

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI  
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU PROGRAMI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRENİN KORUNMASI VE  
İÇ PAZARDA MALLARIN SERBEST DOLAŞIMINA  
ETKİLERİ**

**Fadime ERSİN**

Danışman

**Doç. Dr. Meral Sungurtekin ÖZKAN**

2009

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği’nde Çevrenin Korunması ve İç Pazarda Malların Serbest Dolaşımına Etkileri” adlı çalışmamın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

07/09/2009

Adı SOYADI

Fadime Ersin

İmza

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı** :Fadime Ersin  
**Anabilim Dalı** :Kamu Hukuku Anabilim Dalı  
**Programı** :Avrupa Birliği Hukuku  
**Tez Konusu** :Avrupa Birliği'nde Çevrenin Korunması ve İç  
Pazarda Malların Serbest Dolaşımına Etkileri

**Sınav Tarihi ve Saati** :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün  
..... tarih ve ..... sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından  
Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ..... dakikalık süre içinde  
savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim  
dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA  OY BİRLİĞİ  O  
DÜZELTİLMESİNE  O\* OY ÇOKLUĞU  O  
REDDİNE  O\*\*

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır.

O\*\*\*

Öğrenci sınava gelmemiştir.

O\*\*

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.

\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.

Evet

O

Tez mevcut hali ile basılabilir.

O

Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.

O

Tezin basımı gerekliliği yoktur.

O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

## ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği'nde Çevrenin Korunması ve İç Pazarda Malların Serbest  
Dolaşımına Etkileri

Fadime Ersin

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Hukuku Programı

İki Dünya Savaşı'nın yarattığı toplumsal travma, refah ve barış yolunun salt ekonomiden geçtiği gibi bir algıya sebep olmuştur. Bu anlayış doğrultusunda üye devletler arasında sınırların kaldırıldığı ve malların serbestçe dolaştığı bir iç pazar kurulmasına dayalı Avrupa Toplulukları Antlaşmaları birbiri ardına imzalanmış, ekonomik kalkınma yolunda “çevrenin tahribi pahasına” başarılı da olunmuştur.

1970'li yıllara gelindiğinde giderek artan çevre sorunlarına tepki olarak çevrenin insani ve felsefi boyutunun öne çıkmaya başladığı, dünya genelinde ve Avrupa halklarında ve kimi üye devletlerde çevreci anlayışın yükseldiği görülmektedir. Ancak Topluluk üyesi her devletin çevre koruma anlayışı ve bunu uygulamaya koyma olanakları farklı olduğundan bir üye devlette piyasaya sunulabilen herhangi bir malın diğer üye devlet pazarına ya hiç giremediği ya da yerli ürünlere kıyasla ek maliyetlere katlanmak karşılığında girebildiği, bu suretle iç pazarın işleyişinin engellendiği gözlenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Topluluğu, hem tabandaki halkta ve üye devletlerde hakim olan çevreci anlayışın gerisinde kalmamak hem de üye devletlerin farklı düzenlemeleri sonucu iç pazarın önündeki engelleri kaldırmak adına, Topluluk çevre mevzuatını şekillendirmeye başlamıştır.

Topluluk; doğrudan çevre koruma ile ilgili önlemler almak yanında ulusal mevzuatlardan doğan farklılıkları iç pazarın işlemesine yönelik olarak, yüksek çevre koruma hedefini gözetmek suretiyle, uyumlaştırmaya yetkilidir. Öte yandan

üye devletler de ulusal çevre önlemleri almaya devam etmektedirler. Zira; çevre konusu Topluluğun münhasır yetkisinde olmayıp üye devletlerle paylaşılan bir yetki alanında bulunmaktadır. Bununla birlikte ulusal çevre önlemleri ile malların dolaşım serbestliğine getirilen engellerin “meşru” kabul edilebilmesi, aynı alanda Topluluk önleminin bulunması ya da bulunmaması durumuna göre farklı koşullara tabi olmaktadır.

“Avrupa Birliği çevre politikasının malların dolaşım serbestliği üzerindeki etkileri” konusunun, güncel ve gelişmeye açık olması yanında Türkiye-Avrupa Birliği arasındaki ortaklık ilişkisi bakımından taşıdığı önem dikkate alınarak incelenmesinde yarar görülmüştür. Bu bağlamda tarihsel yöntem izlenerek Topluluk çevre politikasının ortaya ilk çıktığı dönemlerden günümüze kadar gösterdiği gelişim ortaya konulmuş; ayrıca teoride üretilen görüşlerden ve somut ihtilaflar hakkında Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından oluşturulan içtihatlardan yararlanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Malların serbest dolaşımı, çevre koruma, hukukların uyumlaştırılması

## **ABSTRACT**

**LLM Thesis**

### **Environmental Protection in the European Union and Its Effects on the Free Movement of Goods in the Internal Market**

**Fadime Ersin**

**Dokuz Eylül University**

**Institute of Social Sciences**

**Department of Public Law**

**European Union Law Program**

The trauma originated from the Two World Wars led to such a perception that the only way of peace and welfare goes only through economy. In the direction of this perception, Treaties Establishing The European Communities which based on the free movement of goods and abolishment of the borders among the member states were successively concluded. Eventually the economic development was managed but at the cost of the pollution of the environment.

When the 1970's came, being a reaction against the increasing environment problems it was seen that the philosophical and human dimension of the environment was considered, the environmentalist perception rised generally in the world and among the European people and in some member states.

However since each member state of the Community has taken up different approaches on the environment and has its own possibilities to put into practice those approaches, while any good may be put freely in the market of a member state the same good may be precluded from putting in the market of another member state or this is so till the good can fulfill some additional expenses which are not compulsory for the domestic products. Thus it was observed that the process of the internal market of the Community is distorted. In this context the Community has embarked to give shape to the environment policy not to fall back

of the environmentalist perceptions which command both the public and member states in Europe.

The Community is authorized to legislate measures directly related to the environment and to adopt harmonization measures which remove the differentiations among the national measures of the member states, taking account a high level of protection of the environment. On the other hand member states continue to legislate environmental measures. Because the environment matters do not fall under the exclusive competence of the Community but the competing powers with the member states. However the legitimacy of the national environmental measures which restrict the free movement of goods depends on whether there is a Community harmonization measure.

“The effects of the EU environment policy on the free movement of goods” is an actual subject matter and open for development. Additionally it is important with regard to the relationship between the EU and Turkey. Thus it has been considered to be necessary to study on this subject matter.

In this context, the study at hand has been carried out by pursuing an historical method and by taking account of the theoretical aspects of the subject matter and the case laws of the Court of Justice of the European Communities.

**Key Words:** Free movement of goods, environmental protection, harmonization of laws.

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRENİN KORUNMASI VE İÇ PAZARDA  
MALLARIN SERBEST DOLAŞIMINA ETKİLERİ**

**İÇİNDEKİLER**

<b>YEMİN METNİ</b> .....	ii
<b>TUTANAK</b> .....	iii
<b>ÖZET</b> .....	iv
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	viii
<b>KISALTMALAR</b> .....	xii
<b>GİRİŞ</b> .....	1

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE GELİŞMESİ**

<b>I. Çevre Politikasının Doğuşu</b> .....	3
<b>A. Avrupa Birliği'nin Kuruluş Dönemine Genel Bir Bakış</b> .....	3
<b>B. Tek Senet Öncesi Durum</b> .....	5
<b>C. Çevre Politikasının Gelişimi</b> .....	7
<b>II. Çevre Politikasının Gelişiminde Kurucu Antlaşmaların ve Topluluk Kurumlarının Rolü</b> .....	14
<b>A. Kurucu Antlaşmalarda Topluluk Çevre Politikasına Dolaylı Dayanak Oluşturan Hükümler</b> .....	14
1. Genel Olarak.....	14
2. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşması.....	14
3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması.....	15
4. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması.....	15
<b>B. Çevre Politikasının Gelişiminde Avrupa Birliği Kurumlarının Rolü</b> .....	20
1. Bakanlar Konseyi.....	20
2. Komisyon.....	21
3. Parlamento.....	24



4. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı.....	25
---	----

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASININ ÖNEMİ, ÖZELLİKLERİ, ÇEVRE EYLEM PROGRAMLARI VE TEMEL İLKELERİ

III. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Önemi ve Özellikleri.....	27
A. Çevre Politikasının Önemi.....	27
B. Çevre Politikasının Özellikleri.....	28
IV. Çevre Eylem Programları.....	28
A. Çevre Eylem Programlarının Niteliği.....	28
B. Birinci ve İkinci Çevre Eylem Programlarının Ortak Yönleri.....	30
C. Birinci Çevre Eylem Programı.....	31
D. İkinci Çevre Eylem Programı.....	33
E. Üçüncü Çevre Eylem Programı.....	34
F. Dördüncü Çevre Eylem Programı.....	35
G. Beşinci Çevre Eylem Programı.....	36
H. Altıncı Çevre Eylem Programı.....	37
V. Çevre Politikasının İlkeleri.....	37
A. Genel Olarak.....	37
B. İlkeler.....	39
1. Bütünleyicilik İlkesi.....	39
2. Önleme İlkesi.....	40
3. Kaynağında Giderme İlkesi.....	40
4. Yerellik İlkesi.....	41
a. Verilen Yetkiler.....	44
b. Yerellik.....	47
c. Ölçülülük.....	48
5. Kirleten Öder İlkesi.....	49
6. İhtiyatlılık İlkesi.....	50

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**AVRUPA BİRLİĞİ VE ÜYE DEVLETLER ÇEVRE POLİTİKALARI**  
**ARASINDAKİ İLİŞKİ**

<b>I. Avrupa Birliği Düzeyinde Alınmış Önlemlerin Bulunmaması Durumunda</b>	
<b>Üye Devletlerce Kabul Edilen Çevre Önlemleri.....</b>	<b>52</b>
<b>A. Genel Olarak.....</b>	<b>52</b>
<b>B. İthalatı Kısıtlayan Ulusal Çevre Önlemleri.....</b>	<b>52</b>
1. Sağlığa Yönelik Gerçek Bir Tehlikenin Mevcut Olması.....	62
2. Çevre Koruma Önleminin Gerekliliği.....	62
3. Ekonomik Nitelikli Olmayan Bir Amacın Takip Edilmesi.....	63
4. Keyfi Ayrımcılık Yasağı.....	64
5. Ölçülülük İlkesi.....	65
<b>C. İhracatı Kısıtlayan Ulusal Çevre Önlemleri.....</b>	<b>68</b>
<b>D. Diğer Politikalar Kapsamında Alınan Önlemler.....</b>	<b>70</b>
<b>II. Avrupa Birliği Çevre Politikası Kapsamında Kabul Edilen Önlemler</b>	
<b>Bulunması Durumunda Ulusal Çevre Önlemleri.....</b>	<b>71</b>
<b>A. Genel Olarak.....</b>	<b>71</b>
<b>B. Çevre İle İlgili Avrupa Birliği Önlemi Bulunması Durumunda Alınan</b>	
<b>Daha Koruyucu Ulusal Çevre Önlemleri.....</b>	<b>72</b>
<b>C. İç Pazarın Tesisi ve İşlemesine Yönelik Avrupa Birliği Uyumlaştırma</b>	
<b>Önlemi Bulunması Halinde Ulusal Çevre Önlemlerinin</b>	
<b>Kabulü ve Sürdürülmesi.....</b>	<b>75</b>
1. Mevcut Ulusal Mevzuatın Sürdürülmesi.....	77
2. Yeni Ulusal Mevzuatın Kabulü.....	81
<b>D. Antlaşmanın Diğer Hükümlerine Dayalı Avrupa Birliği</b>	
<b>Uyumlaştırma Önlemleri Bulunması Durumunda Ulusal Çevre</b>	
<b>Önlemleri.....</b>	<b>82</b>
<b>E. Koruma Koşulları Kapsamında Üye Devletlerin Hakları.....</b>	<b>83</b>

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
**AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE MEVZUATININ UYGULANMASI VE**  
**DENETİMİ**

<b>I. Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Üye Devletler Mevzuatına Etkisi.....</b>	<b>86</b>
<b>A. Genel Olarak.....</b>	<b>86</b>
<b>B. Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Ulusal Hukuka Aktarılması.....</b>	<b>88</b>
<b>C. Avrupa Birliği Çevre Direktiflerinin Doğrudan Etkisi.....</b>	<b>90</b>
<b>II. Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Uygulanmasının Denetimi.....</b>	<b>91</b>
<b>A. Çevre Mevzuatının Avrupa Birliği Kurumları</b>	
<b>Tarafından Denetimi.....</b>	<b>91</b>
<b>B. Çevre Mevzuatının Komisyon Tarafından Denetimi.....</b>	<b>93</b>
<b>C. Bireysel Şikayetler.....</b>	<b>94</b>
<b>D. Üye Devletlerin Şikayet Hakkı.....</b>	<b>95</b>
<b>E. Ön Karar Usulü.....</b>	<b>96</b>
<b>F. Üye Devletlerin Sözleşme Dışı Sorumluluğu.....</b>	<b>97</b>
<b>G. İptal Davası.....</b>	<b>98</b>
<b>H. Hareketsizlik Davası.....</b>	<b>99</b>
<b>I. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararlarının</b>	
<b>Uygulanması.....</b>	<b>99</b>
<b>III. Çevre Politikaları Açısından Avrupa Birliği -Türkiye İlişkisi.....</b>	<b>100</b>
<b>A. Türk Hukukunda Çevre Koruma.....</b>	<b>100</b>
<b>B. Türkiye Avrupa-Birliği Ortaklık İlişkisi Bağlamında</b>	
<b>Çevre Politikası.....</b>	<b>108</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>114</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>120</b>

## KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
AÜBSF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
bkz.	: bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
CE	: Conformance European / Avrupa Normlarına Uygunluk
Dec.	: Decision / Karar
Dir.	: Directive / Direktif
E.C.R.	: Electronic Court Record / Elektronik Mahkeme Kaydı
EURATOM	: The European Atomic Energy Community /Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşletmeler
OECD	: The Organisation for Economic Cooperation and Development / Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
O.J.	: Official Journal / Resmi Gazete
Reg.	: Regulation / Tüzük
s.	: sayfa
ss.	: sayfa sayısı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
UK	: United Kingdom
UNEP	: United Nations Environment Programme / Birleşmiş Milletler Çevre Programı

v. : ve  
vs. : vesaire

## GİRİŞ

Avrupa Topluluğu tek pazarının üzerine kurulduğu dört temel serbestiden biri olan malların dolaşım serbestliği ile çevre politikasının kesişme alanları ve bu alanlarda çevre politikasının malların serbest dolaşımı üzerine olan etkilerini incelediğimiz bu çalışmanın ilk bölümünde Topluluk çevre politikasının ortaya çıkışı ve gelişmesi ile ilgili bilgi verilmiştir. Ayrıca Topluluk kurucu antlaşmaları ile bu Antlaşmalarda daha sonradan yapılan değişiklikler çerçevesinde çevre mevzuatının temeli ve niteliği aktarılmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde Topluluk kurumlarının çalışmaları ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın, çevre politikasının kimi temel ilkelerini de ortaya koyan, örnek içtihatları doğrultusunda kurumların çevre politikasının gelişimine olan katkıları incelenmiştir.

Topluluk çevre politikasını sadece kurucu antlaşmalara ve bunlarda yapılan değişikliklere bakarak nitelendirmek söz konusu değildir. Çünkü çevre konusu kurucu antlaşmalardan önce asıl olarak Topluluk Çevre Eylem Programlarında ele alınmış ve temel ilkeler bu programlar ile ortaya konulmuştur. Çevre Eylem Programları çevre politikasının çerçevesini belirlemeleri bakımından önem taşımaktadır. Bu nedenle çalışmanın ikinci bölümü Çevre Eylem Programları ile Topluluk çevre politikasının temel ilkelerine ayrılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde çevre politikası ile malların dolaşım serbestliği arasındaki kesişme alanları ve üye devletlerce alınan çevre önlemlerinin malların serbest dolaşımına getirdiği kısıtlamalar ele alınmıştır. Üye devletlerce getirilen kısıtlamaların meşruluğu Topluluk uyumlaştırma önleminin bulunup bulunmaması durumuna göre farklı koşullara tabi olduğundan üçüncü bölüm buna uygun olarak bölümlendirilmiştir.

Son bölümde Topluluk çevre mevzuatının Topluluk kurumları ve üye devletler üzerindeki etkisi, bu mevzuatın uygulanmasında karşılaşılan güçlükler ve ihlali durumunda yapılacak yargısal inceleme konusu ele alınmıştır.

Halihazırda Türkiye ile Avrupa Birliği arasında katılım belgesi imzalanmış olup, müzakere görüşmeleri devam etmekte ve Türkiye'nin Topluluk mevzuatına uyumu bakımından mevzuat tarama çalışmaları gerçekleştirilmektedir. Türk çevre hukukunun mevcut durumu ve Topluluk çevre mevzuatı ile uyumlaştırılmasına

yönelik çalışmalar ve karşılaşılan güçlükler de yine son bölümde ele alınan konular arasındadır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASININ DOĞUŞU VE GELİŞMESİ

#### I. Çevre Politikasının Doğuşu

##### A. Avrupa Birliği'nin Kuruluş Dönemine Genel Bir Bakış

Çevre sorunları ve Avrupa Birliği Çevre Politikası'nın doğuşu ve gelişimine ayrılmış olan bu bölümde ve ilerleyen bölümlerde sıklıkla başvurulacak olan “çevre” kavramına ilişkin olarak toplumda kabul görmüş ortak bir tanımlamadan söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla çevre kavramına ait genel bir tanımlamanın çalışmanın başlangıcında ortaya konulması bu kavram üzerine kurulu anlatımların açıklığa kavuşması bakımından gereklidir. Buna göre canlı ve cansız varlıkları ve aynı zamanda canlı varlıkların eylemlerini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyebilen fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal unsurların oluşturduğu bütünlük “çevre” kavramı ile ifade edilmektedir. Bu tanımlama doğal ve fiziksel çevre yanında insanın bilgi ve kültürü ile doğal çevresinde bulunan yer altı ve yer üstü kaynaklarını kullanarak yarattığı “yapay çevre” ve belirli bir fiziksel çevrede yaşayan insanın toplumsal, ekonomik ve siyasi ilişkileri ile oluşan ve gelişen “toplumsal çevre” kavramlarını da içermektedir<sup>1</sup>.

Çevre koruma ve çevre hakkına ilişkin olarak çok sayıda devlet ve federe devletin anayasalarında düzenlemeler yer almakta, anayasalarında bu tür hükümlere yer vermemiş olan kimi devletlerde ise mevzuatı oluşturan diğer hukuki düzenlemeler yoluyla çevre korumanın ele alındığı görülmektedir<sup>2</sup>. Anayasa içerisinde çevre hakkının yer alması farklı açılardan önem taşımaktadır. Öncelikle diğer yasal düzenlemelere karşı Anayasa içinde yer alan hükümlerin üstünlüğü söz konusudur. Öte yandan pozitif hukukta yer almayan konular bakımından yasa uygulayıcılarına Anayasa hükümleri kılavuz görevi görmektedir. Anayasa hükümlerinin diğer bir özelliği ise devletin niteliklerini ortaya koyması, dolayısıyla çevre koruma ve çevre hakkına devletin yaklaşımı konusunda öğretici olmasıdır<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ruşen Keleş, Birol Ertan, **Çevre Hukuku'na Giriş**, 1. Bası, İmge Yayıncılık Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti., Ocak 2002, s.14

<sup>2</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, Tümüyle Yenilenmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, İmge Yayıncılık Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti, Nisan 1996, s. 35-36

<sup>3</sup> Kaboğlu, s.14



Ulusal hukuklar açısından durum böyle iken çevre koruma ve çevre hakkının uluslar arası düzeyde de düzenleme konusu olduğu görülmektedir. Bunlar uluslar arası çevre hukuku, çevre koruma sözleşmeleri, uluslar arası bildirgeler, uluslar arası mahkemelerin yargı kararları şeklinde ortaya konulmaktadır<sup>4</sup>.

Çevrenin korunması ve çevre kirliliğini önlemeye yönelik olarak Avrupa Birliği tarafından oluşturulan çevre politikasının başlangıcından günümüze kadar kat etmiş olduğu mesafeyi ortaya koyabilmek açısından özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da ortaya çıkan ve Avrupa Topluluğu Antlaşmaları'nın birbiri ardına imzalanmasına yol açan ekonomik, siyasi ve sosyal tabloya bakmak gerekmektedir.

Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'nın şüphesiz ki en ağır sonucu, çok sayıda insanın yaşamını kaybetmiş olmasıdır. Öyle ki sadece Avrupa'da bu sayı yirmi milyonu aşmaktadır. Diğer yandan sanayi, altyapı ve tarım alanlarının harap olması nedeniyle Avrupa'da ağır bir ekonomik bunalım baş göstermiştir. Ekonomik, siyasi ve sosyal çöküş içine giren Avrupa, eski gücünü kaybetmiştir<sup>5</sup>.

Avrupa'nın içinde bulunduğu çöküş süreci, Avrupa Topluluğu kurucu antlaşmalarında ekonomik kalkınmanın adeta kutsallaştırılmasına yol açmış, o yıllarda Topluluğun çevre politikasını gündemine alması hayal dahi edilmemiştir<sup>6</sup>. Bununla beraber dünyada ve Avrupa'da söz konusu dönemde gündem oluşturacak boyutta bir çevre kirliliğinin bulunmadığını da belirtmek gerekir<sup>7</sup>.

Ekonomik gelişme ve sanayi devrimini takip eden dönemde ise genel olarak tüm ülkeler açısından zihniyet değişmeye; sanayi ve evsel katı ve kimyasal atıklarla, zehirli gazlar yayılımı ile hava, su ve toprakta "kabul edilebilir" ölçüleri aşan, insan sağlığını ve doğayı tehdit eder hale gelen çevre kirliliği, gündemi meşgul etmeye başlamıştır. Çevre sorunları artık sadece gelişmiş, dolayısıyla kirliliği üretip ithal

---

<sup>4</sup> Keleş, Ertan, s.93

<sup>5</sup> Erhan Çağrı, "Avrupa'nın İntiharı ve İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Temel Sorunlar", <http://dergiler.ankara.edu.tr/search.php>, (erişim:30.07.2008), s. 259; Charles L. N, **The Marshall Plan: The Launching of the Pax Americana**, Simon & Schuster, New York, 1984, s.17

<sup>6</sup> Muzaffer Yücel, Veli Ortaçesme, "AB'de Doğal Alanların Korunmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler", **Çevre ve İnsan Dergisi**, Çevre Bakanlığı Yayın Organı, Sayı:37, Aralık 1997, s.53

<sup>7</sup> Uğur Yıldırım, "Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası", **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye: Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması**, Ed. Muhsin Kar, Harun Arıkan, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s.320; Ebru Ekeman, **Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı İncelemesi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını No:153, İstanbul, Aralık 1998, s.12

eden ülkelerin değil, gelişmemiş, “kirlilik üreticisi” olmaktan ziyade, gelişmiş ülkelerin ithal ettiği kirliliğin mağduru olan tüm ülkelerin ana gündem maddesi haline gelmeye başlamıştır<sup>8</sup>

### **B. Tek Senet Öncesi Durum**

1970’li yıllarda, Avrupa Topluluğu pek çok alanda olduğu gibi, çevre konusundaki çalışmalarıyla da dikkat çekmeye başlamıştır. Topluluk, çevre ile ilgili süreklilik arz eden programlar üzerinde çalışmalar gerçekleştirmiştir<sup>9</sup>. Öte yandan 1970 ve 1980’li yıllarda bazı üye devletlerdeki çevreci hükümetlerin, bu konuda isteksiz olan üye devletlerin daha yüksek çevre standartlarını kabullenmesinde önemli rol oynadığı görülmektedir<sup>10</sup>.

Ancak; söz konusu dönemin tamamen sorunsuz geçtiğini iddia etmek de gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Avrupa Parlamentosu’ndaki çevrecilerin sayıca artmasından ve kendi ülkelerindeki çevreci hareketin güçlenmesi olasılığından endişe eden<sup>11</sup>, çeşitli sebeplerle çevre konusunu refah dönemlerinde ele alınacak marjinal bir konu olarak gören kimi üye devletler, Avrupa Topluluğu Komisyonu’nun bu alandaki çalışmalarını adeta görmezden gelmişlerdir<sup>12</sup>. Bu dönemde, Komisyon’un iç pazarı doğrudan etkilemeyen bazı çevresel önlemleri dahi tepkiyle karşılanmıştır. Bu tepkiler yanında kurucu antlaşmalarda çevre alanında hukuki zeminin bulunmayışı da Komisyon’u daha çekimser davranmaya sevk etmiştir<sup>13</sup>. Bazı yazarlar, Topluluğun bu dönemde ve böylesi bir atmosferde yürütmüş olduğu çevre faaliyetlerini, “bilinmeyen bir arazide ilerlemek” olarak tanımlamaktadırlar<sup>14</sup>.

Üye devletlerin coğrafi, ekonomik ve politik farklılıkları; önceliklerinin ve yükümlülük kapasitelerinin denk olmaması, bunlar arasında uzlaşmayı sağlamak bakımından, Komisyon’un karşılaştığı önemli güçlüklerden olmuştur. Sayılan bu nedenlerle, Topluluk çevre faaliyetlerinin, hiç değilse bir süre için, çevresel

---

<sup>8</sup> Ekeman, s. 8

<sup>9</sup> Sevim Budak, “Avrupa Birliği Altıncı Eylem Programının İncelenmesi”, Ünal Tekinalp’e Armağan, Cilt III, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2003, (Eylem), s.67

<sup>10</sup> Albert M. Sbragia, “Environmental Policy”, *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Ed: Helen Wallace, William Wallace, Oxford University Press, New York, 2000, s.293

<sup>11</sup> Budak, (Eylem), s.67

<sup>12</sup> Andrew Jordan ve Tim Jeppesen, “EU Environmental Policy: Adapting To The Principle of Subsidiarity”, *European Environment*, Vol.10, Issue:2, Jan 2000, s.64

<sup>13</sup> Sbragia, s.29

<sup>14</sup> Jordan ve Jeppesen, s.64

faaliyetleri takip etmekte nisbeten daha “yavaş” kalan üye devletlere ayak uydurması yoluna gidilmiştir<sup>15</sup>.

Bu dönemde Komisyon’un yukarıda belirtilen engelleri aşmak için ilginç bir yöntem izlediği görülmektedir: Avrupa Birliği düşüncesinin olgunlaşmasında önemli rolü bulunan Fransız Jean Monnet tarafından kurulan ve “Monnet” olarak adlandırılan bu yöntemde, uluslararası nitelikte bir ilerleme, daha sonraki bir ilerleme için adeta vites büyültme aracı olarak kullanılmaktadır. Komisyon, teknokratların çalışmalarına ve çevre standartları gibi teknik konulara ağırlık vererek<sup>16</sup>, bu teknik görünümlü konulara serpiştirdiği ilkelerle, bir sonraki ileri aşamanın zeminini hazırlamış, üye devletlerin olası itirazlarının önüne geçmek istemiştir<sup>17</sup>.

Komisyon, yine bu dönemde çevre programları üzerinde çalışarak Konsey’e çokça öneriler sunmuş ve böylelikle üye devletlerin bunları tartışmasına zemin hazırlamıştır. Komisyon tarafından hazırlanan bu programları, üye devletler tartışmaktan kaçınmamıştır. Aksi halde bu durumun çevre politikasının geriye gittiği şeklinde algılanacağından çekinmişlerdir<sup>18</sup>.

Öte yandan Komisyon’un çevre alanında teknokratlarla yürütülen teknik nitelikteki çalışmalara ağırlık vermesi, mevzuatın bütünlükten uzak, parçalanmış bir görünüme bürünmesine yol açmıştır. Bir alanda uzman olan, örneğin; su kirliliği üzerine çalışan bir teknokratın hava kirliliği gibi bir alanda yeterliliğe sahip olamayacağına; diğer yandan farklı menfaat gruplarının kendilerini ilgilendiren alanlara yoğunlaştığına, örneğin; oto sanayicilerinin hava kirliliği sorununa ağırlık verdiğine dikkat çeken kimi yazarlar, birbiriyle az bağlantılı, parçalanmış çevre mevzuatının istikrarsızlığa yol açtığını, ayrıca, sürdürülebilir kalkınmaya katkısının azaldığını iddia etmişlerdir. Nitekim Topluluk, bu eleştirileri dikkate alarak parçalanmış mevzuata bir bütünlük kazandırmak amacıyla, “çerçeve niteliğinde” bir dizi çevre eylem programı üzerinde çalışmaya başlamıştır<sup>19</sup>.

Topluluk çevre mevzuatının gelişimi tekdüze olmamış, kimi zaman belli

---

<sup>15</sup> Theo Hitiris, **European Union Economics**, 4th Edition, Prentice Hall, London, 1998, s.337

<sup>16</sup> Jordan ve Jeppesen, s.65

<sup>17</sup> Wyn Grant, Jane Feehan, “Environmental Policy”, **European Politics**, Ed: Colin Hay, Anand Menon, Oxford University Press, Oxford, 2007, s.313

<sup>18</sup> Budak, (Eylem), s.67

<sup>19</sup> Grant, Feehan, s. 313

konular öne çıkarken, kimi zaman geniş kapsamda konular ele alınmıştır<sup>20</sup>. Bu bağlamda “Tehlikeli Maddelerin Etiketlenmesi, Paketlenmesi ve Sınıflandırılması ile İlgili Direktif”<sup>21</sup> ile “Motorlu Taşıtların İzin Verilebilir Gürültü Seviyesi ve Egzoz Sistemi İle İlgili Direktif”, ki sonradan değişikliğe uğramıştır,<sup>22</sup> örnek olarak gösterilebilir. Belirtmek gerekir ki bunlar esasen ortak pazarın işlenmesi amacıyla yapılan, ancak çevresel düşünceleri de barındıran düzenlemelerdir<sup>23</sup>.

### C. Çevre Politikasının Gelişimi

Çevre politikası, 1970’li yıllardan itibaren daha bilinçli ve kapsamlı olarak yürütülmeye başlanmıştır. Şüphesiz ki Antlaşma’nın ön sözündeki “halkın yaşam ve çalışma koşullarının giderek geliştirilmesi” hedefi de Topluluğun çevre korumaya artarak ilgi göstermesinde itici kuvvetlerden biri olmuştur<sup>24</sup>. Çevre sorunlarına yönelik bu bilinçlenmenin arkasında yatan siyasi, sosyal, ekonomik nedenleri şöyle sıralamak mümkündür:

Her şeyden önce yaşanan bir dizi çevre felaketinin çevrenin korunması yönünde kamu bilincini arttıran unsurlardan biri olduğunu belirtmek gerekir<sup>25</sup>. 1952 yılında Birleşik Krallık’ta “London Smog” olarak anılan büyük bir hava kirliliği yaşanmıştır. Batı ve doğu yönlü rüzgarlar ile tüm Kuzey Avrupa ülkeleri bu hava kirliliğinin etkisinde kalmıştır. Bu felaket öncesi ve sonrasındaki dönem karşılaştırıldığında, felaket sonrasında ölüm oranında büyük artış olduğu gözlenmiştir<sup>26</sup>. Diğer yandan Hollanda nehirleri, komşusu olduğu Fransa ve Almanya’nın sanayi atıklarından önemli ölçüde zarar görmüştür. 1986 yılında gerçekleşen Çernobil felaketi de ülkemiz de dahil olmak üzere Avrupa’nın büyük kısmı için radyoaktif tehlike yaratmıştır<sup>27</sup>.

10 Temmuz 1976 tarihinde İtalya’nın kuzey batısındaki Seveso kasabasında klorofenol (TCP) üretimi yapan bir reaktörde patlama meydana gelmiş; bilinen en

<sup>20</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Third Edition, Palgrave Macmillan Press, Basingstoke, 2005, s.468

<sup>21</sup> Dir.67/548, (1967) O.J. 1967 L19611 (sonradan bir çok kez değişikliğe uğramıştır).

<sup>22</sup> Dir.70/157, (1967) O.J. 1971 L 42/16

<sup>23</sup> Jan H. Jans, *European Environmental Law*, Kluwer International Law, London, 1995, s.3

<sup>24</sup> Hitiris, s.336

<sup>25</sup> Dinan, s.465

<sup>26</sup> Michelle L. Bell, Devra L. Davis, Tony Fletcher, “A Retrospective Assessment of Mortality from the London Smog Episode of 1952: The Role of Influenza and Pollution”, <http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1241789&blobtype=pdf>, (erişim:29.08.2009)

<sup>27</sup> Zerrin Toprak, *Çevre Yönetimi ve Politikası*, İkinci Baskı, İzmir, Ocak 2003, s.108-109

zehirli gazlardan olan TCDD etrafa yayılarak insanların hastalanmasına, çok sayıda hayvanın telef olmasına sebep olmuş; civarda önemli ölçüde çevre kirliliği saptanmıştır<sup>28</sup>.

Yukarıda anılan çevre felaketleri yanında, Topluluk üyesi ülkelerdeki refah seviyesinin artışına paralel olarak, özellikle ev ve araçlardan çevreye yayılan tonlarca atık ve karbondioksit ile çevre kirliliği endişe verici boyuta ulaşmıştır<sup>29</sup>. 1987-1992 yılları arasında kentsel atıkların %35 oranında, araç sahipliğinin ise, 1990 yılına kıyasla, 2000 yılında %25 oranında artmış olduğu saptanmıştır. 1970-1988 yılları arasında gübre kullanımındaki artış %63 iken karbon emisyonu oranının 2010 yılına gelindiğinde, 1990 yılına kıyasla, %20 oranında artış göstereceği öngörülmüştür. Bu tespit ve öngörüler, çevresel sorunların Topluluk gündeminin ana maddelerinden biri haline gelmesine yol açmıştır<sup>30</sup>.

Topluluk ülkeleri, yakın coğrafi bölgeleri paylaşıyor olmaları nedeniyle özellikle su ve hava kirliliği bakımından birbirlerine zarar vermeye başlamışlardır<sup>31</sup>. Yaşanan kötü tecrübeler, kirliliğin sınır tanımadığını, ülkeler arasında kolaylıkla yayılabildiğini ve dolayısıyla bir ya da birkaç ülke tarafından alınan bazı önlemlerin bu sorunla baş etmede maliyet ve verimlilik açısından çok fazla anlam taşımayacağını ortaya koymuştur. Bu itibarla, etkililik ve maliyet bakımından Topluluk düzeyinde yapılacak çalışmaların çok daha yerinde olacağı bilincine varılmıştır<sup>32</sup>.

Topluluğun, ABD tarafından hazırlanan Marshall Planı'nın da katkısıyla, kuruluşunu izleyen ilk on yıllık süreçte ekonomik büyümeye, iç pazarın

---

<sup>28</sup> Veli Deniz, Serkan Küçük, "Afetler ve Endüstriyel Kazalar", **Deprem Sempozyumu 23-25 Mart 2005**,

[http://kocaeli2007.kocaeli.edu.tr/kocaeli2005/deprem\\_sempozyumu\\_kocaeli\\_2005/4\\_yapi\\_ve\\_yerlesimler/d\\_34\\_deprem\\_ve\\_endustriyel\\_tasarim\\_iliskisi/afetler\\_ve\\_endustriyel\\_kazalar.pdf](http://kocaeli2007.kocaeli.edu.tr/kocaeli2005/deprem_sempozyumu_kocaeli_2005/4_yapi_ve_yerlesimler/d_34_deprem_ve_endustriyel_tasarim_iliskisi/afetler_ve_endustriyel_kazalar.pdf),

(erişim: 07.09.2008), s.1261

<sup>29</sup> KPE Lasok, D. Lasok, **Law of The European Union**, Seventh Edition, Reed Elsevier Ltd., London, 2001, s.792-793

<sup>30</sup> Berna Özşar, "Avrupa Birliği ve Çevre Politikası", **Birlik'ten**, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği Yayını, Sayı:5, Temmuz-Eylül 2006, s.18

<sup>31</sup> Marina Wheeler, "Greening The EEC Treaty", **Greening International Law**, Ed. Philippe Sand, The New Press, New York, (1994), s.86

<sup>32</sup> Nicola Notaro, "Environmental Policy", **Guide to EU Policies**, Blackstone Press Limited, London, 1998, s.227

güçlenmesine, üretim ve sanayinin gelişimine vermiş olduğu öncelik, çevre üzerinde ciddi baskı yaratmaya başlamıştır<sup>33</sup>.

Ekonomik gelişmenin giderek ciddi çevre ve sağlık sorunlarına yol açması, çevre konusunun insani ve felsefi boyutunun ağırlık kazanmasına yol açmıştır. Çevre sorunları ile birebir muhatap olan ve toplumsal muhalefet deneyimine sahip kesimlerce gerçekleştirilen eylemler ile 1968 yılında başlayan öğrenci eylemlerinin yaratmış olduğu etkiyi de bu bağlamda vurgulamak gerekmektedir<sup>34</sup>. Öte yandan çevre sorunları ve çevrenin korunması konusunda üretilen bilimsel çalışmalar da çevreye yönelik duyarlılığı besleyen unsurlar arasında yer almaktadır<sup>35</sup>. Çevre konusunun insani ve felsefi boyutunun yükselmeye başlamasında, özellikle, dönemin “Roma Kulübü” ve “Ekolojist” isimli çevreci akımlarının önemli payı bulunmaktadır. Bu oluşumlar, gelecek nesillere yeterli kaynak bırakılması ve doğal dengenin korunması gerektiği görüşünden hareketle, önemli çalışmalarda bulunmuş, çevresel felakete çözüm olarak küresel boyutta “sıfır büyüme” hedefinin izlenmesini savunarak geniş bir kitlenin desteğini kazanmayı başarmıştır<sup>36</sup>.

Çevre hareketleri daha çok Batı Avrupa’da kendini hissettirmeye başlamış olup Komisyon ve üye devletler bu çevreci hareketlerin de etkisiyle çevre konusunda daha duyarlı hale gelmişlerdir<sup>37</sup>. Bu bağlamda hükümetler arası girişimler birbirini takip etmeye başlamış, Avrupa Konseyi 1970 yılını, “Avrupa Tabiatı Koruma Yılı” ilan etmiştir<sup>38</sup>.

Çevre konusunda gerçekleştirilen ilk uluslararası girişim, 1972 yılında İsveç’in Stockholm kentinde yapılan Stockholm Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı’dır<sup>39</sup>. Çevre konusunda OECD ve Avrupa Topluluğu gibi bölgesel ve uluslararası pek çok girişime öncülük eden bu Konferansta, “BM Çevre Programı”

---

<sup>33</sup> Wheeler, s.85

<sup>34</sup> Nühket Turgut, **Çevre Hukuku**, Gözden Geçirilerek Yenilenmiş İkinci Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Kasım 2001, (Çevre), s.13, 15

<sup>35</sup> Turgut, (Çevre), s.10

<sup>36</sup> Sir William Nicoll, Trevor C. Salmon, **Understanding the European Union**, Pearson Education Limited, Essex, 2001, s.299

<sup>37</sup> Dinan, s. 465

<sup>38</sup> Nicoll, Salmon, s.299

<sup>39</sup> Ekeman, s.12

(UNEP) oluşturulmuştur. UNEP, çevre sorunları karşısında küresel boyutta alınması gereken tedbirleri bir çerçeve halinde ortaya koymuştur<sup>40</sup>.

Konferans sonucunda bir Bildiri yayınlanmış olup sınır tanımayan çevre kirliliği ile etkili bir mücadelenin ancak uluslararası çaba ile gerçekleşebileceğine vurgu yapılmıştır. Yenilikçi bir yaklaşımla “çevre hakkı”, sağlıktan bağımsız bir hak olarak ifade edilmiş olup<sup>41</sup> Avrupa Topluluğu’nun çevre politikasının oluşumunda bu hususun önemli payı bulunmaktadır. Nitekim Topluluk, Stockholm Konferansı’ndan üç ay sonra, Paris Konferansı’nı gerçekleştirmiş, burada yayınlanan bildiri ile çevre alanında uygulanacak programlar belirlenerek çalışmalara hız kazandırılmıştır. Topluluk, yaklaşık bir yıl kadar sonra ise ilk çevre eylem programını uygulamaya başlamıştır<sup>42</sup>. Stockholm Konferansı’nın hazırlık çalışmalarına Topluluğa üye devletlerin ve Topluluk Komisyonu’nun katılmış olduğu düşünülürse bu sonuca şaşırılmamak gerekmektedir<sup>43</sup>.

Stockholm Konferansı’nın çevreyi bağımsız bir hak olarak ele alması, insan hakları ile çevre kalitesi arasındaki ilişkiyi ortaya koyması açısından da önemlidir. İnsan hakları kavramı zamanla gelişme göstermiş olup yaşam hakkı, ifade özgürlüğü gibi “Birinci Kuşak Temel Haklar” ile sosyal ve ekonomik refahla ilgili “İkinci Kuşak Temel Haklar” yanında artık “Dayanışma Hakları” olarak da adlandırılan “Üçüncü Kuşak İnsan Hakları”nın kabul edildiği bir aşamaya gelinmiştir<sup>44</sup>.

Üçüncü Kuşak Haklar bireylere devletin müdahalesinden uzak bir alan yaratmayan, belirli ihtiyaçların karşılanması edimini devletten bekleyebilme olanağını vermeyen bununla birlikte gelecek nesiller ile devleti ilgilendiren haklar olarak tanımlanmaktadır. Gelişme Hakkı, Çevre Hakkı, Barış Hakkı, İnsanlığın Ortak Mirasından Yararlanma Hakkı olarak sayılabilecek Üçüncü Kuşak İnsan Hakları,

---

<sup>40</sup> Ekeman, s. 8

<sup>41</sup> Toprak, s.63

<sup>42</sup> David Michel, “EU Enlargement and the Global Environment”, **The Strategic Implications of European Union Enlargement**, Ed. Esther Brimmer, Stefan Fröhlich, Center for Transatlantic Relations-Johns Hopkins University, Washington, 2005, s.367

<sup>43</sup> Recep Akdur, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları ‘Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Uyumu**”, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi:23, Ankara, 2005, s.113

<sup>44</sup> John Alder, David Wilkinson ve Ilona Cheyne (11.Bölüm), **Environmental Law and Ethics**, Law Series Ed. Marise Cremona, Macmillan Press Ltd, Basingstoke, 1999, s.379

diğer bir deyişle Dayanışma Hakları toplum içinde yer alan tüm aktörlerin dayanışma içinde gerçekleştirebileceği hakları ifade etmektedir<sup>45</sup>.

Öte yandan uluslararası mekanizmaların “çevre” konusunu “Dayanışma Hakları” içinde kabul etmekte çekimser kaldığı görülmektedir. Örneğin; 1992 tarihli Rio Bildirgesi, “ekonomik kalkınma hakkı”ndan pekala söz etmekteyken, kendisinden tarihsel olarak daha eski olan 1972 Stockholm Konferansı’nın aksine, çevre bakımından “hak” terimini kullanmaktan kaçınmıştır<sup>46</sup>.

“İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”, “Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi”, “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi” gibi pek çok düzenlemede, sağlıklı çevre hakkına açık bir şekilde göndermede bulunulmadığı görülmektedir. “Sağlıklı çevre hakkı”, “uluslararası ve bölgesel düzeyde “sağlık hakkı”, “yaşam hakkı” gibi bağlantılı olduğu öne sürülen mevcut diğer insan hakları kapsamında, korumadan yararlanmaktadır<sup>47</sup>. Diğer yandan, örneğin; İnsan Hakları Amerika Sözleşmesi’ne Ek “San Salvador Protokolü”, sağlıklı çevre hakkını açıkça içermektedir<sup>48</sup>. “Afrika İnsan ve Halklar Hakları Şartı” ise çevre hakkını çeşitli hükümlerle ortaya koymakta ve halkların hakkından söz ederek çevre hakkını kolektif olarak ele almaktadır. Şart kapsamında yer alan söz konusu hükümler Afrika halklarının bağımsızlık savaşı verdiği devletlere yönelik olarak korunması ve doğal kaynakların Afrika halkları tarafından kullanılması ve değerlendirilmesinde bu halklar arasında dayanışmanın güçlendirilmesi amacını taşımaktadır. Asya İnsan Hakları Bölge Konseyi tarafından kabul edilen “Asya Halklarının ve Hükümetlerinin Temel Ödevleri Bildirgesi” de ilgili devletler bakımından kollektif sorumluluk getirmekte, doğal kaynakların gelecek nesiller gözetilerek ve çevre ve atmosferin zarar görmesini önleyecek biçimde kullanımlarını devletler ve halklar açısından bir ödev olarak ortaya koymaktadır<sup>49</sup>.

Stockholm Konferansı; yerleşim bölgelerinin ve doğal kaynakların yönetimi, genel olarak kirlenme, deniz kirliliği, kirlenmenin eğitsel, sosyal ve kültürel yönleri

---

<sup>45</sup> Keleş, Ertan, s.75-76

<sup>46</sup> Alder, Wilkinson ve Cheyne, s.379

<sup>47</sup> Sueli Giorgetta, “ The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development”, **International Environmental Agreements**, Vol. 2, No. 2, 2002, s.177

<sup>48</sup> Giorgetta, s.178

<sup>49</sup> Kaboğlu, s.136,137



konusunda eylem önerilerinde bulunmuş,<sup>50</sup> bunun yanında denetim ve yasaklama mekanizmalarına da acil olarak yer verilmesine vurgu yapmıştır<sup>51</sup>.

Avrupa Topluluğunun çevre faaliyetlerine hız veren diğer bir gelişme, Avrupa'da refah seviyesinin artışı ile halkın çevre konusunda giderek daha bilinçlenmeye başlamasıdır. Topluluğun çevre konularında daha aktif rol üstlenmesi konusunda, halktan talepler gelmeye başlamıştır. Topluluk, halktan gelen bu tepkiyi yanıtsız bırakmayarak kuruluşundan bu yana adeta kutsallaştırdığı ekonomik kalkınma yanında insani hedefleri de önemsedğini ortaya koyma olanağı bulmuştur<sup>52</sup>. Diğer yandan halkın çevre konusundaki taleplerine vatandaşları oldukları devletlerden yanıt almaya başlaması karşısında Topluluk, konuya daha duyarlı yaklaşmayı bir zorunluluk olarak da görmüştür<sup>53</sup>. Diğer bir ifadeyle dönemin politik yönelimleri, Antlaşma'da açık bir yetki olmamasına rağmen, Topluluğun çevre alanında çalışmalarının ivme kazanmasına sebebiyet vermiştir<sup>54</sup>.

Topluluğun çevre faaliyetlerine ağırlık vermesinin bir diğer nedeni, üye devletlerin halihazırda sahip olduğu çevresel düzenleme ve önlemlerin farklı standartlar ve kriterler içermesi ve giderek üye devletler arasındaki ticaretin ve rekabetin bu durumdan olumsuz yönde etkilenmeye başlamasıdır<sup>55</sup>. Topluluk; bu sakıncaları gidermek ve iç pazara işlerlik kazandırmak amacıyla çevre konusunda harekete geçme zorunluluğu duymuştur<sup>56</sup>.

Yine bu dönemde Topluluk içinde etkisini hissettiren kimi siyasi yaklaşımlara da değinmek gerekmektedir: Nisbeten daha güçsüz çevresel mevzuata sahip üye ülkeler, özellikle ulusal sanayi kesiminin yüksek çevre standartlarının maliyetlerini karşılayamaması ve rekabet güçlerini kaybetme endişesini taşıyor olması nedeniyle Topluluğun bu alanda daha esnek bir tutum takınmasından yana olmuştur<sup>57</sup>. Mevzuatlarında yüksek çevre koruma kriter ve standartları bulunan ve kendi rekabet

---

<sup>50</sup> Fehmi Yavuz, "Çevre Sorunları: Genellikle ve Ülkemiz Açısından", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları**, No:385, s.15

<sup>51</sup> Sevim Budak, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa Topluluğu'nun Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyum Sorunu**, 1.Basım, Bükre Yayınları Araştırma Dizisi 2000-6, Aralık 2000, (Avrupa), s.115

<sup>52</sup> Notaro, s.226

<sup>53</sup> Yıldırım, s.317

<sup>54</sup> Sbragia, s.296

<sup>55</sup> Yıldırım, s.320

<sup>56</sup> Akdur, s.112; Dinan, s.465

<sup>57</sup> Hıtrıs, s.337

güçlerini korumak düşüncesini taşıyan Almanya, Danimarka gibi üye ülkeler ise kendi rejimlerini diğer üye devletlere de yaymak amacıyla Topluluğun kendileri gibi yüksek standartların takipçisi olması yönünde ağırlıklarını hissettirmişlerdir<sup>58</sup>.

Topluluğun çevre konusundaki çalışmaları bakımından üye devletlerin hükümet başkanları seviyesinde 19-20.10.1972 tarihinde gerçekleştirilen “Paris Zirvesi”, önem taşımaktadır. Burada çevre politikasının gerekliliği üzerine vurgu yapılmış,<sup>59</sup> böylelikle kurucu antlaşmaların en başından beri adeta kutsal bir yere koyduğu ekonomik büyümeye yönelik tutum, farklı bir boyuta taşınmıştır. Ekonomik büyümenin her şey demek olmadığı, bu hedefin, soyut değerlere ve çevresel korumaya önem verilerek yaşam kalitesinin gelişimi ile sonuçlanması gerektiği görüşü benimsenmiştir<sup>60</sup>. Antlaşma’nın 2. Maddesi’nde yer alan “ekonomik gelişme” kavramına geniş bir yorum getirilmiş bundan böyle ekonomik gelişmenin sadece nicelik değil aynı zamanda nitelik olarak da kabul edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Paris Zirvesi Topluluk çevre politikasının gelişiminde ilk gerçekçi adımların atılmaya başlanması bakımından da önemlidir<sup>61</sup>.

Paris Zirvesi’nden ayrıca Topluluk organlarından çevre eylem programları üzerinde çalışmalarının istenmesi görüşü çıkmıştır. Bunun üzerine Komisyon 24.03.1972 tarihinde Konsey’e bir çevre koruma programı sunmuştur. Bu programın önemli bazı maddeleri şöyledir:

- Doğal çevrenin korunması ve mevcut kirliliğin azaltılması,
- Üye devletlerce acil mahiyette kabul edilmiş olan önlemlerin Komisyon’a bildirilmesi yoluyla üye devletler arasında uyumlaştırmaya olanak tanınması,
- Topluluk üyesi olmayan üçüncü ülkeler ve uluslararası organizasyonlarla birlikte çevre konularına karşı ortak bir tutumun belirlenmesi,
- İşyeri çalışma ortamlarının iyileştirilmesi,
- Çevre ile ilgili bilgi ve verilerin geliştirilmesi ve yaygın hale getirilmesi,

---

<sup>58</sup> Sbragia, s.294

<sup>59</sup> Bulletin EC 1972 No:10; Özşar, s.18

<sup>60</sup> Notaro, s.235

<sup>61</sup> Jans, s.3-7

Paris zirvesinde ortaya konan ilkelerin uygulanabilmesi için 1973 yılından itibaren Çevre Eylem Programları oluşturulmaya başlanmıştır<sup>62</sup>.

## **II. Çevre Politikasının Gelişiminde Kurucu Antlaşmaların ve Topluluk**

### **Kurumlarının Rolü**

#### **A. Kurucu Antlaşmalarda Topluluk Çevre Politikasına Dolaylı Dayanak**

##### **Oluşturan Hükümler**

###### **1. Genel Olarak**

1960'lı yıllarda çevre konusunda üretilen yasal düzenlemelerin asıl amacının ekonomik büyüme olduğu, hatta bu amacın adeta “kutsallaştırıldığı” yönünde görüşler bulunmaktadır<sup>63</sup>. Buna göre söz konusu çevre düzenlemeleri iç pazarın doğru işlemesi amacıyla üye devletlerdeki farklı çevre düzenlemelerinin rekabeti bozucu etkisini ortadan kaldırmaya yönelmiştir<sup>64</sup>. Söz konusu dönemde çevre konusu iç pazarın kuruluş ve işleyişine fonksiyonel olarak eşlik eden iç pazarın zorunlu bir tamamlayıcısı olarak görülmüştür<sup>65</sup>. Yine diğer bir görüş ise, kurucu antlaşmalarda çevre konusunda açık yetki veren hükümler olmaksızın dolaylı bazı hükümlerden yola çıkılarak ortaya konulan bu “çevre koruma” düzenlemelerinin, Tek Senet'in kabulüne kadar, “zımni” nitelik taşıdığı yönündedir<sup>66</sup>.

###### **2. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşması**

Çevre ile ilgili olarak bu Antlaşma az sayıda hüküm içermektedir. Antlaşma'nın 3. Maddesi doğal kaynakların aşırı tüketilmesinin, tahribinin engellenmesi bunların rasyonel kullanımlarının sağlanması, işçilerin yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini Topluluk görevleri arasında saymaktadır. 55. Madde ile Komisyon'a madencilik sanayinde iş ve işçi güvenliğinin iyileştirilmesi konusunda teknik ve ekonomik araştırmaların desteklenmesi, üye devletlerin araştırma merkezleri arasında koordinasyon sağlanması görevi verilmiştir. Ne var ki araştırmaların desteklenmesi yeterince gerçekleşmediğinden çevre koruma

---

<sup>62</sup> Ekeman, s.13

<sup>63</sup> Notaro, s. 235; Dinan, s. 465

<sup>64</sup> John Mc Cormick, *The European Union: Politics and Policies*, Second Edition, Westview Press, Oxford, 1999, s. 246

<sup>65</sup> Notaro, s.226

<sup>66</sup> Ekeman, s.14

önlemlerinin ortaya konulabilmesi açısından bu hükmün fazlasıyla işlev gördüğünü söylemek zordur<sup>67</sup>.

### 3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması

Atom Enerjisi üzerine kurulu olan bu Antlaşma, çalışanların radyoaktif ışınlarla karşı korunması için alınması zorunlu bazı önlemleri düzenlemektedir<sup>68</sup>. Söz konusu düzenlemeler aslında insan sağlığını korumaya yönelik olup bunların çevre koruma bağlamında dolaylı hükümler olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda Antlaşma'nın dikkat çeken hükümleri şunlardır. Öncelikle 2. Madde halk ve işgücü sağlığının korunmasına yönelik güvenlikle ilgili düzenlemelerin ortaya konulması ve uygulanmasını Topluluğun görevleri arasında saymaktadır. Konsey radyoaktif ışınlar nedeniyle oluşacak tehlikeler karşısında halk sağlığının eksiksiz ve gerektiği gibi korunması için alınacak önlemler bakımından Madde:33 ile getirilen yasal dayanaktan hareketle ve Madde:31 gereğince kabul edeceği tüzük ve direktiflerle radyoaktif ışınların zararlı etkilerinin yarattığı tehlikeler açısından kabul edilebilir sınırları, işçilerin sağlık kontrollerine ilişkin temel düzenlemeleri ortaya koyacaktır<sup>69</sup>.

Antlaşma'nın 77. ve 85. Maddesi arasındaki hükümler sanayi güvenliğinin denetimine ayrılmıştır. Buna göre nükleer reaktörlerde enerji üretiminde kullanılacak maddelerin insan sağlığına zarar verecek şekilde ya da insan sağlığına karşı kullanımının önlenmesi amaçlanmaktadır<sup>70</sup>.

### 4. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması

AET Antlaşması'nda "çevre politikası" kapsamında nitelendirilebilecek çevre korumaya yönelik hükümlere yer verilmemiştir. Dolayısıyla çevre konusu Topluluğun ortak politikaları arasında ele alınmamış ve üye devletlerin yetkileri kapsamında bırakılmıştır<sup>71</sup>.

Antlaşma'nın bazı dolaylı hükümlerinin yorumu ile ortaya konulan "çevre politikalarının" Topluluk müktesebatının parçası olup olmadığı konusunda yaşanan tartışmalara yanıt olarak, çalışmamızın ileriki bölümlerinde ele alınacağı üzere,

---

<sup>67</sup> Budak, (Avrupa), s.258

<sup>68</sup> Toprak, s.107

<sup>69</sup> Budak, (Avrupa), s.258

<sup>70</sup> Gülün Egeli, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Politikaları**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Kasım 1996, s.26

<sup>71</sup> Egeli, s.27

ATAD' ın “çevre korumanın” Topluluğun ana hedeflerinden biri olduğunu ifade etmiş olup, bu suretle Komisyon'a çevre konusundaki hazırlayacağı yasa teklifleri bakımından yasal dayanak sağlamıştır<sup>72</sup>.

AET Antlaşması'nın Topluluk çevre politikasının çatısını oluşturan hükümleri şunlardır:

Antlaşma'nın başlangıç bölümünde “halkların yaşama ve çalışma koşullarının sürekli olarak iyileştirilmesi” ifadesi yer almaktadır.

Antlaşma'nın “giriş” kısmında bulunan 2. Madde'de ise “insanların çalışma ve yaşam koşullarının geliştirilmesi” temel amacına vurgu yapılmaktadır. “Yaşam standardının hızla yükseltilmesi, çevre kalitesinin yüksek seviyede korunması ve gelişimi” de yine aynı maddede Topluluğun görevleri arasında sayılmıştır.

Antlaşma'nın birinci bölümünde yer alan 6. Madde çevre koruma gerekliliklerinin Topluluk politika ve eylemlerinin tanımı ve yorumlanmasına entegre edilmesi zorunluluğunu ifade etmektedir. Bu hüküm çevre koruma amacının temel niteliğini vurgulamakta ve diğer politika alanlarına etkisini ortaya koymaktadır<sup>73</sup>.

Öte yandan başlangıç bölümü ve 2. Madde hükümlerinde yer alan Topluluğun “kuruluş amaçları” “geniş” yorumlanarak 1973-1987 dönemleri arasında çevre politikaları üretilmiş, ortak pazarın kurulmasına ilişkin Madde:100 ve 235 temelinde bir çevre mevzuatı şekillendirilmeye başlanmıştır<sup>74</sup>.

Ekonomik entegrasyona yönelik 100 ve 235 No' lu hükümlerin hem ayrı ayrı düzenlemelerde, hem de aynı düzenlemeler içinde birlikte yer aldığı durumlar mevcuttur<sup>75</sup>. 235. Madde uyarınca ortak pazarın işleyişinde, Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için Topluluk tarafından girişimde bulunulmasının zorunlu olduğu ve fakat Antlaşma'nın bu eylem için gerekli yetkiyi

---

<sup>72</sup> Ekeman, s.14

<sup>73</sup> Francis Jacobs, “The Role Of The European Court Of Justice In The Protection of The Environment”, <http://jel.oxfordjournals.org/cgi/rapidpdf/eql012v1>, (erişim:20.04.2009), s. 185

<sup>74</sup> Ekeman, s.14

<sup>75</sup> Jacobs, s.11. Örneğin İçki Ambalajlarının Geri Dönüşümü ve Yeniden Kullanımını Teşvike yönelik 85/339 sayılı Direktif Madde:235'e dayanmaktadır. Bazı durumlarda her iki maddeye de dayanıldığı görülür. Örneğin atık konusunda 75/442 sayılı Direktif için her iki maddenin de temel alınmış olması Konsey tarafından şöyle gerekçelendirilmektedir: Üye devletlerin mevzuatları arasındaki farklılıklar adil olmayan rekabet avantajlarına yol açabilir. Kuruluş aşamasında Topluluğa bu yetkiler verilmemiş olmakla beraber atık düzenlemesi çevre ve insan sağlığına katkıda bulunacaktır.

vermediği durumlarda, Avrupa Komisyonu'nun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamento'suna danıştıktan sonra Bakanlar Konseyi uygun hükümleri oybirliği ile kabul etmektedir. Her ne kadar Madde:235 çevre konusuna ilişkin açık bir ifade içermese de Topluluğun kuruluş amaçları ile yakın bağlantısı dikkate alınarak bu hususta Topluluk düzeyinde karar alınabilecektir<sup>76</sup>.

Madde:100'e göre Konsey ortak pazarın kurulması ve işlemlerini doğrudan etkileyen alanlarda üye devletlerin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerini yaklaştıracak direktifleri kabul etme, mevzuat uyumlaştırması yapma yetkisine sahiptir<sup>77</sup>. "Ortak pazarın kurulması ya da işlemesi üzerinde doğrudan etkisi olan alanlar" ifadesi çevreyi de kapsayacak şekilde geniş yorumlanmış, özellikle çevreyi kirleten ürünler ve sanayi atıklarına ilişkin mevzuat bu yoruma dayandırılarak şekillendirilmiştir<sup>78</sup>.

Diğer yandan ortak tarım politikasına ve dolaylı vergilerin uyumlaştırılmasına ilişkin hükümler de Topluluğun çevre konusundaki önlemlerinin yasal dayanakları arasında görülmüştür<sup>79</sup>.

Kurucu antlaşmalarda reform konusunda 1985 yılında gerçekleştirilen hükümetler arası konferans, hukuki ve politik koşulların yarattığı ortam içerisinde kurucu antlaşmada çevre konusunda spesifik hükümlere yer verilmesi gerekliliğini ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine 1986 yılında üye devletler tarafından imzalanan Avrupa Tek Senedi 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiş olup böylelikle çevre politikası Topluluk politikaları arasına resmen eklemiştir<sup>80</sup>. Çevre konusunun Antlaşma'ya eklenmesi üye devletlerin bu konuya daha fazla önem verilmesi yönündeki siyasi iradelerini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır<sup>81</sup>.

Tek Senet VII başlığı altında çevre konusunda 130R, 130S ve 130T maddelerini AET Antlaşması'na eklemiştir. Tek Senet ayrıca Antlaşma'nın iç pazar ile ilgili bölümünde yer alan Madde:100'e ek yeni bir madde olarak Madde:100A'yı eklemiş olup burada da çevre ile ilgili hükümlere yer vermiştir.

<sup>76</sup> Ekeman, s.14

<sup>77</sup> Nicoll, Salmon, s.300

<sup>78</sup> Ekeman, s.14

<sup>79</sup> Notaro, s.227

<sup>80</sup> Dinan, s.466

<sup>81</sup> Gülser Öztunalı Kayır, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ed: M. Şükrü Erdem, Sibel Mehter Aykın, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Antalya, 2003, s.316

Tek Senet Madde:130R çevre konusunda Topluluk eyleminin icra koşullarını, ilke ve amaçlarını ortaya koymaktadır.

Madde:130S çevre alanında Konsey'in karar alma usulünü belirtmektedir. Konsey, Komisyon'un mevzuat önerisi üzerine oybirliği ile hareket ederek ve Parlamento ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danıştıktan sonra Topluluk tarafından "kabul edilecek eylemin ne olacağına" karar verecektir. Tek Senet'in çevre konusunda getirdiği 130T Maddesi ise Toplulukça alınan eylemlerin, Antlaşma ile uyumlu olması koşuluyla, üye devletler tarafından alınacak daha sıkı önlemlere engel olmayacağını ifade etmektedir<sup>82</sup>.

1992 yılında imzalanıp 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile çevre koruma artık resmi bir nitelik kazanarak AT Antlaşması 2. Madde'de yer alan Topluluk amaçları arasına dahil edilmiştir. Yine Bu Antlaşma çevresel önlemlerin kabulünü zorlaştıran ya da geciktiren oy birliği usulü yerine nitelikli oy çoğunluğu usulünü getirmiş olup Konsey'deki karar alma sürecinde azınlık oylarının blok oluşturmasına engel olarak karar alma sürecine belli bir rahatlama sağlamaktadır<sup>83</sup>. Maastricht Antlaşması ile "sürdürülebilir kalkınma" kavramı Topluluk hukukuna resmen dahil edilmiştir ki bu daha sonra Amsterdam Antlaşması ile Topluluğun hedefleri arasına dahil edilmiştir<sup>84</sup>.

Amsterdam Antlaşması 1997 yılında imzalanmış ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Antlaşma üye devletlere çevre koruma gerekliliklerine dayanarak Topluluk uyumlaştırma önleminden sapma ile "yeni bilimsel delillere" dayanmak suretiyle ve yeni ortaya çıkan çevre sorunları dolayısıyla mevcut ulusal hükümleri uygulama olanağını getirmiştir. Antlaşma Topluluğun İlkeler başlığı altında yer alan ve görevlerinin sayıldığı 2.Maddede çevrenin yüksek seviyede korunması, kalitesinin geliştirilmesi ifadelerine yer vermiştir. Yine bu hükümde çevre politikasının da aralarında bulunduğu Madde:3'te sayılan Topluluk politikalarının yürürlüğe konularak Topluluk bütününde ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir şekilde gelişmesi ifadesine yer verilmiştir.

---

<sup>82</sup> Stanley P Johnson, Guy Corcelle, **The Environmental Policy of the European Communities**, Graham & Trotman Limited, London, 1989, s.344

<sup>83</sup> François Leveque, "The European Fabric of Environmental Regulations", **Environmental Policy in Europe**, Ed. François Leveque, Edward Elgar Publishing Limited, 1996, Cheltenham, s.16

<sup>84</sup> Kayır, s.316-319

Amsterdam Antlaşmasının İlkeler başlığı altında yer alan 6. Maddesi çevre politikasının bütünleşme ilkesine yer vermiş özellikle sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak amacıyla Madde:3'te belirtilen Topluluk politika ve faaliyetlerinin tanımlanma ve uygulanması ile çevre koruma gerekliliklerinin bütünleştirilmesine vurgu yapılmıştır. Amsterdam Antlaşması ile çevre konusunda getirilen diğer değişiklikler arasında oy çokluğu karar usulünün düzenli karar alma usulü olarak belirlenmesi, çevre eylem programlarının çevre politikası amaçları olarak kabul edilmesi ve Parlamento'ya Topluluk karar alma sürecine resmi etkide bulunma olanağı tanınması sayılabilir<sup>85</sup>.

26 Şubat 2001 yılında imzalanmış olan Nice Antlaşması ise Maastricht Antlaşması, Avrupa Topluluğu Antlaşması, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmaları yanında bazı protokollerde de değişiklikler getirmektedir<sup>86</sup>.

Nice Antlaşması ile Maastricht Antlaşması'na getirilen değişikliklerden biri bu Antlaşma'nın 6(1) Madde'sinde yer alan ilkelerin üye devletlerce ciddi ve devamlı ihlali karşısında Madde:7 ile Konsey'e tanınan dava açma hakkının "söz konusu ilkelerin ciddi ihlaline yönelik risk" durumuna genişletilmesidir. Maastricht Antlaşması Madde:6(1)'e göre "Birlik, 12 Aralık 2007 tarihinde kabul edildiği üzere, Antlaşmalarla aynı hukuki değere sahip olacak olan, 7 Aralık 2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı<sup>87</sup> ile tesis edilen haklar, özgürlükler ve ilkeleri kabul etmektedir". Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı "Çevrenin korunması" başlığı altındaki 37. Maddesi ile "çevrenin üst düzeyde korunması ve çevre kalitesinin artırılmasının sürdürülebilir gelişme ilkesi ile uyumlu olarak sağlanması ve Birlik politikaları kapsamına alınması gereğini" ifade etmektedir. Dolayısıyla Nice Antlaşması ile Maastricht Antlaşmasına getirilen söz konusu yenilik Temel Haklar Şartı Madde:37'de yer alan çevrenin korunması ilkesinin üye devletlerce ciddi ve devamlı ihlali riskinin bulunması halinde dahi Konsey'in dava açmasına izin verecektir. Diğer yandan Konsey'in açacağı bu davaya ilişkin süreci başlatmak

---

<sup>85</sup> Kayır, s.318

<sup>86</sup> Lasok, Lasok, s.849

<sup>87</sup> O.J. 2000, C 364/1



bakımından Parlamento'ya tanınan gerekçeli görüş bildirme olanağı da Parlamento'nun rolünü ortaya koyması bakımından önemlidir<sup>88</sup>.

## **B. Çevre Politikasının Gelişiminde Avrupa Birliği Kurumlarının Rolü**

### **1. Bakanlar Konseyi**

Antlaşma Madde:145'te görevleri sayılan Bakanlar Konseyi asıl olarak yasama faaliyetlerini yürütmekte olup<sup>89</sup> çevre düzenlemelerinin kabul edilip edilmeyeceğine nihai olarak karar veren bir kurumdur<sup>90</sup>.

Konsey üye devlet temsilcilerinden oluşur. Topluluğu ilgilendiren temel konularda Bakanlar Konseyi olarak toplantı yapmakta ancak özel, sektörel ya da teknik konularda örneğin Tarım Konseyi, Çalışma ve Sosyal İşler Konseyi vs. adı altında toplantılar gerçekleştirilmektedir<sup>91</sup>. Çevresel konular bakımından resmi ve gayri resmi toplantılar yapılmakta olup, gayri resmi toplantılarda herhangi bir karar varılmaksızın çevre politikası ya da çevre stratejisi tartışılmaktadır. Çevre konularından sorumlu bakanlar başkanlıkça belirlenen gündem konuları hakkında Lüksemburg ya da Brüksel'de Konsey toplantıları yapmaktadırlar. Konsey aksine karar vermedikçe toplantılar aleni değildir. 1993 yılından sonra istisnai olarak yapılmaya başlanılan aleni toplantılar ise temel meseleleri ele almazlar<sup>92</sup>.

Konsey Komisyon tarafından sunulan tüzük ya da direktif önerisini tartışmaya zorlanamaz. Bu sebeple Konsey, bir Komisyon önerisini tartışmaksızın terk edebilmektedir. Örneğin Konsey'in talebi üzerine sunulmuş olan Atıkla Sebep Olunan Zarar Sorumluluğu Hakkında Komisyon Direktif önerisi Konsey tarafından tartışılmadığından<sup>93</sup> Komisyon söz konusu önerinin geçersiz kılınmış olduğunu beyan etmiştir<sup>94</sup>. Benzer durumlar Denize Atık Boşaltılması ya da Kromun Denize Boşaltılması hakkında önerilerde de görülmüştür. Komisyon önerilerinin farklı Konsey çalışma gruplarında ve Konsey'de tartışılıp tartışılmayacağı, ne zaman tartışılacağı, ne kadar sıklıkla tartışılacağı her Konsey başkanlığının kendi takdirindedir. Çevre ile ilgili Konsey çalışma grupları normalde Komisyon

<sup>88</sup> Lasok, Lasok, s.850

<sup>89</sup> Budak, (Avrupa), s.120

<sup>90</sup> Leveque, s.21

<sup>91</sup> Akdur, s.134

<sup>92</sup> Ludwig Kramer, *E.C.Environmental Law*, Fourth Edition, Sweet&Maxwell, London, 2000, (Environmental), s.34

<sup>93</sup> (1989) O.J. C 452/16

<sup>94</sup> COM (96) 399 30 Temmuz 1996

görevlileri yanında her üye devletin daimi çevre ataşelerinden oluşur. Toplantılar başkanlığı elinde tutan üye devletin bir görevlisi tarafından kontrol edilir. Konsey'in diğer kurumlarla, özellikle Parlamento ile çevresel konularda güçlü bir kurumsal işbirliği bulunmamakla birlikte ortak karar usulünün uygulama alanının giderek artması ile muhtemelen bu durum değişim gösterecektir<sup>95</sup>.

Çevre koruma önlemleri Konsey'de daha önce oybirliği usulüne göre oylanmakta iken, 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi yeni bir madde olarak Antlaşmaya Madde:100A'yı eklemiştir. Bununla Topluluk iç pazarının uyumlaştırılması ile doğrudan ilgili olan çevresel kararların nitelikli oy çokluğu<sup>96</sup> ile alınması olanağı yaratılmıştır. Maastricht Antlaşması ise daha sonra bu hükmü bir takım istisnalar dışında, tüm çevre politikasına genişletmiştir. Nitelikli oy çoğunluğu oylaması usulünde gerçek bir oylamanın nadiren söz konusu olduğunu belirtmek gerekir. Zira bu oylama usulünde dahi Konsey'deki görüşmeler önem taşımaktadır. Görüşmeler bir fikir birliğine varma noktasına kadar ya da en azından buna çok yakın bir noktaya kadar devam etmektedir. Öyle ki gelinen aşamada artık fiili oylama önemini kaybetmiş olmaktadır<sup>97</sup>.

## 2. Komisyon

Yönetim ve yürütme organı olarak Komisyon'un Madde:211 gereğince üstlenmiş olduğu görevler Antlaşma hükümlerinin ve bunu takiben Topluluk kurumları tarafından alınan önlemlerin uygulanmasını sağlamak, mevzuat önerileri ve tavsiyeleri hazırlayarak yasama sürecini başlatmak, Antlaşmanın gerektirdiği durumlarda önlemlerin şekillendirilmesine katılmak, Topluluk mevzuat hükümlerinin uygulanması için Konsey tarafından kendisine verilen yetkileri kullanmak<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Kramer, (Environmental), s.35

<sup>96</sup> Konsey tarafından bu usule göre karar alınmasının gerekmesi halinde Nice Antlaşması'nda yer alan "Genişleme Hakkındaki Protokol" ile üye devletler için belirlenen oy ağırlıkları dikkate alınacaktır. 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren yeni sisteme göre Konsey'de nitelikli çoğunluğun sağlanması için 255 (345 oyda, %74) oy olması ve üye ülkelerin çoğunluğunun kararı desteklemesi gerekmektedir. Ayrıca bir üye ülkenin, kararı kabul eden ve nitelikli çoğunluğu oluşturan ülkelerin nüfus toplamının Avrupa Birliği nüfusunun % 62'sini oluşturup oluşturmadığının kontrol edilmesini önerme hakkı bulunmaktadır.

<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1231>, (erişim:29.08.2009)

<sup>97</sup> Duncan Leferink and Mikael Skou Andersen, Strategies of the "Green" Member States in European Union Policy Making", **A Guide to EU Environmental Policy in The European Union: Actors, Institutions and Processes**, Ed. Andrew Jordan, Earthsan Publications Ltd., London, 2005, s.49

<sup>98</sup> Budak, (Avrupa), s.122

Ulaşım, tarım vs. gibi farklı alanlar için Komisyon'un idari görevleri Genel Müdürlükler olarak bölünmüştür. Genel Sekreter Komisyon'un ve Genel Müdürlüklerin günlük idaresini organize etmektedir<sup>99</sup>.

Topluluk çevre politikasının oluşturulması, uygulanması ve denetimi bakımından Komisyon bünyesinde Çevre, Nükleer Güvenlik ve Sivil Koruma Genel Müdürlüğü olarak üç birim bulunmakta ve bunların altında da ayrıca müdürlükler yer almaktadır. A'dan G'ye doğru sıralanan bu müdürlükler şunlardır: İletişim, Hukuk İşleri ve Sivil Koruma; Doğal Çevrenin Korunması; İklim Değişikliği ve Hava; Su, Kimyasallar ve Kohezyon; Dış İlişkiler ve LIFE; Kaynaklar; Sürdürülebilir Kalkınma ve Entegrasyon<sup>100</sup>.

Genel olarak çevre direktif önerileri Komisyon'un Çevre Genel Müdürlüğü (XI) tarafından hazırlanmakta fakat bunlar diğer Genel Müdürlükler tarafından tashih edilmektedir. Sonuç itibarıyla çevre mevzuatı önerileri Komisyon'da varılan bir uzlaşmanın semeresidir. Ancak uzlaşmaya varılması her zaman kolay olmamaktadır. Bunun bir örneği çevre-vergisi projesinde yaşanmıştır. Çevre Genel Müdürlüğü XI karbon vergisini ortaya atmış diğer Genel Müdürlükler ise bu konuda farklı yaklaşımlar göstermişlerdir. Genel Müdürlüklerin kimisi salt karbondioksit vergisini, kimisi salt enerji vergisini, ortaya atarken bazıları üretimin, bir başkası ise tüketimin vergilendirilmesini önermiştir<sup>101</sup>.

Komisyon Topluluk düzeyinde yeni çevre önlemleri için girişimde bulunma yetkisine sahiptir. Çevre eylem programları en azından geçmişte bu girişimler için bir çerçeve yaratmış ise de daha önce çevre eylem programı ile duyurulmamış pek çok tüzük ve direktif Komisyon tarafından hazırlanmış bulunmaktadır. Bütünleşme ilkesini içeren Antlaşmanın 6. Maddesi tarım, sanayi, bölgesel politika ya da ulaşım gibi diğer alanlardaki girişimlerin çevresel koşulları dikkate almasını gerektirdiğinden Komisyon'un çevre eylem programlarına bağlı olan ya da münferit girişimleri genellikle çevre ve diğer ilgili Genel müdürlüklerinin yakın katılımı ile Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanır. Komisyon tüm taslaklar hakkında kurul olarak karar verir. Diğer bir deyişle tüm komisyonerler taslaklar hakkında karar verir.

---

<sup>99</sup> Kramer, (Environmental), s.26

<sup>100</sup> Kayır, s.321; <http://ec.europa.eu/dgs/environment/directory.htm>, (erişim:20.08.2009)

<sup>101</sup> Leveque, s.20-21

Ancak iş yükü ve personel yetersizliği nedeniyle çoğu öneri sunulduğu şekilde alınmakta ve nadiren Komisyon'da politik düzeyde müzakere konusu yapılmaktadır. Bu durum çevresel gerekliliklerin diğer politikalara bütünleştirilmesini güçleştirmektedir. Müzakere edilecek çok sayıda konu içinde çevresel menfaatleri tanımlamak ve Komisyon kararlarına yönelik hazırlık toplantıları zaman ve çaba gerektirmektedir<sup>102</sup>.

Komisyon kendi sevk ve idaresinde çevresel gerekliliklerin diğer politikalara entegrasyonunu geliştirmek amacıyla 1993 yılında, daha sonra gözden geçirmeye tabi tuttuğu dahili bazı kurallar kabul etmiştir<sup>103</sup>. Buna göre tüm Komisyon önerileri çevresel etkileri bakımından kontrol edilecek, böyle bir etki muhtemel olduğunda çevresel etki değerlendirmesi yapılacak; yeni hukuksal hükümlere yönelik önerilerin çevresel etki ve maliyetleri tanımlanacak ve değerlendirilecektir<sup>104</sup>.

Komisyon'un yeni mevzuat önerileri sunmaktaki münhasır yetkisi yeni politika alanlarına yönelmek isteyen üye devletlerin Komisyon ile yakın ilişki geliştirme çabalarına yol açmaktadır. Bu bağlamda üye devletlerin en fazla kullandığı yöntemlerden birisi Komisyon ve üye devletler arası ilişkileri güçlendirmek amacıyla 1990'lı yıllarda Komisyon bünyesinde kurulmuş olan ve üye devletler ve Topluluk temsilcilerinden oluşan Çevre Politikası Gözden Geçirme Grubuna yazılı görüş sunmaktır. Burada karara bağlanılan bir konunun Komisyonca göz ardı edilmesinin oldukça zor olduğunu belirtmek gerekmektedir. Diğer yandan üye devletler belirli konulara personel yerleştirmek, özellikle ulusal uzmanlar görevlendirmek suretiyle doğrudan Komisyon' a baskı yapabilmektedirler. Bunlar genellikle geçici personel niteliğindedir. Çünkü Topluluk kapsamında sürekli çalışacak personel atanması personel ilanları yayınlanması gibi üye devletlerin kontrolünü aşabilen başka faktörlere bağlı olabilmektedir<sup>105</sup>.

Topluluk çevre mevzuatı en çok direktiflerden oluştuğundan ve direktiflerin muhatabı üye devletler olduğundan bunların ulusal hukuka aktarılması ve doğru uygulanması üye devletlere kalmaktadır. Komisyon Topluluk çevre direktif ve tüzüklerinin doğru uygulanmasını sağlamakla görevlidir. Üye devletlerin Topluluk

---

<sup>102</sup> Kramer, (Environmental), s.28

<sup>103</sup> Written Question E-649/97 (1997) O.J. C367/33

<sup>104</sup> Kramer, (Environmental), s.28

<sup>105</sup> Jordan, Jeppesen, s. 60-61

hukukunu ihlal eden davranışları karşısında soruşturma, araştırma yapma ve gerektiğinde ATAD önünde dava açma yetkisine sahiptir<sup>106</sup>.

Antlaşmadan kaynaklanan görevleri yanında Komisyon'a direktif ve tüzüklerle verilen görevler de bulunmaktadır. Örneğin Topluluk hükümlerini müteakip kabul edilen ulusal mevzuat toplanması, direktiflerin ulusal hukuka aktarılması ve uygulanması hakkındaki ulusal raporların toplanması ve karşılaştırılması, çevresel önlemlerin uygulanması karşılaşılan sorunlar ile ilgili deneyimlerin aktarımı, bilimsel ve teknik gelişmeler ışığında Topluluk direktiflerinin uyarlanması, direktiflerin gerektiği gibi uygulanmasını sağlayacak önlemlerinin geliştirilmesi, değerlendirme sonucu uygun görülen ulusal program ve planlar için Topluluk çevre fonundan yapılacak katkıyı belirlemek, uluslararası alanda çevre görüşmelerine katılmak ve Topluluğu burada temsil etmek, Komisyon'un politika ve önlemleri hakkında bilgi vermek ve ikili toplantılar veya komitelerde, politika yapıcılarını, menfaat gruplarını, çevre örgütlerini, halkı kendi önerileri ve Topluluk kararları hakkında ikna etmeye çabalamak<sup>107</sup>.

### 3. Parlamento

Antlaşmanın 189-201 no' lu maddeleri ile görev ve yetkileri belirtilen Parlamento üye devletlerin seçilmiş temsilcilerinden oluşur<sup>108</sup>. Parlamento özellikle çevre konusunda ürettiği raporlar, görüşler ve Komisyon ve Konsey'e yönelik soruları ile Topluluk kurumları arasında göz doldurucu bir yere sahiptir<sup>109</sup>.

Parlamento Topluluk çevre politikasının ortaya çıkmasında ve gelişmesinde dikkat çekici bir rol üstlenmiştir. Diğer kurumlara nazaran Parlamento'nun bu alanda daha hırslı olduğu görülmektedir. Bu durum muhtemelen kurum içinde yeşil partilerin ağırlıkta olması ve Topluluk kurumları arasında statüsünü güçlendirmek isteyen Parlamento'nun çevre konusunu adeta araç olarak kullanmak istemesinden kaynaklanmaktadır<sup>110</sup>.

Yeni girişimler ve yasama teklifleri sunma bakımından Parlamento'nun tavsiyeleri Komisyon tarafından, bazen gecikmeli de olsa, takip edilmektedir. Diğer

---

<sup>106</sup> Akdur, s.137

<sup>107</sup> Kramer, (Environmental), s.31

<sup>108</sup> Kramer, (Environmental), s.33

<sup>109</sup> Budak, (Avrupa), s.126.

<sup>110</sup> Leveque, s.16

yandan Parlamento'nun Konsey ile birlikte Komisyon bütçesi hakkında karar veriyor oluşu Komisyon üzerindeki etkisini de arttırmaktadır. Diğer bir deyişle bu durum aslında Parlamento'ya Komisyon üzerinde incelikli bir baskı aracı sağlamıştır. Belirtmek gerekir ki çevre korumayı indirgeyen her türlü mutabakat ya da girişime Parlamento'nun karşı çıktığı, neredeyse Komisyon'un hiçbir önerisini çevre koruma bakımından yeterince hırslı ve isabetli bulmadığı görülmektedir. Parlamento çevre alanında daha fazla şeffaflık, bilgiye daha iyi ulaşım ve karar alma sürecine çevre örgütlerinin daha fazla dahil edilmesi konularına hassasiyet göstermektedir. Parlamento özellikle tarım ve bölgesel konulardaki kanun teklifleri hakkındaki görüşlerine çevresel gereklilikleri dahil etmekte neredeyse Komisyon ve Konsey'e göre daha başarılı olmuştur<sup>111</sup>.

Madde:175(3) gereğince genel çevre eylem programları Parlamento ve Konsey'in ortak kararı ile kabul edilmektedir. Bunun dışında Parlamento Topluluk karar alma sürecine danışma ve görüş bildirme ve işbirliği usulü ile de katılmaktadır. İşbirliği usulünde Parlamento'nun itiraz ettiği bir önlem bakımından Konsey ancak oybirliği ile karar alabildiğinden bu durum Parlamento'nun rolünü güçlendirmektedir<sup>112</sup>.

#### 4. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı

ATAD'ın Topluluk'un çevre politikasının meşruluk kazanmasında önemli rolü bulunmaktadır. Çevre politikasına ilişkin kurucu antlaşmalarda açık bir hüküm olmaması durumu ATAD'ın Topluluğun çevre alanındaki faaliyetlerini desteklemesine engel olmamıştır<sup>113</sup>.

Kurucu antlaşmalarda yasal dayanağın bulunmadığı dönemlerde dahi çevre korumanın ATAD tarafından Topluluk'un ana hedefleri arasında kabul edilmiş ve bu suretle çevre korumanın ticaret ve rekabet özgürlüğüne yönelik kısıtlamaları haklı

---

<sup>111</sup> Kramer, (Environmental), s.32

<sup>112</sup> Kayır, s.322

<sup>113</sup> Ida Johanne Koppen, "The Role of the European Court of Justice in the Development of the European Community Environmental Policy", **EUI Working Paper No. 92/18**, European University Institute, San Domenico di Fiesole, Florence, 1993, (Court), s.5

kılacağıının ortaya konulmuş olması<sup>114</sup> bu kararların Topluluk çevre politikasının yasal zemini oluşturması bakımından önemlidir<sup>115</sup>.

ATAD iç pazar ilkeleri ile çevre koruma gerekçelerinin çatıştığı pek çok davada çevre koruma amacına vurgu yapmış<sup>116</sup> örneğin *Danish Bottle*<sup>117</sup> davasında çevre koruma amacının malların serbest dolaşımı ilkesine üstün gelebileceğini belirtmiştir<sup>118</sup>.

İhlal davalarında ATAD çevre politikasının meşruiyetini ana tartışma konusu yapmamakta, bu konuyu ancak aleyhine dava başlatılan üye devletin ihlal durumunu tartışmadan önce ve genel hatlarıyla ele almaktadır. Bununla birlikte malların serbest dolaşımı hükümlerinin ihlal edildiği iddiasına dayalı bir ihlal davasında ilgili üye devletin tercih etmiş olduğu çevre koruma hakkında dengeleme yapmaksızın bu tercihin araç ve alternatiflerinin değerlendirilmesi kolay olmamaktadır<sup>119</sup>.

---

<sup>114</sup>Case:240/83 Procureur de la Republique v ADBHV (1985) E.C.R. 531; Case:302/86 Commission v. Denmark (1988) E.C.R. 4607

<sup>115</sup> Lasok, Lasok, s.782; Yıldırım, s.321

<sup>116</sup> Jacobs, s.185

<sup>117</sup> Case: 302/86 (1988) Commission v Kingdom of Denmark E.C.R 4607 (Danish Bottle)

<sup>118</sup> Sbragia, s.302

<sup>119</sup> Koppen, s.33

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASININ ÖNEMİ, ÖZELLİKLERİ, ÇEVRE EYLEM PROGRAMLARI VE TEMEL İLKELERİ

#### III. Avrupa Birliği Çevre Politikasının Önemi ve Özellikleri

##### A. Çevre Politikasının Önemi

Çevre kirliliği sorunu, sanayileşmede görülen gelişmelere ve refah seviyesinin artışına paralel olarak tüm dünyada 1970’li yıllardan beri önemli bir sorun haline gelmeye başlamış sınır tanımayan çevre kirliliği yerkürenin ekolojik dengesini tehdit altında bırakmıştır. Bu itibardır ki çevre konusu uluslararası platformda çok geniş katılımlara sahne olmaya başlamıştır ve çok boyutlu bir nitelik kazanmıştır. Bölgesel ve küresel çevre politikalarının oluşmaya başladığı bu dönemde Topluluk oldukça kapsamlı bir mevzuat oluşturmaya yönelmiş ve eylem programları ortaya koymuştur. Diğer yandan çevre korumanın mali boyutu konusunda tesis ettiği mekanizmalarla öncü hale gelmiştir<sup>120</sup>.

Her ne kadar Stockholm Konferansı çevre sorunları ile ilgili olarak uluslararası alanda ilk bildirgeye sahip olması ve ayrıca Topluluğun çevre politikasına etkisi bakımından önemli ise de katılımcı devletlerin uluslararası örgütlere yetki vermek konusundaki çekimser davranışları bu düzeydeki çalışmaların verimliliğini azaltabilmektedir. Bu açıdan Topluluk daha başarılı olmuştur. Çünkü ticari engelleri kaldırmak suretiyle üye devletler arasında geri dönüşü söz konusu olamayacak bir bağ yaratan Topluluk bu ekonomik mekanizma ile üye devletlerin birbirlerine karşı ticari engel yaratan unsurları giderek azaltmasına yol açmıştır ki ticari engeller arasında üye devletlerin farklı çevre standartları önemli bir paya sahiptir. Sonuç olarak Topluluk çevresel önlemlerini uygulama ve üye devletler arasında uyumlaştırma konusunda başarı kaydetmiştir<sup>121</sup>. Öyle ki Topluluk seviyesinde yasalaştırılan çevre mevzuatı giderek nitelik ve nicelik açısından üye devletleri geride bırakacak bir gelişme ortaya koymuştur<sup>122</sup>.

Topluluğun çevresel önlemlerinin diğer bir önemi çevre hukukuna yönelik

---

<sup>120</sup> Ekeman, s.6

<sup>121</sup> McCormick, s.246

<sup>122</sup> Dinan, s.468



pek çok ilke ortaya koyması ve bunları uygulayabilmesidir. Topluluk çevre politikasının temelini biçimlendiren bu ilkeler arasında kirliliğin kaynakta önlenmesi, çevre politikasının ekonomik ve sosyal gelişmelere uygun olması, kirleten öder ilkesi ve tüm planlama süreçlerinde çevre politikasının dikkate alınması ilkelerini saymak mümkündür<sup>123</sup>.

## **B. Çevre Politikasının Özellikleri**

Topluluk çevre politikası katılımcı özellik gösterir. Zaman içinde çevre sorunlarının nitelik ve nicelik olarak artması, sayısız alanı etkisi altına almaya başlaması, diğer bir ifadeyle büyük hacme ulaşması çok taraflı çabayı gerekli kılmıştır. Bu nedenle Topluluk, her kesimden katılımcıya açılım sağlamak, çevreye olan duyarlılığı arttırmak amacıyla ortak girişimleri desteklemekte ve bilgilendirme ve eğitim çalışmalarına ağırlık vermektedir<sup>124</sup>.

İlk çevre eylem programından Maastricht Antlaşmasına kadar olan dönem boyunca Topluluk çevre politikasının dikkat çeken bir özelliği çevre politikası ve ekonomi politikasının iç içe olmasıdır. Diğer bir deyişle çevreyi koruma amacıyla getirilen düzenlemeler aynı zamanda iç pazarın işleyişine katkıda bulunma amacını da taşımaktadır. Yine birinci çevre eylem programı ve Maastricht Antlaşması arasındaki dönemin bir diğer özelliği üye devletlerin ekonomik amaçlı farklı teknik üretim standartlarının rekabeti bozucu etkisini ortadan kaldırmak için Topluluk'un üretim standartlarının uyumlaştırılmasına yönelmiş olmasıdır. Ek masraflar yaratan ve dolayısıyla ticarete engel oluşturan üye devletler arasındaki farklı teknik standartların uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalar uluslararası petrol ve kimya şirketleri de dahil olmak üzere geniş bir çevrede memnuniyetle karşılanmıştır<sup>125</sup>.

## **IV. Çevre Eylem Programları**

### **A. Çevre Eylem Programlarının Niteliği**

Topluluğun çevre politikasını yalnızca hukuksal düzenlemelere bakarak anlamak mümkün olmayıp çevre eylem programları ile birlikte ele almak gerekmektedir. Çünkü çevre politikasının ağırlık noktaları ve hedefleri bu

---

<sup>123</sup> Özşar, s.18

<sup>124</sup> Ekeman, s.23

<sup>125</sup> Leveque, s.12; Council Directive 88/609/EEC of 24 November 1988

programlarda ele alınmıştır<sup>126</sup>. Paris zirvesinde belirlenen temel ilkeler temelinde çevre eylem programlarında çevrenin korunmasına yönelik hedef ve bu hedeflere varılmasında kullanılacak uygulamalar ortaya konulmaktadır<sup>127</sup>.

Öncelikle belirtmek gerekir ki çevre eylem programları hukuki bağlayıcılığa sahip olmayıp daha çok siyasi niteliktedir<sup>128</sup>. Ancak bu durum Çevre Eylem Programlarının Topluluğun çevre politikasının oluşumuna olan katkısını zayıflatan bir husus değildir<sup>129</sup>.

İlk çevre eylem programından bu yana hedefler geliştirilmiş, hukuksal mevzuat bu doğrultuda şekillendirilmeye başlanmıştır<sup>130</sup>. Gittikçe geliştirilerek birbiri ardına kabul edilen bu programlar bir bütün dahilinde çevre politikasının temelini oluşturmaktadır<sup>131</sup>.

İlk beş çevre eylem programı Konsey tarafından üye devletlerin hükümetlerinin Konsey’de toplanan temsilcilerinin dikkatlerine sunulmuştur. Programlar Komisyon tarafından hazırlanıp, Konsey tarafından kabul edilmektedir<sup>132</sup>. Bu programlar genel çerçeveli olup, yönetmelik şeklinde yayınlanırlar. Diğer bir deyişle esas çerçeve doğrultusunda hedeflenen amaçlara ulaşmak üzere izlenecek yol üye devletlere kalmaktadır<sup>133</sup>. Programların kabulü için seçilen ifadeler benzerlik göstermektedir: Konsey ve üye devletlerin dikkatlerine sunmak, bir programın aciliyetinin kabulü, genel konularda ve stratejilerde uzlaşmak gibi<sup>134</sup>.

İlk beş çevre eylem programı belirli bir eylem rotası çizmekten çok genel amaç ve ilkeler ortaya koymaktadır<sup>135</sup>.

1972 yılındaki ilk programdan bu yana uygulanan programlar gittikçe genişletilmiş buna göre hukuki düzenlemeler yapılmıştır; bunların bütünü çevre

---

<sup>126</sup> Budak, (Eylem), s.63

<sup>127</sup> Ekeman, s.13

<sup>128</sup> Budak, (Eylem), s.63

<sup>129</sup> Budak, (Avrupa), s.217; Yıldırım, s.330

<sup>130</sup> Ekeman, s.13

<sup>131</sup> Yıldırım, s.321; Aykut Tavşancı, "Avrupa Birliği Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri", **İktisat İşletme ve Finans**, Yıl:20, Sayı:236, 2005, s.43

<sup>132</sup> Notaro, s.23

<sup>133</sup> Egeli, s.30

<sup>134</sup> Budak, (Eylem), s.68

<sup>135</sup> Notaro, s.231

politikasını ortaya koymaktadır<sup>136</sup>. Diğer yandan Topluluğun kurucu antlaşmalarla yetkilendirmediği konularda üye devletlerin yetkilerin korumakta oluşu, Çevre eylem programlarının çevre politikası bağlamında hukuki temel olarak nitelendirilmemesi gibi bir sonucu ortaya koymaktadır<sup>137</sup>.

Çevre Eylem Programlarının formüle edilme biçimi farklılık göstermekte olup, ilk program bildirge, ikinci ve üçüncü program ise kararlaştırma şeklinde ortaya konulmuştur. Bu durumu kimi yazarlar Topluluk çevre faaliyeti bağlamında üye devletler arasındaki anlaşmazlığın bir yansıması olarak yorumlamaktadır. Çevre koruma konusunda üye devletler Topluluğa yetki devretmek konusunda istekli olmadıklarından itirazlarını ortaya koymuş olmaları da muhtemeldir. Bu nedenle Çevre Eylem Programları sadece Topluluk tarafından kabul edilmiş olmayıp Konsey’de toplanan üye devlet hükümet temsilcilerince de kabul edilmiştir<sup>138</sup>. Bu noktada Fransa’nın hükümetler arası işbirliği oluşturulması yönündeki tavrı etkili olmuş, ikinci ve üçüncü programlar da yine aynı şekilde Topluluk ve üye devlet hükümet temsilcilerinin kabulü ile gerçekleşmiştir<sup>139</sup>.

İlk iki program Konsey ve üye devlet hükümet temsilcilerinin ”bildirgesi”, diğerleri ise yine bu temsilcilerin ”kararlaştırması” şeklinde ortaya konulmuştur<sup>140</sup>.

### **B. Birinci ve İkinci Çevre Eylem Programlarının Ortak Yönleri**

İlk iki programda kirlilik sorunlarını çözmeye yönelik önleyici eylem esas alınmış, ayrıntılı faaliyet listesi belirlenmiştir<sup>141</sup>.

Her iki program döneminde çevre kirlilik standartları ve mevcut kirliliği azaltmaya yönelik tedbirler sıralanarak, geniş kapsamlı eylem planları ile mevcut eksiklikler belirlenmek ve giderilmek istenmiştir<sup>142</sup>.

İlk iki program kirlilik standartlarını ortaya koyarak üye devletlerdeki ortak pazarın işleyişini bozan politika farklılıklarını hedef almıştır<sup>143</sup>. Şöyle ki; ATAD

---

<sup>136</sup> Yıldırım, s.321

<sup>137</sup> Budak, (Eylem), s.63

<sup>138</sup> Koppen, The European Community’s Environment Policy: From the Summit in Paris, 1972 to the Single European Act, **EUI Working Paper No:88/328**, European University Institute, Badia Fiesolana San Domenico, January 1988, (Policy), s.5

<sup>139</sup> Kramer, (Environmental), s.2

<sup>140</sup> Budak, (Eylem), s.64

<sup>141</sup> Yücel, Ortaçesme, s.54

<sup>142</sup> Ekeman, s.21

<sup>143</sup> Yıldırım, s.330

1980 yılında verdiği bir kararında üye devletler arasında çevre konusunda uyumlaştırma yapılmasının önemini ortaya koymuş ve teşebbüs sahiplerinin, maliyet masraflarını azaltmak amacıyla, güçlü çevre mevzuat ve uygulamaları olan üye devletler yerine bu konuda daha zayıf durumda olan üye devletleri tercih edebilecek olduğunu, bu durumun bir sonucu olarak da çevre konusuna önem veren ülkeler aleyhine rekabette bozulma olacağına işaret etmiştir<sup>144</sup>.

İlk iki Çevre Eylem programı AET Antlaşmasında çevresel konulara açık bir dayanak bulunmamasına rağmen Antlaşmanın 100. ve 235. Maddeleri vasıtası ile ortaya konulmuştur<sup>145</sup>.

Bu programlar sonraki programlarda izlenecek ilke ve öncelikleri belirlemiştir<sup>146</sup>. Bu ilkeler önleme iyileştirmeden daha iyidir, kirleten öder, çevresel etkilerin dikkate alınması, çevresel eylemin uygun düzeyde alınmasıdır<sup>147</sup>.

### **C. Birinci Çevre Eylem Programı**

Bu program 1972 yılındaki Paris Konferansı'nda çağrıda bulunulduğu üzere Komisyon tarafından hazırlanmıştır. Komisyon'un daha önce de çevre konusunda çalışmaları olmuştur. Bu nedenle birinci çevre eylem programı Komisyon'un ilk çalışması değildir. Kaldı ki Topluluğun çevre politikasına sahip olması gerektiği Komisyon tarafından ortaya atılmış ve daha Paris Zirvesi yapılmadan bir sene kadar önce çevre koruma konusunda ilk tebliğin hazırlanmasında Komisyon büyük rol üstlenmiştir<sup>148</sup>.

Komisyon tarafından önerilen Birinci Çevre Eylem Programı 1973 Kasım ayında Avrupa Bakanlar Konseyi tarafından kabul etmiştir. Program beş yıllık bir süre için 1973 - 1977 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmış ve "bildirge" şeklinde ortaya konulmuştur<sup>149</sup>. Programın tam adı "Çevre Koruma İçin Bir Avrupa Topluluğu Eylem Programı Hakkında Avrupa Topluluğu Konseyi'nin ve Konsey'deki Üye Ülkelerin Hükümet Temsilcilerinin 22 Kasım 1973 Tarihli Açıklaması"dır<sup>150</sup>.

---

<sup>144</sup> McCormick, s.247

<sup>145</sup> Leveque, s.10

<sup>146</sup> Grant, Feehan, s.313

<sup>147</sup> Grant, Feehan, s.314

<sup>148</sup> Koppen, (Policy), s.8

<sup>149</sup> Budak, (Eylem), s.64

<sup>150</sup> Akdur, s.114

Programın önsözünde “kirlilikle etkin mücadele ve çevre kalitesinde gelişme olmaksızın ekonomik faaliyetlerin uyumlu gelişimi ve sürekli ve dengeli bir kalkınma düşünülemez” ifadesine yer verilmiştir. Birinci programın önsözünde yer alan bu ifade kapsamında 1973 ve 1976 yıllarını kapsayan bir dizi öncelik, önlem ve amaç ortaya koymuştur. Ayrıca Topluluk Çevre politikasına yönelik kılavuz ilkeler ortaya koymuştur. İlerleyen yıllarda Topluluk Çevre politikasının merkezini oluşturacak olmaları bakımından önemli olan bu ilkeleri şöyle sıralamak mümkündür<sup>151</sup>.

a.Kirliliği önleme iyileştirmeye tercih edilmelidir

b.Kirleten sebep olduğu zararı onarmalı ya da kirleticileri azaltma giderlerine katlanmalıdır.

c.Tüm Topluluk faaliyet alanlarındaki politikaların oluşturulmasında çevrenin korunması ve geliştirilmesi dikkate alınmalıdır.

d.Alınacak etkin önlemler bakımından yerellik ilkesi doğrultusunda yerel, bölgesel ya da Topluluk düzeyinde karar alınmalıdır<sup>152</sup>.

Birinci Eylem Programı iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk kısımda Topluluğun çevre politikasının amacı Antlaşmanın 2.Maddesindeki ifadeye dayanacak şekilde, Toplulukta yaşayan halkların yaşam şartlarının ve standartlarının iyileştirilmesi şeklinde ortaya konulmuştur<sup>153</sup>. Böylelikle programın yasal temeli Antlaşmanın 2. Maddesine dayanılarak ortaya konulmuştur<sup>154</sup>.

Programın geçerli olduğu sürede Antlaşmanın 235. Maddesi gereğince Konsey’de kararlar oybirliği ile kararlar alınmaktaydı ve Parlamento’nun rolü oldukça kısıtlıydı<sup>155</sup>.

Programın diğer bir özelliği ise ulusal politika ve programların uyumlu ve eşgüdümlü olmasını hedef almasıdır<sup>156</sup>.

Program Topluluğun açıkça çevre politikasını uygulamaya başlaması bakımından da önemlidir<sup>157</sup>.

---

<sup>151</sup> Michel, s. 371

<sup>152</sup> Koppen, (Policy), s.10

<sup>153</sup> Akdur, s.114

<sup>154</sup> Koppen, (Policy), s.8

<sup>155</sup> Sbragia, s.296

<sup>156</sup> Akdur, s.114

<sup>157</sup> Leveque, s.10

Birinci Çevre Eylem Programı ve takip eden programları müteakip çok sayıda Topluluk Çevre mevzuat hükmü kabul edilmiştir<sup>158</sup>.

#### **D. İkinci Çevre Eylem Programı**

1977-1983 dönemlerini kapsayan bu program birinci programı büyük ölçüde takip etmiş ve birinci programla paralel olarak Topluluk çevre politikasının ilke ve amaçlarını tanımlamış, bunların uygulanmasına yönelik eylemleri ortaya koymuştur<sup>159</sup>. Bu programın hazırlanmasında dönemin ekonomik sorunlarının payı olmuş petrol krizinin de etkisiyle özellikle sanayileşmiş ülkeler çevre koruma düzenlemelerinin ticareti kısıtlayacağı endişesiyle bu konuda katı yaklaşımlardan özellikle kaçınmışlardır. Aynı yaklaşım üçüncü çevre eylem programında da kendisini hissettirmiştir<sup>160</sup>. İkinci program, birinci çevre eylem programı ile üstlenilen projelerin güncellenmesi niteliğindedir<sup>161</sup>.

Program “kararlaştırma” niteliğinde olup tam ismi Çevre Koruma İçin Avrupa Topluluğu Eylem Programının ve Çevre Politikasının Hazırlanması ve Uygulanması Hakkında Avrupa Topluluğu Konseyi’nin ve Konsey’deki Üye Ülkelerin Hükümet Temsilcilerinin 17.05.1977 Tarihli Kararı’dır<sup>162</sup>.

İkinci program esas olarak birinci programı takip etmekteyse de ikinci programın, bazı çevresel felaketlerin etkisiyle öncelikle su kirliliği olmak üzere hava ve gürültü kirliliği konularını daha ağırlıklı olarak ele aldığını belirtmek gerekir<sup>163</sup>.

Programın getirdiği yeniliklerden bir diğeri çevresel tahribatın onarılması yanında önlenmesine yönelik olarak çevre etki değerlendirme uygulamasını başlatmış olmasıdır. Sanayi ve altyapı tesisleri için çevresel etki değerlendirmesi yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır<sup>164</sup>. Belirtmek gerekir ki çevre etki değerlendirme uygulaması her ne kadar Topluluk çevre politikası bağlamında ilk kez ikinci program dahilinde ortaya konulmuşsa da aslında uygulama daha önce ABD ve Almanya başta olmak üzere kimi Avrupa ülkelerinde zaten kullanılmakta olan bir yöntemdir. İkinci çevre eylem programında bu uygulamaya yer verilmesi, kalkınma

---

<sup>158</sup> Wheeler, s.87

<sup>159</sup> Notaro, s.235

<sup>160</sup> Michel, s.371-372

<sup>161</sup> Koppen, (Policy), s.14

<sup>162</sup> Akdur, s.117

<sup>163</sup> Lasok, Lasok, s.785

<sup>164</sup> Akdur, s.117

ve çevre koruma hedeflerinin birlikte yürütülebileceği fikrini yansıtması bakımından önemlidir<sup>165</sup>. Buna rağmen bu uygulamanın, bazı üye devletlerce öne sürülen itirazlar nedeniyle ancak üçüncü eylem programı döneminde Topluluk politikalarına dahil edildiğini de hatırlatmak gerekir<sup>166</sup>.

İkinci çevre eylem programı döneminde kimileri daha sonra değişikliklere uğrayacak olan çeşitli yönetmelik, yönerge, tavsiye ve kararlar yürürlüğe konulmuştur<sup>167</sup>. Yine programın yürürlükte kaldığı dönem boyunca üye devletler 1978 yılında Akdeniz'in Kirlenmesine Karşı Barselona Sözleşmesi ve Ren Nehrinin Kimyasal Kirlenmesine Karşı Bonn Sözleşmesini ve 1979 tarihinde Avrupa Yaban Hayatı ve Doğal Çevresini Koruma Sözleşmesini imzalamış bulunmaktadır<sup>168</sup>.

### **E. Üçüncü Çevre Eylem Programı**

“Çevre Koruma İçin Avrupa Topluluğu Eylem Programının ve Çevre Politikasının Hazırlanması ve Uygulanması Hakkında Avrupa Topluluğu Konseyi'nin ve Konsey'deki Üye Ülkelerin Hükümet Temsilcilerinin 7 Şubat 1983 Tarihli Kararı” ile program yürürlüğe girmiştir. Kararlaştırma niteliğindeki program 1982-1986 dönemlerini kapsamaktadır<sup>169</sup>.

Bu programda dikkati çeken husus, daha önce Topluluk ortak pazar hedefinin tamamlayıcısı olarak görülen, dolayısıyla ikincil bir konuma sahip olan çevre konusunun bilinçli bir şekilde Topluluğun diğer politika alanlarına entegrasyonuna ve diğer politika alanlarının çevre ile uyumunun gerekliliğine işaret edilmiş olması<sup>170</sup>, böylelikle “bütünleyicilik” ilkesinin programa dahil edilmiş olmasıdır<sup>171</sup>. Çevre politikasının diğer politika alanlarından ayrık tutulmasının başarısını engelleyeceği bu nedenle diğer politika alanları ile entegre edilmesi gerektiği düşüncesi 1980'li yıllardan itibaren ağırlık kazanmış ve daha sonra Tek Senet ile Topluluk antlaşmasına bu husus eklenmiştir. Başlangıçta ortak tarım ve ulaşım politikaları öncelikli olarak başlayan bu hareket zamanla diğer politika alanlarına

---

<sup>165</sup> Ekeman, s.22

<sup>166</sup> Yıldırım, s.331

<sup>167</sup> Akdur, s.118

<sup>168</sup> Kayır, s.314

<sup>169</sup> Akdur, s.119

<sup>170</sup> Mc Cormick, s.247

<sup>171</sup> Notaro, s.235; Koppen, (Policy), s.18

genişletilmiştir<sup>172</sup>. Program kirliliği kaynağında önleyici önlemlere ağırlık vermiştir<sup>173</sup>. Ekonomik ve sosyal gelişime yönelik girişimler için öncelikle çevre unsuru göz önüne alınacaktır<sup>174</sup>.

#### **F. Dördüncü Çevre Eylem Programı**

15 Ekim 1986 tarihinde Komisyon Konsey'e sunduğu program sunmuş olup, 18 Mart 1987 tarihinde kabul edilmiştir.

Program 1987-1992 dönemlerini kapsamaktadır. Önceki programlar beş yıl için öngörülmüşken dördüncü program altı yıllık dönemi kapsamakta ve iç pazarın tamamlanması ile aynı döneme denk gelmektedir. Tam adı Çevre Koruma İçin Avrupa Topluluğu Eylem Programının ve Çevre Politikasının Hazırlanması ve Uygulanması Hakkında Avrupa Topluluğu Konseyi'nin ve Konseydeki Üye Ülkelerin Hükümet Temsilcilerinin 19 Ekim 1987 Tarihli Kararı'dır<sup>175</sup>.

Programın Kabulü Tek Senedin hazırlanması ile aynı dönemde yer almıştır. Bu nedenle önceki programlar gibi Konsey ve Konseydeki üye devlet hükümet temsilcilerinin kararlaştırması ile değil Konsey kararlaştırması olarak ortaya konulmuştur. Çünkü çevre koruma Tek Senet ile birlikte Antlaşma içinde Topluluk'un resmi görevi olarak tanımlanmış, dolayısıyla Topluluk eylemi için hukuksal temel niteliğini kazanmıştır. Program Tek Senede ve onun içerdiği amaç ve ilkelere gönderme yapmaktadır<sup>176</sup>.

Program, vurguyu kirlilik kontrolünden önleyici önlemlere kaydırmıştır<sup>177</sup>. Üçüncü çevre eylem programının somutlaşmasına hizmet ederek, katı norm ve standartlar ile bunların mevzuata aktarılmasına ağırlık vermiştir<sup>178</sup>.

Çevre politikasının diğer politika alanlarından izole edilmemesi gerektiği ve Topluluğun sosyal ve ekonomik kalkınmasını gerçekleştirebilmek açısından çevre politikasının zorunluluğu vurgulanmıştır<sup>179</sup>.

Program çevre mevzuatını güçlendirmesi ve çevre politikasını diğer politika alanları ile ilişkilendirmesi bakımından da önem arz etmektedir<sup>180</sup>.

---

<sup>172</sup> Ekeman, s.22

<sup>173</sup> Dinan, s.465;

<sup>174</sup> Ekeman, s.22

<sup>175</sup> Grant, Feehan, s.314

<sup>176</sup> Koppen, (Policy), s.24

<sup>177</sup> Dinan, s.465; Grant, Feehan, s.314

<sup>178</sup> Akdur, s.121

<sup>179</sup> Akdur, s.121; Lasok, Lasok, s.785.



## G. Beşinci Çevre Eylem Programı

Programın tam ismi 2179/98 AT Sayılı ve 24 Eylül 1998 tarihli Çevre ve Sürdürülebilir Gelişmeye Dair Avrupa Topluluğu Politika ve Eylem programlarının Gözden Geçirilmesine İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Kararı'dır<sup>181</sup>.

Maastricht Antlaşması ile aynı dönemde kabul edilmiş bir program olup politika ve eylem yöntemi bakımından çevre alanında geçmişteki yaklaşıma nazaran adeta bir kırılma noktasını işaret etmektedir<sup>182</sup>. Önleyici önlemlere vurgu yapılmakla birlikte çevrenin geçmiş yıllarda acımasız bir şekilde tahrip edildiği dikkate alınarak gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılama olanağına zarar vermeksizin bugünkü neslin ihtiyacını karşılamanın, diğer bir deyişle sürdürülebilir kalkınmanın önemi vurgulanmıştır<sup>183</sup>.

Program geçmiş yıllardaki eylemlerin çevresel zararı durdurmakta yetersiz kalmış olmasından hareket edilerek takınılan tutumun değiştirilmesi gereğini ortaya koymuştur. 1993-2000 yılları arasında geçerli olan program sürdürülebilir kalkınmaya yönelik bir strateji izlemekte ve sanayi, enerji, turizm, ulaşım, tarım gibi çevre kirliliği sebeplerini dikkate alan aktif ve küresel bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Program kamu yetkilileri, vatandaşlar, tüketiciler ve girişimcilerin dahil olduğu geniş bir kitlenin şu anki ve gelecek nesiller için çevreye zarar veren sosyal davranışlarının değişimini hedeflemektedir<sup>184</sup>.

Beşinci Çevre Eylem Programı döneminde Komisyon başkanı olan Jacques Santer tarafından ifade edildiği üzere sürdürülebilir kalkınma hedefinin gerçekleşmesi Topluluk'un çevre ile daha dost bir ekonomiye geçiş, ekonomik performansın doğal kaynakların en verimli şekilde kullanımına bağlı olduğunun ortaya konulması, çevre koruma ile yeni iş alanları yaratılması ve diğer sektörlerde istihdam koşullarının devamının sağlanması görevlerinin Topluluk tarafından başarıyla yerine getirildiği anlamına gelmektedir<sup>185</sup>.

---

<sup>180</sup> Tavşancı, s.43

<sup>181</sup>[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998D2179)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998D2179](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998D2179), (erişim:20.04.2009)

<sup>182</sup> Leveque, s.10

<sup>183</sup> Dinan, s. 465-466

<sup>184</sup> Leveque, s.14-15

<sup>185</sup>Tavşancı, s.43

Beşinci Çevre Eylem Programı kimi üye devletlerde, özellikle Hollanda'da örnekleri görülen gönüllü mutabakata yönelmiştir. Örneğin 1998 yılında Komisyon tarafından son şekli verilen bir mutabakat ile yeni araçlardan karbondioksit salınımının azaltılmasına gidilmiştir ki bu aynı zamanda Kyoto Protokolü çerçevesinde Topluluk' un yükümlülükleri açısından anlamlıdır<sup>186</sup>.

Programın öncelik verdiği faaliyetler arasında çevre politikası için veri tabanı oluşturulması, Avrupa Çevre Ajansı'nın çalışması, sürdürülebilir üretim ve tüketim davranış modeli yaratılması, sorumluluk paylaşımı ve ortaklık anlayışının geliştirilmesi, yerel ve bölgesel inisiyatiflerin desteklenmesi yer almaktadır. Diğer yandan çevrenin korunmasında önemli bulunan alanlar iklim değişikliği ve ozon tabakasında incelme, hava kalitesinin, doğanın, biyolojik çeşitliliğin, su kaynaklarının korunması, gürültü kirliliğinin önlenmesi, kentsel çevre ve kıyı alanlarının korunması ve yönetimi, atık yönetimi, kaza ve risk yönetimi, radyoaktif atıkların yönetimi, Topluluk hukukunun gözden geçirilmesi olarak belirtilmiştir<sup>187</sup>.

#### **H. Altıncı Çevre Eylem Programı**

Komisyon tarafından 2001 yılında önerilen bu program "Çevre 2010:Geleceğimiz, Tercihimiz" adını taşımaktadır. İklim değişikliği, tabiat ve biyo çeşitlilik, çevre ve sağlık, tabii kaynaklar ve atık olmak üzere dört öncelikli alan belirlemiştir<sup>188</sup>.

Beşinci Çevre Eylem Programından kalan bazı alanların takibine yönelik bu program mevcut çevre mevzuatının uygulanmasını sağlama, çevresel amaçların tüm politika alanlarına entegrasyonu, çözüm belirlemede iş çevresi ve tüketicilerle yakın çalışma, vatandaşlara daha iyi ve ulaşılabilir bilgi temini, toprak kullanımında bilinçli yaklaşım hedeflerine yönelmiştir<sup>189</sup>.

#### **V. Çevre Politikasının İlkeleri**

##### **A. Genel Olarak**

Antlaşmanın XIX Çevre başlığı altında Madde:174'ün ilk paragrafında çevre politikasının amaçları:

a. Çevre kalitesini sürdürmek, korumak ve geliştirmek,

---

<sup>186</sup> Sbragia, s.312

<sup>187</sup> Yıldırım, s.332

<sup>188</sup> Budak, (Eylem), s.72-73

<sup>189</sup> Lasok, Lasok, s.786; Yıldırım, s.333.

- b. Kişilerin sağlıklarının korunmasına katkıda bulunmak,  
c. Doğal kaynakların ihtiyatlı ve sağduyulu kullanımını sağlamak olarak sayılmaktadır<sup>190</sup>.

Madde:174'ün ikinci paragrafı ise çeşitli bölgelerdeki farklı koşullar dikkate alınmak suretiyle çevre politikasının dayandırılacağı ilkeleri somut bir şekilde ortaya koymaktadır<sup>191</sup>. Buna göre, ihtiyatlılık ilkesi, önleme ilkesi, çevresel zararın öncelikle kaynağında giderilmesi ve kirleten öder ilkesi çevre politikasının ilkelerini oluşturmaktadır. Belirtmek gerekir ki Antlaşmanın ilk bölümündeki 1-16 maddeler arasında Antlaşmanın temelleri, amaçları, kurumsal ve usulü kuralları ve genel nitelikte bir dizi hüküm yanında çevre konusu bağlamında “yerellik” ve “bütünleşme” yi içermektedir. Bu hükümler yanında Madde:174 ‘te sayılan ilkeler ise çevre politikasına özgü ilkeleri işaret etmektedir. Gerek Antlaşmanın başlangıç kısmında gerek Madde:174’te yer alan ilkelerin aynı hukuksal etkiye sahip olup olmadığı tartışmalı olduğu gibi, Madde:174’te yer alan ilkelerin hukuki statüsü hakkında da yorum farklılıkları bulunmaktadır<sup>192</sup>.

Madde:174 kendi içinde barındırdığı ilkelerin niteliğini tam olarak ortaya koymakta yetersiz kalmaktadır. Kaldı ki hükmün ilk fıkrasındaki amaçlar dahi zorlayıcı bir ifadeye ancak “katkıda bulunmak”, “izlemek” gibi ek terimlerle kavuşmaktadır. Hükmün lafzının getirdiği güçlükler yanında Madde:175 ile çevre mevzuatını oluşturmada Topluluk kurumlarına tanınan takdir yetkisi de bu ilkelerin niteliğini belirlemeyi güçleştirmektedir<sup>193</sup>.

Madde:174 ikinci paragrafında çevre politikasının “yüksek koruma” düzeyini amaçlayacağı belirtilmiş ardından ise çevre politikasının dayanacağı ilkeler sayılmış olduğundan “yüksek korumanın” amaç ya da ilke olarak kabul edilmesi konusu tartışmalıdır. Esasen politik görünümde olan bu ilkeler yine de hukuki sonuçlardan tamamen mahrum değildir. Özellikle Topluluk eyleminin gerekçelendirilmesi bağlamında yapılacak değerlendirme ve yorumlarda bu ilkelerden yardım

---

<sup>190</sup> Ekeman, s.15

<sup>191</sup> Can Baydarol, “1993 Hedefinde Topluluk Çevre Politikasının Yönelimleri”, **İKV Dergisi**, Ağustos 1988, s.26-27

<sup>192</sup> Kramer, (Environmental), s.10

<sup>193</sup> Michael J. Doherty, “Case Law Analysis The Status of The Principles of EC Environmental Law”, **Journal of Environmental Law**, Volume 11, Number 2, Oxford University Press, Oxford, 1999, <http://jel.oxfordjournals.org/content/vol11/issue2/index.dtl>, (erişim:20.08.2009), s.379-380

alınmaktadır<sup>194</sup>. Nihayetinde çevre hukukunun gelişimi ve bağımsız bir nitelik kazanmasında söz konusu ilkelerin katkısı olduğunu da vurgulamak gerekmektedir<sup>195</sup>.

## **B. İlkeler**

### **1. Bütünleyicilik İlkesi**

Tamamen Topluluğa özgü<sup>196</sup> olan ve Tek Senet ile getirilen bu ilkeye göre çevre gereklilikleri Topluluğun diğer politikalarının bileşeni olmalı, Topluluğun diğer politikaların saptanmasında ve uygulanmasında çevre koruma gerekleri gözetilmelidir<sup>197</sup>. Bunun yanında çevre hukukuna ait farklı unsurlar, örneğin çevre mevzuat hükümleri ya da kirlilik denetim sistemleri arasında da bütünleyicilik ilkesi esaslarının dikkate alınması gerekmektedir<sup>198</sup>.

Diğer yandan Tek Senet Antlaşmasına eklenen üye devlet bildiri metninde yer alan<sup>199</sup> “Topluluğun eylemleri, enerji kaynaklarının işletilmesi ile ilgili ulusal politikalara müdahale etmez” ifadesi bütünleyicilik ilkesinin gücünü azaltan bir husus olarak ortaya çıkmaktadır<sup>200</sup>.

İlke bugün için AT Antlaşmasının birinci bölümünde “İlkeler” başlığı altında Madde:6 ‘da ”sürdürülebilir kalkınmanın teşvik edilmesi için çevresel gereklilikler Topluluğun diğer politikalarına ve eylemlerine eklenmeli” ifadesi ile yer almaktadır<sup>201</sup>.

Bütünleyicilik ilkesi diğer politika alanları ile karşı karşıya geldiği her durumda çevre politikasının üstün tutulacağı anlamını taşımamaktadır. Çevre ve diğer politika alanları arasındaki ihtilaflarda ölçülülük ilkesi uygulanarak çözüm bulunmak zorundadır<sup>202</sup>.

---

<sup>194</sup> Doherty, s.381; Case:2/90 Commission v. Belgium (1992) I-E.C.R. 4431

<sup>195</sup> Turgut, (Çevre), s. 201

<sup>196</sup> Budak, (Avrupa), s.46

<sup>197</sup> Budak, (Avrupa), s. 46; Notaro, s.229

<sup>198</sup> Keleş, Ertan, s. 158

<sup>199</sup> [http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr14b.htm#Declaration\\_9](http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr14b.htm#Declaration_9), (erişim:26.03.2008)

<sup>200</sup> Budak, (Avrupa), s.46

<sup>201</sup> Özşar, s.21

<sup>202</sup> Notaro, s.229

## 2. Önleme İlkesi

Önleme ilkesi “önleme, iyileştirmeden daha iyidir” varsayımına dayanmaktadır. Bu ilke tüm Çevre Eylem Programları’nda yer almış ve özellikle Üçüncü Çevre Eylem Programı’nın odak noktasını oluşturmuştur<sup>203</sup>.

Tek Senet’in kabulü ile resmiyet kazanmış olan bu ilke<sup>204</sup> çevre kirliliği ortaya çıktıktan sonra bu kirlilikle mücadele etmenin güçlüğüne ve maliyetine katlanmak yerine, kirlilik meydana gelmeden önce gerekli önlemlerin alınmasını hedeflenmektedir<sup>205</sup>.

Önleme ilkesi henüz zarar ortaya çıkmadan önce, gelecekte gerçekleşecek zararlar göz önüne alınarak, doğal ve yapay çevre ile canlı yaşamının zarar görmesini önlemeyi amaçlamaktadır<sup>206</sup>. Çevrenin korunması ile ilgili olarak alınacak önlemlere daha erken aşamada müsaade ediyor olması sebebiyle bu ilkenin giderek önem kazanmıştır<sup>207</sup>.

Önleme ilkesi faaliyet serbestisi ve bilgisizlik teorileri ile somutlaşmaktadır. Faaliyet serbestisi ilkesine göre insanlığın gelişimi için belli bir faaliyet alanı tanınması gereklidir. Ancak faaliyet serbestisi ile çevre üzerine getirilecek yük çevrenin kendini yenileme kapasitesi zarar gördüğü ölçüde ortadan kaldırılmalıdır. Bilgisizlik teorisine göre ise, insan faaliyetleri ile çevrede yaratılan etki bilimsel olarak kesin bir şekilde ortaya konulamadığından bilimin bugün vardığı nokta ile henüz varlığını tespit edemediğimiz tehlikelerin söz konusu olabileceğini dikkate almak gerekmektedir<sup>208</sup>. Öte yandan bilimsel belirsizlikler söz konusu olduğunda ya da gerçek bir çevresel tehlikenin bulunmaması durumunda önleme ilkesinin uğradığı zaafiyet ihtiyatlılık ilkesi ile giderilmeye çalışılmaktadır<sup>209</sup>.

## 3. Kaynağında Giderme İlkesi

Antlaşmaya 1987’de Tek Senet ile birlikte dahil edilen ve Maastricht Antlaşmasında da yer alan bu ilkeye göre çevre kirliliğine ya da gürültüye sebep olan

---

<sup>203</sup> Notaro, s.229

<sup>204</sup> Ekeman, s.15

<sup>205</sup> Özşar, s.21

<sup>206</sup> Yıldırım, s.325

<sup>207</sup> Budak, (Avrupa), s.39; Can Hamamcı, “Çevre ve Hukuk”, Prof. Dr. Fehmi Yavuz’a Armağan, AÜSBF Yay., Ankara, 1983, s.247

<sup>208</sup> Budak, (Avrupa), s.41

<sup>209</sup> Turgut, (Çevre), s. 205, 206

unsurlar gerek gönüllü eylemler gerek Topluluk düzeyinde yapılacak düzenlemeler yoluyla giderilmek durumundadır<sup>210</sup>. Çevresel zararın öncelikle kaynağında giderilmesini amaçlayan bu ilke özellikle su ve atık sektöründe önem taşımaktadır<sup>211</sup>.

Kaynağında giderme ilkesinin içerdiği "giderme" kavramı çok açık olmadığından alınacak önlemlerin kapsamı, süresi, türü hakkında Topluluk kurumlarına geniş bir takdir alanı bırakmaktadır. Aslında çevresel zarar çoğu durumda tamamen giderilememektedir. Bu durum göz önüne alındığında mevzuatın aslında çevresel zararı gidermekten çok, çevresel zarar bir kez meydana geldikten sonra onu en aza indirmeye ve daha fazla zararın oluşmasını engellemeye yönelik olduğunu belirtmek gerekmektedir<sup>212</sup>.

Kaynağında önleme ilkesinin ATAD tarafından yorumuna ve uygulanmasına ilişkin tipik bir örnek olarak *Walloon*<sup>213</sup> davası gösterilebilir. Belçika'nın Walloon bölgesi bir karar alarak ülkenin diğer bölgelerinden ve diğer üye devletlerden olan atıkların bu bölgede bekletilme, biriktirilme ve imhasına yasak getirmiş, Komisyon bu yasağı malların serbest dolaşımı ilkesinin ihlali ve keyfi ayrımcılık yapıldığı iddiaları ile ATAD önünde dava konusu etmiştir. ATAD kaynağında giderme ilkesi gereğince her bir bölge idaresinin ancak kendi çöplerinin işlenmesi, biriktirilmesi, imhası bakımından uygun önlemleri alabileceğine, çöp naklinin olabildiğince engellenerek üretildiği kaynağa yakın yerde bertaraf edilmeleri gerektiğine karar vermiştir<sup>214</sup>.

#### 4. Yerellik İlkesi

Yerellik sorumluluğun daha alt kademelerde bırakılması ve gereğinden fazlasının üst kademeye aktarılmaması, diğer yandan belirli koşulların gerçekleşmesi halinde ise daha üst düzeyde kararlar alınmasını ifade eden bir kavramdır<sup>215</sup>.

Özellikle küreselleşme ve terörizm gibi konularda Topluluğun yetkilerinin artması gerektiğini savunan görüş sahipleri de bulunmaktaysa da Avrupa Topluluğu'nun giderek artan yetkisi, yetkilerin üye devletlerden Topluluğa kayması

<sup>210</sup> Can, s.27; Ekeman, s.15

<sup>211</sup> Özşar, s.21

<sup>212</sup> Kramer, (Environmental), s.18

<sup>213</sup> Case C-2/90 Commission v. Belgium, ECJ 9 July 1992, E.C.R. (1992), I-4431

<sup>214</sup> Budak, (Avrupa), s.43

<sup>215</sup> David Shaw, Vincent Nadin ve Kim Seaton, "The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law", *European Environment*, Volume 10, Issue 2, March-April 2000, <http://www3.interscience.wiley.com/journal/71008458/issue>, (erişim:20.04.2009), s.87

dolayısıyla yetkinin merkezileşmesi geçmişten bugüne eleştirilere hedef olmuştur. Yerellik ilkesinin Antlaşmaya dahil edilmesi aslında bu eleştirilere bir yanıt anlamına da gelmektedir<sup>216</sup>.

Yerellik ilkesi sadece Topluluk yetkileri ile üye devletlerin yetkileri üst üste bindiğinde, diğer bir deyişle yarışan yetkiler söz konusu olduğunda uygulama alanı bulmaktadır<sup>217</sup>. Üye devletlerde kararların yerel, bölgesel ya da merkezi hangi düzeyde alınması gerektiği konusu ulusal hukuku ilgilendirdiğinden, bu alanda yerellik ilkesinin uygulanma olanağı bulunmamaktadır. Ancak aynı durum Topluluk ve üye devletler arasında söz konusu olduğunda işlerlik kazanmaktadır<sup>218</sup>.

Yerellik ilkesi hakkında çokça çalışma bulunmasına karşın bu kavram hala aydınlatılmaya muhtaç bazı belirsizlikler, hukuksal tuzaklar içermektedir<sup>219</sup>. Ekonomi bilimi açısından ortaya konan tanımlamaya göre yerellik ilkesi iş bölümüne dayalı toplumlarda diğer kurumlar karşısında mukayeseli avantaja sahip kuruma yetkinin tevdi edilmesine işaret etmekte, iş bölümüne dayalı toplumlarda “mukayeseli avantajlar” ilkesinin kurumsallaşması anlamına gelmektedir<sup>220</sup>.

İlke açıkça ilk kez 1986 yılında Tek Senet Madde:130r(4) ile Topluluk hukukuna dahil edilmiştir. Ne var ki belki de ilk olmasından ya da çevre sorunlarının sınır aşan özelliği nedeniyle Topluluk düzeyinde ele alınması gereğinden ötürü Tek Senet kapsamında sadece çevre alanında uygulama olanağı bulmuştur<sup>221</sup>.

---

<sup>216</sup> Gráinne de Búrca, “Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam”, **Harvard Jean Monnet Working Paper 7/99**, Harvard Law School Jean Monnet Chair, Seminar and Workshop on Advanced Issues in Law and Policy of the European Union, NAFTA and the WTO, Cambridge, 2000 <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.rtf>, (erişim:29.06.2009), s.6; Antonio Gaucha Soares, “The Principle of Conferred Powers and The Division of Powers Between The European Community and The Member States”, **Liverpool Law Review**, Volume: 23, Number:1, January 2001, s.72; Klaus-Dirk Henke, “Subsidiarity in the European Union”, **Intereconomics Review of European Economic Policy**, Cilt:41, Sayı:5, 2006, [http://209.85.129.132/search?q=cache:mbm9e\\_K\\_94gJ:www.intereconomics.eu/archiv/autor/381/+HENKE,+Klaus-Dirk.+%E2%80%9CSubsidiarity+in+the+European+Union%E2%80%9D,&cd=4&hl=tr&ct=clnk&gl=tr](http://209.85.129.132/search?q=cache:mbm9e_K_94gJ:www.intereconomics.eu/archiv/autor/381/+HENKE,+Klaus-Dirk.+%E2%80%9CSubsidiarity+in+the+European+Union%E2%80%9D,&cd=4&hl=tr&ct=clnk&gl=tr), (erişim:25.04.2009), s.240

<sup>217</sup> Soares, s.70

<sup>218</sup> A G Toth, “A Legal Analysis of Subsidiarity”, **Legal Issues of the Maastricht Treaty**, Ed. David O’Keeffe, Patrick M. Twomey, Chancery Law Publishing, London, 1994, s.38

<sup>219</sup> Toth, s.37

<sup>220</sup> Henke, s.246

<sup>221</sup> Josephine Steiner, “Subsidiarity Under the Maastricht Treaty”, **Legal Issues of the Maastricht Treaty**, Ed. David O’Keeffe, Patrick M. Twomey, Chancery Law Publishing, London, 1994, s.52

Maastricht Antlaşmasında yerellik ilkesine daha cesurca yer verilmiştir. Birliğin genel eylem ilkesi niteliğini kazanan ilke önsözde, A ve B maddelerinde ele alınmıştır. Ancak bu hükümler hukuki sonuç yaratmaktan çok politik açıklamalar ve niyet bildirimleri niteliği taşımaktadır<sup>222</sup>.

Antlaşma'nın önsözü kararların mümkün olduğunca halka yakın alınması ve bu suretle Topluluk ve üye devlet vatandaşları arasında daha yakın bir Birlik kurulması gerekliliğine işaret etmektedir<sup>223</sup>. A Maddesi yine kararların halka mümkün olduğunca yakın alınması gerekliliğini vurgulamaktadır. B Maddesi ise ilkeyi neredeyse tüm Antlaşma'ya uygulanabilir kılmakta<sup>224</sup> bir yandan Topluluğun amaçlarını ortaya koyarken diğer yandan bu amaçlara Madde:3b'de tanımlanan yerellik ilkesi gözetilerek erişileceğinden söz etmektedir<sup>225</sup>.

Yerellik ilkesine AKÇT, EURATOM Antlaşmalarında yer verilmemiştir. Maastricht Antlaşmasında ise ortak dış ve güvenlik politikası hükümlerine ve adalet ve içişleri alanında işbirliğine ilişkin hükümlere yerellik ilkesi resmen dahil edilmiş bulunmamaktadır<sup>226</sup>. Diğer yandan Madde:118 kapsamında sağlık ve güvenlik, Madde:127 kapsamında mesleki eğitim, Madde:129 kapsamında kamu sağlığı alanlarında Topluluğun üye devlet eylemlerini desteklemesi, teşvik etmesi ya da tamamlamasını sağlayan hükümler yerellik ilkesinin zımni uygulamalarına ilişkin bazı örneklerdir. Bu zımni hükümler aslında yerellik ilkesini tüm Antlaşmaya yayma niyetinin bir göstergesi olarak nitelendirilmektedir<sup>227</sup>.

AT Antlaşması Madde:3b'de yer alan yerellik ve ölçülülük ilkelerinin uygulanmasına yönelik daha açık uygulama kriterleri tanımlamak ve ilkenin tüm kurumlarca sürekli uygulanmasını ve sıkı kontrolünü sağlamak amacıyla Amsterdam Antlaşması Ek Protokolü kapsamında bazı koşullar tesis edilmiştir. Alınacak önlemin Topluluk ya da üye devletler tarafından daha iyi yerine getirilip getirilemeyeceğine karar vermek bakımından Protokolde yol gösterici açıklamalar yer almaktadır<sup>228</sup>.

---

<sup>222</sup> Toth, s.38

<sup>223</sup> Steiner, s.53

<sup>224</sup> Toth, s.38

<sup>225</sup> Steiner, s.53

<sup>226</sup> Toth, s.37

<sup>227</sup> Steiner, s.53; The European Council (Edinburgh Summit 1992), Edinburgh, 11-12 December 1992 [http://aei.pitt.edu/1445/01/edinburgh\\_dec\\_1992.pdf](http://aei.pitt.edu/1445/01/edinburgh_dec_1992.pdf) (erişim:29.08.2009)

<sup>228</sup> Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union, The Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts



Madde:3b birbiriyle yakın ilişkili olmakla birlikte orijin, hukuki kapsam ve sonuç bakımından farklı olan “verilen yetkiler”, “yerellik” ve “ölçülülük” kavramlarına yer vermektedir<sup>229</sup>.

a. Verilen Yetkiler: Madde:3b’nin verilen yetkilerin kapsamını belirlemek, üye devletleri dışlayacak şekilde sadece Topluluğa münhasır olan yetkileri ortaya koymak ya da üye devletlerle Topluluğun paylaşmakta olduğu alanları açıklamak gibi bir amacı bulunmamaktadır<sup>230</sup>.

AT ve Maastricht Antlaşmaları münhasır olan-olmayan ya da yarışan yetkilerin neler olduğu konusunda açıklık getirmemektedir. Münhasır olan-olmayan yetki ayrımı ilk kez Komisyon’un 1975 yılına ait Avrupa Birliği Raporu ve daha sonra da Parlamento’nun Avrupa Birliği Hakkında 1984 tarihli Taslak Antlaşması ile gündeme getirilmiştir. Bu tür bir yetki ayrımı asıl olarak Topluluk hukukuna ve ATAD yargısına yabancı kalmaktadır. ATAD içtihatları ile ortaya konulmuştur ki Topluluğa devredilen yetkiler ilke olarak, üye devletlere yarışan yetki alanı bırakmayacak şekilde münhasırdır. Dolayısı ile üye devlet yetkilerinin bittiği yer Topluluk yetkilerinin başladığı yere karşılık gelmektedir. Bu bağlamda üye devletler Topluluk kurumlarının kendilerine teslim etmiş olduğu belirli uygulama, yönetim yetkileri dahilinde hareket edebilmektedirler. Hatta Topluluğun bu yetkileri belirli bir süre kullanmaması durumunda dahi, Topluluk hukukunun üstünlüğü ilkesi gereğince, üye devletler lehine yarışan yetkiden söz edilemeyecektir<sup>231</sup>.

AT Antlaşması ile Topluluğa verilen tüm yetkiler bakımından münhasır yetkiden söz edilemeyeceği, Topluluğa yetki veren ilgili Antlaşma hükümlerinin sınırlı olduğu öne sürülen görüşler arasındadır. Buna göre çevre, ekonomik ve sosyal uyum, eğitim, tüketicinin korunması, sosyal politika gibi daha yeni alanlarda Topluluk münhasır yetkiye sahip değildir. Ancak örneğin sağlık ya da çevre alanındaki Topluluk mevzuatı iç pazarın tamamlanmasına yardımcı olması halinde yerellik ilkesinin uygulaması dışında kalacaktır<sup>232</sup>.

---

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, (erişim:20.08.2009 )

<sup>229</sup> Toth, s.38

<sup>230</sup> Burca, s.15; Case: 281, 283-285, 287/85 Germany v. Commission (1987) E.C.R. 3203

<sup>231</sup> Toth, s.39; Case:22/70 Commission v Council (1971) E.C.R. 263; Opinion 1/75 Local Cost Standart (1975) E.C.R. 1355; Case:804/79 Commission v United Kingdom (1981) E.C.R. 1045

<sup>232</sup> Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, s.420

Komisyron'un görüşüne göre Tek Pazar kapsamında malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı münhasır yetkinin özünü oluşturur<sup>233</sup>. Yukarıda sayılan dört temel özgürlükle birlikte ayrıca, ortak ticaret politikası, rekabet, ortak tarım politikası, ulaşım politikası, balıkçılık korumadan oluşan bir münhasır yetki bloğu bulunmaktadır<sup>234</sup>. Komisyron'a göre münhasır yetki alanı ifadesi doğru değildir. Çünkü rneğin Topluluğun münhasır yetkisinde kalan tarım gibi bir alanda dahi eylem sorumluluğunun tümüyle münhasır yetki kapsamında kaldığını söylemek zordur. Diğer bir deyişle Antlaşma hükümlerinin, sağduyulu yaklaşımı saf dışı etmek pahasına geniş yorumlanması söz konusu değildir. Münhasır yetki alanı yerine "eylem yetkileri " ile yaratılan yetki bloklarından söz etmek daha doğru olup, bu bloklar zaten Toplulukça eylemde bulunulmuş olan konuları kapsar<sup>235</sup>.

Bir diğer görüş münhasır yetkinin Toplulukça zaten yasalatırma yapılmış alanlarda söz konusu olduğunu, ye devlet yetkilerinin Topluluk yetkilerinin baladığı değil ancak uygulandığı noktada sona erdiğini ifade etmektedir. Ayrıca Komisyron'un yukarıda belirtilen yaklaşımında sözünü ettiği yetki blokları bakımından da " eylem ihtiyacının" tanımlanması gerekmektedir. Çünkü bu alanlarda ye devletlerin mevzuat yapmasını engelleyen hiçbir sebep bulunmamaktadır. Dolayısıyla yerellik ilkesine dikkat etmeksizin ilgili alanlar bakımından Topluluk'un eylemde bulunma yetkisini ifade etmek mümkün değildir<sup>236</sup>.

Öte yandan Topluluk münhasır yetkisinin söz konusu olduğu durumlarda uygulanma yükümlülüğü olmamakla birlikte yine de yerellik ilkesi dikkate alınmaktadır<sup>237</sup>. Öyle ki açıkça yerellik terimi kullanılmış olsun ya da olmasın Topluluk yetkisinin özü içinde kaldığı halde yerellik hükmünün ya da yerellik Őekilli gerekçelendirmelerin bulunduğu mevzuat örnekleri bulunmaktadır. Bir politika alanı ye devlet egemenlik alanına yakın, Topluluk'un asıl amaçlarına uzak ya da Topluluğun esas ortak pazar amaçlarına yakın olduğu ölçüde devamlı ve ciddi

---

<sup>233</sup> Burca, s.20

<sup>234</sup> Toth, s. 39-40; Craig, s.421.

<sup>235</sup> Bull.EC 10-1992 pt.2.2.1

<sup>236</sup> Steiner, s.56

<sup>237</sup> Craig, s.420

surette yerellik ilkesinin tartışılmasına mahal kalmayacaktır. Genel kapsamlı politika tanımlamalarına başvurularak ya da bu politika alanları hakkında sadece Topluluğun ya da üye devletlerin karar vereceğini farz ederek yerellik incelemesi dışarıda tutulamaz. Bu itibarla politik bir kararın hangi düzeyde alınacağı sorusuna, peşinen bir sınıflandırma yapılmaksızın kendi içinde yanıt aramak gerekmektedir<sup>238</sup>.

Diğer yandan üye devletler Topluluk'un münhasır yetkisine giren bu alanlarda sorumluluktan tümüyle bağışık değillerdir. Topluluğun ön iznine tabi olarak ya da yetkili Topluluk kurumunca gerçekleştirilen bir yetki devrine bağlı olarak üye devletler bakımından da sorumluluğun devam etmesi mümkün olacaktır<sup>239</sup>.

Üye devletler Topluluğa kurucu antlaşma ile verilenler dışındaki yetkileri ellerinde bulundurmaya devam ederler. Üye devletlerin uluslar arası hukuk öznesi olarak sahip oldukları bu yetkilere sınırlama getirmeksizin Topluluk yetkilerini kullanmaya devam edecektir. Ancak üye devletler için bu durumun tersi söz konusu değildir. ATAD bu hususta "muhafaza edilen yetkilerin kullanımı Antlaşma ile yasaklanan önlemlerin karşılıklı kabulüne izin vermez"<sup>240</sup> diyerek üye devletlerin karşılıklı olarak Antlaşmanın izin vermediği önlemleri kabul edemeyeceğini ifade etmektedir. Antlaşmanın Madde:36'da olduğu gibi üye devletlerin muhafaza ettiği yetkilerin varlığını açıkça tanıdığı durumlarda da ATAD aynı tutumunu devam ettirmiştir<sup>241</sup>.

Topluluğun yetkiye sahip olduğu ancak henüz bunu kullanmış olmadığı ya da kullanmış olmasına rağmen tamamlanmaya muhtaç olan ya da ulusal makamların yetkisine bırakılacak şekilde kullanmış olduğu alanlarda Madde:10 kapsamında Antlaşma'daki yükümlülükler ile uyumlu olmak ve Topluluğun herhangi bir politikasına zarar vermemek koşuluyla, üye devletler mevzuat oluşturabilmektedirler. Sonuncu durumda diğer bir deyişle hem Topluluğun hem üye devletin mevzuat yapabilmesine olanak tanıyan alanlarda yarışan yetkilerin varlığından söz etmek

<sup>238</sup> Burca, s.21-22

<sup>239</sup> Soares, s. 60

<sup>240</sup> Case:6,11/69 Commission and France (1969) E.C.R. 523

<sup>241</sup> Nicholas Emiliou,"Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf", **Legal Issues of the Maastricht Treaty**, Ed. David O'Keeffe, Patrick M. Twomey, Chancery Law Publishing, London, 1994, s.68; Case:153/78 Commission&Germany (1979) E.C.R. 2555; Case:120/78 Rewe-Zentral v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) (1979) E.C.R. 649; Case:148/78 Pubblico Ministero v. Ratti (1979) E.C.R. 1629

gerekir. Yarışan yetkiler kavramından üye devletler ve Topluluk arasında gerçekleşen basit bir yetki yarışı akla gelmemelidir. Bu kavram aslında yetkinin üye devletler ve Topluluk arasında bölünmüşlüğüne işaret etmektedir<sup>242</sup>.

b. Yerellik: Madde:3b’de yer alan yerellik ilkesinin ikinci paragrafı bizzat ilkenin kendisi ile ilgilidir. Antlaşmada yer alan amaçlardan birine, üye devletlere nazaran Topluluk düzeyinde daha iyi erişilmesi söz konusu olduğunda Topluluğun eylemde bulunması gerekecektir. Buradaki anlamı ile yerellik sadece Topluluk ve üye devletler düzeyinde hüküm içermekte, daha küçük birimlere sirayet etmemektedir. Yerellik ilkesinin yalnızca üye devletler ve Topluluk bağlamında ele alınmasının yeterli olmadığı, Topluluğun giderek artan dış ilişkilerinin onu uluslar arası oluşumlar içinde alınacak kararlarda etkin rol almaya zorlaması nedeniyle “tersine yerellik” konusu ile karşı karşıya kalındığı, bu çerçevede Topluluk tarafında da uygun idari düzey konusunun dikkate alınması gerektiği öne sürülen görüşler arasındadır<sup>243</sup>.

Yerellik efektiflik ve kademe testi olmak üzere iki testi gerekli kılmaktadır. Bunlar bir koşulun iki ayrı yönü gibi düşünülmemekte ise de her zaman aynı sonucu verdiklerini söylemek mümkün değildir. Örneğin çevre konusunda efektiflik testi Topluluk eylemini gerekli kılarken, kademe testi üye devleti işaret edebilmektedir. Önlemin amaçlarına üye devlet seviyesinde ulaşılmasının mümkün olup-olmadığının tespiti efektiflik testine, eğer ulaşılamıyor ise önlemin kapsam ve etkileri bakımından Topluluk düzeyinde daha ne kadar iyi ulaşılabilecek olduğunun tespiti ise kademe testine karşılık gelmektedir<sup>244</sup>.

Kademe testi karar alma süreci ya da başka bir kriteri değil eylemin etki ya da sonucunu esas almaktadır. Bir alan tamamıyla Topluluk yetkisi dışında ve üye devlet yetkisi içinde olduğunda ya da tamamıyla üye devlet yetkisi dışında ve Topluluk münhasır yetkisi içinde olduğunda yerellik ilkesine başvurulmayacaktır. Bu itibarla ilke Topluluk ve üye devletlerin yetkiyi paylaştığı, potansiyel olarak eylem yetkisine sahip olduğu alanda söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla yerellik ilkesi Topluluğun

---

<sup>242</sup> Soares, s.60

<sup>243</sup> Burca, s.6

<sup>244</sup> Toth, s.43

yetkilerini tanımlama ve saptama amacı gütmemekte ancak onun mevcut yetkilerinin uygulanmasında kılavuz görevi görmektedir<sup>245</sup>.

Çevresel önlemler bakımından etkinlik testi önlemin üye devlet kademesinde alınmasını gerekli kıldığı ve fakat maliyetinin üye devlet açısından yüksek olması durumunda Topluluk tarafından geçici istisnalar veya kirleten öder ilkesine hâlel getirmeksizin, mali destek sağlanabildiğini de belirtmek gerekir<sup>246</sup>.

c. Ölçülülük: ATAD içtihatları ile geliştirilmiş olan bu ilkeye göre Topluluğun eylemi Antlaşmanın amaçlarına erişmek için gerekli olandan öteye geçemeyecektir<sup>247</sup>.

Komisyon münhasır olan-olmayan tüm alanlarda Topluluğun yetki ifasını kontrol etmek amacıyla bu hükümde belirtilen ölçülülük ilkesinin uygulanması gerektiğine işaret etmektedir. Madde:3b'nin ikinci paragrafında yer alan etkinlik ve kademe testi yapıldıktan sonra Topluluk düzeyinde eylemde bulunulmasına karar verildiğinde bu eylemin yoğunluğunun ne olması gerektiğine üçüncü paragrafta yer alan ölçülülük testine göre yanıt bulunacaktır. Önerilen önlemin amaçlarına erişmek için ölçülülük testi gereğince "gerekli" ve "uygun" olan eylemden öteye geçilemeyecektir. Gerekli eylemi belirleme mevzuatın kapsamının, uygun olan eylemin belirlenmesi ise uygun araçların tespitini gerektirmektedir<sup>248</sup>.

Ölçülülük ilkesi bir amaca erişmede kullanılacak araçları ele almakta, ikinci paragrafta yer alan etkinlik testi ise amaca en iyi şekilde Topluluk ya da üye devlet düzeylerinden hangisinde erişilebileceğine odaklanmaktadır. Bununla birlikte bir eylemin amacı ile bu eyleme erişme araçları kolayca birbirinden ayırt edilememektedir. Bu noktada belirli bir politikanın açıkça ortaya konulma derecesi önem kazanmaktadır. Örneğin iç pazar eylemi olarak ortaya konulan bir politikayı "hizmetlerin serbest dolaşımını veya yerleşme özgürlüğünü destekleme alanında eylem" ya da "üye devletlerdeki kredi kurumlarının yönetiminin düzenlenmesi eylemi" olarak daha spesifik bir şekilde ortaya koymak mümkündür. Bunların hangisinin bir amaç hangisinin bir amaca ulaşmada alınan bir önlem olduğu konusu

---

<sup>245</sup> Burca, s.18

<sup>246</sup> Tavşancı, s.43; "Avrupa Birliği ve Çevre", <http://www.cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?SectionId=205&ContentId=330>, (erişim:30.08.2009)

<sup>247</sup> Toth, s.38

<sup>248</sup> Steiner, s.60

karmaşıktır. Dolayısıyla bir amaç ne kadar iyi tanımlanırsa o aynı zamanda daha geniş bir amaca ulaşmada başvurulacak bir araç olarak da ortaya konulabilecektir<sup>249</sup>.

##### 5. Kirleten Öder İlkesi

1973 tarihli ilk Çevre Eylem Programı ile getirilen bu ilke çevreyi kirletenlere kısa vadede sebep oldukları kirlilikle mücadele giderlerinin ödettirilmesini uzun vadede ilgililerin kirliliği azaltmaya ve daha az kirleten ürün ve teknolojilere yönelmesini teşvik etmeyi amaçlamaktadır<sup>250</sup>.

İlke sonraki çevre eylem programlarında da ele alınmıştır. Bunun yanında çevresel giderlerin paylaşımı ve kamu mercilerinin faaliyetleri hakkında 3 Mart 1975 tarihli Konsey Tavsiyesi de kirleten öder ilkesinin kapsamlı bir tartışmasına yer vermiştir<sup>251</sup>. Kirleten öder ilkesine kimi direktiflerde de göndermeler bulunmaktadır<sup>252</sup>. Esasen Topluluk Antlaşmasına kirleten öder ilkesinin dahil edilmesi bakımından görüşmelerin Avrupa Birliği kurulmasına ilişkin Parlamento Taslak Antlaşmasında yer alan öneri doğrultusunda başladığını söylemek mümkündür<sup>253</sup>.

Bununla birlikte kirleten öder ilkesinin uygulamaya konulmasında bir takım güçlüklerle karşılaşmakta olduğunu da belirtmek gerekir. Örnek olarak kirlenmeye yol açan üretim ve tüketim sürecinde fazla sayıda insan ve işletmenin bir zincir oluşturması, aktörlerin fazlalığının gerçek kirleten kişi ya da işletmeyi tespit etmeyi zorlaştırması gösterilebilir. Bu noktada ekonomik teori asıl kirletenin bulunması ile ilgilenmeksizin her kirlilik masrafının tüketiciye yansıtılmasına yönelmektedir. Diğer yandan hakkaniyet yorumu ise özellikle tüketicinin belirli bir ürün ya da hizmetin tüketimi üzerinde gerçek bir seçime sahip olmadığına ya da çok az seçme şansı olduğunda bu masrafın tüketiciye yansıtılmasını onaylamamaktadır<sup>254</sup>.

---

<sup>249</sup> Burca, s.23

<sup>250</sup> Özşar, s.21; Kayır, s.325

<sup>251</sup> Recommendation 75/436, O.J. 1975, No: L194/1

<sup>252</sup> Atık hakkında 75/442 sayılı Direktif Madde:11, O.J. 1975, No. L 194/47; Tehlikeli Atık hakkında 78/319 sayılı Direktif Madde:11, O.J.1978, No. L84/43; Tehlikeli Atığın Nakli hakkında 84/631 sayılı Direktif Madde:10, O.J. 1984, No: L326731 örnek olarak verilebilir.

<sup>253</sup> Ludwig Kramer, *Focus on European Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London, 1992, (Focus), s.244

<sup>254</sup> Alder, Wilkinson, s.177

Kirleten öder ilkesinin boşlukları önleme, özen gösterme, ihtiyatlılık ilkeleriyle tamamlanmaya çalışılmaktadır<sup>255</sup>.

## 6. İhtiyatlılık İlkesi

İhtiyatlılık ilkesini belirleyen iki önemli husus “bilimsel belirsizlik” ve “potansiyel çevre zarar riskidir”. Potansiyel çevre zarar riski karşısında, bilimsel belirsizliğe rağmen, ihtiyatlı olmak tercih edilmekte, bu suretle zararın ortaya çıkmasının tamamen önlenmesi ya da beklenen zararın en aza indirilmesi amaçlanmaktadır<sup>256</sup>.

İhtiyatlılık ilkesine başvurmak bir ürün, yöntem ya da olaydan kaynaklanan tehlikeli etkinin saptandığını ve bilimin bu riski kesin olarak ortaya koymaya izin vermediğini önceden kabul anlamına gelmektedir. Ancak ihtiyatlılık ilkesinin seçilen koruma derecesi ile orantılı bir şekilde kullanılması gerektiği de Komisyon tarafından ifade edilmektedir. Buna göre olası bir riske karşı ihtiyatlılık ilkesine dayanılarak tümüyle yasaklama getirmek orantılı olmayabileceğinden bir riske karşı eylemde bulunmanın ya da bulunmamanın yarar ve zararlarının dikkate alınması gerekecektir<sup>257</sup>.

İhtiyatlılık ilkesi hakkında Komisyon bir tebliğ yayınlamış olup<sup>258</sup> burada ilke risk yönetim aracı ve risk analiz çerçevesinin bir parçası olarak ele alınmaktadır. Tebliğ ayrıca ilkenin uygulanmasında ortak bir tutum benimsenmesini öngörmektedir. Bu ilke olabildiğince eksiksiz bir bilimsel değerlendirme ile başlamalı ve bilimsel belirsizlikler yine her adımda olabildiğince tanımlanmalıdır. Komisyon bu suretle ihtiyatlılık ilkesini daha ileri bir bilimsel bilgiyi bekleyen geçici bir önlem olarak nitelendirmektedir. Yine tebliğ ile ilgili tarafların tümünün katıldığı şeffaf ve açık bir karar alma usulü teşvik edilmektedir<sup>259</sup>. İhtiyatlılık ilkesine somut olarak daha çok canlı kaynakların yönetimi anlaşmalarında özellikle balık kaynakları ile ilgili olarak başvurulmaktadır. Topluluk hukukunun başka hukuksal araçlarında “ihtiyatlılık ilkesi” ifadesi kullanılmakta iken bu tüzükte “ihtiyat yaklaşımı”

<sup>255</sup> Budak, (Avrupa), s.33

<sup>256</sup> Nükhet Turgut, “İhtiyat İlkesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:45, Sayı:1-4, 1996, s.76

<sup>257</sup> Grant, Feehan, s.315-316

<sup>258</sup> Communication from the Commission on the Precautionary Principle (COM 2000), [http://ec.europa.eu/environment/docum/20001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/docum/20001_en.htm), (erişim:04.05.2009)

<sup>259</sup> Alexandre Kiss, Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Third Edition, Transnational Publishers Inc., New York, 2004, s.208

ifadesinin kullanılmış olması ilkenin içerik ve koşullar bakımından belirsizliğinin bir yansımasıdır. Öte yandan uygulamada her iki kavram arasında fark gözetilmemektedir<sup>260</sup>.

---

<sup>260</sup> Kiss, Shelton, s.210



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ VE ÜYE DEVLETLER ÇEVRE POLİTİKALARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

#### I. Avrupa Birliği Düzeyinde Alınmış Önlemlerin Bulunmaması Durumunda Üye Devletlerce Kabul Edilen Çevre Önlemleri

##### A. Genel Olarak

Avrupa Birliği asıl olarak iç pazarın kurulmasına ve işlemlerine yönelmiştir. “İç Pazar” kavramı Topluluk içinde iç sınırların olmadığı, mal, hizmet, sermaye ve kişilerin serbestçe dolaşımının sağlandığı ve gümrük birliğine dayalı bir pazara karşılık gelmektedir<sup>261</sup>.

Diğer yandan Avrupa Topluluğu Adalet Divanının ilgili içtihadında da belirtmiş olduğu üzere çevre koruma Topluluğun amaçları arasındadır<sup>262</sup>. Keza üye devletler de çevre koruma alanında politikalar oluşturmakta ve hukuksal düzenlemeler ortaya koymaktadırlar. Çevre politikası bakımından üye devletler ve Topluluk arasında yarışan/paylaşılan yetki ilişkisi mevcut olup bu durum, diğer ilkeler yanında, “yerellik ilkesinin” de dikkate alınmasını gerektirmektedir<sup>263</sup>.

Topluluk içinde farklılık gösteren ulusal ve yerel çevresel menfaatler ile ticari menfaatlerin dengelenmesine yönelik olarak çevresel uyumlaştırma önlemlerinin kabulü, çevresel uyumlaştırma önlemine kıyasla daha sıkı ulusal önlemlere alan bırakılması, uyumlaştırma önlemi olmadığına malların serbest dolaşımı hükümlerine yönelik istisnalar sağlanması yöntemlerinden yararlanılmaktadır<sup>264</sup>.

##### B. İthalatı Kısıtlayan Ulusal Çevre Önlemleri

Antlaşma'nın 28. Maddesi üye devletler arasındaki ithalatta miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemleri, 29. Maddesi ise yine üye devletler arasındaki ihracatta miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemleri yasaklamaktadır. Madde:28'in

---

<sup>261</sup> Peter-Christian Müller Graff, “Protectionism or Reasonable National Regulation? The Protection of Non-Economic Interests as Barriers to the Free Movement of Goods: A Comparison of EC Law and WTO Law”, <http://www.springerlink.com/content/t6x5818272558003>, (erişim:12.08.2009), s.148

<sup>262</sup> Case:240/83, Procureur de la Republique v. Assoc.de Defense de Bruleurs de Huiles Usagees (1985) E.C.R.,531

<sup>263</sup> Kramer, (Environmental), s.74

<sup>264</sup> Henk Folmer, Tim Jeppesen, “Environmental Policy In The European Union: Community Competence vs. Member State Competence” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Royal Dutch Geographical Society KNAG, Vol. 94(4), 2003, s.514

doğrudan etkili olduğu<sup>265</sup> ATAD kararıyla ortaya konulmuştur. ATAD Madde:28 ve 29'a aykırı olan bir önlemin istisnalara yer verecek şekilde yeterince esnek idare edildiği iddiasını kabul etmemektedir. ATAD'a göre dolaşım serbestliği ulusal otoritelerin takdirine bağlı kılınamayan bir haktır<sup>266</sup>.

Öncelikle belirtmek gerekir ki malların serbest dolaşımı hükümlerinden yararlanan mallar hem üye devlet menşeli olan hem de üye devletlerde serbest dolaşıma dahil olmuş bulunan üye olmayan üçüncü ülkelerden olan malları kapsamaktadır. Üye olmayan devletlerden olan bununla birlikte ithal formaliteleri tamamlanmış ve giriş ülkesinde gümrük vergi ve eş etkili harçları tamamlanmış olan mallar üye devlette serbest dolaşımda kabul edilmektedirler<sup>267</sup>.

Üye devletler arasındaki ithalatta tüm miktar kısıtlamalarını ve eş etkili önlemleri yasaklayan Madde:28'in üye devletler tarafından eylemde bulunmak ya da bulunmamak suretiyle ihlal edilmesi olasıdır. Örneğin mal taşıyan kamyonların yolunun kesilmiş, kamyonların tahrip edilmiş ve sürücülerin tehdit edilmiş olduğu bir olayda ATAD malların serbest dolaşımının engellenmesinin önüne geçecek önlemleri almamış olan Fransa hakkında ihlal kararı vermiştir<sup>268</sup>.

Madde:28'de yer alan "miktar kısıtlamaları" kavramıyla belirtilen, bir ülkeye girişte ya da çıkışta ihracat ya da ithalatın miktar ya da hacmini, ihracat ya da ithalatın giderlerini doğrudan arttırarak değil fakat bunların fiziksel miktarını doğrudan ya da dolaylı olarak sınırlayarak etkileyen ulusal önlemlerdir<sup>269</sup>.

"Eş etkili önlemler" miktar kısıtlaması kavramına göre daha geniş kapsamlı olup<sup>270</sup> çoğunlukla ölçü standartları, kalite, ağırlık standartları, kontrol sertifikaları şeklinde ortaya çıkabilmektedir<sup>271</sup>. Eş etkili önlemler yerli ve ithal mallar arasında ayrımcı olup olmadıklarına bakılmaksızın yasaklanmış durumdadırlar<sup>272</sup>. Daha ötesi

---

<sup>265</sup> Case:74/76 Iannelli & Volpi (1977) E.C.R. 557

<sup>266</sup> Penelope Kent, *Law of The European Union*, Third Edition, Longman, Harlow, 2001, s.129; Case:130/80 Kelderman (1981) E.C.R. 527

<sup>267</sup> Lasok, Lasok, s.460

<sup>268</sup> Kent, s.127; Case:265/95 Commission v. France, (1997) E.C.R I-6959

<sup>269</sup> Robert M Maclean, *Law of The European Union*, Ed. Lord Templeman, 2nd ed, Old Bailey Press, London, 1999, s.131

<sup>270</sup> Andrew Evans, *A Textbook on EU Law*, Hart Publishing, Oxford, 1998, s.211

<sup>271</sup> Peter Oliver, *Free Movement Of Goods In The European Community*, Third Edition, Sweet And Maxwell, London, 1996, s.211

<sup>272</sup> Kent, s.128; Case:249/81 Commission v. Ireland, (1982) E.C.R 4005

<sup>272</sup> Evans, s.211

*Dassonville*<sup>273</sup> kararında belirtildiği üzere üye devletler arasındaki ticareti doğrudan ya da dolaylı, fiili ya da potansiyel olarak engelleyebilen ulusal tüm ticari kurallar Topluluk içi ticarete yasaklanmıştır<sup>274</sup>. Korumacı amacı olanlar yanında, ilke olarak, böyle bir amacı olmayan önlemler de yasak kapsamında kalmaktadır<sup>275</sup>. Topluluk içi ticarete en hafif şekilde kısıtlama getirebilen bir önlem bile yine Madde:28 kapsamında kabul edilmektedir<sup>276</sup>. Ulusal bir önlemin üye devletler arası ticarete fark edilebilir bir etkiye sahip olduğunu göstermek gerekli olmayıp önlemin bu tür bir etki yaratmaya muktedir olduğunu göstermek yeterlidir<sup>277</sup>.

“Eş etkili önlem” ifadesinin sadece merkezi otorite değil bölgesel ya da yerel kaynaklı olan önlemleri de kapsadığını, diğer yandan yargısal önlemlerin, yasama önlemlerinin de bu anlamda “önlem” olarak kabul edildiğini belirtmek gerekir<sup>278</sup>.

ATAD, posta pulu makinesi için yapılan birkaç başvuruya rağmen Fransız makamlarının İngiliz üreticiye onay vermemesini ihlal kabul etmiş<sup>279</sup>, böylece üye devletin idari uygulamasının da Madde:28’i ihlal eden bir önlem olabileceğini ortaya koymuştur. Ancak idari uygulamaların Madde:28’in ihlali olarak kabulü bakımından belirli derecede genellik ve süreklilik taşımaları gerekli görülmektedir<sup>280</sup>.

Kamusal ya da yarı kamusal birimlerin tüm eylemleri, örneğin ulusal mevzuatın düzenleme yetkisi verdiği profesyonel birimlerce alınan önlemler<sup>281</sup>, hükümet tarafından tesis edilen ve mali destek sağlanan birimlerce alınan önlemler<sup>282</sup> de bu kapsamda ATAD tarafından “önlem” olarak kabul edilmiştir<sup>283</sup>.

ATAD bağlayıcı olmayan önlemlerin de “eş etkili önlem” oluşturabileceğine hükmetmiştir. Örneğin *Irish*<sup>284</sup> davasında İrlanda makamları kendi yerli mallarını desteklemek amacıyla bir kampanya yürütmüştür. İrlanda hükümeti bağlayıcılık

<sup>273</sup> Case:8/74 Procureur du Roi v. Dassonville (1974) E.C.R. 837

<sup>274</sup> Folmer, Jeppesen, s.512

<sup>275</sup> Christian, Graff, s.153; Case:178/84 Commission v Germany (1987) E.C.R. 1262

<sup>276</sup> Jans, s.206

<sup>277</sup> Kent, s.129; Case:16/83 Prantl (1984) E.C.R. 1299

<sup>278</sup> Oliver, s.79

<sup>279</sup> Case:21/84 Commission v. France (Re Franking Machines) (1985) E.C.R. 1356 104

<sup>280</sup> Christopher Vincenzi, **Law of The European Community**, Second Edition, Pearson Education Limited, Essex, 1999, s.179

<sup>281</sup> Case:266/87 R.v.Royal Pharmaceutical Society of Great Britain, (1989) E.C.R. 1295

<sup>282</sup> Case:222/82 Apple and Pear Development Council v Lewis (1983) E.C.R. 4083 (1984) 3 C.M.L.R. 733;

<sup>283</sup> Kent, s.127

<sup>284</sup> Case:249/81 Commission v. Ireland, (1982) E.C.R. 4005, (1983) 2 C.M.L.R. 104

taşımayan bu kampanyanın “önlem” olarak kabul edilemeyeceğini iddia etmişse de ATAD dava konusu kampanyanın ithal ürünlere karşı yerli ürünün desteklenmesine ve diğer üye devletlerden olan ithal mal akışını kontrole yönelik olduğuna karar vermiştir. Üye devletler tarafından gerçekleştirilen anlaşmalar da önlem olarak kabul edilebilmektedir<sup>285</sup>. Yasama önlemi niteliğinde olmayan, kamu mercileri tarafından finanse edilen plan ya da projeler de dahil olmak üzere ithalat aleyhine belirsiz ve şüpheli durum yaratan üye devletin her eylemi önlem olarak ele alınmaktadır<sup>286</sup>. Uygulanmamış ya da yürürlüğe girmemiş ulusal yasama önlemleri de karmaşa yaratmak sureti ile potansiyel ithalatçıları caydırabilmesi açısından önlem olarak kabul edilmektedir<sup>287</sup>. Henüz resmen kabul aşamasına gelmeyen ancak uygulamaya konulmuş ulusal önlemler, ticaretin yakın zamanda yasaklanacağı endişesi yaratmaları sebebiyle önlem olarak kabul edilmişlerdir. Yine uygulanmasalar bile taslak halindeki önlemler de bu kapsamda değerlendirilebilirler<sup>288</sup>.

Diğer yandan Madde:30 ise Madde:28’de yer alan ithalatta miktar ve eş etkili önlemlere ilişkin yasaklamanın istisnalarını ortaya koymakta bu suretle üye devletlerin malların serbest dolaşımını sağlama yükümlülüklerinden sapmalarına izin vermektedir<sup>289</sup>. “Sapma” kavramı üye devletleri muhatap alan ve onlara toplumsal bazı değerleri serbest ticaretin istenmeyen etkilerinden koruma olanağı sağlayan izin kurallarını ifade etmektedir<sup>290</sup>.

Madde:30 hükmünün üye devlet yetkisine münhasır olan konuların muhafaza edilmesi gibi bir amacı olmadığından Madde:94 ya da 95’in uygulanması dahilinde Topluluk direktifleri Madde:30’da sayılan unsurlardan birinin korunmasını sağlamak için gerekli önlemlerin uyumlaştırılmasına yönelik olduğunda üye devletlerin artık Madde:30 hükmüne başvurması söz konusu olamayacaktır. Zira böyle bir direktif tek taraflı ulusal önlemleri dışarıda bırakacak şekilde Topluluk’un artık bu alanla meşgul olmaya başladığını gösteren ve Madde:30’daki unsurların uygulandığı bir çerçeve

---

<sup>285</sup> Case:3/91 *Exportur v. LOR* (1922) E.C.R. I-5529

<sup>286</sup> Case:192/84 *Commission v. Greece* (1985) E.C.R. 3967, (1988) I C.M.L.R. 420

<sup>287</sup> Case:167/73 *Commission v. France* (1974) E.C.R. 359; Case:159/78 *Commission v. Italy* (1979) E.C.R. 3247, vs.

<sup>288</sup> *Oliver*, s.78

<sup>289</sup> *Vincenzi*, s.193

<sup>290</sup> Case 46/76 *Bauhuis v Netherlands* (1977) E.C.R. 587; Case:113/80 *Commission v Ireland* (1981) E.C.R. 1625; Case:95/81 *Commission v. Italy* (1982) E.C.R. 2187

haline gelmektedir<sup>291</sup>. Ancak uyumlaştırma Madde:95(4) kapsamında ise üye devletler bakımından böyle bir olanak mevcuttur<sup>292</sup>.

Bu gibi istisnalar bakımından Antlaşmanın dar yorumlanması ve ticarete kısıtlama getiren ulusal önlemin üye devlet tarafından gerekçelendirilmesi gerekmektedir<sup>293</sup>.

Madde:30'a göre, diğer hususlara ek olarak, kamu ahlakı, kamu politikası, kamu güvenliği; insan, hayvan ve bitki sağlığı ve yaşamını koruma; sanatsal, tarihi ya da arkeolojik değere sahip ulusal değerlerin, ticari ve sınai mülkiyetin korunması gerekçeleriyle üye devletler ithalat üzerinde kısıtlamalara yol açabilen önlemler alabilmektedirler. Bununla birlikte bu kısıtlamaların üye devletler arasındaki ticarete keyfi ayrımcılık ya da gizli kısıtlama teşkil etmemesi, diğer bir deyişle ayrımcı olmaması ve ölçülülük ilkesini dikkate alması gerekmektedir<sup>294</sup>.

Belirtmek gerekir ki 28. ve 30. madde hükümleri bireyleri değil üye devletleri muhatap almaktadır. Ancak bireyler hukuk davalarında, bu hükümlerin ulusal hukuk tarafından ihlal edilmiş olduğu iddiasını ileri sürebilirler. Diğer yandan ATAD *Kieffer and Romain Thill*<sup>295</sup> davasında Madde:28'in Topluluk kurumları üzerinde de bağlayıcı olduğunu ifade etmiştir<sup>296</sup>.

Malların serbest dolaşımı ilkesi ile bu ilkenin istisnalarını ortaya koyan yukarıdaki hükümler çevre konusuna açıkça göndermede bulunmamaktadır. Bu duruma ilişkin olarak öne sürülen görüşlerden bir kısmı çevre korumanın insan, hayvan ve bitki sağlık ve yaşamının korunmasına ilişkin münferit ulusal önlemlerle

---

<sup>291</sup> Case:5/77 *Tedeschi v. Denkavit Commerciale Srl* (1977) E.C.R. 1576 – 1577; Case:148/76 *Pubblico Ministero v. Ratti* (1979) E.C.R. 1629

<sup>292</sup> P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren Van Themaat, **Introduction to the Law of the European Communities: From Maastricht to Amsterdam**, Ed. Laurence W. Gormley (Hollanda'ca Beşinci Baskının editörleri P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren Van Themaat, L.A. Geelhoed ve C.W.A. Timmermans ile işbirliği içinde), Third Edition (Hollanda'ca Beşinci Baskı ile birleşik), Kluwer International Law, London, 1998, s.652-653

<sup>293</sup> Lasok, Lasok, s.471; Case:227/82 *Leendert van Benschoten* (1983) E.C.R. 3883; Case:5/77 *Tedeschi v. Denkavit Commerciale srl* (1977) E.C.R. 1555 (1978) I C.M.L.R.; Case:174/82 *Officier van Justitie v. Sandoz* (1983) E.C.R. 2445

<sup>294</sup> Sandra L. Walker, **Environmental Protection versus Trade Liberalization: Finding the Balance (An Examination of the Legality of Environmental Regulation Under International Trade Law Regimes**, *Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles*, 1993, s.65; Case: 46/76 (1977) E.C.R. 5.W.J.G. *Bauhuis v. The Netherlands State*

<sup>295</sup> Case:114/96 *Kieffer and Thill* (1997) E.C.R. I-3629

<sup>296</sup> Vincenzi, s.375

sınırlı olmak üzere Madde:30 kapsamındaki istisnalar arasında yer alabileceğini ifade etmektedir<sup>297</sup>.

Her önlem insan, hayvan ve bitki sağlık ve yaşamını korumaya yönelik olamayacağından bir önlemin yaşam ya da sağlığı koruma amaçlı olup olmadığı sağlıkla olan yakınlığına, bağlantısına göre tanımlanmaktadır. Bir davada ATAD geri kazanılabilir atık yağ naklinin insan sağlık ve yaşamına tehlike yaratmadığına karar vermiştir. Diğer bir örnek ise ozon tabakasını korumak için ozon tüketen maddelerin kullanımını hakkındaki kısıtlamadır. Ozon tabakası tahribatı insanda cilt kanseri yapabilir, yine hayvan ve bitkilerde de sağlık sorunlarına yol açabilir. Ama bu olasılık uzak ve dolaylıdır. Bu nedenle atmosferdeki ozon tabakasını tahrip den maddelerin kullanımını kısıtlayan ulusal önlemler Madde:30 temelinde gerekçelendirilemez<sup>298</sup>.

Ulusal önlemi Madde:30 istisnalarına dayanarak gerekçelendiren üye devlet buna ilişkin kanıtları ortaya koymak durumundadır. Belçika ve Almanya'ya serbestçe satılan vitamin katkı maddeleri eklenmiş şekerlemeyi Hollanda'ya satmak isteyen Sandoz firması insan sağlığının korunması gerekçesi ile Hollanda tarafından engellenmiştir<sup>299</sup>. ATAD bu yasağın Madde:28'e aykırı olduğunu ancak kabul edilebilir katkı maddelerinin türleri hakkında Topluluk uyumlaştırma önlemi bulunmadığından üye devlete Madde:30 kapsamında koruma derecesi ve koruma türünü saptama izni verilebileceğini ifade etmiştir. Ancak üye devlet tarafından öncelikle insan sağlığına yönelik riskin varlığının ortaya konulması gerekmektedir<sup>300</sup>.

Dava konusu çevresel amaç hakkında Topluluk düzenlemesi bulunmadığında Madde:30 kapsamında ulusal önlemi gereklilik, ölçülülük bakımından değerlendiren ATAD üye devletin seçtiği koruma derecesini kontrol etmemektedir<sup>301</sup>.

Üye devletler arasında ithalat ve ihracatta miktar kısıtlamaları ile eş etkili önlemleri yasaklayan hükümler ile bunlar yönelik istisnaları ortaya koyan hüküm birlikte ele alındığında şu sonuç ortaya çıkmaktadır. Topluluk bu hükümlerle bir yandan serbest ve rekabete dayalı iç pazarı tesis etmekte diğer yandan bazı

---

<sup>297</sup> Folmer, Jeppesen, s.512

<sup>298</sup> Kramer, (Environmental), s.76

<sup>299</sup> Case:174/82 Officier van Justitie v. Sandoz Bv (1983) E.C.R. 2245

<sup>300</sup> Vincenzi, s.194

<sup>301</sup> Wheeler, s.89

durumlarda temel kamu menfaati ihtiyacını da tanımakta ve bu iki unsur arasında bir denge arayışına gitmektedir. Topluluğun uyumlaştırma çalışmaları malların serbest dolaşımına yönelik yukarıda belirtilen istisnaları zaman içinde azaltmaya yönelmiştir<sup>302</sup>.

ATAD çevresel önlemleri Madde:30 istisnaları kapsamında ele alma bakımından 1979 yılında *Cassis de Dijon* davasında önemli bir karar ortaya koymuştur<sup>303</sup>. Bu davada Alman makamlarının Almanya’da meyve likörü satışlarına izin verilebilmesi için aranan alkol derecesinin altında kalan Fransız likörünün ithal edilmesini yasaklaması karşısında ATAD söz konusu yasaklamada kamu menfaati bulunmadığına, bu suretle Antlaşma’nın ihlal edilmiş olduğuna karar vermiştir. Bununla birlikte ATAD, Topluluk mevzuatının bulunmadığı durumlarda, çevre koruma<sup>304</sup>, tüketici koruma<sup>305</sup> ve adil rekabet<sup>306</sup> uygulamaları gibi zorunlu şartları karşılamaya yönelik olan ve ekonomik nitelik taşımayan ulusal bir önlemin diğer üye devletlerden gelen malların serbest dolaşımı üzerinde yarattığı kısıtlamanın kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu hüküm ile çevre koruma gibi ekonomik nitelikli olmayan zorunlu şartlar üzerinden Madde:28’de yer alan yasağın alanı daraltılmaya başlanmıştır<sup>307</sup>. Öte yandan *Cassis* kararı ulusal bir önlemin yerli ve ithal ürün arasında ayrımcı olduğu gösterilemedikçe Madde:28’in bu ulusal önleme uygulanmayacağı varsayımını ortadan kaldırması bakımından da önem taşımaktadır<sup>308</sup>.

*Cassis de Dijon* hakkında verilen karardan sonra üye devletler artık Madde:30 yanında bazı durumlarda *Cassis de Dijon* (haklı sebep) kuralı kapsamında gerekçelendirilebilecek ticari kısıtlamalara da başvurabileceklerdir<sup>309</sup>. Eğer üye devletin seçme olanağı var ise önlemler arasından malların serbest dolaşımını en az kısıtlayıcı seçmesi gerekmektedir<sup>310</sup>. Diğer bir deyişle malların serbest dolaşımını

---

<sup>302</sup> Vincenzi, s.374

<sup>303</sup> Kramer, (Environmental), s.76; Case:120/78 Rewe v. Bundesmonopolverwaltung (Cassis de Dijon) (1979) E.C.R. 64

<sup>304</sup> Case:302/86, Commission v Denmark (1988) E.C.R. 4630

<sup>305</sup> Case:239/90, Boscher (1991) E.C.R. I-2039; Case:390/99 (2002) E.C.R. I-607

<sup>306</sup> Case:30/99 Commission v Ireland (2001) E.C.R. I-4660

<sup>307</sup> Christian, Graff, s.154

<sup>308</sup> Kent, s.131

<sup>309</sup> Vincenzi, s.374

<sup>310</sup> Kramer, (Environmental), s.76

kısıtlayan önlem “zorunlu şartlar” bağlamında haklı olduğunda bu kez ayrıca üye devletler arasında ayrımcı olmama ve ölçülülük kriterleri bakımından değerlendirilecektir. Kısıtlama gerçek bir ihtiyaca dayanmalıdır. Aynı sonuç daha az kısıtlayıcı bir önlem ile elde edilebiliyorsa o önlem tercih edilmelidir<sup>311</sup>.

*Cassis de Dijon* davasında ATAD her ne kadar zorunlu şartları malların serbest dolaşımı ilkesine yönelik bir istisna olarak açıklamışsa da bu kararda “çevre koruma” anılmış değildir. Bununla birlikte bir başka davada<sup>312</sup> ise ATAD çevre korumayı kamu menfaati konusu olarak açıkça kabul etmiştir. Diğer bir deyişle çevre koruma ulusal politikalar lehine malların serbest dolaşımı ilkesinden sapmayı gerekçelendiren “zorunlu bir koşul” olarak tanınmıştır<sup>313</sup>.

Ticareti kısıtlayan ulusal önlemler bakımından ATAD’ın diğer bir önemli kararı *Keck*<sup>314</sup> davası ile ilgilidir. Buna göre ilgili devlette faaliyette bulunan tüm etkilenen tacirlere uygulanması, yerli ve diğer üye devletlerden olan ürünlerin pazarlanmasını hukuken ve fiilen aynı şekilde etkilemesi şartıyla belirli satış anlaşmalarını yasaklayan ya da kısıtlayan ulusal önlemlerin diğer üye devletlerden olan ürünlere uygulanması, *Dassonville* kararı anlamında üye devletler arasındaki ticareti doğrudan ya da dolaylı, potansiyel ya da fiilen kısıtlama kabul edilmemektedir. Bu koşulları taşıyan ulusal önlemin artık Madde:30 ya da haklı sebep, ya da ölçülülük kapsamında incelenmesine gerek kalmamaktadır. Çevre hukuku bakımından bu kararın hukuki sonuçlarının özellikle ürün politikası alanında olması beklenmektedir. Örneğin pestisitlerin sadece reçete ile satılabildiği ya da sadece belli kişilere satılabildiği bir önlem bakımından söz konusu olabilir. Bu tür önlemler daha başka inceleme ya da gerekçeye ihtiyaç olmaksızın meşru kabul edilebilir<sup>315</sup>.

*Danish Bottles* davasında ATAD çevre korumanın malların serbest dolaşımının kısıtlanmasını haklı kılan zorunlu şartlardan biri olduğuna karar vermiştir. Danimarka’nın kurduğu depozit ve geri dönüşüm sistemine göre bira ve alkolsüz içkiler sadece geri dönüşümlü, yeniden kullanılabilir kutularda

<sup>311</sup> Folmer, Jeppesen, s.512

<sup>312</sup> Case:240/83 Association de défense des brûleurs d'huiles usages (1985). E.C.R. 531

<sup>313</sup> Walker, s.68

<sup>314</sup> Birleşik davalar Cases C:267/91 ve C:268/91 Keck (1993) E.C.R. I-6097

<sup>315</sup> Jans, s.206-207



satılabilmektedir. Bu kutuların Ulusal Çevre Ajansı tarafından onaylanması gerekiyordu. Onaylanmamış kutularda satışa, istisna olarak, sadece piyasayı test etmek isteyen yabancı üreticiler için ve her üretici başına yıllık 3000 hektolitreye olmak üzere izin verilmektedir. Onaylanmış kutular herhangi bir bayiye geri verilebilirken, onaylanmamış kutular sadece satın alındıkları bayiye dönebilmektedir<sup>316</sup>.

Bu davada Komisyon Danimarka önleminin Madde:30 ile gerekçelendirilemeyeceğini, önlemin Madde:28 ile uyumlu olmadığını öne sürmüştür. Depozit ve geri dönüşüm sistemini insanların yaşam ve sağlığını korumaya yönelik bulmayan ATAD bu nedenle Madde:30'u tartışmamıştır. ATAD çevre korumanın Topluluk'un genel menfaatlerinden biri olduğunu, Danimarka'nın bu suretle çevreyi korumaya yönelik bu tür bir depozit geri dönüşüm sistemini başlatma yetkisi bulunduğunu belirtmiştir. Buna göre Danimarka önlemi nedeniyle diğer üye devletlerden olan tacir ve üreticiler bakımından pratikte koşullar daha da güçleşmekte ise de böylesine etkili bir atık önleme sistemi depozit ve geri dönüşüm zinciri başlatılmasını gerekli kılmaktadır<sup>317</sup>.

Çevre korumanın bir "zorunlu şart" olarak tanınması başka davalarda da gündeme gelmiştir. Bunlardan *Walloon Waste* davasında "ayrımcı olarak uygulanabilen" önlemler de zorunlu şart kapsamında kabul edilmiştir<sup>318</sup>.

Topluluk mevzuatının ulusal hukuka aktarılmak zorunda olduğu durumlarda buna ilişkin tarihten<sup>319</sup> ya da tüzüklerde olduğu gibi Topluluk mevzuatının ulusal hukuka aktarılmasına gerek olmaksızın yürürlüğe girdiği durumlarda yürürlük tarihinden itibaren artık üye devletlerin Madde:30'daki istisnalara ya da "haklı sebep" (Cassis de Dijon) kuralına başvurması söz konusu olamayacaktır. Üye devletlerin tümünün taraf olduğu uluslararası antlaşmalar bakımından da durum aynıdır. Ancak Topluluk önlemi natamam ise ya da bağlayıcı değilse, bu önlemin kapsamadığı yönler bakımından Madde:30 ya da haklı sebep kuralına başvurabilmektedirler. Minimum uyumlaştırmanın ya da başka tür natamam

<sup>316</sup> Case: 302/86 Commission v. Denmark (1988) E.C.R. 4607

<sup>317</sup> Kramer, (Environmental), s.76

<sup>318</sup> Walker, s.69

<sup>319</sup> Case:35/76 Simmnetal Sp A v.Italian Minister for Finance (1976) E.C.R. 1871

at1887;Case:320/93 Lucien Ortscheit GmbH v. Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH (1994) E.C.R. I-5243

uyumlaştırmaların olduğu durumlarda Madde:30'a ya da haklı sebep kuralına dayanan üye devletin uyumlaştırma alanına müdahale edip etmediği ATAD tarafından incelenecektir<sup>320</sup>.

Madde:30'daki istisnalar ile zorunlu şartlar arasındaki farklar bakımından şunları söylemek mümkündür. Ulusal önlemler ayrımcı olarak uygulanabilenler ve ayrımcı olmaksızın uygulanabilenler olarak sınıflandırılmaktadır. Ayrımcı olmayanlar ürünlerin menşesine göre farklılık yaratmazken ayrımcı olanlar ithal ve ihraç ürünlerine uygulanmakta fakat yerli ürüne uygulanmamaktadırlar. Kimi yorumcular ayrımcı olmayan önlemlerin Madde:30 ya da zorunlu şartlar kapsamında kabul edilebileceğini, ayrımcı olanların ise yalnızca Madde:30 kapsamında korunabileceğini iddia etmektedir. Yine bir yoruma göre Madde:30 farklı uygulanabilen-uygulanamayan önlemleri kapsar, zorunlu şartlar kuralı ise farklı uygulanabilen önlemlere yöneliktir<sup>321</sup>. Diğer bir yorum ise bu ayrımın önemli olmadığını çünkü zorunlu şartların Madde:30'daki kamu politikası kapsamında sınıflandırıldığını ifade etmektedir<sup>322</sup>.

Bu konudaki bir yoruma göre Madde:30 yerli ve ithal ürünlere hem ayrımcı olarak hem de belli belirsiz uygulanabilen ulusal önlemler bakımından söz konusudur. Zorunlu şartlar ise ATAD tarafından sadece yerli ve ithal ürünlere belli belirsiz uygulanabilen ulusal önlemler bakımından ele alınmaktadır<sup>323</sup>. Bu yorum *Walloon* kararından sonra bu ayrımın bulanıklaştığını, çünkü Madde:30'da belirtilen gerekçelerin ATAD tarafından artık tüketici koruma, adil ticaret gibi amaçları kapsayacak şekilde geniş yorumlanmaya başladığına dikkat çekmektedir<sup>324</sup>.

ATAD Madde:28'de yer alan yasağın çevre koruma, sosyal güvenlik, vs. gibi zorunlu şartlara dayanmak suretiyle yerli ve ithal ürünlere farklı uygulanabilen ulusal önlemler ile de sınırlanabileceğini dikkate almaktadır. Madde:30 ATAD tarafından titiz yoruma tabi tutulan genişçe sayılmış bir liste içermektedir. Buna karşılık ATAD yargısı ile ortaya atılan "zorunlu şartlar" dizgesi sınırlı olmadığı gibi önceden tahmin edilebilir de değildir. *Dassonville* kararından sonra ekonomik olmayan korunabilir

<sup>320</sup> Kapteyn, Themaat, s. 653-654

<sup>321</sup> Vincenzi, s.193; Case:113/80 Commission v. Ireland (1981) E.C.R. 1625

<sup>322</sup> Walker, s.69

<sup>323</sup> Christian, Graff, s.162; Case:113/80 Commission v.Ireland (1981) E.C.R. 1625, 1639

<sup>324</sup> Case:177/83 Kohl v.Ringelhan (1984) E.C.R. 3651, 3663

menfaatler yelpazesini genişletme ya da detaylandırma eğilimi kaçınılmaz hale gelmiştir<sup>325</sup>.

Üye devletler tarafından gerek Antlaşmanın 30. Maddesine gerek Madde:28 kapsamındaki yasağı daraltan “zorunlu şartlara” dayanmak suretiyle ithalata getirilen engellemelerin gerekçelendirilmesi bakımından aşağıdaki ortak kriterlerin tamamlanması gerekmektedir<sup>326</sup>.

#### 1. Sağlığa Yönelik Gerçek Bir Tehlikenin Mevcut Olması

*Fumicot* davasında<sup>327</sup>Fransa’da yasal olarak pazarlanmakta olan bir bitki koruma ürününün Hollanda’da mevcut yasaya göre onay alınmaksızın piyasaya sunulması ilgili firmanın para cezasına mahkum edilmesine yol açmıştır. Keza *Improsel*<sup>328</sup> davası da Hollanda’nın aynı mevzuatı ile ilgilidir. ATAD ilk davada verdiği kararı burada da teyid etmiştir. ATAD’a göre bitki koruma ürünleri insan, hayvan sağlığına ve çevreye önemli riskler yaratabilmektedir. Konu ile ilgili tam uyumlaştırma bulunmadığında, özellikle Madde:30’da yer alanlar olmak üzere Antlaşmadaki koşulları da dikkate alarak, insan yaşam ve sağlığının hangi seviyede korunacağına karar verecek olan üye devletlerdir<sup>329</sup>.

#### 2. Çevre Koruma Önleminin Gerekliliği

İthalatta miktar ve eş etkili önlemlerin yasaklanmasına dair 28. Maddesi’nin istisnalarını içeren 30. Madde ithalatı engelleyen ulusal önlem bakımından “haklı olma” ifadesini kullanmaktadır. ATAD *Dassonville* davasında “haklı önlemler”, *Cassis de Dijon* davasında ise “gerekli önlemler” ifadelerine yer vermiştir. Yine *Danish* davasında ATAD özellikle önlemin “gerekli” olup olmadığını incelemiş, zorunlu depozit ve geri dönüşüm sistemi ve çevresel amaçlara erişilmesi arasındaki bağlantıyı dikkate almış ve boş içki kutuları için depozit ve geri dönüşüm sistemi kurma yükümlülüğün kutuların tekrar kullanımını sağlamaya yönelik bir sistemde kaçınılmaz ve takip edilen amaca ulaşmak için gerekli olduğu kararına varmıştır.

ATAD’ın bu konuya yaklaşımının sistematik olmadığı açıktır. ATAD Madde:30 istisnalarına ya da haklı sebebe başvuru pek çok davada gereklilik

<sup>325</sup> Christian, Graff, s.163

<sup>326</sup> Christian, Graff, s.161

<sup>327</sup> Case:272/80 Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten (1981) E.C.R.3277

<sup>328</sup> Case:125/88 Nijman (1989) E.C.R. 3533

<sup>329</sup> Jans, s. 214

ve/veya ölçülülük testini açıkça ya da örtülü olarak yapmaktadır. Ancak içtihatların çoğu ön karar başvurularından oluştuğu için her ne kadar ATAD kendi takdirini açıkça ifade ederek sadece teknik olan bir süreçle bu değerlendirmeyi yapmakta ise de somut değerlendirme asıl olarak ulusal mahkemenin elindedir<sup>330</sup>. Yine de içtihatlardan bu konuyla ilgili bazı yol gösterici ilkeler saptanabilmektedir. Buna göre Madde:30 gerekçeleri bakımından ulusal önlem söz konusu menfaatin etkin olarak korunması için gerekli olmalıdır<sup>331</sup>. Ulusal önlem ile korumayı amaçladığı menfaat arasında nedensellik bağı bulunmalı ve önlem ölçülü olmalıdır<sup>332</sup>.

### 3. Ekonomik Nitelikli Olmayan Bir Amacın Takip Edilmesi

Madde:95(10) ifadesinden de açıkça görüldüğü üzere Madde:30 sadece ekonomik nitelikli olmayan önlemleri kapsamaktadır. ATAD safi ekonomik nitelikli ulusal önlemlerle malların serbest dolaşımı temel ilkelerine getirilen engellerin haklı kabul edilemeyeceğini ifade etmiştir<sup>333</sup>. Bu bağlamda bir üye devletin Topluluk içi ticaretteki engellerin kaldırılması nedeniyle karşılaştığı ekonomik güçlükler Antlaşmada mevcut olan önlemlerden kaçmak<sup>334</sup> ve böylelikle malların serbest dolaşımı ilkesine uymamak için bir mazeret olarak kabul edilmemektedir. Kaldı ki böyle bir durumda üye devletin başvurabileceği Antlaşma'nın Madde:97, vs. başka hükümleri söz konusudur. Buna göre örneğin üye devlet temel tıbbi amaçlara yönelik bir ürünün ikmal maddelerine olan ihtiyacını öne sürdüğünde dahi böyle bir mazeret ancak ölçülülük kriterini karşılaması halinde kabul edilebilecektir<sup>335</sup>.

Daha çok atıkla ilgili ihraç yasakları bakımından üye devletlerin asıl olarak sağlığı koruma amacı yanında ekonomik nitelikte bazı amaçları da hesaba kattıkları görülmektedir. Çok miktarda atığın ihracı, ulusal tesislerde imha edilmesi istenen atık miktarı karşısında bu tesislerin fazla büyük kalmasına, atık imha fiyatlarının

<sup>330</sup> Case:145/88 Torfaen Borough Council v. B&Q PLC (1989) E.C.R. 3851; Case:312/89 Union departementale des syndicats CGT de l'Aisne v. SIDEF Conforama et al. (1991) E.C.R. I-997

<sup>331</sup> Case:104/75 Officier van Justitie v. De Peijper (1976) E.C.R. 613; Case:124/81 Commission v. United Kingdom (1983) E.C.R. 203; Case:42/82 Commission v. France (1983) E.C.R. (1983) E.C.R. 1013; Case:261/85 Commission v. United Kingdom (1988) E.C.R. 547

<sup>332</sup> Kapteyn, Themaat, s.656

<sup>333</sup> Kramer, (Environmental), s.81; C-203/96 Dusseldorp (1998) E.C.R. 1-4075

<sup>334</sup> Case:72/83 Campus Oil Ltd. et al. V. Minister for Industry and Energy et al. (1984) E.C.R. 2727

<sup>335</sup> Kapteyn, Themaat, s.654-655

artmasına ve buna bağı olarak daha fazla miktarda atığın ihraç edilmesine ve yerli işletmelerin zarar etmesine yol açmaktadır<sup>336</sup>.

Tüm atık yağların resmi olarak yetkilendirilmiş atık toplama tesislerine teslim edilmesi zorunluluğunu içeren Fransız mevzuatının ele alındığı *Inter-Huiles*<sup>337</sup> davasında Fransız hükümeti atık yağ imhası için yetkili işletmelerin kazançlılığının ancak tüm atık yağın toplanması ile sağlanabildiğini öne sürmüştür. Ancak ATAD bu iddiayı kabul etmemiştir. ATAD' a göre dava konusu mevzuatta ihracata kısıtlama getirmeksizin, kazançlılığı korumaya yönelik başka araçlar bulunmaktadır<sup>338</sup>.

Atığın ulusal topraklarda imhasını şart koşan bir Alman mevzuatı hakkındaki davada ATAD<sup>339</sup> tehlikeli atığın diğer bir üye ülkede özellikle komşu bir ülkede imhasının, Almanya'da ciddi çevre sorunlarına yol açacağını belirtmiştir. Bu nedenle Almanya'nın atığın diğer ülkeye nakledilmesine izin vermeyi reddetmesinin haklı olabileceğini ifade etmiştir. Genel olarak belirtmek gerekirse üye devletlerin kendi ulusal atık imha tesislerinin kazançlılığını sağlamaları bakımından ihracatı kısıtlamalarına Topluluk hukukunun ve özel olarak Madde:30'un hangi kapsama kadar izin vereceği açık değildir<sup>340</sup>.

#### 4. Keyfi Ayrımcılık Yasağı

Yerli ürünlere kıyasla diğer üye devletlerden gelen mallar doğrudan ya da dolaylı olarak daha sert/katı koşullara tabi tutulduğunda bunların pazarlanması daha güç hale gelmekte, yerli üretici ya da tacir lehine avantaj sağlanmış olmaktadır<sup>341</sup>.

Keyfi ayrımcılık yasağı yerli ürünler ile üye devletlerden gelen mallar arasında yaratılan farklılığın objektif olarak gerekçelendirilebilen nedenlere dayalı olması anlamını da taşımaktadır<sup>342</sup>.

Ayrımcılık objektif olarak gerekçelendirilebildiğinde ya da kıyaslanamaz iki durum farklı işleme tabi tutulduğunda ayrımcılık yapmama ilkesi ihlal edilmiş kabul edilmeyecektir<sup>343</sup>.

---

<sup>336</sup> Jans, s.222

<sup>337</sup> Case:172/82 *Inter-Huiles* (1983) E.C.R. 555

<sup>338</sup> Jans, s.223

<sup>339</sup> Case:422/92 *Commission v. Germany*, (1995) E.C.R. I-1097

<sup>340</sup> Jans, s.224

<sup>341</sup> Evans, s.212

<sup>342</sup> Jans, s.225

<sup>343</sup> Walker, s.66; Case:13/63 *Italy v. Commission* (1963) E.C.R. 165

Ayrımcılığın dolaylı yoldan gerçekleşmesi de mümkündür. Bu nedenle her ulusal önlem için bu kriterin ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>344</sup>.

*Walloon Waste*<sup>345</sup> davasında hükümet diğer üye devletlerden gelen atık hakkında ithal yasağı getirmiştir. ATAD'a göre atık özel bir karakteristiğe sahip olup Madde:28 kapsamında bir "mal" dır. Çevresel zararın kaynağında önlenmesi gerektiğinden atık naklini cüz'i tutmak için atığın mümkün olduğunca üretildiği yere yakın imha edilmesi gerekmektedir. ATAD'a göre Walloon bölgesi atığı ile ithal atık arasındaki işlem farkı keyfi ayrımcılık yaratmamıştır<sup>346</sup>. Bu yasak ile atık ithali doğrudan engellenmiş olduğu halde ATAD bu yasağı keyfi ayrımcılık olarak nitelendirmemiştir. Bazı yorumcular ATAD'ın bu yaklaşımını çevre korumada hedeflenen mesafeyi gösteren bir işaret olarak algılamaktadırlar<sup>347</sup>.

##### 5. Ölçülülük İlkesi

ATAD içtihatları ile ortaya konulmuş bir diğer ilke ölçülülük, diğer bir deyişle ticarete gizli kısıtlama olmamasıdır<sup>348</sup>. Bu ilkeyi, bir önlemin hukuki bir sonuç elde etmek için gerekli olandan daha fazla kısıtlamaya yol açmaması şeklinde tanımlamak mümkündür<sup>349</sup>.

Ulusal önlemin gerekliliği tespit edildikten sonra ölçülülük koşulunun sağlanıp sağlanmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda ticareti daha az kısıtlayan önlemlerin mümkün olup olmadığı konusu ATAD tarafından değerlendirilecektir<sup>350</sup>.

Ulusal önlemin ticareti, diğerleri arasında, en az kısıtlayan önlem olup olmadığının değerlendirilmesi açısından ATAD genellikle belirli usul kurallarının varlığına dikkat etmektedir. Örneğin *Muller*<sup>351</sup> davasında ölçülülük ilkesinin, belirli katkı maddeleri için izin almak üzere başvuran tacirlere kolay ulaşabilecekleri ve makul sürede tamamlayabilecekleri bir usul sağlanmasını gerekli kıldığını ifade etmiştir. Yine ATAD bu yaklaşımını *German Beer Purity*<sup>352</sup> davasında da sürdürmüştür.

<sup>344</sup> Kramer, (Environmental), s. 81

<sup>345</sup> Case C-2/90 Walloon Waste (1992) E.C.R. I-4431

<sup>346</sup> Kramer, (Environmental), s.81

<sup>347</sup> Jacobs, s.189

<sup>348</sup> Walker, s.67

<sup>349</sup> Evans, s.234

<sup>350</sup> Walker, s.73

<sup>351</sup> Case: 304/84 Ministere Public v Muller and Others (1986) E.C.R. I 51 1

<sup>352</sup> Case: 178/84 Commission v Germany (1987) E.C.R. 1227

ve kendilerine haksız olarak yetki verilmediği iddiasında olan tacirlerin mahkemeye başvurabilmesi gerektiğini belirtmiştir<sup>353</sup>.

Ulusal önlemlerin ölçülülük ilkesine uygunluğunun değerlendirilmesinde ATAD kararlarının tutarlılık ve derinlik açısından değişkenlik gösterdiğini belirtmek gerekir. Çünkü ölçülülük esnek bir araçtır. Olay bazında ele alınması, tarafların iddiaları ve bilimsel kanıtlar çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>354</sup>.

Ulusal önlemin ölçülü olduğunun ispat yükü ulusal önlemler ile malların serbest dolaşımına engellemede bulunan üye devlete aittir<sup>355</sup>.

Almanya yerli kerevit balığı türlerinin yaşam ve sağlığını korumak gerekçesiyle kerevit balığı ithalini yasaklamıştır<sup>356</sup>. ATAD Almanya'nın bu tür önlemler alma hakkı olduğunu belirtmekle birlikte diğer üye devletlerden ithalinde sağlık kontrolleri gibi, daha az kısıtlayıcı önlemler alınabileceğini ifade etmiştir<sup>357</sup>.

302/86 sayılı davada<sup>358</sup> ATAD geri dönüşüm-depozit sisteminin bir parçası olarak sadece onaylanmış içki konteynırlarına izin verilmesinin Madde:28 ile uyumlu olmadığı sonucuna varmıştır<sup>359</sup>.

Malların serbest dolaşımını daha az kısıtlayıcı olan diğer araçlar mümkün iken bunun yerine, daha fazla kısıtlayıcı bir önlemin seçilmesine kimi durumlarda izin verilmektedir. Örneğin Topluluk mevzuatı tarafından düzenleme konusu yapılmamış pestisitler bakımından üye devletin getirdiği yasaklamanın ATAD tarafından açıkça tanındığı da görülmektedir<sup>360</sup>. ATAD'ın üye devletlere pestisitlerin top yekün yasaklanması bakımından izin vermesi uygulamada üye devletlere uygun gördükleri önlemler hakkında hatırı sayılır oranda takdir hakkı sağlamıştır<sup>361</sup>.

Almanya'nın uçakların tescil edilmesi bakımından getirdiği gürültü limiti koşulunun Topluluk hukuku ile uyumlu olup olmadığı ön karar yolu ile ATAD'A sorulmuştur. Görünüşte bu önlem yerli ve ithal ürün arasında ayrımcı nitelik taşımaktaydı. Diğer üye devlette kayıt olabilen uçak gürültü limitine uymadığı

---

<sup>353</sup> Walker, s.74

<sup>354</sup> Jacobs, s.197

<sup>355</sup> Evans, s.234; Case 227/82 Leendert von Bennekom (1983) E.C.R. 3883, 3905

<sup>356</sup> Case:131/93

<sup>357</sup> Kramer, (Environmental), s. 83

<sup>358</sup> Case:302/86 Commission v. Denmark (1988) E.C.R.4607

<sup>359</sup> Walker, s.73

<sup>360</sup> Case:125/88 Nijman (1989) E.C.R.

<sup>361</sup> Kramer, (Environmental), s. 84; Commission Dec.96/211 (1996) O.J. L68/32

gerekçesiyle Almanya'da kayıt edilemiyordu. Diğer yandan bu önlem kabul edilmeden önce Almanya'da kayıt edilmiş olan aynı nitelikteki uçak, önlemin kabulünden sonra da kaydını devam ettirebilmekteydi. ATAD ayrımcılık bağlamında inceleme yapmayarak kamu sağlığı ve çevre koruma düşünceleri ile bu tür bir sınırlandırmanın haklı ve ölçülü olduğunu ifade etmiştir<sup>362</sup>.

Diğer bir örnek Almanya'nın atık parçalama makinaları yasağıdır. Alman hukuku atığın öncelikle iyileştirilmek zorunda olduğunu ifade etmektedir. Bu düzenleme 75/442 No'lu Topluluk Direktifi ile de uyumludur<sup>363</sup>. Ancak atık parçalama makinaları ile biyolojik atık önce parçalanmakta daha sonra sıradan atık su ile bu parçalar imha edilmektedir. Dolayısıyla parçalayıp suya atarak atığı imha etmek atığın öncelikle iyileştirilmesini gerektiren söz konusu hukuksal düzenlemelere aykırıdır. Daha ötesi atık su boruları balçıkla dolmakta, bunu filtre etmek daha güç ve masraflı olmaktadır. Atık su işleme tesislerinin masrafları yükselmektedir. Atık parçalama makinelerini yasaklamaksızın ölçülülük kriteri bakımından atığın su ile imhasını yasaklamak mümkündür. Atık parçalama makinesinin ithalinin yasaklanmasının ölçülü bir önlem olup olmadığı bakımından ise kullanıcılar yine atık su yolu ile imhaya devam edebileceğinden, makinelerin kullanımı etkin olarak kontrol edilemeyeceğinden parçalama makinesinin pazarlanması üzerindeki yasak ölçüsüz görünmemektedir<sup>364</sup>.

*Dassonville* davasında hukuk sözcüsü üye devlete diğer üye devletlerin menfaatlerini değil, ancak kendi menfaatlerini korumak üzere istisnalardan yararlanabileceğini ifade etmiştir<sup>365</sup>. Bununla birlikte, belirli bir sınır dahilinde olmak üzere bu uygulamalara izin verilmesi de mümkündür. Örneğin *Bauhuis*<sup>366</sup> davasında ihracatçı ülkenin ithalatçı üye devlet menfaatine yürütmekte olduğu sağlık ve veteriner kontrollerinin Madde:30 kapsamında haklı bulunduğu görülmektedir<sup>367</sup>.

*Gourmetterie van den Burg* davasında<sup>368</sup> Hollanda bir kuşun ithaline yasak getirmiştir. Diğer yandan üye devletlerin topraklarında doğal olarak bulunan tüm

---

<sup>362</sup> Jacobs, s.190

<sup>363</sup> (1975) O.J. L194/23 ( Direktif 91/156 (1991) O.J. L78/32 ile değişik).

<sup>364</sup> Kramer, (Environmental), s.85

<sup>365</sup> Walker, s.101'de (1974) E.C.R. 837

<sup>366</sup> Case 46/76, Bauhuis v Netherlands State (1977) E.C.R. 5

<sup>367</sup> Walker, s.101

<sup>368</sup> Case:169/89 Gourmetterie van den Burg (1990) E.C.R. 2143



kuş türlerine uygulanan bir direktif bulunmaktadır. Hollanda direktifin Topluluk mirasının önemini vurgulamakta olduğunu bu nedenle bu kuş kendi topraklarında bulunmasa dahi ithalini yasaklayabileceğini ifade etmiştir. Ancak hukuk sözcüsü ve ATAD Hollanda'nın bu önleminin Antlaşmanın getirdiği istisnalar kapsamında haklı olamayacağını ifade etmiştir<sup>369</sup>. Hukuk sözcüsü ise Madde:30'da korunan menfaatin çevre koruma mevzuatını hazırlayan ülke merkezli olması gerektiğine ilişkin açık bir ifade bulunmadığını bununla birlikte, bu maddenin diğer üye devletlerdeki menfaatlerin korunması bakımından üye devletlere yönelik bir teşvik olarak görülmesinin de çok uygun olmadığını ifade etmiştir<sup>370</sup>.

Bir üye devletin toprakları dışındaki çevreyi koruma olanağının sınırı Antlaşmanın genel hükümlerinde, özellikle Madde:10'da kendini bulur. Bu maddeye göre "üye devletler bu Antlaşmanın amaçlarının elde edilmesini tehdit eden herhangi bir önlemden kaçınmalıdır." Böylece diğer üye devletteki çevrenin korunması normalde diğer üye devlete bırakılacaktır. Bununla birlikte münferit olayların da dikkatle incelenmesi gerekir<sup>371</sup>.

### **C. İhracatı Kısıtlayan Ulusal Çevre Önlemleri**

AT Antlaşması Madde:29 ihracatta miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemleri yasaklamaktadır. İthalatı etkileyen ulusal çevre önlemlerine uygulanan gereklilikler benzer olarak ihracatı etkileyen ulusal çevre önlemlerine de uygulanmaktadır. Keza ithalatta miktar ve eş etkili önlemleri yasaklayan hükme yönelik istisnaları içeren 30. Madde ihracatta miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemler ile ilgili yasaklamalar bakımından da söz konusu olmaktadır.

Antlaşmanın ihracat ve ithalatta miktar ve eş etkili önlemleri yasaklayan 28 ve 29. Maddeleri her ne kadar aynı şekilde kaleme alınmış ise de ihracatta miktar ve eş etkili önlemleri yasaklayan 29. Madde açısından ATAD yorumu farklılık göstermektedir. ATAD ihracatı engelleyen her ulusal önlemin Madde:29'daki yasak kapsamında kabul edilemeyeceğini belirtmiştir. İhracatta miktar ve eş etkili önlemlere ilişkin bu yasak, spesifik amaç ve etkileriyle ihracata kısıtlama getiren ve

---

<sup>369</sup> Kramer, (Environmental), s.88

<sup>370</sup> Walker, s.102

<sup>371</sup> Kramer, (Environmental), s.87

bu sebeple ulusal ürün ya da ulusal pazar için avantajlar sağlayan tüm ulusal önlemlere uygulanmaktadır<sup>372</sup>.

Madde:29 yerli ürünler ile diğer üye devletlerden olan ürünler arasında ayrımcılık yaratan ulusal önlemler bakımından söz konusu olduğundan ihracatı kısıtlayan fakat ayrımcı olmayan önlemlerin üye devlet tarafından gerekçelendirilmesine gerek kalmaksızın bu önlemlere izin verilmektedir. Örneğin atık miktarını sınırlandırmak amacıyla belli bir ürünün üretiminde belirli maddelerin kullanımını yasaklamak söz konusu ürünün böyle bir mevzuata sahip olmayan diğer üye devlete ihracatını kısıtlayabilecektir. Ulusal çevre önlemi böyle bir durumda ihracatı kısıtlamış olacaktır. Ancak önlem ayrımcı olmadığından bu yasak Madde:29 kapsamında kabul edilmeyecektir. Bununla birlikte yine böyle bir yasak muhtemelen ithalatın yasaklanması sonucunu da yaratacağından bu kez konunun ithalatta miktar kısıtlamalarını yasaklayan Madde:28 çerçevesinde ele alınması gerekecektir<sup>373</sup>.

Bir davada ATAD Almanya'da üretilen atığın sadece bu ülkede imha edilmesine ilişkin yükümlülüğü 84/631 sayılı Direktif<sup>374</sup> kapsamında incelemiş ve Topluluk hukuku ile uyumlu bulmuştur<sup>375</sup>. ATAD bu davada açıkça ihracatta miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemleri yasaklayan Madde:29'u tartışmış olmamakla birlikte, Almanya'nın bu düzenlemesini atık nakliyesi hakkında Direktif kapsamında inceleyerek sonuca varmıştır<sup>376</sup>.

Topluluk spesifik bir ürün olarak atığın nakli hakkında 259/93 No'lu Tüzük kapsamında önceki hükümlerin yerini alan yeni bir takım hükümler kabul etmiştir<sup>377</sup>. Bu hükümler uyarınca üye devletler, eylemin "imhaya yönelik" olması kaydıyla, atık üretici veya hamillerine atığı belli tesislere iletme yükümlülüğü getirebilmektedir. Diğer yandan atığın belirli bir "imha" tesisine verilmesi yükümlülüğünü getiren bir hükme dayanarak atığın "geri kazandırma" amacıyla başka üye devlete nakledilmesini yasaklamak mümkün olmamaktadır. Böyle bir hüküm Madde:29'e ve yukarıda anılan 259/93 No'lu Tüzüğe aykırıdır<sup>378</sup>.

<sup>372</sup> Case:172/82 Inter-Huiles (1983) E.C.R. 555

<sup>373</sup> Jans, s.210

<sup>374</sup> Dir. OJ L 326, 13.12.1984

<sup>375</sup> Case: 422/92 Commission v. Germany (1995) E.C.R. I-1097 .

<sup>376</sup> Dir. 84/631 (1984) O.J. L326/31

<sup>377</sup> Reg.259/93 (1993) O.J. L30/1

<sup>378</sup> Kramer, (Environmental), s.89

#### **D. Diğer Politikalar Kapsamında Alınan Önlemler**

Topluluk ortak tarım politikası münhasır yetki kapsamında olup üye devletler sadece Topluluk'un henüz eylemde bulunmadığı durumlarda ulusal önlemler alabilmektedirler. Tarım politikasına kıyasla natamam olmasına rağmen ulaşım politikası da Topluluk münhasır yetkisi içindedir. Üye devletler bu alanda ayrımcı olmayan çevresel önlemler kabul edebilirler<sup>379</sup>.

Üye devletler çevre vergi ve harçları da ihdas edebilmektedirler. Ancak Madde:90 gereğince diğer üye devletlerden olan ürünler üzerine benzer yerli ürüne olandan daha fazla herhangi türden herhangi bir dahili vergi getirilmesi söz konusu olmamaktadır. Çevresel vergi ve harçlar mallara yönelik olup yerli ve diğer ülkelerden olan mallar arasında doğrudan ve dolaylı ayrımcılık yasaktır. Diğer üye devletlerden olan ürünler üzerine yerli ürünlerin dolaylı yoldan korunmasına yönelik herhangi bir dahili vergi getirilmesi de yasaktır<sup>380</sup>.

Vergi diğer üye devletlerden ürünlerin ithalini etkin olarak kısıtlayacak kadar yüksek olduğunda Madde:28 kapsamında ele alınabilir. Bununla birlikte çevresel gerekçelere dayanan bir verginin bu hükümle uyumlu olması da mümkündür. Örneğin ambalaj, enerji kullanımı, yer altı suyu vs üzerindeki ulusal çevre vergileri ilk olarak Madde:28 değil Madde:90 kapsamında incelenecektir. Bu vergiler gelir yaratma amacı yanında kirliliği azaltmak, doğal kaynakların rasyonel kullanımını sağlamak, çevre dostu ürünlere yönelik tercihi teşvik etmek bakımından işletmeci, kullanıcı ve tüketicilerin davranışlarını etkilemeye yöneliktir. Belçika belirli ürünler için çevre vergisi getirmiş<sup>381</sup> ve bu şekilde vergilendirilen ürünlerin belirli bir işaret taşımamasını şart koşturmuştur. ATAD söz konusu verginin Madde:90 kapsamında olduğunu belirtmekle birlikte ürünler üzerine konulan işaretin malların serbest dolaşımını etkilediğini ve bu nedenle Madde:28 kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir<sup>382</sup>.

Madde:90 yerli ürüne getirilenlere kıyasla bu ürünlere benzer ithal ürünlere daha fazla vergi getirilmesini yasaklamaktadır. Bu bağlamda "benzerlik" kavramından ne anlaşılması gerektiği önemlidir. Bu kavram ATAD tarafından geniş

<sup>379</sup> Kramer, (Environmental), s.89-90

<sup>380</sup> Kent, s.123

<sup>381</sup> Case:13/96 Bic (1997) E.C.R. I-1753

<sup>382</sup> Kramer, (Environmental), s.92

yorumlanmaktadır. Buna göre iki ürünün benzer kabul edilebilmesi için tıpatıp aynı olması aranmamaktadır. Benzer ürünler, benzer niteliklere sahip ve tüketiciler açısından aynı ihtiyaçlara karşılık veren ürünlerdir<sup>383</sup>.

## **II-Avrupa Birliği Çevre Politikası Kapsamında Kabul Edilen Önlemler Bulunması Durumunda Ulusal Çevre Önlemleri**

### **A. Genel Olarak**

Topluluk bir kez çevresel önlem aldığında bu durum üye devletlerin çevresel önlem alma yetkisinin sona erdiği anlamına gelmemektedir. Bu yüzden üye devletlerin önlem alma olanağı Topluluk hukuksal tasarrufunun kapsamına ve bunun dayandığı yasal temele bağlıdır<sup>384</sup>.

Topluluk düzeyinde çevre koruma düzenlemeleri, özel hükümlere dayanmadığı sürece, öncelikle Madde:95 ve daha sonra Madde:175 kapsamında kabul edilmektedir<sup>385</sup>. Ürün bağlamında çevre politikası çoğunlukla Madde:95 temelinde uyumlaştırılmak zorunda olmakla birlikte<sup>386</sup> atık için Madde:175 de uygundur<sup>387</sup>.

Topluluk çevre önleminin hukuksal temelini Madde:95 ya da Madde:175 hükümlerinden hangisine dayanılarak alınacağı konusunda ATAD'ın yaklaşımına göre çevre ile olduğu kadar iç pazarın tesisi ile de ilgili olan bir Topluluk düzenlemesi bakımından, karar alma usullerindeki farklılıklar nedeniyle çift yasal temelin kabul edilmesi söz konusu olamayacağından, önerilen önlemin amaç ve içeriği gibi objektif kriterlerin esas alınması gerekmektedir. Çevre koruma önlemlerinin daima Madde:175 kapsamında alınma zorunluluğundan söz edilemez. Zira Madde:95 kapsamında ulusal çevre önlemlerinin uyumlaştırılması rekabette bozulmayı önlemek ve iç pazarın kurulması ve işlemesi için gereklidir. Yine bu hüküm çevre koruma ile ilgili uyumlaştırma önlemlerinin yüksek düzeyde koruma içermesini de gerekli kılmaktadır<sup>388</sup>.

---

<sup>383</sup> Jans, s.201

<sup>384</sup> Kramer, (Environmental), s.93

<sup>385</sup> Kramer, (Focus) s.181

<sup>386</sup> Case:300/89 Commission v. Council (1991) E.C.R. I-2867

<sup>387</sup> Kapteyn, s.1092; Case:155/91 Commission v. Council (1993) E.C.R. I-939; Case:187/93 European Parliament v. Council (1994) E.C.R. I-2857

<sup>388</sup> Case:300/89 Commission v. Council (1991) E.C.R. I-2867

## **B. Çevre İle İlgili Avrupa Birliği Önlemi Bulunması Durumunda Alınan Daha Koruyucu Ulusal Çevre Önlemleri**

Madde:175 esasen çevre koruma önlemlerine yönelik olup<sup>389</sup> bu hükümde Madde:95 hükmünden farklı olarak Komisyon önerileri için “yüksek seviyede çevre koruma” özelliği de aranmamaktadır<sup>390</sup>.

Çevre politikasının Madde:174’te yer alan amaçlarına erişmek üzere alınacak olan Topluluk önlemi Madde:175 hükümlerine tabi olmaktadır. Bunu takiben üye devlet ve Topluluk mevzuatları arasındaki ilişki ise Madde:176 gereğince düzenlenmektedir. Çünkü Madde:176 hükmü üye devletlere Madde:175 gereğince alınan önlemlerden daha koruyucu önlemler alma olanağını tanımaktadır<sup>391</sup>.

Madde:175, Madde:174’teki çevre politikası amaçlarına erişmek için alınacak önlemler bakımından farklı karar alma usullerini içermektedir.

Madde:175(1)’e göre Konsey Madde:251’deki işbirliği yöntemine göre Ekonomik ve Sosyal Komite’ye ve Bölgeler Komitesi’ne danıştıktan sonra “hangi önlemin alınacağına” karar vermektedir. Ortak karar yönteminde Parlamento’nun rolü daha güçlendirilmiştir. Buna göre Konsey’in ortak tutumunu Parlamento reddederse ya da eğer Konsey Parlamento tarafından sunulan değişiklikleri kabul etmezse Konsey’e Parlamento’nun eş sayıda temsilcilerinden oluşan bir komite oluşturulur. Bu komite görüş birliğine varırsa öneri kabul edilir. Eğer görüş birliğine varamazsa, eğer Parlamento mutlak çoğunlukla metni reddederse öneri düşer. Parlamento’ya veto hakkı verilmiş olmaktadır<sup>392</sup>.

Madde:175 (2)’ye göre Komisyon’un önerisi üzerine ve Parlamento’ya ve Ekonomik ve Sosyal Komite’ye ve Bölgeler Komitesi’ne danıştıktan sonra Konsey esasen mali nitelikte olan hükümleri, kasaba-şehir planlamayı ve su kaynaklarının nitelikli yönetimini ya da bu kaynakların kullanılabilirliğini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen önlemleri ve ayrıca farklı enerji kaynakları ve kendi enerji tedariki arasında üye devletlerin tercihini önemli derecede etkileyen önlemleri oybirliği ile almaktadır. Diğer bir deyişle Parlamento’ya danışılması usulü sadece vergi, kasaba-şehir planlama, üye devletlerin enerji tedariki ile ilgili önlemlere uygulanabilir

---

<sup>389</sup> Wheeler, s.88

<sup>390</sup> Kramer, (Focus), s.181

<sup>391</sup> Kramer, (Environmental), s.94

<sup>392</sup> Koppen,(Court), s.25

şekilde korunmuştur. Bu önlemlerle ilgili olarak Konsey bu usule göre belirli konulardaki kararların nitelikli çoğunluk usulü ile alınacağına karar verebilir<sup>393</sup>.

Madde:175'te yer alan diğer bir usule göre ise diğer alanlarda erişilmesi gerekli öncelikli amaçları ortaya koyan genel eylem programları Konsey tarafından Madde:251'deki usulü göre Ekonomik ve Sosyal Komite'ye ve Bölgeler Komitesi'ne danıştıktan sonra kabul edilmektedir.

Madde:176, Madde:175 gereğince alınan koruma önlemlerinin üye devletlerin daha koruyucu önlemler başlatmasına ve sürdürmesine engel olmayacağını ifade etmektedir. Ancak üye devletlerin bu önlemleri Antlaşma ile uyumlu olmak ve Komisyon'a bildirilmek zorundadır. Topluluk çevre mevzuatı, Madde:175'i takiben alınmış değilse, bununla bağlantılı ulusal önlemler kabul etmek bakımından Madde:176'yı kullanmak söz konusu değildir. Madde:176 Topluluk önleminin kabulünden sonra, sanki uyumlaştırma önlemi yokmuş gibi aynı kurallar altında, üye devletlerin ulusal politikalarını hala sürdürme özgürlüğü olduğunu belirtir. Ancak bu Madde:176'nın üye devletlere Antlaşma'dan kaynaklanan yükümlülükleri ihlal yetkisi vermez<sup>394</sup>.

Madde:176 sadece "koruyucu önlemler" kavramını kullandığından, Madde:174'de ifade edilen çevre kalitesini "muhafaza" veya "geliştirmeyi" amaçlayan önlemlerin de Madde:176 kapsamında ele alınıp alınamayacağı konusu karmaşa yaratıyor gibi görünmektedir. Ancak "koruma", "geliştirme", "muhafaza etme" arasında net bir ayırım yapılamayacağından Madde:176'da yer alan "Madde:175 gereğince alınan koruyucu önlemler" ifadesi Madde:175 kapsamında kabul edilen tüm önlemleri kapsayacak şekilde yorumlanmak zorundadır. Madde:176, Madde:175 kapsamında kabul edilen Topluluk hükmünün niteliğinin ne olması gerektiğine de değinmemektedir. Bu nedenle Madde:175 kapsamında alınan Topluluk hükmünün direktif, tüzük ya da karar şeklinde olması önem taşımamaktadır. Alınan önlemin bir uluslararası sözleşme ile olan bağlantısı ya da bu önlemin oy birliği ya da oy çokluğu ile alınması, önlemin kısmi, ihtiyari ya da topyekün bir uyumlaştırma önlemi olup olmadığı da önemli değildir<sup>395</sup>.

---

<sup>393</sup> Kapteyn, s.1093

<sup>394</sup> Jans, s.103

<sup>395</sup> Kramer, (Environmental), s.94

Topluluk önlemi Madde:175'e dayandığında bu durum tipik bir minimum uyumlaştırma<sup>396</sup> anlamına gelmekte ve üye devletlere daha az koruyucu değil fakat daha fazla koruyucu önlemler alma yetkisi vermektedir<sup>397</sup>.

Topluluk mevzuatı ile minimum değil fakat bütünüyle düzenlenmiş bir konu bakımından üye devletlerin Madde:176'ya başvurmasının mümkün olup olmadığı konusu tartışmalıdır. Hakim olan görüş Madde:175 kapsamında uyumlaştırmayı takiben üye devletlerin daha koruyucu önlemler alabileceğini çünkü Antlaşma hükümlerinin her zaman ikincil mevzuata göre üstün olduğunu savunmaktadırlar. Diğer bir görüş ise eğer Madde:175'e dayanan bir Topluluk önlemi üye devletlerin belirli koruyucu önlemler alamayacaklarını açıkça ortaya koymaktaysa üye devletin Madde:176'ya başvuramayacağını iddia etmektedir. Bu görüşün dayanağı şudur: Madde:176'nın Antlaşmaya eklenmesinin gerçek amacı hukuksal sonuçlar elde etmek değildir. Madde sadece mevcut bir uygulamanın derlenmesinden ibarettir. Tek Senet yürürlüğe girmeden önce çevre hakkındaki direktiflerde minimum uyumlaştırma kuralları sıklıkla yer almaktaydı. Yine Tek Senet öncesinde Madde:100 ve 235 kapsamında top yekün<sup>398</sup> uyumlaştırma olanağı da mevcuttu. Bu nedenle Antlaşma'ya Tek Senet ile Madde:176'nın eklenmesi sadece mevcut uygulamaya yasal zemin teşkil etmekten ibaret olup top yekün uyumlaştırmayı olanaksız hale getirmemektedir<sup>399</sup>.

Madde:176 sadece üye devletler tarafından alınacak daha sıkı önlemlere izin verdiği için üye devletler Topluluk tarafından alınanlardan "daha farklı" önlemler kabul edemezler. Aksine üye devletlerin izin verilebilen bu daha sıkı (koruyucu) önlemleri Topluluk önlemi ile aynı yolu izlemek ve Antlaşmanın Madde:174(1) sayılan Topluluk çevre eylemi amaçlarına Topluluktan daha fazla yaklaşmak zorundadır<sup>400</sup>.

Diğer yandan "daha koruyucu" olan bu ulusal önlemlerin Antlaşma ile uyumlu olması, dolayısıyla Antlaşmanın herhangi bir hükmü ile özellikle malların

---

<sup>396</sup> Jans, s.98: Minimum uyumlaştırma üye devletlere Topluluk standartlarına kıyasla daha sıkı çevre standartları kabul etme yetkisi bırakan Topluluk mevzuatı şeklindedir.

<sup>397</sup> Folmer, Jeppesen, s.512

<sup>398</sup> Jans, s.90: Top yekün uyumlaştırma bir direktifin belirli bir alanda komple bir kurallar sistemi sağlamasıdır.

<sup>399</sup> Jans, s.104

<sup>400</sup> Kramer, (Environmental), s.94

serbest dolaşımı ya da rekabet ile ilgili olan düzenlemelerle çelişmemesi gerekmektedir. Ayrıca bu önlemler üye devletler arası ticarete keyfi ayrımcılık ya da gizli kısıtlamaya yol açmamak zorundadır<sup>401</sup>.

Madde:176 kapsamında kabul edilen daha sıkı önlemlerin Komisyon'a bildirilmesi gereklidir. Bu bildirim için zaman sınırlaması bulunmamaktadır. Diğer bir husus ise bu önlemlerin Komisyon'a taslak şekilde bildirilmemesi gerektiğidir. Bununla birlikte ulusal önlem 93/34 sayılı Direktifin<sup>402</sup> uygulama alanına girdiğinde, önlemlerin taslak halinde bildirim yükümlülüğü olduğunu da belirtmek gerekir. Söz konusu Direktif ticarete yeni engeller getirip getirmediğinin incelenmesi amacıyla tüm ürün temelli önlemlerin Komisyon'a taslak halinde bildirilmesini şart koşar. Bu suretle Madde:28 üzerinde bir etkiye sahip olabilen daha koruyucu bir ulusal önlem Komisyon'a daha taslak halinde bildirilmektedir. Söz konusu Direktif kapsamında Komisyon ve üye devletler diğer bir üye devletin taslak önleminin Madde:28 ve Topluluk ikincil mevzuatı ile uyumluluğunu sorgulamaktadırlar. İlgili üye devlet tarafından taslağın Komisyon'a bildirimini ihlal edilmesi durumu ulusal hükmü uygulanamaz hale getirir<sup>403</sup>.

### **C. İç Pazarın Tesisi ve İşlemesine Yönelik Avrupa Birliği Uyumlaştırma Önlemi Bulunması Halinde Ulusal Çevre Önlemlerinin Kabulü ve Sürdürülmesi**

Madde:95 Antlaşmanın "Hukukların Yaklaştırılması" başlığı altında yer almaktadır. Madde:95 uyumlaştırma önlemlerinin oybirliği usulü ile alındığı Madde:94 hükmünden bir sapma olarak ayrıca düzenlenmiştir. Antlaşmada başka şekilde düzenlenen durumlar korunarak, üye devletlerin hukuki ya da idari tasarruflarının farklılıklarından doğan ticari engeller giderilmek suretiyle Madde:14'te yer alan iç pazarın kurulması ve işlemesine yönelik uyumlaştırılma hükümleri içermektedir. Bu nedenle Antlaşmanın başka hükümleri kapsamındaki amaçlara yönelik mevzuat için uygun yasal zemin Madde:95 değildir. Öte yandan Madde:95(1) "Antlaşmada başka şekilde temin edilmesinden gayri" ifadesi yer

<sup>401</sup> Kramer, (Environmental), s.95

<sup>402</sup> Dir.93/34 (1998) O.J. L204/37; Dir. 83/189 (1983) O.J. L109/8

<sup>403</sup> Kramer, (Environmental), s.98; Case:194/94 CIA Security International (1996) E.C.R. I-2201



aldığından, hüküm yürürlüğe girmeden önce başka bir maddeye dayandırılmış olan bir düzenleme bu halini koruyacaktır<sup>404</sup>.

Madde:95 gereğince nitelikli oy çoğunluğu usulüne göre alınacak önlem çevre koruma değil fakat uyumlaştırma önlemi olmaktadır. Komisyon ise mevzuat önerilerinde yüksek koruma seviyesini dikkate alacaktır<sup>405</sup>.

Ayrıca karar alma sürecinde işbirliği usulü çerçevesinde Parlamento'ya önerilen önlemler için değişiklikler teklif etme olanağı verilmektedir<sup>406</sup>.

İşbirliği usulüne göre Komisyon'un mevzuat önerisi üzerine Konsey'de nitelikli çoğunluk ile bir ortak tutum belirlenmektedir. Daha sonra bu iki Topluluk kurumunun görüşü Parlamento'ya sunulmaktadır. Parlamento'nun ortak tutumu benimsemesi ya da üç ay içinde karar almaması halinde Konsey ortak tutumu nitelikli çoğunlukla karara bağlamaktadır. Parlamento'nun ortak tutumu tümenden reddetmesi halinde Konsey ortak tutum hakkında ancak oybirliği ile karar alabilir. Parlamento ortak tutumu reddetmez ancak bazı değişiklikler önerirse Komisyon ortak tutumu tekrar inceler. Komisyon her ne kadar incelemesini Parlamento önerisi doğrultusunda yapmakta ise de bu öneriyi sunulacak yeni taslağa eklemekte serbesttir. Konsey bu ikinci yeni taslak hakkında nitelikli çoğunlukla ya da Parlamento'nun benimsemediği hususlarda oybirliği ile karar alabilir. Konsey yeni taslak hakkında oy birliği ile değişikliğe de gidebilir<sup>407</sup>.

Uyumlaştırma kavramı ile ilgili olarak teoride farklı tanımlamalar bulunmakla birlikte, uyumlaştırmayı dar ve teknik biçimde ele alan Roma Antlaşması bakımından bu kavramın çeşitli hukuk kurallarının ortak bir amaca yönelik olarak köklü biçimde yakınlaştırılması, uyumlu bir duruma getirilmesi ya da birbirine uydurulması olarak ifade etmek mümkündür<sup>408</sup>.

---

<sup>404</sup> Oliver, s.361; Case:267/8-91 (1993) E.C.R. I-6097

<sup>405</sup> Budak, (Avrupa), s.293

<sup>406</sup> Koppen, (Court), s.22

<sup>407</sup> Murat Tahsin Yörüng, "Avrupa Birliği'nde Karar Alma Usulleri", **MÜHF Hukuk Araştırmaları**, C.9, Sayı:1-3, 1995, s.239-240

<sup>408</sup> Ergun Özsunay, "AET'de Hukukların Koordinasyonu, Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", **Birinci Avrupa Hukuku Haftası (İstanbul, 24-27 Ocak 1978)**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Avrupa Hukuku Araştırma ve Eğitim Merkezi, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2551, Hukuk Fakültesi Yayın No: 596, AHAEM Yayın No: 1, İstanbul, 1979, s.59

Madde:95 hükmünün ATAD tarafından geniş yorumlandığını ve iç pazarın gerçekleştirilmesi bakımından rekabet koşullarındaki bozuklukları gidermek için tasarlanan tüm önlemlerin bu kapsamda düşünüldüğünü belirtmek gerekmektedir<sup>409</sup>.

Bu konuda yapılan bir yoruma göre ATAD'ın bu yaklaşımı çevresel önlemlerin çoğunlukla Madde:95'e dayanılarak alınması sonucunu doğuracaktır. Böylelikle çevre koruma iç pazar politikasına daha yaklaşmış olmaktadır. Madde:95'te yer alan işbirliği usulü ve Parlamento tarafından üstlenilen rol göz önüne alındığında ATAD'ın yaklaşımı çevre mevzuatının güçlendirilmiş demokratik içeriği bakımından da önemlidir. Madde:95'te yer alan nitelikli oy çoğunluğu usulü çevre koruma seviyesini yeterli bulmayan üye devletlerin bu madde kapsamında alınan kararları bloke etmesini zorlaştırmaktadır. Madde:95 her ne kadar Komisyon'un mevzuat önerilerinde yüksek koruma seviyesini dikkate alacağını ifade etmekteyse de uygulamaya bakıldığında bu inancı pekiştirecek yeterli gerekçenin olmadığı görülmektedir. Bu itibarla ATAD'ın aslında çevre koşullarının diğer politikalara entegrasyonu değil fakat hala önceliğe sahip olan iç pazarın entegrasyonu düşüncesiyle hareket ettiği söylenebilir<sup>410</sup>.

#### 1-Mevcut Ulusal Mevzuatın Sürdürülmesi

Madde:95 gereğince alınacak uyumlaştırma önlemlerinin nitelikli çoğunluk esasına dayanması veto hakkını kullanan üye devletin de alınacak uyumlaştırma önlemine uymak zorunda kalacağı, bu durumun ulusal egemenliği zedeleyeceği iddiaları ile itiraza uğramıştır. Sonuçta Madde:95'e (4) ve (5) hükümleri eklenerek "çevresel garanti" olarak adlandırılan düzenlemelere gidilmiştir. Çevresel garanti üye devletlerin Madde:95 gereğince kabul edilen uyumlaştırma önlemlerinden sapmalarına ve yüksek seviyede çevre korumaya erişmeye yönelik ulusal önlemleri uygulama ve sürdürmelerine olanak tanımaktadır. Kural olarak top yekün uyumlaştırma gerektiğinde üye devletlerdeki çevre koruma düzeyi Topluluk tarafından belirlenir. Bu nedenle çevresel garanti üye devletin kendi çevre koruma düzeyini tespit etmeye devam edeceğini gösteren bir garanti değil fakat aslında bir istisna kuralı olarak ortaya çıkmaktadır<sup>411</sup>.

<sup>409</sup> Oliver, s.361; Case:300/89 Commission v Council, E.C.R. I-2867

<sup>410</sup> Koppen, s.25

<sup>411</sup> Folmer, Jeppesen, s.513

Madde:95(4)'e göre, Konsey ya da Komisyon tarafından Madde:95(1)'e göre bir uyumlaştırma önlemi kabul edildikten sonra, bir üye devlet Madde:30'a dayanan ya da çevrenin ya da çalışma çevresinin korunması ile ilgili önemli ihtiyaçlar gerekçesi ile ulusal hükümleri sürdürebilecektir. Madde:95(4) üye devletin Topluluk uyumlaştırma önleminde sapma durumunu düzenlerken "önemli ihtiyaç" ifadesini kullanmış olmakla Madde:30 kapsamında ikinci bir grup ihtiyaç yaratmış değildir. Buradaki "önemli ihtiyaç" ifadesi sadece Madde:30'ya kolayca başvurulamayacağına ilişkin bir hatırlatmadan ibarettir<sup>412</sup>.

Madde:95(3) gereğince Komisyon çevre koruma ve iç pazarın işlenmesine ait olan önlemlerde yüksek seviyede korumayı hedefleyecektir. Dolayısıyla Madde:95(4) ile üye devletlere bu yüksek koruma seviyesinden" daha düşük bir hedefe yönelik ulusal önlem için izin verilmesi söz konusu değildir. Diğer bir deyişle daha az sıkı ulusal önlemler çevre koruma için gerekli kabul edilmemektedir<sup>413</sup>.

Madde:95(4) "Topluluk uyumlaştırma önlemi" ifadesini kullanmayarak sadece Konsey ya da Komisyon'un uyumlaştırma önlemlerinden söz etmektedir. Ancak Madde:95(1), Madde:95 kapsamındaki önlemlerin Madde:251'de düzenlenen usule göre Parlamento ve Konsey tarafından alındığını belirtmekte olup Madde:95(4)'ün ifadesini "Topluluğa" gönderme şeklinde anlamak gerekmektedir<sup>414</sup>.

Madde:95(4) hükmü sadece Madde:95'e dayanan mevzuata ve bu mevzuat nitelikli çoğunluk kararı ile alınmış ise uygulanmakta nitelikli çoğunluk oylamasında mevzuat lehine oy veren üye devlet yine de Madde:95(4) hükmüne başvurabilmekteydi<sup>415</sup>. Hükmün yeni uyarlaması ise oy çokluğu, oybirliği ayrımı yapılmaksızın kaleme alınmıştır. Buna göre oybirliği ile alınan uyumlaştırma önlemi lehine oy kullanmış olması bir üye devletin bu uyumlaştırma önlemine göre daha sıkı ulusal mevzuatını sürdürmek için sapma hükmünden yararlanmasına engel değildir. Çünkü bazen üye devletler Topluluk kapsamında artış gösteren çevre koruma derecesini görmek maksadıyla bile böyle bir uyumlaştırma önlemi lehine oy kullanabilmektedirler<sup>416</sup>.

---

<sup>412</sup> Oliver, s.492

<sup>413</sup> Jans, s.108

<sup>414</sup> Kramer, (Environmental), s.99

<sup>415</sup> Oliver, s.323

<sup>416</sup> Kramer, (Environmental), s.99

Öte yandan bir üye devletin daha sıkı koruyucu önlemler almak istediği her durumda Madde:95(4) hükmüne dayanmak zorunda olduğunu savunmak güç görünmektedir. Uyumlaştırma önleminin kendisi bu tür ulusal önlemler için alan bıraktığında Madde:95(4)'e başvurmak bütünüyle gereksiz hale gelmektedir<sup>417</sup>.

Madde:95(4) gereğince ulusal mevzuatını sürdürmek isteyen üye devlet bu amacını resmi olarak Komisyon'a bildirmek zorundadır. Bildirim için zaman sınırlaması yoktur. Üye devletler genellikle uygun gördükleri zamanda bu bildirimini yapmaktadırlar. Ancak mümkün olduğunca erken bildirimde bulunmak üye devletin menfaatinidir. Çünkü Topluluk hukuku hükümleri, ulusal hukuka aktarılmış olmasalar dahi ulusal hukuktan üstündür ve doğrudan etkiye sahip olabilmektedir. Diğer yandan üye devletin bildirimini, Madde:95(6) uyarınca ulusal önlem hakkında alınmak zorunda olan karar için altı aylık süreyi işletmeye başlaması açısından önemlidir<sup>418</sup>.

Üye devlet her ulusal önlemini bu hüküm kapsamında bildirebilir ancak bu durum her bildirilen ulusal önlemin sürdürülebileceği anlamına gelmemektedir. Öte yandan Madde:95(7) Topluluk çapında uygulanan tek tip bir mevzuatın sağlanması amacını ortaya koyduğundan herhangi bir şekilde mümkün olduğunda, Topluluk önlemi, Topluluk iç pazarında malların sürekli serbest dolaşımını sağlamak için sapmada bulunan üye devletin önlemine uyarlanabilecektir. Mevzuatın ulusal seviyede alınmış olması şart değildir. Üye devlet bölgesel önlemlerini de bu kapsamda bildirilebilir. Üye devlet ulusal mevzuatı sürdürmek istemekteki gerekçelerini Komisyon'un altı ay içinde bir karar alabilmesine olanak tanıyacak şekilde ayrıntılarıyla bildirmek zorundadır<sup>419</sup>. Üye devlet bu koşulları ihlal ederse diğer üye devlet ya da Komisyon'un ihlalde bulunan devlet aleyhine ATAD'a başvurması mümkündür<sup>420</sup>.

Antlaşmadaki istisnaların dar yorumlanması kuralına rağmen, üye devletlerin sadece çevre koruma ve çalışma çevresinin korunması ile ilgili olarak değil fakat zorunlu her koşulda ilgili olarak Madde:95(4)'e dayanabileceği ve bu suretle mevcut

---

<sup>417</sup> Jans, s.107

<sup>418</sup> Kramer, (Environmental), s.100

<sup>419</sup> Kramer, (Environmental), s.100

<sup>420</sup> Budak, (Avrupa), s.293-294

ulusal önlemleri sürdürebileceği ya da yeni önlemler başlatabileceği öne sürülen görüşler arasındadır<sup>421</sup>.

Madde:95(4) gereğince üye devlet Antlaşmanın 30. Maddesini ya da çalışma çevresi ya da çevrenin korunmasını haklı göstermek koşuluyla uygulamaktan kurtulmakta ve kendi mevcut önlemini uygulamaya devam edebilmektedir. Böylece diğer üye devletler Topluluk tarafından belirlenmiş minimum standartı takip ederken, söz konusu üye devlet bu standartın ötesine gitme olanağı bulmuş olmaktadır<sup>422</sup>.

İspat kuralı bakımından ise, ithalat ve ihracattaki kısıtlamaların haklı olmadığı karinesinden hareketle, uyumlaştırma hükmünden sapma ile ulusal hükümleri uygulayacak olan üye devlet bu suretle üye devletler arasındaki ticarete ithalat ve ihracata getirilen kısıtlamaların haklılığını ispatlamakla yükümlüdür. ATAD Madde:95(4)'deki istisnaya dayanan üye devletin tüm koşulların yerine getirildiği hususunda Komisyonu ikna etmesi, özellikle Madde:95(4)'ün ilk paragrafındaki “önemli ihtiyaçlar” ifadesi bağlamında ulusal hükümle getirilen kısıtlamanın haklı olup olmadığının ve bu kısıtlamanın üye devletler arası ticarete gizli kısıtlama ve keyfi ayrımcılık yaratıp yaratmadığının saptanması gerektiğini ifade etmiştir<sup>423</sup>.

Kendisine yapılan bildirim üzerine Komisyon'un altı ay içinde keyfi ayrımcılık ve ticarete gizli/örtülü bir kısıtlamanın mevcut olup olmadığı konusunda ulusal önlem hakkında bir incelemede bulunması ve bu inceleme sonunda bir “kabul kararı” ya da “ret kararı” vermesi gerekmektedir<sup>424</sup>. Eğer ulusal önlem üye devletler arasındaki ticarete keyfi ayrımcılık ya da gizli kısıtlama aracı oluşturmuyor ise onay verilmek zorundadır. Bu ifade Madde:30(2) ifadesi ile aynı olduğundan Madde:30(2) için geçerli olan yorumlar burada da kullanılabilir. Ancak keyfi ayrımcılık ve gizli ticari kısıtlama koşuluna ek bir üçüncü koşul olarak ulusal önlemin iç pazarın işlemesine engel oluşturmaması da gerekmektedir<sup>425</sup>.

---

<sup>421</sup> Oliver, s.364

<sup>422</sup> Joachim Scherer, “Regional Perspectives on Trade and the Environment: The European Union”, **Sustainable Development and International Law**, Ed. Winfried Lang, Graham & Trotman Ltd., London, 1995, s.261

<sup>423</sup> Oliver, s.365; Case:41/93 France v. Commission (1994) E.C.R. I-1829

<sup>424</sup> Budak, (Avrupa), s.293-294

<sup>425</sup> Kramer, (Environmental), s.101

Altı ay içinde Komisyon bir karar vermez ise ulusal önlem onaylanmış kabul edilecektir. Bir üye devlet Komisyon'un yanlış bir karar verdiği iddiasıyla (ulusal mevzuatı sürdürme kararını kabul ya da reddederek ya da altı aylık sürenin geçmesine izin vererek) konuyu doğrudan ATAD önüne getirebilir. Komisyon'un bu tasarrufundan ithalat ve ihracatları doğrudan ve bireysel olarak etkilenen özel işletmeciler de, Madde:230(4) kapsamında Komisyon aleyhine dava açabilirler<sup>426</sup>.

Madde:95(4) gereğince uyumlaştırma mevzuatı yürürlüğe girdikten sonra bile üye devletlerin belli koşullar altında kendi mevzuatını sürdürebilmesine olanak tanınmasının, tek pazarın gerçekleşmesine engel olacağı ve ortak pazarı şimdikinden daha ayrılmış hale getireceği eleştirileri öne sürülmüş ve bu hususta Konsey'e yazılı soru yöneltilmiştir. Konsey bu eleştirileri tümünden yadsımış değildir. Her ne kadar söz konusu hüküm ulusal mevzuatın sürdürülmesi bakımından belli koşulların yerine gelmesini gerektirmekteyse de bunlar söz konusu endişeleri giderecek etkiye sahip olmamaktadır. Diğer yandan herhangi bir tüzük ya da direktifin belirli üye devletlerin söz konusu direktifle getirilen uyumlaştırma önlemine katılmayabileceğini taahhüt etmesi durumu da Madde:95(4) ile uyumlu olmamaktadır<sup>427</sup>.

## 2. Yeni Ulusal Mevzuatın Kabulü

Çevresel garantinin mevcut ya da yeni ulusal hükümlerden hangisine uygulanacağı konusu hukuki tartışmalara yol açmıştır. Madde:95(4) 'ün yeni ve daha katı ulusal önlemlere değil fakat sadece iç hukukta zaten mevcut olan normların muhafazasına izin verdiğini savunanlar Madde:95(4)'ün sadece nitelikli çoğunluk kararı durumunda ve zaten var olan ulusal düzenlemelerin uygulanmasına izin verdiğini çünkü Madde:95 kapsamında nitelikli çoğunlukla alınan kararların Topluluk iç pazarının 1992 yılı itibarıyla tamamlanmasına katkıda bulunduğunu, ilgili konu hakkında zaten var olan Topluluk hükmüne rağmen üye devletlere bu tarih sonrasında da yeni hükümler sunma olanağı verilmesi halinde iç pazarın asla temin edilemeyeceğini iddialarına dayanmaktaydılar<sup>428</sup>.

---

<sup>426</sup> Kramer, (Environmental), s.102

<sup>427</sup> Oliver, s.362-363

<sup>428</sup> Kramer, (Focus), s.182

Yukarıda sözü edilen hukuki tartışma Amsterdam Antlaşması ile açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre Antlaşmanın yeni uyarlamasında yer alan Madde:95(5) hükmü ile üye devletlere yeni önlemler başlatılabilme olanağı verilmektedir. Diğer yandan Madde:95(4) ve (5) sadece Konsey değil Komisyon kararlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Amsterdam Antlaşması üye devletin çevresel garantiye dayanmak için söz konusu Topluluk direktifini veto etmiş olmasının gerekli olmadığını da ortaya koymuştur<sup>429</sup>.

Madde:95(5)'e göre Konsey ya da Komisyon tarafından bir uyumlaştırma önlemi alındıktan sonra bir üye devlet uyumlaştırmanın ardından kendisine özgü olarak ortaya çıkan bir problem gerekçesiyle çevrenin ya da çalışma çevresinin korunması ile ilgili yeni bir bilimsel veriye dayalı yeni mevzuat sunmayı gerekli gördüğünde, tasarladığı bu önlemi gerekçeleri ile birlikte Komisyon'a bildirmek durumundadır. Yeni önlemler sunma olanağı sadece çevre ve çalışma çevresi ile ilgili tanınmıştır. Bu nedenle Madde:95(5) kapsamında yeni önlem başlatmak için Madde:30 gerekçelerine dayanmak mümkün olmamaktadır. Komisyon mevcut ulusal önlemlerin sürdürülmesi durumunda uyguladığı inceleme usulünü takip ederek yeni ulusal hükmün yeni bilimsel delile dayanıp dayanmadığı, sorunun söz konusu üye devlete özgü olup olmadığı, sorunun uyumlaştırma önleminin kabulünden sonra ortaya çıkmış olup olmadığı hususlarını incelemektedir<sup>430</sup>.

#### **D. Antlaşmanın Diğer Hükümlerine Dayalı Avrupa Birliği Uyumlaştırma Önlemleri Bulunması Durumunda Ulusal Çevre Önlemleri**

Topluluk çevre önleminin Madde:175 ya da Madde:95 haricindeki hükümlere dayanması halinde üye devletler Topluluk önlemleri ile emredilmiş olan düzeyden daha sıkı ya da daha düşük çevre koruma düzeyi uygulama olanağına sahip değildir<sup>431</sup>.

Bununla birlikte kimi yazarlar çevresel amaçlar ve diğer politikalar kapsamındaki amaçlar arasında çatışma durumunda Topluluk önleminin üzerine dayandığı hukuki temel ne olursa olsun üye devletlere Madde:176 kapsamında haklar tanınması gerektiğini savunmaktadır. Bununla birlikte etkili koruma kriterinin sadece

---

<sup>429</sup> Folmer, Jeppesen, s.513

<sup>430</sup> Kramer, (Environmental), s.103

<sup>431</sup> Folmer, Jeppesen, s.514

çevre alanında değil insan sağlığı, insan hakları ve temel özgürlükler bağlamında da ya da çevrenin hiç anılmadığı Madde:30 kapsamındaki herhangi bir başka değer için de pekala gözetilebileceği bu nedenle Antlaşmayı kaleme alanlarda çevre alanında böyle bir kriter yaratma arzusu olsa idi daha önce Antlaşmada yapılan değişiklikler ile bu konunun düzenlenmiş olması gerektiği de ileri sürülen görüşler arasındadır. Bu görüş örneğin Topluluk çevre önleminin tarım politikası kapsamında Madde:37'e dayanması halinde Madde:176'nın Madde:95'e göre daha koruyucu bir önlem olduğunun da açık olmadığını iddia etmektedir. Çevre eyleminin dayanabileceği Antlaşma hükümlerinin hiç biri Madde:176 ve Madde:95'inkilere benzer değildir. Bu suretle Madde:176 ve 95'in Madde:37, 71, 93 ya da 133'e dayanılarak kabul edilen önlemlere uygulanmaları mümkün olmamaktadır; Hatta spesifik bir durum söz konusu olduğunda dahi Madde:176 ya da Madde:95'in uygulanıp uygulanmayacağı açık değildir<sup>432</sup>.

#### **E. Koruma Koşulları Kapsamında Üye Devletlerin Hakları**

Madde:174 (2) ile Topluluk tüzük ya da direktiflerinde yer alan koruma koşulları hükümleri doğrultusunda üye devletlerin acil durumlarda, ekonomik nitelikli olmayan bir amaç olarak, çevre koruma önlemleri almasına izin verilmektedir. Kıyaslama bakımından Madde:176 ile üye devletlere Madde:175 usulüne göre kabul edilenlerden daha sıkı koruyucu önlemler alma olanağı tanınmakta iken, Madde:176 hükümlerine bakılmaksızın, "top yekün uyumlaştırma" uygulayan önlemler, Madde:175'e dayandırılabilirdiğinde Madde:174 (2) deki koruma koşulu uygun olmaktadır. Madde:175, 174. Maddede sayılan Topluluk çevre politikasının amaçlarını gerçekleştirmeye yöneliktir. Dolayısıyla uyumlaştırma getiren önlemler Madde:174'teki çevre politikası amaçlarına dayandırılabilirdiğinde, Madde:174'te yer alan koruma koşuluna başvurulabilecektir. Ancak böyle bir yorum üye devletlerin özel durumlarda Madde:176 gereğince daha koruyucu önlemler almasına engel olabilmektedir<sup>433</sup>.

Madde:95(10) gereğince uyumlaştırma önlemleri, uygun durumlarda üye devletlerin Madde:30'da anılan ve ekonomik amaçlı olmayan bir ya da birden çok nedenle ve Topluluk denetimine tabi olmak üzere geçici önlemler almasına izin

<sup>432</sup> Kramer, (Environmental), s.105

<sup>433</sup> Jans, s.31



veren özel bir koruma hükmü içerebilmektedir<sup>434</sup>. Madde:30'ya yapılan gönderme böylelikle ilgili üye devlete minimum çevre standardının ötesine geçme olanağı verir. Madde:95(10) hükmündeki koruma koşulu Madde:174(2) karşısında daha önemli işleve sahiptir. Çünkü iç pazar amaçlarına yönelik uyumlaştırma genellikle top yekün uyumlaştırma yoluyla olmaktadır. Dolayısıyla üye devletlerin çevre koruma önlemleri alma yetkisi direktifle izin verilen genişlikle sınırlı olacaktır<sup>435</sup>.

Koruma koşulları Topluluk düzeyinde getirilen düzenlemelere uygun olan ürünlerin dahi üye devletler tarafından kısıtlanmasına izin vermektedir. Madde:174 (2) ve 95(10) hükümlerinde açıklanan ulusal koruma önlemleri sadece geçici olabilir. Koruma koşullarının uygulanması belirli süre ile sınırlıdır. Üye devlet ilgili direktif ya da tüzük koşulları ile uyumlu olan bir ürünün insan ve çevre için tehlike içerdiğine dair kanıt olduğunu ve bu suretle ürünün dolaşımının kısıtlandığı ya da askıya alındığını gerekçeleri ile birlikte Komisyon' a resmen bildirecektir. Resmî bildirim alan Komisyon diğer üye devletlerle istişare bulunmak ve Madde:202'ye dayanarak kurulan komite usulü ile bir Topluluk kararı almak zorundadır. Böyle bir Topluluk kararı Topluluk uyumlaştırma önleminin ilgili üye devletin taleplerine uydurulması yönünde olabileceği gibi üye devlete kendi koruma önleminin haklı olmadığı ve iptal edilmek zorunda olduğu bildirimini de içerebilir<sup>436</sup>.

Koruma koşulları ile ilgili bir davada<sup>437</sup> Genel Ürün Güvenliği Hakkındaki Direktifin<sup>438</sup> 9. Maddesinin Antlaşmanın 95(10) Maddesi ile çeliştiğini iddia eden Almanya ilgili Direktif hükmünün iptaline karar verilmesini istemiştir. Hukuk sözcüsü dava ile ilgili görüşünde ilgili Direktif hükmünün herhangi bir standart tesis etmediğini bu nedenle standarttan sapma durumunun da söz konusu olamayacağını, burada koruma kılavuzuna göndermeden söz edilemeyeceğini, Antlaşmanın 95(10) Maddesinin Konsey'in Madde:95(1) kapsamında zaten sahip olduğu yetkilere yenisini ekmediğini ifade etmiştir. Hukuk sözcüsüne göre Antlaşmanın 95(10) Maddesi aslında uygun koruma koşullarının uyumlaştırma önlemlerine dahil edilmesine yönelik önceden var olan bir pratiğin Konsey tarafından sürdürülmesini

---

<sup>434</sup> Budak, (Avrupa), s.294

<sup>435</sup> Jans, s.32

<sup>436</sup> Kramer, (Environmental), s.106

<sup>437</sup> Case:42/82 (1983) E.C.R. 1013, (1984) CMLR 160

<sup>438</sup> Council Directive 92/59/E.E.C. of 29 June 1992

sağlamak amacını taşımaktadır. Sonuç olarak ATAD bu davada Madde:95(10) koruma koşullarının söz konusu olamayacağına karar vermiştir<sup>439</sup>.

Antlaşmanın Madde:174 (2) ve 95(10) hükümlerinde yer alan koruma koşulları üye devletlere doğrudan hak sağlamamaktadır. Bu nedenle Topluluk ikincil mevzuatında özel hüküm olması da gereklidir<sup>440</sup>.

---

<sup>439</sup> Oliver, s.368

<sup>440</sup> Kramer, (Environmental), s.106

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE MEVZUATININ UYGULANMASI VE DENETİMİ

#### I. Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Üye Devletler Mevzuatına Etkisi

##### A. Genel Olarak

Çevre belirli bir menfaat grubunun kazanılmış menfaatinin söz konusu olduğu ya da böyle bir grubu münhasıran ilgilendiren bir alan olmadığından Avrupa çevre örgütleri çevresel menfaatleri etkin olarak savunma konusunda yapısal ve mali açıdan yetersizliklerle karşılaşmışlardır. Her ne kadar çevrenin korunmaya muhtaç olduğu ve ekonomik kalkınmanın” sürdürülebilir” olması gerektiği konusunda görüş birliği bulunmaktaysa da bağlayıcı hukuk normlarının uygulamada sesini duyurmaya çalışan farklı menfaatlere bir takım güçlükler yarattığı da bir gerçektir. Münferit menfaat çatışmalarında sesini duyuramayan “çevrenin” kaybetmeye mahkum olduğunu gözden uzak tutmamak gerekmektedir<sup>441</sup>.

Çevre konusu, rekabet, ulaşım gibi sadece ilgililerini etkileyen alanlardan farklılık göstermekte, tüm bireyleri ilgilendirmektedir. Çevre koruma bir kamusal menfaat konusu olması itibarıyla kamu otoritelerince dikkate alınmaktadır. Bu itibarla diğer Topluluk mevzuatına kıyasla çevre mevzuatının uygulanma ve denetimi özellikler göstermektedir<sup>442</sup>.

Topluluğa üye devletler arasında hukuksal rejimler, ekonomik yapı ve öncelikler, kamu menfaati düzeyi, politik taahhütler gibi pek çok farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin hukuk sistemleri açısından bakıldığında Kıta Avrupası Hukuku, Roma, Germen, Anglosakson, İskandinav olmak üzere farklı sistemlerle karşılaşmaktadır. Diğer yandan üye devletler arasındaki bu çeşitlilik Topluluk çevre düzenlemelerinin tesis edilmesinde dikkate alınmak zorunda olduğundan önlemler çoğunlukla asgari düzeyde kalmakta bu durum geleneksel olarak zaten yüksek koruma seviyesine sahip olan ülkeler aleyhine rekabeti bozucu etki yaratabilmektedir<sup>443</sup>.

---

<sup>441</sup> Kramer, (Environmental), s.282

<sup>442</sup> Kramer, (Focus), s.209

<sup>443</sup> Kayır, s.335

Topluluk direktiflerinin üye devletlerce ulusal hukuka aktarılması bağlamında tablo pek iç açıcı görünmemektedir. Bu konuda yaygın olarak karşılaşılan sorunlar Topluluk düzenlemelerinin ulusal hukuka zamanında aktarılmaması, ulusal hukuka kısmen dahil edilmesi, uygulamada direktiflerin hukuki güce sahip hükümlerden çok tavsiye gibi algılanmaları, üye devletlerin ihlalini tespit eden ATAD kararlarına uyulmaması vs. şeklinde olabilmektedir<sup>444</sup>.

Genel olarak su ve hava kirliliği, gürültü, kimyasal kirlenme, doğal çevrenin korunması alanlarına yönelik olan Topluluk çevre mevzuatı genel nitelikli olanlar yanında belirli konuları ayrıntılı biçimde ele alan düzenlemeler de içermektedir. Topluluk'un çevre alanında hukuksal araç olarak tüzük ve kararlardan ziyade direktifleri kullanmakta olduğu görülmektedir<sup>445</sup>. Direktiflerin kullanılması Topluluk hükümlerinin uygulanması ve yaptırımını konusunun ulusal merciiilere bağlı kalması sonucunu doğurmakta bu da uygulama sorunlarını beraberinde getirmektedir<sup>446</sup>.

Avrupa Birliği düzeyinde çevre mevzuatı görüşmeleri üye devletler değil üye devlet hükümetleri tarafından yürütülmektedir. Üye devlet hükümetleri kendi ülkelerindeki parlamentoların, menfaat gruplarının onayını almak bakımından taslak direktiflerin önemini hafifletme eğilimi gösterebilmektedirler. Özellikle Topluluk mevzuatı kapsamında yasal düzenlemeler yapmak zorunda kalacak olan ulusal parlamentoların onayını almak bakımından hükümetlerin böyle bir eğilim içine girdikleri görülmektedir<sup>447</sup>.

Topluluğun diğer politika alanlarındaki düzenlemeleri daha detaylı olabilmekte iken aynı durum çevre direktifleri için her zaman geçerli olmamaktadır. Yerellik ilkesi etrafında yapılan tartışmaların bir sonucu olarak Topluluk'un bütünleşme kapasitesinin dengelenmesi bakımından çevre direktifleri genel, çerçeve niteliğinde düzenlemeler şeklinde hazırlanmaktadır. Bu itibarla çevre direktiflerinde, diğer düzenlemelerdeki gibi detaylara nadiren rastlanılmaktadır. Çevre direktiflerinin bu niteliğinin "yüksek seviyede koruma" hedefine erişilmesi bakımından yerinde olup olmadığı tartışmaya açıktır. Diğer yandan bu durumun çevre hukuku

---

<sup>444</sup> Johnson, Corcelle, s.340; Dinan, s.473-474

<sup>445</sup> Lasok, s.786.

<sup>446</sup> Tavşancı, s.43

<sup>447</sup> Kramer, (Focus), s.211

hükümlerine artı değer katmadığı, hatta ulusal hukuklar arasındaki farklılıkların devam etmesine olanak sağladığı göz ardı edilmemelidir<sup>448</sup>.

### **B. Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Ulusal Hukuka Aktarılması**

Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerin İdari makamları Birlik hukukunu uygulamakla yükümlü olup, idare ve mahkemeler tarafından ulusal hukukun Topluluk hukuku ile uyumlu olarak yorumlanması gerekmektedir<sup>449</sup>. Topluluk hukuku alanında kalan konularda ulusal hukuk arasında çelişki bulunması halinde Topluluk hukuk kuralı öncelik taşır. Dolayısıyla Topluluk hukukuna aykırı ulusal düzenlemeler uygulanmaz. Keza ulusal yasama organları Topluluk hukukuna aykırı yasal düzenlemelerde de bulunamazlar<sup>450</sup>.

Ortak politikaların hazırlanmasında Topluluk hukukunun en önemli araçları, tüzük ve direktiflerdir. Tüzükler Antlaşma'nın 249. Madde'sinde belirtildiği üzere bir bütün olarak bağlayıcı olup tüm üye devletlerde doğrudan uygulanmaktadır<sup>451</sup>.

Avrupa Topluluğu çevre koruma ile ilgili alınacak önlemlerin en iyi şekilde üye devlet düzeyinde saptanabilir olması gerçeğinden hareketle çevre politikası alanında, özellikle, direktiflere ağırlık vermiştir<sup>452</sup>.

Antlaşma'nın 175(4) Madde'si gereğince üye devletler Topluluk çevre hukukun uygulanmasını sağlamakla yükümlü olup direktifler üye devletleri muhatap aldığından, direktifin etki etmesi ve sonuç doğurabilmesi için çevre politikası ile ilgili direktifin ulusal hukuka aktarılması, belirli sürede yasama önlemlerinin ve idari çalışmaların yerine getirilmesi yükümlülüğü, üye devletlere aittir<sup>453</sup>. Madde:249(3) gereğince direktifler muhatap aldığı üye devletler üzerinde sonuçları itibarıyla bağlayıcı olup bunların ulusal hukuka aktarım biçim ve yöntemi, yöneldiği üye devlete aittir. Tek bir hukuki tasarrufla ya da bir dizi yasal önlemlerle aktarım mümkündür<sup>454</sup>.

<sup>448</sup> Kramer, (Environmental), s.41

<sup>449</sup> Scherer, s. 265; Case 6/64 Costa v. Enel (1964) E.C.R. 585; Case:106/77 Simmenthal (1978) E.C.R. 629

<sup>450</sup> Ege, s.43

<sup>451</sup> Kieran St Clair Bradley, "The European Court of Justice", **The Institutions of the European Union**, Ed: John Peterson, Michael Shackleton, Oxford University Press, Oxford, 2002, s. 129

<sup>452</sup> Özsunay, s.67-68

<sup>453</sup> Sacha Prechal, **Directives in EC Law**, Second, Completely Revised Edition, Oxford University Press, Oxford, 2005, s.92

<sup>454</sup> Kramer, (Environmental), s. 278

Topluluk direktifinin kabulü sonrasında Komisyon, üye devletlere resmi bir bildiri göndermekte ve direktifin ulusal hukuka aktarılması gerektiğini ve buna ilişkin son tarihi bildirmektedir. İlgili Topluluk mevzuatını ulusal hukukuna dahil ettiğini son tarihe üç ay kala hala bildirmemiş olan üye devletlere bir bildirimde daha bulunmakta ve yükümlülükleri hatırlatılmaktadır. Direktiflerin ulusal hukuka aktarımlarının bağlayıcı normlar üzerinden yapılması gerekmektedir. Bu nedenle tavsiye niteliğindeki hükümler ile direktifin getirdiği yükümlülüklerden kurtulmak mümkün olmamaktadır. Diğer yandan idarenin keyfi kararları ile değişebilen ve aleni olmaktan uzak idari pratikler de üye devletlerin yükümlülüklerini geçerli bir şekilde yerine getirdiği anlamına gelmemektedir<sup>455</sup>.

Fiilen ve hukuken uygulanabilmelerinin tam olarak sağlanabilmesi açısından, ulusal hukuka bağlayıcı normlarla aktarılması gereken çevre direktiflerini, farklı görünüşleri üzerinden değerlendirmek gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki ATAD, bireyler ve teşebbüsler açısından hukuki kesinlik yaratmayan kolayca değiştirilebilir idari pratiklerle Topluluk hukukunun ulusal hukuka başarıyla aktarılmasının söz konusu olmadığı sonucuna varmıştır. Bireyler için belirli haklar yaratan, kalite standartları getiren, temizlik programları ya da atık yönetimi oluşturulması gereğini içeren direktiflerin de bağlayıcı hükümlerle ulusal hukuka aktarılması gerekmektedir<sup>456</sup>.

“Atık”, “tehlikeli atık” gibi tanımlamalar içeren direktiflerin ulusal hukuka aktarımında üye devletlerce farklı terimler kullanıldığı görülmektedir. Bu tür düzenlemeler özellikle denetleme, gümrük kontrolleri gibi durumlarda bireysel haklara yönelik sonuçlar yaratabilmektedirler. Bu nedenle bireysel hakları etkilediği ölçüde bu tür direktiflerin aktarımı da önem kazanmaktadır. Komisyon bu durumu dikkate alarak “atık” ve “tehlikeli atık” terimlerinin aynen aktarımı hususunda bir tutum belirlemiştir<sup>457</sup>.

Topluluk kurumlarına yükümlülükler getiren bunun yanında münhasıran üye devletler ve Topluluk arasındaki ilişkileri ilgilendiren direktifler; bağlayıcı hükümlerle aktarılma kuralına istisna teşkil etmekteyse de yine de bu konu çok açık

---

<sup>455</sup> Lasok, Lasok, s.794; Case:160/82 Commission v. Netherlands (1982) E.C.R. 4637; Case: 239/85 Commission v. Belgium (1986) E.C.R. 3645

<sup>456</sup> Jans, s.125

<sup>457</sup> Kramer, (Environmental), s.279

değildir. Örneğin; ATAD, sınır bölgelerinde bulunan bölgesel ve yerel idarelerin en yakın komşu devlet ile istişarede bulunmasını gerektiren bir hükmün ulusal hukuka aktarılacak zorunda olduğunu belirtmiştir<sup>458</sup>. Şeffaflığın bireyler açısından haklar yaratabileceği olasılığı dikkate alındığında benzer durum Topluluk uyumlaştırma hükmünden sapan üye devletin Komisyon'a bilgi verme yükümlülüğü bakımından da geçerlidir<sup>459</sup>.

### C. Avrupa Birliği Çevre Direktiflerinin Doğrudan Etkisi

Topluluk hukuk normunun üye devletin ulusal hukukuna dahil olabilmesi ve uygulanabilmesi bakımından ilgili devletin tamamlayıcı bir norm tesis etmesine gerek olmaması durumu “doğrudan uygulanabilirlik” kavramı ile açıklanmaktadır<sup>460</sup>. Öte yandan “doğrudan etki” kavramı ise ulusal hukuka dahil olan Topluluk hukukunun özel ve tüzel kişiler lehine haklar doğurması ve bu hakların ulusal mahkemeler önünde hak sahiplerince doğrudan ileri sürülebilmesi anlamına gelmektedir<sup>461</sup>. Antlaşma'nın 249. Madde'si tüzüklerin doğrudan uygulanabilir olduğundan söz etmekteyse de doğrudan uygulanabilirlik ve doğrudan etki kavramlarına ilişkin bir tanımlama kurucu antlaşmalarda yer almamaktadır. ATAD ise birbirini tamamlar nitelikte olan bu iki kavramı fark gözetmeden uygulamaktadır<sup>462</sup>.

Antlaşma'nın çok sayıda hükmü, bireyler ve üye devletler arasındaki hukuki ilişkide niyet edilen etkiyi açıkça ortaya koymamaktadırlar. Oysa ki özellikle kamu merciilerinin Topluluk hukuku ile üye devlete açıkça getirilen yükümlülükleri riayet etmemesi durumunda bireyler kaçınılmaz olarak söz konusu Topluluk hukuku hükümlerine başvurmak istemektedirler<sup>463</sup>. Önceleri hakim olan düşünce direktiflerin bireylerle doğrudan ilişkisinin olmadığı yönündeyken gelişmeler bu düşünceyi haksız çıkarmış ve çeşitli sebeplerle bireylerin direktiflere başvurabildiği ve ulusal

<sup>458</sup> Case:189/91 Commission v. Belgium (1993) E.C.R. I-851

<sup>459</sup> Kramer, (Environmental), s.279

<sup>460</sup> Egeli, s.42

<sup>461</sup> A.Fusun Arsava, “Supranasyonal Bir Tasarruf Şekli Olarak Devletlere Yönelik Kararlar”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:4, No:2, Bahar 2005, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/4/429.pdf>, (erişim:29.08.2009), s.11

<sup>462</sup> Umut Doğu, “Avrupa Birliği Hukuku'nun Doğrudan Uygulanma Özelliği ve Ulusal Hukuklara Etkisi”, [http://www.akader.info/KHUKA/2004\\_eylul/10.htm#\\_ftn1](http://www.akader.info/KHUKA/2004_eylul/10.htm#_ftn1), (erişim:29.08.2009);

<sup>463</sup> Bradley, s.130

mahkemelerce bu direktiflerin uygulandığı görülmüştür<sup>464</sup>. Bu duruma bir yanıt olarak 1963 yılında ATAD tarafından Topluluk çevre hukukunun doğrudan etkisi hakkında bir hüküm tesis edilmiştir<sup>465</sup>. Buna göre ulusal mahkemelerde icra edilebilme yeterliliğine sahip olan Topluluk hukuku bireyler lehine haklar yaratabilmektedir<sup>466</sup>.

Antlaşma hükümlerinin mahkemeler önünde bu hükümlere başvurmaya yetkili olan bireyler lehine doğrudan etkiye sahip olduğunu belirten ATAD, daha sonra bu yorumunu bireyler tarafından belli koşullar altında ulusal mahkemelerde öne sürülebilen direktif hükümlerini kapsayacak şekilde genişletmiştir<sup>467</sup>. ATAD, bir direktifin ulusal hukuka aktarılmaması ya da doğru ya da tam olarak aktarılmaması halinden üye devletin istifade etmemesi gerektiğini göz önüne almıştır. Bu itibarla “doğrudan etki doktrini” sadece bireyler lehine işletilmektedir. Örneğin; ceza davalarında bireyler aleyhine işletilmemektedir. İki birey arasındaki ihtilaf halinde de ATAD, bu doktrine başvurmamaktadır. ATAD, Topluluk hukukuyla ihtilaf halinde olan üye devlete karşı “doğrudan etki doktrinini” adeta bir yaptırım olarak ele almaktadır<sup>468</sup>.

ATAD’ın aynı kararında belirtildiği üzere bir direktifin ulusal hukuka aktarım süresinin aşılması, üye devletin bir direktifin hükmünü hiç ya da doğru şekilde aktarmamış olması, direktif hükmünün koşulsuz olması, yani uygulanması ya da yürürlüğünün Topluluk kurumları ya da üye devletlerce alınacak herhangi bir önleme tabi olmaması, bireylerin başvurabileceği ve mahkemelerin uygulayabileceği kadar yeterince açık olması, hükmün bir üye devlet karşısında bireye açıkça ya da zımnen haklar tevdi etmesi durumunda, doğrudan etkinin varlığından söz etmek mümkün olabilmektedir<sup>469</sup>.

## **II. Avrupa Birliği Çevre Mevzuatının Uygulanmasının Denetimi**

### **A. Çevre Mevzuatının Avrupa Birliği Kurumları Tarafından Denetimi**

Antlaşma’nın 232. Maddesi gereğince Konsey, Komisyon ve Parlamento’nun hareketsiz kalarak Antlaşma ve ikincil mevzuatı ihlal etmesi durumunda, Topluluk

---

<sup>464</sup> Prechal, s.92

<sup>465</sup> Case:26/62 Van Gend&Loos (1963) E.C.R.I

<sup>466</sup> Jans, s.151

<sup>467</sup> Case:236/92 Comitato di Difesa della Cava (1994) E.C.R. I-483

<sup>468</sup> Kramer, (Environmental), s.288

<sup>469</sup> Kramer, (Environmental), s.289



kurumları bu ihlalin tesbiti için dava açma olanağına sahiptir. Bu kapsamda ATAD Parlamento'nun dava açma hakkını tespit ederken<sup>470</sup> “bir önlemin kabulünde seçilecek yasal temele Komisyon ve Konsey tarafından karar verilirken Parlamento'nun Antlaşma'da belirtilen katılım hakkının engellenmesi tehlikesi ortaya çıktığında Parlamento'nun dava açma hakkı vardır” demektedir. Burada Parlamento açısından önemli olan husus, dava konusu önlemin 95. ve 175. Madde'de yer alan karar alma usullerinden hangisine dayandığıdır. Her halukarda Parlamento'nun diğer Topluluk kurumlarına kıyasla dava açma hakkının sınırlı olduğu açıktır. Bu sınırlamalar karşısında çevre koruma konuları ile ilgili olarak Parlamento'nun dava açma yetkisinin işlerliği zayıflatılmış olmaktadır<sup>471</sup>.

Parlamento'nun çevre mevzuatının denetimi konusunda çok güçlü bir rolü bulunmamaktadır. Çevre mevzuatının uygulanması konularında Parlamento üyeleri çokça yazılı ve sözlü sorular yöneltmektedirler; ancak bunlar sistematik olmadıkları için güçlü bir etki yaratamamaktadır. Diğer yandan Parlamento'ya Topluluk vatandaşlarından gelen dilekçelerin esasını oluşturan olayları inceleme yetkisi verilmiş olmadığından, bunların Komisyon'a yönlendirilmesi gerekmektedir<sup>472</sup>.

Avrupa Çevre Ajansı, Topluluğa, üye devletlere ve kamuoyuna bilgi vermekte ve bu suretle Topluluk kurumları ve üye devletlerin gerekli çevre koruma önlemlerini almasına ve gözden geçirmesine yardımcı olmaktadır. Buna göre Ajans, Avrupa çevre bilgilerini toplamakta; bunları değerlendirerek analiz etmekte; bu suretle karşılaştırılabilir, güvenilir, tarafsız bilgi sağlamaktadır. Parlamento'nun baskılarına rağmen Topluluk çevre mevzuatının uygulanmasında bu kuruma görev verilmemiştir. Özellikle Komisyon bağımsız olarak faaliyette bulunacak olan bu kuruma denetleme yetkisi vermekte gönülsüz olduğunu ortaya koymuştur<sup>473</sup>. Öte yandan üye devletler ve Komisyon tarafından konulan bazı kurallar ve gizlilik kriterleri çerçevesinde Ajansın kamuoyunu bilgilendirmesi sınırlanabildiğinden, bu durum Ajansın etkililiğini zayıflatabilmektedir<sup>474</sup>.

---

<sup>470</sup> Case:70/88 Parliament v.Council (1990) (Chernobyl Regulation case) (1990) E.C.R. I-2041

<sup>471</sup> Budak, (Avrupa), s. 144-145

<sup>472</sup> Kramer, (Environmental), s.285

<sup>473</sup> Giandomenico Majone, “Functional Interests: European Agencies”, **The Institutions of the European Union**, Ed. John Peterson, Michael Shackleton, Oxford University Press, Oxford, 2002, s.308

<sup>474</sup> Budak, (Avrupa), s.90

## B.Çevre Mevzuatının Komisyon Tarafından Denetimi

Antlaşma'nın 211. Maddesi gereğince Topluluk mevzuatının uygulanmasından ve denetiminden esasen sorumlu Topluluk kurumu Komisyon'dur. Komisyon, çevre mevzuatını uygulama yükümlülüğünü ihlal eden üye devlet hakkında Antlaşma'nın 226. Maddesi kapsamında ATAD önünde dava açma yetkisine sahiptir. Ne var ki bilgi akışının yeterli ve sağlıklı olmaması Komisyonun Topluluk çevre mevzuatının denetimi ve dolayısıyla ihlal eden üye devlet hakkında dava açma kabiliyetini sınırlamaktadır<sup>475</sup>.

Madde:226 kapsamında ilgili üye devletin Komisyon'un talebi üzerine ve Komisyon tarafından belirtilen süre içinde cevap verme olanağı vardır. Komisyon üye devletin verdiği yanıtın tatmin olmaz ise ATAD önünde dava açabilmektedir. Bu süreç, üye devlet için iddia edilen ihlali düzenlemek bakımından bir fırsat anlamına gelmektedir<sup>476</sup>.

Uygulamada Komisyon'un çoğunlukla kendisine ulaşan şikayetlerle harekete geçtiği de bir gerçektir. İhlal prosedürü hantal ve uzun bir süreci gerektirmekte olup tüm direktiflerin sistemli denetimi ve tüm ihlallerin ortadan kaldırılması mümkün olmamaktadır. Bu sıkıntılar, Komisyon'un personel ve maddi kaynak yetersizlikleri ile de beslenmektedir<sup>477</sup>.

Diğer yandan Madde:226 kapsamında ihlal prosedürünü başlatan Komisyon'un konuyu ATAD önüne getirmek bakımından geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca başvurunun ATAD önüne getirilmesi bakımından bir mühlet de bulunmamaktadır<sup>478</sup>.

Çevre direktiflerinin Komisyon tarafından yeterli denetlenememesinin diğer bir nedeni, personel yetersizliği ve Komisyon'un önceliği yeni mevzuatların olgunlaşmasına vermesidir. Denetim yetersizliği, üye devletler hakkında çevre mevzuatına aykırılıktan dolayı açılan dava sayısında artışa yol açmaktadır. Bunun yanında çevre konusundaki politik beyanlarla hukuki taahhütler ve üye devletlerin

---

<sup>475</sup> Kent, s.342

<sup>476</sup> Koppen, (Court), s.8

<sup>477</sup> Kramer, (Focus), s.224

<sup>478</sup> Jans, s.147

yükümlülükleri ile bunların yerine getirilmesi arasında var olan boşluk nedeniyle de önemli uygulama sorunları ile karşılaşmaktadır<sup>479</sup>.

Dava sayısının yüksek olmasının diğer bir nedeni, Komisyon'un çevre direktiflerine şeklen uyulmuş olması halinde dahi buna yönelik çalışmaların vasat ve çevresel zararın daha altında olduğu iddiası ile dava açma yoluna gitmesidir<sup>480</sup>.

### **C. Bireysel Şikayetler**

Bireylerin iptal davası açma hakları, Topluluk hukukunda sınırlı bir yere sahiptir. Bireyler, ATAD önünde Madde:230 kapsamında iptal davası; Madde:232 gereğince ihlal davası ve Madde:235'e göre tam yargı davası açabilmektedirler. Ne var ki bireylerin başvurabileceği bu mekanizmalar çevre koruma alanında işlerlik kazanmamaktadır. Zira bu başvuru yolları Topluluğun doğrudan doğruya etkili olan hukuki işlemleri bakımından, diğer bir deyişle tüzük ve kararlar açısından söz konusu olmaktadır. Oysaki Topluluk çevre mevzuatı ağırlıklı olarak direktiflere dayanmaktadır. Direktifler; üye devletlere yönelik olmaları, bireyleri doğrudan doğruya bağlamamaları nedeniyle bireylere bu dava yollarına başvurma hakkını tanımamaktadır. Bununla birlikte Topluluk direktiflerinin ulusal hukuka aktarılması, üye devletlerin yükümlülüğündedir. Ulusal hukuka aktarılan direktife karşı ulusal mahkemelerde bireyler dava açabilecektir. Ayrıca ulusal mahkemede görülmekte olan bir davada, Topluluğu ilgilendiren konularda, Madde:234 kapsamında ön karar yolu ile ATAD'a başvurma olanağı bulunmaktadır<sup>481</sup>.

Esasen malların serbest dolaşımında teknik olmayan engeller konusunda bilgi edinmek için daha 1960'lı yıllarda Komisyon tarafından kurulmuş olan vatandaşlara yönelik şikayet sistemi, 1980'li yıllarda çevresel şikayetler bakımından önemli ölçüde geliştirilmiştir. Bireyler tarafından Komisyon'a yöneltilen şikayetler Komisyon'un bireylerce ulaşılabilirliğini ve bireylerin de çevre korumada sorumluluk sahibi olduğu gerçeğini vatandaşlara göstermiştir. Çevre hukukunun ihlaline gönderme yapan ve bu ihlalin giderilmesi için Komisyon'un müdahalesini talep eden yazılı herhangi bir ifade, Komisyon tarafından şikayet olarak değerlendirilmektedir. Kendisine bir şikayet ulaşmış olsun ya da olmasın, Topluluk

---

<sup>479</sup> Kramer, (Focus), s.219

<sup>480</sup> Dinan, s.473-474

<sup>481</sup> Budak, (Avrupa), s.137-138

hukukunun ihlali durumlarının denetlenmesi görevi Madde:211 gereğince asıl olarak Komisyon'a ait olduğundan bireysel şikayetlerde şekil kuralları fazla detaylı değildir. Ayrıca Komisyon'un re'sen ya da şikayet üzerine başlattığı incelemede izleyeceği usul değişmemektedir<sup>482</sup>.

Şikayet, Komisyon'un merkez siciline kaydedilir. Komisyon şikayetçiden ve şikayetin yöneltildiği üye devletin idari birimlerinden hukuksal ve olgusal bilgiler edinmeye çalışır. Nadiren uzman tavsiyesine başvurulur. Çevre davalarında duruşma ve tanık ifadelerine yer yoktur. Ayrıca üye devlet gözetmenleri de yer almaz. Yılda birden fazla olmamak üzere çevresel sorundan etkilenen bölgelere delil tesbiti niteliğinde ziyaretler gerçekleştirilir. Komisyon Topluluk hukukunun ihlaline ilişkin bir kanıya varamazsa süreci sona erdirir ve şikayetçiye bu durumu bildirir. Şikayetçi ancak yeni bir prosedürü başlatacak karşı iddialar öne sürme hakkına sahiptir<sup>483</sup>.

Şikayetçi Komisyon'u ilgili üye devlet aleyhine Madde:226 kapsamında hukuki işlem başlatmaya zorlayamadığı gibi<sup>484</sup> şikayetin işlemde kaldırılmasına itiraz da edemez. Çünkü Madde:226 kapsamında ATAD tarafından verilecek bir karar şikayetçiye yönelik olmadığından şikayetçi, Madde:230 kapsamında Avrupa Mahkemeleri önünde dava açmaya yetkili değildir. Ayrıca Komisyon bireysel şikayetlerle sorgulanamayan bir takdir marjına sahiptir<sup>485</sup>.

Çevre konularında şikayet usulünün hatırı sayılır bir zaman gerektirdiğini belirtmek gerekir. Prosedür, şeffaflıktan yoksundur. Sonuçlar sınırlıdır; özellikle büyük altyapı projeleri bakımından. Bu nedenle Komisyon'un doğru şikayet kurumu olarak hissedilebileceği bir noktaya yönelmemektedir<sup>486</sup>.

#### **D. Üye Devletlerin Şikayet Hakkı**

Antlaşma'nın 227. Maddesi kapsamında üye devletler yine Antlaşma kapsamında çevresel yükümlülüklerini yerine getirmeyen diğer bir üye devlet aleyhine ihlal davasına başvurabilirler. Ancak bunun öncesinde konuyu Komisyon'a sunmak durumundadırlar. Komisyon ilgili devletlere kendilerinin ve diğer tarafın iddiaları ile ilgili tetkiklerini sunma olanağı tanıdıktan sonra bir gerekçeli görüş

<sup>482</sup> Kramer, (Environmental), s.286

<sup>483</sup> Kramer, (Environmental), s.287

<sup>484</sup> Jans, s.146; Case:48/65 Lütticke (1966) E.C.R.19

<sup>485</sup> C-247/87 Star Fruit v. Commission (1989) E.C.R.I-289; C-29/92 Asia Motor France v. Commission (1992) E.C.R. I-3935

<sup>486</sup> Kramer, (Environmental), s.288

yayınlar. Konu kendisine ileildikten itibaren üç ay içinde Komisyon gerekçeli görüş yayınlamaz ise bu durum konunun ATAD önüne getirilmesine engel olmayacaktır<sup>487</sup>. Ancak genellikle üye devletler aralarındaki ilişkilerin yıpratılmaması adına bu usule başvurmaktan çekinmekte, Komisyon'un dava açmasını tercih etmektedirler<sup>488</sup>.

Diğer yandan Antlaşma'nın 230/2 Maddesi'ne göre üye devletler, Topluluk organlarının faaliyetlerine, işlemlerine karşı da dava açma hakkına sahiptir. Burada dava sebepleri; yetkisizlik, usul hükümlerinin ihlali, takdir hakkının kötüye kullanılması gibi çok çeşitli olabilmektedir. Bunun dışında 232. Madde gereğince Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun hareketsizliği ile Antlaşma'nın ihlal edilmesi durumunda üye devletler bu ihlalin tesbiti için dava açma olanağına sahiptir. Üye devletin dava konusu olan işlem için daha önce olumlu oy kullanmış olması, bu davayı açmasına engel oluşturmaz<sup>489</sup>.

#### **E. Ön Karar Usulü**

Antlaşma'nın 234. Maddesi ön karar usulü düzenlemektedir. Topluluk kurallarının farklı yorumlanmasının önüne geçmek, yeknesak bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla düzenlenmiş olan bu usulde, Topluluk hukukunun kendisine sunulan herhangi bir hususu hakkında ATAD, geçerli bir hüküm sağlama yetkisi ile donatılmıştır. Ön karar usulu, ulusal mahkeme önündeki bir uyuşmazlıkla başlar. Ulusal mahkeme önünde Topluluk Antlaşması'nın yorumlanması ya da Topluluk kurumlarının bir eyleminin geçerliliği hakkında bir hüküm tesis edilmesi ya da bunların yorumlanması gerektiğinde ulusal mahkeme ATAD'a başvurarak ilgili Topluluk hukuku hakkında hüküm vermesini talep eder. Ulusal alt derece mahkemeleri ATAD'a başvurarak ön karar isteminde bulunmak zorunda değildir. Ancak en üst dereceli ulusal mahkemeler, böyle bir durumda, ATAD'a ön karar usulü çerçevesinde başvurmakla yükümlüdürler. Bununla birlikte sonuç açık olarak ortada ise ya da davanın sonucunu etkilemeyecek ise üst dereceli mahkeme de bu yükümlülüğünden kurtulmaktadır<sup>490</sup>.

ATAD tarafından verilen karar, sadece başvuruda bulunan mahkeme üzerinde değil fakat tüm üye devletlerde bağlayıcıdır. Avrupa Toplulukları Mahkemeleri ile

<sup>487</sup> Kramer, (Environmental), s.291

<sup>488</sup> Koppen, (Court), s.9

<sup>489</sup> Budak, (Avrupa), s.143

<sup>490</sup> Bradley, s.124

ulusal mahkemeler arasında ya da Topluluk hukuku ile ulusal hukuk arasında resmi bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Topluluk hukukunun ulusal hukuk üzerindeki üstünlüğü böyle bir hiyerarşiden doğmuş da değildir. Bu üstünlük üye devletlerin belli yetkilerinin Topluluğa aktarılması ile egemen ulusal yetkilerin kısıtlandığı yeni bir hukuk düzeni yaratılmış olmasından kaynaklanmaktadır<sup>491</sup>. Bu suretle Topluluk mahkemesinin verdiği ön karar, her üye devletin ulusal hukuk düzenince, ulusal bir mahkemeden verilmiş gibi kabul edilmektedir<sup>492</sup>.

Topluluk hukukunda doğrudan etkiye sahip pek çok hüküm, ön karar usulü ile birlikte federal sistemlerde görülen Topluluk özerk mahkemeler sistemi gibi bir sistemin kurulması ihtiyacını ortadan kaldırmış görünmektedir. Mahkeme, Topluluk hukukunu uygulamak üzere ulusal mahkemelerin yetkisiyle donatılmış olduğundan ulusal hükümetler genellikle kendi mahkemelerinin kararlarına karşı gelmekten imtina etmektedirler. Üye devletin Topluluk hukukuna uyma yükümlülüğüne münhasır olmasa da bireyler Topluluk hukuku ile çelişen bir ulusal hukuku yenmek için ön karar usulü ile Topluluk hukukunun bir hükmüne dayanabilmektedirler. Diğer yandan bu usul bireylere, Topluluk mahkemesi önünde doğrudan iptal davası açmanın sıkı koşullarını takip etmeye gerek kalmaksızın, Topluluk kurumlarınca kabul edilen kararların geçerliliğine dolaylı olarak itiraz etme olanağı vermektedir<sup>493</sup>.

#### **F. Üye Devletlerin Sözleşme Dışı Sorumluluğu**

Topluluk direktifinin ulusal hukuka hiç ya da gereği gibi aktarılmaması durumunda ilgili üye devletin bu durumdan zarar gören özel şahıslar karşısında sorumluluğu söz konusu olabilmektedir. Topluluk direktifinin uygulanmaması ya da doğru uygulanmaması durumunda kayıp ya da zarara uğrayan özel şahıslar bu zararları bakımından ilgili üye devlet aleyhine ulusal mahkemelerde dava açmak durumundadırlar. Direktiflerin üye devletler tarafından uygulanmaları gerektiğinden, bu uygulamalar sırasında bir takım yanlışlıkların olma riski her zaman için vardır. Diğer yandan direktiflerin devlet sorumluluğunu doğuran bu boyutunun dikkate

---

<sup>491</sup> Kapteyn, Themaat, s.36; Koppen, (Court), s.7

<sup>492</sup> Koppen, (Court), s.7

<sup>493</sup> Bradley, s.125

alınmaması, uygulanmaları ve yargısal yönden korunmaları bakımından başkaca problemlere sebep olabilecektir<sup>494</sup>.

ATAD içtihatlarıyla<sup>495</sup> belirtildiği üzere Topluluk direktifinin uygulanmaması nedeniyle üye devletin özel şahıslara karşı sorumluluğundan söz edebilmek için Topluluk hukukunun ciddi olarak ihlal edilmiş olması, ilgili direktifin özel şahıslara hak tevdi etmiş olması, bu hakların içeriğinin ilgili direktife başvurarak tanımlanabilir olması, üye devletin yükümlülüğü ile zarar gören kişinin uğradığı zarar arasında nedensellik bağı olması gerekmektedir. Üye devletin sorumluluğu açısından ayrıca hata ya da ihmali aranmayacaktır<sup>496</sup>.

### **G. İptal Davası**

Antlaşma'nın 230. Maddesi gereğince üye devletler, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından yetkisizlik, temel bir usul koşulunun ihlal edilmesi, Antlaşma'nın ihlali ya da Antlaşma'nın uygulanması ile ilgili herhangi bir hukuk kuralının ihlali ya da yetkilerin kötüye kullanılması gerekçeleri ile ATAD önüne getirdiği iptal davasında tavsiye ve görüşler dışında kalan Parlamento ve Konsey tarafından ortaklaşa alınmış düzenlemeler, Konsey, Parlamento, Komisyon düzenlemeleri, üçüncü taraflarla karşılıklı hukuksal sonuç üretmeye yönelik Parlamento hukuksal tasarrufları ve Avrupa Merkez Bankası tasarrufları ATAD tarafından gözden geçirilmektedir.

İptal davası, üye devletler açısından, kendi yasama yetkilerine Topluluk kurumlarının müdahale etmesini engelleme aracı olarak da işlev görmektedir. Çünkü ATAD tarafından ilgili Topluluk kurumuna ait düzenleme hakkında verilen iptal kararı söz konusu düzenlemeyi kabul edildiği andan itibaren hukuken geçersiz hale getirmektedir. Bu durumda davalı kurum, iptal kararına uyan gerekli önlemleri almak zorundadır<sup>497</sup>.

Bireyler ön karar yolu ile tüzük ve direktiflerin geçerliliğine dolaylı yoldan itiraz edebilmekte ancak, bunlar hakkında doğrudan iptal davası açamamaktadır<sup>498</sup>.

---

<sup>494</sup> Prechal, s.271

<sup>495</sup> Case: 6, 9/90 Francovich v. Italy (1991) E.C.R. I-5357; Case:48/93 Factortame (1996) E.C.R. I-1029

<sup>496</sup> Kramer, (Environmental), s.292

<sup>497</sup> Bradley, s.126

<sup>498</sup> Bradley, s.126

Özel şahıslar bu dava yoluna ancak münferit nitelikte olan ve kendilerini doğrudan etkileyen Topluluk kurumu kararları ile sınırlı olmak üzere başvurabilmektedirler<sup>499</sup>.

#### **H. Hareketsizlik Davası**

Parlamento, Konsey ya da Komisyon, eylemde bulunma yükümlülükleri olmasına rağmen<sup>500</sup>, Antlaşma'nın ihlali ile, buna uymadıkları takdirde üye devletler ve Topluluk kurumları söz konusu ihlalin tesbiti için ATAD'a başvurabilirler. Antlaşma'nın 232. Maddesi'nde yer alan bu hüküm gereğince Parlamento'ya Konsey, Komisyon ve üye devletlerle eşit bir pozisyon sağlanmış bulunmaktadır. Bireyler iptal davasında olduğu gibi burada da kendilerine yönelik bir tasarruf söz konusu olması halinde ilgili Topluluk kurumu aleyhine hareketsizlik davası açma yoluna gidebilmektedir<sup>501</sup>.

#### **I. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararlarının Uygulanması**

Madde:226 kapsamında Komisyon'un üye devlet aleyhine açtığı dava sonucunda ATAD'ın Topluluk çevre hukukunun ihlal edilmiş olduğuna karar vermesi halinde ilgili üye devlet bu karar uyarınca gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Bu nedenle Topluluk hukukunu ihlal eden ulusal önlemi ATAD'ın iptal etmesi söz konusu olmamaktadır<sup>502</sup>.

ATAD hükümlerinin üye devletler tarafından yerine getirilmemesi durumunda Komisyon, ilgili üye devlete öncelikle bu hususa ilişkin açıklamalarını sunma olanağı vermekte daha sonra kendi gerekçeli görüşünü açıklamakta ve ATAD kararı doğrultusunda yükümlülüklerini yerine getirmesi bakımından üye devlete süre vermektedir. Bu süre içinde yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde Komisyon Madde:228 kapsamında ATAD'a yapacağı başvuru üzerine üye devlet hakkında bu kez para cezasına hükmedilmektedir<sup>503</sup>.

Para cezasının miktarı ATAD'a başvuru sırasında Komisyon tarafından belirlenmektedir. Bu bağlamda ATAD tarafından verilecek karar, ikinci bir tespit hükmü niteliğindedir. Komisyon'un 1996 ve 1997 yıllarında yayınladığı bir tebliğe göre para cezasının miktarı, ihlalin süresi, ciddiyeti değerlendirilerek ve mali

---

<sup>499</sup> Koppen, (Court), s.9

<sup>500</sup> Bradley, s.127

<sup>501</sup> Koppen, (Court), s.9

<sup>502</sup> Bradley, s. 122

<sup>503</sup> Kent, s.342; Budak, (Avrupa), s.144



yaptırımın caydırıcı etkisi dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Sonuçta bulunan rakamın ilgili devletin mali kapasitesine uygun olarak belirlenmiş olan parasal tutar ile çarpılması suretiyle ceza miktarı belirlenmiş olmaktadır. Bununla birlikte ihlal davası usulünün üye devletler üzerinde yeterince caydırıcı etki yarattığını öyle ki ATAD'ın Madde:228 hükmüne dayanarak neredeyse hiç tespit kararı vermiş olmadığını belirtmek gerekir<sup>504</sup>.

Antlaşmanın 242. Maddesi ATAD'a önündeki davalar bakımından geçici önlem alma yetkisi vermektedir. Komisyon'a böyle bir hak tanınmamıştır. Ancak Komisyon üye devletin ihlali kapsamında ATAD 'a yaptığı başvuru ile birlikte ya da başvurudan sonra ancak dava hala ATAD önünde iken geçici önlem kararı verilmesini talep edebilmektedir. Komisyon geçici önlem talebinde bulunurken geçici önlem alınmasına ilişkin aciliyeti ve ihtiyacı ortaya koymak durumundadır<sup>505</sup>.

### **III. Çevre Politikaları Açısından Avrupa Birliği - Türkiye İlişkisi**

#### **A. Türk Hukukunda Çevre Koruma**

1970'li yıllarda çevreci akımların etkileri, Roma Kulübü' nün çalışmaları ve ayrıca Stockholm Konferansı'nın sonuçları Avrupa'da kendisini hissettirmeye başlarken aynı dönemlerde Türkiye'de de çevre politikasına yönelik ilk çalışmalar ortaya konulmuştur<sup>506</sup>.

Belirtmek gerekir ki Türkiye'de yakın zamana kadar çevre koruma alanında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler belli konulara odaklanmış olup bütünlük ve uyum içinde değildir<sup>507</sup>. Medeni Kanun, Ceza Kanunu gibi temel kanunların hazırlandığı dönemlerde çevre sorunu henüz dikkat çekecek boyutlara varmış olmadığından bu konu, kanunlarda etkin bir şekilde ele alınmış değildir. Bu itibarla gittikçe ağırlaşan çevre sorunlarına yanıt verecek şekilde, özellikle acil çözüm bekleyen çevre sorunları da dikkate alınarak, gerekli olması halinde disiplinler arası çalışmalarla daha etkin ve özel yasaların hazırlanması gerekmektedir<sup>508</sup>.

<sup>504</sup> Kramer, (Environmental), s.295

<sup>505</sup> Kramer, (Environmental), s.294

<sup>506</sup> Yıldırım, s.333

<sup>507</sup> Köksal Bayraktar, "Çevrenin Korunması ve Türk Hukuku" **Seha L. Meray'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:465, 100. Doğum Yılında Atatürk'e Armağan Dizisi, Cilt.1, Ankara, 1981, s. 72

<sup>508</sup> Şeref Ertaş, **Çevre Hukuku**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No.78, İzmir, 1997, s.54-55

Tarihsel süreç takip edilmek suretiyle Türk Çevre Politikası incelendiğinde 1963-1967 döneminden başlayarak beş yıllık dönemler için Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planlarının önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. Her ne kadar ilk iki planda çevre konusu doğrudan ele alınmamış, bu konuda bazı dolaylı bölümlere yer verilmiş ise de özellikle 1973-1977 dönemini kapsayan üçüncü plandan sonra bu durum değişmiştir. Stockholm Konferansı ve Avrupa Birliği Çevre Eylem Programlarının etkileri Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren hissedilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda üçüncü planın Avrupa Birliği çevre politikası ile belli bir uyumu sağlamış olduğu söylenebilir. Üçüncü planın önemli diğer bir yönü ise Türkiye’de ulusal boyutta ilk çevre politika metni olarak kabul görmesidir<sup>509</sup>.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı büyük ölçüde üçüncü planı izlemektedir. Avrupa Topluluğunun İkinci Çevre Eylem Programı ile aynı döneme denk gelen bu plan Topluluk Programı ile paralel olarak ”çevre kirliliğine engel olmanın gidermekten iyi olduğu” ilkesini içermektedir. Plan ayrıca Topluluk programında çevresel etki değerlendirmesi sonucunda ekolojik dengenin önemli ölçüde zarar göreceğinin tespit edilmesi halinde üretim faaliyetlerinde doğal kaynaklar ile çevrenin kullanımının yasaklanması yaklaşımını, turizm konusu hariç olmak üzere, hemen hemen aynen benimsemiştir. Yine Topluluk programı ile paralel olarak çevre alanında uluslararası faaliyetlere katılımın önemi vurgulanmıştır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan’ında yer alan önerilerin layığıyla yerine getirildiğini söylemek mümkün olmamakla birlikte bu dönemde kanunlaştırma çalışmalarındaki çabalar dikkat çekicidir. Örneğin; 1982 Anayasası’na çevre ile ilgili bölümün eklenmesi, Çevre Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Milli Parklar Kanunu’nun kabulü bu dönemin çalışmaları arasında yer almaktadır<sup>510</sup>.

1985-1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, çevre kirliliğinin giderilmesi yanında önlenmesine de vurgu yaparak önemli bir zihniyet değişikliğini ortaya koymaktadır. Plan, ayrıca doğal kaynakların etkin kullanımı, gelecek nesillere sağlıklı bir çevrenin aktarılması gerektiği konusunda görüş birliğini de yansıtmaktadır. Topluluk bu dönemde Önleme ve Kaynakta Önleme İlkesini

---

<sup>509</sup> Akdur, s.194

<sup>510</sup> Budak, (Avrupa) s.430-431

benimsemiş olup Beşinci Kalkınma Planında benimsenen gelecek nesillere sağlıklı bir çevrenin aktarılması için kaynakların en iyi şekilde kullanımı, korunması ve geliştirilmesi yaklaşımı Topluluk tarafından ancak bir sonraki eylem programında benimsendiğinden Kalkınma Planı'nın bu yönüyle Topluluk programından daha ileri bir düzenleme olduğunu belirtmek gerekir<sup>511</sup>.

1992 Rio Zirvesi ile aynı döneme denk gelen Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Rio Zirvesi'nde ele alınan "sürdürülebilir kalkınma" hedefinin benimsendiği görülmektedir<sup>512</sup>.

Yedinci Plan, "Çevrenin Korunması ve Geliştirilmesi" başlıklı bölümünde çevre politikalarını eleştirel bir şekilde ele almak suretiyle yenilikçi bir yaklaşım ortaya koymuştur. Plan, Anayasa, Çevre Kanunu, Orman Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, İmar Kanunu, Kıyı Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi kanunlarda değişiklikler yapılmasını öngörmüştür. Ayrıca karar alma, izleme ve denetleme süreçlerine yerel inisiyatiflerin katılımı, uluslararası kuruluşların çevre faaliyetlerinin izlenmesi, çevre sorunlarına yönelik politika ve kararların uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygunluğunun sağlanması konuları da yine bu Plan ile ele alınmıştır. Yedinci Kalkınma Planı, sürdürülebilir kalkınma, kalkınmada çevre değerlerinin dikkate alınması, çevre politikalarının diğer politika alanlarına bütünleştirilmesi, önleyicilik ilkesi, karar verme süreçlerinde yerel kurum ve örgütlere yer verilmesi gibi konular başta olmak üzere tümüyle olmasa bile Avrupa Birliği politikaları ile uyumlu düzenlemeler içermektedir<sup>513</sup>.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, çok sayıda ihtisas komisyonu ve alt çalışma komiteleri hazırlığı ile oluşturulmuştur. Planın hazırlanmasında Türkiye'nin 1999 yılında başlayan Avrupa Birliği adaylık sürecinin yansımaları görülmektedir. Çevre özel ihtisas komisyonu yanında içme suyu, katı atık, iklim değişikliği gibi bağımsız ihtisas komisyonları da kurulmuştur<sup>514</sup>.

Günümüz itibarıyla Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı yürürlüktedir. Plan, öncekilerden farklı olarak 2007-2013 dönemini kapsamakta olup yedi yıl için

---

<sup>511</sup> Budak, (Avrupa), s.431

<sup>512</sup> Akdur, s.194

<sup>513</sup> Akdur, s.195

<sup>514</sup> Nuran Talu, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları**, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, Kasım 2006, s.23

öngörölmüş ilk kalkınma planı olma özelliğini taşımaktadır. Türkiye'nin kalkınma planlarının ve stratejilerinin yapısal, kurumsal ve mali boyutlarıyla Avrupa Birliği ile uyumunu sağlamak bakımından tanımlanmış stratejik amaçlar üzerinden oluşturulan Dokuzuncu Kalkınma Planı doğal, kültürel varlıklar ile çevrenin, gelecek nesilleri dikkate alan bir yaklaşımla korunması esasını benimsemiştir. Öte yandan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın çevre korumayı daha çok kentsel altyapının geliştirilmesi ile ilişkilendirdiği ve bu suretle gücünü zayıflattığı görülmektedir. Plan, çevre politikasının diğer alanlardaki politikalarla bütünleştirilmesi bağlamında yetersiz olup bu durum Çevre İhtisas Komisyonu'nun görüşlerinin planın hazırlanmasında yeterince dikkate alınmadığı izlenimini doğurmaktadır<sup>515</sup>.

Kalkınma Planları yanında Türkiye'de çevre konusunun geçmişten günümüze uzanan süreçte dolaylı da olsa bazı temel yasalarda yer aldığı, ayrıca kimi özel düzenlemelere konu olduğu görülmektedir. Türk Çevre Hukuku'nu oluşturan başlıca düzenlemeler şunlardır:

Türk Medeni Kanunu açıkça olmasa da dolaylı olarak çevre ile ilgili bazı hükümler içermektedir. Örneğin; Madde:661, herkesin mülkünü kullanırken ve özellikle endüstriyel çalışmalar yaparken komşusuna zarar verecek her türlü taşkınlıklardan çekinmesi gerektiğini, diğer bir deyişle komşuluk hakkını ele almaktadır. Yine Medeni Kanun Madde:656 malikin sorumluluğunu düzenlemekte olup buna göre malik mülkünü kullanmak suretiyle başkasını zarara uğrattığında ya da böyle bir tehlike ortaya çıktığında zarar ya da zarar tehlikesi ile karşı karşıya kalan kişi tehlikeyi giderecek önlemlerin alınmasını, eski halin iadesini ya da zararlarının tazmin edilmesini talep edebilmektedir<sup>516</sup>.

Borçlar Kanunu'nun kasten, ihmalen ya da tedbirsizlik ile haksız olarak bir başkasına zarar verme hakkında 41. Maddesi, istihdam edenin kendi maiyetinde çalışanların verdiği zarardan ötürü sorumluluğu hakkında 55. Maddesi, hayvanların verdikleri zararlardan ötürü idaresini elinde bulunduran kişilerin sorumluluğu hakkında 56. Maddesi, bir kimsenin imal ettiği şeylerden ötürü başkalarına verdiği zarar hakkında 59. Maddesi doğrudan çevre ile ilgili olmamakla birlikte kapsam ve

---

<sup>515</sup> Talu, s.23-25

<sup>516</sup>Firuz Demir Yaşamış, "Türk Çevre Hukuku: Temel İkelere Genel Bir Bakış", Av. Dr. Faruk Erem Armağanı, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Yayın No:8, Ankara, 1999, s.891

amaçları ile çevreye zarar veren bir takım fiilleri yasaklamakta ve yaptırıma bağlamaktadır<sup>517</sup>.

1982 tarihli Anayasa, daha önceki Anayasalarda “sağlık hakkı” kapsamında ele alınan çevre konusunu bağımsız bir hak olarak düzenlemek suretiyle bu konuda önemli bir aşamayı başlatmıştır. Anayasa’nın 56. Maddesi, sağlıklı çevrede yaşamayı kişiler için anayasal bir hak, çevre korumayı ise yine anayasal bir görev olarak belirtmiş ayrıca çevrenin korunması, geliştirilmesi, kirliliğinin önlenmesi bağlamında devletin sorumluluğunu ortaya koymuştur<sup>518</sup>.

Anayasa’daki bu hüküm, çevre hukukunun anayasal temelini ortaya koyması bakımından önemlidir. Ne var ki devletin bu alandaki yükümlülüğü Anayasa’nın 65. Maddesi ile sınırlandırılmıştır. Buna göre Devletin çevre koruma yükümlülüğü ekonomik kaynakların yeterliliği ölçüsünde ve ekonomik istikrarın bozulmaması koşuluyla söz konusudur<sup>519</sup>.

Anayasa’nın 65. Maddesi doğrultusunda sınırlandırıcı bir etkinin ancak büyük ölçekli ve maliyetli projeler bakımından söz konusu olabileceğini, çevre mevhumunun muhafaza, iyileştirme, onarma, geliştirme gibi farklı unsurları içermesi nedeniyle bunlar bakımından Anayasa’nın 65. Maddesi kapsamında bir sınırlandırmanın gerçekleşmeyeceğini öne süren görüşler de bulunmaktadır. Yine bu görüş 56. Madde’nin, Anayasa’nın 91. Maddesi gereğince Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilen, ekonomik ve sosyal haklar bölümünde yer aldığına dikkat çekmektedir. Böylelikle Anayasa Madde:13’te yer alan yasa güvencesi 56. Madde bakımından zayıflatılmış olmaktadır. Bununla birlikte kanun hükmünde kararname ile sınırlama değil, düzenleme yapılması söz konusu olduğundan bu düzenlemelerin sınırlama boyutuna varmayacağı da belirtilmektedir<sup>520</sup>.

Anayasa’da çevre ile ilgili başkaca hükümler de bulunmakta olup buna ilişkin olarak kıyıların devletin tasarrufunda olduğunu, kıyılardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğini ifade eden 43. Madde, toprağın verimli işlenmesini ve kullanımını, erozyona karşı korunmasını, çiftçilikle uğraşan topraksız köylüye toprak

---

<sup>517</sup> Ertaş, s.48

<sup>518</sup> Akdur, s.184

<sup>519</sup> Ertaş, s.44

<sup>520</sup> Kaboğlu, s.45, 46

sağlanmasını içeren 44. Madde, tarım arazileri, çayır ve meraların amaç dışı kullanımını ve tahribini önlemeye yönelik 45. Madde, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik 63. Madde, orman alanlarının genişletilmesi ve korunmasına yönelik 169. Madde, devletin çevre şartlarını dikkate alan bir planlama çerçevesinde şehirlerde konut ihtiyacına yönelik tedbirleri almasına ilişkin 57. Madde, tabii servet ve kaynakların aranması ve işletilmesi hakkının devlete ait olduğunu belirten 168. Madde örnek olarak gösterilebilir<sup>521</sup>.

1982 Anayasası'nın Avrupa Birliği düzenlemeleri ile belirli ölçüde uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte Anayasa'nın bazı hükümlerinin bu bağlamda eleştiriye konu olduğunu da belirtmek gerekir. Örneğin Avrupa Birliği politikalarında yer alan doğal kaynakların temkinli ve rasyonel kullanımı ve bu suretle çevre değerlerinin korunması anlayışı 1982 Anayasası'nda karşılık bulmamakta üretimin arttırılması, yatırım ve istihdam olanakları yaratılması gibi ekonomik hedefler bakımından "verimli kullanım" kavramı yer almaktadır<sup>522</sup>.

Türk Hukukunda diğer yasalarda yer alan çevre ile ilgili hükümler bakımından vali ve kaymakamların huzur ve güvenliği, kişi dokunulmazlığını, mülkiyet hakkının kullanılmasına yönelik güvenliği ve kamu esenliğini korumakla görevlendirildiğini belirten İl İdaresi Kanunu, belde sınırları içinde herhangi bir sanayi kuruluşunun çevreye zarar vermesi durumunda belediye tarafından inceleme yapılabilmesine ve ilgililerin zararlarının giderilmesini isteyebilmesine ilişkin düzenleme içeren Belediye Kanunu'nun 15(8) Maddesi, hıfzısıhha kurullarının görevleri arasında çevrenin genel sağlığının kontrolü ve düzenlenmesine yer veren Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Özel Çevre Koruma Kurumu ile ilgili yasal düzenleme gereğince doğal zenginlik ve nitelikleri ile önem taşıyan bölgelerin koruma altına alınması hakkında hükümler içeren yasal düzenlemeler, örnek olarak gösterilebilir<sup>523</sup>.

Çevre ile ilgili diğer yasal düzenlemeler arasında Milli Parklar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Kıyı Kanunu, Orman Kanunu, Bataklıkların Korunması Hakkında Kanun; Çevre Bakanlığının Kuruluş ve

---

<sup>521</sup> Yıldırım, s.334

<sup>522</sup> Budak, (Avrupa), s.368

<sup>523</sup> Yaşamış, s.900

Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname de bulunmaktadır<sup>524</sup>.

Çevre koruma kapsamında önemli düzenlemelerden bir diğeri, Su Ürünleri Kanunu'dur. Kanunda deniz, göl ve akarsularda bulunan su ürünlerinin yok olmasına yol açabilecek avlanma biçimleri belirtilmiş olup buna göre su ürünlerinin patlayıcı maddelerle, sönmemiş kireç ile Tarım Bakanlığı izni olmaksızın hava tazyiki, elektroşok ya da elektrik akımı ile avlanması yasaklanmış bulunmaktadır<sup>525</sup>.

1983 yılı 2872 sayılı Çevre Kanunu, çevre koruma konusuyla doğrudan ilgili ilk kanun olup herkese çevrenin korunması konusunda görev vermektedir. Bu kanun kendisini takiben hazırlanmış olan tüzük, yönetmelik ve tebliğlerle birlikte çevre politikası bağlamında bir çerçeve oluşturmaktadır<sup>526</sup>.

Çevre Kanunu'nun amacı 1. Madde'de, "bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi; kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması; su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi; ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukuki ve teknik esaslara göre düzenlemek" olarak ortaya konulmaktadır.

Kanun, 3. Maddesi'nde ilkelere yer vermiş olmakla birlikte Avrupa Birliği Çevre Politikası'na hakim olan tüm ilkelerin yasa kapsamına dahil edildiğini söylemek mümkün değildir<sup>527</sup>.

Çevre Kanunu, Avrupa Birliği düzenlemelerine uyum sağlayan hükümler yanında tekrar düzenlenmesi gereken hükümler de içermektedir. Örneğin; Kanun, Avrupa Birliği'nin benimsemiş olduğu özen gösterme, önleme, kaynağında önleme ilkelerini içermemekte, kirlilik oluştuktan sonra müdahale anlayışını yansıtmaktadır<sup>528</sup>. Topluluk Antlaşması ekonomik ve sosyal kalkınmanın sürdürülebilir olması ve çevresel değerleri dikkate alması gereğini ortaya koymakta

---

<sup>524</sup> Kanun, tüzük ve yönetmelikler hakkında daha ayrıntılı liste için bkz. Ertaş, s.48-54

<sup>525</sup> Bayraktar, s.69

<sup>526</sup> Akdur, s.188

<sup>527</sup> Turgut, (Çevre), s.203

<sup>528</sup> Budak, (Avrupa), s.377

iken Çevre Kanunu, çevre ile ilgili alınacak önlemlerin ekonomik ve sosyal kalkınma ile uyumlu olması gereğini vurgulamaktadır<sup>529</sup>.

Çevre Kanunu'nun Avrupa Birliği ile uyumunu sağlamak açısından 5491 sayılı “Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kabul edilmişse de bu Kanun'un eksiklik ve karmaşa yaratan başka bazı hususları beraberinde getirdiğine yönelik eleştiriler bulunmaktadır<sup>530</sup>.

Çevre Kanunu uyarınca getirilen bir dizi yönetmelik de çevre mevzuatının önemli düzenlemeleri arasında yer almaktadır. Bu düzenlemeler arasında Hava Kalitesinin Korunması, Su Kirliliğinin Önlenmesi, Katı Atıkların Kontrolü, Tıbbi Atıkların Kontrolü, Zararlı ve Tehlikeli Maddelerin Kontrolü, Gürültü Kontrol, Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliklerini saymak mümkündür<sup>531</sup>.

Çevre korumada önemli bir mekanizma olarak “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği”ne göre yatırım faaliyetleri gerçekleştirilmeden önce bu faaliyetlerin çevreye olası etkileri hakkında rapor düzenlenmesi gerekmektedir. Böylece çevreye zararlı olumsuz etkiler peşinen saptanmakta ve çözüm yöntemleri ortaya konulmaktadır. Yatırım faaliyeti için ön uygunluk belgesi vermekle yetkili Mahalli Çevre Kurulu, söz konusu faaliyetin çevreye zararlı olması halinde, durumu Çevre Bakanlığı'na bildirmekle yükümlüdür. Bakanlığa sunulacak Çevre Etki Değerlendirme Raporu'nun değerlendirilmesi sonucunda olumsuz etkileri saptanan yatırım faaliyetinin gerçekleştirilmesine izin verilmemektedir<sup>532</sup>.

Türkiye çevre konusunda bir dizi uluslararası antlaşma ve protokole imza atmış, ayrıca ikili sözleşmelere, uluslararası bildirgelere taraf olmuştur<sup>533</sup>. Ancak Türkiye'nin, “Sınır Ötesi Kapsamda Çevresel Etki Değerlendirmesine Ait Sözleşme”, “Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Alma Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi”, “Sınır Aşan Sular ve Uluslararası Göllerin Korunması ve Kullanılması Sözleşmesi”, gibi kirlilik önleme ile ilgili somut hedeflere yönelmiş olan ya da politik menfaatler açısından uygun görmediği uluslararası antlaşmaları imzalamakta çekimser bir yaklaşım sergilediğini belirtmek

---

<sup>529</sup> Akdur, s.188

<sup>530</sup> Talu, s.39

<sup>531</sup> Yaşamış, s.900

<sup>532</sup> Yaşamış, s.904-905

<sup>533</sup> Söz konusu uluslar arası antlaşma, protokol ve bildirgelerin ayrıntılı bir listesi için bkz. Akdur, ss. 52-56



gerekmektedir. Bunun yanında onaylanan uluslararası antlaşmalar bakımından ise uygulama sorunlarının yaşandığı, bu konuda önemli bir gelişme yakalanamadığı da bilinmektedir<sup>534</sup>.

### **B.Türkiye Avrupa-Birliği Ortaklık İlişkisi Bağlamında Çevre Politikası**

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye olmak üzere 31 Temmuz 1959 tarihinde başvuruda bulunmuştur. Bu başvurunun ardından taraflar arasında çeşitli görüşmeler yürütülmüş, sonuçta Türkiye'nin kalkınma düzeyi açısından tam üyelik koşulları gerçekleşene kadar, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir ortaklık ilişkisi kurulmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda 1963 yılında imzalanan "Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Kuran Antlaşma" (Ankara Antlaşması) 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir<sup>535</sup>.

Ankara Antlaşması'nın amacı, 2.Maddesi'nin birinci fıkrasında Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklık ilişkisi bakımından Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasının ve Türk halkının çalışma seviyesi ve yaşama şartlarının yükseltilmesinin sağlanması gereği ile Antlaşma'nın, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkilerin aralıksız ve dengeli olarak güçlenmesini teşvik edeceği şeklinde ortaya konulmuştur<sup>536</sup>.

Antlaşma'nın yukarıda belirtilen amacına ilişkin bir yoruma göre "Türk halkının yaşama ve çalışma seviyesinin yükseltilmesi" ifadesi Topluluk çevre politikalarının Türkiye politikaları açısından yol gösterici nitelik taşıdığı, halkın yaşam seviyesinin yükseltilmesinin Toplulukta olduğu gibi çevre değerlerinin korunması ve çevre kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gerçekleşebileceği, bu bağlamda Topluluğun katettiği mesafenin yakalanması bakımından Topluluğun olanaklarından Türkiye'nin yararlandırılması anlamını içermektedir<sup>537</sup>.

Ortaklık Antlaşması'nda belirtilen amaca erişmek üzere hazırlık, geçiş ve son dönem olarak belirlenen aşamalarda sırasıyla Türkiye ekonomisinin Topluluk yardımı ile güçlendirilmesi ve bu suretle Antlaşma'nın getirdiği yükümlülükleri

---

<sup>534</sup> Talu, s.19

<sup>535</sup> H. Mustafa Paksoy, Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi, **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye:Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması**, 1. Bası, Beta Basım A.Ş., İstanbul, Ekim 2003, s.103

<sup>536</sup> [http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm?dokuman=pdf&action=detay&yayinID=227&iceri\\_kID=327&dil=TR](http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm?dokuman=pdf&action=detay&yayinID=227&iceri_kID=327&dil=TR), (erişim:20.08.2009)

<sup>537</sup> Budak, (Avrupa), s.349

Türkiye'nin üstlenebilmesinin sağlanması, takip eden dönemde taraflar arasında karşılıklı, dengeli ve gelişen bir gümrük birliğinin kurulması, ortaklık ilişkisinin işleme açısından Türkiye ekonomi politikasının Topluluk politikalarına yaklaştırılması ve buna yönelik ortak eylemlerin geliştirilmesi planlanmıştır<sup>538</sup>.

Anlaşma'da öngörülen hazırlık döneminin sona ermesiyle birlikte, 13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren "Katma Protokol" ile geçiş döneminin hükümleri ve tarafların üstleneceği yükümlülükler belirlenmiştir. "Katma Protokol"ün yürürlüğe girmesi ile başlayan "geçiş dönemi" karşılıklı ve dengeli yükümlülükler esasına dayanmaktadır<sup>539</sup>.

Geçiş dönemi, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında gümrük birliğini kuran 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararının 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmesi ile tamamlanmış, bu suretle ortaklık ilişkisinde son döneme girilmiştir<sup>540</sup>.

Ankara Antlaşması ile Türkiye-Avrupa Birliği ortaklık ilişkisi bağlamında görev yapacak kurumlar olarak Ortaklık Konseyi, Karma Parlamento Komisyonu, Ortaklık Komitesi ve Gümrük Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur.<sup>541</sup>

Yukarıda belirtilen kurumlardan Ortaklık Konseyi'nin kararlarında çevre konularında bir takım hükümlere yer verildiği görülmektedir. Buna göre 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararının 7. Maddesi, Topluluk Antlaşması'nın 30. Maddesi ile paralel olarak ithalat ve ihracatta miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemlerin yasaklanmasına ilişkin istisnaları içermektedir. Bunun yanında yine aynı kararın gümrük birliği ile uyumlu devlet yardımlarını belirten 32(3e) Maddesi kültür değerlerinin ve mirasının korunması amacı ile verilen devlet yardımlarının, taraflar arasındaki ticareti olumsuz etkilememek kaydıyla, gümrük birliği ile uyumlu olduğunu belirtmektedir. Ancak çevrenin korunması amacıyla verilen devlet yardımlarının gümrük birliği ile uyumu konusunda açık bir hükmün olmaması bir eksiklik olarak görünmektedir<sup>542</sup>.

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 8. Maddesi'ne göre standardizasyon, ölçüm, kalibrasyon, kalite, akrediteasyon, test, sertifikalandırma gibi Topluluk araçları

---

<sup>538</sup> Paksoy, s.104

<sup>539</sup> <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm?dokuman=pdf&action=detay&yayinID=227&icerikID=327&dil=TR>, (erişim:20.08.2009)

<sup>540</sup> Budak, (Avrupa), s.350

<sup>541</sup> Paksoy, s.104

<sup>542</sup> Budak, (Avrupa), s.352

ile ticarete teknik engellerin kaldırılması gerekmektedir. 1/95 sayılı kararın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl içinde bu araçları kendi mevzuatına aktarmak konusunda Türkiye taahhütte bulunmuş olup yine bu kararın yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde Türkiye'nin bu araçlara ilişkin listesi ile bunların uygulanma kural ve koşullarının Ortaklık Konseyi tarafından belirlenmesine karar verilmiştir. Topluluk, ulusal standartlar yerine Avrupa normlarını kullanmaktadır. Buna ilişkin olarak Topluluk'ta güvenlik, sağlık, çevre ve tüketici koruma uygunluğunu gösteren "CE" işareti uygulanmakta olup Türkiye'de de CE uygunluğunun yaygınlaştırılması gerekmektedir<sup>543</sup>.

Ortaklık Konseyi'nin 3 Mart 1995 tarihli "Ortaklık İlişkisinin Geliştirilmesine İlişkin Tavsiye Kararı"nda çevre alanında işbirliği önerilmektedir. Ayrıca 6 Mart 1995 tarihli "Mali İşbirliği Bildirgesi" ile çevre projelerinin finansmanı için 1992-1996 yıllarını kapsayan "Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası Fonları" ile olanak sağlanmıştır<sup>544</sup>.

Türkiye'de Avrupa Birliği ile uyum sağlanması açısından yasal düzenlemeler konusunda çalışacak komiteler oluşturmuştur. Bunlardan birisi Çevre Alt Komitesidir. 1989 yılında ilgili bakanlıklar kapsamında Avrupa Topluluğu Koordinasyon Daire Başkanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Avrupa Topluluğu Genel Müdürlüğü ve Avrupa Topluluğu Çevre Özel İhtisas Komisyonu kurulmuştur<sup>545</sup>.

Türkiye'nin "Avrupa Çevre Ajansı ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağına Katılımı Antlaşması" 9 Ekim 2000 tarihinde imzalanmıştır. Bu antlaşmanın uygun bulunduğu dair TBMM "uygun bulma yasası" ise 23 Ocak 2003 tarihinde kabul edilmiştir<sup>546</sup>.

10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye'nin aday ülke olarak kabulüne oy birliği ile karar verilmiştir. 8 Mart 2001 tarihinde Konsey'in kabul ettiği "Katılım Ortaklığı Belgesi" ile "2000 yılı Türkiye İlerleme Raporu"nda belirlenen öncelikleri

---

<sup>543</sup> Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **Dış Ticarete Çevre Koruma Kaynaklı Tarife Dışı Teknik Engeller ve Türk Sanayii İçin Eylem Planı**, Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, Yayın No: TÜSİAD-T/98-233, İstanbul, Ağustos 1998, s.92-93

<sup>544</sup> Budak, (Avrupa), s.354

<sup>545</sup> Akdur, s.214

<sup>546</sup> Akdur, s.215

gerçekleştirmek için uyulacak esaslar ve Türkiye'ye sağlanacak mali yardımlar ortaya konulmuştur. Diğer bir gelişme ise Katılım Ortaklığı Belgesi'ne istinaden Avrupa Birliği Müktesebatı'nın üstlenilmesi için "Ulusal Program"ın hazırlanması olmuştur. 2005 yılında Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nin yayınlanmasının ardından buna uygun olarak Ulusal Program da gözden geçirilmiştir. 2004 yılında Brüksel'de gerçekleştirilen Zirve ile 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla Türkiye'nin adaylık müzakere sürecinin başlatılmasına karar verilmiştir<sup>547</sup>.

Katılımcı ülke olarak Türkiye ile müzakerelerin başlatılması sonucunda çevre de dahil olmak üzere farklı konu başlıkları altında mevzuat taraması yapılmakta ve bu suretle Türkiye'nin Avrupa Birliği ile uyumlu olan olmayan yönleri, eksiklikleri, takip edilecek politikalar, gerçekleştirilecek yasal düzenlemeler ve bunların uygulanması konuları ele alınmaktadır. Müzakere sürecinin yürütülmesine ilişkin olarak ileri sürülen bir görüşe göre bu sürece sivil toplum örgütlerinin ve özel sektör temsilcilerinin dahil edilmemesi önemli bir eksiklik olup bu durum, idarenin çalışmalarına karşı ilgili kesimde güvensizliğe neden olmaktadır. Her halükarda müzakere süreci Türkiye'nin çevre konusunda Avrupa Birliği ile uyumu yakalaması bakımından oldukça yoğun bir çalışma gerçekleştirmesi gerektiğini ortaya koymaktadır<sup>548</sup>.

Avrupa Birliği çevre mevzuatı oldukça hacimlidir. Bu mevzuatın Türk hukukuna aktarılması ve ayrıca uygulanabilir kılınması gerekmektedir. Çevre mevzuatına uyum altyapı yatırımları gerektiren, maliyetli bir yükümlülük doğurmaktadır. "2003 yılı Katılım İlerleme Raporu"nda çevre alanında alt sektörlerde müktesebat uyum çalışmalarının henüz temel düzeyde olduğu belirtilmiştir. Hava kalitesi, atık yönetimi, su kalitesi, doğanın korunması, sanayi kirliliğinin önlenmesi, risk yönetimi konularında çabaların artırılması gerektiği vurgulanmıştır. "2006 İlerleme Raporu" da keza, önceki tespitlerin üzerinden geçen zamanda atık yönetimi ve gürültü konusunda gerçekleştirilen mevzuat aktarım çalışmalarının uygun olduğunu; ancak hava kalitesi, doğanın korunması, su kalitesi

---

<sup>547</sup> Talu, s.81-82

<sup>548</sup> Talu, s.88

için aynı durumun söz konusu olmadığını, sanayi kirliliği ve risk yönetiminde de ilerleme kaydedilmediğini belirtmektedir<sup>549</sup>.

Çevre de dahil olmak üzere Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumun sağlanması, bu mevzuatın uygulanabilmesi için gerekli alt yapı çalışmalarının tamamlanması ve mali kaynakların sağlanması, öncelikle Avrupa Birliği'ne tam üye olma hedefinin gerçekleşmesi bakımından önemlidir. İçinde bulunduğumuz gümrük birliği sisteminin getirdiği yükümlülükler karşısında Türk firmalarının özellikle Avrupa Birliği ülkelerine olan ihracatında karşılaştığı sorunların ortadan kaldırılması bakımından da Avrupa Birliği mevzuatının ulusal hukuka aktarılması ve uygulanması önem taşımaktadır<sup>550</sup>.

Avrupa Birliği'nde tarifeler ve miktar kısıtlamaları yasaklanmıştır. Ancak bu tarife ve miktar kısıtlamalarının dışında tarife dışı engel olarak adlandırılan fiziki, teknik ve mali nitelikli çeşitli kural ya da uygulamalar yoluyla ve çevre ve kamu sağlığı ve güvenliğini koruma gerekçeleriyle malların serbest dolaşımının kısıtlanması, ithal malların engellenmesi buna karşılık yerli ürünlerin himaye edilmesi söz konusu olabilmektedir<sup>551</sup>. Bu uygulamaların gizli himayecilik şeklinde kullanılmasını önlemek bakımından Avrupa Birliği'nin tarife dışı teknik engelleri ortadan kaldıran teknik mevzuatının da Türkiye tarafından ulusal mevzuata aktarılması gerekmektedir<sup>552</sup>.

Diğer bir sorun ise Türkiye'deki şirketlerin %90'lara varan oranda KOBİ'lerden oluşmasıdır. Her ne kadar KOBİ'ler mevzuat değişikliklerine, büyük sanayi işletmelerine nazaran daha çabuk ve kolay uyum sağlayabilmekte ise de altyapı yatırımları, teknoloji kullanımı, araştırma-geliştirme faaliyetleri gibi daha teknik ve mali konularda yeterli olanaklara sahip bulunmamaktadırlar. Dolayısıyla bu tür küçük ve orta ölçekli işletmelerin Avrupa Birliği ile uyumlu mevzuatın getirdiği yükümlülükleri karşılamakta büyük güçlüklerle karşılaşacakları tahmin edilmektedir. Bu durum Türk firmalarının hem iç ticarete hem de Avrupa Birliği

---

<sup>549</sup> Erdem Görgün, "Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyumunu", [www.cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?SectionId=205&ContentId=242](http://www.cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?SectionId=205&ContentId=242), (erişim: 25.08.2009 ).

<sup>550</sup> Ekeman, s.110

<sup>551</sup> <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1227>, (erişim:29.08.2009)

<sup>552</sup> Türk Sanayicileri ve İş adamları Derneği, **Avrupa Birliği'nin Malların Serbest Dolaşımı Mevzuatına Uyumda Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yayın No. TÜSİAD-T/2001-12/315, İstanbul, Aralık 2001, s.11

lkeleri ile olan ticarete rekabet gücünü önemli ölçüde azaltan bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır<sup>553</sup>.

---

<sup>553</sup>Kerem Okumuş, “AB evre Mevzuatı ve Türkiye’nin Uyumu”  
[www.Cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?sectionId=205&ContentId=1463](http://www.Cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?sectionId=205&ContentId=1463), (erişim:25.08.2009)

## SONUÇ

Sanayi devrimi ve refah seviyesinin artışı neticesinde “kabul edilebilir” sınırları aşan çevre kirliliği, tüm dünyada olduğu gibi Avrupa ülkeleri ve Toplulukta da önemli bir zihniyet değişikliğine sebep olmuş, bu konuda hem üye devletler hem Topluluk düzeyinde hukuksal tasarruflar ortaya konulmaya başlanmıştır.

Topluluğun çevre politikası, Topluluk kurumlarının tasarrufları ve özellikle ATAD içtihatları ile gelişirken bir yandan da Çevre Eylem Programları ile bu politikanın temelleri ve çerçevesi ortaya konulmaya başlanmıştır. Topluluk çevre politikasının temel ilkeleri hem bu eylem programları hem de ATAD içtihatları ile oluşturulmuştur.

Topluluk asıl olarak iç pazarın düzgün işlemlerini, ulusal çevre önlemleri ile malların serbest dolaşımına getirilen kısıtlamaların ortadan kaldırılmasını sağlamak amacıyla ele aldığı çevre konusunu giderek Topluluğun temel amaçları arasına dahil etmiş ve diğer politikaların tanımlanması ve oluşturulmasında çevre politikasının dikkate alınması ilkesini benimsemiştir.

Çevre konusunda hem Topluluk hem üye devletler düzenlemede bulunma yetkisine sahiptir. Bununla birlikte ulusal çevre önlemlerinin malların dolaşım serbestliği üzerinde kısıtlayıcı etkisi söz konusu olduğunda ulusal önlemlerin, Topluluk hukuku bakımından meşru olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda ulusal çevre önlemlerinin Topluluk hukuku karşısındaki durumunu şu olasılıklara göre değerlendirmek mümkündür.

Esasen üye devletler malların dolaşım serbestliğini sağlamakla yükümlüdürler. Ancak çevre koruma ile ilgili bir alanda Topluluk uyumlaştırma önleminin bulunmaması halinde üye devletler çevre koruma gerekçeleri ile bu yükümlülüğünden kurtulabilmektedirler. Topluluk uyumlaştırma önleminin bulunmaması üye devletlere kendi çevre koruma derecelerini belirleme olanağı tanımaktadır. Bununla birlikte üye devletlerin bu yetkisi tamamen sınırsız da değildir. Bu gibi ulusal önlemlerin Antlaşma'ya aykırı olmaması, keyfi ayrımcılık yaratmaması ve ölçülü olması gerekmektedir. Sadece Topluluk uyumlaştırma önleminin bulunmadığı durumlarda değil, fakat uyumlaştırma önleminin natamam olması ya da bağlayıcı olmaması durumunda da üye devletlerin yine çevre gerekçeleri ile malların dolaşım

serbestliğine kısıtlama getirmesi mümkündür. Bu kısıtlamaları gerekçelendirmek bakımından iki durum söz konusudur. Buna göre:

Topluluk önlemi bulunmadığında üye devletler ithalatta ve ihracatta miktar ve eş etkili önlemleri yasaklayan hükümlerin istisnalarına yer veren 30. Madde hükümlerine başvurma olanağına sahiptir. Söz konusu hüküm, diğer hususlar yanında kamu sağlığı, kamu güvencesi, kamu ahlakı gerekçeleriyle malların serbest dolaşımını kısıtlayan ulusal önlemlere olanak tanımaktadır. Bu hükümde çevre koruma gerekçesi yer almamaktadır. Öte yandan istisnai gerekçeleri ayrıntılı olarak sayan bu hüküm ATAD tarafından dar yorumlanmaktadır. Dolayısıyla çevre koruma gerekçeleri insan sağlığı ile olan bağlantısına göre Madde:30 kapsamında kabul edilebilmektedir. ATAD her çevre koruma önlemini insan sağlığı ile bağlantılı bulmamaktadır.

Üye devletlerin 30. Madde dışında ATAD tarafından geliştirilen “zorunlu şartlar” doktrini çerçevesinde de ulusal çevre önlemleri ile malların serbest dolaşımına kısıtlama getirmeleri mümkündür. Zorunlu şartlar sınırlı olarak sayılmış değildir. Önceden öngörülmesi de söz konusu olmamaktadır. ATAD içtihatları ile bu doktrinin uygulama alanı çevre korumayı da içine alacak şekilde genişlemiştir.

Zorunlu şartlar doktrinine ithal ve yerli mallara farksız uygulanabilen ulusal önlemler bakımından, Madde:30’daki gerekçelere ise ithal ve yerli ürüne farklı ya da farksız uygulanabilen ulusal önlemler bakımından başvurulabileceği yönünde görüşler bulunmaktadır. Ancak ATAD, farklı uygulanabilen zorunlu şartlara dayalı ulusal önlemlerin de malların serbest dolaşımına kısıtlama getirebileceğine hükmetmiştir.

Üye devletlerin Madde:30 kapsamındaki istisnalara ya da zorunlu şartlara dayanan ulusal çevre önlemleri ile malların serbest dolaşımına getirdikleri kısıtlamalar şu koşulların yerine gelmesi halinde meşru kabul edilmektedir:

Malların serbest dolaşımını kısıtlama bakımından sağlığa yönelik gerçek bir tehlike bulunmalı, söz konusu önlem korunmak istenen menfaat bakımından gerekli olmalıdır. Önlem ile korunmak istenen menfaat arasında nedensellik bağı bulunmalıdır. Bunun yanında ulusal önlem ekonomik bir amaç gütmemeli, yerli ürünler bakımından keyfi ayrımcılık yaratmamalıdır. Eğer yerli ve ithal mallara yönelik farklı uygulamalar objektif olarak gerekçelendirilebiliyorsa ya da



kıyaslanamaz iki durum nedeniyle farklı uygulamalar söz konusu ise “keyfi ayrımcılıktan” söz edilemeyecektir. Yine ulusal önlemin ölçülü olması da gerekmektedir. Eğer malların serbest dolaşımını daha az kısıtlayıcı başka önlemler alma olanağı varsa bunların tercih edilmesi gerekmektedir.

İhracatta miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemleri yasaklayan 29. Madde bakımından da Madde:30’da yer alan istisnaların uygulanması söz konusudur. Madde:29 yerli ve ithal ürünler arasında ayrımcılık yaratan ulusal önlemler için söz konusu olduğundan ayrımcı olmayan ulusal önlemlere, bu gerekçelendirmeye gerek kalmaksızın, uygulanma izni verilmektedir.

Tarım politikası gibi Topluluk münhasır yetki alanına giren konularda üye devletlerin ulusal çevre önlemi kabul etmesi söz konusu olmamaktadır. Bununla birlikte örneğin ulaştırma alanında Topluluk uyumlaştırma önlemleri natamam olduğundan, üye devletler ayrımcı olmayan çevre önlemleri kabul edebilmektedirler.

Öte yandan üye devletlerin çevre vergi ve harçları ihdas etmesi, yerli ve ithal ürünler bakımından doğrudan ya da dolaylı olarak ayrımcılık yaratmamak koşuluyla mümkündür. Ulusal çevre vergileri öncelikle Madde:90 kapsamında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte söz konusu vergi diğer üye devletlerden olan malların ithalini kısıtlayacak yükseklikte olduğunda Madde:28 bakımından değerlendirilmesi de söz konusu olabilmektedir. Kaldı ki böyle bir durumda dahi bu verginin Madde:28 ile uyumlu olması mümkündür. Çünkü bu tür vergiler bir yandan gelir sağlanmasına yönelik iken öte yandan ilgilileri çevreyi daha az kirletici ürünleri tercih etmeye teşvik etmektedirler. Dolayısıyla çevre vergilerinin Madde:90 ya da Madde:28 kapsamında kalıp kalmadığı olaya göre saptanabilecektir.

Topluluk Madde:174’te belirtilen çevre politikası amaçlarına erişmek üzere Madde:175 gereğince çevre önlemleri alabilmektedir. Bu durumda üye devletlere Madde:176 gereğince Topluluk çevre önleminin daha koruyucu önlemler alma olanağı tanınmaktadır. Ancak bu tür ulusal önlemlerin Antlaşma ile uyumlu olması ve Komisyon’a bildirilmesi gerekmektedir.

Madde:175 kapsamında Topluluk tarafından alınan çevre önlemi minimum uyumlaştırmaya karşılık gelmektedir. Bu nedenle Madde:176 ile üye devletlere “daha az koruyucu” ya da Topluluk önleminin “daha farklı” önlem alma olanağı tanınmamaktadır.

Öte yandan Topluluk, iç pazarın işlemesine olumsuz etkide bulunan ulusal çevre önlemleri hakkında Madde:95 kapsamında uyumlaştırma önlemi alabilmektedir. Burada alınan çevre önlemi değil bir “uyumlaştırma” önlemidir. Madde:95 kararların nitelikli oy çoğunluğu ile alınmasını gerektirdiğinden veto hakkını kullanan üye devlet dahi alınan karara uymakla yükümlüdür. Madde:95 üye devletlere daha koruyucu önlem hakkı vermediği gibi hükmün içerdiği yüksek koruma hedefine Topluluk tarafından her zaman ulaşılabildiğini söylemek de zordur. Bu durum ulusal egemenliğin zayıflatıldığı gerekçesiyle eleştirilere konu olmuştur. Bu eleştirilere bir yanıt olmak üzere Madde:95’e “çevresel garanti” olarak adlandırılan hükümler eklenmiştir.

Madde:95(4) ve 95(5) hükümleri ile düzenlenen çevresel garanti gereğince üye devletler Topluluk uyumlaştırma önleminde sapmak suretiyle Topluluğun hedeflediğinden daha koruyucu bir önlem alabilmektedir. Çevresel garanti istisnai niteliğe sahiptir. Bu itibarla üye devletin bundan böyle kendi çevre koruma düzeyini belirleyebileceği anlamına gelmemektedir.

Madde:95(4), Madde:30’ da yer alan önemli ihtiyaçlara tekabül eden gerekçeler ile ya da çevrenin ya da çalışma çevresinin korunması ile ilgili önemli ihtiyaçlar nedeniyle üye devletlere ulusal mevzuatını sürdürebilme olanağı vermektedir. Üye devletin bu durumu gerekçeleri ile birlikte Komisyon’a bildirmesi gerekmektedir. Ulusal önlem keyfi ayrımcılık ve ölçülülük kriterleri bakımından Komisyon’un incelemesine tabidir. Komisyon altı ay içinde ulusal önlem hakkında kabul ya da red kararı vermek durumundadır. Bu sürede karar vermez ise ulusal önlem kabul edilmiş sayılmaktadır.

Madde:95(5) ise Topluluk uyumlaştırma önlemi kabul edildikten sonra üye devletin çevrenin korunması ya da çalışma çevresinin korunması ile ilgili kendine ait yeni sorunlar nedeniyle yeni bilimsel verilere dayalı ulusal önlemler alabilmesine olanak tanımaktadır. Bu hak sadece çevre ya da çalışma çevresinin korunması ile ilgili olduğundan böyle bir durumda Madde:30’ a başvurulması mümkün olmamaktadır.

Üye devletlerin malların serbest dolaşımını kısıtlayıcı ulusal önlemleri bakımından diğer bir olasılık ise Madde:174(2) ve Madde:95(10) kapsamında düzenlenen “koruma koşulları”dır. Buna göre üye devletler acil durumlarda

ekonomik nitelikli olmayan bir amaç olarak çevre koruma önlemleri alabilmektedirler. Ancak buna yönelik olarak çevre koruma gerekliliklerine yanıt veren bir uyumlaştırma önlemi, diğer bir deyişle ikincil mevzuatta özel hüküm bulunması gerekmektedir. Koruma koşulları sadece geçici olabilir.

Madde:95(10) ise sadece Madde:30'da anılan ve ekonomik amaçlı olmayan bir ya da birden çok nedene dayalı geçici önlemlere başvurma olanağı tanımaktadır. Bu suretle üye devlet ilgili tüzük ya da direktifle uyumlu olan bir malı dahi insan ve çevre için bir tehlike içerdiğini kanıtlayarak yasaklama yoluna gidebilmektedir. Ancak bu yasaklamanın gerekçeleri ile birlikte Komisyon'a bildirilmesi gerekmektedir. Bu bildirimden sonra Komisyon'un diğer üye devletlerle istişarede bulunarak alacağı Topluluk kararı üye devletin talebinin reddi ya da Topluluk uyumlaştırma önleminin ilgili üye devletin talebine uydurulması yönünde olabilmektedir.

Topluluk çevre mevzuatı büyük çoğunlukla direktiflerden oluşmaktadır. Üye devletler Topluluk mevzuatını dolayısıyla çevre direktiflerini ulusal mevzuata aktarmak ve uygulamakla yükümlüdürler. Direktiflerin üye devletler tarafından ulusal mevzuata aktarılması ve uygulanması öncelikle Komisyon'un denetimine tabidir. Komisyon üye devletin bu yönde bir ihlali bulunduğunu tespit ettiği takdirde ilgili devlete karşı ATAD önünde ihlal davası açabilmektedir. ATAD tarafından ihlal kararı verildiğinde ise ilgili üye devlet bu ihlali giderecek gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Aksi halde Komisyon bu kez aynı üye devlete para cezası verilmesi talebiyle ATAD'a başvurabilmektedir. Diğer üye devletler ve bireylerin de ihlalde bulunan üye devlet hakkında Komisyon'a şikayette bulunması mümkündür.

Bunun yanında üye devletin bireyler karşısında sözleşme dışı sorumluluğu da doğabilecektir. Ulusal mevzuatta doğrudan etkiye sahip olan, dolayısıyla bireyler lehine haklar yaratan Topluluk direktiflerinin üye devlet tarafından ulusal hukuka hiç ya da gereği gibi aktarılmamasından zarar gören bireyler ilgili üye devlete ulusal mahkemeler önünde sözleşme dışı sorumluluk davası açabilme hakkına sahiptir.

Avrupa Birliği ile müzakere görüşmelerini yürütmekte olan ve mevzuat tarama süreci içinde bulunan Türkiye'nin Topluluk mevzuatını, dolayısıyla çevre mevzuatını ulusal hukuka aktarması gerekmektedir. Avrupa Birliği ile olan ilişkiler bakımından

bir yükümlülük olan mevzuat aktarımı aynı zamanda Türkiye'nin yüksek çevre koruma standartlarına erişebilmesi bakımından da önemlidir.

Türk dış ticaretinin büyük bölümü Avrupa ülkeleri ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla Topluluk Çevre Mevzuatı'nın ulusal mevzuata aktarılması ve uygulanmasında karşılaşılan sorunlar Türkiye'nin dış ticareti üzerinde olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Altyapı ve teknik standartlardaki eksikliklerin giderilememesi halinde Türk ihraç ürünlerinin çevre koruma gerekçeleri ile Avrupa ülkeleri tarafından çeşitli kısıtlamalara tabi tutulması riski söz konusudur. Türkiye'de ticari işletmelerin büyük kısmı küçük ve orta ölçekli olup ciddi altyapı ve teknik yatırımlar gerektiren Topluluk çevre mevzuatı ve teknik standartlarına karşılık verebilmeleri oldukça güçtür. Bu itibarla bu işletmeleri destekleyebilecek çeşitli finansman kaynaklarının oluşturulması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

AKDUR, Recep. **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu”**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi: 23, Ankara, 2005.

ALDER, John, David Wilkinson ve Ilona Cheyne (11.Bölüm), **Environmental Law and Ethics**, Law Series Ed. Marise Cremona, Macmillan Press Ltd, Basingstoke, 1999.

BAYDAROL, Can. “1993 Hedefinde Topluluk Çevre Politikasının Yönelimleri”, **İKV Dergisi**, Ağustos 1988, ss. 25-31

BAYRAKTAR, Köksal. “Çevrenin Korunması ve Türk Hukuku” **Seha L. Meray’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 465, 100. Doğum Yılında Atatürk’e Armağan Dizisi, Cilt.1, Ankara, 1981, ss. 68-78

BRADLEY, Kieran St Clair. “The European Court of Justice”, **The Institutions of the European Union**, Ed: John Peterson, Michael Shackleton, Oxford University Press, Oxford, 2002, ss. 116-138

BUDAK, Sevim. “Avrupa Birliği Altıncı Eylem Programının İncelenmesi”, **Ünal Tekinalp’e Armağan**, Cilt III, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2003, ss. 63-77

BUDAK, Sevim. **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa Topluluğu’nun Çevre Politikası ve Türkiye’nin Uyum Sorunu**, 1. Basım, Búke Yayınları Araştırma Dizisi: 2000-6, Aralık 2000.

CRAIG, Paul. **EU Administrative Law**, Oxford University Press, Oxford, 2006.

DINAN, Desmond. **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**, Third Edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

EGELİ, Gülün. **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Politikaları**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını No.114, Kasım 1996.

EKEMAN, Ebru. **Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı İncelemesi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını No:153, İstanbul, Aralık 1998.

EMILIOU, Nicholas. ”Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf”, **Legal Issues of the Maastricht Treaty**, Ed. David O’Keeffe, Patrick M. Twomey, Chancery Law Publishing, London, 1994, ss.65-87

ERTAŞ, Şeref. **Çevre Hukuku**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No:78, İzmir, 1997.

EVANS, Andrew. **A Textbook on EU Law**, Hart Publishing, Oxford, 1998.

FOLMER, Henk, Tim Jeppesen. “Environmental Policy in the European Union:Community Competence vs Member State Competence”, **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Vol:94, No:4, 2003, ss.510-515

GIORGETTA, Sueli. “ The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development”, **International Environmental Agreements**, Vol. 2, No. 2, 2002, ss.173-194

HAMAMCI, Can. “Çevre ve Hukuk”, **Prof. Dr. Fehmi Yavuz’a Armağan**, AÜSBF Yay., Ankara 1983, ss. 239-250

HITIRIS, Theo. **European Union Economics**, 4th Edition, Prentice Hall, London, 1998.

JANS, H. Jan. **European Environmental Law**, Kluwer International Law, London, 1995.

JOHNSON, Stanley, Guy Corcelle. **The Environmental Policy of the European Communities**, Graham & Trotman Limited, London, 1989.

JORDAN, Andrew, Tim Jeppesen. "EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity ? ", **European Environment**, Vol:10, Issue: 2, Jan 2000, ss.64-74

KABOĞLU, İbrahim Ö. **Çevre Hakkı**, Tümüyle Yenilenmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, İmge Yayıncılık Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti, Nisan 1996.

KAPTEYN, P.J.G., P. VerLoren Van Themaat. **Introduction to the Law of the European Communities: From Maastricht to Amsterdam**, Ed. Laurence W. Gormley (Hollanda'ca Beşinci Baskının editörleri P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren Van Themaat, L.A. Geelhoed ve C.W.A. Timmermans ile işbirliği içinde), Third Edition (Hollanda'ca Beşinci Baskı ile birleşik), Kluwer International Law, London, 1998.

KAYIR, Gülser Öztunalı. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 1. Baskı, Ed. M. Şükrü Erdem ve Sibel Mehter Aykın, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya, 2003.

KELEŞ, Ruşen, Birol Ertan. **Çevre Hukuku'na Giriş**, 1. Bası, İmge Yayıncılık Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti., Ocak 2002.

KENT, Penelope. **Law of the European Union**, Third Edition, Pearson Education Limited, Harlow, 2001.

KISS, Alexandre, Dinah Shelton. **International Environmental Law**, Third Edition, Transnational Publishers Inc., New York, 2004.

KOPPEN, Ida J. "The Role of the European Court of Justice in the Development of the European Community Environmental Policy", **EUI Working Paper**, European University Institute, Department of European Policy Unit, Florence, January 1993.

KOPPEN, Ida J. "The European Community's Environment Policy: From the Summit in Paris, 1972 to the Single European Act, 1987", **EUI Working Paper**, European University Institute, San Domenico di Fiesole, Italy, January 1998.

KRAMER, Ludwig. **EC Environmental Law**, Fourth Edition, Sweet & Maxwell, London, 2000.

KRAMER, Ludwig. **Focus on European Environmental Law**, Sweet & Maxwell, London, 1992.

LASOK, KPE, D. Lasok. **Law and the Institutions of European Union**, Seventh Edition, The Bath Press Ltd., London, 2001.

LEVEQUE, François. "The European Fabric of Environmental Regulations", **Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process**, Ed. François Leveque, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1996.

LEFERINK, Duncan, Mikael Skou Andersen. "Strategies of the "Green" Member States in European Union Policy Making", **A Guide to EU Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes**, Ed. Andrew Jordan, Earthsan Publications Ltd. London, 2005, ss. 49-66

MACLEAN, Robert. **Law of The European Union**, Ed. Lord Templeman, 2nd Ed., Old Bailey Press, London, 1999.

MAJONE, Giandomenino. "Functional Interests: European Agencies", **The Institutions of the European Union**, Ed. John Peterson, Michael Shackleton, Oxford University Press, Oxford, 2002, ss.292-325



McCORMICK, John. **The European Union: Politics and Policies**, Second Edition, Westview Press, Oxford, 1999.

MEE, Charles L. **The Marshall Plan: The Launching of the Pax Americana**, Simon & Schuster, Newyork, 1984.

MICHEL, David. "EU Enlargement and the Global Environment", **The Strategic Implications of European Union Enlargement**, Ed. Esther Brimmer, Stefan Fröhlich, Center for Transatlantic Relations-Johns Hopkins University, Washington, 2005, ss. 367-403

NICOLL, Sir William, Trevor C. Salmon. **Understanding the European Union**, Pearson Education Limited, Essex, 2001.

NOTARO, Nicola. "Environmental Policy", **Guide to EU Policies**, Blackstone Press Limited, London, 1998, ss.226-239

OLIVER, Peter. **Free Movement of Goods in the European Community**, Third Edition, Sweet and Maxwell, London, 1996.

ÖZSUNAY, Ergun. "AET'de Hukukların Koordinasyonu, Uyumlaştırılması, Denkleştirilmesi ve Topluluk Hukuku'nun Belirgin Özellikleri", **Birinci Avrupa Hukuku Haftası (İstanbul, 24-27 Ocak 1978)**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Avrupa Hukuku Araştırma ve Eğitim Merkezi, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2551, Hukuk Fakültesi Yayın No; 596, AHAEM Yayın No: 1, İstanbul, 1979, ss. 53-77

ÖZŞAR, Berna. "Avrupa Birliği ve Çevre Politikası", **Birlik'ten**, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği Yayını, Sayı:5, Temmuz-Eylül 2006, ss.18-21

PAKSOY, H. Mustafa. “Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi”, **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye: Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması**, 1. Bası, Beta Basım A.Ş., İstanbul, Ekim 2003, ss. 99-119

PAZARCI, Hüseyin. “Topluluk Hukukunun Üye Devletler Hukukları İle İlişkisi”, **Avrupa Topluluğu Hukuku Sempozyumu**, (Danıştay), Ankara, 1989.

PRECHAL, Sacha. **Directives in EC Law**, Second Completely Revised Edition, Oxford University Press, New York, 2005.

SBRAGIA, Albert M. “Environmental Policy”, **Policy-Making in the European Union**, Fourth Edition, Ed. Helen Wallace, William Wallace, Oxford University Press, New York, 2000, ss. 293-316

SCHERER, Joachim. **Regional Perspectives on Trade and the Environment: The European Union, Sustainable Development and International Law**, Edited by: Winfried Lang, Graham&Trotman Ltd., London, 1995.

SOARES, Antonio Gaucha. “The Principle of Conferred Powers and the Division of Powers Between the European Community and the Member States”, **Liverpool Law Review**, Vol:23, No:1, 2001, ss. 57-78

STEINER, Josephine. “Subsidiarity Under the Maastricht Treaty”, **Legal Issues of the Maastricht Treaty**, Ed. David O’Keeffe, Patrick M. Twomey ve Chancery Law Publishing, London, 1994, ss. 49-65

TALU, Nuran. **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Çevre Politikaları**, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, Kasım 2006.

TAVŞANCI, Aykut. ”Avrupa Birliği Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, **İktisat İşletme ve Finans**, Yıl:20, Sayı:236, 2005, ss. 41-49

TOPRAK, Zerrin. **Çevre Yönetimi ve Politikası**, İkinci Baskı, İzmir, Ocak 2003.

TOTH, A G. “A Legal Analysis of Subsidiarity”, **Legal Issues of the Maastricht Treaty**, Ed.David O’Keeffe, Patrick M. Twomey, Chancery Law Publishing,.London, 1994, ss.37-49

TURGUT, Nükhet. “İhtiyat İlkesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:45, Sayı: 1-4, 1996, ss. 67-103

TURGUT, Nükhet. **Çevre Hukuku**, Gözden Geçirilerek Yenilenmiş İkinci Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Kasım 2001.

TÜSİAD. **Avrupa Birliği’nin Malların Serbest Dolaşımı Mevzuatına Uyumda Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yayın No. TÜSİAD-T/2001-12/315, İstanbul, Aralık 2001.

TÜSİAD. **Dış Ticarete Çevre Koruma Kaynaklı Tarife Dışı Teknik Engeller ve Türk Sanayii İçin Eylem Planı**, Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, Yayın No: TÜSİAD-T/98-233, İstanbul, Ağustos 1998.

WALKER, Sandra L. **Environmental Protection versus Trade Liberalization: Finding the Balance An Examination of the Legality of Environmental Regulation Under International Trade Law Regimes**, Publications des Faculties Universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1993.

WHEELER, Marina. “Greening the EEC Treaty”, **Greening International Law**, Ed. Philippe Sand, The New Press, New York, 1994, ss. 85-99

VINCENZI, Christopher. **Law of the European Community**, Pitman Publishing, Second Edition, Essex, 1999.

WYN Grant, Jane Feehan. “Environmental Policy”, **European Politics**, Ed: Colin Hay, Anand Menon, Oxford University Press, Oxford, 2007, ss. 311-328

YAŞAMIŞ, Firuz Demir. “Türk Çevre Hukuku: Temel İlkelere Genel Bir Bakış”, **Prof. Dr. Faruk Erem Armağanı**, Türkiye Barolar Birliği Yayını No:8, Ankara, 1999, ss. 879-906

YAVUZ, Fehmi. “Çevre Sorunları: Genellikle ve Ülkemiz Açısından”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları**, No: 385, ss. 15-22

YILDIRIM, Uğur. “Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası”, **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye: Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması**, Ed. Muhsin Kar, Harun Arıkan, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, ss. 317-342

YÖRÜNG, Murat Tahsin. “Avrupa Birliği’nde Karar Alma Usulleri”, **MÜHF Hukuk Araştırmaları**, C.9, Sayı:1-3, 1995, ss. 223-253

YÜCEL, Muzaffer, Veli Ortaçşme. “AB’de Doğal Alanların Korunmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler”, **Çevre Bakanlığı Çevre ve İnsan Dergisi**,1998, ss. 53-57

### **Elektronik Yayınlar**

ARSAVA, A. Füsün. “Supranasyonal Bir Tasarruf Şekli Olarak Devletlere Yönelik Kararlar”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 4, No: 2, Bahar 2005. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/4/429.pdf>, (erişim:29.08.2009), ss. 1-13

BELL, Michelle L., Devra L. Davis ve Tony Fletcher. “A Retrospective Assessment of Mortality from the London Smog Episode of 1952: The Role of Influenza and Pollution”, <http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1241789&blobtype=pdf>, (erişim:29.08.2009), ss. 6-8

BURCA, Gráinne de. “Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam”, **Harvard Jean Monnet Working Paper 7/99**, Harvard Law School Jean Monnet Chair, Seminar and Workshop on Advanced Issues in Law and Policy of the European Union, NAFTA and the WTO, Cambridge, 2000.

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.rtf>, (erişim:29.06.2009)

CHRISTIAN, Peter, Müller Graff. “Protectionism or Reasonable National Regulation? The Protection of Non-Economic Interests as Barriers to the Free Movement of Goods:A Comparison of EC Law and WTO Law”,

<http://www.springerlink.com/content/t6x5818272558003>,

(erişim:12.08.2009), ss. 147-167

ÇAĞRI, Erhan. “Avrupa'nın İntiharı” ve İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Temel Sorunlar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:51, 1996, Sayı:1, <http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/?cilt=51>,

(erişim.30.07.2008), ss. 259-273

DENİZ, Veli, Serkan Küçük. “Afetler ve Endüstriyel Kazalar”, **Deprem Sempozyumu 23-25 Mart 2005**,

[http://kocaeli2007.kocaeli.edu.tr/kocaeli2005/deprem\\_sempozyumu\\_kocaeli\\_2005/4\\_yapi\\_ve\\_yerlesimler/d\\_34\\_deprem\\_ve\\_endustriyel\\_tasarim\\_iliskisi/afetler\\_ve\\_endu](http://kocaeli2007.kocaeli.edu.tr/kocaeli2005/deprem_sempozyumu_kocaeli_2005/4_yapi_ve_yerlesimler/d_34_deprem_ve_endustriyel_tasarim_iliskisi/afetler_ve_endu)

[striyel\\_kazalar.pdf](http://kocaeli2007.kocaeli.edu.tr/kocaeli2005/deprem_sempozyumu_kocaeli_2005/4_yapi_ve_yerlesimler/d_34_deprem_ve_endustriyel_tasarim_iliskisi/afetler_ve_endu), (erişim: 07.09.2008), ss. 1261-1263

DOĞU, Umut. “Avrupa Birliği Hukukunun Doğrudan Uygulanma Özelliği ve Ulusal Hukuklara Etkisi”, [http://www.akader.info/KHUKA/2004\\_eylul/10.htm#\\_ftn1](http://www.akader.info/KHUKA/2004_eylul/10.htm#_ftn1),

(erişim:29.08.2009)

DOHERTY, Michael J. “Case Law Analysis The Status of The Principles of EC Environmental Law”, Journal of Environmental law, Vol: 11, No:2, Oxford University Press, 1999.

<http://jel.oxfordjournals.org/content/vol11/issue2/index.dtl>,

(erişim:20.08.2009), s. 379-380

GÖRGÜN, Erdem. “Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı ve Türkiye’nin Uyumu”, <http://www.cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?SectionId=205&ContentId=242>, (erişim: 25.08.2009).

HENKE, Klaus-Dirk. “Subsidiarity in the European Union”, **Intereconomics Review of European Economic Policy**, Vol:41, No:5, 2006, [http://209.85.129.132/search?q=cache:mbm9e\\_K\\_94gJ:www.intereconomics.eu/archiv/autor/381/+HENKE,+Klaus-Dirk.+%E2%80%9CSubsidiarity+in+the+European+Union%E2%80%9D,&cd=4&hl=tr&ct=clnk&gl=tr](http://209.85.129.132/search?q=cache:mbm9e_K_94gJ:www.intereconomics.eu/archiv/autor/381/+HENKE,+Klaus-Dirk.+%E2%80%9CSubsidiarity+in+the+European+Union%E2%80%9D,&cd=4&hl=tr&ct=clnk&gl=tr), (erişim:25.04.2009), ss. 240-257

JACOBS, Francis. “The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment”, <http://jel.oxfordjournals.org/cgi/rapidpdf/eql012v1>, (erişim:20.04.2009), ss. 185-205

OKUMUŞ, Kerem. “AB Çevre Mevzuatı ve Türkiye’nin Uyumu” <http://www.Cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?sectionId=205&ContentId=1463>, (erişim: 25.08.2009)

SHAW, David, Vincent Nadin ve Kim Seaton. “The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law” <http://www3.interscience.wiley.com/journal/71008458/issue>, (erişim:20.04.2009), ss. 85-95

<http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1227>, (erişim:29.08.2009)

<http://ec.europa.eu/dgs/environment/directory.htm>, (erişim:20.08.2009)

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998D2179](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998D2179), (erişim: 20.04.2009)

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, (erişim:20.08.2009)

“Avrupa Birliği ve Çevre”,

<http://www.cevreciyiz.com/akademi/default.aspx?SectionId=205&ContentId=330>,  
(erişim:30.08.2009)

<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm?dokuman=pdf&action=detay&yayinID=227&icerikID=327&dil=TR>, (erişim:20.08.2009)

[http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr14b.htm#Declaration\\_9](http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr14b.htm#Declaration_9),  
(erişim:26.03.2008)

[http://ec.europa.eu/environment/docum/20001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/docum/20001_en.htm), (erişim:04.05.2009)