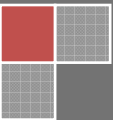


İKV DEĞERLENDİRME NOTU

27'NCİ FASIL İLE İLGİLİ GÜNCEL GELİŞMELER

İlge Kıvılcım
Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



27'NCİ FASIL İLE İLGİLİ GÜNCEL GELİŞMELER

Klasik Hale Gelen Müktesebat Durumu: “Erken Aşama”

Avrupa Komisyonu'nun Genişleme Stratejisi ile beraber aday ve potansiyel aday ülkeler için her yıl düzenli olarak çıkardığı ilerleme raporları, söz konusu ülkelerin bir senelik üyelik performanslarını yansıtmaları açısından önemli belgeler niteliğindedir. İncelenmeye değer olan bu belgeler, ülkeler için yol gösterici olduğu kadar, AB perspektifi ile uyumluluk açısından ülkelerin üyelik süreçlerinin gidişatı konusunda önemli bulgular sunmaktadır. AB'nin sıklıkla ve önemle üzerinde durduğu hususlar ise üyelik sürecinde önemli çağrılar olarak düşünülmelidir. “Sadece” üyelik perspektifinin yarattığı ortamla sınırlı kalmadan, bu sorunların çözümü aynı zamanda Türkiye'nin ulusal politikalarının istikrarlı olması adına atılan adımların temeli niteliğinde olacaktır.

Hiç şüphesiz Türkiye, üyelik yoluna girmesiyle müktesebat başlıklarının gereklerini yerine getirme gayretini ve yükümlülüğünü üstlenmiştir. AB müktesebatının en önemli fasıllarından biri olan çevre faslının 2005 yılından beri Avrupalılaştırma modeli içinde fasıl gereklerini yerine getirmeye başlayan Türkiye için bu sürecin aslında bir başlangıç olduğunu unutmamak gerekir.

Önceki beş yılın devamı niteliğinde, 2013 İlerleme Raporu'nun çevre ve iklim değişikliği başlığı altında Türkiye'ye ait önemli problemler olduğunu görüyoruz. Aynı şekilde, söz konusu sorunların, Türkiye'de bir süredir üzerinde tartışmalara yol açan konuların uzantısı olduğunu söylemek mümkün. Bu problemlerin, AB'nin gündeminde 27'nci fasılın uyumu için kayda değer öneme sahip olduğunun hatırlanması esastır.

Komisyon raporlarında en fazla tekrarlanan ve hemen hemen her sene aynı gerekçeler nedeniyle yer verilen bu sorunların, hem üyelik süreci hem de Türkiye'nin çevre politikasının performansı açısından neden önemli olduğunun bir kez daha altının çizilmesini ve özellikle **26 Aralık 2013 tarihinde tekrar TBMM gündemine alınan Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı ile yine yakın bir tarihte kanunlaşan yeni ÇED Yönetmeliği**'nin tartışmalı kısımlarının dikkate alınmasını önemli buluyoruz:

Birincisi, **Çevresel Etki Değerlendirmesi'ne (ÇED)** ilişkin olarak, 3 Ekim 2013 tarihinde 28784 Sayılı Resmi Gazete'de yürürlüğe giren ve 17 Temmuz 2008 tarihli ve 26939 Sayılı ÇED Yönetmeliği'ni yürürlükten kaldıran (*Madde 29*) yeni ÇED Yönetmeliği¹ uyarınca, (raporda vurgulanan) Türkiye'de üçüncü köprü, hidroelektrik ve nükleer enerji santralleri gibi kurulum çalışmaları süren bazı büyük projeler ÇED kapsamından çıkarılmıştır. Bu durum, AB tarafından dikkatle incelenmektedir.

Değişiklik:

“Kanuni kapsam dışı projeler; Geçici Madde 2-(1) 23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup; 29/5/2013 tarihi itibarıyla planlama aşaması geçmiş ve

¹ Ayrıca Yönetmelik hükümleri Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından yürütülmektedir (Altıncı Bölüm, Yürürlük).

ihale süreci başlamış olan veya üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.”

“Diğer kapsam dışı projeler; Geçici Madde 3-(1) Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin ilk yayım tarihi olan 7/2/1993 tarihinden önce üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projeler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.”

*Yeni Yönetmelik, Resmi Gazete'nin <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/10/20131003-3.htm> internet sitesinden ulaşılabilir.

Neden ÇED?

Fasılda yatay mevzuat kapsamında ele alınan ve AB'de 1985 yılında yürürlüğe giren ÇED mevzuatının genel amacı, kamu ya da özel kurumların hazırladığı projelerin hazırlık öncesi ve sonrası süreçlerinde oluşabilecek çevresel zararların, ilgili tüm paydaşların görüşleri doğrultusunda ortaya çıkarılması ve oluşturulan yeni tedbir ve önceliklerin önceden belirlenmesidir. Bu amaç, yapılan çalışmanın, ileride oluşabilecek ekonomik maliyetlerinin azaltılmasında da kullanılabilir. Buradaki önemli nokta ise şudur: Halkın da dâhil olduğu, tüm paydaşların görüşünün alınması ile sonuçlanan ÇED süreci, **“demokratik ve katılımcılık”** ilkesinin başlıca göstergeleridir. Bu göstergeler, ÇED sürecinin tam anlamıyla başarılı olabilmesinin en temel sebebidir ve uygulanması zorunlu bir idari sürece işarettir. Ancak yeni değişikliğin, bazı büyük projelere yönelik ÇED sürecinin yürütülmesine karşı getirdiği hükmüyle beraber, halkın sürece dâhil edilmediği eleştirileri Türkiye'de yaygın olmaya devam etmektedir. Bu durum, Türkiye'nin çevre koruma ve yönetim anlayışındaki **“şeffaflık”** prensibinin işleyişi açısından sorun teşkil edebilmektedir.

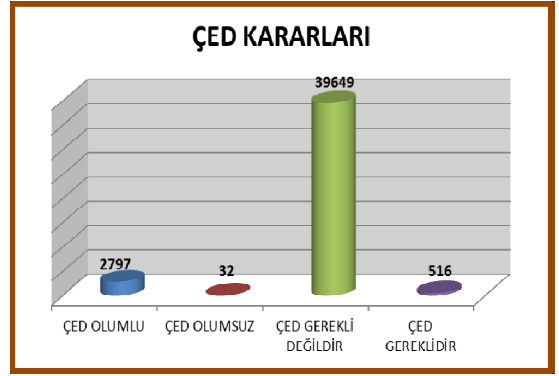
Türkiye'nin iklim politikasına ilişkin temel politika belgelerinden İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP) ve İklim Değişikliği Strateji Belgesi'ne (İDSB) bakıldığında, stratejik hedefler; *“(…)uyum kapsamındaki faaliyetleri, etkin ve sürekli eşgüdüm sağlayarak, şeffaf, katılımcı ve bilimsel çalışmalara dayanan karar alma süreçleri ile geliştirmek;...kamuoyu bilincini artırmak;...bütüncül bir bilgi yönetim sistemini oluşturmaktır.(…)”* (İDEP² s.65-66; İDSB s.5) şeklinde ifadelerle belirtilmekte olup, söz konusu çalışmaların, karar alma süreçlerinde tüm paydaşların görüşlerine tabi tutulacağı açıkça ifade edilmektedir. Dolayısıyla söz konusu yasal çerçevedeki değişiklikler üzerinden, ÇED kapsamında Türkiye'de katılımcı, demokratik ve şeffaf karar alma sürecinin aranması ve korunması ihtiyacı hâkimdir.

Ayrıca ÇED ile birlikte öngörülen ve yine büyük projelere yönelik Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) kapsamındaki uyum düzeyinin de düşük olduğunu belirtmek gerekir.

² İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı'na http://iklim.cob.gov.tr/iklim/AnaSayfa/resimliHaber/11-08-01/%C4%B0KL%C4%B0M_DE%C4%9E%C4%B0%C5%9E%C4%B0KL%C4%B0%C4%9E%C4%B0_ULU_SAL_EYLEM_PLANI_TAMAMLANDI.aspx?sflang=tr internet adresinden ulaşılabilir.

Türkiye’de ÇED 20 Yaşında

Türkiye’de 1993 yılından itibaren yürürlükte olan ÇED Yönetmeliği, çeşitli faaliyetlerin çevreye olumsuz yöndeki etkilerinin önlenmesi için çıkarılmış önemli bir yasal çerçevedir. Hangi faaliyetlerin ya da projelerin ÇED kapsamına alınacağı konusu da Çevre Kanunu’nun 10’uncu Maddesi uyarınca uygulanmaktadır. ÇED konusunda yetkili kurum Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’dır.



Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı³

1993-2012 yılları arasında Türkiye’deki çeşitli sektörel projelere ilişkin on yıllık ÇED kararlarının sayısı tabloda verilmiştir. “ÇED gerekli değildir” kararlarının (yüzde 51) daha çok maden sektöründe; “olumlu kararların” ise yine maden sektörüne (yüzde 26) ve enerji sektörüne (yüzde 22) yönelik sonuçlandığı açıklanmaktadır.

*

İkinci olarak, iklim değişikliği alanında **Türkiye’nin uzun vadede sayısallaştırılmış sera gazı emisyonu azaltım hedefinin belirlenmemesi** önemli bir sorundur.

Neden Sera Gazı Emisyon Hedefi?

IPCC’nin son raporunda (*The Fifth Assessment Report-AR5*), fosil yakıt ve arazi kullanıma bağlı olarak, en az 800.000 yıl öncesine göre yani sanayi öncesi döneme göre atmosferde biriken CO₂ miktarının yüzde 40 oranında artış gösterdiği açıklanmıştır⁴. Fosil yakıtla olan bağımlılık ve bu kaynak üzerinden yapılan her türlü üretim ve tüketim modelleri küresel iklim değişikliği ile mücadeleye zarar vermeye devam ettiği bilinen bir gerçektir. Aynı raporda insan faaliyetleri sonucu ortaya çıkan iklim değişikliği bilimsel veriler etrafında açıkça kanıtlanmaktadır.

Konu Türkiye olduğunda, bazı temel belgelere bakmak gerekebilir. Türkiye’de 2011 yılında çıkarılan İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı (2011-2023), Türkiye’nin iklim değişikliği ile mücadelesinde neler hedeflediğini gösteren bazı temel ulusal belgelerden biridir. Belgede, IPCC Raporu’nun (AR4) önemle üzerinde durduğu küresel ısınma artışı not alınarak, Akdeniz Havzası’ndaki genel sıcaklık artışının 1-2 dereceye ulaşacağı ve kuraklığın ise iç kesimlerde yoğunlaşacağı ifade edilmektedir⁵. Aynı şekilde, ortalama yıllık sıcaklığın gelecek yıllarda 2,5-4 derece artacağı, Ege ve Doğu Anadolu Bölgeleri’nde 4 dereceyi, iç bölgelerde 5 dereceyi bulacağı belirtilmektedir. Nitekim bu sorunlara bağlı; su kaynaklarının sürdürülebilirliği, kuraklık, çölleşme, orman yangınları, ekosistemin bozulması, tarımsal verimsizlik ve insan sağlığı gibi ciddi sorunların Türkiye’yi beklediği bilinen ve yazılan gerçeklerdir.

³ Tabloya ve sektörel verilere <http://www.csb.gov.tr/db/ced/webicerik/webicerik557.pdf> internet sitesinden ulaşılabilir.

⁴ Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli-IPCC, “The Fifth Assessment Report-Working Group I (AR5-WGI)”, Grafik SMP.4, Eylül 2013, s. 7

⁵ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı – İDEP (2011-2023)”, Kasım 2011, Ankara, s. 55

Öte yandan, Türkiye'nin gelişmekte olan ülke profili sebebiyle, gelecek yıllarda sanayileşme ve kentleşmenin artmasına bağlı olarak, sera gazı emisyonlarının hızla artması beklenmektedir. Aynı şekilde, Türkiye'de enerji talebinin karşılanması sorunu gündemi oldukça meşgul etmeye devam edeceğini belirtmek mümkün. Bu talebin karşılanmasında kullanılacak çözümler, gelecek dönemlerde **iklim değişikliğine uyum çalışmaları** hatırlandığında Türkiye için önemli hale gelecektir.

Türkiye'deki emisyon artışında **kömür, doğalgaz ve petrol** gibi fosil yakıtlar üzerinden elde edilen enerji üretimi ve tüketiminin yaygın olduğu gerçeği inkar edilemez boyuttur. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın verilerine göre, 2011 yılında Türkiye'de **birincil enerji talebi** doğalgaz (yüzde 32), kömür (yüzde 31), petrol (yüzde 26) ve su (yüzde 4) olarak açıklanmıştır⁶. 2023 yılına gelindiğinde bu taleplerin kömürde yüzde 37, doğal gazda yüzde 23, petrolde yüzde 26 ve su kaynaklarında yüzde 4 seviyesinde olacağı tahmin edilmektedir⁷. **Lisans verilen kurulu güce** bakıldığında da aynı tabloyla karşılaşmak mümkün: 2013 Ekim ayı sonu itibarıyla, **kurulu gücün birincil enerji kaynaklarına göre dağılımında**; doğalgaz yüzde 31,4, hidrolik yüzde 34,7, kömür yüzde 20,2 ve rüzgar yüzde 4,4 olarak verilmektedir.⁸ Yine aynı dönemde **elektrik üretiminin** yüzde 41,3'ü doğal gaz, yüzde 29,2'si hidrolik, yüzde 24,2'si kömürden elde edilirken yüzde 5,4'lük kısım diğer kaynaklardan elde edilmektedir⁹. **Enerji tüketiminde**, Türkiye'de 2002-2011 yılları arasında yine petrol, kömür ve doğalgaz listenin başında yer alıyor.¹⁰ Petrol arama ve üretimi, Türkiye'de aynı yıl aralığında 100 milyon ABD dolarından 1.36 milyar ABD dolarına çıkararak, yaklaşık on senede yüzde 13,5 oranında artış gösterdiği de veriler arasında¹¹.

Türkiye'nin 2023 hedeflerinde, kömür rezervlerinin ve **hidroelektrik** potansiyelinin "**tamamının**" ekonomiye kazandırılması; petrol ve doğalgaz arama ve üretim çalışmalarına devam edilmesi planlanmaktadır. Tüm bu fosil yakıtların gerisinde kalan yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımından ise azami ölçüde istifade edileceği vurgulanmaktadır¹². Sonuç olarak, fosil yakıtta olan talebin ve ekonomik büyüme hedefleriyle birleştirilmiş çevre politikalarının Türkiye'deki faturası, 1990 seviyesine göre emisyon salınımlarında yüzde 124'lük bir artışa denk gelen tabloda görülmektedir¹³.

⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, "Dünyada ve Türkiye'de Enerji Görünümü", s.12,

http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/Dunyada_ve_Turkiyede_Enerji_Gorunumu.pdf

⁷ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız'ın 14 Kasım 2013 tarihinde Bütçe Komisyonu'nda sunduğu 2014 yılı plan ve bütçe konulu konuşma metni,

http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/2014_Plan_ve_Butce_Komisyonu_Konusmasi.pdf, s. 12

⁸ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız'ın konuşma metni, s.16

⁹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız'ın konuşma metni, s.14

¹⁰ Dünyada ve Türkiye'de Enerji Görünümü, s.13

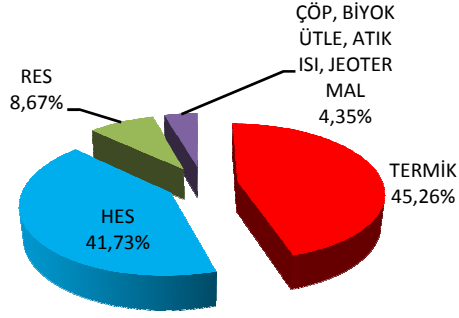
¹¹ Dünyada ve Türkiye'de Enerji Görünümü, s.27

¹² Ayrıntılı bilgiye <http://www.enerji.gov.tr/index.php?sf=webpages&b=enerji> internet adresinden ulaşılabilir.

¹³ Ayrıntılı bilgiye

http://www.iklimdegisikligi.org/web_14966_1/entitalfocus.aspx?primary_id=9238&type=1624&target=categorial1&detail=detail&table=&primary=&table_extra=&openfrom=sortial internet adresinden ulaşılabilir.

Türkiye'deki Son 10 Aylık Enerji Yatırımları (2013)¹⁴



*

Üçüncüsü, **doğa koruma**, Türkiye'deki mevzuat değişiklikleri ve mevcut politika ve yaklaşımların AB ile uyumlu olmadığı yönündeki eleştirilerle İlerleme Raporu'nda ele alınmıştır. Özellikle "**Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı**"nın Başbakanlık'ta kabul edilmesinin ardından tasarı, 17 Mayıs 2012¹⁵ tarihinde TBMM gündemine taşınmıştır. Ancak Gezi Parkı gündemi nedeniyle geri çekilen tasarı, 18 Haziran 2013 tarihinde kabul edilen Çevre Komisyonu'nun Raporu ile beraber **26 Aralık 2013 tarihinde tekrar TBMM'nin gündemine**¹⁶ alınmıştır.

Kısaca, "tasarı ile, türlerin ve türlere ait yaşama alanlarının korunmasının sağlanması, tabii değerlerin ve biyolojik çeşitliliğin korunması ve korunan alanların statülerinin net ve anlaşılır bir şekilde yeniden belirlenmesi, bozulmuş ekosistemlerin rehabilite edilmesi amaçlanmakta ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki doğal ve tabii sit alanlarının yönetiminin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, tasarı ile yabani hayvan ve bitki türlerinin sürekli güvenliğinin ve karşılıklı ekolojik etkileşimlerinin sağlanması ve yaşama alanlarının korunması amacıyla **Biy çeşitliliği Koruma Ağı kurulması öngörülmektedir.**" (TBMM gündeminde yer alan tasarıнын özet açıklamasıdır¹⁷.)

Tasarıya ilişkin esas Komisyon, Çevre Komisyonu olmakla beraber Tali Komisyonlar; Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu, Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu ile AB Uyum Komisyonu'dur. İlgili tüm Komisyonların Raporları dikkate alınmakta olup sadece Çevre Komisyonu'nun hazırladığı ve kabul edildiği Rapor¹⁸ yayımlanmıştır.

¹⁴ Verilere http://www.enerji.gov.tr/index.php?sf=webpages&b=yayinlar_raporlar internet adresinden ulaşılabilir.

¹⁵ 17 Mayıs 2012 tarihinde TBMM gündemine alınan tasarı metnine <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0627.pdf> internet adresinden ulaşılabilir.

¹⁶ 26 Aralık 2013 tarihli TBMM gündeminde yer alan kanun tasarıları ve Komisyon raporlarına <http://www.tbmm.gov.tr/gundem/gundem.htm> internet adresinden ulaşılabilir. Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı "41" numaralı konu başlığında yer almakta olup, TBMM gündeminde İç Tüzük'ün 91'inci Maddesi'ne göre Temel Kanun olarak görüşülmektedir.

¹⁷ Tasarı özetine

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=106396 internet adresinden ulaşılabilir.

¹⁸ Çevre Komisyon Raporu'na <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss297.pdf> internet adresinden ulaşılabilir.

Kanun tasarısına ilişkin STK'lardan gelen eleştirilerin toplandığı maddeler şu şekilde özetlenebilir:

*Kanun Tasarısı'na <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss297.pdf> internet adresinden ulaşılabilir.

“Yeniden Yapılandırma”; Madde 6-(1): “Gerçek veya tüzel kişilerden gelen öneriler üzerine veya Kanun’un 23’üncü Maddesi kapsamında yürütülen izleme çalışmalarının değerlendirilmesi de dikkate alınarak alanı yöneten bakanlık tarafından uygun görüldüğünde yeniden değerlendirme işlemi başlatılabilir. Yeniden değerlendirme kararları ile; daha önce belirlenmiş ve ilan edilmiş koruma veya korunan alanların sınırları bu Kanun hükümlerine göre değiştirilebilir, kısmen veya tamamen farklı statü kapsamına alınabilir veya daha önce ilan edilmiş koruma kararı kaldırılabilir.”

(“Korunan alanların mevcut durumu gerçek ve tüzel kişiye bağlı olarak Bakanlıkça uygun görüldüğünde değiştirilebilecek” yorumu getirilebilir.)

İşbirliği ve İşletme “Yetkisinin Devri”; Madde 10-(2): “Korunan alanda ve koruma alanında işletme yetkisi, kısmen, talepte bulunmaları halinde il özel idarelerine, belediyelere, bu Kanun’un amacına uygun faaliyetler yürüten vakıf ve derneklere ilgili bakanın onayı ile devredilebilir veya geri alınabilir.”

(Yetki dağılımı sadece kamuya ait gibi görünmekte ve yetki verilebilecek vakıf ve derneklerin ya da işletmelerin uzmanlık alanlarının ne olması gerektiği açıkça belirtilmemektedir.)

Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ve Turizm Merkezi; Madde 29-(1): “ Bu Kanun kapsamına giren alanlarda 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’na göre kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi ve turizm merkezi olarak ilan edilecek yerler için Bakanlığın uygun görüşü alınır. Bu alanların korunan alanlarla çakışması durumunda, Kültür ve Turizm Bakanlığınca bu Kanun hükümleri uygulanır.”

(Özellikle Türkiye’deki kıyı ekosistemini tahrip eden turizm faaliyetlerinin önünü açan hükümler olarak yorumlanabilir.)

Madde 57: “ 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.”

(Türkiye’deki en önemli doğa koruma kanunlarından Milli Parklar Kanunu’nun¹⁹ yürürlükten kaldırılması sorun teşkil edebilir. Aynı şekilde, çeşitli STK’ların ve söz konusu yörede yaşayan halkın en önemli argümanlarından biri olan Milli Parklar Kanunu, çoğu zaman HES’lerin yapılmasına engel niteliği taşıyabilmektedir.)

¹⁹ Milli Parklar Kanunu’na

http://www.ormansu.gov.tr/osb/Libraries/Dok%c3%bcmanlar/2873_say%c4%b11%c4%b1_Milli_Parklar_Kanunu_3.sflb.ashx internet adresinden ulaşılabilir.

Neden doğa koruma?

Doğa koruma politikaları, ulusal ve bölgesel olarak bulunduğu coğrafya için zincirleme etki yaratan bir sistem doğurmaktadır. İnsan sağlığı, gıda güvenliği, su politikalarına bağlı ekonomik ve sosyal politikalar bu zincirleme etki içinde birbirine bağlıdır. Aynı şekilde, iklim değişikliğinde uyum çalışmaları etrafında düşünülmesi gereken önemli konulardan biri, doğal alanları ve ekosistemi koruyan yasal mevzuatın kabul edilmesi, uygulanması ve ulusal stratejik politikalardan biri haline getirilmesidir.

Konu Türkiye olduğunda, ulusal politikanın sistemli bir şekilde yürütülmesi önemli hale gelmektedir. Nitekim, Türkiye’de kıyı ekosistemi, Akdeniz ikliminin zenginliğini taşıırken, Türkiye aynı zamanda Avrupa kıtasının da en zengin biyolojik çeşitliliğine sahip bölgelerinin başında yer almaktadır. Bu çeşitliliğin azalmasına hız veren kıyı turizminin mevzuat değişikliğinde dikkatlice incelenmesi gerekmektedir. Kıyıların denizle bulunduğu alanlar ekosistemin vazgeçilmez bir unsurudur ve bir bütün olarak ele alınması gereken sistemlerdir. Yeni tasarının 29’uncu Maddesi bu noktada dikkat çekmektedir.

AB’de doğa koruma politikalarının, AB Direktifleri ve uzun vadeye yayılmış stratejik belgelerin sunduğu hedefler çerçevesinde ve tüm Üye Devletlerin uyumu kapsamında sürdürülmesi amaçlanmaktadır. Aynı şekilde, 1992 yılındaki Biyoçeşitlilik Sözleşmesi²⁰, AB’nin sınırları içinde ve ötesinde habitatların ve türlerin korunmasını sağlayan programların çerçevesini çizmektedir. Bu konuda AB stratejisinde, Avrupa habitatları ve aralarında doğal ağların korunması ve önemli habitatların içinde ve çevresinde sürdürülebilir toprak yönetimi uygulamalarının teşvik edilmesi önemle vurgulanmaktadır. 2000 tarihli Natura 2000 Programı ise AB’de nesli tükenmekte olan canlı türlerini ve yaşam alanlarını korumayı, sayılarının azalmasını engellemeyi amaçlamaktadır.

Diğer taraftan, doğanın korumasının öneminin, AB tarafından genişleme politikası kapsamında da ele alınması gerekir: Tahmin edileceği gibi, her aday ve potansiyel aday ülke, AB çevre standartlarının diğer bölgelere doğru yayılmasını sağlayacaktır. Örneğin Türkiye’nin Avrupa’ya göre “doğal” orman niteliği taşıyan alanlarının daha fazla olduğu ve bu bağlamda Türkiye’nin Avrupa’ya katacağı biyolojik çeşitliliğin kaçınılmaz olduğu unutulmamalıdır.

Türkiye’de mevcut kanunlar ve yönetmelikler, uygulanabilir halde olan Türk mevzuatında oldukça önemli yere sahiptir. Son dönemlerde yapılan mevzuat çalışmaları bu önemin daha da gün yüzüne çıkmasına ve daha dikkatli okunmasına neden olmaktadır. Özellikle doğal alanların belirlenmesinde ve bu alanlar üzerindeki yetki devri üzerindeki belirsizlikler, kamuoyunda güven veren yetkilendirme ortamı ile çözümlenmelidir.

*

Dördüncüsü, Türkiye’de **idari kapasitedeki** eksiklikler de bir öncekilerde ve 2013 İlerleme Raporu’nda da üzerinde durulan konulardan biridir. İdari kapasitenin eksikliği, daha çok kurumsal yapıdaki personel değişimlerinin ve kurumlar arasındaki görev dağılımının sıklığına bağlı tutulmaktadır.

²⁰ Ayrıntılı bilgiye <http://www.cbd.int/> internet adresinden ulaşılabilir.

Neden idari kapasite?

İyi bir çevre yönetiminin bileşenlerinden biri kurum ve kuruluşlar arasında kurulan iç koordinasyon yapısıdır. Ancak Türkiye’de son dönemlerde kamu kurum ve kuruluşlarında yaşanan personel değişimleri ve özellikle bir önceki sene Bakanlık isimlerinin değişmesi nedeniyle yetki dağılımının belirlenmesinde yaşanan gecikmeler, AB müktesebatına uyum çalışmalarında ciddi aksaklıklara neden olmuştur. Bu bağlamda, Bakanlıklar tarafından hazırlanan mevzuat uyum projelerinde de gecikmeler yaşandığını görüyoruz.

AB’nin de bu konuda üzerinde durduğu nokta, çalışmaların istenilen seviyede gelişmemesine neden olan yukarıdaki sebeplerdir. Bakanlıkların parçalı sorumluluklarının ortadan kaldıracak koordineli ve eş zamanlı çalışmalar, uyum çalışmalarının daha hızlı ilerlemesine olanak sağlayacaktır.

*

Değerlendirme

AB’nin Türkiye’nin çevre faslında yapılan uyum çalışmalarında gördüğü sorunlar aslında Türkiye’de uzun süredir var olan gerçeklere ışık tutmaktadır. AB ile olan müzakere sürecinin başladığı 2005 yılından itibaren Türkiye’nin çevre politikasında önemli ilerlemelerin kaydedildiği bir gerçektir. Ancak buradaki önemli husus “çevre korumadan ne anlaşılıyor” sorusuna verilen cevapta gizlidir. İklim değişikliği, AB tarafından küresel bir sorun olarak kabul edilmektedir. Kısaca AB, “**sürdürülebilir kalkınma ile entegre edilmiş bir çevre yönetimini**” benimsemektedir. Yaşam kalitesini bozacak her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi ve bunun için de tüm sektörleri içine alan “bütünsel” bir koruma ve izleme tekniklerinin yaygınlaştırılması esastır. Geliştirilen modeller ve senaryolar üzerinden ileride iklim değişikliğinin olası etkilerinin en aza indirilmesi ya da diğer bir anlatımla “**iklim değişikliğine en yüksek seviyede uyumun sağlanması**” en temel ihtiyaçlardan biri olarak gözükmektedir. Türkiye için de geçerli olması gereken önceliklerden biri budur.

ÇED ve doğa koruma mevzuatlarındaki değişiklikler, AB tarafından eleştirilmekte olup Türkiye’nin gündeminde henüz çözülmemiştir. TBMM gündeminde yer alan doğa korumaya ilişkin kanun tasarısının kabul edilmeden, eleştirilerin dikkate alınması neticesinde geri çekilmesini ve yorumlara açık kısımların netleştirilmesini önemli bulduğumuzu yineliyoruz.

AB, “**çevre politikalarında olduğu gibi iklim değişikliğinde uyum ve azaltım**” konularını, politikasının önemli kriterleri olarak açıklamaktadır. Türkiye’deki çevre konusu ise, daha çok “ekonomik kaygı” unsuru olarak algılanmış ve algılanmaktadır. Türkiye, “ekonomik kalkınma öncelikleri” daha ağır basan ülke konumundadır. Bunu da geliştirmekte olan ülke profili ve müzakerelerde belirttiği özel şartlı konumu gereği sergilemektedir. Bu konuda, İDEP ve İklim Değişikliği Strateji Belgelerinin stratejik hedefleri²¹ kısmında “(...) BMİDÇS’nin ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ilkesine uygun olarak ve özel koşulları çerçevesinde, iklim değişikliği ile mücadelede ve uyum politikaları ile önlemlerini, ulusal kalkınma planlarına dahil etmek;...küresel önlemlere **kendi imkanları**

²¹ İDEP s.65-66; İDSB, s.5 (Ayrıntılı bilgiye http://iklim.cob.gov.tr/iklim/AnaSayfa/resimliHaber/11-08-01/%C4%B0KL%C4%B0M_DE%C4%9E%C4%B0%C5%9E%C4%B0KL%C4%B0%C4%9E%C4%B0_ULU_SAL_EYLEM_PLANI_TAMAMLANDI.aspx?sflang=tr internet adresinden ulaşılabilir.)

ölçüsünde sürdürülebilir kalkınma ilkeleriyle uyumlaştırılmış kalkınma programını sekteye uğratmadan, sera gazı emisyon artış hızını sınırlayarak katkı sağlamak;...şeklindeki ifadelerle kalkınma politikalarının öncelikleri vurgulanmaktadır.

Buna ek olarak, Türkiye'nin kendi özel statüsü gereği emisyon azaltımında belirgin rol üstlenmemesi, aslında "OECD üyesi olan ve AB üyeliğine aday" olan bir ülke olması nedeniyle kısa vadeli bir mesaj olarak da algılanabilir. Nitekim, emisyon azaltımında sorumluluk alan ülkelerle aynı kulvarda yer alması ve büyüyen ekonomi grafiği sergilemesiyle, emisyon azaltım hedefinin belirlenmesi zorunluluğu ile karşı karşıya kalan bir Türkiye profili doğabilir.

İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı (İDEP) ve Avrupa Komisyonu'nun İlerleme Raporları ile Birleşmiş Milletler'in toplantılarında Türkiye'nin mesajları ve hayata geçirilen "stratejik" planların birbiriyle örtüşmesi, önemli bir beklentidir. Azaltım hedefinin olmayacağı, Türkiye adına 2010 Yılında Birleşmiş Milletler'in İklim Değişikliği Toplantısı ve 16'ncı Taraflar Toplantısı'ndan itibaren (Cancun, COP 16) daha belirgin bir şekilde deklare edilmektedir. Türkiye'nin fosil yakıtla bağlı yatırım önceliğinden vazgeçmemesi ve **2020 yılına kadar herhangi bir emisyon azaltım hedefi üstlenmemesi**, Türkiye tarafından her fırsatta dile getirilen iklim değişikliğine verilen desteğin sorgulanmasına yol açmaktadır. Türkiye için sera gazı azaltım hedefinin açıklanması ulusal zorunluluk haline gelmelidir.

İlerleme Raporları	İlerleme Sağlanamayan Alan	Gerekçe
2013	a) Yatay mevzuat b) Doğa koruma c) İdari kapasite d) İklim değişikliği	a) ÇED Direktifi ile uyumlu olmayan mevzuat değişikliği b) Natura 2000 alanlarının belirlenmemesi ve kanun tasarının mevzuata uyumlu olmaması c) Kurumsal koordinasyon eksikliği ve parçalı sorumluluklar d) Sera gazı emisyon azaltım hedefinin belirtilmemesi, ulusal bildirimlerde gecikmeler ve aktif katılım eksikliği
2012	a) Yatay Mevzuat b) Doğa koruma c) REACH d) İdari kapasite e) İklim değişikliği	a) ÇED Direktifi'ne uyumlu olmayan çalışmalar (Türk-Rus yapımı nükleer santral ve HES projelerine tabi olmayan ÇED) b) Biyolojik çeşitlilik strateji ve eylem planının hazırlanmaması, Natura 2000 alanlarının belirlenmemesi, su ve enerji altyapılarında çevreye zarar verilmesi, bozuk orman alanlarının özelleştirilmesi c) Mevzuatın uyumlu olmaması d) "Çevre" ve "kalkınma" gündemlerinin netleştirilmemesi, kurumsal parçalı sorumluluklar e) Emisyon azaltım hedefinin belirlenmemesi, aktif katılım eksikliği
2011	a) Yatay mevzuat b) Doğa Koruma c) İdari kapasite	a) ÇED değişikliğinin kaygı verici olması (nükleer enerji santralının ÇED ve SÇD sürecinden geçmemesi)

	d) İklim değişikliği	b) Biyolojik çeşitlilik strateji ve eylem planının olmaması, Natura 2000 alanlarının belirlenmemesi, su ve enerji altyapılarında çevresel sorunlar, sulak alanların korunmaması, CITES Sözleşmesi'ne uyumun gerçekleşmemesi c) Bakanlıklarda isim değişikliği nedeniyle parçalı sorumluluk ve çalışmalarda gecikmeler d) Emisyon azaltım hedefinin belirlenmemesi
2010	a) Yatay Mevzuat b) Doğa koruma c) İklim değişikliği	a) Halkın katılmadığı ve sınır ötesi istişareler yapılmasına yönelik çalışmaların AB'ye uyumlu olmaması, Türk-Rus yapımı nükleer santralin ÇED ve SÇD sürecinden geçmemesi b) Biyolojik çeşitlilik strateji ve eylem planının olmaması, Natura 2000 alanlarının belirlenmemesi, su ve enerji altyapılarında sorunlar, sulak alanların korunamaması c) 2012 sonrası küresel iklim değişikliği anlaşmasına ²² ilişkin AB'ye uyumlu hareket edilmemesi, emisyon azaltım hedefinin bulunmaması
2009	a) Yatay mevzuat b) Su kalitesi c) Doğa koruma	a) Halkın katılmadığı ve sınır ötesi istişareler yapılmasına yönelik çalışmaların AB'ye uyumlu olmaması b) Uyumun çok düşük olması ve nehir havzaları politikalarındaki sorunlar c) Biyolojik çeşitlilik strateji ve eylem planının olmaması, Natura 2000 alanlarının belirlenmemesi, kuş ve yaşam alanlarının korunmasında sıkıntılar, yetkili kurumlar arasında doğa korumaya yönelik sorumlulukların tanımlanmaması

Avrupa Komisyonu'nun çevre ve iklim değişikliği faslında son beş sene içinde de Türkiye adına en çok öne çıkardığı ve hiç ilerleme kaydedilmeyen konuları arasında "yatay mevzuat" – özellikle ÇED mevzuatının AB'ye uyumlu olmaması, "doğa koruma", "idari kapasite" ve genel anlamda "iklim değişikliği"ne uyum politikaları olduğunu söylemek mümkün (*bkz. Tablo*). Türkiye, 2009 yılında Kyoto Protokolü'nü onaylamış ve AB ÇED Direktifi'ni iç hukuka aktarmıştır. Bu ilerlemeler dışında 2009 yılına ilişkin iklim değişikliği konusunda önemli bir ilerleme sağlanmamıştır. Diğer konularda uyum çalışmalarının devam ettiği ve bu bağlamda sınırlı ilerleme kaydedildiği tekrarlanmaktadır.

Ayrıca İKV tarafından hazırlanan ve son yılın bir önceki yıla göre kıyaslandığı İlerleme Raporlarının özeti düzenli olarak her yıl yayımlanmaktadır. "2013 yılı İlerleme

²² Dönemin BM 15'inci Taraflar Konferansı olarak belirlenen ve Kopenhag şehrinde gerçekleşen COP 15 sonuçlarında küresel bir iklim değişikliği anlaşması için taslak metnin kabul edilmesi bekleniyordu. Ancak bu toplantıdan somut bir adım çıkmadı. Günümüzdeki iklim değişikliği müzakere sürecinde bu taslak metnin Paris'te yapılacak toplantı (Cop 21) öncesinde karara bağlanıp, Paris'teki asıl toplantıda imzalanması beklenmektedir. İmzalanması durumunda anlaşmanın 2020 yılında yürürlüğe girmesi öngörülmektedir.

Raporu'nun Müktesebata Uyum Bölümünün 2012 Yılı İlerleme Raporu ile Kıyaslanması” tablosuna aşağıdaki internet adresinden ulaşılabilir:

[http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/2013 ir muktesebat tablo-son.pdf](http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/2013_ir_muktesebat_tablo-son.pdf)

61 Ülkenin İklim Değişikliği Performansları, 2013 Yılı Endeksleri²³

Sıra	Ülke	Puan	Durum
1	*		Çok iyi
2	*		Çok iyi
3	*		Çok iyi
4	Danimarka	72.61	İyi
5	İsveç	69.37	İyi
6	Portekiz	67.81	İyi
7	İsviçre	67.61	İyi
8	Almanya	67.54	İyi
9	İrlanda	67.48	İyi
---			Orta
24	Hindistan	60.77	Orta
---			Orta
33	Brezilya	58.20	Orta
---			Orta
43	ABD	53.51	Çok zayıf
44	Polonya	52.47	Çok zayıf
---			Çok zayıf
47	Japonya	52.10	Çok zayıf
---			Çok zayıf
56	Rusya	46.65	Çok zayıf
57	Türkiye	46.60	Çok zayıf
58	Kanada	45.16	Çok zayıf
---			Çok zayıf
61	Suudi Arabistan	26.90	Çok zayıf

Kaynak: Germanwatch & Climate Action Network Europe (CAN)

²³ Endekslere <http://germanwatch.org/en/download/7158.pdf> internet adresinden ulaşılabilir.