

YENİ NORMAL YOLUNDA AB'NİN YEŞİL GELECEĞİ

Selvi EREN¹

ÖZET

Bu çalışma, üretim ve tüketim modellerini dönüştürme gayesinin Avrupa Birliği'nin (AB) geleceğinde nasıl konumlanacağını irdelemektedir. 1 Haziran 2018'de Avrupa Komisyonu tarafından önerilen 2020 sonrası Ortak Tarım Politikası reformları, üretim modellerinin çevreye duyarlı olmasına verilecek önemi vurgulamıştır. Bunun devamı niteliğindeki İkinci Döngüsel Ekonomi Eylem Planı, Tarımdan Sofraya ile Biyoçeşitlilik Stratejileri, ulusüstü yapıdan yerele yayılacak yeni dönem bir anlayışı ifade etmektedir. COVID-19'un yarattığı çok yönlü krizler ile yoğun bir şekilde mücadele eden AB, eş zamanlı olarak geleceğin getirebileceği yeni krizlere karşı direnç kazanmak için de adımlar atmaktadır. Bu anlamda üretim, kamu sağlığı ve ekosistem üçgenindeki politika dönüşümleri, geleceğin “normalini” arama hedeflerinin merkezinde yer alacak gibi görünmektedir. Bu dönüşümler de “Yeşil Düzen” çatısı altında bir araya getirilmektedir. Ancak bu süreçte hedeflerin politik, ekonomik ve çevresel yansımaları ile gerçeğe

¹İktisadi Kalkınma Vakfı Uzman Yardımcısı, E-posta: seren@ikv.org.tr

dönüşme hızları, geleceği şekillendiren temel faktörler olacaktır. Sonuç olarak COVID-19 öncesi ve COVID-19 sonrası olarak ayrılabilen iki dönemde tarım, çevre ve kamu sağlığı odaklı değişim vaatleri ile önceliklerin sentezini yapma amacındaki bu çalışma, entegrasyon projesini sürdürülebilir bir perspektiften inceleyecektir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Entegrasyonu, Sürdürülebilir Üretim Modelleri, Tarım Politikası, Yeşil Düzen.*

GİRİŞ

Üretim ve tüketim modellerindeki çok kapsamlı dönüşümleri “yeşil düzen” sıfat tamlaması içine dahil eden politikaların Ursula von der Leyen Komisyonu’nun 6 önceliğinden biri olması, Avrupa Birliği’nin geleceği tartışmalarına yeni bir kavramın dahil edildiğinin sinyallerini vermektedir. Nitekim *Spitzenkandidaten* süreciyle göreve gelmiş ilk ve büyük ihtimalle son Komisyon Başkanı Jean Claude Juncker’den koltuğu devralan Alman politikacı von der Leyen, Birliğe dair 5 yıllık planını yeşil büyüme odağında şekillendirerek entegrasyon projesinde yeni bir dönemin lideri olma isteğini sürekli olarak ortaya koymaktadır. Bunun bir göstergesi olarak, 1 Aralık 2019 tarihinde göreve başlamasından sadece 10 gün sonra “Avrupa Yeşil Düzeni” isimli bir tebliğ yayımlayarak iklim odaklı önerilerini diğer AB kurumlarına ve vatandaşlarına sunmuştur (Avrupa Komisyonu, 2019). İsteğini gerçeğe dönüştürme yolunda ise yeşil düzenin iddia ettiği hedefler hem Avrupa Komisyonu hem de AB uzmanları tarafından en çok gündeme getirilen ve üzerine vurgu yapılan politikalar arasında yer almıştır. Ancak

yeni tip koronavirüsün (COVID-19)² Avrupa kıtasında hızla yayıldığı Mart ayında bu hedefler geri plana atılmıştır.

Bir anda pandeminin merkezi ilan edilen AB içerisinde tüm öncelikler, sağlık krizini çözme üzerine yoğunlaşırken; Avrupa Komisyonu'nun en büyük çabası üye ülkelerin bir birlik halinde hareket etmesini sağlamak olmuştur. Kapatılan sınırlar, durdurulan ihracat gibi kısa süreli ve panikle alınmış kararları tersine çevirebilmiş olsa da söz konusu çabanın bittiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü koronavirüsün yayılmasını Haziran ayı itibarıyla önemli oranda kontrol altına alabilmiş olan AB'nin bundan sonraki süreçte pandeminin verdiği sosyo-ekonomik zararları telafi etmesi ve politikalarını beklenmeyen krizlere karşı dayanıklı hale getirmesi gerekmektedir. Fakat bu süreçte, uzun mesailer harcanmış önerilerin ve reform fikirlerinin üye ülke liderleri tarafından bir anda yerle bir edildiği zirve ve toplantılara birçok kere şahit olunacağına dair önemli sinyaller mevcuttur.³

COVID-19'un yarattığı sorumlulukların AB'deki bütçesel ve kavramsal yeni tartışmaları da beraberinde getirdiği gözlemlenirken; koronavirüs krizinin nasıl atılması gerektiğine dair fikir ayrılıklarının gelecek tahayyüllerini çeşitlendirdiğini söylemek mümkündür (Taylor and Walsh, 2020). Güncel konjonktürde Brexit, 2021-2027 bütçesi ve bütçenin yaklaşık yüzde 40'ını oluşturan Ortak Tarım Politikası (OTP) reformu tartışmaları, AB'nin önünü net bir şekilde görebilmesini engelleyen belirsizlikler yaratan birincil konuları oluşturmaktadır. Söz konusu belirsizliklerin pandemiyle mücadele döneminde kısa süreli olarak geri plana atılması kaçınılmaz bir sonuç olarak görülse de

² COVID-19: *Coronavirus Disease 2019*

³ Ek okuma için bkz: "Is Michel the man to forge the €1.8 trillion EU summit deal?", EU Observer, News, Political Affairs, 17.07.2020, <https://euobserver.com/political/148971>

asında COVID-19 yarattığı sarsıntılar çerçevesinde, geleceğe dair atılacak tüm adımların ve senaryoların içeriğine paralel bir gerçeklik olarak dâhil olmuştur.

Mevcut durumda COVID-19 öncesi var olan gereksinimlere kamu sağlığı, gıda güvenliği ve ekonomik zararların telafisi gibi endişeler eklenmiş durumdadır. Ancak yine de 23-26 Mayıs 2019 tarihlerinde gerçekleşen seçimlerden bugüne kadar olan zaman dilimini koronavirüs öncesi ve sonrası olarak ayırdığımızda sabit kalan hatta güç kazanan bir unsurun olduğunu görmek mümkündür: von der Leyen Komisyonu'nun Avrupa Yeşil Düzeni gayesi. Hatta mevcut durumun her şeyin yolunda gittiği senaryoyla kıyaslandığında çevre ve doğa dostu dönüşümlerin daha hızlı benimsenmesine kapı açtığı iddia edilebilir. Nitekim karbon-nötr ekonomik atılımın neden olacağı ekonomik kayıpların yöneticiler ve halk nezdinde meşru kılınması için geleceğe dair endişe verici projeksiyonlardan fazlası gerekmektedir (IPCC, 1996). Öte yandan siyasetçilerin sürecin kaybedenlerinin seçmen tepkilerinin iç politikada değişimler yaratma ihtimalini göze alabilmesi, yeşil politikaların olmazsa olmaz bir ögesi olarak konumlanmaktadır.⁴ Zira yeşil politikalar ileri sürerek ekosistem, iklim, hayvan ve doğa odaklı dönüşümler gerçekleştirmenin oy kaybettirme ihtimalinin yüksek olduğu unutulmamalıdır. Söz konusu iki unsurun farkında olan Avrupa Komisyonu, kamuoyu tepkisini en aza indirme ve sosyo-ekonomik adaletsizlikleri giderme amacı çerçevesinde “kimseyi geride bırakmayan” yeşil düzene geçiş süreci yönetim planı ortaya koyduğunu vurgulamaktadır. Fakat yine de AB'nin normatif bir değer olarak iklim akıllı politikalar yürütme prensibini benimsemesinin aynı anda birçok

⁴Ek okuma için bkz: “Beyond green growth”, Social Europe, 22.01.2020, <https://www.socialeurope.eu/beyond-green-growth>

aktöre ve politika alanına bağlı olması, geçiş sürecinin kâğıt üzerinde belirtildiği haliyle yürütülemeyeceği düşüncelerine yol açmaktadır.

ENTEGRASYON PROJESİNE YEŞİL DÜZEN RÖTUŞLARI

2050 yılına kadar karbon-nötr olma eksenindeki “yeşil” politikalar, temelde AB ekonomisinin sürdürülebilir bir modele evrilmesini amaçlamaktadır. Sürdürülebilirliğin ve rekabetçi büyümenin önemine dikkat çeken hedefler, tarım ve gıda, biyoçeşitlilik, iklim krizi, sağlıklı ve refah toplum ile ticaret politikaları⁵ olarak 5 ana başlıkta özetlenebilecek kaygılara yönelik politika dönüşümleri vadetmektedir. 2020-2021 yıllarında söz konusu hedeflere yönelik hamleler yapma planını da Yeşil Düzen tebliği içerisine yediren Avrupa Komisyonu, pandemiye karşı en yoğun şekilde mücadele verdiği döneme İklim Yasası teklifi⁶, İkinci Döngüsel Ekonomi Eylem Planı⁷, Tarladan Sofraya Stratejisi⁸ ve Biyoçeşitlilik Stratejisi⁹ önerilerini sığdırmayı başarmıştır.

Tüm bu düzenlemelerin içeriğinin doğrudan AB bütçesine bağlı olmasına ek olarak OTP kapsamındaki yenilenmelere işaret etmesi, 2018'in ikinci yarısından bu yana tartışılan bu konuları Yeşil Düzen ve

⁵“The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP”, Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies. In-Depth Analysis for the AGRI Committee, 15.05.2020

⁶European Commission, Proposal for A Regulation of the European Parliament and of the Council

establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), 04.03.2020

⁷European Commission. A new Circular Economy Action Plan, for a cleaner and more competitive Europe, 11.03.2020

⁸European Commission, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, 20.05.2020

⁹European Commission, EU Biodiversity Strategy for 2030-Bringing nature back into our lives, 20.05.2020

COVID-19 tartışmalarının ayrılmaz bir parçası haline getirmiştir. Böylelikle 2 Mayıs 2018 tarihinde sunulan 2021-2027 Çok Yıllı Mali Çerçeve ile 1 Haziran 2018 tarihinde yayımlanan “2020 Sonrası OTP Reformu” önerisine insan sağlığı ve çevre odaklı yenilenme boyutu da daha kapsamlı bir şekilde eklenmiştir. Derinleşen içerik ve koronavirüs krizinin AB ekonomisinde yaratacağı yüzde 8,3 oranındaki¹⁰ daralma nedeniyle Avrupa Komisyonu, 27 Mayıs 2020 tarihinde AB’nin bir sonraki yedi yıllık bütçe planı önerisini güncellemiştir.¹¹ Buna göre 2021-2027 yılları bütçesi 1 trilyon 74 milyar avro olarak açıklanırken; 750 milyar avro “Yeni Nesil AB”¹² adı altında üye ülkelerin COVID-19’un yarattığı çok yönlü kayıpları telafi etmesi için bütçeye kredi ve fon olarak dâhil edilmiştir.

Sosyal, ekonomik ve çevresel boyutta radikal değişim önerilerini art arda gündeme getirerek bir yapbozun parçalarını birleştiren Avrupa Komisyonu, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlükler ile demokrasi ilkelerine dördüncü bir unsur olarak “çevre dostu ve karbon nötr olma” prensibini de ekleme yönünde belirgin adımlar atmaktadır. Zira Çok Yıllı Mali Çerçeve ve Yeni Nesil AB harcamalarında üye ülkelerin 2030 iklim hedefleri, Paris İklim Anlaşması ve 2050 karbon nötr hedefine uyumlu hareket etmelerinin talep edileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca 2027’ye kadar üye ülkelere tahsis edilecek olan toplam bütçenin yüzde 30’unun iklim temelli projelere ayrılmasının hedeflendiği de açıklanmıştır. Tüm bunlara ek olarak hukukun üstünlüğü ve temel AB değerlerine uyum kriterinin de Yeni Nesil AB bütçesinden faydalanma şartı olarak getirilmek istenmesi, bütçe tartışmalarını mali ve

¹⁰European Commission, Summer 2020 Economic Forecast, 07.07.2020, Press Release

¹¹European Commission, EU long-term budget 2021-2027: Commission Proposal May 2020

¹²Next Generation EU

ekonomik boyutun dışına taşıyan bir etki yaratmaktadır. Yine de Avrupa Parlamentosu'nun bütçe hakkındaki kararının belirleyiciliği ve bütçe kullanımının bağlanmak istendiği koşulların AB Konseyi'nde oy birliğiyle kabul edilmesi gerekliliği, teorik olarak sunulan idealin gerçeğe yansıma ihtimalinin çok düşük olduğunu göstermektedir. Aynı şekilde bir yandan Avrupa Komisyonu'nun ısrarı ve yapmaya çalıştığı reformlar diğer yandan üye ülkelerin çıkar çatışmalarının yarattığı çekişme ortamı, tüm reform başlıklarında öngörülen takvimde ciddi gecikmeler olması riskini taşımaktadır.

YEŞİL BÜYÜYEN AVRUPA'DA TARIM VE GIDA POLİTİKALARI: İKLİM VE BÜYÜME ÇELİŐKİŐİ

AB topraklarının yüzde 80'inin orman ve tarım arazisinden oluşması, yeşil düzenin sürdürülebilir politika dönüşümlerinde tarım politikalarının merkezi bir konumda yer alması anlamına gelmektedir. Tarım ve gıda sektörünün, doğal kaynakların etkili kullanımı, karbon salınımının sıfırlanması, çevreye verilen zararın azaltılması, insan sağlığının korunması, insan-hayvan ilişkisinin yeniden düzenlenmesi, hayvan refahının artırılması, gıda güvenliğinin garanti edilmesi, dışa bağımlılığın azaltılması ile aşırı tüketim ve israfın önlenmesi amaçlarının her biriyle kesişim kümeleri bulunmaktadır. Bu anlamda, tarımsal politikalar, entegrasyon projesinin en önemli ortak politikalarından biri olmasının yanı sıra dönüştürülebilir ve iyileştirilebilir çok fazla alan barındırması nedeniyle geleceğin inşasında bir kez daha ön plana çıkmaktadır.

Bu çerçevede 2018 yılında önerilen OTP Reformu'ndaki iklim akıllı üretim modellerine geçme hedeflerinde Yeşil Düzen ve Tarladan Sofraya Stratejisi, dijitalleşme odaklı iklim akıllı üretim modellerine

geçişin vurgulandığı bir sonraki adımı ifade etmektedir. Ancak hem Yeşil Düzen hem de OTP kapsamında iklim akıllı hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için seçilen yol noktasında temel iki sorun olduğundan bahsetmek mümkündür.

İlk olarak Yeşil Düzen'in ve OTP'nin temel amaçları arasında sayılan "rekabetçi büyüme", açıklanan yeşil geleceğin iklim kriziyle mücadele ederek insan-doğa ilişkisini yeniden kurgulama gayesinde yeterince radikal olmayacağını göstermektedir. Nitekim gezegen sıcaklık artışını 1,5°C ile 2°C arasında sınırlayabilmenin yolunun kesinlikle daha fazla büyümeden geçmediği bütün bilimsel çalışmalarda vurgulanmaktadır (Buth, 2020). Dolayısıyla yeşil düzen, AB'nin gelecekteki enerji ve gıda devi olarak konumunu koruyabilme hedefinin bir yansıması olarak ortaya koyulduysa iklim krizinin etkileriyle mücadelenin bu hedefe giden yoldaki bir basamak olarak görülme ihtimali söz konusudur.

İkinci olarak vurgulanan hedef ve seçilen metot çelişkisi noktasında daha fazla finansal desteğin iklim akıllı üretim modellerine geçişi garanti etmeyebileceği gerçeğinden söz edilebilir (Avrupa Sayıştay, 2019). 2019 yılında Avrupa Sayıştay, OTP Reformu'na dair görüşlerini içeren raporunda üreticilere yapılacak fazladan ödemenin iklim akıllı politikalar ile doğrudan bir ilişkisi olmadığını; zira bunu kanıtlayacak bir verinin ortaya koyulmadığını dile getirmiştir. Hatta üreticilere çevreye verdikleri zararı azalttıkları ölçüde daha fazla doğrudan ödeme yapma uygulamasının (*greenings*) yarattığı bürokratik ve teknik karmaşa hatırlatılmıştır. Bu anlamda 2013 tarım reformlarındaki başarısız noktaların başında gelen yeşil doğrudan ödemeler, üretim politikalarındaki iklim dönüşümünün sadece finansal destek etrafında şekillenmesinin bir hata olduğunu kanıtlayan önemli bir deneyim olarak görülmelidir.

Sonuç olarak tarım politikalarına doğrudan yansımaları olan Avrupa Yeşil Düzeni'nin diğer politika alanlarını dönüştürürken OTP reformlarında yapılan hatalardan ders alması, etkili bir yöntem olarak görülebilir. Zira entegrasyon projesine yeni bir temel değer ekleme gibi büyük bir gayeyle yola çıkılmış gibi görünse de gerçekte büyüme politikalarının sadece kahverengiden yeşile boyanması sonucuyla karşılaşılması riski yüksektir. Böyle si bir senaryoda ise AB'nin kamu sağlığı tehditleri, ekosistem tahribatı, iklim krizi veya diğer sosyo-ekonomik krizlerle mücadele kapasitesini artırma gayesi de yarım kalacaktır.

KAYNAKÇA

- Buth, V. (2020). The Green Deal may not be green enough, (15 July), <https://www.socialeurope.eu/the-green-deal-may-not-be-green-enough>
- Court of Auditors. (2019). Opinion No 7/2018 (pursuant to Article 322(1)(a) TFEU) concerning Commission proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the post-2020 period (COM(2018) 392,393 and 394 final), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_EN.pdf
- European Commission. (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-the European Green Deal, Brüksel, 11.12.2019, COM(2019) 640 final
- European Commission. (2020). Proposal for A Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), Brüksel, Brussels, 4.3.2020 COM (2020) 80 final 2020/0036 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>
- European Commission. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions- A New Circular Economy Action Plan, For A

Cleaner and More Competitive Europe, Brüksel, 2.12.2015
COM(2015) 614 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

European Commission. (2020). Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions-A Farm to Fork Strategy for A Fair, Healthy and Environmentally-Friendly Food System, Brüksel, 20.5.2020 COM(2020) 381 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

European Commission. (2020). Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, EU Biodiversity Strategy for 2030 - Bringing Nature Back into Our Lives, Brüksel, 20.5.2020 COM(2020) 380 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

European Commission, (2020). Summer 2020 Economic Forecast- An even deeper recession with wider divergences, Press Release, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1269

Hoffer, F. (2020). Beyond green growth, (22 January), <https://www.socialeurope.eu/beyond-green-growth>

IPCC. (1996). *Climate Change 1995, Economic and Social Dimensions of Climate Change*. Edit: Bruce, J.P., Lee, H. & Haites, E.F., *Cambridge University Press*

Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies. In-Depth Analysis for the AGRI Committee. (2020). *The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP*, (15 May), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA\(2020\)652206](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2020)652206)

Taylor, M. & Walsh, N. (2020). *COVID-19 could generate wider EU divisions*, *Oxford Analytica Daily Brief*, ISSN:2633-304X

Zalan, E. (2020). *Is Michel the man to forge the €1.8 trillion EU summit deal?* (17 July), <https://euobserver.com/political/148971>