



**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

DOKTORA TEZİ

**TÜRK ORMAN MEVZUATININ AVRUPA BİRLİĞİ
ORMAN MEVZUATI İLE UYUMLAŞTIRILMASI
ÜZERİNDE İNCELEMELER**

Orman Yük.Müh. Mesude DUYAR

**Orman Mühendisliği Ana Bilim Dalı
Ormancılık Hukuku Programı**

**Danışman
Prof. Dr. Sedat AYANOĞLU**

Ekim, 2005

İSTANBUL



**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

DOKTORA TEZİ

**TÜRK ORMAN MEVZUATININ AVRUPA BİRLİĞİ
ORMAN MEVZUATI İLE UYUMLAŞTIRILMASI
ÜZERİNDE İNCELEMELER**

Orman Yük.Müh. Mesude DUYAR

**Orman Mühendisliği Ana Bilim Dalı
Ormancılık Hukuku Programı**

**Danışman
Prof. Dr. Sedat AYANOĞLU**

Ekim, 2005

İSTANBUL

Bu alışma 17/11/2005 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Orman Mühendisliğı Anabilim Dalı Ormancılık Hukuku Programında Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Jürisi

Prof. Dr. Sedat AYANOĞLU (Danışman)
İstanbul Üniversitesi
Orman Fakültesi

Prof. Dr. Hamdi YASAMAN
Galatasaray Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Saba ÖZMEN
Kocaeli Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Abdi EKİZOĞLU
İstanbul Üniversitesi
Orman Fakültesi

Prof. Dr. Ahmet TÜRKER
İstanbul Üniversitesi
Orman Fakültesi

ÖNSÖZ

Avrupa Birliği ile üyelik müzakerelerine resmi olarak başlayan ölkemiz için yasalarının AB yasaları ile uyumlu hale getirilmesi güncel bir önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra, ölkemiz orman ve çevre yasalarını güncel ihtiyaçlar doğrultusunda değiştirmek, zamanla ortaya çıkan küresel gelişmelerle uyumlu biçimde iyileştirmek daimi bir gerekliliktir. Türk orman mevzuatında bu ilkeler ışığında değişiklikler önerebilmek için uluslararası anlaşmaların ve Avrupa Birliği orman mevzuatının içeriğinin irdelenmesi şarttır. Türk orman mevzuatı ile Avrupa Birliği orman mevzuatı arasındaki çelişkilerin giderilmesi, eksiklerin belirlenmesi ve yasaların uyumlulaştırılması için ilgili kurumlara belli oranda ışık tutulması bu doktora çalışmasının amacını oluşturmaktadır.

İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Orman Mühendisliği Anabilim Dalı Ormancılık Hukuku Doktora Programı kapsamında hazırlanan bu çalışma, Fen Bilimleri Enstitüsü yönetmeliği gereği, şekil açısından, bir hukuk tezinde bulunması gereken özelliklerden farklılıklar taşımaktadır. Bu konunun burada vurgulanması önem arz etmektedir.

Çalışma süresince beni yönlendiren ve değerli yardımlarını esirgemeyen sayın Prof. Dr. Sedat AYANOĞLU, Doç. Dr. Aynur Aydın COŞKUN ve Dr. Yusuf GÜNEŞ'e, sağladıkları destek ve zaman için eşim ve kızıma teşekkür ederim.

İstanbul – 2005

Mesude DUYAR

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vi
ÖZET.....	viii
SUMMARY	ix
1. GİRİŞ	1
2. GENEL KISIMLAR	4
3. MALZEME VE YÖNTEM.....	7
4. BULGULAR	8
4.1. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU	8
4.1.1. Topluluk Hukuku ve Uluslararası Hukuk.....	8
4.1.2. Topluluk Hukukunun Temel Prensipleri	10
4.1.2.1. Topluluk Hukukunun Birliği.....	10
4.1.2.2. Topluluk Hukukunun Özerkliği	11
4.1.2.3. Topluluk Hukukunun Doğrudan Uygulanabilirliği.....	12
4.1.2.4. Topluluk Hukukunun Doğrudan Etkisi	13
4.1.2.5. Topluluk Hukukunun Üstünlüğü	23
4.1.3. Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları	27
4.1.3.1. Birincil Hukuk	27
4.1.3.2. İkincil Hukuk	32
4.1.3.3. Avrupa Mahkemelerinin Kararları	38
4.1.3.4. Uluslararası Anlaşmalar.....	39
4.1.3.5. Avrupa Toplulukları Mahkemesi Tarafından Tanınan Hukukun Genel İlkeleri	43
4.2. AVRUPA BİRLİĞİ ORMANCILIK POLİTİKASI.....	45

4.2.1. Avrupa Birliği Ormancılık Sektörünün Temel Özellikleri	50
4.2.2. Avrupa Birliği Ormancılık Politikasının Gelişimi	52
4.2.3. Avrupa Birliği ve Uluslararası Ormancılık Rejimi	58
4.2.3.1. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı	58
4.2.3.2. Hükümetlerarası Ormancılık Paneli ve Hükümetlerarası Ormancılık Forumu.....	60
4.2.3.3. Avrupa Ormanlarının Korunması Hakkında Bakanlıklar Konferansı..	62
4.2.4. Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği Ülkelerinin Ormancılık Politikasında Yer Alan Temel Eğilimler	67
4.2.4.1. Sürdürülebilir Orman Planlaması ve İşletmesi	70
4.2.4.2. Ormancılık Yönetimine ve Karar Alma Sürecine Katılım.....	75
4.2.4.3. İşbirlikçi Planlama Yaklaşımının Desteklenmesi.....	78
4.2.4.4. Özel Ormancılığı Teşvik Edici Yasal Düzenlemeler	80
4.2.4.5. Ormancılığın Finansal Olarak Desteklenmesi.....	83
4.2.4.6. Ormancılıkla İlgili Politikaların ve Mevzuatın Uyumlaştırılması	85
4.2.4.7. Orman Yangınlarına Karşı Koruma	86
4.2.5. Avrupa Birliği'nin Karşılaştığı Başlıca Ormancılık Sorunları.....	87
4.3. AVRUPA BİRLİĞİ ORMAN MEVZUATI	93
4.3.1. Anayasal Düzenlemeler	93
4.3.2. Tüzükler	94
4.3.2.1. Avrupa Ormancılık Bilgi ve İletişim Sistemini (EFICS) Kuran Tüzük .	95
4.3.2.2. Orman Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması Şartlarının İyileştirilmesi Hakkında Tüzük.....	96
4.3.2.3. Topluluk Eko-Marka Ödül Programı Hakkında Tüzük.....	96
4.3.2.4. Yabani Bitki ve Hayvan Türlerinin Korunmasına İlişkin Tüzük.....	100
4.3.2.5. Kırsal Kalkınma Tüzüğü	101
4.3.2.6. Katılım Öncesi Periyotta Doğu ve Orta Avrupa Aday Ülkelerinin Tarım ve Kırsal Kalkınmada Katılım Öncesi Ölçütleri İçin Topluluk Desteği Tüzüğü	108
4.3.2.7. Gelişmekte Olan Ülkelerde Tropikal Ormanların ve Diğer Ormanların Muhafazası Hakkında Tüzük.....	110
4.3.2.8. Topluluk Ormanlarının İzlenmesi İle İlgili Tüzük.....	111
4.3.3. Yönergeler.....	115

4.3.3.1. Ormancılık ve Üretimde Serbest Çalışan Kişilerin Faaliyetleri Bakımından Teşebbüs ve Hizmet Verme Serbestisine İlişkin Yönerge.....	115
4.3.3.2. Yuvarlak Odunların Sınıflandırılması ile İlgili Üye Ülkelerin Kanunlarının Uyumlaştırılmasına İlişkin Yönerge	116
4.3.3.3. Doğal Habitatların ve Yabani Hayvan ve Bitkilerin Korunması Hakkında Yönerge (Habitat Yönergesi).....	117
4.3.3.4. Orman Üretim Materyallerinin Pazarlanmasına İlişkin Yönerge	120
4.3.3.5. Bitki ve Bitki Ürünlerine Zararlı Organizmaların Topluluğa Girişi ve Toplulukta Yayılışına Karşı Koruma Tedbirleri Hakkında Yönerge	122
4.3.4. Kararlar	123
4.3.4.1. Ormancılık ve Ormancılığa Dayalı Endüstriler Konusunda Bir Topluluk Politikası Komitesinin Kurulmasına İlişkin Komisyon Kararı	123
4.3.4.2. Ormancılık Daimi Komitesi Kurulmasına İlişkin Karar.....	127
4.3.4.3. AB Ormancılık Stratejisini Onaylayan Karar.....	129
4.3.4.4. Ormancılık ve Mantar Danışma Grubunu Kuran Karar	134
4.3.5. Uluslararası Anlaşmalar.....	136
4.3.5.1. Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Anlaşma (CITES)	136
4.3.5.2. Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Alanlarını Koruma Sözleşmesi (Bern Sözleşmesi).....	137
4.3.5.3. Biyolojik Çeşitlilik Anlaşması	138
4.3.5.4. İklim Değişikliği Hakkında Birleşmiş Milletler Çerçeve Anlaşması ve Kyoto Protokolü (UN FCCC)	140
4.3.5.5. Uluslararası Tropikal Kereste Anlaşması (ITTA).....	144
4.3.5.6. Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi (UNCCD)	145
4.3.5.7. Orman Yasasının Uygulanması, Yönetim ve Ticaret (FLEGT)	147
4.3.5.8. Çevre Konularında Bilgiye Erişme, Karar Vermeye Halk Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi (AARHUS).....	148
4.3.6. Mahkeme Kararları.....	150
4.4. TÜRK ORMAN MEVZUATININ AVRUPA BİRLİĞİ ORMAN MEVZUATI İLE KARŞILAŞTIRILMASI.....	156
4.4.1. Ormanlarda Biyolojik Çeşitliliğin Korunması.....	156
4.4.1.1. Avrupa Birliği Mevzuatı	157

4.4.1.2. Türk Mevzuatı	161
4.4.1.3. Öneriler	188
4.4.2. Ormanların Yangınlara Karşı Korunması.....	196
4.4.2.1. Avrupa Birliği Mevzuatı	196
4.4.2.2. Türk Mevzuatı	198
4.4.2.3. Öneriler	201
4.4.3. Ormanların Hava Kirliliği ve İklim Değişikliğine Karşı Korunması .	202
4.4.3.1. Avrupa Birliği Mevzuatı	202
4.4.3.2. Türk Mevzuatı	207
4.4.3.3. Öneriler	209
4.4.4. Kırsal Kalkınma ve Ormancılık	211
4.4.4.1. Avrupa Birliği Mevzuatı	211
4.4.4.2. Türk Mevzuatı	215
4.4.4.3. Öneriler	230
4.4.5. Orman Ürünleri Endüstrisi.....	235
4.4.5.1. Avrupa Birliği Mevzuatı	235
4.4.5.2. Türk Mevzuatı	239
4.4.5.3. Öneriler	241
4.4.6. Teşebbüs Hakkı ve Hizmetlerin Sebest Dolaşımı.....	243
4.4.6.1. Avrupa Birliği Mevzuatı	243
4.4.6.2. Türk Mevzuatı	246
4.4.6.3. Öneriler	248
4.4.7. Orman Üretim Materyalleri ve Bitki Sağlığı.....	248
4.4.7.1. Avrupa Birliği Mevzuatı	248
4.4.7.2. Türk Mevzuatı	250
4.4.7.3. Öneriler	252
5. TARTIŞMA VE SONUÇ.....	254
KAYNAKLAR	262
ÖZGEÇMİŞ.....	268

KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AAETA	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Anlaşması
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AETA	: Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKÇTA	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Anlaşması
AKP	: Afrika, Karayipler, Pasifik
AT	: Avrupa Topluluğu
ATA	: Avrupa Topluluğu Anlaşması
ATM	: Avrupa Topluluğu Mahkemesi
ATS	: Avrupa Tek Senedi
BM	: Birleşmiş Milletler
CITES	: The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Nesli Tehlikede olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme)
CLRTAP	: Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (Hava Kirliliği Uzun Dönem Anlaşması)
EAGGF	: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Avrupa Tarımsal Garanti ve Rehberlik Fonları).
EEA	: European Environmental Agency (Avrupa Çevre Ajansı)
EFFIS	: European Forest Fire Information System (Avrupa Orman Yangını Bilgi Sistemi)
EFICP	: European Forest Information and Communication Platform (Avrupa Orman Bilgi ve İletişim Platformu)
EFICS	: European Forest Information and Communication System (Avrupa Orman Bilgi ve İletişim Sistemi)
EFIS	: European Forest Information System (Avrupa Orman Bilgi Sistemi)
EFTA	: European Free Trade Association (Avrupa Serbest Ticaret Birliği)
ETFRN	: The European Tropical Forest Research Network (Avrupa Tropikal Ormancılık Araştırma Ağı)
EU	: European Union (Avrupa Birliği)
EUR	: Euro
EUROSILVA	: Ağaç Fizyolojisi Araştırma Ağı
FAO	: Food and Agriculture Organization
FLEGT	: Forest Law Enforcement Governance and Trade
FSC	: Forest Stewardship Council (Orman Temsilcilik Konseyi)
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
Ha	: Hektar

ICP	: International Cooperative Programme (Uluslararası İşbirliği Programı)
IFF	: Intergovernmental Forum on Forests (Hükümetlerarası Ormancılık Forumu)
IPF	: Intergovernmental Panel on Forests (Hükümetlerarası Ormancılık Paneli)
ITTA	: The International Tropical Timber Agreement (Uluslararası Tropik Kereste Anlaşması)
ITTO	: The International Tropical Timber Organisation (Uluslararası Tropik Kereste Organizasyonu)
IUCN	: Uluslararası Doğa ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)
IWG	: Inter-secretariat Working Group (Sekreterler Arası Çalışma Grubu)
JQ	: Joint Forest Sektor Questionare (Ortak Orman Sektör Anketi)
LULUCF	: Land Use, Land Use Change and Forestry (Arazi kullanımı, Arazi Kullanım Değişikliği ve Ormancılık)
MCPFE	: Ministreal Conference on the Protection of Forests in Europe (Avrupa Ormanlarının Korunması Hakkında Bakanlıklar Konferansı)
ODOÜ	: Odun Dışı Orman Ürünleri
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Kurumu)
OGM	: Orman Genel Müdürlüğü
PEFC	: The Program for the Endorsment of Forest Certification Schemes (Orman Sertifikasyonu Projelerinin Onaylanması Programı)
RDFN	: The Rural Development Forestry Network (Kırsal Gelişme Ormancılık Ağı)
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
UN FCCC	: İklim Değişikliği Hakkında Birleşmiş Milletler Çerçeve Konvansiyonu ve Kyoto Protokolü (The UN Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol).
UN	: Birleşmiş Milletler (United Nations)
UNCCD	: United Nations Convention to Combat Desertification (Birleşmiş Milletler Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi)
UNCED	: United Nations Conference on Environment and Development (Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı)
UNECE	: United Nations Economic Committee for Europe (Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomi Komitesi)
UNEP	: United Nations Enviromental Program (Birleşmiş Milletler Çevre Programı)
UNFCCC	: United Nations Frame Convention on Climate Chance (Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi)
UNFF	: United Nations Forum on Forests (Birleşmiş Milletler Ormancılık Forumu)

ÖZET

TÜRK ORMAN MEVZUATININ AVRUPA BİRLİĞİ ORMAN MEVZUATI İLE UYUMLAŞTIRILMASI ÜZERİNDE İNCELEMELER

Bu çalışmanın amacı Türk orman mevzuatının Avrupa Birliği (AB) orman mevzuatı ile uyumlulaştırılması için, Türk orman mevzuatında yapılması gereken değişikliklerin tespit edilmesidir.

Bu amaç doğrultusunda, Avrupa Birliği mevzuatını daha iyi anlayabilmek için, bulguların birinci bölümünde, Avrupa Birliği hukuku ve uluslararası hukuk arasındaki ilişkiler kısaca incelenmiş, Topluluk hukukunun temel prensipleri sıralanmıştır. Aynı bölümde Avrupa Birliği hukukunun kaynakları ve özelliklerine de yer verilmiştir.

Bulguların ikinci bölümünde Avrupa Birliğinin ormancılık politikası değerlendirilmiştir. AB ormancılık sektörünün temel özellikleri, ormancılık politikasının gelişimi, AB'nin uluslararası ormancılık rejimi, ormancılık politikasında yer alan temel eğilimler ve sorunlar bu bölüm altında ele alınan konulardır.

Bulguların üçüncü bölümünde Avrupa Birliği orman mevzuatı ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Kurucu anlaşmalardan başlayarak, orman ve ormancılıkla ilgili tüzükler, yönergeler, kararlar, uluslararası anlaşmalar ve mahkeme kararları detaylı bir biçimde anlatılmıştır.

Türk orman mevzuatının AB orman mevzuatı ile karşılaştırılması bulguların dördüncü bölümünde yapılmıştır. Bu bölümde, AB Ormancılık Stratejisinde ele alınan konular yedi ana başlık altında toplanmış ve bu başlıklar altında Türk mevzuatındaki farklılıklar, eksiklikler tespit edilerek, AB mevzuatına uyum için önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmanın sonuç bölümünde, Türk orman mevzuatında yedi ana başlık altında tespit edilen farklılıklar, eksiklikler ve öneriler biraraya getirilerek sunulmuştur.

SUMMARY

STUDIES ON ADJUSTING THE TURKISH FOREST LEGISLATION TO THE EUROPEAN UNION FOREST LEGISLATION

The purpose of this study is to identify the necessary changes to the Turkish forest legislation to update it in accordance with the European Union forest legislation.

In the first section of the findings, relations of European Union (EU) law and international law are examined and the basic principles of the Community law are scrutinized in order to understand the EU legislation better. Additionally, the sources and specifications of the EU law are presented.

In the second section of the findings, EU forestry policy is evaluated. The basic features EU forestry sector, the development of the forestry policy, EU international forestry regime, the major trends and the basic problems in forestry policy are discussed.

In the third section of the findings EU forest legislation is analyzed in detail. Beginning with the Community treaties, the related regulations, directives, international agreements and case law are investigated.

The comparison of the Turkish forest legislation and EU forest legislation is done in the fourth section of the findings. In this section, the matters in the EU forestry strategy are gathered under seven different topics; consequently, differences and deficiencies in the Turkish legislation are identified under these seven topics and recommendations are proposed to adjust them to the EU legislation.

In the conclusion of this study, differences and deficiencies in the Turkish legislation identified under the seven major topics and the recommendations to overcome them are discussed.

1. GİRİŞ

Batı ülkelerinin gerçekleştirmeye çalıştığı en önemli barış ve medeniyet projelerinden biri olarak kabul edilen Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurulduğu 1950’li yıllarda, bütün dünyada olduğu gibi Topluluk sınırları içinde de doğa korumaya ilişkin bir endişenin bulunmadığı söylenebilir. Bu nedenle, Topluluğu kuran anlaşmalarda çevre, doğa koruma ya da ormancılığa ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bu dönemde, ekonomik kalkınma, refah ve barışın ancak ekonomik entegrasyon sayesinde mümkün olabileceği düşüncesi ile, bu amaca yönelik politikalar oluşturulması ana hedef olarak benimsenmiştir.

1970’li yıllarda, çevre kirliliğinin giderek artması, doğanın tahrip olması ve zamanla bunun insan sağlığının yanı sıra ekonomik gelişmeyi de olumsuz yönde etkilediğinin anlaşılması üzerine, çevre faktörü göz önünde bulundurulmadan yalnızca ekonomik kalkınmaya odaklanmanın artık mümkün olmadığı fikri doğmuştur. Bu fikirden hareketle ekonomik büyümenin çevre ve doğa üzerinde yaptığı tahribatı azaltma ve önlemeye yönelik tedbirlere ihtiyaç duyulmuştur. 1980’li yıllarda, çevre üzerindeki olumsuz gelişmeler ormanları da etkilemiş, ormancılıkla ilgili sorunlar gündeme gelmeye başlamıştır. Avrupa Topluluğu bu yıllarda ormancılığı geliştirmek için belirli tedbirler almıştır, ancak, bu tedbirler sistematik bir yaklaşımı içermemiş ve ortak tarım politikası ile bağlantılı olmuştur. 1992 yılında, Brezilya’nın Rio de Janeiro kentinde yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı sonunda kabul edilen Ormancılık Prensipleri AB’de de yankı bulmuş ve 1992 yılından sonra ormancılık ayrı bir bakış açısı ile ele alınmıştır.

Elde edilen bu gelişmelere rağmen, ormancılık Avrupa Birliğinde bağımsız bir politika dalı olamamış; çevre ve tarım gibi politika dallarının bir alt kolunu oluşturmaya devam etmiştir. Ormancılık politikasında en büyük adım, 1998 yılında AB Ormancılık Stratejisinin kabul edilişi ile atılmıştır. Ormancılık stratejisi, AB’de ormancılık sektörü ile ilgili mevcut mevzuatı ve AB ve üye ülkelerin uluslararası süreçte verdikleri

taahhütleri (özellikle 1992 BM Çevre ve Kalkınma Konferansı ve Avrupa Ormanlarının Korunmasıyla ilgili Bakanlıklar Konferansı) göz önünde bulundurarak, AB’de ormanlarla ilgili faaliyetlerde genel bir çalışma çerçevesi sağlamaktadır.

Avrupa Birliği’ne katılma süreci içinde olan Türkiye’nin ormancılıkta AB mevzuatına uyum sağlayabilmesi için, Ormancılık Stratejisi ile genel çerçevesi oluşturulan AB orman mevzuatına paralel düzenlemeler yapması ve uygulamaya koyması gerekmektedir. Bilindiği gibi, Avrupa Birliği üyeliğine aday devletlerin, tam üyelik gerçekleşmeden önce, mevzuat uyumunu sağlamaları beklenmektedir. 3 Ekim 2005 tarihinde üyelik müzakerelerine resmen başlayan Türkiye için, mevzuat uyumunun sağlanması ayrı bir önem ve hız kazanmıştır. Türk orman mevzuatı ile AB orman mevzuatı arasında önemli farklılıklar olduğu bilinmektedir. Ormanların mülkiyet yapısı, toplum gelenekleri ve yıllar içinde oluşan ormancılık ve diğer ülke politikalarına bağlı olarak, iki mevzuat arasında farklılıkların olması normaldir. Uyum sürecinde mevcut çelişkilerin ve boşlukların giderilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı Türk orman mevzuatının Avrupa Birliği orman mevzuatı ile uyumlulaştırılması için, Türk orman mevzuatında yapılması gereken değişikliklerin tespit edilmesidir. Çalışma giriş, genel kısımlar, malzeme ve yöntem, bulgular ve sonuç bölümlerinden oluşmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda, Avrupa Birliği mevzuatını daha iyi anlayabilmek için, bulguların birinci bölümünde, Avrupa Birliği hukuku ve uluslararası hukuk arasındaki ilişkiler kısaca incelenmiş, Topluluk hukukunun temel prensipleri sıralanmıştır. Aynı bölümde Avrupa Birliği hukukunun kaynakları ve özelliklerine de yer verilmiştir.

Bulguların ikinci bölümünde Avrupa Birliğinin ormancılık politikası değerlendirilmiştir. AB ormancılık sektörünün temel özellikleri, ormancılık politikasının gelişimi, AB’nin uluslararası ormancılık rejimi, ormancılık politikasında yer alan temel eğilimler ve sorunlar bu bölüm altında ele alınan konulardır.

Bulguların üçüncü bölümünde Avrupa Birliği orman mevzuatı ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Kurucu anlaşmalardan başlayarak, orman ve ormancılıkla ilgili tüzükler,

yönergeler, kararlar, uluslararası anlaşmalar ve mahkeme kararları detaylı bir biçimde anlatılmıştır.

Türk orman mevzuatının AB orman mevzuatı ile karşılaştırılması bulguların dördüncü bölümünde yapılmıştır. Bu bölümde, AB Ormancılık Stratejisinde ele alınan konular yedi ana başlık altında toplanmış ve bu başlıklar altında Türk mevzuatındaki farklılıklar, eksiklikler tespit edilerek, AB mevzuatına uyum için önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmanın sonuç bölümünde, Türk orman mevzuatında yedi ana başlık altında tespit edilen farklılıklar, eksiklikler ve öneriler biraraya getirilerek sunulmuştur.

Türk orman mevzuatının herhangi bir sebep ile güncelleştirilmesi, orman kaynaklarını odun maddesi elde edilen alanlar olarak gören anlayıştan uzaklaşıp, ormanların çok fonksiyonlu faydalarından yararlanma anlayışına geçilmesine yardımcı olacaktır. Yeni düzenlemeler ormanlara ekonomik bir kaynak, sosyal bir yaşam alanı ve çevre korumada önemli rol oynayan değerler olarak bakılmasını sağlayacaktır. Orman kaynakların sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile uyumlu bir şekilde işletilmesini ve kullanılmasını ve biyoçeşitliliğin korunmasını düzenleyen yeni eğilimler bu düzenlemeler ile uygulanabilecektir.

2. GENEL KISIMLAR

AB Hukuku: AB'de uygulanan hukuk üç Topluluğun kuruluşuna, işleyişine, üye olan ve olmayan ülkelerle ilişkilerine, organlarına, ortak pazara ve Topluluk politikalarına ait kuralların oluşturduğu hukuktur.

AB hukuku uluslarüstüdür. Uluslarüstü hukuk, uluslararası hukuktan, iki noktada farklılık gösterir: (1) Uluslararası hukuk, hakimiyet hakları temeline dayalı olarak, devletlerarası ilişkileri düzenler; taraflar arasında haklar ve borçlar yaratır. Oysa uluslarüstü hukukta, bir topluluğa dahil üye devletler, hakimiyet haklarının bir kısmını kendilerinin oluşturduğu uluslarüstü kurumlara devretmişler ve karşılığında bu kurumların yönetimine katılmayı kabul etmişlerdir.(2) Uluslararası antlaşmaların, ilgili ulusların gerçek ve tüzel kişilerine haklar tanımaları sözkonusu değildir. Uluslarüstü karakterli bir hukuktan gerçek ve tüzel kişiler de yararlanabilir.

Topluluk hukukuna özelliğini veren temel prensipler, kurucu anlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasında hukuka saygı gösterilmesini sağlamakla görevli Avrupa Topluluğu Mahkemesinin (ATM) içtihadı ile oluşmuştur. Topluluk hukukunun birliği, Topluluk hukukunun özerkliği, Topluluk hukukunun doğrudan uygulanabilirliği/doğrudan etkinliği ve Topluluk hukukunun üstünlüğü bu temel prensipleri oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği hukukunu oluşturan kaynaklar ise şu şekilde sıralanmaktadır: (1) Birincil hukuk diye anılan kuruluş antlaşmaları, (2) İkincil hukuk olarak adlandırılan, topluluk tarafından konulan kurallar (Topluluğun hukuki tasarrufları), (3) ATM'nin kararları, (4) ATM tarafından tanınan hukukun genel ilkeleri, (5) Üye olmayan ülkelerle yapılan uluslararası antlaşmalardır.

AB Ormancılık Politikası: AB kurucu anlaşmalarında genel bir ormancılık politikası yer almamıştır. Ormanların ekonomi ve toplumun diğer kesimleri üzerindeki derin etkisine rağmen, AB’de ormancılık tek başına bir sektör, bir politika dalı olarak ortaya çıkacak güçte olamamıştır. Günümüzdeki ormancılık çalışmaları, 1998 yılında çıkarılan, AB içinde ormancılık sektörünün ve ormanların durumunu, amaçlarını, üye ve aday ülkelerin yükümlülüklerini belirleyen Avrupa Birliği Ormancılık Stratejisi ve mevcut anlaşmalar çerçevesindeki sorumluluklar altında faaliyetler, entegre kırsal kalkınma politikası, çevre politikası, iç pazar kurallarının uygulanması temellerine dayanmaktadır.

AB Ormancılık stratejisi, ikincillik prensibini onun en önemli elementlerinden biri kabul ederek, Avrupa Topluluğu Anlaşmasında özel ortak bir ormancılık politikası olmadığını açıkça belirtmektedir. Strateji aynı zamanda, ormancılık politikası için sorumluluğun üye devletlerde bulunduğunu, bununla birlikte, ikincillik prensibi ve sorumluluğun paylaşılması gerektiğini, Topluluğun sürdürülebilir orman yönetimi ve ormanların çok yönlü fonksiyonlarının uygulanmasına olumlu destekte bulunabileceğini ifade etmektedir.

AB’deki ormancılık politikaları, yerleşmiş ulusal ve bölgesel düzeydeki kanun ve yönergelerin tarihi ve mülkiyet hakları çerçevesinde, üye devletler tarafından düzenlenir ve uygulanır. Orman politikaları, ormancılık sektörünün dışında, doğal ve kültürel mirasın korunması, iklim değişikliğinin azaltılması ve yenilenebilir enerji kullanımı gibi çok sayıda sosyal ve politik meselelerden etkilenmektedir. Başta çevre, tarım ve kırsal kalkınma olmak üzere endüstri, ticaret, araştırma, iç pazar, enerji, kalkınma işbirliği politikaları ormancılık politikası ile etkileşim içindedir.

AB Orman Mevzuatı: Avrupa ormancılık bilgi ve iletişim sistemini (EFICS) kuran tüzük, orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması şartlarının iyileştirilmesi hakkında tüzük, etiket programı hakkında tüzük, yabani bitki ve hayvan türlerinin korunmasına ilişkin tüzük, kırsal kalkınma tüzüğü, Topluluk ormanlarının izlenmesi ile ilgili tüzük, katılım öncesi periyotta Doğu ve Orta Avrupa aday ülkelerinin tarım ve kırsal kalkınmada katılım öncesi ölçütleri için Topluluk desteği tüzüğü, gelişmekte olan

lkelerde tropikal ormanların ve diğer ormanların muhafazası hakkında tüzük AB orman mevzuatını oluşturan tzklerdir.

Yönergeler: Ormancılık ve üretimde serbest çalışan kişilerin faaliyetleri bakımından teşebbüs ve hizmet verme serbestisine ilişkin yönerge, yuvarlak odunların sınıflandırılması ile ilgili ye ülkelerin kanunlarının uyumlaştırılmasına ilişkin yönerge, doğal habitatların ve yabani hayvan ve bitkilerin korunması hakkında yönerge (Habitat Yönergesi), orman üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin yönerge, bitki ve bitki ürünlerine zararlı organizmaların Topluluğa girişi ve Toplulukta yayılışına karşı koruma tedbirleri hakkında yönerge.

Kararlar: Ormancılık ve ormancılığa dayalı endüstriler konusunda bir Topluluk politikası komitesinin kurulmasına ilişkin Komisyon kararı, bir ormancılık daimi komitesi kurulmasına ilişkin karar, Biyolojik eşitlilik Anlaşmasını onaylayan karar, Birleşmiş Milletler lleşme ile Mücadele Anlaşmasını onaylayan karar, AB Ormancılık Stratejisini onaylayan karar, Kyoto Protokolünü onaylayan karar, Ormancılık Danışma Kurulunu kuran karar.

Uluslararası Anlaşmalar: Nesli tehlike altında olan yabani hayvan ve bitki türlerinin uluslararası ticaretine ilişkin anlaşma (CITES), Avrupa'nın yaban hayatı ve yaşama alanlarını koruma sözleşmesi (Bern Sözleşmesi), biyolojik çeşitlilik anlaşması, iklim değişikliği hakkında Birleşmiş Milletler ereve anlaşması ve Kyoto Protokolü (UN FCCC), uluslararası tropik kereste anlaşması (ITTO), lleşme ile mücadele sözleşmesi (UNCCD), yönetim ve ticaret (FLEGT), evre konularında bilgiye erişme, karar vermeye halk katılımı ve yargıya başvuru sözleşmesi (AARHUS).

Türk Orman Mevzuatının AB Orman Mevzuatı ile Karşılaştırılması: 1982 Anayasası, 6831 sayılı Orman Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu temel alınarak Türk orman mevzuatındaki ilgili hükümlerle AB mevzuatı karşılaştırılmıştır. Esas alınan konu başlıkları şunlardır: Ormanlarda biyolojik çeşitliliğin korunması, ormanların yangınlara karşı korunması, ormanların hava kirliliğine karşı korunması, ormancılık ve kırsal kalkınma, orman ürünleri endüstrisi, teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı, orman üretim materyalleri ve bitki sağlığı.

3. MALZEME VE YÖNTEM

Bu çalışma literatür incelemesine dayalı gözlemsel bir kıyaslama çalışmasıdır.

AB hukuku ve AB politikası incelenirken ağırlıklı olarak yabancı literatürden faydalanılmıştır. Bu konuda literatür taraması farklı üniversite kütüphanelerinden yararlanılarak yapılmıştır. Uluslararası kuruluşların sürekli yayınları taranarak bu alanda daha önceden yapılmış çalışmalar elde edilmiştir.

Avrupa Birliği orman mevzuatının tespit edilmesinde esas olarak sürekli güncellenen AB web sitesinden yararlanılmıştır. Öncelikle kurucu anlaşmalar incelenerek ormancılığa ilişkin bir düzenlemenin olup olmadığı araştırılmıştır. Kurucu anlaşmaları takiben tüzükler, yönergeler, kararlar, uluslararası anlaşmalar, mahkeme kararları taranmış ormancılıkla ilgili olanları tespit edilmiştir. Türk orman mevzuatını oluşturan T.C. Anayasası, Orman Kanunu ve Milli Parklar Kanunu detaylı olarak incelenmiştir. Orman Bakanlığında yetkililerle görüşülerek bakanlık çalışmaları hakkında bilgi toplanmıştır.

Elde edilen bilgiler, AB mevzuatının yoğunlaştığı konu başlıkları altında karşılaştırılarak farklılıklar ve eksiklikler ortaya konmuş, uyum için önerilerde bulunulmuştur. Tartışmaya açık noktalarda bu konuda çalışan diğer uzmanlar ve tez danışmanından görüş alınmıştır.

4. BULGULAR

4.1. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU

AB'de uygulanan hukuk üç Topluluğun (Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) kuruluşuna, işleyişine, üye olan ve olmayan ülkelerle ilişkilerine, organlarına, ortak pazara ve Topluluk politikalarına ait kuralların oluşturduğu hukuktur. AB hukuku dogmatiktir; fakat başka bir açıdan da kararlar hukuku (case law) özellikleri gösterir. ATM'ye verilen, antlaşmaları yorumlamak ve hukuka saygı gösterilmesini sağlamak görevi, ona içtihadı bulunma, ilkeler ve kurallar koyma yolunu açmıştır.

AB hukuku kurumsal, maddi ve usuli kurallar içerir. AB'nin kurumsal hukuku Topluluklara ilişkin hukuktur. Söz konusu hukukun muhatapları Topluluğun kurumları, üye ülkeler ve onların vatandaşlarıdır. Topluluğun maddi hukuku, sermayenin, malların ve kişilerin serbest dolaşımı gibi serbestileri, rekabetin korunmasını, hukukların uyumlaştırılmasını, ortak hukuk oluşturulmasını ve politikaları düzenleyen hukuktur. Topluluk usul hukuku ise, Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesinde uygulanan hukuktur. Ayrıca, rekabet hukukunun ihlali halinde Komisyonun yaptığı soruşturma ve verdiği kararlar dolayısıyla tatbik ettiği kurallar da usul hukuku kapsamındadır. AB hukuku kamu hukuku alanına dahildir¹.

4.1.1. Topluluk Hukuku ve Uluslararası Hukuk

AB hukuku uluslarüstüdür. Uluslarüstü hukuk, uluslararası hukuktan, iki noktada farklılık gösterir: (1) Uluslararası hukuk, hakimiyet hakları temeline dayalı olarak, devletlerarası ilişkileri düzenler; taraflar arasında haklar ve borçlar yaratır. Oysa uluslarüstü hukukta, bir topluluğa dahil üye devletler,

¹ G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, 2000, *Avrupa Birliği Hukuku*, 2. Baskı, Betaş Yayınları, İstanbul, s. 67.

hakimiyet haklarının bir kısmını kendilerinin oluşturduğu uluslarüstü kurumlara devretmişler ve karşılığında bu kurumların yönetimine katılmayı kabul etmişlerdir. Böyle bir düzende Topluluğun organları da uluslarüstü nitelikler taşır. (2) Uluslararası antlaşmaların, ilgili ulusların gerçek ve tüzel kişilerine haklar tanımaları -kural olarak- sözkonusu değildir. Uluslarüstü karakterli bir hukuktan gerçek ve tüzel kişiler de yararlanabilir ve haklarının ihlal edilmesi veya hukuki menfaat bulunması halinde, uluslarüstü nitelik taşıyan bir mahkemede dava açabilirler. AB hukuku her iki özelliğe de sahiptir².

Topluluk hukukunda yer alan bazı kavram ve prensipler kaynağını uluslararası hukuktan almaktadır. Örneğin, Topluluk yasal sisteminin en önemli özelliklerinden olan doğrudan uygulanabilirlik/doğrudan etki ve Topluluk hukukunun üstünlüğü doktrinleri uluslararası hukuktan alınmıştır. Bununla beraber, aynı şekilde, Topluluk hukuku ile ulusal hukuk arasındaki ilişki, açıkça bir federal sistemdeki federal hukuk ile devlet arasındaki ilişkinin mukayese edilmesini çağrıştırmaktadır. Adalet Divanı bir kararında³ Topluluk hukukunun, çatışan ulusal hukuk hükmünü ortadan kaldırma kapasitesinin olduğunu karar altına almıştır. Bu türden bir yaklaşım, Topluluk hukuku ile ulusal hukuk arasındaki ilişkiyi anayasal ilişkiye yakınlaştırmakta ve Topluluk hukukunu uluslararası hukuktan uzaklaştırmaktadır⁴.

Genel olarak bakıldığında zaman, Topluluk yasal sisteminde yer alan bazı özelliklerin hem uluslararası örgütlerde hem de federal sistemlerde var olduğu görülür. Bu nedenle, doğrudan uygulanabilirlik/doğrudan etki ve topluluk hukukunun üstünlüğü gibi prensipler, federal anayasal hukuk ve uluslararası hukukta yer alan prensipler ile mukayese edilebilir. Bir federal devlet, diğer özellikleri arasında, dış ilişkilerde merkezi hükümetin yasal tekeli ile karakterize edilir. Toplulukta, her ne kadar bu alanda, Topluluğun yetkilerinin artması için potansiyel var olsa da, Konsey ve Komisyon bu türden bir tekele henüz sahip değildir⁵.

² G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 67.

³ Case 106/77, Simmenthal SPA v. Italy [1978] E.C.R. 629.

⁴ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, 2004, *Avrupa Birliği Hukuku*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, s. 161.

⁵ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 161.

İkinci olarak, Topluluk, devletler arasında yapılan uluslararası anlaşmalara dayanmaktadır ve bazı üye devletlerde Topluluk hukukunun etkinliği hala onun uluslararası hukuk statüsünde olmasına bağlıdır. Örneğin, Fransa’da, Topluluk hukukunun üstünlüğü, Fransız Anayasası’nda anlaşmalara tanınan bu statüden kaynaklanmaktadır. Bir federal sistemde, devlet mahkemeleri, uyuşmazlıkları tamamiyle, federal uyuşmazlık ya da öncelikli kurallar zeminine dayandırarak çözümler. Toplulukta, ulusal mahkemeler, ulusal hukuk ile Topluluk hukuku arasındaki uyuşmazlıkları, Topluluk hukuku ve ulusal hukukun her ikisi ile birlikte çözümler. Bununla beraber, ATM’nin, anlaşmaları anayasallaştırmayı amaçladığı, yani, Avrupa’da federal tipte bir yapının anayasal çerçevesini oluşturmayı hedeflediği ileri sürülmüştür⁶. Bu yaklaşıma uygun olarak, ATM, her ne kadar uluslararası bir anlaşma formunda yapılmış olsa da, AET Anlaşmasının, hukukun üstünlüğüne dayanan bir topluluğun anayasal karakterini gösterdiğini belirtmiştir. Bu nedenle, Topluluk yasal sisteminin bu şekilde, her ne kadar kendine özgü olarak olsa da federal olarak anlaşılması, Topluluk hukukunun gelişmesini bu yönde etkilemektedir⁷.

4.1.2. Topluluk Hukukunun Temel Prensipleri

Topluluk hukukunun temel prensipleri terimi bu hukukun ana nitelik, özellik ve ilkelerini ifade eder. Topluluk hukukuna özelliğini veren temel prensipler, kurucu anlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasında hukuka saygı gösterilmesini sağlamakla görevli ATM’nin içtihadı ile oluşmuştur. Anlaşmaya taraf devletlerin, aşamalı bir biçimde bütünleşme iradeleri doğrultusunda Topluluk hukuk düzenine özgün bir nitelik kazandıran ve Topluluk hukuku ile ulusal hukuk işlerini belirleyen bu içtihadın öngördüğü temel prensipler, Topluluk hukukunun birliği, Topluluk hukukunun özerkliği, Topluluk hukukunun doğrudan uygulanabilirliği/doğrudan etkinliği ve Topluluk hukukunun üstünlüğü prensipleridir⁸.

4.1.2.1. Topluluk Hukukunun Birliği

⁶ K. Lenaerts, 1991, *Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue*, 16 E.L. Rev. 367

⁷ D. Wyatt & A. Dashwood, 1993, *Wyatt and Dashwood’s European Community Law*, Sweet and Maxwell, 3. Baskı, London, s. 54.

⁸ D. Lasok & J.W. Bridge, 1991, *Law and Institutions of the European Communities*, Butterworths, London, s. 173.

ATM ilk dönemlerden itibaren Toplulukları oluşturan üç temel anlaşmanın (Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması (AETA), Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Anlaşması (AKÇTA), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması (AAETA)) fonksiyonel birliği fikrini geliştirmiştir⁹. ATM'nin yargılama yetkisi içinde bu birliğin anlamı, kurucu anlaşmalarda yer alan hükümlerin diğer kurucu anlaşma hükümlerinden yararlanarak yorumlanmasıdır¹⁰.

Topluluk hukukunun uygulanmasında ve yorumlanmasında birlik ve üye devletler tarafından anlaşma hükümlerinin aynı şekilde kabul edilmesi fikri, ATM tarafından değişik kararlarda vurgulanmıştır. Bu fikrin kabul edilmemesi durumunda Ortak Pazarın gerçekleştirilmesi olası değildir¹¹. Bu hukuk düzeni içinde üye devletler, eşit şekilde yükümlülüklere sahiptir ve tek taraflı olarak yükümlülüklerinden kaçınamazlar. Aksi halde Topluluğun temellerine darbe vurulmuş olur¹².

4.1.2.2. Topluluk Hukukunun Özerkliği

Topluluk hukukunun özerkliği, bir yandan “birlik” kavramına, diğer yandan da yetkilerin ve görevlerin ayrılması prensibine dayanır. Anayasa hukuku prensibi olan yetkilerin ayrılması prensibi, Topluluk hukuku çerçevesinde, üye devletlerle Topluluk organları arasında görev/yetki ayırımı ve Topluluk mahkemesiyle ulusal mahkemeler arasında yargısal faaliyetlerin yürütülmesindeki ayrım anlamına gelir. Topluluk hukuku, üye devletlerce yapılan yasal düzenlemelerden bağımsızdır. Topluluk hukuku üye devletlerin ortaya çıkardığı bir örgüt tarafından belirlenmekle birlikte, bu hukuk düzeni üye devletlerce aynı biçimde ve birörnek olarak; ulusal mahkemelerce de özgün biçimiyle uygulanmak zorundadır. Topluluk hukukunun yorumlanmasında ve uygulanmasında birörnekliliğin sağlanması, ATM'den istenen önkarar yoluyla olur. Bu durum federal bir hukuk sisteminin unsurlarından birini yansıtır¹³.

Özerklik prensibine uygulamada başvurulması gereksinimi, özellikle, Topluluk hukukunun bütünlüğünün ve etkinliğinin korunmasına gerek duyulduğunda ya da, örneğin, rekabet kuralları alanında olduğu gibi ulusal veya Topluluk sistemlerinin

⁹ D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., s. 174.

¹⁰ Case 6/60, Humblet v. Belgian State [1960] E.C.R. 559.

¹¹ Cases 2-3/62, Commission v. Luxembourg and Belgium [1962] E.C.R. 425, [1962] C.M.L.R. 199.

¹² Case 128/78, Commission v. United Kingdom, Re Tachographs [1979] E.C.R. 419, [1979] 2 C.M.L.R. 45.

¹³ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 163.

çakışması durumunda, Topluluk hukukunu ulusal hukuktan ayırmak gerektiğinde ortaya çıkar. Bu nedenle, Topluluğa bırakılan bir konuyla ilgili bir sorunun, bağımsız olarak, sadece, Topluluk hukuku çerçevesinde yorumlanması gerekir. Aksi takdirde, kurucu anlaşmaların etkinliği zayıflar. Aynı şekilde, üye devletler, Topluluk hukukunun zorunlu hükümlerini uygulamak için tek taraflı düzenlemeler yapmak zorunda değildir¹⁴.

4.1.2.3. Topluluk Hukukunun Doğrudan Uygulanabilirliği

Ulusal hukuktan farklı olan Topluluk hukuku, aynı zamanda, ondan bağımsızdır. Bunun anlamı şudur: Ulusal otoritelerin müdahalesi ve yardımı olmadan, doğrudan Topluluk hükümlerine dayanarak haklar elde edilebilir ve yükümlülükler konulabilir. Kararların, tüzüklerin ve belirli durumlarda yönergelerin Topluluk düzeyinde bağlayıcı etkiye sahip olmasını sağlamak için, gerçekten de, üye devletlerin yardımına ve müdahalesine gerek yoktur. Tüzüklerle ilgili olarak, Anlaşma, bunların “bütün üye devletlerde doğrudan uygulanabilir” olduğunu ifade etmektedir (madde 249).

Öte yandan, üye devletler, Topluluk hukukunun uygulanmasını olumsuz yönde etkileyecek hiçbir tasarrufta bulunmamanın yükümlülüğü altındadır. Bu yükümlülüğün kaynağı da, üye devletlerin, diğerleri arasında, “Anlaşma’nın hedeflerinin gerçekleşmesini tehlikeye sokabilecek tüm girişimlerden kaçınmalarını” öngören Anlaşma hükmüdür (madde 10).

Topluluk hukukunun ulusal hukuktan bağımsızlığının kabul edilmesinden daha da önemli olan bu durumun varlık nedeninin anlaşılmasıdır. Topluluğu kuran anlaşmalar, üye devletler ülkesinde tek pazar kurmayı amaçlamaktadır. Amaçlanan bu tek pazarın, ayırıcı özelliği, temel özgürlükler ile Topluluk kurallarının aynı şekilde ve tamamıyla aynı anlam içinde uygulandığı ve burada faaliyet gösteren herkesi etkileyen bir coğrafi bölge oluşturmasıdır. Bu nedenle, Topluluğu kuran anlaşmaların ortaya çıkardığı hukuk, bütün üye devletlerde birörnek yorumlamayı ve uygulamayı gerektirmektedir. Bu ayırıcı özellikler olmadan, ortada bir Topluluğun ya da Birliğin olması mümkün değildir. Ancak, bu durum, Topluluk kurallarının, üye devletlerdeki ve onların bölgelerindeki farklı özellikleri göz önüne almak zorunda olmadığı anlamına gelmez.

¹⁴ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 164.

Temel ilkeler korunduğu müddetçe, Topluluk kurallarının uygulanma biçimi yerel koşullara uyarlanabilir. Aksi halde, farklı durumlara aynı kuralların uygulanması, farklı kuralların birbirine benzer durumlara uygulanmasında olduğu gibi bir ayrımcılık yaratır¹⁵.

4.1.2.4. Topluluk Hukukunun Doğrudan Etkisi

Üye devletler için, doğrudan uygulanabilirlik ilkesinin sonucu, onların müdahalelerinin olmaması anlamına geldiğinden, vatandaşlar için bunun sonucu, bir çok durumda, kendi ulusal mahkemeleri önünde Topluluk kurallarına doğrudan dayanarak, Topluluk hukukunun kendilerine sağladığı hakların korunmasını isteyebilmeleridir. Doğrudan etkili kuraldan kaynaklanan hak, devlete karşı ileri sürülebiliyorsa “dikey doğrudan etkiden” söz edilir. Bu hak, birey-birey ilişkisinde de ileri sürülebiliyorsa, o hakkı düzenleyen kural “yatay doğrudan etkilidir”¹⁶.

Daha önce de belirtildiği gibi, ATA’nın 249. maddesinde “doğrudan uygulanabilirlik”ten bahsedilmesine karşın “doğrudan etki” kavramına yer verilmemesi, bu iki kavramın farklı anlamlar taşıyıp taşımadığı sorusunu beraberinde getirmiştir. Bu noktada, doğrudan uygulanabilirliğin ulusal uygulama işlemini gerektirmeme anlamına geldiği ve bu yüzden sadece Topluluk tüzüklerine özgü olduğu vurgulanmıştır. Oysa doğrudan etki, ulusal uygulama işleminden bağımsız bir kavram olarak tasarlanmıştır. Doğrudan uygulanabilir olmayan işlemler de doğrudan etkili olabilirler. Topluluk hukuku çerçevesinde doğrudan etki kavramı, ulusal hukuka dahil olan bir Topluluk hukuk normunun, gerçek ve tüzel kişiler lehine haklar doğurması ve bu hakların ulusal yargı organları önünde hak sahipleri tarafından doğrudan ileri sürülebilmesi anlamına gelmektedir¹⁷. Doğrudan etkinin ulusal düzeyde önemi, bir Topluluk hakkının iç hukukta etkili olması için onun ulusal hukuka adapte edilmesine gereksinim olmamasıdır¹⁸. Ulusal mahkemeler, doğrudan etkiye sahip topluluk hukuku hükümlerini kabul ederek, Topluluk hukukunun bireylere sağladığı hakları korumak zorundadırlar¹⁹. Doğrudan uygulanabilirlik ise bir Topluluk hukuk normunun üye devlet iç hukukuna

¹⁵ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 165.

¹⁶ G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 120.

¹⁷ H. Günuğur, 2000, *Avrupa Topluluğu Hukuku*, Tarhan Basımevi, Ankara, s. 45.

¹⁸ J. Handoll, 1995, *Free Movement of Persons in the EU*, John Willey & Sons, Chichester, s. 46.

¹⁹ R. Plender, “The Free Movement of Persons in Europe-The Role of the National Judiciary” in H.G. Schermers, et al., 1993, *Free Movement of Persons in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, London, s. 286.

dahil olması ve bu hukuk düzeninde uygulanabilmek bakımından herhangi bir tamamlayıcı ulusal norma gereksinme duymaması anlamına gelir²⁰.

Öte yandan, ulusal mahkemelerce bireylere hak sağlama yeteneğine sahip bulunan uluslararası hukuk kuralları, aynı zamanda, “doğrudan uygulanabilir” olarak kavramlaştırılmaktadır. Ancak, uluslararası hukukun doğrudan uygulanabilir kurallarının hepsi, aynı zamanda doğrudan etkiye sahip değildir. Bazı hükümler, sadece, devletler üzerinde bağlayıcıdır ve devletler tarafından uygulanabilir; muğlak ifadeler taşıyan bazıları ise, bireylere hak ve yükümlülükler doğurmak için yeterli değildir. Bazıları da çok yetersiz olduğundan, hukukta tam anlamıyla uygulanması için yeni kararlar alınmasını gerektirir. Bu belirsizlik, Topluluk hukuku çerçevesinde kavram kargaşalığına daha fazla yol açmaktadır. ATM kararlarına bakıldığında, “doğrudan uygulanabilir” ve “doğrudan etki” kavramlarının, anlam bakımından fark gözetilmeden birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir²¹.

Doğrudan etki prensibi, Topluluk hukuku ile ulusal hukuk arasındaki ilişkilerde anahtar rolü oynar. ATM, bu prensibi, Topluluk hukukunun korunmasında, bireylerin yardımcı olmalarını sağlamanın bir yolu olarak görmektedir. Böylece, Topluluk hukukuna uygunluk denetimi, ATM tarafından yapılan denetimle sınırlı kalmamaktadır. Bu prensip, Topluluk hukukunun, bütün üye devletlerde, birörnek olarak uygulanmasını sağlamada etkili bir araçtır²².

ATM’nin doğrudan etkinin kapsamı konusundaki ilk dönem kararları, üye devlet-birey ilişkisinde Topluluk hukukunun uygulanmasına dayanan dikey doğrudan etkiye yönelmiştir. Doğrudan etkinin diğer türleri ve özellikle yatay doğrudan etki, Topluluk hukukunun en çok tartışılan konularındandır. ATM’nin doğrudan etki konusunda getirdiği ölçütler doğrudan etkinliğin kapsamını ve sınırlarını, kurucu anlaşmaların hükümleri ve Topluluk işlemleri bakımından farklılaştırmaktadır²³.

²⁰ H. Günuğur, a.g.e., s. 45.

²¹ J. Steiner, 1992, *Textbook on EEC Law*, Blackstone Press Ltd., 3.rd Edition, London, s. 24.

²² J. Steiner, a.g.e., s. 26.

²³ G: Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 121.

Topluluğun kurucu anlaşmalarının yalnızca üye devletler için hak ve yükümlülükler yaratmadığı, aynı zamanda bireylerin ulusal makamlar önünde ileri sürebileceği haklar ve yükümlülükler de içerdiği yönündeki tartışma, “Van Gend en Loos” davasının²⁴ konusunu oluşturur. Bu dava, ATM’nin anayasal nitelikli ilk ve en önemli kararı ile sonuçlanmaktadır²⁵. Davanın konusunu, AETA’nın, üye devletler arasında yeni gümrük vergileri ya da eş etkili yükümlülüklerin konmasını yasaklayan 12. maddesinin (yeni 25. madde) doğrudan etkiye sahip olup olmadığı, diğer bir deyişle, bu maddenin bireyler açısından ulusal mahkemeler önünde ileri sürülebilecek haklar yaratıp yaratmadığı oluşturmaktadır.

ATM kararda öncelikle, kendisinin Topluluk hukukunun bir örnek yorumunda yetkili tek makam oluşuna işaret etmektedir. Topluluk hukukunun yorumu, bireylerin üye devletlere karşı ileri sürebileceği hakları belirleyebilir. Bu durumda üye devletler, Topluluk kurallarının ulusal mahkemeler önünde ileri sürülmesini engelleyemezler. ATM’ye göre, Ortak Pazarın kurulması hedefine yönelmiş bulunan AETA, yalnızca üye devletler arasında yükümlülük yaratmakla yetinmemekte, üye devletlerin vatandaşlarını da etkilemektedir. Bu doğrultuda, üye devletlerin, belirli alanlarda egemenlik yetkilerini Topluluk lehine sınırladıkları ve kurucu anlaşmalarla, yalnızca üye devletleri değil, aynı zamanda onların vatandaşlarını da kapsayan yeni bir hukuk düzeninin yaratıldığı söylenebilir. Topluluk hukuk düzeni, üye devletlerin hukuk düzenlerinden bağımsızdır. Buna rağmen, üye devletlerin hukuksal malvarlığının kapsamında yer alan haklar ve yükümlülükler doğurmaktadır. ATM, Topluluk hukukunun bireyler tarafından, ulusal kurallara karşı ileri sürülebilmesini benimserken, ulusal kuralların Topluluk kurallarından önce ya da sonra konulmuş olmasını önemsemez. Bu yönüyle , Topluluk hukukunun doğrudan etkinliği, ulusal kurallar karşısında mutlaklıdır.

“Van Gend en Loos kararı”, Topluluk hukukunun doğrudan etkili kurallar içerebileceğini saptamakla yetinmemiş, doğrudan etkililiğin koşullarını da tartışmıştır. Kararla, 12. maddenin içerdiği üye devletlere yönelik yükümlülüğün “açık ve koşulsuz”

²⁴ Case 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] E.C.R. 1, [1963] C.M.L.R. 105.

²⁵ D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., s. 151.

olduğu ve kuralın uygulanması için üye devletlerin ve Topluluk organlarının işlemlerine gerek olmadığı saptanmıştır²⁶.

Anlaşma hükmünün içerdiği yükümlülüğün açık ve eksiksiz olması, hükmün belirgin olmayan kavramlar içermesinden çok, bu kavramların üye devletlere takdir yetkisi tanımamasıdır.

Anlaşma hükmünün koşulsuz olmasının ilk anlamı, bu hükmün içerdiği yükümlülüğün Topluluk organları ya da üye devletlerin uygulama işlemlerine gerek duymaksızın sonuç doğurabilmesidir. Ancak, bu anlamıyla koşulsuzluk mutlak nitelikli değildir. Anlaşma hükümleriyle, Topluluk hukukuna aykırılıkları gidermek için üye devletlere süre tanınmış olması, bu süre dolmuşsa, doğrudan etkiyi engelleyen bir koşul değildir. Anlaşma hükmünün koşulsuz olmasının ikinci anlamı “belirli bir süre için uygulanamaz durumda bulunmamasıdır.

Hükmün koşulsuz olması, istisnalar içermediği anlamına gelmez. İstisnaların nasıl uygulandığı da ATM’nin denetimine bağlı olduğu için, bunları içeren hükümler doğrudan etkiye sahip olabilir. Örneğin, işçilerin serbest dolaşımını düzenleyen AETA’nın 48. maddesi²⁷, dolaşımın kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliği nedenlerine dayanılarak sınırlandırılabilirliğini öngörmektedir. Ancak, dolaşımı sınırlayan ulusal işlemlerin bu sınırlama nedenlerine uygunluğu ATM tarafından denetlenebildiğinden, AETA’nın 48. maddesi üye devletlerde doğrudan etkilidir²⁸.

Anlaşma hükmünün yasaklayıcı hükümlerde olduğu gibi olumsuz bir yükümlülük içerdiği durumlarda, üye devletin takdir yetkisinin bulunmadığı açıktır. Takdir yetkisi sorunu, hükmün olumlu bir yükümlülük içerdiği durumlarda önem kazanır.

²⁶ G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 123.

²⁷ Bkz. ATA’nın Amsterdam Anlaşması ile değişik 39. maddesi.

²⁸ Case 41/74, Y. Van Duyn v. Home Office [1974] E.C.R. 1937, [1975] 1 C.M.L.R. 1.

ATM içtihadı, hem üye devlet-birey ilişkisinde, hem birey-birey ilişkisinde bireylerin ileri sürebileceği hak ve yükümlülükler yaratan ATA hükümlerini içermektedir. Böylece dikey ve yatay doğrudan etkili ATA hükümlerinin hangileri olduğu saptanabilir²⁹.

Anlaşma hükümlerinin uygulanmasında Topluluk ikincil hukukunun en önemli kaynağını oluşturan Topluluk tüzüklerinin özellikleri, ATA'nın Amsterdam Anlaşması ile değişik 249. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, Topluluk tüzükleri, genel kurallar içeren, içerikleri bakımından tümüyle bağlayıcı ve doğrudan uygulanabilir işlemlerdir.

Topluluk tüzüğü birel ya da öznel nitelikli bir işlem değildir. Tersine, genel, soyut, nesnel, sürekli biçimde uygulanabilen kurallar içeren bir işlemdir. Bu özellikleri ile sadece dikey değil yatay doğrudan etkiye de sahiptir. Bir başka deyişle birey-birey uyuşmazlıklarında da ileri sürülebilirler³⁰.

Topluluk tüzüklerinin içeriğinin tümüyle bağlayıcı nitelikte oluşu, üye devletlerin tüzük hükümlerini eksik ya da seçerek uygulamalarına engeldir. Üye devletler, ulusal çıkar ya da gerekleri veya uygulamadaki güçlükleri ileri sürerek, tüzük hükümlerini tek yanlı olarak uygulama yoluna gidemezler.

ATA, Topluluk tüzüklerinin, diğer Topluluk işlemlerinden farklı olarak doğrudan uygulanabilir olduğunu belirtmesine rağmen, bu ifade Topluluk hukukçuları arasında tartışılmıştır. ATM, Topluluk tüzüklerinin nitelikleri gereği doğrudan etkili olduğu görüşünü sürekli yenilemiştir.

Topluluk tüzüklerinin doğrudan uygulanabilirliği ile ilgili bir başka sorun da, tüzük hükümlerinin kimi zaman ulusal uygulama işlemlerini öngörmesidir. Ulusal uygulama işlemlerine gerek gösteren konularda Topluluk tüzükleri yerine yönerge ya da kararların tercih edilmesinin uygun olacağı ileri sürülebilir. Ancak uygulama bu yönde gelişmemektedir. Ulusal uygulama işlemlerini gerektiren Topluluk tüzüklerinin, doğrudan uygulanabilirlik özelliklerini ne ölçüde taşıdığı ATM tarafından tartışılmıştır.

²⁹ Daha fazla bilgi için bkz. G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 126.

³⁰ Case148/78, Ratti v. [1979] E.C.R. 1629.

ATM'ye göre, etkili uygulamayı sağlamak için, tüzüğün kendisinin, ulusal uygulama işlemlerinin ya da duruma göre Topluluk işlemlerinin yapılmasını öngörmesi doğrudan uygulanabilirlik özelliği ile çelişmez; bu durum tüzüklerin hukuksal niteliğini tartışma konusu yapmaz³¹. Etkili uygulamayı sağlamak üzere tüzüğün tanıdığı işlem yapma yetkisi, sınırları çizilmiş bir yetkidir. Ulusal düzeyde ya da Topluluk düzeyinde yapılacak uygulama işlemlerini öngören bu tür tüzüklerin amacı ve çerçevesi, uygulama işlemini gerçekleştirecek olan üye devlet veya Topluluk organını bağlar. Bu nedenle, sözkonusu ulusal uygulama işlemleri, tüzüklerin üye devletlerde birörnek ve eşzamanlı uygulanmasını etkileyemezler. Bu işlemler, tüzüklerin yorumuyla doğrudan ilişkili ve bağlıdırlar. Tüzüklerin Topluluk hukukuna uygunluk denetimi ve birörnek yorumunda da yetkili tek makam ATM'dir. Bu nedenle, Topluluk tüzüklerinin uygulanmasında üye devletlerin bağlayıcı yorum kuralları öngörmeleri mümkün değildir³².

ATA'nın 249. maddesinin 3. fıkrası uyarınca yönergeler, üye devletleri hedeflenen sonuçlar bakımından bağlayan, ancak uygulanmalarına ilişkin şekil ve yöntemleri ulusal makamlara bırakan işlemlerdir. Bu nedenle, yönergeler tüzükler gibi doğrudan uygulanabilir nitelik taşımazlar. Üye devletler yönergelerde yer alan kuralları, kendi ulusal hukuklarına ulusal işlemlerle yansıtmak zorundadırlar. Her bir yönerge için ayrı ayrı belirlenen uygulama süresi, üye devletin o yönergeyi en uygun yöntem ve araçlarla ulusal hukuka eksiksiz biçimde kazandırması için tanınmıştır. Yönergeyi ulusal hukuka kazandıran işleme "uygulama işlemi" denir. Uygulama işlemi, bireylerin hak ve yükümlülüklerini kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık biçimde düzenlemeli ve yönergenin ulusal hukukta tam ve eksiksiz biçimde uygulanmasını sağlamalıdır. Tasarı halindeki uygulama işlemleri, uygulamanın gerçekleştiği anlamına gelmezler ve üye ülkeyi yönergeyi uygulama yükümlülüğünden kurtarmazlar. Kolayca değişebilen idari uygulamalarla, yönergeyi uygulama yükümlülüğünün gereği gibi yerine getirildiği savunulamaz. Yönergeyi ulusal hukuka kazandıracak işlem, yönerge hükümlerinin ulusal hukukta tam ve etkili biçimde uygulanmasını gerçekleştirmelidir. Bu yüzden, yönergenin hükümlerine atıf yapmakla yetinen ulusal işlemler, yönergeyi etkili ve tam olarak uygulayamazlar. Ulusal hukuk düzenlerinin işleyişinden kaynaklanan aksaklıklar ya da yönergenin uygulanmasını geciktiren ulusal nedenler, yönergenin ulusal hukuka

³¹ Case 230/78, Eridania v. [1979] E.C.R. 2749.

³² G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 132.

kazandırılmamasını haklı kılmaz. Bir yönergenin uygulama süresi içinde, Topluluk bu yönergeyle bağlantılı başka yönergelerde değişiklik yapabilir. Ancak bu durum, üye devletin yönergeyi uygulama yükümlülüğünü etkilemez.

Yukarıda anılan niteliklerden ötürü, yönergelerin doğrudan etkili olamayacağı tartışılmışsa da, ATM aldığı bazı kararlarla³³ bu kuşkuları gidermiştir. ATM, yönergelerin doğrudan etkisini kabul etmekle beraber, bunu yönergenin niteliğinden kaynaklanan doğal bir sonuç olarak da değerlendirmez. Bu açıdan, yönerge ile tüzük arasında fark vardır. Yönerge hükmü, anlaşma hükümleri bakımından da aranan doğrudan etkililik koşullarını taşıyorsa, doğrudan etkilidir. Bir başka ifadeyle, yönerge hükmü açık, koşulsuz ve takdir yetkisine yer vermeyen bir yükümlülük içeriyorsa doğrudan etkiye sahiptir. Her somut olayda, ileri sürülen yönerge hükümlerinin bu koşulları taşıyıp taşımadığı değerlendirilmelidir.

Yönergelerin doğrudan etkisi, anlaşma hükümleri bakımından da aranan doğrudan etkililik koşulları dışında özel koşulların gerçekleşmesini de gerektirmektedir. ATM kararlarında³⁴ yönergenin doğrudan etkisi için aranan özel koşulların hangileri olduğu açıklığa kavuşmuştur. Bunlar yönergenin özelliklerinden kaynaklanan koşullardır. Yönergenin doğrudan etkisi uygulama süresinin dolmasına ve buna rağmen üye devlet tarafından uygulanmamasına ya da eksik veya hatalı uygulanmasına bağlıdır. Bu özel koşullar, Topluluk tüzükleri ile yönergeler arasındaki farkı da belirginleştirmekte ve Konsey ile Komisyona yaratılmak istenen etki bakımından işlemler arasında tercih yapma imkanı sağlamaktadır.

Birey-üye devlet ilişkisinde yönergenin bireyler üzerindeki etkisi işlemin niteliği gereği ulusal uygulama işlemi ile gerçekleşir. Ancak uygulama süresinin dolmasına rağmen ulusal düzenleme yapılmamış ya da eksik, hatalı ya da yetersiz biçimde yapılmışsa ve yönerge hükümleri açık, koşulsuz, takdir yetkisine yer vermeyen yükümlülükler içeriyorlarsa, üye devlet kendi ihmalinden yararlanamaz. Üye devletin kendi yükümlülüğünü yerine getirmemesi, bireylerin üye devlete karşı yönerge hükümlerini

³³ Case9/70, Franz Grad v. Finanzamt Traunstein [1970] E.C.R. 825, [1971] C.M.L.R. 1; Case 33/70, SACE SpA v. Italian Ministry for Finance[1970]E.C.R. 1213, [1971]C.M.L.R. 123.

³⁴ Aynı yöndeki kararlar için bkz. Case 102/79, Commission v. Belgium v. [1980] E.C.R. 1473; Case 152/84, Marshall v. Southampton and South-west Hampshire Area Authority [1986] E.C.R. 723.

öne sürmelerini engellemez. Ancak yönergelerin doğrudan etkisi konusundaki tartışma dikey doğrudan etkinin bu işlemler bakımından tanınması ve somutlaştırılmasıyla sona ermemektedir. Üye devletin yönergeleri öngörülen sürede ve eksiksiz biçimde uygulamaması, yönerge hükümlerinin birey-birey uyumsuzluklarında da doğrudan etkili olup olamayacakları sorusunu beraberinde getirmiştir. Yönergelerin yatay doğrudan etkisini destekleyen görüş, ilişkinin taraflarının niteliği değişse de, kuralın uygulanmasının değişiklikten etkilenmeyeceği gerekçesiyle hukukta kesinlik kuralına, Topluluk hukukunun bireylerarası ve bireylerle üye devletler arasındaki ilişkilerde eşit uygulanması ilkesine ve Topluluk işlerinin yararlı etkisine dayanır³⁵.

ATM, yönergelerin yatay doğrudan etkisi sorununu Marshall I kararında³⁶ ele almıştır. Karara göre, üye devletin kendi ihmalinden yararlanamama ilkesi, ulusal uygulama işlemi olmaksızın birey-birey ilişkilerinde ileri sürülemez. Yönergeler, bireylerarası ilişkilerde ulusal uygulama işlemi aracılığıyla etkili olabilirler.

Yönergelerin yatay doğrudan etkisinin benimsenmeyişinin yönerge ile tüzük arasındaki farklılığı belirginleştirdiği gözlenebilir. Topluluk organları, yatay doğrudan etkili düzenlemeleri tüzükler yoluyla gerçekleştirebilirler.

Yönergelerde yatay doğrudan etkinin reddi, ayrımcı uygulamaları da beraberinde getirmektedir. Ancak ATM'nin, "ulusal hukukun yönergeye uygun yorumlanması ilkesini" de benimsemesi yönergenin yatay doğrudan etkisinin bulunmayışından kaynaklanan ayrımcılığın olumsuz etkisini hafifletmektedir. Ulusal hukukun yönergeye uygun yorumlanması ilkesi, yönergenin öngördüğü sonuçlarla üye devletlerin bağlı olmasına dayandırılmaktadır³⁷. ATM, yönergeye uygun yorum ilkesinin sınırlarını da çizmektedir. Ulusal mahkeme ulusal kuralları yönergenin ışığında yorumlarken, hukukta kesinlik ve cezaların geriye yürümezliği ilkeleri ile bağlıdır. Öte yandan, ulusal uygulama işlemi bulunmaksızın, yönergeye dayanarak bireyin cezai yükümlülüğü

³⁵ D.A.C. Freestone and J.S. Davidson, 1988, *The Institutional Framework of the European Communities*, London, s. 43.

³⁶ Case 152/84, Marshall v. Southamton and South-west Hampshire Area Authority [1986] E.C.R. 723.

³⁷ ATA'nın Amsterdam Anlaşması ile değişik 249. maddesinin 3. fıkrası.

artırılamaz³⁸. Ulusal hukukun yönergeye uygun yorumlanması ilkesi yönergeden kaynaklanan cezai yükümlülüklerin bireye karşı ileri sürülebilmesini kapsamaz.

ATA'nın Amsterdam Anlaşması ile değişik 249. maddesinin 4. fıkrasına göre Topluluk kararı, yöneldiği kişileri tüm kısımlarıyla bağlayan bir işlemdir. Karar, üye devletlere ya da bireylere yönelik olarak alınabilmektedir. Kararların, tüzüklerden farkı, kararların kural olarak birel nitelikli, tüzüklerin genel nitelikli olmalarıdır.

Kararlar, Topluluk hukukunun en zor tanımlanan, çok yönlü işlemlerdir. Ancak kuşkusuz, ATA'nın 249. maddesi kapsamındaki kararlar, Topluluğun siyasal nitelikli olmayan ATA'nın işlem yapma sürecine uygun olarak alınan ve ATM'nin yargısal denetimine bağlı olan işlemlerdir.

Kararların ilk türü üye devletlere yönelik olarak alınanlardır. Konsey ve Komisyon bu nitelikteki kararları yönergelere alternatif olarak, ulusal hukukları uyumlaştırmak, yakınlaştırmak ya da bunlar arasında eşgüdümü sağlamak için üye devletlere yönelik olarak alabilir. Bu noktada, üye devletlere yetki veren kararlarla üye devletlere yönelik yükümlülük içeren kararları birbirinden ayırmak gerekir. Bu iki karar türü de, hukuksal nitelikli bağlayıcı kararlardır. Ancak dar anlamda, tüm kısımlarıyla bağlayıcı olan karar türü, yükümlülük içeren kararlardır³⁹.

Üye devletlere yönelik kararlar, ulusal makamları olduğu kadar, bireyleri de bağlayarak, onlar için hak ve yükümlülük yaratabilirler. ATM, üye devletlere yönelik kararların doğrudan etkisini benimsemektedir⁴⁰. Topluluk kararlarının etkileri Topluluk tüzükleri ile özdeş olmamakla beraber, bu durum karar hükümlerinin bireyler tarafından ulusal makamlar önünde ileri sürülmesini engellemez. Topluluk kararlarının doğrudan etkisinin hukuksal dayanağını, işlemin bağlayıcılık gücü ve yararlı etkisinin sağlanması gereği oluşturmaktadır. Karar hükümlerinin doğrudan etkililiği, bunların ifadelerinin ve içerdiği yükümlülüğün yorumlanmasını gerektirir. Bu noktada ATM, anlaşma hükümlerinin doğrudan etkililik koşullarını kararlar için de benimsemektedir. Üye

³⁸ Case 168/95, *Arcaro v.* [1996] E.C.R. 4705.

³⁹ A. G. Toth, 1978, *Legal Protection of Individuals in the European Community*, Oxford, North Holland, s. 65 vd.

⁴⁰ Case 9/70, *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein* [1970] E.C.R. 825, [1971] C.M.L.R. 1.

devletlere yönelik kararların, bireyler için de hak ve yükümlülükler yaratması bu tür kararları üye devletler bakımından birel, bireyler bakımından genel nitelikli kılmaktadır. Üye devletlere yönelik kararların, kimi zaman bireyler için genel nitelikli olabilmesi, bu tür kararları Topluluk tüzüklerine yakınlaştırmaktadır.

Üye devletlere yönelik Topluluk kararları, Topluluk anlaşmalarının doğrudan etkili olmayan hükümlerinde yer alan yasaklamaların, doğrudan etkili sonuçlar doğurmasını sağlayabilirler.

Kararlar sadece üye devletlere değil, bireylere yönelik de olabilirler. Bu tür kararlar, her somut ve özgül olayda diğer Topluluk hükümlerinin uygulama alanını belirler. İçerikleri bireyler için yükümlülükler ya da bağımsızlıklar öngörebilir. Yönelindikleri bireyler dışında başka bireylerin menfaatini zedeleyen kararlara karşı, iptal istemiyle ATM'ye başvurulabilir. Ancak bireylere yönelik kararlar için, yatay ya da dikey doğrudan etkiden söz edilmesi doğru değildir⁴¹. Çünkü bu kararlar, birey-üye devlet ya da birey-birey ilişkisini değil, birey-Konsey ya da birey-Komisyon ilişkisini düzenlemektedir.

Üye devletlere yönelik Topluluk kararlarının yatay doğrudan etkisi, ATM tarafından tartışılmamıştır⁴².

ATM içtihadı, Topluluğun taraf olduğu farklı nitelikteki uluslararası anlaşmaları Topluluk hukukunun ayrılmaz parçası sayarken⁴³, bu anlaşmaların hükümlerinin doğrudan etkisi sorununu da ele almaktadır. ATM, Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşmaların doğrudan etkisini değerlendirirken, anlaşmanın taraflar arasında dengeli yükümlülükler içerip içermediğini dikkate almaz. Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşmaların kimi hükümlerinin, ATM tarafından doğrudan etkili bulunması da anlaşmalarda karşılıklılık ilkesini zedelememektedir.

⁴¹ A. G. Toth, a.g.e., s. 67.

⁴² G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 142.

⁴³ Case 181/73, Haegeman v. Belgium [1974] E.C.R. 449.

Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan etkisi, anlaşma hükmünün genel yapısı, ifadesi ve içeriğı ile yakından ilgilidir. Uluslararası anlaşmaların doğrudan etkisi “uluslararası anlaşmalar” başlığı altında açıklanmıştır.

4.1.2.5. Topluluk Hukukunun Üstünlüğü

Uluslararası hukuk, doğal olarak, devletin yasama, yürütme ve yargı egemenlikleri üzerinde bağlayıcıdır ve hiçbir uluslararası mahkeme, uluslararası bir yükümlülüğün ihlal edildiğı iddiasına karşılık, bir devletin kendi hukuku ya da anayasasının bir hükmünü mazeret olarak ileri sürmesine izin vermez. Aynı durum, Topluluk hukuku için de geçerlidir. Bu nedenle, “ulusal hukukun hiçbir hükmü, Topluluk hukukuna üstün gelmez”⁴⁴.

Öte yandan Topluluk hukuk sisteminin özerkliği ile Topluluk hukukunun bütün üye devletlerde bir örnek olarak uygulanması ve yorumlanması zorunluluğı, otomatik olarak, bir çatışma durumunda, Topluluk hukuku hükümlerinin, ulusal hukuk hükümlerinden üstün olmasını gerekli kılar. Üye devletlerin mahkemeleri, Topluluk kurallarını, ulusal hukuk kuralları ile birlikte uygulama yükümlülüğü altında oldukları için her iki hukuk düzeni arasında bir uyumsuzluğun çıkması muhtemeldir. Böyle bir durumda, ne tür bir çözüm yoluna başvurulacağı konusunda, Topluluğı kuran anlaşmalarda, açık düzenlemeler yer almamaktadır. Bu nedenle, Topluluğun ortaya çıkmasından itibaren, ilk zamanlarda, bu tür çatışmaları çözümlemek üzere, üye devletler, ulusal hukukta yer alan düzenlemelere uygun girişimlerde bulunmuşlardır. Ancak, bu türden düzenlemeler, her bir üye devletin ulusal hukukunda yer almamaktadır⁴⁵.

Bu durumun ortaya çıkardığı yetersizliği gidermek üzere, bütün ulusal yargıların kendi iç hukuk sistemlerine başvurmadan kabul edilebilecek bir başka yolun bulunması gerekmiştir. Bu yol ise, bizzat, Topluluk hukuk sistemidir. Bütün üye devletler, artık, ek protokollerle kendilerine bazı ayrıcalık tanınanlar dışında, kendilerinin, Anlaşmaya kesin olarak ve hiç bir çekince konmadan bağlı olduklarını kabul etmektedirler⁴⁶.

⁴⁴ Case 48/71, Commission v. Italy [1972] E.C.R. 527.

⁴⁵ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 168.

⁴⁶ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 168.

Topluluk hukukunun üstünlüğü, kendisiyle çatışan ulusal hukuk kurallarının uygulanmasını durdurma anlamına gelir⁴⁷. Topluluk hukuku ile ulusal hukuk çatıştığı zaman, Topluluk hukukunun üstünlüğünün kabul edilmesi, Topluluğun uluslarüstü nitelikte bir örgüt olmasının doğal bir sonucudur. Bu prensip, kurucu anlaşma metinlerinde yer almamakla birlikte, uluslararası yükümlülüklerin üstünlüğünü tanımak için açıkça bir hükmün varlığına gerek duymayan ulusal anayasalar ve uygulamaları içeren üye devletlerin anayasa hukuklarından çıkarılabilir. Diğer bir deyişle, Topluluğun ortaya çıkarılması ve organlarına belirli alanlarda, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin verilmesi, üye devletlerin egemenlik haklarından bir bölümünü devrettiklerini gösterir. Eğer devredilen yetkiler yetersizse ya da geri alınabilir türdensen, Topluluk uluslarüstü bir örgüt olarak faaliyet gösteremez⁴⁸.

ATM tarafından Topluluk hukuku üstünlüğünün ilk kez tartışılması, Belçika vergi hukuku alanında AKÇT'yi kuran anlaşmadan önce yapılan bir yasal düzenleme üzerinde AKÇTA hükümlerinin etkisiyle ilgili olan dava⁴⁹ dolayısıyla olmuştur. Ancak, Topluluk hukukunun üstünlüğünün ortaya konmasında, çok önemli bir anayasal dava olan "Van Gend en Loos" davası⁵⁰ ilk basamağı oluşturmuştur. Bu davada temel sorun, üye devletler arasında yeni gümrük vergileri ya da eş etkili resimlerin konmasını yasaklayan AET'nin 12. maddesinin (yeni m.25) doğrudan etkiye sahip olup olmadığıydı. Adalet Divanı bu maddenin doğrudan etkiye sahip olduğunu belirttikten sonra şöyle devam etti: "Topluluk, uluslararası hukukta yeni bir hukuk düzeni kurmuştur. Bu yeni düzenin çalışması için devletler egemenlik haklarını belirli bir alanda da olsa sınırlandırmışlardır".

Üye devletlerin, kurucu anlaşmalardan ya da ikincil yasalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek için gerekli olan bütün önlemleri almalarını öngören koşul ATA'nın 10. maddesinde açıkça öngörülmüştür. Topluluk hukukunun doğrudan etkili hükümleri sözkonusu olduğu zaman, bu görev, doğrudan ulusal mahkemelerce yerine getirilir. Bu durum İtalyan elektrik endüstrisinin millileştirilmesini kabul eden yasal düzenlemenin

⁴⁷ H. Günuğur, a.g.e., s. 74.

⁴⁸ D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., p. 176; D. Wyatt and A. Dashwood, a.g.e., p. 56-58; H. Günuğur, a.g.e., s. 74-80.

⁴⁹ Case 6/60, Humblet v. Belgian State [1960] E.C.R. 559.

⁵⁰ Case 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] E.C.R. 1, [1963] C.M.L.R. 105.

Topluluk hukuna uygunluğunun denetiminin istendiği “Costa/ENEL” davasında ⁵¹ ortaya konmuştur. Bu davada Adalet Divanı şu noktaları vurgulamıştır:

Sıradan uluslararası anlaşmaların aksine, Anlaşma yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, üye devletlerin hukuk sistemlerinin ayrılmaz bir parçası olan ve bu devlet mahkemelerinin uymakla yükümlü oldukları kendi hukuk düzenini kurmuştur.

Üye devletlerin iç hukuk hükümleri, Topluluk hukuku karakterinde olmadığı sürece her ne şekilde düzenlenirse düzenlensin, özel ve özgün niteliği sahip bu hukuk düzenini geçersiz kılamaz.

Anlaşma uyarınca, üye devletlerin kendi ulusal düzenlerinden Topluluk düzenine haklar ve yükümlülükler konusunda yaptıkları transfer, onların egemenlik haklarında açık bir sınırlama yaratmaktadır. Bu da, Topluluğun hedefleriyle bağdaşmayan ulusal hukuk kurallarının geçersiz olmasını gerekli kılar.

Adalet Divanı, “Simmenthal” kararında⁵², bağlayıcı niteliğe sahip Topluluk normlarıyla çatışan yeni ulusal hukuk kuralları ortaya çıkarılamayacağı ve Topluluk kurallarına uyumlu olmayan ulusal hukuk normlarının kendiliğinden uygulanmaz hale geleceğine karar vermiştir. Topluluk hukukunun üstünlüğü sadece ulusal hukuk kurallarını değil üye devletlerin üçüncü devletlerle yaptıkları yükümlülük getiren anlaşmaları da kapsar⁵³.

Üstünlük doktrini hem Anlaşma hükümleri, hem de doğrudan etkili Topluluk işlemleri için sözkonusudur. Ancak doğrudan etkili olmayan kimi Topluluk kuralları da, üstünlük doktrininin kapsamına girebilir. ATM, kararlarında⁵⁴ ulusal hukukun doğrudan etkili olmayan yönergelere uygun yorumlanması ilkesini benimsediği için, üstünlük doktrini ulusal kuralların ulusal mahkemelerce yorumlanmasında de gözetilecektir. Dolayısıyla doğrudan etkili olmayan yönerge hükümleri, ulusal kuralların yorumunda üstünlüğe

⁵¹ Case 6/64, Costa v. Ente Nazionale per l’Energia Elettrica (ENEL) [1964] E.C.R. 5851, [1964] C.M.L.R. 105.

⁵² Case 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA [1978] E.C.R. 629, [1978] 3 C.M.L.R. 263.

⁵³ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 170.

⁵⁴ Case 14/83, Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen [1984] E.C.R. 1891.

sahiptir. Yorum yoluyla etkinin sınırları, ulusal hukukun “mümkün olduğunca” yönerge hükümleri ışığında yorumlanması olarak belirlenmiştir. Üye devletin Topluluk hukukunu hiç uygulamaması, eksik ya da yanlış uygulaması veya ulusal hukuku Topluluk hukukuna uygun yorumlamamasından kaynaklanan sorumluluğu da üstünlük doktrininin bir yansımasıdır.

ATM, Simmenthal kararında Topluluk hukukuyla çatışan ulusal kuralların niteliklerine bakılmaksızın ulusal mahkemelerce “uygulanamaz” sayılmaları gerektiğini vurgulamaktadır. Ulusal hukuk düzenleri, ulusal yöntemlerle bu tür kuralları ortadan kaldırmak ve kendilerini Topluluk hukukuna uyumlu hale getirmek yükümlülüğü altındadır.

Topluluk hukukuyla çatışan, ulusal kuralın “hükümsüz” değil, “uygulanamaz” hale gelmesi, üye devletlerle Topluluk arasında yetki ayrışmasının zorunlu bir sonucudur. Bu yolla, ATM Topluluk hukukuna aykırı ulusal kuralı iptal edemeyeceğini belirtmekte ve üye devletler için bu tür ulusal kuralları “uygulamama” yükümlülüğünü öngörmektedir. Sonuç olarak, Topluluk hukukuna aykırılığı saptayan ATM iken ulusal kuralı kendi ulusal hukuk düzeninden ayıklayan üye devlettir. Bu nedenle üstünlük doktrini, Topluluk hukuk düzeni ile ulusal hukuk düzenlerinin tek bir hukuk düzeni oluşturduğu anlamına gelmemektedir. Topluluk hukuk düzeni ve ulusal hukuk düzenleri bağımsızdırlar. Özerklik, Topluluk hukuk düzeninin, ulusal hukuk düzenlerinin ayrılmaz parçası oluşunu engellemez. Topluluk hukuk düzeni ile ulusal hukuk düzenleri arasında, her alanda mutlak nitelikli hiyerarşik bir ilişkinin varlığı sözkonusu değildir. Bu gerekçeyle, Topluluk hukuk düzeninin üstünlüğünün, çatışma halinde uygulanacak bir kural olduğu sıkça vurgulanmıştır⁵⁵.

ATM’nin genel eğilimine göre, özelliklerine bakılmaksızın Topluluk hukukunun tüm normlarının, çatışan ulusal normlar üzerinde üstünlüğe sahip olması gerekir. ATA hükümlerinde her ne kadar bu yönde bir madde yoksa da, Adalet Divanının bu yöndeki gerekçesi, Anlaşma’nın genel hedefleri ve ruhudur. Üye devletler, bağımsız iradeleriyle bu anlaşmayı imzalamışlar ve 10. maddeye göre Topluluk hukukuna uyum göstermek

⁵⁵ G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 150.

için gerekli kararları almayı taahhüt etmişlerdir. Anlaşma, kendi kurumlarını yaratarak, onlara madde 249'a göre üye devletler üzerinde bağlayıcı tasarruflarda bulunma yetkisini tanımıştır. Bu çerçevede, eğer devletlerin tek yanlı tasarruflarıyla yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmalarına izin verilirse Topluluğun devam etmesi olanaksızdır. Topluluğun hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için uygulamada birliğin sağlanması gerekir. Bu da, bütün devletlerin Topluluk hukukuna öncelik tanımlarıyla gerçekleşir⁵⁶ (Steiner, 1992). Adalet Divanı üye devletlerin ulusal hukuk kurallarını geçersiz sayarak uygulamada birliği sağlama yetkisine sahip değildir. Ancak, bu amaca, Topluluk hukukunun üstünlüğü prensibi aracılığıyla ulaşılabilir⁵⁷.

4.1.3. Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları

AB hukukunun kaynakları, farklı yazarlar tarafından çok farklı şekilde gruplandırılmıştır. Nugent'a⁵⁸ göre Avrupa Birliği hukukunu oluşturan kaynaklar şu şekilde sıralanmaktadır: (1) Birincil hukuk diye anılan kuruluş antlaşmaları, (2) İkincil hukuk olarak adlandırılan, Topluluk tarafından konulan kurallar (Topluluğun hukuki tasarrufları), (3) ATM'nin kararları, (4) ATM tarafından tanınan hukukun genel ilkeleri, (5) Üye olmayan ülkelerle yapılan uluslararası antlaşmalardır.

4.1.3.1. Birincil Hukuk

Birincil hukuk denilince, Avrupa Topluluklarını ve Birliği kuran anlaşmalar, planlar, ekler, protokoller, mektuplar ve bunları değiştiren veya bunlara ekleme yapan anlaşmalar anlaşılır. Birincil hukuk devletlerarası nitelik taşır ve hukukun kaynakları hiyerarşisinde Topluluk içi tasarrufların üstünde yer alır. AB'nin kurulmasına, organlarına, yasama, yürütme ve yargı gücüne, nihayet kişilerin temel haklarına ilişkin kurallar kurucu antlaşmalarda yer almaktadır. Kurucu anlaşmaların, üye devletlerce onaylanması onlara AB'nin Anayasası karakterini kazandırmaktadır. Devletler Hukuku kuralları gereği, kurucu anlaşmaların protokolleri, nihai senetleri de anlaşmaların ayrılmaz parçaları olarak aynı niteliğe sahiptir. Bunun gibi Birleşme Anlaşması, üyelerin giriş anlaşmaları da, anayasal kapsam içindedir. Ortaklık anlaşmaları ise bu nitelikte görülemez.

⁵⁶ J. Steiner, a.g.e., s. 45.

⁵⁷ D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., s. 177.

⁵⁸ N. Nugent, 2003, *The Government and Politics of the European Union*, 5th ed., Duke University Press, Durham, s. 236

Çünkü, anılan türden anlaşmalar Topluluğun esas teşkilatmasına ilişkin kurallara yer vermezler. Kurucu anlaşmalardaki temel kurallar ile bir kurumu düzenleyen -mesela ATM'nin yapısı, yargıçların sayısı gibi- hükümler birbirinden ayrılmalıdır⁵⁹.

Toplulukları kuran anlaşmalar, üye devletler tarafından onaylandıktan sonra bu devletlerin iç hukuklarında otomatik olarak yürürlüğe girerler. Bu nedenle, bu anlaşmalar “kendiliğinden yürürlüğe giren” anlaşmalardır. Uluslararası yükümlülükler içeren fakat iç hukukta uygulanabilmesi için bir uygun bulma yasasına gereksinim duyan “kendiliğinden yürürlüğe girmeyen” anlaşmalardan farklı olarak, kendiliğinden yürürlüğe giren anlaşmalar, ulusal mahkemeler tarafından, iç hukuk kuralları olarak uygulanmak zorundadır. Doğası gereği bir anlaşma, bir yasama faaliyeti değil, iki ya da ikiden fazla devlet arasında yapılan bir sözleşmedir. Bununla beraber, taraf devletlerce, bir konuda hukukun ne olacağının belirlenmesinin ya da uluslararası bir kurumun anayasasının deklerasyonu şeklinde bir anlaşma, bir tür yasama faaliyeti olarak değerlendirilebilir. AET’yi kuran anlaşmanın bir tür yasama faaliyeti olduğuna, onun amaçlarını ortaya koyan hükümler (229. madde) ve diğer özel hükümler (313. madde) tarafından işaret edilmiştir⁶⁰.

Topluluğu kuran anlaşmanın içeriği, kurumlar ortaya çıkarması ve Topluluğun hedeflerini tanımlaması yanında, Topluluk hukuk düzeni içinde yasa koymak için gerekli olan zemini ve yetkiyi sağladığından karmaşıktır. Anlaşma yürütme, bürokrasi, Parlamento ve Mahkeme ortaya çıkararak, bunlara anlaşmanın yürütülmesi görevini yüklemektedir. Anlaşma, imzacı devletler arasında bir anlaşma olması yönüyle anlaşma olma özelliğini korumakta; ancak, klasik anlamdaki anlaşmalardan, sadece uluslararası kurumlar ortaya çıkardığı için değil, daha da önemli olarak, anlaşmanın yürütülmesini taraf devletlerden alarak bu kurumlara devrettiğinden farklılıklar göstermektedir. Bu uluslararası anlaşmanın yarattığı kurumlar, uluslararası hukukta var olan kurumlara -bunların yetersizliğini ve sınırlı yetkiye sahip olmaları gözardı edilirse- benzetilebilir. Ancak, bu

⁵⁹ G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 68.

⁶⁰ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 143.

kurumların, uluslararası hukukta yer alan benzer kurumlardan güçlü yanı, anlaşma ile belirlenen bazı konulardaki bir takım önemli yetkilerin taraf devletlerce bu kurumlara devredilmiş olması ve bunun sonunda bu kurumların yarı bağımsız hale gelmiş olmasıdır. Zayıf yanları ise, bu kurumların çalışmasının, anlaşma yükümlülüklerinin üye devletler tarafından kesintisiz olarak yerine getirilmesi koşuluna bağlı olmasıdır. Bu nedenle, eğer, üye devletlerden biri engelleyici bir tutum benimserse, Topluluk çalışmaya devam eder ancak, onun dinamizmi yavaşlayabilir⁶¹.

Taraf devletlere haklar ve yükümlülükler getiren uluslararası bir anlaşma, uluslararası hukukun genel sınırları içinde özel bir hukuk olarak değerlendirilebilir. Burada, AET Anlaşmasını Topluluk hukukunun asli kaynağı olarak ilgilendiren nokta, taraf devletlerin, uluslararası hukukun genel prensiplerine atıfta bulunarak bu anlaşma ile getirilen yükümlülüklerden kaçınmasının olası olup olmayacağıdır. Diğer bir deyişle, uluslararası hukukun, Topluluk hukuku içinde bir asli kaynak olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceğidir. ATM, ilk dönemlere ait olan “Van Duyn” kararında⁶², uluslararası hukukun bir prensibine atıfta bulunarak, Topluluk vatandaşlarının bir başka üye devlete giriş haklarının Topluluğu kuran anlaşmanın doğrudan uygulanabilen hükümlerinden kaynaklanmasına karşın, uluslararası hukukta bir devletin başka devlet vatandaşlarını kabul etme zorunluluğu olmadığına, sadece kendi vatandaşlarını devletine kabul etme yükümlülüğü olduğuna karar vermiştir. Diğer yandan, Adalet Divanı, “Nold (II)” kararında⁶³ üye devletlerin taraf oldukları uluslararası anlaşmaların Topluluk hukuk düzeni içinde göz önüne alınması gerektiğine karar verdi. Bu nedenle, üye devletlerce tanınan uluslararası hukukun bir kuralına, Topluluğu kuran anlaşmaların veya Topluluk hukuk normlarının yorumlanmasında ve uygulanmasında, hukukun genel prensibi olarak başvurulmasının önünde bir engel yoktur. Bununla beraber, uluslararası hukuk sistemi içinde bağımsız bir örgüt olarak kurulan Topluluk, kendi hukukuna göre eylem ve işlemlerini sürdürecektir; uluslararası hukukun bir kuralı Topluluk

⁶¹ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 143.

⁶² Case 41/74, Y. Van Duyn v. Home Office [1974] E.C.R. 1337, [1975] 1 C.M.L.R. 1.

⁶³ Case 4/73, Nold v. Commission [1974] E.C.R. 491; [1974] 2 C.M.L.R. 338.

hukukunca tanımlanan haklarla ilgili olduğu zaman, Topluluğun mahkemesi bu kurala başvurabilecektir⁶⁴.

Birincil hukuk, üye ülkelere olduğu gibi, üye ülkelerin uyrukluğunu taşıyanlara ve üye ülkelerde ikamet edenlere de doğrudan uygulanır. Yukarıda bahsedilenlere dayanarak birincil hukuku şöyle sıralayabiliriz:

- 18 Nisan 1951 tarihli AKÇT Anlaşması ve buna bağlı olarak Paris Antlaşması (Bu anlaşma Temmuz 2002’de feshedilmiştir),
- 25 Mart 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Anlaşma (Roma Anlaşması)
- 25 Mart 1957 tarihli AAET (EURATOM) Antlaşması,
- 25 Mart 1957 tarihli Avrupa Toplulukları için Müsterek Organlar Hakkında Anlaşma,
- 8 Nisan 1965 tarihli Avrupa Toplulukları için Müsterek Konsey ve Komisyon Kurulmasına ilişkin Anlaşma (Birleşme Antlaşması)
- 8 Nisan 1965 tarihli Avrupa Toplulukları İçin İmtiyazlar ve Bağışıklıklara İlişkin Protokol,
- 17 Nisan 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu Mahkemesinin Tüzüğüne ilişkin Protokol,
- 22 Ocak 1972 tarihli Danimarka Birleşik Krallık ile Kuzey İrlanda’nın, 28 Mayıs 1979 tarihli Yunanistan’ın ve 12 Haziran 1985 tarihli Portekiz ve İspanya’nın AET’ye ve EURATOM’a Katılmalarına ilişkin Anlaşmalar,
- 22 Nisan 1970 tarihli Avrupa Topluluklarının Kurulması ve Birleşme Antlaşması ile ilgili Bütçeye ait Bazı Hükümlerin Değiştirilmesi Hakkında Anlaşma (Bütçe Anlaşması),
- 28 Şubat 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi,
- 7 Şubat 1992 tarihli Avrupa Birliği Anlaşması (Maastricht Antlaşması),
- İsveç, Avusturya ve Finlandiya’nın AB’ye girmelerine ilişkin Anlaşmalar,
- 2 Ekim 1997 tarihli Amsterdam Anlaşması,
- 2001 tarihli Nice Anlaşması,

⁶⁴ D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., s. 7-8.

- Son 10 üye ülkenin AB'ye girmelerine ilişkin Anlaşma.

ATS ile ABA ikisi bir taraftan Roma Anlaşması ile AKÇT Anlaşması'nın ve AAET Anlaşmasının bazı hükümlerini değiştirdiği için birincil hukuk niteliğindedir; diğer taraftan da ATM'nin, üzerinde yargı yetkisine sahip olmadığı dışişleri ve güvenlik politikaları ile adalet ve içişleri politikaları konularına ait hükümleri, içerdiklerinden farklı karaktere sahiptir.

Kurucu anlaşmalar, anlaşmaları yorumlama yetkisine sahip olan Adalet Divanının kontrolüne tabidir, ancak bu kontrol anlaşma hükümlerinin tamamını kapsamaz. ABA'nın 46. maddesi uyarınca ATM'nin yetkisi dahilinde olmayan anlaşma bölümleri şunlardır: Birliğin genel amaçlarını, Konseyin üyelik ve rolünü, insan haklarına uyumsuzluk yüzünden üye devletlere karşı yapılan eylemleri, yabancı ve güvenlik politikasını ve anlaşmaya ekli deklarasyonları içeren genel hükümler⁶⁵ (Nugent, 2003). Avrupa Birliği Anlaşmasında, ATM'nin yetkisi bir durumda sınırlıdır. Madde 68'de sıralanan vize, göç ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili diğer konularda tefsir ulusal Son Derece Mahkemeleri (Court of Last Instance) tarafından yapılır⁶⁶.

Bu konuda yeni bir gelişme olmuş ve 2009 yılından itibaren kademeli olarak yukarıda sıralanan ve birincil hukuku oluşturan anlaşmaların yerine geçecek bir anayasa kabul edilmiştir. Oldukça karmaşık olan AB karar alma sistemi, AB kurumlarının yetki ve sorumluluklarına açıklık getirecek bir anayasayı gerekli kılmıştır. 19-20 Haziran 2003'de Avrupa Konvansiyonu tarafından hazırlanan taslak anayasa onaylanmış, 29 Ekim 2004'de 25 üye devletin liderleri tarafından imzalanarak kabul edilmiştir. Anayasa, mevcut AB kurucu anlaşmalarının yerine geçmekte olup dört ayrı bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm değerleri, yetkiyi, karar verme prosedürünü ve AB'nin kurumlarını tarif etmektedir. İkinci bölüm hakları, üçüncü bölüm iç ve dış politikaları, dördüncü bölüm ise anayasanın kabulü ve gözden geçirilmesini de içeren provizyonları kapsamaktadır.

⁶⁵ N. Nugent, a.g.e., s. 236.

⁶⁶ P. Raworth, 2001, *Introduction to the Legal System of the European Union*, 1st ed., Oceana Publications, New York, s. 119.

4.1.3.2. İkincil Hukuk

İkincil hukuk, AB'nin organları tarafından konulan hukuku ifade eder. Bu ikincil hukuk, yani hukuki tasarruflar, organların, görevlerini yerine getirebilmeleri ve konulan hedeflere ulaşabilmeleri için, anlaşmaların kendilerine verdiği yetkiler dahilinde koydukları kurallardır. ATA'nın 249. maddesine göre, ikincil hukuk diye adlandırılan hukuki tasarruflar, (1) Topluluk tüzükleri (regulations), (2) yönergeler (directives), (3) kararlar (decisions), (4) tavsiye ve görüşlerdir (recommendations and opinions). Maddeye göre, Konsey ve Komisyon, görevlerini yerine getirmek için, bu Anlaşma'nın hükümlerine uygun olarak tüzükler yapar, yönergeler yayınlar, karar alır, tavsiyelerde bulunur ve görüşler bildirir. Ancak Amsterdam Anlaşması ile yapılan değişiklik ile Parlementonun yasama sürecindeki rolü arttırılmış, ATA'nın 249. maddesinin 1. fıkrası şöyle değiştirilmiştir: Konsey ile birlikte hareket ederek Parlamento, Konsey ve Komisyon, görevlerini yerine getirmek için, bu Anlaşmanın hükümlerine uygun olarak tüzükler yapar, yönergeler yayınlar, karar alır, tavsiyelerde bulunur ve görüşler bildirir⁶⁷.

Birlik organlarının kendi yönetimleri ile ilgili olarak çıkardıkları düzenlemeler, genel programlar, organlar arası anlaşmalar da ikincil hukuka dahil olarak kabul edilir. Bazı yazaralar⁶⁸, ikincil hukuka giren hukuki düzenlemeler arasında farklılaştırmaya gitmekte, Topluluk tüzükleri ile yönergeleri diğer hukuki tasarruflardan ayırmaktadır. Buna göre, Topluluk tüzükleriyle yönergeler bir yasama işlemi (legislative act) niteliğindedir. Buna karşılık, ATA'daki kararlar, görüşler, tavsiyeler esasta, idari tasarruflar olup, nadiren yasama işlemine tabi tutulurlar. Folsom⁶⁹ bunları “yumuşak hukuk” (soft law) şeklinde adlandırmaktadır. İkinci grup, ilgili ulusal hukuk ile Topluluk hukukunun yorumu ve uygulanmasında kullanılır.

ATA'da hangi hallerde Topluluk tüzüğünün veya yönergenin çıkarılabileceğine ilişkin genel bir kural yoktur. Buna karşılık, bazı konuları muhakkak Topluluk tüzüğü [ATA 39.3 (d), 89] veya yönerge [ATA, 44.1, 47 (2), 52.1, 94, 133.3, 137.2]

⁶⁷ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 145.

⁶⁸ R.H. Folsom, 1999, *European Union Law in a Nutshell*, 3rd ed. West Group, USA, s. 35.

⁶⁹ R.H. Folsom, a.g.e., s. 35.

ile düzenlenmeleri gereğine işaret edilmiştir. Topluluk tüzüğü çıkarma yetkisi Komisyona, Konseyce, bir Topluluk tüzüğü ile verilebilir. Bu istisnai haller dışında, bu iki düzenlemeden birinin seçimi, konunun özelliklerine, yetkili organdan kolayca geçip geçemeyeceğine, doğrudan uygulanmanın gerekli olup olmadığına, ya da, aksine, üye ülkelere süre vermenin uygun olup olmayacağına, yani bir açıdan elverişlilik şartlarına bağlıdır. Ortak hukuk koyma sözkonusu olunca Topluluk tüzüğü, hukuk uyumlaştırılması istenildiğinde de yönerge seçilmektedir. Bunun gibi, Topluluk politikalarının konulması ve geliştirilmesi yönergeler aracılığı ile yapılmaktadır.

Tüzük, yönerge ve kararlar aynı kurallara tabidir. Bazı farklılıklara rağmen üçü de bağlayıcıdır. Ortak yabancı ve güvenlik politikalarında alınan kararlar dışında üçü de adli denetime tabidir. Şekil ve yayın kuralları da birbirine benzer. Topluluğun bir tür resmi gazetesi olan “Official Journal” da yayınlanırlar. Üçünü de bir sebebe dayandırmak zorunludur. Dayanılan anlaşma ya da ikincil yasa ifade edilmek zorundadır⁷⁰.

Tüzükler (Regulations): Tüzükler, Topluluk hukukunun tüm üye devletlerde aynı şekilde uygulanmasını sağlamanın bir aracıdır. Topluluk hukukunun aynı şekilde uygulanması, arzu edilen bir hedef olmakla birlikte bu her zaman tüzüklerle gerçekleşmeyebilir ve üye devletlerin herhangi bir işlemine gerek duyulabilir. Örneğin, tarımla ilgili bazı tüzükler, üye devletlerde aynı şekilde uygulamayı sağlamak üzere, üye devletlerin gerekli düzenlemeleri yapmaları ve yaptırım uygulamaları için tazmin ve vergilendirme sistemini kendi yöntemleri ile yürütmelerine izin verir.

İşçilerin serbest dolaşımı ve göçmen işçilerin sosyal güvenlikleri ile ilgili tüzüklerde olduğu gibi bazı durumlarda tüzüklerin fonksiyonu, Topluluk vatandaşı işçilerin ve yakınlarının, Topluluk hukukundan kaynaklanan serbest dolaşım veya sosyal güvenlik hakları konusunu düzenleyen ulusal sistemleri, anlaşma hükümleri çerçevesinde koordine etmektir⁷¹.

⁷⁰ P. Raworth, a.g.e., s. 121.

⁷¹ D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., s. 127.

ATA madde 253'e göre, bir Topluluk organının tasarrufunun tüzük olması için belirli koşulları taşıması gerekir. İlk olarak, tüzükler, Anlaşmada tanınan yetkiye dayanmalıdır. Anlaşmanın tanıdığı yetkiye dayanmayan bir tasarruf tüzük karakteri taşımaz. Ayrıca, organların hazırladığı tüzükler gerekçeli olmalı yani, bu tüzükle hedeflenen amaçları, tüzüğü haklı gösterecek nedenleri ve benimsenen sistemin ana hatlarını kabaca ortaya koymalıdır.

ATA'nın 249. maddesi tüzüklerle ilgili üç karakter ortaya sunar. Bunlardan birincisi genel bir uygulamaya sahip olmasıdır. Bunun anlamı Birliğe üye ülkelerin tamamına uygulanıyor olmasıdır. Amaçları kişi ya da belli gruplar değildir. İkinci özelliği bağlayıcı olmalarıdır. Başka bir deyişle Topluluk tüzüğü kendi bütünlüğü içinde bağlayıcı olduğu için, üye ülkeler tarafından kısmen veya seçilen bazı hükümlerinin kabulü suretiyle uygulanamaz. Üçüncü özelliği ise doğrudan uygulanan ve doğrudan etkiye sahip bir hukuki tasarruf oluşudur. Doğrudan uygulanmak demek, üye ülkelerin herhangi bir işlemine, onayına, iç hukuk içine alınmasına gerek olmaksızın, Topluluk tüzüğünün üye devletler, üye devlette yerleşik veya üye devletin tabiiyetinde bulunan, gerçek ve tüzel kişiler ile bütün daire ve kuruluşlar ve Toplulukta her organ, kurum ve yetkili için geçerli olması demektir. Bununla birlikte tüzükler, yeterince açık ve koşulsuz olma kriterlerini taşımazlarsa, üye devletlerde doğrudan etkiye sahip olmazlar. Çünkü, "doğrudan etki" "doğrudan uygulanabilirlik" den farklı bir prensiptir⁷².

Bazı Topluluk tüzükleri, icra edilmeleri için, ulusal mercilerin bazı işlemlerde bulunmalarını bizzat öngörebilir. Böyle hallerde de, Topluluk tüzüğü gene doğrudan uygulanır. Topluluk tüzüğünün aynı zamanda doğrudan etkili olması, Topluluğa üye ülkelere mensup gerçek veya tüzel kişiler lehine doğrudan haklar yaratması veya tanınması ve/veya üye ülkelere ve ona mensup kişilere borçlar yüklemesi, bunların ulusal mahkemelerde ileri sürülebilmesi demektir.

⁷² E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 147.

Yönergeler (Directives): ATA'nın 249. maddesi, yönergelerin bütün üye ülkelere hitap etmesini zorunlu kılmamasına rağmen bu yönergelerin genel formudur⁷³ (Raworth, 2001). Yönergeler yöneltildikleri amaç açısından bağlayıcıdır. Ancak şekil ve yönetime üye devletler kendileri karar verirler.

Yönerge Konsey tarafından veya ortak karar alma suretiyle, Konsey ile Parlamento veya Komisyon tarafından çıkarılır. Doğrudan uygulanamaz, üye ülkeler tarafından iç hukuka alınması gerekir. Yönergeler doğrudan uygulanabilirlik özelliğine sahip olmadıkları için, üye ülkeler tarafından, yönergede öngörülen süre içinde, ya iç hukuka aynen yansıtılır veya iç hukuk yönergede öngörülen ilke ve kurallara göre değiştirilir. Aslında yönergelerin çoğunluğu öylesine kesin ve detaylıdır ki üye devletlere kalan iş, yönergeleri ulusal yasalarda sıralamaya sokmaktır. Yönerge ulusal hukuka, kanun veya kanun hükmünde kararname ya da bir idari tasarruf ile getirilebilir. Ulusal hukuktaki düzenlemenin bağlayıcı olması gerekir, yoksa, uygulanması ilgililerin isteğine bağlı, yani öğüt veya öneride bulunan bir nitelik taşıyamaz. Hatta bazen hiç bir düzenlemeye gerek duyulmayabilir⁷⁴.

Ancak, ATM, istisnai durumlarda üye devletin sözkonusu yönergeyi iç hukukuna adapte etmeden, uygulanması için verilen süre dolduktan sonra bir yönergenin doğrudan uygulanabilir olabileceğine birçok davada karar vererek bu alanda içtihat hukuku geliştirmiştir. Adalet Divanı, üye devlete adapte etmesi için verilen sürenin geçmesine rağmen üye devletin yönergeyi hiç adapte etmemesi ya da yeterli şekilde adapte etmemesi durumunda yönergelerin doğrudan uygulanabilir olduğuna karar vermiştir. Bazı durumlarda yönergelerin iç hukukta adapte edilmemesi veya uygun şekilde adapte edilmemesi durumlarında bundan zarar gören AB vatandaşları tazminat talep edebilirler. Burada önemli olan husus, üye devletin sorumluluğunun kusursuz sorumluluk olmasıdır. Üye devlet kusuru olmasa bile tazminat ödemek zorundadır⁷⁵.

⁷³ P. Raworth, a.g.e., s. 123.

⁷⁴ R.H. Folsom, a.g.e., s. 35.

⁷⁵ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e. s. 149.

Yönerge üye ülkelerin hukuklarını uyumlaştırmayı sağlayan bir araçtır. Ancak, yönergelerin işlevleri sadece uyumlaştırmayı gerçekleştirmek değildir. Yönergenin muhatabı üye devletlerdir, çünkü, hukukunu yönergeye uygun olarak değiştirmek üye devletlere yönelen bir yükümlülüktür. Bunun sonuçlarına ilgili üye ülke katlanır.

Yönergeler tüzükler gibi gerekçeli olmalı ve Anlaşmaya dayanmalıdır. Yönergelerin yönerdikleri devlete bildirilmeleri gerekmektedir. Bildirimden sonra yürürlüğe girerler. Ancak tüm üye devletlere yöneltilen yönergeler, tüzükler gibi, hangi tarihte yürürlüğe gireceği belirtilmişse o tarihte, eğer bir tarih verilmemişse resmi gazetede yayınlanmasını takip eden yirminci günde yürürlüğe girerler. Yönergeler, yönerdikleri devlete özel yaptırımlar yüklediklerinden bunlar, ilgili devlet tarafından bir bütün olarak ve en etkin biçimde uygulanmak zorundadır. Ayrıca üye devletler, yönergeleri iç hukuklarına adapte ettikten sonra onlar üzerinde yönergenin amaçlarına ters düşen değişikliğe gidemezler.

Yönergelerle tüzükler pek çok açıdan birbirine benzemekle birlikte aralarında iki önemli fark vardır: Birincisi yönergelerin doğrudan uygulanabilir olmayışıdır. Genellikle üye ülkelerin gerekli değişikliği yapmak için üç yıl zamanları vardır. Gerekli uyumun sağlanmaması kurucu anlaşmaların ihlalidir. Uyum sağlanmaması durumunda ortaya çıkan iki sonuç daha vardır. Birincisi yönerge hükmünün uygun kriterlerle buluşması durumunda ve geçiş için verilen süre dolduğunda yönergelerin doğrudan dikey etkisi vardır. İkinci sonuç ise zamanında ve düzgün uyum sağlanamayışından ötürü oluşabilecek zararlardan üye devletler sorumludur⁷⁶.

Yönergeleri tüzüklerden ayıran ikinci fark ise yönergelerin doğrudan etkisinin doğasıdır. Tüzüklerden farklı olarak, gerekli kriterlere sahip olsalar bile yönergeler otomatik olarak direk etkiye sahip değildir. Sadece düzgün ve zamanında uygulanmadıklarında böyle bir etkiye sahiptirler. Ayrıca yönergeler üye devletlere hitap eder. Gerçek şahıslar için değil üye devletler için bağlayıcıdır. Sonuç olarak, Adalet

⁷⁶ P. Raworth, a.g.e., s. 123.

Divanı hükümet ve kamu kuruluşlarına karşı dikey doğrudan etkiyi korumaktadır. Gerçek kişileri bağlayacak yatay doğrudan etkileri yoktur⁷⁷.

Kararlar (Decisions): Raworth'a göre⁷⁸ iki tip karar vardır. Bu bölümde anlatılacak kararlar ATA'nın 249. maddesiyle sağlanan kararlardır. Bununla birlikte AB'nin organları tarafından alınan "sui generis" kararlar olarak adlandırılan başka kararlar da vardır. Ancak bu kararlar bu bölümde anlatılacak kararlardan farklı karekteristiklere sahiptir.

ATA'nın 249. maddesine göre karar, kimin için çıkarılmışsa onu bağlar. Bu tariftten yola çıkarak iki sonuca varabiliriz. Biricisi kararın tüzüklerde olduğu gibi kendi bütünlüğü içinde geçerli oluşudur. Şöyle ki, bağlayıcılığı açısından istisna veya ayrımcılık yaratamaz. İkinci karekteristik özellik, tüzüklerden farklı olarak kararın muhatabının bir üye ülke veya bir üye ülkeye mensup gerçek veya tüzel kişi olabilmesidir. Herhangi bir kararın madde 249'da belirtilen bir karar olabilmesi için ATM, belirli kişileri ilgilendiren şahsi sorunlar olmalarını şart koşar. Söz konusu belirli kişiler üye ülkelerin tamamını kapsayabilir. Bununla karaların, direk uygulanabilirlik konusu hariç yönergelerle benzediği düşünülebilir. ATA'nın 249. maddesi kararları doğrudan uygulanabilir kararlar olarak tanımlamamaktadır. Ancak, kararların etkinliği -özel bir durum söz konusu olmadıkça- doğrudan uygulanabilir olmalarını öngörür. Diğer yandan, uygun kriterlere sahip olmaları durumunda doğrudan etkilerinin olduğu saptanmıştır. Bu etki düşey ya da kişiler söz konusu olduğunda yatay olabilir⁷⁹.

Tüzük ve yönergelerde olduğu gibi kararlar da gerekçeli olmak ve Anlaşma hükümlerine dayanmak ve belirli bir formu olmadan yöneldiklerine bildirilmek zorundadır. Kararlar bu bildirimden sonra yürürlüğe girerler.

Karar, Konseyce veya ortak karar alma suretiyle, Konsey ile Parlamento veya Komisyon ya da Avrupa Merkez Bankası tarafından alınabilir.

⁷⁷ P. Raworth, a.g.e., s. 123.

⁷⁸ P. Raworth, a.g.e., s. 123.

⁷⁹ P. Raworth, a.g.e., s. 123.

Kararlar ya ceza getirici, ya hak bahşedici ya da bir borç veya yükümlülükten istisna edici düzenlemeler içerir.

Tavsiye ve Görüşler (Recommendations and Opinions): Tavsiye, herhangi bir hususta, hareket ve davranış tarzını öğütleyen, ikna etkisine dayalı bir beyandır. Organlar, tavsiye ile, gerekli gördükleri bir konuda beyanda bulunurlar. Görüş ise, üçüncü kişinin isteği üzerine organ tarafından açıklanır. Komisyon, Parlamento, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Sayıştay görüş bildirebilir. Tavsiye ve görüşün hukuka uygunluğu ATM tarafından inceleme konusu yapılamadığı gibi önkarar yöntemli dava şeklinde de mahkemeye getirilemez.

ATA'nın 249. maddesine göre, tavsiye ve görüşlerin bağlayıcı etkisi yoktur. Ancak tavsiye ya da görüşlerin hiç bir hukuki etkilerinin bulunmadığı da söylenemez. Nasıl mahkemeler bilimsel mütalaalar ile hiç bir şekilde bağlı olmamakla birlikte, gerektiğinde onlardan yararlanırlarsa, aynı şekilde, kurumlar ve ulusal mahkemeler de tavsiye ve görüşleri gözönünde tutabilir. Bazı hallerde, tavsiyelere uyulmaması durumunda müeyyidelerle birlikte üye devletlere zorunluluk uygulayabilir. ATA gereğince, Komisyon, ortak pazarın tamamlanması koşullarında çarpıklığa sebep olmamak için gerekli ölçümleri içeren bir tavsiyede bulunabilir. Eğer üye ülke tavsiyeye uymazsa diğer üye ülkeler çarpıklığa çare bulmak için tedbir almak zorunda değildirler⁸⁰.

4.1.3.3. Avrupa Mahkemelerinin Kararları

Avrupa Mahkemeleri Adalet Divanı (Court of Justice) ve İlk Derece Mahkemesinden (Court of First Instance) oluşur. Adalet Divanı daha çok anayasal veya politik tabiatlı büyük davalarla ilgilendiğinden ve İlk Derece Mahkemesi kararlarının özel durumlara ve Adalet Divanının temyizine tabi olmaları nedenleri ile Adalet Divanı daha üstün konumdadır. Bu yüzden ne zaman AB hukukuna adli yorumundan dolayı atıfta bulunulsa, aslında Adalet Divanı içtihat kararlarına atıfta bulunulmaktadır.

İçtihat kararları pek çok AB ülkesinde geleneksel bir hukuk kaynağı olmamasına rağmen (Birleşik Krallık ve İrlanda hariç) AB hukukunun şekillenmesinde önemli bir

⁸⁰ P. Raworth, a.g.e., s. 124.

rol oynamıştır. Bu durum, AB hukukunun doğru yorumlandığı ve uygulandığından emin olmak durumunda olan mahkemenin görevinden kaynaklanır. Bunun diğer bir sebebi de AB hukukunun anlaşılır ve tam olmayışıdır⁸¹.

AB'nin yazılı hukukundaki eksiklik değişik faktörlere bağlıdır. Birliğin yeni oluşu, karar alma sürecindeki problemler zayıf uzlaşmalara ve gerekli ikincil yasamadan kaçınılmasına sebep olmakta, AB aktivitelerinin hızlı değişimi yazılı hukukun gelişmelerle aynı seviyede olmasını zorlaştırmaktadır. AB'nin belirgin olarak yeterli olduğu birçok alanda, ATM detaylı kanuni temel olmadan karar çıkarmak durumundadır. Huzuruna getirilen değişik dava çeşitlerinde (ilk ve tek olaylar, temyiz davaları, ulusal mahkemeler tarafından atıfta bulunulmuş, AB hukuku maddelerini içeren davalar) ATM, yazılı kuralların teknik ve dil bilgisi yorumundan kaçınılmaz olarak öteye geçerek hukukdaki boşlukları doldurmakta, bunu yaparken de, yasaları sadece anlaşılır hale getirmemekte aynı zamanda yasaları genişletmektedir⁸².

4.1.3.4. Uluslararası Anlaşmalar

Topluluğu kuran Anlaşma, Topluluk organlarına üye olmayan devletlerle ve uluslararası örgütlerle anlaşma yapma yetkisi vermiştir. Bu tür anlaşmaları yapma yetkisi ve bu yetkiye dayanarak yapılan anlaşmaların orijini, özellikle, madde 182-188'e göre denizaşırı devletler ve toprakların ortaklığı, madde 133'e göre ticaret anlaşmaları ve madde 310'a göre ortaklık anlaşmalarını düzenleyen anlaşma hükümlerine dayanır⁸³. Topluluk tarafından üye olmayan devletlerle yapılan ortaklık, ticaret ya da gümrük anlaşması şeklindeki uluslararası anlaşmaların ortaya çıkardığı hukuk da Topluluk hukukunun kaynakları arasında yer alır. ATA madde 300'e göre Topluluk, üçüncü devlet ya da devletlerle veya uluslararası örgütlerle anlaşma yapabilir. Bu madde hükümlerine uygun olarak yapılan bu tür anlaşmalar üye devletler için bağlayıcı nitelik taşır⁸⁴.

ATM, Topluluğun üçüncü devletlerle yaptığı bu tür anlaşmaları, Topluluk hukukunun bir parçası olarak kabul etmekte, bunları yorumlamakta ve

⁸¹ N. Nugent, a.g.e., s. 242.

⁸² N. Nugent, a.g.e., s. 242.

⁸³ H. Pazarcı, 1978, *Uluslararası Hukuk Açısından AET'nin Yaptığı Anlaşmalar*, AÖSBF Yayını, No. 418, Ankara, s. 33-65.

⁸⁴ D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., s. 125.

uygulamaktadır. Topluluk hukuk sistemi içinde, bu tür anlaşmaların hükümlerine “doğrudan etki” nin tanınıp tanınmayacağı sorunu birçok defa tartışılmıştır. Bu konuyla ilgili gerçek durum bir süre sessizliğini korumuştur. Bununla beraber, Adalet Divanı kararları ışığında, günümüzde kabul edilmesi gereken ilke şudur: Topluluk tarafından üye olmayan devletlerle yapılan anlaşmanın bir hükmü, uygulanmak ve hukuksal sonuçlar doğurmak bakımından, ileride herhangi bir karar alınmasını gerekli kılmayacak kadar açık ve belirgin yükümlülükler taşıyorsa, bu hüküm doğrudan uygulanan bir hüküm olarak kabul edilebilir ve kişiler ulusal mahkemeler önünde bu tür hükümlere dayanarak haklarının güvence altına alınmasını isteyebilirler⁸⁵.

Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan etkisi, anlaşma hükmünün genel yapısı, ifadesi ve içeriği ile yakından ilgilidir. Doğrudan etkinliğin belirlenmesinde, uluslararası anlaşmanın hedefi de dikkate alınmaktadır. ATM, doğrudan etkililik ile anlaşmanın türü arasında ilişki kurmamaktadır⁸⁶.

Topluluğun yaptığı uluslararası anlaşmaların “doğrudan etkisi” sorunu ilk kez “International Fruit Co.” davasında⁸⁷ gündeme gelmiştir. Bu davada ticaret politikaları alanında kısıtlayıcı hükümler içeren Komisyon tüzüklerinin gümrük ve ticaret politikaları ile ilgili uluslararası bir anlaşma olan GATT’ın⁸⁸ XI. maddesine aykırı olduklarından geçersiz sayılmaları gerektiği ileri sürülmüştür. ATM GATT kurallarını inceledikten sonra, gerçekte Topluluğun bu hükümlerle bağlı olduğu sonucuna varmıştır. Bununla Birlikte, Adalet Divanı, GATT kurallarının ruhuna, genel sistemine ve lafzına bakıldığında, GATT’ın XI. maddesinin Topluluk vatandaşlarına ulusal mahkemeler önünde ileri sürebilecekleri haklar sağlama yeteneğinde olmadığına karar vermiştir. Gümrük Tarifeleri ve Ticarete İlişkin Genel Anlaşma, uyuşmazlıkların çözümünde danışma, görüşme ve tek yanlı karar alma

⁸⁵ D. Wyatt & A. Dashwood, a.g.e.,s. 76.

⁸⁶ G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 142.

⁸⁷ Case 21/ 72, N.V. International Fruit Co., Rotterdam v. Produkschap voor Groenten en Fruit [1972] E.C.R. 1219.

⁸⁸ Gümrük vergilerinde aşamalı indirim, tarım ürünleri dışında ithal kotalarının azaltılması, ticarete ayrımcılığın yasaklanması ve gelişmekte olan ülkelerde yatırımların teşvik edilmesigibi konuları içeren Tarifeler ve Ticaret üzerine Genel Anlaşma(GATT), Ekim 1947’de 23 ülke tarafından kabul edilmiştir. GATT, 83 ülke arasında onaylanmadan; 28 ülke tarafından da resmen imzalanmadan uygulanmaktadır. D. Lasok & J.W. Bridge, a.g.e., s. 6-7.

gibi esnek hükümlere yer vermekte ve Anlaşma hükümlerinin birörnek yorumunu ve uygulanmasını sağlayan etkin bir kurumsal yapıdan yoksun bulunmaktadır. Bu nedenle doğrudan etkili hükümler içeremez⁸⁹.

Topluluk ile Yunanistan arasında ortaklık kuran Atina Anlaşmasının 53. maddesinin tartışıldığı karar⁹⁰ anlaşma hedefinin, anlaşma hükmünün genel yapısının, içeriğinin ve ifadesinin doğrudan etki bakımından nasıl değerlendirildiğine ışık tutar. ATM, Atina Anlaşmasının vergide ayrımcılık yasağını düzenleyen 53. maddesini, AETA'nın bu konudaki paralel düzenlemesi olan 95. madde ile karşılaştırmakta ve doğrudan etkililik koşulları bakımından değerlendirmektedir. Bu değerlendirmenin sonucunda, Atina Anlaşmasındaki 53. maddesindeki yasağın, AETA'nın 95. maddesindeki yasakla aynı işleve sahip, açık, koşulsuz, takdir yetkisine yer vermeyen bir yükümlülük olduğu saptanmaktadır. Bu kararda Atina Anlaşmasının son hedefinin Yunanistan'ın Topluluğa katılımı olduğu da vurgulanmaktadır. Topluluğun kurucu anlaşmalarındaki kurallarla aynı kuralları içeren uluslararası anlaşmaların yorumunda, kurucu anlaşma hükümlerinin yorumundan ve doğrudan etkisinden yararlanılması, uluslararası anlaşmanın amacı ve hedefine bağlıdır. Bu noktada, uluslararası anlaşmanın ve Topluluk anlaşmalarının amaç ve hedeflerinin örtüşmesi ve her iki anlaşmanın hükmünün de aynı işleve sahip olması aranır. ATM, bu tür anlaşmaların yorumu ile ilgili önkarar verme yetkisine sahiptir.

Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşmaların doğrudan etkisinde, Türkiye'yi de yakından ilgilendiren bir dizi dava önemli yer tutmaktadır. Türkiye ile AET arasındaki Ankara Anlaşmasının 12. maddesi ile Katma Protokolün 36. maddesinin “doğrudan etkiye” sahip olup olmadığı ile ilgili olan “Demirel” davasında⁹¹ ATM, bu maddelerin esas olarak bir program niteliğinde olduğundan ve işçilerin serbest dolaşımının doğrudan yürütülebilmesi bakımından yeterli derecede net ve koşulsuz olmadığından, bu maddelerin üye devletler iç hukukunda “doğrudan etkiye” sahip olabilecek Topluluk hukuku normları oluşturmadığına karar vermiştir. ATM bu kararı verirken şu kriteri ortaya koymuştur: Topluluk tarafından üye olmayan

⁸⁹ G. Tekinalp ve Ü. Tekinalp, a.g.e., s. 147.

⁹⁰ Case 17/81, Pabst v. [1982] E.C.R. 1331.

⁹¹ Case 12/86, Meryem Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund [1987] E.C.R. 3719, 1 C.M.L.R. 421.

devletlerle yapılan anlaşmanın bir hükmü, uygulanmak ve hukuksal sonuçlar doğurmak bakımından, ileride herhangi bir karar alınmasını gerekli kılmayacak kadar açık ve belirgin yükümlülükler taşıyorsa, bu hüküm doğrudan uygulanan hüküm olarak kabul edilmelidir.

Ankara Anlaşmasının ortaya çıkardığı AET-Türkiye Ortaklık Konseyinin 2/76 ve 1/80 sayılı kararlarında yer alan bazı hükümlerin doğrudan etkiye sahip olup olmadığı ile ilgili olan “Sevince” kararında⁹² ATM, bu maddelerin üye devletlerin ulusal hukuklarında doğrudan uygulanması gerektiğine karar vermiştir. Aynı şekilde, ATM, “Re Aid for Turkey” kararlarında⁹³, Türkiye’ye yapılması gereken mali yardım konusunu düzenleyen Ortaklık Konseyinin 2/80 sayılı kararının, Ankara Anlaşması ile doğrudan bağlantılı olduğundan Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğuna karar vermiştir. Bu nedenle, Ortaklık Konseyi kararlarının hükümlerinin doğrudan etkiye sahip olmaları gerektiği göz ardı edilemez.

ATM’nin bu kararları ışığında, Topluluğun yaptığı uluslararası anlaşmaların hükümlerine doğrudan etkinin tanınabilmesi için iki temel koşulun yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan birincisi, sözkonusu hüküm, uygulanması ve etki doğurması için üye devletlerin ya da Topluluk organlarının yeni tasarrufta bulunmalarını gerektirmeyecek kadar açık, kesin ve koşulsuz yükümlülükler ortaya koymalıdır. İkinci koşul, bu tür hükümlere doğrudan etki tanınmasının gerisindeki mantığa dayanmaktadır. Topluluk hukuk sisteminde, bireylere ulusal mahkemeler önünde ileri sürebilecekleri haklar sağlamanın nedeni, Topluluğun yaptığı bu tür anlaşmalarla uluslararası hukukta yeni bir hukuk düzeni kurulmuştur. Bu yeni düzenin çalışması için devletler egemenlik haklarını belirli bir alanda da olsa sınırlandırmışlardır. Bu yeni hukuk düzeninin unsurları sadece devletler değil, aynı zamanda, o devletin vatandaşlarıdır. Bu iki temel koşulu sağlayan Topluluğun uluslararası anlaşmalarının hükümleri, Topluluk hukuk sisteminde doğrudan etkiye sahip olabilir⁹⁴.

⁹² Case C-192/89, S.Z. Sevince v. Staatssecretaris Van Justitie [1990] E.C.R. 3461, [1992] 2 C.M.L.R. 57.

⁹³ Case 204/86, Re Aid for Turkey: Greece v. EC Council [1988] E.C.R. 5323, [1990] 1 C.M.L.R. 481.

⁹⁴ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e. s. 159.

Sonuç olarak, prensipte ATM'nin, Topluluğun yaptığı uluslararası anlaşmaların hükümlerini doğrudan uygulanabilir olarak kabul etmeye hazır olduğu görülür. Ancak, uygulamada, ATM, Topluluğa, diğer akit taraflarla pazarlık yapabilmek için hareket alanı bırakmayan herhangi bir karar vermeye yanaşmamaktadır. ATM, Topluluğu bağlayıcı bir karardan, ya Demirel kararında olduğu gibi, doğrudan etkiyi kabul etmeyerek ya da, sözkonusu hükmün kapsamını dar bir şekilde yorumlayarak kaçınmaktadır.

Uluslararası anlaşmalar Konsey tarafından sonuçlandırılırlar, fakat üye ülkeler de bu anlaşmaları onaylamak zorundadır⁹⁵. Uluslararası anlaşmalar, onları onaylayan Konsey kararlarına iliştilirler ve Konsey kararı ile birlikte resmi gazetede yayınlanırlar. AB kendi uluslararası kişiliğini geliştirirken ve üye ülkelerden kuvvetleri kendi üstüne alırken öyle hükümler konmuştur ki ülkelerin herbirine uygulanan uluslararası hukuk kuralları Birlik için de geçerlidir⁹⁶.

Uluslararası anlaşmalar Birlik ve üye ülkeleri bağlayıcıdır, fakat kurucu anlaşmalarla uyumlu olmak zorundadır. Konsey, Komisyon ya da herhangi bir üye ülke, bir anlaşmayı, kurucu anlaşmalarla uyumlu olup olmadığının tesbiti için Adalet Divanına gönderebilir. Anlaşma kurucu anlaşmalarla tutarsız ise yürürlüğe giremez. ATA'nın 230. ve 234. maddelerine göre, uluslararası anlaşmalar ATM'nin adli denetimine tabidirler.

AB'nin taraf olduğu, birlik, işbirliği ve ticari anlaşmaları da içeren pekçok uluslararası anlaşma uluslararası hukukun başka bir boyutu olarak görülür. Bununla birlikte, bunlar kanunlarla yürürlüğe konduğundan AB yasamasının bir parçası olarak görülmelidirler⁹⁷.

4.1.3.5. Avrupa Toplulukları Mahkemesi Tarafından Tanınan Hukukun Genel İlkeleri

Bütün hukuk sistemleri gibi, Birlik hukuk düzeni tamamen yazılı kurallardan oluşamaz. Mutlaka yazılı olmayan hukukla doldurulması gereken boşluklar vardır. Bunlar, herhangi bir hukuk sistemi tarafından saygı duyulması gereken,

⁹⁵ P. Raworth, a.g.e., s. 131.

⁹⁶ N. Nugent, a.g.e., s. 242.

⁹⁷ N. Nugent, a.g.e., s. 242.

hukuk anlayışı ve adaletin temelini yansıtan kurallardır. Yazılı Birlik hukuku çoğunlukla ekonomik ve sosyal sorunlarla ilgilenir. Genel hukuk ilkeleri Birliğin en önemli hukuk kaynaklarından biridir⁹⁸.

ATM, ATA'nın 220. maddesi uyarınca, kendisine tanınan yargılama yetkisi sınırları içinde, Topluluk hukukunu yorumlarken hukukun genel ilkelerini de gözönüne alır⁹⁹. Pratikte bunun anlamı ATM'nin karar alırken ilgili ve uygun genel ilkelere saygısının varlığıdır¹⁰⁰ (Borchardt, 1994). ATM'nin kararlarına göre, eşitlik, dürüstlük, ölçülülük, hukuki güvenlik ilkeleri, genel hukuk ilkeleridir. Hukuki güvenlik ilkesi, ceza hükümlerinin geriye etkili olmaması, müktesep haklar, beklenen haklar, mesleki sırrı saklama imtiyazı, tabii hakim ve usulüne göre işlem gibi alt ilkeleri de içerir. ATM, temel insan haklarını da Topluluk hukukunun genel ilkeleri içine almıştır. ATM, çeşitli kararlarında, ceza hükümlerinin geriye etkili olmaması, usulüne göre işlem görme, mesleki sırrı saklama imtiyazı gibi ilkeleri, aynı zamanda temel insan hakları olarak kabul etmiştir¹⁰¹.

ATM'nin genel eğilimi, hukukun genel ilkelerini belirlerken üye ülkelerin ulusal hukuklarından da yararlanmaktır. Adalet Divanı kararlarına göre genel ilkeler şunlardır:

Eşitlik: Bu kavram, en geniş anlamıyla benzer durumdaki kişilerin farklı şekilde işleme tabi tutulmalarını haklı gösterecek objektif nedenler olmadıkça farklı muameleye tabi tutulmamaları anlamına gelir. Objektif kıstaslara göre farklı oldukları kabul edilen durumlar için eşitlik prensibi uygulanmaz. ATA 12. maddeye göre anlaşmada belirtilen istisnalar saklı kalmak kaydıyla, milliyetçilik bazındaki her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır. 13. madde ise Konseyin maddede belirtilen usuller çerçevesinde cinsiyete, etnik yapıya, ırka,

⁹⁸ K. Borchardt, 1994, *The ABC of Community Law*, 4th ed., Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s. 14.

⁹⁹ H. Günuğur, a.g.e., s. 257.

¹⁰⁰ K. Borchardt, a.g.e., s. 14.

¹⁰¹ N. Foster, 1995, *E.C.Law*, 2nd ed., Blackstone Press Limited, London, s. 83.

dini görüş ve inaniş, cinsiyet tercihlerine, yaş ve özgürlüğe dayalı ayrımcılık karşısında her türlü mücadele yapmak için gerekli işlemleri yapacağını belirtir.

Yasal Kesinlik ve Hükümlerin Geriye Etkili Olmaması: Yasal kesinlik, bir hükmün doğuracağı hukuki sonuçların açık ve önceden tahmin edilebilir olmasını gerektirir¹⁰². Eylem ve işlemlerini hukuka uygun olarak yapmak isteyen kişiler hukukun kendilerinden ne istediğini önceden bilebilmelidir.

Topluluğun ikincil yasaları için geçerli olan hükümlerin geriye etkili olmaması prensibi, bunların yayınlandıktan sonra geçerli olmasını ifade der.

Ölçülülük: ATM'nin tanımlamasına göre bu kavram, "idare hukukunda bir amaca ulaşmak için kullanılan araçların, gerekli ve uygun olandan daha fazla olmaması" anlamına gelir¹⁰³. Bir idari makam, sadece uygunluk kriterine başvurarak işlemde bulunamaz. İdare, yaptığı bir tasarrufun haklılığını bu konuda başvurulabilecek muhtemel alternatifler çerçevesinde savunabilmelidir.

Hukuki Güvenlik: Bu kavram, yargılanma hakkı, yasal temsil hakkı, kazanılmış haklar, mesleki sırrı saklama imtiyazı, tabii hakim ve usulüne göre işlem gibi alt ilkeleri içerir.

Temel İnsan Hakları: Adalet Divanı kararlarına göre temel insan hakları, din ve vicdan özgürlüğü, cinsiyet ayrımcılığının kaldırılması, adil yargılama hakkı, gizliliğin korunması, avukatların mesleki sır saklaması, ceza hükümlerinin geriye etkili olmaması, usulüne uygun olarak işleme tabii tutulmamak gibi haklardır.

4.2. AVRUPA BİRLİĞİ ORMANCILIK POLİTİKASI

AB kurucu anlaşmalarında genel bir ormancılık politikası yer almamıştır. Ormancılık politikasına olası Topluluk katılımının geniş çerçevesi, 1959 yılının Haziran ayında, Brüksel'de yapılan Orman Konferansında görüşülmüştür. Bu Konferans uluslararası tartışmaların ve strateji belgelerinin çekirdeğini oluşturmuştur. Amaç, orman miktarı ve

¹⁰² D. Wyatt and A. Dashwood, a.g.e., s. 91-97.

¹⁰³ E. Bozkurt, M. Özcan, A. Köktaş, a.g.e., s. 152.

kalitesinin korunması, bilgilerin koordinasyonu, araştırma ve eğitim, kereste pazarlaması ve yapısal tedbirlerin alınmasıdır¹⁰⁴. 1992 yılından sonra Topluluk desteği tarım arazilerinin ağaçlandırılarak ormanlara dönüştürülmesi ile devam etmiştir¹⁰⁵. Günümüzdeki ormancılık çalışmaları, 1998 yılında çıkarılan, AB içinde ormancılık sektörünün ve ormanların durumunu, amaçlarını, üye ve aday ülkelerin yükümlülüklerini belirleyen Avrupa Birliği Ormancılık Stratejisi ve mevcut anlaşmalar çerçevesindeki sorumluluklar altında faaliyetler, entegre kırsal kalkınma politikası, çevre politikası, iç pazar kurallarının uygulanması temellerine dayanmaktadır¹⁰⁶. Ormanların ekonomi ve toplumun diğer kesimleri üzerindeki derin etkisine rağmen, AB’de ormancılık tek başına bir sektör, bir politika dalı olarak ortaya çıkacak güçte olamamıştır.

AB Ormancılık Stratejisi, ikincillik prensibini onun en önemli elementlerinden biri kabul ederek, Avrupa Topluluğu Anlaşmasında özel ortak bir ormancılık politikası olmadığını açıkça belirtmektedir. Strateji aynı zamanda, ormancılık politikası için sorumluluğun üye devletlerde bulunduğunu, bununla birlikte, ikincillik prensibi ve sorumluluğun paylaşılması gerektiğini, Topluluğun sürdürülebilir orman yönetimi ve ormanların çok yönlü fonksiyonlarının uygulanmasına olumlu destekte bulunabileceğini ifade etmektedir.

AB’deki ormancılık politikaları, yerleşmiş ulusal ve bölgesel düzeydeki kanun ve yönergelerin tarihi ve mülkiyet hakları çerçevesinde, üye devletler tarafından düzenlenir ve uygulanır. Orman politikaları, ormancılık sektörünün dışında, doğal ve kültürel mirasın korunması, iklim değişikliğinin azaltılması ve yenilenebilir enerji kullanımı gibi çok sayıda sosyal ve politik meselelerden etkilenmektedir. Önceleri ayrı sektörler olarak ele alınan bir çok sektör ve çalışma alanı artık ormancılıkla ilgili alanlar haline gelmiştir. Başta Çevre, Tarım ve Kırsal Kalkınma olmak üzere Endüstri, Ticaret, Araştırma, İç Pazar, Enerji, Kalkınma İşbirliği politikaları ormancılık politikası ile etkileşim içindedir.

¹⁰⁴ Opinion of the Economic and Social Committee of 24 April 1997 on the Situation and Problems of Forestry in the European Union and the Potential for Developing Forestry Policies (OJ C 206, 7.7.1997, s. 128).

¹⁰⁵ Court of Auditors, 2005, *Special Report on Forestry Measures within Rural Development Policy*, Report No 9/2004, s. 5.

¹⁰⁶ N. Çağan, 2000, Avrupa Birliği ve Ormancılığımız, *Yeni Türkiye*, Yıl 6, Sayı 36, s. 1388-1393.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, ormancılıkla ilgili bir meselenin çok sayıda politika dalını ilgilendiriyor olması, Komisyonda farklı departmanların aynı konu üzerinde çalışmasını gerektirmektedir. Bu da, karar alınması sürecini zorlaştırmakta ve uyumu güçleştirmektedir. Aynı sorun ormancılığı ilgilendiren tüzük ve kanunların oluşturulması ve uygulanması için de geçerlidir. Ormancılık politikası amaçlarının bir uyum içerisinde gerçekleştirilmesi zor olmaktadır¹⁰⁷.

Kurucu anlaşmalarla uyumlu biçimde, mevcut sorumluluklar altında ormancılık hareketlerine aşağıdaki ögeler temel teşkil eder¹⁰⁸:

- Pek çok fonksiyonları ile, ormanlar kırsal alanlar için gereklidir ve gelir ve işlendirmeye katkılarından, ekolojik ve sosyal değerlerinden dolayı entegre kırsal kalkınma politikasının önemli bir birleşenini oluştururlar;
- Ormanlar ve çeşitliliği Avrupa doğal çevresinin önemli bir parçasıdır. Ormanların muhafazası ve korunması çok sayıda Topluluk politikasını ilgilendirir ve AB biyoçeşitlilik stratejisi, Natura 2000, İklim Değişikliği Anlaşmasının uygulanması gibi belirli çevre meselelerinin konusunu oluştururlar.
- Odun ve mantar gibi orman ürünleri için, devlet yardımlarında rekabet kurallarını da içeren İç Pazar kuralları uygulanır.

Mevcut Topluluk Politikaları dahilindeki çok sayıda aktivitenin ormanlar üzerinde kayda değer etkisi vardır. Diğer yandan, Topluluk ve ulusal ormancılık politikaları arasında direk ve dolaylı bağlantılar mevcuttur. Bu yüzden, Topluluğun, Ormancılık Strateji çerçevesinde Topluluk ve üye devletler tarafından ortaya konulan amaçların başarılmasında önemli bir rolü vardır.

İkincilik prensibi ile aynı çizgide, üye devletler ulusal ormancılık programları ya da dengi diğer programların planlanması ve yürütülmesinden sorumludurlar¹⁰⁹. Bu

¹⁰⁷ Court of Auditors, 2005, a.g.e., s. 5.

¹⁰⁸ European Commission, 1998, *Report on a Forestry Strategy for the European Union*, COM (1998) 649, 03.11.1998, s. 8.

programlar, Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı prensiplerinin, Hükümetlerarası Ormancılık Paneli tekliflerinin, Avrupa Bakanlıklar Konferansında kabul edilen kararların ve üye devletlerin uluslararası anlaşmalar bağlamındaki girişimlerinin yürütülmesinde gerekli araçlardır.

Avrupa Birliği içinde yürütülen ve Avrupa ormanlarının sürdürülebilir yönetimini sağlamayı amaçlayan ormancılıkla ilgili faaliyetler aşağıdaki konularla ilgili programlar geliştirilerek uygulanmaktadır¹¹⁰:

- Ortak tarım politikası çerçevesinde tarım alanlarının alternatif kullanımını geliştirmek için ağaçlandırma faaliyetlerinin artırılması ve desteklenmesi ile çiftliklerde ormancılık faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik programlar yürütülmektedir.
- Topluluk ormanlarının atmosferik kirliliğe karşı korunması konusunda planlı çalışmalar, hava kirliliğinin ormanlar üzerindeki etkilerinin anlaşılmasının geliştirilmesi, zararları gözleme ve ölçme yöntemlerinin saptanması için arazi denemelerinin ve plot projelerinin geliştirilmesini kapsamaktadır.
- Orman yangınları Topluluk ormanlarının %60'ında büyük sorun oluşturmaktadır. Bu nedenle, Topluluk ormanlarının yangınlara karşı korunmasını sağlamak amacıyla programlar uygulanmaktadır.
- Ormancılık sektörü ve gelişimine ilişkin karşılaştırılabilir objektif verilerin toplanması, işlenmesi, analizi ve yayınlanmasını sağlamak amacıyla bir "Avrupa Ormancılık Bilgi ve İletişim Sistemi (EFICS)" kurulmuştur.
- Orman ürünleri için teknik ve çevresel standartlar konulması, orman üretim materyallerinin pazarlanması ve kalitesine ilişkin genel kurallar ile bitki sağlığı kontrollerine yönelik çalışmalar da Birlik içinde önemli çalışma alanlarını oluşturmaktadır.

¹⁰⁹ Ulusal ormancılık programları, sürdürülebilir orman yönetimi kapsamında, çözüme kavuşturulacak ormancılık sorunları için küresel bir çerçeve sağlarlar. Bu programlar, ormancılık ve ormanlarla ilgili aktivitelerin planlanması, yürütülmesi ve gözlemlenmesinde araçlardır. Ulusal ormancılık programları, karşılıklı anlaşılacak amaç ve stratejiler temeline dayanarak, ilgili tarafların aktivite ve programlarının biraraya getirilmesi ve koordineli biçimde yürütülmesi için bir ortam oluştururlar.

¹¹⁰ Nami Çağan, a.g.e., s. 1390.

AB’de ormancılık araştırmaları ile ilgili alışmalar “Tarım ve Balıkçılık Programı” altında yürütülmektedir. Ayrıca, evre ve İklim Programı, nc ülkeler ve uluslararası Organizasyonlar ile İşbirliği Programı, Bilim ve Teknolojide İşbirliği ve Araştırmacıların Eğitimi ve Yönlendirilmesi Programı altında da çalışmalar yapılmaktadır.

ye lkeler arasında yeknesak bir orman mevzuatı oluşturulması mümkün olmadığı gibi, bölgesel farklılıklar, ülkelerin gelenekleri, doğal ve toplumsal ihtiyaçlar ve ormancılığın kendisinden kaynaklanan farklar mevzuatı şekillendirmeye devam etmektedir. Başka bir deyişle, ülkelerin geleneksel yapısına, doğal şartlara, toplum tarafından ormanların öneminin kavranma derecesine, ormanların toplumun gözündeki önemi ve değeri gibi niteliklere bağlı olarak orman mevzuatının içeriği ülkeler arasında farklı bir yapı göstermektedir. Özellikle, Kuzey lkelerinde ormancılık ülke ekonomisi için oldukça önemli bir sektör olarak karşımıza çıkmakta, Akdeniz lkelerinde orman yangınları önemli bir sorun olarak görünmektedir.

Bu tür farklılıklara karşın, ormancılık politikası, sürdürülebilir hasıla elde edilmesi, biyolojik çeşitliliğin korunması, çok yönlü faydalanma, koruma alanlarının ve milli parkların oluşturulması, ormanların yangınlardan ve hava kirliliğinden korunması gibi daha pek çok alanda, tüzük ve yönergelerle ortak bir mevzuat oluşturmaya çalışmaktadır. Artan dinlenme ve eğlenme ihtiyacı, AB gibi endüstri toplumları için vazgeçilmez bir faaliyettir ve ormanların rekreasyonel fonksiyonunu daha da önemli hale getirmiştir. Bunun yanında, ormanlar doğa koruma fonksiyonu sağlamaları açısından da önemli bir görev üstlenmektedir. Biyoçeşitliliğin korunması, yerel ve bölgesel iklimler üzerindeki etkisi, karbon birikimi, su ve toprak korumasına yardımcı olması bunlardan ilk akla gelenleridir. Dağlık alanlara çığ kontrolü sağlaması da ayrı bir önem arz etmektedir. Son yıllarda ise, ormanların karbondioksit birikimini azaltması açısından ayrı bir fonksiyonu daha ön plana çıkmıştır. Bu sayılan fonksiyonları ormanların çok yönlü faydasını ve çok fonksiyonel bir yapıda olduğunu ortaya koymaktadır.

Örf ve adetin ormancılık politikası içindeki yerini de unutmamak gerekir. Bir başka deyişle, toplumun geleneklerinden, alışkanlıklarından ve kültürlerinden beslenen birçok uygulama ormancılık politikasının bir parçasıdır.

4.2.1. Avrupa Birliği Ormancılık Sektörünün Temel Özellikleri

AB ormanlarında orman tipleri, kapladığı alan, mülkiyet durumu, sosyo-ekonomik koşullar açısından çok büyük farklılıklar vardır.

Avrupa'nın sahip olduğu ve Avrupa doğasının en önemli bileşeni sayılabilecek ormanlar, Avrupa'nın en önemli yenilenebilir kaynaklarından birisidir. AB ormanları ve diğer ağaçlık alanlar yaklaşık 160 milyon hektardır (AB toplam alanının yaklaşık %35'i). Bu alanın yaklaşık 117 milyon hektarını üretim ormanları oluşturmaktadır. Ayrıca, ormanlaştırma çalışmaları ve terkedilmiş tarım alanlarındaki başarıya bağlı olarak AB'de ormanlarla kaplı alan miktarı giderek artmaktadır. 10 yeni üyenin katılımı hem orman alanları hem de verimlik ve ekolojik potansiyel açısından AB ormancılık sektörünün genişlemesini sağlamıştır. Ormanlar ve ağaçlarla kaplı alanlar %20 oranında büyümüştür.

Buna ilave olarak, 2007 yılına kadar Birliğe katılımı umut edilen aday ülkeler Bulgaristan ve Romanya'nın katılımı orman alanlarına 11 milyon hektarlık bir büyüme sağlayacaktır. Üyelik müzakerelerine başlanan Türkiye'nin katılımı ile 21 milyon hektarlık bir artış gerçekleşecektir¹¹¹.

Geniş iklim, coğrafik, ekolojik ve sosyo-ekonomik şartlar AB ormanlarını ve ormancılığını karakterize eder. 15 üyeli AB'de orman ve ağaçlık alanların %35'i kamu mülkiyetine, yaklaşık %65'i özel mülkiyete aittir. Bununla birlikte, 10 yeni ülkenin katılımı ile kamu ve özel mülkiyetteki orman oranı %40 kamu ve %60 özel orman şeklinde değişmiştir¹¹².

¹¹¹ European Commission, 2005, Staff Working Document Annex to the: COM(2005) 84 Final, 10.3.2005, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of the EU Forestry Strategy", s. 8.

¹¹² European Commission, 2005, a.g.e., s. 8.

Son genişlemeden sonra, 12 milyon olan özel orman sahiplerinin sayısı %25 artarak yaklaşık 15 milyona ulaşmıştır. AB’de kamu ormanlarının ortalama büyüklüğü 1000 ha iken özel ormanlarda bu ölçü 13 ha.’dır. Bununla birlikte ülkeler arasında bu rakamlar çok büyük değişiklik göstermektedir. Özel orman sahiplerinin büyük çoğunluğu 3 hektardan daha az bir ormana sahiptir. Orman mülkiyetinin bu karakteristiği kamu mülkiyetinin baskın olduğu diğer uluslararası orman üreticisi ülkeler arasında AB’yi özellikli kılmaktadır¹¹³.

Orman sektörü AB içinde en önemli ekonomik sektörlerden biridir. Ormancılık, ormancılığa dayalı ve ilişkili sektörlerin bazıları odun işleri, mantar ve diğer ormana dayalı materyeller, kağıt hamuru ve kağıt üretimi ve yazı endüstrisidir. Bu sektörler 15 üyeli AB’de 2.7 milyon insana iş kaynağı oluşturur ve 335 milyar Euro değerinde yıllık ürün üretirler. Ormancılık ve ormana dayalı ve ilişkili endüstriler 10 yeni üye ülkede 650,000 kişiye iş sağlamakta 20.6 milyar EURO değerinde ürün üretmektedir¹¹⁴.

AB ormanlarında odun üretiminin yanında, mantar tıpası, bitkisel ilaçlar gibi pekçok odun dışı ürün üretilir. Birlik, tüm dünyanın %80 mantar tıpası ihtiyacını karşılayan 1.7 milyon ha.’lık mantar meşesi ormanlarına sahiptir. Ormanların odun dışı faydaları özellikle Kuzey Avrupa ülkeleri ekonomisinde çok daha önemli bir yer tutmaktadır. İskandinav ülkeleri ormancılık faaliyetlerinden çok büyük ekonomik kazanç elde etmektedirler.

AB ormanlarının %1’den azı insan tarafından tahrip edilmemiştir. Avrupa ormanlarının 2/3’ü yarı doğal orman olarak sınıflandırılmaktadır. Orman alanlarının yaklaşık %12’si koruma ormanı olarak tayin edilmiştir.

Orman koruma sürekli bir endişedir. Biotik faktörler ve otlatma ormana zarar veren ana sebeplerdir. Ormanlara zarar veren diğer önemli faktörler hava kirliliği, fırtınalar ve orman yangınlarıdır. AB mevzuatı, son yirmi yılda Batı Avrupa’da hava kalitesinin geliştirilmesine büyük katkılar sağlamasına rağmen, hava kirliliği Avrupa ormanları için hala bir endişedir. Kısa süreli ciddi fırtınalar (en son 1999 yılında Fransa ve Güney

¹¹³ European Commission, 2005, a.g.e., , s. 8.

¹¹⁴ European Commission, 2005, a.g.e., s. 8.

Almanya’da olmuştur) 1 milyon hektardan fazla ormanın zarar görmesine sebep olmuştur. Orman yangınları, Akdeniz ülkelerinde ormanlara zarar veren en önemli faktördür. Bu ülkelerde yanan orman alanı miktarı yıllık 300,000-500,000 hektardır.

AB, dünyada en önemli orman ürünleri ticaretçisi ve tüketicilerinden birisidir. Üretim fonksiyonundan sonra, AB ormanları çevresel ve sosyal fonksiyon sağlarlar. Ormanlar ilk olarak bir arazi kullanım tarzını yansıtmaktadır. Topluluk topraklarının ormanlarla kaplı olması aslında, o toprak parçasının toplum adına nasıl kullanılacağını ortaya koymuş olması nedeniyle bir arazi kullanım şeklini yansıtmaktadır. Bu kullanımın planlı ve diğer sektörel kullanımlarla (başta tarım ve yerleşme yeri kullanım türü) koordineli olarak yapılması bir kat daha önem arz etmektedir. Bu anlamda, ülke topraklarının ormanlara tahsis edilen kısmının kullanımı birçok avantaj sağlamaktadır. Orman olarak ayrılmış alanların karlı ekonomik sektörlerin dışında kalmış olması nedeniyle parasal anlamda karlı bir kullanım türü olmadığı açık ise de, ormanların sağladığı ve para ile ölçülemeyen faydalarının gün geçtikçe önem kazanması orman alanlarını da bir anlamda karlı bir kullanım türü haline getirmektedir.

4.2.2. Avrupa Birliği Ormancılık Politikasının Gelişimi

Daha önce de belirtildiği gibi, ormancılık, Toplulukta başlı başına bir politika dalı değildir. Ormancılık, çevrenin en büyük bileşeni olarak çevre ve diğer ilgili politikaların (Tarım ve Kırsal Kalkınma, Endüstri, Araştırma, İç Pazar, Enerji, Kalkınma İşbirliği) bir alt dalı olarak ele alınmaktadır. Ormancılıkla ilgili mevzuat, özel bazı çalışmaların finansmanı ya da ormanlara faydalı olabilecek projelerden ibarettir¹¹⁵.

AB’nin temeli, 20. yüzyılın ilk yarısında yıkıcı iki dünya savaşının ortasında atılmıştır. Birinci dünya savaşının bitiminden sadece 21 yıl geçtikten sonra ikinci bir kanlı savaşın yaşanması Avrupa ülkelerini politik ve ekonomik bir yıkımın içine düşürmüştür. Bu tecrübeler açıkça, Avrupa’da yeni bir yapılanmanın acilen gerekli olduğunu ortaya koymuştur. Tasarlanan yeni Avrupa’nın en temel özelliği, ulusal kimliklere dayalı düşmanlığı, kuvvetli ekonomik ve politik teşviklerle ortadan kaldırmak olacaktır.

¹¹⁵ M.T. Cirelli, 1999, *Trends in Forestry Legislation: Central and Eastern Europe*, Fao Legal Papers, Online No 2, Rome, s. 5.

Avrupa Birliği, altılar olarak bilinen Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda arasında 1951 yılında Paris Anlaşması ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), 1957 yılında Roma Anlaşması ile kurulan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET), ve yine 1957 yılında imzalanan ikinci bir Roma Anlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğundan (AET) oluşmaktadır.

Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurulduğu 1950'li yıllarda, bütün dünyada olduğu gibi Topluluk sınırları içinde de çevre kirliliğinin ve doğa korumanın önemli bir sorun oluşturmadığı söylenebilir. Bu nedenle, Topluluğu kuran anlaşmalar da orman veya çevreye ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bu dönemde Avrupa'da ekonomik kalkınma, refah ve barışın ancak ekonomik entegrasyon sayesinde mümkün olabileceği düşüncesi çerçevesinde, bu amaca yönelik politikalar oluşturulması ana hedef olarak benimsenmiştir¹¹⁶.

Topluluğu ilerleyen süreç içerisinde, Çernobil nükleer faciası, Fransız atom denemeleri, Londra'da ölümlerle sonuçlanan yoğun hava kirliliği gibi pek çok olay etkilemiş ve sarsmıştır. 1960'lı yılların sonlarında dünyada ekonomik büyümenin çevre üzerindeki etkileri ilk kez gözlenmeye başlanmıştır. Çevre kirliliğinin giderek artması ve zamanla bunun insan sağlığının yanı sıra ekonomik gelişmeyi de olumsuz yönde etkilediğinin anlaşılması üzerine, çevre faktörü göz önünde bulundurulmadan yalnızca ekonomik kalkınmaya odaklanmanın artık mümkün olmadığı fikri doğmuştur. Bu fikirden hareketle ekonomik büyümenin çevre üzerinde yaptığı tahribatı azaltma ve önlemeye yönelik tedbirler geliştirilmesi ilk defa gündeme gelmiştir.

Avrupa Topluluğunda, çevre konusunun ciddi bir şekilde ele alınışı, 1971 yılında Avrupa Topluluğu Komisyonunun Topluluğun çevre koruma konusundaki ilk bildirisi¹¹⁷. Bu belgede Komisyon, Konseye kapsamlı bir çevre koruma faaliyet programı hazırlamasını önermiştir. Bu konuda yasal dayanaklar olarak da AET anlaşmasının 2., 100., 235. maddelerini göstermiştir. Komisyon, üye devletler ve özel kuruluşlardan gelen yorumları da değerlendirmek suretiyle 1972 yılında ikinci bir bildiri

¹¹⁶ A. Kiss, D. Sheldon, 1993, *Manual of European Enviromental Law*, Grotius Publishers, Cambridge, England, s. 14.

¹¹⁷ 22 Temmuz 1971 Doc. SEK (71) 2616.

daha yayınlamıştır. Bu ikinci bildiride Komisyon, diğer önerilerle birlikte Konseye doğal çevrenin korunmasına ilişkin tedbirlerin alınmasını, çeşitli üye devlet mevzuatının uyumlaştırılmasını önermektedir.

Komisyonun bu bildirileri, 1972 tarihinde, Paris’te yapılan Avrupa Zirvesinde alınan kararları etkilemiştir. Zirveyi etkileyen bir başka olay, 1972 tarihli Stockholm Konferansıdır. Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı olarak bilinen bu konferansta da çevreye, doğal kaynaklara ve insan sağlığına etkileri olan kirlenmelerin ortadan kaldırılması için denetim ve yasaklama mekanizmalarının acilen oluşturulması gerektiğine işaret edilmiş; Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) oluşturulmuştur.

Bu siyasi gelişmelerin sonucu olarak çevre sorunları konusunda Topluluk düzeyinde resmi bir şekilde faaliyete girişilmesi gereği belirince, 1972 yılının Ekim ayında Paris’te devlet ve hükümet başkanlarının toplandığı Avrupa Zirvesinde, Topluluk tarafından yaratılan ve sürdürülen ekonomik gelişmenin Topluluk vatandaşlarının yaşam standartlarındaki gelişmeden, yaşam kalitesinden ve çevrenin ve doğal kaynakların korunmasından ayrı mütalaa edilemeyeceği kabul edilmiştir. Bu zirvede, o sırada dokuz üye devlet ve hükümet başkanı tarafından ilk defa Topluluk çapında bir çevre koruma politikasının önemi vurgulanmış ve Topluluğun organları bu konuda bir faaliyet programı oluşturmaya davet edilmiştir. Zirvenin sonuç bildirisinde devlet ve hükümet başkanları, “ekonomik büyümenin tek başına bir amaç olmadığını” bildirmişlerdir. Bu zirvede ayrıca bir dizi ilke kararı da alınmıştır. Doğal kaynakların sömürülmesinden ve ekolojik dengeye önemli ölçüde zarar verecek herşeyden sakınılması gerektiği bu ilke kararlarından birisidir.

Bu zirvenin ışığı altında Topluluk organları harekete geçmiş ve Topluluğun ilk Çevre Eylem Programı, bu toplantıdan bir yıl sonra yayınlanmıştır.

Konsey ve Komisyon tarafından temsil edilen bu kalkış noktası ayrıca Parlamento tarafından da paylaşılmıştır. Parlamento, bu alanda geliştirilecek genel düzenlemelerin mutlaka Avrupa Topluluğu seviyesinde çıkartılması ve bunların somut hale getirilmesini, yani uygulanmasını da üye devletlerin ve yerel yönetimlerin, her bir bölgenin iklimini, demokratik koşullarını ve endüstriyel gelişmişlik seviyesini göz

önünde bulundurmak suretiyle, üstlenmesini istemiştir. Aynı açıklamasında Parlamento, Roma Anlaşmasının 100. ve 235. maddelerinin çevre koruma alanında Topluluk seviyesinde yasal düzenlemelerde bulunmak için gerekli hukuki temeli sağlayabileceğini ve bunun kendisi tarafından desteklendiğini ifade etmiştir.

Çevre konusundaki bu gelişmelere paralel olarak ormancılıkta da gelişmeler görülmeye başlamıştır. Avrupa Topluluğu ile Afrika, Karayip ve Pasifik ülkeleri arasında, 1984 yılında düzenlenen Lomé III Konvansiyonunda çölleşmeyle mücadele edilmesi gerektiğinin ifade edilmesi ormancılıkla direk ilgili ilk yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

1988 yılında Komisyon tarafından Konseye sunulan Topluluk Ormancılık Hareket Programı 1989 yılında kabul edilmiştir. Bu program beş ana dalda yoğunlaşmaktadır: Tarım alanlarının ağaçlandırılması, kırsal alanlarda orman kullanımının artırılması, mantar, ormanların korunması ve diğer önlemler¹¹⁸. Programı takiben, Topluluk temel bazı ormancılık sorunlarını gündemine almış ve bu sorunlarla ilgili çözüm stratejileri geliştirmeye başlamıştır. Ele alınan konuların başında, tropikal ormanların korunması gelmektedir¹¹⁹. 1990 yılında Gelişme Konseyi, bu ormanların korunması için bir yardım programının yürürlüğe konmasını kararlaştırmıştır¹²⁰.

1990 tarihli Gelişme Konseyi kararında, orman politikasının yeni boyutları birleştirilmiştir ki bunlar; sosyal endişeler, yerli halkın hakları ve ormanın değerlendirilmesidir. Hala savunmacı korumacılığa çok fazla önem verilmekte olup orman ürünlerinin ticareti ve sürdürülebilir orman işletmeciliği gibi alanlarda ormanların ekonomik rolleri pek fazla önemsenmemektedir.

1991 yılında Avrupa Tropikal Ormancılık Araştırma Ağı (The European Tropical Forest Research Network-ETFRN) kurulmuştur. Avrupa ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelerin kurumları veya tropikal ormancılık konusunda çalışmakta olan bireylerle disiplinler arası çalışma yapılması için bir forum oluşturulması sağlanmıştır. Bu çalışma, Kırsal

¹¹⁸ COM (88) 255.

¹¹⁹ COM (89) 410 Final.

¹²⁰ Council Press Release 6618/90 of May 1990.

Gelişme Ormancılık Ağı (The Rural Development Forestry Network-RDFN) ile 1992 yılından itibaren desteklenmiş olup “tropikal ormancılık bütçe hattı” tarafından finansal destek sağlanmıştır. Bu ağ, gelişme projelerinden alınacak ve çıkarılacak derslere odaklanmış olup, uzman arazi uygulayıcılarını ulusal ve uluslararası seviyede politikacılarla ve bu çalışmalara bağış yaparak destek olanlarla bir araya getirmeye odaklanmıştır.

Dördüncü Çerçeve Programının iki bileşeni, “Trees” ve “Fire”, ormanların izlenmesine önemli katkı sağlamıştır. Ağaçlar Programı, Ortak Araştırma Merkezi (Joint Research Centre) tarafından yürütülmekte olup FAO Orman Kaynakları Değerlendirme (Forest Resource Assessment) Grubu ile yakın ilişki içinde gerçekleştirilen bir programdır. Bu program, uydu veri kaynaklarını kullanarak tropikal ormanların global düzeyde haritasını yapmaktadır. Yangın Programı ise, üye ülkelerdeki enstitülerle işbirliği yaparak, uydu verileri ve fotoğrafları kullanarak yangın aktivitelerini ortaya çıkarmaya yarayan bir metod geliştirmiştir. Bu program çerçevesinde geliştirilen yangın tarama sistemi aktif olarak bütün tropikal ormanlarda kullanılmaktadır. Tropikal Orman Bilgi Sistemlerinin gelişimi, kapsamlı tropikal orman örtüsü verilerinin dağıtımı, analizi ve birleştirilmesine imkan tanımaktadır.

Lomé IV- Konvansiyonu ormansızlaşmayı ciddi bir problem olarak ele almış ve ortak bir çaba içine girilmesini işaret etmiştir. Lomé Konvansiyonu aynı zamanda orman kaynaklarının sürdürülebilir işletmeciliği üzerine bir protokol de içermektedir. Bu protokol bir çok öncelikli alanı belirlemekte ve korunmaları için acil yardım yapılmasını gerektirmektedir.

1992 yılına gelindiğinde çevresel endişelerin sürmekte olduğu ve daha geniş kapsamlı bir çalışma gereği ortaya çıkmıştır. Çevreye rağmen kalkınmanın sağlanamayacağı, kalkınmanın ihmal edilmesi ile çevrenin korunamayacağı anlaşılmıştır. Çevresel endişelerin önemli bir kısmını ormansızlaşmanın oluşturduğu ve tropik ormanlar başta olmak üzere, ılıman kuşaktaki diğer gelişmekte olan ülkelerdeki ormansızlaşma oranının ciddi tehlikeler oluşturabilecek seviyelere geldiği görülmüştür. Bu nedenle çevre ve kalkınma konuları birlikte, dengeli ve sürdürülebilir bir şekilde ele alınmalıdır. 1992 yılında Brezilya’nın Rio de Janeiro kentinde yapılan ve “Yeryüzü Zirvesi” de

denen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UN Conference on Environment and Development), (UNCED), çevre ve kalkınma ile ilgili en geniş katılımlı uluslararası toplantı olarak dikkatimizi çekmektedir.

Hemen hemen diğer bütün ülkeleri etkilediği gibi, bu konferansta alınan kararlar ve kabul edilen ilkeler AB’de de yankı bulmuş ve 1992 yılından sonra çevre ve ormancılık ayrı bir bakış açısı ile ele alınmıştır. Bu konferansta, sürdürülebilir kalkınma ve çevre koruma bağlamında ormanlara ayrı bir önem verilmiştir. Bütün katılımcı ülkeler sürdürülebilir orman işletmeciliğini temel bir ilke olarak kabul etmişler ve orman planlamasında bu ilkeye öncelik verme konusunda hemfikir olmuşlardır.

1992 yılında ortak tarım politikasında yapılan revizyon ile, ortak tarım politikasının bir sütununu oluşturan kırsal kalkınma programı çerçevesinde ormancılığa geliştirilmesine ilişkin tedbirler alınmıştır. Bu program ile tarım alanlarında ormancılık yapılması teşvik edilmiş, bu amaçla Topluluk finansal yardımlarda bulunmuştur.

1995 yılında çıkarılan bir tüzük ile, tropikal ormanların korunması için bütçe ayrılması kararlaştırılmıştır¹²¹. Tüzüğe göre, yapılacak işlere verilecek öncelik, her bir ülkenin ormancılıkla ilgili gelişme ve çevre politikası ve Topluluğun işbirliği önceliklerinde yansıtıldığı gibi, her bir ülkenin ihtiyaçlarına göre belirlenecektir. Tüzük orman ürünleri ticaretine önem verilmesi, orman ürünleri sertifikasyonu ve sürdürülebilir kalkınmanın artmasına önem vermiştir. Aynı zamanda koruma amacına da yer verilmesini sağlamıştır.

AB Konseyi, 15 Aralık 1998 tarihinde AB için bir “Ormancılık Stratejisi”¹²² deklare etmiştir. Bu deklerasyonda temel dayanak noktası, üye ülkelerin genel ormancılık gündeminin ana çerçevesi ve Konseyin mevcut mevzuatıdır. Bunun yanında, ormancılıkla ilgili uluslararası süreçte bütün üye ülkelerin ve onların taahhütleri ve aktivitelerini dikkate almak gerekir. Özellikle, Birleşmiş Milletler 1992 yılı Rio’da yaptığı Çevre ve Kalkınma Konferansında belirlenen ilkeler ve tavsiyeler de bu

¹²¹ (EC) 3062/95, 20.12.1995, Council Regulation on Operations to Promote Tropical Forest (OJ L327, 30.12.1995, s. 9-13).

¹²² OJ C56, 26.2.1999, Council Resolution on a Forestry Strategy for the European Union.

Stratejinin dayandığı temel ilkelerdendir. Günümüzde Topluluğun ormancılıkla ilgili faaliyetleri Orman Stratejisi çerçevesinde sürdürölmektedir.

4.2.3. Avrupa Birliğı ve Uluslararası Ormancılık Rejimi

4.2.3.1. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı

1992 yılına gelindiğinde çevresel endişelerin sürmekte olduğı ve geniş kapsamlı bir çalışma gereğı ortaya çıkmıştır. Çevreye rağmen kalkınmanın sağlanamayacağı, kalkınmanın ihmal edilmesi ile çevrenin korunamayacağı anlaşılmıştır. Çevresel endişelerin önemli bir kısmını ormansızlaşmanın oluşturduğu ve tropik ormanlar başta olmak üzere, ılıman kuşaktaki diğer gelişmekte olan ölkelerdeki ormansızlaşma oranının ciddi tehlikeler oluşturabilecek seviyelere geldiğı görölmüştür. Bu nedenle çevre ve kalkınma konuları birlikte, dengeli ve sürdürölebilir bir şekilde ele alınmalıdır. Bu doğrultuda, 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janerio kentinde yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" de denen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UN Conference on Environment and Development), (UNCED), çevre ve kalkınma ile ilgili en geniş katılımlı uluslararası toplantı olarak dikkatimizi çekmektedir.

Hemen hemen diğer bütün ölkeleri etkilediğı gibi, bu konferansta alınan kararlar ve kabul edilen ilkeler AB'de de yankı bulmuş ve 1992 yılından sonra çevre ve ormancılık ayrı bir bakış açısı ile ele alınmıştır. Bu konferansta, sürdürölebilir kalkınma ve çevre koruma bağlamında ormanlara ayrı bir önem verilmiştir. Bütün katılımcı ölkeler sürdürölebilir orman işletmeciliğini temel bir ilke olarak kabul etmişler ve orman planlamasında bu ilkeye öncelik verme konusunda hemfikir olmuşlardır. Konferansın çıktıları şunlardır:

- Rio Deklarasyonu
- Ormancılık Prensipleri
- Gündem 21
- Çölleşme İle Mücadele Sözleşmesi
- Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi
- İklim Değışikliği Çerçeve Sözleşmesi

Konferansın sonunda çölleşme ile mücadele, biyolojik çeşitlilik, iklim değişikliği konularında anlaşmalar sağlanmasına rağmen ormancılık konusunda yasal bağlayıcılığı olan bir anlaşma sağlanamamıştır.

Rio Deklarasyonu, çevre ve kalkınma konusunda ülkelerin hak ve yükümlülüklerini kapsayan, hukuki olarak bağlayıcı olmamakla birlikte, hükümetlere politik bir yükümlülük getiren bir ilkeler dizisidir. Sağlıklı hayat hakkı, yetki ve sorumluluk, kalkınma hakkı, çevreyi koruyarak kalkınma, yoksulluğun giderilmesi, gelişen ülkelere göre öncelik, işbirliği, bilgi alışverişi, mevzuat ve standart, çevre etki değerlendirmesi, yerel halka destek, uluslararası hukuka saygı bu ilkelerden bazılarıdır.

Ormancılık Prensipleri, hukuki olarak bağlayıcı olmamasına rağmen, tüm ormanları kapsayan ilkelerden oluşan ayrı bir belge olarak hazırlanarak, ülkelerin devlet ve hükümet başkanları tarafından onaylanmıştır. Bu belge, dünyanın bütün coğrafi bölgelerindeki ve iklim kuşaklarındaki ormanların tamamının yönetimine, korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin esasları kapsamaktadır.

15 ana madde altında 42 prensipten oluşan bu belge özetle aşağıdaki hususları içermektedir:

- Ormanlar, şimdiki ve gelecek kuşakların sosyal, ekonomik, ekolojik, kültürel ve manevi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde yönetilmelidir.
- Ormanları korumanın getirdiği yükün paylaşımı bütün ülkelere aittir.
- Ulusal politikalar ve stratejiler, ormanların ve orman arazilerinin sürdürülebilir şekilde gelişmesine imkan verecek bir çerçeve sağlamalıdır.
- Hükümetler ve ilgili kuruluşlar ormanların, orman kaynaklarının ve orman programlarının ulusal düzeyde izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik mevcut mekanizmaları güçlendirmelidir.

Gündem 21, çevre ve ekonomiyi etkileyen tüm alanlarda hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, BM kuruluşlarının ve bağımsız sektörlerin 21.yüzyıla girerken yapması gereken faaliyetleri tanımlayan bir eylem planıdır. Bu belge dört temel kısımdan oluşmaktadır. Bunlar; sosyal ve ekonomik boyutlar, kalkınma için kaynakların korunması ve yönetimi, etkin grupların rolünün güçlendirilmesi ve uygulama

mekanizmalarıdır. Bu dört kısım altında 45 bölümde, sektörel ve sektörler arası konular ayrı ayrı ele alınmaktadır. Dolaylı olarak ormancılığı ilgilendiren 6 bölümün yanı sıra, 11 nolu bölüm doğrudan ormancılığı ilgilendirmektedir. “Ormansızlaşma ile Mücadele” başlığı altındaki bu bölümün uygulama programında, ormanların fonksiyonlarının muhafaza edilmesi; ormanların korunması ve sürekli ve dengeli yönetimi; ormanlardan elde edilen ürün ve hizmetlerin sürekli ve dengeli bir şekilde kullanımı ve değerlendirilmesi; ormanların planlanması, değerlendirilmesi ve izlenmesi için kapasite oluşturulması konuları ile ilgili hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için yapılacak faaliyetler ve uygulama mekanizmaları tanımlanmaktadır.

Rio Yeryüzü Zirvesinde kabul edilen Gündem 21 (Agenda 21) ve Orman İlkeleri (Forest Principles) ormancılıkla ilgili çok daha kapsamlı hükümler içermektedir. Fakat, yukarıda da belirtildiği gibi, ülkelerin iç hukukları açısından hiçbir bağlayıcılıkları olmayıp tavsiye ve yol gösterici bir niteliğe sahiptirler. Fakat, uygulamada ilgili ülkelerin bu prensipleri dikkate almaları ve iç hukuklarındaki hükümleri bu prensiplere göre uyarlamaları, bu hükümlerin ne denli etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Konferans sonrasında imzalanan anlaşmalara AB orman mevzuatının anlaşmalar bölümünde genişçe yer verilmiştir.

4.2.3.2. Hükümetlerarası Ormancılık Paneli ve Hükümetlerarası Ormancılık Forumu

1995 – 1997 tarihleri arasında Hükümetlerarası Ormancılık Paneli (Intergovernmental Panel on Forests), (IPF): IPF sonuç raporu ve 150 civarındaki eylem önerisi uluslararası ormancılık sürecinin çalışmalarını yönlendiren en önemli belgeler arasındadır. Bu eylem önerilerinin en başında her ülkenin kendi ulusal ormancılık programını hazırlama hususu gelmektedir. Ayrıca ülkelerin ormansızlaşma ve orman tahribinin nedenlerini ortaya koyması istenmektedir. Diğer önemli bir husus da sürdürülebilir orman yönetimi için hem bölgesel hem de ulusal bazda kriter ve göstergelerin belirlenmesi hususudur¹²³.

1997 – 2000 tarihleri arasında Hükümetlerarası Ormancılık Forumu (Intergovernmental Forum on Forests), (IFF): Hükümetler Arası Ormancılık paneli IPF’in önerisi ve

¹²³ Daha fazla bilgi için bkz. Orman Genel Müdürlüğü, www.ogm.gov.tr.

Birleşmiş Milletlerin kabulü ile oluşturulan Hükümetler Arası Ormancılık Forumu IFF bir evvelki panelin devamı niteliğindedir. IFF'te 2 yıllık süre içerisinde 4 toplantı yaparak IPF'in mutabakat sağlayamadığı bazı konularda mutabakatı sağlamış ve 120 adet eylem önerisi daha geliştirmiştir. Ancak kalkınmış ülkelerin raporlama, tanımlar ve finansman başlıkları altında toplanacak bir dizi konu üzerinde görüş birliğine varamaması bu kez 5 yıllık bir süre için yeni bir forum oluşturulması ihtiyacını gündeme getirmiş ve Birleşmiş Milletler Ormancılık Forumu (UN Forum on Forests) UNFF'in oluşturulmasına karar verilmiştir.

IPF/IFF sürecinin devamı niteliğindeki Birleşmiş Milletler Ormancılık Forumu UNFF bugüne kadar beş toplantı yapmıştır. Beşinci toplantı 2005 yılı Mayıs ayında yapılmış; ancak tartışılan konularda bir görüş birliğine varılamamıştır. Altıncı toplantı 2006 Şubat ayında yapılacaktır¹²⁴. İlk toplantı daha çok UNFF sürecinin çalışma yöntemlerini, çalışma konularını ve takvimini ele alan hazırlık mahiyetinde bir toplantıdır. Altı çizilen en önemli konu ise, sonuçları ne olursa olsun sürdürülebilir orman yönetimi için politik düzeyde ve bütün taraflar arasındaki diyalogun sürdürülmesi kararlılığıdır. Bu toplantıda, diğer toplantıların ana konuları belirlenmiştir. Buna göre, ikinci toplantıda ormanların muhafazası, korunan alanlar ve çevresel hizmetler; üçüncü toplantıda uluslar arası ticaret, yatırım ve sürdürülebilir orman yönetiminin desteklenmesi; dördüncü toplantıda ormanlar ve insanların ihtiyaçları tartışılmıştır. Son toplantıda sağlanan gelişmelerin irdelenmesi ve geleceğe ilişkin planlama tartışılmıştır.

2002 yılında, Johannesburg'daki Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesinde (UN World Summit on Sustainable Development) Rio taahhütlerinin uygulanması değerlendirilmiştir. Gündemdeki sorunların pek çoğu orman ve korumayla ilgilidir. Sonuç olarak, orman politikası formülasyonunun bu zirve sonuçlarını yoksulluk, sürdürülebilir üretim ve tüketim, yenilenebilir enerji, su kaynaklarının yönetimi, çölleşme, iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, ekonomik küreselleşme, ticaret ve yönetim gibi sahalarda hesaba katması beklenmektedir.

¹²⁴ United Nations Economic Commission , 2005, UNECE/FAO in a Changing International Environment: Briefing and Discussion on Recent Developments, TIM/2005/2, Geneva, p. 3.

1992 Rio Konferansından bu yana, küresel orman sözleşmesi üzerinde uluslararası fikir birliği oluşturmak AB'nin temel amaçlarından birisiydi. Ancak, pek çok ülkenin ekonomik gelişme seçeneğinin sınırlanabileceği endişesi ile isteksiz oluşu ve pek çok gelişmiş ülkenin özel bir orman fonu kurulmasındaki isteksizliği böyle bir birliğin oluşmasında çok az mesafe katedilebilmesinin temel nedenleridir. Bir “Orman Sözleşmesi” yapılması konusundaki tartışmalar IFF'den sonra bir kenara bırakılmış, ormanlar üzerinde yasal zorlayıcı bir fikir birliğinin olup olmayacağı cevapsız bir soru olarak kalmıştır. AB'nin uluslararası orman rejimine katılımı mevcut politik taahhütlerinin uygulanması ve kuvvetlendirilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır.

4.2.3.3. Avrupa Ormanlarının Korunması Hakkında Bakanlıklar Konferansı

Rio konferansında kabul edilen ilkelerin hayata geçirilmesinin en önemli adımlarından biri Avrupa Bakanlıklar Konferansı¹²⁵ seri toplantılarının gerçekleştirilmesidir. Bu toplantıların en temel amacı, Rio Konferansında kabul edilen “sürdürülebilir kalkınma” prensibini tüm Avrupa ülkeleri ormanlarında gerçekleştirmek ve kıta ormanlarının korunmasını sağlamaktır. Bu konferansa katılım Birlik düzeyinden de öte, tüm kıta düzeyinde olduğu için bunun bir anlamda AB'nin geleceğini şekillendirmesi amacına hizmet ettiğini de söylemek mümkündür.

Avrupa Bakanlıklar Konferansı, Yeryüzü Zirvesi'nde kabul edilen “Gündem 21” ve “Orman Prensipleri” nin bir yansımasıdır. Yasal bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen bu ilkeler, zirveye katılan diğer ülkeler gibi, AB ve diğer Avrupa ülkeleri tarafından da kabul edilmiştir. Ülkeler arasında öngörülen işbirliği ve koordinasyon sağlanmasına da iyi bir örnek oluşturmaktadır. Başarılı konferanslar sonucu elde edilen çözümlerle Avrupa ülkeleri orman politikası konusunda ortak unsurları ortaya koyarak kendilerine başarılı bir rehber oluşturmuşlar ve bu alandaki işbirliğini güçlendirmişlerdir.

Avrupa Topluluğu, Bakanlıklar Konferansında alınan tüm kararları imzalamış ve AB Ormancılık Stratejisine yansıtmıştır. Alınan kararların uygulanmasına önem verilmiş ve Ekim 2002'de, Komisyon MCPFE İrtibat Bölümüne alınan kararların 1999-2002 yılları arasında Topluluk düzeyinde uygulanması hakkında bir rapor sunmuştur. Rapor,

¹²⁵ Ministerial Conference on the protection of forest in Europe (MCPFE).

kararların uygulanması ile ilgili çeşitli Topluluk politikalarının (kırsal kalkınma, çevre ve araştırma) altını çizmiştir.

1990 yılında Strasbourg'ta yapılan ilk konferansdan sonra, ikincisi 1993 yılında Helsinki'de, üçüncüsü 1998 yılında Lizbon'da ve dördüncüsü 2003 yılında Viyana'da yapılmıştır. Bu konferanslarda ortaya konan taahhütlere aşağıda özet olarak değinilmiştir:

Strasburg Konferansı: 1990 yılında yapılan Strasburg Konferansında orman ekosistemlerinin izlenmesi için sürekli örnek alanlar Avrupa ağıının kurulması, orman genetik kaynaklarının korunması, orman yangınları konusunda yerel Avrupa veri bankası oluşturulması, dağlık ormanların işletilmesi ve planlanmasının yeni çevresel şartlara uyumlaştırılması, ağaç fizyolojisi konusunda araştırma ağı EUROSILVA'nın yaygınlaştırılması ve orman ekosistemlerinde Avrupa araştırma ağı oluşturulması kararları alınmıştır.

Helsinki Konferansı: 1993'te yapılan Helsinki Konferansının temelini, sürdürülebilir orman işletmeciliği konusunda alınan kararlar oluşturmaktadır. AB Rio Deklarasyonunu, Gündem 21'i kabul etmiş ve Biyoçeşitlilik Anlaşmasını, İklim Değişikliği Çerçeve Anlaşmasını imzalamış bir topluluk olarak, ormanların sağladığı odun ve diğer ürünlerin sürekli bir şekilde elde edilmesi ve ormanların diğer tüm fonksiyonları arasında bir uzlaşma sağlanması gerekliliğinin farkında olduklarını bildirmiştir. AB, bütün orman tiplerinde biyoçeşitliliğin uygun bir şekilde geliştirilmesi ve korunması amaçlarının sürdürülebilir işletme ilkesinin temel bir elemanı olduğunun farkında olduklarını beyan etmiştir.

Topluluk bu konferansta, 1992 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında kabul edilen "Orman İlkeleri"nin yasal olmayan otoriter bağlayıcılığını kabul etmiş, "Orman İlkeleri" ifadesinde tanımlanan sürdürülebilir orman işletmeciliği kavramından, "orman kaynakları ve orman arazileri, şimdiki ve gelecek kuşakların manevi, kültürel, ekolojik, ekonomik, sosyal insan ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde sürekli olarak işletilmeli" ifadesini anladıklarını bildirmiştir.

Konferansa katılan ülkeler, sürdürülebilir orman işletmeciliğinden çok geniş bir anlam yelpazesi çıkarmışlardır ki alınan kararlar orman ve ormancılıkla ilgili hemen hemen bütün endişelere ışık tutmaktadır. Buna göre, katılımcı bakanlar, sürdürülebilir kalkınmayı, “orman ve orman alanlarının, ormanların biyoçeşitliliğini, üretkenliğini, yenileme kapasitesini, hayatiyetini ve şimdiki ve gelecekteki ekolojik, ekonomik ve sosyal fonksiyonlarını yerel, ulusal ve global düzeyde ve diğer ekosistemlere zarar vermeyecek şekilde ve usulüne göre ve uygun bir oranda sağlamak ve devam ettirmek için kullanılması ve gözetilmesi” olarak anlamak gerektiği hususuna uzlaşmışlardır. Sürdürülebilir orman işletmeciliği ilkesine uygun bir orman politikası ve programını uygulamaya koyarken, orman ekosistemleri üzerindeki etkinin hesaba katılmasının gerektiğinin bilincinde olunduğu ifade edilmiştir.

Topluluk bakanları, ormanların esas ürün olarak odun ürettiğinin ve bu ürünün yenilenemeyen birçok ürünün yerine kullanıldığının, enerji ve birçok diğer ürünü ürettiğinin, çeşitli fonksiyonlar ve hizmetler gördüğünün ve tüm bu özelliklerinin gelecek kuşakların kalkınması ve çevre koruma için önemli olduğunun farkında olduklarını vurgulamışlardır.

Konferansta, geçmiş yıllarda Avrupa ormanlarının ortalama olarak beşte birinin yaprak zararına maruz kaldığına, mevcut kirlilik seviyesinin devam etmesinin büyük alanlarda orman örtüsünün hayatiyetini tehdit ettiğine işaret edilmiştir.

Konferansa katılan bakanlar, bazı Avrupa bölgelerinde fırtına, yetersiz işletmecilik anlayışı, böcek zararı, hastalıklar, aşırı otlatma ve düzensiz hayvan salma, yetersiz planlama, plansız geniş endüstriyel ve alt yapı gelişmesi ve yangınların Avrupa ormanlarının bazı kesimlerindeki olumsuz etkilerini dikkate almışlar, Avrupa’nın, global orman kaynaklarının sürdürülebilirlik ilkesine göre işletilmesine katkı sağlaması gerektiği konusundaki sorumluluğunun farkında olduklarını ifade etmişlerdir.

Lizbon Konferansı: 1998’te yapılan konferans, Avrupa ormanlarının sürdürülebilirliğinin, korunmasının ve muhafazasının geliştirilmesini ve bu üç amacı başarmak için gerekli ilkeleri ve Biyoçeşitlilik Anlaşmasından doğan amaçların

yürütülmesi için gerekli kriterleri içermektedir. Konferansta, sürdürülebilir orman işletmeciliğinin sosyo-ekonomik yönünün artırılması kararı alınmıştır.

Viyana Konferansı: 2003 yılında yapılan Viyana Konferansı da diğer konferanslar gibi sürdürülebilir orman kaynakları işletmeciliğini temel almaktadır. Fakat bu amaca ulaşılmasının, ulusal ormancılık programları ve sektörler arası işbirliği yoluyla başarılabileceği düşünülmektedir. Bu çerçevede, sürdürülebilir orman işletmeciliği ve diğer ilgili politika, program ve strateji arasındaki sinerji ve bağı kuvvetlendirme gereği kabul edilmiştir. Avrupa düzeyinde sektörler arası ilişkileri anlamaya çalışmak için gayret edilecek, anahtar problemler belirlenecek, bölgesel düzeydeki etkileşimi ve sorun çözmek için işbirliği ve diyalogu geliştirme çabası için çalışacaktır. Sektörler arası politikayı geliştirmek, ormancılık sektörü ve diğer sektörler arasındaki düzenli iletişimi sağlamak için bilgi alışverişi ve danışmanlık hizmetlerini geliştirme yoluna gidilecektir¹²⁶.

Alınan kararlara göre, bir ulusal ormancılık programı, katılımcı, bütüncül olmalı, sektörler arası politika planlaması, yürütülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesini ulusal ve bölgesel düzeyde gerçekleştirmelidir. Bu şekilde, sürdürülebilir orman işletmeciliğinin Helsinki konferansında tanımlanan amacına ve niteliğine uygun şekilde sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmalıdır.

Ulusal ormancılık programlarının sonuçlarını sürdürülebilir ulusal ormancılık stratejileri ile uyumlu olarak teşvik etmek ve bu arada diğer süreç ve stratejilerde de bu programın sonuçlarını vurgulamak esas olmalıdır. Sürekli olarak, ulusal ormancılık programlarının sonuçlarını ve elde edilen tecrübeleri paylaşmak ve özellikle Avrupa Bakanlar Konferansında kabul edilen ilkeleri pratik olarak tüm Avrupa ormancılığında uygulamak ve sürdürülebilir orman işletmeciliği kriterlerini ve belirtilerini ulusal ormancılık programlarının bir bileşeni olarak dikkate almak esastır. Ulusal ormancılık programlarını, araştırmaları, eğitimi ve ulusal ve uluslararası programları finanse etmek ve uygulamak için gerekli bilgi mekanizmalarını kullanmak esas olmalıdır.

¹²⁶ Ministreal Conference Committee, 2000, *General Deklarations and Resolutions Adopted at the Ministreal Conferences on the Protection of Forestsin Europe*. Daha fazla bilgi için bkz. www.fao.org.

Ulusal ormancılık programları Viyana Bakanlar Konferansının temelini oluşturmaktadır. Bu programda kabul edilen ilkeler ise Avrupa ormancılığında tarih boyunca ortaya çıkan gelişmelerin bir özeti ve gelecek ormancılık politika ve mevzuatı ile ormancılıkta süreklilik ilkesinin bir görünümünü ortaya koyacaktır. Uluslararası ormancılık ve orman yönetimi ile ilgili politika ve prensipleri içeren ulusal ormancılık programları fikri çok iyi bir biçimde yerleşmiştir. Bununla beraber, küresel düzeydeki gelişme hayal kırıklığı yaratmaktadır. Çölleşmeye neden olan pek çok faktörün ormancılık sektörünün dışında kaldığı kabul edilmektedir. Farklı sektörler arasındaki etkileşimi fonksiyonel hale getirmek için uluslararası düzeyde mekanizmalar kurulması hala bir meydan okuma niteliğindedir.

Ulusal ormancılık programları, Avrupa ormancılık politikasının oluşmasında en güncel adımlardan birini oluşturmaktadır. Bu anlamda, Avrupa’da ormanların korunması hakkında Bakanlıklar Konferansında kabul edilen yaklaşımı şu şekilde belirtebiliriz: Bir ulusal ormancılık programı, katılımcı, bütüncül, sektörler arası ve planlama sürecinde karşılıklı etkileşim yöntemi benimseyen, ulusal ve bölgesel düzeyde değerlendirilen ve sürdürülebilir orman işletmeciliğinin daha ileri derecede gelişmesine destek olmak için yürütülmesi gereken bir ulusal program olup sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunan bir süreçtir. Ulusal ormancılık programı, egemenliğe, ülke liderliğine, uzun dönem yüksek düzey politik taahhüde dayanmaktadır. Ayrıca sürdürülebilir orman işletmeciliği alanında kurumsal ve insan kapasitesinin gelişimine destek veren bir anlayışı benimsemiştir.

Bu şekilde, ulusal ormancılık programları, ormancılık sektörünü ön plana çıkarmak, toplum duyarlılığını kuvvetlendirmek, ve modern toplumlarda ormanların çok yönlü faydalarını anlamak için önemli bir araç oluşturmaktadırlar. Bu durumda, doğru ve güvenilir bilginin, orman politikası ve mevzuatının etkisine toplumun güvenini kazanmak ve orman planlamasının önemini kavramak ve bu planlamaya güvenmelerini sağlamak açısından önemli bir rolü vardır.

Ulusal ormancılık programlarının temel ilkesi sürdürülebilir ormancılık ilkesi olup bunun görünümü ve ortaya konması katılım, bütüncüllük ve sektörler arası yaklaşım, uzun dönem taahhütlerle birlikte tekrar süreci, kapasite ortaya koyma, ulusal mevzuat

ve politikalar arasında uyumluluk, ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejisi ile entegrasyon, uluslararası taahhütlerle uyumluluk ve bunu yaparken uluslararası ormancılık inisiyatifleri ve konvansiyonları arasındaki sinerjinin farkında olmak, kurumsal ve politik reform, ekosistem yaklaşımı, yürürlük ve uygulamada ortaklık yapmak, duyarlılığı artırmak ilkeleriyle mümkün olabilecektir.

4.2.4. Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği Ülkelerinin Ormancılık Politikasında Yer Alan Temel Eğilimler

AB Ormancılık Stratejisi, ikincillik prensibini onun en önemli elementlerinden biri kabul ederek, Avrupa Topluluğu Anlaşmasında özel ortak bir ormancılık politikası olmadığını, ormancılık politikası için sorumluluğun üye devletlerde bulunduğunu, bununla birlikte, ikincillik prensibi ve sorumluluğun paylaşılması anlayışı ile bereber, Topluluğun sürdürülebilir orman yönetimi ve ormanların çok yönlü fonksiyonlarının uygulanmasına olumlu destekte bulunabileceğini ifade etmektedir¹²⁷.

AB'deki ormancılık politikaları, yerleşmiş ulusal ve bölgesel düzeydeki kanun ve yönergelerin tarihi ve mülkiyet hakları çerçevesinde, üye devletler tarafından düzenlenir ve uygulanır. Orman politikaları, ormancılık sektörünün dışında, doğal ve kültürel mirasın korunması, iklim değişikliğinin azaltılması ve yenilenebilir enerji kullanımı gibi çok sayıda sosyal ve politik meselelerden etkilenmektedir.

AB ülkelerinin ormancılık sektörlerinde kurumsal düzenlemelerde ve yasal çerçevede son beş yılda büyük değişiklikler olmuştur¹²⁸. Genelde, AB üye devletleri orman politikalarını, AB Orman Stratejisi, ilgili yönerge, tüzük ve programlarda ifade edildiği gibi AB amaçlarına uygun olarak düzenleme çalışmasındadırlar. Bu doğrultuda, AB kırsal kalkınma politikası, Habitat ve Kuş tüzüğü, orman ürünlerinin pazarlanması ve kullanımına yönelik tüzükler, enerji ile ilgili tüzükler ve 6. Topluluk Çevre Hareket Programı ilgili konuları oluşturmaktadır. Bazı ülkelerin ulusal politikaları ise, ulusal yasal çerçevenin yeniden gözden geçirilmesi ve güncelleştirilmesi ile IPF/IFF ve Ormanların Korunması Hakkında Bakanlıklar Konferanslarının sonuçlarına uzanır.

¹²⁷ Council Resolution of 15 December 1998 on a Forestry Strategy for the European Union, OJ C 56, 26.2.1999, p.1.

¹²⁸ United Nations Economic Commission, 2001, *Forest Policies and Institutions in Europe 1998-2000*, Geneva Timber and Forest Study Papers, No. 19, s. 5.

AB ülkeleri arasında orman yönetim yapısında da değişiklikler gözlenmektedir. Ülkeler arasında değişiklik olmasına rağmen, alt-ulusal veya bölgesel yönetimler ön plana çıkmakta, bazı durumlarda kamu orman servislerinin özelleştirilmesine gidilerek merkezi yönetimden uzaklaşmaktadır. Ayrıca, 10 yeni üye devletin kurumsal yapılarında derin değişiklikler oluşmaktadır.

Ekonomik çevre ekonomik liberalleşmeden etkilenmektedir ve ormana dayalı endüstrilerin bakış açısı on yıl öncesine göre daha az ulusaldır. Küresel düzeydeki üretim, iletişim ve ulaşımdaki önemli teknolojik gelişmelerin sonucu olarak, uluslararası ticaretin liberalleşmesine yönelik eğilimler, artan bölgesel bütünleşme, azalan gümrük vergileri ve gümrük sınırlarının yok oluşu ile desteklenmiştir. Bu da, pazar fiyatlarının düşük maliyet üreticileri tarafından oluşturulduğu, orman ürün ve malzemelerinin küresel pazarının oluşumuna sebep olmuştur. Bu bağlamda, sadece endüstri değil aynı zamanda AB orman sahipleri rekabette büyük zorluklarla karşılaşmaktadır. Çünkü, onların odun ve oduna dayalı ürünler için üretim maliyeti, düşük maliyete üretim yapan rakiplerden daha yüksektir. Dahası, çevresel ve sosyal fonksiyonların değeri (ormanlar için: toprağın korunması, biyoçeşitlilik ve su havzaları, iklim düzenlemesi, rekreasyon vb; odun üretimi için: Düşük enerji kullanımı ve düşük emisyon) odun üretimi gelirleri ile karşılanamamaktadır.

Aynı zamanda, ormanların yok olma ve bozulma hızı küresel seviyede uyarıcı seviyelere çıktığından, yasadışı tomruk üretimini kontrol etme baskısı ve orman sertifikasyonu gibi sürdürülebilir orman yönetimini teşvik eden pazara dayalı araçları kullanma baskısı artmıştır. Bir yandan bu konuları direk çözmeye çalışan yeni AB ölçütleri ortaya çıkarken, sürdürülebilir orman yönetimini teşvik eden ve böylece bu eğilimlerle ilgili bilinçliliği artıran bir yöntem olarak orman sertifikasyonu önem kazanmıştır. Bu, orman üreticisinden en sondaki müşterisine kadarki zincirde, odun ürünlerinin ve odun işleme endüstrilerinin sertifikasyonunu da dahil edecek şekilde genişletilebilir.

Doğa koruma ve orman ekosistemlerinin biyolojik çeşitliliğinin geliştirilmesine ilgi büyümektedir. Bir yanda, Avrupa Çevre Ajansı (EEA) Avrupa'daki Genel Çevre

Şartları Raporu yeknesak bir orman yapısı, ağaç türü çeşitlerinde azalım ve biyoçeşitlilik kaybına doğru bir eğilime işaret etmektedir. Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomi Komitesi (UNECE)/FAO ılıman ve Kuzey ormanları değerlendirmesinde (TBFRA 2000) tehlike altındaki türlerin sayısının alarm derecesinde yüksek olduğunu gösteren bilgileri içermektedir. Diğer yanda, NATURA 2000, ormanların korunan alanlar ağındaki en önemli habitat grupları arasında olduğunu açıklamıştır. Orman politika yapıcıları, bu yüzden, doğanın muhafazası için koruma alanlarının artırılması ve tür çeşitliliğinin artırılması – örneğin, traşlama kesimlerin azaltılması, seçme kesim yönteminin artırılması, farklı yaşta ağaç içeren ormanları teşvik ederek tür çeşitliliğinin artırılması, ormanda kimyasal madde kullanımının azaltılması, doğal gençleştirmenin artırılması, doğal (yerli) türlerin dikilmesi, orman yangınlarının yönetilmesi - gibi artan beklentilerle karşı karşıya kalmıştır.

AB Kyoto Protokolünün uygulanmasında öncü rol üstlenmiştir. Kyoto Protokolünün uygulanması ve iklim değişikliği ile ilgili daha genel değerlendirmelerin orman politikaları ve bu sektörün gelecekteki rekabet gücü üzerinde daha büyük etkisinin olacağı beklenmektedir. Şu an, iklim değişikliğinin Avrupa ormanlarını nasıl etkileyeceği ve potansiyel değişikliklere karşı ormancılık yönetiminin nasıl olması gerektiğine dair bir çok araştırma devam etmektedir. AB, ormancılık sektörünün Kyoto kriterlerine bataklıklar projelerinin kullanımı yoluyla katkısının çevresel bütünlük ve sosyal eşitlik değerlerine dayalı biçimde olmasını tutarlı biçimde savunmuştur. İklim değişikliklerini fosil yakıtların kullanımını azaltarak rahatlatma amacını uygulamak için AB elektrik üretiminde, ısınma ve ulaşımda yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımını artırabilmek için bir dizi yasa oluşturmuştur.

Politika problemleri giderek birbirine bağımlı hale gelmekte ve orman politikaları ve diğer politika başlıkları arasındaki etki ve bağ düzenli olarak artmaktadır. Küreselleşme ve biyoçeşitliliğin korunması ve iklim değişikliği hakkında medyada çıkan tartışmaların desteklenmesi, kamu ilgisini, doğanın korunmasını, ekonomik gereklilikleri ve vatandaşların toplumsal beklentilerini göz önünde bulunduran hareketlere yöneltmiştir. Karmaşık toprak kullanım zorluklarının üstesinden gelmek için koordine hedefleri, stratejileri ve araçları olan birbirine bağılı kamu politikaları giderek önem kazanmıştır.

AB ülkelerinde ormancılık köklü bir tarihi geçmişe sahip olmasına rağmen, zaman içerisinde yeni ekonomik, politik, sosyal ve çevresel taleplere bağlı olarak orman mevzuatlarını güncelleştirmeye muhtaç kalmışlardır¹²⁹. Avrupa'nın birçok yerinde orman hukukunda hızlı bir değişim gözlenmektedir. Bu durum özellikle, orman mevzuatı ağı ile, doğa ve çevreyi koruma mevzuatı ağının kurulmaya çalışıldığı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde çok daha belirgin olarak gözlenmektedir¹³⁰.

Bununla birlikte, AB ülkelerinin orman mevzuatlarının genel trendi incelendiğinde, devrim niteliğinde bir yeniden yapılanmanın olduğunu gözlemlemek mümkündür. Genellikle, birçok orman yasasının içeriği, sürdürülebilir orman kaynakları yönetimi, halkın katılımı, özel ormancılık, ormancılığa devlet desteği ve teşviki, ormancılık faaliyetlerinin ilgili diğer alanlarla entegre edilmesi ve uyumlulaştırılması, ormanların yangınlara karşı korunması ve ormanların doğal ve diğer felaketlerin etkilerinden korunması gibi konulardan oluşmaktadır. Mevzuatla getirilen yeni gelişmeler, koruma alanları, dağlık alanların yönetimi ve kırsal kalkınma gibi konuları ormancılığa kazandırmıştır. Doğal kaynakların korunması, arazi kullanım planlaması ve yenilenebilir doğal kaynakların yönetilmesi ve işletilmesi gibi konulara hitap eden kamu politikaları bu anlamda oldukça fazla önem kazanmaktadır. Ulusal seviyelerdeki anayasal ve düzenleyici işlemler, ülkesel düzeyden bölgesel düzeye aktarılmıştır. Diğer bir deyişle, merkezi yönetimlere ait bazı temel yetkiler daha yerel nitelikteki otoritelere aktarılmıştır. Diğer yandan, AB mevzuatı ve yasal organlarının kamu politikaları üye ülkeler üzerinde çok daha fazla etkili olmaya başlamıştır.

AB ülkelerindeki ormancılığın genel trendi aşağıda ayrı başlıklar halinde incelenmiştir.

4.2.4.1. Sürdürülebilir Orman Planlaması ve İşletmesi

Dünyanın diğer bölgelerinde olduğu gibi, AB ülkelerinde de orman mevzuatı çok daha kapsamlı hale gelmeye başlamıştır. Orman hukuku, orman kaynaklarını odun maddesinin elde edildiği alanlar olarak gören anlayıştan ayrılarak, çok daha geniş bir kamu ve özel menfaati ve değeri dikkate alan ve bu kavramlara hitap eden bir hal almıştır. Orman yasaları artık hem odun maddesi üretimine, hem de ormanın ekonomik

¹²⁹ M.T. Cirelli and F. Schmithüsen, 2000, *Trends in Forestry Legislation: Western Europe*, Fao Legal Papers No 10, Rome. s. 1.

¹³⁰ M.T. Cirelli, F. Schmithüsen, P. Herbst, D.C Le Master, 2000, Forging a new Framework for Sustainable Forestry: Recent Development in European Forest Law, *IUFRO World Series*, Vol. 10, s. 12.

olmayan değerlerine ve koruma fonksiyonuna eşit bir önem vermektedir. Orman yasaları ormanlara, çok fonksiyonlu doğal kaynaklar, ekonomik değeri olan kaynaklar ve çevre korumada önemli rol oynayan değerler olarak bakmaktadır. Bunun da ötesinde, orman mevzuatı ormanları, bir çeşit ekosistem olarak kabul eder; aynı zamanda, biyoçeşitliliğin devam ettirilmesi için gereken bir değer olarak görür. Bunun yanında, doğa koruma ve kırsal peyzajın korunması için orman alanlarının korunmasını dikkate alır. Ormanların kullanılması ve planlanması konusundaki düzenlemeler, kereste üretimi ile su ve toprak koruma amacıyla ormanların korunması ve rekreasyonel amaçla korunması arasında bir denge kurulmasını teşvik etmekte ve aynı zamanda doğal afetlerden kaynaklanan zararlı etkilere karşı orman kaynaklarının korunmasını amaçlamaktadır¹³¹.

1975 tarihli Almanya Orman Kanununun 1. maddesine göre, orman işletmeciliğinin birinci amacı sürdürülebilir ürün elde etme olmalı ve ekonomik işlevinin yanında rekreasyonel işlevi de göz önünde tutulmalıdır. Avusturya Orman Yasasının temelini de ormanların sürdürülebilir orman hasılası elde etme amacına göre işletilmesi oluşturmaktadır. Bunun yanında, ormanların diğer işlevlerini yerine getirmek ve toprağın verimliliğini artırmak da orman kaynaklarının yönetilmesi ile ilgili amaçlardan biridir. Ayrıca, gelecek kuşakların isteklerini dikkate almak ve buna göre bir planlama yapmak da esastır.

Sürdürülebilir kalkınma, İspanya orman mevzuatının temel amaçlarından biridir. 1989 tarihli Doğal Alanların Korunması ve Yabani Bitki ve Hayvanların Korunması Kanununa göre, İspanya ormanları, sürdürülebilir orman hasılası elde etme ve sürdürülebilir kalkınma amaçlarına uygun olarak işletilmeli ve planlamada da bu hususlar dikkate alınmalıdır.

1996 tarihli Portekiz Orman Kanunu, orman kaynaklarının, kırsal kalkınma ile uyumlu olarak, bugünkü ve gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılayacak bir şekilde sürdürülebilir tarzda işletilmesini ve yönetilmesini temel bir prensip olarak kabul etmiştir.

¹³¹ M.T. Cirelli and F. Schmithüsen, a.g.e., s. 11.

1994 tarihli İsveç Orman Yasasına göre, ormanların yenilenmesi ve ağaçlandırma yoluyla ormanların gençleştirilmesi esastır. Buna kesilen ağaçların yerine yenilerinin dikilmesi ve boş alanların ağaçlandırılması yoluyla ulaşılır. Hükümet, belli bir sürede kesilen ağaçların yerine yenilerinin dikilmesini teşvik etmek ve gerekli çabayı göstermekle görevlidir.

Finlandiya Orman Kanunu, ormanların biyolojik çeşitliliğinin ve belli yaşam alanlarının korunmasını sağlamak için gerekli zorunlulukları vurgulamaktadır. Yasa, özellikle kesim çalışmaları sırasında metod seçimi nedeniyle ortaya çıkan yanlışlıkları gidermek için gerekli önlemleri almayı amaçlamaktadır¹³². Öngörülen kesim metodları ya sahada kalan genç ağaçların büyümeye bırakılmasını amaçlayan seçme kesimi ya da sahanın tamamının boşaltılarak yeni bir meşcere yetiştirilmesini amaçlayan tıraşlama kesimidir.

Modern orman kanunlarında yer alan orman politikaları birçok amaca yöneliktir. Bunlar arasında koruma, arazi kullanımı, faydalanma ve amenejman hemen göze çarpanlarıdır. Koruma ile ilgili düzenlemeler çevre ve biyoçeşitliliğin korunmasını, doğa ve ülke manzarasının korunmasını ve kültürel ve ruhsal değerlere zarar verecek kullanımların sınırlandırılmasını vurgulamaktadır.

Arazi kullanımı ile ilgili yasal düzenlemeler orman alanlarında zonlama yönteminin uygulanmasını, ormanların açılması ve kesilmesinin kontrol altına alınmasını, süreklilik gösteren orman varlığının korunmasını, ağaçlandırma yoluyla yeni ormanların kurulmasını içermektedir.

Faydalanma ve amenejmanla ilgili yasal düzenlemeler ise, odun ve odun dışı orman ürünlerinin sürekliliğinin sağlanması, toprak ve su kaynaklarının korunması, orman kaynaklarına halkın serbestçe ulaşmasının sağlanması ve rekreasyonel kullanım alanlarının oluşturulması gibi kullanım şekilleri konusunda orman sahiplerinin yüklenmesi gereken sorumlulukları vurgulamaktadır.

¹³² P. Vihervuori, 1998, "Finland" in *International Encyclopedia of Laws: Enviromental Law*, Suppl. 18, s. 1-15.

Yukarıdaki gelişmeleri son zamanlarda çıkarılan orman kanunlarında da görmek mümkündür. Bu yasalara göre, özellikle doğa koruma değeri yüksek yerlere yakın alanlarda tıraşlama kesimlerin yapılması sınırlandırılmaktadır. Doğa koruma alanlarına yakın yerlerde yapılan silvikültürel müdahaleler, doğal çeşitliliği ve ormanların stabilizasyonunu güvence altına almak için tasarlanmış müdahale şekilleridir¹³³. Bazı durumlarda kamu finansal tedbirleri geniş yapraklı ormanların korunmasını, ağaçlandırma çalışmalarının teşvik edilmesini ve geniş yapraklı ormanlarda sıklık bakımı ve gençlik bakımı gibi konuları teşvik etmektedir. Yasalar, daha da artan bir şekilde, kereste değeri ve artık değeri yüksek olmayan alanlarda ve yüksek doğa koruma değeri taşıyan alanlarda ağaçlandırmanın teşvik edilmesini, orman sahiplerinin amenejman ve işletme amaçlarıyla doğa koruma amaçlarının uyumlaştırılmasını ve kesim planlarının bu şekilde tasarlanmasını, alternatif kesim ve silvikültür teknikleri ile biyoçeşitliliğin devamını sağlayan bir özel orman sahipliliğinin teşvik edilmesini içermektedirler.

Ormanların planlanması ve amenejman planlarına göre yönetilmesi ve işletilmesi AB ülkelerinin tamamında yasal bir zorunluluk olarak öngörülmemiştir. Diğer bir deyişle, bazı ülkelerde orman mevzuatı yasal olarak bir orman amanejman planı yapılmasını öngörmektedir. Bazılarında ise böyle bir yasal zorunluluk yoktur. Ayrıca, yapılması öngörülen planların içeriği ve niteliği de ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Avusturya Orman Kanunu, bütün ülke için ormancılık geliştirme planı ve özel orman sahipleri için teknik orman işletme planı yapılmasını öngörmektedir. İspanya Orman kanunu, kamusal önemi olan ormanlar olarak ayrılan ormanların bir plan dahilinde işletilmesini öngörmekte ve bu tür ormanların ekonomik planlama esaslarına göre işletilmesini zorunlu kılmaktadır. Özel ormanların ise, özel bir öneme sahip olmaları halinde planlarının yapılması zorunluluğu vardır. Finlandiya Orman Kanunu, önemi haiz belli orman alanlarında, bölgesel ormancılık merkezlerinin ormancılık programı hazırlamasını öngörmektedir. Bu planların hazırlanmasında ilgili bütün sivil ve resmi kurum ve kuruluşların işbirliğini, sürdürülebilir orman kaynakları yönetiminin hedeflenmesini ve ormancılıkla ilgili aktivitelerin finansal olarak desteklenmesini

¹³³ R. Persson, 1998, *Natural Resource Management-Lessons Learnt in Developoment*, Forestry Publications, Stockholm, Sweeden, s. 14.

dikkate alma zorunluluğu getirilmiştir. Diğer yandan, İsveç orman mevzuatında farklı bir uygulama yürürlükte olup uygulanan işletme teknikleri bütün orman parçalarının planlanmasını öngörmemekte ve böyle bir zorunluluk mevzuatta da yer almamaktadır.

Zorunlu amenejman planlarının bağlayıcı olduğu ve ormancılık işletmeciliğinin bu planlara uygun olarak yapılması zorunluluğu daha nadir görülen bir uygulamadır. Örneğin, Portekiz orman kanununa göre, ilgili menfaat gruplarının katılımı ve işbirliği ile, bölgesel orman işletme planlarının hazırlanması gerekmektedir. Silvikültürel uygulamalar bu planlara uygun olarak yürütülmelidir. Hatta, belli bir büyüklükte olan özel ormanlarda orman sahipleri de işletme planları yapmak zorundadır. Bu zorunluluğa uyulmazsa, orman idaresi orman sahibi adına planları yapmak ve bedelini orman sahibinden tahsil etmek hakkına sahiptir. İspanya orman mevzuatında oldukça yerinde ve ilginç bir yasanın daha yürürlükte olduğunu belirtmeliyiz. İspanya'nın Yabani Bitki ve Hayvan Türlerini ve Doğal Alanlarını Koruma Yasası ile bütün doğal kaynakların işletme planlarının yapılması ve bu alanların detaylı niteliklerinin ve doğal varlık ve değerlerin listesinin yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, bu planlar hukuksal olarak öyle bağlayıcı yetkilere sahiptir ki, bütün diğer arazi kullanım biçimlerini ve bu yasaya aykırı mevzuat hükümlerini ve arazi kullanım planlarını hükümsüz hale getirmiştir.

İngiltere'de, herhangi bir arazi parçası ile ilgili bütün işlerde ruhsat almak genellikle zorunludur. Fakat, ormanların iyileştirilmesi için kesimlere ara verilmesi, bölgenin manzara güzelliği veya belli bir orman parçasının ağaç rezervinin beklenen düzeye gelmesi için optimal kuruluş aşamasına gelmesine kadar bu orman alanları üzerinde herhangi bir faaliyet gerçekleştirilmesi için talep edilen ruhsatlar reddedilebilmektedir. Avusturya Orman Kanununa göre, ormanın tepe çatısını %60'ın altına indiren bütün kesimlerde orman idaresi tarafından ruhsat verilmesi zorunluluğu vardır. Diğer bir deyişle, bu faaliyetlerin yapılabilmesi için, orman idaresinin izninin alınması şarttır.

Almanya orman mevzuatına göre, tıraşlama kesim hariç olmak üzere, ormandan ağaç kesmek için herhangi bir izin alınması zorunluluğu yoktur. İrlanda Orman Kanununa göre, ormanda 10 yaşın üzerinde olan ağaçları tamamen sökmek veya herhangi bir ağacı kesmek isteyen şahıs bu isteğini ilgili orman teşkilatına bildirmek zorundadır. Eğer, bu

işlem genel bir kesim ruhsatı dahilinde yapılıyorsa bu durumda izin almaya veya orman idaresine bildirimde bulunmaya gerek yoktur.

Diğer yandan, Finlandiya’da, ormanların yenilenmesini dikkate alan daha farklı bir uygulama dikkati çekmektedir. Buna göre, koruma ya da odun üretimi ile sınırlandırılmış ormandan ağaç kesmek isteyen şahıs bir bildirimde bulunmaktadır. Bu bildirimden sonra orman idaresi, kesim işleminin orman mevzuatını ihlal etmesi ihtimaline karşı veya kesim işlemi sonunda yeni oluşan ormanın başarılı bir gençleştirme faaliyeti olmaması ihtimaline karşı, bu şahısla, kesim faaliyetinin ve tarafların yükümlülüklerinin şartlarını pazarlık etmektedir. Burada özellikle, kesim alanının gençleştirilmesi ile ilgili yükümlülüklerin yerine getirilmemesi ihtimaline karşı bir güvence talep edilmekte ve bir anlamda belli miktar bir sigorta veya ihtiyat bedeli alınmaktadır. Kesim faaliyetinin başarısız olması durumunda, ilgili şahsın faaliyeti durdurulmaktadır¹³⁴. İsveç Orman Kanununa göre ise, yalnızca koruma alanlarında ve yeniden ağaçlandırılması zor olan alanlarda yapılan kesim faaliyeti için izin alınması zorunluluğu vardır. Aksi halde, orman sahipleri yalnızca ormandan kesim yaptıklarını basitçe orman idaresine bildirmek zorunda olup sadece koruma ve kollama amacını nasıl gerçekleştirdiklerini ve gerekli koruma faaliyeti için gerekli tedbirleri alıp almadıkları konusunda orman idaresini tatmin edecek bir tedbiri almış olmalıdır.

4.2.4.2. Ormanlık Yönetimine ve Karar Alma Sürecine Katılım

AB ülkelerinde halen yürürlükte olan orman mevzuatına göre, ormanların yönetilmesinde halkın katılımına yer veren ve halkın daha yakın bir şekilde doğal kaynakların korunmasına katılımını sağlayan bir açıklık politikası izlenmektedir. Bu eğilim mevcut orman mevzuatında çok çeşitli şekillerde kendini ifade etmektedir.

Bazı ülkelerin mevzuatlarında amenejman planlarının yapımına halk katılımının sağlanması söz konusu iken, diğer bazı ülkelerde koruma alanlarının ve milli park alanlarının ayrılmasına karar vermede halkın katılımının sağlanması söz konusudur. Örneğin, Danimarka orman mevzuatında, ülkenin okyanus kıyısındaki kumullarının durdurulması için hazırlanan koruma planlarına halk katılımının sağlanması önemli bir yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı şekilde, Avusturya Orman

¹³⁴ P. Vihervuori, a.g.e., s. 1-15.

Kanununa göre, Alp Dağlarından olası çığ tehlikesine karşı yerleşim yerlerini korumak ve sel taşkınlarına karşı yine tarım alanlarını ve yerleşim yerlerini korumak amacıyla, “bölgesel ormancılık planları” ve “tehlike bölgesi planları”nın hazırlanmasında halk katılımının sağlanması yasal bir zorunluluktur.

Finlandiya Orman Kanununda ve Almanya Orman Kanununda “ormancılık hedef programları”nın hazırlanması ve “ormancılık çerçeve planları”nın hazırlanmasında ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile orman sahiplerine ve orman bölgelerinde yaşayan halka danışmak ve onların taleplerine plan ve programlarda yer vermek yasal bir zorunluluk olup, katılımcı ormancılık yönetiminin önemli bir adımı olarak görülmektedir. Yine Finlandiya Orman Kanununa göre, “koruma ormanları”nın ve “koruma bölgeleri”nin oluşturulmasında ve ilan edilmesinde, orman sahiplerine, belediyelere ve diğer ormancılık otoritelerine danışılması yasal bir zorunluluktur¹³⁵.

Portekiz Orman Yasasına göre, toplumun farklı sosyal, mesleki ve sosyoekonomik ilgi gruplarının orman planlaması ve orman politikasının oluşturulmasına katılımını sağlamak, orman idaresi ve ülkenin ormancılığında söz sahibi resmi otoritelerinin bu grupların görüşlerine yer veren bir planlama anlayışı ile çalışması yasal bir zorunluluktur. Planlama esnasında halkın planlamaya katılması için çağrı yapılması gerekmektedir. Ayrıca, ormanlar konusunda meydana gelen ihtilafların çözümü ve farklı menfaat gruplarının farklı isteklerini ortak bir noktada buluşturmak yine orman idaresine yasal olarak verilen bir görevdir. Bunun yanında, orman planlarının uygulamaya geçirilmesi sırasında ortaya çıkması muhtemel ihtilafların çözümü de yine orman idaresine bir görev olarak verilmiştir. Diğer yandan, Portekiz orman mevzuatına göre, hazırlanan orman yönetim planlarının yürürlüğe girmesinden önce halka sunulması ve halkın onayının alınması gerekmektedir. Ayrıca, Portekiz Orman Yasası, özel ormancılığı ve özel ağaçlandırma yoluyla orman alanlarının artırılmasını özendirilmektedir.

İspanya Yabani Bitki ve Hayvanları ve Doğal Alanları Koruma Yasasında katılımı ilgili hükümler yer almaktadır. Bu yasaya göre, doğal kaynakları işletme planlarının

¹³⁵ P. Vihervuori, a.g.e., s. 14.

kabulü sürecinde halkın bilgilendirilmesi ve halk danışmanlığına başvurulması gerekmektedir. Hatta bu planlama işlemi sırasında, bu planların hedeflediği amaçlara aykırı hiçbir faaliyete izin verilmemektedir. Fransız Orman Kanunu ise, orman idaresi üyelerinin seçimine halkın katılımını ve diğer ormancılık kuruluşlarının da oy kullanmalarını ve üye seçmelerini öngörmektedir¹³⁶.

Halk katılımının öngörüldüğü orman mevzuatlarında göze çarpan bir başka nokta, ormancılık otoritesinin seçimine ve orman idaresinin karar alma sürecine hükümetin katılımıdır. Bu tür bir katılım daha çok bir danışma kurulu kurulması yoluyla olmaktadır ve bu kurul da ormancılık menfaat gruplarının katılımıyla oluşturulmaktadır. Örneğin, Portekiz orman mevzuatında orman endüstrisi, tarım ve çevre kuruluşları ile araştırma kurumlarından temsilcilerin katılımıyla oluşan bir danışma kurulu yer almaktadır. Bu kurulun görevi, ormancılıkla ilgili karar alma sürecine fikir beyan ederek katılmak ve gerektiği yerlerde orman idaresinin karar alma süreci ve alınan kararlar hakkında görüş bildirmektir. Yine benzer bir danışma komitesi oluşumunu Danimarka, İngiltere, Belçika ve İrlanda orman mevzuatlarında da görmek mümkündür.

Günümüzde, ormancılık yönetimi ve işletmeciliğinde yeni eğilimler ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında, bilgiye ulaşma veya bilgi edinme hakkı ile yönetim usulünde şeffaflık daha çok öne çıkan ve orman mevzuatında daha fazla vurgulanan olgulardır. Bu kavramlar parlamentoda ve ilgili diğer politik kurumlarda tartışılan bilgilendirme hakkını ve farklı ilgi grupları arasındaki bilgilendirme ve uzlaştırma sürecini ve orman sahipleri ile kamu otoriteleri arasındaki işbirliği ve diyalogu ifade etmektedir. Diğer yandan bilgi edinme hakkı, ormanlar hakkında teknik bilginin elde edilebilirliğini ve bilgi toplanmasını da ifade eder. Yeni yasalar, genellikle, orman sağlığı, orman varlığının uğradığı potansiyel zararın tazmini ve orman ekosistemi ve biyoçeşitliliği etkileyen kullanım etkileri hususunda bilgi üreten izleme ve değerlendirme sistemlerini ortaya koymaktadır¹³⁷.

¹³⁶ M.T.Cirelli, F. Schmithüsen, a.g.e., s. 12.

¹³⁷ M.T.Cirelli, F. Schmithüsen, a.g.e., s. 12.

Aynı zamanda, orman işletmeciliğinin ve yatırımlarının performansı ve kamuya sağlanan hizmetlerin finansmanı konusunda bilgi edinilmesi için büyük bir talep söz konusudur. Yöntemlerle ilgili temel düzenlemeler kurumsal yapı ve rekabet, hükümet hizmetleri, sivil toplum kuruluşları arasındaki iletişime ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu durum, kamu kurumları arasındaki karar alma sürecine ilişkin yasal çerçeveyi, halk toplantılarının organizasyonunu, lider kurumun dizaynını, çevresel etki değerinin yürütülmesi ve değerlendirme usulünü de kapsayan bir yasal düzenleme anlamına gelmektedir. Bu durum aynı zamanda, yatırım ve gelişme ile ilgili rekabet ve kaynakların korunması arasındaki ayrımı da çağrıştırmaktadır. Kısaca, kamu ormanı servisinin düzenleyici fonksiyonu ile bu kurumun ormanları idare eden ve yöneten işletmesi olma konusundaki rolünü ayrı tutan anlayışa doğru bir eğilimin olduğunu belirtmek gerekir.

4.2.4.3. İşbirlikçi Planlama Yaklaşımının Desteklenmesi

İşbirliğini öngören planlama ve işletmecilik yaklaşımı ile orman planlaması ve amenejmanında yerel halkın ve menfaat gruplarının söz sahibi olması anlamına gelen ve birçok ülkede yerel olarak da olsa uygulanmaya çalışılan bir planlama anlayışı ifade edilmektedir. Bu yaklaşımın temel noktasını belli kişi ve gruplar arasında işbirliği yaparak orman kaynaklarının yönetilmesi oluşturmaktadır. Şu halde, bu yaklaşım, orman sahipleri ve kullanıcıları arasında, özel orman sahipleri ile toplum grupları arasında ve özel orman sahipleri ile kamu orman yönetimi arasında işbirliği yapılmasını öngörmektedir.

İşbirliğini gerektiren planlama ve işletmecilik anlayışı çok çeşitli şekillerde görülebilmektedir. Örneğin, AB ülkelerinde uzun yıllardan beri var olan “toplum ormancılığı” bir çeşit işbirliğini gerektiren ormancılık planlaması ve işletmesi şeklinde kendini göstermektedir. Bu işletmecilik şeklinde yerel halk, kendi ormanını veya kendi kullanımlarına bırakılan kamu ormanını kendi kurdukları bir konsey vasıtasıyla kendi amaçlarını ön plana çıkaracak bir şekilde işletmektedirler.

İşbirliğini gerektiren orman işletmeciliği anlayışının daha yaygın ve yakın zaman önce ortaya çıkan bir özelliği ise, AB ülkelerinde özel orman sahipleri arasında işbirliğini yaygınlaştırmaktır. Burada izlenen temel yollardan biri özel orman sahipliliğini veya özel orman kurmayı teşvik edici yasal düzenlemelere ağırlık vermektir. Örneğin, özel

ormancılık faaliyetinde bulunacak kooperatiflerin ve birliklerin kurulmasının yeni yasalarla teşvik edilmesi bunun tipik bir örneğidir. Hatta, bazı hallerde, yasalar özel orman sahipleri ve birliklerinin devlet kurumlarıyla ormancılık faaliyeti yürütmek amacıyla işbirliği yapmaları, bu gibi faaliyetlere fon sağlanması gibi teşvikler bu kapsamda değerlendirilir.

Almanya Orman Kanunu, silvikültürel müdahaleler konusuna ilginç bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, “Özel Silvikültürel Dayanışma Faaliyetleri Birliği” adında bir işbirliği yapılması ve özel ormanlarda silvikültür uygulamalarının bu birlikler tarafından yapılması ile ilgili detaylı düzenlemeler yasada yer almaktadır. Bu düzenlemede temel amaç, ormanların daha iyi işletilmesini sağlamak ve parçalanan özel ormanların, ayrı ayrı silvikültürel müdahalelere tabii tutulması yerine, orman sahiplerinin işbirliği yapması yoluyla birbirine bitişik orman parçalarının bakım ve gençleştirme gibi silvikültürel müdahalelerini toptan yapmaktır. Bu şekilde hem iş gücünden tasarruf edilmiş olacak hem de ormanlar daha iyi işletilecektir¹³⁸.

Fransa’da ise, özel orman sahiplerinin yararlanması ve ormanlarını daha iyi işletmeleri için “bölgesel orman sahipliliği merkezleri” kurulmuştur. Bu merkezlerin amacı, özel ormanların verimliliğini artırmak, orman sahipleri arasında işbirliğini ve orman kooperatifçiliğini geliştirmek, amenejman planlarını onaylamak, bölgesel orman planlamasını daha iyi bir şekilde yapılmasını sağlamak ve bu planların uygulanmasında etkinliği sağlamaktır. İtalya’da ise ormancılık faaliyetlerinin işbirliği halinde yapılması devlet teşviki kapsamına alınmış, orman sahipleri orman işletmeciliğinde işbirliğine başvurdukları ölçüde devlet teşvikinden yararlandırılmışlardır. Örneğin, 1970 tarihli yasaya göre orman kooperatifi şeklinde örgütlenerek ormancılık faaliyetlerinin yürütülmesi ve ormancılık alt yapısının gerçekleştirilmesi sırasında yine işbirliğine gidilmesi teşvik edilmekte ve birçok mali kolaylıklar sağlanmaktadır. Ormanlarda toplum amaçları için planlama ve orman işletmeciliği yapılması özellikle kuzey ve dağlık bölgelerde teşvik edilmektedir. Dağlık bölgelerdeki otlakların geliştirilmesi için devlet teşviklerinin sağlanması da yine orman yasasında öngörülmektedir. Teknik yardımlar ise ücretsiz olarak ve daimi yapılmaktadır.

¹³⁸ M.T.Cirelli, F. Schmithüsen, a.g.e., s. 14.

4.2.4.4. Özel Ormancılığı Teşvik Edici Yasal Düzenlemeler

AB ülkelerinde orman mevzuatında görülen yeni gelişmelerden ve eğilimlerden biri de özel ormancılık faaliyetleri ile ilgili düzenlemelerdir. Hem yeni yürürlüğe giren orman yasaları hem de gözden geçirilen ve güncellenen orman mevzuatları, topluluk ormanları ve özel ormanlar üzerindeki yasal kısıtlamalar ve kontrolleri gevşetmek ve daha esnek bir özel orman işletmeciliğine izin vermektedir. Aynı zamanda, özel ormanların ekonomik amaçlı olarak işletilmesi de daha esnek şartlara bağlanmış ve daha gevşek bir kontrol mekanizması ortaya konmaya çalışılmıştır. Yeni yasalarda daha çok, özel ormancılığın çerçeve şartları ortaya konmakta ve bunun ötesindeki detaylar orman sahiplerinin inisiyatifine bırakılmaktadır. Yeni mevzuatta orman sahiplerinin mülkiyet hakları korunmakta ve özel sektör işletmeciliğinin özel orman işletmeciliğinde de geçerli olduğu anlayışına yer verilmektedir. Ormanların en iyi kullanım planları ve bunlarla ilgili çerçeve düzenlemelere sıkça yer verilmektedir.

Buna ilave olarak, ormanlardan daha fazla odun üretimi için verim alınmasının yanında, biyoçeşitlilik ve doğa koruma ile ilgili düzenlemeler de yer almaktadır. Özel ormanlar üzerinde, koruma ve biyoçeşitlilik gibi değerlere öncelik veren düzenlemeler yapılması oldukça önemlidir. Zira, korunmaya değer doğal değerler ve kaynaklar sadece kamu mülkiyetinde bulunmayıp özel mülkiyette de vardır. Ormancılık yatırımlarının diğer sektörlerle rekabet edecek bir seviyeye getirilmesi ve uluslararası rekabetin artırılması için daha fazla destek verilmektedir.

Diğer yandan, birçok yasada özel ormanların serbestçe kullanımını sınırlayan ve yeni yükümlülükler ekleyen düzenlemeler de yer almaktadır. Bu sınırlamalar nedeniyle maddi kayba uğrayan orman sahiplerinin zararlarının tazmini yolu da öngörülmüştür. Bazı ülkelerde özel ormanlar üzerindeki sınırlamalar sadece yasal düzenlemelerden değil, bu ormanların işletilmesi için finansal teşviklerin belli şartlara bağlı olmasından da kaynaklanmaktadır. Örneğin İngiliz Orman Kanununa göre, budama amaçlı ve az miktartlı kesimler hariç olmak üzere, özel arazilerden ağaç kesme faaliyeti bir izne tabi tutulmuştur. Fakat, ağaç kesme izni talebi reddedilen kimselerin zararlarının ise tazmini yoluna gidilmektedir. Diğer yandan, İngiliz orman mevzuatında, özel arazilerin ormancılığa tahsisi için, sınırlı aynı haklardan ve etkisi kuvvetlendirilmiş şahsi haklardan da yararlanılmaktadır. Bu durumda, mülk sahipleri belli bir para karşılığında

orman idaresine arazisinin kullanımını devretmekte ve bu araziler de orman olarak korunmaktadır. Bu uygulama bir anlamda sınırlı aynı hakların doğal kaynakların korunmasında kullanılması yollarından biridir. Bu şekilde koruma alanı olarak ayrılan arazilerdeki ormanlar belli bir koruma planı dahilinde işletilmekte ve koruma amacı ön plana çıkmaktadır¹³⁹.

İspanya Orman Kanuna göre de, orman idaresi özel ormanların kullanımlarını sınırlayabilmekte veya belli kurallara tabi tutabilmektedir. Orman idaresi özel ormanlardan verimli, ekonomik ve sosyal açılardan önemli olanlarının belli bir plan dahilinde işletilmelerini zorunlu kılabilir. Koruma bölgelerindeki ormanların işletilmesi ise, mutlaka Tarım Bakanlığı tarafından hazırlanan bir teknik plana göre yapılmaktadır. Ayrıca, orman idaresi orman sahibinin orman geliştirme planı hazırlamasını ve bu planın hazırlanmasından sonra finansal destek sağlanması şartını ileri sürebilmektedir. Yine İspanya Orman Kanununa göre, özel ormanların yeniden ağaçlandırılması ve bu ormanlarda pestisit kontrolü yapılması yasal bir zorunluluk olarak ileri sürülebilmektedir. Bu durumda orman idaresi ve dolayısıyla devlet, gerekli finansal teşvikleri sağlamaktadır.

Portekiz Orman Kanununa göre, belli büyüklükteki özel ormanlar, orman idaresi tarafından onaylanan planlara göre işletilmek zorundadırlar. Ayrıca, komşu ormanlardan sınırlarının belli edilmesi zorunluluğu, kadastro işlemi zorunluluğu ve hassas ekosistemlerde bulunan özel ormanların korunması zorunluluğu getirilebilir, fakat maddi zarara uğrayan orman sahiplerine devlet tarafından finansal destek sağlanmaktadır.

Belçika Orman Kanunu ise özel ormanlarla ilgili oldukça önemli bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, 5 hektardan büyük özel ormanların amenejman planlarına göre işletilmesi zorunludur. Bu planların onaylanmasından sonra, bu ormanlardan ağaç kesilmesi için ayrıca izin alınmasına gerek bulunmamaktadır¹⁴⁰.

¹³⁹ M.T.Cirelli, F. Schmithüsen, a.g.e., s. 12.

¹⁴⁰ M.T. Cirelli, F. Schmithüsen, P. Herbst, D.C. Le Master, a.g.e., s. 14.

İskandinav ülkelerinde de özel orman sahiplerine daha fazla inisiyatif ve esneklik sağlayan orman planlaması ve orman mevzuatı eğilimi hakimdir. Finlandiya Orman Kanununa göre, orman sahipleri uygun olan ağaçları kesme hakkına sahip olup ağaç kesme işlemini orman idaresine bildirmek zorunda olmamakla birlikte mevcut orman mevzuatına uygun olmak şartıyla ağaç kesebilmektedir. Fakat, orman idaresi ve diğer ilgili otoriteler bazı hallerde yönetim inisiyatifini kendi ellerine almakta ve ormanların planlanması sırasında bazı spesifik sorular sorabilmekte ve bilgi almaktadırlar. Orman idaresi bazı şüpheli hallerde orman işletme planlarının hazırlanmasını ve bu planlara uygun işletmecilik yapılmasını talep edebilmektedir. Bazı hallerde de orman sahipleri kesilecek ağaçların orman idaresi tarafından işaretlenmesini talep edebilme hakkına sahiptir. Diğer yandan, ormanların işletilmesi sırasında, biyoçeşitlilik ve türlerin korunması gibi konulara dikkat edilmesi zorunluluğundan dolayı orman sahibi bir zarara veya kayba uğrayacaksa, bu zararın devlet tarafından karşılanması veya orman sahibine bazı hallerde ruhsat elde etme kolaylığı sağlanabilmektedir. Bunun da ötesinde, korunması gereken alanlarda, iç tüketim için odun hasadının sınırlandığı hallerde dahi orman sahibinin uğradığı zarar tazmin edilmektedir. Bu gibi alanlardan ağaç kesilmesi faaliyeti orman idaresine mutlaka rapor edilmelidir. Kesilecek ağaçlar orman idaresi tarafından işaretlenmek zorundadır¹⁴¹.

İsveç Orman Kanunu özel ormanlar için oldukça ilginç ve yerinde düzenlemelere yer vermektedir. Orman sahipleri, yeni ormanlar kurmak ve bunların bakımını yapmak zorundadır. Bu ormanlardan ağaç kesme, drenaj gibi çalışmaların doğa koruma amacına ve kültürel mirası koruma amacına uygun olduğu konusunda orman komisyonunu bilgilendirmek zorundadırlar.

Danimarka Orman Kanununa göre, bakanlık parçalanmış özel ormanları entegre etmek ve bu ormanlara ortak bir silvikültür planı yaptırmak yetkisine sahiptir. Bakanlık ayrıca koruma değeri yüksek olan özel ormanları “reserve edilmiş ve koruma altına alınmış orman” olarak ayırma hakkına ve yetkisine sahiptir. Hatta özel ormanları dahi “koruma amaçlı orman” olarak ayırabilmektedir. Fakat, bütün bu durumlarda özel orman

¹⁴¹ M.T. Cirelli, F. Schmithüsen, P. Herbst, D.C. Le Master, a.g.e., s. 14.

sahipleri, uğradıkları zararlara karşılık olmak üzere belli bir tazminat veya diğer adlar altında belli parasal ödemeler almaktadırlar.

4.2.4.5. Ormancılığın Finansal Olarak Desteklenmesi

Ormancılık faaliyetlerinin devlet tarafından finansal olarak desteklenmesi ile ilgili düzenlemeler, birçok ülkede orman mevzuatının önemli bir parçasını oluşturur. Bazı durumlarda, devlet desteği, kullanma hakları kısıtlanan ve bu yüzden zarara uğrayan orman sahipleri için kullanılmaktadır. Örneğin, 1923 tarihli İtalya Orman Kanunu, kendi ormanını kullanması herhangi bir şekilde kısıtlanmış orman sahiplerinin bu yüzden uğradıkları zararların tazmin edilmesini öngörmektedir. Bunun yanında, ıslaha muhtaç arazi sahiplerine bu arazilerini ıslah etmek için, çıplak alanlarda ağaçlandırma yapmak ve mevcut ormanların işletilmesi için orman sahiplerine yıllık teşvikler verilmesini öngörmektedir.

Finlandiya Orman Kanununda ormancılık faaliyetlerinin finansal olarak desteklenmesi için önemli düzenlemeler yer almaktadır. Özellikle sürdürülebilir kalkınma ilkelerini gözeterek orman işletmeciliği yapmayı teşvik edici ve ormanları koruyucu tedbir almayı gerektiren hükümler bulunmaktadır. Finansal desteğin sağlanması için tatmin edici bir faaliyet planı sunulması gerekmektedir. Fakat, ormanları tahrip edici faaliyetlerin finans desteğinden mahrum olduğu açık olarak belirtilmiştir. Finans desteği sağlanmasını gerektiren faaliyetler arasında gençleştirme, genç ormanların bakımı, enerji ormanlarının hasadı, drenaj hendeği açılması ve yol yapımı faaliyetlerini saymak mümkündür. Fon sağlama yöntemi olarak, karşılıksız finans desteği ve ödünç kredi yöntemleri kullanılmaktadır. Hangi bölgede hangi tür finans desteğinin sağlanacağı ve ne kadarlık bir teşvik verileceğinin belirlenmesi için ülke belli bölgelere ayrılmıştır ve fon ödemesi buna göre yapılmaktadır¹⁴².

Almanya'da ormancılığa devlet teşviki hem devlet ormancılığı ve hem de özel ormancılık için öngörülmüştür. Özellikle ormanların verimliliğinin artırılması ve yine doğal kaynakların sürdürülebilir kalkınma ilkelerine göre işletilmesi ve yönetilmesi özel bir önem taşımakta olup bu gibi faaliyetlere finansal desteğin verilmesi oldukça önemlidir. Bunun yanında, orman ürünleri üretimi ve pazarlanması da oldukça

¹⁴² P. Vihervuori, a.g.e., s.15.

önemlidir. Bu amaçla 1990 tarihli Orman Ürünlerinin Pazarlanmasını Teşvik Yasası ile, orman ürünlerinin pazarlanması ve orman ürünleri üretimi ve kullanımının teşvik edilmesine ilişkin finans desteği sağlanması amaçlanmıştır.

İspanya Orman Kanunu bir seri ormancılık faaliyeti için fon sağlanması yoluna gitmektedir. Bunlar arasında, ağaçlandırma, mevcut orman varlığının doğal yapısına uygun silvikültürel faaliyetlerde bulunma, orman yollarının yapımı, orman içi otlakların geliştirilmesini saymak mümkündür. Ağaçlandırma çalışmalarının finansal olarak desteklenmesi için, sosyal bir amaca hizmet etmesi, ekonomik olarak uygun olması veya su havzalarının korunmasına yönelik olması gerekmektedir. Ayrıca, toprak koruma faaliyetlerinin finansal olarak desteklenmesi de önem taşımaktadır.

Portekiz orman mevzuatına göre devlet teşviki sağlanacak ormancılık faaliyetleri orman alanlarının artırılması ve niteliklerinin iyileştirilmesi faaliyetleri, fidanlık kurulması ve gen çalışmalarının teşviki gibi orman üretim materyallerinin geliştirilmesi, ormancılık alt yapısının sağlanması, eğitim ve teknik yardım aktarılması gibi konulardır. Portekiz orman mevzuatı ormancılık faaliyetlerinin sigortalanmasını da teşvik etmektedir. Uygun bir primle zaman içinde hemen tüm ormancılık faaliyetlerinin sigortalanması hedeflenmiştir. Fransa'da da ormancılık faaliyetlerinin finansmanına ve ormancılık için teşvikler sağlanmasına önem verilmektedir. Bunun için yasa ile ulusal ormancılık fonu kurulmuştur. Bu fonun kaynaklarından biri de ormanlardan alınan vergilerdir. Bu fon ile, ağaçlandırma, gençleştirme, ormanların geliştirilmesi, orman kaynaklarının ve ürünlerinin daha kolay ve ucuza elde edilmesi gibi faaliyetlerin desteklenmesi amaçlanmıştır¹⁴³.

Danimarka'da ise ormancılık faaliyetlerinin desteklenmesi uygun bir planlamanın yapılmasına ve önerilen çalışma planına uygun hareket edilmesine bağlıdır. Örneğin, bu ülkede geniş yapraklı ormanlar kurulması, ormanların gençleştirilmesi, orman ağacı tohumlarının üretimi gibi konular devlet teşviki kapsamındadır. Fakat, sağlanan veya vaad edilen paranın proje sahibine ödenmesi için, yürütücü kimsenin önerdiği plana sıkı

¹⁴³ M.T. Cirelli, F. Schmithüsen, P. Herbst, D.C. Le Master, a.g.e., s. 14.

sıkıya bağlı kalması gerekmektedir. Aksi halde sağlanan fon, bakanlık tarafından iptal edilebilmektedir.

4.2.4.6. Ormancılıkla İlgili Politikaların ve Mevzuatın Uyumlaştırılması

Ormancılığın amenejmanı ve tarım, otlatma ve ormanlarda veya ormana bitişik alanlarda yapılan diğer faaliyetlerin entegre edilmesi ve birbirleriyle uyumlaştırılması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu tür entegre orman işletmeciliği planlarının yapılması ve ormancılık ile, başta tarım ve hayvancılık olmak üzere, diğer sektörler arasında gerekli koordinasyonun sağlanması Portekiz Orman Yasasında öngörülmüştür. Bu tür bir entegre planlamanın yapılması ve yürütülmesi amacıyla, bakanlıklar arasında bir komisyon kurulması kararlaştırılmıştır.

Bu konu, birçok AB ülkesinde çeşitli şekillerde, özellikle çevre ve arazi kullanım planlaması yasalarında dile getirilmiştir. Örneğin 1971 tarihli İtalyan Dağ ve Bölge Geliştirme Yasasına göre, bir dağ toplumu yönetim biçimi kurulması ve yerel otoritelere belli sorumluluklar verilmesi ve entegre silvopastoral bölge planlamasının yapılması öngörülmüştür.

Ormancılıkla ilgili faaliyetlerle, özellikle otlatma ile ilgili hükümler, hemen bütün ülke orman yasalarında yer almaktadır. Özellikle, hassas ekosistemlerde, su havzalarında, erozyona hassas alanlarda otlatma yasağının olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin, İtalyan Orman yasasında, genç ve bozuk orman alanları ile su havzalarında su ve toprak koruma amacına yönelik koruma hükümleri ve bu alanlarda otlatmayı yasaklayan hükümler yer almaktadır. İspanya Orman Yasasında da otlatma ile ilgili hükümler yer almaktadır. Orman alanlarında otlatmaya izin verilmesi için, otlatma faaliyetinin ormanın korunması ve geliştirilmesi amaçlarıyla uyumlu olması gerekmektedir. Hatta, bu ormanlarda otlatma belli bir otlatma planı dahilinde olmalı ve en yüksek hayvan sayısının otlatılmasının sağlanması temel amaç olmalıdır. Eğer, otlatma yapılacak alan tamamen orman örtüsü ile kaplı ise ve erozyona maruz bir alan söz konusu ise, bu alanlarda otlatma yasaklanabilir veya sınırlanabilir. Halk açısından önemi büyük olan ormanlarda ise otlatma önceliği o yörede yaşayan halka tanınmıştır¹⁴⁴.

¹⁴⁴ M.T. Cirelli, F. Schmithüsen, a.g.e. s.14.

Birçok ülkede diğer bir sorun da, ormanlardan faydalanma ile diğer arazi kullanımı arasındaki ilişkinin nasıl ve ne şekilde olması gerektiği noktasında ortaya çıkmaktadır. Birçok durumda, arazi kullanım planlaması sorununa orman yasalarında yer verilmemiştir. Bu konuda bazı temel düzenlemelere, AB ülkesi olmamasına rağmen, İsviçre Orman Yasasında yer verilmiştir. Bu düzenlemeye burada değinmekte yarar vardır. İsviçre orman mevzuatında yer alan düzenlemelere göre, orman alanları belli şartların varolması halinde açılabilmekte ve başka amaçlara tahsis edilebilmektedir. Bu şartlar şöyledir: Önerilen gelişme planı başka bir yerde uygulanma şansına sahip olmamalı, arazi kullanımı ve amenejmanı şartları ile uyumlu bir kullanım olmalı, orman alanının açılması çevre için bir risk taşımamalı, ve finans sağlanması herhangi bir sorun teşkil etmemeli, doğa koruma ve peyzaj değerinin korunmasına dikkat edilmeli, ve ormanların bu şekilde açılması ve başka amaçlara tahsis edilmesi bir istisna olmalı ve daima başvurulacak bir yol olmamalıdır. Aynı zamanda açık alanlarda yerleşim yeri yapılması için orman idaresi ile ilgili diğer otoriteler arasında koordinasyon sağlanmalıdır¹⁴⁵. Aksi halde, eksik arazi planlaması ormancılığı ve orman alanlarını doğrudan doğruya etkileyen ihtilaflara ve karmaşaya neden olabilmektedir.

4.2.4.7. Orman Yangınlarına Karşı Koruma

AB ülkelerinin orman kanunlarının hemen hepsinde orman yangınlarına karşı mücadele edilmesi için detaylı düzenlemeler yer almaktadır. Özellikle İspanya, Portekiz ve İtalya gibi Güney Avrupa ve Akdeniz ülkeleri orman mevzuatından bu düzenlemeleri daha detaylı olarak görmek mümkündür. Zira, bu ülkelerde ormanlar yangına karşı daha hassastırlar.

İspanya Orman Kanunu, orman yangınlarına karşı nasıl mücadele edilmesi gerektiği ve alınması gereken önlemler konusunda özel bir bölüm içermektedir. Yangından korunma ve orman sigortası adı verilen bu bölümde, Orman Bakanlığı tarafından uygulanması ve yürütülmesi gereken yangınlarla mücadele metodlarına yer verilmiştir. Bir orman zonu “tehlike bölgesi” olarak ilan edildiği zaman, o bölgede bulunan ormanların sahipleri

¹⁴⁵ A. Petitpierre, 1999, Switzerland, in *International Encyclopedia of Laws: Enviromental Law*, Suppl. 21, s. 5-20.

belli niteliklere sahip orman yangın şeritleri açmak zorundadırlar. Ayrıca, tarımsal amaçlı yangınlar kesinlikle orman idaresinin izni dahilinde olmalıdır.

İtalya’da orman yangınları ile mücadele, 1975 tarihli Ormanların Yangınlara Karşı Korunması Hakkında Kanunda yer alan hükümlere göre yürütülmektedir. Bu yasada yer alan en temel özellik bölgesel ve bölgeler arası özel yangından korunma planlarının yapılmasını zorunlu kılmasıdır. Bu planlarda, orman yangınlarına karşı hassas ve yangına eğilimli alanlar tesbit edilmekte, orman yangınları ile mücadele ve orman yangınlarından korunma yolları belirlenmekte ve orman yangınları ile mücadele için alınması gereken önlemler sıralanmaktadır. Orman bölge müdürlükleri her yıl, yangına hassas ve risk taşıyan bölgeleri ilan etmek zorundadır. Kritik zaman diliminde ateş yakmak ve yangının yayılmasına neden olabilecek her türlü faaliyet yasaklanmıştır. Bu yasada yer alan önemli düzenlemelerden biri de, orman yangınları nedeniyle tahrip olmuş ve yanmış alanlarda kesin olarak yapılaşmaya izin verilmemesidir. Bu düzenleme özellikle arsa spekülatoörlüğünü önlemek ve bunlara prim tanımamak için getirilmiş bir düzenlemedir. Fakat, daha sonra bu düzenleme gevşetilerek, bu tür bir faaliyeti idari ceza ile cezalandırma yoluna gidilmiştir¹⁴⁶.

4.2.5. Avrupa Birliği’nin Karşılaştığı Başlıca Ormancılık Sorunları

Ormancılık sektörünün kırsal kalkınmaya katkısını sağlamak, özellikle kırsal alanda iş alanları oluşturmak ve mevcut işlendirme seviyesini devam ettirmek, doğal çevreyi ve orman mirasını korumak (toprak koruma, erozyonu kontrol etme, su rejimini düzenleme, hava kalitesinin geliştirilmesi, yaşam alanlarının ve biyoçeşitliliğin korunması, bozuk ormanların iyileştirilmesi) AB’de ormanlar için duyulan endişelerin başlıcalarıdır. Ormanların sosyal ve rekreasyonel fonksiyonlarını devam ettirmek, iç pazar şartları ve Birliğin uluslararası taahhütleri dikkate alınarak ekolojik, ekonomik ve sosyal yönlerden sürdürülebilir orman işletmeciliğinin geliştirilmesi amacıyla ormanların korunmasına ve dünyanın diğer yerlerindeki orman tahriplerine engel olmaya çalışılmaktadır. Bir yandan odun ve diğer orman ürünlerinin çevresel avantajlarından yararlanılması teşvik edilirken diğer yandan AB’nin orman ürünleri endüstrisinin rekabet gücü garanti altına alınmaya çalışılmaktadır.

¹⁴⁶ M.T. Cirelli, a.g.e., s. 14.

Ormancılık sektörü oldukça komplike alışverişlerin ve karar verme tekniklerinin kullanıldığı bir sektördür. Diğer bir deyişle, ormancılıkla ilgilenen ve ormanlar üzerinde hak sahibi olan, bunlar üzerinde menfaat gözetten birçok ilgi grubu vardır. Bunlar arasında, devlet, çevre korumacılar, avcı grupları, yerel halk, ormancılık sektörünün kendisi, eğitim ve araştırma kurumları sayılabilir. Bu gruplardan herbirinin menfaati ve ormanlardan beklentileri pek çok durumda birbirinden farklıdır.

Ormanların işletilmesi ve planlanması sırasında yukarıda sayılan gruplardan bir veya birkaçının istekleri dikkate alınabilmekte, geri kalan grupların menfaatleri dikkate alınmamaktadır. Şu halde, orman işletmeciliğinde karar alma ve bu kararı uygulama birçok durumda bir ikilem ortaya çıkarmaktadır. Bu ikilem en çok ormandan hasılat elde edilmesi ve koruma amacının gerçekleştirilmesi sırasında yaşanmaktadır¹⁴⁷. İster kaçak ister planlı olsun, ormanlardan ağaç kesme faaliyeti daima tartışma konusu olmaktadır.

Düzensiz kereste üretimi daima ormanlara zarar vermekte ve ormanların normal gelişimine engel olmaktadır. Ağaç kesimi özellikle, biyoçeşitliliğin ve yaban hayatının olumsuz yönde etkilenmesine, toprağın sıkışmasına neden olmaktadır. Ayrıca, ormanın içindeki mikroklimaya etki ederek küçük canlıların ve bitki türlerinin yaşam alanlarını tehlikeye atmaktadır. Ormanın üretim kapasitesinden daha fazla bir hacimde üretim yapılması, zarar verici bir tarzda kereste üretimine gidilmesi, plansız orman yolu ve kereste taşıma yolları inşa edilmesi, ağaç kesim ve kaydırma tekniklerine dikkat edilmemesi, mevzuat ve otorite yetersizliğinden kaynaklanan ve özellikle genç fidanlara ve orman diri örtüsüne büyük zarar veren uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, yüksek kar peşinde olan kereste üretim şirketleri bu tür ormancılık tekniklerine dikkat etmemekte ve bu şekilde masraflarını azaltacaklarını düşünmektedirler ve ormana ve ekosisteme verdikleri zararları dikkate almamaktadırlar. Ayrıca, kereste üretimi orman yangınlarının artmasına ve insanların ormanlara daha fazla girmesine neden olarak, insan kaynaklı diğer risklerin artmasına neden olmaktadır¹⁴⁸.

¹⁴⁷ J. Haworth, 1999, *Life After Logging: The impacts of Commercial Timber Extraction in Tropical Rain Forests*, Friends of Earth Trust, London, s. 14.

¹⁴⁸ J. Haworth, a.g.e., s. 14.

Oysa, her türlü ihtilafta olduğu gibi, bu tür ihtilaflarda da mutlaka bir çözüm ve arada bir denge bulunması mümkündür. Bilimsel, silvikültürel, teknik ve çevresel bilgiye dayalı güvenilir orman işletme planlarının yapılması ve bu planlara uygun ormancılık uygulaması, istenmeyen ormancılık uygulamalarının önüne geçecektir. Fakat, bu tür bir ormancılık işletmeciliği karlı bir ormancılık işletmeciliği olmayabilir. Ancak, gerek biyoçeşitliliğin korunması ve gerekse ekosistemdeki dengenin sağlanması açısından, planlı fakat daha az ekonomik kar bırakan bir ormancılık işletmeciliğini tercih etmek uygun olacaktır.

AB ormanlarında, sürdürülebilir orman hasılatı elde etme amacına uygun orman işletmeciliği yapmak ve kereste üretiminin dışında orman ürünü eldesi ve ormanlardan diğer amaçlar için faydalanma oldukça karlı bir yöntem olabilmektedir. Çünkü, Birlik ormanlarının odun dışı orman ürünleri değeri oldukça yüksek olup, toplum tarafından da önemsenen ve talep edilen bir odun dışı orman ürünü sektörü oluşmuştur. Örneğin, birçok üye ülkede ormanların işletilmesi rekreasyon, doğa koruma, türlerin korunması veya doğa turizmi, çığ kontrolü v.b. amaçlı olabilmektedir. Bu da, ormanların sürdürülebilirliğini artırmakta ve ormanların korunmasına daha iyi hizmet etmiş olmaktadır. Bu husus yine de AB için üzerinde durulması ve dikkat edilmesi gereken en önemli meselelerden biridir.

Günümüzde sürdürülebilir orman işletmeciliği amacı, orman işletmecilerine, sürdürülebilir odun üretimi amacının üzerinde daha başka sorumluluklar da yüklemektedir. Karbon birikimi sağlanması, biyoçeşitlilik ve habitatı koruma, pazarlanmayan veya henüz pazarı olmayan odun dışı orman ürünleri, ormanlarda rekreasyon, görsel değerler, su kalitesi ve miktarı, toprağın taşınmasını önleme, sosyal ve kültürel önemi olan ormanlara değer verme, ilaç elde etme potansiyeli olan ormanlara ve orman parçalarına önem verme bunlardan bazılarıdır.

Avrupa kıtası yaklaşık olarak 215 milyon hektar orman alanına sahiptir. Bu miktara koru ve baltalık orman alanları ile diğer ağaçlık alanlar dahildir. Tüm Avrupa kıtasının yaklaşık olarak %30 una karşılık gelen bu miktar, 3.5 milyar hektar olan tüm dünya ormanlarının yaklaşık olarak %6 sını kaplamaktadır.

AB ülkelerinde orman alanları nisbeten sabit ve hatta artan bir eğilim içinde olup bölgeden bölgeye oldukça farklı iklim, coğrafi, ekolojik ve sosyo ekonomik farklılıklar göstermektedir. AB'nin 160 milyon hektarlık orman alanı tüm üye ülke alanlarının %35' ini oluşturmaktadır. 160 milyon hektarlık orman alanının yaklaşık olarak 117 milyon hektarı işletilebilir ve kereste üretimine uygun verimli ormanlardır. Bu miktar dünya orman varlığı ile kıyaslandığında tüm yeryüzü ormanlarının yaklaşık olarak % 4'ünü kaplamaktadır¹⁴⁹.

AB'nin sahip olduğu orman miktarı dünya ölçeğine göre oldukça küçüktür. Ancak, orman ürünleri endüstrisinin gelişmişliği açısından bir kıyas yapıldığında AB dünya orman endüstrisinde ve orman ürünleri ihracat ve ithalatında oldukça önemli bir yere sahiptir. Özellikle İskandinav ülkelerinden İsveç ve Finlandiya ile Alp bölgesi ülkelerinden Avusturya ile Almanya'yı burada ayrıca zikretmek gerekir. Bu ülkelerin sahip olduğu orman ürünleri üretim teknolojisi ve ürettiği ürünler dikkate alındığında, AB'nin dünya ormancılığındaki yeri daha iyi anlaşılabilir. Bu açıdan bir kıyaslama yapıldığında AB'nin dünyanın ikinci büyük kağıt ve kereste üreticisi, üçüncü büyük orman ürünleri ihraç eden topluluğu olduğunu belirtmek gerekir. Topluluğun nüfus yoğunluğu dikkate alındığında, odun dışı orman ürünleri ve ormanların rekreasyonel faydalarının ne denli önem taşıdığı daha iyi anlaşılmaktadır.

AB'nin orman ürünleri endüstrisi deyince kısaca odunun işlendiği endüstri aklı gelmektedir. Kereste üretimi, panel, kütük evler ve binalar, ağacın kullanıldığı inşaat bileşenleri, ağaç ambalaj sanayii, kağıt hamuru ve kağıt, levha üretimi ve bunun dönüşümü olan ürünler ile basım yayın ürünleri bu endüstrinin kollarını oluşturmaktadır.

AB orman endüstrisi, yerel, global ve bölgesel düzeyde faaliyet gösteren şirketler eliyle yürütülmektedir. Bu şirketlerden bazıları dünya çapında faaliyet gösteren büyük holdinglerdir. Bunun yanında küçük ve orta ölçekteki özel şirketlerin de sayısı çoktur.

¹⁴⁹ European Commission, 2005, a.g.e., s. 9.

AB'nin orman endüstrisi ile ilgili esas çarpıcı olan yanı ise, toplam üretimin parasal değerinin 355 milyar Euro olması ve Birliğin toplam endüstriyel üretiminin %10'unu teşkil etmesidir. Buna ilave olarak, resmi istatistiklere göre, Birlik orman endüstrisi toplam olarak 3,3 milyon insanı doğrudan doğruya işlendirmektedir. Yan sanayi de dikkate alındığında bu rakam daha da büyümektedir¹⁵⁰.

AB dünyada en büyük orman ürünleri ticareti yapan organ olup ikinci en büyük orman ürünleri tüketicisidir. Bununla birlikte, Birlik tam bir kereste hammadde ithalatçısıdır. Özellikle yuvarlak odun ve tomruk ithalatı ve odun hamuru en başta gelenidir. Tomruk ve odun hammadde daha çok Uzak doğu Asya ve Afrika ülkelerinden yapılırken odun hamuru ithalatı daha çok Kuzey ve Güney Amerika ülkelerinden yapılmaktadır. Ayrıca, AB'nin orman endüstrisi alanındaki en büyük avantajlarından biri de taze odun hammadde ile birlikte hurda veya kullanılmış odun ve kağıt maddesini tekrar işleyerek kullanabilen ürün haline getirebilme kapasitesidir.

Avrupa Topluluğu orman endüstrisi bazı bölgelerde parçalanmış orman alanlarından elde edilen hammaddeye dayanmaktadır. Bu durum Birliğin odun endüstrisini daha az rekabetçi hale getirmekte, kısaca rekabet gücünü olumsuz etkilemektedir.

AB sürdürülebilir kalkınma ilkesine ve çevre koruma amacına uygun, diğer endüstri sektörleri ile rekabet edebilen ve bilgi toplumu olmanın avantajlarından da faydalanan bir orman endüstrisine sahip olmayı amaçlamaktadır. Birlik, orman endüstrisinde rekabet edebilmesi için orman endüstrisi hammadde ihtiyacını garanti altına almalı, kalite artımına gitmeli, teknolojisini daima yenilemeli ve ürün çeşitliliğini artırmalıdır.

AB için ormanların değişik özellikler göstermesi oldukça ayrı bir önem taşımaktadır. Birliğin yayıldığı coğrafi alanın güneyde Akdeniz ikliminden Kuzeyde kutup kuşağına kadar, alçak rakımlı düz ovalardan Alpin bölgeye kadar uzanması çok değişik iklim ve bitki örtüsünün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Buna bağlı olarak da çok farklı bölgesel ve yerel iklimler oluşmuş ve orman tipleri de yine farklı bir hal almıştır. Diğer yandan, Birlik ülkelerinde ağırlıklı mülkiyet şeklinin özel mülkiyet olması, 15

¹⁵⁰ European Commission, 2005, a.g.e., s. 9.

milyondan fazla orman sahibinin bulunması, bu özel orman parçalarının birbirinden ayrı olması ve büyük bir alanı kaplayan bütünlük arz etmemesi ve alanlarının büyük çoğunluğunun 5 hektardan az olması da AB ormanlarının farklılığını ortaya koymaktadır¹⁵¹.

Bu denli farklı orman tiplerinin var olması, bunların işletme amaçları ile birlikte koruma amaçlarının da farklı olmasına neden olmakta ve buna bağlı olarak da orman mevzuatı farklılık göstermektedir. Örneğin, Alpin bölgede yer alan ormanların daha çok koruma amaçlı işletilmesi, özellikle çığ ve sel kontrolü ile bitki ve hayvan türlerinin korunması amacıyla yönelik koruma ormanlarının bu bölgelerde tesis edilmesini zorunlu kılmakta ve bu bölgelerde uygulanacak orman mevzuatının koruma amaçlı olması gerektiğini dikte etmektedir. Bunun gibi, orman yangınlarının oldukça büyük bir risk taşıdığı Akdeniz iklim kuşağında yer alan ormanlarda yangın riski fazla olduğundan, bu ormanların işletilmesi ve korunması daha çok orman yangınına endeksli olmakta ve orman yangınlarından korunmaya yönelik bir orman mevzuatının yürürlüğe konmasını zorunlu kılmaktadır¹⁵².

Aynı şekilde, özel ormanların fazla olması, birbirleri ile bir bütünlük oluşturmaması ve parçalı olması, AB orman mevzuatının şekillenmesine yön vermektedir. Bu küçük orman parçalarının kendine habitat olarak seçen birçok bitki ve hayvan türü bulunmaktadır. Büyük yaşam alanlarına ihtiyacı olan hayvan türlerinin bulunduğu ormanların, bu hayvanların yaşam alanını koruyacak şekilde işletilmesi ve kesim, bakım ve gençleştirme periyotlarının da buna göre düzenlenmesi gerekmektedir. Orman sahiplerinin ortak bir işletme planı yaparak bakım, kesim ve gençleştirme periyotlarını düzenlemeleri bu soruna çözmeye yardımcı olacaktır¹⁵³.

AB'nin dünyanın en yoğun endüstrileşmiş ve şehirleşmiş bölgesi olması endüstri merkezi ve yerleşim yerlerinin orman alanlarına olan baskısını artırmaktadır. Aynı nedenle, Birliğin sahip olduğu otoyollar, demir yolları, kayak merkezleri vb. gibi her

¹⁵¹ A.J. Grayson, 1993, *Private Forestry Policy in Western Europe*, CAB International, Wallingford, UK, s. 14.

¹⁵² F. Flasche, 1997, Should the EU Deal with Foprest?, *International Forest Policy Forum*, 11-15 March 1997, Salsona, Spain, s. 14.

¹⁵³ F. Flasche, a.g.e., s. 14.

türlü alt yapı, oturdukları alan itibariyle orman alanlarını tehdit eden bir tarzda yayılım göstermektedir. Endüstrileşmenin ormanlar üzerindeki en önemli sonuçlarından biri de, hava kirliliğine ve asit yağmurlarına neden olarak orman ağaçlarına zarar vermesidir. Özellikle hava kirliliği hemen tüm AB ülkelerinde görülmektedir. Halen Topluluk ormanlarının üçte biri hava kirliliğinden ve asit yağmurlarından olumsuz yönde etkilenmektedir.

Ayrıca, özellikle Güney Avrupa başta olmak üzere orman yangınları en büyük orman zararlılarının başından gelmektedir. Her yıl yaklaşık olarak 350-500 bin hektarlık bir orman alanı orman yangınlarından etkilenmekte ve zarar görmektedir.

4.3. AVRUPA BİRLİĞİ ORMAN MEVZUATI

4.3.1. Anayasal Düzenlemeler

Avrupa Topluluğunu kuran anlaşmada ortak ormancılık politikası için herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Anlaşmanın görev ve aktivitelerden bahseden 2 ve 3. maddeleri bu sahada bir sorumluluktan bahsetmemektedir. AT Anlaşmasının 189 ve 235. maddesinden çıkarılan “sınırlı yetki” prensibine aykırı olduğu için, bu görev ve yetkilerin yorumu ya da tartışması yapılamaz¹⁵⁴.

Bununla birlikte, ormancılık gibi, Topluluğun, kurucu anlaşmalar kapsamında olmayan herhangi bir alanda sorumluluklar geliştirebilmesi nedeniyle, tarım ve ormancılık arasındaki önemli ve sıkça görülen bağlantı Topluluk için önemli olabilir. Topluluğun açıkça sorumluluk ve yetkisinin bulunduğu başka bir alanda yasama yapma ihtiyacı kurucu anlaşmalarda ifade edilmeyen sorumluluklar oluşturabilir. Bu durumda, yapılacak düzenlemenin 235. maddede ifade edilen ilkelerle değil; kurucu anlaşma kapsamındaki mevcut sorumluluklarla ilgili vardır¹⁵⁵.

Tarım politikasının çerçevesini veren AT Anlaşmasının 43.maddesinde de ormancılık politikası ile ilgili bir ifade yer almamaktadır. Ormancılığın, ortak pazara ilişkin 38. maddenin birinci paragrafının dışında bırakılması gerçeği, madde 43’ün geniş anlamda

¹⁵⁴ Economic and Social Committee, a.g.e., s. 8.

¹⁵⁵ Economic and Social Committee, a.g.e., s. 8.

yorumlanmasını olanaksız kılar. Madde 38’ de yer alan “toprak ürünleri” ifadesinin keresteyi de içerdiği sıkça iddia edilir. Bu doğru olabilir. Ancak; kereste, Roma Anlaşmasının “Ek II” bölümünde yer almadığından bu iddia yetersiz kalır. Roma Anlaşmasının 32. maddesi, Komisyonun listeye eklemeler yapılabilmesi için teklifte bulunmasına izin vermiştir. Ancak, bu imkan, anlaşmanın yürürlüğe girişinden sonraki iki yıl için verilmiştir. Komisyonun böyle bir imkanı değerlendirmeyişi ortak ormancılık politikasının gelişmesine engel olmuştur.

Bununla birlikte, hedeflenen silvikültürel ölçütler 43. maddenin temeline uygun olarak düzenlenebilir. Bu maddeye dayanılarak düzenlenen tüzükler mevcuttur¹⁵⁶.

130. maddenin “s” fıkrasının girişi, çevre politikası amaçlarının yer aldığı 130. maddenin “r” fıkrası ile birlikte, pek çok tüzüğün 43 ve 235. maddeler temel alınarak oluşturulması ihtiyacını ortadan kaldırmıştır. Bugün, ortak çevre politikası, ormanla ilgili meseleler için uygun yasal temel sunmaktadır.

Tarım ve çevre politikalarının dışında, rekabet politikası (madde 92), ticaret politikası (madde 113) da ormanlarla ilgili meseleler için yasal temel oluşturmaktadırlar. Tropikal ormanların korunması amaçlı Asya Karayip Pasifik (AKP) ülkeleri ile geliştirilen işbirliğine Anlaşmanın 310. maddesi yasal temel oluşturmaktadır. Ormancılıkla ilgili uluslararası anlaşmalardan bazılarında ise (ITTO gibi) Avrupa Topluluğu Anlaşmasının 133. maddesi yasal temeli sağlamaktadır.

29 Ekim 2004’de 25 üye devletin liderleri tarafından imzalanarak kabul edilen, mevcut kurucu anlaşmalarının yerine geçecek olan AB Anayasası’nda da ormancılıkla ilgili bir hüküm yer almamaktadır.

4.3.2. Tüzükler

Topluluk hukukunun tüm üye devletlerde aynı şekilde uygulanmasını sağlayan tüzüklerden ormancılık ile ilgili olanlar aşağıda tarih sırasına göre sıralanmıştır.

¹⁵⁶ Regulation (EEC) No 269/79 on Promotion on Forestry in Certain Mediterranean Zones; Regulation (EEC) 2328/91 on Structural Aid for Forest Measures, Regulation (EC) No 2080/92 on Afforestation of Farmland.

4.3.2.1. Avrupa Ormancılık Bilgi ve İletişim Sistemini (EFICS) Kuran Tüzük

Sözkonusu tüzük 31 Aralık 2002 yılında geçerliliğini yitirmiştir. Geleceğe ilişkin olarak, Komisyon , internet temelli ormancılık bilgi platformunun geliştirilmesi için 2 yıllık bir hazırlık eylemi teklif etmiştir.

AB Ormancılık Stratejisi 7. maddesinde, bir tüzük¹⁵⁷ ile kurulan daha sonra genişletilen¹⁵⁸ Avrupa Ormancılık Bilgi ve İletişim Sisteminin (EFICS), ormanlar hakkındaki bilgilerin güvenilirliği ve kalitesinin artırılması suretiyle devamlı gelişiminin önemini vurgulamakta; ulusal ve uluslararası enstitülerle işbirliğinin altını çizmektedir.

Sistem, ormancılık sektörü ve gelişimi ile ilgili bilgilerin toplanması, koordinasyonu, standart hale getirilmesi ve dağıtılması için tasarlanmıştır. EFICS tüzüğü çerçevesindeki koordinasyon aktiviteleri, resmi olmayan sekreterler arası bir çalışma grubunun (Inter-secretariat Working Group, IWG) oluşturulmasına, ormancılık sektöründe bilgi toplayan uluslararası kuruluşlarla (FAO, UNECE, OECD, ITTO) birlikte ilgili Komisyon servisleri Eurostat ve EEA'nın biraraya gelmesine liderlik etmiştir. İşbirliği için kullanılan temel araç, bütün kurumlar tarafından kullanılan ortak orman sektörü soru formudur (Joint Forest Sector Questionnaire, JQ). JQ' nun kullanılmasının arkasındaki neden, bir soru formu yardımıyla, değişik ürün kodu, tanımı kullanılarak orman ürünlerine ilişkin dünya ölçeğinde bilgi toplanabilmesidir. Her bir kurum belli sayıda ülkeden bilgi toplanılmasından sorumludur. Eurostat, AB ve EFTA üye devletlerinden sorumludur. İlgili uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin bu şekli bilgi kalitesini artırmış; çalışmaların tekrarını önlemiştir.

Ormancılık sektörü ve orman bilgileri tek tip iletişim platformunun (European Forest Information System-EFIS) geliştirilmesinde de uygulanan, Ortak Araştırma Merkezi (Joint Research Center)'nin yürüttüğü uzaktan kontrollü araştırma aktiviteleri, EFICS tüzüğünün amaçlarına önemli katkılarda bulunmuştur.

¹⁵⁷ Council Regulation (EEC) No 1615/89 on the establishing the European Forestry Information and Communication System, OJ L 165, 15.6.1989, s. 12

¹⁵⁸ Council Regulation (EC) No 400/94; Council Regulation (EC) No 1100/98.

Topluluk ormancılık sektöründe yer alan yönetim, endüstri, ticaret ve sosyal grupların, istatistiksel ve diğer bilgiler için süregelen ihtiyaçları EFICS'in geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu anlamda, potansiyel kullanıcıların ihtiyaçlarının tanımlanması ve sıralanması önemlidir. Diğer önemli bir husus da bilgilerin kalitesi ve karşılaştırılabilirliğidir. Bu sorunların, bilgilerin yeniden elde edilip gösterime sunulmasına paralel olarak çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

4.3.2.2. Orman Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması Şartlarının İyileştirilmesi Hakkında Tüzük

Tüzüğün¹⁵⁹ çıkarılış amacı, çiftçiler için alternatif ormancılık aktiviteleri yoluyla, tarımda ürün fazlalığının azaltılmasıdır. Bunun için, orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasını içeren belirli aktivitelerin geliştirilmesini sağlayacak önlemlerin alınması gerekir.

Odunun işlenmesi ve pazarlanmasının geliştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi için, ağaç kesimi, budanması, parçalanması, depolanması, koruma amaçlı ilaçlanması ve işlenmeden önceki bütün operasyonlarla ilgili yatırımların yapılması gereklidir. Bu yatırımlar için parasal kaynak, tarımsal ve kırsal gelişmeye katkıda bulunacak küçük ve orta ölçekteki teşebbüslere yöneltilmelidir.

4.3.2.3. Topluluk Eko-Marka Ödül Programı Hakkında Tüzük

Tüzüğün¹⁶⁰ amacı, belirli çevresel etkilerin azaltılmasında potansiyele sahip ürünler için, kaynakların daha etkili kullanımına katkıda bulunmak ve çevreyi daha iyi korumak amacıyla, tüketicilere rehberlik sağlamak ve doğru, yanıltıcı olmayan, bilimselliğe dayanan bilgi vermektir. Bu tüzük, AB'de yeni bir gelişme olan orman sertifikasyonuna dolaylı olarak temel oluşturur. Özellikle orman sertifikasyonunun geliştirilmesi amacıyla düzenlenmemiştir.

AB Ormancılık Stratejisinin 15. maddesi ormancılık ve orman ürünleri hakkında, halkın ve tüketicinin görüşlerinin geliştirilmesine öncelik verilmesi gerektiğini vurgular. Strateji, ormanların sürdürülebilir şekilde yönetildiğine güvence verilmesi gerektiğini belirtir; tüketici bilincini ve çevre dostu, yenilenebilir odun kullanımını geliştirmek için

¹⁵⁹ Council Regulation (EEC) No 867/90 of 29 March 1990 on improving the processing and marketing conditions for forestry products, OJ L 091, 06.04.1990, s. 7.

¹⁶⁰ Council Regulation (EEC) No 880/92 of 23 March 1992 on Community Eco-Label Award Scheme, OJ L 090, 11.04.1992, s. 1.

kurulan orman sertifikasyonuna işaret eder. Bu madde, karşılaştırılabilir, sürdürülebilir orman yönetimi için anlaşmaya varılan uluslararası standartlara uygun, gönüllülük, şeffaflık prensiplerine dayalı, bilgi alımına açık, adil, bağımsız denetim temellerine dayalı bir sertifikasyon programı tanımlamaktadır. Madde, Komisyonu AB seviyesinde daha ileri aktiviteleri düşünmeye davet etmektedir.

Orman sertifikasyonu, ormanların alan olarak genişletilmesinin yanında kalitesinin artırılmasının da oldukça önemli olduğunu; türlerin devamlılığının sağlanması ve orman kaynaklarının sürdürülebilir hasıla elde edilmesi amacına hizmet eder bir şekilde işletilmesi gerektiğini dikte eder. Orman sertifikasyonu, söz konusu ormanın sürdürülebilir bir şekilde işletildiğinin bağımsız bir üçüncü kurum tarafından teyid edilmesi usulüdür. Orman sertifikasyonunun etiketlenmesi, odun temelli ürünün hammaddesinin sertifikalı ormandan sağlandığını garanti eden bir işarettir. Ana amaç, standart performans göstergelerinin onaylanması yolu ile güvenilirlik ve karşılaştırılabilirliğin sağlanmasıdır.

Orman sertifikasyonu tüketiciyi bilgilendirir ve çevre dostu ve yenilenebilir hammadde olarak kereste kullanımını artırır. Avrupa orman sertifikasyonu ve ilgili etiketleme, kabul edilen uluslararası prensiplerle karşılaştırılabilmesi ve onlarla uyumlu performans göstergeleri ve kriterlere dayanmalıdır. Aynı zamanda güvenilirlik, şeffaflık, maliyet etkinliği, bütün ilgililerin katılımı, orman tipi ve sahipliğinin önemsenmemesi gibi prensiplere de saygı gösterilmelidir.

Güvenilirlik sağlayan en önemli öge orman yönetimi ve koruma zincirinin bağımsız olarak denetlenmesidir.

Sağlam ve dayanıklı tropikal odunlar, yapı ve marangozluk alanlarında vazgeçilmez niteliktedir. Fakat, Avrupa'da yetiştirilmezler. Bu türden kereste pazarlayan Avrupa üreticileri ve şirketleri, uzun dönem orman işletmeciliğinin uygulanmaya çalışıldığı üçüncü dünya ülkelerine destek vermektedirler. Sertifikalı orman alanları genişlemeye devam etmekle birlikte dünya ormanlarının sadece %2' sini temsil ederler. Son gelişmeler, ulusal sertifikasyon programları, sertifikasyon sürecinin karşılıklı tanınması ve Avrupa'daki önemli parakende zincirlerinin sertifikalı orman ürünlerini destekleyen

çalışmalarını içermektedir. Avrupa’ da iyi bilinen iki farklı sertifikasyon programı vardır. Bunlardan birincisi, Orman Temsil Konseyidir (Forest Stewardship Council-FSC). Bu kuruluş bağımsız, kar amacı olmayan, özel bir kuruluştur. 25 ülkenin orman ürünleri sertifikasyon kuruluşları, Topluluk ormancılık grupları, ormancılık uzmanları, kereste endüstrisi, çevre ve muhafaza gruplarından temsilcilerin oluşturduğu geniş bir grup tarafından 1993 yılında kurulmuştur. Orman işletmesi uygulamalarının yanısıra orman kullanımının sosyal ve yasal görünümelerini de kapsamaktadır. Amacı küresel orman ürünleri sistemi yaratmak ve uluslararası prensiplerin uygulanma standartlarını geliştirmektir.

İkincisi ise, Orman Sertifikasyonu Projelerinin Onaylanması Programıdır (The Program for the Endorsment of Forest Certification Schemes-PEFC). Bu kuruluş 1999 yılında kurulmuş, bağımsız üçüncü kişiler yoluyla ormanların sürdürülebilir yönetimini geliştirmeye çalışan, kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. Ulusal sertifikasyon projelerinin karşılıklı tanınması ve değerlendirilmesi için küresel bir şemsiye durumundadır. Bu ulusal projeler, ormanların sürdürülebilir yönetimini geliştirmek amacıyla, dünya ormanlarının %85’ ini kapsayan 149 ülke tarafından desteklenen ve hala devam eden hükümetler arası süreç üzerine kurulmuşlardır. PEFC’ ye beş kıtadan 25 ülke üyedir ve bunların 13’ ünün ulusal sertifikasyon projesi PEFC tarafından onaylanmıştır.

Topluluk, gönüllü sertifikasyon ve etiketleme için Topluluk seviyesinde, belirli zorunlulukları ortaya koyan yasal bir araç üzerinde çalışmaktadır. Böyle bir yasal araç, ormanların sürdürülebilir yönetimini gösteren AB simgesinin oluşturulması, sürdürülebilir orman yönetiminin standartlarının belirlenmesi, değerlendirilme düzeyi, denetim organları gibi meseleleri çözüme kavuşturacaktır.

AB Ormancılık Stratejisinin 15. maddesine¹⁶¹ cevaben, Komisyon servisleri bu konudaki çalışmalarını derinlemesine sürdürmüş, ama Komisyon bu konuda sessizliğini korumuştur. Aynı zamanda, gelişmeleri izlemeye devam etmiş, iddia edilen ilgili

¹⁶¹AB Orman Stratejisinin 15. maddesi, Orman sertifikasyon programlarının, sürdürülebilir orman yönetiminin çevresel kalitesi ve çevre dostu ve yenilenebilir kaynaklar olarak odun ve orman ürünleri kullanımının artırılması konusunda tüketici bilinçliliğini sağlamaya çalışan, pazara dayalı araçlar olduğunu belirtmektedir.

Topluluk kurallarına aykırılıklara cevaben avtivitelerde bulunmuştur. Komisyon ayrıca, orman sertifikasyonuna olası yaklaşımları sınamak amacıyla çalışmalar yapmış; bu konudaki şeffaflığa katkıda bulunmak amacıyla sertifikasyon kullanıcılarını biraraya getirmek üzere seminerler düzenlemiştir.

Sürdürülebilir orman yönetimi sertifikasyonu, AB Ormancılık Stratejisinin yanında diğer bazı yasal düzenlemelerde de yer almaktadır. Topluluk Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi¹⁶², Ormanlar ve Kalkınma: AB Yaklaşımı¹⁶³, Gelişmekte olan ülkelerdeki Tropikal Ormanlar ve Diğer Ormanların Korunması ve geliştirilmesi Hakkında (EC) No 2494/2000 Sayılı Tüzük¹⁶⁴ bu yasal düzenlemelerdir. 6. Topluluk Çevre Eylem Programı¹⁶⁵ sürdürülebilir orman yönetimini için sertifikasyonu desteklemekte, ilgili ürünlerin etiketlenmesini öngörmektedir.

Sertifikasyon, sürdürülebilir orman yönetimini desteklemek için pazara dayalı bir özel sektör aracı olarak görülebilir. Bu yolda, sertifikasyon projelerine güvenip güvenmeyecekleri tüketici ve perakende satıcıların kendilerine bırakılmıştır. AB’ de orman sertifikasyonu projelerinin uygun operasyonu, iç pazar ve uluslararası pazar kurallarına uygun biçimde, tüketicileri çevresel ve sosyal faydaları olan ürün seçiminde serbest bırakmaktadır. Gönüllü doğal sertifikasyon projelerinin anlamı, ne üye devlet hükümetinin ne de AT’ nin resmi olarak, belirli bir sertifikasyon projesi ya da standardını onaylaması veya zorlamasıdır. AB’ de sertifikasyonla ilgili yasal düzenlemeler hakkında bir araştırma aşağıdaki sonuçları vermiştir¹⁶⁶:

- 25 ülkeden 20’ si sertifikalı bazı alanlara sahiptir. Küçük ve bölgesel bazı projelerden ayrı olarak, sertifikasyonların tamamı FSC ya da PEFC kapsamında yapılmıştır.

¹⁶² COM(1998) 42.

¹⁶³ COM(1999) 554, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.

¹⁶⁴ Regulation (EC) No 2494/2000 of European Parliament and of the Council of 7 November 2000 on Measures to Promote the Conservation and Sustainable Management of Tropical Forests and other Forests in Developing Countries, OJ L 2888, 15.11.2000, p. 6.

¹⁶⁵ Decision 1600/2002/EC of the European Parliament and the Council of 22.7. 2002.

¹⁶⁶ European Commission , a.g.e., p. 65.

- Çok miktarda sertifikalı alanların bulunduğu ülkelerde, FSC ya da PEFC projelerinden biri diğerinden daha baskındır. Çok nadir aynı orman iki proje ile de sertifikalandırılmıştır.
- Hükümetlerin sertifikasyona ilişkin tutumları da farklıdır. Bazı ülkelerde sertifikasyona ilişkin herhangi bir çalışma ya da plan olmadığı gibi, diğer bazı ülkelerde sertifikasyonun önemini ulusal mevzuatlarında tanımaktadırlar. Bazen, hükümetler, ulusal orman sertifikasyonu standardının geliştirilmesini desteklemektedir.

Ormanlar hakkında artan sosyal endişeler nedeniyle, orman sertifikasyonu hassasiyetini korumaktadır. Pazarlamada birbirine rakip sertifikasyon projeleri AB ve üye devletlerin kurallarına saygı duymak zorundadır. İki ana proje çeşitli katılımcılar tarafından desteğe sahiptir. Üye ülkelerde çok sayıda farklı yaklaşımlar vardır ve genel bakış, projelerin yürütülmesinde Topluluğa ihtiyaç olmayışından yanadır. Buna bağlı olarak, projelerin diğer kurallara uyup uymadığı konusunda Topluluğun rolü sınırlıdır.

Artan sayıda üye devlet sürdürülebilir kaynaklardan elde edilen orman ürünlerinin satın alınmasından yana politikalar geliştirmektedir. Ancak, bu durumun AB üye devletleri arasında uyum problemlerine yol açabileceğinden endişe edilmektedir.

4.3.2.4. Yabani Bitki ve Hayvan Türlerinin Korunmasına İlişkin Tüzük

Biyolojik çeşitliliğin muhafazası ve güçlendirilmesi için sürdürülebilir ormancılık yönetiminin önemi, Ormancılık Stratejisinin 2. maddesi altında tanımlanmıştır. Stratejinin 11. maddesi, sürdürülebilir orman yönetiminde orman biyoçeşitliliğine önemli bir rol vermekte; ormancılık programlarında uygun ölçütlerin entegrasyonunu göz önünde bulundurmaktadır. Stratejinin 12. maddesi, korunan orman alanlarının biyoçeşitlilik için önemini ortaya koymaktadır.

Ekosistemlerin tamamında, tür, genetik malzeme ve ekolojik süreçler cinsinden en büyük çeşitliliği ormanlar içerir. Bu nedenle, ormanlardaki biyoçeşitliliğin muhafazası ve artırılmasının güvence altına alınması, hem ormanların sağlığına ve dünya çapında ekolojik dengenin korunmasına, orman bazlı endüstriler için ham maddenin sürekli üretiminin sağlanmasına, hem de toplum tarafından istenen diğer ürün ve servislerin elde edilmesine katkı olarak oldukça önemlidir.

UNEP, küresel olarak biyoçeşitliliğin geçmiş zamanlardan daha hızlı biçimde azaldığını rapor etmiştir¹⁶⁷. Bu da bu konuda gösterilen hassasiyetin ne kadar anlamlı olduğunu göstermektedir.

Bu tüzük¹⁶⁸ Nesli Tehlikede olan Bitki ve Hayvan Türlerinin Uluslararası Ticareti anlaştmasının (CITES) amaç ve prensiplerine uygun olarak düzenlenmiştir. Tüzüğün kapsadığı türler 4 ayrı liste olarak tüzüğe eklenmiştir. Tüzük, listelenen türlerin Topluluğa getirilmesi ya da Topluluktan çıkarılmasına ilişkin dökümanların kullanımı ve sunumuna ilişkin ortak düzenlemeler getirmektedir. Üye devletlerce alınabilecek daha sıkı denetimlerin olmaması durumunda bu dökümanlar Topluluğun tamamı için geçerlidir. Ayrıca tüzük, listelenen türlerin satışı ile de ilgili düzenlemeler yapmaktadır.

Tüzüğe göre, Ek A listesinde yer alan türlerin, satın alınması, satın alınmasının teklif edilmesi, satışının yapılması ya da teklif edilmesi yasaklanmıştır. İstisnalar dışında, A listesinde yer alan türlerin Topluluk içinde taşınması üye ülke yetkililerinden önceden alınacak izne tabidir. B listesinde yer alan türlerin taşınması ise, hayvan koruma kurallarına uygun yapılmalıdır.

Tüzük, Komisyon, üye devletler, CITES Sekreteryası gibi tüzüğün yürütülmesi ile ilgili otoriteler arasında bilgi alış verişini sağlayan bir sistem kurmuştur. Üye devletler tarafından, özellikle A listesindeki türlerin daha sıkı korunması ile ilgili tedbirler alınabilir.

Bu tüzük, Topluluk içerisinde biyoçeşitliliğin korunması ve geliştirilmesine büyük katkı sağlamıştır.

4.3.2.5. Kırsal Kalkınma Tüzüğü

AB Ormancılık Stratejisi 3. maddesinde, ormanların istihdama, çevreye olan katkısına işaret eder ve ormanların kırsal kalkınmadaki rolüne, özellikle , Topluluğun ormancılık

¹⁶⁷ UNEP, 2002, *State of the Environment and Policy Retrospective: 1972-2002* at <http://www.unep.org/geo/geo3/pdfs/Chapter2Biodiversity.pdf>, s. 5.

¹⁶⁸ Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the Protection of Species of Wild Fauna and Flora by Regulating Trade therein, OJ L 61, 03.03.1997, p. 1 (amended by Regulation (EC) No 1497/2003; Regulation (EC) No 1882/2003; Regulation (EC) No 834/2004.

ölçütleriyle kırsal kalkınmaya sağlayabileceği değerlere değinir (madde 11). Strateji 16. maddesinde, “Agenda 2000” deki ormancılığa ayrılmış bölümün yanısıra, mevcut ormancılık ölçütlerinin ormancılık stratejisinin uygulanmasına temel oluşturacağını belirtmektedir.

1999’da, Avrupa Konseyi, Berlin’ de, Ortak Tarım Politikasının gelişmesinde yeni ve önemli bir adım olan Ortak Tarım Politikasının “Agenda 2000” reformunu kabul etmiştir. Agenda 2000, Pazar politikası ve Ortak Tarım Politikasının ikinci sütunu olarak kırsal kalkınmanın pekiştirilmesi için 1992 reformunun genişletilmiş ve derinleştirilmiş şeklini sunmaktadır.

Agenda 2000 altında AB kırsal kalkınma politikası, geleceğin kırsal alanları için, uygun ve sürdürülebilir çatıyı aşağıdaki ana prensiplere dayalı olarak kurmayı amaçlamaktadır:

- Tarım ve ormancılığın çok yönlü fonksiyonu. Tarım ve ormancılığın hammadde ve yiyecek maddesi üretimi üzerinde ve ötesinde değişik rolleri. Bu, ormancılar ve çiftçiler tarafından sağlanan hizmetlerin cesaretlendirilmesi ve tanınmasını ima eder;
- Aktiviteleri çeşitlendirmek, işlendirme ve gelir için yeni kaynaklar sağlamak ve kırsal mirası korumak için kırsal ekonomiye çok sektörlü ve entegre bir yaklaşım;
- Üye devletlerin kırsal kalkınma programlarını oluşturmalarının ikincil önemliliği.

Bu amaçları gerçekleştirmek için ana araç kırsal kalkınma tüzüğüdür¹⁶⁹.

AB Ormancılık Stratejisinin genel prensipleri, sürdürülebilirlik ve çok yönlülük, ekonomik, sosyal ve çevresel amaçları biraraya getiren ve böylece üye devletlerin ormancılık programlarının yürütülmesine değer katan, kırsal kalkınma politikasında yansıtılmıştır. Kırsal kalkınma programlarının ormancılık ölçütleri, aynı zamanda,

¹⁶⁹ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 (OJ L 160, 26.6.1999, p. 80) on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations amended by Regulation (EC) No 1783/2003 of 28.10.2003 (OJ L 270, 21.10.2003); Regulation (EC) No 567/2004 of 01.05.2004 (OJ L 90, 27.03.2004); Regulation (EC) No 583/2004 of 01.05.2004 (OJ L 91, 30.03.2004).

biyolojik çeşitliliğin korunması ve iklim değişikliğinin azaltılması gibi küresel sorunlara da katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Bu tüzük, böylece, AB Ormancılık Stratejisinin uygulanması için önemli bir araç olarak ortaya çıkar. Geniş anlamda, kırsal kalkınma politikasında ormancılık, özellikle özel ve belediye mülkiyetindeki ormanlar için üç yol takip eder:

- Ormanların çok fonksiyonlu rollerini geliştirmek için yatırımlar (madde 30),
- Tarım alanlarının ağaçlandırılması (madde 31),
- Orman koruma değerlerinin geliştirilmesi (madde 32).

Entegre kırsal kalkınma yaklaşımı, belirli sosyo-ekonomik ve ekolojik faktörlerin gözönünde bulundurulmasının yanısıra, aşağıdaki temel prensiplere paralel olarak, diğer politika alanları ve arazi kullanımları ile bağlantının önemini vurgulamaktadır:

- Dairesel ve yatay politika alanlarının bağımsızlığı – farklı ilgileri uzlaştırmak, ekonomik, sosyal ve çevresel amaçları uyumlu bir şekilde başarmak;
- Bölgesel Çeşitlilik – Bölgesel, farklı karakteristiklerin ve önceliklerin, problemlerin ve fırsatların kabul edilmesi,
- Dipten yukarı yaklaşımı – Bölgesel birliklere aktif katılım, dış hareketlere güvenmek yerine kendine yardım üzerinde vurgu.

Önceki program periyotlarıyla ilişkilerde gelişmelere rağmen, Agenda 2000 altında kırsal kalkınma politikasının uygulanması hala karmaşıktır. Şimdiki periyot 2000-2006’ da, kırsal kalkınma ölçütleri için iki ayrı fon mevcuttur: Avrupa Tarımsal Garanti ve Rehberlik Fonları (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF).

Bu fon altında, 2000-2006 yılları arasında, AB’ nin 15 üye devletinde, 4.8 milyar EUR ormancılık ölçütleri için ayrılmıştır. Bu miktar, kırsal kalkınma için ayrılan paranın %10’unu oluşturmaktadır. Portekiz (%19.3), İspanya (%17.5), İrlanda (%14.9), Birleşik

Krallık (%14.6), Danimarka (%12.4), ve İtalya (%12) kırsal kalkınma programları dahilindeki ormancılık ölçütleri için en çok paranın tahsis edildiği ülkelerdir¹⁷⁰.

Kırsal kalkınma altında sözkonusu tüzükle sağlanan ve yukarıda özetlenen ormancılık ölçütleri aşağıda daha ayrıntılı biçimde açıklanmıştır:

Tüzüğün 30. maddesi, ormanların çok fonksiyonlu rolünü güçlendirme ve sürdürülebilir yönetimini amaçlayan ölçütleri biraraya getirir. Bu madde, 6 ana tipte ölçüt içerir:

- Madde 31¹⁷¹, e uygun olmayan alanların ağaçlandırılması;
- Ekonomik, ekolojik ve sosyal değerlerin geliştirilmesini amaçlayan ormanlara yatırımlar;
- Orman ürünlerinin üretilmesi, işlenmesi ve pazarlanmasını rasyonelleştirmek ve geliştirmek için yatırımlar;
- Orman ürünlerinin kullanımı ve pazarlanması için yeni çıkışlar geliştirmek;
- Ormanların sürdürülebilir ve etkin yönetiminde üyelerine yardımcı olmak amacıyla orman sahipleri birliğinin kurulması;
- Doğal afet ve yangınlarla zarara uğramış orman ürünleri potansiyelini yeniden oluşturmak, zararları önlemek için yeni araçların tanıtımı.

31. maddeye girmeyen alanların ağaçlandırılmasını gözönünde bulundurulduğunda, uygulama seviyesi bu ülkelerde dahi oldukça ortalama olan, sadece Avusturya, Belçika, Fransa, Yunanistan, Portekiz ve Birleşik Krallık bu ölçüte uygun aktiviteleri rapor etmişlerdir. Avusturya, 2000-2003 yılları arasında 1500 ha ağaçlandırma yapıldığını bildirmiştir. Belçika' da 2004 yılının ilk yarısında 80 hektarlık bir alan ağaçlandırılmıştır. Fransa, yıllık 600 ha alanın ağaçlandırıldığını tahmin etmektedir, Birleşik Krallık 2000-20002 arasında yıllık 900 ha ağaçlandırma yapıldığını rapor etmiştir¹⁷².

¹⁷⁰ European Commission, 2005, a.g.e., s. 29.

¹⁷¹ Madde 31 tarım alanlarının ağaçlandırılmasını öngörür.

¹⁷² European Commission, 2005, a.g.e., s. 29.

Üye devletlerdeki aktivitelerin çoğunluğu, 30. maddede belirtilen diğer ormancılık ölçütlerinde yoğunlaşmıştır. Mevcut ormanların genel kalitesini güçlendiren silvikültürel ölçütler, orman koruma ölçütleri, ormanların ekolojik değerini artıran yatırımlar, ormancılık operasyonlarını geliştiren yatırımlar, orman sahipleri birliğinin kurulması, orman yangınlarına karşı koruma, doğal afetlerden ve yangınlardan zarar görmüş orman ürünleri potansiyelinin yeniden oluşturulması, değişik ülkelerde yürütülen ölçütlere örnektir.

Tüzüğün 31. maddesine göre, tarım alanlarının ağaçlandırılması, bakım ve çiftçilerin gelir kaybını karşılamak için, yıllık hektar başına EUR 185-725 yardım yapılabilir. Tüzüğün 31. maddesi, (EEC) No 2080/1992 sayılı Konsey Tüzüğü¹⁷³ ile 1992 yılında oluşturulan ve ortak tarım politikasına eşlik eden bir ölçüt olan projenin devamı niteliğindedir. Bu tüzük, ortak tarım politikası kapsamındaki ormancılık ölçütlerini kapsayan, 4 ana amaçlı bir AB sistemini tanıtmıştır:

- Pazar organizasyonu kuralları altında tanıtılacak değişikliklere eşlik etmek;
- Orman kaynaklarının geliştirilmesine katkıda bulunmak;
- Çevresel denge ile yarışabilecek bir kırsal alan yönetim şekline katkıda bulunmak;
- Karbondioksit gazının etkilerini önlemek.

(EEC) No 2080/1992 sayılı tüzük kapsamında, 1994-1999 yılları arasında, üye devletlerde 1 milyon hektarlık tarım arazisi ağaçlandırılmıştır.

Komisyon, bu tüzükle ilgili sunduğu değerlendirme raporunda¹⁷⁴, AB ölçütlerinin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerini analiz etmektedir. Ekonomik ve sosyal görünüm açısından, rapor, ağaçlandırma ile bağlantılı aktivitelerin geliştirilmesi ve tarımsal aktivitelerin çeşitliliğinin etkilerinden bütün ülkelerin yararlandığını vurgulanmaktadır. Ağaçlandırma işlerine bağlı olarak 150,000 geçici işin yaratıldığı tahmin edilmektedir.

¹⁷³ Regulation (EEC) No 2080/1992 of 30 June 1992, OJ L 215, 30.7.1992.

¹⁷⁴ European Commission, 1997, *Report to Parliament and the Council on the Application of Regulation (EEC) No 2080/1992 (COM (1997) 630 of 28 .11.1997)*.

Karışık tür dikimi çeşitliliğin artmasına katkı sağlamış, belirli ülkelerde orman yangınlarından korunmaya yardımcı olmuştur.

Güncel Kırsal Kalkınma Tüzüğü altında, Finlandiya ve İsveç dışındaki 15 üyeli AB ülkelerinin 13' ünde ağaçlandırma çalışmaları yürütülmektedir. Üye devletler tarafından sağlanan bilgilere göre, yerli, geniş yapraklı ağaç türlerinin kullanımını vurgulamaktadır. Örneğin, Danimarka' da geniş yapraklı yerli ağaç türlerinin kullanım oranı toplam dikim alanının %94' üdür. Bu oran Almanya' da %96, Fransa' da %70, Birleşik Krallık' da %77' dir. Ağaçlandırma stratejileri, 7 ülkede ulusal düzeyde, diğerlerinde ise bölgesel düzeyde oluşturulmuştur.

Güncel Kırsal Kalkınma Tüzüğü'nün 32. maddesi, ormanların koruyucu ve ekolojik rollerinin halkın ilgisini oluşturması, ormanların bakım ve geliştirilme maliyetinin ormandan sağlanan gelirden daha fazla olması durumunda ormanların ekolojik dengesinin korunmasını ve geliştirilmesini amaçlamaktadır. Ormanların koruyucu ve ekolojik değerlerini sürdürülebilir usulde garanti eden, ormancılık ölçütlerini bir sözleşme ile masrafları belirtilerek yürüten hak sahiplerine destek garanti edilmiştir. Bu destek yıllık hektar başına 40-120 EUR arasında değişebilmektedir.

32. madde dahilindeki ölçütler belirli sayıda ülkelerde uygulanmaktadır. Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda ve İspanya bu ölçüt dahilinde aktivite rapor eden ülkelerdir. Örneğin, Avusturya' da, bu ölçüt belirli orman tiplerinin muhafazası için uygulanmaktadır. Almanya' da ise çığ kontrolü gibi ormanların korunmasında ya da ekolojik olarak hassas bölgelerde (Natura 2000 sahaları) anlaşmaya dayalı ekolojik orman yönetiminde kullanılmaktadır. İrlanda, "Yerli Ağaçlık Alanlar Projesi" kapsamında yerli ağaçlık alanları korumak ve artırmak için, arazi sahiplerine finansal destek sağladığını işaret etmektedir. Belçika (Flemiş Bölgesi), bu ölçütün 2004 yılından bu yana, sürdürülebilir ormancılık kriterine göre orman işletme planlarının yapılması için finansal destek sağlanan yerlerde uygulandığını rapor etmektedir.

Üye devletlerden alınan bilgilere göre, kırsal kalkınma programları için kaynağın sınırlı oluşunun yanısıra, orman sahipleri ile yönetim arasında sözleşme kurulmasındaki

geleneksel eksiklik, ağır yönetsel prosedür, uygun ölçütlerin net olmayışı bu ölçütün düşük düzeyde yürütülmesinin ana nedenleridir.

Çiftçilerin ve orman sahiplerinin eğitimi, sürdürülebilir işletme metodları ve uygulamaları için büyük önem taşımaktadır. Bu ihtiyaca cevap veren, Kırsal Kalkınma Tüzüğü'nün 9. maddesi, ormanların ekonomik, ekolojik ve sosyal fonksiyonlarını geliştiren orman işletme planlarının uygulanmasında, mesleki yeteneğin geliştirilmesini ve orman sahipleri ve ormancılık aktivitelerine dahil olan diğer kişilerin rekabetini amaçlayan mesleki eğitim desteği vermektedir. Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İrlanda, Portekiz ve İsveç, bazı durumlarda, aktivitelerin tarım ve ormancılığı kapsayacak şekilde yürütüldüğünü dolayısıyla bu ölçütün uygulanmasıyla ilgili bilgi ve rakamların sağlanmasının güç olduğunu, bu ölçüt kapsamında çeşitli aktivitelerin yürütülmekte olduğunu işaret etmektedirler.

Ortak Tarım Politikasının ikinci sütünü olarak, kırsal kalkınma politikası, Lizbon (Mart 2000) ve Göteborg (Haziran 2001) sonuçları ile aynı çizgide sürdürülebilir tarım için genel bir eğilimi takip eder. Lizbon' da, AB liderleri, AB' yi 2010 yılına kadar, dünyada en büyük rakip ve bilgiye dayalı, daha fazla ve daha iyi iş ve sosyal uyum ile, sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesinde bir ekonomi yapma amaçlarını ifade etmişlerdir. Göteborg sonuçları, çevreyi korumada ve daha sürdürülebilir bir kalkınma modelinin başarılmasının önemini vurgulamış, Agenda 2000 kapsamında, Avrupa tarımının, yiyecek kalitesi ve güvenliği, ürün çeşitliliği, çevresel kalite, doğa ve kırsal alanların muhafazası ile ilgili kamunun büyüyen taleplerini tatmin etmeye yöneldiğinin altını çizmiştir. 2003 yılındaki ortak tarım politikası reformu, Kırsal Kalkınma Tüzüğü'ndeki bir dizi yeni ölçüt ile bu amaca yeni bir dürtü kazandırmıştır. Ormancılıkla ilgili olarak, 2003 ortak tarım politikası reformu, ekolojik ve sosyal değerlerin artırılmasını amaçlayan yatırımlar için, devlet ormanlarına da destek sağlamıştır¹⁷⁵.

Komisyon, 2004 yılının Temmuz ayında, 2007-2013 yılları için AB kırsal kalkınma politikasının kuvvetlendirilmesi ve yürütülmesinin kolaylaştırılması için yapılan teklifi

¹⁷⁵ Council Regulation (EC) No 1783/2003 of 29.9.2003 (OJ L 270, 21.10.2003, p. 70).

kabul etmiştir¹⁷⁶. Vatandaşların taleplerini yansıtarak, Komisyon, AB' nin kırsal kalkınma politikasının yeni ortak tarım politikasında daha önemli bir rol oynamasını istemektedir. Teklif, 2007-2013 yılları için AB fonunu 13.7 milyar EUR' ye yükseltecektir. Yeni politika tek bir fon sağlayarak işletme ve kontrolü kolaylaştıracaktır. Uyumluluk ve şeffaflık artırılabilecektir. Üye devletler ve bölgeler yürütme ve uygulamada daha özgür olacaklardır.

Kırsal kalkınmada daha stratejik bir yaklaşımı başarmak için, programlama aşamasındaki ilk basamak, 2007-2013 yılları için, üç önemli kırsal kalkınma politikası amaçları çerçevesinde, AB önceliklerini belirleyen strateji belgesinin Komisyon tarafından hazırlanmasıdır. Bu amaçlar:

- Ormancılık ve tarım sektörünün rekabetinin geliştirilmesi;
- Arazi yönetimine destekle çevre ve kırsal alanları artırmak;
- Kırsal alanlarda hayat kalitesini artırarak, çiftlik sektörünü hedef alan ölçütlerle ekonomik aktivitelerin çeşitliliğini ilerletmektir.

Teklif ormancılığın kırsal kalkınmadaki rolünü kabul etmekte, kırsal kalkınma programlarında daha iyi ormancılık entegrasyonunun yanısıra, koruma ve sürdürülebilir orman yönetimini artırmayı, AB ormanlarının çok fonksiyonlu rolünü ilerletmeyi amaçlayan çok sayıda ölçüt içermektedir.

4.3.2.6. Katılım Öncesi Periyotta Doğu ve Orta Avrupa Aday Ülkelerinin Tarım ve Kırsal Kalkınmada Katılım Öncesi Ölçütleri İçin Topluluk Desteği Tüzüğü

Avrupa Birliği Ormancılık Stratejisi "...Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle işbirliği çerçevesinde ölçütler, ormanların sürdürülebilir yönetimini ve sürdürülebilir kalkınmasını sağlamalıdır" demektedir (madde 8). Aynı maddede, tarım ve kırsal kalkınmada katılım öncesi ölçütler için Topluluk desteğinin "Orta ve Doğu Avrupa" daki ormanların yönetimi, muhafazası ve sürdürülebilir kalkınmasına katkıda bulunabileceği öngörülmektedir.

¹⁷⁶ Commission proposal for a Council Regulation on support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD); COM (2004) 490 Final.

Tarım ve kırsal kalkınma için katılım öncesi ölçütlere Topluluk desteği, Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Sapard) şemsiyesi altında sağlanmıştır. Bu program, Bulgaristan ve Romanya' nın yanısıra 8 üye devlete, tarım ve kırsal çevrede yapısal gelişme sağlamak için yardımcı olmuştur. Bu genel amaca ulaşmak için, her ülke, AB Ormancılık Stratejisinin amaçlarını biraraya getirerek, kırsal kalkınma için üye devletler tarafından kullanılan programlama yaklaşımının prensiplerine uygun olarak bir kalkınma planı oluşturmuştur. Tüzüğü¹⁷⁷ 14. maddesi ormancılıkla ilgilidir ve tarım alanlarının ağaçlandırılması, özel orman sahiplerinin sahip olduğu holdinglere yatırım, orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması ve orman altyapısı için destekleri içerir.

Altı ülkenin Sapard Programına ormancılık ölçütleri dahil edilmiştir: Bulgaristan, Estonya, Latviya, Litvanya, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti. Bu ülkelere ayrılan toplam para miktarı , AB' nin Sapard' a katkısının 5%' ini oluşturan 167.5 milyon EUR' dir¹⁷⁸.

Sapard tarafından desteklenen başlıca aktiviteler üretime yöneliktir. Orman altyapısında yatırım, ağaçlandırma ve orman fidanlıklarının geliştirilmesi bu aktivitelerden bazılarıdır. Ormanların çok fonksiyonluluğunun artırılması ve geliştirilmesi anlamında ormancılık desteği tek yanlı değildir. Ağaçlandırma iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Bu ölçüt nedeniyle, terkedilmiş tarımsal araziler ormanlara dönüştürülmüşlerdir. Bu, biyoçeşitliliğin geliştirilmesinin yanısıra gelecekteki ekonomik büyüme için bir potansiyel sağlamış; hava kalitesine yardımcı olmuş, pek çok durumda toprak kaybına engel olmuştur.

Sapard Programı özel orman sektörünü hedeflemiştir. Ancak, özel sektörün on yıl önce hasıl olmaya başladığı Orta ve Güney Avrupa ülkelerinde, pek çok özel orman sahibi ve birliği, bu programı yürütebilecek gerekli tecrübe ve kapasiteye sahip değildir.

¹⁷⁷ Council Regulation (EC) No 1268/99 of 21 June 1999 on Community Support for pre-accession measures for Agriculture and Rural Development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period (OJ L 161, 26.6.1999) amended by Regulation (EC) No 696/2003 of 14 April 2003 (OJ L 99 of 17.4.2003).

¹⁷⁸ European Commission , 2005, a.g.e., s. 36.

2002 yılındaki Kopenhag Zirvesinde, yeni üye devletlerin, ülke koşullarına adapte edilmiş kırsal kalkınma paketi alacağı ve 10 ülke için, 2004-2006 yılları arasında kullanıma ayrılan para miktarının 5.1 milyar EUR olduğu karara bağlanmıştır. Kırsal kalkınma programlarının hazırlık aşaması, ormancılık ölçütlerinin, yeni üye devletlerin kırsal kalkınma programları fonunun yüksek bir kısmını oluşturacağını göstermektedir¹⁷⁹.

4.3.2.7. Gelişmekte Olan Ülkelerde Tropikal Ormanların ve Diğer Ormanların Muhafazası Hakkında Tüzük

Komisyon, gelişmekte olan ülkelerdeki sürdürülebilir orman yönetiminini desteklemek için uzun dönem taahhütlerde bulunmuştur. Son on yılda, Asya, Afrika ve Latin Amerika’ da orman muhafazası ve sürdürülebilir yönetim için 650 milyon EUR’ dan fazla destekte bulunmuştur. Finansman, bölgesel ve ulusal düzeydeki yardım programları ve gelişmekte olan ülkelerdeki tropikal ormanların sürdürülebilir orman yönetimini desteklemek için ayrılmış özel bütçe ile sağlanmıştır. Sadece bu bütçenin yıllık desteği 40 milyon EUR dolayındadır.

1999 yılının Kasım ayında, Komisyon “Ormanlar ve Kalkınma: AB Yaklaşımı” adlı iletişimi¹⁸⁰ onaylamıştır. Bu belge, özellikle sürdürülebilir orman yönetimi ve güç azaltımı ile orman sektöründeki AB kalkınma asistanlığı hakkında genel bir çerçeve sağlamaktadır. Güç azaltımı, 2000 yılında, Konsey ve Komisyonun birlikte benimsediği Kalkınma Politikası Demecinde yer aldığı gibi Topluluk Kalkınma Politikasının özünde yer alır.

2000 yılında, Konsey ve Avrupa Parlamentosu (EC) No 2494/2000 sayılı tüzüğü¹⁸¹ kabul etmiştir. Bu tüzük, 2000-2006 yılları için Çevre ve Tropikal Ormanlar Bütçe Hattı kapsamında ormanla ilgili aktivitelerin finansmanına yasal dayanak sağlamaktadır. Bu amaçla harcanacak miktar en fazla 249 milyon EUR’ dur.

¹⁷⁹ European Commission, 2005, a.g.e., p. 37.

¹⁸⁰ European Commission, 1999, Forest and Development: EC Approach, COM(1999) 554.

¹⁸¹ Regulation (EC) No 2494/2000 of the European Parliament and of the Council of 7 November 2000 on Measures to Promote the Conservation and Sustainable Management of Tropical Forests and Other Forests in Developing Countries, OJ L 288, 15.11.2000, p. 6.

2000 yılından bu yana 63 adet ormanla ilgili proje için 89.6 milyon EUR harcanmıştır. Bu bütçe hattı, küresel ve bölgeler arası projeler için kullanılabilir. Bu projeler, ormanlar ve yönetim, topluluğa dayalı orman yönetimi, muhafaza ve koruma alanları yönetimi ve politika reformları gibi önemli meselelere çözüm getiren projelerdir.

AB, Topluluğa dayalı orman yönetimi, korunan alanların yönetimi, araştırma ve politika reformlarını da içeren geniş çapta aktivitelere finansman sağlayarak orman sektörü kalkınma işbirliğinin en büyük destekçilerinden biridir. Son yıllarda, Komisyon ve üye devletler, tarımsal eğilimler, ticaret politikaları, ve altyapı kalkınması gibi başka sektörlerin ormanlar üzerindeki etkisini yansıtmak için çeşitli politikalar benimsemişlerdir. Sonuç olarak, kalkınma işbirliğinde ormanlara destek, bütün ilgililerin katılımını öngören bir ulusal orman program süreci etrafında yapılanmakta ve gelişmekte olan ülkelerde ormanların en iyi nasıl yönetileceği ve sürdürüleceği iddiaları arasında fikir birliğine varılmaktadır.

4.3.2.8. *Topluluk Ormanlarının İzlenmesi İle İlgili Tüzük*

AB Ormancılık Stratejisi, Komisyonun (EEC) No 3528/86 sayılı tüzükte¹⁸² yer alan ormancılık ölçütlerini, orman sağlığı Avrupa gözlem sisteminin etkisi ve devamlılığını geliştirmek için, orman ekosistemi üzerindeki potansiyel etkilerini dikkate alarak gözden geçirmesini istemektedir (madde 5). Ayrıca, ormanların yangınlara karşı korunması için Topluluk projelerinin (EEC No 2158/92)¹⁸³ gelişiminin devamlılığı da stratejinin 6. maddesinde vurgulanmaktadır.

Hava kirliliğinden kaynaklanan orman zararları sonrasında, 1985 yılında, UNECE Uzun Dönem Hava Kirliliği Anlaşmasına (CLRTAP)¹⁸⁴ dayanarak, Hava Kirliliğinin Ormanlar Üzerindeki Etkilerinin Gözlenmesi ve Değerlendirilmesi için Uluslararası İşbirliği Programı (ICP Forest)¹⁸⁵ kuruldu. 1986 yılında, orman zararlarının periyodik olarak tespit edilmesini finanse eden ve atmosferik kirlenmenin anlaşılmasını sağlayan (EEC) 3528/86 sayılı tüzüğü kabul etmiştir. O zamandan bu yana, AB üye devletleri ve

¹⁸² Council Regulation (EEC) No 3528/86 of 17 November 1986 on the Protection of the Community's Forest against Atmospheric Pollution, OJ L 326, 21.11.1986, p. 2.

¹⁸³ (EEC) No 2158/92 of 23 July 1992 on Protection of the Community's Forests against Fire, OJ L 217, 31.7.1992, p. 3.

¹⁸⁴ UNECE Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP)

¹⁸⁵ International Cooperative Programme on the Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests (ICP Forests)

CLRTAP'ye katılan 16 diğer Avrupa ülkesi, AB ve ICP ormanları arasındaki işbirliğine dayalı "Pan European" İzleme Programına¹⁸⁶ sürekli olarak katılmışlardır. AB İzleme programının genel amaçları ormanları etkileyen diğer faktörlerin yanı sıra, hava kirliliğinden etkilenen ormanların durumları ile ilgili olarak bilgi toplamak, ormanların izlenmesi ile ilgili saha tecrübesi ve tatbikat projelerinin yürütmektir¹⁸⁷.

(EEC) 3528/86 sayılı tüzüğe dayanarak yapılan gözlemler sonucunda, ilk on yılda ormanların ciddi biçimde gerilediği görülmüştür¹⁸⁸. 1990'lı yılların ortalarında iyileşme başlamıştır. Ancak, son yıllarda gerileme yeniden başlamış ve ağaçların %20' sinin zarar gördüğü rapor edilmiştir.

Avrupa ormanlarının yangınlardan korunması ve yangınların gözlenmesi için çalışmalar (EEC) No 2158/92 sayılı tüzükle¹⁸⁹ başlamıştır. Tüzük, orman yangını sayısını ve yanan alan miktarını azaltmak için orman yangınları hakkında bilgi toplanmasını ve koruyucu önlemlerin alınmasının finansmanını sağlamaktadır. Tüzüğe göre, ülkeler yıllık orman yangınları programını Komisyona sunmak zorundadırlar. Üye ülkeler kendi orman alanlarını orman yangını riskine göre sınıflandırmak durumundadır. Yüksek riskli alanlar için daha bazı parametreler ortaya konmalıdır. Yüksek ve orta riskli olarak sınıflandırılan bölgeler için orman yangınından korunma planları yapılması öngörülmüştür. Orman yangınları bilgi sistemi kurulması ve bu bilgi sisteminin yangının yeri, zamanı, sebebi ve sonuçlarını içeren bir yapıya sahip olması gerekmektedir.

Bu tüzük altında, yıllık 10 milyon EUR' luk bir AB fonu ile, altı üye devletin orman yangınlarının önlenmesi için aktiviteler desteklenmiştir. (EEC) 2158/92 sayılı tüzük ile kurulan proje, 1992-2002 yılları arasında 123.7 milyon EUR değerinde önemli bir finans kaynağı sağlamıştır. Proje 31 Aralık 2002' de sona ermiştir. Bunlara ilave olarak,

¹⁸⁶ Pan-European Monitoring Programme.

¹⁸⁷ H. Yıldırım, 2002, *Orman ve Çevre Konusunda Hukuksal İncelemeler*, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, s. 36.

¹⁸⁸ EEA, 2003, *European' s Environment: The Third Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s. 35.

¹⁸⁹ Council Regulation (EEC) No 2158/92 of 23 July 1992 on Protection of the Community' s Forest Against Fire, OJ L 217, 31.7.1992, p.3.

orman yangınlarını önleme aktiviteleri Yapısal Fon¹⁹⁰, Aşınma Fonu (1994-1999)¹⁹¹ ve 2000 yılından itibaren Kırsal Kalkınma Tüzüğü¹⁹² ile desteklenmiştir.

1994 yılında, (EC) No 804/94 sayılı tüzük ile orman yangınlarının sıklığı, nedenleri hakkında bilgi toplamak ve orman yangınları ve önleyici tedbirlerin anlaşılmasının geliştirilmesi için orman yangını veri tabanı kurulmuştur¹⁹³. Bu veri tabanı, Akdeniz ülkelerinde meydana gelen bütün orman yangınlarının kayıtlarının elde edilmesini sağlamıştır.

Topluluk Sivil Koruma Hareket Planı, orman yangını riski ve yangın zararları ile ilgili üye devletlere bilgi vermeyi amaçlayan Avrupa Orman Yangınları Bilgi Sisteminin¹⁹⁴ (EFFIS) geliştirilmesi ile sonuçlanmıştır.

Avrupa Parlamentosunun şikayeti üzerine, ATM, 25 Aralık 1999’ da, ATA’ nın çevre ile ilgili 175. maddesinin, yukarıda anlatılan orman koruma ölçütleri için uygun yasal temel olduğunu karara bağlamış; ATA’ nın Tarım ile ilgili maddelerine dayanan (EEC) 3528/86 ve (EEC) 2158/92 sayılı tüzükleri de iptal etmiştir. 20 Haziran 2001’ de, Konsey her iki tüzükte değişiklik¹⁹⁵ yaparak geçerlilik süresini 31 Aralık 2001 tarihine kadar uzatmıştır. Konsey, 15 Nisan 2002’de tüzüklerde tekrar bir değişiklik¹⁹⁶ yaparak tüzüklerin geçerlilik süresini 31 Aralık 2002 tarihine kadar uzatmıştır. Komisyon, 12 Aralık 2001’ de ormanların izlenmesi ve yangınlardan korunması sorumluluğunu, 2003’ ten sonra geçerli olmak üzere, Tarım Genel Müdürlüğünden alarak Çevre Genel Müdürlüğüne vermiştir.

¹⁹⁰ Structural Funds

¹⁹¹ Cohesion Fund

¹⁹² Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 (OJ L 160, 26.6.1999, p. 80) on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations.

¹⁹³ Forest Fire Database

¹⁹⁴ European Forest Fire Information System

¹⁹⁵ Council Regulations (EC) No 1484/2001 (Atmospheric Pollution) and No 1485/2001 (Forest Fires).

¹⁹⁶ Council Regulations (EC) No 804/2002 (Atmospheric Pollution) and No 805/2002 (Forest Fires).

Komisyon, 15 Temmuz 2002’ de, Konsey ve Avrupa Parlamentosuna Ormanların İzlenmesi ve Çevresel Etkileşim (Forest Focus)¹⁹⁷ ile ilgili bir teklif sunmuştur. Teklifin ana elemanları şunlardır:

- (EEC) No 3528/86 ve (EEC) No 2158/92 sayılı, ormanların izlenmesi ve bilgi toplanması tüzüklerinin bir projede toplanması;
- Biyoçeşitliliğin muhafaza edilmesi, iklim değişikliğinin azaltılması ve toprak koruma uygulamalarının izleme projeleri ile birlikte aynı proje altında geliştirilmesi.

Komisyon bu yaklaşımı şu temele dayandırmıştır: Atmosferik kirlenmenin ormanlar üzerindeki etkisinin izlenmesi ve orman yangınları ile ilgili veri toplanması bu problemlerin bilimsel olarak daha iyi anlaşılmasını sağlamış ve bu meselelerin çözüme kavuşturulması için AB politikasının oluşturulmasında önemli rol oynamıştır. Sözkonusu etkinliklerin yeni program kapsamında devamı, AB ve üye devletlerin, asit yağmurlarının azaltılması stratejisinin ve orman yangınlarının azaltılması ve önlenmesi için alınan tedbirlerin etkinliğini ölçebilmelerini sağlayacaktır. Son yıllarda, ormanların çevre için öneminin hava kirliliği ve orman yangınlarının ötesinde olduğu açıkça anlaşılmıştır. Aslında, ormanlar AB biyoçeşitliliği, toprak ve su koruma, çölleşme ve erozyonun önlenmesi için önemli bir kaynaktır. Ormanlar karbon dönüşümündeki rolleri ile, iklim değişikliğinin azaltılmasında potansiyel role sahiptirler.

2003 yılında, (EC) No 2152/2003 sayılı, Topluluk Ormanları ve Çevre Etkileşimlerinin İzlenmesi üzerine Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü¹⁹⁸ kabul edilmiştir. Bu tüzük, önceki iki tüzüğün başarılarının üzerine kurulan bir orman izleme projesi oluşturmuştur. “Forest Focus” olarak adlandırılan bu proje, mevcut izleme ve koruma ölçütlerinin devamını amaçlamakta, biyolojik çeşitlilik, toprak, karbon sıkışması ve iklim değişikliği çevresel parametrelerin gözönünde bulundurulması yoluyla ormanların izlenmesinin daha da geliştirilmesini sağlamaktadır. Forest Focus dört ana sütunun üzerine kurulmuştur:

¹⁹⁷ COM (2002) 404 Final.

¹⁹⁸ Regulation (EC) No 2152/2003 of the European Parliament and Council of 17 November 2003 concerning Monitoring of Forest and Enviromental Interactions in the Community (Forest Focus), OJ L 324, 11.12.2003, p. 1.

- Hava kirliliğinin ormanlar üzerindeki etkisini izlemek;
- Orman yangınlarını izlemek;
- Orman yangınlının önlenmesi (Kırsal Kalkınma ölçütlerine yardım olarak);
- Biyolojik çeşitlilik, toprak durumu, karbon sıkışması gibi diğer çevresel parametrelerle ilgili projeler geliştirilmesi için çalışmalar.

2003-2006 yılları arasında uygulanacak bu proje için 61 milyon EUR değerinde bir bütçe ayrılmıştır. Çevre sahasındaki “2007-2013 yıllarının Genişlemiş Birliğinin Ortak Geleceğini, Politikasını ve Bütçesini Kurma” adlı belgenin¹⁹⁹ ortaya koyduğu Topluluk hareketleri çerçevesinde, ormanların izlenmesi aktivitelerinin entegrasyonu için çalışmalara başlanacaktır.

4.3.3. Yönergeler

AB’de ormanlarla ilgili yönergeler tarih sırasına göre aşağıda açıklanmıştır.

4.3.3.1. *Ormancılık ve Üretimde Serbest Çalışan Kişilerin Faaliyetleri Bakımından Teşebbüs ve Hizmet Verme Serbestisine İlişkin Yönerge*

Yönergeye²⁰⁰ göre, Topluluk ülkelerinde yerleşmiş üye devlet uyruğunda kişiler ile Topluluk ile bağı veya faaliyeti bulunan şirketler veya firmaların giriş, çıkış ve ikametine ilişkin üye devletler mevzuatı hükümlerinden kamu düzeni, milli güvenlik ve halk sağlığı gibi sebepler dışında kalan ve ekonomik sebeplerle getirilmiş olup aşağıda belirtilen faaliyetleri takip etme ve izleme hakkına etki eden kısıtlamalar kaldırılacaktır.

Bu kısıtlamalar, hizmetlerin serbest dolaşımını ve teşebbüs serbestisini sadece yabancılar için yasaklayan, bir belgeye, staja, ek şartlara bağlayan, verilecek izni pahalı hale getirenler yanında, normal olarak hizmet verilmesine bağlı bazı hakların kullanılmasını hariç tutan, sınırlandıran veya şartlara bağlayan hüküm ve uygulamalardır.

¹⁹⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Building our Common Future , Policy Challenges, Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013, COM (2004) 101 Final.

²⁰⁰ Council Directive 67/654/EEC of 24 October 1967 Laying Down Detailed Provisions for the Attainment of freedom of Establishment and Freedom to Provide Services in respect of Activities of Self-Employed Persons in Forestry and Logging, OJ 263, 30.10.1967, p. 6.

Yönerge şartlarının uygulanacağı faaliyet grupları:

- Orman toprağı ve orman alanlarının iktisabı, işgali ve işletilmesi (ormancılık amacıyla yerleşme ve çalışma şartları ve diğer ilgili düzenlemeler dahil);
- Meyve, tohum ve çeliklerin üretimi, satış için hazırlanması ve satışı;
- Fidanlık işleri, fidanların satış için hazırlanması ve satışı;
- Dikim işleri;
- Ormanların bakımı ve korunması;
- Odun, tohum ve fidan dışındaki orman ürünlerinin üretimi, satış için hazırlanması ve satışı;
- Ormanda odun kömürü üretimi (sınıflandırma, boyutlandırma, paketleme, yükleme ve pazarlama)
- Tomruk üretimi, satış için hazırlanması ve satışı;
- Teknik yardım ve müşavirlik hizmetleri.

Bu faaliyet grupları, faaliyetlerin takibi için yardımcı yapı (inşaat), tamir ve yıkım işlerini de kapsar.

4.3.3.2. Yuvarlak Odunların Sınıflandırılması ile İlgili Üye Ülkelerin Kanunlarının Uyumlaştırılmasına İlişkin Yönerge

Yönerge²⁰¹ Toplulukta “AET Sınıflandırılmalı” yuvarlak odun olarak pazarlanan oduna uygulanmaktadır.

Yönergede yuvarlak odunun tanımı, ölçme esasları, boyutlar ve kaliteye göre sınıflandırması verilmiştir. Üye ülkeler, diğer bir üye ülkeden gelen yuvarlak odunun sınıflandırılmasına ilişkin tüm kuralları iptal edeceklerdir.

Yönergeye göre yuvarlak odun, kesilmiş, ucu alınmış ve budanmış (kabukları soyulmuş veya soyulmamış, boylanmış veya boylanmamış, yarılmış veya yarılmamış) anlamındadır.

²⁰¹ Council Directive 68/89/EEC of 23 January 1968 on the Approximation of the Laws of the Member States Concerning the Classification of Wood in the Rough, OJ L 032, 06.02.1968, p. 12.

Üye ülkeler, bu yönerge ekinde istenen şekilde sınıflandırılmadan ve damgalanmadan pazarda yer alan yuvarlak odunun “AET Sınıflandırılmalı” olarak tanımlanmamasını sağlayacaklardır. Ayrıca üye ülkeler, sınıflandırmanın sadece ekteki isteklere göre sınıflandırılmış yuvarlak oduna verilmesini sağlayacaktır.

4.3.3.3. Doğal Habitatların ve Yabani Hayvan ve Bitkilerin Korunması Hakkında Yönerge (Habitat Yönergesi)

AB ormanları, küresel düzeyde biyoçeşitlilik rezervine sahip en büyük kaynaklardan birisi ve önemli ekonomik aktiviteler için sürdürülebilir hammadde kaynağı olarak fonksiyonlarını sürdüren bir habitat olma özelliğini taşımaktadır.

Ancak, Avrupa Çevre Ajansının Avrupa’ da çevreye ilişkin değerlendirmeleri orman biyoçeşitliliğinin dereceli bir biçimde kaybedildiğini ifade etmektedir^{202, 203}. Söz konusu raporlar, tekdüzeliğin artışı, parçalanma, yabancı tür ağaç kullanımı, avlanma için hayvan yetiştirilmesi ve bakımı, drenaj sorunu ve hava kirliliği yoluyla orman habitatındaki olumsuz değişikliklere değinmektedirler. Raporlar, bozulmamış doğal ormanların azlığı, Batı Avrupa ormanlarının 1/3’ ünün yarı doğal ormanlar olması ile sonuçlanan, doğal ya da yarı doğal ormanların kaybının devamı, düşük biyoçeşitliliğe sahip enerji ormanları, Noel fidanlıkları gibi kısa idare süreli yeni orman tiplerinin yaratılması üzerinde ayrıntılı bilgiler vermektedir²⁰⁴. Son bir kaç yüzyıldır ormanlarda meydana gelen değişiklikler, çeşitli Avrupa ülkelerinde, bazı türleri (ormanda yaşayan memelilerin 20-50%, kuşların 15-40%) yok olmanın eşiğine getirmiştir.

Doğal habitatların süregelen bozuluşu, AB’ nin taşıdığı önemli endişelerden biridir. Üye devletlerde, biyoçeşitliliğin korunmasına yardımcı olmak için kabul edilen 92/43/EEC sayılı yönerge²⁰⁵ yabani bitki ve hayvan habitatlarının korunması için genel bir çerçeve oluşturmuştur.

²⁰² European Environment Agency, 1995, Europe’ s Environment: The Dobbris Assessment at <http://www.reports.eea.eu.int>

²⁰³ European Environment Agency, 1998, European’ s Environment: The Second Assessment at <http://www.reports.eea.eu.int>

²⁰⁴ Dikim yolu ile elde edilen ormanlar yarı doğal ormanlar olarak ayrı sınıflandırılmaktadır. Daha fazla bilgi için bkz: UNECE/FAO, 2000, *Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan, and New Zealand*, Geneva Timber and Forest Study Papers, No: 17 at <http://www.unece.org/trade/timber/fra/pdf/fullrep.pdf>

²⁰⁵ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora, OJ L 206, 22.07. 1992 amended by Directive 97/62/EEC of 29.11.1997; Acts of Accession of the 10 new member states of 01.05.2004.

Yönerge, “Natura 2000” adı verilen bir Avrupa ekolojik ağı oluşturmıştır. Ağ, yönerge kapsamında üye devletler tarafından oluşturulan “özel koruma alanları” ndan oluşur.

Yönerge, Topluluk doğal habitat tiplerinin sıralandığı Ek 1 ve Topluluk hayvan ve bitki türlerinin sıralandığı Ek 2 özel koruma alanları ayırımını zorunlu kılan habitat ve türleri listeler. Bunlardan bazıları yok olmaya yüz tutmuş türler olarak önceliğe sahiptir. Ek 4, daha sıkı korunması gereken bu hayvan ve bitki türlerini listeler.

Özel koruma alanları üç aşamada oluşturulur. Eklerde belirtilen kriterleri takiben, her üye devlet, doğal habitatların, yabani bitki ve hayvan türlerinin bulunduğu alanların listesini yapmak zorundadır. Ulusal listeler temel alınarak, Komisyon Topluluk için önemli olan alanların listesini oluşturur. İlgili her üye ülke, en geç altı yıl içinde, Komisyon tarafından listelenen alanları “özel koruma alanı” olarak ilan etmek zorundadır.

Öncelikli korunması gereken doğal habitatların ulusal listelerde yer almaması durumunda, Yönerge ilgili üye devlet ile Komisyon arasında karşılıklı danışma prosedürü sağlar. Bu prosedür sonrası alınan sonuç yeterli olmuyorsa, Komisyon Konseye ilgili alanın özel koruma alanı olmasına dair bir teklif sunmak zorundadır.

Üye devletler, özel koruma alanlarındaki habitatların korunmasını garanti altına almak için her türlü önlemi almak ve bu alanların zarar görmesini önlemek zorundadır. Yönerge aynı zamanda, sözkonusu alanların korunması için fon sağlamaktadır.

Üye devletler ve Komisyon, yönergenin amaçlarına katkıda bulunabilecek araştırma ve bilimsel çalışmaları desteklemek zorundadır. Yönergeyi takiben, her altı yılda bir üye devletler alınan tedbirleri rapor etmek zorundadırlar. On yeni ülkenin katılımı ile, Yönerge ekleri yeniden ele alınmıştır. Yeni üye devletler, katılım öncesi koruma alanları listelerini Komisyona sunmuşlardır.

Natura 2000 ağının kuruluşu, ormanların biyolojik çeşitliliğine gösterilen önemi hem Topluluk hem de üye devletler düzeyinde büyük ölçüde artırmıştır. Topluluk için önemli alanlar listesinin yayınlanması orman sektörü ile koruma çemberi arasında tartışmalar yaratmıştır.

2002 ve 2003 yıllarında, üye devletlerin, bilim adamlarının ve Komisyonun teklifleri değerlendirdiği seminerlerdeki tartışma sürecinde, özel koruma alanlarının belirlenmesinde önemli başarılar elde edilmiştir. Bugün, hemen hemen bütün üye ülkeler özel koruma alanları listelerini tamamlamışlardır. Belirlenen alanların yaklaşık %30' u orman habitatları ile ilgilidir ve diğer %30' luk başka bir kısım da kısmen ağaçlık alan ögelerini ilgilendirmektedir²⁰⁶.

Çevre Genel Müdürlüğü, ormanlarda doğa korumada ana zorlukları ve fırsatları içeren bir döküman hazırlamıştır. “Ormanlar ve Natura 2000” rehberi²⁰⁷, ormanlarda doğa korumanın daha iyi anlaşılabilmesi için ilgili kurum ve kişilerle yapılan danışmalar sonucunda hazırlanmıştır. Rehber, Natura 2000' nin ormancılık sektöründe ekonomik aktivitelerin karşısında olmadığını açıkça belirtmekte ve ormancılığı doğa koruma amaçları ile kombine etmek suretiyle Natura 2000' in yürütülmesi için çok sayıda yaratıcı örnekler vermektedir.

1992 yılından bu yana, orman biyoçeşitliliği ile ilgili 200' ün üzerinde projeye 60 milyon EUR'luk Topluluk desteği²⁰⁸ sağlanmıştır.

Son raporlar²⁰⁹ ormanlar üzerinde, biyolojik çeşitlilik açısından olumlu değişiklikler göstermektedirler. Bugün, özellikle Batı ve Orta Avrupa' da geniş yapraklı ağaçların tekrar iğne yapraklıların yerini alması için genel bir eğilim vardır. Bu yüzden, doğal

²⁰⁶ European Commission, 2004, COM (2004) 431 Final, *Commission Staff Working Paper, Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Financing Natura 2000*.

²⁰⁷ European Commission, 2003, *Natura 2000 and Forests “Challenges and Opportunities”* at http://europa.eu.int/comm/environ/nature/nature_conservation/useful_info/documents_publications/pdf/n2kforest_en.pdf, s. 5.

²⁰⁸ AB' nin finansal programlarından biri olan Life Natura doğal habitatı korumak için çevre ile ilgili projeleri finansal olarak desteklemektedir. Daha fazla bilgi için bkz.

www.europa.eu.int/comm/life/nature/index.htm.

²⁰⁹ EEA, 2003, *a.g.e.*, s. 35.

gençleştirilmenin kullanımı gençleştirme tekniklerinin planlanmasında yeniden önem kazanmıştır. Bu özellikle kamu ormanlarında daha fazla göze çarpmaktadır.

1998 yılında Ormancılık Stratejisi ile ilgili Konsey kararı orman biyoçeşitliliği amaçlarına yer vermektedir. Komisyon 1998 de, Avrupa Parlamentosu ve Konseye Avrupa Topluluğu Biyoçeşitlilik Stratejisini²¹⁰ sunmuş ve tarım, balıkçılık, doğal kaynaklar, işbirliğinin geliştirilmesi için Biyoçeşitlilik Hareket Planını kabul etmiştir²¹¹. Ormancılıkla ilgili kısımlar doğal kaynaklar ve tarım başlıkları altında biraraya getirilmiştir. 2001 yılında, Göthenburg Zirvesinde üye devlet ve hükümet başkanları, 2010 yılına kadar biyoçeşitlilik kaybını durdurmak için katkıda bulunacaklarına dair anlaşmışlardır. Bu amaç, Topluluk 6. Çevre Programında da yer almaktadır.

UNECE ve FAO tarafından başlatılan “Avrupa için Çevre²¹²” sürecinde ve onun Biyolojik ve Peyzaj Çeşitlilik Stratejisine dair Topluluk düzeyinde herhangi bir girişim başlatılmamıştır. Ancak, Orman Ekosistemlerinde Biyolojik ve Peyzaj Çeşitliliğinin Muhafazası ve Artırılması Üzerinde Çalışma Programı²¹³ Ormanların Korunması üzerine Bakanlıklar Konferansında yerini almıştır.

AB’ nin orman biyoçeşitliliğinin muhafazası ve sürdürülebilir kullanımı ile ilgili uluslararası düzeydeki katkıları Kırsal Kalkınma Tüzüğünde²¹⁴ ormancılık bölümünde ifade edilmiştir. Arazi kullanımındaki değişiklikler kapsamında, ağaçlandırma programlarının önemi kabul edilirken, Kırsal Kalkınma Tüzüğü biyoçeşitlilik bakımından önemi olan ekosistemlerin tehlikeye sokulmasından, uygun olmayan ağaç türlerinin kullanımından kaçınmıştır.

4.3.3.4. Orman Üretim Materyallerinin Pazarlanmasına İlişkin Yönerge

²¹⁰ COM(1998) 42 Final, Communication of the European Commission to the Council and to the Parliament on a European Community Biodiversity Strategy.

²¹¹ COM(2001) 162 Final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Biodiversity Action Plan for Natural Resources, Agriculture, Fisheries, Economic and Development Cooperation.

²¹² Avrupa İçin Çevre (Environment for Europe) Programı tüm Avrupa seviyesinde uzun dönem öncelikli çevresel politikalar geliştirmeyi amaçlayan; Rio Deklerasyonunu temel alan bir programdır.

²¹³ Work Program on the Conservation and Enhancement of Biological and Landscape Diversity in Forest Ecosystem.

²¹⁴ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 (OJ L 160, 26.6.1999, p. 80) on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations.

66/404 EEC sayılı ve 14 Haziran 1966 tarihli orman üretim materyallerinin pazarlanması hakkındaki tüzük²¹⁵ ile 71/161 EEC sayılı ve 30 Mart 1971 tarihli Toplulukta pazarlanan orman üretim materyallerinin dış kalite standartlarına ilişkin tüzük²¹⁶ pek çok kez değişikliğe uğramıştır. Daha fazla düzeltme yapılması ihtiyacı bu iki tüzüğün birleştirilmesini gerekli kılmıştır.

İç Pazar ile birleştirilmesi bağlamında, Topluluk içerisinde orman üretim materyallerinin serbest dolaşımını engelleyen mevcut ya da potansiyel sınırların kaldırılması gereklidir.

Araştırmalar, ekolojik denge, hastalıklara dayanıklılık, verimlilik ve orman çeşitliliğinin artırılması için ormancılıkta yüksek kalitede ürün kullanımının gerekli olduğunu göstermektedir. Buna uygun olarak, 1999 yılında, orman üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin bir Konsey Yönergesi²¹⁷ kabul edilmiştir.

Yönergeye göre, ormancılık amaçları için önemli olan ağaç türleri ve hibritleri genetik olarak farklı alanlara uyumlu olmalıdır. Ağaçların genetik çeşitliliği de dahil ormanların biyolojik çeşitliliğinin muhafazası ve artırılması sürdürülebilir orman yönetimi için gereklidir.

Yönergede, orman üretim materyali, tohum, bitki, bitki stoğu gibi terimlerin tanımlamaları yapılmış, alınacak tedbirlerin sadece orman üretimi amacıyla kullanılacak materyaller için geçerli olduğunun altı çizilmiştir. Üye devletler, orman üretim materyallerinin üretiminde sadece onaylanmış materyal kullanıldığını göstermelidir. Temel materyaller sadece resmi kurumlar tarafından onaylanabilir.

Yönerge, orman üretim materyallerinin yönergede belirtilen dört kategoriden biri olması ve sadece onaylanmış temel materyallerin (üretim materyallerinin elde edildiği ağaçlar) kullanımını şart koşarak AB' de yüksek kalite üretim materyalinin elde edilmesini

²¹⁵ Council Directive 66/404/EEC of 14 June 1966 on the Marketing of Forest Reproductive Material, OJ 125, 11.07.1966, p. 2326.

²¹⁶ Council Directive 71/161/EEC of 30 March 1971 on External Quality Standards for Forest Reproductive Material Marketed within the Community, OJ L 128, 12.06.1971, p. 18.

²¹⁷ Council Directive 1999/105/EC of 22 December 1999 on the Marketing of Forest Reproductive Material, OJ L 11, 15.1.2000, p. 17.

güvence altına alır. Yönerge tarafından öngörülen ölçütler çeşitli Komisyon yönerge ve kararları²¹⁸ ile uygulanmıştır. AB dışındaki ülkelerden gelen orman üretim materyalleri eğer AB materyallerinin sağladığı güvencenin aynısını sağlayabilirse AB içinde pazarlanabilir.

4.3.3.5. Bitki ve Bitki Ürünlerine Zararlı Organizmaların Topluluğa Girişi ve Toplulukta Yayılışına Karşı Koruma Tedbirleri Hakkında Yönerge

Bitki sağlığı alanında, orman üretim materyalleri bu Konsey yönergesi²¹⁹ kapsamına alınmıştır. Genel prensiplerinin FAO Uluslararası Bitki Koruma Anlaşmasındaki ilkelere dayanan bu yönerge AB bitki sağlık rejiminin ana çerçevesini oluşturmaktadır. Yönerge bitkilerin ve bitkisel ürünlerin sahip olması gereken teknik özellikleri AB' ye gelen ve AB içinde pazarlanan bitkilerin geldikleri yerdeki şartları kontrol etmektedir.

Orman üretim materyallerinin iç pazarının tüm öğelerini bir araya getirmek, Komisyon tarafından yerine getirilmesi gereken büyük bir meseledir. Amaç, bu hassas alanda, çevresel ve biyolojik çeşitlilik ve bitki sağlığına saygı duyarken, pazar kuralları ile iyi kalite orman üretim materyallerinin bir araya getirilmesidir.

Materyallerin çoğaltım kalitesi ile ilgili olarak, alınan uygulama önlemleri, mevzuatla belirlenen en uygun şartların oluşması ve gerekirse gelişmelerin sağlanması için izlenmektedir. Bunun için en uygun örneklerden biri “orman üretim materyallerinin üretimi için onaylı temel materyallerin Topluluk listesi” dir.

Bitki sağlığı ile ilgili olarak, belirli bitki türleri AB' ye ithal edilmeden önce denetimden geçirilir. Buna ilave olarak, belirli sayıdaki bitki türleri iç pazarda dolaşırken, bitki

²¹⁸ Commission Regulation (EC) No 1597/2002 of 6 September 2002 laying down detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC regarding the format of national list of the basic materials for production of forest reproductive material; Commission Regulation (EC) No 1598/2002 of 6 September 2002, laying down the detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC as regards the provisions of mutual administrative assistance by official bodies; Commission Regulation (EC) No 1602/2002 of 9 September 2002, laying down detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC as regards the authorisation of a member state to prohibit the marketing of specified forest reproductive material to the end user; Commission Regulation (EC) No 2301/2002 of 20 December 2002 laying down detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC as regards the definition of small quantities of seeds.

²¹⁹ Council Directive 2000/29/EC of 8 May 2000 on Protective Measures Against the Introduction into the Community of Organism Harmful to Plants or Plant Products and Against their Spread within the Community, OJ L 169, 10.7.2000 as last amended by Council Directive 2002/89/EC, OJ L 355, 30.12.2002, p. 45.

korumaya uygun fidanlıklardan geldiklerinin yetkililerce onaylandığını garanti eden bir bitki pasaportuna sahip olmalıdır. Komisyon, doğru uygulamaların yapıldığını kontrol etmek için iç pazarı denetlemenin yanı sıra, bitkilerin geldiği orjinal fidanlıklarda araştırmalar düzenlemektedir.

Zararlı organizmaların Topluluğa girişi ve yayılımının önlenmesi için gerektiğinde ilave tedbirler de alınabilmektedir. *Bursaphelenchus xylophilus* yayılımına karşı 2001/218/EC²²⁰ sayılı Komisyon Kararı ve *Phytophthora ramorum* yayılımına karşı 2002/757/EC²²¹ sayılı karar bu türden kararlardır.

4.3.4. Kararlar

AB’de orman ve ormancılık sektöründe alınan kararlar tarih sıralamasına göre aşağıda sıralanmıştır.

4.3.4.1. Ormancılık ve Ormancılığa Dayalı Endüstriler Konusunda Bir Topluluk Politikası Komitesinin Kurulmasına İlişkin Komisyon Kararı

Ormancılık ve Ormancılığa Dayalı Endüstriler Konusunda Danışma Komitesi, endüstri, Komisyon ve uzman organizasyonlar arasında bir tartışma platformu oluşturulması amacının yanı sıra, ormana dayalı endüstriler ve Komisyon arasında işbirliği için etkili bir kanal sağlamak amacıyla, 1983 yılında bir Komisyon kararı²²² ile kurulmuştur. Komite, çalışma komiteleri yoluyla, rekabette iletişimin sağlanması için gerekli girdileri hazırlamak ve koordine etmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca, ormana dayalı ve ormanla ilişkili endüstrilerin temsilcilerinin, Komisyon servislerinin, orman sahiplerinin, ticaret sendikalarının, bilimsel ve akademik toplulukların temsilcilerinin, üye devlet uzmanlarının, AB Parlamentosunun üyelerinin biraraya geldiği bir Forum teklif edilmiştir. Bu forum, özellikle, rekabet faktörlerinin analizinin ve ormana dayalı endüstrilerin karşılaştığı güçlüklerin analizini tamamlamalı; farklı kişi ve kuruluşlar tarafından yapılması gereken belirli aktivitelerde fikir birliğine varmalı ve bu aktivitelerin yürütülmesini takip ederek sürekli bilgiler sağlamalıdır.

²²⁰ Commission Decision 2001/218/EC against the dissemination of *Bursaphelenchus xylophilus*, OJ L 45, 15.2.2002, p. 56. Decision as last amended by Decision 2003/127/EC, OJ L 50, 25.2.2003, p. 27.

²²¹ 2002/757/EC against the dissemination of *Phytophthora ramorum*, OJ L 252, 20.9.2002, p. 37.

Decision as last amended by Decision 2004/426/EC, OJ L 154, 30.4.2004, p. 1.

²²² Commission Decision 83/247/EEC of 11 May 1983 setting up a Committee on Community Policy regarding Forestry and Forestry-based Industries, OJ L 137, 26.05.1983, p. 31.

AB Ormancılık Stratejisi, ormana dayalı ve ormanlarla ilgili endüstriler için şu elementleri içermektedir:

- Açık Pazar kuralları ile uyumlu olarak odun ve çevre dostu ürünlerin kullanımının artırılması, orman ve ormana dayalı endüstrilerin gelir, iş ve hayat kalitesini etkileyen diğer ögelere katkısı, orman ve orman ürünlerinin diğer sektörlerle entegrasyonu (madde 2);
- Ormancılık ve ormana dayalı ticari aktiviteler ekonominin açık sektöründe yer alır ve onların ticari fonksiyonlarına pazar güçlerinin yön vermesi gerekir; Topluluk, rekabetin etkili çalışması için çok sayıda tedbir alır (madde 14);
- Komisyon, ormana dayalı endüstrilerin rekabeti konusunda bir rapor sunmayı planlamaktadır (madde 17).

Ağaç işleri, mantar, kağıt hamuru, kağıt, matbaaa gibi sektörler AB’ de ormancılık ve ormana dayalı sektörleri oluştururlar. AB ormanlarında yeterli büyüme sağlanmasına rağmen, özellikle bölgesel pazarda doğru ölçü, tür ve fiyatta odun bulunmamaktadır. Bu yüzden odun ithaline ihtiyaç duyulmaktadır.

Ağaç işi endüstrileri çoğunlukla küçük ölçekte ve kırsal alanlarda ormanlara yakın mesafelerde dağınık vaziyette bulunan işletmelerdir. Bunun aksine kağıt hamuru ve kağıt üterimi endüstrisi büyük şirketlerin baskın olduğu bir endüstridir.

Küreselleşme sadece ticareti değil, hammadde ve ürünler için ayrı pazarları biraraya getirerek, enerji ve rekabet gibi diğer anahtar politika alanlarını da etkilemektedir. Orman ürünlerini de içeren uluslararası ticarete liberalleşme gelişmesine rağmen, küreselleşme ile şekillenen dünya çapındaki rekabet, rekabet koşullarına hazır olmayan ülkelerde, pazar ve endüstrilerini korumak için bariyerlerini yükseltmelerine sebep olmuştur.

Geniş anlamda, küreselleşmenin, AB’deki ormana dayalı endüstriler üzerindeki etkileri şunlardır:

- Daha fazla ürün artışı daha az ürün maliyeti ve daha az çevresel ve sosyal zorunlulukların olduğu ülkelerden hammaddede ve orman ürünü sağlanmasında rekabet artmaktadır;
- Dünyanın çok sayıda orman bölgesinde, yasal olmayan tomruk üretimi ve ticareti hem dolaylı hem direk olarak sürdürülebilir orman yönetimine zarar vermektedir;
- Yuvarlak odun ve oduna dayalı ürünlerin ticaretinin küresel artışı, bitkiye dayalı hastalıkların yayılmasını hızlandırmaktadır. Böylece, bitki sağlığı kontrolünün etkili ve sürekli yapılması gerekmektedir;
- Entellektüel mülkiyet hakları, özellikle basım ve ilgili endüstrilerde, ürün patenti, üretim ve dizayn, lisans hakları gibi haklara AB dışında saygı duyulmamaktadır.

Lizbon Stratejisi, araştırma ve teknoloji gelişiminde yatırımlar, iletişim teknolojisi, yoluyla, AB'yi 2010 yılına kadar bilgiye dayanan bir ekonomi haline getirmek için Birliğin rekabetini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Ormana dayalı ve ormanlarla ilgili endüstriler üzerinde etkisi olan meseleler, iklim değişikliği, atık tanımı, paketleme, sertifikasyon gibi meseleleri de içeren çevre politikası içinde ele alınmaktadır.

Bu sektörde uygulanan ticaret politikası, Uruguay' da ele alınan, kağıt ithalatında gümrük vergilerinin derecelendirilmesi konusunda AB'nin taahhütünün yerine getirildiğine şahit olmuştur. Odun temelli ürünler daha önce çeşitli iki taraflı pazarlıklara konu olmuş ve hala da devam eden bazı pazarlıkların konusunu oluşturmaktadırlar.

Ormana dayalı ve ormanla ilgili endüstrileri etkileyen enerji politikası yenilenebilir enerji kaynakları ile ilgili endişelere sahiptir. 1997' de yenilenebilir enerji kaynakları ile ilgili Komisyon kararını takiben, yenilenebilir kaynaklardan elde edilen elektriğe dair yönerge ve binalardaki enerji etkinliği ve biyoyakıt hakkındaki yönergelerin de dahil olduğu çeşitli yasama hareketleri dikkati çekmektedir. Yenilenebilir enerji

kaynaklarından elde edilen enerji hakkındaki yönergenin üye devletlerde uygulanışı ile odun pazarında ölçülebilir önemli değişikliklerin başladığı görülmüştür.

Komisyon 10 yeni üye ülkede ormana dayalı ve ormanla ilgili endüstrilerin ekonomik ve pazar öğelerini araştırmış; oranizasyonel yapının geliştirilmesi için AB Ağaç İşleri ve Mobilya Federasyonu ve İşletme Destek Programı kapsamında projeler başlatmıştır.

1999 yılında, Komisyon, “AB Ormana Dayalı ve Ormanla İlgili Endüstrilerinin Rekabetinde İletişim”²²³, i kabul etmiştir. Bu rapor, endüstrilerin yüzyüze olduğu güçlüklerin yanısıra anahtar öğeleri ve rekabet faktörlerini analiz ederek güçlüklerle çözüm aramıştır. Rapor, aynı zamanda, küreselleşmenin büyüyen etkilerini, AB’ nin genişlemesini, sürdürülebilir kalkınma, çevre ve enerji doğrultusunda artan hassasiyet, teknolojik gelişmeler gibi konuları da kapsamıştır.

Sözkonusu bu rapor, AB Parlamentosunun²²⁴ yanısıra Konsey²²⁵ tarafından da kabul edilmiştir. Parlamento, bu sektörün işlendirme, sürdürülebilir ve bölgesel kalkınmaya katkısının üzerinde durmuş; ormana dayalı endüstrilerin rekabetini güvence altına almada Komisyonun rolünü onaylamıştır. Parlamento, Lizbon Stratejisinin uygulamaya geçirilmesini istemiştir.

Raporda teklif edilen forumlardan ilki 2000 yılında Strasburg’ da, ikincisi 2001 yılında Stockholm’ de, üçüncüsü 2003 yılında Brüksel’ de yapılmıştır.

2001 yılında yapılan foruma hazırlık aşamasında, odun kullanımının artırılması ile ilgili olası önlemlerle ilgilenmek üzere bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Çalışma grubunun ana başarılarından birisi, Avrupa’ da odun kullanımı bariyerlerinin tanımlanması ve çözümlerin bulunması için bariyerlerin sistematik olarak gruplandırılması olmuştur.

²²³ COM(1999) 457, Communication from Commission to the Council , the European Parliament, the Economic and Social Committee of the Regions-the state of the competitiveness of the EU Forest-based and related industries.

²²⁴ European Parliament (A5-0384/2000 Final)

²²⁵ Council Conclusions (2214th Council Meeting of 9.11.1999).

İklim değışikliğı ve orman ürünleri çalışma grubu, iklim değışikliğinin azaltılmasında odun ürünlerinin rolünün artırılması için üye devletlerde yapılan aktivite ve girişimlerin gözden geçirilmesinin yanısıra odun ürünleri içerisindeki karbon miktarı için farklı yaklaşım, metod ve modellerin bilinçliliğinin artırılması; iklim değışikliğinin azaltılmasında orman ürünlerinin rolünün araştırılmasında, orman ve ormana dayalı endüstriler için Topluluk Politikası Komitesi altında kurulmuştur²²⁶.

Yenilenebilir enerji kaynaklarını destekleyen AB politikaları sonucu, enerji için artan odun kullanımı, Yenilenebilir Enerji Kaynakları Çalışma Grubunun kurulmasının ana nedenlerinden biridir.

Ticaret Çalışma Grubu, FLEGT²²⁷ olarak adlandırılan, yasal olmayan yollardan üretilen kereste ticaretinin engellenmesi ile ilgilenen teklifinin hazırlık çalışması ile ilgilenmiştir.

AB ormana dayalı endüstri anlayışı üzerinde yapılan bir çalışmanın²²⁸ sonuçlarına cevaben uygun ölçütleri test etmek üzere bir İletişim Çalışma Grubu kurulmuştur. Olumsuz çevresel nitelikleri ile geleneksel bir endüstri olan bu sektör bu kötü imajından dolayı sıkıntı çekmektedir. Bu, özellikle bu sektörde kariyer yapmak istemeyen genç insanlar için geçerlidir. Bu yüzden, bu sorunun iyi bir iletişim stratejisi ile çözüme kavuşturulması oldukça önemlidir. Stratejinin amacı, genç insanları hedef alarak, AB ormana dayalı endüstrilerinin ekonomik, ekolojik ve sosyal alanlardaki performansı hakkında gerekli bilginin verilmesidir.

Ayrıca, Komisyon ormana dayalı ve ormanlarla ilgili endüstri için, sektörü etkileyen girişimlerin ana çerçevesini veren bir internet sitesi²²⁹ oluşturmuştur. Bu site, istatistik ve diğer ilgili sitelere bağlantının yanısıra sektöre ilişkin önemli bilgiler sunmaktadır.

4.3.4.2. Ormancılık Daimi Komitesi Kurulmasına İlişkin Karar

²²⁶ Department of General Enterprise, 2004, Comprehensive Report 2002-2003 Regarding the Role of Forest Products for Climate Change, p. 1. at http://europa.eu.int/comm/enterprise/forest_based/comreport.pdf.

²²⁷ Forest Law Enforcement, Governance and Trade.

²²⁸ Perception of the wood-base industries – Gualitative study of the image of wood base industries amongst the public in the member states of the European Union (OPOCE 2002, ISBN 92-894-4125-9).

²²⁹ http://europa.eu.int/comm/enterprise/forest_based/index_en.html.

AB üye devletleri ve Komisyon, ormanla ilgili önemli uluslararası toplantılardan önce, Ormanlar Üzerinde Konsey Çalışma Partisinde konuyu tartışır. Çalışma partisi, ayrıca, ormanla ilgili Komisyon politikaları ve yasama girişimlei ile de ilgilenir. Uzun yıllar ihtiyaç üzerine toplanan bu grup 2002 yılında Konsey içinde kalıcı bir grup haline gelmiştir.

1989 yılında bir Konsey kararı²³⁰ ile kurulan Daimi Ormancılık Komitesi, üye devletlerin temsilcilerini biraraya getirir. Komitenin başkanlığını Komisyon yürütür. Komitenin sorumlulukları şunlardır:

- Belirli ormancılık ölçütleri için danışma ve yürütme görevi görür;
- Kırsal kalkınma ve çevre gibi çeşitli Topluluk politikaları çerçevesinde ormanlarla ilgili ölçütlerin geliştirilmesi ile bağlantılı uzman görüş sağlar;
- Üye devletler arasında ve üye devletlerle Komisyon arasında bilgi değişimini sağlar.

1999-2003 yılları arasında, Daimi Ormancılık Komitesi, yönetim fonksiyonlarını Topluluk ormanlarının atmosferik kirliliğe ve yangınlara karşı korunması ve EFICS' in yürütülmesi tüzükleri üzerinde kullanmıştır. Bu tüzükler yürürlükten kaldıkları için dolaylı, Komitenin yönetim fonksiyonları 2003'te kabul edilen Focus Tüzüğü ile sınırlıdır.

Daimi Ormancılık Komitesi ormanla ilgili meselelerdeki danışmanlık görevini hala sürdürmektedir. Kırsal kalkınma, FLEGT, Natura 2000 ve ormanlar, araştırma ve orman sertifikasyonu ile ilgili çeşitli konular Komite tarafından tartışılmıştır. 1999-2000 yılları arasında Komite 30 adet toplantı düzenlemiştir.

Komitenin, üye devletler ve Komisyon arasındaki bilgi alış verişini sağlama rolü gün geçtikçe önem kazanmıştır. Bu gelişme, devam eden ve planlanan Topluluk aktiviteleri hakkında ihtiyaç duyulan bilgilere zamanında cevap verdiği için üye devletler tarafından olumlu bir tepkiyle karşılanmıştır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, belirli aralıklarla yapılan

²³⁰ Council Decision 89/367/EEC of 29 May 1989 Setting Up a Standing Forestry Committee, OJ L 165, 15.6.1989, p. 14.

ve resmi olmayan Orman Genel Müdürleri toplantıları bilgi alış verişinin geliştirilmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

4.3.4.3. AB Ormancılık Stratejisini Onaylayan Karar

Avrupa Parlamentosu 1996 yılında , AB’nin ormancılık stratejisini ortaya koymak için bir karar almıřtır²³¹. Bu kararla, Avrupa Komisyonundan ormancılıkla ilgili sorunlar ve tavsiyeleri içeren Avrupa ormancılık stratejisi ile ilgili yasal bir öneride bulunmasını istemiştir. Bu talebin amacı AB ormancılık stratejisi için birbiri ile uyumlu bir taslak hazırlanmasıdır. Bu talep üzerine Komisyon bir rapor hazırlayarak Parlamento ve Konseye sunmuřtur²³².

AB Konseyi, 15 Aralık 1998 tarihinde AB için “Ormancılık Stratejisi”²³³ deklare etmiştir. Sürdürülebilir kalkınma konusundaki girişimler ve uluslararası politika tartışmalarında ormancılığın yükselen profilinin yanısıra, üye ülkelerin ormancılık politikaları ile AB seviyesinde ormancılıkla ilgili aktiviteler arasındaki uyumla ilgili büyüyen endişeler bu stratejinin kabul edilmesinin arkasında yatan ana nedenlerdir. Ormancılık stratejisi, AB’de ormancılık sektörü ile ilgili mevcut mevzuatı ve AB ve üye ülkelerin uluslararası süreçte verdikleri taahhütleri (özellikle 1992 BM Çevre ve Kalkınma Konferansı ve Avrupa Ormanlarının Korunmasıyla ilgili Bakanlıklar Konferansı) göz önünde bulundurarak; AB’de ormanla ilgili faaliyetlerde genel bir çalışma çerçevesi sağlar.

Strateji, ormanların çok yönlü fonksiyonlarını dikkate almakta, toplumun gelişmesi ve özellikle kırsal alanlar için sürdürülebilir orman yönetiminin önemini ve ormanların ve ormancılığın toplum politikasına katkısını vurgulamakta (madde 1) ve bazı anahtar elementleri tanımlamaktadır (madde 2). Bu elementlerden bazıları şunlardır:

- AB sürdürülebilir orman yönetiminin uygulanmasına ortak politikalar yoluyla katkıda bulunmasına rağmen, üye devlet orman politikası, ortak sorumluluk anlayışı ve ikincillik prensiplerine dayanır;

²³¹ A4-0414/96, OJ C55, 24.2.1997, p.22.

²³² COM(1998) 649 Final, 18.11.1988, “Communication from the Commission on the Council and the European Parliament on a Forestry Strategy for the EU”.

²³³ Council Resolution 1999/C 56/01 of 15 December 1998 on a Forestry Strategy for the European Union, OJ C56, 26.2.1999.

- Uluslararası taahhütlerin uygulanması, üye devletler tarafından geliştirilen ulusal orman programları tavsiyeleri ve ilkeleri ve ormanla ilgili uluslararası sürece aktif katılım;
- Ormancılıkla ilgili bütün politika alanlarında, Komisyon dahilinde, Komisyon ve üye devletler arasında ve üye devletlerin birbiri arasında iletişim ve işbirliğini geliştirme ihtiyacı.

Bu elementler AB orman stratejisinin ve onun uygulanmasının temelini oluşturur. Bu strateji ile AB Konseyi;

- Ormancılık ve ormana dayalı endüstrilerin gelir, iş sağlama ve hayat standardını etkileyen diğer etkenler üzerindeki katkısını vurgulamaktır (madde 3),
- Topluluğun, Avrupa Ormanlarının Korunması ile ilgili Bakanlıklar Konferansı kararlarının uygulanmasında aktif bir rol alması ve ormancılıkla ilgili uluslararası tartışma ve pazarlıklara (özellikle UN Hükümetlerarası Forum) aktif olarak katılması konusunda hemfikirdir (madde 4),
- Komisyonun, Avrupa Orman İzleme Sisteminin sürekli geçerliliğini geliştirmek ve değerlendirmek için, orman ekosistemi üzerindeki potansiyel etkilerini de dikkate alarak, Topluluk ormanlarının atmosferik kirliliğe karşı korunması üzerine (EEC) No. 3528/86 sayılı 17 Kasım 1986 tarihli tüzüğün²³⁴ değerlendirilmesi sorumluluğunu almasını istemektedir (madde 5),
- (EEC) No. 2158/92 sayılı, ormanların yangınlara karşı korunması hakkındaki tüzüğün²³⁵ devamlılığını, geliştirilmesi ve değerlendirilmesini desteklemekte ve Komisyonu Topluluk Orman Yangınları Bilgi Sisteminin geliştirilmesine önem vermeye davet etmektedir (madde 6),
- (EEC) No. 1615/89 sayılı tüzük²³⁶ ile kurulan, Avrupa Ormancılık Bilgi ve İletişim Sisteminin (EFICS), ormanlar hakkındaki bilgilerin kalitesi ve güvenilirliğinin artırılarak sürekli geliştirilmesinin önemini vurgulamakta, ilgili

²³⁴ OJ L 326, 21.11.1986, p.2. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 307/97 (OJ L 51, 21.2.1997, p. 9).

²³⁵ OJ L 217, 31.7.1992, p. 3. Regulation as amended by Regulation (EC) No 308/97 (OJ L 51, 21.2.1997, p. 11).

²³⁶ OJ L 165, 15.6.1989, p. 12.

ulusal ve uluslararası enstitülerle işbirliğinin değerinin altını çizmektedir (madde 7),

- Avrupa ormanlarının korunması üzerine Bakanlıklar Konferansı çerçeve çalışmasının yanısıra, Orta ve Doğu Avrupa ile işbirliği çerçeve çalışması kapsamındaki Topluluk ölçümlerinin sürdürülebilir yönetimi, ormanların sürdürülebilir gelişmesi ve korunmasına katkıda bulunmasını göz önünde tutar; Komisyonun, Katılım öncesi dönemde, aday merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde tarım ve kırsal kalkınma katılım öncesi ölçütleri için Topluluk desteği sağlamak üzere bir Konsey tüzüğü teklif ettiğini işaret eder (madde 8),
- Topluluğun ormancılık üzerine araştırma aktivitelerinin, sürdürülebilir yönetim ve ormanların çok yönlü fonksiyonlarının ve orman kaynaklarının çok yönlü ve sürdürülebilir kullanımının geliştirilmesine yardım edişine işaret eder (madde 9),
- Ormancılık üzerinde etkisi olan farklı politika sektörleri arasındaki etkili koordinasyonun ve Topluluk seviyesindeki koordinasyonun faydalarını vurgular; 89/367/EEC²³⁷, 98/235/EC²³⁸, 97/837/EC²³⁹ sayılı kararlarla kurulan Daimi Ormancılık Komitesi, Ormanlarla ve Mantarla ilgili Danışma Komitesi ve Orman ve Ormancılığa Dayalı Endüstriler ile İlgili Topluluk Politikası Danışma Komitesinin önemli rolünü vurgular. Bu bağlamda, bu komiteler, ortak tarım ve kırsal kalkınma politikası, Çevre, Ticaret, Araştırma, İç Pazar, Endüstri, Gelişme işbirliği gibi mevcut Topluluk politikalarının çerçeve çalışmasındaki ormancılıkla ilgili aktiviteler için uzmanlık sağlamada danışma komitesi olarak kullanılırlar. Konsey, Komisyondan bu politikalar arasındaki koordinasyonun nasıl geliştirileceği ile ilgili bir rapor sunmasını ister (madde 10),
- Ormanlarda biyoçeşitliliğin korunması ve güçlendirilmesi ormanların sürdürülebilir yönetimi için gereklidir. Uygun kriterlerin orman programlarında veya üye devletlerin “Orman Ekosisteminde Peyzaj ve Biyolojik Çeşitliliğin Güçlendirilmesi ve Korunması Çalışma Programı 1997-2000” ile aynı çizgide olması gerektiğini gözönünde bulundurur; Topluluk hareketleri, araştırma, (EC) No. 1497/94²⁴⁰ sayılı tüzüğü takip eden genetik kaynakların korunmasının

²³⁷ OJ L 165, 15.6.1989, p. 14.

²³⁸ OJ L 88, 24.3.1988, p.59.

²³⁹ OJ L 346, 17.12.1997, p. 95.

²⁴⁰ OJ L 159, 28.6.1994, p. 1.

yanısıra, kırsal kalkınma kapsamındaki ormancılık ölçütleri ve orman koruma ölçütleri yoluyla artan değerlere işaret eder (madde 11),

- Orman ekosistemlerini temsil eden sahaların korunması gereğini kabul ederek; Natura 2000 ekolojik çalışma ağıyla, 79/409/EEC²⁴¹ ve 92/43/EEC²⁴² sayılı yönergelerle kurulan “Özel Koruma Alanları”nın kuruluşuna Topluluğun katkısını işaret eder (madde 12),
- Ormanların karbona ilişkin rolüne, bunun sürdürülebilir orman yönetimi ve AB ve üye devletlerin İklim değişikliği stratejisine katkısına işaret eder; mevcut karbon stoklarının korunması ve güçlendirilmesini, yeni karbon stoklarının kurulmasını, odun temelli ürünlerinin kullanılmasının teşvik edilmesini öngörür (madde 13),
- Ormancılık ve ormana dayalı ticari aktiviteler ekonominin açık sektöründe yer alır ve onların ticari fonksiyonlarına pazar güçlerinin yön vermesi gerektiğini düşünerek; Topluluğun, rekabetin etkili çalışması için çok sayıda tedbir aldığını işaret eder (madde 14),
- Ormancılık ve orman ürünleri hakkında, halkın ve tüketicinin görüşlerinin geliştirilmesine öncelik verilmesi gerektiğini vurgular. Ormanların sürdürülebilir şekilde yönetildiğine güvence verilmesi gerektiğini, tüketici bilincini ve çevre dostu, yenilenebilir odun kullanımını geliştirmek için kurulan orman sertifikasyonuna işaret eder (madde 15).
- Agenda 2000²⁴³,de teklif edilen kırsal kalkınma tüzüğündeki ormancılığa ayrılmış bir bölümün yanısıra mevcut ormancılık ölçütlerinin bu stratejinin uygulanmasına temel sağlayacağını düşünerek; orman ve orman ürünlerini etkileyen bütün ortak ölçütlerinin bu ormancılık stratejisinin tavsiye ve amaçları ile aynı çizgide olması gerektiği konusunda hemfikirdir (madde 16),
- Komisyonun, ormana dayalı endüstrilerin rekabeti ile ilgili bir rapor sunmasını, 66/404/EEC²⁴⁴ sayılı ve orman materyallerinin pazarlanması konulu yönergeyi güncelleyen bir teklif hazırlamasını önermekte, Komisyonun ormancılık

²⁴¹ OJ L 103, 25.4.1979, p. 1. Directive as last amended by Directive 97/49/EC (OJ L 223, 13.8.1997, p. 9).

²⁴² OJ L 206, 22.7.1992, p. 7. Directive as last amended by Directive 97/62/EC (OJ L 305, 8.11.1997, p. 42).

²⁴³ OJ C 170, 4.6.1998, p. 67.

²⁴⁴ OJ 125, 11.7.1966, p.2326. Directive as last amended by the 1994 Act of Accession.

kalkınma işbirliği konusunda bir rapor sunma girişiminde olduğunu ifade etmektedir (madde 17),

- Komisyonu, beş yıl içinde, ormancılık stratejisinin uygulanması hakkında bir rapor sunmaya davet etmektedir (madde 18).

Sonuç olarak, Komisyon, 1999-2003 yılları için Topluluk hareketleri ve strateji ile ilgili politikaların yanısıra, AB orman sektörü ve orman politikasındaki son eğilimleri de içeren ayrıntılı bir rapor²⁴⁵ hazırlamıştır. Bu rapora bir dayanak oluşturmak üzere Komisyon bir de ayrıntılı bir çalışma belgesi sunmuştur.

AB Ormancılık Stratejisinin uygulanması, raporda da ifade edildiği gibi dinamik bir süreçtir. Strateji, bütün katılımcıları içeren, Topluluk içerisinde çok çeşitli bir mülkiyet rejimine imkan veren, katılımcıl ve şeffaf bir yaklaşımı teşvik etmektedir. Bugün, bu yaklaşım, ormancılık sektöründe ulusal politika ve karar vermede ana yöntem haline gelmektedir.

Bu yüzden, yukarıdaki bağlamda Komisyon, üye devletler, ilgi grupları ve diğer katılımcılarla bu uygulamaları gerçekleştirmenin Stratejinin ruhu olduğuna inanmaktadır. Kazanılan başarılarından öğrenerek, boşlukların olduğu yerlerde gelişme kaydederek AB’de ormancılığı ilgilendiren sorunların çözümünde aktif bilgi alışverişi ve iletişim gereklidir.

AB Ormancılık Stratejisinin yönetimi Komisyon ve üye devletler arasında paylaşılmıştır. Yukarıda ifade edildiği gibi Strateji, Komisyon tarafından, uluslararası taahhütler ve sürdürülebilir ormancılık ve çok fonksiyonluluk kavramları gözönünde bulundurularak teklif edilmiştir. Üye devletler ulusal ormancılık ya da dengi programların planlanması ve yürütülmesinden sorumludurlar. Ormancılık ölçütleri için finansman desteği üye devletler ve Topluluk arasında paylaşılmaktadır. Bireysel projeler ise, ulusal, bölgesel ya da yerel düzeydeki yetkililer tarafından yürütülür²⁴⁶ (Court of Auditors, 2005).

²⁴⁵ COM (2005) 84 Final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Reporting on the implementation of the EU Strategy.

²⁴⁶ Court of Auditors, a.g.e., p. 5

Sunulan rapor, AB'nin pek çok yerinde, sürdürülebilir ormancılığın ekonomik geçerliliği ve rekabete global pazarda meydan okunulduğunu göstermektedir. Rapor, ormanların sürdürülebilir yönetimi ve korunması için iyi bir yönetimin önemini ve sektörlerarası işbirliği ve koordinasyonu, orman politikası ve ormanları ve ormancılığı etkileyen diğer politikalar arasındaki uyumu güçlendirmek için gerekliliği vurgulamaktadır. Rapor, dünya çapında sürdürülebilir orman yönetiminin başarılabilmesi için uluslararası sürece AB desteğini tekrarlamaktadır.

AB orman stratejisinin kabul edildiği Aralık 1998'den bu yana yapılan faaliyetler ve gerçekleştirilen uygulamalar, ormanlar ve ormancılığın, modern topluma başarılı bir şekilde çok yönlü faydalar sağlayabildiğini göstermektedir. Rapor, ormanların ve ormancılığın, Lizbon'da görüşülen sürdürülebilir ekonomik büyüme ve rekabet objektifleri, doğal kaynakların kalite ve miktarının güvence altına alınmasını öngören Göttenburg objektiflerine katkıda bulunacak potansiyele sahip olduğunun altını çizmektedir. Aynı zamanda, biyolojik çeşitlilik kaybını durdurmak ve iklim değişikliğini yavaşlatmak için Topluluk taahhütlerinin yerine getirilmesinde ormanların önemi büyüktür.

Son yıllarda, AB ormanlarının sürdürülebilir yönetiminde gelişme sağlanmıştır, ancak, politika kapsamı değişmektedir ve Birlik ormanlarının yönetimi için gelecekte proaktif yaklaşım gereklidir. Rapor, ortaya çıkan politika kapsamına hitap etmek amacıyla, ana vasıta olarak sürdürülebilir orman yönetimi AB hareket planı hazırlamayı teklif etmektedir. Komisyon, bir hareket planı geliştirilmesinin, stratejiyi toplumun gelişen beklentilerine cevap verecek kapasitede dinamik bir sürece dönüştürmek için, gerekli dürtüyü sağlayacağına inanmaktadır.

Komisyon tarafından 2006 yılında sunulması teklif edilen hareket planı, üye devlet ve katılımcıların işbirliği ile ayrıntılı olarak düzenlenecektir.

4.3.4.4. *Ormancılık ve Mantar Danışma Grubunu Kuran Karar*

İlgili kişi ve kuruluşlarla iletişim amaçlı kurulan komitelerden birisi olan Ormancılık ve Mantar Danışma Grubu, 2004 yılında bir Komisyon Kararı²⁴⁷ ile kurulmuştur. Grup, daha önce mevcut Ormancılık ve Mantar Danışma Komitesinin yerini almıştır. Sözkonusu bu Grup aracılığıyla, ormancılık ilgili kişi ve kuruluşları arasında sürekli bilgi alış verişi sağlanmaktadır. Grup, kamu ve özel orman sahipleri organizasyonları, ormana dayalı endüstriler, çevre kuruluşları, orman ticaret sendikaları, ticaretçiler ve tüketici gruplarının temsilcilerinden oluşmaktadır.

Ayrıca, 1998 yılında bir Komisyon Kararı²⁴⁸ ile ağaç işleri endüstri için Sektörel Sosyal Diyalog Komitesi kurulmuştur. Bu Komite sosyal diyalogu geliştirmek amacıyla, Avrupa düzeyinde ağaç işleri endüstrisindeki işveren ve çalışanların temsilcilerinden oluşur. İşlendirme, çalışma koşulları, mesleki eğitim, endüstriyel değişiklikler, genişleme gibi mesleler için tartışma ortamı sağlar. Komisyon bu Komiteye ihtiyaç duyulduğunda danışma amaçlı başvurur.

İletişimi sağlayan komitelerin ele alındığı bu bölümde, Komisyon servisleri arasındaki iletişimi geliştirmek amacıyla kurulan Ormancılık Grubundan da bahsetmek yerinde olacaktır. Servislerarası Ormancılık Grubu, ormancılıkla ilgili Topluluk politikalarından sorumlu çeşitli servisler arasındaki ormanla ilgili meselelerin koordinasyonunu kuvvetlendirmek amacıyla 2001 yılında kurulmuştur. Grubun ana amacı, politika alanları arasındaki bilgi akımını sağlayarak ve işbirlikçi gayretleri kolaylaştırarak, servisler arasındaki uyumu iyileştirmek ve böylece politika alanları arasındaki potansiyel enerjiden yararlanmaktır. Servislerarası Ormancılık Grubunun deneyimleri oldukça olumludur. İlgili genel müdürlüklerin ortak organizasyonel kapasitesinde artış ve etki gözlenmiştir. Bu grup, çeşitli meselelere çözüm bulmak amacıyla farklı on ayrı genel müdürlük temsilcilerini biraraya getirmiştir. Grubun aktiviteleri şu alanlarda yoğunlaşmıştır:

- Ormancılıkla ilgili hareket ve girişimleri koordine etmek ve farklı Topluluk politikalarını da göz önünde bulundurarak yürütmek;

²⁴⁷ Commission Decision 2004/391/EC of 23 April 2004, on the Advisory Groups dealing with Matters covered by the Common Agricultural Policy, OJ L 120, 24.4.2004, p. 50.

²⁴⁸ Commission Decision, 322/1998 of 20 May 1998 and Commission Communication COM(2002) 341 Final of 26 June 2002.

- Üye devletler ve diğer ilgili gruplar arasındaki iletişim ve işbirliği sağlamak;
- Kamunun dikkatini çekmek ve bilinçliliği artırmak amaçlı, ortak yayınların hazırlanması, konferanslara katılım gibi bilgi ve iletişim aktivitelerinde bulunmak.

4.3.5. Uluslararası Anlaşmalar

AB Ormancılık Stratejisinin 2. maddesinin e fıkrası, orman sektörü ile ilgili uluslararası sürece aktif katılımı Ormancılık Stratejisinin en önemli elementlerinden biri olarak görmektedir. Stratejinin 4. maddesi de aynı şekilde, ormancılıkla ilgili uluslararası tartışma ve pazarlıklara aktif katılımın önemini vurgulamaktadır.

AB ormancılık politikasının ve mevzuatının gelişiminden de anlaşılacağı üzere, AB orman mevzuatına temel oluşturan gelişmelerden birisi uluslararası anlaşmalardır²⁴⁹. Ormancılık ve orman kaynakları konusunda uluslararası düzeyde birçok gelişme yaşanmıştır. Orman kaynaklarının sürdürülebilir ormancılık ilkelerine göre yönetilmesi temeline dayalı olan bu gelişmeler bir çok alanda ortaya çıkmıştır²⁵⁰. Çalışmanın bu bölümünde, ormancılığı ilgilendiren uluslararası anlaşmalara özet şeklinde değinilecektir.

4.3.5.1. Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Anlaşma (CITES)

Ticaret nedeniyle nesilleri tehlike altına düşmüş veya düşebilecek türlerin korunması amacıyla uluslararası işbirliğini amaçlayan bu Anlaşma²⁵¹ 1975 yılında yürürlüğe girmiştir.

Anlaşma, 25 madde ve 4 ekten oluşmaktadır. Anlaşmanın önsözünde, yabani hayvan ve bitkilerin yeryüzünün ayrılmaz bir parçası olduğuna, korunmasının zorunluluğuna, estetik, bilim, kültür, eğlence, dinlenme ve ekonomi açısından önemine değinilmiştir.

Anlaşmanın Ek I listesinde yer alan türlerin ticaretinin sıkı mevzuata tabi tutulması ve ticarete sadece istisnai durumlarda izin verilmesi söz konusudur. Ek II listesinde, mutlak

²⁴⁹ AB' nin uluslararası ormancılık politikası "AB Ormancılık Politikası" başlığı altında açıklanmıştır.

²⁵⁰ R.G. Tarasofsky, 1995, The International Forest Regime: Legal and Policy Issues, *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, June 1995, Switzerland, s. 61-70.

²⁵¹ The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora-CITES.

olarak tükenme tehlikesi altında bulunmamakla birlikte, nesillerin devamıyla bağdaşmayan kullanımları önlemek amacıyla ticaretleri belirli esaslara bağlayan türler yer almaktadır. Ek III listesinde ise, taraflardan herhangi birinin kullanımını önlemek veya kısıtlamak amacıyla kendi yetki alanı içinde düzenlemeye tabi tutulduğunu ve ticaretinin denetime alınmasında diğer taraflar ile işbirliğine ihtiyaç duyduğunu belirttiği bütün türleri kapsar.

AB bu anlaşmaya taraf değildir (üye ülkeler taraftır) ancak, yaban hayatı mevzuatı yolu ile bu anlaşmayı uygulamakta ve ortak tutumlar hazırlamaktadır²⁵². AB’de 27 ağaç türü CITES altında listelenmiştir. Bu türlerin ticareti yasaklanabilir ve kereste ve ilgili diğer ürünlerin küresel ticaretinin kontrolüne izin veren düzenlemeler yapılabilir²⁵³.

4.3.5.2. Avrupa’nın Yaban Hayatı ve Yaşama Alanlarını Koruma Sözleşmesi (Bern Sözleşmesi)

1979’ da imzalanan sözleşmenin²⁵⁴ amacı; gelecek nesillere aktarılması gerekli estetik, bilimsel, kültürel, rekreasyonel, ekonomik ve özgün değerde doğal bir miras oluşturan yabani flora ve faunanın korunması, biyolojik dengelerin devamlılığı, doğal yaşama ortamlarının muhafazasının hükümetlerin ulusal amaçları ve programlarında dikkate alınması ve tüm bu konularda uluslararası işbirliğinin sağlanmasıdır.

Sözleşme hükümleri gereğince, nesli tehlikeye düşmüş ve düşebilecek türlere, özellikle göçmen olanlara önem verilmektedir. Sözleşmeye taraf olan ülkeler ekonomik ve rekreasyonel gereksinimleri ve yerel olarak risk altında bulunan alt türleri gözönünde bulundurarak, yabani flora ve faunanın ekolojik, bilimsel ve kültürel gereksinimlerini karşılayacak düzeyde popülasyonlarının devamı için gerekli önlemleri almayı taahhüt ederler.

Sözleşme amacına ve taahhütlerine uygun olarak taraflar yabani flora ve fauna ile doğal yaşama ortamlarının, bilhassa nesli tehlikeye düşmüş ve düşebilecek türlerin, özellikle endemik olanlarının yaşama ortamlarının bu sözleşme hükümlerine uygun olarak

²⁵² Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996, on the Protection of Species of Wild Fauna and Flora by Regulating Trade Therein, OJ L61, 3.3.1997(Amended by the Regulation (EC) No 1497/2003, OJ L215, 27.8.2003; the Regulation (EC) No 1882/2003, OJ L284, 31.10.2003; the Regulation (EC) No 834/2004, OJ L127 , 29.4.2004).

²⁵³ European Commission , 2005, a.g.e., s. 24.

²⁵⁴ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats.

muhafazası amacıyla ulusal politikalarını geliştirmekle ve bu konunun gerektirdiği eğitim ve bilgilendirme sürecini hazırlamakla da yükümlüdür.

Yaban hayatının doğal yaşam ortamlarından birini oluşturan ormanların korunması büyük önem taşımaktadır. AB tarafından 1981 yılında bir Konsey Kararı²⁵⁵ ile onaylanan bu sözleşme resmi gazetede yayınlanarak AB çevre ve orman mevzuatının bir parçası haline gelmiştir.

4.3.5.3. Biyolojik Çeşitlilik Anlaşması

1992 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı sonunda imzalanan, 1993 yılında bir Konsey kararı²⁵⁶ ile AB tarafından onaylanan Biyoçeşitlilik Anlaşması, AB ormancılık politikası ve mevzuatının şekillenmesinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu Anlaşma, biyolojik çeşitliliğin korunması, bunun sürdürülebilir kullanımının sağlanması amacı ile düzenlenmiştir. Genetik kaynaklar ile teknoloji üzerinde sahip olunan bütün hakları dikkate almak kaydı ile bu kaynaklara gereğince ulaşımın ve bu kaynakların gereğince transferinin sağlanması ve uygun finansmanın tedariki de dahil olmak üzere bu kaynakların kullanımından doğan faydaların tüm dünya ülkeleri arasında eşit ve hakça paylaşılması amaçlardan bir diğerini oluşturmaktadır.

Avrupa devletleri ve bütün dünyada, insan aktivitelerine bağlı olarak uzun yıllardır süregelen bir biyolojik çeşitlilik kaybı sözkonusudur. Birleşmiş Milletler Çevre Programı, çeşitli Avrupa ülkelerine ait kuş, memeliler ve kelebek gruplarından yaklaşık % 24 tür kaybı olduğunu tahmin etmektedir²⁵⁷. Özellikle orman ekosistemlerinin birçok bitki ve hayvan türü için yaşam alanı olması dikkate alındığında bu değerlerin korunması ve bunun için Avrupa düzeyinde çabalar harcanması kaçınılmazdır. Yeterli Biyolojik çeşitlilik iklim değişikliği ya da istilacı türlerin yayılması gibi çevresel risklerin etkisini sınırlandırmaktadır. Çeşitlilik, çevresel aktivitelerin uzun dönem varlığı için gereklidir. 2002 yılında, Johannesburg’ da Sürdürülebilir Kalkınma Üzerine Dünya Zirvesinde, devlet başkanları biyolojik çeşitlilik kaybının 2010 yılına kadar

²⁵⁵ 82/72/EEC, Council Decision of 3 December 1981 Concerning the Conclusion of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, OJ L 038, 10.02.1982, p. 3.

²⁵⁶ 93/626/EEC, Council Decision of 25 October 1993 concerning the Conclusion of the Convention on Biological Diversity (OJ L309, 13.12.1993, p. 1-20).

²⁵⁷ European Union, 2004, *Convention on Biodiversity*. Daha fazla bilgi için bkz. www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/128102.htm.

önemli derecede azaltılması üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Biyolojik Çeşitlilik Anlaşması bu amaca ulaşılmasında ana element olarak kabul edilmiştir.

Anlaşmaya taraf devletler, biyolojik çeşitliliğin korunması ve biyolojik kaynakların sürdürülebilir kullanımından sorumludurlar. Biyolojik çeşitlilik ile ilgili genel bir bilgi eksikliği vardır. Biyolojik çeşitliliği korumak için uygun önlemleri almadan önce temel anlayışın sağlanması için bilimsel ve teknik kapasitenin geliştirilmesi gereklidir.

Devletler, kendi çevre politikaları kapsamında kendi kaynaklarından yararlanma hakkına sahiptir ve diğer devletlerin çevrelerine verilebilecek zararlardan sorumludur. Katılımcı devletler, ulusal meselelerin dışında diğer devletlerle ya direk ya da uluslararası kuruluşlar yoluyla işbirliği içinde olmalıdır.

Katılımcı devletler, biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilir kullanımı için ulusal stratejiler, programlar ve planlar geliştirmeli ve diğer sektör program, plan ve stratejileri ile entegre etmelidir. Her bir devlet, ek listelere dayanarak biyolojik çeşitliliği oluşturan ögelerini tanımlamalı ve bu ögeleri, acil önlemlere ihtiyaç duyan ya da potansiyel sürdürülebilir kullanım sağlayabilecek olanlarına dikkat ederek izlemelidir.

Anlaşma, biyolojik çeşitlilik ögelerini tanımlamak, korumak ve sürdürülebilir kullanımını sağlamak için bilimsel ve teknik eğitim programlarının kurulmasını öngörmektedir. Ayrıca, özellikle gelişmekte olan ülkelerde biyoçeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı üzerinde yapılacak araştırmaları desteklemektedir.

Anlaşma, biyolojik çeşitliliğin korunmasında yerli ve bölgesel toplulukların rolünü vurgulamaktadır. Bu topluluklar, geleneklerinin temelini oluşturan biyolojik kaynaklara yoğun biçimde ve geleneksel olarak bağlıdırlar.

Bu anlaşmada, her ülkenin gelişmişlik düzeyi ile orantılı olarak, Birleşmiş Milletler ölçeğine göre belirlenmiş bir miktar aidat ile, gönüllü olarak oluşturulmuş fonlara (trust fund, extra budgetary fund) katkıda bulunması sözkonusudur. Anlaşmaya taraf olan ülkelerden her biri mümkün olduğu ölçüde ve uygun biçimde, yerinde koruma (in-situ), dışarıdan koruma (ex-situ), biyolojik çeşitlilik unsurlarının sürdürülebilir kullanımı ve

devamlılığının sağlanmasına yönelik teşvik tedbirlerinin alımı konusunda üzerlerine düşen sorumluluğu yerine getireceklerdir. Ayrıca, araştırma ve eğitim, kamu eğitimi ve bilgilendirme, etki değerlendirme ve olumsuz etkilerin en aza indirilmesi, genetik kaynaklara erişim, teknoloji transferi ve bilgi alışverişi de taraf devletlerin yerine getirmek konusunda anlaştıkları sorumluluklardandır²⁵⁸.

4.3.5.4. İklim Değişikliği Hakkında Birleşmiş Milletler Çerçeve Anlaşması ve Kyoto Protokolü (UN FCCC)

İklim değişikliği global bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Çözüm olarak temelde karbondioksit gazının atmosferdeki miktarının azaltılması gerekmektedir. Bunun için en etkili yollardan biri de, karbon bileşenlerini ve karbon türevlerini kullanarak azaltan ve buna karşılık atmosferdeki oksijen miktarını artıran ve bu anlamda oksijen deposu olan orman kaynaklarının ve varlığının hem alan hem de kalite olarak artırılmasıdır.

1992 yılında kabul edilen, AB tarafından bir kararla²⁵⁹ onaylanan, İklim Değişikliği Hakkında Birleşmiş Milletler Çerçeve Anlaşması²⁶⁰, dünya insanlarının iklim değişikliğini farketmelerini sağlaması açısından bir başarıdır. Anlaşmanın amacı, iklim değişikliğine neden olan sera gazı emisyonlarının azaltılması ve bu amaçla alınacak tedbirler için gelişme yolundaki ülkelere finansman kaynağı ve teknoloji transferi sağlanmasıdır. AB, bu sözleşme ile taahhüt ettiği sera gazı emisyonunu 2000 yılına kadar azaltılması konusunda başarı sağlamasına rağmen, ABD'nin de içinde bulunduğu pekçok endüstri ülkesi bu konuda başarısız olmuştur.

Anlaşmaya katılan ülkeler 1995 yılında Berlin'de, 2000 yılı sonrasında endüstriyel ülkelerde emisyon gazının azaltılması için bir protokol oluşturmaya karar verdiler. Çalışmalardan sonra Kyoto Protokolü 1997 yılında kabul edilmiştir. Kyoto Protokolü sanayileşmiş ülkelerin sera gazı emisyonlarını azaltma taahhütlerini daha katı hale getirmekte ve bu azaltımın belirli zaman dilimleri içinde gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Protokolün belirlediği ilk zaman dilimi 2008-2012 yılları arasını

²⁵⁸ S. Ayanoğlu, A.A. Coşkun, 2003, *Türk Çevre Mevzuatı ve Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmelerden Doğan Sorumluluğu*, Proje Gelişme Raporu, İstanbul, s. 82.

²⁵⁹ Council Decision 94/69/EC of 15 December 1993 on the Approval of United Nations Framework Convention on Climate Change (OJ L33, 7.2.1994).

²⁶⁰ The UN Framework Convention on Climate Change.

kapsayan dönemdir. Avrupa Birliği bir konsey kararı²⁶¹ ile 2002 yılında bu Protokolü onaylamıştır.

Protokol ile belirlenen 2008-2012 yıllarını kapsayan dönemde sözleşmenin ek bir listesinde yer alan ülkeler, direk sera etkisi yaratan karbon dioksit (CO₂), Metan (CH₄), azot oksit (N₂O), hidroflorakarbonlar (HFC), perflorakarbonlar (PFC) ve kükürt hekzaflorid (SF₆) gazlarının toplam emisyonunu, 1990 yılındaki seviyesinin en az %5 altına çekeceklerdir. 15 üyeli AB, aldığı kararla, sera gazı emisyonunu 2012 yılına kadar %8 azaltacaktır. Yeni üye devletlerde bu oran farklıdır.

Uluslararası sahnede, AB Kyoto Protokolünün onaylanması çalışmalarına yoğun biçimde katılmış; Temiz Kalkınma Mekanizması²⁶² ve Birlikte Yürütme²⁶³ gibi proje mekanizmaları ve AB içindeki aktivitelerle, yürütme sırasında çevresel ve sosyal bütünlüğün yüksek standardı için gayret etmiştir.

Bugüne kadar yapılan çalışmalar, sera gazının yayılmasını hafifletmeyi amaçlayan, tedbirlerde yoğunlaşmıştır. Bu tedbirler, uzun dönemde iklim değişikliğinin büyüklüğü ve önemini azaltmak ve yeryüzü iklimini belirli bir seviyede stabilize etmeyi başarmak için yatırımlar olarak görülebilir. Aynı zamanda, iklim değişikliğinin ekosistemler üzerindeki etkisi, ekosistemlerin iklim değişikliğine olan hassasiyeti ve adaptasyonu bütün arazi kullanım sektörlerinde büyük endişelere dönüşmektedir. Bu konuda, izleme sistemlerinin (biyolojik çeşitlilik, bitki hastalıkları gibi) artırılması ve beklenmedik olayların (kuraklık ve yangın gibi) planlanması gerekli olabilir.

AB Ormancılık Stratejisi, iklim değişikliğinin ormanlar üzerindeki etkisinden ve adaptasyon ihtiyacından açıkça bahsetmemektedir. Ancak, ormanların karbonu emen kaynaklar ve enerji kaynakları oluşunu vurgulayarak, genel anlamda iklim değişikliğinin hafifletilmesi üzerinde durmaktadır.

²⁶¹ Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 Concerning the Approval of the Kyoto Protokol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Joint Fulfillment of Commitments thereunder (OJ L130, 15.5.2002).

²⁶² Clean Developoment Mekanism, Kyoto Protokol, article 12.

²⁶³ Joint Implemantation, Kyoto Protokol, article 6.

AB ve üye devletler, Kyoto Protokolünün uygulanmasında, uluslararası rejimin ormancılıkla ilgili bölümlerinde mesafe alınmasında önemli rol oynamışlardır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi taraflarının, 2001 yılında, Marrakesh’de yapılan 7. Konferansında, Kyoto Protokolünün yürütülmesine ilişkin anahtar uygulamalar kabul edilmiştir. Bu anahtar uygulamalar içinde, 2008-2012 yılları için arazi kullanımı, arazi kullanım değişimi ve ormancılık²⁶⁴ ölçütleri de vardır. Bu Konferansta, Temiz Kalkınma Mekanizması kapsamında, ağaçlandırma çalışmaları ile emisyonun azaltılması üzerine bir anlaşma yapılmıştır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi taraflarının, 2003 yılında, Milan’da yaptıkları 9. Konferansta, “Ağaçlandırma Projelerinin Temiz Kalkınma Mekanizmalarına dahil edilmesi için Uygulama Yöntemleri” nin kabul edilmesi ile, AB, çevre ile dost, yeterli ve sosyal sorumluluğu olan bir uygulama çerçevesi amacına ulaşmış oldu. Ağaçlandırma projeleri için getirilen bu kurallar, Temiz Kalkınma Mekanizması ve Arazi Kullanımı, Arazi Kullanım Değişimi ve Ormancılık projelerinin çevresel entegrasyonunun güvenliğini oluşturmuştur.

2003 yılında, Viyana’da yapılan 4. Bakanlıklar Konferansının 5. kararı iklim değişikliği ve sürdürülebilir orman yönetimi üzerinedir. Bu karar, uzun dönemde ormanların çok yönlü fonksiyonlarını emniyete almak için, devam eden iklim değişikliği tartışması kapsamında, sürdürülebilir orman yönetimi kavramının daha da ilerletilmesi ihtiyacını vurgulamaktadır.

2001 yılında, Komisyon, Kyoto Protokolü kapsamındaki sera gazı yayılımını azaltma hedefine ulaşılmasına yardım edebilecek fırsatların tanımlanması için uzun süren danışma sürecinden sonra Avrupa İklim Değişikliği Programını başlatmıştır.

Avrupa İklim Değişikliği Programı çerçevesinde 2002 yılında kurulan ormancılıkla ilgili Çalışma Komitesi aşağıda belirtilen elementleri içeren bir rapor²⁶⁵ hazırlamıştır:

²⁶⁴ LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry.

²⁶⁵ Forestry Committee Working Group on Forest Sinks, 2002, Conclusion and Recommendations Regarding Forest Related Sinks & Climate Change Mitigation at <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/forestrelatedsinks.htm>.

- Ormancılıkta aday teknik önlemlerin tanımlanması: Ağaçlandırma programları, ormanların doğal olarak genişlemesinin sağlanması, eski tarım arazilerinde kısa dönem ağaç dikimleri, ormansızlaşmanın önlenmesi, orman muhafaza alanlarının kurulması, orman sulak alanlarının kurulması, orman yangınlarının önlenmesi, Güney Avrupa'da hızlı büyüyen türlerle ağaçlandırmaların geliştirilmesi bu önlemlerdendir.
- Genel politika önerileri: Karbon seviyesi üzerinde yapılan araştırmaların artırılması, ormancılıkta iklime ilişkin önlemlerin ekonomik yanının araştırılması, aday teknik önlemlerin ormanların çok fonksiyonlu rollerini ve sürdürülebilir yönetimini dikkate alması, ormancılık sektöründeki mevcut politikaları iklim değişikliğinin azaltılması amaçlarına uyumlaştırmak için gözden geçirilmesi, üye ülkeler arasındaki jeografik ve diğer farklılıklar göz önünde bulundurulması, ormanlarda karbon birikimini artırmak için aktivitelerin entegrasyonu ve aynı zamanda orman ürünlerinin kullanımının artırılması için aktiviteler üzerinde durulmalıdır.

Ormanların karbonu emen yaşayan bir kaynak ve yenilenebilir enerji kaynağı olmalarının yanısıra, elde edilen ürünlerdeki karbon stoğu da iklim değişikliğinin azaltılmasına katkıda bulunabilir. Hasat edilen ürünler de, insan nedenli aktiviteler sonucu karbon stoğu oluştururlar.

Hasat edilmiş odun ürünlerinin yüksek seviyede kullanımı, karbon depolama kapasiteleri, yeniden kullanılabilirlik, işlenmelerinin fosil yakıtlardan daha az zahmetli oluşu ve daha az enerji gerektirdiği gerçeği gibi özellikler yüzünden karbonun atmosferden atılmasını artırabilir. Daha fazlası, bakımları ve kullanımları daha düşük çevresel etki göstermektedir. Ormancılık ve Ormana Dayalı Endüstriler Danışma Komitesi ile daha yakın bir işbirliği içinde, Komisyon, iklim değişikliğinin azaltılmasında orman ürünlerinin rolünü araştırmış ve 2004 yılında bu konuda ayrıntılı bir rapor hazırlamıştır²⁶⁶.

²⁶⁶ Rapor için bkz. http://europa.eu.int/comm/enterprise/forest_based/index_en.html.

Ormanları da içeren yenilenebilir enerji kaynakları, karbondioksit yayılımını azaltırken enerji kaynaklarını da güvence altına almak isteyen AB enerji politikasının odağı haline gelmiştir. 1997 yılındaki “Gelecek için Enerji: Enerjinin Yenilenebilir Kaynakları” başlıklı Komisyon belgesinden²⁶⁷ sonra orman sektörünü ilgilendiren dökümanlar ve kanuni belgeler sunmuştur. Bunlar arasında yer alan 2001/77/EC²⁶⁸ sayılı, yenilenebilir enerji kaynaklarında üretilen elektriğin artırılması hakkındaki Yönerge, 2010 yılına kadar yenilenebilir kaynaklardan elde edilen elektrik enerjisi tüketimini %14’den %22’ye çıkarmayı beklemektedir. Enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji sahasında teknolojik olmayan hareketleri destekleyen “2003-2006 Avrupası için Akıllı Enerji” Programı²⁶⁹ politika çalışmaları ve bilinçliliğin artırılması için alt programları içermektedir. 2003/30/EC sayılı diğer bir Yönerge²⁷⁰ 2010 yılında satılan toplam ulaşım yakıtının %5,75’ini biyoyakıtın oluşturmasını hedeflemektedir. 2004/8/EC sayılı Yönerge²⁷¹ enerjinin etkin kullanımının artırılması için yapılan bir çerçeve düzenleme oluşturmuştur.

Yenilenebilir enerji kaynakları politikalarının gerekleri ile AB odun işleme endüstrisi arasındaki etkileşimin etkileri endişe yaratmaktadır. Bu anlamda, Komisyon ilgili endüstrilerin birlikte çalışabilmesi için bir çalışma grubu oluşturmuştur.

4.3.5.5. Uluslararası Tropikal Kereste Anlaşması (ITTA)

Uluslararası Tropikal Kereste Organizasyonu (ITTO), üreticilerle tüketici üye ülkeler arasında tropikal ormanların ve tropikal kereste ticaretinin sürdürülebilir yönetimi üzerine politik bir diyalog oluşturulmasını sağlayan bir forumdur. Organizasyonun temeli, 1976 yılına, 1. Uluslararası Tropikal Kereste Anlaşması (ITTA) ile sonuçlanan, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansındaki görüşmelere kadar uzanır. Bu görüşmeler 1983 yılında 1. Tropikal Kereste Anlaşmasının sağlanması ile sonuçlanır. 1.

²⁶⁷ COM(1997) 599 Final, proposing to raise the share of renewable energy sources from 6 % to 12% of total primary energy produksion in 2010.

²⁶⁸ Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the Promotion of Electricity Produced from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market, OJ L 283, 27.10.2001, p. 33.

²⁶⁹ COM(2002)162 Final.

²⁷⁰ Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport, OJ L 123, 17.05.2003. p. 42.

²⁷¹ Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market, OJ L 052, 21.02.2004. p, 50.

Uluslararası Tropikal Kereste Anlaşması yerini 1994 tarihli Tropikal Kereste Anlaşmasına bırakmıştır.

Birinci ITTA'nın pazarlıklarının yapıldığı 1980'li yıllarda tropikal ormanların kaderi ile ilgili duyulan endişeler artmakta, uluslararası organizasyonlardan bu amaçla çözümler üretmesi istenilmekteydi. Dolayısıyla, muhafaza ögesi görüşmelerde en az ticari ögeler kadar önemli hale gelmiştir. Bu durum anlaşmada ticaret ve korumanın eşit iki unsur olduğu şeklinde yansıtılmıştır. Anlaşmayı tasarlayanlar tropikal kereste ticaretinin, iyi idare edilen bir orman kaynağına dayandığında, hem ülkenin ekonomisine ve istihdamına katkıda bulunarak, hem de ormanları yok olmaktan koruyarak sürdürülebilir kalkınmada anahtar rol oynayacağına inanıyorlardı.

Birinci Uluslararası Tropikal Kereste Anlaşması, geleneksel bir mal anlaşması değildir. Gerçekte, ticaret için olduğu kadar ormanların muhafazası ve geliştirilmesi için de yapılmış bir anlaşmadır. Ticari ögeleri daha çok ormanların muhafazası amaçlı oluşturulmuştur.

AB, 1994 tarihli Uluslararası Tropikal Kereste Anlaşmasına²⁷² taraftır. Uluslararası Tropikal Kereste Anlaşmasının en temel amacı, tropikal ormanların kereste eldesi amacıyla işletilmesi ile sürdürülebilir ormancılık işletmeciliği arasında bir dengenin kurulmasıdır. Tropikal ormanların daha çok, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, gelişmiş ülkeler tarafından talep edilmesi, AB'nin bu amaçla bazı yükümlülükler altına girmesine neden olmuştur. Dolayısıyla, AB ormancılık mevzuatının şekillenmesinde önemli rol oynayan dış etkilere biri de bu anlaşmadır²⁷³.

4.3.5.6. Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi (UNCCD)

1996 tarihinde yürürlüğe giren Sözleşmenin²⁷⁴ amacı, ciddi ölçüde kuraklıktan etkilenen ve çölleşen ülkelerde, Gündem 21 çerçevesinde çölleşme ile mücadele etmek ve sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmaktır. Bu amaca ulaşılmasında toplumsal seviyede toprak verimliliğini arttırmak, toprak ve su kaynaklarını ıslah ve muhafaza

²⁷² The International Tropical Timber Agreement (ITTA).

²⁷³ Daha fazla bilgi için bkz. <http://www.itto.or.jp>.

²⁷⁴ The Convention to Combat Desertification.

etmek, yaşam şartlarını iyileştirmek önemli rol oynar²⁷⁵. Sözleşmeyi bugüne kadar 170 ülke onaylamıştır.

Çölleşme, insan aktiviteleri ve iklim değişikliklerine bağlı olarak oluşur. Uygun olmayan arazi kullanımı ve istismar edilen kurak bölgelerdeki oldukça hassas ekosistemlerin sonucudur. Anlaşma, kurak ya da yarı kurak arazilerde, entegre kalkınmanın sağlanmasında, arazi kaybının önlenmesi ya da azaltılması, kısmen kaybedilmiş arazilerde rehabilitasyonun sağlanması ve çölleşmiş alanların geri kazanılmasını öngörür. Anlaşma, ilkelerin ulusal sürdürülebilir kalkınma politikasını şekillendiren ulusal, yarı ulusal ve bölgesel düzeydeki programlarla yürütülür. Bölgesel topluluklar, araziye bağlı oldukları için hareket programlarının formüle edilmesinde ve yürütülmesinde anahtar rol oynarlar.

40 madde ve 4 ekten (Anlaşmanın Afrika, Asya, Latin Amerika, Karaibler ve Kuzey Akdeniz Bölgelerindeki uygulamaları ile ilgili) oluşan bu anlaşmanın metnini hazırlayan komite, yaptığı toplantılardan birinde daha anlaşma uygulamaya konmadan Afrika'ya öncelik verilmesi yönündeki teklifi benimsemiştir. Ayrıca, kuraklıktan etkilenmiş olan Afrika devletlerine birer proje hazırlamaları ve yardım sağlayacak devletlere bu projeleri desteklemeleri için çağrıda bulunmuştur. Anlaşma, uluslararası çevre koruma yasalarında ilk defa olarak demokratik ve aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşım benimsemektedir. Çölleşmeden en fazla zarar gören insanların yaşamakta oldukları çevrenin ne kadar dayanıksız olduğunu bilenlerin görüşlerinin alınması gerektiğinin ve kendi hayatlarını etkileyecek kararlarda söz hakkına sahip olmaları gerektiğinin altını çizmektedir. Anlaşmanın ilk prensibi, tarafların “projelerin tasarımı ve uygulanması ile ilgili kararlara bölge halkının katkıda bulunmasının sağlanması ve daha yüksek seviyelerdeki eylemleri destekleyecek iş bitirici bir ortamı hazırlamalarının” gerekliliğini vurgulamaktadır.

Aynı işin birkaç defa yapılmasının önlenmesi ve yardımı alanlarla verenler arasındaki ilişkilerde tek taraflılıktan kurtulmak amacı ile, uluslararası işbirliği ve koordinasyonu vurgulayan ikinci prensip de yeni bazı adımlar atmaktır. Anlaşma, “uluslararası

²⁷⁵ Fao Forestry Department, 2003, Fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, at www.fao.org/documents.

dayanışma ve işbirliği çerçevesinde taraflar arasında yöresel, bölgesel ve uluslararası düzeylerde işbirliği ve koordinasyonu artırılmalı ve gereken yerlerde finansal, insani, kurumsal ve teknik kaynaklar devreye sokulmalıdır” demektedir. Anlaşma, projeler için merkezi bir finansal kaynağa sahip değildir.

Anlaşmanın üçüncü prensibi, ortaklık kavramını, kuraklıktan etkilenen ülkeler arasındaki işbirliği haline dönüştürmekte ve bunu yaparken de bölgede yaşayanların dikkate alınmasını vurgulamaktadır. Dördüncü ve sonuncu prensip, tarafların kuraklıktan etkilenen devletlerin özel ihtiyaç ve şartlarını gözönünde bulundurmaları gerektiğini vurgulamaktadır. Bu devletler arasında en az gelişmiş olanlara öncelik verilmesi istenmektedir.

AB bir Konsey Kararı²⁷⁶ ile 1998 yılında Birleşmiş Milletler Çölleşme ile Mücadele Anlaşmasını onaylamıştır. Birleşmiş Milletler Konferansında Topluluk Komisyon tarafından temsil edilmiştir. Anlaşmada öngörülen tedbirler, endişe duyulan alanlarda sürdürülebilir kalkınmaya katkı sağlamak için, Agenda 21²⁷⁷, e uygun entegre yaklaşımlar kapsamında uluslararası düzenlemelerle desteklenmişlerdir.

4.3.5.7. Orman Yasasının Uygulanması, Yönetim ve Ticaret (FLEGT)

2001 yılında Bali’de yapılan, Asya ve Afrika ülkelerinden kereste üreticileri ve tüketicilerinin katıldığı toplantıda, Orman Yasasının Uygulanması Yönetim ve Ticaret üzerinde yüksek düzeyde verilen bir deklarasyon²⁷⁸ kabul edilmiştir.

Yasal olmayan yollarla yapılan kereste üretimi ve ilgili ürünlerin ithaline karşı artan kamu ilgisine cevaben Komisyon, Orman Yasasının uygulanması, Yönetim ve Ticaret hareket planını geniş çapta ilgili tüzel kişilere birçok kez danışarak Mayıs 2003’te kabul etmiştir²⁷⁹. Bu hareket planı, gelişim işbirliği, özel sektör gönüllü çalışmaları, mal edinme politikaları, uluslararası işbirliği ve mevcut yasama ilkelerinin potansiyel kullanımı ile ilgili çok sayıda öge içerir. Hareket planının bir başka ögesi üretici

²⁷⁶ Council Decision 216/98/EC of 9 March 1998 on the Conclusion of the United Nations Convention to Combat Desertification in Countries Seriously Affected by Drought and/or Desertification, particularly in Africa, OJ L 083, 13.3.1998, p. 1.

²⁷⁷ Agenda 21, 21. yüzyılda sürdürülebilir kalkınmanın başarılabilmesi için oluşturulan uluslararası bir hareket planıdır.

²⁷⁸ Forest Law Enforcement, Governance and Trade-FLEGT.

²⁷⁹ COM(2003) 251.

lkelerle yasallık sertifikası beraberinde olmayan kerestelerin AB'den çıkarılacağına müsade eden iki taraflı anlaşmaların sağlanması için teklif hazırlamaktır. Bu girişim, hemen kayda değer miktarda uluslararası dikkati çekmiştir ve uygulamadaki etkileri önümüzdeki yıllarda önceliğe sahip olacaktır.

4.3.5.8. evre Konularında Bilgiye Erişme, Karar Vermeye Halk Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi (AARHUS)

Geleneksel olarak herhangi bir konuda karar almak ve bunu uygulamak politikacıların ve kamu yönetiminde görevli kimselerin yetkisi ve sorumluluğuunda kabul edilmektedir. Orman kaynaklarının yönetiminde de aynı anlayışı görmek mümkündür. Fakat son yıllarda, özellikle entegre doğal kaynak yönetimi anlayışının yaygınlaşması ve orman kaynaklarına artan yerel halk ilgisi nedeniyle, sivil halkın ve özellikle yerel halkın karar alma sürecine katılması anlayışı yaygın bir hal almıştır.

Özellikle Batı Avrupa lkelerinde, özel orman mülkiyetinin yaygın olması, çevreci sivil kuruluşların duyarlılığı ve orman kaynaklarının yönetimi konusunda mevcut yönetim anlayışının yetersiz olması, sivil toplum örgütlerinin ve özellikle yerel halkın orman kaynaklarının yönetimine ve karar alma sürecine katılmasına yol açmıştır.

Bu gelişmelerin sonucunda, 1998 yılında, Avrupa için evre Konferanslarının dördüncüsünün yapıldığı Aarhus Kentinde, evre Konularında Bilgiye Erişme, Karar Vermeye Halk Katılımı ve Yargıya Başvuru Szleřmesi²⁸⁰ imzalanmıştır. Sözleşme 2001 yılında yürürlüğe girmiştir.

Aarhus Konvansiyonunun hazırlanması sırasında, çevrenin korunması, muhafazası ve geliştirilmesi, sürdürülebilir ve güvenli gelişmenin sağlanması temel alınmıştır. Karar alma ve bilgi edinme hakkına sahip olunması, şeffaflık, düşünceyi açıklama hakkının yanı sıra yeterli bir evre korumanın insan refahı için vazgeçilmez olduğu kabul edilmiştir. Konvansiyonun kabulünde ayrıca, her bireyin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı olduğu, sağlıklı bir çevrede yaşama görevi olduğu, bireysel olduğu kadar topluluk olarak da sağlıklı evre hakkına sahip olunduğu, çevreyi korumak ve hem şimdiki ve

²⁸⁰ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters-AARHUS.

hem de gelecek kuşaklara bırakılacak bir çevre için mevcut çevrenin geliştirilmesinin bir görev olduğu kabul edilmiştir (madde 1).

Konvansiyonun 3. maddesi genel ilkeleri, 4. maddesi çevresel bilgilere ulaşma hakkını düzenlemektedir. 3. maddeye göre, her bir taraf, bilgi alma hakkının sağlanması için gerekli şartları yerine getirmeyi ve bunun için gerekli yasal, idari ve diğer düzenlemeleri taahhüt etmektedir. Sözleşmeye taraf olan ülkeler, kamu kurumlarının, karar alma süreci için gerekli bilgi ve belgeleri açıklamalarını, katılımcıların söz konusu bilgi ve belgelere ücretsiz olarak ulaşmalarını sağlamalı ve bilgi ve belge talebinde bulunanların bu talebini geri çevirmemelidirler. Katılımcıların karar alma sürecinde görüş sunması, talepte bulunması ve belli analizlerde bulunması süreci sağlanmalıdır. Ayrıca alınan kararların derhal halka açıklanması ve onlar tarafından elde edilmesi sağlanmalıdır. Diğer bir deyişle, gerek alınan karar ve gerekse bu kararın gerekçesi halk tarafından ulaşılabilir olmalı ve kararın bir kopyasının elde edilmesi mümkün kılınmalıdır.

Konvansiyonun 6-8. maddeleri katılım ile ilgili hükümler içermektedir. Sözleşmenin en önemli niteliklerinden birisi, bilgiye erişme ve çevre ile ilgili bilgilere halkın açıkça ve kolayca erişebilmesi hakkının tanınmış olmasıdır. Halk katılımı çevre mevzuatının yapılmasında çok önemli bir noktadır. Kişi herhangi bir çıkarı olmasa da bilgiye erişme hakkına sahip olmalı ve aktif olarak da söz konusu bilgiye erişebilmelidir. Ancak, uluslararası ilişkilerin gizliliği, kamu güvenliği ve özel yaşamın gizliliği ile ilgili konularda istisnalar getirilmiştir²⁸¹.

Konvansiyonun 9. maddesi çevre adaleti ile ilgili hükümlere yer vermektedir. Konvansiyonun bu alanda getirmiş olduğu düzenlemenin amacı, bilgi edinme hakkını etkin bir şekilde yerine getirmek ve talep edilen bilgiyi vermeyen, yanlış bilgi veren, aksatan, kısaca konvansiyonun amaçladığı hedefe ulaşılmasına engel olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlilerine engel olmak ve onları bir şekilde cezalandırmak ve konvansiyonun amacına daha etkin bir şekilde ulaşılmasını sağlamaktır. Bilgi talebinin kısmen veya tamamen reddedilmesi, yetersiz bir şekilde cevap verilmesi veya ilgisiz cevaplar verilmesi hallerinde, talepte bulunan şahsa müfettiş incelemesi talep etme,

²⁸¹ J.C. Thomas, 1995, Public Participation in Public Decisions, 1st .ed., Jossey-Bass Publishers, USA, s. 49.

mahkemeye başvurma veya diğer bağımsız bir inceleme makamına başvurma hakkı sağlanacaktır²⁸².

Bilgi edinme hakkı orman kaynaklarının yönetilmesinde, işletilmesinde ve planlanmasında oldukça yeni bir kavramdır. Her ne kadar geleneksel orman kaynakları yönetiminde özellikle orman araştırma ve eğitim kurumları ile yerel halkın görüşünün alınması sözkonusu ise de, bilgi edinme hakkının yasal bir temele konulması Aarhus Sözleşmesi ile gerçekleşmiştir.

Sözleşmenin imzalanmasından bu yana, AB mevcut mevzuatı sözleşmenin gereklerine uyarlamak için önemli adımlar atmıştır. AB Parlementosu ve Konsey, 2003 yılında, çevresel bilgilere ulaşım ve çevre konularında karar almada halkın katılımına ilişkin iki ayrı yönerge²⁸³ onaylamıştır. Sözleşme ise AB tarafından 17 Şubat 2005 tarihinde bir Konsey Kararı²⁸⁴ ile onaylanmıştır.

4.3.6. Mahkeme Kararları

Çalışmanın bu bölümünde AB hukuk kaynaklarından bir diğerini oluşturan mahkeme kararlarından orman ve ormancılıkla ilgili olanlar özet bilgi halinde sunulmuştur. Adalet Divanı tarafından alınan kararlar AB' nin ve Topluluk mahkemelerinin web sitesinde²⁸⁵ yer alan bilgi bankası taranarak elde edilmiştir. Elde edilen bilgilerden, davaların çoğunluğunu çevre politikası altında doğa korumaya ilişkin meselelerin oluşturduğu anlaşılmaktadır. Kırsal kalkınmanın bir parçası olarak tarım politikası altında ormancılık davalarının sayısı çok azdır. Davalardan bazılarının ise orman ürünlerinin pazarlanmasına ilişkin davalar olduğu görülmektedir. Bu davalardan bazıları aşağıda kısaca özetlenmiştir.

²⁸² S. Kravchenko, D. Skrylnikov, J.E. Bonine, 2001, *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, s. 26.

²⁸³ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on Public Access to Environmental Information and Repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ L 41, 14.02.2003, p.26; Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 Providing for Public Participation in respect of the Drawing up of Certain Plans and Programmes relating to the Environment, OJ L 156, 25.06.2003, p. 17.

²⁸⁴ 2005/370/EC, Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, OJ L 124, 17.05.2005, p. 1.

²⁸⁵ <http://www.europa.eu.int>; <http://www.curia.eu.int>.

Dava: C-339/00: Mahkeme kararı, İrlanda'nın Coillte Teoranta şirketinin 2080/92 sayılı tüzüğün²⁸⁶ 2(b) maddesi gereği, tarım alanlarının ormanlaştırılması nedeniyle Komisyondan teşvik alınmasının kesilmesini karara bağlamıştır.

Coillte Teoranta 8 Aralık 1988'de özel bir şirket olarak kurulmuş, devletten bağımsız olarak yönetilmiştir. Ancak hisselerinin tamamı İrlanda İktisat Bakanlığına aittir. EAGGF 1997 yılına kadar şirkete ağaçlandırma çalışanlarından dolayı teşvikte bulunmuş ancak daha sonra bu finansal yardım şirketin devlete ait oluşundan dolayı kesilmiştir. İrlanda'nın yaptığı itiraz ve Komisyonun görevini kötüye kullandığı iddiası Adalet Divanı tarafından red edilmiştir. Kararda, Coillte Teoranta şirketinin özel hukuk tüzel kişisi olduğu, finansal durumunun devlet tarafından kontrol edilebileceği, ilgili tüzüğün sadece özel orman sahiplerinin ağaçlandırmadan dolayı gelir kaybının karşılanacağını hükme bağlaması gerekçesiyle şirketin aldığı teşviklerin kesilmesinin yerinde olduğu belirtilmiştir.

Dava: T-340/00: İlk Derece Mahkemesi 13 Mart 2003 tarihinde, Comunita Montana della Valnerina adlı bir İtalyan kuruluşunun, 14 Ağustos 2000 tarihli ve C (2000) 2388 sayılı davalıya verilen finansal yardımın geri alınmasına ilişkin Komisyon kararının iptali için Komisyona karşı açtığı davayı karara bağlamıştır.

1993 yılında, Comunita Montana della Valnerina, 2052/88 sayılı tüzük²⁸⁷ kapsamında tepelik alanlarda ormancılık, tarım ve yiyecek programı plot projesi için finansal yardım almak üzere Komisyona başvurmuştur. Projenin ana amacı, alışılmış tarımsal aktivitelere paralel olarak, kırsal alan turizmi gibi alternatif aktiviteler geliştirmektir. Proje iki adet turizm koordinasyon merkezi, bölgesel yiyeceklerin üretimini geliştirilmesi, sözkonusu bölgedeki üreticilerin daha iyi entegrasyonu ve bölgenin çevresel rehabilitasyonu ve geliştirilmesini sağlamaktadır. Komisyon, Kasım 1993'te projeye EAGGF fonundan finansal destekte bulunacağını karara bağlamıştır.

²⁸⁶ Council Regulation (EEC) No 2080/92 of 30 June 1992 instituting a Community aid Scheme for forestry measures in Agriculture, OJ L 215, 30.07.1992, p. 96.

²⁸⁷ Council Regulation (EEC) 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their effectiveness between themselves and with the operations of the European Investment Bank the other existing financial instruments, OJ L 185, 15.07.1988, p. 9.

Finansal yardımın %70'i ödendikten sonra, 2000 yılında, 4253/88 sayılı tüzük²⁸⁸ kapsamında olmayan uygulamalar dolayısıyla, proje için verilen finansal yardımın geri çekilmesi ve ödenen miktarın proje sahibi tarafından iade edilmesi karara bağlanmıştır.

Komisyonun bu kararının iptali için açılan dava sonucunda, mahkeme, Comunita Montana della Valnerina şirketinin yürüttüğü projeye finansman yardım yapılmasına ilişkin kararında, yapılan finansal desteğin geri ödenmesine ilişkin bir sınırlamada bulunmadığından, paranın geri ödenmesini isteyen komisyon kararını iptal etmiştir.

Kırsal kalkınma kapsamında ormanların genetik yapısı ile ilgili çalışmalar için de finansal yardımda bulunulmuştur. Yapılan araştırmada bu alanda sadece bir mahkeme kararına rastlanmıştır²⁸⁹.

Ortak Davalar: C-164/97 ve C-165/97: Avrupa Parlamentosu, AT Anlaşmasının 173. maddesi kapsamında, ormanların atmosferik kirliliğe karşı korunması üzerine 3528/86 sayılı tüzüğü değiştiren 307/97²⁹⁰ sayılı ve ormanların yangınlara karşı korunması ile ilgili 2158/92 sayılı tüzüğü değiştiren 308/97²⁹¹ sayılı tüzüklerin iptaline ilişkin 30 Nisan 1997'de, AB Konseyine karşı açtığı davalar, Adalet Divanı tarafından 25 Şubat 1999'da karara bağlanmıştır.

AT Anlaşmasının 43.maddesine dayanarak kabul edilen 307/97 ve 308/97 sayılı tüzüklerin amacı, ormanları hava kirliliği ve yangınlara karşı koruyan projelerin 5'er yıl daha uzatılmasıdır.

Parlamento, değiştirme tüzüklerinin yasal dayanağının uygun olmadığını, her ikisinin de AT Anlaşmasının 130. maddesine dayanılarak Parlamento ile işbirliği prosedürü altında hazırlanması gerektiğini söylemektedir. Ne ağaçlar ne de ormanlar AT Anlaşması Ek Liste 2'de yer almamaktadır. Bu yüzden, AT Anlaşmasının 39-46. maddeleri

²⁸⁸ Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88, OJ L 374, p. 1.

²⁸⁹ Case T-196/01.

²⁹⁰ Council Regulation (EC) No 307/97 of 17 February 1997 amending Regulation (EEC) 3528/86 on the protection of the Community's forest against atmospheric pollution, OJ L 051, 21.02.1997, p. 9.

²⁹¹ Council Regulation (EC) No 308/97 of 17 February 1997 amending Regulation (EEC) No 2158/92 on protection of the Community's forest against fire, OJ L 051, 21.02.1997, p. 11.

kapsamında değildirler. Ancak, her iki tüzük de AT Anlaşmasının 43.maddesine dayanılarak hazırlandığından Parlamantonun sadece görüşüne başvurulmuştur. Oysa, her iki tüzük de hem amaç hem de kapsamdan dolayı çevre ile ilgilidirler. Sadece ortak tarım politikası üzerinde direk olmayan bir etkiye sahiptirler.

Konsey ise ağaç ve ormanların Anlaşmanın anlamı içinde tarımsal ürünler olmadığını, ancak, tarım politikasının sadece ürünleri değil aynı zamanda yapıyı da ilgilendirdiğini savunmaktadır. AT Anlaşmasının 42. ve 43. maddelere dayanılarak hazırlanan, tarım alanlarının ağaçlandırılması için yardım projesi bir ormancılık stratejisi başlatmıştır. Bu yüzden Konsey, AT Anlaşmasının 43. maddesinin sözkonusu tüzüklere yasal dayanak oluşturduğunu düşünmektedir.

Davada Konseyi destekleyen Komisyon ise, ağaçların dolayısıyla ormanların AT Anlaşmasının Ek Liste 2’de yer aldığı kabul edilmesi gerektiğini iddia etmektedir.

Bir ölçüt için yasal dayanak seçimi adli teftişe karşı sorumlu olabilecek objektif faktörlere dayanmalıdır²⁹². Ormanları koruma projelerinin amacı, tarım potansiyeline katkıda bulundukları için kısmi olarak tarımsaldır. Aynı zamanda, temel amaç orman ekosistemlerinin korunması ve gözlenmesi olduğu için kısmi olarak çevreseldir. Bu durumda, uygun yasal temele karar vermek için sorgulanan ölçütlerin birincil olarak belli bir sahayı ilgilendirip ilgilendirmediği, aralıklı olarak diğer politikalar üzerinde etkisi olup olmadığı veya her iki etkinin de birbirine eşit olup olmadığının gözönünde bulundurulması gerekir

Bu durumda, tüzüklerde gösterilen ormanları, atmosferik kirlilik ve orman yangınlarından kaynaklanan bozulma ve yok olma riskine karşı koruyan ölçütler, tarım üzerindeki dolaylı etkilerine rağmen, geleneksel olarak çevresel aktivitenin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu yüzden, Parlamento, ilgili tüzüklerin yasal temelini AT Anlaşmasının 130. maddesinin oluşturması konusunda haklıdır. Sonuç olarak mahkeme, 307/97 sayılı ve 308/97 sayılı tüzüklerin iptaline karar vermiştir. Ancak, Konsey aynı konuda yeni bir tüzük kabul edinceye kadar sözkonusu tüzükler geçerli olacaktır.

²⁹² Case C 155/91 Commission v Council 1993 ECR I-939, paragraf 7 and the Case C-42/97 Parliament v Council 1999 ECR I-0000, paragraf 36.

Dava: T-108/03: İlk Derece Mahkemesi 28 Şubat 2005 tarihinde, Elisabeth von Pezold adlı bir Avusturya vatandaşının Komisyona karşı açtığı davayı karar bağlamıştır.

Davacı, 3500 ha ormana sahiptir. Avusturya hükümetinin kırsal kalkınma programı 20 hektara kadar olan ormancılık girişimlerini desteklemektedir ve bu kırsal kalkınma programı Komisyon tarafından kabul edilmiştir. Davacının iddiasına göre, 20 hektarlık bir limit oluşturulması, 1257/1999 sayılı tüzükte²⁹³ belirtilen şekliyle ormanların kendisini desteklemek yerine kişisel teşebbüsleri desteklemektedir. Daha da fazlası, 20 hektardan daha az girişimlerin tarafını tutan bu limit, ilgili tüzüğün 35. maddesinin aksine ciddi bir rekabet çarpıklığı ile sonuçlanmaktadır.

Elisabeth von Pezold tarafından, Komisyonun 14 Temmuz 2000 tarihinde Avusturya hükümetinin 2000-2006 yılları için hazırlanmış kırsal kalkınma programını onaylayan kararının iptali için açılan davanın yetki yetersizliği ve kabul edilemezliği dolayısıyla reddine karar verilmiştir.

Dava: C-143/02: AB Komisyonu 2002 yılında Adalet Divanına başvurarak, 92/43/EEC sayılı ve 1992 tarihli yönergenin²⁹⁴ İtalya tarafından gerektiği şekilde adapte edilmeyişi ile ilgili, bir deklerasyon verilmesini talep etmiştir. Deklerasyonda İtalya'nın, doğal yaşama alanlarının ve bu alanlarda yaşayan türlerin yok olmasını engelleyecek uygun tedbirler alınması konusunda, tüzüğün 6. maddesinde belirtilen muhafaza tedbirlerinin sağlanmasında başarısız olduğu yer alacaktır.

Yönergenin 5. maddesine göre, eğer üye ülke korunması gerekli herhengi bir yaşam alanını AB'ye sunduğu listeye dahil etmezse ve bu durum Komisyon tarafından farkedilirse sözkonusu alanın korunması için Komisyon ve üye ülke ellerindeki bilimsel bilgileri karşılaştırırlar. İlk görüşmelerden sonraki altı ay içinde sorun çözülemezse,

²⁹³ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations , OJ L 160, 26.06.1999, p. 80.

²⁹⁴ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora , OJ L 206, 22.7.1992, p. 63.

Komisyon sözkonusu alanın koruma alanı olarak ilan edilmesi için teklifte bulunabilir. Komisyonun karar vermek için üç ay süresi vardır.

Yönergenin altıncı maddesinde, üye devletlerin koruma alanlarının ve bu alanlarda yaşayan türlerin rahatsız edilmesi ya da kaybedilmesinden kaçınmak için gerekli tedbirleri almaları gerektiği belirtilmektedir.

İtalya'nın 1997 yılında aldığı başkanlık kararı, tüzüğün doğru uygulanmasını sağlayamamıştır. Komisyon, 2000 yılında İtalya Cumhuriyeti'ne bu amaçla bir mektup göndermiştir. Mektuba cevaben İtalya Çevre Bakanlığından durumun farkında olunduğu ve kararda gerekli düzeltmelerin yapılması sürecinde olunduğu yönünde cevap gelmiştir. 2001 yılında Komisyonun ikinci uyarı mektubuna İtalyan yetkililerinden bir cevap gelmemiştir. Bunun üzerine Komisyon Adalet Divanına başvurmuştur.

Mahkeme, tüzüğün 5, 6, 7. maddelerinin İtalya tarafından tam olarak uygulanmadığına karar vererek maliyetin İtalya tarafından ödenmesine karar vermiştir.

Mahkeme kararlarının taranması sırasında, yukarıda adı geçen yönergenin ve yaban hayatının korunmasına dair diğer yönergelerin üye devletlerce ulusal yasalara alınmaması ya da doğru uygulanmamasına ilişkin başka mahkeme kararlarına da rastlanmıştır²⁹⁵.

Lüksemburg'un 1999/105/EC sayılı orman üretim materyallerinin pazarlanması ile ilgili yönergeyi iç hukuka aktarmakta başarısız oluşu C-383/04 sayılı mahkeme kararının konusunu oluşturmaktadır. Adalet Divanı benzer bir kararı 79/72 sayılı davada İtalya'ya karşı almıştır.

Adalet Divanı kararları doğanın korunmasının yanında, içtihatları ile Avrupa bütünleşmesinin itici gücünü de oluşturmaktadır. Topluluk hukukunun uygulanmasında çevre korumaya Divan tarafından önemli ölçüde ağırlık verilmektedir. Bu nedenle

²⁹⁵Case C 371/98, Case C-103/00, Case C- 71/01, Case C-434/01, Case C-72/02, Case C-154-02, Case C-182-189, Case C-441/03.

Adalet Divanı özellikle çevre alanında, sadece hukukun güvencesi olarak değil, bundan çok daha fazla bir entegrasyon motoru olarak görülmelidir²⁹⁶.

4.4. TÜRK ORMAN MEVZUATININ AVRUPA BİRLİĞİ ORMAN MEVZUATI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

AB orman mevzuatı ayrıntılı bir biçimde incelendikten sonra, bu bölümde AB orman mevzuatı ile Türk orman mevzuatının karşılaştırılmasına yer verilmiştir. Tekrardan kaçınmak amacıyla Türk orman mevzuatı ayrı bir bölüm olarak ele alınmamıştır. Karşılaştırma, AB orman mevzuatının ana hatlarını oluşturan konu başlıkları esas alınarak yapılmıştır. Bu bölümde yukarıda geniş biçimde ele alınan AB mevzuatı kısaca hatırlatılmış; konu başlıklarına göre, 1982 Anayasası, 6831 sayılı Orman Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu²⁹⁷ temel alınarak Türk orman mevzuatındaki ilgili hükümlerle karşılaştırılması yapılmıştır.

4.4.1. Ormanlarda Biyolojik Çeşitliliğin Korunması

Biyolojik çeşitlilik kavramının burada açıklanması, biyolojik çeşitliliğin korunması ve yapılan çalışmaların daha iyi anlaşılması bakımından yararlı olacaktır. Geniş anlamda biyolojik çeşitlilik, hayatın farklılaştırılmasıdır. Esas olarak biyolojik çeşitlilik üç temel seviyede ele alınır. Bunlar, türlerin çeşitliliği, genetik çeşitlilik ve ekosistem çeşitliliğidir. Türlerin çeşitliliği, bitki, hayvan, mantar ve bakteri türlerinin zenginliği ve çeşitliliğini yansıtır. Genetik çeşitlilik ise daha az dikkat çekici olmasına rağmen en az türlerin farklılığı kadar önemlidir. Genetik çeşitlilik, bireyler arasında veya populasyonlar arasındaki genetik yapı farklılaşmasını yansıtır²⁹⁸. Ekosistem çeşitliliği ise, farklı ortamlarda oluşan türlerin farklı olarak birleştirilmesini ifade etmektedir²⁹⁹.

²⁹⁶ Ida J. Koppen, 1993, The Role of the European Court of Justice, Ed. JD. Liefferink, P.D. Lowe, A.P.J. Mol, *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven Press, London, New York, s. 126.

²⁹⁷ Ormanlara ilişkin yasal düzenlemeler, eşyanın niteliği gereği oldukça kapsamlı ve çok sayıda kanuna dayalı bir yapıya sahiptir. Orman mevzuatı olarak, ormanlara ilişkin hüküm barındıran her yasal düzenleme tez kapsamında ele alındığında, asıl konudan uzaklaşma olacak ve temel orman mevzuatının derinlemesine incelenmesi yapılamayacaktır. Bu yüzden, kapsam daraltılmasına gidilmiş ve sadece bu kanunlar incelenmiştir.

²⁹⁸ H. Yıldırım, a.g.e., s. 62.

²⁹⁹ E. Norse, K. Rosenbaum, D. Wilcove, B. Wilcox, W. Romme, d. Johnston, M Stout, 1986, Conserving Biological Diversity in our national Forest, *The Wilderness Society*, Volume 2, s. 52.

Biyolojik çeşitlilik, doğal kaynakların kullanımında dikkate alınan ve üzerinde en fazla tartışmanın yapıldığı bir konu haline gelmiştir. Bu tartışmanın temelinde yatan felsefi düşünceye göre, daha çeşitli bitki ve hayvan türlerini barındıran ekosistemler daha düzenli ve daha fazla tercih edilen bir yapıya sahiptir. Daha fazla çeşitlenmiş ekosistemlerin kendi devamlılığını sağlama şanslarının daha fazla olduğu kabul edilmektedir. Aynı zamanda, daha fazla sosyal ve ekonomik fayda sağlamaktadır. Diğer yandan, hangi hayvan veya bitki türünün ekosistem içinde daha kritik bir rol oynadığının bilinmesi çok zordur. Bunun için, bütün türlerin korunması, ekosistemin korunmasını da bir anlamda garanti altına almış olmaktadır³⁰⁰.

Biyolojik çeşitliliğin azalması insanlığın günümüzde karşılaştığı en ciddi küresel çevresel tehditlerden biri olarak tanımlanmaktadır. İnsan faaliyetlerinin bir sonucu olarak, ekosistemler, türler, ve genetik çeşitlilik doğal orandan çok daha hızlı bir şekilde tahrip olmaktadır. İnsanın çevreyi olumsuz etkilediği bu çağda tür kayıplarının, daha önceki dönemlerden 1,000 ila 10,000 kez daha hızlı olduğu sanılmaktadır. Biyolojik çeşitlilikteki bu hızlı azalma halen yeryüzünün canlı kaynaklarından sağlanan ekolojik, ekonomik, manevi ve kültürel kazançları tehdit etmektedir.

4.4.1.1. Avrupa Birliği Mevzuatı

Biyolojik çeşitliliğin muhafazası ve güçlendirilmesi için sürdürülebilir ormancılık yönetiminin AB için önemi, Ormancılık Stratejisinin 2. maddesi altında tanımlanmıştır. Stratejinin 11. maddesi, sürdürülebilir orman yönetiminde orman biyoçeşitliliğine önemli bir rol vermekte; ormancılık programlarında uygun ölçütlerin entegrasyonunu göz önünde bulundurmaktadır. Stratejinin 12. maddesi, korunan orman alanlarının biyoçeşitlilik için önemini ortaya koymaktadır.

Ekosistemlerin tamamında, tür, genetik malzeme ve ekolojik süreçler cinsinden en büyük çeşitliliği ormanlar içerir. Bu nedenle, ormanlardaki biyoçeşitliliğin muhafazası ve artırılmasının güvence altına alınması, hem ormanların sağlığına ve dünya çapında ekolojik dengenin korunmasına, orman bazlı endüstriler için ham maddenin sürekli üretiminin sağlanmasına, hem de toplum tarafından istenen diğer ürün ve servislerin elde edilmesine katkı olarak oldukça önemlidir.

³⁰⁰ D.S. Wilcove, 1988, National Forest: Policies for the Future, Protecting Biological Diversity, *The Wilderness Society*, Volume 2, s. 50.

AB ormanları, küresel düzeyde biyoçeşitlilik rezervine sahip en büyük kaynaklardan birisi ve önemli ekonomik aktiviteler için sürdürülebilir hammadde kaynağı olarak fonksiyonlarını sürdüren bir habitat olma özelliğini taşımaktadır. Ancak, Avrupa Çevre Ajansının Avrupa’ da çevreye ilişkin değerlendirmeleri orman biyoçeşitliliğinin dereceli bir biçimde kaybedildiğini ifade etmektedir^{301, 302}. Söz konusu raporlar, tekdüzeliğin artışı, parçalanma, yabancı tür ağaç kullanımı, avlanma için hayvan yetiştirilmesi ve bakımı, drenaj sorunu ve hava kirliliği yoluyla orman habitatundaki olumsuz değişikliklere değinmektedirler.

AB’de biyolojik çeşitliliğin korunmasına yardımcı olan ilk düzenlemelerden birisi 1979’ da imzalanan, Avrupa’nın Yaban Hayatı ve Yaşam Alanlarının Korunması Sözleşmesini³⁰³ onaylayan Konsey Kararıdır³⁰⁴. Sözleşmenin amacı; gelecek nesillere aktarılması gerekli estetik, bilimsel, kültürel, rekreasyonel, ekonomik ve özgün değerde doğal bir miras oluşturan yabani flora ve faunanın korunması, biyolojik dengelerin devamlılığı, doğal yaşama ortamlarının muhafazasının hükümetlerin ulusal amaçları ve programlarında dikkate alınması ve tüm bu konularda uluslararası işbirliğinin sağlanmasıdır.

Doğal habitatların süregelen bozuluşu ile ilgili endişelerin sonucu olarak, üye devletlerde, biyoçeşitliliğin korunmasına yardımcı olmak için kabul edilen 92/43/EEC sayılı yönerge³⁰⁵ yabani bitki ve hayvan habitatlarının korunması için genel bir çerçeve oluşturmuştur. Yönerge, “Natura 2000” adı verilen bir Avrupa ekolojik ağı oluşturmuştur. Ağ, yönerge kapsamında üye devletler tarafından oluşturulan “özel koruma alanları” ndan oluşur. Bu tür alanların korunmasında temel anlayış, ekolojik olarak hassas bölgelerin koruma zonları oluşturularak daha iyi korunacağına dayanmaktadır. Bu şekilde, uluslararası öneme sahip alanların korunması da sağlanabileceği gibi, bu alanların sosyo ekonomik değerlerinin de korunması güvence

³⁰¹ European Environment Agency, 1995, a.g.e., s. 14.

³⁰² European Environment Agency, 1998, a.g.e., s. 14.

³⁰³ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats.

³⁰⁴ 82/72/EEC, Council Decision of 3 December 1981 Concerning the Conclusion of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, OJ L 038, 10.02.1982, p. 3.

³⁰⁵ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora, OJ L 206, 22.07. 1992 amended by Directive 97/62/EEC of 29.11.1997; Acts of Accession of the 10 new member states of 01.05.2004.

altına alınacaktır. Bu tür alanların korunması için karar alma sürecine yerel halkın da katılması ayrı bir önem taşımaktadır. Aynı zamanda, yakın yerlerdeki özel orman sahiplerinin de bu sürece katılması gerekli görülmektedir.

AB, Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında Topluluk ve üye devletler tarafından imzalanan Biyolojik Çeşitlilik Anlaşmasını bir Konsey kararı³⁰⁶ ile onaylanarak, yıllardır devam eden biyolojik çeşitlilik kaybına çözüm bulmak için taahhütte bulunmuştur. Yeterli biyolojik çeşitlilik iklim değişikliği ya da istilacı türlerin yayılması gibi çevresel risklerin etkisini sınırlandırmaktadır. Çeşitlilik, çevresel aktivitelerin uzun dönem varlığı için gereklidir. Anlaşma, biyolojik çeşitlilik öğelerini tanımlamak, korumak ve sürdürülebilir kullanımını sağlamak için ulusal stratejiler, bilimsel ve teknik eğitim programları geliştirilmesini öngörmektedir.

AB’de, Nesli Tehlikede olan Bitki ve Hayvan Türlerinin Uluslararası Ticareti anlaşmasının (CITES) amaç ve prensiplerine uygun olarak düzenlenen 338/97 sayılı tüzük³⁰⁷ ile, nesli tehlikede olan türlerin Topluluğa getirilmesi ya da Topluluktan çıkarılmasına ilişkin ortak düzenlemeler getirilerek, biyolojik çeşitliliğin korunmasına yardımcı olmak hedeflenmiştir.

Komisyon 1998’de, Avrupa Parlamentosu ve Konseye Avrupa Topluluğu Biyoçeşitlilik Stratejisini³⁰⁸ sunmuş ve tarım, balıkçılık, doğal kaynaklar, işbirliğinin geliştirilmesi için Biyoçeşitlilik Hareket Planını kabul etmiştir³⁰⁹. Biyolojik Çeşitlilik Stratejisinde, ormancılıkla ilgili kısımlar doğal kaynaklar ve tarım başlıkları altında biraraya getirilmiştir. Stratejide, ormanların korunması ve biyoçeşitliliğin geliştirilmesinde, orman ağacı ve diğer bitkilerin doğal ortamlarında yaşamlarını daha iyi sürdürebildikleri, doğal yayılışlarını daha iyi sağladıkları dikkate alınmaktadır. Orman

³⁰⁶ Council Decision 93/626/EEC of October 1993 Concerning the Conclusion of the Convention on Biological Diversity, OJ L 309, 12.13.1993.

³⁰⁷ Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the Protection of Species of Wild Fauna and Flora by Regulating Trade therein, OJ L 61, 03.03.1997, p. 1 (amended by Regulation (EC) No 1497/2003; Regulation (EC) No 1882/2003; Regulation (EC) No 834/2004).

³⁰⁸ COM(1998) 42 Final, Communication of the European Commission to the Council and to the Parliament on a European Community Biodiversity Strategy.

³⁰⁹ COM(2001) 162 Final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Biodiversity Action Plan for Natural Resources, Agriculture, Fisheries, Economic and Development Cooperation.

planlamacılarına, silvikültürel uygulamalarda doğal gençleştirmeyi tercih etmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Ağaçlandırma alanlarında sahaya uygun, yaşama şansı ve uyum kapasitesi daha yüksek türler seçilmelidir. Hasar görmüş sahaların ve orman içi açıklıkların derhal ağaçlandırılması ve en azından bitki örtüsü ile kaplanması sağlanmalıdır. Geleneksel silvikültürel metodların sürdürülmesi sağlanmalı ve özellikle Akdeniz Bölgesi gibi orman örtüsü bakımından hassas olan bölgelerde bu uygulamaya daha bir önem verilmelidir. Hasılat sırasında, ormana en az zarar verecek hasat metodunun seçilmesi gereklidir. Ağaçlandırma alanlarında tür seçiminde yerel halkın tercihlerine, yerel şartlara ve ağaçlandırma sahalarına olumsuz etkisi olmayacak türlerin seçilmesi gereklidir. Aynı zamanda, sahada mevcut doğal bitki örtüsünün mümkün olduğu kadar tahrip edilmemesi ve korunması sağlanmalıdır. Bu ilkelerin uygulanmasında ekonomik ve sosyal şartlar da dikkate alınmalı ve koruma faaliyetleri kırsal kalkınma amacı ile uyumlu olmalıdır.

AB' nin orman biyoçeşitliliğinin muhafazası ve sürdürülebilir kullanımı ile ilgili uluslararası düzeydeki katkıları Kırsal Kalkınma Tüzüğü'nün³¹⁰ ormancılık bölümünde ifade edilmiştir. Arazi kullanımındaki değişiklikler kapsamında, ağaçlandırma programlarının önemi kabul edilirken, Kırsal Kalkınma Tüzüğü biyoçeşitlilik bakımından önemi olan ekosistemlerin tehlikeye sokulmasından, uygun olmayan ağaç türlerinin kullanımından kaçınmıştır.

2002 yılında, Johannesburg' da Sürdürülebilir Kalkınma Üzerine Dünya Zirvesinde, devlet başkanları biyolojik çeşitlilik kaybının 2010 yılına kadar önemli derecede azaltılması üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Biyolojik Çeşitlilik Anlaşması bu amaca ulaşılmasında ana element olarak kabul edilmiştir.

Ormancılık uygulamaları ile biyoçeşitliliğin entegre edilmesi konusunda, biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilir orman yönetimi için önemli kriterlerden biri olarak kabul edildiği Lizbon Bakanlıklar Konferansından bu yana önemli ilerleme sağlanmıştır. Pek çok üye ülkede, kamu ormanlarının yönetiminde, biyolojik çeşitliliğin korunması

³¹⁰ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 (OJ L 160, 26.6.1999, p. 80) on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations.

yönünde genel çerçeveler kabul edilmiş, kereste üretimine odaklanma azalmış, ormancılık faaliyetlerinde çevresel etkinlikler kuvvetlendirilmiştir. Bunun yanı sıra, özel sektör için ulusal ve Topluluk destek projeleri, biyolojik çeşitliliğin artırılması için özel dürtü sağlamaktadır.

Bununla birlikte, Avrupa ormanlarında biyolojik çeşitlilik kaybının durdurulması için geçen sürecin değerlendirilmesi gerekmektedir. Farklı geleneksel silvikültürel uygulamaların, farklı politikaların, kullanılan araçların çeşitliliğinin, ormanların farklı rollerinin gözden geçirilmesi zorunludur. Özel koruma alanlarının içinde ve dışında, biyolojik çeşitliliğin haritasının yapılması, çalışılması ve izlenmesi gerekmektedir.

Gelecek yıllarda, iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin korunmasına dinamik bir yaklaşım gerektirecektir. Orman muhafaza ağının kurulması ve ticari ormancılıkta biyolojik çeşitliliğin artırılmasının ilerletilmesi gibi yeni ölçütlerin kombinasyonu ile, muhafaza amaçlarına daha iyi ulaşım sağlanabilecektir. Aşırı biyolojik çeşitlilik kaybının gözlemlendiği yerlerde ve ormanların çevresel fonksiyonlarının yeterince güvence altına alınmadığı durumlarda önemli orman habitatlarının restorasyonu sözkonusu olabilir. Bu anlamda, ağaçlandırma güçlü bir araç olabilir. Belirli bölgelerin kültürel ve tarihi elementlerini de dikkate alarak, orman işletme planlamasına peyzaj yaklaşımı gelecekte artan bir önem kazanabilir³¹¹.

4.4.1.2. *Türk Mevzuatı*

Türkiye’de, zengin ve küresel öneme sahip biyolojik çeşitliliğin önemli bir bölümü orman alanları ve kaynakları içinde yer almaktadır. Topografik yapısı, iklim ve toprak farklılıkları Türkiye ormanlarını bitki çeşitliliği açısından oldukça zengin kılmıştır. Türkiye’deki bitki türlerinin yaklaşık üçte biri eski dönemlerden kalmış olup çoğu endemiktir. Uluslararası sözleşmelerle koruma altına alınmış Çengel boynuzlu dağ keçisi, Şah kartal, Büyük orman kartalı, Küçük orman kartalı gibi türler de orman faunası türlerindendir. Biyoçeşitliliğin korunması çalışmaları ortam dışında (ex-situ) ve ortam içinde (in-situ) olmak üzere her biri kendine özgü yaklaşımları ve önlemleri gerektiren iki yol ile sürdürülmektedir. Ancak, kırsal bölgelerdeki hızlı nüfus artışından kaynaklanan ekonomik baskılar ve çiftliklerin optimal birimlerden daha küçük parçalara

³¹¹ European Commission , 2005, a.g.e., s. 83.

bölünmesini önleyecek yasal düzenlemelerin olmayışı, çiftçilerin zaten düşük olan gelirlerinin daha da düşmesine yol açmıştır. Bu durum, küçük çiftçileri yasadışı orman kesimine, aşırı otlatmaya, meraları sürmeye ve yabancı bitkileri biyolojik çeşitliliği tahrip etme pahasına kontrolsüzce toplamaya itmiştir.

Orman ekosistemlerindeki biyoçeşitliliğin korunması için imzalanan uluslararası anlaşmalar, yapılan çalışmalar aşağıda özetlenmiş olup, ilgili yasalarda konuyla ilgili hükümler irdelenmiştir.

1979’ da imzalanan, Avrupa’nın Yaban Hayatı ve Yaşam Alanlarının Korunması Sözleşmesi, Türkiye tarafından da imzalanarak 20 Şubat 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşme ile Türkiye, Anlaşma ile birlikte sunulan ek listelerdeki yabancı flora ve faunanın özel olarak korunmasını güvence altına alacak ve gerekli yasal ve idari tedbirleri sağlayacaktır.

Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında Topluluk ve üye devletler tarafından imzalanan “Biyolojik Çeşitlilik Anlaşması” Türkiye’de 26 Aralık 1996’da yürürlüğe girmiştir. Anlaşmayı imzalayan diğer ülkeler gibi, Türkiye de biyolojik çeşitliliğin korunması ve biyolojik çeşitliliği oluşturan unsurlardan sürdürülebilir kullanımın sağlanması konusunda taahhütlerde bulunmuştur.

Türkiye’de 20 Haziran 1996 tarihinde yürürlüğe giren Nesli Tehlikede Olan Yabancı Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin (CITES) Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 2001 yılında çıkarılmıştır. Yönetmeliğin 5. maddesi gereğince, sözleşmeye konu olan türlere ilişkin listeler bir tebliğle³¹² yayınlanmıştır. 2004 yılında mevcut yönetmeliğin değiştirilmesine ilişkin bir başka yönetmelik çıkarılmıştır³¹³. Bu değişiklik ile Sözleşmenin uygulanmasına dayanak oluşturan yasal düzenlemeler tanımlanmış, uygulamadan sorumlu idareler sıralanmış ve sözleşmede geçen terimlerin tanımlaması yapılmıştır. CITES Sözleşmesinin temel amacı, uluslararası tür ticareti nedeniyle nesli tehlikeye düşmüş bitki ve hayvan türlerini koruma altına almaktır. Ülkemizin bu sözleşmeye taraf olması şüphesiz oldukça önemli

³¹² 96/31 sayılı İhracatı Yasak ve Ön İzne Bağlı Olan Mallara İlişkin Tebliğ.

³¹³ 6 Ağustos 2004 tarih ve 25545 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

bir gelişmedir. Fakat, gerek bu sözleşme kapsamına giren tür sayımızın az olması (4 adet) ve gerekse sözleşmenin tam anlamıyla uygulanamaması nedeniyle istenen koruma hedefine ulaşıldığı söylenemez. Yukarıda da belirtildiği gibi, ülkemizin sahip olduğu daha bir çok bitki ve hayvan türü tehlike altında olup bunların tam bir envanterinin yapılmamış olması nedeniyle tek tek tesbit edilmeleri de mümkün olamamıştır. Diğer yandan, bu sözleşmenin uygulanmasında esas kritik nokta, sınır gümrüklerinde yapılan kontrollerin gereği gibi yapılıp yapılmadığıdır. CITES Sözleşmesi kapsamına giren türlerin tanınması ve gümrük kontrolü sırasında gerekli sertifika, ithalat ve ihracat belgesi vb. gibi bürokratik işlemlerin tamamlanması, hem türleri iyi tanıyan hem de yabancı dil bilen elemanların işlendirilmesi ile mümkün olabilir. Oysa, mevcut gümrük kontrol noktalarında bu ihtiyacı karşılayacak kalifiye elemanların yeterli sayıda bulunduğu söylenemez.

Devlet Planlama Teşkilatı ve Dünya Bankasının işbirliği ile Ulusal Çevre Eylem Planı kapsamında kurulan çalışma gruplarından biri, “Türkiye Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı” üzerinde çalışmıştır. Böylece, Biyolojik Çeşitlilik Anlaşmasının 6. maddesi gereğince “...Biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı için, diğer hususların yanı sıra bu sözleşmede yer alan ve ilgili akit taraf için uygun olan tedbirleri yansıtabilecek ulusal stratejiler, planlar veya programlar geliştirecek ...” şeklinde taahhüt edilen ulusal stratejinin oluşturulması mümkün olmuştur. Strateji, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinin diğer yükümlülüklerle uyum içinde uygulanabilmesinde ve biyolojik çeşitlilik kaybının yol açtığı problemlerin çözümünde yararlanılabilecek bir rehber olması amacıyla hazırlanmıştır. Stratejinin uygulanması halkın ve yöneticilerin işbirliği ile mümkün olacaktır. Türkiye Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planına göre ormanlar ve buna dayalı olarak bitki ve hayvanların çeşitliliği de azalmaktadır. Aşırı otlatma, atmosferik kirlilik, yabancı türler, ormanlık alanların orman rejimi dışına çıkarılması, küresel iklim değişiklikleri, orman yangınları, böcek tahribi ve bitki ve hayvan türlerinin kontrolsüz toplanması Türkiye ormanlarındaki biyolojik çeşitliliğin azalmasına yol açan faktörler olarak sıralanmaktadır³¹⁴.

³¹⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, 2001a, *Türkiye Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı*, <http://www.milliparklar.gov.tr>, s. 27.

Ulusal ormancılık programları, AB'nin ormancılık stratejisinin ana elementlerindendir ve bunlar, AB kırsal kalkınma politikası çerçevesinde ormancılığın desteklenmesi için bir ön istek oluşturmaktadırlar³¹⁵. Avrupa'da hemen her ülkenin yaptığı gibi Türkiye de ulusal ormancılık programını hazırlamış ve uygulamak için gerekli çalışmalara başlamıştır. Ayrıca, hazırlanan "Ulusal Ormancılık Stratejisi" Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine iletilmiş olup, Avrupa Birliği Genel Sekreterliğince inceleme süreci devam etmektedir. Türkiye Ulusal Ormancılık Programında, bütüncül ekosistem yönetimi vurgulanmış ve sektörler arası bağlantının kurulması ve ormancılık politikası ve programları ile kırsal kalkınma, çevresel koruma arasında bağlantı kurulması gereğine işaret edilmiştir. Ulusal Ormancılık Programının esas amacı programda tanımlanan şekliyle "Ülke orman kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi ile, toplum refahına ve ülkenin sürdürülebilir kalkınmasına optimum katkıların sağlanmasıdır"³¹⁶. Ormanların, alanlarının, biyolojik çeşitliliğinin ve doğal yapılarının muhafazası, biotik ve abiotik zararlara karşı korunması, bu temel amaca bağlı olarak tesbit edilen üç üst düzey amaçtan birini oluşturmaktadır.

Ulusal Ormancılık Programında kabul edilen temel orman politikası ise; kabul edilen ulusal ormancılık prensipleri ve sürdürülebilir orman yönetimi tanımı çerçevesinde, ormanların, alanlarının, bütünlüğünün, biyolojik çeşitliliğinin, sağlığının, gençleşme kapasitesinin ve verimliliğinin korunması ve geliştirilmesini sağlayacak şekilde, işlevsel (çok fonksiyonlu) yönetimi, ormancılık faaliyetlerinin, orman teşkilatı ile diğer ilgi gruplarının (yerel halk, sivil toplum örgütleri, özel sektör, yerel yönetimler, üniversiteler, diğer kamu kuruluşları, toplum kesimleri, vb.) katılım ve işbirliği ile, havza bazında entegre olarak planlanması ve uygulanmasıdır.

Bu programda ayrıca ulusal ormancılık ilkelerine (prensip) de yer verilmiştir. Biyolojik çeşitliliğin korunması, programda sıralanan on ilkedeki ikincisini oluşturmaktadır. İlkeye göre, orman kaynaklarının yönetimi, ormanların doğal yapılarının ve biyolojik çeşitliliğinin (ekosistem, tür, genetik ve süreç çeşitliliklerinin) muhafazası ve imarı ve diğer ekosistemlere zarar verilmemesini sağlamalıdır.

³¹⁵ M. Erkan, 2001, *Ulusal Ormancılık Programı, Ormancılık Mevzuatı Çalışması Danışmanlık Raporu*, Ankara, s. 18.

³¹⁶ T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı ve FAO, 2003, *Ulusal Ormancılık Programı Raporu*, 2. Taslak, Ankara, s. 3.

Bu program çerçevesinde ulusal ormancılığımızın temel amacı kabul edilen sürdürülebilirliğin tanımı da, “Orman alanlarının ve kaynaklarının, bütünlüğünü, biyolojik çeşitliliğini, verimliliğini, gençleşme kapasitesini ve sağlığını muhafaza edecek ve geliştirecek, potansiyellerinden ekolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel çok yönlü faydaları bugün ve gelecekte, yerel, ülkesel ve küresel düzeylerde sürdürülebilir olarak ve toplum yararına sağlayacak ve diğer ekosistemlere zarar vermeyecek şekilde yönetimi” olarak belirlenmiştir.

Biyolojik çeşitliliğin korunması ve geliştirilmesi taahhütü ile imzalanan uluslararası anlaşmalar ve bu anlaşmaların sonucunda geliştirilen programlardan sonra ormanlarda biyolojik çeşitliliğin korunmasına yasal dayanak oluşturan Türk mevzuatı 1982 Anayasası’ndan başlamak üzere aşağıda irdelenmiştir.

Öncelikle, 1982 Anayasası’nın 35. maddesi mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı şekilde kullanımını yasaklayarak, mülkiyet hakkına toplum yararı açısından çok önemli bir sınırlama getirmiş bulunmaktadır. Bu temele dayanarak, Orman Kanunu 52. maddede, “Ekim ve dikim suretiyle meydana getirilen hususi ormanlar hariç, hususi ormanlar 500 hektardan küçük parçalar teşkil edecek şekilde parçalanıp başkalarına temlik ve mirasçılar arasında ifrazen taksim edilemez” denilerek, doğal olarak yetişmiş özel ormanların 500 hektardan küçük parçalara hiçbir şekilde bölünemeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu madde biyolojik çeşitliliğin korunmasına dolaylı yoldan hizmet etmektedir. Getirilen kısıtlamalarla orman alanlarının bütünlüğünün korunması bitki ve hayvan türlerinin yaşam alanlarını güvence altına almaktadır. AB’de olduğu gibi, bitki ve hayvanların doğal yaşama alanlarının havza bazında ele alınması ve bu bütünlüğü bozacak girişimlerden kaçınılması gerekir.

Anayasa’nın 46. maddesine göre “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir”. Bu madde ile, kamu yararının gerektirdiği hallerde, kamu tüzel kişilerine taşınmaz mallar üzerindeki özel mülkiyet hakkını sona erdirmeye yetkisi verilmektedir. Orman ve çevre yasalarındaki

kamulaştırmaya ilişkin düzenlemelerin dayanağı bu maddedir. Ancak, bu yol pahalı ve tepki çeken bir yol olduğu için çevre ve orman mevzuatında yer almasına rağmen tam olarak uygulandığı söylenemez. Nitekim diğer ülkelerin orman mevzuatında kamulaştırmanın bu sakıncalarından kaçınmak için arazi kullanımını sınırlayan sözleşmeler (restrictive covenants) yapılmasına olanak veren düzenlemeler yer almaktadır. Örneğin, 1967 tarihli İngiliz Orman Kanunu ve 1979 tarihli Fransız Orman Kanunu ağaçlandırma zarureti bulunan özel arazilerin ağaçlandırılarak orman olarak işletilmesini öngören hükümler içermektedir. Arazinin orman olarak işletilmesinden dolayı malikin uğrayacağı gelir kaybı devlet tarafından tazmin edilmektedir³¹⁷. Ancak, zengin biyolojik çeşitliliğe sahip alanlarının, korunan alanlar statüsüne alınabilmesi için böyle bir yasal temele sahip olunması, ülkemizde bu tür alanların korunabilmesini güvence altına almaktadır.

Anayasanın 56. maddesi “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir” diyerek bireylere çevre hakkı tanımaktadır. Bu hükmün, 1972 yılında Birleşmiş Milletlerin Stockholm’de düzenlediği Çevre Konferansında kabul edilen “Sağlıklı ve insan onuruna yaraşır bir çevrede yaşama ilkesi” nin etkisiyle kaleme alındığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca bu hakkın 82 Anayasası’na girişinde çevreci akınların ve gönüllü kuruluşların payını da göz ardı etmemek gerekir³¹⁸. Bu hükümle, çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi devlete ve vatandaşlara bir ödev olarak yüklenmiştir. Madde, yukarıda izah edilen uluslararası çevre sözleşmelerine altlık teşkil edecek kadar önemli bir düzenlemedir. Türkiye’nin taraf olduğu tüm sözleşmelerden kaynaklanan taahhütlerini yerine getirmesi için bir güvencedir³¹⁹. İlk başta çevre korumaya ilişkin bu hükmün, otomatik olarak orman ekosistemlerindeki biyolojik çeşitliliğin korunmasına da hizmet edeceği düşünülebilir. Ancak, hükmün “insan merkezli” bir çevre koruma politikasının ifadesi olduğu anlaşılmaktadır. “Herkes” tabirinin içine çevrenin tanımlanmasında olduğu gibi insanın dışındaki canlı varlıklar ile doğal ve kültürel değerlerin girmediği ortadadır. Çünkü bu konuda Anayasa’da ayrıca “kıyılardan yararlanmayı” düzenleyen 43. madde, “toprağın korunması ile ilgili 44 ve 45. maddeler, “tarih, kültür ve tabiat

³¹⁷ S. Ayanoğlu, A. A. Coşkun, a.g.e., s. 14.

³¹⁸ Ü. Tekinalp, 2001, *Türk Hukukunun Avrupa Birliği Hukukuna Uyumu-Açıklamalar, Değerlendirmeler, Öneriler*, İstanbul Üniversitesi Araştırma Fonu Proje No : GP-17/07.03.2000, s. 317.

³¹⁹ S. Ayanoğlu, A.A. Coşkun, a.g.e., s. 15.

varlıklarının korunması” ile ilgili 63. madde, “tabi servetler ve kaynakların korunması” –doğal kaynaklar demek daha doğru olurdu-ile ilgili 168. madde ve ormanların korunması ve geliştirilmesi ile ilgili 169. madde hükümleri yer almaktadır.

Anayasası’nın 169. maddesi orman alanlarının dolayısıyla ormanda yaşayan flora ve faunanın korunmasını amaçlayan en temel düzenlemedir. Maddenin 2. fıkrasına göre “...Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir...”. Maddenin esas amacı, ormanların işletilmesi iken, uygulamada bu işletmenin daha çok odun üretimi amaçlı olması en büyük eksiklik veya çelişkidir. Oysa, ormanların işletilmesinde yalnızca odun hammaddesi amacının ön planda olması hemen bütün dünyada terk edilmiş bir işletme anlayışı iken, ülkemiz ormancılığında en önemli işletme amacı olması ormanların ve dolayısıyla bitki ve hayvan türlerinin korunmasına zarar vermektedir.

Maddenin aynı fıkrasında “...Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz” hükmüne yer verilmektedir. Ancak “kamu yararı” kavramı³²⁰ subjektif bir kavram olduğu için idare bu kavramı dilediği gibi yorumlamakta, kamu yararı adı altında, devlet ormanlarını farklı kullanımlara tahsis ederek suistimal edebilmektedir. Belediyelere çöplük olarak orman arazisi tahsisi ya da vakıf üniversitelerine tahsis edilen ormanlar bu esasa dayanmaktadır. Ayrıca, bu tür yararlanmalarda yapılan plan ve projelerde, bitki ve hayvanların doğal yaşam alanlarının, biyolojik çeşitliliğin korunması için herhangi bir ifade yer almamaktadır. Uygulama böyle iken, hükmün biyolojik çeşitliliği korumaya yardımcı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Maddenin son fıkrasına göre “...Orman sınırlarında daraltma yapılamaz”. Ancak, bu hükmün iki istisnası vardır. Birincisi, “Orman muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler...”, ikincisi; “...31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli

³²⁰ Kamu mallarından yararlanma usulleri içinde kamu yararı kavramı uzun zamandır tartışılmaktadır. Ormancılıkta kamu yararı kavramını tanımlamaya yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bkz. U. Geray, 1997, *Kamu Yararı ve Ormancılıkta Durum*, İstanbul.

tarım alanları ve hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler” dir.

Orman rejiminin en fazla eleştirildiği noktalardan biri orman sınırlarında daraltma yapılmasına olanak sağlayan bu düzenlemedir. Zira orman sınırlarında daraltma yapılamayacağı prensibine getirilen istisnalar yolu ile halk orman suçu işlemeye adeta teşvik edilmiş, orman suçu işleyenler ödüllendirilmiştir. Oysa, aynı maddenin yukarıda ele alınan 2. fıkrasında “...Ormanlar zaman aşımı ile mülk edinilemez...” hükmü yer almaktadır. İşgal edilen orman alanlarının mülkiyetinin, işgalcilerine herhangi bir yol ile verilmesi bu hükme aykırıdır. Aynı maddenin 1. fıkrasına göre “Devlet, ormanların korunması ...için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır...”. Anayasa ile devlete verilen ormanların korunması görevinin yerine getirilememesi sonucu, ormanı işgal edenler zamanla işgal ettikleri alanlarda bina ve tesisler oluşturmaktadırlar. Son yıllarda bu madde gereği yapılan çalışmalar sonunda özellikle büyük şehirler ve sahil yörelerinde, orman ekosisteminin bütünlüğü için muhafazası gereken birçok alanın orman rejimi dışına çıkarıldığı ve bu yörelerdeki ormanların devamlılığı ve bütünlüğünün muhafazası açısından ciddi bir tehdit oluşturduğu görülmektedir. Gerçekten de, geçmiş yıllarda tarım ve otlatma alanı kazanmak amacıyla kırsal alanda yoğunlaşan ormanlarda açma sorununun son yıllarda orman köylerinden hızlı göç nedeniyle önemli ölçüde azalmakta olduğu, buna karşılık açma ve yerleşme sorununun ağırlığının hızla kentler civarındaki ve sahil yörelerindeki orman alanlarına kaymakta olduğu görülmektedir. Ormanların iyi korunamaması nedeniyle ortaya çıkan yerleşim alanlarının, kesin hükümlere rağmen tasfiye edilememesi, zor şartlar altında korunmaya çalışılan ve geleceğimizin güvencesi olan doğal kaynaklar ve içinde yaşayan canlıların kaybedilmesi anlamında büyük bir üzüntü kaynağıdır.

Orman dışına çıkarma işleminin bir daha gündeme gelmesini önlemek ve orman dışına çıkarılan alanların orman suçlarını özendirmeyecek ve bu suçları işleyenleri ödüllendirmeyecek biçimde değerlendirilmesini sağlamak üzere, Anayasanın 169 ve 170. maddelerinde değişiklik yapacak bir yasa tasarısı üzerinde çalışılmaktadır. Yasa tasarısına göre, ormanların fiilen parçalanmasına, koruyucu fonksiyonlarının azalmasına ve kamuoyunda tepkilere neden olan ormanlarda bina ve tesis yapılmasında aranan "Kamu Yararı" bulunması koşulu "Kesin zorunluluk ve üstün kamu yararı bulunması"

koşullarına bağlanmış ve bunu sağlamak üzere 169. maddenin 2. fıkrasının son cümlesinin değiştirilmesi önerilmiştir.

Orman sınırları dışına çıkarma işlemi ikiye ayrılarak orman içinden nakledilecek köylülere tahsis edilmek üzere orman dışına çıkarma işlemi (2/A) orman içi iskan meselesinin çözümünde gerekli ve yararlı olduğu için 169. maddenin dördüncü fıkrasının ilk cümlecisi muhafaza edilmiştir.

Bu fıkranın 31.12.1981 tarihinden önce orman niteliğini kaybeden alanların orman dışına çıkarılmasına ilişkin hükümleri, eşitlik ve adalet ilkeleri gereğince henüz kadastrası yapılmamış ormanlarda da uygulanması gerektiği düşünülmüş, ancak; bu uygulamanın bazı koşullara bağlanması, sadece bir kez yapılması ve bu işlerin en geç beş yıl içinde bitirilmesi gibi şartlara bağlanarak geçici bir madde şeklinde düzenlenmiştir. Böylece 31.12.1981 tarihinden önce orman niteliğini kaybettiği gerekçesiyle orman dışına çıkarma işleminin en geç beş yıl içinde ülke gündeminden tamamen çıkarılmaya çalışılmaktadır.

Geçici maddeye bir fıkra daha eklenerek 31.12.1981 tarihinden önce orman niteliğini kaybettiği için orman dışına çıkarılan alanların değerlendirilmesi meselesi de bu maddede düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile orman dışına çıkarılan alanların öncelikle orman içinden nakledilecek olanlara tahsis edilmesi gerektiği, bu hususun mümkün olmaması durumunda tarımda ve hayvancılıkta kullanılan alanların buraları kullanan köylülere uygun bir bedelle tahsis edilmesi, köy veya beldelerin ayrılmaz bir parçası haline dönüşen yerlerin ise bu köy veya beldelerin tasarrufuna bırakılarak belli bir plan dahilinde modern yerleşim alanlarına dönüştürülmesi, buralarda bina veya tesisi bulunan kişilere bu bina ve tesislerine eşdeğer ölçülerde devredilmesi ve bu değerlendirme sonucunda oluşacak kaynağın yeni orman alanları oluşturulması ve orman köylülerinin kalkındırılması için prensip olarak kabul edilmiştir.

Tasarıya göre, fiilen orman olan ve orman dışına çıkarılmaması gereken alanların yeniden orman rejimine alınması şarttır. Bu alanların orman açma ve işgal suçlarını özendirilmeyecek ve bu suçları işlemiş olanları ödüllendirmeyecek biçimde değerlendirilmesi konusundaki detaylı düzenlemelerin, yukarıdaki prensipler

çerçevesinde, 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanunda yapılması gerektiği kabul edilmiştir.

170. maddede, orman içi iskan sorununun çözümü ve bu şekilde orman bütünlüğünün sağlanarak orman-halk ilişkilerinin iyileştirilmesi için bu alanların ilgili bakanlıklar tarafından müştereken imar ve ihya edilerek orman içinden nakledilecek olanlara, bu kişilerin orman idaresine terk edecekleri arazilerine karşılık olmak üzere, devir ve temlik edileceği esas kabul edilmiştir. Bu şekilde Ülkemizin ormancılık problemlerinin çözümünde önemli bir anahtar olan 2/A uygulaması yolu ile ormanların bütünlüğü ve biyolojik çeşitliliğinin korunmasına destek olunacaktır.

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ile, özel biyolojik çeşitlilik değeri ve zenginliğine sahip orman alanlarının korunan alanlar statüsüne alınması ve amacına uygun planlama, uygulama ve değerlendirme çalışmaları, AB’de, Natura 2000 Programı çerçevesinde oluşturulan koruma alanlarına ilişkin düzenlemeyle aynı paraleldedir. Ancak, eleştiriye açık noktalar vardır.

Yasanın 1. maddesi amacı belirler. Buna göre yasanın 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”. Amaç, kanunda belirlenen alanların korunması, geliştirilmesi ve yönetilmesidir. Kanunun hazırlanma gerekçesi olarak da gösterilen bu amaçlar belirlenirken koruma odaklarının neler olduğu açıkça ifade edilmemiştir. Burada biyoçeşitliliğin korunmasının yer almaması bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Diğer bir deyişle, bu alanların koruma altına alınmasının temel amacı doğal hayatı ve doğanın kendisini korumak olmasına rağmen, açık olarak biyoçeşitliliği korumayı amaç edinmemesi büyük bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Fakat, dolaylı yoldan da olsa, doğal hayatın korunması biyoçeşitliliğin korunmasına önemli katkılar sağlamaktadır.

Yasa, dört tür koruma alanı öngörmektedir. Bunlar, yasanın 2. maddesinde tanımlanan “milli park”, “tabiat parkı”, “tabiat anıtı”, ve “tabiatı koruma alanı” olarak belirlenen yerlerdir. Türkiye ormanları sınırları içerisinde 33 adet (298,924 ha) milli park, 16 adet

(15,326 ha) tabiat parkı, 35 adet (22,497 ha) tabiatı koruma alanı, 58 adet (344 ha) tabiat anıtı vardır ve hepsinin toplamı, toplam orman alanının % 1.62'sini oluşturmaktadır³²¹. AB'de, Natura 2000 ağı içindeki koruma alanlarının yaklaşık %30'unun ormanlarda yer aldığını düşünülürse, Türkiye ormanlarında korunan alanların ne kadar yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Bu rakamlar da, Türkiye ormanlarında odun üretiminin, ağırlıklı orman fonksiyonu olarak görüldüğünü bir kez daha teyit etmektedir. Oysa, AB Ormancılık Stratejisi, sürdürülebilir orman yönetimi ve ormanların çok yönlü fonksiyonları şeklinde iki ana sütunun üzerine kurulmuştur. Bu paralelde, Yasanın sınırlı sayıda alanları koruma altına alması eleştirilebilir. Diğer bir deyişle, ekosistemi veya doğal değerleri korumak deyince akla, bu sayılan dört koruma alanı gelmemelidir. Doğal değerleri koruma deyince, daha başka değerlerin de korunmasının akla gelmesi gerekir. Bu değerler sınırlı olarak sayılabileceği gibi, ki bu durumda korunacak alanların sayısını artırmak gerekli olacaktır, yalnızca koruma kriterlerinin ortaya konması ve bu nitelikteki tüm yerlerin korunması şeklinde bir koruma metodu da benimsenebilir. Örneğin, Amerikan çevre hukukunda “wilderness” (yabanıllık), “national trial system” (ulusal gezi yolları sistemi) gibi daha birçok doğal ve koruma değerine sahip tabiat parçaları bulunmaktadır.

Milli Parklar Yasasının 5. maddesi kamulaştırma ile ilgilidir. Bu maddeye göre “Milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı sınırları içinde kalan yerlerdeki gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmaz mallar ile her türlü tesisler, hazırlanacak planın gerçekleşmesi için, gerekli görüldüğünde, 6830 sayılı İstimlak Kanunu hükümlerine göre, Tarım ve Orman Bakanlığınca kamulaştırılır”. Yasanın bu hükmü, korunan alanların devamlılığı ve bütünlüğünün muhafazası dolayısıyla biyolojik çeşitliliğin korunması açısından önemlidir. Maddenin ifadesi, “kamulaştırılır” şeklinde olduğundan, bir anlamda bu alanların kamulaştırılması zorunlu hale gelmektedir. Oysa, uygulamada bu maddeye dayanarak herhangi bir alan kamulaştırılmış değildir. Zira, kamulaştırma maliyeti büyük rakamlara ulaşmakta ve tepkilere neden olmaktadır.

Yasanın 7. maddesi 1. maddesi ile tam bir çelişki halindedir. 1. madde, koruma değeri olan tabiat parçalarının milli park veya tabiat parkı olarak ayrılması ve korunmasını

³²¹ T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı ve FAO, a.g.e., s. 18.

amaçlarken, 7. madde “Milli park veya tabiat parklarında, planlarına uygun olması şartıyla, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak her türlü plan, proje ve yatırımlara Tarım ve Orman Bakanlığınca izin verilebilir ve bu uygulamalar bu kanun hükümlerine göre denetlenir...” demektedir. Nitekim, 6831 sayılı Orman Kanununda 2004 yılında yapılan bir değişiklikle³²² Milli Parkların 29 yıllığına kiralanması gündeme gelmiştir. Bu madde kapsamında yapılacak yatırımların türü ve şartlarına bağlı olarak doğal yapıyı bozarak biyolojik çeşitliliği olumsuz yönde etkileme ihtimali vardır.

Bunun dışında yine Maden Kanununda 2004 yılında yapılan bir değişiklikle³²³ ormanlar, muhafaza ormanları....ve milli parklar; ilgili bakanlığın olumlu görüşü ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle maden arama ve işletme faaliyetlerine açılmaktadır. Özellikle maden arama işleminden sonra bu alanlar gelişigüzel terk edilmekte ve alan tahrip edilmiş bir halde bırakılmaktadır. Son dönemde yapılan bu değişiklikler düşünüldüğünde Milli Parklar ve dolayısıyla biyoçeşitliliğin korunmasına yönelik olarak ciddi tehditler ortaya çıktığı görülmektedir.

Milli Parklar Yasasının 8. maddesi gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine verilecek izinlere ilişkindir. Bu maddeye göre “turizm bölge, alan ve merkezleri dışında kalan alanlardaki milli parklar ve tabiat parklarında, kamu yararı olmak şartıyla ve bir plan dahilinde, turistik amaçlı bina ve tesisler yapmak üzere gerçek ve hukuk tüzel kişileri lehine Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Tarım ve Orman Bakanlığınca izin verilebilir...”. Bu madde de yukarıda değinilen 7. maddede olduğu gibi, 1. madde ile çelişki halindedir. Hatta, uygulamada, örneğin Uludağ Milli Parkında olduğu gibi, bazı milli parklar bu tür tesisleşmeye açılmıştır ve çok önemli tahriplere neden olmaktadır. Dolayısıyla, bu maddenin pratikte uygulanması oldukça hassas bir konudur. Hatta, özel ormanlarda bile, yapılaşmanın oranı belli bir miktarla sabit tutulduğu halde, bu gibi alanlardaki yapılaşmanın nasıl olması gerektiğinin tamamen plan ve projeye bırakılması olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bu tür alanları turizme açmak gerekli olmakla birlikte, gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri yerine bu tesislerin Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından işletilmesi bu alanların korunmasının devamlılığı açısından önemlidir. AB

³²² 6831 sayılı Kanunda değişiklik yapan 17.06.2004 tarih ve 5192 sayılı Kanun.

³²³ 5177 sayılı Maden Kanununda değişiklik yapılması Hakkında Kanun, 05.07.2004 tarih ve 25483 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

ormancılık Stratejisine temel teşkil eden ormanların çok yönlü fonksiyonları arasında rekreasyon ve toplumsal fonksiyonu gün geçtikçe ön plana çıkmaktadır. Halkın bu alanlardan faydalanmasının sağlanması gerekir. Ancak gerek planlama gerekse kullanım aşamasında koruma kriterlerinin uzman kişilerce tespit edilmesi ve uygulanması gerekir.

Milli Parklar Kanunun 14. Maddesi, bu kanuna tabi alanların korunmasına ilişkindir. Söz konusu alanlarda her türlü zararlı faaliyeti yasaklayacak biçimde düzenlenmiştir. 14. Maddenin b fıkrası “Yaban hayatı tahrip edilemez” hükmünü getirmiştir. Yaban hayatının korunması adına çok büyük değer taşıyan bu hükme diğer kanunlarda bu açıklıkta rastlanmamaktadır. Bu yasaklamalara aykırı hareket edenler hakkında, 1 aydan 6 aya kadar hapis ve ağır para cezasına hükmolunur. Kanunun 20. maddesine göre, 6831 sayılı Orman kanunu ve 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununda yasaklanan fiillerin bu Kanunun uygulandığı yerlerde işlenmesi halinde, cezalar 1 misli artırılarak hükmolunur.

Hernekadar Milli Parklar Kanununun 14. Maddesi ile 6831, 1380 ve 4915 sayılı yasalardaki yasaklardan farklı sınırlamalar getirmişse de (örneğin tabii ve ekolojik denge ve tabii ekosistem değerinin bozulamaması, yaban hayatının tahrip edilememesi gibi) bu yasakların ihlali durumunda 1 aydan 6 aya kadar hapis ve 3000 liradan az olmamak üzere ağır para cezası öngörmüştür (madde 21). Görüldüğü gibi, ulusal veya uluslararası ender bulunan ve mutlaka korunarak gelecek kuşaklara intikal ettirilmesi gereken kaynak değerlerinin korunması gibi son derece önemli bir konuda öngörülen cezalar uğranılan ve telafisi mümkün olmayan kayba göre çok etkisiz kalmaktadır.

Türkiye’de birçok türün varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan orman örtüsü gün geçtikçe azalmaktadır. Ormanların sınırlarında daraltma yapılamayacağı Anayasa ile hükme bağlanmışken orman alanlarının giderek azalmasının nedeni 6831 sayılı Orman Kanununun 1. maddesi ile orman tanımının kapsamının daraltılması ve 2. madde ile orman sınırları dışına çıkarma işlemidir. Geçmiş dönemlerde çeşitli nedenlerle yasalardaki orman tanımında sıkça yapılan değişikliklerle geniş alanlar orman rejimi dışına çıkartılmış ve orman alanları daraltılmıştır.

Orman Kanununun 1. maddesi yıllar boyunca birçok defa değişikliğe uğramıştır. Hemen her defasında ormanın tanımı değiştirilerek orman sayılan yerler daraltılmıştır. Zeytinlik, harnupluk, fıstık çamlıkları, palamut meşelikleri gibi alanlar orman sınırı dışına çıkarılmış, palamut meşelikleri korunamamış yok olmuşlardır. Keza 1.maddenin j bendine göre, orman ve toprak muhafaza karakteri taşımayan funda ve makilikler de orman rejimi dışına çıkarılmışlardır. 1950 yılından bu yana 700.000 hektar makilik alan orman sınırları dışına çıkarılmıştır. Halbuki, bu alanlar yaban hayatı için çok uygun yaşama ortamı oluşturdıkları gibi, biyoçeşitlilik açısından korunması gereken bitki türleri bakımından da oldukça zengindir. Bu olumsuz sonuçlara rağmen Orman Bakanlığı muhtelif tarihlerde hazırlamış olduğu yasa tasarılarıyla özel mülkiyette bulunan kızılgaçlık ve kestanelikleri de orman rejimi dışına çıkarmaya çalışmaktadır³²⁴. Biyolojik çeşitliliğin ve yaban hayatı yaşama ortamlarının korunması konusundaki sözleşmeler gereği bu alanların da korunmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekir.

6831 sayılı Orman Kanunu 1. maddesinde “Tabii olarak yetişen veya emekle yetiştirilen ağaç ve ağaçlık toplulukları yerleri ile birlikte orman sayılır...” şeklinde ormanın hukuki bir tanımı yapılmış ve bazı nitelikleri haiz arazi parçalarını bu tanımdan istisna etmiştir. Mevcut orman mevzuatında ormanın ekosistem olarak uygun tanımının yer almayışı ciddi sorunlar yaratmaktadır. Bu durum, orman niteliğini kaybeden sahaların orman rejimi dışına çıkarılarak bu alanları kullanmakta olan yerel orman köylülerine satılması uygulamalarında çok sayıda istismara imkan sağlamaktadır. 2. fıkra 11 bent halinde orman sayılmayan bu yerler belirtilmektedir Bu fıkra ile, dikenlikler, parklar, sazlıklar, step bitkileri ile örtülü yerler gibi birçok ekosistem parçası orman tanımından istisna edilmiştir.

Orman tanımından istisna edilen alanlar, oldukça geniş bir ülke parçasını kapsamakta ve yaban hayatı için ideal yaşama ortamı oluşturmaktadırlar. Aynı zamanda, pek çok bitki ve hayvan türünü barındırdıklarından iç hukukumuzun bir parçası haline gelen Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi gereğince korunması gereken alanlardır. Bu alanlardan bir kısmı Çevre Kanunu ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu hükümlerine

³²⁴ 4999 sayılı yasa ile 1.maddenin h fıkrasında ve 13. maddede değişiklik yapılmış, ancak; bu değişiklik Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir.

göre korunmaktadır. Ancak bu korumanın yeterli alanı kapladığı söylenemez. Ayrıca, devlet bu kanunlara göre korunan alanları dahi tehlikeye atabilecek tasarruflarda bulunabilmektedir.

6831 sayılı Orman Kanununun 2. maddesi, Anayasa'nın 169. maddesine dayanarak, bilim ve fen bakımından orman niteliğini kaybetmiş yerlerin orman sınırları dışına çıkarılması yolunu açmıştır. Bu konu, Anayasa'nın 169. maddesinde ele alındığından burada tekrarlanmayacaktır.

6831 sayılı Orman Kanununun 3. maddesi, Bakanlar Kuruluna, gerekli hallerde korunmaya değer yerleri kamulaştırma ve orman rejimine alma yetkisi tanımıştır. Bu maddeye dayanarak, Bakanlar Kurulu, "Bulundukları mevki, durum, sahip olduğu özellikler bakımından memleketin ve halkın menfaat, sıhhat ve selametine yarayacak veya tarihi, bedii veya turistik kıymeti bakımından muhafazası gereken yerleri..." orman rejimine almaya yetkili kılınmıştır. Bu maddeyle doğal afetler bakımından kritik bölgelerin veya tarihi veya turistik değer taşıyan yerlerin kamulaştırılarak orman rejimine alınması mümkündür. Bu özellikleri taşıyan alanlar kime ait olursa olsun, orman rejimine alınabilmektedir. Ülkemizde yoğun bir kullanım alanı bulacağı tahmin edilen bu hüküm günümüze kadar sadece 3 alan için uygulama şansı bulabilmiştir. Bunlardan birtanesi Balıkesir İlinde yer alan Manyas Kuş Cenneti; diğeri Çanakkaledede yer alan ve günümüzde 33000 hektarlık ulusal park olan Gelibolu yarımadası ve üçüncüsü ise 35500 hektarlık bir alan işgal eden Afyon ve Kütahya illeri sınırlarında kalan Başkomutanlık Meydan Savaşının geçtiği alandır³²⁵.

Biyoçeşitliliğin korunmasına hizmet edebilecek orman alanları oluşturmaya yönelik hak ve yetkiler veren 3. madde uygulama alanı bulamazken, orman sınırları dışına çıkarma konusunu düzenleyen ve bugün halen içinden çıkılamaz bir sorun olan 2. maddenin bu kadar uygulanması dikkate değer bir çelişkidir. Türlerin korunması ve özellikle yaşam alanlarının korunması bakımından son derece önemli olan bu madde diğer ülke kanunlarında Orman Bakanlığına çok daha geniş yetkiler verecek biçimde düzenlenmiştir. Örneğin, İngiliz ve Fransız Orman Kanunlarında Bakanlığa bu tür

³²⁵ C. Gümüş, 2004, *Ormancılık Politikası*, Cilt I, KTÜ Orman Fakültesi Genel Yayın No 216, Fakülte Yayın No 34, Trabzon, s. 14.

yerleri kamulaştırma, satın alma, kiralama veya kullanımı kısıtlayıcı anlaşmalar yapma yetkileri verilmiştir³²⁶.

Yasanın 14. maddesi ormanlar üzerinde işlenen suçlarla ilgili düzenlemelere yer vermiştir. Bu maddede, “Devlet ormanlarından: A) yetişmiş veya yetiştirilmiş fidanları kesmek, sökmek, ekim sahalarını bozmak yaş ağaçları boğmak, yaralamak, tepelerini veya dallarını kesmek veya koparmak veya ağaçlardan yalamuk pedavra, hartama çıkarmak; B) Dikili yaş ve kuru ağaçları kesmek veya kökünden sökmek veya bunlardan kabuk, çıra, katran veya sakız çıkarmak, yatık veya devrik ağaçları kesmek veya götürmek, kök sökmek, kömür yakmak; C) Palamut, ıhlamur çiçeği, her çeşit orman örtüsü, mazi kozalağı, tıbbi ve sınai nebatları veya orman tohumlarını toplayıp götürmek; D) Ormanlardaki göl, gölet, baraj ve derelerde dinamit atmak veya zehir bırakmak suretiyle avlanmak; E) Ticaret amacıyla olmaksızın kendi ihtiyacı için toprak, kum ve çakıl çıkarmak yasaktır”. İşlenen orman suçları için verilen cezalar 91. ve devamı maddelerde düzenlenmiştir.

Türkiye ormanlarının çok zengin biyolojik çeşitliliği, ülkenin değişik yörelerinde yayılış gösteren ormanlar içinde zengin odun dışı orman ürünleri (ODOÜ) kaynaklarının yer almasına imkan sağlamaktadır. 14. madde ile ODOÜ’nin kontrollü kullanımı amaçlanmıştır ve yerinde bir düzenlemedir. Çünkü ormanın farklı fonsiyonlarından yararlanırken sürdürülebilirliğin ve biyoçeşitliliğin gözönünde bulundurulması şarttır. Ancak orman kaynaklarının mevcut yönetim sistemi içinde odun dışı orman ürünleri kaynaklarının yönetimine verilen önem ve ağırlık ve bu alandaki kurumsal kapasite yeterli olmaktan uzaktır. Verilen izinler gerçek faaliyeti yansıtmamaktadır. ODOÜ’lerinin bir bölümü (sığla yağı, reçine, vb.) doğrudan OGM tarafından ve hazırlanan yıllık programlara göre üretilmekte ve pazarlanmakta, geri kalan büyük bölümünün üretim ve yararlanması ise, OGM’ye sembolik tarife bedelleri ödemeleri karşılığında, orman köylülerince kontrolsüz bir biçimde gerçekleştirilmektedir. Birçok Avrupa ülkesinde tıbbi ve aromatik bitkilerinin üretildiği görülmekte iken ülkemizde bu çeşit uygulamalar yaygınlaşamamıştır. Böylesine önemli ve gelir sağlayabilecek bir

³²⁶ E.C. Hart, 1966, *Royal Forest: A History of Dean’s Woods as Producers of Timber*, Clarendon Press, Oxford, UK, s. 45.

konu kanunla düzenlenmesine rağmen pratikte uygulanamaması orman alanlarının dolayısı ile biyolojik çeşitliliğin tahrip edilmesi ile sonuçlanmaktadır.

14. maddenin d fıkrası “Ormanlardaki göl, gölet, baraj ve derelerde dinamit atmak veya zehir bırakmak suretiyle avlanmak yasaktır” demektedir. 15.madde, 14.maddeye bazı istisnalar getirirse de kesinlikle 14/d fıkrası için bunlar geçerli değildir. Bu şekilde avlanmak suç teşkil eder. Aynı düzenleme Su Ürünleri Kanununda da ele alınmıştır.

6831 sayılı Orman Yasasının 17. maddesi dört fıkradan oluşmaktadır. 1. fıkroda “Devlet ormanları içinde bu ormanların korunması, istihsal ve imarı ile ilgili olarak yapılacak binalar hariç olmak üzere orman içinde her nevi bina ve ağıl inşası ve hayvanların barınmasına mahsus yerler yapılması ve tarla açılması, işlenmesi, ekilmesi, ve orman içinde yerleşilmesi yasaktır”. Görüldüğü gibi, bu madde esasen orman açma ve işgal suçunu düzenlemektedir. Bu nedenle çevrenin asli unsuru olan ormanların korunmasında en etkili maddelerden biridir. Ancak, bu hükme rağmen orman açma ve işgal eylemleri çok önemli boyutlara ulaşmaktadır. 50 yıllık ortalamaya göre yıllık açılan ve işgal edilen alan 5500 hektardır. Bu eylemler özellikle seçim dönemlerinde yoğunlaşmakta, orman alanları tarım alanlarına veya iskan alanlarına dönüştürülmektedir³²⁷.

Devlet ormanlarında kamu yararına yapılacak her türlü bina ve tesisler için izin verilmesi mümkün kılan 17. madde, 2002 yılında Anayasa Mahkemesi kararı³²⁸ ile iptal edilerek yeni bir düzenleme yapılması yolu açılmıştır. Mahkeme karar gerekçesinde ormanlara ve dolayısıyla biyoçeşitliliğe zarar verebilecek pek çok önemli noktayı açıklığa kavuşturmuştur.

- Mahkeme öncelikle ormanların korunmasını düzenleyen 169. maddenin gerekçesini “ülkemizde orman örtüsünün sürekli yok edilmesi gerçeği” olarak açıklamıştır.
- 17. madde uyarınca, orman arazilerinin bedeli karşılığında tahsisi için sadece kamu yararının varlığı yeterli görüldüğünü ancak bu kavramın sınırlarının belirlenmemesi

³²⁷ S. Ayanoğlu, 1996, *Türk Orman Rejimine Eleştirel Bir Yaklaşım*, Orman Fakültesi Dergisi, Seri: A, Cilt: 46, Sayı: 2, İstanbul. s. 8.

³²⁸ Esas sayısı: 2000/75 Karar Sayısı 2002/200 Karar Günü 17.12.2002

ve çerçevesinin çizilmemesi nedeniyle idareye çok geniş takdir yetkisi tanınmış olduğunu, “kamu yararı” kavramının hangi durumları kapsadığının ancak yasayla belirlenebileceğini vurgulamıştır.

- Anayasa’nın 169. maddesinde öngörülen “kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz” tümcesine dayanılarak kamu yararının bulunduğu gerekçesiyle gerçek ve tüzel kişilere bina ve tesisler yapmak üzere orman arazilerinin tahsis edilemeyeceğini, Devlet ormanlarının gerçek ve tüzelkişilere tahsisinin, karayolları, telefon, elektrik, su, gaz, petrol boru isale hatları, savunma tesisleri, sanatoryum gibi öncelikli kamu hizmetlerinin ormandan geçmesi ya da anılan bina ve tesislerin orman arazileri üzerinde yapılması zorunluluğu bulunduğu hallerle sınırlı olması gerekliliğini açıkça ifade etmiştir. Başka bir anlatımla, “kamu yararının bulunması” ve “zorunluluk” hallerinde Devlet ormanları üzerinde ancak irtifak hakkı tesisine olanak tanınabilecektir.

Anayasa Mahkemesinin bu kararı dayanak alındığında ormanlar üzerinde yapılacak hertürlü tesise kamu yararı ve zorunluluk halinde izin verilebilecek olması istismar edici uygulamaların önlenmesi için çok önemli ve açıklayıcı olmuştur. Ayrıca karar tüm doğal kaynaklardan yararlanma konusunda da emsal oluşturabilecek niteliktedir.

Üçüncü ve dördüncü fıkralar, 17.06.2004 tarih ve 5192 sayılı Orman Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1. maddesi ile değiştirilmiştir. Daha önceki düzenlemeye göre, devlet ormanlarında kamu yararına yapılacak her türlü bina ve tesisler için izin verilmesi mümkün iken yeni düzenlemeye göre, bina ve tesislerin yapım amaçları sayılmıştır. Maddeye göre, savunma, ulaşım, enerji, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı ve katı atık bertaraf tesislerinin; sanatoryum, baraj, gölet ve mezarlıkların; devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesislerinin ve bunlarla ilgili her türlü yer ve binanın yapılmasından söz edilmektedir. Burada sayılan faaliyet alanlarının tahdidi olup olmadıkları akla gelebilir. Maddede “gibi” veya örnekleme yapmaya imkan verecek başka bir ifade yer almadığından, bu sayılanların tahdidi olduğu ve maddede sayılan amaçların dışında, devlet ormanlarında bina ve tesis yapılmasına izin verilmesinin söz konusu olamayacağı sonucuna varmak mümkündür. Orman alanlarının kamu yararı adına ormancılık dışı faydalanmalar (turizm tesisleri, vakıf üniversiteleri, madencilik, vb.) için düşük ödemeler karşılığında uzun süreli tahsisi uygulamaları

üzerinde önemli tartışma ve anlaşmazlık yaşanmaktadır. Bu uygulamalarda kamu yararı/üstün kamu yararının tespiti konusunda ciddi görüş ayrılıkları olup, sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, bilim kuruluşları ile politikacılar ve bu çeşit faydalanmaları talep eden kişi ve kuruluşlar arasında ciddi anlaşmazlıklar ve mücadeleler yaşanmaktadır.

6831 sayılı Orman Yasası, belli niteliklere sahip yerlerin muhafaza ormanı olarak ayrılmasına imkan vermektedir. Yasanın 23. maddesi “Arazi kayması, ve yağmurlarla yıkanması tehlikesine, erozyon tehlikesine maruz olan yerlerdeki ormanlarla, meskun mahallerinin havasını, şose ve demiryollarını toz ve kum fırtınalarına karşı muhafaza eden ve nehir yataklarının dolmasının önüne geçen veya memleket müdafası için muhafazası zaruri görülen devlet ormanları veya maki veya fundalıklarla örtülü yerler daimi olarak; tahrip edilmiş veya yangın görmüş devlet ormanları da istihsal ormanı haline gelinceye kadar.... muhafaza ormanı olarak ayrılabilirler” şeklindedir.

Yasanın 24. maddesi ise, “Muhafaza ormanı olarak ayrılması ve mülkiyeti devletten başkasına ait bulunan ormanlarla, muhafaza ormanlarının tamamlanması için bunlara eklenmesi lazım gelen sahipli yerler...muhafaza ormanı olarak ayrılır. Sahipleri muvafakat etmedikleri takdirde bu yerler umumi hükümlere göre istimlak edilir” demektedir. Bu maddelerin konmasındaki temel amaç, yukarıda sayılan özelliklere sahip yerlerin daha sıkı bir hukuksal düzenleme ile korunması, bir anlamda daha sıkı bir orman koruma rejimine tabi kılınmasıdır. Orman Genel Müdürlüğü tarafından muhafaza ormanı ilan edilen alan miktarı 210,192 hektardır ve toplam orman alanının %1.02’sini oluşturmaktadır. Buna koruma işletme sınıfına ayrılmış 3,185,685 hektar ormanlar³²⁹ eklendiğinde Orman Genel Müdürlüğü tarafından korunan ormanların toplam orman alanına oranı %16.41’ dir. Muhafaza ormanları ve koruma işletme sınıfına ayrılan orman alanları biyolojik çeşitliliğin korunması amacına yönelik olmayıp, esas olarak toprak ve su kaynaklarının muhafazası amacını taşımaktadır. Ayrıca, AB ülkelerinde çevre koruma için satın alma yolunun izlenmesi eski bir çevre politikası aracı olup pahalı olması ve korunan alandaki faaliyetlerin yasaklanması nedeniyle ekonomik kayıplara yol açmasından dolayı çok uzun zamandan beri terk edilmiştir. Pratikte

³²⁹ Orman amenajman planlarında koruma işletme sınıfı olarak ayrılan ve planlama tekniği açısından üretim ormanları dışında bırakılan ormanlık alanlar.

kamulaştırma yoluyla koruma ormanı tesisi, yukarıda belirtilen nedenlerle, pek rastlanan bir yol değildir. Bunun yerine, daha ucuz bir yol olan irtifak hakları tesis edilerek de yeterli koruma sağlanması mümkün olabilir.

Orman Kanununun 26. maddesi, “Orman insan ilişkilerinde, ormanın korunması, kullanma değerinin esas tutulması, ormancılıkta ve amenajman planlarında çok taraflı faydalanma esaslarını getirmek maksadıyla; Devlet ormanlarında yapılacak istihsal Tarım ve Orman Bakanlığınca tespit olunacak esaslar dairesinde ve amenajman planlarına göre Devlet tarafından yapılır ...” diyerek devlet ormanlarında yapılacak istihsal ile ilgili hükümlere değinmektedir. Madde üretim için yeterli sayılabilecek bir çerçeve çizmiştir. Bu maddeye göre, ormanlarda istihsal işleri belli bir plan dahilinde olmalı, ormanların korunması ve çok yönlü faydalanma esasları dikkate alınmalıdır. Madde, bir plan gerekliliğinden bahsetmesi nedeniyle biyoçeşitliliğin korunmasında temel niteliktedir. Ülkemiz ormanlarının genel olarak işletme amaçları mevcut yönetmeliğin 3. maddesine göre saptanmaktadır. Maddeye göre amaç, "yetiştirme ortamı faktörlerinden optimal düzeyde faydalanılarak birim alanda, en yüksek miktar ve kalitedeki orman ürünleri üretmek ve ulusumuzun bu ürünlere olan ihtiyaçlarını sürekli karşılamak, bunun yanında ormanların; hidrolojik, erozyonu önleme, iklimatik, toplum sağlığı, doğayı koruma, estetik, rekreasyon, ulusal savunma ve bilimsel fonksiyonlarından maksimal düzeyde yararlandırmaktır". Sayılan bu amaçlardan da görüleceği üzere temel işletme amacı odun ürünü eldesidir. Dolayısıyla bu amaca yönelik olarak yapılacak planlama da ormanlardan çok yönlü faydalanma ilkesine hizmet eder nitelikte olmayacaktır. Oysa fonksiyonel planlama esaslarına göre ormanın sunmuş olduğu fonksiyonlar gözönüne alınarak çok amaçlı planlamanın yapılması gerekmektedir.

Mevcut planlama yaklaşımları çağdaş planlama yaklaşımlarıyla örtüşmemektedir. Yetiştirme muhiti verilerinin eksikliği ve bundan kaynaklanan isabetsiz müdahaleler, uygulayıcılara geniş sahalara verilmesiyle aşırı iş yüklenmesi, personel politikasındaki istikrarsızlık, istenilen özellikteki ağaçların alınarak tertip doldurulması amacıyla bakım amaçlarının kovalanamaması, gençleştirme koşullarının oluşturulamaması ve sosyal baskının bulunması gibi bilinen geleneksel nedenlerle beraber; eta kestirim modelinin olmayışı ve plan seçeneklerinin oluşturulamaması, orman dinamiğinin kavranamaması,

ekonomik analizlerin yokluğu, coğrafi veri tabanı oluşturulamaması, orman değerlerinin sayısallaştırılıp haritalarının yapılamaması, idare sürelerinin amaca göre dinamik yapıda belirlenememesi, hasılat ve büyüme ilişkilerinin devamlı deneme alanlarıyla izlenememesi ve sağlıklı hasılat matrislerin oluşturulamaması gibi ciddi eksiklerle planlar yapılmakta ve uygulanmaktadır.

Bu değerlendirmelere göre, ormancılık disiplininin özellikleri ve yeni açılımlar dikkate alınarak, güncel talepleri içeren orman amenajman planlarının yapımına temel teşkil edecek ciddi bir tasarımın yapılması gerekmektedir. Bu tasarımın sağlıklı yapılmasının garantilenmesi de araştırma ve geliştirme çabalarına yer verilmesiyle ancak mümkündür. Bu sayede ülke koşullarına ve bilimsel gerçeklere özgün bir planlama modeli oluşturulabilecektir. Ancak, bu planlama modelinin tasarlanması için; planlanacak orman ekosisteminin biyolojik ve ekolojik açıdan kavranması, planlamada karar verme sürecinin sayısal temellere dayandırılması, planlama yaklaşımının belirlenmesinde çağdaş planlama anlayışının yakalanması, planlamacılar ile toplum arasında bir diyalogun oluşturulması gerekir³³⁰. Amenajman planlamasında çağdaş ve fonksiyonel planlama anlamında yapılacak bu değişiklik biyoçeşitliliğin korunmasına da hizmet edecektir. Bu esaslar doğrultusunda yapılacak amenajman yönetmeliği çalışmaları halen devam etmektedir ve yakın zamanda tamamlanması öngörülmektedir. Fakat, şunu belirtmek gerekir ki; ormanların planlanmasında toplumun görüşünün alınmaması, özellikle orman köylülerine danışılmaması ve tasarlanan amenejman yönetmeliğinde de bu eksikliğin devam etmesi, mevzuatın en büyük açmazlarından biridir. Ayrıca, ormanın yapısının biyolojik çeşitliliği de göz önüne alarak izlenmesi en önemli unsurlardan biridir. Diğer bir deyişle, orman amenejman planlarını yapan heyetin, bu alanlardaki doğa ve biyoçeşitlilik envanterini de yapması mümkün olmalıdır. Bu eksikliğin öncelikle yasal temelini oluşturularak giderilmesi gerekir. Bunu gidermek için de 26. maddede ve amenejman yönetmeliğinde değişiklik yapılması uygun olacaktır. Diğer yandan, gerek mevcut amenejman yönetmeliği ve gerekse yapılmakta olan değişiklikler, orman planlamasını yapacak amenejman heyetinin yapısında herhangi bir değişiklik öngörmemektedir. Mevcut yapısıyla bu heyetler

³³⁰ E.Z. Başkent, S. Köse, H.A. Yolasığmaz, G. Çakır, S. Keleş, 2005, *Orman Amenajmanında Yeni Açılımlar Çerçevesinde Planlama Sürecinin Değerlendirilmesi Ve Yeniden Tasarımı*, http://Omok.Ktu.Edu.Tr/Makaleler/E_Z_Baskend1.Doc., s. 14.

tamamen orman mühendislerinden oluştuğu için, biyoçeşitlilik envanterini de yapmaları ve haritalarını ortaya koymaları mümkün olmamaktadır. Bu heyetlere, biyolog, zoolog, botanikçi, antropolog gibi ilgili diğer disiplinlere ait elemanların da dahil edilmesi gereklidir.

Özellikle su kirliliği ve erozyona neden olan istihsal metotlarına karşı herhangi bir düzenlemenin öngörülmemesi bu maddenin amacına ulaşmaya engel olmaktadır. Örneğin, tıraşlama kesimleri ormancılık uygulamalarında yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu tür istihsal metodu ise, özellikle su kirliliğine, toprak erozyonuna ve flora ve faunanın tahribatına yol açmaktadır. Uygulamadaki bu eksikliğin nedenlerinden birincisi amenajman heyeti için orman koruma, biyolojik çeşitlilik gibi terimlerin yeni oluşu ve asıl hedefin daha çok kereste üretimi sağlanması oluşudur. İkinci bir neden ise kesimi yapan köy halkının yeterince eğitime sahip olmayışdır.

6831 sayılı Orman Kanununun 52.maddesi özel orman alanlarında bu kanunun 17. maddesine göre izin almak ve yatay alanın %6 sını geçmemek üzere imar planlamasına uygun olarak inşaat yapılabilceğini ve bu inşaatların yapılması sırasında ormanın doğal özelliklerinin korunmasına dikkat edilmesi gerektiğini ifade eder. Mülkiyeti kime ait olursa olsun ormanlar, arazi, üzerindeki ağaçlar, alınan ürünler ve canlı yaşam ortamı olarak birçok unsurdan meydana gelir. Bu unsurların bileşimi ormanın doğal vasıflarını oluşturur. Bu nedenle 52. madde içinde yer alan bu koruma ilkesi biyoçeşitliliğin korunmasına da hizmet eder niteliktedir. Ancak, uygulamada, maddenin düzenleniş tarzı gereği yapılaşmanın uygulanma şekli ve şartı olarak kabul edilecek bu ilkeye uygun olarak hareket edildiğini söylemek güçtür. Kendi içinde barındırdığı esneklik nedeniyle özel orman alanlarını kanundaki yasal sınırın kat kat üzerinde yapılaşmaya açan bu madde dolayısıyla biyoçeşitliliğin korunmasına da hizmet etmemektedir. Kanunda yatay alanın %6'sı olarak gözüken inşaat izni İmar Kanunundan kaynaklanan çeşitli uygulamalarla %40 ve daha yukarısına kadar çıkabilmektedir. Özel ormanların teşviki anlamında özel ormanlarda yapılaşmaya izin verilmesi gerekli bir düzenlemedir. Ancak, yasanın tanıdığı sınırın aşılması kabul edilebilir bir uygulama değildir.

6831 sayılı Orman Kanununun 57 vd. maddelerinde ağaçlandırma izni düzenlenmiştir. Buna göre, "orman sahasını artırmak amacıyla orman sınırları içinde yangın ve çeşitli

sebeplerle meydana gelmiş açıklıklarda verimsiz, vasıfları bozulmuş ve amenajman planlarında toprak muhafaza karakteri taşımadığı halde muhafazaya ayrılmış orman alanlarıyla, Devlete ait olup orman yetiştirme muhiti şartları bakımından elverişli olan yerlerde; köy tüzel kişilikleri ve diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından Orman Genel Müdürlüğü'nce uygun görülecek planlara göre ağaçlandırma yapılır". 6831 sayılı Kanuna dayanarak, 2003 yılında bir ağaçlandırma yönetmeliği çıkarılmış ve aynı yönetmelik 2004 yılında değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler dava konusu olmuş ve bir kısmı Danıştay kararı ile iptal edilmiştir.

Ağaçlandırma, gittikçe ormansızlaşan Türkiye'de orman alanlarının yeniden kazanılmasında ve erozyonla savaşında çok önemli bir role sahip ve zaman içinde başarılı sonuçlar vermiş bir uygulamadır. Ancak, ağaçlandırmada dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, çalışma yapılacak alanın ekolojik özellikleridir. İyi niyetle başlanan girişimler zaman zaman doğal çevre için fayda yerine zararlı sonuçlara da neden olabilmektedir. Bunun en tipik örneği, aslen orman niteliğinde olmayan alanların ağaçlandırma ile ormana dönüştürülmesidir. Kendine özgü ekolojik koşullara ve ekosistem bütünlüğüne sahip kumul, sulakalan, turbalık, fundalık, maki, çayırılık, mera ya da bozkır ekosistemlerini ağaçsız diye ağaçlandırmak yalnızca alanın doğal peyzajını değiştirmekle kalmaz, aynı zamanda biyolojik dengesini yok eder; bu nadir ekosistemlerin ve sahip oldukları değerli doğal yaşam ortamlarının yokolmasına neden olur. Ağaç dikmek her zaman doğal sistemi desteklemek anlamına gelmeyebilir. Sulakalanlarda okaliptüs gibi türlerin kullanılması alanın kurumasına neden olabilir. Örneğin Tarsus'da Berdan bataklıkları okaliptüs dikilerek büyük ölçüde kurutulmuştur. Ayrıca özgün bitki örtüsünün (bozkır, fundalık, makilik, turbalık vs.) yerine ağaçlandırma yapılması, farklı ağaç türlerinin dikilmesi (diş budaklar yerine iğne yapraklar gibi) alandaki bazı türlerin yok olmasına neden olabilir. Sulakalan ekosistemlerini destekleyen önemli doğal sistemlerden biri de ormanlardır. Örneğin subasar "longoz" ormanlar, sistemin su dengesinin korunmasında ve canlılara barınak oluşturmakta son derece önemli roller oynarlar (kuşlar için yuvalama alanı gibi). Bu sistemin tahribatı bir çok canlıyı olumsuz etkiler. Orman tahribatı sadece ağaç kesmekle olmaz, sistemdeki su dengesinin ve kalitesinin bozulması da ağaçların tahrip olmasına neden olabilir.

Türkiye’de av ve yaban hayatının korunması, kara avcılığının düzenlenmesine ilişkin esaslar, 1937 yılında yürürlüğe giren ve 2003 yılına kadar yürürlükte kalan 3167 sayılı “Kara Avcılığı Kanunu” hükümlerine göre düzenlenmiştir. Pekçok uluslararası sözleşme imzalanmadan önce 1937 yılında yürürlüğe giren bir kanun olarak değerlendirildiğinde biyoçeşitliliğin korunması adına ilginç hükümlere yer veren bir yasa oluşu nedeniyle burada yasadan kısaca bahsetmekte yarar vardır. 30 maddeden oluşan Kara Avcılığı Kanunu av hayvanları ve sınıfları; av zamanı, avlanma yerleri ve avlanma araçları; avcılık izni; av işlerinin bakımı ve ceza hükümlerini içermektedir. Kanunun 1. maddesi, yasanın coğrafi ve maddesel kapsamını ve avlanma araçlarını belirtmektedir. Buna göre Türkiye sınırları içinde yaşayan bütün yabani hayvanların her türlü vasıta ile avlanması bu yasaya tabidir.

Yasanın 2. maddesinde av hayvanları avlanma zamanlarına göre, her zaman avlanabilenler, belirlenen zamanlarda avlanabilenler ve avlanması her zaman yasak olanlar şeklinde üç gruba ayrılmaktadır. Burada nesli tehlikede olan hayvanları koruma adına bir mantık izlenmeye çalışıldıysa da bazı hayvanların her zaman avlanabilir olması biyoçeşitliliğin korunması adına pek olumlu bir yaklaşım olarak kabul edilemez. Kaldı ki kanunda ismi geçen hayvanlardan pars, sırtlan ve kaplanın artık Anadolu’da soyunun tükendiği de bilinmektedir.

Kanunda her zaman avlanabilen hayvanlardan başka hayvanların yavru ve yumurtalarını ve bunların her tür bağ ve bahçeler dışındaki yuvalarını bozmak yasaklanmıştır. Bu yasak o zamanın koşulları açısından ileri sayılabilecek bir hüküm olarak kabul edilebilirse de günümüz anlayışı içerisinde ayırım gözetmeksizin tüm hayvanların yuvalarını bozmanın yasaklanmış olması gerekliliği ortadadır.

Kanunun yine yürürlükte olduğu zamana göre ilginç diğer bir düzenlemesi ise Merkez Av Komisyonlarının oluşturulmasıdır. Yönetim ve karar alma birimlerini merkezden yerel düzeye taşıyan il, ilçe ve merkez av komisyonları ve bunların almış oldukları kararlar sayesinde 1937 tarihli bir kanun kısmen güncelleştirilme imkanı bulmuş ve bu kadar uzun süre yürürlükte kalabilmiştir.

1937 tarihli kanun 2003 yılında yürürlüğe giren 4915 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanunun 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 milli ekonomi açısından faydalı olacak şekilde değerlendirilmesini ve ilgili kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile işbirliğini sağlamaktır. Kanunun ilk maddesinden de anlaşılacağı üzere amaç sadece avlanmak değil aynı zamanda bu hayvanların yaşam ortamlarıyla birlikte korunmalarını sağlamaktır. Dolayısıyla iki kanun arasındaki ilk büyük fark burada görülmektedir. 4915 sayılı kanun uluslararası eğilimlere de paralel olarak biyoçeşitliliğin korunması ve sürdürülmesine hizmet eder niteliktedir. Nitekim 2004 yılında çıkarılan “Yaban Hayatı Koruma Geliştirme Sahaları ile İlgili Yönetmelik³³¹” te de yaban hayatı koruma sahalarının seçim kriterleri olarak; endemik türlerden gerekli görülenler, nesilleri tehlike altında görülenler, gen kaynağı değerini muhafaza bakımından korunması gereken türlerin yaşadığı, asgari yaşam büyüklüğüne sahip, biyoçeşitliliği yüksek yerler belirlenmiştir.

Kanun ayrıca, av ve yaban hayvanlarını ve yaşama ortamlarını, bunların korunmasını ve geliştirilmesini, av ve yaban hayatı yönetimini, avlakların kurulması, işletilmesi ve işlettilmesini, avcılığın, av turizminin, yaban hayvanlarının üretiminin, ticaretinin düzenlenmesini, toplumun bilinçlendirilmesini, avcılarının eğitimini, av ve yaban hayatına ilişkin suçlar, suçların takibi ve cezaları kapsar.

Biyoçeşitliliğin korunması konusunda 6831 sayılı Orman Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu ve Kara Avcılığı Kanunu kapsamında yapılan değerlendirmeler AB Orman mevzuatı ile uyum sürecinde çeşitli konu ve anlayışlarda bazı temel farklılıklar olduğunu ortaya koymaktadır. Bu farklılıkları ortadan kaldırmak adına AB üyelik sürecinde Türkiye Doğa Koruma Yasalarını uyumlulaştırmak için halen çeşitli çalışmalar sürdürülmektedir. Bu süreç dahilinde Biyolojik Çeşitliliğin Sürdürülebilir Kullanımı ve Doğa Koruma için Yasal Çerçevenin Akılcı Hale Getirilmesi çalışmaları çerçevesinde 2002-2003 yılları arasında bir Nihai Strateji hazırlanmıştır.

³³¹ 8.11.2004 tarih ve 25637 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Stratejinin amacı, üç farklı türde mevzuat ve politika belgesinde ortaya çıkan taahhüt ve hedeflerin rasyonelleştirilmesi ve uyumlulaştırılmasıdır. Bunlar; uluslararası sözleşme ve anlaşmalar, Türkiye’de yürürlükte olan mevzuat ve Avrupa Birliği mevzuatıdır.

Yukarıda belirtilen süreç sonunda hazırlanan Nihai Strateji kapsamında, AB’ye Uyum Ulusal Programına da alınan ve 2005 yılı sonuna kadar hazırlanması taahhüt edilen Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitliliğin Sürdürülebilir Kullanımı alanında yeni bir yasanın hazırlanması öngörülmüştür.

Stratejide hazırlanması öngörülen ve Avrupa Birliği mevzuatı ve uluslararası kanuni düzenlemelerin gereklerini de gözönünde bulunduran yasa çalışmaları halen tüm hızıyla sürmekte ve son aşamalara gelinmektedir. Bunun da ötesinde, bu kanunun hazırlanmasında, uluslararası çevre kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve lobilerinin üzerinde uzlaşmaya varmış olduğu bir çok güncel çevre ve doğa koruma prensipleri ve amaçları da dikkate alınmıştır.

Doğa ve Biyoçeşitliliği Koruma Kanununun hazırlanmasını gerektiren sebeplerin ortaya konması konunun daha iyi anlaşılması açısından oldukça önemlidir. Böyle bir kanuna ihtiyaç duyulmasının esas olarak üç temel nedeni olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan taahhütlerini yerine getirme amacıdır. Bu bağlamda, Washington Sözleşmesi, Ramsar Sulak Alanların Korunması Sözleşmesi, Aarhus Sözleşmesinden doğan yükümlülüklerimizin bu yasa taslağına aktarılmış olduğunu belirtmek gerekir. Özellikle çevre adaleti, katılım ve bilgi edinme hakkının doğa ve biyoçeşitliliği korumadaki görünümü yine yasa taslağına yansıtılmıştır. İkincisi, Avrupa Birliğine üyelik sürecinde ve Avrupa Kıtası ile sınırlı olmak üzere imzalamış olduğumuz bölgesel sözleşmelerden doğan yükümlülüklerimizi yerine getirmektir. Üçüncü neden ise dağınık halde olan doğa ve biyoçeşitliliği koruma mevzuatımızı toplu hale getirmek ve bir tek yasa altında toplamaktır.

Henüz taslak halinde olan bu yasanın amacı ve temel yapısı şu şekilde özetlenmektedir: Bu kanun, Türkiye’nin egemenliği altında bulunan, kamu ve özel mülkiyete tabi bütün karasal ve sulak alan ekosistemleri ile deniz ekosistemlerine ve yabani bitki ve hayvan türleri ile bunların yaşam alanlarına ve türler içindeki genetik çeşitliliğe uygulanır. Bu

kanun, doğa ve biyoçeşitliliği korumayı beş temel metod üzerine kurgulamış olup bunlar: Korunan alanlar yoluyla koruma, doğa ve biyoçeşitliliğe zarar veren belli faaliyetlerin tüm ülke düzeyinde yasaklanması (hem yaşam alanlarına ve hem de tüm bitki ve hayvan türlerine), yabani bitki ve hayvan türlerinin korunması, yabani bitki ve hayvan türlerinin yaşam alanlarının korunması, korunan alanlar ve tür habitatlarının dışında kalan ekosistemlerin, habitatların ve biyotopların korunması, örneğin mağaraların, çağlayanların, kaya formasyonlarının korunmasıdır³³².

Taslağın 1. maddesi, “Biyoçeşitlilik ve Doğa Koruma Kanunu” nun amacını ifade etmektedir. 1. fıkrada üç unsur dikkate alınmış olup bunlar biyoçeşitlilik, doğal değerler ve gen kaynaklarının korunmasıdır. Esas olarak sürdürülebilirliği temel almakla birlikte koruma kullanma dengesinin de sağlanması amaçlanmaktadır. Diğer bir deyişle salt yasaklama ve bir alanı insan müdahalesinden tamamen uzak tutarak doğayı ve biyoçeşitliliği korumak günümüz anlayışına göre pek mümkün değildir. Buna karşılık, bazı hassas ekosistemler ve türlerin habitatları ise insan etkisinden tamamen arındırılarak koruma altına alınacaktır. Maddenin devam eden fıkralarında da yine ülke peyzajının korunması, gen kaynaklarına erişimin düzenlenmesi, cansız doğal varlıkların ve değerlerin korunması da amaçlar arasında yer almaktadır. Aynı şekilde, biyoçeşitlilik kaybının durdurulması için gerekli tedbirlerin alınması bir başka amaç olarak ortaya çıkmaktadır. 3. fıkrada yer alan ifade ise, biyoçeşitliliğin ve gen kaynaklarının korunması için bunların ülke kalkınma plan ve diğer programlarla uyumlu halde yürütülmesi ve aralarında bir koordinasyonun ve entegrasyonun sağlanması gereksinimidir..

Yasa taslağı öncelikle hem insan merkezli hem de canlı merkezli doğa ve biyoçeşitlilik anlayışına yer vermiştir. Diğer bir deyişle, bu yasa taslağı tüm canlıların kendilerine has yaşam ortamlarında yaşamaya hakları olduğunu kabul etmekte ve tüm canlılara ve hayat formlarına saygı duyulması gerektiğini belirtmektedir.

Taslakta dikkat çeken bir başka konu ise doğa ve biyoçeşitliliği korumada topluma yüklenen sorumlulukla ilgilidir. Yasa ile topluma bir sorumluluk yüklenmektedir. Buna

³³² Y. Güneş, 2005, *Türk Biyoçeşitlilik Yasa Tasarısının İçeriği*, Kafkasya’da Doğa Koruma ve Sürdürülebilir Kullanım İçin III. Bölgesel Konsey Toplantısı, Artvin.

uymayanları ise cezalandırmak veya tazminata mahkum etmek gibi bir amaç taşımamaktadır. Benzer bir düzenleme Orman Kanununda orman yangınları ile mücadele için konmuş olup çağrıldığı halde yangın söndürmeye gitmeyene para cezasını öngörmektedir. Bu maddede de, ilgili birimler toplumu bu kanunun ilkelerine göre hareket etmeye, spesifik durumlarda doğa korumaya katılmaya çağırabilir. Buna uymayanlara uygulanacak yaptırım ise, örneğin yürütücü kurumun görev ve sorumluluklarının düzenleyen kanuna konulabilir. Hiç konulmasa dahi, her olayda toplumu cezalandırmak gibi bir amaç taşımayan bu kanunun bu maddesi yine de doğa ve biyoçeşitliliği korumaya hizmet edecek niteliktedir.

Kanun taslağı ayrıca, doğa ve biyoçeşitlilikle ilgili tanım ve kavramlara yer vermiştir. 10. maddede yer alan bu tanımlardan başlıcaları, biyoçeşitlilik, koruma statüsü, ekosistem, tehlikedeki türler, habitat rehabilitasyonu vb. gibi önemli biyoçeşitlilik kavramlarıdır.

Taslakta ayrıca, yerel toplumun hakları, katılım, çevresel etki değerlendirmesi, yerel bilginin doğa ve biyoçeşitliliği korumada önemi, planlama gibi birçok temel konuya da yer verilmiştir.

4.4.1.3. Öneriler

Doğal kaynakların ve doğal hayatın ve dolayısı ile biyoçeşitliliğin korunmasına ilişkin mevzuatın önemli bir bölümü uluslararası anlaşmalara dayanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 90'ıncı maddesinin son fıkrası hükmüne göre, "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir". Uluslararası anlaşmalar bakımından AB mevzuatı ile uyumun sağlandığı söylenebilirse de, bu anlaşmaların iç hukuk bakımından bağlayıcı olup olmadığı noktasına gelindiğinde sorunlar yaşanmaktadır. Biyolojik çeşitliliğin korunması bakımından anlam taşıyan pek çok anlaşma Bakanlar Kurulu tarafından imzalanıp Resmi Gazete'de yayımlanmış olmalarına karşın, uygun bulma yasalarının henüz çıkarılmadığı görülmektedir. Gerçi doktrinde Bakanlar Kurulunun onayladığı ve Resmi Gazete'de yayımlanan uluslararası anlaşmaların uygun bulma yasasına gerek olmaksızın bağlayıcılık kazandıkları³³³ noktasında ileri sürülen görüşler vardır. Ancak, uygulamanın sağlama alınması

³³³ H. Pazarcı, 1985, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, I. Kitap, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara, s. 130.

bakımından ve uluslararası anlaşmaların Türk hukukunda uygulama alanı bulabilmesi bakımından gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu ya uluslararası anlaşma hükümlerine gerçekten işlerlik kazandırabilecek olan gerekli ceza ve teşvik sistemlerini içeren özel kanunların çıkarılması şeklinde ya da Orman Kanunu ve Milli Parklar kanununa yapılacak ilavelerle olabilir. AB, kabul ettiği bu uluslararası anlaşmaları tüzük, yönerge ya da karar çıkarmak suretiyle üye devletlerde uygulanabilir hale getirmiştir. Türkiye’de ise bu çalışmada adı geçen, ormanlarda biyolojik çeşitliliğin korunması ile ilgili anlaşmalardan sadece Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin (CITES) uygulanmasına ilişkin bir yönetmelik çıkarılmış; sözleşmeye konu olan türlere ilişkin listeler bir tebliğle yayınlanmıştır.

Türkiye’nin kabul ettiği uluslararası anlaşmalar bakımından söylenmesi gerekli bir husus daha vardır. Avrupa’nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi kabul edildiğinde Türkiye bu sözleşme eklerinden bazılarını ihtirazi kayıt düşmüştür. Bu ihtirazi kayıtlardan biri sözleşme ile koruma altına alınmış bazı türlerin Türkiye şartlarında kesin olarak korunamayacağına ilişkindir. Ne amaçla konuldukları anlaşılamayan bu ihtirazi kayıtların kaldırılması doğal hayatın ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına hizmet bakımından yerinde olacaktır.

Orman Kanununda biyolojik çeşitlilik terimi ya da biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin herhangi bir ifade yer almamaktadır. Kanuna, düzenlenme amacının genel çerçevesini veren bir ifadenin 1. madde olarak eklenmesi gerekir. Bu madde şu şekilde düzenlenebilir: “Bu Kanunun amacı, orman alanlarının bütünlüğünü ve biyolojik çeşitliliğini korumak, orman kaynakları yönetim planlarını sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda ve çok amaçlı kullanım prensipleri çerçevesinde, ormanların mevcut koşulları ve kapasitelerine ve toplumun talep ve beklentilerine göre geliştirmek ve uygulamak, ormancılık çalışmalarının her aşamasında halk katılımını sağlamak, aynı zamanda ormanlardan sağlanan kereste ve diğer ürünlerden elde edilen gelirle ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmaktır”.

6831 sayılı Orman Kanunun 1. maddesinde yer alan "orman" tanımı, ekoloji bilimine ve biyolojik çeşitliliğin korunması düşüncesine uygun olarak yeniden yapılmalı, makilikler

de tanıma dahil edilmelidir. Örneğin; "bozuk orman" olduğu gerekçesiyle göz ardı edilen alanlar aslında biyolojik çeşitlilik bakımından çok önemlidir, fakat mevcut mevzuat ile hakettiği değeri görmemektedir. Maddenin j bendinde yer alan “funda veya makilerle örtülü orman ve toprak muhafaza karakteri taşımayan yerler” ifadesinin çıkarılması biyoçeşitliliğin korunması açısından gereklidir. Bu vejetasyonlar yaban hayatı için çok uygun yaşama ortamı oluşturdıkları gibi bitki türleri bakımından da oldukça zengindir. Biyolojik çeşitliliğin ve yaban hayatı yaşama ortamlarının korunması konusundaki sözleşmeler gereği bu alanların da korunmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekir.

Orman sınırları dışına çıkarma işlemine son verilip ormanların bütünlüğünün korunması, biyolojik çeşitliliğin korunması için gerekli en ideal yoldur. Ancak, yıllardır süregelen ihmal sonucu oluşan mülkiyet problemlerinin çözüme kavuşturulması ve orman-halk ilişkilerine yeni bir boyut kazandırılması gereği yüzyüze olduğumuz bir gerçektir. Bu durum karşısında, üzerinde çalışmalara devam edilen ve Anayasa’nın 169 ve 170. maddelerinde değişiklik yapılmasını öngören yasa tasarısının içeriği, hem sorunlara çözüm üretilmesi hem de orman alanları ve biyolojik çeşitliliğe daha az zarar verilmesi bakımından daha iyi şartlar sağlayacaktır. Aksi halde, bu günkü düzenleme ile, 2B’nin uygulanması sonsuza kadar sürecek, doğal orman alanları yerleşim alanı veya tarım alanı haline dönüşecek, yaygın bir biçimde erozyon ve sel felaketleri yaşanmasına neden olacaktır. Orman Kanununun 2. maddesinin B fıkrasına da aynı düzenleme yansıtılmalı, ilave olarak erozyonu önleme maksatlı bir eğim limiti ve biyolojik çeşitliliğe, yaban hayatına, tarihsel ve kültürel değerlere zarar vermeme koşulları eklenmelidir

Orman Kanununun 17. maddesinin 2. fıkrasına orman içine izinsiz yapılan bina ve tesislerin, ayrıca mahkeme kararına gerek kalmadan yıkılmasını gerektiren ve bu konuda ihmalî görülen görevlileri sorumlu tutan hükümler eklenmelidir. Şimdiki uygulama ile, görevlilerin yasa dışı yapılan bina ve tesisler için zabıt tutması yeterli olmakta, mahkeme kararının alınması uzun yıllar gerektirmekte, bu süre boyunca izinsiz yararlanma sürdürülmektedir. Olası yıkım kararının uygulanması ise çoğu zaman mümkün olmamaktadır.

Anayasa'nın 169. maddesinin 2. fıkrasında yapılması gerekli değişikliğe paralel olarak, 17. maddenin 3. fıkrasında, ormanlarda yapılacak bina ve tesisler için aranan kamu yararı bulunması koşulu, “kesin zorunluluk” ve “üstün kamu yararı” bulunması şeklinde değiştirilmelidir. Aynı şekilde Orman Kanununun 115. maddesindeki “ Devlet ormanları üzerinde kamu yararına yapılacak her türlü yapı ve tesisler için herhengi bir şekilde irtifak hakkı tesisi Maliye, Tarım ve Orman Bakanlıklarının iznine bağlıdır” şeklindeki hükümde yer alan “kamu yararı” da aynı şekilde “kesin zorunluluk veya “üstün kamu yararı” şeklinde değiştirilmelidir.

Orman Kanununun 26. maddesine dayanılarak hazırlanan Amenajman Yönetmeliğinin odun ürünü elde etme amacına dayalı temel yapısı değiştirilmeli; ormanlardan çok yönlü faydalanma ilkesine hizmet eder nitelikte bir yapıya kavuşturulmalıdır. Ülke koşullarına ve bilimsel gerçeklere özgün bir planlama modeli oluşturulabilmesi için; planlanacak orman ekosisteminin biyolojik ve ekolojik açıdan kavranması, planlamada karar verme sürecinin sayısal temellere dayandırılması, planlama yaklaşımının belirlenmesinde çağdaş planlama anlayışının yakalanması, planlamacılar ile toplum arasında planlı bir diyalogun oluşturulması gerekir. Amenajman Planlamasında çağdaş ve fonksiyonel planlama anlamında yapılacak bu değişiklik biyoçeşitliliğin korunmasına da hizmet edecektir. Bu esaslar doğrultusunda yapılan amenajman yönetmeliği çalışmaları kısa sürede tamamlanmalıdır. Planlamada toplumun görüşü alınmalı, özellikle orman köylülerine danışılmalı ve amenejman yönetmeliğine bu hususlar dahil edilmelidir. Orman amanejman planlarını yapan heyetin, doğa ve biyoçeşitlilik envanterini de yapması sağlanmalı; amenejman heyetine biyolog, zoolog, botanikçi, antropolog gibi ilgili diğer disiplinlere ait elemanlar da dahil edilmelidir. Dolayısıyla, 26. maddeye “Amenajman planları, ormanların biyolojik çeşitliliğinin korunmasını göz önünde bulunduracak şekilde hazırlanır” gibi bir ifadenin eklenmesinde fayda vardır.

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu yeniden hazırlanmalı ve diğer kanunlarla düzenlenen özel çevre koruma alanları ve doğal sit alanları da bu kanun altında düzenlenmelidir. Bu düzenlemelerde AB mevzuatı dikkate alınmalıdır. Yasanın amacını ortaya koyan 1. maddeye “biyoçeşitliliğin korunması”, “katılım”, “eğitim” ifadelerinin eklenmesi gereklidir. Maddeye “Milli Parklar Kanunu özel bir kanundur ve tüm korunan alanlarda

öncelikle bu kanun hükümleri uygulanır. Korunan alanlarla ilgili başka bir kanunla herhangi bir düzenleme yapılamaz” ifadesinin eklenmesi gerekir. Bu Kanunun amacında, “yurdumuzda milli ve milletlerarası değerlere sahip koruma alanlarının sürdürülebilirlik ve biyolojik çeşitliliğin korunması ilkeleri çerçevesinde, belirlenmesi, geliştirilmesi ve yönetilmesi, karar almada halk katılımının sağlanması, yararlanma konusunda yeterli eğitimin verilmesine ilişkin esasların düzenlenmesi” şeklinde bir ifadenin bulunması gereklidir.

Çevre ve Orman Bakanlığına bağlı Doğa ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, Milli Parklar Kanunu gereğince koruma altına alınmış alanların yönetiminden, yaban hayatının korunmasından ve kara avcılığının düzenlenmesinden sorumlu temel kuruluştur. Orman Genel Müdürlüğü muhafaza ormanı ve koruma işletme sınıfına ayrılmış ormanlardan sorumludur. Çevre Bakanlığına bağlı olan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, çeşitli doğal ve kültürel niteliklere sahip olan 14 alanın korunmasından sorumludur. Çevre ve Orman Bakanlığı, çevre ile ilgili kuruluşları ve biyolojik çeşitliliğin korunmasını da içeren doğa korumaya yönelik uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını koordine etmekle görevlendirilmiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı’nın sorumlulukları, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Kültür Bakanlığı’nın sorumluluklarıyla çakışmaktadır. Bu görev örtüşmesinden kaçınmak için, korunan alanlar Milli Parklar Genel Müdürlüğü ve Özel Çevre Koruma Kurumu tarafından ortak yönetilmeli ve bu ifade hem Milli Parklar Yasasına hem de çevre ile ilgili diğer mevzuata ayrı bir madde olarak ilave edilmelidir.

Yasanın 2. maddesinde tanımlanan koruma alanlarının sayısının ve alanlarının artırılması gereklidir. Mevcut yasa dört tür koruma alanı öngörmektedir. Bunlar, “milli park”, “tabiat parkı” , “tabiat anıtı”, ve “tabiatı koruma alanı” olarak belirlenen yerlerdir. Ekosistemi veya doğal değerleri korumak deyince akla, bu sayılan dört koruma alanı gelmemelidir. Kanunda var olan koruma statüleri, özel çevre koruma alanları, doğal sit alanları ve AB Habitat Yönergesi gereğince korunması gereken diğer alanlar yeniden ele alınarak saha bazında ihtiyaca göre statüler belirlenmelidir. Korunan alan olarak ilan edilme konusunda önceliğe sahip olacak alanların belirlenmesinde kullanılacak, “risk altındaki türler, endemik türler ve diğer kritik yaban hayatı yaşama ortamlarının gereksinimleri”, “yüksek düzeyde biyolojik çeşitliliği destekleyen alanlar”,

“göçmen, örnek, nadir türler” ya da “bilimsel veya ekonomik öneme sahip genetik kaynaklar” gibi kapsamlı kriterlerin geliştirilmesi gereklidir. Statüler tabiatı koruma alanı, yaban hayatını koruma sahası, tabiat anıtı, milli park, tabiat parkı, gen kaynaklarını koruma sahası, peyzaj koruma alanı, muhafaza ormanı, tür ve habitat koruma alanı olabilir. Korunan alanların hedefleri gibi, sağladıkları korumanın derecesi de farklılaştırılabilir. Bazılarında insan faaliyetleri oldukça sınırlandırılabilirken, bazılarında ise alanların çok amaçlı kullanımı yoluna gidilebilir. Bazı korunan alanlar birden fazla işlevi yerine getirebilir ve değişik koruma derecelerine göre kuşaklara ayrılabilir. En uygun ve uyumlu kullanım biçiminin belirlenebilmesi için, alana özgü analizlerin yapılması ve yönetim hedeflerinin saptanması gerekmektedir. Korunan alanların belirlenmesinde sosyal, ekonomik, kültürel ve ekolojik faktörlerin göz önünde bulundurulmasını garanti altına almak için, kamunun açık ve anlamlı katılımının, sağlam bilimsel verilerin ve geleneksel bilgilerin kullanılmasının sağlanması gereklidir.

Kanunun 2. maddesinde milli park tanımı içerisinde yer alan "turizm alanlarına sahip" ifadesinin çıkarılması gerekmektedir. Bu ifade Milli Park alanlarının turizm alanı olarak algılanmasına neden olmaktadır. Turizm tanımlamasının biyolojik çeşitlilik açısından gelişmekte olan bir turizm değil de ekoturizm anlayışının hakim olduğu bir yaklaşım olduğu izah edilmelidir.

Koruma alanlarının ekolojik turizme açılması ve kanunla belirlenen şartlarda yapılacak tesislerin Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından işletilmesi bu alanların rekreasyonel fonksiyonunun ön plana çıkarılması açısından gereklidir. Tesislerin, yürüyüş yollarının ve diğer aktivitelerde kullanılacak alanların, ulaşımın bu konuda uzman kişilerce, koruma kriterleri ön plana çıkarılarak planlanması ve uygulanması gerekmektedir. Korunan alanlarda maden arama çalışmalarına izin verilmesi önlenmelidir. Maden çalışmalarının yapıldığı alanlarda biyolojik çeşitliliğin korunmasından bahsedilemez. Bu amaçla Kanunun 7 ve 8. maddeleri yeniden gözden geçirilmeli, ekonomik kaygıların biyolojik çeşitliliğin korunmasının önüne geçmesine izin verilmemelidir.

Kanunun 14. maddesinde öngörülen cezalar günün şartlarına göre ele alınmalı ve güncelleştirilmelidir.

Korunan alanların etkin yönetiminin sağlanması için, mahallindeki örgütlenmeler güçlendirilmeli, korunan alanlar için özel koruma timleri oluşturulmalıdır. Bunun için Kanununda düzenleme yapılmalı ve uygulama yönetmeliği çıkartılmalıdır. Envanter, planlama, uygulama yapabilecek örgütlenme modeli benimsenmelidir (araştırma, izleme, eğitim programları yürütecek şekilde).

Korunan alanlardan elde edilen giriş ücretleri, diğer gelirler ve avlanma gelirleri gibi maddi kaynakların yine korunan alana geri dönmesini sağlayacak mali mekanizmaların kurularak bunun kanunda yer alması sağlanmalıdır.

Bu yasa ile korunan alanların uzun dönem gelişme planları yapılmalıdır. Ancak bu alanların sınırları dışında da yönetim kararları alınması için planların havza bazında yapılması ve bunu sağlayacak kurumlar arası entegrasyonun oluşturulması gereklidir.

Yukarıda açıklanan Orman Kanunu ve Milli Parklar Kanununda yapılması gerekli düzenlemelerin yanısıra, ormanlarda biyolojik çeşitliliğin korunmasında eksik ya da gerekli görülen diğer konular da aşağıda özetlenmeye çalışılmıştır.

Toprak kullanımına yönelik hükümet politikalarının eksikliği biyolojik çeşitliliği olumsuz yönde etkilemektedir. Tarımsal faaliyetler, V. ve VI. sınıf topraklardan oluşan 5.1 milyon hektarlık bir alanda gerçekleştirilmektedir. Bu tarım alanlarının büyük bir çoğunluğu meraların sürülmesi ve yasadışı orman açma yöntemleriyle kazanılmıştır. Kontrolsüz ve yaygın bir biçimde sürdürülen aşırı otlatma, günümüzde hem kırsal bölgelerde hayvan besleyerek yaşayan topluluklar üzerinde ekonomik bir baskıya yol açmakta, hem de orman ekosistemlerini tahrip etmektedir. Bozulmuş orman alanları genellikle “potansiyel tarım arazileri” olarak değerlendirilmekte ve çiftçiler tarafından, çoğu kez resmi onay dahilinde olmak üzere, bu alanların sınırındaki çiftliklere katılmaktadır. Toprak kullanımı, açık araziler ve otlatma eylemlerinin düzenlenmesi ile ilgili kanunların olmayışı, özellikle koruma alanları dışında kalan orman alanlarında biyolojik çeşitliliğin yüksek olduğu bölgelerdeki in-situ koruma eylemlerini olumsuz biçimde etkilemektedir. Mevcut orman envanter, amenajman planlaması ve orman kaynakları değerlendirme çalışmaları bu açıdan yetersiz olup, bu alanda kurumsal kapasite ve mevzuat geliştirme çalışmaları yapılmalıdır. Bu çalışmalar sırasında odun

dışı orman ürünleri kaynaklarının biyolojik çeşitliliğinin korunmasına gerekli önem ve özenin gösterilmesi gerekmektedir.

Orman yönetimi uygulamalarının toprak, su, komşu ekosistemler ve türler üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi veya kabul edilebilir bir düzeye indirilmesi sağlanmalıdır. Doğal biyolojik kontrol sistemlerinin korunmasının temini ve biyoindikatör olarak kullanılacak türlerin belirlenmesi için orman ekosistemleri ve türlerinin envanterlerinin çıkarılıp değerlendirilmesi, in-situ korumaya yönelik programların geliştirilmesi ve uygulanması, ağaç türlerinin genetik çeşitliliğinin korunması için orman tohum ve klon gen bankaları kurulup, varolanların sürdürülmesi gereklidir. Ağaçlandırma, diğer orman imar ve geliştirme çalışmaları sırasında biyolojik çeşitliliğinin korunması ve ekolojik etkilerin değerlendirmesi konusunda orman teşkilatı ve diğer ilgi gruplarında gerekli bilinç, ilgi ve kurumsal kapasitelerin oluşturulmasına yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi önemli ihtiyaçlar arasında bulunmaktadır. Koruma dışında kalan alanlarda biyolojik çeşitliliğin korunmasının sağlanması için, üzerinde çalışmalara devam edilen ve doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunmasında şemsiye bir yasa görevi görecektir olan Doğa ve Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Yasasının bir an önce yürürlüğe girmesi gerekir.

Orman teşkilatı ve diğer kuruluşların kırsal kalkınma faaliyetlerinde, özel öneme sahip biyolojik çeşitlilik ve doğal kaynak değerlerine sahip korunan alanlarda yaşayan ve bu kaynaklar üzerinde baskı oluşturan yoksul orman köylerine öncelik sağlanması; korunan alanlarda araştırma, yayım tanıtım, eğitim çalışmalarının güçlendirilmesi; korunan alanlarla ilgili izleme-değerlendirme ve veri kütüklerinin geliştirilmesi ve ortak yararlanmaların sağlanması; korunan alanlarda gönüllü çalışmalara olanak tanıyacak yerel ve ulusal gönüllü programların oluşturulması gereklidir. Bir yandan biyolojik çeşitliliği korurken diğer yandan da orman ekosistemlerinden sağlanan ekonomik geliri arttırmak amacıyla kereste ve ormandan elde edilen diğer ürünler için yeni kullanım alanları belirlemeye ve bunları teşvik etmeye yönelik araştırma, yönetim ve politikaların desteklenmesi gerekir.

Ormanlardaki koruma alanları programlarını yürütecek personelin teknik eğitimden geçirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetime ağırlık verilerek, personelin sık sık farklı

bölgelere kaydırılmasına son verilmeli ve dolayısıyla belli bir bölge ya da konu üzerinde uzmanlaşmış personel açığı giderilmelidir. Orman teşkilatı üzerinde uygun olmayan politik müdahalelerden kaçınılarak, odun dışı ürün ve hizmet alanlarında kurumsal yapı ve eleman sağlanmalı, izleme-değerlendirme ve denetim alanlarında yetersizlikler de bu şekilde giderilmelidir.

Orman ekosistemleri hakkındaki bilgilerini arttırmaları için, orman bilim adamlarına, yöneticilerine ve teknik elemanlarına ve uygulamacılara gelişmiş eğitim imkanlarının sağlanması gerekir.

Genel olarak özetlemek gerekirse, mevcut ormancılık mevzuatı, ülkenin değişen sosyo-ekonomik koşulları ve ormancılık politika, strateji ve yaklaşımlarında meydana gelen gelişimler ışığında güncelleştirilmelidir. Mevcut ormancılık mevzuatının emredici ve yönlendirici yönleri ağır basmakta, yetki ve sorumlulukların hemen tamamı devlet orman teşkilatınca yüklenilmektedir. Orman kaynakları yönetiminde, orman teşkilatı dışındaki ilgi gruplarının katılımcılığı teşvik edilmeli ve şeffaflık sağlanmalıdır. Yönetimde merkeziyetçilikten vazgeçilmeli, yetki ve sorumluluklar yerleştirilmelidir. Orman kaynaklarının çok fonksiyonlu (işlevsel) yönetiminde, odun dışı ürün ve hizmetlere gereken önem verilmelidir. Mevzuatın eski olması nedeniyle, anlaşılması zor olan dil ve terminolojinin basitleştirilmesi gerekir.

4.4.2. Ormanların Yangınlara Karşı Korunması

4.4.2.1. Avrupa Birliği Mevzuatı

Orman yangınları Avrupa ormanları için en önemli tehlikelerden birini oluşturmaktadır. Özellikle Akdeniz iklim kuşağında yer alan orman alanlarında bu risk çok daha fazla boyutlardadır. Akdeniz ülkelerinde yanan orman alanı miktarı yıllık 300,000-500,000 hektardır. Bu nedenle, orman yangınları ile mücadele ve yangınların çıkmasını önleyici tedbirler alınması oldukça önemlidir.

Ormanların yangınlara karşı korunması için Topluluk projelerinin devamlılığının sağlanması ihtiyacı, AB ormancılığının ana hatlarını çizen AB Ormancılık Stratejisinin 6. maddesinde vurgulanmaktadır. Maddeye göre, AB Konseyi “(EEC) No. 2158/92

sayılı, ormanların yangınlara karşı korunması hakkındaki tüzüğün³³⁴ devamlılığını, geliştirilmesi ve değerlendirilmesini desteklemekte ve Komisyonu Topluluk Orman Yangınları Bilgi Sisteminin geliştirilmesine önem vermeye davet etmektedir”.

Avrupa ormanlarının yangınlardan korunması ve yangınların gözlenmesi için çalışmalar (EEC) No 2158/92 sayılı tüzükle³³⁵ başlamıştır. Tüzük, orman yangını sayısını ve yanan alan miktarını azaltmak için orman yangınları hakkında bilgi toplanmasını ve koruyucu önlemlerin alınmasının finansmanını sağlamaktadır.

Bu tüzüğe ilave olarak, orman yangınlarını önleme aktiviteleri Yapısal Fon³³⁶, Aşınma Fonu (1994-1999)³³⁷ ve 2000 yılından itibaren Kırsal Kalkınma Tüzüğü³³⁸ ile desteklenmiştir.

1994 yılında, (EC) No 804/94 sayılı tüzük ile orman yangınlarının sıklığı, nedenleri hakkında bilgi toplamak ve orman yangınları ve önleyici tedbirlerin anlaşılmasının geliştirilmesi için kurulan orman yangını veri tabanı³³⁹ ve orman yangını riski ve yangın zararları ile ilgili üye devletlere bilgi vermeyi amaçlayan Avrupa Orman Yangınları Bilgi Sisteminin (EFFIS)³⁴⁰ geliştirilmesi orman yangınlarını önleme ve mücadele konusunda büyük ilerleme sağlamıştır. 1989 yılında bir tüzük³⁴¹ ile kurulan daha sonra genişletilen³⁴² Avrupa Ormancılık Bilgi ve İletişim Sisteminin (EFICS) ve ormanlar hakkındaki bilgilerin güvenilirliği ve kalitesinin artırılmak suretiyle orman yangınlarının önlenmesinde gerekli veri tabanının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Sistem, ormancılık sektörü ve gelişimi ile ilgili bilgilerin toplanması, koordinasyonu, standart hale getirilmesi ve dağıtılması için tasarlanmıştır. Sözkonusu

³³⁴ OJ L 217, 31.7.1992, p. 3. Regulation as amended by Regulation (EC) No 308/97 (OJ L 51, 21.2.1997, p. 11).

³³⁵ Council Regulation (EEC) No 2158/92 of 23 July 1992 on Protection of the Community's Forest Against Fire, OJ L 217, 31.7.1992, p.3.

³³⁶ Structural Funds

³³⁷ Cohesion Fund

³³⁸ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 (OJ L 160, 26.6.1999, p. 80) on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations.

³³⁹ Forest Fire Database

³⁴⁰ European Forest Fire Information System

³⁴¹ Council Regulation (EEC) No 1615/89 on the establishing the European Forestry Information and Communication System, OJ L 165, 15.6.1989, p. 12

³⁴² Council Regulation (EC) No 400/94; Council Regulation (EC) No 1100/98.

tüzük 31 Aralık 2002 yılında geçerliliğini yitirmiştir. Geleceğe ilişkin olarak, Komisyon, internet temelli ormancılık Bilgi ve İletişim Platformunun (EFICP) geliştirilmesi için 2 yıllık bir hazırlık eylemi teklif etmiştir. EFICP, Ormancılık Bilgi ve İletişim Sisteminin geliştirecek ve ulusal orman bilgi veri tabanından alacağı ormancılık bilgilerini analiz edecektir.

Orman yangınlarının izlenmesi ve yangınların önlenmesi için gerekli finansal yardımın yapılması, 2003 yılında, “Forest Focus” adı altında kabul edilen Konsey Tüzüğü³⁴³ kapsamında devam etmektedir³⁴⁴.

4.4.2.2. Türk Mevzuatı

Türkiye’nin coğrafi konumu itibariyle, ormanların %58’i yangına birinci derecede hassastır. Bununla birlikte, hazırlanan eylem planları ve havadan ve karadan yapılan etkin müdahalelerle, aynı iklim kuşağındaki Akdeniz ülkeleri ile karşılaştırıldığında, ormanların yangınlardan korunmasında Türkiye en başarılı ülkedir. Son on yılda yanan ortalama orman alanı 14,000 hektardır ve yangınların çıkış nedenleri arasında en büyük oranı ihmal ve dikkatsizlik oluşturmaktadır³⁴⁵.

Türkiye’de orman yangınlarının önlenmesi ve söndürülmesiyle ilgili her türlü faaliyet; 01.01.1995 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 285 Sayılı "Orman Yangınlarının Önlenmesi ve Söndürülmesinde Uygulama Esasları Tebliğine göre yürütülmektedir. Ayrıca; orman yangınlarının önlenmesi ve söndürülmesinde görevli memurlarla mükelleflerin görecekleri görev ve hizmetler, 6831 sayılı Orman Kanununun 69. maddesi hükmüne göre düzenlenmiş "Orman Yangınlarının Önlenmesi ve Söndürülmesinde Görevlilerin Görecekleri İşler Hakkında Yönetmelik" içerisinde tarif edilmiştir.

T.C. Anayasası’nın 169. maddesinde ve 6831 Sayılı Orman Kanununun 68-110 maddeleri arasında orman yangınlarıyla ilgili hususlar yer almaktadır.

³⁴³ Regulation (EC) No 2152/2003 of the European Parliament and Council of 17 November 2003 concerning Monitoring of Forest and Environmental Interactions in the Community (Forest Focus), OJ L 324, 11.12.2003, p. 1.

³⁴⁴ AB ormanlarının yangınlara karşı korunması konusunda ayrıntılı bilgi “Topluluk ormanlarının izlenmesi hakkında tüzük” başlıklı 4.3.2.8’inci bölümde verilmiştir.

³⁴⁵ Orman Genel Müdürlüğü, 2004, OGM 2003- 2004 , Gökçe Ofset, Ankara, s. 12.

Anayasa'nın 169. maddesinin birinci fıkrasına göre, "...Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz..." Aynı maddenin 3. fıkrasında, "...Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz" hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm, Türkiye'de orman yangınlarına verilen önemin bir göstergesidir. Yangın sonucu orman kayıplarından sorumlu olanların af kapsamı dışında tutulması, bu tür suçların işlenmesinde caydırıcı bir rol oynamaktadır. Anayasa'ya ormanları korumak için katı hükümlerin konulmuş olması çevrenin teminatı konumunda olan ormanların politik tasarruflara karşı korunması bakımından son derece önemli bir düzenlemedir.

6831 sayılı Orman Kanununda yangınları haber vermek, müdahale ve yardımları kolaylaştırmak için gerekli her türlü tedbir ve imkanlar en ince ayrıntılarına kadar düzenlenmiştir. Kanunun 68. maddesinin birinci fıkrasına göre, "Ormanların içinde veya yakınında ateş ve yangın belirtisi görenler bunu derhal orman idaresine veya en yakın muhtarlığa, jandarma dairelerine veya mülkiye amirlerine haber vermeye mecburdurlar". Bu şekilde, yangınlara zamanında müdahalenin sağlanması için herkese bir sorumluluk yüklenmiştir. Maddenin ikinci ve üçüncü fıkrasında, yangın ihbarı için devlete ait haberleşme vasıtalarından ücretsiz yararlanılabileceği belirtilmektedir. Maddenin dört, beş ve altıncı fıkralarında, yangın haberleşmesinin en seri şekilde sağlanması için, ormanlardaki yangın gözetleme kuleleri ile kuruluş merkezleri arasında telsiz haberleşmesinin sağlanması ve hususi telefon hatlarının kurulmasından bahsedilmektedir. Birinci fıkradaki mecburiyete uymayanlar, Kanunun 104. maddesine göre bir aydan altı aya kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar. Bu suç, Haziran ayı başından Ekim ayı sonuna kadar devam eden yangın mevsiminde işlenirse ceza iki misline çıkartılır.

Kanunun 69. maddesinin birinci fıkrasına göre, "Orman yangınlarında yangına civar köy ve kasabaların 18 yaşını bitirip 50 yaşını doldurmamış bütün erkek nüfusu beraberlerinde mevcut balta, kürek, kazma, destere gibi yangın söndürmeye yarıyacak aletleriyle yangın yerine gitmeye ve yangın söndürmeye mecburdurlar". Maddenin ikinci fıkrası, söndürme işine gelenler yangın söndürmeye yeterli olmazsa, çevredeki diğer köy ve kasaba halkını da görevlendirmekte, vali, kaymakam ve diğer yetkilileri yangın mahalline yardımcı göndermeye mecbur tutmaktadır. Kanunun 105. maddesi

gereğince, bu hükme uymayanlara vali ve kaymakamlar tarafından 5 milyon lira para cezası verilir. Bu miktar Bakanlar Kurulunca üç misline kadar artırılabilir.

Kanunun 70. maddesi, yangın söndürmek için gidiş ve dönüş ve yemek ücretlerinin orman idaresince karşılanacağını, bunların dışında başka bir ücret ödenmeyeceğini hükme bağlamaktadır. Ayrıca, maddeye göre, mahallin en yüksek amiri, askeri ve devlete ait diğer nakil vasıtalarını yangın için görevlendirme yetkisine sahiptir. 71. madde, yangın söndürürken sakatlanan ya da hayatının yitirenlerin alacakları tazminatı düzenlemektedir.

72. madde, orman yangınları için çekilen tüm telgraflarda görevlilerin hızlı hareket etmelerini zorunlu kılmakta, 73. madde yangına gidecek olanların transferinin en hızlı şekilde sağlanması gerektiğini ifade etmektedir.

74. madde, yangın tehlikesinin henüz geçmemiş olduğu durumlarda, mahallin en büyük idari amirine ormanlara girmeyi yasaklama yetkisi vermektedir. Bu hükme uymayanlara, Orman Kanununun 107. maddesi gereğince, mahallin en büyük idari amiri tarafından para cezası verilir.

Kanunun 75. maddesi, orman idarelerine, yangın kule ve kulübeleri, yangın emniyet yolları yapımını içeren 5 yıllık yangın planlarının yapılması görevini vermekte, yangına hassas bölgelerde yangın söndürme ekip ve ekipmanın hazır bulundurulmasını öngörmektedir.

Kanunun 76. maddesi, orman idaresinin belirlediği yerler dışında, orman yollarında ve alanlarında ateş yakılmasını yasaklamıştır. Devlet ormanlarında, orman idaresince belirlenen konak yerlerinden başka yerlerde geceleme bir milyon lira para cezası ile, ormanlarda izin verilen ve ocak yeri olarak belirlenen yerler dışında ateş yakmak veya izin verilen yerlerde yakılan ateşi söndürmeden mahalli terketmek bir yıldan aşağı olmamak üzere hapis ve on milyon liradan elli milyon liraya kadar ağır para cezası ile, ormanlara dört kilometre mesafede veya orman köyleri hudutları içinde anız veya benzeri bitki örtüsü yakmak bir yıldan aşağı olmamak üzere hapis ve elli milyon liradan üç yüz milyon liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır.

Tedbirsizlik ve dikkatsizlik ile orman yangınına sebebiyet verenler iki yıldan beş yıla kadar hapis ve ikiyüz milyon liradan beş yüz milyon liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır.

Kasten orman yakanlar on yıldan on beş yıla kadar ağır hapis ve para cazasına mahkum edilir. Ölüm meydana gelirse müebbet ağır hapis cezası sözkonusudur. Devlet ormanlarını terör amacıyla yakanlar yirmidört yıldan otuz yıla kadar ağır hapis, beş milyar liradan on milyar liraya kadar ağır para cezasına mahkum edilir. Yanan orman alanı bir hektardan fazla olduğu veya bir şahsın hayatını tehlikeye koyduğu takdirde müebbet ağır hapis cezasına hükmedilir. Yangın sebebiyle ölüm meydana gelirse fiili işleyen veya işleyenlere ölüm cezası verilir. Terör amacı ile bu suçu işleyenler hakkındaki davalara 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun gereğince Devlet Güvenlik Mahkemelerince bakılır.

Bu suçlar muhafaza ormanı veya milli parklarda işlendiği takdirde öngörülen cezalar iki misli artırılarak verilir (madde 111).

4.4.2.3. Öneriler

Türkiye, orman yangınlarının önlenmesi ve yangınla mücadele konusunda, aynı iklim kuşağındaki AB ülkelerine göre son derece başarılı bir ülkedir. Anayasa'daki orman yangınlarına ilişkin hükümlerin yanı sıra, 6831 sayılı Orman Kanununda yangınları haber vermek, müdehale ve yardımları kolaylaştırmak için gerekli her türlü tedbir ve imkanlar en ince ayrıntılarına kadar düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ve cezai müeyyideler Türkiye'de orman yangınlarına karşı gösterilen hassasiyetin bir göstergesidir. Türkiye ormanların yangınlara karşı korunmasında yeterli mevzuata sahiptir.

Ancak, Orman Kanununda yangınla mücadeleyi düzenleyen ilgili maddelerin mevcut şartlara göre güncelleştirilmesi gereklidir. Kanunda kullanılan dil basitleştirilmeli, maddelerde ifade edilen ulaşım ve haberleşme araçları teknolojinin getirdiği yeniliklere göre yeniden düzenlenmelidir.

İlgili kısımda açıklandığı gibi, AB’de (EC) No 804/94 sayılı tüzük ile orman yangınlarının sıklığı, nedenleri hakkında bilgi toplamak ve orman yangınları ve önleyici tedbirlerin anlaşılmasının geliştirilmesi için kurulan orman yangını veri tabanı ve orman yangını riski ve yangın zararları ile ilgili üye devletlere bilgi vermeyi amaçlayan Avrupa Orman Yangınları Bilgi Sistemi geliştirilmiştir. Bu doğrultuda, Orman Kanununda, yangınların sürekli izlenerek, orman yangınlarının sıklığı, nedenleri hakkında bilgi toplanması ve bir veri tabanı oluşturulmasına ilişkin bir ifadeye yer verilebilir. Uygulamada da, oluşturulan bu veri tabanı halkın ulaşımına açık olmalıdır.

285 Sayılı Orman Yangınlarının Önlenmesi ve Söndürülmesinde Uygulama Esasları Tebliği ile Orman Yangınlarının Önlenmesi ve Söndürülmesinde Görevlilerin Görecekları İşler Hakkında Yönetmeliğin birleştirilmesi mevcut mevzuatın sadeleştirilmesi açısından faydalı olacaktır.

4.4.3. Ormanların Hava Kirliliği ve İklim Değişikliğine Karşı Korunması

4.4.3.1. Avrupa Birliği Mevzuatı

AB gelişmiş bir endüstriyel yapıya sahip olması nedeniyle, hava kirliliği ve onun ormanlar üzerindeki etkileri oldukça dikkat çekici bir seyir izlemektedir. Birliğin endüstri bölgelerindeki kirli hava orman ekosistemi için oldukça büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Özellikle İskandinav ülkelerinde ve Orta Avrupa ormanlarında kirli havanın yoğun etkileri gözlenmektedir. Avrupa şehirlerinin %70-80’inde senede en azından bir kez, kısa süreli hava kirliliği seviyesinin Dünya Sağlık Teşkilatı Hava Kalitesi değerlerini aştığı ifade edilmektedir. Avrupa kentleri dünyadaki kükürt dioksit ve azot oksit emisyonlarının %25’ini üretmektedir. Elektrik santrallerinden havaya karışmakta olan bu gazlar ise %30 ila %55 oranında asit yağmurlarına neden olmaktadır. Nüfus artış hızının gittikçe düşmesine karşılık Avrupa ülkelerinin dünyanın toplam ticari enerjisinin %40’ını tek başlarına tüketmeleri ve dünyanın toplam sanayi atıklarının %70’ini üretmeleri sözkonusudur ki, bu da çevre ve ormanlar üzerindeki baskının artması anlamına gelmektedir. Avrupa Topluluğunda toplam işgücünün %95’i sanayi ve hizmetler sektöründe doğrudan istihdam edilmektedir. Topluluğun toplam coğrafi alanının %5’inden fazla yer kaplamayan kentsel ve sinai faaliyetler, etkilerini çok uzak noktalarda dahi göstermekte ve çevre ve yaşam kalitesi üzerinde büyük baskı

yaratmaktadırlar. Örneğin, İngiliz ağır sanayi, Almanya'nın Kara Ormanları üzerinde asit yağmurları yoluyla büyük tahribat yapmaktadır³⁴⁶.

AB Konseyi, AB Ormancılık Stratejisinin 5. maddesinde “Komisyonun, Avrupa orman izleme sisteminin sürekliliğini sağlamak için, orman ekosistemi üzerindeki potansiyel etkilerini de dikkate alarak, Topluluk ormanlarının atmosferik kirliliğe karşı korunması üzerine (EEC) No. 3528/86 sayılı tüzüğün³⁴⁷ değerlendirilmesi sorumluluğunu almasını istemektedir”. AB ormancılığının ana hatlarını oluşturan Orman Stratejisinde, hava kirliliğinin önlenmesi ve ormanlar üzerinde yarattığı olumsuz etkinin izlenmesine devam edilmesi yönünde bir ifadenin yer alması, AB'nin bu konuya gerekli önemi verdiğinin ve alınacak tedbirlerin devamlılığının sağlanmasının denetleneceğinin bir göstergesidir. Çünkü, Stratejinin 18. maddesinde, AB Konseyi Komisyondan Orman Stratejisinin uygulanması ile ilgili periyodik olarak rapor verilmesini talep etmektedir.

1986 yılında kabul edilen (EEC) 3528/86 sayılı tüzük ile, orman zararlarının periyodik olarak tespit edilmesinin finanse edilmesi ve atmosferik kirlenmenin anlaşılması sağlanmıştır. Bu tüzük ile oluşturulan AB izleme programının genel amaçları ormanları etkileyen diğer faktörlerin yanısıra, hava kirliliğinden etkilenen ormanların durumları ile ilgili olarak bilgi toplamak, ormanların izlenmesi ile ilgili saha tecrübesi ve tatbikat projelerini yürütmektir³⁴⁸.

2003 yılında kabul edilen (EC) No 2152/2003 sayılı ve kısaca “Forust Focus” adıyla anılan Konsey Tüzüğü³⁴⁹ ile, mevcut izleme ve ormanların atmosferik kirliliğe karşı korunmasının yanısıra, biyolojik çeşitlilik, toprak, karbon sıkışması ve iklim değişikliği çevresel parametrelerin gözönünde bulundurulması yoluyla ormanların izlenmesinin daha da geliştirilmesine olanak verilmiştir.

³⁴⁶ S. Budak, 2000, *Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası*, Aydoğan Matbaacılık, İstanbul, s. 108.

³⁴⁷ OJ L 326, 21.11.1986, p.2. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 307/97 (OJ L 51, 21.2.1997, p. 9).

³⁴⁸ H. Yıldırım, 2002, a.g.e. s. 36.

³⁴⁹ Regulation (EC) No 2152/2003 of the European Parliament and Council of 17 November 2003 concerning Monitoring of Forest and Enviromental Interactions in the Community (Forest Focus), OJ L 324, 11.12.2003, p. 1.

AB Ormancılık Stratejisi, iklim değişikliğinin ormanlar üzerindeki etkisinden ve adaptasyon ihtiyacından açıkça bahsetmemektedir. Ancak, ormanların karbonu emen kaynaklar ve enerji kaynakları oluşunu vurgulayarak, genel anlamda iklim değişikliğinin hafifletilmesi üzerinde durmaktadır.

1992 yılında kabul edilen, AB tarafından bir kararla³⁵⁰ onaylanan, İklim Değişikliği Hakkında Birleşmiş Milletler Çerçeve Anlaşmasından sonra, 1997 yılında Kyoto Protokolü kabul edilmiştir. Kyoto Protokolü sanayileşmiş ülkelerin sera gazı emisyonlarını azaltma taahhütlerini daha katı hale getirmekte ve bu azaltımın belirli zaman dilimleri içinde gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Protokolün belirlediği ilk zaman dilimi 2008-2012 yılları arasını kapsayan dönemdir. Avrupa Birliği bir konsey kararı³⁵¹ ile 2002 yılında bu Protokolü onaylamış ve sera gazı emisyonunu 2012 yılına kadar %8 azaltma taahhüdünde bulunmuştur.

AB’de bugüne kadar yapılan çalışmalar, sera gazının yayılmasını hafifletmeyi amaçlayan, tedbirlerde yoğunlaşmıştır. Bu tedbirler, uzun dönemde iklim değişikliğinin büyüklüğü ve önemini azaltmak ve yeryüzü iklimini belirli bir seviyede stabilize etmeyi başarmak için yatırımlar olarak görülebilir. Aynı zamanda, iklim değişikliğinin ekosistemler üzerindeki etkisi, ekosistemlerin iklim değişikliğine olan hassasiyeti ve adaptasyonu bütün arazi kullanım sektörlerinde büyük endişelere dönüşmektedir. Bu konuda, izleme sistemlerinin (biyolojik çeşitlilik, bitki hastalıkları gibi) artırılması ve beklenmedik olayların (kuraklık ve yangın gibi) planlanması gerekli olabilir.

AB ve üye devletler, Kyoto Protokolünün uygulanmasında, uluslararası rejimin ormancılıkla ilgili bölümlerinde mesafe alınmasında önemli rol oynamışlardır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi taraflarının, 2001 yılında, Marrakesh’de yapılan 7. Konferansında, Kyoto Protokolünün yürütülmesine ilişkin anahtar uygulamalar kabul edilmiştir. Bu anahtar uygulamalar içinde, 2008-2012 yılları

³⁵⁰ Council Decision 94/69/EC of 15 December 1993 on the Approval of United Nations Framework Convention on Climate Change (OJ L33, 7.2.1994).

³⁵¹ Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 Concerning the Approval of the Kyoto Protokol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Joint Fulfillment of Commitments thereunder (OJ L130, 15.5.2002).

için arazi kullanımı, arazi kullanım değişimi ve ormancılık³⁵² ölçütleri de vardır. Bu Konferansta, Temiz Kalkınma Mekanizması kapsamında, ağaçlandırma çalışmaları ile emisyonun azaltılması üzerine bir anlaşma yapılmıştır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi taraflarının, 2003 yılında, Milan’da yaptıkları 9. Konferansta, “Ağaçlandırma Projelerinin Temiz Kalkınma Mekanizmalarına dahil edilmesi için Uygulama Yöntemleri” nin kabul edilmesi ile, AB, çevre ile dost, yeterli ve sosyal sorumluluğu olan bir uygulama çerçevesi amacına ulaşmış olmuştur. Ağaçlandırma projeleri için getirilen bu kurallar, Temiz Kalkınma Mekanizması ve Arazi Kullanımı, Arazi Kullanım Değişimi ve Ormancılık projelerinin çevresel entegrasyonunun güvenliğini oluşturmuştur.

2003 yılında, Viyana’da yapılan 4. Bakanlıklar Konferansı’nın 5. kararı iklim değişikliği ve sürdürülebilir orman yönetimi üzerinedir. Bu karar, uzun dönemde ormanların çok yönlü fonksiyonlarını emniyete almak için, devam eden iklim değişikliği tartışması kapsamında, sürdürülebilir orman yönetimi kavramının daha da ilerletilmesi ihtiyacını vurgulamaktadır.

2001 yılında, Komisyon, Kyoto Protokolü kapsamındaki sera gazı yayılımını azaltma hedefine ulaşılmasına yardım edebilecek fırsatların tanımlanması için “Avrupa İklim Değişikliği Programı” nı başlatmıştır. Ormancılık ve Ormana Dayalı Endüstriler Danışma Komitesi ile daha yakın bir işbirliği içinde, Komisyon, iklim değişikliğinin azaltılmasında orman ürünlerinin rolünü araştırmış ve 2004 yılında hasat edilmiş odun ürünlerinin kullanımının artırılmasına ilişkin ayrıntılı bir rapor hazırlamıştır³⁵³.

Ormanları da içeren yenilenebilir enerji kaynakları karbondioksit yayılımını azaltırken enerji kaynaklarını da güvence altına almak isteyen AB enerji politikasının odağı haline gelmiştir. 1997 yılındaki “Gelecek için Enerji: Enerjinin Yenilenebilir Kaynakları” başlıklı Komisyon belgesinden³⁵⁴ sonra orman sektörünü ilgilendiren dökümanlar ve

³⁵² LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry.

³⁵³ Rapor için bkz. http://europa.eu.int/comm/enterprise/forest_based/index_en.html.

³⁵⁴ COM(1997) 599 Final, proposing to raise the share of renewable energy sources from 6 % to 12% of total primary energy produksion in 2010.

kanuni belgeler sunmuştur. Bunlar arasında yer alan 2001/77/EC³⁵⁵ sayılı, yenilenebilir enerji kaynaklarında üretilen elektriğin artırılması hakkındaki Yönerge, 2010 yılına kadar yenilenebilir kaynaklardan elde edilen elektrik enerjisi tüketimini %14'den %22'ye çıkarmayı beklemektedir. Enerji etkinliği ve yenilenebilir enerji sahasında teknolojik olmayan hareketleri destekleyen “2003-2006 Avrupası için Akıllı Enerji” Programı³⁵⁶ politika çalışmaları ve bilinçliliğin artırılması için alt programları içermektedir. 2003/30/EC sayılı diğer bir Yönerge³⁵⁷ 2010 yılında satılan toplam ulaşım yakıtının %5,75'ini biyoyakıtın oluşturmasını hedeflemektedir. 2004/8/EC sayılı Yönerge³⁵⁸ enerjinin etkin kullanımının artırılması için yapılan bir çerçeve düzenleme oluşturmuştur.

AB'de, ormanların iklim değişikliğine etkileri üzerinde çok miktarda bilgi mevcuttur ve gelecek için, ormanları korumada iklim değişikliği etkisine ağırlık veren bir yaklaşım benimsenmektedir. Avrupa İklim Değişikliği Programı teklifleri, AB'nin İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinde verdiği taahhütler dolayısıyla geçerliliğini korumaktadır.

Enerji için “Biokütle” oluşturulması, başlangıçta planlandığı şekilde geliştirilememiştir. “Biokütle” ler uygun bir şekilde geliştirilirse, zengin bir nesil ve ekonomik büyüme için farklı fırsatlar sağlayarak Göthenburg ve Lizbon süreci arasında net bir bağlantı sunabilir. Böylece, istihdam ve ormanların kullanımının çeşitlendirilmesine katkıda bulunulabilir. Yenilenebilir Enerji Kaynakları üzerine hazırlanan Komisyon iletişimi, biokütle gelişimi için bir çerçeve oluşturmuş ve bu sektördeki ihtiyaçları belirlemiştir. Buna bağlı olarak, Komisyon, özellikle tarım, çevre, iç pazar, yatırım gibi ilgili AB politikalarında, yenilenebilir enerji kaynaklarını göz önünde bulunduracak ve ormancılık sektörüne önemli bir rol verecek “Topluluk Biokütle Hareket Planı” hazırlamaktadır. Kyoto Protokolünde orman sahiplerinin ya da kullanıcılarının

³⁵⁵ Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the Promotion of Electricity Produced from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market, OJ L 283, 27.10.2001, p. 33.

³⁵⁶ COM(2002)162 Final.

³⁵⁷ Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport, OJ L 123, 17.05.2003. p. 42.

³⁵⁸ Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market, OJ L 052, 21.02.2004. p, 50.

katılımını gerektiren bir ifade yer almamaktadır. İklim değişikliğinin orman ve ormancılık üzerindeki etkilerinin adaptasyonu ile ilgili, AB şimdiye kadar alınan ve iklim değişikliğini azaltmayı amaçlayan tedbirlere göre daha meydan okuyucu girişimlerin sadece başındadır³⁵⁹.

4.4.3.2. Türk Mevzuatı

1982 Anayasası, 6831 sayılı Orman Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanununda, hava kirliliğine ilişkin herhangi bir ifade yer almamaktadır. Şu an yürürlükte olmayan, 1937 tarihli, 3116 sayılı Orman Kanununda, orman kenarındaki fabrika ya da kuruluşların, bilimsel olarak ormanlara zarar verebilecek gaz emisyonları ile ilgilenmeleri bir zorunluluk olarak getirilmişti. Kuruluş ya da fabrika sahipleri gerekli ve zorunlu önlemleri almakla sorumluydular. Bu hükme aykırı hareket ederek havayı kirleten ve ormanlara zarar veren kuruluşlar için kapatma ve ağır para cezası öngörülüyordu. Aynı hükmün mevcut Orman Kanununa taşınmayışı çevre ve orman sağlığı açısından büyük bir şanssızlıktır³⁶⁰.

AB Ormancılık mevzuatına uyum sağlanmasında izlenecek politikaları düzenleyen Türkiye Ulusal Ormancılık Programında ormanların hava kirliliğinden korunması yönünde herhangi bir planlama sözkonusu değildir. “Ormanların Korunması” ana başlığı altında, orman alanlarının ve sınırlarının muhafazası, mülkiyet sorunlarının çözümü, ormanlarda biyolojik çeşitliliğin korunması ve ormanların biyotik ve abiyotik zararlara karşı korunması alt başlıklarında atmosferik kirlenmeden korunmaya ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ormanlarda mevcut sorunların tartışılması ve AB’ye uyum için hazırlanan bu programda, AB orman mevzuatının önemli bir parçası olan hava kirliliği ve iklim değişikliğine yer verilmemesi önemli bir eksikliktir.

Orman Amenajman Yönetmeliğinde hava kirliliğinin şekil ve derecesinin envanterinin belirleneceği öngörülmüş ise de, hava kirliliğinden zarar gören ormanlarda hangi ormancılık önlemlerinin alınacağı, ne gibi silvikültür ve amenajman tekniklerinin uygulanacağı yer almamıştır. Hava kirliliğinin ormanlara verdiği zararların şekli ve büyüklüğü henüz araştırılmamıştır.

³⁵⁹ European Commission, 2005, a.g.e., s. 56.

³⁶⁰ A.A Coşkun, D. Elvan, 2005, An Evaluation of Turkish Forest Legislation in Scope of the Outline of European Union Forest Legislation, *IUFRO Legal Aspects of European Forests Sustainable Development Proceedings of the 6th International Symposium*, Brasov, Romania, s. 14.

Ancak, 2872 sayılı Çevre Kanununda hava kirliliğine ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun amacı ifade edilirken, çevrenin korunması ve geliştirilmesi, doğal kaynakların düzgün kullanımı, ve hava, toprak ve su kirliliğinin önlenmesinin altı çizilmiştir. 1983 tarihli ve 2918 sayılı Trafik Kanunu da hava kirliliğine ilişkin hükümlere yer vermektedir. Kanunun 30. maddesine göre, toz ve duman çıkararak çevreyi rahatsız eden araç kullanımı suçtur ve cezaya tabidir.

1986 yılında Çevre Kanununa dayanarak yayınlanan Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği Türkiye’de hava kirliliğinin önlenmesi için önemli bir düzenlemedir. Bu yönetmeliğin amacı, toz, buhar, gaz, duman gibi her çeşit emisyonu kontrol altına almak ve insan ve çevreyi hava kirliliğine bağlı oluşabilecek zararlardan korumaktır. Ancak, Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliğindeki değerler sadece insan sağlığı ile ilgili hava kirliliği standartlarına dayandırılmıştır.

1998 tarihli, Türk Nükleer Enerji Vakfı Hakkında Kanun, çevreyi nükleer yakıt ve materyallerden korumaya ilişkin hükümleri içermektedir.

2872 sayılı Çevre Kanununda öngörülen amaç ve ilkeler doğrultusunda, çevre ve insan sağlığı üzerinde zararlı etkilerden kaçınmak , önlemek veya azaltmak için hava kalitesi hedefleri tanımlamak, hava kalitesini tayin etmek, hava kalitesi hakkında yeterli bilgi toplamak ve uyarı eşikleri yoluyla kamuoyu bilgilendirilmesini temin etmek amacıyla bir “Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği” hazırlanmaktadır. Bu yönetmelik ile hava kirliliğinin önlenmesi ile ilgili çok sayıda AB yönergesinin aktarımı hedeflenmektedir³⁶¹.

2003 tarihinde, Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince, motorlu kara taşıtları işletenlerin, ekzoz emisyonlarının yönetmelikle belirlenen standartlara uygunluğunu belgelemek üzere Bakanlığa ait ya da Bakanlıkça yetkili kılınacak ekzoz emisyon ölçüm istasyonlarında ölçüm yapturmalarını sağlamak görevi Çevre ve Orman Bakanlığına verilmiştir. Diğer taraftan motorlu taşıtlardan

³⁶¹ Yönetmelik tasarısı için bkz: <http://www.cevreorman.gov.tr>.

kaynaklanan ekzoz emisyonlarının hava kalitesini olumsuz yönde etkilememesi için Türk mevzuatının AB mevzuatına uyum çalışmaları da dikkate alınarak yeni bir “Motorlu Kara Taşıtlarından Kaynaklanan Ekzoz Emisyonlarının Azaltılmasına ilişkin Yönetmelik” çalışmasına başlanılmış olup bu Yönetmelik ile ekzoz emisyon ölçümlerinin TS 12047 Yetkili Servisler-Motorlu Araçlar için-Kurallar standardını sağlayan istasyonlarda ölçülmesi hedeflenmektedir. Ayrıca, 11 Haziran 2004 tarihinde yayımlanan “Benzin ve Motorin Yönetmeliği” uyarınca, 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren kurşunlu benzin üretimi durdurulacaktır.

Yenilenebilir enerji kaynakları başta olmak üzere temiz enerji kullanımını desteklemek, yakıtların hava kirliliğine yol açmayacak şekilde kullanılabilmesi için gerekli önlemleri almak, çevreye uygun teknolojileri belirlemek üzere, “Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği” hazırlanmış ve 1 Nisan 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı, ısınma amaçlı kullanılan yakma tesislerinde kullanılan ve is, duma, toz halinde dışarı atılan kirleticilerin hava kalitesi üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak ve denetlemektir. Ancak, bu yönetmelik içinde, odundan yararlanmayı düzenleyecek ve bu yönde politikalar oluşturacak bir ifade yoktur. Hatırlanacağı gibi, AB Komisyonu, iklim değişikliğinin azaltılmasında orman ürünlerinin rolünü araştırmış ve karbondioksit yayılımını azaltan yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı AB enerji politikasının odağı haline gelmiştir

1 Ocak 2005 tarihinden itibaren, 35 ildeki çevre kirliliğinin her on dakikada bir ölçülerek anında merkeze bildirecek bir sistem kurulmuştur.

İklim değişikliği hakkında en önemli uluslararası anlaşmalardan biri olan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Türkiye, Mayıs 2004’te taraf olmuştur. Ancak, bu anlaşmanın bir uzantısı olan Kyoto Protokolüne taraf değildir. Dolayısıyla, Protokolün B ekinde sayılan ve sera gazı etkisine sahip altı temel gazın azaltılması sorumluluğunu taşımamaktadır.

4.4.3.3. Öneriler

Yukarıda yapılan açıklamalara dayanarak, Türkiye’de yetkililerin, hava kirliliği ve küresel iklim değişikliğini önemsedikleri ve bu amaçla yasal düzenlemeler yapma gayretinde oldukları söylenebilir. Çevre Bakanının, İklim Değişikliği Koordinasyon

Kurulu Toplantısında³⁶² ifade ettiği gibi, mevzuat düzenlemesi bu sorunla mücadele etmede tek başına yeterli değildir. Toplu taşıma araçlarından, sanayiden, ısınmadan, atıklardan kaynaklanan kirlenme ile mücadele edilebilmesi için, düzenlenen yönetmeliklerin hızlı bir şekilde uygulamaya konulması, düzenlemelere uymayanlara gereken yaptırımların uygulanması zorunludur.

Hava kirliliği ve iklim değişikliğinin önlenmesi veya azaltılması için yapılan düzenlemeler içinde, doğrudan orman sağlığının korunması için bir çalışma yoktur. Fakat, daha önce ifade edildiği gibi, şu an yürürlükte olmayan 3116 sayılı Orman Kanununda bu konuda yerinde bir düzenleme yapılmıştı. Aynı şekilde, 6831 sayılı Orman Kanununa, ormanların hava kirliliğine karşı korunmasına ilişkin bir maddenin ilave edilmesi, bu konuya gösterilen hassasiyetin bir göstergesi olacaktır.

Üzerinde çalışmaların henüz tamamlandığı Türk Ormancılık Stratejisine, ormanların hava kirliliği ve iklim değişikliğinden korunması ve ormanlar üzerindeki mevcut etkinin ölçülmesi için eklemeler yapılmalıdır.

Özellikle son 10 yıldır ölkemizin hemen hemen tüm bölgelerinde görölen hava kirliliğinin orman ağaçları üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması amacıyla, 1986 yılında uygulamaya konulan Hava Kalitesinin Korunmasına dair yönetmelikteki değerlerin, vejetasyonun korunmasını sağlamaya yönelik değgerlere indirilmesi için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

AB’de ormanların atmosferik kirliliğe karşı korunmasının yanısıra, biyolojik çeşitlilik, toprak, karbon sıkışması ve iklim değişikliği çevresel parametrelerin gözönünde bulundurulması yoluyla ormanların izlenmesi ve geliştirilmesine olanak verilmiştir. Görüldüğu üzere, atmosferik kirlenmenin ve iklim değişikliğinin ormanlar üzerinde yarattığı etkinin gözlenmesi ve ölçülmesi AB için önemlidir. Bu konu, Ormancılık Stratejisinde de dile getirilmiştir. Bu anlamda, Türkiye’nin AB standardına ulaşması bir zorunluluktur. 35 ilde çevre kirliliğini anlık ölçen ve merkeze bildiren bir sistemin kurulmuş olması bu doğrultuda atılmış bir adımdır. Ancak, hedeften çok uzaktadır.

³⁶² Çevre Bakanı Osman Pepe’nin, 23 Kasım 2004 tarihinde, İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu 2004/1 sayılı toplantısında yaptığı konuşma.

Örnek alanlar oluşturarak, belirli aralıklarla, ormanlardan örnekler toplanması ve bu örneklerin analiz edilerek bir veri tabanına girilmesi bu doğrultuda önemli bir basamak olabilir. Örneklerin toplanması ve analiz edilmesinde, örnek alanlara yakın üniversitelerle işbirliği yapılabilir.

Burada değinilmesi gereken diğer bir konu, AB standartlarına ulaşmak için Kyoto Protokolünün imzalanması gerektiğidir. AB'ye üye ülkeler arasında bu Protokolü imzalamayan bir ülke yoktur. Üstelik, AB uluslararası alanda Kyoto Protokolünün uygulanmasında lider rolünü üstlenmiştir. Çevre alanında uyumun sağlanmasında ilk karşılaşılabilecek sorunlardan birisi budur. Türkiye, kendisine getireceği mali yükümlülüklerden dolayı ilk aşamada Protokolü imzalamayı geciktirebilir. Ancak, Protokol ile belirlenen ve sera gazı etkisi yaratan 6 gazın emisyonunun belirlenen hedeflere düşürülmesini hedef edinmeli, bu yönde mevzuat ve uygulamalarla Protokolü imzalama yolunda gelişme sağlamalıdır.

Genel anlamda hava kirliliği ve iklim değişikliği ile mücadelede, vergi indirimleri ve diğer teşvikler ile ekzoz emisyonlarını büyük ölçüde azaltan katalitik konvertörlü araçlara yönlendirme sağlanabilir. Konutlardan kaynaklanan hava kirliliğinin yaygın olduğu kentlerde doğalgaz kullanımı ile desülfirizasyon teknikleri ve endüstrisi teşvik edilmelidir. Ancak, Türkiye'deki doğalgaz çevirim santralleri önemli ölçüde dışa bağımlıdır. Enerji sektöründe % 70-80 ülke dışı kaynaklara bağımlı bir ülke olarak, yerli kaynaklardan yararlanmak ön plana çıkarılmalıdır. Hidroelektrik enerji kapasitesi artırılmalı, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı çoğaltılmalıdır. Bu noktada, AB' de olduğu gibi, özel ormancılık (Devlet ormanları dışında) teşvik edilmeli; enerji ormanlarının kurulması sağlanmalıdır.

4.4.4. Kırsal Kalkınma ve Ormancılık

4.4.4.1. Avrupa Birliği Mevzuatı

AB Ormancılık Stratejisi 3. maddesinde, ormanların istihdama, çevreye olan katkısına işaret eder ve ormanların kırsal kalkınmadaki rolüne, özellikle , Topluluğun ormancılık ölçütleriyle kırsal kalkınmaya sağlayabileceği değerlere değinir (madde 11). Strateji 16. maddesinde, "Agenda 2000" deki ormancılığa ayrılmış bölümün yanısıra, mevcut

ormancılık ölçütlerinin ormancılık stratejisinin uygulanmasına temel oluşturacağını belirtmektedir.

Ormancılık faaliyetlerinin ve özellikle ağaçlandırma çalışmalarının finanse edilmesi AB için özel bir önem taşımaktadır. Birlik bünyesinde ormancılık faaliyetlerinin teşvik edilmesi hem yapısal tedbirlerle hem de tarım alanlarında ormancılık yapmayı teşvik eden yasal mevzuat ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Örneğin, 1988 tarihli (EEC) 1096/88 sayılı Konsey tüzüğü, ürün fazlası olan sektörlerde, üretim yapılan tarım alanlarında tarım faaliyetini sona erdirmeyi teşvik etmek amacıyla hazırlanmıştı. Bu karara uyan çiftçilere arazilerinin en az %20'sini en az beş yıl süreyle kullanmamaları karşılığında belli bir miktar ödeme yapmayı öngörüyordu. Hatta bu şekilde tarım dışına çıkarılan alanlarda ormancılık faaliyeti yürütülecekse ilave bir finansal destek sağlanması öngörülmekteydi.

1992 tarihli ve (EEC) 2080/92 sayılı Konsey Tüzüğü³⁶³ ile Ortak Tarım Politikasına eşlik eden Topluluk Yardım Programı çerçevesinde, orman oluşturma amacıyla kaybolan tarım alanlarında bu kaybı karşılamak için çiftlik sahiplerine finansal yardım yapılması ve ormanlık sahaların geliştirilmesi amacıyla mali yardım yapılması öngörülmüştü. Üye ülkeler bu Programı hem ülke düzeyinde hem de bölgesel düzeyde yürütme taahhüdünde bulunmuş ve bu çerçevede çok yıllık programlar hazırlayarak Topluluğun onayına sunmuşlardı. Tüzük kapsamında, üye ülkeler aynı zamanda, tarımsal durumu ve çevresel durumun çeşitliliğini yansıtan bölgesel ağaçlandırma planları hazırlama yükümlülüğü altına girmişlerdir. (EEC) No 2080/1992 sayılı tüzük kapsamında, 1994-1999 yılları arasında, üye devletlerde 1 milyon hektarlık tarım arazisi ağaçlandırılmış; ağaçlandırma işlerine bağlı olarak 150,000 geçici iş yaratılmıştır ve yapılan yapraklı tür ağaçlandırmalarla orman yangınlarından korunmaya yardımcı olunmuştur.

1999'da, Avrupa Konseyi, Berlin' de, Ortak Tarım Politikasının gelişmesinde yeni ve önemli bir adım olan "Agenda 2000" reformunu kabul etmiştir. Agenda 2000, pazar politikası ve ortak tarım politikasının ikinci sütunu olarak, kırsal kalkınmanın

³⁶³ Regulation (EEC) No 2080/1992 of 30 June 1992, OJ L 215, 30.7.1992.

pekiştirilmesi için 1992 reformunun genişletilmiş ve derinleştirilmiş şeklini sunmaktadır.

Agenda 2000 altında AB kırsal kalkınma politikası, geleceğin kırsal alanları için, uygun ve sürdürülebilir çatıyı tarım ve ormancılığın çok yönlü fonksiyonu, gelir için yeni kaynaklar sağlama, kırsal mirası korumak için kırsal ekonomiye çok sektörlü ve entegre bir yaklaşım sağlama, üye devletlerin kırsal kalkınma programlarını sağlama prensiplere dayalı olarak kurmayı amaçlamaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek için ana araç kırsal kalkınma tüzüğüdür³⁶⁴.

Kırsal kalkınma tüzüğü, böylece, AB Ormancılık Stratejisinin uygulanması için önemli bir araçtır. Geniş anlamda, kırsal kalkınma politikasında ormancılık, özellikle özel ve belediye mülkiyetindeki ormanlar için üç yol takip eder:

- Ormanların çok fonksiyonlu rollerini geliştirmek için yatırımlar (madde 30),
- Tarım alanlarının ağaçlandırılması (madde 31),
- Orman koruma değerlerinin geliştirilmesi (madde 32).

Tüzüğün 30. maddesi, ormanların çok fonksiyonlu rolünü güçlendirme ve sürdürülebilir yönetimini amaçlayan ölçütleri biraraya getirir. Tarım alanları dışındaki alanların ağaçlandırılması, ormanlarda ekonomik, ekolojik ve sosyal değerlerin geliştirilmesini amaçlayan yatırımlar, orman ürünlerinin üretilmesi, işlenmesi ve pazarlanmasını rasyonelleştirmek ve geliştirmek için yatırımlar, orman ürünlerinin kullanımı ve pazarlanması için yeni çıkışlar geliştirmek; orman sahipleri birliğinin kurulması; doğal afet ve yangınlarla zarara uğramış orman ürünleri potansiyelini yeniden oluşturmak, zararları önlemek için yeni araçların tanıtımı bu madde kapsamında yürütülmektedir.

Tüzüğün 31. maddesine göre, tarım alanlarının ağaçlandırılması, bakım ve çiftçilerin gelir kaybını karşılamak için, yıllık hektar başına 185-725 EUR yardım yapılabilir.

³⁶⁴ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 (OJ L 160, 26.6.1999, p. 80) on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations amended by Regulation (EC) No 1783/2003 of 28.10.2003 (OJ L 270, 21.10.2003); Regulation (EC) No 567/2004 of 01.05.2004 (OJ L 90, 27.03.2004); Regulation (EC) No 583/2004 of 01.05.2004 (OJ L 91, 30.03.2004).

Güncel Kırsal Kalkınma Tüzüğü'nün 32. maddesi, ormanların bakım ve geliştirilme maliyetinin ormandan sağlanan gelirden daha fazla olması durumunda ormanların ekolojik dengesinin korunmasını ve geliştirilmesini amaçlamaktadır. Ormanların koruyucu ve ekolojik değerlerini sürdürülebilir usulde garanti eden, ormancılık ölçütlerini bir sözleşme ile masrafları belirtilerek yürüten hak sahiplerine destek garanti edilmiştir. Bu destek yıllık hektar başına 40-120 EUR arasında değişebilmektedir.

32. madde dahilindeki ölçütler belirli sayıda ülkelerde uygulanmaktadır. Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda ve İspanya bu ölçüt dahilinde aktivite rapor eden ülkelerdir. Örneğin, Avusturya' da, bu ölçüt belirli orman tiplerinin muhafazası için uygulanmaktadır. Almanya' da ise çığ kontrolü gibi ormanların korunmasında ya da ekolojik olarak hassas bölgelerde (Natura 2000 sahaları) anlaşmaya dayalı ekolojik orman yönetiminde kullanılmaktadır. İrlanda, "Yerli Ağaçlık Alanlar Projesi" kapsamında yerli ağaçlık alanları korumak ve artırmak için, arazi sahiplerine finansal destek sağladığını işaret etmektedir. Belçika (Flemiş Bölgesi), bu ölçütün 2004 yılından bu yana, sürdürülebilir ormancılık kriterine göre orman işletme planlarının yapılması için finansal destek sağlanan yerlerde uygulandığını rapor etmektedir.

Çiftçilerin ve orman sahiplerinin eğitimi, sürdürülebilir işletme metodları ve uygulamaları için büyük önem taşımaktadır. Bu ihtiyaca cevap veren, Kırsal Kalkınma Tüzüğü'nün 9. maddesi, ormanların ekonomik, ekolojik ve sosyal fonksiyonlarını geliştiren orman işletme planlarının uygulanmasında, mesleki yeteneğin geliştirilmesini ve orman sahipleri ve ormancılık aktivitelerine dahil olan diğer kişilerin rekabetini amaçlayan mesleki eğitim desteği vermektedir.

2003 yılındaki Ortak Tarım Politikası reformu, Kırsal Kalkınma Tüzüğü'ndeki bir dizi yeni ölçüt ile bu amaca yeni bir dürtü kazandırmıştır. Ormancılıkla ilgili olarak, 2003 ortak tarım politikası reformu, ekolojik ve sosyal değerlerin artırılmasını amaçlayan yatırımlar için , devlet ormanlarına da destek sağlamıştır³⁶⁵.

³⁶⁵ Council Regulation (EC) No 1783/2003 of 29.9.2003 (OJ L 270, 21.10.2003, p. 70).

Komisyon, 2004 yılının Temmuz ayında, 2007-2013 yılları için AB kırsal kalkınma politikasının kuvvetlendirilmesi ve yürütülmesinin kolaylaştırılması için yapılan teklifi kabul etmiş³⁶⁶; bu dönem için AB fonunu 13.7 milyar EUR' ya yükseltmiştir.

Avrupa Birliği Ormancılık Stratejisi "...Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle işbirliği çerçevesinde ölçütler, ormanların sürdürülebilir yönetimi ve sürdürülebilir kalkınmasını sağlamalıdır" demektedir (madde 8) ve tarım ve kırsal kalkınmada, katılım öncesi ölçütler için Topluluk desteğinin Orta ve Doğu Avrupa'daki ormanların yönetimi, muhafazası ve sürdürülebilir kalkınmasına katkıda bulunabileceğini (madde 8) öngörmektedir.

Tarım ve kırsal kalkınma için katılım öncesi Topluluk desteği, Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Sapard) şemsiyesi altında sağlanmıştır. Bu program, Bulgaristan ve Romanya'nın yanısıra 8 üye devlete, tarım ve kırsal çevrede yapısal gelişme sağlamak için yardımcı olmuştur. Bu genel amaca ulaşmak için, AB Ormancılık Stratejisinin amaçlarını biraraya getirerek, her ülke, kırsal kalkınma için üye devletler tarafından kullanılan programlama yaklaşımının prensiplerine uygun olarak bir kalkınma planı oluşturmuştur. Tüzüğün³⁶⁷ 14. maddesi ormancılıkla ilgilidir ve özel sektörde tarım alanlarının ağaçlandırılmasını, özel orman sahiplerinin sahip olduğu holdinglere yatırımı, orman ürünlerinin işlenmesini ve pazarlanmasını ve orman altyapısı için destekleri içerir.

4.4.4.2. Türk Mevzuatı

Türkiye'de 20,430 orman köyünde yaklaşık 7.5 milyon orman köylüsü yaşamakta olup, ülke nüfusunun yaklaşık %10'unu, kırsal nüfusun üçte birini oluşturmaktadır³⁶⁸. Orman içi ve civarı köy yerleşimleri genellikle sağlıklı ve usulsüzdür. Arazi yapısının bozuk ve verimsiz olması, yeni toprak edinilmesi zorunluluğunu doğurmakta ve bu husus da yerleşimin daima orman aleyhine gelişmesine neden olmakta; ormanların tahribine yol açmaktadır. Türkiye'de milli gelirden en az pay alanlar arasında olan orman köylüsünün

³⁶⁶ Commission proposal for a Council Regulation on support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD); COM (2004) 490 Final.

³⁶⁷ Council Regulation (EC) No 1268/99 of 21 June 1999 on Community Support for pre-accession measures for Agriculture and Rural Development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period (OJ L 161, 26.6.1999) amended by Regulation (EC) No 696/2003 of 14 April 2003 (OJ L 99 of 17.4.2003).

³⁶⁸ T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı ve FAO, a.g.e., s. 13.

sosyo-ekonomik yapısı iç açıcı bir düzeyde olmadığı gibi devlet imkanları ve hizmetleri de bu uzak ve dağınık orman köylerine yeterince götürülememektedir. Köy halkının devletle olan ilişkileri de düzenli olmamakta, ormana yapılan tecavüzler ve el atmalar dolayısıyla yüzbinleri bulan ceza, mülkiyet ihtilafı, hukuk ve tapulama davaları uzun yıllardan bu yana süregelmektedir³⁶⁹.

Orman köylülerinin korunmasının çevre koruma bakımından ve özellikle de ormanların korunması açısından oldukça büyük bir önemi vardır. Bu toplum kesiminin ekonomik anlamda devamlılıkları ormanlara çok bağlıdır. Bu bağıllık genellikle ormanların tahribi sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla, bu kesimin ormanla olan ekonomik bağlarının kesilmesi ve bunun için gerekli kalkındırma hamlelerinin yapılması oldukça önemlidir. Orman içinde veya yakınında oturan halkın kalkındırılması, ormanların korunması ve bütünlüğünün muhafazası için, devletle halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirler getirilmesi, gelişigüzel yerleşimin önlenmesi gereği gözönünde tutularak, 1982 Anayasası'nın, "Orman Köylüsünün Korunması" başlıklı 170. maddesi ile orman köylülerinin kalkındırılmasını amaçlayan bir düzenleme getirmiştir.

170. maddeye göre, "Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devlele bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirlerle, 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi; bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespiti ve orman sınırları dışına çıkartılması; orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisi kanunla düzenlenir.

Devlet, bu halkın işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırıcı tedbirleri alır.

Orman içinden nakledilen köyler halkına ait araziler, Devlet ormanı olarak derhal ağaçlandırılır".

³⁶⁹ A. Özer, 1984, Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası, Bilim Yayınları, Ankara, s. 636.

Anayasanın bu hükmü, 6831 sayılı Orman Kanununa taşınmış ve kanunun 2. maddesinin A fıkrası “...Öncelikle orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen yerleştirilmesi maksadıyla, orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerler ile halen orman rejimi içinde bulunan funda ve makilerle örtülü yerlerden tarım alanlarına dönüştürülmesinde yarar olduğu tespit edilen yerler” in orman sınırları dışına çıkarılacağını hükme bağlamıştır.

6831 sayılı Orman Kanunun 1744 sayılı Kanunla değişik 2. maddesi ve 2896 ve 3302 sayılı yasalarda değişik 2/B maddesi gereğince, 2002 yılı sonuna kadar toplam 473,419 hektar orman alanı orman sınırları dışına çıkarılmış ve bu alanların değerlendirilmesi amacıyla 1982 Anayasa’nın 170. maddesi gereğince, 1984 yılında çıkarılan 2924 sayılı “Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Kanunu” uygulamaya konulmuştur. İşte 2924 sayılı kanunla orman sınırları dışına çıkarılacak arazilerin müsait olması halinde, buralara yerinde kalkınması mümkün olmayan köylerin yerleştirilmesi ile bu köylerin sorunlarına kısmen de olsa çözüm getirilebileceği düşünülmüştür.

Ancak, 2924 sayılı kanun 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiş olmasına rağmen uygulamadaki bazı darboğazlar nedeniyle uygulanamamış, 28.08.1991 tarih ve 3763 sayılı kanunla 2924 sayılı kanunun bazı maddeleri ve fıkraları değiştirilmiş, daha sonra da 2924 sayılı kanunun bazı madde ve fıkraları Anayasa Mahkemesinin 30.03.1993 gün ve 1993/14 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesince, bazı madde ve fıkraları iptal edilen 2924 sayılı kanunun 11. ve 12. maddelerinde değişiklik yapan 30/10/1995 tarih ve 4127 sayılı kanun çıkarılmıştır.

1993 yılından 2002 yılı sonuna kadar orman dışına çıkarılan 473, 419 ha. orman alanında (Bunun 100 000 hektarı otlak, yaylak kışlak), ORKÖY Genel Müdürlüğünce kurulan komisyonca tespit edilen, rayiç bedel listesi onaylanan 295 köydeki 11.677 ha. 2/B sahası için 35.6 trilyon TL rayiç bedel takdir edilmiş bunun da ancak 6700 hektarı satılarak 14.7 trilyon TL si tahsil edilmiştir. Uygulamadaki güçlükler nedeniyle 2924 sayılı kanun uygulamaları, satışlar dahil 11/12/2000 tarihinde Orman Bakanlığınca

durdurulmuş ve 05/06/2001 tarihinde yeniden başlatılmıştır. 29/06/2001 tarihinde 4706 sayılı “Hazineye ait taşınmaz malların değerlendirilmesi ve katma değer vergisi kanununda değişiklik yapılması hakkındaki kanun” ile 2/B arazilerinin satış yetkisi Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne geçmiştir. 4706 sayılı Kanunun “Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerler” başlıklı 3. Maddesinin birinci fıkrasında, “ 6831 sayılı Orman Kanunun değişik 2. Maddesi (B) bendi gereğince hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerlerde 2924 sayılı kanun hükümleri uygulanamaz hükmünün yer alması sebebiyle 2924 sayılı yasa uygulanabilirliğini kaybetmiştir. Ancak 4706 sayılı kanunun 3. Maddesi Cumhurbaşkanının talebi ile, 23/01/2002 tarihinde Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. 4706 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 18 Temmuz 2001 tarihinde, “3. Maddenin Anayasa Mahkemesince iptal edildiği tarihe kadar 2/B lik yerlerin” satışı, Maliye Bakanlığının başkanlığında kurulan bazı Bakanlık üst düzey temsilcilerden oluşan “Hazine Taşınmaz malları Satış Koordinasyon Kurulu” tarafından satışı yapılmak üzere Bakanlar Kuruluna teklif edilmiş ve bu yerlerin satışına Bakanlar Kurulunca karar verilmiştir. Bu konudaki çalışmalar şu anda durmuş olup, yapılan Anayasa değişiklikleri (169 ve 170. Maddeleri) Cumhurbaşkanınca 2 ikinci defa veto edilmiştir.

Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun, sadece orman sınırı dışına çıkarılacak arazinin kullanan kişilere satışını öngörmekte, kalkınma kavramının öngördüğü geniş ve çeşitli tedbirleri içermemektedir. Orman köylerinde iç göçlere rağmen %1 nüfus artışı, dağınık yerleşim düzeni, aşırı ölçüde gelir düşüklüğü ve işsizlik, arazi kıtlığı ve verimsizlik söz konusudur. Kırsal yapıda varolan sorunların birçoğu tarımdaki aşırı nüfus baskısı nedeniyle, işletmelerin küçük, çok parçalı ve dağınık bir yapıda olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum, tarımda gelir yetersizliği nedeniyle işletmelerin kendilerini geliştirecek yatırımları yapamamaları sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan, tarımsal nüfusa, tarım dışı istihdam olanaklarının yanında, toprağa daha az bağımlı alternatif gelir olanaklarının yaratılması gerekmektedir. Böylece işletme genişlikleri ve gelirlerine bağlı olarak, tarımda yapısal iyileşme için uygun bir ortam yaratılmış olacaktır. Bu nedenlerle orman köylüsünü içinde bulunduğu bu kısır döngüden kurtarmak yolu onları tarımsal üretimde tutarak

marjinal alanlar vermek değildir, bu yol geçici ve kolay bir yoldur. Buna karşılık fakirliği önlemez, doğa tahribi ve kaynakların verimsiz kullanılmasına neden olur³⁷⁰.

6831 sayılı Orman Kanununun 13. maddesi, orman içi köyler halkının kalkındırılması ve nakledilmesiyle ilgili düzenlemeler içermektedir. Bu madde, orman köylülerinin sorunlarının yapacak ve yakacak odun ihtiyaçlarının karşılanması ve orman köylülerinin işlendirilmesi ile çözülemeyeceğinden hareketle, ormancılık uygulamaları içerisine yeni bir yaklaşım getirmiştir. Maddeye göre, “Devlet ormanları içinde veya bitişiğinde bulunup, köylerde veya dağınık yerlerde oturanlardan: A) Bulundukları yerlerde kalkındırılmaları mümkün görülenler , bu Kanunun ek 3’üncü maddesinde belirtilen fondan³⁷¹ öncelikle yararlandırılarak kalkınmalarına katkıda bulunulur. B) Yerinde kalkındırılmaları mümkün görülmeyen veya su ve toprak rejimi bakımından bulundukları yerleşim yerlerinden kaldırılmaları zorunlu bulunan bu köyler halkının kısmen veya tamamen öncelikle bu Kanunun 2 inci madde birinci fıkra (A) bendinde belirtilen orman sınırları dışına çıkarılan yerlere, bu mümkün olmadığı takdirde diğer yerlere nakil ve yerleştirilmelerine, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığının görüşü de alınarak Tarım ve Orman Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilir. Nakledilen köyler halkına ait araziler, Devlet ormanı olarak derhal ağaçlandırılır”.

6831 sayılı Orman Kanununun 13. maddesi ile hedeflenen uygulamaları yapmak üzere örgütsel düzenlemelere ve kalkınma kredilerinin verilmesine ilişkin çalışmalara, 1957 yılında OGM bünyesinde "Köy Kalkınma Şubesi" kurulması ile başlanmıştır. 1970 yılında, kırsal kalkınma teknikleriyle yapılacak ilçe kalkınma planlarının öngöreceği proje önerilerini temel alarak, orman köylüsünün kalkındırılmasına katkıda bulunmayı amaçlayan ve bunun için orman ürünlerinin satışından da beslenen Orman Köyleri Kalkınma Fonunu, yine orman ürünü üreten orman köylüsüne akılcı ve sistemli bir şekilde dönüştürülmesini sağlamak üzere, Orman Bakanlığına bağlı olarak Orman Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü (ORKÖY) kurulmuştur. ORKÖY, 1980 yılında Tarım ve Orman Bakanlığına bağlanmış, 1982 yılında müstakil daire başkanlığına dönüştürülmüş, 1984 yılında tamamen kapatılmıştır. Personel ve mal varlığı Tarım

³⁷⁰ S. Ayanaoğlu, A. A. Coşkun, a.g.e., s. 20.

³⁷¹ Devlet ormanları içinde veya bitişiğinde oturan halkın kalkındırılmasına katkıda bulunmak amacıyla Orman Bakanlığı emrinde bir fon teşkil edilmiştir.

Orman ve Köy İlişkileri Bakanlığına devredilmiştir. 1991 yılında Orman Bakanlığına bağlı olarak yeniden kurulmuş, 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığına bağlanmış olup, halen Genel Müdürlük düzeyinde hizmetlerine devam etmektedir.

ORKÖY; arazi varlığı hiç olmayan veya çoğunluğu 1-25 dekar arasında oldukça az toprağa sahip, milli gelirden aldığı kişi başına pay 350 doları geçmeyen en alt gelir gruplarındaki 7,585,849 kişiye hitap etmektedir³⁷². Orman köylüsüne bu hizmet götürülürken amaç, orman köylüsünün orman işçiliğine alternatif gelir kaynağı oluşturabileceği tarım, hayvancılık ve kısmen de el ve ev sanatları gibi uygulamalar için verilen ferdi krediler ile bu kredilerle oluşan yarı mamul ürünlerin değerlendirilmesini temin maksadıyla verilen kooperatif kredileridir. Ayrıca orman köylüsünün odun hammaddesi kullanımını azaltmak maksadı ile ısıtma-pişirme araçları ve inşaatlarda odun kullanımını azaltıcı yapı sistemleri ile dam örtüsü uygulamaları yapılmaktadır. Ormanların korunması, geliştirilmesi ve genişletilmesini gerçekleştirmek, orman içinde veya bitişiğindeki köylülerin sosyal ve ekonomik gelişmelerini sağlamak maksadıyla; kalkınma havzalarında, etüt, araştırma, plan ve projeler hazırlamak ve bunları uygulamak, her türlü kredi ve yardım kaynaklarının bu hizmetlere yöneltilmesini temin etmek ve ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, ormancılık alanında faaliyet gösteren kooperatiflerin proje bazında desteklenmesi ile ürünlerin ulusal ve uluslararası pazarlarda değerlendirilmesi konularında araştırma ve danışmanlık hizmetleri vermek, orman köylerinde odun ve odun dışı orman ürünlerinin üretilmesini desteklemek ve bunlara dayalı sanayiinin geliştirilmesine katkıda bulunmak, bulundukları yerden başka yerlere nakledilecek orman köylülerinin terk ettikleri taşınmaz mallarını kamulaştırmak ORKÖY'ün görevleri arasındadır..

1974 yılında çıkarılan 1744 sayılı yasa ile oluşturulan “Orman Köylüleri Kalkınma Fonu 1975 yılında uygulamaya konulmuştur. Bu fon orman köylüleri kalkınma planları ile orman köylerinde kurulmuş orman köy kalkındırma kooperatiflerinin uyguladıkları projelerin finansmanında kullanılmıştır. Fonun uygulamaya başladığı 1974 yılından 2001 yılı sonuna kadar çeşitli sosyal-ekonomik amaçlı projeler karşılığ 594 Trilyon TL. yardım yapılmıştır. 31.12.2001 tarihinden itibaren orman köyleri kalkınma fonu,

³⁷² T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı ve FAO, a.g.e., s. 13.

yürürlükten kaldırıldığından 01.01.2002 tarihinden sonra orman köylerine gerekli kredi yardımları, genel bütçede açılan özel ödenekten götürülmeye başlanmıştır. Orman köylüleri kalkınma fonunun kaldırılmasıyla, orman köylüleri için tek finans kaynağı olan genel bütçe içerisindeki özel ödeneğin çok yetersiz olması ve çoğu zaman ayrılan ödeneğin verilmemesi orman köylülerine götürülmesi gereken hizmetleri aksatmaktadır³⁷³.

13. maddenin A bendinde yer alan kalkınma kredisi uygulamaları değerlendirildiğinde gözetilen amaçlara çoğunlukla ulaşamadığı, yersel ve toplumsal yönlerden birbirleriyle bağlantısı olmayan uygulamalarla önemli boyutta kaynak harcadığı ortaya çıkmaktadır. Sorunlar orman köylerine yönelik etüt ve envanter çalışmalarıyla analiz edilmemiş, kalkınma öncelikleri belirlenememiş ve sadece tek tek aile ya da kooperatiflerin ekonomik durumları iyileştirilmiştir. Kalkınma kredilerinin kullandırılmasında yaşanan koordinasyonsuzluk, tek elden sorunlara eğilen köklü bir örgütün bulunmayışı, sorumlulukların yerine getirilmeyişi ve finansman sorunlarının çözülmeişi uygulamalara etkinlik kazandıramamıştır³⁷⁴. 2002 yılı fiyatlarıyla 460 trilyon TL'lık kaynak her yıl aktarıldığı halde orman köylüsünün çok yoksul olması yapılan ve yapılacak çalışmaların amaca uygunluğunun, etkinliğinin, verimliliğinin sorgulanmasını gerektirmektedir.

13. maddenin B bendinde ise, orman içinden nakledilen köyler halkına ait arazilerin devlet ormanı olarak ağaçlandırılması suretiyle orman bütünlüğünün sağlanması, ormanların korunması ve genişletilmesi, orman-halk ilişkilerinin iyileştirilmesi, orman köylülerinin kalkındırılması gibi amaçlar güdülmektedir. Gerek orman içi gerekse orman kenarında bulunan orman köylerine götürülecek çeşitli yardımlarla bunların tamamının yerlerinde kalkındırılması imkanları bulunmamaktadır. Çünkü bazı orman köylerinin gerek yerleşim yerlerinin uzak ve sarp olması ve gerekse kalkınmaları için gerekli kaynakların mevcut olmaması nedeniyledir ki bu köylerde herhangi bir yatırım yapılması imkanı bulunmadığı gibi yapılacak alt yapı tesisleri de çok pahalı olmakta morfolojik durumun özelliği bu köylerin her an tabii afetlerle karşı karşıya

³⁷³ Orman Köylülerinin sorunlarının araştırılarak orman köylülerinin kalkındırılması için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla kurulan Meclis araştırması, 2004.

³⁷⁴ Y. Çağlar, 1986, *Türkiye'de Orman Köylerinin Kalkındırılmasına Yönelik Etkinlikler*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın No: 340, Ankara, s. 36.

bırakmaktadır. Bu tür köylerde yapılacak çeşitli yardımlar için sarf edilecek paralar olumlu bir sonuç vermeyecektir. Bu durumdaki köylerin sorunlarına 1956 yılında yürürlüğe giren 6831 sayılı orman kanununun 13/B maddesi ile çözüm getirilmeye çalışılmışsa da aradan uzun yıllar geçmesine rağmen birkaç uygulama dışında sorunlar giderilememiştir. Köy naklinin çok pahalı olması, Türk Köylüsünün gelenek ve hayat tarzına uymaması, iskan sahalarında yeterli iskan ve tarım alanı bulunamaması, göçe tabi tutulan nüfusun tarımda gizli işsizliği artırması nakillerin yapılamamasına sebep olmuştur. 6831 Sayılı Orman Kanununun 2/A maddesi kapsamına giren ve köy yerleşim alanları olarak düşünülen bu yerlerin alt yapı hizmetleri (elektrik, yol, içme ve sulama suyu gibi), imar hizmetleri, tarım alanlarının imar ve ihyası için, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne para aktarılması gerektiği halde bu kaynak aktarılmamıştır. Yapılan araştırmalarda 1937 yılından beri orman köylülerinin nakli veya ağaçlandırma zarureti nedeniyle herhangi bir köyde arazi istimlak veya mübadele edildiğine dair bir örnek de bulunamamıştır.

6831 Sayılı Orman Kanununun 31, 32, 33, ve 34. maddeleri gereği orman köylüleri ve kooperatiflerine indirimli fiyatlarla orman emvali verilmektedir. 31 ve 32. maddeler gereği orman köylülerinin yapacak (tomruk) ve yakacak odun ihtiyaçları karşılanmaktadır. 33. madde ve 7269/1051 sayılı kanun gereği, felakete uğrayanlara afetzede ihtiyacı olarak orman emvali verilmektedir. Orman işletmeciliğinin gereği yapılan üretim faaliyetleri ağırlıklı orman köylerinde kurulu 2,196 adet kooperatif ve bir kısmı da kooperatif üyesi olmayan 300,000 orman köylüsüne yaptırılmaktadır 34. madde hakları olarak üretimde çalışan orman köylü ve kooperatiflerine %25 emval bedel farkı, baltalıklarda köylü pazar satışı, yakacak odun hakkı ve %10 istihkak fazlalığı bedel ödenmektedir. Ayrıca odun dışı ürünler olarak bilenen defne, reçine, sığla, çiçek soğanları, ıhlamur, kestane, fıstıkçamı gibi ikincil orman ürünlerinden, Orman Kanununun 40. maddesi gereği hak sahibi olarak orman köylüleri faydalandırılmaktadır. 2003 yılında uygulamaya giren Kamu İhale Kanununa göre Orman Kanununun 40. maddesindeki hak sahipliliği esas alınarak doğrudan temin yöntemi ile yaptırılan üretim ve köylüler istisna kapsamına alındığından 15 Ağustos 2003'ten itibaren önceki yıllarda olduğu gibi Birim Fiyat (Vahidi Fiyat) usulüne

dönülmüştür. Ormancılık çalışmalarında aktif görev alan orman köylülerine 2002 yılında 300 trilyon TL, 2003 yılında ise 500 Trilyon TL katkı sağlanmıştır³⁷⁵.

Orman Kanununun bu maddelerinde yapılan düzenlemeler ile orman köylüsünün kalkınmasına katkıda bulunulmakla beraber, özellikle üretim işlerinde çalıştırılan orman köylüsüne sunulan çalışma şartları eleştiriye açıktır. 6831 sayılı Orman Kanununun 34. maddesi ile Devlet Orman İşletmesi Döner Sermaye Yönetmeliğinin 19 ve 21. maddelerinde anılan ve uzun yıllardır uygulanmakta olan “vahidi fiyat (birim fiyat)” ile iş yaptırma düzeninde, taraflar arasında işin nitelik, nicelik ve zaman kıstaslarını içeren şartnameler imzalanmaktadır. Bu şartnamelerde, işveren konumundaki devlet orman işletmelerince işçilere güvence sağlamaya yönelik herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. Oysa, özellikle ağaç kesme, tomruklama, sürütme, yükleme-boşaltma ve istifleme işlerinde hem iş kazası oranları son derece yüksek hem de uygun araç-gereç ve tekniklerle çalışmamalarının yol açtığı meslek hastalıklarına yakalanma olasılığı fazladır. Öte yandan; vahidi fiyat düzeniyle çalışanların iş ve dolayısıyla sendikalar ile grev ve toplu sözleşme ve toplumsal güvenlik yasalarının kapsamı dışında tutulması ise sorunun çözülmesini zorlaştırmıştır. Orman işleri Orman Ürünlerinin Üretim İşlerine ait 288 sayılı tebliğe göre yapılmaktadır. Orman işlerinde yevmiye ile çalışmayan birim fiyat veya vahidi fiyatla çalışan işçilerin sosyal güvenceye kavuşturulamaması sorunu devam etmektedir. Birim fiyat usulü 818 Sayılı Borçlar Kanununun Onbirinci Bölümüne göre hizmet akdi sayılmamakta, istisna akdi sayılmakta ve bundan dolayı da 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına alınmamaktadır. Birim fiyatla çalışan bir orman işçisi, iş kazası geçirdiği, meselek hastalığına yakalandığı veya çalışamayacak kadar yaşlandığında, herhangi bir yerden sosyal yardım alamadığı için, trajik durumlar ortaya çıkmakta ve toplumda sosyal yaralar açılmasına neden olmaktadır.

Orman Kanununun 57-67. maddeleri ağaçlandırma faaliyetleri ile ilgili hükümleri içermektedir. 57. maddeye göre, “Orman sahasını artırmak maksadıyla, orman sınırları içinde yangın ve çeşitli sebeplerle meydana gelmiş açıklıklarda, verimsiz, vasıfları bozulmuş ve amenajman planlarında toprak muhafaza karakteri taşımadığı halde

³⁷⁵ Orman Köylülerinin sorunlarının araştırılarak orman köylülerinin kalkındırılması için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla kurulan Meclis araştırması

muhafazaya ayrılmış orman alanları ile, Devlete ait olup orman yetişme muhiti şartları bakımından elverişli olan yerlerde; köy tüzelkişilikleri ve diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından Orman Genel Müdürlüğünce uygun görülecek planlara göre ağaçlandırma yapılabilir”. Maddeye göre, bu yerler için orman idaresi tohum ve teknik destek sağlayabilir.

Birçok bölgede, ekolojik dengenin bozulduğu, özellikle flora ve faunanın tahrip edildiği ve yaban hayatı habitatlarının büyük ölçüde tahrip edilmiş olduğu gözlemlenmektedir. Bu olumsuzlukları gidermek ve ekolojik dengeyi sağlamak amacıyla, özellikle bitki örtüsünün, bilhassa orman örtüsünün artırılması gerektiği bir gerçektir. Bu amaçla, 23 Temmuz 1995 tarih ve 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu çıkarılmış ve bu kanun 26 Temmuz 1995 tarih ve 22355 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu yasa ile amaçlanan, orman sahasını ve ağaç servetini çoğaltmak, toprak, bitki ve su dengesinin bozulduğu yerlerde bu dengeyi yeniden sağlamak, geliştirmek ve çevre değerlerini korumak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak ağaçlandırma ve erozyon kontrolü çalışmalarını düzenlemektir. Bu yasa, Orman Bakanlığının bozulan doğal dengeyi yeniden kurmaya ve orman köylüsüne daha fazla gelir temin etmeye yönelik bir çözüm yoludur. Yasa, orman sınırları içinde yangın hariç çeşitli nedenlerle oluşmuş açıklıklarda, amenajman planlarında ağaçlandırmaya ayrılan alanlarda, ağaçlandırma yapmak isteyenlere bedelsiz olarak izin verilmesini öngörmektedir. Ancak, ağaçlandırma yapmak isteyen kişilerin kendi tapulu arazileri dışında, çalışma yapacakları sahaların tespit edilmesi bir sorundur. Gerek devlet ormanlarında gerekse hazine arazilerinde ağaçlandırmaya uygun yerler hakkında yeterli tespit yapılmamıştır. Bu nedenle, özel ağaçlandırmaya uygun alanlar sağlıklı olarak bilinmemektedir. Kırsal kalkınmaya hizmet etmesi açısından son derece yerinde olan bu düzenleme AB kırsal kalkınmasındaki ormancılık ölçütleri ile de aynı paralelde bir düzenlemedir. Hatırlanacağı gibi, AB kırsal kalkınma tüzüğüne 30, 31, 32 maddeleri tarımsal arazilerde ve diğer arazilerde ormanlık sahaların geliştirilmesi ve orman oluşturma amacıyla kaybolan tarım alanlarında bu kaybı karşılamak için çiftlik sahiplerine finansal yardım yapılmasını öngörmektedir. 4122 sayılı yasa, orman köylülerinin kalkındırılmasında önemli bir rol oynayabilir. Ancak, devlet

ormanlarındaki ağaçlandırmalarda, ileride ormanlar aleyhine gelişebilecek sorunlara engel olmak maksatlı tedbirlerin alınması ve uygulamada dikkatli davranılması gerekir. Bu yasaya göre oluşturulan orman alanlarında bina ve tesis yapılamaması bu anlamda yerinde bir karardır.

6831 sayılı Orman Kanununun 58. maddesi, ormanlar içindeki derelerin, ırmakların, pınarların korunması, erozyondan muhafaza edilmesi, toprak kaymasına karşı korunması amacıyla bu alanların ağaçlandırılması gerektiğini ifade etmektedir. Hayati bir öneme sahip olan erozyonla mücadelenin Orman Kanununda yer alması son derece yerinde bir düzenlemedir. Türkiye gibi ortalama yükseltisi 1000 metreden daha fazla olan bir ülkede, başta erozyon yolu ile olmak üzere toprakların kaybı, denizlere taşınması ve arazinin çıplaklaşarak kuraklaşması çok büyük bir problem olup ülkenin geleceğini tehdit etmektedir. Türkiye topraklarının % 86'sında değişik oranlarda erozyon vardır. Ülkede bir yılda taşınan toprak miktarı 500 milyon tondur. 1 km² den taşınan toprak miktarı dünyada 142 ton iken ülkemizde 600 tondur. Toprakların su ve rüzgar erozyonu yolu ile taşınmasına neden olan en önemli olaylardan birisi, orman işletmeciliğinde hasat yöntemi olarak tıraşlama kesim metodunun uygulanmasıdır.

Erozyonun önlenmesi amaçlı ağaçlandırma çalışmalarında orman köylüleri istihdam edilmektedir. 1 ha ağaçlandırma ve erozyon kontrolü tesisi 90 gün, bakım 39 gün, 1,000 adet fidan üretimi ise 14.8 gün istihdam sağlamaktadır. Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü faaliyetleri ile yılda ortalama yaklaşık 100 bin kişiye 6 ay süreyle iş imkanı sağlanmaktadır. Bu haliyle ağaçlandırma ve erozyon kontrolü yatırımları ülke doğasının rehabilitasyonu yanında köyden kente göçü önlemede de önemli tedbirlerin başında gelmektedir. Ağaçlandırma ve erozyon kontrolü çalışmaları sonucu, sel ve taşkınların önüne geçilmekte, sel zararları en aza indirilirken pek çok tarım arazisinin emniyeti sağlanmakta, dolayısıyla tarım ürünlerinde artışlar meydana gelmektedir³⁷⁶.

Ağaçlandırma ve erozyon kontrolü çalışmaları otlatma alanlarının daralmasına neden olması nedeniyle hayvan sahiplerinin tepkilerine neden olmaktadır. Usulsüz hayvan

³⁷⁶ DPT, 2001b, VIII. *Beş Yıllık Kalkınma Planı Ormancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayın No 2531, ÖİK 547, s. 305, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr>.

otlatılması da orman tahribinde önemli rol oynamaktadır. Daima çayır ve otlak arazisi olarak kullanılan 12.4 milyon ha alanın aşırı otlatmayla karşı karşıya geldiği görülmektedir. Türkiye’de hayvanların beslenmesinde yalnızca çayır ve otlaklardan yararlanılmadığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da baltalık meşe ormanlarında ağaçların yapraklı dallarının da hayvan yemi olarak tüketildiği bu bölgelerde yılda 6 milyon ton yaprağın hayvan besini olarak tüketildiği tespit edilmiştir. Orman ağacı yapraklarından hayvan yemi olarak yararlanma geleneği hem köylüler ve hem de köylüler ile devlet arasında özgün ilişkilere ve keskinlik düzeyi farklılaşan çelişkilere yol açmaktadır³⁷⁷.

Kırsal göçle beraber hayvan sayısının azalması bazı yerlerde ormanlara olumlu etkide bulunmuş ve buna bağlı olarak orman suçları önemli ölçüde azalmıştır. Çevre ve Orman Bakanlığı, orman içi ve kenarı meralarda çalışmakta ve mera ıslahı çalışmaları Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü eliyle yürütülmektedir. Mera ıslah çalışmaları hayvansal gelirin artışı, erozyonun önlenmesi ve biyolojik çeşitliliğin korunması bakımından oldukça önemlidir. Bugüne kadar yaklaşık 100,000 ha alanda mera ıslah tedbirleri alınmıştır. Orman köylerinin civarında korunan sahaların artması ile birlikte ot verimi ve bitki örtüsünde meydana gelen artışlar sonucu hayvancılık ve arıcılık faaliyetlerine olumlu katkı sağlamaktadır. Orman içi meralarda yapılan mera ıslahı çalışmalarıyla meraların ot verimi arttırılmaktadır.

6831 sayılı Kanunun 59. maddesinin 2. fıkrası, kendi arazilerinde ağaçlandırma yapmak isteyen kişilere, plan ve proje yapımında ve uygulanmasında orman idaresince teknik yardım yapılabileceğini ve fidan ihtiyaçlarının parasız karşılanabileceğini hükme bağlamaktadır. Kırsal kalkınmanın sağlanması ve özel orman alanlarının artırılması için gerekli yasal temel bu maddede sağlanmıştır. Düzenlemenin eksikliklerinin tartışılmasından önce, Orman Kanununun özel ağaçlandırmayı teşvik maksatlı bir düzenleme yapmış olması son derece önemli bir adımın atılmış olduğunu göstermektedir. Ancak, uygulamaya bakıldığında bu hükümden yararlanılmadığı açıktır. Maddenin uygulanmayışı çok farklı sebeplere dayanmaktadır. Öncelikle devletin geçmişteki orman politikalarındaki tutarsızlık halkı orman sahibi olma konusunda isteksiz hale getirmiştir. Hakim olan devlet ormancılığı anlayışı, halkı orman

³⁷⁷ DPT, 2001b, a.g.e., s. 307.

ilişkilerinde mağdur etme, korkutmaya dayalı politikalara dayanmıştır. Geçmişte iletişim araçlarının yetersizliğinden dolayı mevzuat değişikliklerinden orman köylerinde yaşayan insanlar zamanında haberdar olamamışlar, kadastro çalışmaları sırasında halen kullandıkları arazileri ellerinden alınmıştır (örneğin Rize İli Ardeşen İlçesi Işıklı Köyü, İstanbul-Bahçeköy). Bu yüzden, ormanların mülkiyet sorunları bu güne kadar bir türlü çözülememiş olup, günümüzde de ormancılığımızın başlıca sorunlarından birini oluşturmaktadır. Bugüne kadar 20.7 Milyon hektar olan orman varlığının ancak tahminen 15.4 milyon hektarında sınırlandırma çalışmaları yapılabilmektedir. Gerçekleştirilen bu çalışmalar ülke ölçeğinde sıhhatli ekolojik ve sosyal olduğu kadar sağlam ekonomik ve politik temellere oturtulamadığı için köylü ile devlet arasında süre gelen hukuki ihtilafların doğmasına neden olmuştur. Kısaca uzun vadede tutarlı bir arazi kullanım planı uygulanmaması nedeniyle orman tahribatı devam etmiş orman köylüsü, devletle karşı karşıya gelmiş; teknik insan gücü, aynı işi tekrar tekrar yapılmaya zorlanması sonucu, verimli bir şekilde kullanılmamış ve durum böylece günümüze gelmiştir. Kaldı ki büyük emek ve para sarfı ile yapılan orman tahdit ve sınırlandırma çalışmalarının tapuya tescili yapılamamaktadır. Bugüne kadar ancak 4.2 milyon hektar orman alanın tapuya tescili yapılabilmektedir. Ormanların korunmasında halka görev verilmiş ama karar almada halka söz hakkı tanınmamıştır. Orman idaresindeki merkezi yapılaşma da halkın katılımını kolaylaştıracak bir düzene sahip değildir. Dolayısıyla halkın gözünde orman sahibi olmak, devletle sorun yaşamakla aynı anlama gelmektedir. Diğer bir sebep ise, zaten ekonomik durumu kötü olan kırsal kesimin, girişiminden elde edeceği ekonomik geliri beklemek için uzun zamana ihtiyaç olmasıdır. Bir sahayı ağaçlandırıp orman olarak işletmek karlı bir yatırım değildir ve uzun bir zaman gerektirmektedir. AB bu tür arazilerde kısa dönemli ağaç yetiştirmeyi teşvik etmek amacıyla, arazi sahiplerine gelir kaybına karşılık ödemeler yapmaktadır. AB'ye üye olunması durumunda bu maddenin uygulanmasının aktif hale gelmesi olasılığı yüksektir.

Orman Kanununun 61. maddesinin amacı gayet açık olup ağaçlandırılması zorunlu olan alanları ağaçlandırmak ve orman varlığını artırmak ise de, yapılan düzenleme birçok belirsizliği de beraberinde getirmektedir. İlk olarak, orman dışında kalan bu alanların kimin mülkiyetinde olduğu açık değildir. Eğer, özel mülkiyette ise, sahibinin rızası

olmayan hallerde, bu alanlarda ağaçlandırma yapılması özel mülkiyet hakkını ihlal edecektir.

Kanunun 63. maddesinin birinci fıkrasında “En ufak parçası yarım hektardan veya parçalar yekünü bir hektardan aşağı olmamak şartı ile, kavak, okaliptüs ve kızılgağaç dahil olmak üzere yeni ağaçlandırılan arazinin sahibi, ağaçlandırmadan itibaren elli sene için ağaçlandırdığı sahalara ait arazi ve bina vergilerinden muaf tutulur...” şeklinde yer alan ifade yukarıda da anlatıldığı gibi kırsal kalkınma çerçevesinde orman alanlarının genişletilebilmesi için gerekli olan teşviklerden biridir. Uygulamalar bu teşviklerin yeterli olmadığını göstermektedir ancak böyle bir yasal düzenlemenin ileride gelişebilecek şartlar için temel oluşturması bir avantajdır.

Kanunun 64. maddesi, bu kanunun 57. ve 63. maddelerine göre orman ve fidanlık tesisinde ve işletilmesinde bir ağaçlandırma fonu kurulmasını öngörmekte ve fon gelirlerinin nerelerden elde edileceğini belirtmektedir.

2873 sayılı Milli Parklar Kanunu çerçevesinde koruma altına alınmış olan sahaların içinde veya yakın çevresinde yaşayan halkın ekonomik ve sosyal yönden kalkındırılması Doğa ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünün hedeflerinden birisidir. Bu sebeple Milli Park Uzun Devreli Gelişme Planlarının yöre halkını mağdur etmeyecek ve o bölgeyi ekonomik ve sosyal yönden kalkındıracak şekilde katılımcı yaklaşım prensibiyle hazırlanması büyük önem arz etmektedir. Katılımcı yaklaşımda öncelikli hedef kitle ise, yerel halk ve bu alanlar ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Milli Parkın korunarak kullanımına gerekli olan fiziksel alt yapı düzenlemeleri ile hizmet üretiminin gerçekleştirilmesinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile yerel halk katılımının sağlanması ve yöre halkının ekonomik düzeyinin yükseltilmesi, böylece korunan alan ile yerel halk arasında birbirini destekleyen organik bir bağın kurulması amaçlanmaktadır. Bu nedenle korunan alanın yönetilmesinde gerekli olan eylemlerin önemli bir kısmında yerel halktan yararlanmak ve bu etkinliklerde onların bireysel katılımlarını sağlamak temel bir strateji olarak belirlenmiştir. Örneğin eko-turizm, rehberlik hizmetleri, koruma - kontrol, konaklama hizmetlerinin, pansiyonculuk biçiminde yerel halk tarafından verilmesi, yerel ve geleneksel ürünlerin üretiminin özendirilerek bu ürünlerin yöresel pazarda satışa sunulması, yaban hayatı üzerindeki illegal avcılığın önlenerek izin

verilen bölgelerde belli bir plana bağlı olarak av işletmeciliği biçiminde ağırlıklı olarak yerel halk tarafından Milli Park idaresinin kontrolü etrafında yapılması gibi alternatif ekonomik seçeneklerin yaratılması amaçlanmıştır.

Doğal ve estetik değerler açısından olağanüstü bir çeşitliliğe sahip olan Türkiye'nin bu zenginliklerinin turizm aktivitelerinde de değerlendirilmesi hem ülke turizm aktivitelerini çoğaltacak hem de yöre halkına ve ülkeye ekonomik girdi sağlayacaktır. Eko-turizm anlayışı doğayı korumakta, yapılaşmayı en aza indirerek turiste doğayı, yaban hayatını ve kültürel özellikleri sunmaktır. Doğal, kültürel ve ekolojik değerlerin iyi yönetilmesi, korunması ve akılcı kullanımı ile gelecekte Türkiye'nin turizm beklentisi daha üst seviyelere çıkabilecektir.

Yaban hayatı koruma sahalarında koruma hizmetleri, ücret karşılığında köy tüzel kişiliklerine yaptırılmaktadır. Bazı günübirlik kullanım alanları ile mesire yerlerindeki; giriş kontrol noktaları, büfe, kır kahvesi, lokanta vb. tesisler köy tüzel kişiliklerine cüz'î kiralar karşılığı veya ücret alınmadan işletilmektedir. Köy Tüzel Kişiliklerinin korumaya katılması ile daha etkin bir koruma yapılırken kırsal kalkınmaya da katkı sağlanmış olacaktır. Pilot projelerdeki gelişmeler dikkate alınarak uygulamanın diğer bölgelere de yaygınlaştırılması düşünülmektedir.

Av turizmine konu türlerde yapılan envanter çalışmalarında bazı alanlarda popülasyonun yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle bu alanlarda koruma ve geliştirme çalışmaları daha da önem kazanmaktadır. Av turizmine konu alanlarda orman köylüsünün ekonomik seviyesini yükseltmek, av ve yaban hayatının korunmasına orman köylüsünün de katmak için av turizminden elde edilen gelirin bir bölümü avlağın bulunduğu köy tüzel kişiliğine köy katılım payı olarak aktarılmaktadır.

Orman içi dinlenme yerlerinden pilot bölgelerde başlatılan ve gelecek yıllarda giderek yaygınlaştırılacak olan mahalli ürün satış standları ile çevrede yaşayan köylülerin ürettikleri; sebze, meyve gibi bitkisel ve et, süt, peynir, yoğurt, yumurta vb. hayvansal ürünleri ile el sanatları ile ilgili ürünlerini pazarlayabilme imkanları sağlanarak, orman köylümüzün geliri artırılıp ekonomik açıdan güçlendirilmesi sağlanmıştır. Orman İçi Dinlenme Yerlerinin tescil ve planlamasını müteakip planda yer alan yapı ve tesislerin

inşaatı ile ilgili taşeron ve işçilik hizmetlerinin doğrudan sahaların yakın çevresinde yer alan orman köylerinden karşılanması, orman içi dinlenme yerlerinin giriş, kontrol, temizlik ve koruma-bakım hizmetleri için ihtiyaç duyulan personelin orman köylerinden karşılanması, başta çadırli kamp alanlarına gelen ziyaretçilerin orman içi dinlenme yerlerine takısı, minibüs ve otobüsle ulaşım hizmetlerinin sahaların yakın çevresinde yaşayan yöre insanları tarafından karşılanması gibi faaliyetlerle, orman içi dinlenme yerleri, yakın çevresinde yaşayan insanlara gerek istihdam açısından ve gerekse bu gün için parasal olarak matematiksel ifadelere oturtulamayan miktarlarda ekonomik katkı sağlamaktadır.

4.4.4.3. Öneriler

AB'nin tarım politikasının bir sütununu oluşturan kırsal kalkınmada ormancılık ölçütlerinin önemi büyüktür. Kırsal kalkınma kapsamında ormancılık incelendiğinde, yapılan düzenlemelerin ormanlar lehine ve orman alanlarının artırılması üzerine yoğunlaştığı dikkati çekmektedir. Ağaçlandırmalar için teşvik programları, kırsal alanlarda yaşayanların arazilerini ağaçlandırmalarını kolaylaştırmakta ve gelir kaybını önlemektedir.

Türkiye'de ise kırsal kesimin kalkındırılmasında orman topraklarından faydalanma eğilimi ağırlıktadır. Kırsal kesimin ormana bağıllığının azaltılmasına ilişkin yeterince düzenleme yapılamamıştır. Anayasa'nın 170. maddesi, Orman Kanununun 2. maddesinin A fıkrası, 13. maddenin B fıkrası ve 2924 sayılı Orman Köylerinin Kalkındırılması Hakkında Kanun bu amaca hizmet eden yasal düzenlemelere temel oluşturmaktadır. Türkiye şartlarında mevcut sorunlara çözüm getirmek amacı bu düzenlemeler için anlaşılır bir gerekçedir. Ancak, sorunların çözümünün ertelenmesi ve sonsuza kadar orman alanlarından yararlanmak için bu düzenlemelerin korunması kabul edilebilir bir yaklaşım değildir. Elbette tüm sorunların çok kısa bir sürede çözüme kavuşturulması beklenemez. Çözüm süreci, pek çok alanda aynı ayna yapılması gerekli farklı çalışmaların birarada yürütülmesi ile sağlanacaktır.

Bu çalışmalardan öncelikli olanı orman kadastro sunun tamamlanmasıdır. Orman kadastro su 5 yıl içinde bitirilmeli ve kadastro su tamamlanmış olan yerlerde orman sınır noktalarının denetimi sürekli olarak sağlanmalıdır. Ormana yeni müdahaleler önlenmelidir. Mevcut kadastro komisyonları yeterli sayıda teknik elemanla takviye

edilmeli, bunlar belirli bir süre teorik ve arazide uygulamalı bir şekilde eğitildikten sonra, bilgi teknolojisinin etkin bir şekilde kullanılması ve komisyonların son teknolojik araç ve gereçlerle donatılması ile orman kadastro çalışmaları bu sürede bitirilmesi sağlanmalıdır. Orman kadastro çalışmaları ile birlikte tapu kadastro da bitirilmelidir. Orman kadastro ve tapu kadastro çalışmalarında komisyonlar birbirine eleman ve bilgi transferi yaparak, kadastro konusunda doğabilecek mülkiyet anlaşmazlıkları en aza indirilmelidir.

Orman tahdidi hızla bitirildikten, 31.12.1981 tarihi itibarıyla bilim ve fen bakımından orman vasfını tamamen kaybetmiş arazilerle ilgili mülkiyet sorunları çözüldükten sonra, ormanların korunması açısından 2/B kavramı ve çalışmaları ormancılık gündeminden çıkarılmalıdır. Bu uygulamalardan elde edilecek gelirler bir fonda toplanmalı ve belirli bir kısmı orman köylülerinin kalkındırılması, ağaçlandırma çalışmalarında ve nakledilecek orman köylerinin yerleştirilmesinde kullanılmalı, bu konu Anayasa ve yasalarla güvence altına alınmalıdır.

Kadastro çalışmaları sürerken, yerinde kalkındırılmayacak ve aktif iş gücü azalan köyler belirlenmeli, bu köylerin yerinde kalkındırılması için kaynak aktarılmamalıdır. Gerekli envanter çalışmalarının yapıp, bu köylerin kalkındırılması için en ideal şartlar belirlenip, gerekli yerleşim alanları büyüklüğü ve şartlarının tespit edilmesi gereklidir. Yeni yerleşim için, orman alanları dışında uygun başka alanların öncelikle düşünülmesi gerekir. Ancak köy naklinin çok pahalı olması, iskan sahalarında yeterli iskan ve tarım alanı bulunmaması, nakledilecek köy nüfusuna kayıtlı olduğu halde bu köyle hiç irtibatı olmayan kişilerin iskan taleplerinde bulunması gibi hususlar dikkate alınmalıdır. Köyde bilfiil oturanlar önceden tespit edilmeli ve yerleştirme işlemleri buna göre yapılmalıdır. Nakledilecek yerleşim alanlarının imar ve ihyası ile birlikte, okul, su, elektrik gibi alt yapı hizmetleri ve yapılacak evlerin köylünün de uygun göreceği bir mimari tarzda olması ve bu evlerin ekonomik amaçlı tarım alanı dışında yapılması planlanmalıdır. Bu alanlarda orman köylüsüne toprağa daha az bağımlı alternatif gelir olanaklarının (Endüstri, el sanatları vb.) yaratılması gerekmektedir. Bu şekilde, hem orman köylüsü içinde bulunduğu kısır döngüden kurtarılabilir hem de doğa tahribi ve kaynakların verimsiz kullanılmasına engel olunabilir.

Orman kadastro çalışmaları sırasında, o bölgede yerinde kalkındırılması ve başka alanlara yerleştirilmesi mümkün olmayan köylerin yerleştirilmesi maksatlı alanlar tespit edilerek yerleştirme çalışmaları belirli bir sürede tamamlanmalıdır. Kadastro çalışmaları tamamlanan yerlerde ve ileride doğal afetler nedeniyle ihtiyaç duyulabilecek köy yerleşim alanları için Anayasanın 170. maddesi ve Orman Kanununun 2A maddesindeki hüküm yeniden düzenlenmelidir. Yerinde kalkındırılması mümkün olmayan köylerin yerleştirildiği orman alanı ile aynı büyüklükte bir alanın ağaçlandırılıp orman alanına katılması için belirli bir süre verilmeli ve bu hükmün yerine getirilmemesinden sorumlu kişi yada görevliler belirtilmeli, aksi halde verilecek cezai müeyyideler kanunda yer almalıdır. Düzenlenen bu maddelerde açık bir ifade kullanılmalı, düzenleme ile neyin amaçlandığı yoruma açık olmayacak şekilde belirtilmelidir.

Orman Kanununun 13. maddesi A fıkrası gereğince, yerinde kalkındırılabilir köyler belirlenmelidir. Bunlar içerisinde mülkiyet ve diğer yasal sorunları çözüldükten sonra potansiyel kaynakları, diğer girdileri ve kendi imkanları ile kalkınabilecek köyler ayrıştırılmalı, ORKÖY Genel Müdürlüğü'nün yatırım yapacağı köyler belirlenmelidir. Bu şekilde daha az sayıda orman köyüne daha çok ve etkili yatırım imkanları sağlanmalıdır. Yerinde kalkındırılacak orman köyleri ile ilgili çalışmalar havza bazında yürütülmeli, havza geliştirmeye yönelik ormancılık projelerinin entegrasyonunu sağlayacak entegre projeler hazırlanmalıdır. Bunun için havza yönetimi oluşturulmalı, bu yönetim içerisinde havza geliştirme ile ilgili görev üstlenmiş tüm kurum ve kuruluşlar yer almalıdır. Kurumların mevcut imkanları ile pilot bölgeler seçilerek uygulamaya başlanmalıdır. Bu çalışmalarda ORKÖY Genel Müdürlüğü planlayıcı ve etkin bir rol üstlenmelidir.

Bugünkü orman amenajman planları bir silvikültürel planlamadan öteye geçmeyen klasik şeklienden kurtarılarak, yalnız orman asli ürünlerinin planlanması şeklinde değil, orman tali ürünleri de dahil olmak üzere ormanın ekonomik değerleri yanında sosyal değerlerinin de (Milli Parklar, Av ve Yaban Hayatı, Ağaçlandırma, Erezyon), bu arada ormanlar ve ormancılık ile iç içe bulunan orman köylülerinin sosyal ekonomik kalkınmalarını da kapsayacak "Havza Kalkınma Planı (Bölge Kalkınma Planı)" şeklinde değerlendirilmeli ve bu planlar hazırlanırken orman köylerinin de katılımı sağlanmalıdır. Bu ilkelere Orman Amenajman Yönetmeliğinde yer verilmelidir. Ayrıca

bu planların ekolojik ve silvikültürel esaslar yanında toplumun tüketim eğilimlerini ve tercihlerini yansıtacak ve ormana dayalı sanayilerdeki teknolojik gelişmeleri de dikkate alacak şekilde düzenlenmesi, ülkenin kıt kaynaklarının değerlendirilmesi bakımından son derece önemlidir. Ormanlarının planlama sisteminin yeniden gözden geçirilmesi, amenajman planların da olması gerektiği halde bulunmayan yetişme mühiti haritaları ve buna dayalı fonksiyonel planlamaların değişen dünya ve ülke koşullarına göre yeniden yapılması ve bu fonksiyonel planlamalara dayalı olarak üretim ormanlarının amenajman planlarının düzenlenmesi gerekmektedir.

6831 sayılı Orman Kanununun 34. maddesi ile Devlet Orman İşletmesi Döner Sermaye Yönetmeliğinin 19 ve 21. maddelerinde anılan ve uzun yıllardır uygulanmakta olan “vahidi fiyat (birim fiyat)” ile orman köylüsüne iş yaptırma düzeninde, işveren konumundaki devlet orman işletmelerince işçilere güvence sağlamaya yönelik düzenlemelerin yapılması ya da birim fiyat sisteminin değiştirilmesi gerekir. Kazancını sadece bu yolla sağlayan bu kesimin işçi sendikalarından yararlanabilmesi için gerekenin yapılması bir insanlık gereğidir.

6831 sayılı Orman Kanununun 57-67 maddeleri özel ağaçlandırma ve özel ormancılığa imkan veren gerekli yasal temeli oluşturmaktadır. Oluşturulan özel ormanların devlet ormanlarına katılmak üzere istimlak edilemeyeceği kanunun 63. maddesinde ifade edilmektedir. Bu güvencenin Anayasa ile verilmesi özel ormancılığın teşviki açısından gereklidir. Halka, özel ormanlara ilişkin bir soru işareti bırakmamak için ormanların kadastrounun tamamlanması şarttır. Ayrıca, oluşturulacak özel ormanlarda arıcılık yapılması, orman içinde keçiboynuzu (harnup), defne, ceviz, kestane ve gıda, ilaç ve boya sanayiinde kullanılan bitki ve otların yetiştirilmesine izin verilmeli ve bunlarla ilgili sanayii geliştirilerek tedbirler alınmalıdır. Devlet ormanlarında uygulanması gereken ilkelerin özel ormanlar için esnekleştirilmesi sağlanmalıdır. Kavakçılık ve kızılgaç yetiştiriciliğinin geliştirilmesi için arz - talep dengesinin belirlenerek, özel kızılgaç ve kavak ağaçlandırmaları teşvik edilmelidir. Bu düzenlemelere Orman Kanununda yer verilmelidir.

Tarım, ormancılık, hayvancılık, endüstri gibi çeşitli sektörlerin çalışma alanları tekniğine ve bilimsel yöntemlere dayanılarak kesin bir biçimde birbirinden ayrılmalı ve

arazi kullanımı bir plana bağlanmalıdır. Günümüzün gelişen teknolojilerinden de yararlanılarak arazi sınıflandırılması yapılmalı, orman, mera ve tarım toprakları belirlenmelidir. Ülke topraklarının kullanım kapasiteleri belirlenmeli ve yanlış kullanımı mutlaka önlenmelidir. Verimli tarım topraklarının yerleşim alanı ve endüstri işletmeleri için kuruluş yeri olarak kullanımı, ormanlardan ve meralardan tarla açılarak tarım alanı kazanılması önlenmelidir.

Kırsal kalkınma uygulamaları belli teknikleri gerektirmekte olup, öncelikle yeterli, bilgili ve donanımlı personeli bu işte çalıştırmak, kaynak yetersizliğini gidermek ve yönetimdeki yetersizlikleri ortadan kaldırmak gerekmektedir. Ormancılık örgütündeki personel devamlılığı bölgesel olarak sağlanmalı, personel atamalarında uzmanlığa, kıdem ve liyakat sistemine gereken titizlik gösterilmelidir. Orman idaresinde merkezi yapıdan uzaklaşarak yerel birimlere ağırlık verilmelidir.

Orman köylülerinin gerek ilgili yasal mevzuattan kaynaklanan haklara ve yükümlülüklerin gerekse ekonomik açıdan kalkınmanın yolları hakkında bilgi ve bilinç eksikliğinin giderilmesine yönelik köylülere hitaben ilgili kurullar tarafından yerinde bilgilendirme ve eğitim faaliyeti düzenlenmeli, bu konularla ilgili rehberlik edecek broşürler hazırlanıp ücretsiz olarak dağıtılmalıdır.

Korunan alanlarla ilgili organizasyon, yönlendirme ve uygulamanın tek elden yürütülmesine olanak sağlamak amacıyla Milli Parklar Yasası bütün koruma alanlarını kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Yasa düzenlenirken bu alanların belirlenmesinde ve korunmasında ve hizmetlerde o bölgede yaşayan halkın katılımının sağlanması gereği yasada yer almalıdır.

Tarım ve kırsal kalkınma için katılım öncesi Topluluk desteği, Tarım ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Sapard) şemsiyesi altında sağlanmıştır. Bu program, katılım sürecinde olan ülkelere, tarım ve kırsal çevrede yapısal gelişme sağlamak için finansal yardım sağlamaktadır. Programdan yararlanmak için, Türkiye'nin yukarıda sayılan tedbirleri alarak ulusal bir kırsal kalkınma planı hazırlaması gerekir.

4.4.5. Orman Ürünleri Endüstrisi

4.4.5.1. Avrupa Birliği Mevzuatı

AB Ormancılık Stratejisi, açık pazar kuralları ile uyumlu olarak odun ve çevre dostu ürünlerin kullanımının artırılmasını, orman ve ormana dayalı endüstrilerin gelir, iş ve hayat kalitesini etkileyen diğer ögelere katkısını ve diğer sektörlerle entegrasyonu öngörmektedir (madde 2). Stratejiye göre, ormancılık ve ormana dayalı ticari aktiviteler ekonominin açık sektöründe yer alır ve onların ticari fonksiyonlarına pazar güçlerinin yön vermesi gerekir. Topluluk, rekabetin etkili çalışması için çok sayıda tedbir almak durumundadır (madde 14). Strateji, Komisyonun, ormana dayalı endüstrilerin rekabeti konusunda bir rapor sunmasını istemektedir (madde 17).

AB’de ormana dayalı ve ormanlarla ilgili endüstriler üzerinde etkisi olan meseleler, iklim değişikliği, atık tanımı, paketleme, sertifikasyon gibi meseleleri de içeren çevre politikası içinde ele alınmaktadır. Ağaç işleri, mantar, kağıt hamuru, kağıt, matbaa gibi sektörler AB’de ormancılık ve ormana dayalı sektörleri oluştururlar. AB ormanlarında yeterli büyüme sağlanmasına rağmen, özellikle bölgesel pazarda doğru ölçü, tür ve fiyatta odun bulunmamaktadır. Bu yüzden odun ithaline ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşme AB’de sadece ticareti değil, enerji ve rekabet gibi diğer anahtar politika alanlarını da etkilemektedir. Daha fazla ürün artışı daha az ürün maliyeti ve daha az çevresel ve sosyal zorunlulukların olduğu ülkelerden hammaddeler ve orman ürünü sağlanmasında rekabet artmış; yuvarlak odun ve oduna dayalı ürünlerin ticaretinin küresel artışı, bitkiye dayalı hastalıkların yayılmasını hızlandırmıştır. Bunun sonucu olarak, bitki sağlığı kontrolünün etkili ve sürekli yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

Ormana dayalı endüstriler, Komisyon ve uzman organizasyonlar arasında bir tartışma platformu oluşturulması, ormana dayalı endüstriler ve Komisyon arasında işbirliği için etkili bir kanal sağlanması amacıyla, 1983 yılında bir Komisyon kararı³⁷⁸ ile Ormancılık ve Ormancılığa Dayalı Endüstriler Konusunda Danışma Komitesi kurulmuştur. Komite, çalışma komiteleri yoluyla, rekabette iletişimin sağlanması için gerekli girdileri hazırlamak ve koordine etmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca, ormana dayalı ve ormanla

³⁷⁸ Commission Decision 83/247/EEC of 11 May 1983 setting up a Committee on Community Policy regarding Forestry and Forestry-based Industries, OJ L 137, 26.05.1983, p. 31.

ilişkili endüstrilerin temsilcilerinin, Komisyon servislerinin, orman sahiplerinin, ticaret sendikalarının, bilimsel ve akademik toplulukların temsilcilerinin, üye devlet uzmanlarının, AB Paramentosunun üyelerinin biraraya geldiği bir forum teklif edilmiştir. Bu forum, özellikle, rekabet faktörlerinin analizinin ve ormana dayalı endüstrilerin karşılaştığı güçlüklerin analizini tamamlamalı; farklı kişi ve kuruluşlar tarafından yapılması gereken belirli aktivitelerde fikir birliğine varmalı ve bu aktivitelerin yürütülmesini takip ederek sürekli bilgiler sağlamalıdır. Raporda teklif edilen forumlardan ilki 2000 yılında Strasburg’ da, ikincisi 2001 yılında Stockholm’ de, üçüncüsü 2003 yılında Brüksel’ de yapılmıştır.

AB’de yuvarlak odun standardına ilişkin düzenleme 1968 yılında yapılmış ve 68/89/EEC Sayılı Yuvarlak Odunların Sınıflandırılması ile İlgili Üye Ülkelerin Kanunlarının Uyumlaştırılmasına İlişkin Yönerge³⁷⁹ kabul edilmiştir. Yönergede yuvarlak odunun tanımı, ölçme esasları, boyutlar ve kaliteye göre sınıflandırması verilmiştir. Üye ülkeler, bu yönerge ekinde istenen şekilde sınıflandırılmadan ve damgalanmadan pazarda yer alan yuvarlak odunun “AET Sınıflandırılmalı” olarak tanımlanmamasını sağlayacaklardır.

Çiftçiler için alternatif ormancılık aktiviteleri yoluyla, tarımda ürün fazlalığını azaltmak, orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasını içeren belirli aktivitelerin geliştirilmesini sağlamak amacıyla, (EEC) No 867/90 Sayılı Orman Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması Şartlarının İyileştirilmesi Hakkında Tüzük³⁸⁰ kabul edilmiştir. Tüzük, odunun işlenmesi ve pazarlanmasının geliştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi için, ağaç kesimi, budanması, parçalanması, depolanması, koruma amaçlı ilaçlanması ve işlenmeden önceki bütün operasyonlarla ilgili yatırımların yapılması için, tarımsal ve kırsal gelişmeye katkıda bulunacak küçük ve orta ölçekteki teşebbüslere parasal kaynak sağlamaktadır.

³⁷⁹ Council Directive 68/89/EEC of 23 January 1968 on the Approximation of the Laws of the Member States Concerning the Classification of Wood in the Rough, OJ L 032, 06.02.1968, p. 12.

³⁸⁰ Council Regulation (EEC) No 867/90 of 29 March 1990 on improving the processing and marketing conditions for forestry products, OJ L 091, 06.04.1990, p. 7.

Ormana dayalı ve ormanla ilgili endüstrileri etkileyen enerji politikası yenilenebilir enerji kaynakları ile ilgili endişelere sahiptir. 1997’ de yenilenebilir enerji kaynakları ile ilgili Komisyon kararını takiben, yenilenebilir kaynaklardan elde edilen elektriğe dair yönerge ve binalardaki enerji etkinliği ve biyoyakıt hakkındaki yönergelerin de dahil olduğu çeşitli yasama hareketleri dikkati çekmektedir. Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerji hakkındaki yönergenin üye devletlerde uygulanışı ile odun pazarında ölçülebilir önemli değişikliklerin başladığı görülmüştür.

Son yıllarda, kağıt hamuru ve kağıt endüstrisinin yoğun olduğu pazara doğru güçlü bir eğilim oluşmuştur. Topluluk rekabet mevzuatına paralel olarak, Komisyon bu sahada çok sayıda önemli kararlar almıştır. Komisyon 10 yeni üye ülkede ormana dayalı ve ormanla ilgili endüstrilerin ekonomik ve pazar öğelerini araştırmış; organizasyonel yapının geliştirilmesi için AB Ağaç İşleri ve Mobilya Federasyonu ve İşletme Destek Programı kapsamında projeler başlatmıştır.

1999 yılında, Komisyon, “AB Ormana Dayalı ve Ormanla İlgili Endüstrilerinin Rekabetleri Devletinde İletişim”³⁸¹ i kabul etmiştir. Bu rapor, endüstrilerin yüzyüze olduğu güçlüklerin yanısıra anahtar öğeleri ve rekabet faktörlerini analiz ederek güçlüklerle çözüm aramıştır. Rapor, aynı zamanda, küreselleşmenin büyüyen etkilerini, AB’ nin genişlemesini, sürdürülebilir kalkınma, çevre ve enerji doğrultusunda artan hassasiyet, teknolojik gelişmeler gibi konuları da kapsamıştır.

Sözkonusu bu rapor, AB Parlamentosunun³⁸² yanısıra Konsey³⁸³ tarafından da kabul edilmiştir. Parlamento, bu sektörün işlendirme, sürdürülebilir ve bölgesel kalkınmaya katkısının üzerinde durmuş; ormana dayalı endüstrilerin rekabetini güvence altına almada Komisyonun rolünü onaylamıştır. Parlamento, Lizbon Stratejisinin uygulamaya geçirilmesini istemiştir.

³⁸¹ COM(1999) 457, Communication from Commission to the Council , the European Parliament, the Economic and Social Committee of the Regions-the state of the competitiveness of the EU Forest-based and related industries.

³⁸² European Parliament (A5-0384/2000 Final)

³⁸³ Council Conclusions (2214th Council Meeting of 9.11.1999).

2001 yılında yapılan foruma hazırlık aşamasında, odun kullanımının artırılması ile ilgili olası önlemlerle ilgilenmek üzere, Orman ve Ormana Dayalı Endüstriler ile ilgili Topluluk Politikası Danışma Komitesine bağlı olarak bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Aynı Komite altında, iklim değişikliğinin azaltılmasında odun ürünlerinin rolünün artırılması için üye devletlerde yapılan aktivite ve girişimlerin gözden geçirilmesinin yanısıra odun ürünleri içerisindeki karbon miktarı için farklı yaklaşım, metod ve modellerin bilinçliliğinin artırılması; iklim değişikliğinin azaltılmasında orman ürünlerinin rolünün araştırılması için İklim değişikliği ve orman ürünleri çalışma grubu kurulmuştur³⁸⁴. Yenilenebilir enerji kaynaklarını destekleyen AB politikaları sonucu, enerji için artan odun kullanımı, Yenilenebilir Enerji Kaynakları Çalışma Grubunun kurulmasının ana nedenlerinden biridir. Ticaret Çalışma Grubu, FLEGT³⁸⁵ olarak adlandırılan, yasal olmayan yollardan üretilen kereste ticaretinin engellenmesi ile ilgilenen teklifinin hazırlık çalışması ile ilgilenmiştir.

AB ormana dayalı endüstri anlayışı üzerinde yapılan bir çalışmanın³⁸⁶ sonuçlarına cevaben uygun ölçütleri test etmek üzere bir İletişim Çalışma Grubu kurulmuştur. Olumsuz çevresel nitelikleri ile geleneksel bir endüstri olan bu sektör bu kötü imajından dolayı sıkıntı çekmektedir. Bu, özellikle bu sektörde kariyer yapmak istemeyen genç insanlar için geçerlidir. Bu yüzden, bu sorunun iyi bir iletişim stratejisi ile çözüme kavuşturulması oldukça önemlidir. Stratejinin amacı, genç insanları hedef alarak, AB ormana dayalı endüstrilerinin ekonomik, ekolojik ve sosyal alanlardaki performansı hakkında gerekli bilginin verilmesidir.

Son yıllarda AB’de, orman ürünlerinin hammaddesinin sertifikalı bir ormandan sağlandığını garanti eden bir sistem geliştirilmiştir. Bu sistem, ürünün elde edildiği ormanın sürdürülebilir bir şekilde işletildiğinin bağımsız bir üçüncü kimse tarafından teyid edilmesi usulüdür. AB Ormancılık Stratejisinin 15. maddesi de, ormancılık ve orman ürünleri hakkında, halkın ve tüketicinin görüşlerinin geliştirilmesine öncelik verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

³⁸⁴ Department of General Enterprise, a.g.e., p. 1.

³⁸⁵ Forest Law Enforcement, Governance and Trade.

³⁸⁶ Perception of the wood-base industries – Qualitative study of the image of wood base industries amongst the public in the member states of the European Union (OPOCE 2002, ISBN 92-894-4125-9).

Orman sertifikasyonu tüketiciyi bilgilendirir ve çevre dostu ve yenilenebilir hammadde olarak kereste kullanımını artırır. Avrupa orman sertifikasyonu ve ilgili etiketleme, kabul edilen uluslararası prensiplerle karşılaştırılabilmesi ve onlarla uyumlu performans göstergeleri ve kriterlere dayanmalıdır. Aynı zamanda güvenilirlik, şeffaflık, maliyet etkinliği, bütün ilgililerin katılımı, orman tipi ve sahipliğinin önemsenmemesi gibi prensiplere de saygı gösterilmelidir. Güvenilirlik sağlayan en önemli öge orman yönetimi ve koruma zincirinin bağımsız bir kuruluş tarafından denetlenmesidir.

AB’de Orman Temsil Konseyi (Forest Stewardship Council-FSC) ve Orman Sertifikasyonu Projelerinin Onaylanması Programı (The Program for the Endorsment of Forest Certification Schemes-PEFC) olmak üzere iki ana sertifikasyon programı kullanılmaktadır. Her ikisi de kar amacı gütmeyen, ormancılık grupları, ormancılık uzmanları, kereste endüstrisi, çevre ve muhafaza gruplarından temsilcilerin oluşturduğu kuruluşlardır.

Sertifikasyon, sürdürülebilir orman yönetimini desteklemek için pazara dayalı bir özel sektör aracı olarak görülebilir. Bu yolda, sertifikasyon projelerine güvenip güvenmeyecekleri tüketici ve perakende satıcıların kendilerine bırakılmıştır. AB’ de orman sertifikasyonunu projelerinin uygun operasyonu, iç pazar ve uluslararası pazar kurallarına uygun biçimde, tüketicileri çevresel ve sosyal faydaları olan ürün seçiminde serbest bırakmaktadır. Gönüllü doğal sertifikasyon projelerinin anlamı, ne üye devlet hükümetinin ne de AB’ nin resmi olarak, belirli bir sertifikasyon projesi ya da standardını onaylaması veya zorlamasıdır.

4.4.5.2. Türk Mevzuatı

Gerek ülkemizde yaşanan hızlı nüfus artışı ve hızlı ekonomik büyüme, gerekse dünya endüstriyel odun talebindeki artış selüloz ve kağıt başta olmak üzere mamul ve yarı mamul ürün ithalatının giderek artması ve birçok kullanım alanında (özellikle inşaat sektöründe) ikame maddelerinin hızla yaygınlaşmasına neden olmuştur. Son yıllarda endüstriyel odun tüketimi içinde tomruk, direk ve maden direğinde önemli bir artış olmazken kağıtlık odun, sanayi odunu ve özellikle lifyonga odunu üretim ve tüketiminde artış çok yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. Yakacak odun tüketiminde son yıllarda önemli bir düşüşün gerçekleştiği ve bu trendin istikrarlı olarak devam ettiği, nüfus artışı dikkate alındığında fert başına yakacak odun tüketimindeki düşüş oranının,

toplam yakacak odundaki azalma oranının çok daha üstünde olduğu görülmektedir. OGM üretiminde kalkınma planlarında verilen hedeflerin bir miktar altında kalmasına karşılık özel sektör üretimi hedeflerin üstünde gerçekleşmiştir.

Anayasa'nın 169. maddesine göre "...Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir...". Orman Kanununun 26. maddesi "...Devlet ormanlarından yapılacak istihsal, Tarım ve Orman Bakanlığınca tespit olunacak esaslar dairesinde ve amenajman planlarına göre Devlet tarafından yapılır..." hükmünü getirmektedir. Kanunun 27. maddesi gereğince "Devlet ormanlarından kesilecek veya herhangi bir sebeple devrilmiş veya kesilmiş ağaçlardan, hangilerinin diplerinin ve hangi ürün çeşidinin kimler tarafından numaralanıp damgalanacağına, orman mahsullerinin kesim, imal, toplama, koruma ve satış icaplarına göre nakil, istif ve ölçme işlerine, nakliye teskerelerinin tanzim ve kullanılmasına ait şekil ve esaslar Orman Genel Müdürlüğünce tayin ve tespit olunur...". Aynı Kanunun 40. maddesinde "Devlet ormanlarında ağaçlama, bakım, imar, yol yapımı, kesme, toplama, taşıma, imal gibi orman işleri.....öncelikle işyerinde ve civarındaki orman köylerini kalkındırma kooperatiflerine ve işyerindeki köylüleregördürülür" şeklinde bir hüküm yer almaktadır. Orman Kanununun 27. ve 40. maddelerinde yer alan iş ve işlemlerin yapılmasına ait şekil ve esasları belirleyen "Orman Envalinin İstihsaline Ait Yönetmelik" ve "Orman Ürünlerinin Üretim işlerine ait 288 sayılı Tebliğ" çerçevesinde gerçekleştirilir.

AB'de "Orman Ürünlerinin İşlenmesi ve Pazarlanması Şartlarının İyileştirilmesi Hakkında Tüzük", ağaç kesimi, budanması, parçalanması, depolanması, koruma amaçlı ilaçlanması ve işlenmeden önceki bütün operasyonlarla ilgili yatırımların yapılması için, tarımsal ve kırsal gelişmeye katkıda bulunacak küçük ve orta ölçekteki teşebbüslere parasal kaynak sağlamaktadır. Türkiye ormanlarının %99'u devlete aittir. Ancak yakacak odun talebinin %46'sı OGM'den, %44'ü kayıt dışı üretimden, geri kalan %10'u da özel sektör tarafından karşılanmaktadır. Endüstriyel odun talebinin OGM'den karşılanma oranı %65, özel sektörden karşılanma oranı %26 'dır. Geri kalan miktar ise ithalat yoluyla karşılanmaktadır³⁸⁷. Tüzüğün içeriğinin, %99 oranındaki devlet ormancılığının hakim olduğu Türkiye'de büyük bir etkisi olmayacaktır. Özel

³⁸⁷ DPT, a.g.e., s. 76.

ormanlardan sağlanan üretiminde ise sözkonusu tüzüğün uygulanması için bir engel yoktur. AB'ye üye olunması durumunda, tüzüğün, özel ormancılığın gelişmesinde büyük etkisi olacağı muhakkaktır.

AB'de yuvarlak odun standardı “Yuvarlak Odunların Sınıflandırılması ile İlgili Üye Ülkelerin Kanunlarının Uyumlaştırılmasına İlişkin Yönerge” ye göre düzenlenmiştir. Bu yönerge ekinde istenen şekilde sınıflandırılmadan ve damgalanmadan pazarda yer alan yuvarlak odunun “AET Sınıflandırılmalı” olarak kabul edilmemektedir. Türkiye’de ise yuvarlak odunların standardı, Türk Standartları Enstitüsü “TS 52 Yuvarlak Odunlar” temel alınarak yapılmamaktadır. Yasal anlamda bu konuda uyumsuz bir düzenleme bulunmamaktadır.

Türkiye’de, orman kaynakları yönetimine ve ürünlerinin sertifikalandırılmasına yönelik bir çalışma yapılmamıştır. İçinde bulunduğumuz Avrupa Birliğine tam üye olma süreci bu çalışmaların önemini daha da artıracaktır. Yukarıda değinildiği üzere sertifikalandırma çalışmalarının amacı; orman kaynaklarının çok yönlü fayda ve hizmetlerinin dengeli ve sürdürülebilir şekilde sağlanmasının güvence altına alınmasıdır. Bu amaçla ulusal veya uluslararası bağımsız organlar tarafından yürütülen sertifikalandırma ile orman kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi, iç veya dış piyasaya arz edilen odun ve diğer orman ürünlerinin sürdürülebilir şekilde yönetilen orman alanlarından uygun yöntemlerle üretilerek piyasalara ve tüketicilere arz edilmesi amaçlanmaktadır. Aslında ülkemizde orman kaynaklarının toplumun çok yönlü ihtiyaçlarını dengeli olarak sağlayacak şekilde sürdürülebilir olarak yönetiminin geliştirilmesine yönelik talep, ilgi ve gayretlerde son yıllarda ciddi bir artış görülmekte olup bu gelişmeler sertifikasyon çalışmalarının amaç ve yaklaşımları ile yakın paralellik göstermektedir. Buna rağmen bugüne kadar Devlet orman teşkilatınca yürütülen orman kaynakları yönetim ve orman ürünleri istihsal ve arz faaliyetlerinin bağımsız uluslararası hatta ulusal kurumlarca değerlendirme ve denetlenmesi gayretlerinin ciddi sıkıntılarla karşılaşacağı beklenmelidir.

4.4.5.3. Öneriler

Türk mevzuatında, orman endüstrisi konusunda AB mevzuatına aykırı bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Mevcut eksiklikler de mevcut yönetmeliklere eklemeler yapmak yada yeni yönetmeliklerle tamamlanabilecek seviyededir.

AB’de ormancılık ve ormancılığa dayalı endüstriler konusunda Birlik politikası hakkında tüm konular ve özellikle orman ürünleri talebi ve talebi karşılamak için odun arzı ile ilgili konularda danışma görevi gören “Ormancılık ve Ormancılığa Dayalı Endüstriler Konusunda Topluluk Politikası Komitesi” gibi bir komitenin kurulmasında fayda vardır. Komitede, ilgili genel müdürlükler, orman fakülteleri, Orman Mühendisleri Odası, orman endüstrisi kuruluşları ve gönüllü kuruluşlardan temsilcilerin yer alması gerekir. Kurulmasına karar verilecek komitenin çalışma usul ve esasları ilgili Komisyon kararına uyumlu bir şekilde düzenlenmelidir.

AB için büyük önem taşıyan ve geliştirilmesi için finansal yardım sunulan bu sektörde diğer ülkelerle rekabeti sağlamak ve ülkede endüstri odun talebini karşılamak amacıyla özel ormancılığın özellikle tarım ormancılığının teşvik edilmesi gereklidir.

TSE çalışma programına alınan orman endüstrisi ile ilgili standartların hazırlanması hızlandırılarak sektörün AB standartlarına uyumu sağlanmalıdır. Standart denetiminin düzenli ve profesyonelce yapılmasını sağlayan mekanizmalar oluşturulmalıdır. OGM’ye bağlı odun depolarındaki görevlilere yeni standartlar konusunda eğitim verilmeli ve bu eğitimler hem bilgileri yenilemek hem de göreve yeni başlayanlara gerekli eğitimin sunulması amacıyla düzenli olarak tekrarlanmalıdır. Ürünlerin satışa kadar tutulduğu bu depolarda standartlara uygun biçimde sınıflandırılması, çürüme, çatlama gibi bozulmalara gerekli önlemlerin zamanında alınabilmesi ve dolayısıyla yüksek kalitede ürünün satışa sunulabilmesi görevli personelin eğitimi ile doğrudan ilişkilidir.

Orman kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi, iç veya dış piyasaya arz edilen odun ve diğer orman ürünlerinin sürdürülebilir şekilde yönetilen orman alanlarından uygun yöntemlerle üretilerek piyasalara ve tüketicilere arz edilmesi amacıyla ürünlerin sertifikalandırması sistemi oluşturulmalı ve tüketiciler sertifikalı ürün kullanımı konusunda bilgilendirilmelidir. Orman ürünlerinin sertifikalandırılmaları amacıyla gerekli çalışmalar proje bazında başlatılmalı, uluslararası geçerliliği olan sertifikalandırma sistemine ilişkin yasal mevzuat oluşturulmalıdır.

4.4.6. Teşebbüs Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı

4.4.6.1. Avrupa Birliği Mevzuatı

AB’de teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusunda iki Genel Program³⁸⁸ oluşturulmuştur. Genel programlara göre, üye devletlerin herbirinde, diğer devlet uyruklarının giriş ve ikametlerini düzenleyen kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri yeniden düzenlenecektir. Kamu düzeni, milli güvenlik ve halk sağlığı sebepleri dışında, yabancı uyrukların serbest mesleklere kabulü için, özellikle ekonomik amaçlar güden engeller kaldırılacaktır. Buna göre;

- Bir üye devletin kanun, tüzük veya yönetmelik hükmünde öngörülen veya idari uygulamalardan doğan ve kendi uyruklarına oranla farklı bir muamele teşkil eden, ücrete bağlı olmayan bütün faaliyetlere ve teşebbüs serbestisine getirilen her türlü yasaklama ve sınırlamalar;
- Hizmetin veya aletlerin, makinaların, cihazların ve hizmet görülürken kullanılan yardımcı araçların konusuyla veya dayanağıyla ilgili değişikliklere getirilen her türlü yasaklama ve engeller;
- Hizmetin yapılması için gerekli mali imkanların transferine getirilen her türlü yasaklama ve engeller;
- Hizmet bedelinin ödenmesine ilişkin getirilen her türlü yasaklama ve engeller kaldırılacaktır.

Topluluk ülkelerinde yerleşmiş üye devlet uyruğunda kişiler ile Topluluk ile bağı veya faaliyeti bulunan şirketler veya firmaların giriş, çıkış ve ikametine ilişkin üye devletler mevzuatı hükümlerinden, kamu düzeni, milli güvenlik ve halk sağlığı gibi sebepler dışında kalan ve ekonomik sebeplerle getirilmiş olan ve ormancılık faaliyetlerini takip etme ve izleme hakkına etki eden kısıtlamalar, yukarıda anlatılan genel programlara dayanarak, “Ormancılıkta ve Üretimde Serbest Çalışan Kişilerin Faaliyetleri

³⁸⁸ Genel Programme for the abolition of restrictions on freedom to provide services, OJ 002, 15.01.1962, p. 32; Genel programme for the abolition of restrictions on freedom of establishment, OJ 002, 15.01.1962, p. 36.

Bakımından Teşebbüs ve Hizmet Verme Özgürlüğüne İlişkin Yönerge³⁸⁹ ile kaldırılmıştır.

Hizmetlerin serbest dolaşımını ve teşebbüs serbestisini sadece yabancılar için yasaklayan; bir belgeye, staja, ek şartlara bağlayan; verilecek izni pahalı hale getiren kısıtlamalar kaldırılmıştır. Bunun yanında, normal olarak hizmet verilmesine bağlı bazı hakların kullanılmasını engelleyen, sınırlandıran veya şartlara bağlayan hüküm ve uygulamalar da kaldırılmıştır.

Hizmet vermede kullanılacak aletler, cihazlar ve ekipman ...bir üye devletten başka bir üye devlete, ithal eden üye devlette iş yapmak üzere geçici olarak getiriliyorsa ve ithal eden devlette altı aydan daha fazla kalmaması sağlanıyorsa, bu durum geçici kabul kuralları ile yönetilecektir. Bu öneri, ormancılık ve üretimde hizmet sağlama özgürlüğü açısından özellikle önemlidir.

Yönergeye göre, hizmeti alan ülkede hizmet veren kişiler o ülkede sadece sabit ve kalıcı tabiatta aktivite gösteren kişilerin zorunluluklarını yerine getirmeye zorlanmamalıdır. Belli üye ülkelerde belli durumlarda belli meslek ve ticaret organizasyonlarına kayıt yaptırmak buna verilecek örneklerden biridir.

Bu yönergenin gerekleri, gezici ticaret yapan hak sahipleri tarafından takip edilen işlerde uygulanmayacaktır (madde 2, fıkra 4).

Kaldırılacak sınırlamalara, özellikle, hak sahiplerinin teşebbüslerini ve hizmetlerini önleyen veya sınırlayan tedbirlerden kaynaklanan yasaklar dahil edilecektir. Hükme göre, Belçika'da meslek kartı taşıma zorunluluğu, onaylanmış bir müteahhit olabilmek için ve böylece devlet, belediye veya kamu birimleri tarafından yönetilen ormanlarda devlet destekli iş yapabilme izni alabilmek için Belçika vatandaşı olma veya eğer şirket söz konusu ise sermayesinin üçte ikisi Belçikalılar tarafından sahiplenilmiş olma zorunluluğu kaldırılacaktır. Ya da Fransa'da, yabancıların meslek kartı edinme

³⁸⁹ Council Directive 67/654/EEC of 24 October 1967 Laying Down Detailed Provisions for the Attainment of freedom of Establishment and Freedom to Provide Services in respect of Activities of Self-Employed Persons in Forestry and Logging, OJ 263, 30.10.1967, p. 6.

zorunluluğu ve özel yabancı kartı taşıma zorunluluğuna son verilecektir. Lüksemburg'da yabancılara verilen yetkilerin ve onayların sürelerinin sınırlandırılması iptal edilecektir (madde 3).

Hizmeti alan ülkede hizmet verirken hak sahipleri aktivitelerini geçici süreyle, müesseseseleşmeden ve verdikleri hizmetin tabiatına uygun bir süreyle sınırlı, işlemlerinin merkezi başka bir üye ülkede sabit kalacak şekilde yürüteceklerdir. Ancak, hizmetleri veren kişi evsahibi ülkenin vatandaşlarının tabii olduğu aynı şartlarda, işinin gerektirdiği taşınır veya taşınamaz malların edinilmesi, kiralanması, kullanılması veya atılması kurallarına tabii olacaktır; ancak edinilen mallar bir branş veya acenta gibi sabit ve kalıcı nedenle edinilemeyecektir (madde 4).

Üye Devletler hak sahiplerine meslek veya ticaret organizasyonlarına katılma ve ticari kayda dahil olma hakkını, kendi vatandaşları ile aynı şartlarda ve aynı hak ve zorunluluklarla vermeyi taahhüt edecektir. Teşebbüs durumunda meslek ve ticaret organizasyonlarına katılma hakkı bu organizasyonların yüksek memurluğuna seçilme ve atanma hakkını da içerecektir. Fakat bu tür konumlar, yasayla veya tüzükle belirtilen gerekleri yerine getirmek için ve resmi amaçlı ise sadece ülke vatandaşlarına ayrılabilir (Lüksemburg Büyük Düklüğünde ticaret odaları Chambre de commerce veya Chambre des métiers hak sahiplerine odaların yönetim organlarının seçimine katılma hakkını vermemektedir). Hizmetin veya hizmetler dizisinin süresi bir takvim yılında 90 günü geçiyorsa, üyelik veya katılım şartı hak sahiplerinden istenilebilir (madde 5).

Yönerge şartlarının uygulanacağı faaliyet grupları şunlardır:

- Orman toprağı ve orman alanlarının iktisabı, işgali ve işletilmesi (ormancılık amacıyla yerleşme ve çalışma şartları ve diğer ilgili düzenlemeler dahil);
- Meyve, tohum ve çeliklerin üretimi, satış için hazırlanması ve satışı;
- Fidanlık işleri, fidanların satış için hazırlanması ve satışı;
- Dikim işleri;
- Ormanların bakımı ve korunması;
- Odun, tohum ve fidan dışındaki orman ürünlerinin üretimi, satış için hazırlanması ve satışı;

- Ormanda odun kömürü üretimi (sınıflandırma, boyutlandırma, paketleme, yükleme ve pazarlama);
- Tomruk üretimi, satış için hazırlanması ve satışı;
- Teknik yardım ve müşavirlik hizmetleri.

Bu faaliyet grupları, faaliyetlerin takibi için yardımcı yapı (inşaat), tamir ve yıkım işlerini de kapsar.

Sözkonusu Yönergenin dışında, AB mevzuatında hizmetlerin serbest dolaşımı ve teşebbüs serbestisi konularındaki “Genel Programlar” çerçevesinde düzenlenen diğer konular da şunlardır:

- Tarımda teşebbüs hürriyeti;
- İki yıldan fazla bir süredir terk edilmiş veya ekilmeden bırakılmış tarımsal işletmelerde teşebbüs serbestisi;
- Bir işletmeden diğer işletmeye transfer serbestisi;
- Ziraii kiralar;
- Kooperatiflere giriş özgürlüğü;
- Kredilere ulaşma serbestisi;
- Çeşitli yardımlar temin etme özgürlüğü.

4.4.6.2. Türk Mevzuatı

TC Anayasası başta olmak üzere, genel mevzuatta hizmetlerin serbest dolaşımı ve teşebbüs serbestisine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 16. maddesine göre, “Temel hak ve hürriyetler yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir”.

6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu yürürlükten kaldırılarak 17 Haziran 2003 tarihinde “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Yeni kanun ile yabancı yatırımcı ve yabancı doğrudan yatırım gibi yatırıma ilişkin temel kavramlar, uluslararası standartlar çerçevesinde tanımlanmaktadır. Kanun ile yabancı sermayeli olarak kurulacak şirketlerin şirket kuruluşu için Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğünden almak zorunda oldukları ön izin kaldırılmıştır. Böylece kuruluş işlemi tamamen yerli sermayeli şirketlerde olduğu gibi gerçekleştirilecektir. Türkiye’de

kurulan yabancı sermayeli şirketler Türk şirketi sayıldığından bu şirketin hak ve yükümlülükleri de Türk Ticaret Kanunu ve diğer mevzuatla Türk şirketleri için belirlenen hak ve yükümlülükler çerçevesindedir.

4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” 6 Mart 2003 tarihinde yürürlüğe girerek; AB üyesi devlet vatandaşları için hizmet sunumu serbestisine ilişkin olarak hareket ve ikamet üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması konusundaki AB mevzutuna uyum gerçekleşmiştir. Karşılıklılık ilkesi, uluslararası hukuk ve Avrupa Birliği hukuku esasları dikkate alınarak çalışma izninden muaf tutulan yabancılar bu kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır. Kanunun 8. maddesinin e fıkrasına göre, Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşları ile bunların Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşı olmayan eş ve çocuklarına, Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, bu kanunda öngörülen sürelerle tabi olmaksızın çalışma izni verilebilir.

Ormanların korunması ve geliştirilmesi başlıklı Anayasa’nın 169. maddesi birinci fıkrası uyarınca, “Devlet, ormanların korunması ve sahaların genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır....Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir”. Aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince “Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz, Devlet ormanları kanuna göre devletçe yönetilir ve işletilir”.

Ormancılık mevzuatında, teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı alanındaki AB mevzuatı kapsamında yer alan ormancılığa ilişkin konular bakımından teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımını yabancılar için düzenleyen veya sadece yabancılar için yasaklayan, hizmetlere bağlı hakları kullanma yetkisini hariç tutan ve sınırlandıran hükümler bulunmamaktadır.

Ancak, 67/654/EEC sayılı Konsey Yönergesi ekinde verilen ormancılık faaliyetlerinin ve tarımsal işletmelerdeki ormancılık faaliyetlerinin AB üye ülkelerinin gerçek ve tüzel kişileri tarafından yürütülmesi bakımından şartlara bağlayan hükümler bulunmaktadır. Özellikle fon yönetmeliklerindeki (kırsal kalkınma, ağaçlandırma) destek ve kredilerinden yararlanmada ve 6831 sayılı Orman Kanununda istihsal ve satış işleri (madde 26, 30, 31, 32, 33, 34, 40), ağaçlandırma ve imar işlerini düzenleyen maddelerin

(madde 57-67) uygulamalarına ait yönetmeliklerde aranan nüfusa kayıtlı olma şartı AB üye ülke uyrukları için bu haklardan yararlanmada engel teşkil edecektir.

4.4.6.3. Öneriler

“Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu” ve “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” un yürürlüğe girmesiyle, teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusunda, AB mevzuatına göre Türk genel mevzuatındaki farklılıklar büyük ölçüde giderilmiştir.

Bu genel değerlendirme çerçevesinde; fon yönetmeliklerinde ormancılık faaliyetleri için verilen destek ve kredilerden yararlanmayı düzenleyen hükümlerde, Orman Kanununun istihsal, satış ve ikincil ürünlerden faydalanma işlerini düzenleyen 26, 30, 31, 32, 34, 40. maddelerinde, ağaçlandırma ve imar işlerini düzenleyen 57-67 maddelerinde AB mevzuatı temel alınarak yeniden bir düzenlenme yapılması gerekmektedir. Çünkü ilgili maddelerde ve ilgili yönetmeliklerde orman işlerinin yapılmasında, bölgede yaşayan orman kooperatifleri ve orman köylüsüne öncelik tanınmıştır. Oysa, Ormancılıkta ve Üretimde Serbest Çalışan Kişilerin Faaliyetleri Bakımından Teşebbüs ve Hizmet Verme Özgürlüğüne İlişkin Yönerge’ye göre, hizmet veren kişiler hizmeti alan ülkede sadece sabit ve kalıcı tabiatta aktivite gösteren kişilerin zorunluluklarını yerine getirmeye zorlanmamalıdır. Yönergenin 3. maddesi ile, üye ülke vatandaşları ile aynı şartlarda müessese kurma veya hizmet vermeyi engelleyen, kendi milletine kıyasla ayrımcılık uygulayan ve idari uygulamalar nedeniyle var olan kısıtlamaların kaldırılması öngörülmektedir. Ayrıca, kaldırılacak sınırlamalara, özellikle, hak sahiplerinin teşebbüslerini ve hizmetlerini önleyen veya sınırlayan tedbirlerden kaynaklanan yasaklar da dahil edilecektir. Yani, herhangi bir bölgedeki ormancılık işinin yapılmasında AB üye uyruklu kimselere o bölgede oturma ya da köy nüfusuna kayıtlı olma zorunluluğu getirilemeyecektir. Bu maddelerde yapılacak düzenlemelerin daha önce ele alınan orman köylüsünün kalkındırılmasına ilişkin faaliyetleri etkileyeceği muhakkaktır. Ancak, uygulamaların karşılıklı yapılması durumunda aynı haklardan Türk orman köylüsü de faydalanacaktır. Ayrıca, AB’ye üye olunması durumunda Türk orman köylüsünün AB kırsal kalkınma fonlarından faydalanacağı unutulmamalıdır.

4.4.7. Orman Üretim Materyalleri ve Bitki Sağlığı

4.4.7.1. Avrupa Birliği Mevzuatı

AB Ormancılık Stratejisinin 17. maddesi, Komisyonun, Orman Üretim Materyallerinin Pazarlanması Hakkındaki Tüzüğü inceleyerek bir teklif sunma niyetinde olduğunu ifade etmiştir. Stratejinin uygulamaya konulması ile birlikte, 66/404 EEC sayılı ve 14 Haziran 1966 tarihli orman üretim materyallerinin pazarlanması hakkındaki tüzük³⁹⁰ ile 71/161 EEC sayılı ve 30 Mart 1971 tarihli Toplulukta pazarlanan orman üretim materyallerinin dış kalite standartlarına ilişkin tüzük³⁹¹ birleştirilerek, Topluluk içerisinde orman üretim materyallerinin serbest dolaşımını engelleyen, mevcut ya da potansiyel sınırları kaldıran, hastalıklara dayanıklılık, verimlilik ve orman çeşitliliğinin artırılması için ormancılıkta yüksek kalitede ürün kullanımını gerekli kılan “Orman üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin Konsey Yönergesi”³⁹² kabul edilmiştir.

Yönerge, sadece onaylanmış temel materyallerin (üretim materyallerinin elde edildiği ağaçlar) kullanımını şart koşarak AB’ de yüksek kalite üretim materyalinin elde edilmesini güvence altına almaktadır. Yönerge tarafından öngörülen ölçütler diğer Komisyon yönerge ve kararları³⁹³ ile uygulanmıştır. AB dışındaki ülkelere gelen orman üretim materyalleri eğer AB materyallerinin sağladığı güvencenin aynısını sağlayabilirse AB içinde pazarlanabilir.

Materyallerin çoğaltım kalitesi ile ilgili olarak, alınan uygulama önlemleri , mevzuatla belirlenen en uygun şartların oluşması ve gerekirse gelişmelerin sağlanması için izlenmektedir. Bunun için en uygun örneklerden biri “orman üretim materyallerinin üretimi için onaylı temel materyallerin Topluluk listesi” dir.

³⁹⁰ Council Directive 66/404/EEC of 14 June 1966 on the Marketing of Forest Reproductive Material, OJ 125, 11.07.1966, p. 2326.

³⁹¹ Council Directive 71/161/EEC of 30 March 1971 on External Quality Standards for Forest Reproductive Material Marketed within the Community, OJ L 128, 12.06.1971, p. 18.

³⁹² Council Directive 1999/105/EC of 22 December 1999 on the Marketing of Forest Reproductive Material, OJ L 11, 15.1.2000, p. 17.

³⁹³ Commission Regulation (EC) No 1597/2002 of 6 September 2002 laying down detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC regarding the format of national list of the basic materials for production of forest reproductive material; Commission Regulation (EC) No 1598/2002 of 6 September 2002, laying down the detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC as regards the provisions of mutual administrative assistance by official bodies; Commission Regulation (EC) No 1602/2002 of 9 September 2002, laying down detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC as regards the authorisation of a member state to prohibit the marketing of specified forest reproductive material to the end user; Commission Regulation (EC) No 2301/2002 of 20 December 2002 laying down detailed rules for application of the Council Directive 1999/105/EC as regards the definition of small quantities of seeds.

Bitki sağlığı alanında, orman üretim materyalleri “Bitki ve Bitki Ürünlerine Zararlı Organizmaların Topluluğına Giriş ve Toplulukta Yayılışına Karşı Koruma Tedbirleri Hakkında Konsey Yönergesi”³⁹⁴ kapsamına alınmıştır. Genel prensipleri FAO Uluslararası Bitki Koruma Anlaşmasındaki ilkelere dayanan bu yönerge AB bitki sağlık rejiminin ana çerçevesini oluşturmaktadır. Yönerge bitkilerin ve bitkisel ürünlerin sahip olması gereken teknik özellikleri AB’ ye gelen ve AB içinde pazarlanan bitkilerin geldikleri yerdeki şartları kontrol etmektedir. Ormancılıkta genetik yapının korunması oldukça önemli bir konudur. Avrupa ormanlarının doğal yapısının büyük ölçüde bozulmuş olması, doğal ormanların yerini plantasyon yoluyla oluşturulmuş ormanların almış olması birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Özellikle, ibreli türlerin ağırlıkta olduğu orman yapısının yaygın olması bu ormanları yangınlara ve birçok hastalığa ve hatta hava kirliliğine karşı hassas hale getirmiştir. İşte bu kırılgan ve direnci zayıf ormanların birçok dış etkene karşı korunması da bir kat daha önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak, Birlik içine dışarıdan ithal edilen odun ve bitki materyalinin parazitlerden ve hastalıklardan korunması için karantina tedbirlerinin alınması zorunlu hale gelmiştir.

Bitki sağlığı ile ilgili olarak, belirli bitki türleri AB’ ye ithal edilmeden önce denetimden geçirilir. Buna ilave olarak, belirli sayıdaki bitki türleri iç pazarda dolaşırken, bitki korumaya uygun fidanlıklardan geldiklerinin yetkililerce onaylandığını garanti eden bir bitki pasaportuna sahip olmalıdır. Komisyon, doğru uygulamaların yapıldığını kontrol etmek için iç pazarı denetlemenin yanısıra, bitkilerin geldiği orjinal fidanlıklarda araştırmalar düzenlemektedir.

Ayrıca, zararlı organizmaların Topluluğına girişi ve yayılımının önlenmesi için gerekli herhangi bir zamanda ilave tedbirler alınabilir. *Bursaphelenchus xylophilus* yayılımına karşı 2001/218/EC³⁹⁵ sayılı Komisyon Kararı ve *Phytophthora ramorum* yayılımına karşı 2002/757/EC³⁹⁶ sayılı karar bu türden kararlardır.

4.4.7.2. Türk Mevzuatı

³⁹⁴ Council Directive 2000/29/EC of 8 May 2000 on Protective Measures Against the Introduction into the Community of Organism Harmful to Plants or Plant Products and Against their Spread within the Community, OJ L 169, 10.7.2000 as last amended by Council Directive 2002/89/EC, OJ L 355, 30.12.2002, p. 45.

³⁹⁵ Commission Decision 2001/218/EC against the dissemination of *Bursaphelenchus xylophilus*, OJ L 45, 15.2.2002, p. 56. Decision as last amended by Decision 2003/127/EC, OJ L 50, 25.2.2003, p. 27.

³⁹⁶ 2002/757/EC against the dissemination of *Phytophthora ramorum*, OJ L 252, 20.9.2002, p. 37. Decision as last amended by Decision 2004/426/EC, OJ L 154, 30.4.2004, p. 1.

6831 sayılı Orman Kanununun 67. maddesine göre, devlete ait fidanlıklarla diğer fidanlıklarda ya da orman yetiştirmek amacıyla kullanılan orman ağacı tohumlarının, orman idaresinin kontrolü altında toplanmış, muayene edilmiş ve sertifika verilmiş tohumlardan olması şarttır. Aynı maddeye göre, orman fidanlıklarından yurt dışına sevk edilecek fidanlarla, orman ağacı tohumlarına orman idaresince bir sertifika verilir. Yabancı ülkelere ithal edilecek orman ağacı fidanları ile tohumların cinsi ve özelliklerini belirten sertifika ilgili orman idaresince incelendikten sonra giriş izni verilir. Kanunun bu maddesinde AB mevzuatına aykırılık bulunmamaktadır.

AB'nin "Orman üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin Konsey Yönergesi" ne tam uyumun sağlanması amacıyla Orman Kanununun 67. maddesine dayanılarak "Orman Yetiştirme materyallerinin Ticareti Yönetmeliği Taslağı" hazırlanmıştır. Taslak üzerindeki çalışmalara devam edilmektedir. Yönetmelik taslağı, orman yetiştirme materyallerinin üretimi, sertifikasyonu ve ticaretine ilişkin esasları düzenlemektedir. Yönetmeliğin kabulü halinde AB'nin "Orman üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin Konsey Yönergesi" ne uyum sağlanmış olacaktır.

AB "Bitki ve bitkisel ürünlere zararlı organizmaların Topluluğa girişine ve Toplulukta yayılmasına karşı alınacak koruma önlemlerine ilişkin Konsey Yönergesine" uyumun sağlanması için Tarım ve Köyişleri Bakanlığı görevlendirilmiştir. 1957 tarih ve 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunununda değişiklik yapılması, zirai karantina uygulama yönetmelikleri çıkarılması planlanmakta ve Bitki sağlığı konusunda çerçeve bir kanun hazırlanması çalışmalarına devam edilmektedir. Mevcut Zirai Karantina Kanununun 36. ve 37. maddeleri ormanlar üzerinde zararlı olabilecek zararlılar ve hastalıklarla mücadeleyi öngörmektedir. Ancak; Kanun AB ile uyumun sağlanmasında yeterli değildir.

Katılım Ortaklığı Belgesinde, Türkiye'nin "Topluluğun Bitki sağlığı mevzuatını üstlenmeye yönelik bir programı benimsemesi, laboratuvar testleri başta olmak üzere bitki korumaya ilişkin Topluluk mevzuatının verimli ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak idari, bilimsel ve teknik yapılarını güçlendirmesi; yerli üretimde kullanılan bitki ve bitki ürünlerinin ithalatına ilişkin denetim düzenlemelerini güçlendirmesi" kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde ayrıca kısa vadede,

üçüncü ülkelerle, Toplulukla uyumlu sınır kontrol noktaları sisteminin geliştirilmesi ve işletilmesine yönelik bölgelerin belirlenmesi, orta vadede ise, sınır kontrol noktaları sisteminin güçlendirilmesine ilişkin bir plan ve takvimin sunulması beklenmektedir. Bitkisel ürünlerin, Türk tarımı ve ihracatında önemli bir yere sahip olması konunun öncelik olarak belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır³⁹⁷.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bitki sağlığı alanındaki AB'den desteklenen Yeniden Yapılanma Projesi kapsamında 4 zirai karantina müdürlüğünde (İstanbul, İzmir, Antalya, Mersin) karantina laboratuvarları kurulması öngörülmüştür. Bu laboratuvarların kurulması ve gerekli eğitimlerin tamamlanmasından sonra bu giriş kapılarının ana giriş noktaları olarak onaylanması planlanmaktadır. Aynı proje kapsamında Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü ve 7 Zirai Karantina Müdürlüğü arasında bir bilgisayar ağ sisteminin kurulması, yeni belirlenen sınır kontrol noktalarının bu ağ sistemine dahil edilmesi planlanmaktadır³⁹⁸.

4.4.7.3. Öneriler

Orman Kanununun 67. maddesinde yurtdışına sevk edilecek fidanlara sertifika verilmesi hususunun hükme bağlanması, AB mevzuatının zorunlu kıldığı bu uygulamanın mevcut yasa ile güvence altına alınmış olması bakımından önemlidir. Dolayısıyla yönetmelik düzeyinde yapılacak düzenlemeler, orman üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin uyumun sağlanmasında yeterli olacaktır. Bu amaçla, “Orman Yetiştirme Materyallerinin Ticareti Yönetmeliği Taslağı” üzerindeki çalışmaların hızlı bir şekilde bitirilerek Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

Bitki sağlığı alanında, orman üretim materyalleri AB'de “Bitki ve Bitki Ürünlerine Zararlı Organizmaların Topluluğa Girişi ve Toplulukta Yayılışına Karşı Koruma Tedbirleri Hakkında Konsey Yönergesi” kapsamına alınmıştır. Bu Yönergeye uyumun sağlanması için 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanununda değişiklik yapılması ve zirai karantina uygulama yönetmelikleri çıkarılması gerekmektedir. Ayrıca, üzerinde çalışmalara devam edilen Bitki sağlığı çerçeve kanununun kısa sürede yürürlüğe girmesi, uyumun planlanan zamanda yapılmasını sağlayacaktır. Bu konudaki

³⁹⁷ Türkiye Ulusal programı, s. 236, <http://www.euturkey.org>.

³⁹⁸ Türkiye Ulusal programı, s. 237, <http://www.euturkey.org>.

alışmalar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından sürdürölmektedir ve konu genel bitki sağığını ilgilendirdiğı için Kanun maddeleri ayrıntılı olarak ele alınmamıştır.

Her türlü orman ağaç ve ağaççıklarının bütün materyallerinin (tohum, fidan, elik vb...) bitki sağığı açısından denetim, gözetim ve karantina yetkisi 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu kapsamında düzenlenmeye devam etmeli, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğü kurularak, mevzuatın uygulanmasına yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi sağılanmalıdır.

5. TARTIŞMA VE SONUÇ

3 Ekim 2005'te, AB ile üyelik müzakerelerine resmen başlayan Türkiye için mevzuat uyum çalışmalarının tamamlanması büyük önem kazanmıştır. Diğer bütün sektörlerde olduğu gibi ormancılık sektöründe de mevzuat uyumlulaştırılması için detaylı ve yoğun bir çalışmaya ihtiyaç duyulacaktır. Bu nedenle mevzuat uyumu üzerine yapılan çalışmaların önemi, böyle bir dönemde, daha da artmıştır.

Türk orman mevzuatının AB orman mevzuatı ile uyumlaştırılması üzerine yapılan bu çalışmada AB Ormancılık Stratejisi temel alınmıştır. Ormancılık AB'de tek başına bir politika dalı olmayıp, çevre ve tarım gibi diğer politika dallarının bir alt dalını oluşturmaktadır. Ormancılık stratejisi, AB ve üye ülkelerin uluslararası süreçte verdikleri taahhütleri göz önünde bulundurarak ormanla ilgili faaliyetlerde genel bir çalışma çerçevesi sağlamaktadır. Çalışmada Stratejide ele alınan ormancılık konuları yedi başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklar altında, Türk orman mevzuatında tespit edilen farklılıklar, eksikler ve uyum için getirilen öneriler şunlardır:

Ormanlarda Biyolojik Çeşitliliğin Korunması: Biyolojik çeşitliliğin korunması konusunda T.C. Anayasası, 6831 sayılı Orman Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu kapsamında yapılan değerlendirmeler AB Orman mevzuatı ile uyum sürecinde temel farklılıklar ve eksiklikler olduğunu ortaya koymaktadır. İlgili kanunlarda biyolojik çeşitlilik terimi ya da biyolojik çeşitliliğin korumasına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Bu farklılıkları ortadan kaldırmak ve eksiklikleri tamamlamak için başta Anayasa'nın 169. ve 170. maddeleri olmak üzere, 6831 sayılı Orman Kanununun 1, 2, 17, 26, ve 115. maddeleri yeniden düzenlenmelidir.

AB'de biyolojik çeşitliliğin korunmasında en temel öğelerden birisi olan koruma alanları ile ilgili Türk mevzuatında düzenlemeler mevcuttur. Ancak, bu düzenlemeler yetersizdir. Koruma alanlarının sayısının ve alanlarının artırılması gereklidir. Kanunda var olan koruma statüleri yeniden ele alınarak saha bazında ihtiyaca göre statüler

belirlenmelidir. Farklı yasalarla düzenlenen bütün koruma alanlarının Milli Parklar Yasası altında biraraya getirilmesi amacıyla, 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu yeniden hazırlanmalı ve Milli Parklar Kanununun özel bir kanun olduğu ve tüm korunan alanlarda öncelikle bu kanun hükümlerinin uygulanacağı yasaya eklenmelidir. Görev örtüşmesinden kaçınmak için, korunan alanlar Milli Parklar Genel Müdürlüğü ve Özel Çevre Koruma Kurumu tarafından ortak yönetilmeli ve bu ifade hem Milli Parklar Yasasına hem de çevre ile ilgili diğer mevzuata ayrı bir madde olarak ilave edilmelidir. Biyolojik çeşitliliğin AB standartlarında korunabilmesi için, Milli Parklar Yasasının yeniden düzenlenmesi çalışmalarında, özellikle 1, 2, 7, 8, 14. maddeler titizlikle ele alınmalıdır.

AB’de biyoçeşitliliğin korunmasına ilişkin mevzuatın önemli bir bölümü uluslararası anlaşmalara dayanmaktadır. AB, kabul ettiği bu uluslararası anlaşmaları tüzük, yönerge ya da karar çıkarmak suretiyle üye devletlerde uygulanabilir hale getirmektedir. Uluslararası anlaşmalar bakımından AB mevzuatı ile uyumun sağlandığı söylenebilir. Ancak, uluslararası anlaşma hükümlerine işlerlik kazandırabilecek olan gerekli ceza ve teşvik sistemlerini içeren özel kanunların çıkarılması ya da Orman Kanunu ve Milli Parklar Kanununa uluslararası anlaşmaların yansıtılması konusunda yapılan düzenlemeler yetersizdir.

Ülkemizin taraf olduğu uluslararası ve bölgesel sözleşmelerden doğan taahhütlerini yerine getirmek, doğa ve biyolojik çeşitliliği korumada dağınık mevzuatı bir çatı altında toplamak amacıyla, Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Yasası hazırlanmaktadır. Yasa, Türkiye’nin egemenliği altında bulunan, kamu ve özel mülkiyete tabi bütün karasal ve sulak alan ekosistemleri ile deniz ekosistemlerine ve yabani bitki ve hayvan türleri ile bunların yaşam alanlarına ve türler içindeki genetik çeşitliliğe uygulanacaktır. Doğa koruma alanlarının dışındaki alanlarda da biyolojik çeşitliliğin korunmasını sağlayacak bu yasal düzenleme, Türk mevzuatının AB mevzuatı ile uyumu konusunda son derece önemli bir gelişmedir ve kısa sürede yürürlüğe girmesi sağlanmalıdır.

Ormanların Yangınlara Karşı Korunması: Yapılan araştırmalarda, Türkiye’nin orman yangınlarından korunma ve orman yangınları ile mücadele konusunda, aynı iklim kuşağındaki bir çok Avrupa ülkesine göre daha başarılı olduğu tespit edilmiştir.

Anayasa ve Orman Kanununda orman yangınları ile ilgili yapılan düzenlemeler orman yangınlarından korunma ve orman yangınlarına müdahale etmede yeterli yasal temeli sağlamaktadır. Anayasa’da orman yangınlarına ilişkin bir hükmün varlığı; Türkiye’de orman yangınlarına verilen önemin bir göstergesidir ve çevrenin teminatı konumunda olan ormanların politik tasarruflara karşı korunması bakımından son derece önemli bir düzenlemedir. Orman Kanununda yangınları haber vermek, müdahale ve yardımları kolaylaştırmak için gerekli her türlü tedbir ve imkanlar en ince ayrıntılarına kadar düzenlenmiştir. Mevzuat açısından AB ile herhangi bir uyumsuzluk yoktur.

AB’de olduğu gibi, orman yangınlarının sıklığı, nedenleri hakkında bilgi toplamak ve orman yangınları ve önleyici tedbirlerin anlaşılmasının geliştirilmesi için bir orman yangını veri tabanı oluşturulmasına, halkın ve diğer ilgililerin de ulaşabileceği bir Orman Yangınları Bilgi Sisteminin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Bu doğrultuda, Orman Kanununda böyle bir ifadeye yer verilmesi AB’ye uyumu tamamlayacaktır.

Ormanların Hava Kirliliği ve İklim Değişikliğine Karşı Korunması: AB gelişmiş bir endüstriyel yapıya sahip olması nedeniyle, hava kirliliği ve onun ormanlar üzerindeki etkileri oldukça dikkat çekici bir seyir izlemektedir. Birliğin endüstri bölgelerindeki kirli hava orman ekosistemi için oldukça büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Hava kirliliğinin orman ekosistemi üzerindeki potansiyel etkilerini dikkate alarak, Topluluk ormanlarının atmosferik kirliliğe karşı korunması için yasal düzenlemeler yapılmış ve ormanların sürekli bir şekilde izlenmesi sağlanmıştır. AB ve üye devletler, küresel iklim değişikliğine sebep olan sera gazı etkisinin azaltılmasını amaçlayan Kyoto Protokolünün uygulanmasında önemli rol oynamışlardır. Hava kirliliği ve iklim değişikliği konusunda son derece hassas olan AB, detaylı yasal düzenlemeler yaparak dünyada bu konuda liderlik görevi üstlenmiştir.

AB mevzuatı ile karşılaştırıldığında Türk orman mevzuatında, ormanların hava kirliliğine karşı korunması açısından büyük eksiklikler vardır. Bu konuda, 1982 Anayasası, 6831 sayılı Orman Kanunu ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanununda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Yapılan incelemelerde, AB Ormancılık mevzuatına uyum sağlanmasında izlenecek politikaları düzenleyen Türkiye Ulusal Ormancılık

Programında da bu konuda herhangi bir planlamanın sözkonusu olmadığı tespit edilmiştir.

Ancak, 2872 sayılı Çevre Kanununda hava kirliliğine ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmış ve bu kanununa dayanarak Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği çıkarılmıştır. 1 Ocak 2005 tarihinde AB mevzuatına uyum sağlamak amaçlı çok sayıda yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de yetkililerin, hava kirliliği ve küresel iklim değişikliğini önemsedikleri ve bu amaçla yasal düzenlemeler yapma gayretinde oldukları söylenebilir. Yapılan bu düzenlemelerin ormanların korunmasına da hizmet ettiği kabul edilmekle birlikte, orman sağlığının hava kirliliğine karşı korunması ve hava kirliliğinin ormanlar üzerindeki etkilerinin gözlenmesine dair bir düzenlemenin olmayışı bir eksikliktir ve AB ile uyum sağlanması için gereklidir. Orman Kanununa, ormanların hava kirliliğine karşı korunmasına ilişkin bir maddenin ilave edilmesi, bu konuya gösterilen hassasiyetin bir göstergesi olacaktır.

Türkiye, İklim değişikliği hakkında en önemli uluslararası anlaşmalardan biri olan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Mayıs 2004’te taraf olmuştur. Ancak, bu anlaşmanın bir uzantısı olan Kyoto Protokolüne taraf değildir. AB standartlarına ulaşmak için Kyoto Protokolünün imzalanması gereklidir. AB’ye üye ülkeler arasında bu Protokolü imzalamayan bir ülke yoktur. Üstelik, AB uluslararası alanda Kyoto Protokolünün uygulanmasında lider rolünü üstlenmiştir. Çevre alanında uyumun sağlanmasında ilk karşılaşılabilecek sorunlardan birisi budur. Türkiye, kendisine getireceği mali yükümlülüklerden dolayı ilk aşamada Protokolü imzalamayı geciktirebilir. Ancak, Protokol ile belirlenen ve sera gazı etkisi yaratan 6 gazın emisyonunun belirlenen hedeflere düşürülmesini hedef edinmeli, bu yönde mevzuat ve uygulamalarla Protokolü imzalama yolunda gelişme sağlamalıdır.

Kırsal Kalkınma ve Ormancılık: AB’nin tarım politikasının bir sütununu oluşturan kırsal kalkınmada ormancılık ölçütlerinin önemi büyüktür. Kırsal kalkınma kapsamında ormancılık incelendiğinde, yapılan düzenlemelerin ormanlar lehine ve orman alanlarının artırılması üzerine yoğunlaştığı dikkati çekmektedir. Ağaçlandırmalar için teşvik programları, kırsal alanlarda yaşayanların arazilerini ağaçlandırmalarını kolaylaştırmakta ve gelir kaybını önlemektedir.

Türkiye’de ise AB mevzuatının gereklerine aykırı bir yasal düzenleme olmamakla birlikte, kırsal kesimin kalkındırılmasında orman topraklarından faydalanma eğilimi ağırlıktadır. Kırsal kesimin ormana bağlılığının azaltılmasına ilişkin yeterince düzenleme yapılamamıştır. Tam tersine, başta Anayasa olmak üzere yapılan yasal düzenlemelerle orman köylülerinin ormanlardan yararlanması desteklenmiştir. Türkiye şartlarında mevcut sorunlara çözüm getirmek amacı bu düzenlemeler için anlaşılır bir gerekçedir. Ancak, sorunların çözümünün ertelenmesi ve sonsuza kadar orman alanlarından yararlanmak için bu düzenlemelerin korunması kabul edilebilir bir yaklaşım değildir. Elbette tüm sorunların çok kısa bir sürede çözüme kavuşturulması beklenemez. Çözüm süreci, pek çok alanda aynı anda yapılması gerekli farklı çalışmaların birarada yürütülmesi ile sağlanacaktır. Bu çalışmalardan öncelikli olanları orman kadastrounun tamamlanması, orman amenajman planlarının ormanların sosyal değerlerini içerecek ve bu arada orman köylülerinin sosyal ekonomik kalkınmalarını da kapsayacak havza kalkınma planı (Bölge kalkınma planı) şeklinde değerlendirilmesi ve bu planlar hazırlanırken orman köylerinin de katılımının sağlanması, özel ormancılığın teşvik edilmesi ve hızlı bir şekilde arazi kullanım planlarının hazırlanmasıdır.

Orman Ürünleri Endüstrisi: Türk mevzuatında, orman endüstrisi konusunda AB mevzuatına aykırı bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Yuvarlak odunların sınıflandırılması ve orman ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması şartlarındaki eksiklikler, yeni standartlar geliştirmek, mevcut yönetmeliklere eklemeler yapmak ya da yeni yönetmelikler çıkarmak suretiyle tamamlanabilecek seviyededir.

AB’de ormana dayalı ve ormanla ilgili endüstrileri etkileyen enerji politikasındaki yenilenebilir enerji kaynakları, yenilenebilir enerji kaynaklardan elde edilen elektrik ve biyoyakıt hakkındaki yasal düzenlemeler dikkati çekmektedir. Yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen enerji hakkındaki mevzuatın üye devletlerde uygulanışı ile odun pazarında ölçülebilir önemli değişikliklerin başladığı görülmüştür. Bu bağlamda, Türkiye’de bazı çalışmalara başlanmış olmasına rağmen, önemli eksiklikler bulunmaktadır. Yenilenebilir kaynaklarından elde edilecek enerji ve kullanımı ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması ve uygulanabilmesi için programlar geliştirilmesi ve bu

amaçla özel ormancılığın teşvik edilmesi AB mevzuatına ve şartlarına uyum sağlamak için gereklidir. Bu husus ormanların hava kirliliğine karşı korunması açısından da önemlidir.

AB’de, orman ürünlerinin hammaddesinin sertifikalı bir ormandan sağlandığını garanti eden bir sistem geliştirilmiştir. Bu sistem, ürünün elde edildiği ormanın sürdürülebilir bir şekilde işletildiğinin bağımsız bir üçüncü kimse tarafından teyid edilmesi usulüdür. Sertifikasyon, sürdürülebilir orman yönetimini desteklemek için pazara dayalı bir özel sektör aracı olarak görülebilir. Bu yolda, sertifikasyon projelerine güvenip güvenmeyecekleri tüketici ve perakende satıcıların kendilerine bırakılmıştır. Ne üye devlet hükümetinin ne de AB resmi olarak, belirli bir sertifikasyon projesi ya da standardını onaylamaktadır. Türkiye’de sertifikasyon sistemi ile ilgili yasal bir düzenleme bulunmamakta, böyle bir sistem uygulanmamaktadır. Ancak, hem ormanların sürdürülebilir bir şekilde işletilmesini güvence altına almak hem de tüketiciyi bilgilendirmek için orman ürünlerinin sertifikalandırılması sisteminin kurulması, uygulanabilirliği kolaylaştırmak için bir yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Ancak, devlet ormancılığının hakim olduğu ülkemizde bu sistemin hayata geçirilmesi çok kolay olmayacaktır.

Teşebbüs Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı: AT’nin kuruluşundan hemen sonra, teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusunda oluşturulan iki genel program ile, üye devletlerin herbirinde, diğer devlet uyruklarının giriş ve ikametlerini düzenleyen kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemelerle, kamu düzeni, milli güvenlik ve halk sağlığı sebepleri dışında, yabancı uyrukların serbest mesleklere kabulü için, özellikle ekonomik amaçlar güden engeller kaldırılmıştır. Genel programlara dayanarak çıkarılan bir yönerge ile, ormancılıkta ve üretimde de serbest çalışan kişilerin faaliyetleri bakımından teşebbüs ve hizmet verme özgürlüğüne ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye’de, “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu” ve “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” un yürürlüğe girmesiyle, teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusunda, AB mevzuatına göre Türk genel mevzuatındaki farklılıklar büyük ölçüde giderilmiştir. Ancak, fon yönetmeliklerinde ormancılık faaliyetleri için verilen

destek ve kredilerden yararlanmayı düzenleyen hükümlerde, Orman Kanununun istihsal, satış ve ikincil ürünlerden faydalanma, ağaçlandırma ve imar işlerini düzenleyen hükümlerde AB mevzuatına aykırılıklar mevcuttur. İlgili hükümler AB üye devleti uyruklu hak sahiplerinin teşebbüslerini ve hizmetlerini önleyen veya sınırlayan tedbirler içermektedir. Orman Kanunu ve ilgili yönetmeliklerin bu aykırılıkları ortadan kaldıracak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Uyum için yapılacak düzenlemeler Türkiye'nin kırsal kalkınma politikasında büyük değişiklik yaratacaktır. Ancak, uygulamaların karşılıklı yapılması durumunda, Türk orman köylüsü de teşebbüs ve hizmetlerin serbest dolaşımı hakkında faydalanacaktır. Ayrıca, AB'ye üye olunması durumunda Türk orman köylüsünün AB kırsal kalkınma fonlarından faydalanacağı unutulmamalıdır.

Orman Üretim Materyalleri ve Bitki Sağlığı: Yasal düzenlemelerle, AB içerisinde orman üretim materyallerinin serbest dolaşımını engelleyen, mevcut ya da potansiyel sınırlar kaldırılmış; hastalıklara dayanıklı, verimli ve yüksek kalitede ürün kullanımını öngörülmüştür.

Türk orman mevzuatında bu alanda mevcut düzenlemeler AB mevzuatı ile aynı paraleldedir. 6831 sayılı Orman Kanununun 67. maddesine göre, devlete ait fidanlıklarla diğer fidanlıklarda ya da orman yetiştirmek amacıyla kullanılan orman ağacı tohumlarının, orman idaresinin kontrolü altında toplanmış, muayene edilmiş ve sertifika verilmiş tohumlardan olması şarttır. Aynı maddeye göre, orman fidanlıklarından yurt dışına sevk edilecek fidanlarla, orman ağacı tohumlarına orman idaresince bir sertifika verilmesi öngörülmektedir. Yabancı ülkelerden ithal edilecek orman ağacı fidanları ile tohumların cinsi ve özelliklerini belirten sertifika ilgili orman idaresince incelendikten sonra giriş izni verilmektedir. AB'nin "Orman üretim materyallerinin pazarlanmasına ilişkin Konsey Yönergesi" nde öngörülen standarda tam uyumun sağlanması amacıyla Orman Kanununun 67. maddesine dayanılarak hazırlanan "Orman Yetiştirme materyallerinin Ticareti Yönetmeliği Taslağı" nın yürürlüğe girmesi halinde standartlar bazında da tam uyum sağlanmış olacaktır.

AB'de orman üretim materyalleri, bitki sağlığı alanında, "Bitki ve Bitki Ürünlerine Zararlı Organizmaların Topluluğa Girişi ve Toplulukta Yayılışına Karşı Koruma

Tedbirleri Hakkında Konsey Yönergesi” kapsamına alınmıştır. Yönerge, ormancılıkta genetik yapının korunması amacıyla, bitkilerin ve bitkisel ürünlerin sahip olması gereken teknik özellikleri, AB’ ye gelen ve AB içinde pazarlanan bitkilerin geldikleri yerdeki şartları kontrol etmekte, bitki türlerinin iç pazarda dolaşırken, bitki korumaya uygun fidanlıklardan geldiklerinin yetkililerce onaylandığını garanti eden bir bitki pasaportuna sahip olmalarını gerekli kılmaktadır. Bitki sağlığı konusunda Türk mevzuatı AB ile uyumun sağlanmasında yeterli değildir. Bitki sağlığının uyumlulaştırılması konusunda görevli Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 1957 tarih ve 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunununda değişiklik yapılması, zirai karantina uygulama yönetmelikleri çıkarılması, bitki sağlığı konusunda bir çerçeve kanun hazırlanması konusunda çalışmalarını sürdürmektedir. Bu çalışmalar sonuçlandıktan sonra mevzuat uyumu gerçekleşebilecektir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, mevcut Türk orman mevzuatının AB mevzuatı ile henüz uyumlu olmadığı görülmektedir. Tam uyumun sağlanabilmesi için mevzuat değişikliklerinin yanısıra, büyük yatırımlara gereksinim vardır. Bu nedenle, Ulusal Programda, ormancılık konularını da kapsayan Tarım ve Çevre başlıklarında uyumun sağlanmasının güç olacağı ve uzun zaman alacağı düşünülmektedir. Ancak, bu yönde atılacak her adım, ülkeyi AB ile uyum noktasına yakınlaştırmakla kalmayacak; aynı zamanda doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına ve gelecek nesillere aktarılmasına hizmet edecektir.

KAYNAKLAR

1. AYANOĞLU S., COŞKUN A.A., 2003, *Türk Çevre Mevzuatı ve Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmelerden Doğan Sorumluluğu*, Proje Gelişme Raporu, İstanbul.
2. AYANOĞLU, S., 1996, Türk Orman Rejimine Eleştirisel Bir Yaklaşım, *Orman Fakültesi Dergisi*, Seri: A, Cilt: 46, Sayı: 2.
3. BAŞKENT, E.Z., KÖSE, S., YOLASIĞMAZ, H.A., ÇAKIR, G., KELEŞ, S., 2005, *Orman Amenajmanında Yeni Açılımlar Çerçevesinde Planlama Sürecinin Değerlendirilmesi ve Yeniden Tasarımı*, [Online], http://Omok.Ktu.Edu.Tr/Makaleler/E_Z_Baskend1.Doc. [Ziyaret Tarihi: 15 Ekim 2005].
4. BORCHARDT, K., 1994, *The ABC of Community Law*, 4th ed., Office for Official Publications of The European Communities, Lüksemburg, 92-826-6293-4.
5. BOZKURT, E., ÖZCAN, M., KÖKTAŞ, A., 2004, *Avrupa Birliği Hukuku*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 975_8784_72_2
6. BUDAK, S., 2000, *Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası*, Aydoğan Matbaacılık, İstanbul, 975-8454-23-4.
7. CIRELLI, M.T., 1999, *Trends in Forestry Legislation: Central and Eastern Europe*, Fao Legal Papers, Online No 2, [online], Rome, <http://www.fao.org/legal/default.htm> [Ziyaret Tarihi: 15 Ağustos 2005].
8. CIRELLI, M.T., SCHMITHÜSEN, F., 2000, *Trends in Forestry Legislation: Western Europe* [Online], Fao Legal Papers Online No 10, Rome, <http://www.fao.org/Legal/default.htm> [Ziyaret Tarihi: 10 Eylül 2003].
9. CIRELLI, M.T., SCHMITHÜSEN, F., HERBST, P., LE MASTER, D.C, 2000, *Forging a new Framework for Sustainable Forestry: Recent Development in European Forest Law*, *IUFRO World Series*, Vol.10, Zurih, 3-901347-24-0.
10. COŞKUN, A.A., ELVAN, D., 2005, *An Evaluation of Turkish Forest Legislation in Scope of the Outline of European Union Forest Legislation*, *IUFRO Legal Aspects of European Forests Sustainable Development Proceedings of the 6th International Symposium*, Brasov, Romania.

11. COURT OF AUDITORS, 2005, *Special Report on Forestry Measures within Rural Development Policy*, Report No 9/2004.
12. ÇAĞAN, N., 2000, Avrupa Birliği ve Ormancılığımız, *Yeni Türkiye*, Yıl 6, Sayı 36, s. 1388-1393.
13. ÇAĞLAR, Y., 1986, *Türkiye’de Orman Köylerinin Kalkındırılmasına Yönelik Etkinlikler*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın No: 340, Ankara.
14. DEPARTMENT OF GENERAL ENTERPRISE, 2004, *Comprehensive Report 2002-2003 Regarding the Role of Forest Products for Climate Change*, No 645193.
15. DPT, 2001a, *Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı*, [online] <http://www.milliparklar.gov.tr>, [Ziyaret Tarihi: 20 Eylül 2005].
16. DPT, 2001b, VIII. *Beş Yıllık Kalkınma Planı Ormancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayın No 2531, ÖİK 547, Ankara, 975-19-2555-X.
17. ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 1997, *Opinion of 24 April 1997 on the Stituation and Problems of Forestry in the European Union and the Potential for Developing Forestry Policies*, OJ C 206, 7.7.1997.
18. EEA, 1995, *Europe’ s Environment: The Dobris Assessment*, [online], <http://www.reports.eea.eu.int> [Ziyaret Tarihi: 29 Agustos 2005].
19. EEA, 1998, *Europe’ s Environment: The Second Assessment*, [online], <http://www.reports.eea.eu.int> [Ziyaret Tarihi: 29 Agustos 2005].
20. EEA, 2003, *European’ s Environment: The Third Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 92-9167-553-9.
21. ERKURAN, M., 2001, *Ulusal Ormancılık Programı Ormancılık Mevzuatı Çalışması Danışmanlık Raporu*, Ankara.
22. EUROPEAN COMMISSION, 1997, *Report to Parliament and the Council on the Application of Regulation (EEC) No 2080/1992*, COM (1997) 630 of 28 .11.1997.
23. EUROPEAN COMMISSION, 1998, *Report on a Forestry Strategy for the European Union*, COM (1998) 649, 03.11.1998.
24. EUROPEAN COMMISSION, 1999, *Forest and Develpment: EC Aproach*, COM(1999) 554 Final.
25. EUROPEAN COMMISSION, 2003, *Natura 2000 and Forests “Challenges and Opportunities”*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 92-894-6069-5.
26. EUROPEAN COMMISSION, 2004, *Commission Staff Working Paper, Annex to the Communication from the Commission to the Council and the Parliament on Financing Natura 2000*, COM(2004) 431 Final.

27. EUROPEAN COMMISSION, 2005, *Commission Staff Working Document Annex to the the Communication on the implementation of the EU Forestry Strategy*, Brussels.
28. EUROPEAN UNION, 2004, *Convention on Biodiversity* [Online], Brüksel, www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/128102.htm [Ziyaret Tarihi: 20 Ocak 2004].
29. FAO FORESTRY DEPARTMENT, 2003, *Fourth Ministerial Conference On The Protection Of Forests In Europe* [Online], Rome, <http://www.fao.org/documents> [Ziyaret Tarihi: 15 Ocak 2004].
30. FLASCHE, F., 1997, Should the EU deal with forests?, *International Forest Policy Forum*, 11-15 March 1997, Solsona, Spain.
31. FOLSOM, R.H., 1999, *European Union Law in a Nutshell*, 3rd ed., West Group, USA, 0-314-23234-6.
32. FORESTRY COMMITTEE WORKING GROUP ON FOREST SINKS, 2002, *Conclusion and Recommendations Regarding Forest Related Sinks & Climate Change Mitigation* [Online], <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/forestrelatedsinks.htm>, [Ziyaret Tarihi: 14 Ağustos, 2005].
33. FOSTER, N., 1995, *EC Law*, 2nd ed., Blackstone Press Limited, London, 1-85431-480-7.
34. FREESTONE, D.A.C., DAVIDSON, J.S., 1988, *The Institutional Framework of the European Communities*, Routledge, London, 0-415-05871-6.
35. GERAY, U. 1997, *Kamu Yararı ve Ormanlıkta Durum*, İstanbul.
36. GRAYSON, A.J., 1993, *Private Forestry Policy in Western Europe*, CAB International, Wallingford, U.K., 0851988431
37. GÜMÜŞ, C., 2004, *Ormanlık Politikası*, Cilt I, KTÜ Orman Fakültesi Genel Yayın No 216, Fakülte Yayın No 34, Trabzon.
38. GÜNEŞ, YUSUF, 2005, Türk Biyoçeşitlilik Yasa Tasarısının İçeriği, *Kafkasya'da Doğa Koruma ve ve Sürdürülebilir Kullanım İçin III. Bölgesel Konsey Toplantısı*, Artvin.
39. GÜNUĞUR, H., 2000, *Avrupa Topluluğu Hukuku*, Tarhan Basımevi, Ankara.
40. HANDOLL, J., 1995, *Free Movement of Persons in the EU*, John Willey & Sons, Chichester. 0471952303
41. HART, E. C., 1966, *Royal Forest: A History of Dean's Woods as Producers of Timber*, Clarendon Press, Oxford, UK.
42. HAWORTH, J., 1999, *Life After Logging: The Impacts of Commercial Timber Extraction in Tropical Rainforests*, Friends of Earth Trust, London, UK.

43. KISS, A., SHELDON, D., 1993, *Manual of European Environmental Law*, Grotius Publishers, Cambridge, England, 0521598885.
44. KOPPEN IDA J., 1993, The Role of the European Court of Justice, in Liefferink JD., A.P. Mol, *European Integration and Enviromental Policy*, Belhaven Press, London, New York, 047194811X.
45. KRAVCHENKO, S., SKRYLNİKOV, D., BONİNE, J.E., 2001, *Handbook On Access To Justice Under The Aarhus Convention*.
46. LASOK, D. & BRIDGE, J.W., 1991, *Law and Institutions of the European Communities*, Butterworths, London, 0406901864.
47. LENAERTS, K., 1991, *Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue*, 16 E.L. Rev. 367
48. MINISTERIAL CONFERENCE COMMITTEE, 2000, *General Declarations and Resolutions Adopted at the Ministerial Conferences on the Protection of Forest in Europe* [Online], Rome, <http://www.fao.org/documents> [Ziyaret Tarihi: 15 Mart 2003].
49. NORSE, E., ROSENBAUM, K., WILCOVE, D., ROMME, W., JOHNSTON, D., STOUT, M., 1986, Conserving biological diversity in our national forests, *The Wilderness Society*, Vol.2.
50. NUGENT, N., 2003, *The Goverment and Politics of the European Union*, 5th ed., Duke University Press, Durham, 0-8223-2978-6.
51. ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, 2004a, *Rio Sözleşmesi* [Online], Ankara, www.ogm.gov [Ziyaret Tarihi: 20 Ocak 2004].
52. ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, 2004b, *OGM 2003- 2004*, Gökçe Ofset, Ankara.
53. ÖZER, 1984, *Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası*, Bilim Yayınları, Ankara.
54. PAZARCI, H., 1978, *Uluslararası Hukuk Açısından AET'nin Yaptığı Anlaşmalar*, AÖSBF Yayını, No. 418, Ankara.
55. PAZARCI, H., 1985, *Uluslararası Hukuk Dersleri*, I. Kitap, A.Ü. S.B.F. Yayınları, Ankara.
56. PERSSON R., 1998, *Natural Resource Management - Lessons learnt in Development*, Forestry Publications, Stockholm, Sweden.
57. PETITPIERRE, A., 1999, Switzerland, in *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law*, Suppl. 21, 5-20.
58. PLENDER, R., "The Free Movement of Persons in Europe-The Role of the National Judiciary" in H.G. Schermers, et al., 1993, *Free Movement of Persons in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, London. 0792314794

59. RAWORTH, P., 2001, *Introduction to The Legal System of The European Union*, 1st ed., Oceana Publications, New York, 0-379-21413-X.
60. STEINER, J., 1992, *Textbook on EEC Law*, Blackstone Press Ltd., 3rd Edition, London, 1854312243.
61. T.C. ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI VE FAO, 2003, *Ulusal Ormancılık Programı Raporu*, 2. Taslak, Ankara.
62. TARASOFSKY, R.G., 1995, The International Forests Regime: Legal and Policy Issues, *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, June 1995, Gland, Switzerland, s. 61 -70.
63. TEKİNALP, G., TEKİNALP, Ü., 2000, *Avrupa Birliği Hukuku*, 2. baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 975-486-565-5.
64. TEKİNALP, Ü., 2001, *Türk Hukukunun Avrupa Birliği Hukukuna Uyumu-Açıklamalar, Değerlendirmeler, Öneriler*, İstanbul Üniversitesi Araştırma Fonu Proje No : GP-17/07.03.2000, İstanbul.
65. THOMAS, J. C., 1995, *Public Participation in Public Decisions*, 1st. ed., Jossey – Bass Publishers, USA, 0787901296.
66. TOTH, A.G., 1978, *Legal Protection of Individuals in the European Community*, Oxford, North Holland, 0444850465.
67. UNECE/FAO, 2000, *Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan, and New Zealand*, Geneva Timber and Forest Study Papers, No: 17, [online] <http://www.unece.org/trade/timber/fra/pdf/fullrep.pdf> [Ziyaret Tarihi: 29 Ağustos 2005].
68. UNEP, 2002, *State of the Environment and Policy Retrospective: 1972-2002*, [online], <http://www.unep.org/geo/geo3/pdfs/Chapter2Biodiversity.pdf> [Ziyaret Tarihi: 26 Ağustos 2005].
69. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION, 2005, *UNECE/FAO in a Changing International Environment: Briefing and Discussion on Recent Developments*, Geneva Timber and Forest Study Papers, TIM/2005/2, Geneva.
70. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION, 2001, *Forest Policies and Institutions in Europe 1998-2000*, Geneva Timber and Forest Study Papers, No. 19, New York and Geneva.
71. VIHERVUORI, P., 1998, Finland, *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law*, Suppl. 18, 1-15.
72. WILCOVE, D.S., 1988, National Forests: Policies for the future, protecting biological diversity, *The Wilderness Society*, Vol. 2.
73. WYATT, D. & DASHWOOD, A., 1993, *Wyatt and Dashwood's European Community Law*, 3rd Edition, Sweet and Maxwell, London, 0421468904.

74. YILDIRIM, H., 2002, *Orman ve Çevre İlişkileri Konusunda Hukuksal İncelemeler*, Basılmamış Doktora Tezi, İ.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü.

ÖZGEÇMİŞ

Mesude Duyar 1970 yılında Osmancık'ta doğdu. 1988-1992 yılları arasında İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi'nde Orman Mühendisliği eğitimi aldı. 1992-1996 yılları arasında İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Ormancılık Ekonomisi Yüksek Lisans Programını “Devlet Orman Mülkiyetinin Kazanılması ve Kaybı” başlıklı tez çalışması ile tamamladı. 1993 yılında başladığı Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünü 1998'de bitirdi. 1998 yılında İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Orman Mühendisliği Anabilim Dalı Ormancılık Hukuku Doktora Programına başladı.

1992 yılında Balıkesir Orman İşletmesinde Orman Mühendisi olarak meslek yaşamına başlayan Mesude Duyar, 1994 yılında Bahçeköy Orman İşletmesi Kurtkemerli İşletme Şefliği görevine atandı. Belgrad Ormanı'nın yaklaşık 6000 hektarlık bir bölümünden sorumlu olduğu işletme şefliği görevi süresince planlama, koruma ve üretim faaliyetlerinde bulundu. 2000 yılında Amerika Birleşik Devletleri Kentucky eyaletinde Louisville Belediyesi Metro Parks Departmanında göreve başlayan Mesude Duyar halen Peyzajdan sorumlu bölge müdürü olarak görevine devam etmektedir. Mesude Duyar evli ve bir çocuk annesidir.