şu şekilde de açıklayabiliriz. AB üst yapısı, çevre politikasını siyasal gündemine aldığı zaman politika düzenleme alanında meydana getirdiği kuralların politika uygulama alanında ne kadar etkin uygulanacağı konusunda bir fikir sahibi değildi ve bunun sonucunda da o günün koşullarına göre en doğru şekilde uygulanacağını öngördüğü çevresel yasaları sıkı standartlar olarak ortaya koymuştur. Sonraki dönemde ise uygulamada yaşanan sorunların sonucunda yeni bir yaklaşım sergilenmeye başlanmıştır.

Buna göre 15 farklı devletin idari yapısına göre hazırlanan çevre yasalarının, mümkün olduğu kadar bu farklı yapılaraya uyum sağlayabilmeleri için esnek olarak tasarlanmaktadır. Bunun en güzel örneği de son yıllarda çıkarılan ‘Su Çerçeve Yönergesi’ gibi çevre yasalarının genelde en esnek yasa şekli olan ‘çerçeve yönergeler’ şeklinde olmasında görölmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta ise her ne kadar yönerge (directive) ve yönetmelik (regulation) arasında yasal olarak yürürlüğe konulmaları konusunda bir farklılık bulunsa da, bir başka deyişle hukuksal olarak yönergeler, yönetmeliklere göre üye ülkelere uygulamada daha büyük bir esneklik verse de bu ayırım daha çok politika düzenleme alanı için geçerli olmaktadır.

Yönetmelik şeklinde doğrudan milli mevzuata yansıtılan yasal kurallar da yine daha sonraki aşamada (politika uygulama alanında) hükümetlerin yorumlamasına bağlı olarak yine yasal metnin özünden farklılıklar gösterebilmektedir. Yönetmeliklerin yansıtılmasında, her ne

¹³² David Robinson, “Regulatory Evolution in Pollution Control” (29-72), Tim Jewell and Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Oxford, Clarendon Press,

kadar yönergelerde olduğu gibi yansıtılma aşamasında yorumlama farkı olmasa da, yine de son safhada yani uygulama aşamasında, üye devletler kendi önceliklerini kullanabilmektedir. Bundan dolayı gerçek anlamda uygulamanın başlangıcını görmek için, üye devletlerin ulusal meclislerinde gerçekleşen yansıtımdan sonraki aşamayı yani ulusal mevzuatların uygulama aşamasını beklemek gerekmektedir.

Gerçektende süreç olarak uygulamanın başlangıcı AB karar alma sürecinde biçimlenen yönerge veya yönetmeliklerin milli mevzuata yansıtılmasıyla başlasa da, asıl uygulama üye devletlerin çeşitli aktörlerinin yer aldığı ve onların değer ve çıkarlarına göre politikaların uygulamasını etkiledikleri siyasal sistemlerinde başlamaktadır. Barnes'in¹³³ belirttiği gibi yönetmelik ve yönergelerin ulusal mevzuatlara en iyi şekilde yansıtılması durumunda bile bazı kritik uygulama sorunları ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni ise yönetmelik olarak çıkan yasalar bile uygulama aşamasında uygulayıcı aktörlerin kendi önceliklerini kullanmasını gerektirmektedir. Bu açıdan uygulayıcı kurumlar veya genel olarak aktörler kendi değer, fikir ve çıkarları ışığında bu yasaları yorumlamaktadır. Benzer şekilde Knill ve Lenschow¹³⁴ çevre mevzuatının etkin bir şekilde uygulanmasında ulusal idari geleneklerin önemli rol taşıdığını belirtmekte ve ülkeden ülkeye değişen bu geleneklerin AB mevzuatının resmi olarak yansıtılmasından pratik uygulamasına kadar etkin olduğunu savunmaktadır.

1998, s. 36-38.

¹³³ Pamela Barnes ve Ian Barnes, **Environmental Policy in the European Union**, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, s. 98.

2.2.3.5. Avrupa Birliği'nde Çevre Politikası İle Diğer Topluluk Politikaları Arasındaki Bütünleşme Güçlükleri

Çevre politikasının etkin bir şekilde uygulanması çevre politikasının kendine has özelliklerinden dolayı diğer AB politikalarından farklı sorunlar taşımaktadır. Kramer'in¹³⁵ belirttiği gibi çevresel kanunlar ve uygulamaları arasındaki boşluk diğer Topluluk politika konularında yaşanan boşluklardan daha fazladır. Bu durum belki de çevre politikasını uygulanması en zor Topluluk politika sektörü haline getirmektedir.

AB Çevre Politikası'nı oldukça karmaşık bir politika alanı olarak tanımlayabiliriz. AB Çevre Politikası'nın gerçekten etkin olarak uygulanabilmesi için neredeyse bütün politika sektörleri ile etkileşim içinde olması gereklidir ve bu da doğal olarak pek çok uygulama zorluklarını da beraberinde getirmektedir. Çevre politikasının bu boyutunu AB'nin 'Tek Pazar' ile ilgili politikalarına benzetebiliriz. Bilindiği gibi AB politikalarının hemen hemen hepsi 'Tek Pazar' ile doğrudan ilişki içindedir. Bunun benzerini çevre politikası için de söylemek yerindedir. Çevre politikası da pek çok diğer AB politikası ile doğrudan ilintilidir ve bu bir bakıma sık sık bu iki önemli AB politikasının karşı karşıya gelmesine, aralarında gerilime neden olmaktadır. Bu açıdan da çevre politikasının diğer politikalar ile bütünleşmesinin zorlukları yanında, tek pazar politikaları ile de zaman zaman çatışması çevre politikasının AB' de büyük bir alanı kapsamasından dolayıdır.

Bundan dolayı da politika düzenleme alanında karar-alma mekanizmaları tarafından AB Çevre Politikası'nın diğer politikalar ile bütünleştirme çalışmaları aynı zamanda uygulamada zorluklar yaratmaktadır. Bu durum birçok yönden ironiktir çünkü çevre politikasının

¹³⁴ Christoph Knill ve Andrea Lenschow, **Coping with Europe: the Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy**, Journal of European Public Policy, vol 5, no 4, Aralık 1998, s. 595.

¹³⁵ Bakınız Ludwig Kramer, **EC Treaty and Environmental Law**, London, Sweet & Maxwell, 1998.

uygulanmasının daha etkin bir hale gelebilmesi ve başarılı olabilmesi için diğer AB politikaları ile bütünleştirilmesi gereklidir ancak bu durum uygulamada çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bu iddia McCormick'in¹³⁶ düşüncesi ile de örtüşmektedir. McCormick yakın dönemde AB Çevre Politikası'nın diğer politika alanları ile daha yüksek seviyede bütünleştiğini söylemektedir. Bu da bize uzun vadede AB Çevre Politikası'nın etkin olabilmesi için en azından kısa vadede çevre politikasının diğer politikalar ile bütünleşmesi sonucu çıkacak uygulama sorunlarının doğal olduğu sonucunu vermektedir.

Yukarıda açıklanan ikilem baştan beri üzerinde durulan politika düzenleme ve uygulama alanlarının ne kadar birbirinden ayrı karaktere sahip olduğunun görülmesi açısından önemlidir. Politika düzenleme alanında çevre politikasının etkinliğini arttırmak açısından çevre politikasının diğer politikalar ile mümkün olduğu kadar bütünleşmesi bir amaç olarak görülmekte ve buna göre çalışmalar yapılmaktadır. Buna karşın diğer politika konuları ile bütünleşme ise özellikle siyasal yapı ve üslubun henüz yeterli düzeyde Avrupalılaşmaması nedeniyle zorluklar yaratmaktadır.

Bu da bize tekrar ilginç bir şekilde karşımıza şu sonucu çıkarmaktadır. İyi tasarlanan bir politika bile uygulama başarısızlığına düşebilmektedir ve belki de politikanın düzenlenme açısından mükemmelliği buna sebep olabilmektedir. En güzel şekilde bunun örneğini AB Çevre Politikası'nın diğer AB politikaları ile bütünleştirilmesinde görmekteyiz. AB Politika düzenleme alanında yerinde bir yaklaşımla çevre politikasının başarıya ulaşması için diğer politikalar ile bütünleştirilmesi gerektiğine inanılmakta ve bunun gerçekleşmesi içinde çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmaktadır. Bunun örneği de özellikle 6. Çevre Eylem Programında görülmektedir. Bu konuya bu açıdan bakıldığında da çevre politikasının diğer politika alanları ile bütünleşme amacının en azından genel kapsamı açısından çok yerinde bir hedef olduğu görülmektedir. Politikaların bütünleştirilmesi amacı çevre politikasının başarılı olması için

¹³⁶ Bakınız John McCormick, **Environmental Policy in the European Union**, New York, Palgrave, 2001.

gerekli olmasına rağmen politika uygulama alanındaki çeşitli zorluklar bu amacın gerçekleşmesini en azından kısa dönemde engelleyebilir. Bu da bir kez daha göstermektedir ki politikanın tasarımının mükemmel olması bile bazen uygulamadaki başarıyı garanti etmemektedir.

Burada bütünleşmenin getirdiği pratik sorunlarında göz ardı edilmemesi gereklidir. Örneğin Grant ve Matthews¹³⁷,in belirttiği üzere çevre koruma; hava, su, toprak ve biyolojik çeşitlilik gibi pek çok konu arasındaki karmaşık ilişkiyi dikkate almak zorundadır. Bu karmaşık ilişki sebebiyle çevre koruma, genel bir amaç olarak ortaya koyulmakta ve diğer daha özel hedefleri olan örneğin ‘Rekabet Politikası’ gibi konulara karşı uygulamada zorluk yaşamaktadır.

2.2.3.6. Avrupa Birliği’nde Politika Düzenleme ve Uygulama Alanlarına Farklı Aktörlerin Katılımının Getirdiği Güçlükler

Siyasal sistem incelenmeye başladığı zaman, sisteme aktör katılımını incelemekte kaçınılmazdır. Sisteme katılan aktörlerin değer ve çıkarları, politikaların hangi değer ve çıkarlara göre yol izleyeceği açısından önem taşımaktadır. Çevre politikasının uygulanması açısından da politika alanlarına hangi aktörlerin katıldığı önemlidir. Burada şu saptama yapılabilir. Ulusal siyasal sistem söz konusu iken, üye devletlerin siyasal sistemine katılmakta güçlük çeken bir çok dezavantajlı grup, AB siyasal sistemi içindeki politika düzenleme alanına daha rahat bir şekilde katılım sağlamaktadır. Bu sayede politika düzenleme alanında bazı dezavantajlı grupların temsil ettikleri değer ve çıkarlar daha çok yer bulabilmektedir. Buna karşılık dezavantajlı grupların, üye devletlerin politika uygulama alanına katılım konusunda daha fazla zorluk yaşadıkları öngörülebilir.

Politika düzenleme ve uygulama alanlarına çeşitli aktörlerin katılımları, incelenmelidir. Politika düzenleme ve uygulama alanlarının aktörleri değişebilmektedir. Politika düzenleme

¹³⁷ Grant, Duncan ve Newell, The Effectiveness of , a.g.e., s.68- 69.

alanının aktörlerinden birisi Komisyon, Avrupa Parlamentosu veya çevre grupları olurken, uygulama alanında ‘uygulayıcı aktörler’ genelde ulusal hükümetler ve onların temsilcileridir.

Politika düzenleme ve uygulama alanının aktörlerinin farklı olması aynı zamanda bu aktörlerin kendi aralarında çatışmasına da sebep olabilmektedir. Levy’nin¹³⁸ belirttiği gibi bu karmaşık yapı içinde, “altın kural politika uygulama başarısız olduğu takdirde genelde üye devletler ve Komisyonun birbirlerini suçlamalarıdır”.

Yukarıda sözü edilen sistemi bir oyuna benzetirsek eğer, oyunun kurallarını üye devletlerin Komisyonun politikayı düzenledikten sonra üzerlerine istenmeyen yükler veya sınırlamalar getirmemesini sağlama amacını gütmek olarak özetleyebiliriz¹³⁹. Ancak Komisyonun sınırlı kudreti bulunmasına rağmen günlük politika uygulama alanlarına girmeye çalışmakta ve bu amaçla da çeşitli yerel hükümet ve gruplarla ilişki kurmayı amaçlamaktadır¹⁴⁰. Bunun sebebi Komisyonun kendisini sadece politika düzenleme alanı ile sınırlamama, politika uygulama alanında da aktif rol alma isteğinde yatmaktadır çünkü politikanın başarısını gerçekte bu alan belirlemektedir. Bunun sonucunda da üye devletler ve Komisyon arasında politikalar konusunda etkin olabilmek için bir ‘gerilim’ ya da yukarıda belirtildiği gibi ‘rekabet’ ortaya çıkmaktadır. Son yıllarda AB Komisyonu önceki yıllardaki politika uygulamadaki pasif durumunu en aza indirebilmek böylece politika etkinliği arttırabilmek ve bunun içinde uygulamanın yapıldığı ‘günlük uygulamalarda’ yer alabilmek amacıyla çeşitli gönüllü kuruluşlar ve yerel hükümetler ile iletişim kanalları oluşturmaya çalışmaktadır.

Buradan çıkan sonuç açıktır. Komisyon düzenlenmesinde büyük rol oynadığı AB politikalarının üye devletlerde uygulanmasında etkin hale gelebilmesi için çeşitli yerel

¹³⁸ Roger Levy, **Implementing European Union Public Policy**, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, s. 10.

¹³⁹ Dimitrakopoulos ve Richardson, **Implementing, a.g.e.**, s. 340.

hükümetlere ve özel kişi ve kuruluşlara kapılarını açmıştır. Uygulamaların etkinliği için çoğu zaman ulusal hükümetler tarafından göz ardı edilen bu aktörler, Komisyonun verdiği öncelik ve bu aktörlerin de çabaları ile siyaset sahnesinde rol oynamaya başlamışlardır.

Ayrıntılı bir şekilde önceki bölümde ‘yerindenlik’ ilkesinin nasıl Avrupalılaştırma sürecinde AB ve üye devletler tarafından nasıl farklı yorumlandığı ortaya koyulmaktadır. Yerindenlik ilkesi, Komisyonun ya da daha genel tanımı ile AB’nin ulus-üstü yapısının uygulama alanına daha fazla müdahale etme isteği ve bu amaçla da uygulama alanına yerel aktörler gibi diğer aktörlerinde katılımını sağlamak, buna karşılık üye devletlerin ise bu müdahaleye nasıl karşı koyduklarını simgelemektedir. Taraflar bu ilkeyi kendi değer ve çıkar sistemlerine göre yorumlamakta ve Komisyon uygulama sürecinde bu ilke ile daha çok söz sahibi olmak isterken, üye devletler de bu ilkeyi kendi ulusal yönetim sistemlerine uygun bir şekilde yorumlamakta ve kendi uygulama sistemlerinden farklı bir yoruma karşı çıkmaktadır.

2.3. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Politika Değerlendirme Alanındaki Gelişimi

AB çok-katmanlı yönetim sisteminde politika düzenleme ve uygulama alanları arasında daha kolay bir ayırım yapılabilirken, bu ayırım politika uygulama ve değerlendirme alanları arasında kolaylıkla yapılamamaktadır. Ancak burada da politika uygulama alanında olduğu gibi yerindenlik ilkesi üye devletler tarafından politika değerlendirme alanının Avrupalılaşmasına karşı bir geçiş kapısı olarak kullanılmakta ve bu alana AB ulus-üstü yapısının aktörlerinin katılımı sınırlı ölçüde mümkün olabilmektedir.

Politika Değerlendirme alanına Komisyonun katılımı genel olarak sınırlı bir seviyede olmaktadır. Avrupa Parlamentosu, Komisyondan Topluluk Çevre Hukukunun etkin bir şekilde uygulanmasını denetlemesini önemli bir öncelik konusu olarak talep etmiştir. Bu talebe göre

¹⁴⁰ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, “Contending Models of Governance in the European Union”, Alan Cafruny ve Carl Lankowski, **Europe’s Ambiguous Unity: Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era**, Boulder, Lynne Publishers, 1997, s. 33.

Komisyon elinde bulunan bütün yasal ve siyasal araçları bu amaç için kullanmalıdır. Bunun yanında Komisyon elindeki bilgileri Avrupa kamuoyuna sunarak AB düzenlemelerinin uygulanması konusunda AB vatandaşlarını bilgilendirme ile görevlendirilmiştir¹⁴¹. Buna karşılık Komisyon değerlendirme görevini yerine getirmek için kendi kapasitesi dışındaki kaynaklara güvenmek zorunda kalmaktadır. Bunun içinde de Komisyon, Grant ve Matthews'ın¹⁴² belirttiği gibi üye devletlerin uygulama alanlarındaki süreci izlemek için AB vatandaşlarından ve sivil toplum örgütlerinden gelecek şikâyetlere, Avrupa Parlamentosuna gelecek dilekçelere ve soru önergelerine, medyadan gelecek haberler ve özellikle üye devletlerden sağlanacak olan bilgiye ihtiyacı bulunmaktadır.

2.3.1. Avrupa Birliği'nde Politika Etkinliği Açısından Katılım İlkesinin Rolü

Komisyon üye devletlerden sağlanacak olan resmi bilginin dışında, AB kamuoyundan gelecek bilgiye ihtiyaç duymaktadır. Bunun içinde AB kamuoyunun değerlendirme sürecine 'katılması' gereklidir. Esasında kamuoyu katılımını sağlamak sadece dar anlamıyla değerlendirme için bilgi sağlamak amacı ile değil, bunun dışında AB' ye çeşitli faydalarda getirmektedir. Kimber¹⁴³ çevre politikası açısından kamuoyu katılımının pek çok faydalar sağladığını belirtmekte ve bunları şu şekilde sıralamaktadır: a) Rasyonalizasyon İşlevi, rasyonel ve bilimsel kararların alınması kolaylaştırmaktadır b) Bütünleştirme İşlevi, konu ile ilgili kesimlerin karar-alma mekanizmasına katılımı ve böylece vatandaşların ve devletin bir araya gelmesin sağlanması, bu şekilde de vatandaşlarda ortak toplum bilincinin artmasına yol açmak, c) Meşruiyet İşlevi, kararların süreç içinde alınması ve bu sürece katılım sonuça alınan kararın

¹⁴¹ Stanley Johnson ve Guy Corcelle, **The Environmental Policy of the European Communities**, London, Kluwer Law International, 1995, s. 340.

¹⁴² Wyn Grant, Duncan Matthews ve Peter Newell, **The Effectiveness of European Union Environmental Policy**, London, Macmillan Press, 2000, s. 78.

¹⁴³ Cliona Kimber, "Understanding Access to Environmental Information: the European Experience", Tim Jewell ve Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Oxford, Clarendon Press, 1998, s. 142-143.

kabul edilmesini arttıracaktır, ç) Etkinlik İşlevi, yönetimin etkinliğinin geliştirilmesi bu şekilde çekişme önlenerek yönetimin kararlarının etkin bir şekilde uygulanması, d) Kontrol İşlevi, karar almanın şeffaflığı ve açıklığı sayesinde kamuoyunun kararlar üzerindeki kontrolünün artması.

Komisyon çevre politikasının etkinliğini arttırmak için katılımın özellikle ‘etkinlik ve kontrol işlevlerine’ yapacağı katkıyı güçlendirmek istemektedir. Buna göre Komisyon yetersiz izleme süreçleri ve güvenilir bilgi eksikliğinin çevre sorunlarının doğru bir şekilde değerlendirilmesini güçleştirdiğini dile getirmektedir. 1996 yılında Komisyon çevre hukukunun ‘uygulanması ve yaptırımının’ geliştirilmesi için çeşitli tavsiyeler yayınlamıştır. Bu tavsiyeler aslında bir bakıma ‘katılım’ ilkesinin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Komisyon değerlendirme alanındaki etkinliğini arttırmak için öncelikle kendisine vatandaşlar ve çevre örgütleri tarafından yapılan şikâyetlere önem vermektedir. Bu şikâyetler Komisyona dilekçe şeklinde doğrudan yapılabildiği gibi aynı zamanda Avrupa Parlamentosunda verilen yazılı veya sözlü soru önergeleri yolu ile Avrupa Parlamentosu üyeleri tarafından da Komisyona iletebilmektedir.

AB Komisyonu çevre mevzuatının düzenlenmesi sırasında yasaların sadece AB kurumları, çevre uzmanları ve üye devletler arasında değil kamuoyu ile açık ve tam bir danışma sürecinin izlenmesi ile düzenlenmesi gerektiğini savunmaktadır¹⁴⁴. Bu yaklaşım ile çevre mevzuatının hazırlanması aşamasında politika düzenleme alanına demokratik katılımın arttırılması gayreti olarak görülebilir ancak aslında burada hedeflenen bir taraftan da kararlara mümkün olduğu kadar ilgili tarafların katılımı sağlanarak değerlendirme alanının Avrupalılaşmasını güçlendirmektir. Hedeflenen katılım artık sadece demokratik amaçla değil, uygulamanın izlenmesi bu sayede politikanın etkinliği için gerekli olan katılımıdır.

Komisyon düzenlenen politikaların uygulama alanında yer alan pek çok aktörü etkilediğini, ancak bu aktörlerin uygulama başlamadan önce yeteri oranda politikanın

düzenlenmesi ile ilgili görüşmelere katılamadığını belirtmektedir. Bunun da ilgili tarafların mevcut yasaları ve bununla ilgili uygulama metotlarını daha iyi anlaması zorlaştırdığını ortaya koymaktadır. Bunun sonucunda da yeterli katılım sağlanamadığı için uygulamanın yetersiz izleneceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bunun ardından da “çevre için alınan önlemlerinin yerine getirilebilmesi için üye devletlerin yeterli ‘yaptırım’ önlemlerini hazırlaması gerektiği ve daha sonra da yaptırım önlemlerinin kamuoyuna duyurulması gerektiği belirtilerek”¹⁴⁵ yaptırımın olabilmesi için katılımın sağlanarak ‘izlemenin’ yapılmasının ön şart olduğu görüşü Komisyon tarafından dile getirilmektedir.

2.3.2. Katılımın Sağlanmasında Şeffaflık İlkesinin Önemi

Uygulamanın değerlendirilmesi için ilgili tarafların etkin katılımın hedeflenmesi bu konuda ‘şeffaflık’(transparency) ve ona bağlı olarak ‘açıklık’ (openness) ilkesinin önemini ortaya koymaktadır. Şeffaflık genel anlam olarak AB siyasal sisteminin AB vatandaşlarına yönelik saydamlığı, açıklık ise konu ile ilgili çeşitli belgelere AB vatandaşlarının ‘erişim hakkı’ anlamına gelmektedir. Açıklık ilkesi, şeffaflık ilkesinin bir tamamlayıcısı olarak görülmelidir. Her iki ilke arasından şeffaflık daha önemli görülebilmesine rağmen açıklık ilkesi ile desteklenmezse tek başına katılımın sağlanmasında yetersiz kalacaktır.

Bu konuda Kimber¹⁴⁶ çevre konularındaki bilgiye erişimin elverişli olmasının, çevrenin korunmasına yönelik olarak kamu bilincini arttıracaklarını belirtmekte ve bunun da koruma konusundaki etkinliklere üye devletlerin vatandaşlarının katılımını güçlendireceğini öngörmektedir. Bu amaçla da halkın tam ve zamanında bilgilendirilmesi gerektiğini önermektedir. Bunun dışında Kimber¹⁴⁷ çevresel konulardaki bilgiye erişimin, başta hükümet ve

¹⁴⁴ Grant, Matthews ve Newell, The Effectiveness of, **a.g.e.**, s. 84-85.

¹⁴⁵ Grant, Matthews ve Newell, The Effectiveness of, **a.g.e.**, s. 86.

¹⁴⁶ Cliona Kimber, Understanding Access, **a.g.e.**, s. 139-140.

¹⁴⁷ Cliona Kimber, Understanding Access, **a.g.e.**, s. 141.

kamu kurumları olmak üzere her derecede ki devlet yönetiminin bütün siyasi süreç içinde şeffaf tutulabilmesi için önemli olduğunu savunmaktadır. Kimber bu şekilde açıklık ilkesinin iyi bir şekilde işlemesi sonucunda halkın bilgiye erişiminin sağlanacağını ve bunun da devlet yönetiminde şeffaflığı yol açacağı şeklinde bir tespit yapmaktadır. Kimber'in bilgiye erişimin katılımı arttıracığı düşüncesi çok yerinde bir tespittir ancak yine de açıklığın doğrudan şeffaflığı arttıracığını garanti etmemektedir.

Bilgiye erişim konusu ele alındığı zaman erişimi sağlanacak olan bilginin niteliği de dikkate alınmalıdır. Öncelikle bilgiye erişim konusunda AB politika düzenleme alanında çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bunlara örnek olarak 1990 yılında hazırlanmış olan 90/313 sayılı 'Çevresel Bilgiye Erişim Yönergesi' ve 1991 yılında hazırlanan 91/692/EEC sayılı 'Çevresel Raporlama Yönergesi' verilebilir. Çevresel Bilgiye Erişim Yönergesi AB' n de çevresel bilgiye erişimi sağlayan temel araç olarak nitelenebilir. Çevresel Raporlama Yönergesi ile de çevresel önlemler konusunda en ileri düzeyde bilginin temin edilmesi mümkün kılınmak istenmektedir.

Çevresel bilgiye erişmek politika düzenleme alanında düzenlenmiş olmasına rağmen, henüz bunun uygulanması konusunda bir takım endişeler bulunmaktadır. Erişimi sağlanan bilginin tek başına yeterli olmadığı ve bilgiye erişimin bir takım ek süreçler ile desteklenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu noktadan hareketle Jewell¹⁴⁸ bilgiye erişimin sadece dar anlamıyla düşünülmemesi gerektiğini ortaya koyarak, genel olarak 'karar-almaya erişim' olarak nitelendirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

¹⁴⁸ Tim Jewell, "Public Law and the Environment: The Prospects for Decision-Making" (73-105), Tim Jewell and Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Oxford, Clarendon Press, 1998, s. 90.

Schoutheete¹⁴⁹ Avrupa vatandaşlarının başlıca amacının AB Dokümanlarına erişim olmadığını açıklarken bunu her yıl Konsey Sekreteryasının 11 dilde 1.5 milyon sayfa doküman dağıtımını yaptığını ve bunun da sindirilemeyecek kadar büyük olduğunu göstermektedir. Bu gerçekten yola çıkan Schoutheete AB vatandaşlarının ana amacının bu kadar büyük oranlarda belgeyi okumak değil, asıl süreç içinde nelerin meydana geldiğini anlayarak bir fikir oluşturmak olduğunu belirtmektedir. Buna göre süreç içinde asıl “kimin ne yaptığı?, kararlardan kimlerin sorumlu olduğu?, yapılanların sebebinin ne olduğu? ve hangi amacın takip edildiği?” gibi soruların cevaplanması gerekmektedir.

Bu düşünciyi destekleyen şekilde Robinson¹⁵⁰ vatandaşlar için örneğin sadece ‘kirlilik’ konusunda teknik bilgiyi edinmenin yeterli olmadığını, endüstri kuruluşları ve hükümetlerin aralarındaki faaliyetlerinde vatandaşlar tarafından bilinmesi gerektiğini savunmaktadır. Ek olarak eğer vatandaşlar edindikleri bilgi ışığında yapılan düzenlemelerden şikâyetçi iseler, bu durumda politika değişikliği yapılabilmesi veya kanunun etkin şekilde uygulanabilmesi için gerekli mekanizmaların mevcut olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Yukarıda açıklanan durum bir bakıma politika uygulama ve değerlendirme alanlarının neden birbirine bu kadar doğrudan ilintili olduğunu da göstermektedir. Politika uygulama alanının, politikanın değerlendirilmesi için gerekli bilginin sağlanması sürecinde gerekli mekanizmaları temin etmesi gerekmektedir. Buna örnek olarak yine Robinson’un¹⁵¹ kirlilik konusunda öngördüğü gibi “daha iyi bir çevresel bilginin paylaşımı için kirlilik sorunlarına taraf olan kimseler arasında ilişkilerin güçlendirilmesi” önem taşımaktadır. Robinson¹⁵² bilgi tabanlı

¹⁴⁹ Philippe de Schoutheete, **The Case for Europe: Unity, Diversity, and Democracy in the European Union**, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000, s. 57.

¹⁵⁰ David Robinson, “Regulatory Evolution in Pollution Control” (29-72), Tim Jewell ve Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Oxford, Clarendon Press, 1998, s. 53-55.

¹⁵¹ David Robinson, **a.g.e.**, s. 60.

¹⁵² David Robinson, **a.g.e.**, s. 60.

girişimlerin tam olarak uygulanabilmesinin ancak bilgilendirilmiş bir toplumun tam desteği ile mümkün olacağını savunmaktadır. Robinson'un bu yaklaşımı bize uygulama ve değerlendirme alanlarına katılımın ancak şeffaf bir sistem içinde bilgiye erişim ile mümkün olduğunu ve yine Robinson'un¹⁵³ belirttiği gibi bunun içinde çevresel bilgiye sahip olan kurumların kapılarının herkese açık olması gerekmektedir. Çevresel konuların şeffaf bir şekilde izlenmesi, çevresel programlara da sürekli bir siyasal destek sağlamaktadır.

Avrupa Konseyi, Maastricht mutabakatı ve çeşitli toplantıların ardından AB içinde daha güçlü bir şeffaflığa ihtiyaç olduğunu duyurmuştur. Bunun için de daha fazla açıklık ve bilginin dolaşım özgürlüğünün bulunması gerektiğini ilan etmiştir. Bu yaklaşım tarzı İsveç, Finlandiya gibi 'saydam hükümet' geleneğine sahip İskandinav ülkeleri için büyük öneme sahiptir¹⁵⁴. İskandinav ülkelerinin Topluluk içerisinde bilginin dolaşım özgürlüğünü sürekli talep etmeleri bu konunun kısmen Avrupalılaşmasına yol açmıştır. İskandinav ülkelerinin vatandaşları kendi siyasal sistemleri içerisinde çevresel bilgiye daha rahat bir şekilde erişebilmektedir. İskandinav ülkelerinde yaşayan AB vatandaşlarına yeterli derecede çevresel bilgiye erişip erişemedikleri sorulduğunda Danimarkalıların % 78'i, Finlilerin % 69'u ve İsveçlilerin % 67'si çevresel bilgiye etkin bir şekilde erişebildiğini belirtmektedir¹⁵⁵.

Önceki bölümde de belirtildiği üzere Avrupalılaşma iki yönlü etkileşime açık bulunmaktadır. Genel olarak baktığımızda AB'nin ulus-üstü bir otorite olarak üye devletlere olan etkisi olarak incelediğimiz Avrupalılaşma, bir taraftan da üye devletlerin AB sistemini etkilemeye çalıştığı ve kendi sistemlerine göre ona yeniden şekil vermeye çalıştıkları bir kavram olarak ele alınmalıdır. Bir üye devletin kendi sistemini AB'ye adapte etmesi daha sonraki süreçte

¹⁵³ David Robinson, **a.g.e.**, s. 72.

¹⁵⁴ Colin Pilkington, **Britain in the European Union**, Manchester, Manchester University Press, 1995, s. 132.

¹⁵⁵ European Commission, Eurobarometer. "The Attitudes of European Citizens Towards Environment, Fieldwork November 2004, Publication April 2005, s 15.

bu sistemin diğ er  ye devletlere adapte edilmesi anlamına gelmektedir. İsveç ve Finlandiya gibi ülkeler ‘ effaflık’ açısından kendi sistemlerini AB’nin politika düzenleme alanında önemli ölçüde Avrupailaştırmışlardır. Buna rağmen şeffaflık kavramının AB politika düzenleme alanında Avrupailaşması bu kavramın uygulama ve değ erlendirme alanlarında da gerçek anlamıyla Avrupailaştığı anlamına gelmemektedir. Bu kavramın siyasal süreç içerisinde gerçek anlamda Avrupailaşması ancak  ye devletlerde siyasal üslup ve yapının Avrupailaşması ile tamamlanacaktır. Halen AB içerisinde şeffaflığın politika uygulama ve değ erlendirme alanlarında tam olarak Avrupailaştımadığının göstergelerinden birisi  ye devletlerce ‘‘milli güvenlik kavramının şeffaflığı sınırlandıran şekilde kullanılmasıdır’’¹⁵⁶.

Yine AB Komisyonu tarafından yapılan bir anket çalışmasında AB vatandaşlarının % 54’  çevresel konular üzerinde yeterli bilgiye sahip olduklarını belirtmiş ancak % 44’  ise yetersiz bilgiye sahip olduklarını a ıklamışlardır¹⁵⁷. Bu rakamlar aslında ilk bakışta çevresel bilgiye erişimin en azından yarıdan fazla AB vatandaşının çevresel bilgiye erişimini sağlayacak şekilde  ye devletlerde Avrupailaştığını ortaya koymaktadır ancak yine ankete katılanların % 55’i çevresel problemlerin yerine bu sorunlar karşısında geliştirilen çözümler konusunda bilgi sahibi olmak istediklerini belirtmektedir¹⁵⁸. Bu da bize AB vatandaşlarının çevresel konuları açıklayan teknik bilgilere ulaşmada fazla sorun yaşamadıklarını yani ‘açıklık’ konusunda tatmin olduklarını ancak ‘ effaflık’ konusunda sıkıntı yaşadıklarını göstermektedir. Bu noktadan hareketle şeffaflık ilkesini tamamlayan açıklık ilkesinin kısmen Avrupailaştığını ancak  evre

¹⁵⁶ Tim Jewell, “Public Law and the Environment: The Prospects for Decision-Making”, (73-105), Tim Jewell ve Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Oxford, Clarendon Press, 1998, s.90.

¹⁵⁷ European Commission, Eurobarometer. “The Attitudes of European Citizens Towards Environment, Fieldwork November 2004, Publication April 2005, s. 14.

¹⁵⁸ European Commission, Eurobarometer. “The Attitudes of European Citizens Towards Environment, Fieldwork November 2004, Publication April 2005, s. 16.

politikası açısından daha önemli bulunan şeffaflık ilkesinin henüz yeterli derecede uygulama alanında Avrupalılaştığını göstermektedir.

Politika düzenleme alanında çevresel bilgiye erişim konusunda hazırlanmış bulunan yönergeler ek olarak bunların uygulanması ve aynı zamanda değerlendirmesinin yapılabilmesi için bir takım kurumsal yapılanmaya da gidilmiştir. Bu kararın arkasında Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşmasının başlattığı bu yeni dönemde Komisyonun çevresel konularda yeni bir sisteme ihtiyaç duymasından kaynaklanmıştır. AB çevre standartlarının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için böyle bir sisteme ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum bir bakıma uygulamanın güçlendirilmesi için değerlendirme alanının güçlendirilmesi olarak açıklanabilir.

Komisyonun AB vatandaşlarının çevresel bilgiye erişimleri konusundaki endişesi 1985 yılında ‘Çevre Üzerine Bilginin Koordinasyonu’nun (CORINE) ve daha sonra ise Avrupa Çevre Ajansı’nın (AÇA) kurulmasına yol açmıştır. AÇA 1990 yılının Mayıs ayında Konsey tarafından 1210/90 sayılı yönetmelik ile Danimarka’da Kopenhag’da kurulmuştur. Yönetmelik 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Avrupa Çevre Ajansı’nın temel görevi çevresel konularda bilgi temin etmektir ve bu sebeple de mevcut görev tanımıyla ABD’de bulunan Çevre Koruma Ajansı’ndan farklıdır. ABD’deki Çevre Koruma Ajansı Federal Çevre Mevzuatının uygulanmasından doğrudan sorumlu olan kurum olarak görev yaparken, Avrupa Çevre Ajansı AB Çevre Mevzuatının uygulanmasından doğrudan sorumlu olarak değil fakat çevre politikasının değerlendirilmesine yardımcı olarak uygulamaya hizmet etmektedir. Avrupa Çevre Ajansı’nın ilk önemli projelerinden birisi 1995 yılında hazırladığı ve yayınladığı Avrupa’nın çevre hayatı üzerine olan araştırmasıdır (Dobris Değerlendirmesi)¹⁵⁹.

Bilgiye erişim sürecini destekleyen bir şekilde 1992 yılında ulusal çevre ajansları arasındaki işbirliğini arttırmak amacıyla ‘Chester Ağı’ kurulmuştur. Ağ ile üye devlet ajansları

arasında bilginin ve deneyimin değişimi amaçlanmıştır. 1993 yılında 5. evre Eylem Programı’nda Komisyon ve üye ülkelerin ulusal evre ajansları arasında bir uygulama ağının kurulması teklif edilmiş ve Chester Ağı, ‘IMPEL’ adı altında yeni bir yapıya dnştirlmştir. ‘Avrupa Birliği evre Hukuku Uygulama ve Yaptırım Ağı’ (IMPEL) kurularak, üye devletlerden ve komşu üye olmayan devletlerden çevresel bilginin toplanması amaçlanmakta ve daha sonra bu bilginin evre koruma politikalarının oluşturulması ve bu politikaların sonuçlarının değerlendirilmesi için kullanılması planlanmaktadır. IMPEL’in rolü AB evre Mevzuatı’nın uygulanmasını mercek altına alarak ulusal, bölgesel ve yerel hükümetler arasında işbirliği yaparak mevzuatın uygulanmasının geliştirilmesi için işbirliği sağlamaktır.

Grant ve Matthews¹⁶⁰ AA (European Environment Agency) ve IMPEL’in evre politikasının uygulama ve yaptırım sorunları karşısında yeterli gücü sahip olup olmadıkları konusunda bazı şüpheler olduğunu belirtmektedir. Grant ve Matthews, bu yapıların ‘izleme ve rapor hazırlama’ dışında yeterli yaptırım gücünün bulunmamasının üye devletler üzerinde evre politikasının uygulanması konusundaki etkinliğini azalttığını savunmaktadır. Bu yapıların bu açıdan gcsz bırakılmasının nedenini ise Grant ve Matthews bu yapıların gclenmesi durumunda ulusal egemenliğin yara alacağı düşüncesi olduğunu öne sürmektedir. Buna göre etkin bir evre politikası için AB’nin bazı temel konularının yeniden ele alınmasının gerekli olduğu belirtilmekte, bunun en önemlilerinden birisinin de ‘yerindenlik’ ilkesine göre sorumlulukların belirlenmesi olduğu öngörülmektedir.

Yerindenlik ilkesi daha önce de belirtildiği gibi evre politikasının uygulama alanında Avrupalılaşma sürecine karşı üye devletlerce bir kapı olarak kullanılmakta, uygulama alanı çeşitli konularda kısmen Avrupalılaşsa da genel olarak siyasal yapı ve üslup bu durumdan sınırlı olarak

¹⁵⁹ John McCormick, **Environmental Policy in the European Union**, New York, Palgrave, 2001, s. 196.

etkilenmektedir. AA'nın mevcut durumunu da bu yönden açıklayabiliriz. Buna göre ye devletler kendi uygulama alanlarına doğrudan etkisi bulunan değerlendirme alanının Avrupahılaşmasına karşı çıkmaktadır ve bundan dolayı da AA'nın ye devletlere karşı bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Ajansın rolü özellikle AB evre Mevzuatı'nın uygulanmasının izlenmesi ile sınırlı tutulmuştur. Bu da bize ye devletlerin nasıl yerindenlik ilkesini kullanarak değerlendirme alanlarının Avrupahılaşmasına karşı çıktıklarını kanıtlamaktadır.

¹⁶⁰ Wyn Grant, Duncan Matthews ve Peter Newell, **The Effectiveness of European Union Environmental Policy**, London, Macmillan Press, 2000, s. 83-84.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DOĞA KORUMA VE BİYOLOJİK ÇEŞİTLİLİK POLİTİKASI MEVZUATINA UYUM

1. Avrupa Birliği'nde Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasına İlişkin Mevzuat

1.1. Avrupa Birliği Yasal Sisteminde Birincil ve İkincil Hukuk

Avrupa Birliği'nde iki türlü hukuk bulunmaktadır. Bunlara 'Birincil Hukuk ve İkincil Hukuk' adı verilmektedir. Kısaca Birincil Hukuk, Topluluğun kurucu antlaşmalarından ve bu antlaşmalara yapılan değişiklikler ve protokollerden oluşmaktadır. İkincil Hukuk ise Topluluk kurumları tarafından yukarıda sözü edilen antlaşmaların amaçlarını gerçekleştirmesini sağlayan kuralların hazırlanmasından oluşmaktadır.

Birincil Hukuk üye devletler tarafından imzalanan antlaşmalardan doğduğu için Birincil Topluluk Hukuku olarak nitelendirilmektedir. Birincil Hukuk genel olarak Topluluğun amaçlarını belirler ve bu amaçlar için mekanizmalar ve kurumlar oluşturarak onlara bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlamak için hukuki ve idari kuvvetler sağlar. Bundan dolayı Birincil Hukuk bir ölçüde anayasal hukuka benzemekte ve üye devletler ile ulus-üstü kurumlar arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Pilkington'un¹⁶¹ belirttiği üzere AB'de Birincil Hukukun önemi şu şekilde özetlenebilir:

1. Antlaşmalar ile meydana gelen Birincil Hukuk ulusal hukukun üzerindedir yani bir konuda Birincil Hukuk ve ulusal hukuk arasında ayrılık yaşanıyorsa bu durumda tartışmalı konu üzerinde birincil hukukun hükümleri geçerli olmaktadır. Aynı zamanda bu gibi durumlarda Avrupa Adalet Divanı'nın ulusal mahkemeler karşısında üstünlüğü de bulunmaktadır.

¹⁶¹ Colin Pilkington, **Britain in the European Union Today**, Manchester, Manchester University Press, 1995, 125.

2. Birincil Hukukun hükümleri üye devletlerin vatandaşlarının üzerinde bağlayıcı olduğu gibi devletlerin kendileri üzerinde de bağlayıcı olmaktadır.
3. Topluluk kurallarının üye devletlerin ulusal mahkemeleri tarafından ulusal hukukta olduğu gibi yaptırımının sağlanması gerekmektedir.

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran 'Roma Antlaşması' çevre koruma için herhangi bir hüküm getirmemiştir. Roma Antlaşması ile Topluluk Hukukuna çevresel hükümler getirilmemesine rağmen yaşam ve çalışma koşullarının sürekli olarak geliştirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir. Roma Antlaşmasında çevre ile ilgili bir hükmün bulunmaması Topluluğun 1960'lardan itibaren çevre koruma konusunda etkin bir mevzuat yayınlamasına engel olmamıştır. Topluluk çevre mevzuatının gelişmesi ile benzer şekilde üye devletlerde kendi çevre mevzuatlarını geliştirmeye başlamışlardır. Mevzuattaki bu gelişme genel açıdan 'Ortak Pazarın' kurulması ve işlemesi ile ilgili olan Madde 100 ile temellendirilmiştir. Çevre Mevzuatının gelişmesinde temel olarak kullanılan bir diğer madde ise 235'tir. Bu madde ile Kurucu Antlaşma yetki vermediği durumlarda bile, Topluluğun amaçları doğrultusunda Konseyin kendisini öngörülen konuda yetkili olarak görerek hareket edebilmesi düzenlenmektedir.

1987 yılında yürürlüğe giren 'Tek Avrupa Senedi' ile Roma Antlaşması'nda çeşitli değişikliklere gidilmiştir. Çevre mevzuatı açısından bu değişikliklerden en önemlisi Tek Avrupa Senedi ile Avrupa Topluluğunun çevre alanındaki nüfuzunun kabul edilmesidir. Bu nüfuzun kabulü ile Topluluğun çevre alanındaki yetkisinin kapsamını, amaçlarını ve prosedürlerini düzenleyen VII sayılı başlık, Roma Antlaşmasının Topluluk kuruluş amaçlarını düzenleyen Üçüncü Bölümüne eklenmiştir. Burada sözü edilen VII sayılı başlık aşağıda açıklanan çevre ile ilgili 130r, 130s ve 130t sayılı maddelerini içermektedir. Bunun yanında Tek Avrupa Senedi'nde

yeniden düzenlenen 100a maddesi ile çevre, sağlık ve işçi sağlığı ile Pazar ilişkileri ortaya konulmaktadır.

Tek Avrupa Senedi (TAS) ile düzenlenen ‘Madde 130r’ Topluluğun eylemlerinin çevre ile ilgili hedefler ile birlikte ele alındığı madde olmuştur. Madde 130r ile üç hedef tanımlanmıştır: a) çevrenin kalitesinin muhafazası, korunması ve geliştirilmesi, b) insan sağlığının korunması, c) doğal kaynakların akılcı kullanımı. Bu hedeflerin dışında Madde 130r’de 4 prensip ortaya konarak Topluluğun çevresel eylemlerinin bu prensiplerin üzerine inşa edileceği açıklanmaktadır. Bunlar: ‘zararın önlenmesi’, ‘kirliliğin yerinde kontrolü’, ‘kirliten öder’ ve ‘çevre politikasının diğer Topluluk politikalarına bütünleştirilmesi’ prensipleridir. Bunlara ek olarak TAS’nin birinci bölümünde düzenlenen ‘yerindenlik’ ilkesi, yasal olarak Madde 130r ile Topluluk arenasında sahneye koyulmaktadır. Madde 130r aynı zamanda Topluluk mevzuatının hazırlanmasında dikkate alınması gereken 4 ögeyi de sıralamaktadır. Bu ögeler şu şekilde sıralanmaktadır: ‘bilimsel ve teknolojik bilgi, çevresel koşullar, Topluluğun ekonomik ve sosyal kalkınması, ve bölgelerin dengeli gelişimi’ ögeleridir.

Madde 130s ise çevre mevzuatı için temel ve alternatif yasama prosedürünü ortaya koymaktadır. Buna göre çevre mevzuatı Bakanlar Konseyinde oybirliği ile kabul edilecek ve Avrupa Parlamentosu mevzuatın oluşturulmasında danışma görevini üstlenecektir. Temel prosedürün yanında bazı alanlardaki çevre mevzuatı için nitelikli oy çoğunluğu sistemi de getirilmiştir. Bunun dışında TAS ile düzenlenen Madde 130t ile de üye devletlere çevreyi korumak için kurucu antlaşma ile uyumlu olmak şartı ile ‘Toplulukta yürürlükte bulunan çevresel önlemlerden daha sıkı çevresel önlemler’ alma olanağı tanınmıştır.

130. Madde ile AB tarafından çevre politikası için konulan temel hedefler ve ilkeler aşağıda özetlenmektedir:

AB Çevre Politikası Hedefleri (Madde 130 r.1)

- Çevrenin kalitesini korumak, sürdürmek ve geliştirmek
- İnsan sağlığını korumak
- Doğal kaynakların ihtiyatlı ve rasyonel kullanımı
- Bölgesel ve küresel sorunlarla baş edebilmek için uluslararası düzeyde önlemlerin alınmasını teşvik etmek

AB Çevre Politikası İlkeleri (Madde 130 r.2)

- Engelleyici Eylem İlkesi
- Çevresel zararı kaynağında onarma
- Kirlenen-öder ilkesi
- Bütünleşme ilkesi
- Tedbirlilik İlkesi
- Yüksek Seviyede Koruma İlkesi

Bu maddelerin yanı sıra Madde 100a ise Topluluğa ‘sağlık, güvenlik, çevrenin veya tüketicilerin korunması’ ile ilgili Pazar faaliyetlerinde kanunlar çıkarmasına olanak vermektedir. Bu maddede ek olarak Komisyonun bu konuda yapacağı kanun tekliflerinin aslında daha güçlü koruma düzeyi için bir temel oluşturacağı açıklanmaktadır. Buna göre üye devletler gerekli gördükleri durumlarda daha sıkı çevresel önlemler alabilir. Bu koşul Antlaşmada şu şekilde takviye edilmektedir; Üye devletler ‘sağlık veya çevrenin korunması amacıyla ticareti saptırmamak koşulu ile’ daha sıkı önlemlere başvurabilir. Bu önlemlerin gözden geçirilmesi için ise Komisyona yetki verilmiştir. Komisyonun yanı sıra Avrupa Adalet Divanında bu koşulun haksız bir şekilde kullanıldığı durumda, konuyu doğrudan olarak inceleme hakkına sahip bulunmaktadır.

Madde 100a aynı zamanda ‘danışma’ sürecini de ortaya koymaktadır. Danışma süreci ile Konsey madde ile ilgili çeşitli yasaları nitelikli oy çokluğu ile kabul edebilmektedir. Madde 100a ile Danışma süreci aynı zamanda Avrupa Parlamentosunun gücünü arttırmış ve konu ile ilgili

teklif edilen mevzuatın Parlamentoda iki kez gözden geçirilmesini ve böylece Konseyin yasaları tek başına düzenlemesine bir sınırlama getirmiştir.

Kurucu Antlaşmada yer alan Madde 249 ve Antlaşmanın genel prensipleri açıklayan Madde 10 ile üye devletler AB Mevzuatının bütün yükümlülüklerini yerine getirmek için gerekli eylemleri yerine getirmekle sorumludurlar. Özellikle Antlaşmada yer alan Madde 175 (4) üye devletlerden çevre politikasını ‘finanse etmelerini ve uygulamalarını’ talep etmektedir. Bunun yanında Antlaşmadaki Madde 176 üye ülkelerin AB Çevre Mevzuatından daha sıkı çevresel önlemler almalarına izin vermektedir¹⁶².

İkincil Hukuk Topluluk tarafından karşılaştırmalı olarak daha soyut düzlemde belirlenen politikaların somut düzlemde uygulanabilmesi amacıyla yayınlanan yasal araçlardır. Bu araçlar ile Birincil hukuk tarafından belirlenen amaçlar gerçekleştirilmek istenmektedir. Topluluk kurumları tarafından ortaya koyulan kurallar ulusal hükümetlere kendi mevzuatlarına yansıtmaları ve daha sonra uygulamaları için aktarılmaktadır. Bu şekilde başlıca 5 farklı yasal araç Topluluk tarafından kullanılmaktadır. Bu araçları öncelik sırasına göre sıralamak gerekirse birinci sırada yönetmelikler (regulations) gelmektedir. Yönetmelikler Topluluk tarafından yayımlandıktan sonra üye devletlerin kendi yasal doğrudan yansıtılmakta ve geçerli olmaktadır. Yönetmeliklerin doğrudan olarak üye devletlerde yasal düzenleme haline gelmesine rağmen yine de bazı durumlarda yönetmeliklerin daha etkin bir şekilde işleyebilmeleri için üye devletlerde ilave yasaların çıkarılması gerekmektedir.

Yönergeler (directives) ise yönetmelikler gibi detaylı ve eksiksiz olmalarından ziyade daha çok politikanın amaçlarını içermektedirler. Bu durumda ise yönergelerde yer alan amaçlar üye devletler üzerinde bağlayıcı olmaktadır. Yönergelerde hedeflenen amaçlar üye devletlere

¹⁶² Wyn Grant, Duncan Matthews ve Peter Newell, **The Effectiveness of European Union Environmental Policy**, London, Macmillan Press, 2000, s. 79.

yansıtılmakta ve bu hedeflere ulaşmak için izlenecek yöntem veya yöntemler üye devletlerin tercihinin bırakılmaktadır. Kararlar (decisions) da ise, yönetmelikler ve yönergelerin tersine bütün üye devletler değil kararın yönlendirildiği üye devlet sorumlu görülmektedir. Burada dikkate alınması gereken bir diğer nokta ise kararın sadece bir üye devleti değil bir firma, kurum veya kişiye incek kadar özel olabilmesidir. Bunun nedeni ise kararların daha çok yasamaya ilişkin olmasından çok idari karakter taşımasından dolayıdır. Tavsiyeler (Recommendations) ve Görüşler (Opinions) ise Konsey veya Komisyon tarafından ortaya koyulan öneriler şeklindedir ve üye devletler üzerinde bağlayıcı bir yönü bulunmamaktadır. Bunlar Topluluk Hukuku içinde doğrudan yer almamalarına rağmen Avrupa Adalet Divanı tarafından verilen kararlarda dikkate alınmaktadır¹⁶³.

AB Mevzuatı ulusal hukuka yansıtıldıktan sonra eğer yasal haklar ve sorumluluklar konusunda belirsizlik var ise bu durumda konu hakkında yorum ulusal mahkemeler tarafından yapılmaktadır. Bunun için Madde 234 ile ulusal mahkemelere yetki verilmektedir. Bu şekilde etkin bir şekilde çevre hukukunun uygulanması aynı zamanda ulusal mahkemelere de bağlı olmaktadır¹⁶⁴.

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası ikincil hukuku temel olarak başlıca iki yönerge ve bir yönetmelikten oluşmaktadır. Yönergeler AB içerisinde yer alan doğal habitatların ve bu habitatların içerisinde yer alan flora ve faunanın korunması ile ilgili bulunmaktadır. Öbür taraftan yönetmelik ise AB içerisinde nesli tehlike altında olan flora ve fauna türlerinin ticaretini sınırlamaktadır¹⁶⁵. Habitat Yönergesi (92/43/EEC) Avrupa'da habitatların ve habitatların içinde yer alan fauna ve floranın korunması için temel mekanizma haline gelmiştir. Yönerge ile Avrupa

¹⁶³ Pilkington, Britain in the, **a.g.e.**, s. 126-127.

¹⁶⁴ Grant, Matthews ve Newell, The Effectiveness of, **a.g.e.**, s. 80.

¹⁶⁵ Bakınız Environment Directorate General, **Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation**, www.europa.eu.int/comm/environment

çapında biyolojik çeşitliliğin korunması için genel çerçeve meydana getirilmiştir. Bir diğer önemli temel yönerge olan Kuşlar Yönergesi (79/409/EEC) ile de yabancı kuş türleri ve yabancı kuş türleri topluluklarının muhafazası için gerekli olan alanlar koruma altına alınmıştır. Yönerge ile Topluluk içindeki bütün yabancı kuş türleri için bir koruma projesi oluşturulmakta ve bunların yumurtaları, yuvaları, habitatları bu proje ile korunmaya alınmaktadır. Yönerge göçmen türler için önemi bulunan alanların belirlenmesini ve bunların etkin bir şekilde korunmasını, bu alanlarda avlanma sezonlarını ve pratiklerini düzenlemektedir.

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatının ikincil hukukunda yer alan temel düzenlemeleri aslında kaynağını AB'nin taraf olduğu bu konudaki çeşitli uluslararası sözleşmelerden almaktadır. Bu konudaki başlıca sözleşmeler Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme (Ramsar Sözleşmesi, 1975¹⁶⁶), Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi (1994), Nesli Tehlikede Olan Yabancı Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme (CITES, 1975), Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi (Bern Sözleşmesi, 1982) ve Türkiye'nin henüz taraf olmadığı Yaban Hayvanlarının Göçmen Türlerinin Korunmasına Dair Sözleşme (Bonn Sözleşmesi, 1983) dir.

Uluslararası Sözleşmeler “Avrupa Topluluğu hukukunun yazılı kaynakları arasında” yer almaktadır¹⁶⁷. Yukarıda adı geçen sözleşmelerin bir kısmı Habitat ve Yabancı Kuşlar Yönergeleri ve CITES Yönetmeliğinde olduğu gibi AB İkincil Hukukuna aktarılmıştır. Diğer sözleşmeler bu şekilde ikincil hukuka aktarılmamasına rağmen AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatının bir parçasıdır ancak bunların doğrudan etkinliği tartışma konusudur. Steiner ve

¹⁶⁶ Yürürlüğe giriş tarihi.

¹⁶⁷ Recep Akdur, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları: Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu**, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi:23, 2005, s. 96.

Woods¹⁶⁸ Topluluk Kurucu Antlaşmasında bu tür uluslararası sözleşmelerin doğrudan etkinliklerini gösteren bir işaret bulunmadığını, Avrupa Adalet Divanının içtihatlarında ise antlaşmaların doğrudan etkinliğinin tanımlanmasında farklılıklar bulunduğu ortaya koymaktadır. Bu farklılığın nedeni ise Avrupa Adalet Divanının uluslararası sözleşmelerin yaptırımını için üye devletlere karşı güçlü araçlar sağlama amacı gütmesine karşılık bunu yapmak için sağlam bir yasal temelinin bulunmamasıdır.

1.2. Avrupa Birliği Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasını Düzenleyen Temel Mevzuat

1.2.1. Habitat Yönergesi¹⁶⁹:

AB'nin Doğa ve Biyolojik Çeşitlilik Koruma Politikasının politika düzenleme alanında düzenlenmiş olan iki temel yönergesinden biri Habitat Yönergesidir. Yönergenin temel amacı doğal habitatları korumak, doğal flora ve fauna türlerinin nüfuslarını muhafaza etmek, yeniden sayılarının artmasını sağlamak amacıyla gereken önlemleri almaktır. Bunun yanında yok olma tehdidi altında bulunan doğal habitatları korumak yönergenin bir başka amacıdır. Doğal alanların yok olması nedeni ile küçük doğal alanlar ile sınırlı kalan tehlike altındaki türler, nadir türler, endemik ve özel dikkat gerektiren türler için 'Özel Koruma Alanları' (Natura 2000) belirlenerek 'Avrupa Ekolojik Ağı' oluşturulmak istenmektedir¹⁷⁰.

Yönergede çeşitli kavramların tanımı yapılmaktadır. 'Koruma' kavramı doğal habitatların ve yabani fauna ve floranın yönergenin (e) ve (i) bentlerinde açıklandığı şekilde uygun koşullarda muhafazası ve yeniden kazanımlarını sağlayacak çeşitli tedbirlerin alınması olarak açıklanmaktadır. Bunun dışında 'doğal yaşam alanları', doğal veya yarı-doğal olarak çeşitli

¹⁶⁸ Josephine Steiner ve Lorna Woods, **Textbook on EC Law**, London, Blackstone Press Limited, 1996, s. 61.

¹⁶⁹ 97/62/EC sayılı Komisyon Yönergesi ile değiştirilen doğal fauna ve flora ile doğal habitatların korunmasına dair 21 Mayıs 1992 tarih ve 92/43/EEC sayılı Yönerge (Habitat Yönergesi).

coğrafi ve biyotik özellikleri ile diğer alanlardan ayrılan karasal veya su alanları olarak tanımlanmaktadır.

Topluluk ilgi alanında bulunan doğal habitat çeşitleri ise şu şekilde sıralanmıştır: (i) kendi doğal alan kapsamında yok olma tehlikesi ile karşı karşıya bulunan; (ii) sınırların gerilemesi sonucunda küçük bir doğal alan haline gelen (iii) 5 önemli biyocoğrafik alandan (Alpler, Atlantik, Kıta, Macaronesian ve Akdeniz) birinin veya daha fazlasının özelliklerine sahip olan doğal habitat çeşitleridir.

Yönerge ‘öncelikli doğal habitat’ tanımı da getirmiş ve bu kavram ile yönergede yok olma tehlikesinde bulunan alanlara öncelik verilmiştir. ‘Doğal habitat muhafaza statüsü’ ise, doğal habitatları etkileyen davranışlar ve doğal habitatın uzun dönemli dağılımını, yapısını ve görevlerini etkileyenlerin bir bütünü olarak tanımlanmaktadır. Eğer alanın yapısı ve faaliyetleri düzgün bir şekilde devam etmekteyse, bu durumda doğal habitatın muhafazası statüsü kabul edilir bulunmaktadır. ‘Türlerin habitatı’ ise özel biyotik faktörler tarafından tanımlanan ekolojik çevredir ve bu türler biyolojik döngünün bütün kademelerinde yer almaktadır.

Topluluğun ilgi alanındaki türlerin tanımı ise şu şekilde yapılmaktadır:

- (i) Tehlike altındaki türler
- (ii) Yakın gelecekte nesli tehlike altına girebilecek hassas türler
- (iii) Ender ve risk altında bulunan topluluklar.
- (iv) Endemik ve özel dikkat gerektiren türler

Yönergede ‘öncelikli türler’ üzerine de vurgu yapılmakta ve öncelikli türlerin Topluluk tarafından muhafazası özel önem taşımaktadır. Buradan yola çıkarak yönergede ‘türlerin muhafaza statüsü’ tanımlanmakta ve muhafaza statüsünün hangi hallerde tatminkar olacağı

¹⁷⁰ Sühendan Karauz, Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Çalışmaları Çerçevesinde Orman Bakanlığı Milli Parklar ve Av-Yabancı Hayatı Genel Müdürlüğü Tarafından Gerçekleştirilecek Yasal Düzenlemeler ve Altyapının

belirtilmektedir. Bütün bunlara ek olarak SİT'ler coğrafi alanlar olarak tanımlanmakta ve Topluluk için önemi bulunan SİT'ler düzenlenmektedir (Md. 1).

Yönergenin temel amacı 'biyolojik çeşitliliğin korunması için üye devletlerin sınırları içinde doğal habitatların ve yabani fauna ve floranın muhafazasını sağlamak' olarak ortaya koyulmaktadır. Bunun için 'yönergenin öngördüğü önlemleri alırken, önlemlerin doğal habitatları, yabani fauna ve florayı tatminkar muhafaza statüsü ile muhafaza etmesi veya onarması gerektiği' belirtilmektedir. Aynı zamanda 'önlemlerin çeşitli ekonomik, sosyal, kültürel gereksinimleri ve bölgesel, yerel özellikleri dikkate alarak hazırlanması gerektiği' öngörülmektedir (Md. 2).

Yönergede doğal habitatların ve habitat türlerinin korunması ile ilgili olarak 'Natura 2000' başlığı altında özel muhafaza alanlarını içeren bir 'Avrupa Ekolojik Ağının' kurulması amaçlanmaktadır. Natura 2000 ağının ayrıca 79/409/EEC Yönergesini takiben sınıflandırılan özel koruma alanlarını da içermesi gerekmektedir. Bunun için her üye devletin Natura 2000 ağının kurulabilmesi için kendi sınırları içindeki doğal habitat alanlarını oluşturmaları gereği öngörülmektedir. Bu amaçla da her üye devlet kendi 'özel muhafaza alanını' belirlemek zorundadır. Bunun dışında Natura 2000 için gerekli olan ekolojik şartları iyileştirmek için üye devletler gerekli iyileştirme çabalarını yerine getirmek zorundadır (Md. 3).

Yönerge aynı zamanda üye devletlerin SİT alanlarının bir listesini yaparak, hangi doğal habitat türlerinin yönerge ile düzenlenen Ek I de yer alacağını buna karşılık hangi türlerin Ek II de yer alacağını belirtmelerini istemektedir. Üye devletler Ek I ve Ek II'de yer alacak SİT alanlarının listelerini yaparak üç yıl içinde bunları Komisyona iletmek zorundadır. Hazırlanan bu listelerde SİT alanının haritası, yeri vs gibi gerekli bilgilerinde bulunması yönerge tarafından zorunlu tutulmuştur. Ek olarak Komisyon ve üye devletlerin işbirliğinde hangi SİT alanlarının

Topluluk ilgi alanı içinde olduğuna dair bir taslak liste hazırlanmak zorundadır. Eğer üye devlet çeşitli sebeplerden dolayı kendi sınırları içinde bulunan Topluluk açısından önemli SİT alanlarının seçiminde bir değişiklik yapmışsa, bu durumda yapılan değişiklikleri içeren listenin 6 yıl içinde hazırlanması gerekmektedir. Bunun dışında bir SİT alanı Topluluk açısından önemli olarak kabul edildiği takdirde, üye devlet bu SİT alanını özel koruma alanı olarak belirlemek ve 6 yıl içinde bu alanı korumak ve onarmak için gerekli öncelikleri ortaya koymak zorundadır (Md. 4).

Bazı özel durumlarda ise eğer Komisyon üye devlet tarafından hazırlanan ulusal listede yer almayan bir SİT alanını öncelikli doğal habitat alanı olarak kabul ediyor ancak üye devlet bu alanı öncelikli bir doğal habitat alanı olarak kabul etmiyorsa, bu durumda Komisyon ve üye devlet arasında karşılıklı bir görüşme süreci başlatılarak alan hakkındaki bilimsel bulgular karşılaştırılmaktadır. Eğer görüşmeler sonucunda taraflar arasında bir çözüme ulaşılamazsa bu durumda Komisyon SİT alanı ile ilgili teklifini Konseye ileterek, alan ile ilgili kararı Konseye bırakmaktadır. Bu durumda Konsey üç ay içinde oybirliği ile alan hakkında karar almaktadır (Md. 5).

Yönergeye göre özel koruma alanları için üye devletlerin gerekli koruma önlemlerini almaları gerekmektedir. Yine üye devletlerin özel koruma alanlarında doğal ve tür habitatlarında ortaya çıkan zararları önlemek için gerekli tedbirleri almaları öngörülmektedir. Bunun yanında SİT alanı üzerinde etkisi olabilecek bir plan veya projenin SİT alanının koruma hedefleri doğrultusunda değerlendirilmesi istenmektedir. Ancak burada bir sınırlama getirilmiş ve SİT alanı için öngörülen plan yada projenin uygulanması konusunda tereddütlerin bulunması durumunda, eğer alternatif bir plan veya proje yoksa, bu durumda tereddüt bulunan mevcut plan veya proje de sosyal, ekonomik vb. gibi kamu yararına olan nitelikler var ise bu durumda plan veya projenin uygulanmasında bir mahsur görünmemektedir. Üye devletler yine de genel olarak

Natura 2000'nin genel tutarlılığını korumak için gerekli telafi edici önlemleri almak zorundadır. Doğa koruma açısından önemli bir SİT alanı, ancak kamu sağlığının korunması gibi istisnai bir sebeple doğa koruma hükümlerinin dışında bir düzenlemeye tabi olabilir (Md. 6).

Habitat yönergesi SİT alanları için gerekli olan finansman kaynaklarını da düzenlemektedir. Buna göre örneğin üye devletler özel koruma alanları için gerekli olan finansman ihtiyaçlarını Komisyona bildirerek, yükümlülüklerini yerine getirebilmek için Komisyondan finansman kaynağı elde edebilir. Üye devlet tarafından yapılan başvurudan sonra Komisyon sözü edilen alanın Topluluk açısından önemini inceleyerek, ortak finansmanı üzerinde karar almaktadır. Eğer Komisyon ortak finansmanı kabul ederse bu durumda finansman için kullanılacak olan kaynakları ele almaktadır. Ortak finansman kaynakları Komisyon tarafından ileri bir tarihte sağlanabiliyorsa, bu durumda aradaki zaman boşluğunda üye devlet SİT alanında doğaya zarar verebilecek faaliyetlerde bulunamamaktadır (Md.8).

Türlerin korunması ile ilgili olarak üye devletler yönergede Ek IV (a) da belirtilen hayvan türlerinin sıkı bir şekilde korunması için gerekli önlemleri almaktan sorumludur. Bunun içinde koruma amaçlı çeşitli yasaklar yönergede sıralanmaktadır. Bunların arasında örneğin yabani hayatta yaşamlarını sürdüren türlerin amaçlı öldürülmesi veya yakalanması, türlerin rahatsız edilmesi gelmektedir. Üye devletlerce türlerin yaban hayatından alıkonulması, nakledilmesi ve satış veya değişimi yasaklanmıştır. Ayrıca üye devletlerce türlerin ele geçirilmesi ve öldürülmesini önlemek üzere bir izleme sisteminin kurulması yönerge tarafından öngörülmektedir (Md. 12). Benzer şekilde yönerge üye devletlerin hayvan türlerinde olduğu gibi Ek IV (b) de belirtilen bitki türlerinin de korunması için zorunlu önlemleri almaları konusu da düzenlenmektedir (Md. 13).

Ek V (a) yer alan yabani faunada bulunan türlerin tutulması veya öldürülmesi konusundaki istisnalar da (derogasyonlar) yönergede yer almaktadır. Buna göre tatmin edici

başka bir alternatif bulunmadığı ve tür topluluklarının muhafazasına zararı olmadığı durumlarda istisnalar mümkündür. Üye devletler her iki yılda bir Komisyona rapor vererek, uygulamış oldukları istisnalar konusunda bilgi vermekle yükümlüdür (Md. 15 ve 16).

Yukarıda açıklandığı gibi üye devletlerin rapor verme sorumluluğu da yönergede düzenlenmiştir. Buna göre her 6 yılda bir üye devletler tarafından yönergenin uygulanması yönünde ne tür önlemler aldıklarına dair rapor hazırlanmak zorundadır. Bu raporda koruma önlemlerinin ne olduğunun dışında, bu önlemlerin değerlendirmesi de yer almalıdır. Daha sonra bütün üye devletler tarafından hazırlanan raporların ışığında, Komisyon tarafından bütün raporları kapsayan bir karma rapor hazırlanarak, elde edilen başarı değerlendirilmektedir. Bu şekilde koruma önlemlerinin özellikle Natura 2000'e sağladığı faydalar incelenmektedir (Md. 17).

Bilimsel araştırma konusu da yine yönergede ele alınmaktadır. Buna göre üye devletlerin ve Komisyonun koruma için gerekli araştırma ve bilimsel çalışmaları yapmaları gereği yönergede savunulmaktadır. Aynı zamanda yönergede üye devletler ve Komisyonun Topluluk düzeyinde bilgi alışverişinde bulunmaları ve böylece araştırmanın bir koordinasyon içinde yapılması öngörülmektedir. Özellikle bilimsel çalışma ve üye devletler arasında sınır-ötesi ortak araştırmaların yapılması özendirilmektedir (Md. 18).

Yönergede çeşitli ilave hükümler de bulunmaktadır. Bunlar arasında örneğin üye devletlerin kendi bölgelerine özgü türleri belirleyerek bunları Ek IV'e yeniden kazandırmalarının önemi vurgulamaktadır. Bir diğer hüküm ise üye devletlerin yabani fauna ve florada ki türlerin korunması için her türlü eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini teşvik etmelerini öngörmektedir (Md. 22).

Nihai hüküm olarak ise üye devletlerin iki yıl içerisinde bu yönergeyi kendi yasal sistemlerine uyarlamak için gerekli kanunları, yönetmelikleri ve idari hükümleri yürürlüğe

koymaları gereği belirtilmektedir. Üye devletlerin gerekli önlemleri alırken bu yönergeye atıfta bulunmaları zorunludur. Bunun yanında üye devletler bu yönergeye yönelik olarak hazırlanan ulusal kanunun ana hükümlerini Komisyon ile iletişim içinde düzenlemek zorundadır (Md. 23).

1.2.2. Yabani Kuşlar Yönergesi¹⁷¹:

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası için temel oluşturan bir diğer yönerge ise ‘Yabani Kuşlar’ Yönergesidir. Bu Yönerge ile Avrupa Birliği’nde göçmen yaban kuşlarının ve bunların yaşam alanlarının korunması için kapsamlı bir düzenleme getirilmektedir. Üye devletlere özellikle ekolojik, ekonomik, bilimsel ve kültürel önemleri gereği yabani kuş türlerini korumaları için sorumluluk getirilmektedir. Bu sorumluluğu yerine getirebilmek için yönergede üye devletlerin kuş türlerine gerekli olan alanları muhafaza ederek ya da onlara yeni alanlar sağlayarak kuş türlerini bu alanlarda muhafaza etmelerini garanti altına almaları istenmektedir. Yönerge ile bazı konularda istisnalar getirilmesine rağmen, üye devletlerde bu kuş türlerinin amaçlı olarak öldürülmesi veya tutulması, bunların yuvalarına ve yumurtalarına zarar verilmesi, beslenmeleri sırasında rahatsız edilmeleri gibi konular yasaklanmaktadır¹⁷².

Yönergenin Ek I inde yer alan ‘hassas türler’ özel habitat koruma önlemlerine tabi bulunmaktadır. Önceki listede 74 olarak belirlenen bu hassas türler, 1985 yılında 85/411/EEC sayılı Konsey Yönergesi ile 144 türe yükseltilmiştir. Bunun yanında üye devletler özellikle sulak alanlarda olmak üzere yabani türleri için özel koruma alanları belirlemek zorundadır. Üye devletlerin Komisyona ulusal önlemler konusunda devamlı bilgi akışı sağlaması gerekmektedir. Yönergenin Ek II listesinde yer alan 72 tür bu türlerin nesilleri tehdit altında olmadığı sürece

¹⁷¹ 97/49/EC sayılı Komisyon Yönergesi ile Değiştirilen Yabani Kuşların Korunmasına Dair 79/409/EEC sayılı Yönerge (Yabani Kuşlar Yönergesi)

¹⁷² European Community Environment Legislation, vol 4, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992, s. Xxiv.

avlanabilmektedir. Ek II/1 de yer alan 24 tür her koşulda avlanabilmekte ancak Ek II/2 de yer alan türler ise listede yer alan üye devletlerde avlanabilmektedir.

Yönerge ile yaban kuşlarının avlanması konusunda çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre türlerin ekolojik olarak dengelerini bozmayacak şekilde avlanılmasına izin verilmesi gerekmektedir. Ek IV(a) da belirtilen yöntemlere göre avcılık yapılmalıdır. Avlanma sırasında çeşitli yöntemlerin kullanılması yasaklanmıştır. Örneğin avlanma sırasında otomatik silahlar ve patlayıcıların kullanımı yasaktır. Bunun yanında Ek IV (b) ise hava taşıtları ve motorlu taşıtlar ile avlanmayı yasaklamıştır.

Üye devletler yönergede belirlenen çeşitli durumlarda avlanmaya izin vermektedir. Buna göre güvenlik, sağlık ve bilimsel çalışmalar da avlanma yapılabilmektedir ancak bu kapsamda yapılan avlanmalar yıllık rapor olarak Komisyona sunulmak zorundadır. Bunlara ek olarak yaban kuşlarının canlı veya ölü bedenlerinin satışı yasaktır. Aynı zamanda Komisyonun koordinasyonu altında ki üye devletler, yaban kuşlarının korunması ve yönetimi konusunda araştırma faaliyetleri yerine getirecektir. Bu araştırmalar özellikle Ek V te yer alan türler için yapılacaktır.

Yönerge ile üye devletlerin sınırları içerisinde ki yabani ortamda bulunan tüm yaban kuşlarının korunması bu yönerge ile sağlanmakta, böylece türlerin korunması, yönetimi ve kontrolü ile işletilmesi düzenlenmektedir. Yönerge kuşlara, kuşların yumurtalarına, yuvalarına ve yaşam alanlarına uygulanmaktadır (Md. 1). Üye devletler türlerin sayısını muhafaza etmek için gereken önlemleri almak zorundadır. Bu önlemler özellikle ekonomik ve rekreasyonel gereklilikler olmak üzere ekolojik, bilimsel ve kültürel gereklilikler için alınacaktır (Md. 2). Üye devletler biyolojik çeşitliliğin ve bütün kuş türlerinin yaşam alanlarının korunması, muhafazası ve yeniden inşası için gerekli önlemleri yerine getirmelidir. Yönerge kuş türlerinin biyotoplarının ve yaşam alanlarının korunması için çeşitli önlemleri içermektedir. Koruma alanların yaratılması, yaşam alanlarının ekolojik ihtiyaçları ışığında içinde ve dışında korunan alanların yönetimi, yok

edilmiş biyotoplarının yeniden inşası ve biyotopların yaratılması yönergede düzenlenmektedir (Md. 3).

Ek I de yer alan türlere yönerge ile ‘özel koruma önlemleri’ verilmiştir. Koruma önlemleri başlıca türlerin yaşam alanlarını korumayı, burada yaşayan kuşların hayatta kalmasını ve üremelerini garanti edecek şekilde muhafaza edilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda koruma önlemlerinin kapsamına ‘örneğin nesli tükenme tehlikesinde bulunan türler, yaşam alanlarında meydana gelebilecek değişimlere karşı savunmasız olan türler, az sayılarından dolayı seyrek bulunan türler’ girmektedir. Üye devletler türlerin korunması açısından en uygun özel koruma alanlarını yönergenin gereklerini göz önüne alarak sınıflandıracaklardır. Bunun yanında üye devletler gereken önlemlerin alınmasında koordinasyonun sağlanması amacıyla Komisyona sürekli bilgi sağlamak zorundadır. Aynı zamanda üye devletler koruma alanlarındaki kirlilik, kuşlara verilen rahatsızlıklar gibi çeşitli konularda mevcut koşulları geliştirecek koruma adımlarını atmak zorundadır (Md. 4).

Yönerge üye devletlerde adı geçen bütün kuş türleri için genel bir koruma sistemi meydana getirmektedir. Koruma sistemi ile örneğin türlerin herhangi bir metot ile amaçlı bir şekilde öldürülmesi veya alıkonulması, yuvaların amaçlı olarak bozulması ve yumurtalara zarar verilmesi gibi konular da önlem alınmaktadır (Md. 5). Bunun yanında üye devletler yönerge ile tanımlanan kuş türlerinin örneğin satışını, nakliyesini, satış için tutulmasını yasaklamaktadır (Md. 6).

Aynı zamanda yönerge ile üye devletler için çeşitli istisnalar da getirilmiştir. Buna göre üye devletler yönergede yer alan hükümlerden bazı nedenlerden dolayı hariç tutulabilmektedir. Bu istisnai durumlar örneğin kamu sağlığı ve güvenliği, hava güvenliği, araştırma ve eğitim gibi konulardır. Bu gibi durumlarda yönerge üye devletlerin yukarıda belirtilen hükümlerden muaf tutulmalarına izin vermektedir. Ancak burada dikkate alınması gereken nokta ise hükümlerden

muaf olabilmek için örneğin muaf tutulacak türlerin, kuşların tutulması veya öldürülmesi için kullanılacak araç veya yöntemleri denetleyecek idari makamın belirlenmesi gereğidir.

Yönerge ile düzenlenen bir başka hüküm ise her yıl üye devletlerin yukarıda belirtilen maddenin uygulanması konusunda Komisyona bir rapor göndermek zorunda olmasıdır. Eğer Komisyon muaf tutulan hükümlerin üye devletlerce belirtilen şekilde uygulanmasını uygun görmezse, bu durumda Komisyon uygulamanın sona erdirilmesi için gerekli girişimleri başlatma yetkisine sahiptir (Md. 9).

Koruma amaçlı araştırma yapılması için de ayrıca hüküm getirilmektedir. Buna göre üye devletlerin ‘tüm kuş türlerinin korunması, yönetimi ve kullanımı’ açısından gerekli araştırma ve çalışmayı özendirmeleri gerekmektedir (Md. 10). Buna ek olarak yönerge üye devletlerin yabani ortamda doğal olarak yetişmeyen kuş türlerinin, yerel fauna ve floraya zarar vermesini önleyici önlemleri almalarını da düzenlemektedir. Üye devletler ancak bu çalışmalarını Komisyon ile işbirliğinde gerçekleştirmek zorundadır (Md. 11). Bu hükümlere ilave olarak üye devletler Komisyona her üç yılda bir ulusal hükümlerin uygulanması konusunda rapor sunmaları gerekmektedir. Bu raporları takiben her üç yılda bir Komisyon üye devletlerden aldığı bilgiler ışığında bir karma rapor hazırlayarak, üye devlet idarelerine onay için sunmaktadır (Md. 12).

Yönerge özel bir hüküm de getirmiş ve yönergenin uygulanması için alınacak önlemlerin kuş türlerinin korunması açısından günümüzdeki mevcut durumu kötüleştirmemesi gerektiği belirtilerek, en azından yönergenin uygulanması ile mevcut koşulların korunması gerektiği ortaya koyulmaktadır (Md. 13). Bu hükmü tamamlayıcı olarak ise üye devletlerin yönergede belirtilen önlemlerden daha sıkı koruyucu önlemler geliştirebileceği, böylece üye devletlerin yönergede öngörülen koruma önlemleri ile kendilerini sınırlamamaları ve daha sıkı önlemlere başvurabilmelerine olanak sağlanmaktadır (Md. 14).

Son olarak üye devletler iki yıl içerisinde yönergeye uymak için gerekli kanunları, tüzükleri, idari hükümleri kendi mevzuatlarına dahil etmek zorunda, bunun yanında yönerge için mevzuatlarına dahil edecekleri ulusal kanundaki ana hükümleri Komisyon ile iletişim içerisinde düzenlemeleri gerekmektedir (Md. 18).

1.2.3. CITES Yönetmeliği¹⁷³:

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası'nın yukarıda açıklanan iki yönergesinin dışında CITES Yönetmeliği de bir diğer önemli ayağını oluşturmaktadır. 1973 yılında kabul edilen CITES Sözleşmesi, 1982 yılında Konsey tarafından yönetmelik olarak kabul edilmiş ve AB İkincil Hukukuna dahil edilmiş, daha sonra 1997 yılında yeni bir yönetmelik ile yenilenmiştir. Yönetmelik ile nesli tehlike altında olan flora ve fauna türlerinin ticaretine izin ve sertifika sistemi getirilmiştir. Belirli durumlarda ise bu türlerin ticareti tamamı ile yasaklanmıştır. AB CITES Yönetmeliği açısından önemli olan nokta ise, yönetmeliğin uygulanmasında CITES Sözleşmesinden daha da ileri gidilerek sözleşmenin öngörmediği yerlerde yasaklama getirmesidir¹⁷⁴.

Yönetmelik üye devletlere koruma konusunda daha sıkı önlemler alabilmelerine izin vermektedir. Buradaki amaç ise yerli türlerin kendi yaşam koşullarında kalmasını sağlayarak, daha iyi korunmalarını sağlamak ve onların yaşam kalitesini geliştirmektir. Sözleşmede yer alan Ek A kendi içinde üç alt bölüm içermektedir. Ek Bölüm I de muhtemel ticaret sonucunda nesli tükenme tehlikesi bulunan türler sıralanmaktadır. EK Bölüm II de ise eğer sözü edilen türlerin ticareti sıkı kurallarla denetlenmezse, bu durumda nesli tükenebilecek olan türler sıralanmaktadır.

¹⁷³ Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Yönetmelik – EEC/3626/82 sayılı yönetmelik yerine geçen EC/338/96 sayılı yönetmelik

¹⁷⁴ European Community Environment Legislation, vol 4, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992, s. Xxviii.

Ek Bölüm III ise ticari düzenlemeye bağı olan bütün türleri tanımlamaktadır. EK B ise Sözleşme ile düzenlenen bütün hayvan ve bitki türlerini listelemektedir. EK C ise Avrupa Birliği tarafından özel olarak düzenlemeye tabi tutulan türleri içermektedir. CITES Yönetmeliğinde yer alan EK Bölüm I ve EK C'nin ilk kısmında yer alan türlerin tutulması, pazarlaması ve satışı kesin olarak yasaklanmıştır.

Yönetmeliğin ilk olarak yayınlandığı 1983 yılından itibaren yönetmelik Konsey ve Komisyon tarafından defalarca değişikliğe uğramış ve Ek Bölüm ve Eklerde yer alan türlerin listeleri çeşitli zamanlarda değiştirilmiştir.

1.3. Avrupa Birliği Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasını Düzenleyen Diğer Mevzuat

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatında yukarıda açıklanan temel öneme sahip bulunan düzenlemeler dışında önem açısından biraz geri planda kalan çeşitli düzenlemeler de bulunmaktadır.

1.3.1. Balina ve Memeli Deniz Hayvanları Yönetmeliği¹⁷⁵ ile balina türevlerinin ve ürünlerinin ithalatı düzenlenmektedir. Buna göre 1982 yılından itibaren ticari amaçlar için kullanılacak olan balina türevlerine ve ürünlerine lisans çıkarılması yasaklanmıştır. Yönetmelik ile balinalardan ve balina yağından üretilen bütün ürünler düzenleme kapsamına alınmıştır. Amber, balinalar öldürülmeden üretildiği için bu kapsamın dışında bırakılmıştır. Yönetmelik ile aynı zamanda “Balina Ürünleri Komitesi” kurulmuş ve bu komite yönetmeliğin uygulanmasından doğacak sorunların çözümü ile görevlendirilmiştir¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Balina ve Diğer Memeli Deniz Hayvanlarından Elde Edilen Ürünlerin İthalatı Hakkında EEC/348/81 sayılı Yönetmelik

¹⁷⁶ European Community Environment Legislation, vol 4, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992, s. Xxv.

EEC/3626/82 sayılı yönetmelik ile “Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin” (CITES) uygulanmasına geçilmesi ile yönetmelik kaldırılmamasına rağmen etkinliğini kaybetmiştir.

1.3.2. Yavru Foklar ve Ürünleri Yönergesi¹⁷⁷ ile yönergenin ekinde yer alan yavru fok ürünlerinin üye devletlere olan ticareti yasaklanmıştır. Yönerge ile yavru fok balıklarının yaşadığı bölgede yer alan Inuit yerlilerinin geleneksel avcılığı sonucunda elde ettiği ürünler bu yasağın dışında bırakılmıştır¹⁷⁸.

1.3.3. Afrika Filinden Elde Edilen Fildişi Yönetmeliği¹⁷⁹ Afrika filinin fildişinden elde edilen her türlü ürünün Topluluğa ithalatı yasaklanmıştır¹⁸⁰.

1.3.4. Kapan Kullanımı Yönetmeliği¹⁸¹ yabani hayvanların belirli türlerinin korunmasını, kapan kullanımını yasaklayarak ve yabani hayvanların derileri ile ilgili ürünlerinin ithalatını sınırlayarak amaçlamaktadır.

1.3.5. Ormanların Atmosferik Kirliliğe Karşı Korunması Yönetmeliği¹⁸² ile ormanların atmosferik kirliliğe karşı korunması hedeflenmektedir. Yönetmelikte temel hedef ormanlarda meydana gelen zararın periyodik olarak envanterinin çıkarılması ve gözlem noktaları ağının kurulmasıdır. Bu amaçla yönetmelikte pilot projelerin hazırlanması ile atmosferik kirliliği ve etkilerini anlamayı geliştirmek, alan araştırmaları yapmak, izleme metotları geliştirmek ve zararın ölçümünü yapmak, zarar gören ormanları onarmak için gerekli yöntemlerin hazırlanması yer almaktadır.

¹⁷⁷ 83/129/EEC sayılı Yavru Foklar ve Ürünleri Yönergesi

¹⁷⁸ European Community Environment Legislation, vol 4, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992, s. Xxix.

¹⁷⁹ EEC/2496/89 sayılı Afrika Filinden Elde Edilen Fildişi Yönetmeliği.

¹⁸⁰ European Community Environment Legislation, vol 4, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992, s. Xxx.

¹⁸¹ Kapan Kullanımının Yasaklanması ve Belirli Deri Türleriyle, Yabani Bazı Hayvan Türlerinden Elde Edilen Ürünlerin Topluluğa Girmesinin Yasaklanması Üzerine 98/576/EC Sayılı Kararla Değiştirilen EEC/3254/91 Sayılı Yönetmelik

1.3.6. Ormanların Yangınlara Karşı Korunması Yönetmeliği¹⁸³ orman yangınlarını, yanan alanların sayısını azaltmak amacını gütmektedir. Yönetmelik, orman eko sistemlerinin muhafazasını ve ormanların çeşitli işlevlerinin korunmasına imkan hazırlamaktadır. Ek olarak ormanların yangınlara karşı korunmaları için bir de plan ortaya koymaktadır.

1.4. Avrupa Birliği Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasını Düzenleyen Yatay Mevzuat

AB politika düzenleme alanının en yoğun bir şekilde Avrupalılaşmasının önemli kanıtlarından birisi de AB Çevre Politikasını düzenleyen yatay mevzuattır. AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının uygulanmasında doğrudan ilgili bulunmasalar da aslında politikanın uygulama etkinliği açısından doğrudan mevzuat kadar yatay mevzuatın da kritik rolü vardır. Özellikle katılım ilkesinin çevre politikasının değerlendirilmesinde ki rolünü güçlendirme amacıyla yatay mevzuatın Avrupalılaşması AB üst yapısı bakımından önemlidir. Yatay mevzuatın üye devletlerde güçlü bir düzeyde Avrupalılaşması AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının etkinliğine büyük katkı sağlayacaktır.

1.4.1. Halkın Çevresel Bilgiye Erişimi Yönergesi¹⁸⁴, 90/313/EEC sayılı ‘Bilgiye Erişim Yönergesi’nin yerini almıştır. Önceki yönerge olan Bilgiye Erişim Yönergesi ile çevresel bilginin dağılımı ve bilgiye erişimin kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Yönerge çevresel sorumluluklara sahip kamu kurumlarının ellerindeki çevresel bilgiye erişimi ve dağılımını düzenleyen yapı ve süreçleri içermektedir. Yönergede ‘çevresel bilgi’ geniş anlamda tanımlanmıştır. Üye devletler çevresel her tür bilgiyi gerçek veya tüzel kişilerin kullanımı için elverişli tutmak zorundadır. Buna karşılık yönergeye göre isterlerse sağlayacakları bilgi karşılığında makul bir ücret talep

¹⁸² EEC/3528/86 sayılı Ormanların Atmosferik Kirliliğe Karşı Korunması Yönetmeliği.

¹⁸³ EEC/2158/92 sayılı Ormanların Yangınlara Karşı Korunması Yönetmeliği.

edebilmektedirler. Yapılan bilgi talebi başvurusunun kamu kurumlarınca reddedilmesi durumunda temyiz süreci de geçmiş yönergede düzenlenmektedir¹⁸⁵. Önceki yönerge her ne kadar bilginin dağılımını ve bilgiye erişimi kolaylaştırmayı amaçlasa da, bazı durumlarda üye devletlere bilgi sağlama konusunda çeşitli muafiyetler de getirmektedir. Bu durum yeni yönergede de devam etmekte ve belli konularda üye devletlere muafiyet getirilmektedir. Buna örnek olarak ‘ulusal savunma ve kamu güvenliği’ konuları her iki yönergede de yer almakta ve üye devletlere bu konularda muafiyet sağlanmaktadır.

2003/4/EEC sayılı Halkın Çevresel Bilgiye Erişimi Yönergesi, 1990 tarihli ve 90/313/EEC sayılı Bilgiye Erişim Yönergesinin yerini almıştır. Bunun altında yatan sebep ise çevresel bilgiye daha etkin bir şekilde erişimin günümüzde çevresel politikanın etkinliği açısından zorunlu olmasıdır. Yeni yönerge ile 1998 tarihli Aarhus Sözleşmesi’nin gereklerini yerine getirmek ve bu konudaki AB’nin mevcut kurallarını güçlendirmek amaçlanmaktadır. Yönerge ile çevresel bilgiye halkın erişimi sağlanarak, çevresel kararlara halkın katılımını arttırmak ve aynı zamanda çevre hukukunun yanlış uygulanması durumunda halkın bunu yargıya götürebilmesi düzenlenmektedir. Halkın Çevresel Bilgiye Erişimi Yönergesi ile getirilen kurallar çevresel karar-alma sürecine şeffaflık sağlamayı, böylece kişilere çevresel konularda daha fazla söz hakkı tanımayı amaçlamaktadır. Yönergede herhangi bir vatandaşlık, milliyet veya ikametgaha bakılmadan herkesin kamu otoritelerinin sahip olduğu veya ürettiği çevresel bilgiye erişme hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Örneğin çevreye verilen emisyonların ölçüm bilgisi, kamu sağlığına olan etkileri ve çevresel etki değerlendirmelerinin sonuçlarına erişmek herkesin hakkı olmaktadır¹⁸⁶.

¹⁸⁴ 2003/4/EC Sayılı Yönerge, 90/313/EEC sayılı Bilgiye Erişim Yönergesinin yerini almıştır.

¹⁸⁵ European Community Environment Legislation, vol 4, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992, s. Xxxi.

¹⁸⁶ Environment Directorate General, Environmental Information: New Directive Giving the

Yeni yönergenin temel ögesi çevresel bilgiye ‘erişim hakkının’ verilmesidir. Bu durum önceki yönerge ile sağlanmış olan ‘erişim özgürlüğünden’ farklı bir yaklaşımdır. Bunun dışında çevresel bilginin halkın kullanımına sunulmasının temini ve kamuoyuna bilginin aktif şekilde yaygınlaştırılmasının sağlanması da yönergede öngörülmektedir. Yönerge ile aynı zamanda çevresel bilgi oldukça geniş bir şekilde tanımlanmakta ve kamu otoritelerinin tanımı daha ayrıntılı yapılmaktadır. Kamu otoritelerinden talep edilen çevresel bilginin sağlanması için öngörülen zaman süresi iki aydan bir aya indirilmiştir. Kamu otoritelerinden istenen çevresel bilginin reddedilme koşulları da daha açık bir şekilde yeni yönergede tanımlanmaktadır.

Yönergede kamu otoriteleri tarafından sahip olunan çevresel bilgiye erişim hakkının ve bunun gerçekleşmesi için temel koşul ve olanaklar ile bunun için gerekli pratik düzenlemelerin sağlanmasının garanti edilmesi çalışılmaktadır. Bunun dışında çevresel bilginin başkalarının kullanımına elverişli olması ve halka çevresel bilginin en sistematik şekilde yaygınlaştırılması bir diğer amaçtır. Bunun için yönergede örneğin elektronik teknolojisinin en iyi şekilde kullanılması önerilmektedir (Md. 1).

‘Çevresel bilgi’ yazılı, görsel, elektronik veya diğer çeşitli şekillerdeki bilgi olarak tanımlanmakta ve ayrıntılı şekilde hava, su, toprak, biyolojik çeşitlilik gibi çevre ile ilgili bütün öğeleri içermektedir. Buna göre örneğin sulak alanları içeren doğal alanlar bir çevre ögesidir. Bunun dışında yine çevresel bilgi çevre ile ilgili öğeleri etkileyen örneğin enerji, gürültü, atık gibi faktörleri içine almaktadır. Aynı zamanda çevresel bilgi idari önlemler gibi çevresel öğeleri çeşitli şekillerde etkileyen tüm önlemleri örneğin politikaları, mevzuatı, planları, programları da kapsamaktadır. Bunun yanında yine çevresel bilgi çevre mevzuatının uygulanması ile ilgili olan raporları, çeşitli ekonomik analizleri, insan sağlığı ve güvenliği ile ilgili besin zincirinin kirlenmesi örneğinde olduğu gibi konuları içermektedir.

Yönergede yer alan ‘kamu otoritesi’ tanımı ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde hükümet ve diğer resmi idari kurum yapılarını kapsamaktadır. Yine kamu otoritesi tanımına ulusal hukuk çerçevesinde faaliyette bulunan ve çevre ile ilgili görevi bulunan kişiler de dahil edilmektedir. Bunun dışında yine çevre ile ilgili sorumlulukları veya görevleri bulunan ve konu ile ilgili kamu servisleri sağlayan kişiler de bu tanıma girmektedir. ‘Kamu otoritesi tarafından tutulan bilgi’ ise bu otoritenin kontrolü altında olan ve onun tarafından elde edilen veya üretilen çevresel bilgi anlamına gelmektedir. ‘Kamu otoritesi için tutulan bilgi’ ise kamu otoritesi adına gerçek veya tüzel kişiler tarafından fiziksel olarak tutulan çevresel bilgi anlamını içermektedir. ‘Başvuran’ ise gerçek veya tüzel olarak çevresel bilgi talep eden kişidir. ‘Halk’ ise bir veya daha çok gerçek veya tüzel kişidir ve ulusal mevzuata veya pratiklere göre tanımlanmış dernekler, organizasyonlar veya gruplardır (Md. 2).

Üye devletlerin kamu otoriteleri bu yönerge ile çevresel bilgiyi sağlayacaklarını garanti ederken, bunu en kısa sürede veya başvuru talebini aldıktan en geç bir ay içinde sağlamak zorundadır. Ancak istenen çevresel bilgi bir aylık süre içinde sağlanamayacak kadar karmaşık ise, bu durumda talep alındıktan iki ay içerisinde istenen bilgi verilebilir. Aynı zamanda eğer talep çok genel bir şekilde düzenlenmiş ise bu durumda kamu otoritesi başvuran kişiden talebini daha belirgin bir hale getirmesini isteyebilmektedir. Bunun yanında kamu otoriteleri 4. Maddeye uygun olmak koşulu ile talebi geri çevirme hakkına da sahip bulunmaktadır. Ayrıca yönergede çevresel bilgiyi talep edenlerin temas kurabilecekleri kamu otoritelerinin listesi ve bilgi sağlayacak yetkililerin belirlenmesi gibi gerekli pratik düzenlemelerin de yapılması istenmektedir (Md. 3).

Yönerge üye devletlerin bazı istisnai durumlarda çevresel bilgiyi tedarik etmeyi reddetmelerini de düzenlemektedir. Buna göre öncelikle çevresel bilginin talep edildiği kamu otoritesinden bu bilginin sağlanması mümkün değil ise bu durumda kamu otoritesi bilgi vermeyi

reddedebilir. Kamu otoritesi eğer talep edilen bilgi başka bir kamu otoritesindeyse bu talebi elinde bilgi olan kamu otoritesine geçirerek, bilgiyi talep edeni bu konuda uyarmalı ve diğer kamu otoritesini talep konusunda bilgilendirmelidir. Bir diğer istisna ise talebin ‘mantıksız’ olmasıdır. Bunun dışında talebin çok genel bir şekilde düzenlenmiş olması bir diğer reddedilme koşuludur. Talebin daha tamamlanmamış bir doküman veya bilgi için yapılması da yine başka bir ret sebebidir (Md. 4).

Yukarıda ki sebeplerin dışında yine üye devletlerde bulunan kamu otoriteleri çevresel bilgiyi bazı kanunlar tarafından gizliliği öngörülen işlemlerde, kamu güvenliği ve milli güvenlik ile ilgili konularda, ticari veya endüstriyel bilgi gibi ekonomik çıkarların kanunlar ile korunduğu konularda, patent hakları ile ilgili konularda, kişilerin özel dosyalarının ulusal veya Topluluk kanunları ile korunduğu durumlarda, ve örneğin nadir türlerin yaşam alanları gibi çevrenin korunması için gizlilik gerektiren durumlarda bilgi vermeyi reddetme hakkına sahiptir. Ancak yönerge de belirtilen bu istisnai durumların kamu otoritesi tarafından sınırlı durumlarda kullanılması zorunludur. Yine de talep edilen bilginin bütününe veya bir kısmının reddedilmesi durumunda başvuruyu yapan kişiye yazılı olarak veya elektronik ortamda belirtilen zaman sürecinde talebin reddedildiğinin duyurulması gerekmektedir. Duyuru da aynı zamanda reddedilmenin sebepleri hakkında bilgi de yer almalıdır (Md. 4).

Üye devletlerin kamu otoriteleri tarafından çevresel bilginin sağlanmasında ihmal, yetersiz cevaplama gibi sürece uygun davranılmadığı durumlarda, ihmali bulunan kamu otoritesine kanunla kurulmuş bulunan bağımsız veya tarafsız bir yapıya (mahkeme gibi) başvurularak dava açılabilir. Kamu otoritelerinin işlemlerini kontrol eden ‘teftiş sürecine’, çevresel bilgiye erişmek isteyen kişiler de katılabilir. Üye devletler teftiş sürecine olan katılımları hukuk mahkemeleri veya kanun ile kurulmuş olan bağımsız veya tarafsız yapılar ile desteklemek

zorundadır. Böylece vatandaşlar kamu otoritelerinin eylem veya ihmallerini gözlemlemek fırsatını elde etmektedir (Md. 6).

Bunların dışında üye devletlerin kamu otoriteleri çevresel bilginin yaygınlaştırılması için gerekli önlemleri almak zorundadır. Çevresel bilgi, halka çeşitli yöntemler ile özellikle elektronik teknolojisi, elektronik iletişim, bilgisayar teknolojisi gibi yöntemler ile yaygınlaştırılmalıdır. Ek olarak üye devletler çevresel bilgiyi sürekli gelişen bir şekilde elektronik ortamdaki bilgi formları halinde halkın çeşitli iletişim ağları ile kolaylıkla erişebileceği hale getirmelidir. Kullanıma açılacak ve yaygınlaştırılacak olan bilgi düzenli olarak güncellenmelidir. Buna göre yaygınlaştırılacak olan bilgede en azından uluslararası sözleşmelerin, mutabakatların metinleri ve çevre ile ilgili veya ilgilendiren Topluluk, ulusal, bölgesel veya yerel mevzuatın bulunması gerekmektedir. Bunun dışında çevre ile ilgili politikalar, planlar ve programlar yine önemle yaygınlaştırılması gereken bilgilerdir. Yine uygulama ile ilgili gelişme raporları, çevrenin mevcut durumunu ortaya koyan raporlar, aktivitelerin izlenmesi yolu ile elde edilen raporlar, çevresel etki değerlendirmeleri gibi konular öncelikli olarak yaygınlaştırılması gereken çevresel bilgiyi oluşturmaktadır (Md. 7).

1.4.2. Halkın Çevresel Plan ve Programlara Katılımı Yönergesi'nin¹⁸⁷ temel amacı Aarhus Sözleşmesinden doğan yükümlülüklerin uygulanmasına katkıda bulunmaktır. Bunun için çevre ile ilgili belirli plan ve programlara halkın katılımının sağlanması hedeflenmektedir. Yönerge ile aynı zamanda halkın katılımının geliştirilmesi için yine çevresel bilgiye erişimi düzenleyen 85/37/EEC ve adalete erişimi düzenleyen 96/61/EC sayılı Konsey yönergeleri yeniden düzenlenmektedir (Md.1).

¹⁸⁷ 2003/35/EC sayılı Çevre ile İlgili Belirli Plan ve Programlara Kamunun Katılımını Düzenleyen ve Halkın Katılımı ve Adalete Erişimi Düzenleyen 85/337/EEC ve 96/61/EC sayılı Yönergelerde Değişiklik Yapan Yönerge

Yönergede ‘halk’ bir veya daha fazla gerçek veya tüzel kişi ve bunların oluşturduğu dernekler, organizasyonlar ve gruplar olarak tanımlanmaktadır. Buna göre üye devletler halkın, plan veya programların hazırlanması ve değişiklik yapılması süreçlerine, bunun yanında plan veya programların gözden geçirilmesi süreçlerine katılımı için erken ve etkin fırsatlar sağlamak zorundadır. Bunun için üye devletler ‘katılım hakkı’ ve ‘bilgi edinme’ için başvurulabilecek yetkili makamlar hakkında halkın elektronik medya gibi çeşitli yöntemleri kullanarak bilgi sahibi olmasını sağlamalıdır. Buna ek olarak yönerge ile kamuoyuna plan ve programlar konusunda karar alınmadan önce görüş ve fikirlerini ifade etme olanağı verilmiştir. Bu durumu tamamlayıcı olarak ise kamuoyu katılımının sonucunda doğan görüşler ve düşüncelere karar alma sürecinde özen gösterilmektedir. Kamuoyu tarafından ifade edilen görüşler ve düşünceler incelendikten sonra ise yetkili makamın halkı alınan kararlar konusunda bilgilendirmesi gerekmektedir. Bu bilgilendirme kapsamında kararların alınmasındaki nedenler halka açıklanmalıdır. Bunun dışında üye devletler katılımcı olan halkı da tanımlamak zorundadır. Buna göre ulusal kanunlar tarafından, örneğin çevresel korumayı teşvik eden çevreci gruplar olmak üzere, konu ile ilgili sivil toplum kuruluşları üye devletler tarafından tanımlanmalıdır. Burada öngörülen halkın katılımının sağlanması ve etkin olması konusunda detaylı düzenlemeler ise üye devletlere bırakılmıştır. Yönergede üye devletlere istisna da tanınmakta ve burada öngörülen katılımın ulusal savunma gibi amacı bulunan plan ve programlara uygulanamayacağı belirtilmektedir (Md. 2).

1.4.3. Çevresel Etki Değerlendirme Yönergesi¹⁸⁸ çevre üzerine etkisi olan kamu ve özel projelerin çevresel etki değerlendirmelerini düzenlemektedir. Yönergede tanımlanan ‘proje’ ile çevresel alanlarda yapım çalışmaları veya bu alanlardaki planların idaresi, doğal çevreye ve peyzaja, mineral kaynaklarının çıkarılması örneğinde olduğu gibi çeşitli müdahaleler de

bulunulması olarak açıklanmaktadır. ‘Yürütücü’ ile de özel projeyi yürütmek için yetki sahibi olmak isteyen aday veya projeyi başlatacak olan kamu otoritesi tanımlanmaktadır. ‘Yürütme Onayı’ ise yetkili makamın veya makamların projeyi yürüten kişiye projenin gelişimi için onay vermesi anlamına gelmektedir. Üye devletler tarafından belirlenen yetkili makam veya makamların bu yönergeden doğan vazifeleri yerine getirmekten sorumludur. Yönerge milli savunma amaçlı projeleri kapsamamaktadır. Bunun yanında yönerge yine ulusal mevzuat içerisinde yer alan özel hükümlerin kapsamı içindeki projeleri ele almamaktadır (Md. 1).

Yönerge ile üye devletler çevre üzerinde etkileri olabilecek her tür projenin değerlendirmesini yapmak için gerekli her önlemi almayı kabul etmektedir. İkinci olarak çevresel etki değerlendirme süreci üye devletlerde projeler için geçerli olan prosedürler ile veya yönergenin amaçlarına yönelik oluşturulacak olan diğer prosedürler ile bütünleştirilebilir. Üçüncü olarak istisnai durumlarda ise, üye devletler özel bir projenin tamamını veya bazı kısımlarını yönergenin koşullarından hariç tutabilir. Ancak bu durumda üye devlet projeyi neden değerlendirmeden muaf tuttuğuna dair bilgiyi kamuoyuna sunmak zorundadır. Ek olarak üye devletin Komisyonu bu istisna neden hakkında bilgilendirmesi zorunludur. Komisyon da bunun ardından derhal gerekli bilgileri diğer üye devletlere duyurmaktadır (Md. 2).

Çevresel etki değerlendirme, projelerin doğrudan ve dolaylı etkilerini örneğin insan varlıkları, fauna ve flora, toprak, su, hava, iklim ve peyzaj gibi faktörlerin üzerinde incelemektedir (Md 3). Ek I’de listelenen proje sınıfları yönergede yer alan kriterlere göre değerlendirilmektedir. Ek II’de yer alan projelerde ise üye devletler projelerin her birinin özgün koşullarını inceleyerek, yönergede belirtilen kriterlere uygun değerlendirme kriterleri ortaya koymaktadır. Buna karşılık üye devletler yetkili makamlar tarafından yapılan bu değerlendirmeler hakkında halk tarafından bilgi sahibi olunmasını sağlamak zorundadır (Md. 4).

¹⁸⁸ 97/11/EC sayılı karar ile değiştirilen 85/337/EEC sayılı Çevresel Etki Değerlendirme Yönergesi

Bütün bunlara ek olarak üye devletlerin proje yürütücüsünün yürütme onayı için başvurması ve görüş istemesi durumunda, konu hakkında yetkili makamın bilgi sağlaması için gerekli önlemleri almaları gerekmektedir. Aynı zamanda yürütücü tarafından yetkili makama sağlanacak olan bilginin içeriğinde ise öngörülen zararlı etkileri azaltacak veya kaldıracak olan önlemlerin tanımı, projenin çevre üzerindeki başlıca etkilerinin tanımlandığı ve değerlendirildiği veri, çevresel etkiler dikkate alınarak yürütücü tarafından hazırlanan başlıca alternatiflerin taslağı ve teknik olmayan bir özet yer almalıdır (Md. 5).

Üye devletler projeler için gerekli olan ‘yürütme onayı’ taleplerini ve konu hakkındaki bilgileri kamuoyuna açık tutmak ve makul bir zaman aralığı içinde yürütme onayı verilmeden önce halkın görüşlerini bildirmesi için fırsat sağlamak zorundadır (Md.6).

Eğer üye devlet yapılması düşünülen projenin diğer üye devletin çevresine muhtemel etkide bulunacağının farkındaysa, bu durumda etkilenecek olan üye devlete en kısa zamanda proje hakkında bilgi verilmelidir. Bu bilginin içeriğinde ise projenin tanımı ve projenin muhtemel sınır ötesi etkileri bulunmalıdır. Bunun dışında projeden etkilenecek olan üye devlete çevresel etki değerlendirme sürecine katılıp katılmayacağı konusunda karar vermek için yeterli zaman ve fırsat verilmelidir. Eğer etkilenen üye devlet bu değerlendirme sürecine katılmak istiyorsa bu durumda konu ile ilgili bilgi diğer üye devlete iletilmelidir (Md. 7).

Projenin yürütme onayının kabul edilmesi veya reddedilmesi durumunda, yetkili makam veya makamların kamuoyuna bilgi vermesi ve bu bilgi de kararın içeriği, kararın dayandığı temel sebepler ve eğer mümkünse zararlı etkilerin önlenmesine yönelik önlemlerin tanımlanması gerekmektedir (Md. 9).

Çevresel Etki Değerlendirme Yönergesi’nin hükümleri, ulusal düzenlemeleri, idari hükümleri, endüstriyel ve ticari gizliliği içeren yasal pratikleri ve kamu çıkarının güvenliği ile ilgili düzenlemeleri etkilememektedir (Md. 10).

Üye devletler ve Komisyon, yönergenin uygulanmasından doğan tecrübeyi birbirleri ile paylaşıırken, üye devletler projelerin değerlendirilmesi ve seçiminde kullanılan kriterler hakkında Komisyonu bilgilendirmelidir (Md. 11). Bunun yanında üye devletler üç yıl içerisinde yönergeye uyum için gerekli önlemleri almak ve bu kapsamda kendi ulusal mevzuatlarına koydukları hükümler için Komisyon ile iletişim içinde bulunmaları gerekmektedir¹⁸⁹. Yönergenin hükümleri üye devletlerin projelerinin çevresel etkilerini değerlendirirken, üye devletlerin mevcut hükümlerinden daha sıkı bir şekilde kural koyma hakkına bir engel oluşturmamaktadır. Buna göre üye devletler yönergede yer alan hükümlerden daha sıkı hükümleri kendi ulusal mevzuatlarında düzenleyebilmektedir (Md. 13).

1.4.4. Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi¹⁹⁰ hazırlık sürecinde olan veya henüz uygulama aşamasına geçirilmemiş olan belirli plan veya programların çevresel sonuçlarını ortaya çıkarmak ve bunların değerlendirmesinin yapılabilmesi amacını taşımaktadır. Yönerge ile kamu otoriteleri ve halk, plan veya programlar için kendi görüşlerini sunabilir bundan sonra ise planlama sürecinde bütün bu görüşlerin dikkate alınarak kararların alınması gerekmektedir. Plan veya programın kabul edilmesinden sonra halkın karar hakkında ve kararın hangi şekilde alındığı konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Eğer plan veya programın sınır ötesi bir etkisi var ise bu durumda etkilenen üye devlet ve onun kamuoyu da bilgilendirilmelidir. Bütün bunlara ek olarak yönerge ile plan veya programlardan etkilenen üye devletin halkının bu konuda görüş bildirme şansı da bulunmakta ve onların bu görüşlerinin de etkileyen üye devletin ulusal karar alma sürecinde yer alması öngörülmektedir. Genel olarak baktığımızda Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi ilgili tarafların ve halkın katılımı ile daha şeffaf bir planlama sürecini amaçlamaktadır.

¹⁸⁹ Çevresel Etki Değerlendirme Yönergesi, Madde 12.

¹⁹⁰ 2001/42/EC sayılı Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi.

Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesine, 85/337/EEC sayılı Çevresel Etki Değerlendirme Yönergesi'nin kapsamında bulunan projelerin yanı sıra tarım, ormancılık, enerji, endüstri, atık yönetimi, turizm gibi sektörlerde hazırlanan plan veya programlar ile 92/43/EEC sayılı Habitat Yönergesinde belirtilen koruma alanları da tatbik edilmektedir (Md. 3).

Yönerge ile öngörülen çevresel değerlendirme için çevresel raporun hazırlanması gerekmektedir. Çevresel raporda plan veya programın uygulanmasının çevre üzerindeki muhtemel etkileri tanımlanmalı ve değerlendirilmelidir. Bu amaçla çevresel raporda mevcut değerlendirme yöntemleri, plan veya programın içeriği ve detayları, plan veya programın karar alma aşamasının hangi seviyesinde olduğu gibi bilgiler yer almalıdır (Md. 5).

Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi halk ile olan danışma sürecine büyük önem vermektedir. Buna göre halka uygun zaman aralıklarında plan veya programların taslağı üzerine görüşlerini ifade etme ve plan veya program uygulamaya konulmadan, karara bağlanmadan önce bu görüşlerin çevresel raporda yer alması hakkı tanınmaktadır. Bunun dışında üye devletler özel çevresel sorumlulukları bulunan otoriteler görevlendirerek, bu otoritelere halkın plan veya programların uygulanmasının etkileri konusunda danışabilmesini sağlamalıdır (Md. 6).

Plan veya programların sınır ötesi bir etkisi var ise ve bundan dolayı da başka bir üye devlet bu plan veya programdan etkileniyorsa, bu durumda yönergede plan veya program ulusal seviyede karara bağlanmasından önce etkilenen üye devlete de söz hakkı tanınmaktadır. Bunun için de etkilenen üye devlete plan veya programın taslağının ve ilgili çevresel raporun kopyasının iletilmesi gerekmektedir. Böylece etkilenen üye devlet plan veya programın sınır ötesi etkilerinin azaltılması veya yok edilmesi için alınacak önlemler konusunda görüşmelere katılabilmektedir (Md. 7).

Karar alıcılar çevresel rapordaki açıklanan görüşleri ve diğer üye devletlerle sınır ötesi görüşmeleri plan veya programın hazırlanması veya kabul edilmesinden önce dikkate almak

zorundadır¹⁹¹. Plan veya program kabul edildikten sonra ise konu ile ilgili bilginin halka duyurulması gerekmektedir. Bunun için de plan veya programda çevresel kaygıların nasıl dikkate alındığı ve çevresel raporun nasıl hazırlandığını açıklayan bir bildiri yayınlanmalıdır. Bunun dışında yine açıklanan görüşler ile plan veya programın kabulündeki sebepler, alınan önlemler kamuoyuna duyurulmalıdır (Md. 9).

Bunların dışında üye devletler plan veya programların uygulanması sırasında bunların çevresel etkilerini izlemek ve daha önce ki aşamada öngörülemeyen zararlı etkileri tespit etmek zorundadır (Md. 10). Ek olarak yönergede üye devletler ve Komisyonun uygulamadan doğan bilgiyi birbirleri ile paylaşmaları öngörülmektedir (Md. 12).

1.4.5. Çevresel Sorumluluk Yönergesi¹⁹² (Çevresel Zararın Önlenmesi ve Onarılması Amaçlı) ile ‘kirleten öder’ prensibine dayalı olarak çevresel zararın önlenmesi ve onarılması için çevresel sorumluluğun ana hatları belirlenmektedir (Md. 1).

Yönergede ‘çevresel zarar’ tanımlanmakta ve korunan türler ile doğal habitatlara verilen zararlara özel tanımlama getirilmektedir. Bunun dışında ‘zarar’, ‘suya verilen zarar’, ‘toprağa verilen zarar’ gibi terimler açıklanarak korunan türler ve doğal habitatlar, 79/409/EEC ve 92/43/EEC sayılı yönergelere referans verilerek tanımlanmaktadır (Md. 2).

Yönerge EK III’de yer alan mesleki faaliyetler sonucu doğan çevresel zararlara ve bu faaliyetler sonucunda oluşabilecek zarar tehditlerine uygulanmaktadır. Bunun haricinde yönerge EK III dışında kalan korunan türler ve doğal habitatlara yönelik zararlara ve işletmenlerin hataları sonucunda oluşabilecek zarar tehditlerine de uygulanabilmektedir (Md. 3). Yönerge aynı zamanda benzer yönergelerde olduğu gibi çeşitli istisnalarda getirmektedir. Buna göre yönerge

¹⁹¹ Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi, Madde 8.

¹⁹² Environmental Liability Directive, 2004/35/CE, 21 Nisan 2004.

örneğin savaş durumu, doğal afet gibi konulardan doğan çevresel zarara tatbik edilmemektedir (Md. 4).

Çevresel Sorumluluk Yönergesi çevresel zararın önlenmesini, eğer zarar meydana geldiyse de bu zararın onarılmasını öngörmektedir. Buna göre çevresel zarar henüz meydana gelmediği durumda ancak çevreye yönelik bir zarar tehdidi var ise, bu durumda işletmen vakit geçirmeden gerekli önleyici eylemleri almak zorundadır. Eğer önleyici eylemlere rağmen zarar tehdidi engellenemiyorsa, işletmenler yetkili makamı en kısa zamanda bilgilendirmelidir. Yetkili makam gerektiği durumlarda işletmenden zarar tehdidi konusunda bilgi talep edebilmektedir. Bunun dışında yetkili makam yine gerektiğinde işletmenden gerekli önleyici eylemleri almasını isteyebilmekte ve bu konuda işletmenin takip etmek zorunda olduğu talimatlar verebilmekte ya da yetkili makamın kendisi gerekli önleyici eylemleri alabilmektedir (Md. 5).

Çevresel zarar meydana geldiğinde ise işletmen vakit geçirmeden yetkili makamı zarar konusunda bütün yönleriyle bilgilendirmek zorundadır. Bunun dışında işletmen hemen gerekli pratik önlemleri alarak çevresel zararı kontrol altına almalı, aynı zamanda gerekli önlemleri alarak çevresel zararın etkilerini kontrol altına almalı veya engellemelidir. Yetkili makam işletmenden zarar konusunda daha kapsamlı bilgi talep edebilmekte, zararı onarmak amacıyla işletmene gerekli talimatları vererek bunları uygulamasını isteyebilir. Eğer işletmen bu talimatları yerine getiremiyorsa, son çare olarak yetkili makam bu talimatları kendisi uygulayabilmektedir (Md. 6).

2. Avrupa Birliği Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Stratejileri

1992 yılında gerçekleştirilen Rio Zirvesinde Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinin imzalanmasından sonra AB tarafından bu sözleşme onaylanmış ve gereklerini yerine getirebilmek amacıyla 1998 yılında 'AB Biyoçeşitlilik Stratejisi' yayınlanmıştır. AB

Biyçeşitlilik Stratejisi Teblięi¹⁹³, 21 Aralık 1993 tarihli Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'ni dayanak alarak AB için sözleşmenin hedeflerini bir strateji olarak ortaya koymaktadır. Biyçeşitlilik Sözleşmesi başlıca üç amaç belirlemektedir. Bunlar a) biyçeşitliliğin korunması b) biyçeşitliliğin sürdürülebilir kullanımı ve c) genetik kaynakların sağladığı faydaların adil ve eşit dağılımıdır. Sözleşme temel olarak biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı için ulusal stratejiler, planlar veya programlar geliştirilmesini amaçlamaktadır¹⁹⁴. Bunun dışında sözleşme yine biyçeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımını ilgili diğer sektörel plan, program ve politikalar ile bütünleştirmeyi öngörmektedir¹⁹⁵.

Biyçeşitlilik Stratejisi Tebliği, Biyçeşitlilik Sözleşmesine uyum sağlamak için AB açısından çeşitli politikalar ve araçlar geliştirmeyi öngörmektedir. Buna göre bütün üye devletlerin bu amaç doğrultusunda ulusal biyçeşitlilik stratejisi geliştirmesi, ulusal biyçeşitlilik koordinasyon yapısı oluşturmaları ve biyçeşitlilik politikasını diğer politikalar ile bütünleştirmeleri beklenmektedir. Yine stratejide, sözleşmenin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için üye devletler ve Topluluk arasında işbirliğinin sağlanmasının gerekliliği vurgulanmaktadır¹⁹⁶.

Biyçeşitlilik Stratejisi 4 tema üzerinde şekillenmektedir. Bunlar 1) Biyçeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı, 2) Genetik kaynakların kullanımından doğan yararların paylaşımı, 3) Araştırma, tanımlama, izleme ve bilginin değişimi, 4) Eğitim, yetiştirme ve bilinçlendirme¹⁹⁷ olarak sıralanmaktadır.

Bunların dışında biyçeşitlilik stratejisi çeşitli politika sahalarını ve sahalar için amaçları içermektedir. Bunlar arasında 'Doğal Kaynakların Korunması ve Sürdürülebilir Kullanımı' için

¹⁹³ Communication of the European Commission to the Council and to the Parliament on a European Community Biodiversity Strategy, 4 Şubat 1998, COM (98) 42.

¹⁹⁴ Biyçeşitlilik Stratejisi, s.1

¹⁹⁵ Biyçeşitlilik Stratejisi, s.2.

Habitat ve Kuşlar Yönergelerinin tam olarak uygulanması, CITES Yönetmeliğinin uygulanması, Su Çerçeve Yönergesini biyoçeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı için bir araç olarak kullanımı, AB içindeki sulak alanların korunması ve tehlike altındaki türler için yönetim planları geliştirme bir amaç olarak ortaya koyulmaktadır. ‘Tarım’ konusunda biyoçeşitliliği destekleyici tarım metotlarının geliştirilmesi, Topluluk Tarım politikası araçları ile biyoçeşitlilik hedeflerinin bütünleştirilmesi, çevresel-tarım için olan önlemleri biyoçeşitlilik üzerindeki faydalarını arttırmak amacıyla geliştirilmesi hedeflenmektedir. ‘Balıkçılık’ konusunda balıkçılık eylemlerinin sahil ve liman eko sistemleri üzerindeki zararlı etkisini azaltmak ve balık stoklarının korunması ve sürdürülebilir kullanımını özendirmek, ‘Bölgesel Politikalar ve Mekansal Planlama’ konusunda bütünleştirilmiş mekansal planlama yaklaşımını temel alan sürdürülebilir kalkınmayı özendirmek, ‘Ormanlar’ konusunda sürdürülebilir orman yönetiminde biyoçeşitliliğin korunmasını önemli bir element olarak ortaya koymak, ‘Enerji ve Ulaşım’ konusunda kullanılacak olan enerji kaynaklarını seçerken biyoçeşitlilik için en iyi alternatiflerin değerlendirilmesi, ‘Turizm’ konusunda çeşitli eko sistemler ve habitatların taşıma kapasitesini dikkate alan turizm değerlendirmelerini cesaretlendirmek, ve son olarak ‘Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği’ konusunda çevresel etki değerlendirme pratiklerini, kalkınma ve ekonomik işbirliği ile bütünleştirmek, biyoçeşitlilik için olan yardım programları için yeterli fon sağlamak amaçlanmaktadır¹⁹⁸.

Eylem Planlarının Geliştirilmesi ve Uygulanması ile ilgili olarak AB Biyoçeşitlilik Stratejisi’nde doğal kaynakların korunması, tarım, balıkçılık, bölgesel politikalar ve mekansal planlama ile kalkınma ve ekonomik işbirliği konularında ‘Özel Eylem Planları’ hazırlanması öngörülmektedir. Diğer politika sahaları için strateji de belirlenen hedeflerin, özel eylem

¹⁹⁶ Biyoçeşitlilik Stratejisi, s.2.

¹⁹⁷ Biyoçeşitlilik Stratejisi, s.4.

planlarında dikkate alınması beklenmektedir. Bu eylem planlarının biyoçeşitliliğin diğer politika sahaları ile bütünleştirilmesi ve biyoçeşitliliğin korunması ile sürdürülebilir kullanımı için pratik araçlar içermesi gerekmektedir. Aynı zamanda eylem planlarında yer alacak aktörlerin birbirleri ve Avrupa Çevre Ajansı gibi diğer AB kurumları ve ulusal otoriteler ile yakın işbirliği içinde çalışması öngörülmektedir¹⁹⁹.

2001 yılında 4 adet Biyoçeşitlilik Eylem Planı AB tarafından yayınlanmıştır. Bu eylem planları ‘doğal kaynakların korunması’, ‘tarım’, ‘balıkçılık’ ile ‘kalkınma ve ekonomik işbirliği’ konularını kapsamaktadır. Aynı sene içerisinde Göteborg Zirvesinde ‘AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi’ kabul edilmiştir. Bu strateji 2010 yılına kadar biyoçeşitliliğin azaltılmasını amaçlamaktadır. Buna göre 2010 yılına kadar habitatların ve doğal sistemlerin korunması ve canlandırılması ile biyoçeşitlilik kaybının sona erdirilmesi öngörülmektedir. Yine aynı zamanlarda yayınlanan 6. Çevre Eylem Programında ise biyoçeşitlilik ile ilgili hedeflerin AB’nin Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Programlarının ancak birlikte uygulanması ile gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir.

AB Biyoçeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planlarının uygulanmasının gözden geçirilmesinin gerekli olduğu düşüncesi Malahide Konferansının organize edilmesine yol açmıştır. Malahide Konferansı 2004 yılı Mayıs ayında İrlanda’da düzenlenmiştir. Malahide Konferansında çeşitli çalışma grupları oluşturulmuş, AB Biyoçeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planlarının bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Malahide Konferans Raporunda²⁰⁰ Eylem Planları değerlendirilirken ‘Doğal Kaynaklar’ konusunda vasat bir uygulamanın gerçekleştiği belirtilmiştir. Bu konuda uygulamanın gecikmeler ile gerçekleştirildiği ve bu konuda daha yapılması gereken bir çok işlem olduğu öngörülmüştür.

¹⁹⁸ Biyoçeşitlilik Stratejisi, s. 9-18.

¹⁹⁹ Biyoçeşitlilik Stratejisi, s. 20.

Buna karşılık korunan alanlarda oluşturulan Natura 2000 Ağının gerçekleştirilmesinde büyük aşama kaydedildiği, Özel Eylem Planlarının sonucunda nesli tükenme tehlikesi bulunan kuş türlerinin bazılarının kurtarıldığı vurgulanmaktadır. Bunların dışında biyoçeşitlilik bilimsel göstergelerinde ilerleme sağlandığı, ‘Su Çerçeve Yönergesi’ ile tatlı sular için daha iyi bir ekolojik statü sunulduğu ve ‘Çevresel Sorumluluk Yönergesi’ ile öncelikli doğal alanlarda ki eylemlerinden dolayı işletmenlerin sorumlu tutulmasının olumlu gelişmeler olduğu Raporda yer almıştır.

Raporda bütün çalışmalara rağmen biyoçeşitlilik konusunun henüz diğer sektörler ve yatay araçlar ile tatmin edici bir şekilde bütünleştirilemediği, örneğin ‘Bölgesel Politikalarda’ biyoçeşitlilik politikasının yapısal fonlar ile daha güçlü bir şekilde bütünleştirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Biyoçeşitlilik konusunda ‘Çevresel Etki Değerlendirmenin’ kendi başına yetersiz kaldığı, henüz başlangıç aşamasında olan ‘Stratejik Çevresel Değerlendirmenin’ ise biyoçeşitliliğe yönelik kalkınma faaliyetlerinden doğan zararların azaltılmasına yardımcı olacağı ifade edilmektedir. Ormancılık Stratejisinde ise biyoçeşitlilik konusunun yetersiz şekilde ele alındığı ortaya koyulmaktadır.

Tarım konusunda ise çevresel tarımın geliştirilmesi için öngörülen önlemlerin üye devletlerde yankı bulmasına rağmen, bu önlemlerin çoğunluğunun biyoçeşitlilik konusunu doğrudan hedeflemediği eleştirisi dile getirilmektedir²⁰¹. Balıkçılıkta ise balıkçılar, çevreciler ve bilim adamları arasında sıkı bir diyaloga ihtiyaç bulunduğu belirtilmektedir. ‘Bölgesel Danışma Konseylerinin’ bu arzulanan diyaloga yardımcı olacağı ümit edilmektedir. Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği konusundaki Eylem Planının ise uygulama açısından planlar arasında en zayıfı olduğu, üye devletlerin kalkınma stratejileri ile biyoçeşitlilik konusunun bütünleştirilmesinde çok

²⁰⁰ Malahide Conference Report, Guy Duke, DG Environment, European Commission, Biodiversity Policy, s. 80.

²⁰¹ Malahide Conference Report, Guy Duke, DG Environment, European Commission, Biodiversity Policy, s. 81.

küçük bir ilerleme kaydedildiği, biyoçeşitlilik için özel fonların tahsis edilmesi gereğine dikkat çekilmektedir²⁰².

Raporda Strateji ve Eylem Planlarının genel olarak uygulanması ile ilgili olarak hangi dereceye kadar biyoçeşitliliğin AB'nin diğer ekonomik, sosyal ve çevresel hedefleri arasından öncelik verileceğinin çok önemli olduğu ortaya koyulmaktadır. Diğer taraftan kurumsal koordinasyonun bir diğer önemli husus olduğu belirtilerek, AB'nin kendi üst yapısının içerisinde ki koordinasyon sorunlarının yanı sıra Komisyon ve üye devletler arasında da koordinasyon sorunları yaşandığı açıklanmaktadır. Biyoçeşitlilik kaybına yol açan baskılar ve etmenler konusunda henüz AB'nin yetersiz bilgiye sahip olduğu, uygulanan politika çözümlerinin etkinliği konusunda pek çok eylem konusunda değerlendirme yapmak için yeterli bilginin elde edilmesinin imkansızlığı vurgulanmaktadır²⁰³.

Görüldüğü üzere biyoçeşitlilik stratejisinin uygulanmasının önündeki en büyük sorunlardan birisini politik değerlendirme alanında yaşanan sorunlar oluşturmaktadır. Koordinasyon eksikliği de yine katılım ilkesinin politika değerlendirmeye yönelik olarak henüz Avrupalılaşamamasından kaynaklanmaktadır.

3. Avrupa Birliği Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası Mevzuatına Uyum

Avrupa Birliği çevre konusunda politika düzenleme alanında çok etkin ve motive olmuş olduğunu kanıtlamış olmasına rağmen, çevre mevzuatının uygulanması uzun zaman boyunca ihmal edilen bir konu olmuştur. Bu durum 1980'lerin sonu ile değişmeye başlamış ve AB Çevre politikası için uygulama eksikliği önemli bir politika tartışma konusu haline gelmiştir. Bu tartışmalar sonucunda varılan sonuçlardan birisi de AB'nin siyasal mimarisinde politikanın

²⁰² Malahide Conference Report, Guy Duke, DG Environment, European Commission, Biodiversity Policy, s. 82.

²⁰³ Malahide Conference Report, Guy Duke, DG Environment, European Commission, Biodiversity Policy, s. 83.

hazırlanması ve uygulanması faaliyetleri konusunda oldukça keskin bir ayırım bulunduğudur²⁰⁴.

Bu yaklaşımın üzerine çevre politikasının tasarlandığı politika düzenleme alanının daha güçlü bir şekilde Avrupalılaştığı, buna karşılık politika uygulama alanının ise henüz bu oranda Avrupalılaşmadığı tezi inşa edilmektedir.

Politika düzenleme ve uygulama alanlarının farklı derecelerde Avrupalılaşması şu sonucu doğurmaktadır. Güçlü bir oranda Avrupalılaştan AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına üye devletlerin daha az seviyede Avrupalılaştan politika uygulama alanları uyum sağlamak zorundadır. Bu da bir takım sorunlar doğurmaktadır. Buna bir de çevre politikasının kendine has özgü uygulama sorunları eklenince mevzuata uyum daha da güçleşmektedir.

3.1. Avrupa Birliği Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına Uyumda Genel Sorunlar

3.1.1. Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanması İkilemi

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına uyum çalışmalarında başlıca sorunlardan birini daha önce değinildiği gibi politika düzenleme ve uygulama alanlarının ya da bir başka anlatımla mevzuatın hazırlanması ve uygulanması ikilemi oluşturmaktadır. Mevzuat ne kadar iyi bir şekilde hazırlansa bile uygulamanın getirdiği sorunlar mevzuatı çıkmaz bir yola sokabilmektedir. Bundan dolayı da mevzuata uyum çalışmalarının asıl olarak uygulama alanında yürütülmesi gerekmektedir.

Glachant²⁰⁵ AB'deki 'uygulama eksikliklerini' inceledikten sonra bazı sonuçlara varmıştır. Buna göre Topluluk mevzuatının uygulanması güçlü bir şekilde politika etkileşimlerinin (örneğin ulusal politikalar ile çevresel olmayan politikalar ile etkileşim) bir

²⁰⁴ Matthieu Glachant, "A Policy Perspective on the Implementation of the Community Environmental Legislation", **Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States**, Cheltenham, Edward Elgar, 2001, s. 1-2.

²⁰⁵ Matthieu Glachant, **a.g.e.**, s. 4-7.

sonucudur. Bu etkileşimler uygulamayı olumlu veya olumsuz şekilde etkilemektedir. Bunun dışında Glachant’a göre uygulama aşamasında ortaya çıkan sürprizler bir istisna olarak değil, olağan bir durum olarak görülmelidir. Pek çok politika etkileşiminin sonuçları politikayı düzenleyenler açısından tahmin edilmesi çok zordur bundan dolayı da Glachant politikanın etkinliği için gerekli olan ayarlamaların esas olarak uygulama aşamasında yapılmasını savunmaktadır. Bunun içinde sürpriz durumlara karşı çözüm geliştirmek için ‘adaptasyonun’ önemini ortaya koymaktadır.

Glachant’ın bu yaklaşım bize her ne kadar AB mevzuatının en mükemmel şekilde tasarlanırsa bile, esas olarak politikanın uygulama sorunlarının önüne tek başına geçemeyeceğini ve uygulama da sorunların ortaya çıkmasının bir bakıma kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Burada önemli olan mevzuata uyum için sorun çıktıktan sonra gerekli tedbirleri alacak bir adaptasyon yeteneğinin bulunmasıdır.

Mevzuata uyum için gerekli adaptasyonun sağlanması içinde sorunun tam olarak teşhis edilmesi ve buna uygun çözümün geliştirilmesi için etkin bir şekilde değerlendirmesinin yapılmasını gerektirmektedir. Bu da tezde özerinde önemle durulduğu gibi politika değerlendirme alanının geçerli bir şekilde faaliyette bulunması ile doğrudan bağlantılıdır.

3.1.2. Mevzuata Uyumda Yasal, Kurumsal ve Mali Zorluklar

Komisyon çevre mevzuatına tam olarak uyum sağlamanın ancak uzun dönemde elde edilebilecek bir hedef olduğunu kabul etmenin yanı sıra²⁰⁶, çevre mevzuatına uyum çalışmalarında bazı zorlukların bulunduğunu belirtmekte ve bu zorlukları üç başlık altında

²⁰⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe, COM (98) 294 final, s. 1.

toplamaktadır. Bu zorluklar yasal, kurumsal ve mali zorluklar olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır.

Yasal zorlukları incelerken şu konu göz ardı edilmemelidir. AB çevre politikası bağlamında politika düzenleme alanının önemli bir bölümü AB'nin çok-katmanlı yönetim sistemi sonucunda Avrupalılaşmıştır ancak politika düzenleme alanının bir kısmı hala çevre mevzuatının yansıtılma sürecinde üye devletlerin inisiyatifinde bulunmaktadır. Gerçi bu yansıtma sürecini izlemek Komisyon için kolay olduğu için Avrupalılaşma süreci bu bölüm için de etkili olmaktadır ancak yine de bir çok açıdan yansıtma sürecinde yasal düzenlemeler konusunda Komisyon üye devletlerin sağduyusuna güvenmek zorundadır.

Bailey, Haq ve Gouldson²⁰⁷ bu düşüncüyü destekleyen şekilde uygulama sürecinin üye devletlerde mükemmel bir şekilde örneğinin yasal mevzuatın hazırlanmasıyla programlanamayacağını belirtmekte ve öngörülen hedefleri gerçekleştirmekle yükümlü bulunan yetkililerin ve kurumların uygulanacak kuralların pratik özü üzerinde yorumlama etkisi bulunduğunu açıklamaktadır. Buna göre yetkililer ve kurumlar bu esneklik ile kuralları yorumlamakta, uygulamakta ve yaptırım uygulamaktadır. Bu uygulama sürecindeki esneklik bir bakıma tercih edilebilir çünkü bu şekilde düzenlemeler belirli durumlara göre amaçlara uygun bir şekilde etkin şekilde adapte edilebilir. Ancak bu durum aynı zamanda kamu ile ilgili kararların kamu görevlileri tarafından denetimsiz olarak alınması tehlikesini de gündeme getirmektedir.

Üyeliğe aday devletlerdeki politika düzenleme alanının Avrupalılaşmasının etkisi doğal olarak üye devletlerin seviyesinde değildir. Bunun içinde Komisyon üyeliğe aday devletlerde Avrupalılaşmanın etkisini öncelikle bu devletlerin politika düzenleme alanında güçlendirmeye çalışmaktadır. Bunun için de Komisyon çeşitli konularda üyeliğe aday devletler ile birlik

²⁰⁷ Peter Bailey, Gary Haq ve Andy Gouldson, **Mind the Gap! Comparing Ex-Ante and Ex-Post Assessments of the Costs of Complying with Environmental Regulation**, European Environment, vol 12, 2002, s. 248-249.

sağlamak amacıyla çeşitli öneriler getirmektedir. Bunun içinde Komisyon örneğin üyeliğe aday devletlerin AB Çevre Mevzuatını kendi ulusal mevzuatlarına yansıtma çalışmalarında stratejik bir yaklaşımlarının bulunmadığını, sadece üyeliğe aday birkaç devlet tarafından AB Çevre Mevzuatı ile mevcut ulusal mevzuatın arasındaki farklılıkların kıyaslamasının yapıldığını ve yansıtma çalışmaları için zaman tablosunun bütün üyeliğe aday devletler tarafından hazırlanması gerektiğine değinmektedir. Komisyon bu şekilde üyeliğe aday devletlerin politika düzenleme alanını başlangıçtan itibaren Avrupalılaştırma gayesi gütmektedir.

Komisyon açısından çevre mevzuatının uyumu konusunda bir diğer engel ise kurumsal zorluk olarak görülmektedir. Buna göre üyeliğe aday devletlerde çevre yönetimi açısından idari yapı yetersiz bulunmakta ve güçlendirilmesi önerilmektedir. Komisyon Çevre Bakanlıklarının en önemli görevlerinden birisinin çıkarılmak istenen yasa için taslak hazırlamak ve bunun uygulanması için gerekli önlemleri almak olduğunu belirtmektedir. Bu görev içinse Çevre Bakanlıklarının yapılandırılmasının önemini ortaya koymaktadır. Çevre Bakanlıklarının yapılandırılmasının yanında, ‘Çevresel yakınlaştırma’ yani çevresel konular üzerine çalışan kurumların bir arada işleyişini sağlamak Komisyon açısından bir diğer önemli kurumsal sorun olarak görülmektedir. Sözü edilen bu yakınlaştırma için koordinasyon sorumluluğunun önemli bir yer tuttuğu belirtilmektedir. Avrupa Birliği açısından ‘çevresel’ olarak görülen (içme suyu, kimyasallar gibi) pek çok konunun diğer ilgili bakanlıkların sorumluluk alanına girdiği belirtilerek, bakanlıklar arasında koordinasyonun zayıf veya hiç olmaması durumunda bu durumun yakınlaştırma süreci için önemli bir engel yaratacağı savunulmaktadır²⁰⁸.

²⁰⁸ Communication on Accession Strategies for Environment, **a.g.e.**, s. 2.

AB Çevre Mevzuatına uyum için kurumsal yapının önemine Kerekes ve Kiss²⁰⁹, de dikkat çekmektedir. Kerekes ve Kiss Macaristan örneğinden yola çıkarak sadece AB Çevre Mevzuatının ulusal mevzuata yansıtılmasının yeterli olmadığını, bu mevzuatın uygulanması için gerekli kurumların da oluşturulması gerektiğini öngörmektedir. Bu noktadan hareketle Komisyonun özellikle yasama ve yaptırım sürecine halkın ve diğer ilgili tarafların katılımını sağlayan mekanizmaların oluşturulmasını istediğini belirtmektedir.

Görüldüğü üzere Komisyon politika uygulama alanının henüz yeterli derecede Avrupalılaşmasından dolayı AB Çevre Mevzuatının uygulanması için çok önemli bulunan üye devletlerdeki kurumsal yapılanmaya sınırlı oranda etkide bulunabilmektedir. Buna rağmen Komisyon politika değerlendirme alanını Avrupalılaştırarak dolaylı yoldan politika uygulama alanına müdahale etmek istemektedir. Burada da ‘katılım’ ilkesinin politika değerlendirme açısından Avrupalılaşması öne çıkmaktadır. Roberts²¹⁰, politika değerlendirmeyi genel olarak siyasal sürecin en önemli bileşenlerinden birisi olarak nitelendirmektedir. Politika değerlendirmenin en önemli özelliğinin mevcut politikanın geliştirilmesi için bilgi sağlamak olduğunu belirtmektedir. Bu açıdan da politika düzenlenirken veya yeniden düzenlenirken, politikanın uygulanması devam ederken yapılan değerlendirmeyi hayati olarak görmektedir. Roberts’ın bu yaklaşım tarzını Komisyonda paylaşmakta ve çevre politikasının etkinliğini politika değerlendirme alanını Avrupalılaştırarak güçlendirmek istemektedir.

Yasal ve kurumsal zorlukların dışında mali güçlükler de mevzuatın uyumu konusunda üçüncü zorluk yaratan husustur. Özellikle su ve hava kalitesi yönetimi ile atık yönetimi altyapısı

²⁰⁹ Sandor Kerekes ve Karoly Kiss, **Hungary’s Accession to the EU: Environmental Requirements and Strategies**, European Environment, vol 8, 1998, s.164.

²¹⁰ Jane Roberts, **Environmental Policy**, London, Routledge, 2004, s.164.

için önemli yatırımlar gerekmektedir. Ek olarak etkin uygulama, izleme ve yaptırım konularını kapsayan çevre yönetimi için de mali kaynaklara ihtiyaç bulunmaktadır²¹¹.

Komisyon tarafından üyeliğe aday devletlerin AB Çevre Mevzuatına uyumu için gerekli olan toplam çevresel yatırımın maliyetin 80-100 Milyar Euro olarak tahmin etmektedir. Bu maliyeti oluşturan başlıca çevresel sektörler ise su ve hava kirliliği ve atık yönetimidir. Bu sektörlerde başlıca altyapıya yatırım gerektiren konular ise içme suyunun tedarik edilmesi, atık su yönetimi, büyük bertaraf tesisleri ve atık yönetimidir²¹².

Bu kapsamda Caddy²¹³, Orta Avrupa ülkelerinin AB Çevre Mevzuatını uygulamada çeşitli sorunlarının mevcut olduğunu, bu sorunlar arasında hükümetlerin yetersiz mali kaynaklarının bulunması, halkın çevre konusunda yetersiz bilince sahip olması, endişelerin daha çok işsizlik, sosyal ve sağlık konularının üzerine yoğunlaşması ve çevre izleme sistemlerinin yetersizliğini saymaktadır. Bütün bu sorunlara rağmen Caddy uygulamanın önündeki en büyük engelin kurumsal kapasite olduğunu ve bundan dolayı Orta Avrupa ülkelerinin sürekli bir uygulama sorunu yaşadıklarını belirtmektedir. Caddy kurumsal sorunları kötü bir şekilde tasarlanmış kurumsal yapı, bilginin kontrolü ve yönetimi için gerekli olan sistemin eksikliği ve ulusal hükümetlerin ulusal, bölgesel ve yerel çeşitli kurumları arasında çevre sorumluluklarının paylaşımındaki belirsizlik olarak ortaya koymaktadır. Bunların arasında da Çevre ve Tarım Bakanlıkları arasındaki sorumluluk paylaşım sorununu örnek olarak vermektedir.

Komisyon çevre mevzuatına uyum konusunda üyeliğe aday devletlerin kendi kaynaklarına güvenmelerini, mevzuata uyum konusunda Avrupa Birliği'nin yardımının oldukça sınırlı olacağını belirtmektedir. Bu açıdan da özellikle üyeliğe aday devletlerde uyum için gerekli

²¹¹ Communication on Accession Strategies, **a.g.e.**, s.3.

²¹² EU Commission web site <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l28057.htm>, 19.06.2001. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Communication from the Commission the Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries, COM/2001/0304 final.

olan mali kaynakların yaratılmasında özel sektöründe katılımının çok önemli olduğu ortaya koyulmaktadır²¹⁴.

Komisyonun üyeliğe aday devletlere mevzuata uyum için vereceği destek özellikle mali konularda çok sınırlı kalmaktadır. Mali destek yerine farklı konularda destek verilmeye gayret edilmektedir. Verilen destek 1992 yılında çevre mevzuatının daha etkin uygulanmasını sağlamak amacı ile kurulan ‘Avrupa Birliği Çevre Hukuku Uygulama ve Yaptırım Ağı’nın (IMPEL) tecrübelerinin aday devletler ile paylaşılması, üyeliğe aday devletlerin Çevre Mevzuatının Uygulanmasında Avrupa Birliği ile Avrupa Çevre Ajansı yoluyla bütünleştirilmesi ve AB Araştırma, Teknolojik Gelişme ve Tanıtma Programları²¹⁵ kanalı ile ilgili kurumlara yardımcı olunmakla sınırlıdır.

Flynn ve Kröger’e²¹⁶ göre 1996 tarihli ‘Çevresel Hukukun Uygulanması’²¹⁷ hakkındaki Komisyon Görüşünün ve 2001 yılındaki Komisyonun ‘Avrupa Yönetişim’ Beyaz Kitabı²¹⁸, IMPEL ağının kurulmasının ardından Komisyonun üye devlet yönetimleri arasında ağlar kurulması ve ulusal yönetimlerin ‘iyi örneklerinin’ paylaşılması konusunda ki ısrarını göstermektedir. Bunun sebebi ise ulusal idarelerin kapasitelerini kaynak, personel, mali ve hukuksal olarak güçlendirmekten çok, idarelerin kapasitelerini bilgiyi anlamak, adapte etmek ve idare etmek açısından güçlendirmekte yatmaktadır. Bunun dışında yine ‘politikanın öğrenilmesi’ ‘katılımı’ gerektirmektedir. Hedef gruplarının, ortakların, çevresel örgütlerin ve çeşitli çıkar gruplarının katılımının, uygulamadan resmi olarak sorumlu görevlilere katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

²¹³ Joanna Caddy, **Hollow Harmonisation? Closing the Implementation Gap in Central European Environmental Policy**, European Environment, vol 7, 1997, s. 75.

²¹⁴ Bakınız COM (97) 2000 Volume 1 s. 65.

²¹⁵ Communication on Accession Strategies, **a.g.e.**, s. 14.

²¹⁶ Brendan Flynn ve Laura Kröger, **Can policy learning really improve implementation? Evidence from Irish responses to the Water Framework Directive**, European Environment, vol 13, 2003, s. 151.

²¹⁷ Communication on Implementing Environmental Law (CEC, 1996).

3.1.3. Mevzuata Uyumda İdari Sorunlar

AB Mevzuatına uyum açısından çevre yönetimi önemli bir role sahiptir. Çevre yönetimi açısından da idari kapasite önemlidir. Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen bütün aday ülkelerin AB Çevre Mevzuatını uygulamaları zorunlu koşuldur. Her ne kadar genişleme sürecinde AB Çevre Mevzuatının ulusal kanunlarına yansıtılması üzerine vurgu yapılsa da, Komisyon bu kanunların daha sonra ulusal sistem içerisinde düzgün bir şekilde uygulanmasına büyük önem vermektedir. Uygulamanın etkin bir şekilde yapılabilmesi için idari yapının yeterli kapasite de olması gerekmektedir. İdari kapasitenin yeterliliğinin anlaşılabilmesi için de idari kapasitenin değerlendirmesinin yapılabilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu yapılan değerlendirme sadece kurumsal kapasiteyi ölçmek için değil, aynı zamanda kurumların etkinliğini anlamak için de gereklidir²¹⁹.

Komisyon açısından bir üye devletin kurumlarının etkinliği, müktesebatın uygulanmasında büyük rol oynamaktadır. Bu açıdan da üye devletlerce benimsenen idari yapılar bu etkinliğin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Çevre müktesebatı ile ilgili ulusal bakanlıkların sayısı ve çeşitleri, uygulamanın ulusal, bölgesel veya yerel kurumlar tarafından yerine getirilme şekli ve kurumlar arası ilişki burada büyük rol oynamaktadır. Bunun dışında kurumların iç yapıları da uygulamanın etkinliği açısından önemlidir. Örneğin bir kurumun içinde çevresel koruma için birçok farklı bölümün bulunması kurumun bütünleştirilmiş yaklaşım gösterme performansını etkileyebilir. Kurum içinde çalışan personel sayısı ve kalitesi, sahip olunan teknik araç-gereç, personelin morali idari yapının etkinliği açısından diğer önemli unsurlardır ancak özellikle kurumlar arasında resmi veya gayri resmi haberleşme ve

²¹⁸ White Paper on European Governance (CEC, 2001).

²¹⁹ The Institute for European Environmental Policy, Administrative Capacity for Implementation and Enforcement of EU Environmental Policy in the 13 Candidate Countries, DG ENV Contract: Environmental Policy in the Candidate Countries and their Preparations for Accession, A Final Report to DG Environment, 2001, s. 1-2.

koordinasyon mekanizmaları bir diğer etkin idare gereğidir. Bu durum örneğin uygulanan politikaların sonuçları konusunda geri dönüşüm sağlama açısından önemlidir²²⁰.

Burada üzerinde durulması gereken nokta ise, AB Çevre Mevzuatının yapılması gereken kurumsal düzenlemeler konusunda çok az açık referans vermesidir. Çevre Mevzuatının uyumu ve uygulanması için yapılması gereken kurumsal düzenlemeler konusunda Komisyon tarafından yapılan fazla bir açıklama bulunmamaktadır. Bunun yerine mevzuat genel olarak sadece yerine getirilmesi gereken standartları ve takip edilecek prosedürleri ortaya koymaktadır. Üye devletlerden ise kendi bünyelerinde bu mevzuatı uygulayacak olan idari kurumları bilgilendirmeleri, revizyona sokmaları veya meydana getirmeleri beklenmektedir²²¹. Bu durum Avrupalılaşıma sürecinin sınırlarını bir kez daha ortaya koymaktadır. Üye devletlerin kurumlarını çevre mevzuatını uygulama aşamasında kendi sistemleri çerçevesinde şekillendirmeleri, çevre mevzuatını uygulayan idari yapıya üye devletin kurumsal kültürünü de yansıtmaktadır.

AB Çevre Mevzuatının ‘yetkili makamlara’ yaklaşımı bu konuya bir örnektir. Çevre Mevzuatında ‘yetkili makamların’ ulusal düzeyde veya yerel düzeyde mi kurulması yönünde açıklayıcı çok az referans bulunmaktadır. AB çevre mevzuatının sözünü ettiği yetkili makamlar belli faaliyetleri ulusal veya yerel düzeyde yerine getirmektedir. Yetkili makamların yerine getirdiği faaliyetler arasında başlıca planlama, izleme, raporlama, lisans verme, kalite güvencesi, kamuoyunu bilgilendirme, yaptırım gibi görevler gelmektedir. Bu şekilde mevzuat ile yetkili makamlara çeşitli önemli görevler verilmektedir. Yetkili makamların bir diğer önemli görevi ise izin sistemini etkin bir şekilde yürütmektir. İzin sistemi emisyonlara özel sınırlamalar getiren hemen her AB mevzuatında yer almaktadır ve önemli nokta olarak şeffaflığı gerekli kılmaktadır. Bunun yanında izin sistemi neye izin verildiğini veya verilmediğini açık olarak tanımlamak

²²⁰ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 19.

²²¹ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 5-6.

zorundadır. Mevzuatta bir kurumun bütün izin verme sisteminden sorumlu olması beklenmemektedir ancak kurumlar arasında koordinasyon çevreye verilen bütünsel etkileri azaltmak açısından şarttır. Yine de bir kurumun izin verme sisteminden genel olarak sorumlu olması avantajlı olarak görülmektedir²²².

Burada görüldüğü üzere mevzuatın yetkili makamın ulusal veya yerel düzeyde olacağı konusunda bir referans vermemesi yine Avrupalılaştırmanın politika uygulama alanındaki bir sınır noktası olarak nitelendirilebilir. Burada yine yerindenlik ilkesinin üye devletler yönünden bir kapı olarak kullanıldığı ve ancak kendi idari yapılarına uygun bir Avrupalılaştırma sürecine izin vermek istedikleri görülmektedir. Almanya gibi yerel yönetim sistemi güçlü olan üye devletler yerel yönetim seviyesinde yetkili makam yaklaşımını benimserken, merkezi hükümet sistemi güçlü olan üye devletler ise merkezi düzeyde yetkili makam yaklaşımını benimsemektedir. Burada dikkat çeken nokta ise çevre politikasının uygulanmasındaki zorlukların da mevcut sistemi yerel yönetimlere dayanan üye devletleri de zor durumda bırakmasıdır. Bu açıdan Flynn²²³ yerindenlik ilkesinin yerel hükümetlere daha fazla sorumluluk verilmesi şeklinde yorumlanmasının uygulamayı daha da zorlaştıracığını belirtmektedir. Bunun sebebi olarak ise Avrupa'daki yerel hükümetlerin genellikle çevresel sorumlulukları yerine getirecek teknik uzmanlık, personel ve mali olarak yeterli kaynaklara sahip olmamalarıdır.

Komisyon özellikle mevcut siyasal yapı içindeki kurumların yetkilerine bir etkide bulunmadan kurumların arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesini savunmaktadır. Buna göre mevzuatın yaptırım gücünü elinde bulunduran kurum ile mevzuattaki izinleri düzenleyen kurumun farklı olmasına Komisyon bir görüş belirtilmemekte, ancak sözü edilen bu iki kurumun aralarında sağlam bir ilişkinin mevcut olmasının gereği üzerinde durulmaktadır. Bunun dışında

²²² The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s.7.

yine izin veren kurumun aynı zamanda denetleme görevinin bulunup bulunmamasına mevzuat bir açıklama getirmemektedir ve bu konuyu üye devletin kendi seçimine bırakmaktadır. Komisyon ancak burada izlemenin önemine değerlendirme açısından dikkat çekmektedir. Burada izin verme ve yaptırım konusunda ‘çevresel izleme bilgisine’ ihtiyaç bulunmaktadır. Bu görev genelde yaptırım gücünü elinde bulunduran otoriteye aittir. Görevin bu kurumda olmasındaki sebep, çevrede meydana gelen değişimlerin değerlendirilmesi gereğidir. Aynı zamanda çevresel izleme bilgisi, izin veren otoritenin kullanımına da elverişli olmalıdır. Bütün bu sebeplerden dolayı eğer bu görev farklı kurumlarda ise, bu iki kurum arasında sıkı bir iletişimin bulunması büyük gereklilik taşımaktadır. İzlemeden elde edilen bilginin izin veren otoritenin kullanımına sürekli olarak elverişli tutulması gereklidir²²⁴.

AB üst-yapısı izlemeyi AB Çevre Mevzuatının uygulanmasının en önemli bileşenlerinden birisi olarak nitelendirmektedir. Mevzuatta yer alan iki çeşit izleme vardır. Bunlardan birincisi ‘genel izleme’ adı verilen ve çevrede meydana gelen değişimlerin ve AB çevre kalitesi standartlarına uyumun izlenmesidir. İkinci izleme türü ise ‘uyum izlemesi’ adı verilen ve örneğin kirlilik oranlarının izin koşullarına uyumunu değerlendiren izlemedir²²⁵. Ancak Kramer²²⁶’ın belirttiği gibi izleme yerel, bölgesel hatta ulusal düzeyde bunu yapabilecek idari altyapı olmadığı için büyük yara almaktadır.

Görüldüğü üzere Komisyon idari yapıda bulunan kurumların yetkilerine karışmamakta ancak değerlendirme aşamasını Avrupalılaştırmaya çalışmaktadır. Bunun içinde kurumlar arasındaki başta iletişimin güçlendirilmesi olmak üzere koordinasyona büyük önem vermektedir.

²²³ Brendan Flynn, **Is Local Truly Better? Some Reflections on Sharing Environmental Policy Between Local Governments and the EU**, *European Environment*, vol 10, 2000, s. 76.

²²⁴ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 7.

²²⁵ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 7.

²²⁶ Ludwig Kramer, “Monitoring and Enforcement of Community Environmental Legislation”, **Focus on European Environmental Law**, London, Sweet and Maxwell, 1992, s. 217.

Yukarıda belirtildiği şekilde kurumlar arasında ki iletişim yada daha genel olarak tanımlamak gerekirse koordinasyon, sadece izleme ve yaptırım görevlerini yapan kurumlar arasında değil, bütün çevre ile ilgili uygulamalarda yer alan kurumlar arasında olması gereklidir. AB Çevre Mevzuatı uygulamasında silsile içinde pek çok kurum yer almaktadır. Mevzuattan doğan uygulamadan tek kurumun sorumlu olması mümkün değildir. Bu nedenden dolayı da yetkili makamlar arasında ki işbirliğini güçlendirecek mekanizmaların kuvvetlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Politika düzenleme alanında hazırlanan bir yönetmelik kadar politika uygulama alanında kurumlar arasında koordinasyonun da önemli bir aktivite olarak görülmesi gereklidir.

Komisyonla göre kurumların etkin bir şekilde çalışabilmesini sağlamak için kurumların birbirinden ayrı konularda çalışan birimler olarak değil de, bir bütünün parçaları olarak görülmesi gereklidir. Komisyon koordinasyonun geliştirilmesi için başvurulacak yollardan birisi olarak kurumlar arasında ortak yapıların kurulmasını istemektedir. Eğer kurumlar arasında uzlaşmada zorluklar yaşıyorsa bu durumda bu ortak yapılara örneğin bir Bakanlık görevlisi veya dışarıdan bir kişi başkanlık edebilir²²⁷. Böylece Komisyon idari yapıya doğrudan müdahale etmese de değerlendirme alanını Avrupalılaştırmak için üye devletlerdeki yapıda da çeşitli değişiklik tavsiyelerinde bulunmaktadır.

3.1.4. Mevzuat Uyumunda Bilgiye Erişim Sorunu

AB üst yapısı açısından üye devletlerdeki halkın çevresel bilgiye erişimi önemli bir hedef olarak görülmektedir. Bu amaçla AB Çevre Bakanları tarafından 1987 yılında ki Dördüncü Çevre Eylem Programında, çevresel bilgiye daha iyi erişimi öncelikli konu olarak ilan edilmiştir. Daha sonra ki Beşinci Çevre Eylem Programında ise bireylerin çevre konusunda daha güçlü bir bilince sahip olmalarının yanı sıra ‘iyi bilgiye’ sahip olmalarının sürdürülebilir kalkınmayı

gerçekleştirebilmek için gerekli olduğu belirtilmiştir²²⁸. AB üst yapısı tarafından çevresel bilgiye erişime büyük önem verilmesine rağmen bazı zorluklar yaşanmaktadır.

Kimber²²⁹ çevresel bilgiye erişim yönergesinde ki bazı sorunları şu şekilde açıklamaktadır. Birincisi çevresel bilgiye erişimin sınırlı bir sahayı kapsamasıdır. Yönerge özel kurumları kapsamamaktadır. Yönerge üye devletlerin kurumlarına uygulanırken, özel firmalara uygulanamamaktadır. Bu sınırlı kapsam da katılımı olumsuz olarak etkilemektedir. İngiltere’de bulunan özelleştirilmiş su sektöründeki su firmalarına bu yönergenin uygulanmaması bu konudaki sorunlara önemli bir örnektir. Çevresel grupların bütün itirazlarına rağmen su firmaları yönergenin kendilerine yönelik olmadığını belirterek su sektörü hakkında bilgi vermeyi reddetmektedir.

Yönerge ile ilgili bir diğer sorunu ise Kimber²³⁰ üye devletlerin yasal sistemlerinin bilgiye erişim konusunda yeterli teftiş mekanizmaları sağlamaması olarak görmektedir. Yine örneğin İngiltere’de ki adli sistem incelenirse eğer, öncelikle bu konuda teftiş yapılması için resmi bir süreç bulunmamaktadır. Bunun yanında teftiş, kararın kendisinin yerinde olup olmadığının sorgulanması yerine, karar alma sürecinin adil olup olmadığının incelenmesi ile sınırlı olmaktadır. Kimber bu yönergenin etkin şekilde uygulanabilmesi için üye devletlerde var olan geleneksel siyasal ve idari kültürlerde yer alan gizlilik kavramında büyük değişiklikler yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Buna ek olarak üye devletler yönergenin nasıl uygulanacağı konusunda hangi şekil ve yöntemi seçecekleri konusunda özgürdür. Bu da yönergede yer alan bazı düzenlemelerin daha somut bir şekilde ulusal mevzuata girmesini zorunlu kılmaktadır.

²²⁷ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s.7.

²²⁸ Ian Rose, “Industry and Access to Information on the Environment”, Ed. Han Somsen, **Protecting the European Environment**, London, Blackstone Press Limited, 1996, s. 252.

²²⁹ Cliona Kimber, “Understanding Access to Environmental Information: the European Experience”, (139-160), Tim Jewell and Jenny Steele, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives.**, Oxford, Clarendon Press, 1998, s. 148-149.

²³⁰ Cliona Kimber, Understanding Access, **a.g.e.**, s. 151-152.

Rose²³¹ 90/313 sayılı Çevresel Bilgiye Erişim Yönergesi'nin İngiltere'de uygulanmasındaki bazı sorunları dile getirmektedir. İlk olarak İngiltere'de yönergenin hangi kurumları veya ilgili tarafları ilgilendirdiği konusunda başlangıçta bir belirsizlik yaşanmış ve bundan dolayı da Çevre Müdürlüğü tarafından yönergenin hangi tarafları ilgilendirdiği konusunda bir liste hazırlanmıştır. Bunun dışında İngiltere'nin yönergenin öngördüğü bilginin elverişli kılınması konusunda gerekli pratik düzenlemeleri yapmakta yetersiz kalmış, bilginin kurumlar tarafından verilmesinin reddedilmesi durumunda bunun karşılığında yeterli ve etkin bir temyiz sistemini kurulamamış ve bilgi sağlamayı reddetme istisna hakkı yönergenin öngördüğünden aşırı kullanılmıştır.

Benzer şekilde Kramer²³² 90/313/EEC sayılı çevresel bilgiye erişim, 93/731/EEC sayılı konsey kararlarına erişim, 91/692/EEC sayılı uygulama raporlarının genelleştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi gibi yönergelerin hep şeffaflığı arttırmak amacıyla çıkarıldığını ancak yine de AB'n de bilgiye tam erişimin ve şeffaflığın yeterli olmadığını ileri sürmektedir.

3.1.5. Mevzuatta Yaptırımların Yer Almaması

Uyumda yaşanan bir diğer zorluk ise Topluluk Çevre Mevzuatının yaptırımlara yer vermemesidir. Buna karşılık üye devletler Topluluk Hukukunu uygulamak için gerekli etkin yaptırımları almak zorundadır²³³. Yaptırım yapıları ve süreçleri büyük ölçüde üye devletler tarafından belirlenmekte ve yine onların kendi tarihsel gelişimlerini ve geleneklerini yansıtmaktadır²³⁴. Bu açıdan da yaptırım konusu da üye devletlerde sorumluluğunda kalarak büyük ölçüde Avrupalılaştırmanın etkilerinden uzak kalmıştır.

²³¹ Ian Rose, Industry and Access to Information, **a.g.e.**, s. 257-258.

²³² Ludwig Kramer, "Recent Developments in EC Environmental Law", Ed. Jane Holder, **The Impact of EC Environmental Law in the United Kingdom**, Chichester, John Wiley&Sons, 1997, s.14-15.

²³³ Ludwig Kramer, "Monitoring and Enforcement of Community Environmental Legislation", **Focus on European Environmental Law**, London, Sweet Maxwell, 1992, s. 217.

²³⁴ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 14.

3.2. Avrupa Birliği Doğa Koruma ve Biyolojik eşitlilik Mevzuatına Uyum İçin Yapılması Gereken Faaliyetler

Doğa Koruma ve Biyolojik eşitlilik Mevzuatı AB çok katmanlı yönetişim sisteminden büyük ölçüde etkilenmiştir ve bu açıdan da en fazla Avrupalılaşan düzenlemelerden birisi haline gelmiştir. Bu düşünceyi destekleyen Fairbrass ve Jordan²³⁵, AB Doğa Koruma ve Biyolojik eşitlilik Politikası'nın gelişimini sadece hükümetler-arası yaklaşım ile açıklanamayacağını, bu gelişimi açıklamak için AB düzeyinde gerçekleştirilen çevresel aktivizm ve Avrupa Adalet Divanı gibi ulus-üstü aktörlerin eylemlerini incelemek gerektiğini belirtmektedir. Fairbrass ve Jordan²³⁶, ulusal otoritelerin AB st yapısının doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasında ki etkinliğinin artmasına çekince koymalarına rağmen evre gruplarının ve Komisyonun buna karşı mtfevik olarak mevzuatın hazırlanmasında büyük rol oynadıklarını söylemektedir.

AB Doğa Koruma ve Biyolojik eşitlilik Politikası açısından Komisyon her ne kadar politika düzenleme alanında aktif olarak bu konuda çalışmalar yrtse de, politika uygulama alanına müdahale edememektedir. Buna karşılık yine de ye ve üyeliğe aday devletlere asgari düzeyde çeşitli öneriler götürmektedir. Bunlardan birisi de genelde ye devletlerin merkezi hükümetlerinin Bakanlık düzeyinde olan evre ile ilgili birimlerinin, AB doğal hayatı koruma prensiplerini dikkate alarak doğa koruma politikasını ülke açısından hazırlamaları ve daha sonra ise çeşitli anahtar konulara çözüm getirebilmek için gerekli kurumsal yapıyı tanımlamaları gereğidir. Belli başlı anahtar konular ise, planlama, politikaların ana hatlarının çizilmesi, öngörülen koruma alanlarının belirlenmesi, türlerin korunması gerekli önlemlerinin yürürlüğe konulması, uygulama planlarının hazırlanması, ve izleme, bilgi sağlama ile raporlamadır²³⁷.

²³⁵ Jenny Fairbrass ve Andrew Jordan, **Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities?**, Journal of European Public Policy, vol 8, no 4, 2001, s. 501.

²³⁶ Jenny Fairbrass ve Andrew Jordan, **a.g.e.**, s. 513-514.

²³⁷ Environment Directorate General, Handbook on th Implementation of EC Environmental Legislation, s.6-7.

Çevre Bakanlığı dışında kalan diğer bakanlıklar ve bölümlerde, planlama ve uygulama sürecine çeşitli zamanlarda katılmaktadır. Ekonomi, tarım, ticaret, endüstri ile ilgili sorumlulukları bulunan bakanlıklar potansiyel olarak AB Doğa Mevzuatının uygulanmasını etkilemektedir. Komisyon doğa koruma ile ilgili başta gelen Bakanlığın yanı sıra diğer planlama ve uygulamanın içinde yer alması gereken bakanlık ve kurumlarında tanımlaması gerektiğini savunmaktadır. Örneğin ticaret ile ilgili sınırlamaları öngören çevre mevzuatının uygulanmasında tarım, ekonomi, ticaret gibi bakanlıklarında katılımını gerektirmektedir. Bundan dolayı konu ile ilgili önde gelen Bakanlığın, uygulamadaki diğer yetkili makamları belirlenmesi veya ataması doğa ile ilgili mevzuatta öngörülen faaliyetlerin yerine getirilmesi için gereklidir²³⁸.

3.2.1. Mevzuata Uyum İçin Korunan Alanların Belirlenmesi

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatının üye devletlerde ve üyeliğe aday devletlerde uygulamaya geçirilmesinde çeşitli konulara önem verilmektedir. Bu önceliklerden bir tanesi üye ve üyeliğe aday devletlerdeki ‘Özel Koruma Alanlarının’ içinde yer aldığı Natura 2000 Ağının oluşturulmasıdır. Komisyon özellikle üyeliğe aday devletlerin doğa ve biyolojik çeşitliliğinin korunmasının karşısında endüstriden doğan toprak kirliliğini, çevresel kaygıları dikkate almayan tarım, avlanma, balıkçılık, ormancılık, altyapı inşaatları ve insan yerleşimleri sorunlarını tehlike olarak görmektedir. Bu sorunlara karşı önlem olarak doğa koruma konusunda temel yönergeler olan ‘Habitat ve Yabani Kuşlar Yönergeleri’ ile üye ve üyeliğe aday devletlerde korunan alanların miktarını arttırarak, korunan mevcut alanlarda koruma derecesini yükselterek, korunacak türleri tanımlayarak ve belirlenmiş alanlarda tanımlanmış tehlikelere karşı özel

²³⁸ Environment Directorate General, **a.g.e.**, s.9.

koruma önlemleri geliştirerek yukarıda anılan çevresel sorunlara karşı mücadele öngörülmektedir²³⁹.

3.2.2. Mevzuata Uyum Açısından İzleme

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatı vurguyu koruma alanları ve türlerin en uygun koruma statüsüne sahip olabilmeleri üzerine yapmaktadır. Bu amaçla koruma alanlarının ve türlerin statüleri üzerine olan baskılar ve bunlara mukabele için gerekli önlemlerin tanımlanması gereklidir. Koruma alanlarının ve türlerin, mevcut koruma statülerinin ve bunlara yönelik tehditlerin etkisinin saptanması için ‘izlenmesi’ gereklidir. Denetleme, temel yönetmeliklerden birisi olan CITES Yönetmeliğinin uygulanmasının sağlama almak açısından zorunludur. Bu şekilde yönetmeliğin uygulanması için çok önemli olan üye devletlerin girecek ve çıkacak türlerin denetimi sağlanacaktır²⁴⁰.

3.2.3. Mevzuata Uyum Açısından Koordinasyon

Doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik alanındaki düzenlemeler geniş anlamda iki kategoriye ayrılmaktadır. Birincisi türlerin korunması ve bu türler için yararlı alanların belirlenmesidir. İkinci olarak ise belirli hayvan ve bitki türlerinin ve bunların türevlerinin ihracatı ve ithalatı konusundaki kısıtlamalar ile ilgilidir. Komisyon açısından Çevre Bakanlığı tek yetkili makam olarak hareket edebilir ve uygulamayı bir bütün olarak izleyebilir. Ancak yine de mevzuatın ithalat ve ihracat ile ilgili kuralları ticaret ile ilgili olduğundan dolayı, bu durumda Ticaret veya Tarım ile ilgili Bakanlıkta yetkili makam olarak hareket edebilir. Burada önem verilen nokta

²³⁹ ECOTEC Research and Consulting Limited, The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis For The Candidate Countries (DG ENV Contract: Environmental Policy in the Applicant Countries and Their Preparations for Accession Final Report), C/1849/PtB, July 2001, s. 48-49.

²⁴⁰ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 16.

hangi kurum olursa olsun yetkili makamın konu ile ilgili tüm hükümet kurumları, bölümler ve diğer örgütler arasında koordinasyon rolünü üstlenmesi gereğidir²⁴¹.

Yabani habitat ve türlerin korunması ile ilgili mevzuat, diğer bakanlıklar ve bölümler, yerel hükümetler, arazi kullanımından sorumlu otoriteler, orman ve su konuları ile ilgili yapılar, arazi sahipleri ve yöneticileri, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları arasında güçlü bir iletişim gerektirmektedir. Nadir türlerin ticaretinin sınırlandırılması ile ilgili mevzuatta yine benzer şekilde hükümetin ilgili bakanlıkları ve bölümleri, bölgesel ve yerel hükümet, gümrük teşkilatları, ilgili endüstriyel ve ticari organizasyonlar, kamuoyu ve eğitim kurumları arasında sıkı bir iletişim gereğine vurgu yapmaktadır²⁴².

3.2.4. Mevzuata Uyum Açısından Yapılması Gereken Özel Faaliyetler

AB Doğa Koruma Alanındaki temel yönerge ve yönetmelikleri incelersek, bunların arasında en önemlilerinden biri olan Habitat Yönergesinin uygulanmasında Komisyon bir takım gereklerin yerine getirilmesini şart koşmaktadır²⁴³. Bunlar a) üye devletlerin AB doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik açısından önemli alanlarını belirlemeleri ve bu alanlarda koruma önlemlerini yürürlüğe koymaları b) alanların koruma hedefleri ışığında alanların üzerinde etkileri olabilecek plan ve projelerin en uygun şekilde değerlendirmesinin yapılması c) üye devletlerin korunan alanlarını Natura 2000 Avrupa ağının bir parçası olarak ekolojik bütünlüğünü sağlamakla yükümlü olmaları ç) üye devletlerin korunan alanların yönetim ve izleme sistemini kurmaları ve koruma önlemlerinin ihlal edilmesi durumunda ise gerekli yaptırım önlemlerini almaları.

Bu şartların yanında mevcut ulusal yasaların yönerge ile karşılaştırılması ve bu şekilde mevcut yasal boşlukların belirlenmesi istenmektedir. Bundan sonra ise bu boşlukların tek yasal

²⁴¹ The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 10.

²⁴² The Institute for European Environmental Policy, **a.g.e.**, s. 11.

²⁴³ Avrupa Topluluğu Komisyonu, Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Birbiriyle Uyumlu Hale Getirilmesi Konusunda Rehber, Komisyon Personel Çalışma Raporu, (SEC(97) 1608), 1997, s. 72.

kanun (Doğa Koruma Kanunu) veya mevcut kanunlarda değişiklikler (tarım, su, doğa koruma kanunları vs) ile giderilmesi önerilmektedir.

Bunların dışında Komisyon tarafından yasal ve idari amaçların gerçekleştirilebilmesi için yetkili makamların belirlenmesi istenmektedir. Ulusal düzeyde yetkili makam belirlendikten sonra ise bu kurumun Komisyona yönergenin uygulanması konusundaki gelişmeleri rapor etme ve habitat korumada diğer ilgili kurumlar arasında koordinasyon sağlaması beklenmektedir. Habitatların koruma uygulamaları sırasında ise konu ile ilgili kurumun Ek 1 ve Ek 2’de yer alacak ulusal alan listelerini Komisyona teklif etmesi gereklidir. Bunun dışında yine ilgili kurumun alan listelerinin düzenlenmesi sırasında Komisyon ile iletişim içinde bulunması ve korunacak alanlar üzerine mutabakata varması beklenmektedir. Yine yetkili makamın korunacak alanlar için yönetim planlarını oluşturması ve bu planları diğer alan kullanımı için alınan kararlar ile bütünleştirmesi bir diğer yükümlülük olarak yer almaktadır.

Yasama işlevinde bulunan kurumlardan ise Özel Koruma Alanlarının (ÖKA) seçiminde ve tanımlanmasında özel itina göstermeleri ve ÖKA ile ilgili koruma kararlarını, alan kullanımı ile ilgili diğer planlar ile bütünleştirmeleri istenmektedir. Ek olarak yasamanın çevre etki değerlendirme süreçlerini, diğer karar alma süreçleri ile birleştiren kanunlar çıkarmaları beklenmektedir. Koruma alanının seçiminden önce konu ile ilgili bütün tarafların örneğin yerel hükümetlerin, ilgili devlet kurumlarının görüşlerinin alınması, korunan alan ile ilgili bilginin halka açık olması diğer Komisyon açısından beklenen hususlardır.

Yönerge özel koruma alanlarında yetkili makamlar olarak merkezi ve yerel hükümetlerin işbirliğine büyük önem vermesine karşılık, Kramer²⁴⁴ Habitat yönergesinin uygulanmasında üye

²⁴⁴ Ludwig Kramer, **Differentiation in EU Environmental Policy**, European Environmental Law Review, 2000, s. 139.

devletlerin yerel, bölgesel ve merkezi otoritelerinin arasında işbirliğinin sağlanamadığını belirtmektedir.

Yabani Kuşlar Yönergesi ise doğa koruma açısından bir diğer temel yönerge olmasına rağmen uygulanması konusunda Komisyon tarafından fazla bir husus öngörülmemiştir²⁴⁵. Öncelikle üye devletlerin doğa koruma kanunları ve yönetmeliklerinde uluslararası sorunları dikkate almaları istenmektedir. Yönergede koruma gerekleri, doğal alanların yönetimi ve korunması ile ilgili kanunlarda, prosedürlerde, bütçelerde üye devletler tarafından gerektiğinde değişiklikler yapılabilmesi öngörülmektedir. Freestone²⁴⁶ 79/409 sayılı yönergenin daha önceki uluslararası enstrümanlara göre çok daha etkili önlemler ve merkezi bir izleme sistem öngördüğünü belirtmesine rağmen Kramer²⁴⁷ Yabani Kuşlar Yönergesinin üye devletler tarafından çok önemli bir mevzuat olarak kabul edilmesine ve oybirliği ile onaylanmasına rağmen üye devletlerce alınan tedbirlerin bu yönergede kabul edilen tedbirlerin en temel seviyesinde olduklarını belirtmektedir. Yine Kramer²⁴⁸ Yabani Kuşlar Yönergesinin herhangi bir anlaşmazlık olduğu takdirde ekonomik çıkarların çevresel çıkarlar yerine tercih edilmesine olanak tanıdığını savunmaktadır.

CITES Yönetmeliği ise uygulanması açısından Komisyon tarafından yapılması öngörülen bir çok hüküm içermektedir²⁴⁹. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- a. Yasa düzenlenirken konu ile ilgili yetkili makamlar belirlenmelidir. Gümrük ofislerine CITES Yönetmeliğinin öngördüğü kontrolleri yapmaları için ek sorumluluk tanınmalıdır.
- b. Bir idari kurum ‘yetkili makam’ olarak yasanın uygulanması ve Komisyon ile gerekli iletişim içinde bulunulması için belirlenmelidir.

²⁴⁵ Avrupa Topluluğu Komisyonu, **a.g.e.**, s. 72-73.

²⁴⁶ David Freestone, “European Community Environmental Policy and Law”, Ed. Robin Churchill, Lynda Warren, John Gibson, **Law, Policy and the Environment**, Oxford, Basil Blackwell, 1991, s. 142.

²⁴⁷ Ludwig Kramer, Monitoring and Enforcement, **a.g.e.**, s. 213.

²⁴⁸ Ludwig Kramer, Differentiation in, **a.g.e.**, s. 139.

- c. Bilimsel uzmanlara, kendi ülkelerinde yasanın uygulanmasını zorlaştıran bilimsel sorunların çözümü için kurulacak olan ‘Bilimsel Teftiş Grubunda’ yer almaları konusunda sorumluluk verilmelidir.
- ç. Yönetmeliğe taraf olan üye devletler, ithalat ve ihracat izin prosedürleri oluşturmalı ve bunlar için gerekli belgeleri geliştirmelidir. Bunun yanında üye devletler uygun ticaret yasakları ve ilgili prosedürleri tesis etmelidir.
- d. Bazı özel türler için öncelikli tasdik prosedürleri geliştirilmeli ve bu prosedürler konudan sorumlu yetkili makam tarafından idare edilmelidir.
- e. Gerekli izleme sistemi kurulmalı ve türlerin izinsiz ticaretinin kovuşturulmasını içeren yaptırım prosedürleri geliştirilmelidir.

Habitat ve Yabani Kuşlar Yönergesi ile CITES Yönetmeliği, AB açısından doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik alanında en temel önemi taşıyan yasal düzenlemeleri içerdiği için aynı zamanda uygulaması da en kritik olan yasal düzenlemelerdir. Bunun dışında kalan diğer yönetmelik ve yönergelerde yine uygulanması önemli yasal düzenlemelerdir ancak uyum sürecinde birinci sırada yer bulmamaktadır.

Yavru Foklar ve Ürünleri Yönergesinin uygulanması hususunda²⁵⁰ izin verilen yavru fok balığı ürünlerinin ithalatı için sertifikasyon prosedürlerinin kurulması ve yasaklanan ürünlerin kontrolü için yaptırım prosedürlerinin işlevsellik kazandırılması öngörülmüştür. Bunun dışında ilgili Bakanlıklar ve Kurumlar arasında (Çevre, Gümrükler, Emniyet vs) koordinasyon ve danışma sürecinin sağlanması istenmektedir. Kapan Kullanımı Yönetmeliğinin uygulanmasında²⁵¹ ise sınırların kontrolünün düzenlenmesi talep edilmektedir. Ormanların

²⁴⁹ Avrupa Topluluğu Komisyonu, **a.g.e.**, s.73.

²⁵⁰ Avrupa Topluluğu Komisyonu, **a.g.e.**, s.73.

²⁵¹ Avrupa Topluluğu Komisyonu, **a.g.e.**, s.74.

Atmosferik Kirliliğe Karşı Korunması Yönetmeliğinin uygulanmasında²⁵² ise Komisyon üye devletlerden kendi sınırları içinde bulunan ormanların raporlarını düzenlemelerini, üye devletlerin ‘ortak örnekleme sistemi’ oluşturmalarını ve merkezi bilgi sistemlerine bağlanmalarını istemektedir. Bunun dışında üye devletler arasında izleme ağı oluşturulması gerekmektedir. AB, yönetmeliğin gereği olan aktivitelerin maliyetinin % 50’sine kadar olan kısmını karşılamayı taahhüt etmektedir. Ormanların Yangınlara Karşı Korunması Yönetmeliğinin uygulanmasında²⁵³ ise üye devletlerin kendi sınırları içerisinde yangın riski bulunan alanları tehlike risklerine göre sınıflandırmaları ve yüksek ile orta derecede risk bulunan alanlar için koruma planlarını Komisyona iletmeleri beklenmektedir. Ayrıca üye devletler orman yangınlarını azaltmak için başvurdukları çeşitli önlemlerin etkinliğini ölçen değerlendirmeler hazırlayacaklar ve her sene Komisyona ormanların yangınlara karşı daha iyi korunmasını amaçlayan plan veya programlar sunacaklardır. Aynı zamanda hükümetler yönetmelik için gerekli olan önlemleri uygulayacak kurumları belirleyecek ve bunlara Komisyon yönetmelikte öngörülen görevleri yerine getirmeleri karşılığında Topluluk bütçesinden ödeme yapacaktır.

3.3. Mevzuata Uyum Konusunda Üye Devletlerde Yaşanan Sorunlara Örnekler

Bennett ve Ligthart²⁵⁴ özellikle Hollanda örneğinde görüldüğü gibi üye devletlerde doğa koruma ile yönergelerin uygulanmasında büyük zorluklar yaşandığını, bundan dolayı da mevzuatın uygulanmasında gecikme ve yetersizlikler olduğunu belirtmektedir. Üye devletler arasında uluslararası öneme sahip olan alanların tanımlanmasında belirsizlikler yaşandığını ve bu alanların üye devletlerce bölgesel ve yerel arazi kullanımı planlarında yer alarak korunması için yetersiz gayret gösterildiğini açıklamaktadır. Bunun dışında Bennett ve Ligthart²⁵⁵, uygulamanın

²⁵² Avrupa Topluluğu Komisyonu, **a.g.e.**, s.74.

²⁵³ Avrupa Topluluğu Komisyonu, **a.g.e.**, s.75.

²⁵⁴ Graham Bennett ve Saskia Ligthart, **The Implementation of International Nature Conservation Agreements in Europe: the Case of Netherlands**, European Environment, vol 11, 2001, s.149.

²⁵⁵ Graham Bennett ve Saskia Ligthart, **a.g.e.**, s.147.

etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlayacak bir yaptırım mekanizmasının bulunmamasının ise bir başka eksiklik olduğunu ortaya koymaktadır. Avrupa Adalet Divanında davalar işlem yapıldıktan sonra bile yıllarca sürebilmekte ve dava sonucunda üye devleti yaptığı işlemde alıkoyabilecek yeterli ceza verilememektedir. Bu duruma örnek olarak Hollanda, Kuşlar Yönergesini uygulama ihmalleri yüzünden 4 defa Adalet Divanından kınama cezası almış, buna rağmen bu konuda daha sonra yeni bir dava daha açılmıştır.

Bu sorunların dışında Bennett ve Ligthart²⁵⁶ Kuş ve Habitat Yönergelerinin öngördüğü hükümlerin Hollanda'nın Kuşlar Yönergesi için belirlediği 29 alan ve Habitat yönergesi için belirlediği 27 alan için yeterli derecede uygulanamadığını belirtmektedir. Buna karşılık Hollanda'nın biyolojik çeşitlilik için geliştirdiği eylem planı konu ile ilgili kurumlar arasında işbirliğini geliştirmek açısından faydalı olmuş, ancak yine de kurumlar arasındaki işbirliğini ve bu alandaki çalışmaların diğer sektör çalışmaları ile bütünleştirilmesinde yetersiz kalmıştır²⁵⁷.

Kuşlar ve Habitat Yönergeleri'nin hükümleri konusunda sorunların meydana geldiği üye devletlerden birisi de İngiltere'dir. Kuşlar Yönergesi İngiltere'nin yasal sistemine 1981 yılında 'Wildlife and Countryside Act' olarak yansıtılmıştır. Bu kanunun uygulanması Taylor'ın²⁵⁸ belirttiği gibi İngiltere'deki yerel yönetimlerin çevre yönetimi ile ilgili rollerinin başlıca yaban hayatı habitatlarının korunması ve bu amaçla hazırlanan çeşitli strateji ve uygulama programlarının biyoçeşitliliğin korunması açısından gelişmiş olmasına rağmen İngiltere'de çeşitli çevrelerce 'yavaş' ve 'yetersiz' olarak nitelendirilmiştir. Bunun sebepleri arasında ulusal idarenin Özel Koruma Alanlarının belirlenmesinde çok yavaş davranması gösterilmiştir. Özel Koruma Alanlarının ilan edilmesinden önce bu alanların toprak sahipleri ve devlet görevlileri arasında

²⁵⁶ Graham Bennett ve Saskia Ligthart, **a.g.e.**, s.143.

²⁵⁷ Graham Bennett ve Saskia Ligthart, **a.g.e.**, s.146.

²⁵⁸ Derek Taylor, **Integrating Economic and Environmental Policy: Experience in UK Local and Regional Government**, European Environment, vol 8, 1988, s. 147.

yapılması gereken koruma alanlarının ‘Gönüllü Yönetimi Anlaşması’, toprak sahiplerinin direktmeleri sonucunda uzaması nedeniyle uygulamada sorunlar çıkmıştır. Bunun sonucunda 1989 yılında 188 alanın Özel Koruma Alanı’nı olarak ilan edilmesi gerekirken 33 alan bu statüde ilan edilebilmiştir. Habitat Yönergesi ise 1994 yılında Ulusal Koruma Yönetmeliklerinin kabul edilmesi ile resmen uygulanmaya başlamıştır. Bu yönergenin uygulanması Kuşlar Yönergesine göre daha çabuk olmasına rağmen korunacak olan sahil alanlarının belirlenmesi yine de sorunlu olmuştur. Çeşitli ticaret ve endüstri konuları ile ilgili devlet kurumlarının yapmış oldukları muhalefet sonucunda 1999 yılında sahil alanlarında sadece 69 Özel Koruma Alanı kabul edilebilmiştir²⁵⁹.

Habitat ve Kuşlar Yönergelerinin AB tarım politikası ile bütünleştirilmesinde de sorunlar yaşanmaktadır. AB’nin Çevresel Tarım Yönetmeliği²⁶⁰ üye devletlere kendi çiftçilerine örneğin çevresel olarak faydalı sistemleri kullanmaları durumunda çeşitli destekler vermesini öngörmektedir. Bu yönetmelik aynı zamanda tarım politikasında çevre mevzuatına ait olan düzenlemelerin uygulanmasını da şart koşturmaktadır. Bunların arasından da Habitat ve Kuşlar yönergesi gelmektedir²⁶¹. Ancak Emerson ve Egdell²⁶² İskoçya’da tarım politikasının uygulanmasında çevresel tarım planları ve Habitat ve Kuşlar Yönergelerinde öngörülen Özel Koruma Alan düzenlemeleri ile bir bağlantı kurulmadığını göstermektedir. Buna karşılık İrlanda’da ise bunun tersi bir şekilde Özel Koruma Alanlarında, Çevresel Tarım Yönetmeliğinin öngördüğü tedbirler ve sınırlamalara uygun olarak tarım yapan Çiftçilere ilave bir ödeme yapılarak bağlantı kurulmaktadır.

²⁵⁹ Jenny Fairbrass ve Andrew Jordan, **Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities?**, Journal of European Public Policy, vol 8, no 4, 2001, s. 510-512.

²⁶⁰ Agri-Environment Regulation (2078-92)

²⁶¹ H. Emerson ve J. Egdell, **The Contrasting Implementation of the EU Agri-Environment Regulation in Ireland and Scotland**, European Environment, vol 9, 1999, s.155.

²⁶² H. Emerson ve J. Egdell, **a.g.e.**, s.164.

Çevresel Etki Değerlendirme Yönergesi'nin bütünleştirilmesi ile ilgili olarak ise Knill ve Lenschow²⁶³, Alman yönetiminin ÇED Yönergesinin öngördüğü bütünleştirilmiş yaklaşımı sistemine geçirmek konusunda direnç gösterdiğini ve ÇED Yönergesini sadece mevcut onaylama süreçleri ile uygulamak istediğini buna karşılık idari yapıda bir değişime karşı olduğunu ortaya koymaktadır. Benzer şekilde İngiltere ve Fransa'da da ÇED Yönetmeliği sadece yerel planlama prosedürleri ile bütünleştirilmek istenmiş ancak farklı kontrol sorumluluklarına sahip otoriteler arasındaki eşgüdümü geliştirmek açısından bir adım atılmamıştır.

²⁶³ Christoph Knill ve Andrea Lenschow, **Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions**, Journal of Common Market Studies, vol 43, no 3, 2005, s.592.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN DOĞA KORUMA VE BİYOLOJİK ÇEŞİTLİLİK POLİTİKASI İLE AVRUPA BİRLİĞİ DOĞA KORUMA VE BİYOLOJİK ÇEŞİTLİLİK POLİTİKASI’NA UYUM SÜRECİNDE AVRUPALILAŞMANIN ÖNEMİ

1. Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Yönetimi

Türkiye’de Çevre ve Orman Bakanlığı başta olmak üzere Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları çevre politikasının merkezi düzeyde önde gelen aktörleridir. Bunlara ek olarak DPT Müsteşarlığı, Sağlık, Ulaştırma, Sanayi, Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları ve bunlara bağlı olan Devlet Su İşleri, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türk Standartları Enstitüsü gibi kurumların kirlilikle mücadele ve genel olarak çevrenin korunması konusunda yetki ve görevleri bulunmaktadır²⁶⁴. Hemen hemen bütün bu kurumlar aynı zamanda Türkiye’nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası yönetiminde de rol oynamaktadır.

Çevre ve Orman Bakanlığı yabani flora ve fauna ile onların yaşama ortamlarının korunmasını ve doğa korumaya yönelik uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını koordine etmek ve Milli Parklar Kanunu ile “koruma altına alınmış alanların yönetiminden, yaban hayatının korunmasından ve kara avcılığının düzenlenmesinden” sorumludur. Avlanma ruhsatları ise Çevre ve Orman Bakanlığı’na bağlı olan Milli Parklar ve Av-Yaban Hayatı Genel Müdürlüğü tarafından verilmektedir. Çevre ve Orman Bakanlığı’na bağlı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı da doğal ve kültürel değerlere sahip olan alanların korunması ile görevlendirilmiştir²⁶⁵.

²⁶⁴ TC Çevre ve Orman Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, Çevre Koruma ve Yerel Yönetimlerin Önemi, Ankara, 2004, s. 55.

²⁶⁵ Türkiye Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi Eylem Planı, Şubat 2001, s.33-34.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın "tarımla ilgili tüm kaynakların ve su ürünleri konusunda koordinasyon ve kullanım" görevi bulunmaktadır. Bunun dışında meralar ve tarımsal mücadele ilaçları ve kimyasal maddelerin kullanımı ile ilgili sorumluluk Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'ndadır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı olan Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından ise balıkçılık lisansları verilmektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı ise doğal, arkeolojik, kentsel ve tarihi SİT alanlarını tescil etmektedir. Bunu da kendisine bağlı bulunan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları ile gerçekleştirmektedir.

Ülkemizde Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının uygulanmasından birinci derecede sorumlu bulunan kuruluş Çevre ve Orman Bakanlığıdır. Çevre Bakanlığı ilk kuruluşundan 2003 yılında Orman Bakanlığı ile birleşene kadar yine çeşitli kurumsal değişikliklere uğramıştır. 1978 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla²⁶⁶ Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur. 1984 yılında ise Çevre Müsteşarlığı Başbakanlığa bağlı olarak Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. Daha sonra 1989 yılında kurum 389 sayılı Yasa Gücünde Kararname ile yeniden Müsteşarlık seviyesine yükseltilmiştir²⁶⁷. 1991 yılında ise 443 sayılı Yasa Gücünde Kararname ile Çevre Bakanlığı kurulmuştur. Çevre Bakanlığı'nın kurulmasının gereği çevre alanında politika belirlemek ve uygulamada eşgüdüm eksikliğini gidermek açısından gerekli görülmüştür²⁶⁸. Çevre ile Orman Bakanlıklarının 01.05.2003 tarihinde kabul edilen 4856 sayılı yasa²⁶⁹ ile birleştirilmeleri sonucunda da Çevre ve Orman Bakanlığı kurulmuştur.

²⁶⁶ Resmi Gazete 12 Ağustos 1978, No:16375.

²⁶⁷ Resmi Gazete 09 Kasım 1989, No: 20337.

²⁶⁸ Ruşen Keleş, Can Hamamcı, **Çevrebilim**, Ankara İmge Kitabevi, 1997, s.222-223.

²⁶⁹ Resmi Gazete 08.05.2003, No: 25102

Çevre ve Orman Bakanlığı'nın birleştikten sonraki kuruluş amaçları şu şekilde ortaya konulmaktadır²⁷⁰:

- çevrenin korunması ve iyileştirilmesi
- kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması ve korunması
- ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerinin korunması ve geliştirilmesi
- her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi
- ormanların korunması, geliştirilmesi ve orman alanlarının genişletilmesi
- ormanların içinde ve bitişiğinde yaşayan köylülerin kalkındırılması ve bunun için gerekli tedbirlerin alınması
- orman ürünlerine olan ihtiyacın karşılanması ve orman ürünleri sanayinin geliştirilmesidir.

Türkiye'de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası'nın uygulanmasında önemi bulunan bir diğer aktör ise Özel Çevre Koruma Kurumudur. Özel Çevre Koruma Kurumu 13 Kasım 1989'da 383 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Kurumun kuruluşuna esas teşkil eden Çevre Kanununun 9. maddesinde Bakanlar Kurulu'na verilen görev olan ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı alanları, tabii güzelliklerin korunması için gerekli düzenlemelerin yapılması amacıyla kurulmuştur. Özel Çevre Koruma Kurumu, Bakanlar Kurulu Kararına dayanarak özel çevre koruma alanlarında doğrudan plan yapmak, revize etmek, planları ve projeleri resen onaylamak gibi yetkileri bulunmaktadır²⁷¹.

2. Türkiye'de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasına İlişkin Başlıca Mevzuat

Türkiye'de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası ile ilgili mevzuat Anayasa, Kanunlar, Uluslararası Sözleşmeler, Protokoller ve ilgili Yönetmeliklerle düzenlenmektedir. Avrupa Birliği Çevre Politikası açısından AB politika düzenleme alanında Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası'nın temel mevzuatını oluşturan başlıca yönerge ve yönetmelikler mevcut olduğu gibi, buna benzer şekilde de Türkiye'nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik

²⁷⁰ TC Çevre ve Orman Bakanlığı Web Sayfası, www.cevreorman.gov.tr

²⁷¹ Mustafa Keten, **21. Yüzyıla Girerken Çevre Korumacılık ve Türkiye**, Ankara., Reyhan Yayınevi, 1998, s.48.

Mevzuatı temel olarak 5 kanun ve 1 kanun hükmünde kararnameden oluşmaktadır. Bunların dışında genel olarak çevre konusunda 35 yasa, 3 KHK, 23 yönetmelik ve 10 genelge bulunmaktadır.

Türk Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasındaki başlıca hukuki düzenlemeler 2872 sayılı ‘Çevre Kanunu’, 2873 sayılı ‘Milli Parklar’ Kanunu, 6831 sayılı ‘Orman Kanunu’, 2863 sayılı ‘Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’, 4915 sayılı ‘Kara Avcılığı Kanunu’ ve 383 sayılı ‘Özel Çevre Koruma Alanları ile ilgili Kanun Hükmünde Kararnameden’ oluşmaktadır. Bu yasalar Türk Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının yasal temelini oluşturmaktadır.

2.1. Türkiye’nin Taraf Olduğu Başlıca Uluslararası Sözleşmeler

Türkiye’nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatı açısından uluslararası antlaşmaların önemli rolü bulunmaktadır. ‘Kuşların Korunmasına Dair Uluslararası (Paris) Sözleşme’²⁷², ‘Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme’²⁷³, ‘Avrupa’nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma (Bern) Sözleşmesi’²⁷⁴, ‘Akdeniz’in Kirlenmeye Karşı Korunmasına Ait (Barcelona) Sözleşme’ (Akdeniz’de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol)²⁷⁵, ‘Karadeniz’in Kirlenmeye Karşı Korunması (Bükreş) Sözleşmesi’²⁷⁶, ‘Tehlikeli Atıkların Sınırlar ötesi Taşınımının ve Bertarafının Kontrolüne İlişkin (Basel) Sözleşme’²⁷⁷, ‘Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında (Ramsar) Sözleşme’²⁷⁸, ‘Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi’, ‘Ozon

²⁷² 17.12.1966 tarih ve 12480 sayılı Resmi Gazete.

²⁷³ 14.02.1983 tarih ve 17959 sayılı Resmi Gazete.

²⁷⁴ 20.02.1984 tarih ve 18318 sayılı Resmi Gazete.

²⁷⁵ 12.10. 1988 tarih ve 19968 sayılı Resmi Gazete.

²⁷⁶ 06.03.1994 tarih ve 21869 sayılı Resmi Gazete.

²⁷⁷ 15.05.1994 tarih ve 21935 sayılı Resmi Gazete.

²⁷⁸ 17.05.1994 tarih ve 21937 sayılı Resmi Gazete.

Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü'²⁷⁹, 'Nesli Tehlikede olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin (CITES) Sözleşme'²⁸⁰, 'Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'²⁸¹, 'Özellikle Afrika'da Ciddi Kuraklık ve/veya Çölleşmeye Maruz Ülkelerde Çölleşmeyle Mücadele için Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'²⁸² ve Avrupa Peyzaj Sözleşmesi'²⁸³ Türkiye'nin bu konuda taraf olduğu en önemli sözleşmelerdir.

Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası konusunda Türkiye yukarıda görüldüğü gibi bir çok uluslararası sözleşmeye taraf olmasına rağmen, Algan ve Dündar²⁸⁴, in belirttiği gibi bu konuda yükümlülük açısından en çok küresel olarak Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, CITES Sözleşmesi, Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi ve Ramsar Sözleşmelerine, bölgesel olarak ise Bern Sözleşmesi, Peyzaj Sözleşmesi, Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol ve Bükreş Sözleşmelerine karşı sorumluluk sahibidir.

2.1.1. Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi²⁸⁵

Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinin temel amaçları arasında dünyada biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı, taraflar arasında genetik kaynaklar ve teknolojinin kullanımı konusunda bilgiye yeterince erişimin ve ilgili teknolojilerin transferinin sağlanması sayılabilir. Türkiye bu sözleşme ile biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı için ulusal stratejiler, planlar ve programlar geliştirmek, bunları sektörel veya sektörler arası plan, program ve politikalar ile bütünleştirmek, In-situ ve ex-situ koruma için önlem almak, teknik ve bilimsel işbirliği sağlamak gibi yükümlülüklerle sahiptir²⁸⁶.

²⁷⁹ 28.12.1994 tarih ve 22155 sayılı Resmi Gazete.

²⁸⁰ 20.06.1996 tarih ve 22672 sayılı Resmi Gazete.

²⁸¹ 27.12.1996 tarih ve 22860 sayılı Resmi Gazete.

²⁸² 16.05.1998 tarih ve 23344 sayılı Resmi Gazete.

²⁸³ 27.07.2003 tarih ve 25181 sayılı Resmi Gazete.

²⁸⁴ Nesrin Algan ve Ayşe Kaya Dündar, **Türkiye'nin Çevre Konusunda Verdiği Sözler**, Ankara, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, 2005, s.39.

²⁸⁵ 05.06.1992, Rio de Janeiro.

²⁸⁶ Algan ve Dündar, **a.g.e.**, s. 40.

2.1.2. Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme²⁸⁷ (CITES)

CITES ile uluslararası ticaretin biyolojik çeşitlilik üzerindeki olumsuz etkilerinin önlenmesi, yabani hayvan ve bitki türlerinin uluslararası ticareti belirli kurallar ile düzenlenerek bunların korunmasını sağlamak amaçlanmaktadır.

CITES sözleşmesi ile Türkiye'nin sözleşmeye taraf devletlerle yakın ilişki içerisinde, ticareti kontrol edici mekanizmalar geliştirmesi ve konu ile ilgili bütün kurumlarla eşgüdüm içerisinde hareket etmesi gerekmektedir²⁸⁸.

2.1.3. Özellikle Afrika'da Ciddi Kuraklık ve/veya Çölleşmeye Maruz Ülkelerde Çölleşmeyle Mücadele (Çölleşme İle Mücadele) Sözleşmesi²⁸⁹

Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesinin temel amacı özellikle Afrika'da kuraklık ve çölleşme tehlikesi altında bulunan devletlerde kuraklık ve çölleşmeyle mücadele etmek ve bu sorunların zararlı etkilerini en aza indirmektedir. Bu amaçla tehlikeyle maruz kalan arazinin verimliliğini yükseltmek, korunması ve sürdürülebilir yönetimi için gerekli stratejilerin hazırlanması gerekmektedir. Bunun için örneğin çölleşme ve kuraklık sorunlarının fiziksel, biyolojik ve sosyo-ekonomik yönleri ile birlikte değerlendirilmesi, yoksulluğu giderme stratejileri ile bütünleştirilmesi, konu ile ilgili tarafların işbirliğinin güçlendirilmesi (aynı zamanda bu sözleşmeye taraf olan devletler Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesine de taraf iseler bu durumda iki sözleşmenin de öngördüğü faaliyetleri de bütünleştirmeleri) gerekmektedir.²⁹⁰

²⁸⁷ 03.03.1973, Washington.

²⁸⁸ Algan ve Dündar, **a.g.e.**, s. 41.

²⁸⁹ 17.06.1994, Paris.

²⁹⁰ Algan ve Dündar, **a.g.e.**, s. 42.

2.1.4. Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında (Ramsar) Sözleşme²⁹¹

Ramsar Sözleşmesi uluslararası öneme sahip sulak alanların su rejiminin düzenlenmesi, özellikle su kuşları olmak üzere bitki ve hayvan topluluklarının barınmasına ve korunmasına olanak sağlaması, bu sulak alanlardan ekonomik, kültürel ve bilimsel olarak yararlanılması gibi amaçları ortaya koymaktadır. Sözleşme ile taraf devletler; ulusal sulak alan envanterini hazırlamak, uluslararası öneme sahip sulak alanlarını belirlemek, bu alanların korunması ve akılcı kullanımı amacıyla plan ve strateji geliştirmek gibi çeşitli sorumluluklar yüklenmektedir²⁹².

2.1.5. Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma (Bern) Sözleşmesi²⁹³

Bern Sözleşmesi ile Avrupa'da yabani flora ve fauna ile bunların yaşama ortamlarını korumak istenmektedir. Bunun dışında özellikle göçmen türler olmak üzere nesli tehlikeye düşmüş ve düşebilecek türlerin korunmasına vurgu yapılmaktadır. Sözleşmede tarafların doğal yaşama ortamlarının ve yabani fauna ve flora türlerinin muhafazası için gerekli yasal ve idari önlemleri alması, göçmen türlerin korunması yönünde aralarında eşgüdüm sağlamaları öngörülmektedir²⁹⁴.

2.1.6. Avrupa Peyzaj Sözleşmesi²⁹⁵

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi, Avrupa'daki doğal, kırsal, kentsel ve yarı kentsel alanları kapsamakta ve bu kapsama kara parçası, içsular ve deniz alanları da girmektedir. Sözleşme ile tüm bu alanlardaki peyzaj korunmasını, yönetimini geliştirmek ve Avrupa'da bu konuda işbirliğini sağlamak amaçlanmaktadır.

²⁹¹ 02.02.1971, Ramsar.

²⁹² Algan ve Dündar, **a.g.e.**, s. 42-43.

²⁹³ 19.09.1979, Bern.

²⁹⁴ TC Çevre Bakanlığı, Türkiye'nin Çevre Konusunda Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler, Ankara, 1998.

²⁹⁵ 20.10.2000, Floransa.

Sözleşme Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi (Bern), Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi (Rio) gibi doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik açısından önemli sözleşmeler dikkate alınarak hazırlanmıştır.

2.1.7. Akdeniz’de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin (Barcelona) Protokol²⁹⁶

Akdeniz Protokolü ile doğal ve kültürel değeri olan alanları ve bu alanlarda yaşayan bitki ve hayvan türlerini kapsayan koruyucu önlemlerin alınması amaçlanmaktadır. Bu amaçla özellikle korunan alanlar ile ilgili envanterin, strateji, plan ve programların hazırlanması ve bunların diğer sektörlerdeki politikalar ile bütünleştirilmesi öngörülmektedir. Protokole göre Akdeniz’de biyolojik çeşitliliğin korunması, Akdeniz alanına özgü eko sistemler içeren bilimsel, estetik, kültürel açıdan önemli alanların özel koruma alanı olarak ilan edilmesi gerekmektedir²⁹⁷.

2.1.8. Karadeniz’in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi (Bükreş)²⁹⁸ Uyarınca Karadeniz’in Korunmasına Dair Bakanlar (Odesa) Bildirgesi²⁹⁹

Odesa Bildirgesi ile Karadeniz’in canlı doğal kaynaklarının restorasyonu, korunması ve kullanımı için etraflı ve koordineli planlar geliştirilmesini teşvik etmek, 1992 tarihli Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesine uygun şekilde Karadeniz’de biyolojik çeşitliliğin restorasyonu ve korunmasına yönelik tedbirler almak, kıyı kuşağında doğal koruma alanları kurmak ve geliştirmek gibi çeşitli önlemler düzenlenmektedir³⁰⁰.

²⁹⁶ 03.04.1982, Cenevre.

²⁹⁷ Algan ve DüNDAR, **a.g.e.**, s.43-44.

²⁹⁸ 21.04.1992, Bükreş.

²⁹⁹ 07.04.1993, Odesa.

³⁰⁰ Algan ve DüNDAR, **a.g.e.**, s.75.

2.2. Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasını Düzenleyen Başlıca Kanun ve Kararnameler

AB’nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının temelini oluşturan temel mevzuat, Habitat ve Kuşlar Yönergesi ile CİTES (Nesli Tehlike Altında Olan Türlerin Ticaretinin Sınırlanması) Yönetmeliğidir. Ülkemizde Habitat ve Kuşlar Yönergeleri ile CITES Yönetmeliğine uyum çalışmaları devam etmektedir. Bu konuda yapılacak uyum çalışmaları takvime bağlanmıştır³⁰¹. Buna göre takvimde örneğin 97/62/EC sayılı Komisyon Yönergesi ile değiştirilen yabani fauna ve flora ile habitatların korunmasına dair 21 Mayıs 1992 tarih ve 92/43/EEC sayılı yönergenin Türk Mevzuatına yansıtılması amacıyla Biyolojik Çeşitliliğin Korunması ve Doğa Korumaya ilişkin yeni kanunun hazırlanması ve aynı zamanda 2872 sayılı Çevre Kanunu, 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu’nda değişiklikler yapılması için 2005 yılının üçüncü çeyreği öngörülmüştür.

Yürütülen yansıtma çalışmaları dışında Türkiye’de bu konuda başlıca Çevre Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Orman Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Kara Avcılığı Kanunu ve Özel Çevre Koruma Bölgeleri Kanun Hükmünde Kararnamesi temel mevzuatı oluşturmaktadır.

2.2.1. Çevre Kanunu

Ülkemizdeki mevcut yasal düzenlemeler arasında öncelikli olarak Çevre Kanunu ele alınmalıdır. 2872 sayılı Çevre Kanunu³⁰² 1983 yılında kabul edilmiştir. Çevre Kanunun amacı:

“bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi; kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması; su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi; ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri,

³⁰¹ Bakınız Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 24 Temmuz 2003 ve 25178 sayılı Resmi Gazete.

³⁰² Resmi Gazete Tarih:11/08/1983, Sayı: 18132

ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukuki ve teknik esaslara göre düzenlemektir” (Md. 1).

Kanun ile çevre politikası açısından önemli çeşitli tanımlar düzenlenmektedir. Buna göre ‘Çevre Korunması’, ‘Ekolojik Denge’, ‘Çevre Kirliliği’, ‘Kirleten’, ‘Atık’, ‘Alıcı Ortam’ terimleri kanunda yer almaktadır (Md. 2).

Kanunda çevrenin korunmasına ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin genel ilkeler de belirlenmiştir. Bunların arasında çevrenin korunmasının vatandaşların görevi olduğu belirtilerek, çevre korumada yasa ile vatandaş olarak tanımlanan kişilere sorumluluk tanınmıştır (Md. 3). Bu sorumluluk kanunda vatandaşların çevrenin korunması ile ilgili kurallara uyması olarak ortaya koyulmuştur. Vatandaşların bu kurallara uyarak sorumluluklarını yerine getirecekleri öngörülmektedir. Bunun dışında çevrenin korunması için gerekli kararların alınması ve uygulanmasında kısa ve uzun vadeli değerlendirmelerin yapılması düzenlenmiştir. Bu amaçla da değerlendirme yapan yetkili kuruluşların çevrenin korunması ilkesini dikkate almaları gereği ortaya koyulmuştur.

Kanundaki yaklaşım kişilere çevre koruma açısından sorumlu görse de onlara bir bakıma pasif bir sorumluluk yüklemektedir. Karar-alma sürecinde değerlendirme yapmanın önemi kanun tarafından vurgulansa da, değerlendirmenin yapılmasında kişilere değil de özellikle yetkili kuruluşlara rol tanınmıştır. Bu da bir bakıma AB açısından değerlendirme alanına ‘kişilerin katılımının özendirilmesi’ yaklaşımına ters düşmektedir. Avrupalılaşma süreci, Türkiye’de AB çevre politikasının uygulanması sırasında kişilerin politika değerlendirme alanına aktif katılımını savunmaktadır. Bu şekilde kararların uygulamasının izlenmesinde Komisyon vatandaşların aktif desteğini almak istemektedir.

Bunun dışında çevre kanununda yer alan ekonomik faaliyetlerde çevresel sorunlar açısından en elverişli teknolojinin kullanılması, çevrenin korunması için alınacak tedbirlerin

bütünlük içinde tespiti ve uygulanması gibi çeşitli düzenlemeler Avrupalılaşıma sürecine uygunluk gösteren ilkelerdir.

2.2.2. Milli Parklar Kanunu

Türkiye’de doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik açısından temel öneme sahip bir diğer kanun olan 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu³⁰³, Çevre Kanunu gibi 1983 yılında kabul edilmiştir.

Kanunun amacı “yurdumuzdaki milli ve milletlerarası düzeyde değerlere sahip milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları” düzenlemektir (Md. 1). Bunun dışında kanunda ‘Milli Park’, ‘Tabiat Parkları’, ‘Tabiat Anıtı’, ‘Tabiatı Koruma Alanı’ gibi çeşitli tanımlar yer almaktadır (Md. 2).

Milli Parklar Kanununda yer alan bu koruma alanlarının Türk Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının temel direkleri olduğu kolaylıkla iddia edilebilir.

Milli Parklar “bilimsel ve estetik olağanüstü biyolojik, ekolojik, coğrafi ve benzeri doğal yapısı ile arkeolojik, etnografik, antropolojik, mitolojik, tarihi ve benzeri kültürel özellik ve güzelliklerden bir veya bir kaçına sahip; bilimsel, eğitsel, estetik, sportif, eğlenme ve dinlenme bakımlarından ulusal ve uluslararası düzeyde önemi olan, en az 1000 hektar genişliğinde, kara ve su alanlarıdır”. Türkiye’de 2002 yılında toplam 33 tane milli park alanı 687.028 hektar alanı bulmaktadır³⁰⁴.

Tabiat Parkları ise doğal yapısı, bitki örtüsü ve yaban hayatı bakımından belirli bir özelliğe, üstün estetik değere ve manzara bütünlüğü sağlayacak ölçüde yeterli büyüklüğe sahip, halkın dinlenme ve eğlenmesine uygun doğa alanlarıdır. Bu gibi alanlar milli parklar kadar geniş

³⁰³ Resmi Gazete, Tarih: 11/08/1983, Sayı: 18132.

³⁰⁴ Kani Işık, “Ormanlar ve Milli Parklar”, Türkiye Çevre Vakfı, **Türkiye’nin Biyolojik Zenginlikleri**, Ankara, 2005, s. 229.

ve ulusal düzeyde olmayabilir. Türkiye’de 2000 yılı itibarıyla 16 adet tabiat parkı toplam 69.137 hektar yer kaplamaktadır³⁰⁵.

Bir diğer grup olan Tabiatı Koruma Alanları “bilim ve eğitim bakımından önem taşıyan, nadir, tehlikeye maruz ve kaybolmaya yüz tutmuş eko sistemler, türler ve doğal olayların meydana getirdiği seçkin örnekleri ihtiva eden ve mutlaka korunması gerekli olup, sadece bilimsel ve eğitsel amaçlarla kullanılmak üzere ayrılmış tabiat parçaları” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de 2000 yılı itibarı ile bu statüde 35 alan bulunmaktadır³⁰⁶.

Son grupta yer alan Tabiat Anıtları, 2873 sayılı Kanuna göre “ tabiat ve tabiat olaylarının meydana getirdiği özelliklere ve bilimsel değerlere sahip ve milli park esasları dahilinde korunan tabiat parçaları” olarak tanımlanan alanlardır. Bu alanlara bir yaşlı ağaç, bir mağara, bir kanyon, bir çağlayan, bir küçük göl vb doğal varlıklar konu olabilir. Tabiat anıtları genellikle 500 metrekare ile 2500 metrekare büyüklükteki alanlardır. 2000 yılı itibarı ile Türkiye’de 56 tabiat anıtı bulunmakta ve 334.777 hektar alanı kaplamaktadır³⁰⁷.

Kanunda milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının belirlenmesi, planlaması ve kamulaştırması ile ilgili hükümler düzenlendikten sonra milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarında çeşitli faaliyetlerde bulunmak üzere örneğin kamu kurum ve kuruluşlarına, gerçek ve tüzel kişilere verilecek izinler ve bunun yanında hiç bir şekilde izin verilmeyecek koşullar belirtilmiştir. Kanun aynı zamanda Orman Bakanlığının³⁰⁸ koruma alanlarındaki yapı ve tesislerin işletilmesi, kaynakların geliştirilmesi gibi görevlerini ortaya koymaktadır.

³⁰⁵ Kani Işık, **a.g.e.**, s.229.

³⁰⁶ Kani Işık, **a.g.e.**, 229.

³⁰⁷ Kani Işık, **a.g.e.**, 236.

³⁰⁸ Günümüzde Çevre ve Orman Bakanlığı.

2.2.3. Orman Kanunu

6831 sayılı Orman Kanunu³⁰⁹ kabul ediliş tarihi ile (1956) Türkiye'nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası açısından en eski kanuni düzenleme özelliğini taşımaktadır. Kanunda öncelikle ormanın tarifi yapılmaktadır. Buna göre “tabii olarak yetişen ve emekle yetiştirilen ağaç ve ağaççık toplulukları yerleriyle birlikte orman” sayılmaktadır. Bunun dışında çeşitli özel durumlar sonucunda orman statüsünden ayrılacak alanlarda belirtilmektedir (Md. 1). Aynı zamanda kanunda orman sayılan çeşitli yerlerin orman sınırları dışına çıkartılması da düzenlenmektedir. Buna göre yapılan bir düzenlemede örneğin 31/12/1981 tarihinden önce şehir, kasaba ve köy yapılarının olduğu alanlar orman sınırları dışına çıkarılmıştır (Md. 2).

Kanunda ormanların çeşitli kategorilere göre sınıflandırılması da düzenlenmiştir. Buna göre ormanlar öncelikle mülkiyet ve idare bakımından üçe ayrılmaktadır; a) Devlet ormanları b) Hükmi şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait ormanlar c) Hususi ormanlar. Ormanlar kanunda vasıf ve karakteri bakımından da a) Muhafaza ormanları b) Milli parklar c) İstihsal ormanları olarak üçe ayrılmaktadır (Md. 4).

Orman Kanunu Devlet Ormanları ile ilgili hükümleri düzenlemekte olup, öncelikle bunların kadastrosunu belirlemektedir. Devlet ormanlarının muhafazası ile ilgili hüküm de “yetişmiş veya yetiştirilmiş fidanları kesmek, sökmek” ve “ormanlardaki göl ve derelerde” zehir, dinamit gibi yollarla avlanmak gibi çeşitli eylemler yasaklanmıştır (Md. 14). Bunun dışında ise savunma, ulaşım, altyapı gibi çeşitli nedenlerle gerçek ve tüzel kişilere orman alanlarında tesis yapma izni Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından verilebilmektedir³¹⁰.

Yine kanun da ormanlara her türlü hayvanın sokularak otlatılması yasaklanmaktadır. Aynı zamanda bu yasağa bir istisna getirilerek kuraklık gibi olağanüstü durumlarda orman idaresi

³⁰⁹ Resmi Gazete, Tarih:08/09/1956, sayı:9402

³¹⁰ 17/06/2004-5192/1md tarih ve sayılı Orman Kanununda yapılan düzenleme ile.

tarafından orman köylülerine hayvanlarını otlatma izni verilebilmektedir (Md. 19). Kanun “muhafaza ormanlarını”da düzenlemektedir. Buna göre örneğin arazi kayması tehlikesine maruz olan yerlerdeki ormanları, nehir yataklarının dolmasının önüne geçen orman alanlarını muhafaza ormanı olarak ayırmak hakkını kanun vermektedir (Md. 23).

Milli Parklar Kanununda olduğu gibi Orman Kanununda da “Milli Parklar” düzenlenmektedir. Orman Genel Müdürlüğü’ne ormanları “bilimsel araştırma açısından, tabiatı korumak gayesiyle, spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak gibi amaçlar için milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma sahaları ve orman mesire yerleri olarak” ayırıp, işletme hakkı verilmektedir (Md. 25). Yine yasa da “ormanların istihsal ve satış işlemleri” düzenlenmektedir (Md. 26). Buna göre “ormanların çeşitli amaçlar ile kesilerek satımı, ormanın korunma ve kullanma değerleri arasında bir denge kurulması gereği” ortaya koyulmaktadır.

Kanunda yer alan bir diğer düzenleme ise “hükmi şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait ormanlar” ile ilgili düzenlemedir. Buna göre amme müesseselerine ait ormanları sahipleri işletir ve “ormanların idaresi ve muhafazası devletin kontrolü altında bu kanun hükümlerine göre sahiplerine aittir” (Md. 46). “Hususi ormanların” yine idare ve muhafazası görevi kanun hükümlerine göre sahiplerine verilmiştir (Md. 55).

Kanuna önemli bir hüküm konulmuş ve ormanlarda “eko-sistemlerin korunup geliştirilmesi faaliyetlerinin Çevre ve Orman Bakanlığı koordinatörlüğünde ilgili kuruluşlarca birlikte hazırlanan entegre projeler halinde uygulanacağı” (Md. 58) belirtilmiştir³¹¹.

2.2.4. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun³¹² amacı “korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak

³¹¹ 05/11/2003-4999/11 md tarih ve sayılı Orman Kanununda yapılan değişiklik ile.

³¹² Resmi Gazete, Tarih:23/07/1983, Sayı:18113.

işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmektir” (Md. 1). Kanun “korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hususları, bunlarla ilgili gerçek ve tüzel kişilerin görev ve sorumluluklarını kapsamaktadır (Md. 2). Kanun ‘Kültür Varlıkları’, ‘Tabiat Varlıkları’, ‘SİT’, ‘Koruma’ ve ‘Korunma’, ‘Korunma Alanı’, ‘Değerlendirme’, ‘Ören Yeri’, ‘Yönetim Alanı’, ‘Yönetim Planı’ gibi çeşitli terimlere tanımlama getirmektedir (Md. 3).

Kanunda korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına tanımlama getirilmektedir. Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası ile ilgili olarak “korunması gerekli tabiat varlıkları” ve “özellik gösteren ağaç ve ağaç toplulukları ile benzerleri; taşınmaz tabiat varlığı örnekleri” bulunan alanlar koruma altına alınmaktadır (Md. 6). Yasada ‘Koruma Yüksek Kurulu’ kararları sonucu kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile SİT alanlarında izinsiz müdahale ve kullanma yasağı da düzenlenmektedir (Md. 9). Bunlara ek olarak koruma için gerekli tedbirleri almak, aldırmak ve denetimini yaptırmak Kültür ve Turizm Bakanlığı’na verilmiştir (Md. 10).

Yasada korunması gerekli taşınır kültür ve tabiat varlıkları da düzenlenmiştir ancak burada sıralanan varlıkların pek azı doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik ile doğrudan ilgilidir. Buna göre kanunda tanımlanan taşınır varlıklardan toprak, ağaç gibi varlıklar bu amaçla kullanılabilir (Md. 23). Bunun dışında “taşınır kültür ve tabiat varlıklarının yurt dışına çıkarılamayacağı” (Md. 32) hükmü doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikası için kullanılabilen bir düzenlemedir.

2.2.5. Kara Avcılığı Kanunu

Kara Avcılığı Kanunu her ne kadar doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikası amaçları ile çelişiyor görünse de Türkiye’de bu politikanın önemli yasal düzenlemelerinden birini oluşturmaktadır. Buna göre 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununun³¹³ amacı:

“sürdürülebilir av ve yaban hayatı yönetimi için av ve yaban hayvanlarının doğal yaşam ortamları ile birlikte korunmalarını, geliştirilmelerini, avlanmalarının kontrol altına alınmasını, avcılığın düzenlenmesini, av kaynaklarının millî ekonomi açısından faydalı olacak şekilde değerlendirilmesini ve ilgili kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile işbirliğini sağlamaktır” olarak düzenlenmektedir (Md. 1).

Kanun da çeşitli tanımlara açıklık getirilmektedir. Buna göre ‘Av Hayvanı’, ‘Yaban Hayvanı’, ‘Özel Avlak’, ‘Yaban Hayatı Koruma Sahası’, ‘Sulak Alan’, ‘Gönüllü Kuruluş’ gibi tanımlar kanunda yer almaktadır (Md. 2).

Kanun da “Merkez Av Komisyonu ve İl Av Komisyonlarının” görevleri düzenlendikten sonra “av ve yaban hayvanlarının korunması, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları, üretme istasyonları, av sezonu, avlanma esas ve usulleri, av ve yaban hayatı yönetimi” gibi çeşitli konular düzenlenmektedir.

Yasa da av ve yaban hayvanlarının korunması ve koruma alanları ile ilgili düzenlemeler ortaya konulmaktadır. Bunlar arasında örneğin “yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında yaban hayatı tahrip edilemez, eko-sistem bozulamaz” ve “yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarındaki ağaçların, bitki örtüsünün yanması, kesilmesi hükümleri sonucunda oluşacak açıklıklar sahalar işgal edilemez, kullanılamaz” hükümleri koruma alanlarını düzenlemektedir (Md. 4).

Yine yasa da “av sezonu, avlanma esas ve usulleri ile av ve yaban hayatı yönetimi” düzenlenmektedir. Örneğin av sezonu ile ilgili olarak sürüngen, kuş ve memeli av hayvanlarının

³¹³ Resmi Gazete, Tarih:11/07/2003, Sayı: 25165

sınıf ve türlerine göre üreme, yavru büyütme evreleri dikkate alınarak avlanma sürelerinin başlama ve bitiş tarihleri belirlenmektedir (Md. 5). Daha sonra ise avlanma esas ve usulleri ortaya koyulmaktadır. Buna göre örneğin zehirle avlanmak yasaktır (Md. 6).

Kanunun diğer kısımlarında ise “avlanma ücretleri, katılım payı, ücret alınmayacak haller ve toplanan gelirlerin kullanılması”, “avlaklar, avcılık belgesi ve avlanma izni” ve “av turizmi, ticareti ve özel üretimi” gibi konular düzenlenmektedir. Ticaretin esasları konusunda ilgili olarak ise “taraf olunan uluslararası sözleşmelerle ticareti yasaklanan yerli ve yabancı yaban hayvanları canlı veya cansız olarak satılamaz, nakledilemez ve bunların ithalatı ve ihracatı yapılamaz” (Md. 18). Burada belirtilen düzenlemenin önemi AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının en önemli yasal düzenlemelerinden biri olan CITES yönetmeliğine Türkiye’de karşılık gelmesidir.

2.2.6. Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde

Kararname

Yukarıda görüldüğü üzere Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası ile ilgili yasal düzenlemeler genelde kanunlar yolu ile yapılmasına rağmen, ‘Özel Çevre Koruma Bölgeleri’ ile ilgili yasal düzenleme Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmıştır. 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin³¹⁴ amacı:

“2872 sayılı Çevre Kanununun 9.maddesine göre "Özel Çevre Koruma Bölgesi" olarak ilan edilen ve edilecek alanların sahip olduğu çevre değerlerini korumak ve mevcut çevre sorunlarını gidermek için tüm tedbirleri almak, bu alanların koruma ve kullanma esaslarını belirlemek, imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve resen onaylamak üzere Çevre Bakanlığına bağlı ve Tüzel Kişiliğe sahip Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının kurulması ile bu Kurumun teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir” (Md. 1).

³¹⁴ Resmi Gazete, 13/11/1989, No: 20341

Bakanlar Kurulunca ilan edilen “Özel Çevre Koruma Bölgeleri” bu KHK’nin kapsamına girmektedir. Tanımlar kısmında çevre koruma açısından fazla bir açıklama bulunmamaktadır. Bunlar arasında sadece “bölge” ve “hassas zon” tanımlarına açıklanma getirilmektedir (Md. 2).

Özel Çevre Koruma Bölgeleri’nde ender özellikte olan belirli eko sistemler koruma altına alınmaktadır ve Özel Çevre Koruma Bölgesi statüsüne girmektedir. 2001 yılı itibarı ile 13 adet ÖÇKB bulunmaktadır³¹⁵.

Kararname de “Kurumun Merkez ve Taşra Teşkilatları”, “Özel Çevre Koruma Kurulunun Görev ve Yetkileri”, “Başkanlığın Görev ve Yetkileri” düzenlendikten sonra, Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak Bakanlar Kurulunca ilan edilen alanlarda çevresel dengenin korunması için gerekli araştırmaları yapmak ve gerekli tedbirleri almak düzenlenmektedir.

2.3. Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasını Düzenleyen Başlıca Yönetmelikler

Yönetmelikler onaylanan uluslararası sözleşmeler veya kabul edilen bir kanun ile ilgili işlemlerin nasıl yürütüleceğini belirlemek amacıyla ilgili Bakanlıkça çıkartılan düzenlemedir. Yönetmeliklerin çıkartılmasında konusuna göre bazı durumlarda Bakanlar Kurulu kararı da aranabilmektedir. Yönetmelikler politika düzenleme alanının en uzağındaki bölgede bir başka deyişle politika uygulama alanında daha çok yer alan düzenlemeleri oluşturmaktadır. Yönetmelik kaynağını uluslararası bir çevre sözleşmesinden alıyorsa, sözleşmenin gereklerini politika uygulama alanına yansıtırken bunu ulusal idari yapı, kültür gibi etmenlerin ışığında yapmaktadır. Yönetmelik özellikle uluslararası sözleşmenin uygulamaya geçirilmesinde anahtar öneme sahiptir.

³¹⁵ Kani Işık, a.g.e., 235.

2.3.1. Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasına Dair Yönetmelik³¹⁶

Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasına Dair Yönetmelik ya da diğer bilinen adı ile CITES Yönetmeliği “hayvan ve bitki türlerinin sürdürülebilir kullanımını sağlamak için, uluslararası ticaretinin kontrol altına alınmasına yönelik usul ve esasları ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlayarak düzenlemektedir” (Md. 1).

CITES Yönetmeliği ‘tür’, ‘popülasyon’, ‘alt tür’, ‘örnek’, ‘suni yolla üretilmiş bitki’, ‘menşei ülke’, ‘transit geçiş’ ve ‘CITES Belgesi’ gibi çeşitli tanımlara açıklama getirdikten (Md. 4) sonra, koruma derecelerine göre hayvan ve bitki türlerine çeşitli listeler ortaya koymaktadır.

Yönetmeliğin I numaralı listesi nesli tükenme tehlikesi altında olan türleri kapsamakta ve bunların ticaretinin sadece çok özel koşullarda yapılmasını öngörmektedir. II numaralı liste ise nesillerinin tükenme tehlikesi bulunmamasına rağmen, yine de ticaretinin sıkı bir şekilde denetlenmediği durumlarda soyu tükenebilecek türleri kapsamaktadır. III numaralı listede ise yabani hayvan ve bitkilerin ticaretinin diğer taraf ülkelerle işbirliği içinde denetlenmesini gerektiren türleri içermektedir (Md. 5).

Yönetmelik kapsamı içerisinde yer alan hayvan ve bitki türleri için gerekli önlemleri almak ve bunun yanında diğer ilgili kurumlar arasında koordinasyonun sağlanmasında Çevre ve Orman Bakanlığı’nı temel yetkili kurum olarak belirlemiştir (Md. 8). Yönetmeliğin yaptırım ile ilgili olarak ise, yönetmeliğin öngördüğü usul ve esaslara uygun davranılmadığı takdirde CITES belgesi iptal edilmekte ve suçun niteliğine göre Türk Ceza Kanunu, 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu ve Gümrük Kanunun ilgili maddelerindeki hükümler suçu işleyen tarafa uygulanmaktadır (Md. 40).

³¹⁶ Resmi Gazete, Tarih: 27/12/2001, Sayı: 24623

2.3.2. Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği³¹⁷

Yönetmeliğin amacı “Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme (Ramsar Sözleşmesi)’nin uygulanmasına yönelik, uluslararası öneme sahip olsun veya olmasın tüm sulak alanların korunması, geliştirilmesi ve bu konuda görevli kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon esaslarını belirlemektir” (Md. 1).

Yönetmelikte ‘yapay sulak alan’, ‘ekolojik karakter’, ‘akılcı kullanım’, ‘ekolojik etkilenme bölgesi’, ‘tampon bölge’ gibi tanımlara açıklık getirilmektedir. Bunların arasında en önemlisi ise sulak alana getirilen tanımlamadır. Yönetmeliğe göre sulak alan “alçak gelgitte derinliği altı metreyi aşmayan deniz suyu alanlarını da kapsamak üzere, doğal ya da yapay sürekli ya da geçici, durgun ya da akar, tatlı, acı ya da tuzlu bütün sular ile bataklık, sazlık, ıslak çayır ve turbalıklar” (Md. 4) olarak tanımlanmaktadır.

Sulak alanların korunmasında “sulak alanların kirletilmemesi, doğal yapılarının ve ekolojik karakterinin korunması, biyolojik çeşitliliğin korunması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması, akılcı kullanım ile uyumlu faaliyetlerin desteklenmesi, ekolojik karakteri bozulmuş alanların rehabilitasyonunun sağlanması, kurutulmuş sulak alanların arasından uygun olanlarının geri kazanımı için tedbirlerin alınması, sulak alanlarda kuş türlerinin sayısının arttırılması” (Md. 5) için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

Yönetmeliğe göre “sekiz hektardan daha büyük doğal sulak alanlar doldurulamamakta ve kurutulamamaktadır. Sekiz hektardan daha küçük doğal sulak alanların kurutulması ve doldurulması Çevre ve Orman Bakanlığı’nın iznine” (Md. 6) bağlıdır. Koruma alanları içerisindeki doğal sulak alanlardan ekolojik karakterlerine zarar verebilecek ölçüde yerüstü ve yer

altı suyunun alınması (Md. 7) ve Bakanlığın izni olmadan kum ve çakıl toplanması (Md. 8) yine yönetmelikte yasaklanmaktadır. Saz kesiminin belirli bir oranda (toplam alanın % 30'unu geçmeyecek şekilde) yapılmasına izin verilmekte ancak saz ve diğer bitki türlerinin yakılması, sökülmesine izin verilmemektedir (Md. 10).

Yine yönetmelik kapsamındaki alanlarda Bakanlık izni olmadan “nadir, endemik, nesli tehlikede veya tehlikeye düşebilecek doğal bitki türlerinin kesilmesi ve sökülmesi, yabani hayvanların, yumurtalarının ve yavrularının toplanması, yuvalarının bozulması” (Md. 11) ve bu alanlara izin alınmadan yabancı türlerin bırakılması (Md. 12) yasaklanmıştır. Bunun dışında sulak alanlara kesinlikle “arıtılmamış evsel ve endüstriyel atık sular” (Md. 14) akıtılamamaktadır.

Yönetmelikte ‘mutlak koruma bölgesi’, ‘sulak alan bölgesi’, ‘ekolojik etkilenme bölgesi’ ve ‘tampon bölge’ uygulama esasları da düzenlenmektedir (Md. 18,19,20,21).

Uluslararası öneme sahip sulak alanlardan Ramsar listesine alınacak olan alanlar, Sulak Alanlar Komisyonu tarafından belirlendikten sonra (Md. 24) bu alanların yönetim planları yapılmakta veya yaptırılmaktadır. Daha sonra ise bu yönetim planları Bakanlığın onayı ile yürürlüğe girmektedir (Md. 26).

Sulak alanların yönetimi için ulusal sulak alan komisyonunun oluşturulması gerekmektedir. Komisyon Çevre ve Orman Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürü, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı Koruma ve Kontrol Genel Müdürü, Devlet Su İşleri Genel Müdürü, Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürü, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanı gibi konu ile ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır (Md. 27). Komisyon “Ulusal Sulak Alan politika ve stratejilerini belirlemek, Ramsar Sözleşmesi’nin taraflar konferansında alınan kararlarını ve

³¹⁷ Resmi Gazete, Tarih: 17/05/2005, Sayı: 25818.

önerilerinin uygulanmasını sağlamak, yönetim planlarının uygulanmasından doğan sorunların çözümü için karar almak” (Md. 28) gibi görevlere sahiptir.

Yönetmelik aynı zamanda yerel sulak alan Komisyonunun oluşumu ve görevlerini de ortaya koymaktadır. Buna göre yönetim planı olan sulak alanların bulunduğu illerde “Yerel Sulak Alan Komisyonu” kurulmaktadır. Komisyonda İl Valisinin başkanlığında, Ulusal Sulak Alan Komisyonunun üyesi kurumların bölge veya il müdürleri olmak üzere çeşitli ilgili kurumların temsilcileri yer almaktadır (Md. 31). Komisyonun görevleri arasında “Ulusal Sulak Alan Komisyonu tarafından alınan politika, strateji, kararların ve yönetim planlarının uygulanmasını sağlamak, yönetim planı hazırlama sürecine destek vermek” (Md. 32) gibi görevler bulunmaktadır.

2.3.3. Yaban Hayatı Koruma ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahalarıyla İlgili Yönetmelik³¹⁸

Yaban Hayatı Koruma Yönetmeliği, “4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu kapsamında olan av ve yaban hayvanları ile birlikte bunların yaşama ortamlarını korumak amacıyla yaban hayatı koruma ve yaban hayatı geliştirme sahalarının kuruluşu, yönetimi, denetimi ve bu alanlarda izin verilecek ve yasaklanacak faaliyetlerle ilgili usul ve esasları” düzenlemektedir (Md. 1).

Yönetmelikte ‘av hayvanı’, ‘yaban hayvanı’, ‘endemik tür’, ‘hedef tür’, ‘avlak’, ‘genel avlak’, ‘örnek avlak’ gibi tanımlamalardan (Md. 3) sonra, yaban hayatı koruma sahalarının seçim kriterleri tanımlanmaktadır. Buna göre koruma sahaları endemik türler için ve nesilleri tehlike altında olan türler için gerekli olan, gen kaynağının değerini muhafaza ve biyolojik çeşitlilik açısından önemli alanlar olmaktadır (Md. 4). Yaban hayatı koruma sahaları, örneğin “av ve yaban hayvanlarının barınma, beslenme ve uygun yaşama koşulları ile doğal peyzaja” (Md. 5) sahip alanlardan seçilmektedir. Bunun dışında yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları “yaban

³¹⁸ Resmi Gazete, Tarih 08/11/2004, Sayı: 25637.

hayvanlarının barınma, beslenme ve üreme gibi yaşamsal ihtiyaçlarını temin edebileceği uygun yaşama şartlarına sahip” ve “türlerin yıl içerisindeki mevsimsel olarak yaptıkları göç ve yayılma alanlarına, üreme alanlarını ve göç yollarını içeren büyüklükte” olmaktadır (Md. 6).

Koruma ve geliştirme sahaları, yönetim ve geliştirme planları çerçevesinde Orman Genel Müdürlüğü’ne bağlı İl Müdürlükleri tarafından yönetilmektedir (Md. 10). Bu sahaların koruma çalışmaları ise genel kolluk kuvvetleri ve saha bekçileri tarafından yapılmaktadır. Bunun dışında köy tüzel kişiliği ve belde belediyeleri ile de işbirliği yapılabilmektedir (Md. 12).

Koruma ve geliştirme sahalarında eko –sistemin korunması için bu sahaların uzağında olsa bile çevreye zarar verebilecek tesislerin kurulmasına izin verilmemektedir. Eğer sahalarda tesis varsa, bu durumda tesislerin atıklarının güvenli bir şekilde bertaraf edilmesi gerekmektedir. Ancak koruma ve geliştirme sahalarında atıkların bertaraf edilmesi için depolama ve imha tesisleri oluşturulamamaktadır. Gerektiğinde Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından koruma ve geliştirme sahalarında ilave yasaklamalar getirilebilmektedir (Md. 13).

Koruma ve geliştirme sahalarında bitki hastalığı ve zararlıları ile mücadelede İl Müdürlüklerinin koordinasyonun da Ormanlık alanlarda Orman Genel Müdürlüğü, diğer alanlarda ise Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı görevlidir (Md. 15). Sahalarda korunan türlerin gelişimine olumsuz etkisi olan hayvan türleri ile mücadelede ise İl Müdürlükleri görevlendirilmiştir (Md. 19). Yaban hayatı geliştirme sahalarında “alandaki hedef tür veya türleri, alanın taşıma kapasitesine ulaşınca kadar avlamak yasaktır” ancak çeşitli durumlarda Orman Genel Müdürlüğünün iznine bağlı olmak üzere avlanma olabilir (Md. 20). Yönetmelik ile yaban hayatı koruma sahalarında bilimsel amaçlı çalışmalar ve eko turizm dışında ki faaliyetlerin yürütülmesi yasaklanmıştır (Md. 21). Bunun dışında bu sahalarda biyolojik çeşitliliğin korunması temel amaç olarak ele alınmaktadır (Md. 22).

2.3.4. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği³¹⁹

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, Türk Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası için Avrupa Birliği'nde olduğu gibi doğrudan olmasa bile yatay açıdan etkilemektedir. Yönetmelik aynı zamanda doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikası ile ilgili gerçekleştirilecek projelerin “Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde izlenecek idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir” (Md. 1). Bunun içinde ÇED Raporu ve Proje Tanıtım Dosyasının hangi tür projelerden isteneceği ve içereceği konuları, bu projelerin işletme öncesi, sırası ve sonrası dönemde izlenmesi ve denetlenmesi gibi konular yer almaktadır (Md. 2).

Bunun dışında yönetmelikte ‘çevre’, ‘etki’, ‘etki alanı’, ‘proje’, ‘ÇED’, ‘ÇED Süreci’, ‘Proje Tanıtım Genel Formatı’, ‘ÇED Raporu Özel Formatı’, ‘ÇED Raporu’, ‘Proje Tanıtım Dosyası’, ‘Duyarlı Yörelere’ gibi çeşitli tanımlar da açıklanmaktadır (Md. 4).

Yönetmelikte ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu’, ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz’, ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir’, ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir’ şeklindeki proje ile ilgili kararları verme yetkisi Çevre ve Orman Bakanlığı'na verilmiştir ancak Bakanlık kararların verilmesinde ki yetkisini Valiliklere çeşitli durumlarda devredebilmektedir (Md. 5). Yönetmelik kapsamındaki gerçek ve tüzel proje sahipleri ÇED Raporunu hazırlayarak ilgili makamlara sunmakla yükümlüdür. Bu projeler ile ilgili karar alınmadıkça proje sahiplerine onay veya ruhsat verilmemektedir (Md. 6).

Proje sahibi Çevre ve Orman Bakanlığı'na projesi konusunda başvuruda bulunduktan sonra Bakanlık başvuru dosyasındaki bilgi ve belgeleri uygunluk bakımından incelemekte ve inceleme sonucunda eğer dosya yönetmelikte belirtilen kurallara uygun olarak hazırlandıysa, Bakanlık tarafından ilgili tarafların katılımı ile bir komisyon kurulmaktadır (Md. 8). Komisyon kurulduktan sonra ‘komisyon kapsam belirleme toplantısı’ yapılmadan önce projenin

³¹⁹ Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 16/12/2003, Sayısı: 25318.

gerçekleşeceği yerdeki yerel halk ile proje konusunda ‘bilgilendirme toplantısı’ yapılmaktadır. Buna göre proje sahibi ve Bakanlık tarafından ortak olarak belirlenen bir tarihte, proje sahibi tarafından yerel halkın katılımının sağlandığı bilgilendirme toplantısı düzenlenmektedir. Bilgilendirme toplantısı esnasında, bu kapsamda proje sahibince anket, seminer çalışmaları yapılabilmektedir (Md. 9).

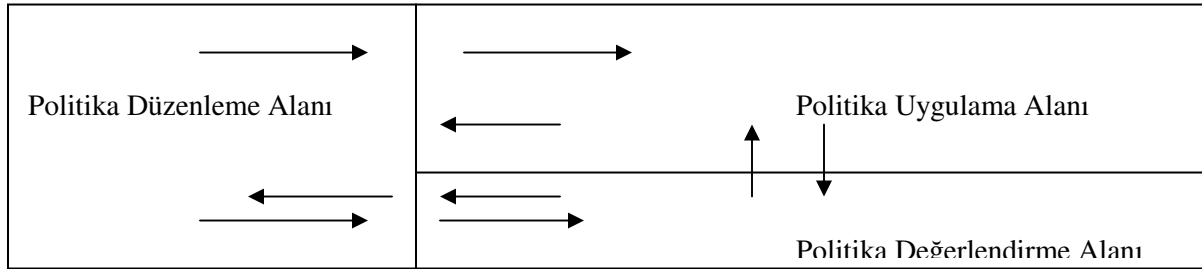
Yerel halkın katılımının sağlandığı bilgilendirme toplantısından sonra Komisyonun ilk toplantısı düzenlenmektedir. Toplantıda projenin olası çevresel etkilerinin ortaya koyulduğu kapsam ve ÇED Raporunu hazırlayacak çalışma grubu belirlenmektedir. Daha sonra ise kendisine ÇED Raporunun hazırlanacağı özel formatın sunulmasından itibaren bir yıl içerisinde, proje sahibi ÇED Raporunu hazırlayarak Bakanlığa sunmak zorundadır (Md. 10).

ÇED Raporunun proje sahibi tarafından Bakanlığa sunulmasından sonra Rapor halka duyurulmakta ve görüşüne açılmaktadır (Md. 11). Halkın görüşlerinin alınmasından sonra Komisyon tarafından yapılan değerlendirme toplantılarında ÇED Raporunun uygun ve yeterli olup olmadığı, yapılan incelemelerin yeterli bilgiye dayanıp dayanmadığı, projenin muhtemel etkilerinin yeterli derecede incelenip incelenmediği, gerekli önlemlerin tespit edilip edilmediği, ve halkın katılım toplantısının usulüne uygun olup olmadığı ve ortaya koyulan sorunlara çözüm getirilip getirilmediği ele alınmaktadır (Md. 12). Bütün bu sürecin sonunda Bakanlık beş işgünü içerisinde proje konusunda olumlu veya olumsuz kararı almaktadır. Olumlu kararı verilen projenin beş yıl içerisinde yatırıma başlaması gerekmektedir. Olumsuz kararı verilen proje ise koşulların değişmesi durumunda yeniden başvuruda bulunabilmektedir (Md. 14).

Bunlara ek olarak, Bakanlık projenin taahhütlere uyup uymadığını izlemek ve kontrol etmekle sorumlu bulunmaktadır. Bu amaçla gerekli durumlarda ilgili kurum ve kuruluşlarla da işbirliği yapabilmektedir (Md. 18).

3. Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasına İlişkin Sorunların Politika Alanlarına Göre Dağılımı

Türkiye’deki Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının uygulanmasındaki mevcut sorunlar, bu çalışmada siyasal sürecin iki önemli alanı olan politika düzenleme ve uygulama alanlarında ikiye ayrılarak incelenmektedir. Daha önce de değinildiği gibi politika düzenleme ve uygulama alanları her ne kadar birbirleri ile sıkı ilişki içinde olsalar ve aralarında çok ince bir çizgi bulunsada, özellikle Avrupa Birliği bağlamında iki farklı alan olarak analitik olarak incelemek mümkün olmaktadır. Buna karşılık politika değerlendirme alanını, politika uygulama alanından ayrı olarak incelemek pek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle çalışmada politika değerlendirme alanı analitik olarak ayrı tutulmak istense de, yine de politika uygulama alanı ile birlikte analiz edilmektedir.



Siyasal Süreç (Tablo 1)

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere siyasal süreçte alanlar arasında kesin bir ayırım bulunmamakta ve sürekli gidip gelen karşılıklı bir akış bulunmaktadır. Ancak özellikle AB bağlamında olmak üzere politika ve düzenleme alanları arasında daha kolay bir ayırım yapılabilmekte, fakat politika uygulama ve değerlendirme alanları arasında aynı ayırımın yapılabilmesi daha zor olmaktadır. Bu çalışmada yukarıdaki tabloda görülen alanlara göre yapılan analitik ayırım kısımları bir katman olarak kabul edilerek, bu katmanın üzerine bir başka analitik katman daha yerleştirilmektedir. Andrew Jordan’ın AB Çevre Politikasını analiz ederken

gerçekleştirdiği gibi siyasal sürecin üç farklı ve birbirini tamamlayan parçaları olan siyasal içerik, siyasal yapı ve siyasal üslup diğer katmanlar olarak bu tabloya yerleştirilmektedir. Bu şekilde politika düzenleme, uygulama ve değerlendirme alanlarının üzerinde bu parçalarda irdelenmekte ve iki yaklaşım şekli aynı çerçevede bir araya getirilmeye çalışılmaktadır.

Siyasal Sürecin Açılımı	
Politika Düzenleme Alanı (1)	Politika Uygulama ve Değerlendirme Alanı (2)
Siyasal İçerik	Siyasal Üslup
	Siyasal Yapı

(Tablo 2)

Yukarıdaki tablo iki analitik katmanın üst üste yerleştirilmesinden oluşmaktadır. Buna göre siyasal sürecin birinci alanı olan politika düzenleme alanında genel olarak yasal düzenlemelerin temeli olan siyasal içerik bulunmaktadır. Siyasal sürecin diğer iki alanı olan ve esas olarak politikanın etkinliğini belirleyen politika uygulama ve değerlendirme alanları birlikte ele alınmaktadır. Bu şekilde “katılım, izleme, şeffaflık” gibi ilkeler uygulama ve değerlendirme açısından analitik olarak ayırım yapılmaya çalışılsa da genel olarak birlikte etüt edilmektedir.

Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının mevcut sorunlarının incelendiği saha araştırmasında elde edilen veriler yukarıda açıklanan analitik çerçeve kapsamında çözümlenmektedir. Bu çalışmanın temel aldığı saha araştırması 2002 yılında başlayan ve 2003 yılında sona eren Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından koordine edilen “Biyolojik Çeşitliliğin Sürdürülebilir Kullanımı ve Doğa Koruma için Yasal Çerçevenin Akılcı Hale Getirilmesi” Raporunun³²⁰ hazırlanması için yürütülen projede, Türkiye’nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının yürütülmesinden sorumlu ve ilgili kuruluşların temsilcilerinin katıldığı açık uçlu anket çalışması ile gerçekleştirilmiştir. Anket çalışmasına Çevre ve Orman

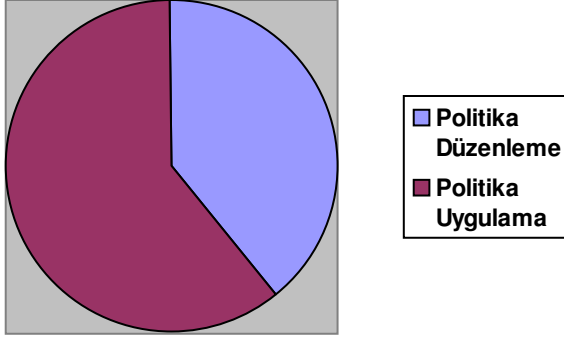
Bakanlıklarının temsilcileri gibi doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının resmi olarak yönetiminden sorumlu kişilerin katılımı dışında konu ile ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri de yer almıştır. Anket çalışmasında temsilcilere Türkiye'nin doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik alanında taraf olduğu sözleşmelerin uygulanmasında yaşanan sorunları belli bir kategoriye ayırmadan sıralamaları istenmiştir³²¹.

Anket çalışması sonucu ortaya çıkan veriler ise bu tezin dayanak noktasını oluşturan politika düzenleme ve uygulama alanları (değerlendirme alanını kapsayan şekilde) ayırımına göre ve aynı zamanda Andrew Jordan'ın yaptığı şekilde siyasal içerik, üslup ve yapı ayırımı temel alınarak sorunların türlerine göre kategorize edilmiştir. Buna göre çalışmada elde edilen veriler siyasal sürecin iki önemli alanı olan politika düzenleme ve uygulama alanlarına göre sınıflandırıldığında belirlenen toplam 280 sorundan (% 100), 110 tanesi politika düzenleme alanı ile ilgili bulunmaktadır. Bu da toplam oranın % 40'ına denk düşmektedir. Diğer taraftan politika uygulama alanına denk düşen sorun sayısı ise 170'dir ve bu da toplam yüzdenin % 60'ını oluşturmaktadır. Bu oranlar bize ilk bakışta Türkiye'de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitliliğin korunması konusunda en çok sorunun bulunduğu alanın politika uygulama alanı olduğunu göstermektedir. Politika düzenleme alanındaki sorunların sayısının ise yine önemli bir miktarda bulunmasına rağmen, politika uygulama alanındaki kadar yüksek olmadığı görülmektedir.

³²⁰ Rapor www.gef-2.org/arsiv/fs.pdf web adresinden indirilebilir.

³²¹ Tezin ekinde çalışmada elde edilen veriler kategorize edilmiş bir şekilde sunulmaktadır.

Sorunların Politika Düzenleme ve Politika Uygulama Alanlarına Göre Dağılımı:



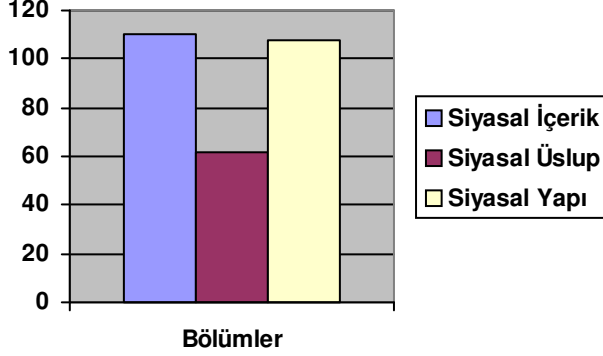
(Tablo 3)

Politika düzenleme ve uygulama alanındaki sorunlar çeşitli özellikler göz önüne alınarak sınıflandırılmıştır. Öncelikle bu iki alanın analitik inceleme yapılmak için birbirinden ayrılmasına rağmen çeşitli sorunların bu iki alana göre ayırımının yapılmasının çok zor olduğu görülmelidir. Bazı sorunlar ise kolaylıkla iki alan arasında ayırım yapılarak sınıflandırılabilir.

‘Siyasal içerik’ politika düzenleme alanında, ‘siyasal üslup ve siyasal yapı’ ise politika uygulama alanında iki ayrı katmanın tek bir katman olarak bir araya getirilmesi ile incelenmektedir. Buna göre Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası ile ilgili sorunları saha araştırmasında elde edilen verilere göre tekrar sınıflandırırsak, aşağıdaki oran ortaya çıkmaktadır.

Politika Düzenleme Alanında Siyasal İçerik Sorunları:	110 (% 40)
Politika Uygulama Alanında Siyasal Üslup Sorunları:	62 (% 22)
Politika Uygulama Alanında Siyasal Yapı Sorunları:	<u>108 (% 38)</u>
Toplam:	280 (% 100)

Türkiye’deki Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası Sorunlarının Siyasal İçerik, Siyasal Üslup, Siyasal Yapıya göre Tablosal Dağılımı:



(Tablo 4)

Tabloda görüldüğü gibi Türkiye’deki Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının mevcut sorunlarını siyasal sürece dağılımını yukarıdaki analitik çerçeveye göre incelemek şu açıdan önemlidir. Avrupalılaşma sürecinin siyasal sürece olan etkisini görebilmek için yapılan bu sınıflandırmayı kullanarak AB üst yapısının hangi alanlarda daha etkili olduğu veya hangi alanlarda daha etkili olmaya çalıştığı analiz edilebilir ve Türkiye’nin doğa koruma politikasının siyasal süreç ayrımına göre yapılan sınıflandırmaya göre hangi alanlarda ne tür sorunlarının olduğu görülerek uyum sürecinde burada yaşanacak sorunların çözümü daha rahat bir şekilde geliştirilebilir. Bunun dışında Avrupalılaşma sürecinin daha zayıf olduğu bölümlerde ise AB doğa koruma politikasının etkinliğini sağlayabilmek için Türkiye’de tamamlayıcı süreçte yapılması gerekenler belirlenebilir.

Bu açıdan öncelikli olarak Türkiye’deki Biyolojik Çeşitlilik ve Doğa Koruma Politikasının mevcut sorunlarının yukarıda yapılan sınıflandırmaya göre analiz edilmesi gerekmektedir.

3.1. Siyasal İçerik

Politika düzenleme alanında politikanın uygulanması için gerekli olan ‘siyasal içerik’ oluşturulmaktadır. Politika düzenleme alanında siyasal içerik olarak ilk başta genel olarak politikanın genel amaçlarının tanımlandığını görmekteyiz. Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının sorunlarını ele aldığımız takdirde, politika düzenleme alanında siyasal içerik konusunda çeşitli sorunlar görülmektedir. Buna göre örneğin “politikamızın korunan alanlar sistemimiz için net bir vizyon, hedef, amaç tanımı yapmamış olması korunan alanlarımızın etkin yönetimini güçleştirmektedir”.

Yasalara anlam verecek kavramların yetersiz tanımı da mevcut sorunlardan birini oluşturmaktadır. ‘sürdürülebilirlik’ ve ‘biyolojik çeşitliliğin yerinde korunması’ kavramlarının yasalardaki yetersiz tanımı buna örnektir. Bunun dışında mevcut yasaların birbirleri ile çelişmesi bir diğer önemli sorun olarak politika düzenleme alanı içinde kendine yer bulmaktadır. Bu durumun en dikkat çeken örneklerinden birisi olarak Sulak Alanlar Mevzuatı ile 6200 sayılı DSİ’nin kuruluş kanunun çelişmesi görülmektedir. Bunun gibi sorunlar başlangıçta politika düzenleme alanı ile ilgili görülmesine rağmen sonraki evrede politika uygulama alanında kurumlar arasındaki çelişkilerin temelini oluşturmaktadır.

Siyasal içerik bir taraftan da sorunların çözümüne yönelik kapsama da sahip olmalıdır. Bunun için sorunların nasıl çözümlenebileceği belirlenmeli ve buna göre içerik düzenlenmelidir. Bu açıdan biyolojik çeşitlilik açısından ‘yerinden koruma’ eğer sorunun çözümü için bir yol olarak görünüyorsa bu yol mevzuatta yer almalıdır. Ancak belirtilen sorunlar arasında “biyolojik çeşitliliğin yerinde korunması ile ilgili” mevzuatta hüküm olmadığı belirtilmektedir. Bu da siyasal içerik içerisinde henüz ‘yerinden koruma’ yolunun mevcut sorunlara çözüm olarak sunulmadığını göstermektedir.

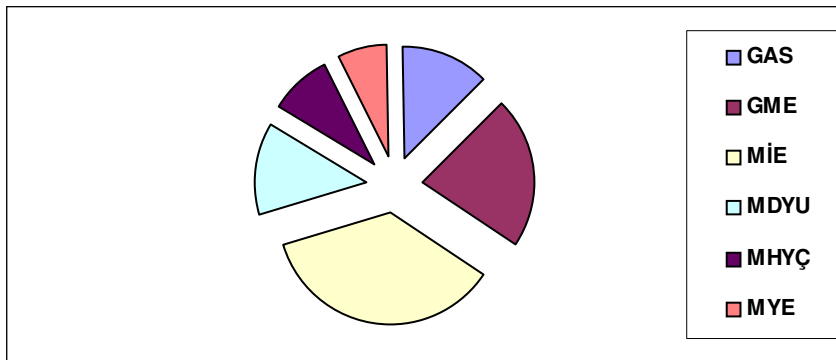
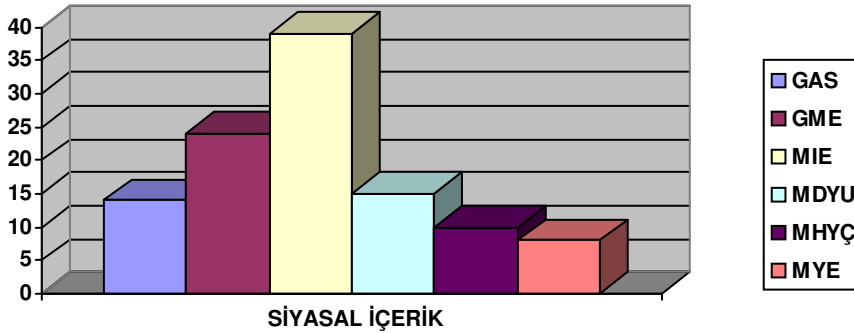
Politika düzenleme alanında belirlenen siyasal içerik politikaların uygulanması için gerekli olan enstrümanları da kapsamaktadır. Bunlar arasında da mali enstrümanlar önemli bir rol oynamaktadır. Buna göre “biyolojik çeşitlilik korumaya yönelik belirlenen alanların yönetsel yapısının mahalli örgütlenme modeli çerçevesinde ve ekip ekipman desteği ve finansman koşulları yeterli olabilecek şekilde bir yasal düzenleme yapılmaması” siyasal içerikte mali enstrüman sağlanamamasına bir örnek oluşturmaktadır.

Türkiye’deki Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası’nın etkinliği konusunda siyasal içerikte yaşanan sorunlar yapılan saha araştırmasına göre 6 alt kategori altında incelenebilir. Buna göre;

Siyasal İçerik (Sİ)

I. Genel Amaçlardaki Sorunlar (GAS):	14 (% 13)
II. Genel Mevzuattaki Eksiklikler (GME):	24 (% 22)
III. Mevzuat İçindeki Eksiklikler (MİE):	39 (% 35)
IV. Mevzuatın Diğer Yasalar ile Uygunluğu (MDYU):	15 (% 14)
V. Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Çalışma (MHYÇ):	10 (% 9)
VI. Mevzuatta Yaptırım Eksikliği (MYE):	8 (% 7)
Toplam:	110 (% 100)

(Tablo 5)



Siyasal İçerik (Yüzde Olarak)

Görüldüğü üzere politika düzenleme alanında oluşturulan siyasi içerik konusunda en çok sorun “mevzuat içindeki eksikliklerde” (39) görülmektedir. İkinci olarak ise “genel mevzuattaki eksiklikler” (24) önemli bir sorunsal olarak göze çarpmaktadır. Bu iki sorunsalın ardından “mevzuatın diğer yasalar ile uygunluğu” (15), “mevzuatın hazırlanmasına yönelik çalışma” (10), “mevzuatta yaptırım eksikliği” (8) sırasıyla gelmektedir.

3.1.1. Genel Amaçlardaki Sorunlar

Genel amaçlardaki sorunları incelediğimiz de öncelikli olarak doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik mevzuatının politikaya yön verecek açık bir vizyon, hedef, amaç tanımlı olmaması mevzuatın bu yönden eksik kalmasına neden olmakta ve “korunan alanların etkin yönetimini güçleştirmektedir”. Buna ek olarak “biyolojik çeşitlilik korunmasına dair genel bir koruma stratejisinin olmaması” ve “ulusal önceliklerin belirlenmemiş olması” genel amaçlardaki sorunlara örnek olarak verilebilir.

“Koruma altına alınan alanlarda ve çevreyi ilgilendiren konularda ortak koruma politikasının geliştirilmemesi” ise bir diğer önemli genel amaç sorunu olarak görülmektedir. Bu da henüz yeterli derecede ‘kapsayıcı’ koruma politikalarının politika düzenleme alanında oluşturulmadığını göstermektedir. Bu da daha sonraki aşama olan politika uygulama alanında ki özellikli siyasi yapı da meydana gelen kurumlar arası yetki çatışmaları gibi sorunları bir bakıma yansıtmaktadır.

Bunun dışında yine genel olarak koruma ve kullanma dengesinin de henüz politika düzenleme alanında kurulamadığı görülmektedir. Bu nedenle “sadece korumaya yönelik kanunların var olması” ve “yapılan düzenlemelerde sadece yasak ve kuralların yer alması ancak alternatiflere yer verilmemesi” gibi çeşitli eleştiriler getirilmektedir.

3.1.2. Genel Mevzuattaki Eksiklikler

Genel mevzuattaki eksiklikler ise öncelikli olarak doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik konusunda bir mevzuatın bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Bu konudaki mevcut mevzuat bu alanda ki çalışmaların yapılması açısından yetersiz görülmektedir. Bu açıdan örneğin “kanunlarda eko-sistemler, türler ve alt-türler konusunda tanımlamaların eksikliği” ve tür korumaya yönelik kanunun bulunmaması” önemli görülmektedir. Yine “doğa koruma konusunda bir şemsiye kanunun” bulunmamasının doğa koruma ile ilgili iş bölümünü sağlayamadığını ve bu nedenle “karmaşaya” yol açtığı belirtilmektedir.

Bunun dışında konu ile ilgili diğer konularda da mevzuat yetersizliği bulunduğu öngörülmektedir. Buna örnek olarak “doğa koruma açısından önemli toprak kanunun” ve “tıbbi aromatik bitkiler ile ilgili” yasal mevzuatın olmaması” gösterilmektedir.

Genel Mevzuattaki eksiklikleri doğuran önemli bir nedenin konu ile ilgili taraf bulunan çeşitli uluslararası sözleşmeler bulunmasına rağmen, bunların AB’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde olduğu gibi uygulama alanı için gerekli olan yasal temeli oluşturamadığı öne sürülebilir. Uluslararası sözleşmelerin politika uygulama alanında geçerli olabilmesi için kanun ve daha sonraki aşamada yönetmelik olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

3.1.3. Mevzuat İçindeki Eksiklikler

Türkiye’nin Biyolojik Çeşitlilik ve Doğa Koruma Politikasının politika düzenleme alanında siyasal içerik bölümünde en önemli sorun olarak “Mevzuat İçindeki Eksiklikler” göze çarpmaktadır. Mevzuat içindeki eksiklikler yasal içerik içinde yer alan sorunların arasında % 35’lik oran ile en yüksek paya sahiptir.

Burada yer alan sorunlar mevcut mevzuat içerisinde bulunması gereken ancak eksik olan konuları içermektedir. Buna örnek olarak “ÇED Yönetmeliği’nde yatırım yapılacak alanlardaki biyoçeşitliliğin güncel durumunun istenmesini şart koşan bir hükmün” bulunmaması, mevcut

“mevzuatta çiftçinin biyoçeşitliliği koruyabileceği ve vergi muafiyetine tabi tutulacağı şeklinde bir husus bulunmaması” ve “türlerin korunması konusunda özellikle böcekler, omurgasızlar konusunda mevzuat boşluğunun” bulunması gösterilebilir.

3.1.4. Mevzuatın Diğer Yasalar ile Uygunluğu

Bu konu hakkında belirtilen sorunlar doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik ile ilgili yasaların, diğer sektörler ile ilgili yasalarla uyumsuzluğu konusundadır. Burada ki sorunlardan en sık görülenlerden biri olarak “İSKİ kuruluş kanunun, sulak alanların korunması yönetmeliği ile çelişmesi” gösterilmektedir. Bunun dışında “Orman Bakanlığı’nın Orman (cılık) mevzuatındaki orman işletmeciliğinin biyoçeşitlilik aleyhine ağırlık taşıması” ve “Turizm Teşvik Kanunu’na göre ormanlık alanların turizm alan ve merkezleri için hiçbir engel olmadan tahsis edilmesi” gibi sorunları içermektedir.

3.1.5. Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Çalışma

Bu konudaki sorunlar, mevzuatın hazırlanması konusunda altyapı yetersizliği olarak nitelendirilebilir. Burada politika düzenleme alanında, etkin bir yasal çerçeve hazırlanmasında çeşitli teknik ve bilimsel yetersizlikler sonucunda zorluklar yaşandığı belirtilmektedir. Buradaki sorunsal “mevzuat oluşturmaya yön verecek envanter, mevcut veri tabanı eksikliği” olarak özetlenebilir.

Bu bölümde yaşanan sorunlara örnek olarak “korunması gereken alan ve türlere ilişkin yeterli verinin” bulunmaması, “flora-fauna listesinin tam olarak hazırlanmamış olması” ve “ulusal bazda bir tür risk haritasının bulunmaması” verilebilir.

3.1.6. Mevzuatta Yaptırım Eksikliği

Mevzuatta yaptırım eksikliği, mevzuat içindeki eksiklikler kategorisi içerisinde de ele alınması mümkün olmasına rağmen yaptırım sorunsalının önemli bulunmasından dolayı ayrı kategoriye alınmıştır. Buna rağmen yine de burada yer alan sorunlar mevzuat içindeki eksiklikler

kategorisi içerisinde analiz edilebilir. Daha önce belirtildiği gibi zaten siyasal içerik bölümünde en çok sorunun belirtildiği kategori büyük sayı farkıyla mevzuat içindeki eksiklikler olduğu için, buradaki sorunların mevzuat içindeki eksikliklere eklenmesi sıralamayı değiştirmemektedir.

Buradaki sorunlar doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik konusundaki yasaların uygulanmasında yaptırım eksikliğine dikkat çekmektedir. Buna göre “biyolojik çeşitlilik stratejisi ve eylem planının uygulanması yönünde bir yaptırımın bulunmaması”, “tür korumada cezai yaptırımların olmaması”, “biyolojik çeşitliliğin yerel bazda denetlenmesine yönelik herhangi bir yasal düzenlemenin mevcut olmaması” bu konudaki yaptırım sorunlarına örnek olarak gösterilebilir.

3.2. Siyasal Üslup

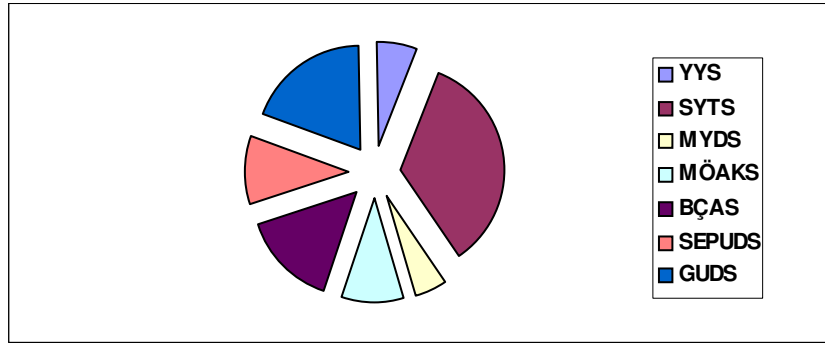
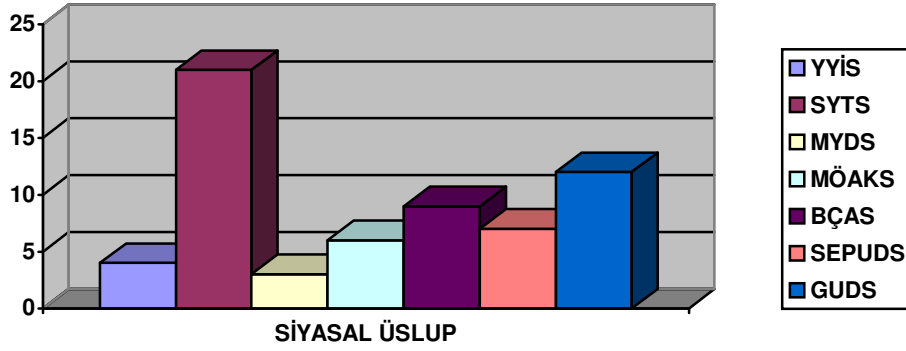
‘Siyasal Üslup’ bölümü genel olarak politikaların uygulanması için ‘standart çalışma sürecini’ oluşturduğu için politika uygulama alanı içerisinde yer almaktadır ancak siyasal üslup aynı zamanda politika uygulama ve düzenleme alanı arasında kalan yönetmelik gibi politikanın uygulanması için gerekli olan idari kararların alınmasını da kapsamaktadır. Siyasal üslubu aynı zamanda ‘sorunların çözümünde başvuru alan egemen yaklaşım’ olarak ve buna ek olarak ‘hükümetin konu ile ilgili diğer aktörler ile ilişkisi’ olarak betimleyebiliriz.

Türkiye’nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası’nın saha araştırmasına göre bu bölümdeki sorunları ele alırsak ve bunları sınıflandırırsak;

Siyasal Üslup (SÜ)

I. Yerel Yönetimlerle İlgili Sorunlar-(YYİS)	4 (% 7)
II. Sivil ve Yerel Toplumla İlgili Sorunlar-(SYTİS)	21 (% 34)
III. Mevzuatın Yorumlanmasından Doğan Sorunlar-(MYDS)	3 (% 6)
IV. Mevzuatın Öngördüğü Araçların Kullanımındaki Sorunlar-(MÖAKS)	6 (% 10)
V. Bilimsel Çalışma ve Araştırmalardaki Sorunlar- (BÇAS)	9 (% 11)
VI. Strateji, Eylem ve Planların Uygulanmasından Doğan Sorunlar-(SEPUDS)	7 (% 12)
VII. Genel Uygulamadan Doğan Sorunlar-(GUDS)	<u>12 (% 20)</u>
Toplam:	62 (% 100)

(Tablo 6)



Siyasal Üslup (Yüzde Olarak)

3.2.1. Yerel Yönetimlerle İlgili Sorunlar

Doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının etkin uygulanmasında önemi bulunan yerel otoritelerin sorunları merkezi idare ile aralarındaki ilişkiye etkilemektedir. Özellikle merkezi idare bu sorunlardan dolayı yerel idarelere güvenmemekte ve bu da politikanın etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Buna örnek olarak “küçük yörelerde geçerli olan ahbap ilişkilerinin cezai yaptırımları uygulamada idarelerin zafiyeti olarak” ve “yerel yönetimlerin kamu yararını gözetmemeleri” gibi sorunlar görülmektedir. Yerel otoritelerin bu sorunları Türkiye’de ‘yerindenlik’ ilkesinin üyelik sürecinde nasıl yorumlanacağını ipucunu da vermektedir.

3.2.2. Sivil ve Yerel Toplumla İlgili Sorunlar

Türkiye’deki sivil ve yerel toplum sorunları Avrupalılaşma süreci açısından çok önemli bulunan ‘katılım’ ilkesini doğrudan etkilemektedir. Sivil ve yerel toplumla ilgili sorunlar doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının etkin bir şekilde uygulanması açısından gerekli katılımı olumsuz yöne sevk etmektedir. Bu sorunlar arasında “kullanım hakkı farklı kurumlara verilen alanlara, ilgi gruplarının koruyucu müdahalesini sağlayan katılım mekanizmasının belirlenmemiş olması”, “yerel halk için doğa koruma anlamında yeterli eğitimin verilmemesi” ve “gönüllü kuruluşların biyolojik çeşitlilik ve doğal kaynakların korunması çalışmalarında kamu kurumlarıyla işbirliğinin yetersiz olması” sayılabilir.

3.2.3. Mevzuatın Yorumlanmasından Doğan Sorunlar

Burada yer alan sorunlar politika uygulama alanında politika düzenleme alanında oluşturulan mevzuatın yanlış yorumlanmasından doğan sorunları oluşturmaktadır. Buna örnek olarak “Milli Parklar Kanununda Tabiatı Koruma Alanlarında insan etkisi olmamalıdır ifadesi olmasına rağmen uygulamada bu unsurun göz ardı edilmesi” verilebilir.

3.2.4. Mevzuatın Öngördüğü Araçların Kullanımındaki Sorunlar

Politika düzenleme alanında öngörülen politikanın uygulanması için öngörülen araçların kullanımı bir başka sorun kümesini oluşturmaktadır. Bu sorunlar arasında “çevrenin ve biyoçeşitliliğin korunması için yapılan uygulamaların gelirlerinin yeniden aynı amaçla kullanılamaması” ve “vergilendirme sisteminde çevreye duyarlılık kriterinin kullanılmaması” sıralanabilir.

3.2.5. Bilimsel Çalışma ve Araştırmalardaki Sorunlar

Bilimsel çalışma ve araştırmalardaki sorunlar siyasal içerikte mevzuatın hazırlanmasında doğrudan etkili olmasına ek olarak bu sefer siyasal üslupta da büyük önem taşımaktadır. Bunlar

arasında “biyolojik çeşitliliğe ilişkin TÜBİTAK veya üniversitelerin projelerinin sonuçlarından yararlanılamaması”, “bilimsel proje sonuçlarının uygulamaya yönelik olarak kullanılmaması ve projelerin sadece bilimsel amaca hizmet için gerçekleştirilmesi” ve “biyolojik çeşitliliğe ilişkin projelerin aynı bilimsel yöntemlerle ve aynı metodoloji ile gerçekleştirilerek karşılaştırmalı sorgulamasının yapılmasının gerekliliği” gösterilebilir.

3.2.6. Strateji, Eylem ve Planların Uygulanmasından Doğan Sorunlar

Bu bölümde yer alan sorunlar doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasına yönelik olarak hazırlanmış olan strateji, eylem ve planların uygulanması ile ilgili sorunlardır. “ÇED sürecinin planlama aşamasının son ve formalite süreci olarak görülmesi ve yöneticilerin ÇED’i engel olarak görmesi” ve “koruma alanlarını etkileyen alanlarda şehirleşme vb. olguların önemslenmemesi plan, program olmaması” bu sorunlar arasında yer almaktadır.

3.2.7. Genel Uygulamadan Doğan Sorunlar

Burada yer alan sorunlar siyasal üsluptaki genel uygulama ile ilgili bulunmaktadır. Bunlar arasında “Orman Bakanlığı’nca³²² orman alanlarındaki flora ve faunaya yeterince önem verilmemesi ve ormanın sadece ağaç türleri olarak değerlendirilmesi”, “mevzuat eksikliğinden çok var olan mevzuatın yeterince bilinip kullanılmaması”, “ekonomik yapının bozukluğunun uygulamalara yansması” ve “uygulamalarda süreklilik olmaması” genel sorunlara örnek olarak sayılabilir.

3.3. Siyasal Yapı

Siyasal yapı genel olarak doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikası ile ilgili resmi kurumların yapısı ile ilgilidir. Siyasal yapıda kurumların organizasyonu, personeli, bütçesi, çalışma kuralları ve şekilleri yer almaktadır.

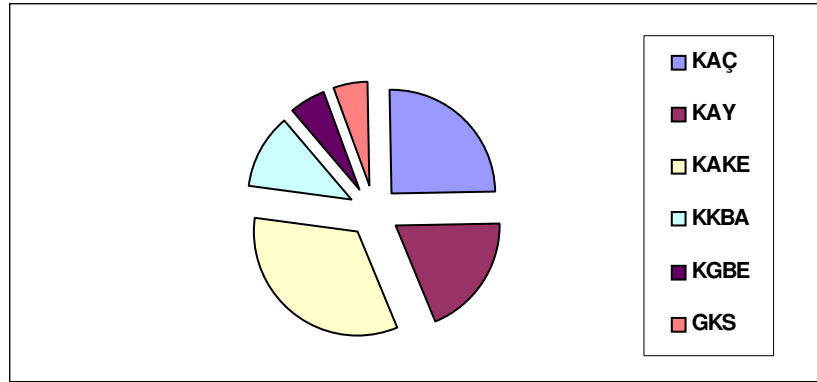
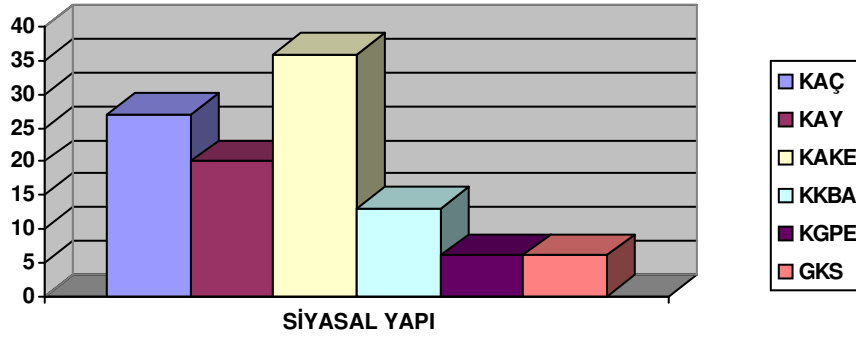
³²² Çevre ve Orman Bakanlığı olarak birleşmeden önce.

Buradaki sorunların yoğunluğu bize politika uygulama alanında en sorunsal bölümün siyasal yapıda bulunduğunu göstermektedir;

Siyasal Yapı: SY

I. Kurumlararası Çelişki-(KAÇ)	27 (% 25)
II. Kurumsal Altyapı Yetersizliği-(KAY)	20 (% 18)
III. Kurumlararası Koordinasyon Eksikliği-(KAKE)	36 (% 33)
IV. Kurumların Korumaya Bakış Açıları-(KKBA)	13 (% 12)
V. Kurumların Görev-Performans Eksikliği-(KGPE)	6 (% 6)
VI. Genel Kurumsal Sorunlar-(GKS)	6 (% 6)
Toplam:	108 (% 100)

(Tablo 7)



Siyasal Yapı (Yüzde Olarak)

3.3.1. Kurumlararası Çelişki

Doğa Koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının uygulanmasında kurumlararası çelişki büyük bir problem yaratmaktadır. Örneğin “koruma alanları ilan edilen alanların Kültür ve

Turizm Bakanlığı tarafından turizm alanları olarak ilan edilmesi korumacı Bakanlıklar ile çelişki yaratmaktadır”. Bunun dışında “SİT alanlarında biyolojik çeşitlilik korumaya veya geliştirmeye yönelik çalışmaların yapılamaması” yine bu çelişkiye örnektir.

3.3.2. Kurumsal Altyapı Yetersizliği

Türkiye’de doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının uygulanması ile ilgili yeterli altyapının bulunmaması bir diğer uygulama sorunu olarak ortaya koyulmaktadır. Bu sorunlar arasında örneğin “korumaya yönelik faaliyetlerin maliyetinin yüksek olması nedeniyle koruma bütçesinin yetersiz kalması”, “biyolojik çeşitlilik ile ilgili deneyimli ve uzman personelden yeteri şekilde yararlanılmaması” ve “ÇED Raporlarını hazırlayan ve inceleyen uzmanların yeterli bilgiye sahip olmaması” sıralanabilir.

3.3.3. Kurumlararası Koordinasyon Eksikliği

Kurumlararası koordinasyon eksikliği bu bölümde uygulama sorunlarının en çok bir araya geldiği kümeyi oluşturmaktadır. Buradaki sorunlar büyük çoğunluk ile kurumlararası koordinasyon mekanizmasının bulunmamasından dolayı eşgüdüm eksikliğinden ortaya çıkmaktadır. Bunun içinden örnek olarak “gerek kurumlararası ve gerek kurum içinde elemanlar arasında deneyim paylaşımı ve geri bildirim konularının önemslenmemesi”, “koruma kavramının Bakanlıklar üstü bir elden koordinasyonunun sağlanmaması” ve “Çevre Bakanlığının koordinasyon kapasitesinin çok tanımlı olmaması” gibi sorunlar gösterilebilir.

3.3.4. Kurumların Korumaya Bakış Açıları

Doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının uygulanması ile ilgisi bulunan kurumların koruma konusundaki bakış açıları bir başka sorun kümesini oluşturmaktadır. Bunların arasında “Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı, DSİ gibi yatırımcı kuruluşların plan, proje ve yatırım kararlarını alırken ve uygularken biyolojik çeşitliliğe önem göstermemesi” bu konuda önemli bir örnek olarak gösterilebilir.

3.3.5. Kurumların Görev-Performans Eksikliği

Siyasal yapı içerisinde görülen bir diğer sorunsal ise kurumların doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik konusunda kendilerine verilen görevleri yerine getirmelerinde yaşanmaktadır. Bu konuda “koruma alanlarına yönelik her kurum veya kuruluşun üstüne düşen görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmemesi” ve “mevzuatta kurumlara verilen görev ve yetkilerin tam olarak kullanılmaması” örnek olarak yer almaktadır.

3.3.6. Genel Kurumsal Sorunlar

Burada konu ile ilgili kurumların genel olarak yaşadıkları sorunlar ele alınmaktadır. Bunun için örneğin “kanunların uygulanmasında siyasi olarak engellemelerin yaşanması” ve buna bağlı olarak “siyasal baskıların neticesinde ÇED Raporlarının % 99’unun olumlu olarak değerlendirilmesine yol açması” gösterilebilir.

4. Avrupalılaşma Sürecinin Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası Açısından Önemi

Türkiye’nin AB üyeliği yolunda AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatını önce Türk Çevre Mevzuatına yansıtması ve daha sonra da uygulamaya geçirmesi gerekmektedir. Bu durum önce çevre politika düzenleme alanının, daha sonra da çevre politika uygulama alanının önemini ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra AB politikalarının önce yansıtılması ve daha sonra uygulamaya geçirilmesindeki başarı Avrupalılaşma süreci ile de doğrudan ilişki içindedir.

AB Çevre politikası açısından AB politika düzenleme alanı güçlü bir şekilde Avrupalılaşmasına rağmen, AB politika uygulama alanı için bu durum geçerli değildir. Üye devletler politika uygulama alanlarının Avrupalılaşmasını ‘yerindenlik’ ilkesini bir geçiş kapısı olarak kullanarak sınırlı seviyede izin vermekte veya vermek zorunda kalmaktadır. Üye devletleri

bazı durumlarda yerindenlik ilkesini bir kapı gibi aralayarak Avrupalılaştırmanın etkilerini kendi uygulama alanlarına sokmakta ancak çoğu zaman kapılarını kapalı tutarak Avrupalılaştırma sürecinin etkilerini dışarıda bırakmaktadır. AB'nin çok-katmanlı yönetim sisteminin güçlenmesi sonucunda AB siyasal süreci içerisinde politika düzenleme alanı yüksek düzeyde Avrupalılaştırmıştır. Buna karşılık henüz politika uygulama alanında üye devletler hakimiyetlerini devam ettirmekte ve Avrupalılaştırma süreci burada etkin olamamaktadır. Bunun sonucunda politika düzenleme alanının bir alt katmanı olan siyasal içeriğin güçlü bir şekilde Avrupalılaştığı ancak politika uygulama alanının alt katmanları olan siyasal yapı ve siyasal üslubun genel olarak Avrupalılaştırma sürecinden etkilenmediği görülmektedir.

Başta AB Komisyonu olmak üzere AB ulus üstü yapısı çeşitli durumlarda üye devletlere “iyi örnekleri” (best practices) politika uygulama konusunda yol göstermesi amacıyla kullansa da bunlar üye devletler üzerinde yaptırım etkisi bulunmayan tavsiyeler niteliğinde olmakta ve zaten bu örnekler her üye devletin kendi siyasi sistem koşullarında gerçekleştiği için diğer üye devlet açısından siyasi sisteminde değişiklik yapmadan iyi örnekleri uygulaması çok zordur.

AB üst –yapısı AB Çevre politikasının üye devletlerde uygulanmasındaki etkinliğini arttırmak için politika uygulama alanı ile iç içe geçmiş olan politika değerlendirme alanını Avrupalılaştırmaya çalışmaktadır. Bu yaklaşım ile AB üst yapısı daha önce Avrupalılaştırmaya çalıştığı ‘yerindenlik’ ilkesinin üye devletler tarafından kendisine karşı daha sonra politika uygulama alanı için bir giriş kapısı hüviyeti kazandırıldıysa, bunun karşısında politika değerlendirme alanı için çok önemli bulunan ilkeler olan ‘katılım’, ‘izleme’ ve ‘şeffaflık’ ilkelerini Avrupalılaştırarak üye devletlerin politika uygulama alanlarına giriş için bir arka kapı yaratmak istemektedir. AB üst-yapısı bu ilkeleri mümkün olduğu kadar Avrupalılaştırarak kendisinin kapasitesinin yeterli olmadığı ve daha da önemlisi üye devletlerin karşı çıktıkları

uygulanan politikaların değerlendirmesini AB vatandaşlarını siyasal sürece sokarak onlara yaptırmayı arzulamaktadır. Bu şekilde kendisinin etkin olamadığı üye devletlerin politika uygulama alanlarındaki AB Çevre politikasının etkinliğini arttırmak amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada üzerinde durulan bir diğer nokta ise her ne kadar AB çevre politikasının uygulanmasındaki etkinliğini açısından Avrupalılaşıma sürecinin doğrudan etkisi bulunsa da, Avrupalılaşıma sürecinin tek başına etkin uygulamanın garantisi olmadığıdır. Üye devletler AB çevre politikasının etkinliğini arttırmak için Avrupalılaşıma sürecini politika uygulama alanlarında ‘tamamlayıcı’ süreç ile desteklemelidir. Üye devletler kendi siyasal sistemlerinde yapısal değişikliklere gitmeden, kendi içlerinde yapacakları çeşitli düzenlemeler ile bu ‘tamamlayıcı’ süreci yerine getirebilirler. Bu şekilde hem Avrupalılaşıma sürecinin öne sürdüğü çevre politikasının etkinliği için ‘katılım’ ve ‘şeffaflık’ gibi gerekli kavramların içleri doldurularak politikanın uygulanmasının etkinliği arttırılmış olacak, aynı zamanda da Avrupalılaşıma sürecinin politika uygulama ve değerlendirme alanlarındaki yetersizlikleri de aşılmış olacaktır.

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası özelinde mevzuata uyum ve politika etkinliği açısından Türkiye’nin atık, hava ve su yönetimi sektörlerinde olduğu gibi yüksek mali kaynakları kullanarak çeşitli yatırımlar yapmak yerine, daha çok özellikle politika uygulama alanında ki siyasal üslup ve yapıdaki sorunlar üzerine yoğunlaşması gerekmektedir. Uygulama alanındaki çevre politikasının etkinliğini düşüren siyasal üslup ve yapıdaki sorunların aşılması içinde Avrupalılaşıma sürecinin öngördüğü çeşitli yaklaşımların ve ilkelerin önce doğru yorumlanarak benimsenmesi, daha sonra ise Türkiye’nin mevcut idari yapı ve kültürüne uygun bir ‘tamamlayıcı’ süreç ile AB çevre politikasının uygulanmasındaki etkinliğini sağlaması gerekmektedir.

2005 yılında eş zamanlı olarak yayınlanan Komisyonun ‘Genişleme Stratejisi’ ve ‘Türkiye İlerleme Raporu’ bu düşüncayı doğrulamaktadır. Öncelikle Genişleme Stratejisinde genel olarak çevre alanında Türkiye’de sınırlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilerek, atık yönetimi ve gürültü dışında mevzuatın yansıtılmasının düşük seviyede olduğu açıklanmıştır³²³. Bu durum henüz uygulamanın ilk aşaması olan ve Avrupalılaştırmanın en güçlü olduğu politika düzenleme alanında mevzuatın yansıtılmasının Komisyon tarafından yetersiz görüldüğünü ortaya koymaktadır.

Yansıtma konusuna ek olarak, Genişleme Stratejisinde uygulama ve yaptırım konusundaki zayıflıkların endişe kaynağı olduğu belirtilerek, Türkiye’nin çevre politikasını diğer sektörlerdeki politikaların tanım ve uygulamaları ile bütünleştirmesi istenmektedir³²⁴. Bu düşüncenin Komisyon tarafından ortaya konulmasına ve politika uygulama alanında Avrupalılaştırılmasına rağmen bunun gereği henüz üye devletlerde de gerçek anlamıyla yerine getirilememektedir. AB Çevre politikasının diğer AB politikaları ile bütünleştirilmesi düşüncesi Amsterdam Antlaşması ile politika düzenleme alanında Avrupalılaşmasına rağmen henüz politika uygulama alanında Avrupalılaşmamıştır. Çevre politikasının uygulanmasındaki kendine özgü zorluklar henüz çevre politikasının etkin bir şekilde diğer politikalar ile bütünleştirilerek etkin bir şekilde uygulanmasını güçleştirmektedir.

Türkiye 2005 İlerleme Raporunun 27. Bölümündeki³²⁵ çevre ana başlığında yer alan öneriler de bu düşünce doğrultusundadır. Buna göre ‘önleyici eylem’ (preventative action) ve ‘çevre korumayı diğer AB politikaları ile bütünleştirme’ gibi ilkelerin AB Çevre Politikasının

³²³ Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, 9 Kasım 2005, Brüksel, COM (2005) 561, s.33

³²⁴ Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, 9 Kasım 2005, Brüksel, COM (2005) 561, s.33

³²⁵ Avrupa Topluluğu Komisyonu, Türkiye 2005 İlerleme Raporu, 9 Kasım 2005, Brüksel, COM (2005) 561, s. 138-140.

temel ilkeleri arasında yer aldığı belirtilmektedir. Bu ilkeler AB politika düzenleme alanında Avrupalılaşıp ama üye devletlerin politika uygulama alanında henüz Avrupalılaşmamıştır. Örneğin birinci bölümde belirtildiği gibi önleyici eylem üye devletlerde siyasal içerik içinde yer bulmasına rağmen siyasal üslup içinde yeterli derecede uygulanamamaktadır.

İlerleme Raporunda özellikle ‘yatay’ düzenlemeler konusundaki eksikliklere dikkat çekilmektedir. Örneğin çevresel bilgi edinme ile ilgili olan Aarhus Sözleşmesinin henüz imzalanmadığı ve Çevresel Etki Değerlendirmenin (ÇED) AB mevzuatına yakınlaştırılmasına rağmen ÇED sürecinde halen yansıtılacak konular olduğu bunlar arasında kamuoyu ile yapılacak olan danışma süreçlerine dikkat edilmesinin gerekliliği ortaya konmaktadır. Bunun dışında Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesinin yansıtılmasının başlangıç aşamasında bulunduğu ve özel öneme ihtiyacı olduğu açıklanmaktadır. Sonuç olarak ise yatay düzenlemelerin yansıtılması ve uygulanmasının endişe verici olduğu öne sürülmektedir.

Yatay düzenlemelere verilen önem Komisyonun ‘şeffaflık’ ve ‘katılım’ gibi ilkeleri politika uygulama ve değerlendirme alanlarında Avrupalılaştırma konusunda ne kadar ısrarcı olduğunu belgelemektedir. Yatay düzenlemeler çevre mevzuatına uyum açısından arka planda gibi gözüксе de aslında Komisyon açısından çevre politikasının etkinliğini arttırmak açısından büyük önem taşımaktadır.

Doğa Koruma konusunda ilerleme raporunda kısmi bir gelişmenin sağlandığı belirtilmekte ve yaban hayatının korunması ve koruma alanlarının kurulması, yaban bitkilerinin ticaretinin kontrolü ve avcılık konusunda bazı düzenlemelerin yapıldığı, Doğu Anadolu’da bir ulusal park ve uluslararası öneme sahip üç Ramsar sulak alanının kurulduğu ortaya koyulmaktadır. Buna rağmen doğa koruma konusunda yasal uyum ve uygulamanın oldukça düşük seviyede olduğu öngörülmektedir. Doğa koruma konusunda bir çerçeve yasaya ve bunun yanı sıra kuşlar ve habitatlar için uygulamaya yönelik yönetmeliklere ihtiyaç bulunduğu

savunulmaktadır. Bunların yanı sıra doğa koruma ile ilgili diğer politika alanlarındaki kanunlar ile bağlantı kurulması gerektiği ve kurumsal işleyişin çok karmaşık olduğu, pek çok kurum arasında sorumluluğun bölündüğü belirtilerek bunu dikkat edilmesi gerektiği ortaya koyulmaktadır. Sonuç olarak yansıtma, uygulama ve yaptırımın büyük oranda geliştirilmesi gerektiği açıklanmaktadır. Komisyon Raporunda özellikle idari kapasitenin güçlendirilmesi ve çevre politikasını uygulayan kurumlar arasında koordinasyon mekanizmalarının kurulması istenmektedir.

Yukarıda açıklanan ilerleme raporunda genelinde çevre politikası ve özelinde doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik mevzuatına uyum sağlamak ve daha sonra etkin uygulamanın önünde görülen sorunlar doğru saptanmış olmakla birlikte etkin uygulamanın karmaşık yapısı göz önüne alındığında sadece Avrupalılaşma sürecinin kısıtlamaları nedeniyle sınırlı bir açıklama getirmektedir.

İlerleme raporunda belirtilen sorunlar başlıca aşağıda ele alınan Richardson'ın yaptığı sınıflandırmaya dayalı olarak “yansıtmanın başarısızlığı, uygulamaya yetersiz geçirilme, kurumsal zayıflık ve uygulamanın yetersiz izlenmesi” konularını kapsamaktadır. Burada belirtilen sorunlar aslında Türk Çevre Politikasında yaşanan sorunların AB Çevre Politikasına bir yansımaları oluşturmakta ve atılacak adımlar ile hem Türk hem de AB Çevre Politikası için birlikte çözüm geliştirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında AB Çevre Mevzuatına uyum için yapılacak çeşitli düzenlemelerin aslında Türk Çevre Politikasının etkinliği açısından gerekli olduğu düşünülmelidir. Ancak burada dikkate alınması gereken nokta yapılması gereken düzenlemelerin sadece Avrupalılaşma süreci ile değil, mutlaka ‘tamamlayıcı süreç’ ile Türkiye’nin idari yapısına ve kültürüne uygun bir şekilde Avrupalılaşma sürecinin eksiklik ve yetersizliklerini destekler nitelikte olması gereğidir.

Türkiye'nin doğa koruma ve biyolojik politikasında yaşadığı mevcut sorunların incelenmesi bize ülkemizin AB Çevre Mevzuatına uyumu konusunda yaşadığı ve daha sonraki aşamalarda yaşayacağı sorunlar hakkında bize ipucu vermektedir. Özel Çevre Koruma Kurulu Başkanlığı³²⁶, “Çevre Kanunu ve yönetmelikler dahil olmak üzere diğer çevre ile ilgili tüm mevzuatta bazı aksaklık, uyumsuzluk ve tekrarlara” rastlanıldığını belirterek, bu durumun “çevre mevzuatının uygulanmasında güçlükler neden olduğunu” ortaya koymaktadır. Bu yaklaşım uygulamanın politika düzenleme alanında başladığını bir defa daha kanıtlamakta ancak sorunu çok dar bir sahaya sıkıştırmaktadır.

Demircioğlu³²⁷, çevre politikasının etkinliğini azaltan sorunların başına yaptırımın yetersizliğini koyarak sorunların çözümü için yine politika düzenleme alanını işaret etmektedir. Ancak bu sefer Türkiye’de yönetmelik eksikliği olmadığı aksine “Avrupa’dan önce yönetmeliklerin çıktığı görülmesine karşın önemli bir ilerleme kaydedilememesini kanun ve yönetmeliklerin hukuksal açıdan yaptırımının olmamasına” bağlamaktadır.

Keten³²⁸ ise uygulama alanındaki koordinasyon sorununa işaret ederek “birbirinden bağımsız olarak çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen koruma çalışmaları sonucunda değişik koruma kararlarıyla karşılaşan kişi ve kuruluşların amaç, kapsam ve uygulama esasları yönünden koruma statülerinin farkını güçlkle kavrayabildiğini ve hatta karıştırabildiğini” öne sürmektedir. Bir koruma alanının birçok koruma statüsünün bulunmasının “idari ve teknik yönden koordinasyon ve kontrol problemlerine sebep olduğunu” belirtmektedir. Keten³²⁹ korumacılık konusunda birçok kuruluşun yetkili olmasının “gerekli koordinasyon ve kontrol

³²⁶ Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, **Çevre Koruma Rehber Kitabı**, Ankara, 1996, s. 145-146.

³²⁷ Bünyamin Demircioğlu, **Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1986, s. 13-14.

³²⁸ Mustafa Keten, **21. Yüzyıla Girerken Çevre Korumacılık ve Türkiye**, Ankara, Reyhan Yayınevi, 1998, s.37-38.

³²⁹ Mustafa Keten, **a.g.e.**, s.52-53.

sağlanamadığı takdirde esasen yetersiz kalan kaynak ve imkanların daha da israf edilmesi anlamına geleceğini de” açıklamaktadır.

Türkiye Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi Eylem Planı da³³⁰ kurumlar arasında koordinasyon sorununa vurgu yapmaktadır. Buna göre biyolojik çeşitliliğin korunmasında çeşitli Bakanlıklar, kurum ve kuruluşların görev ve sorumluluk üstlenmelerine rağmen bunların faaliyetlerini koordine edecek bir sistemin olmadığı belirtilmektedir.

Çevre Politikasındaki Avrupalılaşma sürecinin üye devletlerdeki gelişimini göz önüne alarak, Türk Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının mevcut sorunlarına yönelik Avrupalılaşma sürecinin üyelik sürecinde muhtemel etkileri belirlenebilir. Ancak burada unutulmaması gereken bir diğer önemli nokta Avrupalılaşma sürecinin AB Çevre Politikasının uygulanması yönünde doğrudan etkisi bulunmasına rağmen, tam olarak etkin uygulamanın garantisini sağlamamaktadır. Bu tezde üzerinde önemle durulduğu gibi Avrupalılaşma sürecinin eksik yönlerinin mutlaka üye devletler tarafından kendi siyasal sistemlerine uygun olarak tamamlayıcı süreç ile Avrupalılaşma sürecini desteklemeleri gerekmektedir. Bu destek gerçekleşmediği takdirde çevre politikasının etkinliği bundan zarar görecektir.

Her ne kadar AB’ deki bu konudaki yasal düzenlemeler eksiksiz olarak yansıtılsa ve Avrupalılaşma sürecinin gerekleri ya da bir başka anlatımla üyelik gerekleri yerine getirilse bile ülkemizde politikanın uygulama etkinliğinde yine sorunlar yaşanacaktır. Bu durum bir bakıma üye devletlerin yerindenlik ilkesini politika uygulama alanının Avrupalılaşma etkilerine karşı bir kapı olarak kullanmalarına meşruiyet kazandırmaktadır ama öbür taraftan da Avrupalılaşma sürecinin önem verdiği katılım, şeffaflık ve izleme gibi ilkelerin politikanın etkinliğini arttırmadaki rolü göz önüne alındığı takdirde bu ilkelerin Avrupalılaşması üye devletler için uygulamanın etkin olabilmesi amacıyla değer kazanmaktadır.

Dimitrakopoulos ve Richardson³³¹ AB politikalarının üye devletlerde etkin uygulanmasını

başarısızlığa götüren 6 faktör sıralamaktadır. Bunlar:

1. AB düzeyinde politikanın yetersiz düzenlenmesi
2. AB Mevzuatının ulusal yasalara yansıtılmasının başarısızlığı
3. Ulusal düzeyde politikanın uygulamaya yetersiz olarak geçirilmesi
4. Günlük hayatta uygulama önündeki engeller
5. Kurumsal zayıflık
6. Uygulamanın yetersiz izlenmesidir.

Türk Çevre Politikası bağlamında yukarıda başarısızlık sebebi olarak görülen faktörlerde olduğu gibi benzer bir harita çizebiliriz. AB düzeyinde politikanın yetersiz düzenlenmesini AB'nin bir üst yapı sorunu olarak ayrı tutarsak eğer, Türkiye'nin Çevre Politikasındaki siyasal içerikteki sorunlar AB çevre mevzuatının ulusal yasalarımıza yetersiz yansıtılma sorununu doğurmaktadır. Buna göre genel amaçların eksikliğinden doğan sorunlar, genel mevzuatın yetersizliği, mevzuat içindeki boşluklar, mevzuatın diğer yasalar ile çatışması, mevzuatın hazırlanmasına yönelik çalışma ve mevzuatlarda yaptırım eksikliği AB Çevre Mevzuatının etkin yansıtılması önündeki problemleri oluşturmaktadır.

Uygulama ile ilgili olarak ise ulusal düzeyde politikanın uygulamaya geçirilmesindeki güçlükler ve günlük hayatta uygulama önündeki engeller, siyasal üsluptaki sorunlara yol açmaktadır. Bu alanda yerel yönetimlerin sorunları, sivil ve yerel toplumla ilgili sorunlar, mevzuatın yorumlanmasından doğan sorunlar, mevzuatın öngördüğü araçların kullanımında yaşanan sorunlar, bilimsel çalışma ve araştırmalardaki sorunlar, strateji, eylem ve planların uygulanmasından doğan sorunlar ve genel uygulamadan doğan sorunlar yer almaktadır.

Yine uygulamada sorun oluşturan kurumsal zayıflık ve yetersiz izleme ise siyasal yapıdaki sorunlar ile ilintilidir. Kurumlararası çelişki, kurumsal altyapı yetersizliği, kurumlararası

³³⁰ Türkiye Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi Eylem Planı, Şubat 2001, s.33-34.

³³¹ Dionysis Dimitrakopoulos ve Jeremy Richardson, "Implementing EU Public Policy", Ed. Jeremy Richardson, **European Union: Power and Policy Making**, London, Routledge, 2001, s. 345.

koordinasyon eksikliği, kurumların korumaya bakış açıları, kurumların görev performans eksikliği ve genel kurumsal sorunlar bu grupta yer almaktadır.

Avrupalılaşma sürecinin siyasal içerik üzerinde en etkili olduğu alan olan politika düzenleme alanında bile Avrupalılaşma süreci ülkemizdeki doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının etkinliğine çeşitli konularda çözümler getirebilmesi ancak tamamlayıcı süreç ile mümkün görünmektedir.

Genel amaçlardaki eksikliklerden dolayı korunan alanlar için Türk Çevre Politikasının “genel bir koruma stratejisinin bulunmaması” bu konuda verilecek güzel bir örnektir. Türkiye’de Biyoçeşitlilik Stratejisi Eylem Planı bulunmasına rağmen korunan alanların korunmasına yönelik tatmin edici ulusal strateji geliştirilememiştir.

Genel Mevzuattaki eksiklikler ise yine Türk Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının çeşitli konularda etkinliğini azaltmaktadır. “Doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik konusunda bir şemsiye yasanın bulunmaması” büyük eksiklik olarak görülmektedir. Bu amaçla ülkemizde şemsiye yasanın çıkarılması için bir çalışma yürütülmektedir. Bu yasa çıktıktan sonra ne kadar ihtiyacı karşılayıp karşılayamayacağı ortaya çıkacaktır ancak buradaki en büyük beklenti çeşitli koruma ile ilgili düzenlemelerin bir araya getirilmesidir.

AB çevre mevzuatı yansıtılırken genel amaçlardaki, genel mevzuattaki ve mevzuat içindeki eksiklikler Avrupalılaşma süreci ile belli bir seviyeye kadar giderilebilir. Burada en büyük sorunsal var olan mevzuat içindeki eksiklikler olarak görülmektedir. Örneğin mevzuatta çiftçinin biyoçeşitliliğin korunması için vergi muafiyeti gibi çeşitli teşviklerin verilmesine yönelik bir hükmün bulunmaması AB’nin Tarım Mevzuatının yansıtılmasından sonra çözümlenecek bir eksikliktir. Bunun dışında mevzuatta çeşitli kavramların tanımlarındaki eksiklikler ya da çeşitli hükümlerin eksiklikleri konu ile ilgili yönergelerin yansıtılması ile çözümlenebilir.

Mevzuatın diğer yasalar ile çelişmesi ise politika düzenleme alanından yola çıkararak doğrudan uygulamayı etkileyen bir diğer sorunlar kümesini oluşturmaktadır. İlerleme raporu da bu konuya değinmekte ve diğer yasalar ile bağlantı kurulması gereğinden bahsetmektedir. Komisyonun bu konuda önlem alınması çağrısına rağmen bu konuda Komisyonun ortaya koyacağı bir örnek bulunmamaktadır. ye devletler arasında bu konu yine bir sorun olarak devam etmektedir. Burada tamamlayıcı süreç ile yasalar arasındaki çelişkinin giderilmesi gerekmektedir.

Politika düzenleme alanında son olarak mevzuatda yaptırım eksikliği bir diğer sorunsalı oluşturmaktadır. Komisyon tarafından ye devletlere yönelik olarak bir yaptırım getirme zorunluluğu sağlanamamaktadır. Bu konuda yine ye devletler yaptırımların düzenlenmesinden birinci derecede sorumludur.

Görüldüğü zere AB politika düzenleme alanının veya bir diğer anlatımla siyasal içeriğin en çok Avrupalılaşmış alan olmasına rağmen Türkiye özelinde olduğu gibi tamamlayıcı süreç ile özellikle mevzuatın diğer yasalar ile uygunluğu ve yaptırım eksikliği konularında gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Burada makro ölçekte ye devletlerin politika düzenleme alanlarının güçlü bir şekilde Avrupalılaştığını ve strateji, yasa gibi düzenlemelerin Türk mevzuatına yansıtılmasının daha kolay olduğunu ancak kanunların ve yönetmeliklerin politika uygulama alanı ile etkileşiminin en fazla olduğu kısımlarda Avrupalılaşmanın etkisinin azaldığını ve eksikliklerin tamamlayıcı süreç ile giderilmesi gerektiğini belirtebiliriz.

Siyasal slup ise siyasal yapı ile birlikte Avrupalılaşmanın etkilerinin daha az hissedildiği alan olan politika uygulama alanında yer almaktadır. yelik sürecinde bu alan için yapılması gerekenler mevzuat uyumundan ziyade politikanın etkin uygulanması için gerekli adımları oluşturmaktadır. Bu alana Avrupalılaşma sürecinin etkilerinin çok sınırlı olmasına rağmen AB

üst-yapısı politika değerlendirme alanı için önemli olan bazı ilkeleri Avrupalılaştırarak bu alandaki AB çevre politikasının etkinliğini arttırmak istemektedir.

Politika uygulama alanı ile çok yakın ilişki içinde bulunan politika değerlendirme alanında yer alan katılım, şeffaflık ve izleme gibi ilkelerin Türkiye’de üyelik yolunda Avrupalılaştırılması ve bunun yanında yine tamamlayıcı süreç ile desteklenmesi hem Çevre mevzuatı uyumu için fayda sağlayacak hem de asıl AB çevre politikasının etkinliğinin arttırılmasında önemli katkıları olacaktır.

Öncelikle politika uygulama alanında yer alan siyasal üslupta merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki sorunlar iki ilkeyi karşı karşıya getirmektedir. Yerel yönetim sorunları siyasal üsluptaki sorunlar arasında küçük bir yüzdeye sahip bulunmaktadır buna rağmen ülkemizde yerindenlik ilkesinin yerel otoritelere daha fazla güç vererek AB çevre politikasının uygulanması yerine merkezi otoritenin hatta daha da güçlenerek AB çevre politikasının uygulanmasından sorumlu olacağını göstermektedir. Burada ki sorun ise yerel yönetimlerin uygulanan politikanın değerlendirmesine katılımının nasıl sağlanacağıdır. Bu amaçla yerel yönetimlerin uygulanan politikanın değerlendirilmesine yönelik katılımının sağlanacağı kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir.

Siyasal üslupta en çok sorun büyük fark ile sivil ve yerel toplum sorunlarında görülmektedir. Buradaki sorunlar toplam sorunların % 34’ünü oluşturmaktadır ve Komisyonun önem verdiği katılım, şeffaflık ve izleme gibi ilkelerin hayata geçirilmesine doğrudan etkisi bulunmaktadır. Burada sivil ve yerel toplumun çevre politikasının uygulanması ve değerlendirilmesine katılımının arttırılması bir taraftan şeffaflık ilkesinin uygulamada güçlendirilmesi ile örneğin “halkın bilgiye erişiminin sınırlı olması” gibi sorunların azalmasına yol açacak ve tamamlayıcı süreç ile aynı zamanda örneğin “halkın çevre koruma konusunda eğitim ve bilinç eksiklerinin” giderilmesi ile sivil ve yerel toplumun politikaların uygulanması

konusunda ki değerlendirme çalışmalarına katılımının artırılması, politikanın uygulama etkinliğine büyük katkı sağlayacaktır. Ancak bu konuda kısa sürede bir başarı beklenmemelidir. AB'ye uzun süredir üye olan çeşitli devletlerde bile bu konuda sorunlar bulunmakta ve üye devletler arasında Kuzey-Güney ayrımı yapılırken bu konuya dikkat çekilmektedir. Bu konunun zaten henüz yeterli düzeyde Avrupalılaştırmamış olması bu soruna gösterilebilecek en büyük kanıttır. Yine de Komisyon bu konuda ki sorunları en aza indirmek ve katılım gibi ilkeleri Avrupalılaştırmak için büyük gayret göstermektedir.

Diğer taraftan siyasi yapı ile ilgili bulunan kurumsal zayıflık, doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının etkinliğini olumsuz derecede etkilemektedir. Komisyon için hazırlanan bir raporda Türkiye'nin (Romanya ile beraber) doğa koruma mevzuatının yetersiz uygulanmasının sebeplerinden birisi olarak Türkiye'de biyoçeşitliliğin korunmasından sorumlu kurumların yetersiz mali kaynaklarının bulunduğu ve örgütlenmenin yetersiz olduğu belirtilmiştir³³². Benzer şekilde Türkiye Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi Eylem Planında “teknik açıdan eğitilmiş ve uzmanlaşmış personel yetersizliği” ve “çevre koruma eylemlerinin finansmanı” çevre koruma açısından en önemli sorunlardan birisi olarak tanımlanmaktadır³³³.

Bu çalışmada da kurumsal altyapı eksikliğinin politikanın etkinliği açısından dezavantaj yarattığı görülmüş ama siyasi yapıdaki asıl sorunun öncelikle kurumlararası koordinasyon eksikliği (% 33) ve daha sonra kurumlararası çelişki (% 25) olduğu görülmüştür. Kurumsal altyapı eksikliği (% 18) ise siyasi yapının sorunları arasında üçüncü sırada bulunmaktadır. Türkiye açısından Richardson'ın ortaya koyduğu kurumsal zayıflık ve yetersiz izlemenin en büyük nedeni kurumlararası koordinasyon eksikliği ve çelişkidir. Bunların dışında kurumların

³³² ECOTEC Research and Consulting Limited, The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis For The Candidate Countries, (DG ENV Contract: Environmental Policy in the Applicant Countries and Their Preparations for Accession Final Report), C/1849/PtB, July 2001, p. 300.

³³³ Türkiye Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi Eylem Planı, s.34.

korumaya bakış açıları, kurumların görev performans eksikliği ve genel kurumsal sorunlar doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının Türkiye’deki etkinliğinin önündeki diğer olumsuz faktörlerdir.

Komisyonun 2005 yılı İlerleme Raporunda ortaya koyduğu gibi kurumlararasıdaki koordinasyon yetersizliği siyasal yapının mevzuatın uygulanması önündeki en önemli sorunsalını oluşturmaktadır. Bir diğer önemli nokta ise kurumlararasıdaki çelişkinin çevre mevzuatının uygulanması açısından kurumsal veto noktaları oluşturma tehlikesidir. Avrupalılaşmanın siyasal üslupta olduğu gibi siyasal yapıdaki etkisinin az olması yine çevre politikası için tamamlayıcı sürecin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır. Avrupalılaşma süreci ile Çevre ve Orman Bakanlığı’nın AB mevzuatının uygulanmasındaki önemi artacaktır. Buna karşılık kurumlararasıdaki koordinasyon eksikliği ve çelişki kurumsal veto noktalarının oluşmasına yol açarak politikanın etkinliğine zarar verebilir. Bundan dolayı siyasal üslupta olduğu gibi katılım ilkesinin burada tamamlayıcı süreç ile desteklenmesi gereklidir.

Avrupalılaşma sürecinin tek başına doğa koruma biyolojik çeşitlilik politikasının etkinliğini sağlayamadığı bir başka çalışma ile de görülebilir. Buna göre Yale Üniversitesi’nin 2006 tarihli Çevresel Performans İndeksi, içinde biyolojik çeşitliliğin de bulunduğu çevresel sektörlerde ülkelerin politika hedefleri ile bunların çevresel sonuçları arasında ki ilişkiyi incelemekte ve çevresel koruma için kaynak ve efor sarf eden ülkelerin bir sıralamasını yapmaktadır. Çevresel Performans İndeksinde 133 ülke arasında Türkiye 72.8 puan ile 49. olmasına karşılık AB’ ye 2007 yılında üye olacak Bulgaristan 72.0 puan ile 50. sırayı ve Romanya 56.9 puan ile 90. sırayı almıştır³³⁴.

³³⁴ Daniel Esty, Marc Levy, Tanja Srebotnjak, Alexander de Sherbinin, Christine Kim, Bridget Anderson, **Pilot 2006 Environmental Performance Index**, New Haven, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2006, s.16.

Bu durum Türkiye’den uzun bir süre Avrupa Birliği müzakere süreci içinde yer almış olan Bulgaristan ve Romanya’nın en azından politika düzenleme alanının Türkiye’den daha fazla Avrupalılaştığını, buna karşılık Avrupalılaşma sürecinin bu ülkelerin uygulama alanında politika etkinliğine tamamlayıcı süreç ile desteklenmediğinden dolayı fazla bir katkısının olmadığına bir diğer göstergesidir.

SONUÇ

Bu çalışmada öncelikle çevre politikası bir siyasal süreç olarak ele alınmakta ve bu yaklaşım açısı ile analiz edilmektedir. Çevre politikası tek bir parçadan oluşan basit bir yapı olarak değil birçok politika alanından oluşan çok karmaşık bir siyasal süreç olarak etüt edilmektedir. Bu karmaşık süreç özellikle Avrupa Birliği Çevre Politikası söz konusu olduğunda çok daha dallanıp budaklanmakta ve analizi biraz daha zorlaşmaktadır. Çevre politikasının ve bu çalışmada ele alındığı gibi AB Çevre Politikasının sağlıklı bir şekilde incelenmesi için siyasal sürecin çeşitli safhaları olan politika düzenleme ve uygulama alanlarına ayrılarak analiz edilmesi gereklidir. Politika değerlendirme alanı ise yine uygulama alanından farklı bir alan olarak görülse de, onu ayrı bir alan olarak ele almak daha zor görünmektedir.

Bu analiz çerçevesinde çevre politikasında politika düzenleme ve uygulama alanları her ne kadar birbirlerinden ayrı olarak incelense de, aralarında süre gelen karşılıklı ilişki ve sonuçta birbirlerini tamamlamaları sürekli olarak vurgulanmaktadır. Bu analiz tarzı çevre politikasının etkinliği ele alındığında sorunların nerede meydana geldiğini araştırmakta kolaylık sağlamaktadır. Böylece politika düzenleme alanında oluşturulan yasaların eleştirisinin dışına çıkılarak sorunun diğer alanlardaki sebeplerinin de araştırılması kolaylaşmaktadır. Ek olarak AB'nin çok-katmanlı yönetim sisteminde politika düzenleme alanında AB'nin üst yapısının nispeten daha fazla etkinliği görülmesine rağmen, politika uygulama alanında üye devletlerin mutlak etkinliği bulunmaktadır. Bu da bize politika düzenleme alanını genel olarak AB üst – yapısı ile tanımlarken, politika uygulama alanını üye devletler ile tanımlama zorunluluğuna itmektedir. Politika değerlendirme alanı ise yine üye devletlerin etkinliğinde olup, AB üst yapısının burada çok sınırlı bir varlığı bulunmaktadır. AB üst yapısının politika düzenleme

alanında etkin olmasına karşılık, üye devletlerin politika uygulama alanında etkin olması bu iki alan arasında analitik ayırım yapılmasını kolaylaştırırken, politika değerlendirme alanının yine üye devletlerin etkinliğinde olması uygulama ve değerlendirme alanları arasındaki ayırımı zorlaştırmaktadır. Gelecek dönemlerde bu alanda sivil ve yerel toplumun ve/veya AB üst yapısının daha etkin bir konuma gelmesi değerlendirme alanının politika uygulama alanından daha rahat ayırt edilmesine yol açabilir.

Burada üzerinde durulması gereken esas nokta ise her ne kadar politika uygulama ve değerlendirme alanları arasında analitik olarak ayırım yapılması zor olsa da, siyasal süreç içerisinde bu iki alanın birbirleri ile sağlıklı bir ilişki kurulmasının, çevre politikasının etkinliğini arttırmak için gerekli olduğu gerçeğidir.

Avrupa Birliği Çevre Politikası açısından bir diğer önemli faktör ise Avrupalılaşma sürecidir. Avrupalılaşma sürecini bir bakıma AB üst-yapısının daha önce üye devletlerin mutlak hâkimiyeti altında bulunan çeşitli konularda nüfuzunu arttırması ve üye devletler için ‘ortak politikalar’ geliştirmesi süreci olarak tanımlayabiliriz. Bunun sebepleri arasında ise AB içerisinde uygulanan politikaların etkinliğini arttırmak ve bu politikaların üye devletlerde bir fark gözetilmeden uygulanmasını sağlamak gösterilebilir.

Avrupalılaşma sürecinin AB açısından gerçek anlamdaki başlangıcı 1987 yılındaki Tek Avrupa Senedi ve 1993 yılındaki Maastricht Antlaşması olarak görülmektedir. Bunun nedeni ise Avrupalılaşma sürecinin başlangıcı daha eski tarihlere dayanıyor olmasına rağmen, Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşmaları ile Avrupa Birliği’nin gerçek anlamda bir ulus-üstü yapıya kavuşarak üye devletlere karşı daha bağımsız hale gelmesidir.

Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması ile başlayan yeni dönem aynı zamanda çevre politikası için de bir yol ayırımına neden olmuştur. Bu yeni dönemde AB Çevre Politikası daha güçlü bir konumda yeniden doğmuştur. Bu açıdan bakıldığında Avrupa Birliği’nde başlayan

bu yeni dönem hem Avrupalılaşma sürecinin hem de AB evre politikasının gelişimine fırsat yaratmıştır. Bir bakıma bu iki süreç birbirlerinin gelişimine destek vererek aynı noktada kesişmişlerdir. Bu yeni dönemde Avrupalılaşma süreci ve AB evre Politikası üye devletlerin siyasal sistemlerini derinden etkilemeye başlamıştır.

Avrupalılaşma sürecinin güçlenmesi diğerk taraftan da AB'nin bütünleşmesini açıklamada kullanılan 'hükümetler-arası yönetim' sisteminin inişge geçtiğini de belgelemektedir. AB içindeki bütünleşmeyi açıklamak için artık tek başına hükümetler-arası yönetim sistemi yeterli bulunmamaktadır. Buna karşılık yeni dönem de 'çok-katmanlı yönetim' sisteminin AB'nin bütünleşmesi konusundaki etkinliğini arttırdığı görölmektedir. Bu açıdan bakıldığında çok-katmanlı yönetim sisteminin gelişimi, Avrupalılaşma sürecinin ve AB evre Politikasının güçlenmesi ile eşzamanlıdır.

Tek Avrupa Senedi ile başlayan yeni dönem sadece Avrupalılaşma Süreci ve AB evre Politikası için bir dönüm noktası olmamış, aynı zamanda bunlarla eş zamanlı olarak yerindenlik ilkesini AB siyasal sistemine çevre politikası ile birlikte tanıştırmıştır. Böylece Tek Avrupa Senedi ile başlayan yeni dönemde Avrupalılaşma süreci, AB evre Politikası ve yerindenlik ilkesi arasında karmaşık bir ilişki başlamıştır.

Avrupalılaşma siyasal süreç içerisinde en çok politika düzenleme alanında etkili olmaktadır. Buna karşılık uygulama ve değerlendirme alanları Avrupalılaşma sürecinden sınırlı derecede etkilenmektedir. Yerindenlik ilkesi de bu bağlamda yorumlanmalıdır. Yerindenlik ilkesinin başlangıçta Komisyon tarafından üye devletlerde söz konusu AB Politikalarının etkin şekilde uygulanmasını sağlamak için ulus-üstü bir ortak tanım getirme çabalarına karşılık, üye devletler buna karşı çıkmışlardır. Üye devletler kendi siyasal sistemlerindeki egemenliklerinden 'ödün' vermemek için yerindenlik ilkesini bir 'kapı' gibi kullanarak Avrupalılaşma sürecine karşı bir denetim işlevi vermişlerdir. Burada unutulmaması gereken bir diğerk nokta ise üye devletlerin

egemenliklerinden ödün vermemek kaygısı dışında politika uygulama alanının kendine has yapısı ve özelliklerinin üye devletleri bu şekilde davranmaya itmek zorunda bırakmasıdır.

AB Çevre Politikasının etkin bir şekilde uygulanabilmesi ile Avrupalılaşma süreci arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır ancak Avrupalılaşma sürecinin gelişimi tek başına etkin uygulamanın garantisini oluşturmamaktadır. Yine de Avrupalılaşma süreci ile AB Çevre Politikasının etkin uygulaması arasında doğrudan bir ilişki vardır. Buna göre ABÇP'nin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için AB üst-yapısı tarafından öngörülen işlemlerin üye devletin öz değerleri ile uyum içinde olması gerekmekte, aksi takdirde politikanın uygulanması başarısızlık ile sona erebilmektedir. Buna göre AB üst yapısının uyguladığı 'adaptasyon' baskısının üye devlet üzerinde 'aşırı' olması durumunda, bir başka deyişle öngörülen işlemlerin üye devletin sistemine uymaması durumunda, politika muhtemelen başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Öbür taraftan 'düşük adaptasyon' baskısı olması durumunda ise, öngörülen işlemlerin üye devletin sistemi ile fazla çatışma içinde olmadığı için politikanın muhtemelen başarı ile uygulanacağı öngörülmektedir.

Bu konuda çeşitli akademisyenler ise tek başına adaptasyon baskısı ile politikanın başarı veya başarısızlığının belirlenemeyeceğini savunarak adaptasyon baskısı dışındaki faktörlerinde dikkate alınması gereği üzerinde durmaktadır. Buna göre örneğin bir üye devlet de politikanın uygulanması için bir 'iç baskının' olmaması durumunda veya 'kurumsal veto noktalarının' bulunması durumunda politikanın başarısız olacağı öne sürülmektedir. Bu çalışmada ise sözü edilen iç baskı yerine 'tamamlayıcı' sürecin önemi üzerinde durulmaktadır. Bunun nedeni iç baskının sadece mevcut Avrupalılaşma sürecinin üye devletlerin kamuoyu tarafından desteklenmesi ile sınırlı iken, tamamlayıcı sürecin üye devletlerin kurumlarından ve kamuoyundan gelen daha kapsayıcı bir süreç ile bütünleşerek çevre politikasının etkinliğine hizmet etmesi gerekliliğidir. Avrupalılaşma sürecine karşı oluşabilecek kurumsal veto noktaları

konusundaki endişeler geçerliliğini korumaktadır ancak yine sözü edilen tamamlayıcı sürecin çevre yönetiminden sorumlu kurumlar tarafından desteklenmesi durumunda, bu sorun büyük ölçüde önemini kaybedecektir.

Bu tezde siyasal süreçteki politika alanları dışında bir alt kategori daha yaratılarak bu konuda çalışan çeşitli akademisyenler tarafından uygulanan sınıflandırma olan ‘siyasal içerik, üslup ve yapı da’ analiz esnasında başvurulmaktadır. Burada siyasal içerik politika düzenleme alanının, siyasal üslup ve yapı ise politika uygulama ve değerlendirme alanlarının alt kategorisi olarak ele alınmaktadır. Diğer akademisyenlerin de vardığı sonuca göre Avrupalılaşma üye devletlerin en çok ‘siyasal içerikleri’ üzerinde etkili olmakta, öbür taraftan ‘siyasal yapı ve siyasal üslup’ üzerinde Avrupalılaşmanın etkisi oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu durum bize AB Çevre Politikasında politika düzenleme alanının, uygulama alanına göre daha fazla Avrupalılaştığına dair bir kanıt daha sunmaktadır.

AB Çevre Politikasının politika düzenleme alanındaki gelişimi bir başarı öyküsü olarak tanımlanmayı hak etmektedir. Her ne kadar 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi AB Çevre Politikası için bir dönüm noktası olsa da, çevre politikası zaten 1973 yılından itibaren bir gelişme içinde bulunmaktaydı. Yine de Tek Avrupa Senedi ile başlayan ve Maastricht Antlaşması ile devam eden yeni dönem AB Çevre Politikası için gerçek bir dönüşüm getirmiştir. Öncelikle Tek Avrupa Senedi, AB Çevre Politikası için daha önceden bulunmayan bir ‘yasal temel’ inşa etmiştir. Bu süreci devam ettiren Maastricht Antlaşması’nda ‘sürdürülebilir büyümeyi’ AB’nin temel amaçlarından birisi olarak belirleyerek AB politika düzenleme alanında çevre politikasının gelişimine destek sağlamıştır. Amsterdam Antlaşması ile de AB Çevre Politikası kurucu antlaşmada AB’nin bütünleşmesinin genel amaçlarından birisi olarak sağlam bir şekilde yer almıştır.

ABÇP'nin politika düzenleme alanındaki bu başarılı gelişimi, alınan kararların uygulamaya geçirildiği politika uygulama alanında yaşanan zorluklar nedeniyle gölgelenmektedir. Politika düzenleme alanının sonu ve politika uygulama alanının başlangıcı olarak nitelendirilebilecek olan 'yansıtma' süreci üye devletlerde uygulamanın ilk aşamasını oluşturmaktadır. Komisyon da Roma Antlaşmasının kendine verdiği yetkiye dayanarak Topluluk Hukukunun uygulanmasından birinci dereceden sorumlu AB üst yapı kurumu olarak özellikle bu yansıtma sürecine büyük önem vermektedir. Bunun nedeni bu çalışmada üzerinde durulduğu gibi Komisyonun uygulamanın diğer aşamalarını denetleyecek bir gücünün bulunmamasıdır. Bu sebepten dolayı yansıtma sürecinden sonraki aşamalarda Avrupalılaştırmanın etkisi oldukça zayıflamaktadır.

Politika düzenleme alanında ABÇP'nin gelişimi her ne kadar başarı olarak kabul edilse de, yine de düzenlenen kararların uygulanmasında çeşitli zorluklar çıkmaktadır. Buna örnek olarak bir kararın politika düzenleme alanında ne kadar mükemmel bir şekilde tasarlanırsa bile uygulama da önceden öngörülemeyen koşullar sonucunda başarısızlığa uğradığı gösterilebilir. Bunun yanında daha genel amaçları bulunan AB Çevre Politikası, daha özel amaçları bulunan AB Rekabet Politikasına karşı uygulamada zorluklar yaşamaktadır. Yine AB Çevre Politikasının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için pek çok politika sektörü ile etkileşim içinde bulunması gereği de bir diğer uygulama zorluğunu oluşturmaktadır.

Bunların dışında yönetmelik ve yönergeler ulusal mevzuatlara en iyi şekilde yansıtılmasından sonra bile uygulama esnasında konu ile ilgili aktörlerin kendi değer, fikir ve çıkarlarına göre kuralları yorumlama süreci başlamaktadır. Bu da kuralların üye devletlerdeki pratik uygulamasını etkilemektedir. Bununla birlikte de hangi aktörlerin siyasal sürece nasıl katıldığını incelemek gerekmektedir.

AB Komisyonunun politika değerlendirme alanındaki kurumsal etkinliği de yine uygulama da olduğu gibi sınırlı bir düzeyde kalmaktadır. Bu nedenden dolayı Komisyon ilgili tarafların politika düzenleme ve uygulama alanlarına mümkün olduğu kadar katılımına açarak, üye devletlerin kontrolündeki bu alanlara sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler gibi diğer aktörlerin de katılımını arttırmaya amaçlamaktadır. Bu durum demokratik katılımın sağlanmasından öte politikanın etkinliğinin ‘değerlendirilmesini’ güçlendirmek için arzulanan bir katılım olarak açıklanabilir. Sözü edilen aktörler ile AB üst-yapısının bir iliğki kurması ve bu aktörlerden elde edilen bilgiler ışığında uygulanan politikanın etkinliğinin artırılması istenmektedir. Politika değerlendirme alanına diğer aktörlerin katılımını sağlayarak geliştirmek ve AB üst yapısının buradaki varlığını sağlamlaştırmak klasik politika uygulama teorilerinin de öngördüğü bir yaklaşımdır.

Arzulanan bu katılımın gerçekleştirilebilmesi için de ‘şeffaflık’ ilkesi ve buna bağlı olarak ‘açıklık’ ilkesi önem kazanmaktadır. şeffaflık AB siyasal sisteminin AB vatandaşlarına yönelik genel olarak saydamlığı, açıklık ise konu ile ilgili belgelere vatandaşların ‘erişim hakkı’ olarak nitelendirilmektedir. Bundan dolayı da açıklık ilkesi, şeffaflık ilkesinin bir tamamlayıcısı olarak görölmektedir.

Aynı zamanda açıklık konusunda erişimi sağlanacak bilginin niteliği de önem kazanmaktadır. Bu konuda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Örneğin ‘kirlilik’ konusunda teknik bilgi edinmenin vatandaşlar açısından bir fayda sağlayamayacağı, asıl ‘süreç’ içerisinde “kimin ne yaptığı?, kararlardan kimlerin sorumlu olduğu?, yapılanların sebebinin ne olduğu? ve hangi amacın takip edildiği?” gibi soruların cevaplarının alınması gerektiği savunulmaktadır. Bu konularda bilgilenmiş vatandaşların siyasal sürece olan katılımının çok daha etkili olacağı görüşü ortaya koyulmaktadır. Bu da bize halkın bilginin kendisinden çok, kararın alındığı süreç konusunda bilgi sahibi olmak istediğini göstermektedir.

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatı temelde 92/43/EEC sayılı ‘Habitat’ ve 79/409/EEC sayılı ‘Kuşlar’ Yönergesi ile EC/338/96 sayılı ‘CITES’ Yönetmeliğinden oluşmaktadır. Bu konuda diğer ilgili düzenlemeler ise ‘Balina ve Memeli Deniz Hayvanları’ Yönetmeliği, ‘Yavru Foklar ve Ürünleri’ Yönergesi, ‘Afrika Filinden Elde Edilen Fildişi’ Yönetmeliği, ‘Ayak Kapanı Kullanımı’ Yönetmeliği, ‘Ormanların Atmosferik Kirliliğe Karşı Korunması’ Yönetmeliğidir. Bir de doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik ile ilgili yatay mevzuat bulunmaktadır. Bu yatay mevzuat içerisinde ‘Halkın Çevresel Bilgiye Erişimi’ Yönergesi, ‘Halkın Çevresel Plan ve Programlara Katılımı’ Yönergesi, ‘Çevresel Etki Değerlendirme’ Yönergesi ve ‘Stratejik Çevresel Değerlendirme’ Yönergesi yer almaktadır.

Temel mevzuat AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının uygulama alanındaki başlıca düzenlemeleri içermesine rağmen, yatay mevzuat daha çok uygulamanın etkinliğini güçlendiren politika değerlendirme alanına ait düzenlemeleri içermektedir. Bunların arasında da özellikle ilgili aktörlerin AB Çevre Politikasına katılımını düzenleyen yönergeler bulunmaktadır.

Bunların dışında ‘AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi’ Tebliği, 1993 tarihli Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinin uygulanmasına yönelik bir strateji ortaya koymaktadır. AB Biyoçeşitlilik Stratejisi ile bütün üye devletlerden ulusal biyoçeşitlilik stratejisi geliştirmeleri, ulusal biyoçeşitlilik koordinasyon yapısı oluşturmaları ve biyoçeşitlilik politikasının diğer AB politikaları ile bütünleştirmeleri istenmektedir.

Komisyon AB Çevre Mevzuatına tam olarak uyum sağlamanın ancak uzun dönemde elde edilebilecek bir hedef olduğunu kabul ederken, mevzuata uyum konusunda başlıca yasal, kurumsal ve mali zorlukların bulunduğunu belirtmektedir. Yasal zorluk olarak Komisyon AB Mevzuatının ulusal mevzuata yansıtılma sürecinde stratejik bir yaklaşımın bulunmaması, AB Mevzuatı ile mevcut ulusal mevzuat arasındaki farkların incelenmemesi ve yansıtma çalışmaları

için zaman tablosunun yapılmamasını göstermektedir. Kurumsal zorluk olarak ise Komisyon çevre yönetimi açısından idari yapının yetersiz kalmasını göstermektedir. Komisyon Çevre Bakanlığının en önemli görevlerinden birisinin çıkarılmak istenen yasa için taslak hazırlamak ve yasanın uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak olduğunu belirterek bu amaçla Çevre Bakanlığının yapılandırılması gereği üzerinde durmaktadır. Bunun dışında ilgili Bakanlıklar ve kurumlar arasında koordinasyon faaliyetlerinin yerine getirilmesi de bir diğer kurumsal sorun olarak ele alınmaktadır. Mali sorun ise mevzuatın uyumunda üçüncü zorluk yaratan husustur. Etkin uygulama, izleme ve yaptırım için mali kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır ancak bu mali kaynaklara AB'nin katkısı çok sınırlı kalmakta ve üye ve üyeliğe aday devletlerden bu konuda kaynak yaratmaları beklenmektedir.

Bu çalışmada da benzer şekilde Türkiye'nin AB Çevre Mevzuatına uyumu ve politikanın uygulanmasının etkinliği açısından en önemli husus olarak idari yapı görülmekte ve özellikle doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik ile ilgili bakanlıkların sayısı ve görevleri, uygulamanın merkezi ve yerel kurumlar tarafından nasıl yerine getirildiği ve kurumlararası ilişkiler burada ilk göze çarpan konular olmaktadır. İdari yapının yer aldığı politika uygulama alanının sınırlı bir şekilde Avrupalılaşıp olmasından dolayı, bu konuda yapılması gereken düzenlemeler konusunda Komisyon çeşitli iyi örnekler vermek dışında bir girişimi bulunmamaktadır. AB Çevre Mevzuatında yer alan çevre yönetimi için belirlenmesi gereken 'yetkin otoriteler' bu konuya verilebilecek iyi bir örnektir. Çevre Mevzuatında 'yetkin otoritelerin' merkezi veya yerel düzeyde kurulması yönünde açıklayıcı çok az referans bulunmaktadır. Burada mevcut idari sistemde gerekli iyileştirilmelerin yapılması istenirken bunun nasıl yapılacağı üye devletlere bırakılmaktadır.

Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına uyumda üye devletlerde çeşitli sorunlar yaşanmakta ve uygulama da gecikme ve yetersizlikler meydana gelmektedir. Örneğin üye devletlerin doğa koruma açısından önemli alanları tanımlamada ve bu alanların bölgesel arazi kullanımı planlarında yer almasında aksaklıklar çıkmaktadır. Bunun dışında yine uygulamanın sağlanabilmesi için sağlam bir yaptırım mekanizmasının bulunmadığı görülmektedir.

Türkiye'nin taraf olduğu doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik ile ilgili uluslararası sözleşme ve protokollerin uygulanmasında yaşanan sorunlar AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına uyum konusunda bize önemli ipuçları vermektedir. Bu verilerin ışığında şu iddia dile getirilebilir. AB'nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına uyum sırasında Avrupalılaşıma sürecinin getirdiği çeşitli yenilikler Türkiye'nin kendi idari, kültürel yönetim değerleri ile büyük bir çatışma içinde olmadığı ve tamamlayıcı süreç ile desteklenmesi durumunda mevcut uygulama sorunlarının önemli bir bölümünün çözülmesine yardımcı olarak çevre politikasının etkinliğine katkı sağlayacaktır. Politika değerlendirme alanı için büyük önemi bulunan katılım, izleme, şeffaflık gibi ilkelerin Avrupalılaşmasının tamamlayıcı süreç ile desteklenmesi, mevcut uygulama sorunları göz önüne alındığında Türkiye'nin çevre politikasının uygulama etkinliğine katkıda olacaktır.

Diğer üye devletlerde olduğu gibi yerindenlik ilkesi Türkiye açısından da politika uygulama alanındaki ulusal sisteminin Avrupalılaşmasına yönelik bir geçiş noktası hüviyeti taşıyacaktır. Türkiye diğer üye devletlerin yaptığı gibi yerindenlik ilkesini, Avrupalılaşma sürecinin politika düzenleme alanındaki etkilerini kendi politika uygulama alanına geçişini kontrol edecek bir kapı gibi kullanarak Avrupalılaşmanın etkilerini çeşitli durumlarda geçişine izin vermek ya da etkilerini dışarıda bırakmak için kullanacaktır. İlk bakışta bu durum AB politikasının uygulanması açısından bir engel olarak görülse de, diğer taraftan da yerindenlik ilkesinin üye devletlerin sistemlerinin Avrupalılaşmasının tahmin edilemeyen ters etkilerine ve

dolayısı ile uygulamanın etkinliğine darbe vuracak gelişmelere karşı da bir sigorta görevi görmesinden dolayı faydalı da olabilmektedir.

Türkiye'nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının sorunlarının politika düzenleme ve uygulama alanlarına göre kategorisi yapıldığı takdirde, sorunların % 40'ının politika düzenleme alanında % 60'ının ise politika uygulama alanında olduğu görülmektedir. Bu üst kategoriye bir alt kategoriye indirdiğimizde ve böylece siyasal içerik, siyasal üslup ve siyasal yapıya göre sorunların dağılımını incelediğimizde politika düzenleme alanında yer alan siyasal içeriğin % 40, politika uygulama alanında yer alan siyasal üslubun % 22 ve siyasal yapının ise % 38 şeklinde bir sayısal dağılıma sahip olduğu görülmektedir.

Siyasal İçerikteki sorunları bir alt kategoriye indirdiğimizde ise Mevzuat İçindeki Eksiklikler % 35 ile en büyük kümeyi oluşturmaktadır. Bu kümeyi sırasıyla Genel Mevzuattaki Eksiklikler (% 22), Mevzuatın Diğer Yasalar ile Uygunluğu (% 14), Genel Amaçlardaki Sorunlar (% 13), Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Çalışma (% 9) ve Mevzuatta Yaptırım Eksikliği (% 7) izlemektedir.

Burada yer alan sorunlardan özellikle Genel Mevzuattaki Eksiklikler, Mevzuat İçindeki Eksiklikler ve Genel Amaçlardaki Sorunlar da Avrupalılaşma süreci sonucunda çözüme gidileceği öngörülmektedir. AB'ye üyelik sürecinde yürütülen yansıtma çalışmalarında, üye devletlerde politika düzenleme alanında Avrupalılaşmanın daha güçlü olduğu dikkate alındığında, çevre politikasının etkinliğine zarar veren bu konudaki sorunlar konusunda çözüm getirilmesinin daha kolay olduğu düşünülmektedir. Bu şekildeki sorunların önemli bir bölümünün çözümü mevzuatın yansıtılma çalışmalarında gerçekleşebilir. Buna karşılık yine politika düzenleme alanı ile ilgili olmasına rağmen bazı konularda çözümler için Avrupalılaşmanın etkisi sınırlı kalmakta ve tamamlayıcı sürecin desteği gerekmektedir. Bunlardan en önemlisi mevzuatta yaptırım eksikliğidir. AB üst yapısı yaptırım konusundaki düzenlemeleri bütünüyle üye devletlere

bırakmaktadır. Bunun yanında mevzuatın diğer yasalar ile uygunluğu yine bütünleşme sorununu bir kez daha gözler önüne sermektedir. Çevre mevzuatının diğer yasalar ile uyumu sorunu en gelişmiş üye devletlerde de halen yaşanmaktadır ve politikanın etkinliğini ciddi olarak etkilemektedir. Politika düzenleme alanındaki bütün bu sorunlara rağmen, bu çalışmada asıl etkinlik konusundaki sorunsal politika uygulama alanında görülmektedir.

Politikanın etkinliği konusunda en çok sorunun yaşandığı ve buna karşılık Avrupalılaşma seviyesinin de en düşük seviyede olduğu politika uygulama alanı, sadece AB Mevzuatına uyum açısından değil asıl etkin çevre politikası uygulanması açısından kritik öneme sahiptir.

Türkiye’de politika uygulama alanında yer alan siyasal üslup ile ilgili sorunların başında büyük fark ile Sivil ve Yerel Toplumla İlgili Sorunlar (% 34) yer almaktadır. Daha sonra sırası ile Genel Uygulamadan Doğan Sorunlar (% 20), Strateji, Eylem ve Planların Uygulanmasından Doğan Sorunlar (% 12), Bilimsel Çalışma ve Araştırmalardaki Sorunlar (% 11), Mevzuatın Öngördüğü Araçların Kullanımındaki Sorunlar (% 10), Yerel Yönetimlerle İlgili Sorunlar (% 7) ve Mevzuatın Yorumlanmasından Doğan Sorunlar (% 6) gelmektedir.

Yine politika uygulama alanında yer alan siyasal yapı ise Türkiye Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikası açısından en büyük sorunsalı barındırmaktadır. Kurumlararası Koordinasyon Eksikliği (% 33) burada yer alan sorunların en büyüğünü oluşturmaktadır. Buna benzer bir sorun olan Kurumlararası Çelişki (% 25) ise ikinci sırada gelmektedir. Bunları sırasıyla Kurumsal Altyapı Eksikliği (% 18), Kurumların Korumaya Bakış Açıları (% 12), Kurumların Görev-Performans Eksikliği (% 6) ve Genel Kurumsal Sorunlar (% 6) izlemektedir.

Türkiye’nin Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Politikasının etkinliğinin önünde en büyük engeller olarak siyasal üslupta Sivil ve Yerel Toplumla İlgili Sorunlar, siyasal yapı da ise Kurumlararası Koordinasyon Eksikliği ve Çelişki durmaktadır. Bunların toplamı tüm sorunların toplamının % 30’unu meydana getirmektedir. Burada yer alan sorunlar politika düzenleme

alanındaki sorunların tersine Avrupalılaşımanın etkisinden daha uzakta yer almakta, buna karşılık doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik politikasının etkin bir şekilde uygulanmasında daha doğrudan sorumlulukları bulunmaktadır.

Bu sorunların azaltılması büyük ölçüde devletlerin uygulama alanı ile iç içe bulunan politika değerlendirme alanı için önemli role sahip katılım, izleme ve şeffaflık gibi ilkelerin tamamlayıcı süreç ile desteklenmesi ile mümkün olacaktır. Avrupalılaşma süreci ve tamamlayıcı süreç bir araya getirilemediği takdirde katılım, izleme ve şeffaflık gibi ilkelerin uygulama ve değerlendirme alanlarında politikanın etkinliğine hizmet etmesi gerçek anlamıyla mümkün değildir.

AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatına uyum konusunda Türkiye, AB Çevre Politikasının politika düzenleme alanında daha güçlü bir şekilde Avrupalılaşmasından dolayı ve aynı zamanda Türkiye'nin mevzuat açısından bu alandaki boşluklarından dolayı büyük bir sıkıntı yaşamamaktadır. Türkiye'nin çevre yönetimindeki kurumları mevzuatın yansıtılması aşamasında Avrupalılaşmaya karşı bir direnç noktası oluşturmamakta ve Avrupalılaşma sürecinin etkisi mevzuat uyumunda düşük veya orta derecede olmaktadır. Buna karşılık mevzuatın uygulanması esnasına gerçek anlamda geçildiğinde, hem siyasal üslup hem de siyasal yapıdaki sorunlar sadece mevzuata uyum açısından değil esas olarak politikanın uygulanmasındaki etkinliğine zarar verecektir.

Avrupalılaşma sürecinin çevre politikasının uygulanmasındaki zayıflıklarının yanında, Türk Çevre Yönetiminin özellikle politika uygulama alanında yer alan siyasal üslup ve yapıda yaşadığı sorunlar AB Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Mevzuatının etkin bir şekilde uygulanmasını zorlaştıracaktır. Bunun için Avrupalılaşma sürecinin ortaya koyduğu katılım, şeffaflık ve izleme gibi ilkelerin tamamlayıcı süreç ile birleştirilmesi gerekmektedir. Saha araştırmasında şu sonuç ortaya çıkmıştır. Türkiye'de katılım sadece siyasal üslup içerisinde

devlet ile sivil toplum arasında değil, aynı zamanda siyasal yapı içerisinde devlet kurumları arasında da yetersizdir. Bu durumun yol açtığı sorunlarda Doęa Koruma ve Biyolojik eřitlilik Politikasının etkinliğinin önündeki en büyük engelleri oluşturmaktadır. Avrupalılaşma sürecinin beraberinde getirdiği yukarıda sayılan ilkelerin Türkiye'nin evre yönetiminin öz değerlerine çok ters dūřmeyen bir şekilde Avrupalılaşmasının tamamlayıcı süreç ile desteklenmesi, Türkiye'nin Doęa Koruma ve Biyolojik eřitlilik Politikasının uygulamadaki etkinliğinin arttırılmasına büyük katkı sağlayacaktır.

EK

A) SİYASAL İÇERİK

- I. Genel Amaçlardaki Sorunlar**
- II. Genel Mevzuattaki Eksiklikler**
- III. Mevzuat İçindeki Eksiklikler**
- IV. Mevzuatın Diğer Yasalar ile Uygunluğu**
- V. Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Çalışma**
- VI. Mevzuatta Yaptırım Eksikliği**

I. Genel Amaçlardaki Sorunlar

1. Ulusal korunan alan politikamızın, korunan alanlar sistemimiz için net bir vizyon, hedef, amaç tanımlı yapmamış olması korunan alanlarımızın etkin yönetimini güçleştirmektedir.
2. Ülke genelinde üst düzeyde genel bir koruma stratejisinin olmaması.
3. B. Ç. Korunmasına ilişkin olarak ulusal öncelikler belirlenmemiştir.
4. Ulusal koruma ve kullanma politikaları hedeflerinde bütünlük ve ilke eksikliği bulunmaktadır.
5. Uluslararası sözleşmeler listesinde bulunan türlerin korunmasına ilişkin olarak bir eylem planı bulunmaması.
6. Ticaret anlaşmaları ile çevre anlaşmaları arasındaki ilişki belirlenmemiştir.
7. Gen, tür ve habitat açısından toprak kanunu stratejilerinin belirli sürelerde geliştirilmemiş olması (AB’nde olduğu gibi).
8. Genetik Modifiye edilmiş organizmalara ilişkin çok katlı bir yönetmelik çıkarılmakta üretim zaten red edilerek hâlihazırda yağ yapımı gibi faaliyetler için gelen hammaddeye yönelik tedbirler alınmış olunacak.
9. Koruma altına alınan alanlarda ve çevreyi ilgilendiren konularda ortak koruma politikasının geliştirilmemesi.
10. Kanunlarda ya da yapılan düzenlemelerde genellikle yasakların ve kuralların yer alması ancak alternatiflere yer verilmemesi.
11. Koruma kullanma sınırlarının iyi belirlenmesi gerekirken sadece korumaya yönelik kanunların var olması.
12. Ülke düzeyinde arazi kullanım planlarının olmayışı, üst düzey plan kararlarının olmayışı.
13. DSİ, DLH, Karayolları vb. Gibi özellikle büyük yatırımcı kuruluşların mevzuatlarının koruma konseptini gözetecek şekilde düzenlenmiş olmaması.
14. 1380 Sayılı Su ürünleri kanundaki değerler AB uyumu çerçevesinde daha esnetilmek istenmektedir. Halbuki Kanun alıcı ortam kabul sınır değerleridir (Su Ekolojisinin devamı için).

II. Genel Mevzuattaki Eksiklikler

15. Ülkemiz sınırları çerçevesinde biyolojik envanter çalışmalarının öncelikli yapılmasını sağlayacak bir yasal düzenleme ve araştırma-izleme programları çerçevesinde bunun devamını sağlayacak (teknolojik gelişmeler destekli) bir düzenleme.
16. Biyolojik Çeşitliliğin yerinde korunması ile ilgili mevzuatın olmaması.

17. Bern Sözleşmesine göre korunması gereken türlerin korunmaması durumunda yönetmeliği bulunmadığından herhangi bir yaptırımı yok.
18. Uluslararası Sözleşmelere göre korunan alan veya bir statü uygulaması yapılmamalı. Ülkemiz yasal mevzuatında yer alacak hükümler ile bunun yapılması.
19. Biyolojik Çeşitlilik ile ilgili gen haritalarının oluşturulması konusunda mevzuatın olmaması.
20. Araştırma kuruluşları (üniversite gibi) için biyolojik çeşitliliği koruma yükümlülüklerini belirleyen yasal bir düzenleme yoktur.
21. Tıbbi aromatik bitkiler ile ilgili yasal mevzuatın olmaması.
22. Biyolojik çeşitlilik ekosistemler, türler, alttürler konusunda tanımlamaların yer aldığı ulusal mevzuat eksikliği.
23. Bern ve Barcelona Sözleşmeleri kapsamında korunması gereken deniz kaplumbağaları ile ilgili uygulamayı düzenleyecek bir yönetmelik bulunmamaktadır.
24. Doğa koruma ile ilgili ulusal bir yasanın çıkmaması.
25. Toprağın korunmasıyla ilgili bir genel yasa yok.
26. Koruma statüleri sadece Milli Parklar ile sınırlı değildir. Doğal kaynak değerlerinin korunmasına yönelik tüm mevzuatlar birbirine entegre edilmesi ve bir statü ile mevzuatların güncelleştirilmesi gerekir.
27. Doğal kaynakların (orman vs.) ve korunan alanların yerel topluluklar veya STK'larla işbirliği içinde/ katılımcı bir şekilde yönetilmesi, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasına imkan veren hukuki/yasal/altyapının/ mevzuatın bulunmayışı etkin korumaya engeldir.
28. 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu uyarınca belirlenen korunan alanların belirleme, planlama ve yönetilmesi yetkisini ilgili yasalarda tek bir kuruma verecek şekilde yasal düzenleme yapılması gerekliliği.
29. Biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik değişik kanunlarla tanımlanan statülerin tek tek ele alınarak, örtüşen statü içeriklerinin tek bir statüde toplanmasının sağlanması.
30. Biyoçeşitliliğin korunması konusunda şemsiye bir yasa oluşturulmaması.
31. B.Ç korunmasına yönelik çok sayıda düzenleme ve görev alanlarını ilgilendirdiği yetkili olan çok sayıda kuruluş bulunmakta. Bu hükümlerin tek bir düzenleme altında toplanması gerekiyor.
32. Uluslararası sözleşmelerle koruma altında olan türlerin korumasında ulusal mevzuat olmaması nedeni ile sorunlar yaşanmaktadır.
33. Doğa koruma açısından önemli olan toprak kanunun olmaması.
34. Ülke politikalarını bütünsel olarak ortaya koyacak tamamlayıcı ve karşılıklı danışma temeline dayanan karar verme mekanizması yasal düzenlemelerle netleştirilmemiştir.
35. Doğa Koruma konusunda bir şemsiye kanunun (2863, 2872, 2873 ve diğerlerini) kapsayıp iş bölüştürülmesini sağlayacak olmaması karmaşaya sebep olmaktadır.
36. B. Ç. korunması konusunda ilgili tüm bakanlıkların birlikte hazırladığı ve onayladığı bir strateji ve politika belgesinin oluşturulmasına ilişkin yasal bir zorunluluğun bulunması gerekmektedir.
37. Genetik olarak değiştirilmiş türlerle ilgili olarak yasanın olmaması.
38. Tür korumaya ilişkin bir kanun veya yönetmelik bulunmamaktadır.

III. Mevzuat İçindeki Eksiklikler

39. Mevzuatta Dünya Bankası Biyoçeşitlilik Etki Değerlendirmesine (özel) yer verilmemesi, ÇED Yönetmeliği (genel) ile yetinilmesi.

40. Biyolojik Çeşitliliğin kayıt altına alınması ile ilgili çalışmaların mevzuat içinde yer almaması.
41. Son dönemde çıkartılan ve Biyolojik Çeşitlilik konularını içeren kanunlarda içeriğin, mevcut yasalardaki maddeleri de kapsayacak şekilde hazırlanmış olmaması.
42. Biyolojik Çeşitlilik korumaya yönelik belirlenen alanların yönetsel yapısının mahalli örgütlenme modeli çerçevesinde ve ekip-ekipman desteği ve finansman koşulları yeterli olabilecek şekilde bir yasal düzenleme yapılmaması.
43. 2872 sayılı kanunda AB doğa koruma mevzuatında yer alan tanımlar mevcut değil, dolayısıyla korumaya yönelik önlemlerde de eksiklikler mevcut.
44. Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliğinde AB Habitat Direktifi kapsamında korunması gereken alanlarla ilgili bir kurum yok.
45. Biyolojik Çeşitlilik koruma, sürdürülebilirlik kavramlarının tüm mevzuata yaygınlaştırılması.
46. ÇED Yönetmeliğinde yatırım yapılacak alanlardaki biyoçeşitlilik güncel durumunu istenmesini şart koşan bir hüküm yok.
47. Mevzuatta çiftçinin biyoçeşitliliği koruyabileceği ve vergi muafiyetine tabi tutulacağı şeklinde bir husus bulunmamaktadır.
48. Gerek Çevre Bakanlığı gerekse Maliye Bakanlığı mevzuatlarında biyoçeşitlilik ve diğer benzer doğal kaynakların korunmasıyla ilgili vergiler bulunmuyor.
49. Doğa korumada sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi zorluklarda mevzuatlarda bunlara yönelik çalışmaları destekleyen hükümlerin olmaması.
50. Türlerin korunması konusunda özellikle böcekler, omurgasızlar konusunda mevzuat boşluğu vardır.
51. 2872 sayılı Çevre Kanunun da koruma, habitat, sürdürülebilirlik gibi biyolojik çeşitlilik bakımından önemli tanım ve kavramların yer almaması.
52. Biyolojik çeşitlilik bileşenleri üzerinde hükümler hakkı kanunlarımızda tanımlanmamıştır.
53. Korunan alanlarda tampon alan yönetimi ile ilgili mevzuat eksikliği bulunmaktadır.
54. Gelişmekte olan ülkelerde yerel toplulukların koruma statüsünden kaynaklanan kayıplarının çözümünde son derece etkili bir statü olan biyosfer rezervlerinin TC mevzuatında bulunmaması önemli bir eksikliktir.
55. Mevzuatta halen, biyoçeşitlilik yönetimi AB çevre mevzuatı ve politikalarının öngördüğü “Avrupa peyzajının korunması kapsamında “Türkiye’deki Biyoçeşitliliğin muhafazası”, “Avrupa Bölgesinde Özel Muhafaza Alanlarını” içermemektedir.
56. 2873 sayılı Milli Parklar yasası, IUCN tarafından belirlenmiş ve uluslararası kabul görmüş korunan alan statülerini tamamıyla içermemektedir ve/veya karşılamamakta bu da korunan alan sistemimizin dünya ile uyumlu olmasına engel oluşturmaktadır.
57. B.Ç. Mevzuatında kıyı alanlarının biyoçeşitliliğine, kıyı orman ekosistemlerine ve özel kıyı habitatlarına özel bir önem atfedilmemektedir.
58. Çevre Bak. Mevzuatı (2872 sayılı), Özel Çevre Koruma Kurulu (383 sayılı), Milli Parklar ve Tarım Bakanlığı mevzuatlarında biyoçeşitliliğin sürdürülmesi için meraların yarı-doğal habitat olarak görülmemesi.
59. Çevre Bakanlığı (2872 nolu kanun) ve Özel Çevre Koruma Kurulu (383 nolu) mevzuatlarında biyolojik (ekolojik) koridor kavramının bulunmaması.
60. Çevre B., Tarım B. Ve Ö.Ç.K.K. mevzuatlarında tarımsal alanların, tarımsal peyzajın, mozaik peyzajın, biyoçeşitliliğin muhafazası kapsamında araç olarak gösterilmemesi.

61. Yatırımcı kurum ve kuruluşların mevzuatına sürdürülebilir kalkınma kavramının entegre edilmemesi.
62. Özel Çevre Koruma Kurumu 383 Nolu KHK de biyoçeşitlilik için fayda maliyet analizi çalışmasının bulunmaması.
63. İlgili Mevzuatlarda, biyoçeşitliliğin muhafazası yönetimi kapsamında ekonomik araçlara yer verilmemesi (komuta-kontrol ile sınırlı kalınması).
64. Hassas ve doğal önemi olan bazı alanların korunması için Kamulaştırma Yasasının bu anlamda düzenlenmesi, takas sisteminin korumayı sağlayacak şekilde geliştirilmemesi.
65. Sektörel seviyede sürdürülebilirlik kavramı mevzuata yansıtılmamıştır.
66. İhtiyati tedbir kavramı mevzuata yansıtılmamıştır.
67. Yönetim planlarının yasal bir mekanizması olmaması, mevzuatta yer almaması.
68. Doğa Koruma alanlarıyla ilgili kriterlerin ve yönetimlerine ilişkin uygulama kararlarının eksikliği ve mevzuatta yer almayışı nesnel bir korumayı güçleştirmektedir.
69. Denizel alanlarla ilgili herhangi bir koruma statüsünün mevzuatta yer almaması.
70. Mevzuatta halkın katılımı, eğitimi ve bilinçlendirilmesine ilişkin etkin bir konu, başlık yer almıyor.
71. Uygulamaya yönelik yönetmeliklerin eksikliği.
72. Koruma faaliyetlerinde mevcut yasalardaki boşluklar.
73. Dünya Koruma Birliği gibi koruma kurumlarının koruma kriterlerine uyum eksikliği.
74. Koruma alanı oluşturulmasına ilişkin statülerin bir standartının bulunmaması.
75. ÖÇKK Mevzuatı bugün biyoçeşitliliğin muhafazası ve yönetiminin aleyhine uygulanmasına neden olacak derecede esnek bir belgedir.
76. Tür korumada Kara Avcılığı Kanunu ve Su ürünleri sirküleri Bern Sözleşmesinde korumakla yükümlü olduğumuz tüm ek listeleri karşılamamaktadır.
77. Çevre kanunun 9. maddesinde koruma kullanma esaslarının bir yönetmelikle belirleneceğinin önerilmesine rağmen bu yönetmeliğin henüz yayımlanmamış olması.

IV. Mevzuatın Diğer Yasalar ile Uygunluğu

78. Turizmi Teşvik Kanunu, Teknoloji Alanları Kanunu, Endüstri Alanları Kanunu gibi sektörel öncelikleri belirleme, planlama ve uygulama yetkisi veren yasalarda biyolojik çeşitlilik önceliklerine yer verecek yasal düzenlemeler yapılması ve korunan alanlarla örtüşme yapılmamasını sağlaması.
79. 3516 sayılı Bataklıklar ile ilgili kanunun uygulanmamasına rağmen yürürlükte olması.
80. Çok sayıda koruma statüsünün bulunması.
81. ÇED yönetmeliği, yer seçim prosedürü ve başvuru formatı kısmında yasal prosedürü azaltmak için işletmeye ÇED Raporu olumlu belgesi sonrasına bırakmaktadır. Oysa sulak alanların korunması yönetmeliği atıksu drenajı, turbo alımı, kurutma doldurma ile izin öncesi uygun alınmasını öngörmektedir.
82. İSKİ kuruluş kanunu, sulak alanların korunması yönetmeliği ile çelişmektedir. DSİ bataklıkları kurutmakla, Çevre Bak. ise korumakla görevlendirilmiştir.
83. Yürürlükteki Kara Avcılığı Kanunu avı serbest ve yasak olan türlerle ilgili hükümlerin bazıları AB Habitat direktifi ve uluslararası sözleşme hükümleriyle çelişmektedir.
84. Orman Bakanlığının Orman (cılık) mevzuatında orman işletmeciliği biyoçeşitlilik aleyhine ağırlık taşıyor. Özellikle Zilliyet kanunu biyoçeşitliliği tahrip eden çok tehlikeli bir madde.
85. Su Kontrolü Yönetmeliği'ndeki deşarj standartları ile 1380 sayılı Su Ürünleri Yönetmeliğinin deşarj standartları çelişiyor.

86. Turizmi Teşvik Kanunu na göre ormanlık alanlarda turizm alan ve merkezleri için hiçbir engel olmadan (bir ay içerisinde) tahsis edilmekte bu da doğal ormanların tahribine neden olmaktadır.
87. Doğal korumaya yönelik kriterler kurumların mevzuatında farklılık arz etmektedir.
88. Korunan alanlara ilişkin olarak çeşitli kuruluşların mevzuatlarından kaynaklanan yetki çatışması vardır.
89. Uluslararası Sözleşmelerin getirdiği yükümlülükler (Bern Sözleşmesi) Turizm Teşvik Kanunu ile çelişiyor.
90. 2863 (KTVK) ve 2873 (MP) Kanununda yer alan doğal SİT-Milli Park, TA, TP tanımlarının benzerliği dolayısıyla Kültür B. İle Orman B. Arasında yetki karmaşası oluşmaktadır.
91. Korumayla ilgili kanunlarla, yatırım ve işletmeye ilişkin kanunlar arasında kopukluk var. Bu da kurumlar arasında çatışmaya neden oluyor.
92. Amaç dışı arazi kullanımına yönelik mevzuatlarda daha çok tarım arazilerinin ve sanayi alanlarının kullanımı esas alınırken gen, tür ve habitat kaynağı olan toprağın bu özellikleri göz önünde bulundurulmamaktadır.

V. Mevzuatın Hazırlanmasına Yönelik Çalışma

93. Ulusal bazda bir tür risk haritası bulunmamaktadır.
94. Korunması gereken alan ve türlere ilişkin yeterli veri yok, olanlar ise birbirinden kopuk ortak bir standarda sahip değil.
95. Denizlerin korunması konusunda yeterince çalışma yapılmamış olması ve denizel alanların ve ekosistemlerin yeterince incelenememiş ve biyolojik envanterinin çıkarılamamış olması.
96. Sulak alanların K. Yönetmeliğinde koruma kullanma dengesinin sağlanmasına yönelik 3. Bölümde yer alan koruma alanlarının tespiti ve uygulama esaslarına yönelik bölümdeki koruma zonlarının belirlenememiş olması uygulamada sorunlar doğurmaktadır.
97. Koruma alanları, SİT alanları vb. Alanların belirlenmesindeki ilke ve kriterlerin net bir şekilde ortaya konulmaması.
98. Flora-fauna listesinin tam olarak hazırlanmamış olması.
99. Koruma alanlarının sınırlarının tam anlamıyla belirlenerek, her alana özgü koruma stratejilerinin belirlenmemesi.
100. Konuya ilişkin Türkiye’de araştırma eksikliğinin bulunması ve mevzuatta da bu eksikliğin yansımaları.
101. Mevzuat oluşturmaya yön verecek envanter, veri tabanı eksikliği mevcut.
102. Biyogüvenlik, egzotik türler, özellikle egzotik türlerin ekonomimize olan etkisi, ülke olarak hazırlayacağımız acil eylem planları gibi yerel süreçler ülkemizde mevcut değildir.

VI. Mevzuatta Yaptırım Eksikliği

103. Özellikle alan korumada önemli olan yönetim planı anlayışının ve özellikle bu yönetim planlarının uygulanması yönünde yaptırımlarının olmaması.
104. Kültür B. Uygulanan 2863 sayılı yasa kriterlerine teknik açıdan yetersizdir. Ancak yaptırım gücü bakımından milli parklar, çevre vb. Kanunlardan güçlüdür. Diğer koruma kanunları yaptırımca yetersiz kalmaktadır.
105. Kurumların yaptırım gücü genelde etkisiz, ceza sistemleri ile entegre edilmektedir.

106. Yaptırımlar için uygun mekanizmaların belirlenmesi cezaların miktarları gibi konuların netleştirilmesi.
107. Biyolojik çeşitlilik stratejisi ve eylem planının uygulaması yönünde bir yaptırımın olmaması.
108. Tür korumada cezai yaptırımların olmaması.
109. Yönetmeliklerde yer alan ceza hükümleri zaman aşımına uğradığından, caydırıcı etkisi günümüzde bulunmamaktadır.
110. Biyolojik Çeşitliliğin yerel bazda izlenmesi ve denetlenmesine yönelik herhangi bir yasal düzenleme mevcut değil.

B) SİYASAL ÜSLUP

I. Mevzuatın Yorumlanmasından Doğan Sorunlar

II. Yerel Yönetimlerle İlgili Sorunlar

III. Sivil ve Yerel Toplum Sorunları

IV. Mevzuatın Öngördüğü Araçların Kullanımındaki Sorunlar

V. Bilimsel Çalışma ve Araştırmalardaki Sorunlar

VI. Strateji, Eylem ve Planların Uygulanmasından Doğan Sorunlar

VII. Genel Uygulamadan Doğan Sorunlar

I. Mevzuatın Yorumlanmasından Doğan Sorunlar

111. Milli Parklar Kanununda Tabiatı Koruma Alanlarında insan etkisi olmamalıdır ifadesi olmasına rağmen uygulamada bu unsur göz ardı edilmektedir.
112. Çevre mevzuatında biyolojik koridor kavramı bulunmayabilir ancak bu kanunun uygulanmasına yönelik çıkarılan yönetmeliklerde (sulak alanların Korunması Yönetmeliği 3. Bölümde) bulunmaktadır. Eklenecek husus akılcı kullanım ilkeleri doğrultusunda alanları da farklı koruma zonları oluşturularak korumacılığın yasakçılıktan kurtarılması.
113. Koruma alanlarında yasakçılık değil akılcı kullanım ilkeleri doğrultusunda koruma ve kullanma dengesinin sağlanması gerekir.

II. Yerel Yönetimlerle İlgili Sorunlar

114. Yerel yönetimlerin kamu yararına olmayıp, kısa vadeli çıkarlara yönelik uygulamaları, yanlış uygulamaları.
115. Plan uygulamaları ve denetimleri boşlukta kalıyor. Planı uygulayacak merciler mahalli idareler olduğu için uygulama denetimi büyük sorun.
116. Cezai yaptırımlar uygulamada idarelerin zaafiyeti ile karşılaşılıyor. Özellikle küçük yörelerde geçerli olan ahabap ilişkileri.
117. Yerel yönetimlerin doğa koruma konusunda yeterince hassasiyet göstermemesi.

III. Sivil ve Yerel Toplumla İlgili Sorunlar

118. Biyoçeşitlilik kavramının yaygın ve örgün eğitim programlarına dahil edilmesi gerekmektedir.
119. Koruma bilinci ve eğitimin verilmemesi.
120. Gönüllü kuruluşların bu konudaki çabalarının yetersiz olması.

121. 383 Nolu Özel Çevre K. K. KHK’de biyoçeşitliliğin muhafazası için koruma alanında yaşayan yerli halkın biyoçeşitliliğin doğal kaynak olarak yararlanabilmesi, gönüllü koruması diye husus yok.
122. Biyolojik kaynakların sürdürülebilir kullanımında, yerel toplulukların uygulamalarına yönelik sosyo-kültürel çalışmalar eksiktir.
123. Yerel halk için doğa koruma anlamında yeterli eğitim verilmemesi.
124. Kullanım hakkı farklı kurumlara verilen alanlara ilgi gruplarının koruyucu müdahalesini sağlayan katılım mekanizması belirlenmemiştir.
125. Biyolojik Ç. ve doğal kaynakların yönetimi korunma konusunda gerek ulusal gerekse yerel düzeyde bilinçlenme yetersiz.
126. Kaynakların korunmasında gerek gönüllü çalışmalar ve gerekse bağış, yardım konuları yetersiz.
127. Önce eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları yapılmalıdır.
128. Koruma alanlarının halkın biyolojik çeşitlilik ve doğa koruma konusundaki ilgi ve bilgisini arttırmaya yönelik olarak yönetilmemesi.
129. Doğa korumaya yönelik çalışmaların yürütülmesinde açıklık, şeffaflık ilkelerinin esas olmaması, daha farklı amaç ve gayretlerin olabilmesi.
130. Yasa ve yönetmelikler hazırlanırken, menfaat gruplarının görüş ve önerilerinin göz ardı edilmesi.
131. Halkın bilgiye erişimin kısıtlı olması.
132. Koruma bilincinin geliştirilmemesi.
133. Kaynakların korunmasına yönelik bu kaynaklar içerisinde yaşayan yöre insanına alternatif gelir olanakları sunma, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları eksik, yetersiz.
134. Koruma Alanlarını etkileyen yerleşme alanlarında yaşayan halkın koruma olgusuna katılımının sağlanmaması.
135. Koruma faaliyetlerinin sadece yasalar ve kolluk kuvvetleri ile yapılacağı düşünülmekte, alanlarda yaşayanların bu faaliyetlere katılımı ve etkin rol alması düşünülmemektedir.
136. Gönüllü kuruluşların B.Ç. ve doğal kaynakların korunması çalışmalarında kamu kurumlarıyla işbirliğinin yetersizliği.
137. Doğal koruma alanlarında halkın dışlanması yasak kavramının geliştirilmiş olması ve bilinçsizlik sahiplenmemeyi getirmekte.
138. Korumanın çok önemli konsepti bilinçlendirme ve eğitime yönelik yaptırımlar yeterli değil.

IV. Mevzuatın Öngördüğü Araçların Kullanımındaki Sorunlar

139. Çevrenin ve biyoçeşitliliğin korunması için yapılan uygulamaların gelirlerinin yeniden aynı amaçla kullanılamaması ve bu amaçla yapılan uygulamaların işletme problemlerinin çözümüne ilişkin mevzuatı desteklemesi.
140. Doğa korumaya yönelik yürürlükte olan kanunların yaptırımları için uygun mekanizmalar yeterli değil (örneğin cezaların miktarı belli değil, caydırıcı değil ve etkili değil).
141. Korumaya yönelik cezalandırmaların yetersizliği nedeniyle aynı şeyler tekrarlanmaktadır.
142. Vergilendirme sisteminde çevreye duyarlılık kriteri kullanılmamaktadır.
143. Sektörel planlamada biyolojik çeşitlilik değerlerini koruyucu sosyal ve ekonomik teşvikler yetersizdir.

144. Koruma altına alınan alanların özel mülkiyette olması sık karşılaşılan bir sorun. Kamulaştırma etkin ve verimli uygulanamıyor.

V. Bilimsel Çalışma ve Araştırmalardaki Sorunlar

145. Biyolojik Çeşitlilik alanlarının sınırlarının belirlenmesi aşamasında araştırmaların sonuca ulaşmada yönlendirici olmaması.
146. Bilimsel proje sonuçlarının uygulamaya yönelik olarak kullanılmaması ve projelerin sadece bilimsel amaca hizmet için gerçekleştirilmesi.
147. Doğa Korumada bazı alanlarda yeterli veri olmaması veya mevcut verilerin etkili kullanılıp değerlendirilmemesi.
148. Kültürel ve sosyal farklılıklar göz önünde bulundurularak yapılan çalışmaların bölgesel düzeyde de derinleştirilmemesi.
149. Bazı konularda altyapı ve envanter çalışmalarının tamamlanmamış olması.
150. Biyolojik Çeşitliliğe ilişkin TÜBİTAK veya üniversitelerin projelerinin sonuçlarından yararlanılamaması.
151. Üniversitelerin araştırma çalışmalarını arttırmaları ve bu çalışmalarını uygulamaya dönmesini sağlayacak şekilde yapılması ve desteklenmesi.
152. Özel sektör tarafından üretilen çevresel projelerin yeterli desteği bulamaması, sonuçlarından elde edilecek korumaya yönelik bilgilere de ulaşılmasını engellemektedir.
153. Biyolojik Çeşitliliğe ilişkin projelerin, aynı bilimsel yöntemlerle ve aynı metodoloji ile gerçekleştirilecek karşılaştırmalı olarak sorgulaması yapılmalı.

VI. Strateji, Eylem ve Planların Uygulanmasından Doğan Sorunlar

154. ÇED sürecinin planlama aşamasının son ve formalite süreci olarak görülmesi ve yöneticilerin ÇED'i engel olarak görmesi.
155. Korumaya ilişkin yatırım projelerinin incelenerek dublikasyonların önlenmesi gerekmektedir.
156. Yatırım, işletme ve üretme yönelik faaliyetlerde ÇED raporunun öncelikle hazırlanmaması.
157. Doğa Koruma Alanlarına ilişkin olarak yapılan yönetim planlarının, planlama prosedüründe yeri bulunmamaktadır.
158. Türkiye'de kırmızı listelerin olmaması, özellikle de hayvanlarda büyük bir sorundur.
159. UÇEP, B. Ç. Stratejisi ve eylem planı sadece hazırlanmış bir doküman niteliğinde kalmakta uygulamaya geçilememektedir.
160. Koruma alanlarını etkileyen alanlarda şehirleşme vb. Olguların önemslenmemesi plan, program olmaması vb.

VII. Genel Uygulamadan Doğan Sorunlar

161. Nasıl, neyi ve ne şekilde korunacağını tam anlamıyla bilinmemesi.
162. Orman Bakanlığı, orman alanlarındaki flora ve faunaya yeterince önem verilmemesi ve ormanın sadece orman ağaç türleri olarak değerlendirilmesi.
163. Korunan alanlar ile ilgili kararların değiştirilmesi korumaya olan güveni zayıflatmaktadır.
164. Aslında mevzuat eksikliğinden çok var olan mevzuatın yeterince bilinip kullanılmamak söz konusu.

165. B.Ç. ve kaynakların korunmasına yönelik yapılan çalışmalarda izleme ve değerlendirme konuları genellikle yetersiz kalmaktadır.
166. Uluslararası sözleşmeler ülkemizde kanun kuvvetinde olmasına karşın ciddiye alınmamaktadır.
167. Ekonomik yapının bozukluğu uygulamalara yansımaları.
168. Uygulamalarda süreklilik olmaması.
169. Egzotik türlerin, habitatlar ve türler üzerine olumsuz etkisi bilinmesine rağmen, koruma alanlarımızda kullanılması.
170. Boşluklar uygulamada karşılaşılan sorunları oluşturmakta, uygulama yönlendirilememektedir.
171. Biyolojik kaynaklar ve geleneksel bilgi kullanılarak elde edilen fikri mülkiyet haklarına ilişkin düzenlemeler kaynağı sağlayan tarafın hakları ve biyolojik çeşitliliğin korunması ile çelişki oluşturmaktadır.
172. Uluslararası düzeyde yürütülen biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik projelerde mevcut yasalarla belirlenen korunan alanların olması uygulama çalışmalarının da sorunların yaşanmasına sebebiyet vermektedir.

C) SİYASAL YAPI

I. Kurumlararası Çelişki

II. Kurumsal Altyapı Yetersizliği

III. Kurumlararası Koordinasyon Eksikliği

IV. Kurumların Korumaya Bakış Açıları

V. Kurumların Görev-Performans Eksikliği

VI. Genel Kurumsal Sorunlar

I. Kurumlararası Çelişki

173. Koruma alanları ilan edilen alanların Turizm B. Tarafından Turizm alanları olarak ilan edilmesi korumacı Bakanlıklar ile çelişki yaratmaktadır.
174. SİT alanlarında Biyolojik Çeşitlilik korumaya veya geliştirmeye yönelik çalışmaların yapılamaması.
175. 2873 sayılı MPK ile korumaya aldığımız alanlarda, Hazineye ait alanların Toprak Reformu tarafından dağıtılması ve bu arazilerin koruma alanlarımızın sınırlarında kalması uygulamada sorunlar çıkarıyor.
176. Bakanlıklar arasında aynı alanlar üzerindeki anlaşmazlık yalnız giriş ücreti konusunda değil, yetkilerin paylaşılması konusunda da kendini göstermekte ve bu alanların yönetilmesinde tikanıklıklara neden olmaktadır.
177. Çevre B. Ve Kültür B. Kuruluşlar arası örtüşmeler, uygulamada sürtüşmeleri oluşturmaktadır.
178. Planlamaların kurumlar arası rekabet ön planda tutularak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.
179. Sulak alanlar Yönetmeliği ile DSİ'nin mevzuatı arasında çelişki var.
180. Ramsar Sözleşmesinde yer alan hükümlerin halen yürürlükte bulunan bazı kanun hükümleri ile çelişmesi (DSİ'nin Bataklıkların kurutulmasına dair kanunu).

181. Sulak alanlara yönelik uygulamada kurumların bakış açısındaki farklılıklar.
182. 6200 sayılı DSİ Kuruluş kanunda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi daha sonra çıkartılan bazı yasa ve yönetmeliklerin birbiriyle ters düşen nitelikte olması.
183. Kurumların bakış açılarındaki farklılıkların giderilmesi gerekmektedir.
184. Her kurumun mevzuatı net olmasına rağmen ortak korunan alanlarda yetki karmaşasının olması.
185. Maden kanunun arama, işletme ruhsatı ve akebinde işletme iznine geçirilmesi izinleri sulak alanların korunması yönetmeliği ile çelişmektedir. Maden kanunu arama ruhsatı verir, doğrudan izin verir oysa sulak alanları koruma yönetmeliği ise arama ve işletme ruhsatı verilmeden önce bakanlık iznine tabidir demektedir.
186. Koruma alanları çıkarılırken Bakanlıklarda ilgili alanlarda çakışmaların olması.
187. 2873 sayılı MPK, 3167 sayılı KAK ile sulak alanların önemli bir kısmı Orman B.tarafından koruma altına alınmıştır. Bu alanların yönetiminden sorumlu olmamıza rağmen DSİ ile yaşadığımız yasal mevzuattan dolayı sulama projelerinde ekolojik bakış açısını getirememenin sonucunda birçok önemli sulak alanda çevresel problemler olmaktadır.
188. Kültür B. İle Orman B. Arasında korunan alanlardan giriş ücreti alınması konusunda anlaşmazlıkların olması.
189. Kurumlar arası hedef birliği yok. Çevre ve doğa koruma ile ilgili ana yasa olmadığı için her yürütücü kurum veya kurumların kendi hedef ve amaçlarını öne çıkarıyor.
190. Milli Parklar Kanunu ile biyolojik çeşitliliğin korunmasında Orman Bakanlığı'nın ormancılık uygulamasında bazı çelişkiler yaşanmaktadır (yangın yolları, yaşlı ağaçların kesilmesi, 2B uygulaması).
191. Sulak alanların korunması yönetmeliği DSİ Kuruluş Kanunu ile çelişiyor.
192. Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği Maden Kanunu ile çelişiyor.
193. Biyolojik Çeşitlilik bakımından önemli alanlar kapsamında birden fazla yetki ve kurumun sorumluluğunda olması çelişki yaratıyor.
194. Aynı konuda pek çok kurumun söz sahibi olması (örneğin; balıkçılık konusunda TB ve Orman B. gibi).
195. Turizmi Teşvik Kanunu biyolojik çeşitlilik yüksek alanlarda tahribata yol açmaktadır.
196. DSİ Kuruluş Kanunu'nu değiştirerek sulak alanların korunmasına yardımcı olmuyor.
197. 2873 sayılı Milli parklar Kanunu'na göre koruma altına aldığımız alanlarda, biyolojik kaynakların korunması, koruma alanlarının yönetilmesi, izlenmesi Orman B. Yetkisinde olmasına rağmen uygulamada Çevre B., Tarım B. İle çatışma yaşamaktadır. Biyolojik Çeşitlilik korunmasında öngörülen düşüncelerin, yasaya istinaden (4373 sayılı Taşkın...) yapılması zorunlu işlerin uygulaması ile çakışması.
198. Her kurumun kendi yasaları ve yönetmelikleri net olduğu halde, ortak alanlarda yetki karmaşası yaşanmaktadır.

II. Kurumsal Altyapı Yetersizliği

199. Biyolojik çeşitliliğin korunması ülke genelinde ve yaygın bir denetim ağının kurulmasını ve denetçilerin yeterli bir eğitim almalarını gerektiriyor. Mevcut personelin hem sayı olarak artırılması hem de yeterli bir eğitim verilmesi.
200. Uluslararası mevzuatla ilgili hukukçuların yeterli olmaması.

201. CITES Yönetmeliği'nin uygulanması bağlamında gümrüklerde görev yapan personelin eğitimi zorunluluğu bulunmakta.
202. Kurumsal kapasitenin yetersizliği.
203. Kaliteli ve işin ehli eleman istihdam edilememesi veya yokluğu.
204. Uluslararası sözleşmelerin uygulanmasına yönelik altyapı bulunmaması.
205. Korunan türlerin ticaretine ilişkin olarak gümrük kapılarında yeterli teknik personel ve donanım yok.
206. Cites Yönetmeliğinin uygulanmasında gümrüklerin türleri tanımamasından ötürü birçok doğal türümüzün yurt dışına kaçakçılığı söz konusudur.
207. Türkiye'nin kadastrounun tamamlanmamış olması.
208. Biyolojik Çeşitlilik ile ilgili deneyimli ve uzman personelden yeteri şekilde yararlanılmaması.
209. Türkiye'de biyolojik çeşitlilikle ilgili çok yeterli altyapının olduğu söylenemez.
210. B. Ç. üzerine yapılan çalışmaların uygun ve standartlaştırılmış ve uygulamadaki kuruluşlarla link sağlayabileceğimiz bir veri bankası yoktur. Bu durum alanların izlenmesinde ve acil müdahale edebilmemizde büyük engel teşkil etmektedir.
211. Korumaya yönelik faaliyetlerin maliyetinin yüksek olması nedeniyle koruma bütçesinin yetersiz kalması.
212. ÇED Raporlarını hazırlayan ve inceleyen uzmanların yeterli bilgiye sahip olmaması.
213. ÇED süreci tamamlandıktan sonra, ÇED süresince doğa koruma açısından taahhüt edilen konularda, taahhütlerin yerine getirilip getirilmediği yönünde izleme ve kontrol yetersizliği.
214. Çevre koruma konusunda yaygın bir ulusal eğitim programının eksikliği.
215. Geliştirilecek projelerin feasibility planlama aşamalarında çevresel konuları değerlendirirken yararlanılabilecek ve güncelleştirilmiş B. Ç. verilerinin sağlanmaması.
216. Halkın çevresel konularda bilgilendirilmesine yönelik faaliyetler ve eğitim programlarının yeterli olmaması.
217. B. Ç. şu an için ne safhada olduğunu ortaya koyan ulusal bir çalışma ve bu konuyla görevlendirilmiş bir kurum yok.
218. Koruma amaçlı ayrılan alanlardan elde edilen gelirin tekrar koruma amaçlı bu alanlara geri dönüşünün olmaması, bu mekanizmanın eksikliği.

III. Kurumlararası Koordinasyon Eksikliği

219. Gerek kurumlar arası ve gerek kurum içinde elemanlar arasında deneyim paylaşımı ve geri bildirim konularının önemsenmemesi.
220. Biyolojik Çeşitlilik ve doğal kaynakların korunmasına yönelik plan kararlarının yer aldığı ve uygulamalar için önemli olan yönetim planlarının hazırlanması-planlanması aşamalarında kurumların eş güdümlü hareket edememesi.
221. Koruma statüsü altında birçok kurumun birçok alanda koruma kanunu var.
222. Kuruluşlar arası koordinasyon eksikliği mevzuatın uygulanmasında büyük zorluklara neden olmakta.
223. Koruma konseptinin Bakanlıklar üstü bir elden koordinasyonunun sağlanmaması.
224. Turizm alan ve merkezlerinin ilanından daha önce haberdar olmadan doğal SİT yada başka amaçlı kısıtlamalar gerçekleştiriliyor.

225. Biyolojik Çeşitlilik ve çevrenin korunması ve tarımsal amaçlı sürdürülebilir kullanımı için karar, proje ve programlara dair iş programlarının koordinasyonun sağlanması.
226. Biyolojik Çeşitliliği ilgilendiren çalışmalarda bu konuda yetkili ve ilgili kurumların bilgilendirilmesi gerekmektedir.
227. Bir alan için 2-3 koruma statüsü ilgili kurumlar arasında karmaşa yaratmaktadır. Böyle durumlarda en sıkı koruma statüsünün uygulanması daha doğru olacaktır.
228. İlgili kurumlar arasında koordinasyon eksikliği.
229. Kuşların eylem planları, koruma tedbirleri 3167 sayılı KAK ile yapılırken (esasen MAK) Çevre Bakanlığı zaman zaman uygulama alanında faaliyetler göstermektedir.
230. BÇ ilgili hususların koordinasyonunun sağlanmasında veya dolaylı ilgili kurumların kuruluş kanunlarından dolayı koordinasyona yeterince ilgi gösterememesi.
231. Toprağın korunmasına yönelik çalışmaların toprak kirliliğini önleme çalışmalarından tamamıyla bağımsız yapılması sorun yaratmaktadır. Bunun yanında toprağın korunmasına yönelik çalışmaların başka birimler tarafından yürütülmesi yanlış yönlendirmelere neden olmaktadır.
232. Bir koruma alanının aynı anda iki statüye birden sahip olması nedeniyle yetki karmaşası yaşıyor.
233. Doğal alanların korunmasına yönelik olarak ilgili kurumların koordineli çalışmasını sağlayacak bir üst kurul olmaması.
234. Çevre B. Koordine etme kapasitesi çok tanımlı değil.
235. Koruma kullanma kurumları arasında koordinasyon eksikliği.
236. Koruma alanı ilan etmede kurumlar arası iletişim zayıf.
237. Birden fazla statüyle korunan alanlarda yetki karmaşası problemi ortaya çıkmaktadır.
238. Doğal kaynakların korunması konusunda ülke düzeyinde kordinatör bir kuruluşun olmaması.
239. Farklı kurumlar tarafından aynı alana farklı koruma statüsü verilmesi.
240. Kurumlar arası koordinasyon eksikliği.
241. Koruma alanları belirlenirken kurumlar arası koordinasyon sağlanmaması, görüş alışverişinde bulunulmaması.
242. Farklı konulardaki uluslararası sözleşmeler dolaylı veya doğrudan ilgili olan tüm kuruluşlarla tartışılmadan onaylanmaktadır.
243. Kamu, üniversite, özel sektör ve STK'lar arasında sistemli bir işbirliği sağlanamamıştır.
244. Aynı anda iki koruma statüsüne sahip olan alanlarda entegre yönetim planlarının hazırlanmasının gerçekleştirilmemesi.
245. Kuruluşlar arası amaç ve hedeflerin ayrı olması koruma konseptini baltalamaktadır. Koordinasyonsuzluk korumayı engellemektedir.
246. Doğal kaynakların yönetimi (su, toprak, biyolojik çeşitlilik vs.) farklı bakanlıklarda olması uygulamada sorunlar yaratmaktadır.
247. Kanunlar arasında çakışma ya da örtüşmeleri giderecek kurumlar arası etkin bir işbirliği yok.
248. Bazı nedenlerden dolayı aynı birimde çalışılması gereken konuların parçalanarak farklı birimlerde ele alınması konularda verimli çalışmayı engellemektedir.
249. Görev ve yetki karmaşası var.

250. Kurumlararası benzer konularda ayrı ayrı koruma projeleri yapılması kaynak ve zaman israfına yol açmaktadır.
251. Doğal kaynakların korunması, biyolojik çeşitlilik, genetik kaynaklarla ilgili politika ve esasların belirlenmesi hususunda koordinasyon sağlanmaması.
252. Kurumlar arasında korumaya yönelik çalışmalar için bilgi alışverişi yok. Ortak bir veri sistemi, korumaya yönelik çalışmalara ivme kazandıracaktır.
253. Aynı konularda araştırma yapan bilim adamları ve kuruluşların yeteri şekilde koordine halde olmaması.
254. Yönetim planları hazırlanmakta ancak kurumlar arası hedef birliği olmadığı için koordinasyon ve acil müdahale ve eylem birlikteliği sağlanamamaktadır.

IV. Kurumların Korumaya Bakış Açıları

255. Yatırımcı kuruluşların Enerji Bak., DSİ vb. Plan, proje ve yatırım kararlarını alırken ve uygularken biyolojik çeşitliliğe önem göstermemesi.
256. Kurum mevzuatlarında yer alan ve nerdeyse aynı görevi içeren hükümler yine de aynı uygulamaları içermemektedir.
257. Biyo. Çeşitl. Korunmasında korumacı yaklaşımın her zaman ön plana çıkartılmasının, projelere akılcı önerilerinin getirilememesi.
258. Biyoçeşitlilik ile biyoteknoloji biyogüvenlik mevzuatlarının içselleştirilmemiş olması.
259. İmar Kanunu biyolojik değerleri göz önünde bulundurmadan karar vermektedir.
260. Milli Parklarda koruma dışında turizm amaçlı kullanma işlevinin Orman B. Yetkisinde olması hedef şaşırlmasına neden oluyor.
261. Sektörel planlamada ekonomik kalkınmaya yönelik hedefler öncelikli görüldüğünden biyolojik çeşitlilik korumasına aktarılan kaynak miktarı yetersiz kalmaktadır.
262. ÇED Yönetmeliği bölgeden çok raporun incelenmesi safhasında kalıyor. Bölgenin gerçekleri ile raporun gerçekleri tam bir uyum sağlamıyor.
263. ÇED Yönetmeliği işlemiyor. Minareye kılıf olmaktan öteye geçemiyor.
264. ÇED Mevzuatı koruma alanlarındaki plan kararlarına itibar etmiyor. ÇED sürecini yürüten Çevre Bak. sadece proje bazında çevresel etkilere bakıyor. Alan, plan çerçevesinde olumsuz konumdaysa “planı değiştir gel” ifadesi geçerli oluyor.
265. İçişleri Bakanlığı’nın yerel yöneticilerin mevzuata aykırı uygulamalara karşı çok daha etkin davranmasının sağlanması.
266. Yasalarla ilgili revizyonların yapılamaması, meclis onayından çıkmaması.
267. Uluslararası Sözleşmeler kapsamında koruma altında olan Akdeniz Foku ile ilgili öncelikli alanların belirlenmesi yönünde çalışmaların yapılması ancak bu alanların koruma alanı olarak ilan edilememesi.

V. Kurumların Görev-Performans Eksikliği

268. Koruma alanlarına yönelik her kurum veya kuruluşların üstüne düşen görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmemesi.
269. Mevzuatta kurumlara veriler görev ve yetkiler tam anlamıyla kullanılmıyor idari düzeyde sahiplenmeme çok ileri boyutta yapılmayan işlerin hesabı tutulmuyor. Kötü yönetim hakim.
270. Kaynakların- maddi, ekipman vs. düzenli paylaşılabilmesi aynı projeler uygulanması bir projeler kaybına sebep olmaktadır.

- 271. Ülke düzeyinde sahip olduğumuz biyolojik çeşitliliğin devamını ve temsilini sağlayacak koruma alanlarının tespitinin yapılmaması.
- 272. İdari görev ve yetki verilmiş olmasına karşın sahiplenmeme söz konusu.
- 273. Kuruluşlar arası görev ve yetki sınırlarının aşılması ve mevcut mevzuatın doğru şekilde uygulanmaması.

VI. Genel Kurumsal Sorunlar

- 274. Kanunların uygulanmasında siyasi olarak engellemeler sorunlar yaşanıyor. Etkin bir yönetim mekanizması (modeli) kurulamamış.
- 275. Kültür B. Belirlediği SİT alanları kriterlerinin birbirlerinden ayırt edilmesi konusunda karışıklık yaşanması.
- 276. Su Kirliliği Kont. Yönetmeliği parametreleri daha esnek olduğu için koruma alanı şayet su ürünleri istihsal sahası ise kısıtlayıcı olan Su ürünleri sirkülerinde yer alan parametreler baz alınmalıdır.
- 277. Doğa koruma konusundaki uluslararası sözleşmelerin getireceği yeni koruma statüleri mevcut sorunların artmasına neden olacaktır.
- 278. Uluslararası sözleşmeler listesinde yer alan türlerin ÇED prosedürünün uygulanması aşamasında planlanan faaliyet alanında bulunması durumunda ne tür bir kısıtlama yapacağı net değildir.
- 279. ÇED Komisyonunun bağımsız ve Bakanlıklar üstü bir komisyon olmamasından dolayı siyasal baskılarında neticesinde ÇED Raporlarının %99 u olumlu olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır.

KAYNAKÇA

- AB Altıncı Çevre Eylem Programı, Commission of the EC, Brussels, 24.01.2001, COM (2001) 31 final.
- Afrika Filinden Elde Edilen Fildişine Dair EEC/249/89 sayılı Yönetmelik.
- AĞAOĞLU, Nevzat, Sucaattin BARAN, Necdet ERDOĞAN, **Çevre Koruma Rehber Kitabı**, Çevre Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, Ankara, 1996.
- AKDUR, Recep, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları: Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyum**, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi: 23, 2005.
- ALGAN, Nesrin, Ayşe Kaya DÜNDAR, **Türkiye’nin Çevre Konusunda Verdiği Sözler**, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları, Ankara, 2005.
- ANDERSEN, Svein, Kjell ELIASSEN, Ed, **The European Union: How Democratic is It?**, London, Sage Publications, 1996.
- ARCHER, Clive, **The European Union: Structure and Process**, London, Continuum, 2000.
- Avrupa Topluluğu Komisyonu, Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Birbiriyle Uyumlu Hale Getirilmesi Konusunda Rehber, Komisyon Personel Çalışma Raporu, (SEC (97) 1608), 1997.
- Avrupa Topluluğu Komisyonu, Türkiye 2005 İlerleme Raporu, COM (2005) 561 Nihai, Brüksel, 9 Kasım 2005.
- BACHE, Ian, “The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK”, **Journal of European Public Policy**, vol 6, no 1, Mart 1999, s. 28-45.
- BAILEY, Peter, Gary HAQ, Andy GOULDSON, “Mind the Gap! Comparing Ex-Ante and Ex-Post Assessments of the Costs of Complying with Environmental Regulation”, **European Environment**, vol 12, s.245-256, 2002.
- BAKER, Susan, “The Evolution of European Union Environmental Policy. From Growth to Sustainable Development?”, Ed. Susan BAKER, Maria KOUSIS, Dick RICHARDSON, Stephen YOUNG, **The Politics of Sustainable Development**, s.91-105, London, Routledge, 1997.

- Balina ve Diğer Memeli Deniz Hayvanlarından Elde Edilen Ürünlerin İthalatı
Hakkında EEC/348/81 sayılı Yönetmelik.
- BARNES, Pamela, Ian BARNES, **Environmental Policy in the European Union**,
Cheltenham, Edward Elgar, 1999.
- BENNETT, Graham, Saskia LIGTHART, “The Implementation of International
Nature Conservation Agreements in Europe: The Case of Netherlands”, **European
Environment**, vol 11, 2001, s.140-150.
- Biyçeşitlilik Stratejisi Tebliği, Communication of the European Commission to the
Council and to the Parliament on a European Community Biodiversity
Strategy, 4 Şubat 1998, COM (98) 42.
- BOMBERG, Elizabeth, John PETERSON, “Policy Transfer and Europeanization:
Passing the Heineken Test?”, **Queen’s Papers on Europeanisation**, no
2/2000, (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- BÖRZEL, Tanja, “Why There is No Southern Problem. On Environmental Leaders
and Laggards in the European Union”, **Journal Of European Public Policy**,
vol 7, no 1, Mart 2000, s. 141-162.
- BUDAK, Sevim, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa
Topluluğu’nun Çevre Politikası ve Türkiye’nin Uyum Sorunu**, İstanbul,
Büke Yayınları, 2000.
- BULMER, Simon, Martin BURCH, “Coming to Terms with Europe:
Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution” **Queen’s Papers on
Europeanisation**, no 9/2000, s.1-27 (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- BULMER, Simon, Claudio RADAELLI, “The Europeanisation of National Policy?”
Queen’s Papers on Europeanisation, no 1/2004, s.1-22
(<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- BURSENS, Peter, “Environmental Interest Representation in Belgium and the EU:
Professionalisation and Division of Labour within a Multi-Level Governance
Setting”, **Environmental Politics**, vol 6, no 4, 1997, s.51-75.
- CADDY, Joanne, “Hollow Harmonisation? Closing the Implementation Gap in
Central European Environmental Policy”, **European Environment**, vol 7, 1997, s.73-79.
- CINI, Michelle, “Administrative Culture in the European Commission: The Cases of

- Competition and Environment”, Ed. Neill NUGENT, **At the Heart of the Union: Studies of the European Commission**, s.71-88, London, Macmillan, 1997.
- COLLINS, Ken, David EARNSHAW, “The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation”. Ed. David JUDGE, **A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes**, London, Frank Cass, 1993.
- Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, Brüksel, 9 Kasım 2005, COM (2005) 561.
- Communication from the Commission on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe, Brussels, COM (98) 294 final, 20.05.1998, www.europa.eu.int/comm/environment/docum/98294sm.htm.
- Communication from the Commission the Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries, Brussels, COM (2001) 304 final, 08.06.2001.
- Çevre Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 11/08/1983, Sayı: 18132
- Çevresel Etki Değerlendirme Yönergesi, 97/11/EC sayılı karar ile değiştirilen 85/337/EEC sayılı Yönerge.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 16/12/2003, Sayı: 25318.
- Çevresel Sorumluluk Yönergesi, 2004/35/EC.
- DEMİRCİOĞLU, Bünyamin, Nizamettin KAZANCI, **Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, Ankara, 1986.
- DIMITRAKOPOULOS, Dionyssis, Jeremy RICHARDSON, “Implementing EU Public Policy”, Ed, Jeremy RICHARDSON, **European Union: Power and Policy-Making**, 2nd edition, London, Routledge, 2001.
- Doğal Fauna ve Flora ile Doğal Habitatların Korunmasına Dair 97/62/EC sayılı Komisyon Yönergesi ile Değiştirilen 21 Mayıs 1992 tarih ve 92/43/EEC sayılı Yönerge.
- DOHERTY, Mike, Sheffield Yerel Yönetimi Atık Yönetim Müdürü ile yapılan mülakattan, 24 Nisan 2002, Sheffield, İngiltere.
- ECOTEC Research and Consulting Limited, The Benefits of Compliance with the

Environmental Acquis For the Candidate Countries, Environmental Policy in the Applicant Countries and Their Preparations for Accession Final Report, C/1849/PtB, July 2001.

EMERSON, H., J. EGDELL, “The Contrasting Implementation of the EU Agri-Environment Regulation in Ireland and Scotland”, **European Environment**, vol 9, 1999, s.154-166.

Environment Directorate General, Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, www.europa.eu.int/comm/environment.

Environment Directorate General, Malahide Conference Report, www.europa.eu.int/comm/environment.

Environment Directorate General, 2003 Management Plan based on the 6th Environmental Action Plan.

Environment Directorate General, Environmental Information: New Directive Giving the Public Better Access Takes Effect, IP/05/173, Brussels, 14 February 2005.

ESTY, Daniel, Marc LEVY, Tanja SREBOTNJAK, Alexander de SHERBININ, Christine KIM ve Bridget ANDERSON, **Pilot 2006 Environmental Performance Index**, New Haven, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2006.

European Commission, Eurobarometer. “The Attitudes of European Citizens Towards Environment”, Fieldwork November 2004, Publication April 2005.

European Commission, Eurobarometer. “Lisbon: Growth and Jobs”, Field work November 2004, Publication February 2005.

European Community Environment Legislation, vol 4, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

FAIRBRASS, Jenny, Andrew JORDAN, “Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Opportunities?” **Journal of European Public Policy**. Vol 8, no 4, Augustos 2001, s.499-518.

FLYNN, Brendan, “Is Local Truly Better? Some Reflections on Sharing Environmental Policy Between Local Governments and the EU”, **European Environment**, vol 10, s.75-84, 2000.

FLYNN, Brendan, Laura KRÖGER, “Can Policy Learning Really Improve

- Implementation? Evidence from Irish Responses to the Water Framework Directive”, **European Environment**, vol 13, 2003, s.150-163.
- FRANKLIN, Michael, Marc WILKE, **Britain’s Future in Europe**, London, Pinter Publishers, 1990.
- FREESTONE, David, “European Community Environmental Policy and Law” Ed. Robin CHURCHILL, Lynda WARREN, John GIBSON, **Law, Policy and the Environment**, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- GEORGE, Stephen, “The Europeanisation of UK Politics and Policy-Making: the Effect of European Integration on the UK” **Queen’s Papers on Europeanisation**, no 8/2001, s.1-8 (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- GLACHANT, Matthieu, **Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States**. Cheltenham, Edward Elgar, 2001.
- GOLUB, Jonathan, “British Sovereignty and the Development of EC Environmental Policy”, **Environmental Politics**, vol 5, no 4, Winter 1996, s.700-728.
- GRANT, Wyn, Duncan MATTHEWS, Peter NEWELL, **The Effectiveness of European Union Environmental Policy**, London, Macmillan Press, 2000.
- Halkın Çevresel Bilgiye Erişimine Dair 2003/4/EC sayılı Yönerge.
- Halkın Çevresel Plan ve Programlara Katılımına Dair 2003/35/EC sayılı Yönerge.
- HAVERLAND, Markus. “National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points” **Journal Of Public Policy**, vol 20, no 1, 2000, s.83-103.
- HOGWOOD, Brian, Lewis GUNN, **Policy Analysis for the Real World**, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- HOOGE, Liesbet, Gary MARKS, “Contending Models of Governance in the European Union”, Alan CAFRUNY and Carl LANKOWSKI, **Europe’s Ambiguous Unity: Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era**, Boulder, Lynne Publishers, 1997.
- İŞİK, Kani, “Ormanlar ve Milli Parklar”, Türkiye Çevre Vakfı, **Türkiye’nin Biyolojik Zenginlikleri**, Ankara, 2005, s. 215-243.
- JEPPESEN, Tim, “EU Environmental Policy in the 1990s: Allowing Greater National

- Leeway?” **European Environment**, vol 10, 2000, s.96-105.
- JEWELL, Tim, “Public Law and the Environment: The Prospects for Decision-Making”, Tim JEWELL, Jenny STEELE, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, s.73-105, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- JOHNSON, Stanley, Guy CORCELLE. **The Environmental Policy of the European Communities**, London, Kluwer Law International, 1995.
- JORDAN, Andrew, Tim JEPPESEN, “EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity?” **European Environment**, vol 10, 2000, s. 64-74.
- JORDAN, Andrew, “The Politics of Multilevel Environmental Governance: Subsidiarity and Environmental Policy in the European Union”, **Environment and Planning**, vol 32, 2000, s.1307-1324.
- JORDAN, Andrew, “National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy? **Public Administration**, vol 79, no 3, 2001, s.643-663.
- JORDAN, Andrew, “The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance or Government?”, **Policy & Politics**, vol 29, no 2, 2001, s.193-208.
- Kapan Kullanımının Yasaklanması ve Belirli Deri Türleriyle, Yabani Bazı Hayvan Türlerinden Elde Edilen Ürünlerin Topluluğa Girmesinin Yasaklanması Üzerine 98/576/EC sayılı kararla değiştirilen EEC/3254/91 sayılı Yönetmelik.
- Kara Avcılığı Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 11/07/2003, Sayı: 25165.
- KARAUZ, Sühendan, Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Çalışmaları Çerçevesinde Orman Bakanlığı Milli Parklar ve Av Yabani Hayatı Genel Müdürlüğü Tarafından Gerçekleştirilecek Yasal Düzenlemeler ve Altyapının Güçlendirilmesi Raporu, Ekim 2001.
- KELEŞ, Ruşen, Can HAMAMCI, **Çevrebilim**, Ankara, İmge Kitabevi, 1997.
- KEREKES, Sandor, Karoly KISS, “Hungary’s Accession to the EU: Environmental Requirements and Strategies”, **European Environment**, vol 8, 1998, 161-170.
- KETEN, Mustafa, **21. Yüzyıla Girerken Çevre Korumacılık ve Türkiye**, Reyhan Yayınevi, Ankara, 1998.

- KIMBER, Cliona, “Understanding Access to Environmental Information: the European Experience”, Tim JEWELL, Jenny STEELE, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, s. 139-160, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- KNILL, Christoph, “European Policies: The Impact of National Administrative Traditions”. **Journal of Public Policy**, vol 18, no 1, 1998, s.1-28.
- KNILL, Christoph, Andrea LENSCHOW, “Coping with Europe: the Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy” (595-614), **Journal of European Public Policy**, vol 5, no 4, Aralık 1998.
- KNILL, Christoph, “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, **European Journal of Political Research**, vol 41, 2002, s. 255-280.
- KNILL, Christoph, Andrea LENSCHOW, “Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions” (583-606), **Journal of Common Market Strategies**, vol. 43, no 3, 2005.
- KRAMER, Ludwig, “Monitoring and Enforcement of Community Environmental Legislation”, **Focus on European Environmental Law**, London, Sweet and Maxwell, 1992.
- KRAMER, Ludwig, “Recent Developments in EC Environmental Law”, Ed. Jane HOLDER, **The Impact of EC Environmental Law in the United Kingdom**, Chichester, John Wiley&Sons, 1997.
- KRAMER, Ludwig, **EC Treaty and Environmental Law**, London, Sweet&Maxwell, 1998.
- KRAMER, Ludwig, “Differentiation in EU Environmental Policy”, **European Environmental Law Review**, May 2000, s.133-140.
- Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 23/07/1983, Sayı: 18113.
- Law Reform Commission of Canada, **Policy Implementation, Compliance and Administrative Law**, Working Paper, Ottawa, 1986.

- LEVY, Roger, **Implementing European Union Public Policy**, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- LIEFFERINK, Duncan, Mikael Skou ANDERSEN, **The Innovation of EU Environmental Policy**, Oslo, Scandinavian University Press, 1997.
- LIEFFERENK, Duncon, Andrew JORDAN, “An ‘Ever Closer Union’ of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the EU”, **Queen’s Papers on Europeanisation**, no 10/2002, s.1-15 (<http://qub.ac.uk/ies/onlinepapers>).
- LIEFFERENK, Duncon, Andrew JORDAN, “The Europeanisation of National Environmental Policy: A Comparative Analysis”. **GAP Working Paper Series**, no 2002/14, s.1-18.
- MARKS, Gary, “European Integration from the 1980s: state centric v. Multilevel Governance,” **Journal of Common Market Studies**, 34:3, 1996, Cited in Clive ARCHER, **The European Union: Structure and Process**, London, Continuum, 2000, s.33.
- McCORMICK, John, **The European Union: Politics and Policies**, Oxford, Westview Press, 1996.
- McCORMICK, John, “Environmental Policy”, (193-210) Ed Laura CROM, Desmond DINAN, Neill NUGENT, **Developments in the European Union**, New York, St. Martin’s Press, 1999.
- McCORMICK, John, **Environmental Policy in the European Union**, New York, Palgrave, 2001.
- MEADOWCROFT, James, “The Politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science ”, **International Political Science Review**, vol 20, no 2, 1999, 219-237.
- MENGİ, Ayşegül, Nesrin ALGAN, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003.
- MILLER, Vaughne, “The Danish Referendum on Economic and Monetary Union”, House of Commons, International Affairs and Defence Section, Research Paper, 00/78, 29 Eylül 2000, s.1-24.
- Milli Parklar Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 11/08/1983, Sayı: 18132.
- Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine

- İlişkin EEC/3626 sayılı Yönetmelik yerine geçen EC/338/96 sayılı Yönetmelik
- Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasına Dair Yönetmelik, Resmi Gazete, Tarih: 27/12/2001, Sayı: 24623.
- NOTARO, Nicola, “Environmental Policy”, Ed. Gabriel GLÖCKLER, Lie JUNIUS, **Guide to EU Policies**, London, Blackstone Press Limited, 1998.
- Orman Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 08/09/1956 ve Sayı: 9402.
- Ormanların Atmosferik Kirliliğe Karşı Korunmasına Dair EEC/3528/86 sayılı Yönetmelik.
- Ormanların Yangınlara Karşı Korunmasına Dair EEC/2158/92 sayılı Yönetmelik.
- Özel Çevre Koruma Bölgeleri Kanun Hükmünde Kararnamesi, Resmi Gazete, Tarih: 13/11/1989, Sayı: 20341.
- PARSONS, Wayne, **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham, Edward Elgar, 1995.
- PAUL, Ellen, Philip RUSSO, **Public Policy: Issues, Analysis, and Ideology**. New Jersey, Chatham House Publishers, 1982.
- PETERSON, John, Elizabeth BOMBERG, **Decision-Making in the European Union**, London, Macmillan, 1999.
- PILKINGTON, Colin, **Britain in the European Union**, Manchester, Manchester University Press, 1995.
- PRESSMAN, Jeffrey, Aaron WILDAWSKY, **Implementation**, Third Edition, Berkeley, University of California Press, 1984.
- RADAELLI, Claudio, **Technocracy in the European Union**, London, Longman, 1999.
- ROBERTS, Jane, **Environmental Policy**, London, Routledge, 2004.
- ROBINSON, David, “Regulatory Evolution in Pollution Control”, (29-72), Ed. Tim JEWELL, Jenny STEELE, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- ROSE, Ian. “Industry and Access to Information on the Environment”, Ed. Han

- SOMSEN, **Protecting the European Environment**, London, Blackstone Press Limited, 1996.
- SABATIER, Paul, “Top-Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research”, Ed. Michael HILL, **The Policy Process: A Reader**, Second Edition, London, Prentice Hall, 1997.
- SBRAGIA, Alberta, “EC Environmental Policy: Atypical Ambitions and Typical Problems?”, Ed. A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**, vol 2, s. 337-352, London, Longman, 1993.
- SCHOUTHEETE, Phillippe De, **The Case for Europe: Unity, Diversity, and Democracy in the European Union**, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- SHAW, David, Vincent NADIN, Kim SEATON. “The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law” **European Environment**, vol 10, 2000, s.85-95.
- SKJAERSETH, Jon Birger, Jorgen WETTESTAD, “Understanding the Effectiveness of EU Environmental Policy: How can Regime Analysis Contribute?” **Environmental Politics**, vol 11, no 3, Autumn 2002, s. 99-120.
- SOMSEN, Han, “Dynamics, Process, and Instruments of Environmental Decision-Making in the European Union”, Tim JEWELL ve Jenny STEELE, **Law in Environmental Decision-Making: National, European and International Perspectives**, s.161-205, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- STEINER, Josephine, Lorna WOODS, **Textbook on EC Law**, London, Blackstone Press Limited, 1996.
- Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi, 2001/42/EC.
- STREECK, Wolfgang, “Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime” **Governance in the European Union**, Ed. Gary MARKS, Philippe SCHMITTER, London, Sage Publications, 1996.
- Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 17/05/2005, Sayı: 25818.
- TAYLOR, Derek, “Integrating Economic and Environmental Policy: Experience in

- UK Local and Regional Government”, **European Environment**, vol 8, 1988, s.141-151.
- TC Çevre Bakanlığı, **Türkiye’nin Çevre Konusunda Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler**, Ankara, 1998.
- TC Çevre Bakanlığı, Türkiye Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi Eylem Planı, 2001.
- TC Çevre Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, **Çevre Koruma Rehber Kitabı**, Ankara, 1996.
- TC Çevre ve Orman Bakanlığı, **Nihai Strateji: Biyolojik Çeşitliliğin Sürdürülebilir Kullanımı ve Doğa Koruma için Yasal Çerçevenin Akılcı Hale Getirilmesi**, Ankara, Haziran 2003.
- TC Çevre ve Orman Bakanlığı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, **Çevre Koruma ve Yerel Yönetimlerin Önemi**, Ankara, 2004.
- TC Devlet Planlama Teşkilatı, 9. Kalkınma Planı (2007-2013), Çevre Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, Ocak 2006.
- TEKELİ, İlhan, Nesrin ALGAN, **Türkiye İçin Sürdürülebilir Kalkınma Öncelikleri**, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları, Ankara, 2002.
- The Institute for European Environmental Policy, Administrative Capacity for Implementation and Enforcement of EU Environmental Policy in the 13 Candidate Countries, DG ENV Contract: Environmental Policy in the Candidate Countries and their Preparations for Accession, A Final Report to DG Environment, 2001.
- WARD, Stephen, Philip LOWE, **British Environmental Policy and Europe: Politics and Policy in Transition**, New York, Routledge, 1998.
- WARD, Stephen, Philip LOWE, “National Environmental Groups and Europeanisation: A Survey of the British Environmental Lobby”, **Environmental Politics**, vol 7, no 4, 1998, s.155-165.
- Yaban Hayatı Koruma Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 08/11/2004, Sayı: 25637.
- Yabani Kuşların Korunmasına Dair 97/49/EC sayılı Komisyon Yönergesi ile Değiştirilen 79/409/EEC sayılı Yönerge.
- Yavru Foklar ve Ürünlerine Dair 83/129/EEC sayılı Yönerge
- YOUNG, Stephen, “Participation Strategies and Environmental Politics: Local

Agenda 21” Ed. Gerry STOKER, **The New Politics of British Local Governance**, London, Macmillan Press, 2000.

ZITO, Anthony, **Creating Environmental Policy in the European Union**, New York, Palgrave, 2000.

ÖZET

Avrupalılaşma Bağlamında Türkiye’de Doğa Koruma ve Biyolojik eşitlilik (DKB) alışmasında öncelikle Avrupa Birliği evre Politikası (ABP) siyasal sürecin evreleri olan politika düzenleme ve uygulama alanlarına ayrılarak analiz edilmektedir. Politika değerlendirme alanı ise ayrı bir alan olarak ele alınmaya çalışılsa da, politika uygulama alanından farklı olarak analizi daha zor görünmektedir. Siyasal süreç içerisinde bu üç alan arasında sağlıklı bir ilişkinin kurulması evre politikasının etkinliğini arttırmak açısından zorunludur.

AB’nin çok-katmanlı yönetim sisteminde politika düzenleme alanında AB üst yapısının etkinliğinden bahsetmek daha mümkün iken, politika uygulama alanında üye devletlerin etkinliğinden bahsetmek gerekmektedir. Bu kapsamda politika değerlendirme alanı da genel olarak üye devletlerin egemenliğinde bulunmaktadır.

ABP açısından bir diğer önemli faktör Avrupalılaşma sürecidir. Bu sürecin gerçek anlamda başlangıcı Tek Avrupa Senedi (TAS) olarak gösterilebilir. Bunun yanında ABP’de TAS ile yeni bir evreye geçiş yapmıştır. Ayrıca TAS’ın ortaya koyduğu yerindenlik ilkesi de AB siyasal sistemine girerek bu üçlü arasında karmaşık bir ilişki başlamıştır. Buna göre yerindenlik ilkesi üye devletler tarafından ABP bağlamında Avrupalılaşma sürecinin etkilerine karşı bir kapı hüviyeti ile kullanılmaktadır.

Buna karşılık AB üst yapısı ABP’nin etkinliği için politika uygulama ve değerlendirme alanlarını Avrupalılaştırarak, mümkün olduğu kadar halkın katılımını arttırmayı amaçlamaktadır. Arzulanan bu katılımın gerçekleşmesi için ise sistemin şeffaflığı önem kazanmaktadır.

Avrupalaşma sürecinin evre politikasının uygulanmasındaki zayıflıklarının yanında, Türkiye’deki evre Yönetiminin kendi içindeki özellikle politika uygulama alanında siyasal üslup ve yapıda ki sorunları AB DKB Mevzuatının etkin bir şekilde uygulanmasını güçleştirecektir. Bundan dolayı katılım, şeffaflık ve izleme gibi ilkelerin Türkiye’nin evre Yönetimi tarafından bir tamamlayıcı süreç ile birleştirilmesi gerekli görülmektedir. Böylece gerçek anlamda Türkiye’de DKB Politikasının uygulamadaki etkinliğine katkı sağlanabilir.

SUMMARY

In that study, primarily EU Environmental Policy is examined by separating the political process into the areas mainly as policy-formulation and implementation. Likewise, policy evaluation is also intended to analyse as a separate part however, it seems that it is harder to take it as an individual area. In that process, there is a need to establish strong relationship among these areas in order to improve the efficiency of environmental policy.

In EU's multi-layered governance system, we can suppose that EU supra-national body has a more leading role at policy-formulation area in contrast to policy-implementation where the member states are dominant. In that respect, policy-evaluation area is also under the authority of member states as well. This is the case for Europeanisation Process. After the Single European Act, we have been witnessing a complex relationship among Europeanisation Process, EU Environmental Policy and subsidiarity principle in a way that subsidiarity principle has been using by member states as a gate against the effects of Europeanisation Process.

For the efficiency of EU Environmental Policy, EU supranational body aims to europeanise policy implementation and evaluation areas by opening them for the participation of public so that public can easily evaluate the policy implementation. Such an expected participation would only be realised by transparency of a system.

In addition to the weaknesses of Europeanisation process in environmental policy implementation, the problems of Turkey's Environmental Governance mainly in policy style and structure in policy implementation area can influence the implementation of EU NCBD

Legislation negatively. Therefore, some principles including participation, transparency and monitoring should be combined with a complementary process. By such a way, we can only expect efficiency in policy implementation.