

AVRUPA TOPLULUĞU ÇEVRE POLİTİKALARI VE ALTINCI ÇEVRE EYLEM PROGRAMI

*Doç. Dr. Yılmaz DÜNDAR**

*Öğr. Gör. Mustafa FİŞNE***

ÖZET

Avrupa Topluluğu (AT) Çevre Politikası, 1973 yılından bugüne kadar Topluluk genelinde uygulamaya konan, altı adet çevre eylem programı ile şekillenmiş, Kurucu Antlaşmalarda yapılan değişiklikler ile de açık hukuki dayanakları olan bir politika statüsü kazanmıştır.

AT Altıncı Çevre Eylem Programı, 2010 tarihine kadar olan dönem boyunca ulaşılmak istenen çevresel amaçlar ve hedefleri koymakta, bunların gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken stratejik eylemleri sıralamaktadır. Temelde Beşinci Programın devamı niteliğinde olan bu Program, sürdürülebilir kalkınma ilkesinin yanısıra çevre politikasının diğer politikalarla entegrasyonuna özel önem verilmesi, ana çevresel göstergeler ile sektörel birleştirme göstergelerinin hazırlanması, Topluluk sorumluluk rejiminin oluşturulması, çevresel veri sisteminin kurulması, “ikame” ve “ispat yükümlülüğu” ilkeleri, GMOs gibi bazı yeni konuların çevre üzerindeki olası etkilerine yer verilmesi gibi yenilikleri içermektedir.

ABSTRACT

Environment policy of the European Community (EC) has, on the one hand, been shaped by six environment action programmes implemented throughout the Community since 1973, and has, on the other hand, gained a status of policy based on explicit legal provisions brought by the parallel amendments in the Founding Treaties over these years.

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Veteriner Fakültesi.

** Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

The Six Environment Action Programme of the EC sets environmental objectives and targets to be reached at the Community level during the period until 2010, together with necessary actions expected to contribute to the achievement of them. Depending basically on the Fifth Programme, this Programme, in addition to the principle of sustainable development, contains many new aspects such as its emphasis on the integration of environmental concerns into other policies, development of environmental headline indicators as well as those of integration, establishment of a Community liability regime and that of an environmental data-base system, new principles of “substitution” and “burden of proof”, and examination of possible impacts derived from many new issues, like GMOs, on the environment.

I. ÇEVRE KONUSUNUN AVRUPA TOPLULUĞUNDA GÜNDEME GELİŞİ

20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren ülkeler arasında diğer alanlarda olduğu gibi çevre konusunda da karşılıklı bağımlılığın varlığı giderek artan bir şekilde kendisini hissettirmeye başlamıştır.¹ Ancak çevre sorunlarını uluslararası düzeyde ele alan ilk toplantı, 1972 yılında Stockholm’de “Birleşmiş Milletler İnsan ve Çevre Konferansı” adı altında gerçekleştirilmiştir. Konferansta BM İnsan Çevresi Deklarasyonu kabul edilmiş ve BM Çevre Programı (UNEP) kurulmuştur. Ayrıca Konferansın başlama tarihi olan 5 Haziran günü “Dünya Çevre Günü” olarak ilan edilmiştir.² Bu Konferans, uluslararası düzeyde işbirliği faaliyetlerinde olduğu gibi, Avrupa Topluluğu’nda çevreye ilişkin ortak bir politikanın temellerinin atılmasını da hızlandırmıştır.³

¹ Barry BUZAN ve diğerleri, *The European Security Order Recast*, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1990, s.8. Karşılıklı bağımlılık terimi bir yönüyle tarafların kendileri dışındaki bazı gelişmelere olan duyarlılığına, bir yönüyle de bu duyarlılığın taraflara yüklediği maliyete işaret eder, bkz, Faruk SÖNMEZOĞLU ve diğerleri, *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s.190.

² Yılmaz DÜNDAR, *Çevre Konusunda Uluslararası İşbirliği ve Avrupa Topluluğunda Çevre Politikaları*, A.Ü. Basımevi, 1995, ss.1-4.

³ Muzaffer YÜCEL, *Türkiye’nin Çevre Politikası ve Avrupa Topluluğu’na Girme Sürecinde Çevre Politikasını Geliştirme Önerilerinin Saptanması Üzerinde Bir Araştırma*, Bonn, 1991, ss.39-49.

Başlangıçta Avrupa Topluluklarını kuran üç Kurucu Antlaşmanın* hiç birisinde çevreye ilişkin doğrudan ve açık bir hüküm olmamakla⁴ birlikte, Topluluk içi bazı önemli sebepler çevreye ait bir politikanın oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu sebepler aşağıdaki gibi özetlenebilir:⁵

a) Üye ülkelerin, herbirinin diğerinden bağımsız, uyguladığı çevre politikaları sayesinde serbest rekabet ilkesi, farklı maliyetler sebebiyle, bozulmuş ve ticari sorunlar ortaya çıkmıştır.

b) Üye ülkelerin birçok önemli konuda ortak politika uygulayarak “politik birlik” oluşturma nihai amaçları çevre konusundaki farklı uygulamalar sebebiyle bozulmaya başlamıştır.

c) Farklı çevre politikalarının uygulanması, ülke insanların da farklı yaşam kalitesine sahip olmalarına yol açmıştır. Böyle bir farklılık ise, Topluluk vaadleriyle ters düşmekteydi.

d) Çevre kirlilikleri ülke sınırlarını tanımayan bir özelliğe sahip olduğundan gerçekleştirilebilecek bir işbirliği, hem maliyet hem de etkinlik açısından yararlı görülmüştür.

e) Çevre konusundaki uluslararası işbirliği çalışmalarında Topluluk daha etkin rol oynayabilmeyi amaçlamıştır.

II. AVRUPA TOPLULUĞU ÇEVRE POLİTİKASININ GELİŞİMİ: ÇEVRE EYLEM PROGRAMLARI

AT Çevre Politikası, 1973'den günümüze kadar olan sürede uygulamaya konan altı adet Çevre Eylem Programı ile şekillenmiş, bugünkü gelişmiş düzeyine ulaşmıştır.⁶ Buna paralel olarak, 1987

* Bu üç Kurucu Antlaşma; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kuran 1951 tarihli Paris Antlaşması; Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ile Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kuran, 1957 tarihinde Roma'da imzalanan Antlaşmalardır, bkz. Dominik LASOK and J.W. BRIDGE, *Law and Institutions of the European Communities*, London, Butterworths, 1991, ss.12-14 ve 17-19.

⁴ Hilal ZİLELİOĞLU, *Avrupa Topluluklarında Çevre Politikası Hukuku*, Ankara, 1992, s.1.

⁵ Sema ALPAN, *Avrupa Topluluğu'nda ve Türkiye'de Çevre Politikaları*, Ankara, 1991, s.3.; DÜNDAR, a.g.e., s.25.

⁶ EUROPEAN PARLIAMENT DIRECTORATE GENERAL FOR RESEARCH, *The European Parliament and EC Environment Policy*, Working Papers, No: W-2, 1993, s.7.

Avrupa Tek Senedi, 1992 Maastricht Antlaşması ve 1997 Amsterdam Antlaşması'nda yeralan çevreye ilişkin maddeler* ile açık hukuki dayanakları olan bir politika statüsü kazanmıştır. Tablo-1, 1972 yılında gerçekleştirilen Paris Zirve Toplantısında, bir AT çevre politikası oluşturulması yönünde yapılan ilk açıklamadan itibaren hazırlanmaya başlanan AT Çevre Eylem Programları yoluyla, bu politikanın gelişimini özetlemektedir.**

Birinci Eylem Programı ile İkinci Eylem Programı, mevcut çevre sorunlarının çözümüne yönelik hedef ve ilkeleri öne çıkarmışlardır. İkinci Eylem Programı, devamı niteliğinde olduğu Birinci Programdan farklı olarak, çevre sorunları içerisinde su kirliliği başta olmak üzere, hava ve gürültü kirliliğine daha fazla önem vermiştir. Üçüncü ve takip eden Çevre Eylem Programları kaynakların korunmasını ve çevreyi bozulmadan önce korumayı temel ilke olarak belirleyerek, uygulamaları bu yönde oluşturmaya başlamıştır. Özellikle Akdeniz'in ve çevresinin korunması Üçüncü Eylem Programının önemli hedeflerindedir. Dördüncü Çevre Eylem Programı uygulamaya konduktan sonra, çevre ile ilgili projelerin uygulanmasına ayrı bir önem verilmiş, cezalandırma politikasının yerini özendirme ve teşvik politikaları almıştır. Beşinci Çevre Eylem Programı çevre konusunda yepyeni bir görüşü gündeme getiren "sürdürülebilir

* Bu maddeler şunlardır; Avrupa Tek Senedi'nde Başlık VII altında 130r-130t Maddeleri; Maastricht Antlaşması'nda Başlık XVI altında yeralan aynı nolu Maddeler ile 3k Maddesi; Amsterdam Antlaşması Maastricht Antlaşması'nın Giriş bölümünün 7.Paragrafını, B ve 100a Maddeleri ile AT Antlaşmasının 2. Maddesini çevreye ilişkin olarak değiştirmiştir, bkz. Avrupa Tek Senedi için, Derrick WYATT and Alan DASHWOOD, *European Community Law*, 3rd.ed., London, Sweet &Maxwell, 1993, s.14; Maastricht Antlaşması için, Joerg MONAR ve diğerleri, *The Maastricht Treaty on European Union*, European Interuniversity Press, Brussels, 1993.; Amsterdam Antlaşması için, Münevver CEBECİ ve diğerleri, "The Amsterdam Treaty: The European Union on the Eve of 21st Century", *Marmara Journal of European Studies, Special Issue: the Treaty of Amsterdam*, Marmara University EC Institute, Volume:6, No:2, 1998, ss.73-177.

** Tablonun hazırlanmasında ilk dört Eylem Programı ile ilgili bilgiler; YÜCEL, a.g.e., ss.39-49.; Beşinci Eylem Programı ile ilgili bilgiler; DÜNDAR, a.g.e., ss.36-39.; Altıncı Eylem Programı ile ilgili bilgiler; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the EC*, Brussels, 7 December 2000., adlı kaynaklardan derlenmiştir.

kalkınma” ilkesini⁷ temel olarak hazırlanmıştır. Ayrıca Rio’da⁸ iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, ve ormanlara ilişkin kabul edilen ilkeleri de dikkate almıştır. Programda doğal kaynakların sürekli ve dengeli kalkınma hedefine yönelik olarak kullanılması, kirliliğin kontrol edilmesi ve temiz atık üretimi, yenilenemeyen kaynaklara dayalı enerji tüketiminin azaltılması, etkin ve rasyonel yerleşim kararlarının verilmesi ve ulaşım modellerinin geliştirilmesi, kentsel alanlarda çevre kalitesinin iyileştirilmesi, ve kamu sağlığı ve güvenliğinin sağlanması şeklindeki altı alanda eyleme öncelik verilmiştir. Bu alanlarda başarının sağlanması ve çevre sorunlarının çözümünde tüketim ve davranış kalıplarının değiştirilmesi en önemli başlangıç olarak görülmüştür. Ekonomik ve sosyal tarafların katılımı ve işbirliğini üst düzeyde temel alan yeni bir strateji belirlenmiş, bu strateji çerçevesinde başlangıçtan beri kullanılan yasal araçların yanısıra, ekonomik araçlar, genel destek araçları ve mali destek mekanizmaları getirilmiştir.⁹

Beşinci Programın bazı alanlarda sağladığı birtakım iyileştirmelere rağmen birçok çevre probleminin hala devam ettiği görülmektedir. Bunlardan en önemlileri; iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin ve doğal yaşam alanlarının kaybı, toprak kaybı ve aşınması, artan atık miktarları, çevrede kimyasalların oluşması, gürlü ve belirli hava ve su kirleticilerinin varlığıdır.¹⁰

⁷ T.C.V., *Ortak Geleceğimiz*, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, İkinci baskı, Ankara, 1989.

⁸ ÇEVRE BAKANLIĞI, *Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED)*, Çevre Bakanlığı Yayını, Yeşil Seri:3, Ankara, 1993.

⁹ DÜNDAR, a.g.e., ss.27-38.

¹⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission on the Global Assessment of the EC Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development, 'Towards Sustainability'*, Brussels, 1999, ss.2-3.

Tablo-1. Avrupa Topluluğu Çevre Politikasının Gelişimi

Programın Adı	Süresi	Getirdiği Yenilik*
Çevre Eylem Programları Öncesi	1951-1972	Kurucu Antlaşmaların hiçbirisinde çevre ile ilgili doğrudan ve açık bir hüküm olmaması nedeniyle sadece bazı dolaylı düzenlemeler yapılmıştır.
I. Çevre Eylem Programı	1973-1976	*Çevreye olan baskıların önlenmesi ve azaltılması, *Ekolojik dengenin korunması, *Doğal kaynakların akılcı kullanımı, *AT uluslararası çevre politikasının desteklenmesi.
II. Çevre Eylem Programı	1977-1981	*Birinci Programı devamı niteliğindedir.
III. Çevre Eylem Programı	1982-1986	*Çevre Politikasının diğer politikalarla entegrasyonu *Önlem alma politikasının önemi, örneğin ÇED uygulaması *Öncelikli olanlar: - Emisyonların kaynağında önlenmesi, - Akdeniz'in korunması, - Gürültünün önlenmesi, - Sınırlar ötesi emisyonlardan korunma, - Tehlikeli maddelerin sınırlandırılması - Temiz teknolojilerin desteklenmesi, - AT doğa koruma alanları, - Gelişmekte olan ülkelere yardım.
IV. Çevre Eylem Programı	1987-1992	*Eylem alanlarına yönelik çevre politikası, *Kati çevre normlarının çıkarılması, *Üçüncü Programın somutlaştırılması, - Çevreye uyumlu tarım politikası, - Toprağın korunması, - Kıyıların korunması programı.
V. Çevre Eylem Programı	1993-2000	*Sürdürülebilir kalkınma ilkesi, *Sorumluluğun toplumca paylaşılması, *Sanayi, enerji, tarım ve turizm sektörlerine özel önem.
VI. Çevre Eylem Programı	2001-2010	*Temelde 5. Programın devamı niteliğindedir. *Çevre Politikasının diğer politikalarla entegrasyonuna özel önem, Komisyon içi çevresel birleştirme mekanizmasının oluşturulması, *Ana çevresel göstergeler ile sektörel birleştirme göstergelerinin oluşturulup, yıllık olarak yayınlanması, *Çevresel veri sisteminin kurulması, *Topluluk sorumluluk rejiminin oluşturulması, *“İkame” ve “ispat yükümlülüğü” ilkeleri, *GMOs ve hormon sistemlerinin çalışmasını etkileyen kirlenmeler gibi yeni konuların çevre üzerindeki muhtemel etkilerine dikkat çekilmesi.

Her programın karşısında verilen açıklama, o programın kendinden öncekilerden farklı olarak getirdiği yenilikleri içermektedir.

III. AVRUPA TOPLULUĞU ÇEVRE POLİTİKASININ GELECEĞİ: ALTINCI ÇEVRE EYLEM PROGRAMI

1 Ocak 2001 tarihinde başlayıp 31 Aralık 2010 tarihinde sona erecek dönem boyunca uygulanmak üzere hazırlanmış olan Altıncı Çevre Eylem Programı* gelecek on yıl ve sonrasında ulaşılmak istenen çevresel amaçlar ve hedefleri koymakta, bunun gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken eylemleri belirlemektedir.

Program temelde Beşinci Çevre Eylem Programına dayanmakta olup, onun bir devamı niteliğindedir. Çevreye ilişkin amaçların diğer alanlardaki politikalar ile birleştirilmesi gibi konular ve sürdürülebilir kalkınma gibi ilkeler bu Programda da öncelikli durumlarını sürdürmektedirler. Mevcut önemli çevre sorunları ve bunlara yolaçan faktörler belirlenmiş, ayrıca Genetik Olarak Değiştirilmiş Organizmalar (GMOs) ile hormon sistemlerinin çalışmasını etkileyen kirleticiler gibi yeni ortaya çıkmış olan bazı konuların çevresel etkilerinin araştırılması da Programa dahil edilmiştir. AB genişleme sürecinin çevresel açıdan bir değerlendirilmesi de Altıncı Çevre Eylem Programında yer almaktadır.

Programın 2005 yılında yeniden gözden geçirilerek, yeni gelişmeler ve bilgiler ışığında değiştirilip, güncelleştirilmesi karara bağlanmıştır.

Program çevresel amaçları gerçekleştirmede kolaylık sağlayacak beş öncelikli stratejik eylem önermektedir. Bunlar; mevcut mevzuatın uygulanmasının iyileştirilmesi, çevreye ilişkin endişelerin diğer politikalarla birleştirilmesi, piyasanın çevre dostu çalışmasının teşvik edilmesi, vatandaşların bilinçlendirilmesi ve davranış kalıplarının değiştirilmesi, imar planları ve yönetim kararlarının çevre dostu kılınması başlıkları altında sunulan eylem planlarıdır.

* Makalenin bundan sonraki kısmı, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission on the Sixth...*, adlı kaynağa dayanılarak hazırlanmıştır.

A) MEVCUT MEVZUATIN UYGULANMASININ İYİLEŞTİRİLMESİ

Program stratejik bir öncelik olarak gördüğü, mevcut tüm mevzuatın tam olarak uygulanmasını sağlamak üzere aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir:

- Üye devletler arasında mevzuatın uygulanmasına ilişkin deneyim alışverişini sağlayan Üye devletler uygulama otoriteleri arasındaki bilgi ağına (IMPEL) desteğin sürdürülmesi, bu ağın aday ülkeleri kapsayacak şekilde genişletilmesi,

- Hem AT hukukunun uygulanması hakkındaki yıllık Komisyon Raporu, hem de AT çevre mevzuatının uygulanmasına ilişkin yıllık İnceleme yoluyla uygulamanın rapor edilmesi ve bu bilginin bir “uygulama skorbordu” şeklinde sunulması,

- Belirli direktiflerin uygulanmasına ilişkin Komisyon’un “Üye devlet adı, teşvik, kınama” seminerleri düzenlemesi,

- Üye devletlerin yürüttüğü teftiş standartlarının kalitesinin artırılması,

- Uygulamayı sağlamak için gerektiğinde Adalet Divanı’na dava açılması.

B) ÇEVREYE İLİŞKİN ENDİŞELERİN DİĞER ALANLARDAKİ POLİTİKALAR İLE BİRLEŞTİRİLMESİ

Amsterdam Antlaşması’nın 6. maddesine dahil edilmiş olan ve bu doğrultuda 1998 Cardiff Avrupa Konseyinin çalışmalar yapılmasını istediği çevresel endişelerin diğer politikalarla birleştirilmesini sağlamak üzere, Program aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir:

- Komisyon’un bütün tekliflerinin hazırlanmasında başka kriterlerin yanında çevresel hususların tam olarak gözönünde tutulmasını sağlamak üzere Komisyon içinde uygun “iç birleştirme” mekanizmalarının kurulması,

- Cardiff Zirvesi’nde başlatılan birleştirme teşebbüsünün sürdürülmesi ve üretilen stratejilerin etkili eylemlere dönüştürülmesinin sağlanması,

- Sektörel birleştirme sürecinin izlenip, rapor edilmesini sağlayacak göstergeler oluşturulması.

C) PİYASANIN ÇEVRE DOSTU ÇALIŞMASININ TEŞVİK EDİLMESİ

Program ilk olarak **sanayi ile ortak çalışma ve işbirliği** kapsamında, sanayinin çevresel açıdan performansını arttıracak gönüllü eylemler üstlenmesini teşvik amacıyla aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir:

- Topluluğun, firmaları gönüllü olarak firma genelinde çevresel yönetim ve denetim sistemleri kurmaya ve yetkili denetçiler tarafından bağımsız bir şekilde hazırlanacak periyodik çevresel performans raporları yayınlamaya teşvik eden, Eko-Yönetim ve Denetim Projesinin (EMAS) daha geniş bir şekilde üstlenilmesinin teşvik edilmesi,

- KOBİ'lere özel yardım içeren uyum yardım programlarının oluşturulması,

- Şirketlere Çevresel Performans Ödülü Projelerinin başlatılması,

- Birleştirilmiş Ürün Politikası (IPI) yaklaşımı altında ürünlerin ve süreçlerin "yeşillenmesini" arttıracak özel eylemlerin gerçekleştirilmesi.

İkinci olarak; **tüketicilerin bilinçli tercih yapmasına yardım edilmesi** kapsamında aşağıdaki eylemleri önermektedir.

- Topluluk Çevre-Etiketi uygulamasının sonuç ve etkinliğinin değerlendirilmesi,

- Tüketicilerin aynı cins ürünler arasında çevresel performans (enerji etkinliği gibi) kıyaslaması yapabilmesine imkan verecek çevre-etiketleri konulmasını teşvik eden, uygun durumlarda finansal teşviklerin kullanımı dahil olmak üzere, çeşitli önlemlerin alınması,

- "Yeşil" satın almanın kamuda yaygınlaştırılması, bu amaçla, kılavuzlar oluşturulması Topluluk kurumlarının satın almalarının bir örnek oluşturması amacıyla çevresel açıdan gözden geçirilmesi.

Üçüncü olarak; **olumsuz etkili devlet teşvikleri ve yardımlarının kaldırılması** kapsamında başlatılmış olan çalışmaların sürdürülmesini önermektedir:

Dördüncü olarak; **finansal sektörün çevre dostu kılınması** kapsamında, Program aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir.

- Çevresel kriterlerin Komisyon'un kendi finansal işlemleri ile tam olarak birleştirilmesinin sağlanması,

- Çevresel maliyet bilgilerinin firmanın yıllık raporlarına dahil edilmesi için standartlar oluşturulması,

- Üye devletler arasında deneyim ve bilgi alışverişinin artırılması,

- Finansal sektör firmaları tarafından yapılacak raporlama, borç verme ve çevre dostu yatırım fonları sağlamada uyumlu standartlar oluşturulması yönünde finansal sektörle birlikte gönüllü bir teşebbüsün başlatılması,

- Avrupa Yatırım Bankası'nda çevresel bakımdan gelişmiş teknolojileri destekleyecek özel bir bölümün kurulması.

Beşinci olarak; **Topluluk sorumluluk rejiminin oluşturulması** kapsamında insan sağlığına veya çevreye zarar vermeye sebep olanların bu eylemlerinden sorumlu tutulmalarını, mümkün olan durumlarda bu zararların önlenmesini sağlamak üzere Çevresel Sorumluluk Direktifinin hazırlanıp, kabul edilmesini önermektedir:

D) VATANDAŞLARIN BİLİNÇLENDİRİLMESİ VE DAVRANIŞ KALİPLERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ

Program bu konuda aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir.

- Vatandaşların çevreye ilişkin bilgilere ulaşabilmesini kolaylaştıracak ve bu bilgilerin kalitesini arttıracak önlemlerin alınması,

- Bölgesel ve yerel düzeyde, vatandaşların ferdi veya ailevi çevresel performanslarını ölçebilmelerine imkan verecek ve bu performansı nasıl iyileştireceklerine dair bilgiler içeren pratik araçların hazırlanması.

E) İMAR PLANLARI VE YÖNETİM KARARLARININ ÇEVRE DOSTU KILINMASI

Program bu amaçla aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir:

- Planlamanın çevre-arazi boyutu hakkında hazırlanacak bir bilgi notu ile bu konuda dikkatlerin çekilmesi,
- Sürdürülebilir şehir planlamasına ilişkin olarak en iyi uygulamanın yaygınlaşmasını amaçlayan ve WEB siteleri ile benzeri araçların oluşturulmasını içerecek olan bir Komisyon çalışma Programının hazırlanması,
- Sürdürülebilir şehircilik gelişimi hakkında deneyim alışverişini ve örnek uygulama oluşturmayı hızlandıracak programlar ve bilgi ağlarına destek verilmesinin sürdürülmesi,
- Ortak Tarım Politikası içerisinde çevre dostu tarım önlemleri için daha çok kaynak ayrılması ve daha geniş yer verilmesi.

Altıncı Program öncelikli olarak nitelediği çevre sorunlarını dört ana başlık altında ele almıştır. Bunlar; iklim değişikliğinin sınırlandırılması; doğa ve biyolojik çeşitlilik; sağlık ve çevre ile doğal kaynakların ve atıkların sürdürülebilir yönetiminin sağlanması şeklindedir. Bu başlıklar altında incelenen çevre sorunlarından herbirinin çözümü için hem Topluluk düzeyinde, hem de uluslararası düzeyde gerçekleştirilmesi gereken eylemlere de değinmektedir.

Altıncı Programın **katılım ve sağlam bilgiye dayalı politika oluşturma** başlığını taşıyan son bölümünde; Topluluk çevre politikası yapımının etkinleştirilmesine ilişkin önerilerde bulunmaktadır. Bu öneriler hukuki düzenlemelerin daha iyi bir tarzda yapılması; politika oluşturma ve sonuçlarının değerlendirilmesinde bilgi ve veri toplanması; çevre politikası oluşturma dayandığı ilkeler şeklinde üç başlık altında toplanmaktadır.

Bunlardan en önemlisi olan bilgi ve veri toplanması kapsamında, çevresel trendlere ilişkin bilgi ve veri toplama ile raporlama, göstergeler ve değerlendirme yoluyla ilerlemenin ölçülmesinin önemi vurgulanarak, bu yönde çeşitli eylemlerin başlatılması önerilmektedir. Bu eylemlerden en başta geleni önemli çevre sorunlarına ilişkin oluşturulacak bir ana çevresel göstergeler raporu ile çevrenin diğer alanlardaki politikalarla birleştirilme durumunu gösteren bir birleştirme göstergeleri raporunun hazırlanıp, yıllık olarak yayınlanmasıdır.

Her iki konuda yapılmakta olan ön çalışmalara Tablo-2 ve Tablo-3 şeklinde aşağıda yer verilmiştir.¹¹ Tablo-2 önemli çevresel konulardaki trendlere ilişkin genel görünümü ortaya koymayı amaçlayan, sınırlı sayıdaki ana göstergeleri içermektedir. Üye ülkeler, Eurostat ve Avrupa Çevre Ajansı temsilcilerinden oluşan bir uzmanlar grubu tarafından hazırlanmış olan bu göstergeler, çevre politikası yapımcılarını, çevre sorunlarına ilişkin alınan önlemlerde ihtiyaç duyulan değişiklikler veya iyileştirmeler yönünde uyarıcı ve aynı zamanda kamuoyunun dikkatini belirli çevresel sorunlara çeken bir çeşit “uyarı lambası” olarak görülebilir.

Tablo-2. Ana Çevresel Göstergeler Ön Listesi

Konu	“Mevcut” Göstergeler	“İdeal” Göstergeler	Yapılması Gerekenler	Vade
İklim Değişikliği	Sera etkisine yol açan 3 gazın (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O) emisyonlarının bileşik endeksi	Sera etkisine yol açan 6 gazın (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFCs, PFCs, SF ₆) emisyonlarının bileşik endeksi	Sera etkisine yol açan 3 ana gazın toplamı mevcuttur. (Toplam GWP'nin yaklaşık % 98-99). HFCs, PFCs, SF ₆ ilişkin bilgi toplamının iyileştirilmesi gerekir.	Kısa-Orta
Hava Kalitesi	A)Farklı bölgelerde kirliliğin standartları aştığı gün sayısı, veya B)Başlıca kirleticilerin bileşik emisyonlarını sağlayan 3 veya 4 ana kirleticinin (SO ₂ , NO _x , NH ₃ , NMVOCs) bileşik endeksi	A)Kirliliğin standartları aştığı gün sayısı, veya B) 4 kirleticinin (SO ₂ , NO _x , NH ₃ , NMVOCs) bileşik endeksi	Ana kirleticilerin emisyon verileri mevcuttur (Asitleşme ve tropik ozon problemleri için kullanılan) ağırlıklandırma faktörlerinin bilimsel olarak kabulü gerekir. Küçük parçacıklara ilişkin daha iyi verilere ihtiyaç vardır.	Kısa-Orta Kısa-Orta
Su Kalitesi - iç sular	A)Nitratlar Direk tifinde belirtilen AB ve ulusal su kalite standartlarına uyan iç suların oranı, veya B)Büyük nehirlerdeki N ve P konsantrasyonları	A) AB ve ulusal su kalite standartlarına uyan iç suların oranı, veya B) Avrupa “nehir kalite endeksi”	Parametrelerin seçilmesine ihtiyaç vardır. Geliştirilmesi gerekmektedir.	Uzun Uzun

¹¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Report on Environmental and Integration Indicators*, Commission Working Document, Brussels, 1999, ss.10 ve 18.

-deniz suyu	santrasyonları Tuzlanma: kıyı ve deniz bölgele- rindeki nitrojen ve fosfor atıkları endeksi.Gösterge tanımlanacaktır.	(tanımlanacaktır) Gösterge tanımlanacaktır.	Geliştirilmesi gerekmektedir.	Uzun
Su Miktarı	Toplam tatlısu çıkarımı	Tatlısu kullanım yoğunluğu (oran, toplam su çıkarımının yenilenebilir su miktarına oranlanması)	Kısmen mevcut. Ulusal ve yerel düzeydeki veri mevcudiyetine (bölgesel su dengeleri) ilişkin gerekli iyileştirmelerin yapılması	Orta
Doğa ve Biyolojik Çeşitlilik		*Genetik ve yaşam alanları çeşitliliğine dayanan biyo-çeşitlilik endeksi *Çevresel tarım pr.	Geliştirilmesi gerekmektedir.	Uzun
Arsa Kullanımı	İmarlı alanın genişlemesi	Toprağın farklı kullanımlarındaki tüm değişiklikler. (doğal/imar kaynaklı değişiklikler, erozyon ve çölleşme yönleri dahil)	Göstergenin tanımlanıp, geliştirilmesi gerekmektedir.	Uzun
Kimyasallar	Zararlı/ilgili kimyasalların üretim ve ithalatlarının endeksi	Zehirli kimyasalların tüketiminde ağırlıklandırılmış zehirlilik endeksi	Kimyasalların insan sağlığı ve çevreye olan risklerinin hesaplanması; endekte yer alacak zehirli kimyasalların tespiti. Veri miktar ve kalitesinin iyileştirilmesi için yeni araştırmalar gereklidir.	Uzun
Atıklar	Yerel ve zararlı atık alanlarında bulunan atık miktarı	-Atık alanlarında bulunan ve yakılan atık miktarı, -Seçilmiş atık çeşitlerinin geri dönüşümü	Veri toplanmasının geliştirilmesi gerekmektedir.	Kısa-Orta
Kaynak Kullanımı	Toplam yurtiçi enerji tüketimi	Toplam Madde Gerekisini	Veri toplanmasının geliştirilmesi gerekmektedir	Kısa-Orta
Kentsel Alanlar	Ulaşım araçları ile taşınan yolcu sayısı	İlk olarak ulaşım ilişkili olası göstergeler belirlenecektir(İlişkili konular olan hava kalitesi ve arsa kullanımına ait göstergeler daha sonra)	Geliştirilmesi gerekmektedir	Kısa-Orta

Hassas Eko-sistemler		Deniz suyu kalitesi ve arsa kullanımına ilişkin olası göstergeler belirlenecek	Geliştirilmesi gerekmektedir. (bu konuyu gösterecek 2 veya 3 gösterge oluşturulması gerekir)	Uzun
-----------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------	------

Çevresel birleştirme stratejisinin uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek üzere hazırlanması önerilen sektörel birleştirme göstergelerine ilişkin çalışmalar başta ulaşım, enerji, tarım ve sanayi sektörleri ile kalkınma ve ekonomik işbirliği ve iç pazar alanları olmak üzere sürmektedir. Tablo-3'te çevresel birleştirmeye ilişkin genel iç performans göstergelerine yer verilmiştir.

Tablo-3. Çevresel Birleştirmeye İlişkin İç Performans Göstergeleri

Amaç	Sonuç	Göstergeler
Dışsal etkileri olan AT politikaları arasında uyumun sağlanması, ve çevresel konuların bu çerçevede düşünülmesi	Bütün ilgili AT politika oluşturma süreçleri, bu politikaların gelişmekte olan ülkelere etkilerini gözönünde tutar.	
Çevrenin, kalkınma ve ekonomik işbirliğine ilişkin AT politikaları ile birleştirilmesi	Komisyon tarafından hazırlanan bütün Çalışma Belgeleri ve Bilgilendirme Notları çevresel konuların entegrasyonunu gözönünde tutar.	
Çevresel boyutların, politika diyalogları, bölgesel ve ülkesel stratejiler, programlar ve incelemeler ile birleştirilmesi	Çevresel birleştirme unsuru, 2002 yılı sonuna kadar bütün; Bölgesel ve ülke stratejileri, Gösterge programları, Ülke incelemeleri, Ülke raporları, gibi çalışmalara dahil edilir.	Çevresel unsura açıkça yer veren, bölgesel ve ülkesel stratejiler, programlar ve incelemelerin sayısı, Çevreye ilişkin kısa bir bölümün yer aldığı Yıllık Ülke Raporlarının sayısı. (İlk Çevre Bölümleri bir yaklaşım birliği sağlayabilmek amacıyla merkezden hazırlanacak ve AT delegasyonları tarafından her yıl güncelleştirilecektir.
Proje bazında birleştirme	İşbirliği program ve projelerinin çevresel açıdan sistematik olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi gerçekleştirilir. Bütün AT işbirliği programlarının izlenmesi, Gerçekleştirilen çevresel izleme sonunda "yüksek çevresel risk"	A, B, C kategorilerindeki projelerin sayı ve oranı, A kategorisindeki AT işbirliği projelerinin ÇED veya SED sayısı, ÇED veya SE kapsamında yapılan kamu danışmalarının sayısı.

	taşıdığı görülen bütün AT işbirliği projelerinin ÇED veya SED'lerinin yapılması.	
Çevresel birleştirme ve yönelik kapasite geliştirilmesi	Çevresel birleştirme yöntemlerinde eğitilmiş Komisyon personelinin varlığı: 2000 yılı sonuna kadar bir Eğitim Gereklerinin Değerlendirmesinin yapılması. Bu değerlendirme sonunda belirlenen, önemli politika alanlarında görevli veya Temsilciliklerde coğrafi sorumlulukları olan her personel, 2002 yılı itibarıyla çevresel eğitim almış olacaktır. Çevresel değerlendirmeler için özel teknik desteğin sağlanması.	Önemli politika alanlarında görevli veya Temsilciliklerde coğrafi sorumlulukları olan personelden çevresel eğitim almış olanların sayısı, Yardım Masasına yapılan yıllık başvuru sayısı, Yardım Masasının yaptığı yıllık görevlendirme sayısı.
Çevre alanında şeffaflık ve AT çalışmalarına ulaşım kolaylığının artırılması	2000 yılı sonu itibarıyla, Belli başlı çevre projelerine ilişkin AT taahhütleri ve fonlarına zamanında ulaşabilme, Kamunun bütün çevresel izleme sonuçlarına ulaşabilmesi, Tanıtılan çevresel anlaşmaların maliyetlerini hesaplamak için birer sayfa ÇED ve SED özetleri	Belli başlı çevresel projelerin maliyetleri, Çok taraflı büyük çaplı çevre anlaşmalarının maliyeti
Çevresel birleştirmenin kalite kontrolü	AT yardımlarının çevresel performansına ilişkin her beş yılda bir bağımsız değerlendirmeler yapılması	Yukarıda tespit edilen göstergeler bu değerlendirmede kullanılacaktır.

Program, AT çevre politikasının yapımının dayandığı mevcut ilkelere, iki yeni ilke eklemektedir. Bu ilkeler, çevrenin sağlık üzerindeki etkilerine ilişkin olarak benimsenen önleme ve tedbir alma yaklaşımı kapsamında gündeme getirilmiş olup, belirli bir maddenin kullanımına bağlı sağlık risklerinin olup olmadığının ortaya konması görevini kanun koyucu yerine üreticilere yüklenmesini önermektedir. Aynı şekilde, ekonomik ve teknik açılarından mümkün olan her durumda, zararlı maddeler yerine daha az zararlı maddelerin kullanılması da önleme ve tedbir alma yaklaşımının bir parçası kabul edilmektedir. Bu düşünceden hareketle getirilen "ikame" ilkesi ekonomik ve teknik açılarından mümkün olan her durumda, iki maddeden, çevre ve insan sağlığı açısından daha az zararlı olan maddenin kullanılmasının tercih edilmesini; "ispat yükümlülüğü" ise,

halen kullandıkları veya üretip de kullanmayı planladıkları zararlı maddelerin, çevre ve insan sağlığı üzerinde gereksiz veya kabul edilemez riskler taşımadığını kanıtlama zorunluluğunun üreticilere ait olduğunu ifade etmektedir.

SONUÇ

Özellikle gelişmiş ülkelerde 1970’li yılların başından itibaren ortaya çıkan çevresel duyarlılık, 1980’li yıllarda daha gerçekçi uygulamalarla, sürdürülebilir kalkınma ilkesi ile olgunluk kazanmıştır. Dünyanın insana değil, insanın dünyaya muhtaç olduğu ve yaşanabilecek bir başka dünyanın bulunmadığı gerçeği, somut ve uygulanabilir çevre politikaları oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, AT Altıncı Çevre Eylem Programı çevresel planlama ve çevrenin korunmasında yapılabileceklerle ilişkin oldukça gelişmiş ve sistematik bir örnek teşkil etmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ve AB tam üyeliğine aday ülkeler arasında bulunan bir ülkede çevre konusundaki çalışmalarda bu örnekten yararlanılması, bu alanda AB ile uyumlu politikalar üretilmesini kolaylaştıracaktır.

KAYNAKÇA

ALPAN, Sema, Avrupa Topluluğu’nda ve Türkiye’de Çevre Politikaları, Ankara, 1991.

BUZAN, Barry; KELSTROP, Morten; LEMAITRE, Pierre; TROMER, Elzibeta; WAEVER, Ole, The European Security Order Recast, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1990.

CEBECİ, Münevver; İZCİ, Rana, ÖZER, K. Yonca, “The Amsterdam Treaty: The European Union on the Eve of 21st Century”, Marmara Journal of European Studies, Special Issue: the Treaty of Amsterdam, Marmara University EC Institute, Volume:6, No:2, 1998.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the EC, Brussels, 7 Dec.2000.

-----, Communication from the Commission on the Global Assessment of the European Community

Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development, 'Towards Sustainability', Brussels, 1999.

-----, Report on Environmental and Integration Indicators, Commission Working Document, Brussels, 1999.

ÇEVRE BAKANLIĞI, Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED), Çevre Bakanlığı Yayını, Yeşil Seri:3, Ankara, 1993.

DÜNDAR, Yılmaz, Çevre Konusunda Uluslararası İşbirliği ve Avrupa Topluluğunda Çevre Politikaları, A.Ü. Basımevi, 1995.

EUROPEAN PARLIAMENT DIRECTORATE GENERAL FOR RESEARCH, The European Parliament and EC Environment Policy, Working Papers, No: W-2, 1993.

LASOK, Dominik; BRIDGE, J.W., Law and Institutions of the European Communities, London, Butterworths, 1991.

MONAR, Joerg; UNGERER, Werner; WESSELS, Wolfgang, The Maastricht Treaty on European Union, European Interuniversity Press, Brussels, 1993.

SÖNMEZOĞLU, Faruk; YILDIZ, Y.Gökalp; ARIBOĞAN, D. Ülke, DEDEOĞLU, Beril, Uluslararası İlişkiler Sözlüğü, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992.

T.Ç.V., Ortak Geleceğimiz, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, İkinci baskı, Ankara, 1989.

WYATT, Derrick; DASHWOOD, Alan, European Community Law, 3rd.ed., London, Sweet & Maxwell, 1993.

YÜCEL, Muzaffer, Türkiye'nin Çevre Politikası ve Avrupa Topluluğu'na Girme Sürecinde Çevre Politikasını Geliştirme Önerilerinin Saptanması Üzerinde Bir Araştırma, Bonn, 1991.

ZİLELİOĞLU, Hilal, Avrupa Topluluklarında Çevre Politikası Hukuku, Ankara, 1992.

