

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRESEL EKONOMİK UYGULAMALAR

Prof. Dr. Yılmaz DÜNDAR*
Öğr. Gör. Dr. Mustafa FİŞNE**

ÖZET

Yunanca'daki "oikos" kelimesinden türeyen çevre (ecology) ve ekonomi (economics) terimlerinin aynı kökenden geliyor olması, bu ikisi arasında yakın bir ilişki olduğunu göstermektedir. Fakat, ancak 20. yüzyılın son çeyreği içerisinde, çevresel sorunların ekonomik ilerleme için de önemli olduğu anlaşılmıştır. Bunun sonucunda, özellikle 1990'lı yılların ortasından itibaren, hem uluslararası düzeyde hem de AB düzeyinde, sürdürülebilir bir kalkınma modelinin hayata geçirilmesi yönündeki istek ve çağrılar artmıştır. Komisyon'un bu amaçla hazırladığı üç önemli belge, AB düzeyinde sürdürülebilir kalkınma yönünde uygulamaya daha çok ağırlık verileceği, bu bağlamda, ekonomik araçların daha sık kullanılacağı yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu belgeler sırasıyla; "AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi", "AB Altıncı Çevre Eylem Programı 2001-2010" ve "Çevresel Konuların Ekonomi Politikası ile Entegrasyonu" adlarını taşımaktadır.

ABSTRACT

Existence of close relationship between ecology and economics, as reflected by the fact that the two words come from the same Greek word "oikos", has eventually forgotten by the man for a long time. It is not until the last quarter of the 20th century that this fact was rediscovered . Consequently, calls for the implementation of a sustainable development model have increased, especially after mid-1990, at both the international and the Community levels. Taking into account these calls, the Commission prepared three documents that are

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Veteriner Fakültesi.

** Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü.

very significant for the future of the European environment. They are namely “A European Union Strategy for Sustainable Development”, “The 6th EU Environment Action Programme 2001-2010” and “Integrating Environmental Issues with Economic Policy”. These documents have started a new phase in environmental protection, during which more importance will be given to the implementation, and in this connection, to the use of economic instruments for the achievement of the sustainable development in the EU.

I. ÇEVRE-EKONOMİ İLİŞKİSİ

Çevre (ecology) ve ekonomi (economics) terimlerinin aynı kökenden, Yunanca’da “ev” anlamına gelen “oikos” kelimesinden türetilmiş olması, bu ikisi arasındaki yakın ilişki hakkında insanoğlunda oldukça eskilere dayanan bir kavrayışın olduğunu göstermektedir.¹ İnsanoğlunun çevre-ekonomi arasındaki sıkı birlikteliğe ilişkin sahip olduğu bu bilinç, Sanayi Devrimi’nden sonra yerini, insanoğlunun doğanın üstünde olduğu ve ona istediği gibi hükmedebileceği düşüncesine bırakmıştır. “İlerlemeyi” kutsayan bu bakış açısı; doğa ve çevreyi toplumun dışında, teknoloji ile değiştirilebilir bir nesne olarak görmüş, çevrede ortaya çıkan sorunları ise, ekonomik sistemin çalışmasında önemsiz birer sapma şeklinde algılamıştır.² Ancak, 20. yüzyılın son çeyreği içerisinde, çevresel sorunların, ekonomi açısından da önemli olduğu anlaşılmıştır. Bu gelişme, insanlığın “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı ile tanışmasını sağlamıştır.

II. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ANLAYIŞI

İlk kez “BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu”nun 1987 yılında yayınladığı “Ortak Geleceğimiz Raporu” (Brundtland Raporu) ile zihinlerde yerleşen bu kavram; ekonomiyi içinde bulunduğu çevreden ayrı görmeyen, ikisi arasında karşılıklı bir bağımlılık ve

¹ Peter Marshall, “Liberation Ecology, *Resurgence*, No:205, March-April, 2001, s.26.

² Thomas Andersson, Carl Folke ve Stefan Nyström, *Trading With the Environment*, Earthscan Publications, London, 1995, s.7.

etkileşimin varlığını savunan bir anlayışı yansıtır.³ En öz ifadeyle, “bugünkü kuşağın ihtiyacını karşılarken, gelecekteki kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılama yeteneklerini kısıtlamayacak bir kalkınma tarzının benimsenmesi” demektir.⁴

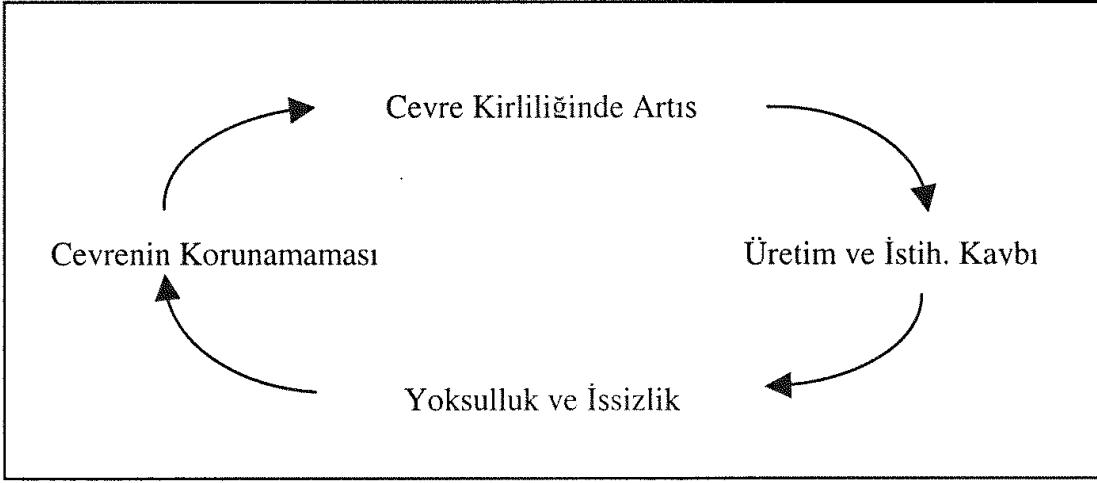
Sürdürülebilir kalkınma anlayışı, öncelikle, çevre koruma-ekonomik büyüme karşıtlığı üzerine kurulu 1970’lerin hakim tartışmasını, tarafların ileri sürdüğü argümanlar arasında bir sentez yaparak sona erdirmiştir. Ekonomik büyüme ile çevrenin korunması arasında kaçınılmaz bir çatışma olmadığını, bu ikisinin zıt kavramlar şeklinde değil, tam aksine, birbirlerini tamamlayan kavramlar olarak görülmesi gerektiğini savunmuştur.⁵ Örneğin, tahrip olan bir çevre, yoksulluk ve işsizliği mücadelesi zor bir hükümet sorunu haline dönüştüreceğinden, 21. yüzyılın global çevre sorunlarından birisinin de artık “yoksulluk” olduğu kabul edilmektedir. Çünkü yoksulluk insanların çevreye daha az duyarlı olmasına yol açmaktadır. “Çevre” ve “yoksulluk” kısır döngüsünü Şekil-1’de görüldüğü üzere ortaya koymak mümkün olup, bu kısır döngünün kırılması gereken zincirinin çevrenin korunamaması olduğu da açıktır.⁶

³ David Pearce, Anil Markandya, Edward B. Barbier, *Yeşil Ekonomi İçin Mavi Kitap*, Çev: Türksen Kafaoğlu ve Arslan Başer Kafaoğlu, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, (1990), s.19.

⁴ Commission of the European Communities, *Consultation Paper for the Preparation of a European Union Strategy for Sustainable Development*, s.2.

⁵ European Parliament, *Report on Environment Policy and Sustainable Development: Preparing for the Gothenburg European Council*, Reporter: Anneli Hulthén, Final A5-0171/2001, 15 May 2001, s.15.

⁶ Yılmaz Dündar, “Çevre Sorunları ve İşsizlik” *Popüler Bilim Dergisi*, Nisan 1996, Yıl: 3, Sayı: 29, s.50.



Şekil 1. Yoksulluk ve Çevre Kirliliği Kısır Döngüsü

Bu gerçek, 26 Ağustos - 4 Eylül 2002 tarihleri arasında, Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Johannesburg kentinde toplanan "Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi"nin kabul ettiği ana belge niteliğinde olan "Uygulama Planı"nda da vurgulanmaktadır.⁷

Sürdürülebilir kalkınma anlayışı; dış ticaret ve serbestleştirilmesi konularında da yeni değerlendirmelerde bulunmuştur. Buna göre, dış ticaret ile çevre arasında, en azından dolaylı, bir ilişki vardır, fakat çevresel etkiler içselleştirildiği sürece, ticaretin serbestleştirilmesi, sürdürülebilir kalkınma ile uyum içerisinde olacaktır.⁸

Aynı şekilde, sürdürülebilir kalkınma anlayışı piyasa ve fiyat mekanizmasına çok büyük önem verir. Piyasası olmayan çevresel mal ve hizmetlerin, piyasası olan mal ve hizmetler gibi fiyatlandırılmasının; çevre korumanın maliyet-kar analizinin yapılmasını kolaylaştırarak, hem toplumsal düzeyde, hem de şirketler ve tüketiciler düzeyinde daha sağlıklı kararların alınmasına imkan vereceğini belirtir.⁹ Bu amaçla kullanılan yöntemlerin başında ise, çevresel mal ve hizmetlerin, mülkiyet haklarının daha iyi tanımlanarak

⁷ Belgenin tam metnine şu internet adresinden ulaşılabilir: http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfi nal.pdf (erişim: 24-09-2002).

⁸ Andersson, Folke ve Nyström, ss.27-31 ve 53-54.

⁹ Commission of the European Communities, *Consultation Paper...s.3.*

fiyatlandırılmasını sağlayan ekonomik araçların kullanılması gelmektedir.¹⁰

III. EKONOMİK ARAÇLAR

Ekonomik aktörlerin önündeki alternatif davranış seçeneklerinin maliyet ve faydalarını etkileyerek, onları çevre lehine davranışta bulunmaya yönelten araçlar şeklinde tanımlanan ekonomik araçlar, sürdürülebilir kalkınma amacına ulaşmada büyük önem taşırlar. Öyle ki, bu araçların geliştirilmesi; karar verme sürecine enformasyonun dahilinin gerçekleştirilmesi ve çevresel veri sisteminin kurulması ile birlikte, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında vazgeçilemez koşulları oluşturmaktadır.¹¹ Çünkü sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesi; her şeyden önce, insanların ve firmaların günlük yaşamda, üretim, tüketim, istihdam ve ulaşım gibi konulara ilişkin aldıkları kararların bu yönde olmasına bağlıdır. İşte ekonomik araçlar, ilgili kişileri, mal ve hizmetlerin üretim ve tüketiminde çevresel maliyetleri de gözönünde tutan tercihler yapmaya ve bu şekilde çevre lehine davranışlar sergilemeye yönelir.¹²

Ekonomik araçların, çevre politikasında daha fazla esneklik, verimlilik ve maliyet-etkinlik sağladıkları genel kabul görmüştür. Bu nedenle, son yirmi yıl içerisinde, özellikle OECD ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerde, ekonomik araçların kullanılmasında önemli bir artış kaydedilmiştir. Çevre politikası yapımcılarını ekonomik araçları kullanmaya iten faktörler şu şekilde özetlenebilir;

- Kamu politikasında piyasa mekanizmasına yönelme
- Komuta ve kontrole dayalı geleneksel çevre politikasının, çevresel problemlerin çözümünde yetersiz kaldığının ve önemli ekonomik maliyetler doğurduğunun anlaşılması,

¹⁰ Andersson, Folke ve Nyström, ss.21-23.

¹¹ Yılmaz Dünder, "Sürdürülebilir Yaşam Koşullu Sürdürülebilir Kalkınma", *Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması*, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1997, ss.185-189.

¹² OECD, *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*, 1992, ss.10-11.

- “Kirlenen öder” ilkesinin daha sıkı uygulanması, çevresel maliyetlerin içselleştirilmesi ve çevre politikasının diğer alanlardaki politikalar ile birleştirilmesi yönünde güçlü bir arzunun oluşmasıdır.¹³

Günümüzde artık, ekonomik araçların daha yaygın kullanılmasına ilişkin çalışmalar ağırlık kazanmıştır. Bu araçlar; diğer çevre politikası araçlarının yerine, veya onları tamamlayıcı olarak kullanılmaktadır. Bir ekonomik aracın tek başına kullanıldığı nadiren görülürken, bir mevzuat düzenlenmesi ile birlikte kullanılması çok daha yaygındır. Genel olarak, çevre politikası araçların seçimi; çevresel etkinlik, ekonomik verimlilik, hakkaniyet (eşitlik), idari fizibilite, maliyet ve kabul görme gibi kriterler göz önünde tutularak yapılır.¹⁴

Ekonomik araçların çeşitleri ise; aşağıdaki gibi ele alınabilir.

A) ÇEVRESEL HARÇLAR VEYA VERGİLER

Çevresel harçlar veya vergiler, çevrenin kullanımına fiyat belirlemenin doğrudan yoludur. Uygulamada, emisyon harçları, ürün harçları ve kullanıcı harçları şeklinde görülmektedirler. **Emisyon harçları** ise, kirleticilerin havaya, suya veya toprağa salınması veya gürültü oluşturulmasına karşı konan harçlardır ve kirleticilerin nitelik ve niceliğine göre hesaplanırlar. **Ürün harçları**; üretim, tüketim veya atılmaları esnasında, çevreye zarar veren ürünler üzerine konan harçlardır. Ürün harçları; emisyon harçlarının uygulanmasının uygun olmadığı durumlarda, bunların yerine kullanılabilir. **Kullanıcı harçları**; sağlanan ortak veya kamusal hizmetler için yapılan ödemelerdir.

B) SATILABİLİR EMİSYON İZİNLERİ

Çevresel ürünlere ilişkin belirli ve satılabilir mülkiyet hakları oluşturmak amacıyla geliştirilmiş olan satılabilir emisyon izin sistemlerine; genellikle; emisyon satış programları veya kredi sistemleri de denmektedir. Yetkili idare tarafından tahsis edildikten

¹³ Paul Etkins, “European Environmental Taxes and Charges: Recent Experiences, Issues and Trends, *Ecological Economics*, 31 (1999), ss.39-40, www.elsevier.com/locate/ecocon.

¹⁴ OECD, *Environmental Policy...*, ss.12-14 ve 18-19.

sonra, belirli kurallara bağlı olarak, satılabilen çevresel kotalar, izinler veya kirlilik düzeyleri bu gruba girmektedir. Kirlilik için bir fiyat biçen, fakat miktarı belirlemeyen kirlilik harçlarının aksine, satılabilir emisyon izinleri, kirlilik miktarını belirler, fiyatının oluşmasını ise piyasa güçlerine bırakır. En önemli avantajı, uyum maliyetini azaltabilmesidir. Ayrıca, para karşılığı başka firmalara satılabileceği gibi, aynı firmanın şubeleri ve alt birimleri arasında parasız olarak ta devredilebilir.

C) DEPOZİTO-GERİ ÖDEME SİSTEMLERİ

Depozito-geri ödeme sistemleri geri dönüşümü teşvik etmek amacıyla kullanılan ekonomik araçlardır. Bu sistemde, kirletme potansiyeli olan ürünler için bir depozito ödenir, ürün veya kalıntılarının geri döndürülmesi yoluyla kirlilik önleğinde ise, bir geri ödeme yapılır. Bu sistem günümüzde büyük oranda artmış olan evsel atık miktarının azaltılmasında önemli bir potansiyele sahiptir.

D) SÜBVANSİYONLAR

Ekonomik açıdan verimsiz durumlara yol açabilmelerine ve genellikle “kirleten öder” ilkesi ile bağdaşmamalarına rağmen, sübvansiyonlar belirli durumlarda etkin olabilecek bir diğer ekonomik araç çeşididir. Sübvansiyonlar, çevre lehine faaliyetleri veya çevre dostu mal ve hizmetlerin üretimini desteklemek amacıyla verilirler. Bu amaçla, kirlilik harçları veya vergilerinden elde edilen gelirler, sübvansiyon olarak kullanılabilir. Bazı durumlarda; özellikle, çevreye zararlı mal ve faaliyetlere verilen sübvansiyonlar gibi, mevcut sübvansiyonların kaldırılması etkili bir çevre koruma önlemi olabilir. Örneğin; ulaşım veya kömür çıkarımına verilen sübvansiyonların kaldırılması, çevreye olumlu katkıda bulunur.

E) DİĞER EKONOMİK ARAÇLAR

Diğer ekonomik araçlar; **çevresel sorumluluk ve zararın tazmini projeleri, performans bonoları** gibi uygulamalardır. Bunlara ilaveten, ekonomik araçlar ile mevzuat düzenlemesinin bir karması özelliği taşıyan ve iş dünyası ve kamu otoriteleri arasında yapılan **işbirliği anlaşmaları** da ekonomik araçlar arasında sayılabilir. Bu anlaşmalarla, bir sektörün üyeleri, belirli bir süre boyunca,

üretimlerinde zararlı maddelerin kullanımından vazgeçme veya ürün başına tükettikleri enerji miktarını azaltma gibi bazı hedeflere ulaşmayı taahhüt ederler. Bunun karşılığında, hükümet de ilgili sektöre doğrudan düzenleme veya vergilendirme gibi müdahalelerden kaçınma sözü verir. Ayrıca, tam bir ekonomik araç olmamakla birlikte, ekonomik araçların etkinliğini büyük derecede arttıran bir rol oynadığından, **açık ve güvenilir bilgiyi** de bu gruba dahil etmek gerekir. **Çevresel ürün etiketi** uygulamasını da bu bağlamda değerlendirmek gerekir.¹⁵

IV. AVRUPA BİRLİĞİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ANLAYIŞI

İlk olarak, Brundtland Komisyonu tarafından, 1987 yılında gündeme getirilmiş olan “sürdürülebilir kalkınma” kavramı, 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan “BM Çevre ve Kalkınma Konferansı” sonunda yayınlanan Rio Deklarasyonu’nun da temelini oluşturmuştur. Fakat, ilk ortaya atıldığından itibaren sık sık kullanılması ve vurgu yapılmasına rağmen, sürdürülebilir kalkınma yönündeki uygulamalar genelde oldukça düşük bir seviyede kalmıştır.¹⁶

Bu nedenle, özellikle 1990’lı yılların ortasından itibaren, hem uluslararası düzeyde, hem de AB düzeyinde, sürdürülebilir kalkınma modelinin hayata geçirilmesi yönündeki istek ve çağrılar artmıştır. Bu yöndeki çağrıların yakın tarihli bir örneğini, OECD Çevre Bakanları’nın 16 Mayıs 2001 tarihinde kabul ettikleri “21. Yüzyılın İlk On Yılı İçin OECD Çevresel Stratejisi” adlı belge oluşturmaktadır. Belge; sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması yönünde artık uygulamaya ağırlık verilerek, bu alanda gözlenen açığın kapatılmasının önemini, bu doğrultuda, piyasanın ve diğer araçların

¹⁵ Commission of the European Communities, “Bringing Our..., ss.4-5.

¹⁶ European Parliament, *Report on Environment...*, s.14.

etkin kullanımının artırılmasının gerekliliğini vurgulamaktadır.¹⁷ 4 Eylül 2002 tarihinde 104 ülke tarafından kabul edilmiş olan “Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Uygulama Planı” da bir kez daha aynı gerçeğin altını çizmektedir.

Rio Konferansı ve Gündem 21 paralelinde hazırlanarak, 1992 yılında uygulamaya konan AB Beşinci Çevre Eylem Programı; sürdürülebilir kalkınmayı, AB için bir hedef olarak belirlemiş, bu yönde iddialı bir vizyon çizmiştir. Bu paralelde, sürdürülebilir kalkınmanın, AB'nin ana amaçlarından birisi olduğu 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması'nın 2. Maddesinde yer almıştır.¹⁸ Fakat bütün bu gelişmelere rağmen, AB düzeyinde, sürdürülebilir kalkınma yönündeki pratikteki ilerlemeler oldukça düşük seviyede kalmış, 1999 yılında uygulama süresi sona eren Beşinci Programın bu yöndeki hedeflerine ulaşamadığı görülmüştür.¹⁹

Bu nedenlerle, 1999 Helsinki Avrupa Konseyi, Komisyon'dan, sürdürülebilir kalkınmanın çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlarını birlikte gözönünde tutan, uzun dönemli bir strateji hazırlamasını istemiştir.²⁰ Komisyon, bu istek doğrultusunda, “Daha İyi Bir Dünya İçin Sürdürülebilir Bir Avrupa: AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi” adındaki belge ile birlikte, aşağıda değineceğimiz iki ayrı belgeyi daha hazırlayarak, AB düzeyinde sürdürülebilir kalkınma

¹⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, “OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, 16 May 2001, s.5.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.5-6 ve 22..

²⁰ Commission of the European Communities, “A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development”, *Communication from the Commission*, Brussels, 15.5.2001, Com (2001) 264 Final, s.2.

yönünde uygulamaya daha çok ağırlık verilecek yeni bir dönemi başlatmıştır.

A) AB SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA STRATEJİSİ VE ÖNERDİĞİ EKONOMİK ARAÇLAR

AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi; AB düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaya yönelik çabalarda, mevzuat çıkarma yerine, ekonomik araçların daha çok kullanılmasını zorunlu gören bir anlayışı yansıtmaktadır. Aslında, AB'de ekonomik araçlara duyulan ilgi 1990 yılından itibaren artmıştır. Hem 1990 Dublin Avrupa Konseyi Deklarasyonu hem de 1992 yılında yürürlüğe giren AT Beşinci Çevre Eylem Programı, bu gibi yeni araçların kullanılmasına duyulan ihtiyacı en üst düzeyde dile getirmiştir.

Bu Program döneminde, Komisyon tarafından vergi teşviklerine izin veren bazı Direktifler yayınlanmıştır. Motorlu taşıtlardan çıkan emisyonların azaltılması ve yakıt kalitesine ilişkin vergi teşviklerini içeren Direktifler, bunlara örnek olarak verilebilir. Yine, AB Çevresel Etiket Uygulama Projesi (Eko-Label) ile Çevresel Yönetim ve Denetim Projesi (EMAS) de piyasa mekanizması yoluyla, üretici ve tüketicilerin davranışlarını çevre lehine etkilemeyi amaçlayan yeni teşebbüsler olarak uygulamaya konmuştur. Fakat, AB düzeyinde CO₂ vergisi veya enerji ürünleri vergisi getirilmesini öngören önlemler uygulamaya konamamıştır.²¹

Genel olarak bakıldığında, bu tarihten günümüze kadar olan sürede, çevresel mevzuat çıkarmada ve çevre politikası araçlarının çeşitlendirilmesinde kaydedilen ilerlemeye rağmen, ekonomik araçların AB düzeyinde kullanımını yönünde sınırlı bir ilerleme gözlenmektedir. Bu durum, bu konudaki çalışmaların pratiğe aktarılma yerine, daha çok söylem ve tartışma düzeyinde kaldığı izlenimini vermektedir. Fakat aynı dönem içerisinde, Üye ülkeler düzeyinde ekonomik araçların kullanımında büyük bir ilerleme kaydedilmiştir. Başta Benelüks ve İskandinav ülkeleri olmak üzere, İngiltere, Fransa, İtalya ve Almanya gibi üye ülkelerde ekonomik

²¹ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the Global...*, s.17.

araçların kullanılması oldukça yaygınlaşmıştır. Özellikle son beş yıl içerisinde, Üye ülkelerin bu türdeki yeni önlemleri uygulamaya koydukları görülmektedir.²²

AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi; özellikle, “fiyatların düzeltilmesi” amacıyla yapılacak piyasa reformlarının, çevre dostu ürün ve hizmetlerin gelişmesini teşvik edeceğini ve yeni iş fırsatları doğurabileceğini vurgulamaktadır. Bu nedenle, Komisyon’un politika oluşturulması ve mevzuat hazırlanması esnasında, uygun olan her durumda, piyasaya dayalı yaklaşımlara öncelik vereceği dile getirilmektedir. Stratejisi; **iklim değişikliğinin sınırlandırılması ve temiz enerji kullanımının artırılması** kapsamında aşağıdaki ekonomik araçların kullanılmasını önermektedir.

- 2002 yılına kadar bir enerji ürünleri vergisi direktifinin çıkarılması,

- Takip eden iki yıl içerisinde, enerji vergilendirilmesi için daha iddialı çevresel hedefler koyulması, örneğin, bu tür vergilerin en düşük düzeylerinin otomatik olarak enflasyon oranına endekslenmesi,

- 2010 yılına kadar fosil yakıt üretim ve tüketiminde verilen sübvansiyonların kaldırılması,

- 2005 yılında çalışmaya başlayacak bir Avrupa satılabilir CO₂ izinleri sistemi oluşturulması

Kamu sağlığına yönelik tehditlerin önlenmesi için alınması önerilen önlemler arasında, ekonomik araçların kullanımı ile ilgili olanlar şunlardır;

- Ortak Tarım Politikası (OTP) kapsamında verilen desteklerin, miktar yerine, yüksek kaliteli ve sağlıklı ürün ve uygulamaları ödüllendirecek şekilde yeniden düzenlenmesi. Bu bağlamda, 2002 yılından itibaren tütün rejiminin yeniden gözden geçirilerek, tütüne verilen sübvansiyonların kaldırılması.

Doğal kaynakların daha sorumlu kullanımı konusunda önerilen ekonomik içerikli önlemler ise şunlardır;

²² Etkins, s.40.

- İş dünyası ile işbirliği içerisinde kaynak kullanımını ve atıkların çevresel etkilerini azaltacak bir Birleştirilmiş Ürün Politikası'nın (IPI) oluşturulması,

- OTP'nın orta dönemde gözden geçirilmesi esnasında, çevresel tarım için getirilmiş olan önlemlerin, çevresel hizmetler için şeffaf bir doğrudan ödeme sisteminin kurulmasını sağlayacak şekilde iyileştirilmesi,

- Ortak Balıkçılık Politikası'nın (OBP) 2002 yılında gözden geçirilmesi esnasında, aşırı balık avlanmasına yol açan sübvansiyonların kaldırılması.

Ulaşım sistemi ve arazi kullanımının iyileştirilmesi konusunda önerilen ekonomik araçlar şunlardır;

- 2005 yılına kadar hava ulaşımı dahil farklı ulaşım yollarındaki fiyatların, topluma olan maliyetlerini yansıtmasını sağlayacak şekilde düzenlenmesi

- Akıllı ulaşım sistemleri yoluyla, 2003 yılında, karayolu ulaşımı için kullanılan ödeme sistemlerinin birleştirilmesi, karayolunun fiyatlandırmasına imkan verecek teknolojik ilerlemenin daha çok teşvik edilmesi,

- Yapısal Fon programlarının orta dönemde gözden geçirilmesi esnasında, karayollarına verilen finansman oranında büyük bir kesintiye gidilmesi,

- Kırsal alanlardaki gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi, kırsal kalkınmaya yönelik OTP fonlarının oranının arttırılması.²³

B) AB ALTINCI ÇEVRE EYLEM PROGRAMI VE ÖNERDİĞİ EKONOMİK ARAÇLAR

Komisyon'nun hazırladığı “Çevre 2010: Geleceğimiz, Tercihimiz - AB Altıncı Çevre Eylem Programı 2001-2010” adını taşıyan belge, önümüzdeki on yıl içerisinde ulaşılmak istenen çevresel amaçlar ve hedefleri koymakta, bunların gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken stratejik eylemleri sıralamaktadır. Program,

²³ Commission of the European Communities, “A Sustainable Europe...”, ss. 10-13.

temelde Beşinci Çevre Eylem Programı'nın bir devamı niteliğindedir. Sürdürülebilir kalkınma hedefi ve çevreye ilişkin amaçların diğer alanlardaki politikalar ile birleştirilmesi konusu Altıncı Programda da öncelikli durumlarını sürdürmektedirler. Programın belirlediği beş öncelikli stratejik eylemden birisi; piyasanın çevre dostu çalışmasının teşvik edilmesidir.

Bu bağlamda Program; **sanayi ile ortak çalışma ve işbirliği** kapsamında, aşağıdaki eylemlerin yapılmasını önermektedir.

- Firmaları gönüllü olarak çevresel yönetim ve denetim sistemleri kurmaya ve yetkili denetçiler tarafından bağımsız bir şekilde hazırlanacak periyodik çevresel performans raporları yayınlamaya teşvik eden, Topluluk Eko-Yönetim ve Denetim Projesinin (EMAS) daha yaygın benimsenmesinin 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.

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

- Çevre-Etiketi uygulamasının değerlendirilmesi,

- Tüketicilerin aynı cins ürünler arasında çevresel performans (enerji etkinliği gibi) kıyaslaması yapabilmesine imkan verecek çevre-etiketleri konulmasını teşvik eden çeşitli önlemlerin alınması,

- Kamu sektöründe "yeşil" satın almanın yaygınlaştırılması, bu amaçla, kılavuzlar oluşturulması, Topluluk kurumlarının satın almalarının örnek oluşturacak şekilde gözden geçirilmesi.

Ayrıca Program, **olumsuz etkili devlet teşvikleri ve yardımlarının kaldırılması** kapsamında başlatılmış olan çalışmaların sürdürülmesini önermektedir.

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 borç verme ve çevre dostu yatırım fonları sağlamada standartlar oluşturulması
- Avrupa Yatırım Bankası'nda çevresel bakımdan gelişmiş teknolojileri destekleyecek özel bir bölümün kurulması.

Son olarak Program; **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.²⁴ Altıncı Çevre Eylem Programı'nda ekonomik araçların kullanımını içeren daha spesifik öneriler ise, aşağıdaki gibi sayılabilir:

İklim değişikliğinin sınırlandırılması kapsamında;

- AB genelinde CO₂ emisyon satış izinlerinin verilmesi,
- Üye ülkelerde, başta kömür olmak üzere, katı yakıtlara verilen sübvansiyonları kaldırılması,
- Enerji vergilendirmesine ilişkin 1992 tarihli Komisyon önergesinin kabul edilmesi,
- Halen düşük vergi alınan araçlardan yayılan CO₂ emisyonlarına ilişkin, otomotiv sektörü ile çevresel anlaşma yapılması, daha yakıt-tasarruflu araçların geliştirilmesi ile, 2012

²⁴ Yılmaz Dündar ve Mustafa Fişne, "Avrupa Topluluğu Çevre Politikaları ve Altıncı Çevre Eylem Programı", *AKÜ İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, Temmuz 2001, ss.7 ve 9-10.

tarihine kadar yolcu arabalarından çıkan emisyonlarda oldukça düşük bir düzeyin tutturulmasının sağlanması.

İklim değişikliğine hazırlanma kapsamında,

- Topluluk Yapısal Fonlarının, yatırım kararlarında iklimde değişikliğine uyumun göz önünde tutulmasını sağlayacak şekilde kullanılması.

Pestisitler konusunda,

- Pestisitlerin kullanımını azaltacak vergiler veya bunlara ilişkin KDV oranlarının yüksek bir düzeyde uyumlaştırılması.

Kaynakların verimli kullanılması kapsamında;

- Vergi yükünün doğal maddelerin kullanımı üzerine kaydırılması. Bu bağlamda, kaynak-verimli teknolojiler, ürünler ve hizmetlerin üretilmesini teşvik edecek bir bakir hammaddeler vergisi ile, satış izinleri gibi diğer ekonomik araçların kullanılması,

- Kaynakların aşırı kullanımına neden olan sübvansiyonların kaldırılması.

Atıkların önlenmesi konusunda,

- Atık-yoğun ürün ve süreçler üzerine vergiler konulması
- Üreticilerin atığa dönüşen ürünlerinden sorumlu kılınmaları.
- Geri dönüştürülmüş maddeler için piyasalar oluşturulmasının teşvik edilmesi.²⁵

C) ÇEVRESEL KONULARIN EKONOMİ POLİTİKASI İLE BİRLEŞTİRİLMESİ KARARI VE YER VERDİĞİ EKONOMİK ARAÇLAR

AB düzeyinde sürdürülebilir kalkınma modeline geçiş için ekonomik araçların kullanılmasına yer veren üçüncü çalışma, Komisyon'un "İhtiyaç ve Sorumlulukların Birleştirilmesi -Çevresel

²⁵ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the EC*, Brussels, 7 December 2000., ss.22-23, 35, 43, 46-47.

Konuların Ekonomi Politikası ile Entegrasyonu” adıyla hazırladığı metindir. Bu çalışma, son yıllarda AB düzeyinde sektörel birleştirmeye verilen önemin bir sonucudur. Zaten bu önemin bir yansıması olarak, Amsterdam Antlaşması’nın 6. maddesi sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için, çevresel korumanın diğer Topluluk politikaları ile birleştirilmesinin gerekliliğini belirtmektedir.²⁶

Bu belgede, çevrenin, ekonomi politikası ile birleştirilmesinde en iyi stratejinin, çevresel mallar için piyasalar oluşturulması veya mevcut piyasaların işleminin iyileştirilmesi olduğu dile getirilmektedir. Bu amaçla kullanılması önerilen ekonomik araçlar şunlardır;

- Çevresel mallar için doğru fiyatların belirlenmesi,
- Çevresel mal ve hizmetler için kullanılabilen ve satılabilen iyi tanımlanmış mülkiyet haklarının oluşturulması,
- Kirlilik vergi veya harçlarının belirlenmesi,
- Depozito-geri ödeme sistemlerinin kurulması,
- Çevre dostu mal ve hizmetler için sübvansiyonlar sağlanması, çevreye zararlı etkiler doğuran mal ve hizmetlere verilen sübvansiyonların ise kaldırılması,
- İş dünyası ile işbirliği anlaşmaları yapılması,
- Mal ve hizmetlerin çevresel özelliklerine ilişkin bilgilerin sağlanmasıdır.

Belge, ayrıca, çevresel faktörlerin ekonomi politikasına dahil edilmesinin, verimliliği arttırarak, AB ekonomisinin rekabet yeteneğini geliştireceğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda, gerekirse dış ticarete ilişkin, çevresel açıdan faydalı ve uluslararası ticaret kuralları ile uyumlu olması şartıyla, bazı vergi düzenlemelerinin yapılabileceğini belirtmektedir.²⁷

²⁶ Cebeci ve diğerleri, ss.73-177.

²⁷ Commission of the European Communities, “Bringing Our..., ss.4-5.

SONUÇ

Geçtiğimiz günlerde toplanan “Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesine” gösterilen yoğun ilgi ve katılım ile, alınan kararların da gösterdiği gibi, sürdürülebilir kalkınma anlayışı, bir tartışma konusu olmaktan çoktan çıkıp, acilen uygulamaya konması gereken bir model konumunu kazanmış bulunmaktadır. Bu modelin uygulamaya konmasında ise, ekonomik araçların daha sık kullanılmasının gerekliliği anlaşılmış bulunmaktadır. Çevrenin korunmasını amaçlayan çalışmalarda en aktif ve ileri durumda olan AB'nin önümüzdeki on yıl içerisinde bu konu üzerinde daha çok yoğunlaşacağı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Andersson, Thomas; Folke, Carl; Nyström, Stefan, *Trading With the Environment*, Earthscan Publications, London, 1995.
- Cebeci, Münevver; İzci, Rana; Özer, Yonca Kaya, “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, “A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development”, *Communication from the Commission*, Brussels, 15.5.2001, Com (2001) 264 Final.
- , “Bringing Our Needs and Responsibilities Together – Integrating Environmental Issues with Economic Policy”, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brussels, 20.9.2000, COM (2000) 576 Final.
- , *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,
- , *Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the EC*, Brussels, 7 December 2000.

- , *Consultation Paper for the Preparation of a European Union Strategy for Sustainable Development*.
- Dünder, Yılmaz ve Fişne, Mustafa, “Avrupa Topluluğu Çevre Politikaları ve Altıncı Çevre Eylem Programı”, *AKÜ İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, Temmuz 2001.
- Dünder, Yılmaz, “Çevre Sorunları ve İşsizlik” *Popüler Bilim Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 29, Nisan Sayısı, 1996.
- , “Sürdürülebilir Yaşam Koşullu Sürdürülebilir Kalkınma”, *Sürdürülebilir Kalkınmanın Uygulanması*, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1997.
- Ediar, P. Harou ve Env, R. Goodland “Environmental Considerations in Economic Development Lending”, *Environmental Assessment in the Arab States Conference*, EDI/UNEP/ROWA/IDE/EEC, İstanbul, 21-25 June 1993.
- Etkins, Paul, “European Environmental Taxes and Charges: Recent Experiences, Issues and Trends”, *Ecological Economics*, 31 (1999), www.elsevier.com/locate/ecocon.
- European Parliament, *Report on Environment Policy and Sustainable Development: Preparing for the Gothenburg European Council*, Reporter: Anneli Hulthén, Final A5-0171/2001, 15 May 2001.
- Marshall, Peter, “Liberation Ecology”, *Resurgence*, No:205, March-April, 2001.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century*, 16 May 2001.
- , *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*, 1992.
- Pearce, David; Markandya, Anil; Barbier, Edward B., *Yeşil Ekonomi İçin Mavi Kitap*, Çev: Türksen Kafaoğlu ve Arslan Başer Kafaoğlu, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, 1990.