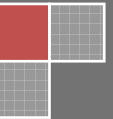


İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB Çevre Politikaları ve 17 Ağustos 2011
Tarihli, 648 Sayılı KHK

Damla CİHANGİR

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AB ÇEVRE POLİTİKALARI VE 17 AĞUSTOS 2011 TARİHLİ, 648 SAYILI KHK

Bilindiği üzere, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yerine biri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı biri de Orman ve Su İşleri Bakanlığı adı altında iki yeni bakanlık kuruldu. Kurulan yeni iki bakanlığın Türkiye'nin çevre ve iklim değişikliği politikalarını hangi yönde etkileyeceği kamuoyunda öncelikli tartışma konusu olmaya devam ederken özellikle yaşanan son gelişmelerle, ilgili sivil toplum kuruluşları (STK'lar), kurum ve kişilerce tartışmalar hararetini artırıyor. Tüm bu gelişmeler yaşanırken, AB ile müzakere sürecinde olan bir aday ülke olarak Türkiye'nin aynı zamanda, 21 Aralık 2009 tarihinde "Çevre" faslını AB ile müzakerelere açığının da hatırlatmak, akıllarda tutmak gerekiyor. Bu nedenle, Türkiye bugün, çevre politikalarını AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmeye çalışıyor. AB'nin sürekli değişen, dönüşen, başta sanayi politikası olmak üzere diğer politika alanları ile de hem yatay hem de dikey bağlamda ilintili olan çevre politikasının Türkiye'de uyumlu hale getirilmesi, tüm paydaşlar ve vatandaşlar adına hem teknik açıdan, hem mali açıdan hem de zihniyet değişimi açısından büyük yükümlülöklere sahip. Bu nedenle, ekonomik anlamda önümüzdeki 10-15 yıl için büyük hedeflere sahip Türkiye'nin önünde aynı zamanda sürdürülebilir çevre politikalarına sahip olma adına da hayli zorlu ve muhtemelen uzun bir süreç yer alıyor.

648 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

17 Ağustos 2011 tarihinde, "AB'ye Uyum Süreci" kapsamında çıkarıldığı açıklanan, 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Bilindiği üzere, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yerine biri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı biri de Orman ve Su İşleri Bakanlığı adı altında iki yeni bakanlık kuruldu. Kurulan yeni iki bakanlığın Türkiye'nin çevre ve iklim değişikliği politikalarını hangi yönde etkileyeceği kamuoyunda öncelikli tartışma konusu olmaya devam ederken özellikle yaşanan son gelişmelerle, ilgili sivil toplum kuruluşları (STK'lar), kurum ve kişilerce tartışmalar hararetini artırıyor. Tüm bu gelişmeler yaşanırken, AB ile müzakere sürecinde olan bir aday ülke olarak Türkiye'nin aynı zamanda, 21 Aralık 2009 tarihinde "Çevre" faslını AB ile müzakerelere açığının da hatırlatmak, akıllarda tutmak gerekiyor.

(KHK) Resmi Gazete’de yayımlandı¹. Ancak, bu KHK’nın getirdiği değişikliklerin çevreye etkisi ve çevre alanında AB’ye uyumu sağlayıp sağlamadığı tartışmaları Türkiye’nin gündemini meşgul etmeyi sürdürüyor. Bu bağlamda, KHK’nın neler getirdiğine bakmakta, aynı zamanda AB’nin Çevre Politikası yükümlülüklerinin ve kapsamının ne olduğunu hatırlamakta fayda olduğunu düşünmekteyiz.

Öncelikle belirtmek gerekir ki 17 Ağustos’ta yayımlanan KHK’daki değişiklikler iki yıldır tartışılan ama kanunlaşmayan “Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı’nda” yer alan çeşitli değişiklikleri kapsamakta. Bahsi geçen Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı da yine, AB uyum süreci kapsamında tartışılıyordu. Bu bağlamda, bu yasaya ilişkin AB’nin ne düşündüğüne bakılacak olunursa Avrupa Komisyonu’nun Türkiye’ye ilişkin 2010 İlerleme Raporu’nda “Doğa korunması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. TBMM’ye sevk edilen ve Türk Natura 2000 ağına faydalı katkılar sağlayabilecek birçok alanın mevcut koruma düzeyinin kaldırılmasına neden olacak Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı endişelere neden olmuştur²” ifadeleri konuya ilişkin AB’nin eleştirel hatta olumsuz yaklaştığını ifade etmektedir. Bu bağlamda, 17 Ağustos tarihli KHK’nın da kamuoyunda endişe verici yanı, bahsi geçen kanun tasarısında yer alan, 17 Ağustos öncesinde TBMM’de çeşitli komisyonlarda ve genel kurulda tartışılmayı bekleyen birçok değişikliğin bu KHK ile bu tartışmalar gerçekleşmeksizin yürürlüğe girmesi ve KHK’nın içeriği ile doğal alanlara, habitatlara ve sit alanlarına ilişkin yapılan değişikliklerdir. Diğer yandan, kanun niteliğindeki bu düzenlemelerin mecliste tartışılmaması, sadece Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girmesi de AB’nin demokrasi anlayışı ve standartları ile örtüşmemektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kuruluşunu düzenleyen 644 sayılı KHK’da değişiklik öngören 648 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerin neler getirdiğine bakılacak olunursa³;

- Doğal sit alanlarına yönelik yetkiler Kültür ve Turizm Bakanlığı’ndan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiş oldu.
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, TBMM’de tartışılmadan yürürlüğe girmiş oldu.

¹ 17 Ağustos 2011 Tarihli ve 28028 Sayılı Resmi Gazete;

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817.htm>

² Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 4.27. *Fasıl: Çevre*, s: 90

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlcerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf

³ 17 Ağustos 2011 Tarihli ve 28028 Sayılı Resmi Gazete’deki 648 sayılı KHK;

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817.htm>

- Önceden Kültür ve Turizm Bakanlığı'nda bulunan koruma kurullarının tabiat varlıkları ile ilgili yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçti.
- Yine daha önceden İl Genel Meclisleri ile Belediyelerdeki imar planlama yetkileri de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçti.
- 1989'dan beri faaliyet gösteren Özel Çevre Koruma Kurumu (ÖÇKK) kapatıldı.
- Tüm Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları ve Yüksek Kurul Üyelerinin görevlerine son verildi.
- Bu kurullar yerine yeni kurulacak ve adları "Kültür Varlıklarını Koruma Kurulları" olacak olan kurullara daha önceden üniversitelerden yapılan üye atamalarına son verildi. Tüm üyeler Bakanlıkça belirlenecek.
- Bakanlıkça yeni kurulacak olan "Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü" tüm doğal sitlere, korumaya alınmış bölgelere, tabiat varlıklarına ilişkin değerlendirme yapacak, tescil, onay ve ilanlara dair usul ve esasları ve doğa koruma alanlarının sınırlarını yeniden belirleyecek.
- İllerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın temsilcisi başkanlığında, bu Genel Müdürlüğe bağlı "Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonları" kurulacak.
- Bir ildeki toplam mera, yaylak ve kışlakların binde 5'i Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 29 yıllığına tahsis edilebilecek.
- Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge ve Yüksek Kurulları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yeni üyeleri atanana kadar görev yapmayacaklar.

AB'de Doğanın ve Biyo-çeşitliliğin Korunması

Yukarıda bahsi geçen bu KHK'nın getirdiği yeni düzenlemelerin çoğunun doğal sit alanlarının yeniden düzenlenmesi, bundan sonraki yapılarına ilişkin karar verecek olan kurum, komite ve kişilerin görevlerine ve biyolojik çeşitliliğin nasıl korunması gerektiğine ilişkin olduğu tespit edilebilir. Bu bağlamda, bu değişikliklere baktıktan sonra AB'nin Çevre Politikası'nın önemli bir alanı olan "*Doğanın ve Biyolojik Çeşitliliğin Korunması*"na ilişkin ne gibi önlemler aldığına ve düzenlemeler yaptığına bakmakta fayda var.

Bugün AB'deki her dört türden biri yok olma tehlikesi altında, balık stoklarının yüzde 88'i fazla avlanma nedeniyle azalmış durumda. Bu nedenle AB, Çevre Politikası kapsamında özellikle doğanın ve biyo-çeşitliliğin korunmasına her geçen gün daha fazla önem veriyor. Bu kapsamda 21 Haziran 2011 tarihinde kabul edilen AB Biyo-çeşitlilik 2020 Stratejisi⁴, 6 önemli hedefi ve 20

⁴ AB 2020 Biyo-çeşitlilik Stratejisi'ne ilişkin Konsey Kararları;
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st11/st11827.en11.pdf>

aksiyonu kapsıyor. AB Biyo-çeşitlilik 2020 Stratejisi, tüm üye ülkeler için şu altı önemli hedefi kapsıyor⁵.

- Biyo-çeşitliliği korumak için AB doğa mevzuatının tam aktarımı ve uygulanması,
- Ekosistemlerin daha iyi korunması ve daha fazla yeşil altyapıların kullanılması,
- Daha sürdürülebilir tarım ve ormancılık,
- Balık stoklarının daha iyi yönetimi,
- Yayılımcı, zararlı yabancı canlı türlerinin daha sıkı kontrolü,
- Küresel biyo-çeşitlilik kaybının engellenmesinde daha fazla AB katkısı.

AB'nin 2020 ve 2050 yıllarına ilişkin ana hedefleri de şu şekilde belirlenmiş; "Küresel biyo-çeşitliliğin kaybını engellemede AB'nin katkısını artırmaya çalışırken AB'deki biyo-çeşitlilik kaybını durdurmak, 2020'ye kadar ekosistem hizmetlerini indirmek ve olabildiğince makul bir şekilde yenilemek/iyileştirmek". Konuya ilişkin AB'nin 2050 vizyonu ise "2050'ye kadar AB'nin biyo-çeşitliliğini ve ekosistemini – doğal sermayesi olarak kabul ettiği – korumuş, değerini artırmış ve insan sağlığı ve ekonomik refahı adına biyo-çeşitliliğin esas değerini yenilemiş, böylelikle, biyo-çeşitliliğin kaybı ile ortaya çıkması muhtemel felaketleri engellemiş olmak"⁶.

Natura 2000 Nedir?

AB'nin doğayı ve biyolojik çeşitliliği koruma ile ilgili mücadelesinde attığı adımlardan en önemlisi "Natura 2000" Ağı olarak adlandırılıyor. Natura 2000, AB Üye Devletlerinin Mayıs 1992'de Avrupa'daki nesli tükenme tehlikesi ile karşı karşıya kalan türleri ve doğa alanlarını korumak için yarattığı ve kabul ettiği mevzuat gereği korunan bölgelerin tamamını kapsıyor. Bu mevzuat, 1979 yılında kabul edilen Habitatlar Yönergesi ile Kuşlar Yönergesi'ni içeriyor. Kuşlar Yönergesi, kuşlar için özel koruma alanlarının (*Special Protection Areas*) oluşturulmasını öngörürken Habitatlar Yönergesi de doğal hayat ve başka türler için özel korunaklı alanların (*Special Areas of Conservation*) oluşturulmasını öngörüyor. Bu Natura 2000 Alanlarının korunmasının ve sürdürülebilirliğinin yükümlülüğü üye ülkelerin kendilerinde bulunuyor⁷.

⁵ Avrupa Komisyonu'nun AB 2020 Biyo-çeşitlilik Stratejisi'ne ilişkin Kabul ettikleri; <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>

⁶ Avrupa Komisyonu'nun AB 2020 Biyo-çeşitlilik Stratejisi'ne ilişkin Kabul ettikleri; <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>

⁷ Natura 2000 Ağı Programı; <http://www.natura.org/about.html>; Avrupa Komisyonu Natura 2000 Ağı; http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

AB mevzuatına göre Natura 2000 Ağı'nın içinde bulunan alanların özellikleri, çeşitli hayvan, kuş ve bitki türlerinin yaşayabilmelerini sağlayabilecek olan alanlar olmaları. AB çapında, çiçek zengini kırlardan, çeşitli mağaralık alanlara, birçok ekosistem korunma altında bulunuyor ve bundan birçok hayvan, bitki türü faydalıyor. Bu alanların üye ülkelerde nasıl belirlendiğine bakılacak olunursa, tüm Üye Devletler kendi sınırları içindeki habitatları ve türleri kapsayan tüm vahşi hayat alanlarını Habitatlar ve Kuşlar Yönergeleri'nin belirttiği şekilde belirlemek ve listelerek Avrupa Komisyonu'na belirtmekle yükümlü bulunuyorlar. Habitat alanlarının seçim ve değerlendirmesi Avrupa düzeyinde gerçekleştirilirken, kuşlar için böyle bir yükümlülük bulunmuyor. Her türlü doğal alan için gerekli koruma yükümlülüğü Üye Devletin kendisinde. Ancak, Üye Devletler korumada birbirleri ve çeşitli STK'larla, kurum ve kuruluşlarla, gönüllülerle, yerel kurum ve kişilerle sürekli işbirliği halinde bulunuyor. Bugün, AB topraklarının yüzde 20'si Natura 2000 Ağı'nın içinde bulunuyor. Yine bu alanların korunmasının maliyeti Üye Devletler'in kendileri tarafından karşılanmakla birlikte destek için Avrupa Komisyonu, *LIFE-Nature* isimli fon ile üye ülkelere destek sağlamayı sürdürüyor. Bunun yanında, çeşitli yapısal fonlar ve tarım-çevre önlemleri AB tarafından üye ülkelere sağlanıyor. Natura 2000 Ağları'na ve AB'nin yükümlülüklerine ilişkin bir diğer önemli nokta da eğer bir tür ya da alan oradaki herhangi bir insani faaliyet, örneğin tarım, nedeniyle zarar görüyorsa çeşitli değerlendirmeler sonucunda bu faaliyete son verilmesi ve türlerin yaşamasına imkan verilmesi öncelik halini alıyor⁸.

AB'nin doğanın ve biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin sürekli değişen ve kendini geliştirmeye çalışan tüm bu politika ve önlem anlayışı ile bağlantılı olarak 21 Aralık 2009 tarihinde 12'inci fasıl olarak AB ile "Çevre" faslını müzakereye açmış olan Türkiye'nin de doğanın, çeşitli türlerin ve biyolojik çeşitliliğin korunması konusunda mevzuatını AB ile uygun ve gerekli şekilde uyumlu hale getirmesi bugün Çevre politikaları kapsamında en temel gerekliliklerden biridir. Bu doğrultuda, konuya ilişkin yapılan düzenleme ve değişikliklerin öncelikle Türkiye sınırları içindeki doğal alanların ve hayvan ile bitki türlerinin azami düzeyde korunmasına ilişkin yapılması hayati önem taşımaktadır. Bu kapsamda, 17 Ağustos tarihli Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın işleyişini düzenleyen KHK'nın getirdiği düzenleme ve değişikliklerin gerçekten AB'ye uyumlu bir şekilde yapılması hem Türkiye'nin AB'ye uyum sürecini hızlandırabilecek hem de sınırlarımız içindeki doğal alanların daha yüksek standartlarda korunmasını sağlayabilecektir. Bu noktada bugün, Türkiye kamuoyunda ortaya çıkan çeşitli endişelerin en kısa sürede giderilmesi, yapılacak olan yeni düzenlemelerin hangi yöntem ve usullerle yapılacağı ve bunların nasıl AB uyum sürecinin bir parçası olduğunun/olacağına şeffaf ve demokratik bir şekilde tüm kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

⁸ Natura 2000 Ağı Programı; <http://www.natura.org/about.html>