

# Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Nükleer Enerji Karar Verme Süreçlerine Halkın Katılımı

Ali Ekşi\*

**Özet:** Çalışmada Türkiye'nin AB müzakere sürecinde, nükleer enerji karar verme süreçlerine halkın katılımında yaşaması muhtemel sorunların değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışma, Türkiye'nin önümüzdeki süreçte nükleer enerji programı ile AB müzakere sürecini paralel yürütecek olmasından dolayı önemlidir. AB üye ülkeleri ve aday ülkelerin yaşadığı deneyimler değerlendirilerek, Türkiye'nin yaşaması muhtemel sorunlar ortaya konulacaktır. AB ülkelerinin nükleer enerji odaklı yaşadığı katılım sorunları, Aarhus ve Espoo Sözleşmeleri etrafında düğümlenmektedir. Türkiye'nin, zorlu olan AB müzakere sürecinde nükleer enerji programı ile ilgili katılım odaklı yeni sorun alanları ile karşı karşıya kalması olasıdır. Sorun alanlarına yönelik atılması gereken en önemli adım, uluslararası etik arenada şekillenmiş standartların takip edilmesidir.

**Anahtar Kelimeler:** Nükleer enerji, katılım, Aarhus sözleşmesi, Espoo sözleşmesi.

## **Public Participation in the Nuclear Energy Decision-Making Processes in the European Union Negotiation Process**

**Abstract:** The objective of this study is to evaluate the possible problems that might arise during the public participation to the nuclear energy decision-making processes in the Turkey-EU negotiation process. The study is important since in the upcoming period, Turkey will carry out the nuclear energy program in line with the EU negotiation process. The possible problems that Turkey might encounter will be put forth by evaluating the experiences of EU member and candidate countries. The nuclear energy participation problems of EU countries revolve around the Aarhus and Espoo Conventions. It is possible that during the difficult EU negotiation process, Turkey will face new problems regarding participation to the nuclear energy program. The most important step that should be taken about the problem areas is to follow the standards that have been shaped in the international ethics arena.

**Key Words:** Nuclear energy, participation, Aarhus convention, Espoo convention.

## GİRİŞ

Demokratik yönetişimin temel ilkelerinden birisi kapsayıcı katılımcılıktır. Türkiye'de, son yıllarda kalkınma hedefleri ile birlikte iddialı projeler gündeme gelmekte, çevresel etki olasılığı olan yatırımlarla ilgili karar verme süreçlerine halkın katılımı daha ciddi tartışılmaktadır. Çevre odaklı toplumsal hareketlerin dünyada son yıllarda geldiği nokta, Haziran 2013'te Türkiye'de Gezi Parkı

\*Öğr. Gör. Dr., Ege Üniversitesi, Atatürk Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu, Bornova/İzmir/Türkiye.

olayları çevresinde yaşananlarla birlikte dikkate alındığında, karar verme süreçlerine halkın etkin katılımının sağlanamaması veya katılım mekanizmaları ile ilgili güven sorunu ile başlayan toplumsal hareketlerin, krizlere dönüşebildiğini göstermiştir. Başta sivil toplum olmak üzere, kamuoyunun kapsayıcı katılımçılıkla ilgili endişelerinin giderilmesi ve karar verme süreçlerine uluslararası standartlarda demokratik katılım imkanının sağlanabilmesi için uluslararası etik alanda şekillenmiş katılım düzenlemelerinin takip edilmesi önemsenmektedir (Artı İvme Dergisi Kentsel Dönüşüm Komisyonu, 2013; Enerjiline, 2013).

Nükleer enerji tesislerinde olası kazaların sonuçları, karar verme süreçlerini diğer yatırımlardan farklılaştırmaktadır. Nükleer kazalar yerel düzeyde oldukça yıkıcı olmakta, oluşturacağı milyarlarca dolarlık zarar ile ülke ekonomisini doğrudan etkilemekte ve zararlar çoğu zaman sınır aşan boyutlara ulaşmaktadır. Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası örgütler, nükleer enerji programlarında; nükleer seçeneğinin enerji arz seçeneklerinin içerisine dahil edilmesi ile ilgili karar verme süreçlerine, ulusal düzeyde topluma danışılmasını, nükleer tesisin çevresel etkilerinin yerel halk ile müzakere edilmesini, sınır aşan olası etkilerin komşu ülke yönetimleri ve halkları ile istişare edilmesini önermektedir. AB, üye ülkelerin nükleer enerji yatırımlarında güvenlik kriterleri ile birlikte karar verme süreçlerine de büyük önem vermektedir. Romanya ve Bulgaristan'ın katılım süreçleri değerlendirildiğinde, AB'nin nükleer enerji yatırımlarıyla ilgili kriterleri aday ülkeler üzerinde de değerlendirdiği görülmektedir (Karaca, 2012).

AB ülkelerinin nükleer enerji yatırımı karar verme süreçleri ile ilgili yaşadığı katılım odaklı sorunlar, Türkiye'nin henüz taraf olmadığı Aarhus ve Espoo Sözleşmeleri etrafında düğümlenmektedir. Avrupa Komisyonu Türkiye 2012 İlerleme Raporu "Çevre ve İklim Değişikliği" başlığı altında, "kamuoyunun görüşünün alınmasına ve sınır ötesi istişareler yapılmasına yönelik usullerin tam uyumlu hale getirilmediği ve uygulamaya geçirilmediği" vurgulanmış, Akkuyu Nükleer Santral Projesi'nin ulusal ve uluslararası kamuoyunda kaygı yarattığına atıfta bulunulmuştur (Avrupa Komisyonu, 2012:104). Önümüzdeki yıllar, Türkiye'nin AB müzakere süreci ve nükleer enerji programının paralel yürütüldüğü yıllar olacaktır. Bu süreçte en önemli tartışma sorusu, Türkiye'nin AB sürecinde taraf olması gereken Aarhus ve Espoo Sözleşmeleri hakkında nasıl bir strateji uygulayacağıdır.

Çalışmada Türkiye'nin AB katılım sürecinde, nükleer enerji yatırımları ile ilgili yaşaması muhtemel katılım odaklı sorunların değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışma, 2012 yılı itibarıyla nükleer yatırımlarına başlayan Türkiye'nin, önümüzdeki süreçte nükleer enerji programları ile AB müzakere sürecini paralel yürütecek olmasından dolayı önem taşımaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde katılımı ile ilgili uluslararası antlaşmalar olan Aarhus ve Espoo Sözleşmeleri hükümlerinin nükleer enerji yatırımlarında uygulanması hakkında

kavramsal bir çerçeve oluşturulacaktır, İkinci bölümde ise AB ülkelerinin nükleer enerji yatırımları odaklı yaşadıkları katılım deneyimleri ile ilgili olgu örnekleri değerlendirilecek ve üçüncü bölümde Türkiye'nin AB sürecinde yaşaması muhtemel nükleer enerji yatırımları odaklı katılım sorunları tartışılacaktır.

## **ÇEVRE İLE İLGİLİ KARAR VERME SÜREÇLERİNE HALKIN KATILIMI İLE İLGİLİ ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER**

### **Aarhus Sözleşmesi**

Aarhus Sözleşmesi<sup>1</sup> 25 Haziran 1998 tarihinde Danimarka'nın Aarhus Kentinde Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından imzaya açılmış ve 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin amacı; gerek şimdiki, gerekse gelecek kuşakların sağlıklı bir çevrede yaşaması için çevresel bilgiye erişim, karar verme sürecine halkın katılımı ve yargısal mercilere başvuru haklarını güvence altına almaktır. Sözleşme; çevre hakkı ve insan hakları bağlantısı ile çevrenin korunmasının gelecek nesillere bir borç olduğunu, sürdürülebilir kalkınmanın sadece tüm paydaşların katılımı ile elde edilebileceğini, çevre ile ilgili konularda devletin hesap verebilir olmasını ve halk ile kamu idaresi arasındaki etkileşimin demokrasi açısından önemini vurgulamaktadır (UNECE, 2011). Sözleşmeyi imzalayan taraflar; sözleşmenin amacına ulaşabilmesi için gerekli olan, tedbirleri almak ve bu yönde çaba göstermek; çevresel eğitim düzeyi ve çevre bilincini geliştirmek; çevrenin korunması alanında faaliyet yürüten kuruluşların uygun bir şekilde tanınması ve desteklenmesi için çabalamak ve hukuk sistemini bu yükümlülükle uyumlaştırmak; sözleşmeden doğan hakları kullanan kişilerin, herhangi bir şekilde cezalandırılmalarına, takip edilmelerine ve rahatsız edilmelerine engel olmakla yükümlüdürler (Güneş, 2010a: 303; EIA, 2011).

Aarhus Sözleşmesi'nin en önemli unsurlarından biri, "çevresel bilgiye erişim" hakkıdır. Sözleşme kişilere talepte bulunulan bilgi konusunda bir menfaati bulunup bulunmadığına bakılmaksızın çevresel bilgilere erişim konusunda bir hak tanımaktadır. Sözleşmenin 2. Maddesinin 3. Fıkrasında çevresel bilgi tanımının içerisinde, enerji politikaları ve radyasyon da açık bir şekilde sayılmaktadır (Güneş, 2010a:306; Aarhus Sözleşmesi Madde 2). Sözleşmede halkın çevresel karar verme süreçlerine katılımının; karar verme süreçlerinde sorumluluğu ve şeffaflığı artıracığı ve halkın çevresel kararlara olan desteğini güçlendireceği vurgulanmıştır. Aarhus Sözleşmesi çevresel karar verme süreçlerine halkın katılımını üç başlıkta ele almaktadır. Bunlar, halkın belirli faaliyetlere ilişkin kararlara katılımı; halkın çevre ile ilgili plan, program ve politikalara katılımı ve yürütmeye yönelik düzenlemelerin ve/veya genel olarak hukuken bağlayıcı norma-

<sup>1</sup> Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi

tif araçların hazırlanmasına halkın katılımıdır. Sözleşme'nin 6. Maddesi, nükleer enerji projelerinin de bulunduğu, sözleşmenin birinci ekinde yer alan faaliyetlere izin verilip verilmeyeceğine ilişkin karar verme süreçlerine halkın mutlaka katılmasını öngörmektedir. Bununla birlikte halkın katılımı ile çıkacak sonucun, idarenin nihai kararını verirken bağlayıcılığı yoktur. Ancak, faaliyet hakkında nihai kararını veren idari birim, bu karar hakkında derhal ve uygun bir usulle halkı bilgilendirmek zorundadır. Söz konusu idari birim ayrıca, karar metnini ve bu karara temel teşkil eden nedenleri erişilebilir kılmakla yükümlüdür. Sözleşmenin tanımladığı yargısal başvuru hakkı, çevresel bilgiye erişim ve halkın çevresel kararlara katılım hakkının bir güvencesi olmanın yanı sıra, ulusal çevre hukuku ihlallerini de önlemenin genel bir yöntemi olarak ele almıştır (Aarhus Sözleşmesi Madde 6; Coşkun, 2002:148-150).

Nükleer enerji yatırım karar verme süreçlerinde, hali hazırda nükleer ile ilgili çalışmalar yapan uluslararası kuruluşların belirlediği standartlar ve düzenlemeler geçerlidir. Ancak bu durum, Aarhus'a taraf olmuş devletlerin, sözleşme hükümlerini nükleer projelere uygulamasının önünde engel değildir. Özellikle AB organlarının almış olduğu kararlar, Aarhus Sözleşmesi'nin hükümlerinin nükleer enerji yatırımlarıyla ilgili projelerde uygulanabileceği yönündedir. Deneysel bakıldığında nükleer enerji sektöründe Aarhus Sözleşmesi'nin uygulanmasının oldukça zor olduğu görülmektedir. Özellikle yatırımcı devletlerin ve işletmecilerin; işletme politikaları, güvenlik ve yatırım stratejileri ile ilgili bilgi paylaşımından kaçınmaları, nükleer enerji projelerinde sözleşmenin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Burada en büyük kaygı, nükleer sırların kötüye kullanılacak kişi ya da terör gruplarının eline geçmesi durumunda, ülkelerin ulusal güvenliğinin ve dünya güvenliğinin olumsuz etkilenebileceğidir. Nükleer enerji tesisleri ile ilgili gizli kalması gereken bilgiler bulunabilir. Bununla birlikte, özellikle nükleer enerji tesisleri ile ilgili saha belirleme çalışmaları, nükleer atıkların nihai depolama tesislerinin yapılması ve genel atık politikasının oluşturulmasında ve ortaya çıkan nükleer kriz durumlarının sonuçlarının tanımlanmasında Aarhus Sözleşmesinin ilkeleri uygulanabilir (The Joint Project Group, 2011:7).

### **Espoo Sözleşmesi**

Espoo Sözleşmesi; Finlandiya'nın Espoo şehrinde 25 Şubat 1991 tarihinde kabul edilerek imzaya açılmış, 10 Eylül 1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin hazırlanmasında, "Avrupa Birliği Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesi" esas alınmıştır. Sözleşmenin amacı; sınır aşan etkilere sahip bir proje ya da uygulamaya ilişkin<sup>2</sup> karar verme aşamasında, sınır farkı gözetmeksizin bütün ilgili tarafların hak ve görevlerinin tanımlanmasıdır. Sözleşmenin uygulanması ise genelde taraf ülkenin ulusal ÇED süreçlerinde yer alan bilgilendir-

<sup>2</sup> Bir ülkede gerçekleştirilen faaliyetten başka bir ülkenin etkilenme ihtimalinin olduğu durumlarda.

me ve katılım prosedürlerine, komşu ülke vatandaşlarının da dahil edilmesi şeklinde olmaktadır (Güneş, 2010b:41). Uluslararası kuruluşlar, nükleer enerji tesislerinin taşıdığı sınır aşan riskler nedeniyle, karar verme süreçlerinde komşu ülke yönetimleri ve vatandaşlarıyla yapılacak proje ile ilgili değerlendirmelerin dikkate alınmasını önermektedir (IAEA, 2006:25). Yatırım programlarına yeni alınan nükleer projelerin, potansiyel çevresel etkilerini ülkelerin birbirlerini bildirmeleri ve danışmaları için zorunluluk getiren tek uluslararası düzenleme, “Sınır Aşan Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi”dir (Press-service of UNECE, 2011).

Espoo Sözleşmesi yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, nükleer enerji yatırımlarının karar verme süreçlerinde yaygın olarak uygulanmaktadır. Sözleşme, 2013 yılına kadar 50’den fazla nükleer enerji projesinde uygulanmıştır. Gerek uluslararası kamuoyunun baskısı, gerekse sivil toplum kuruluşlarının baskısı, Espoo Sözleşmesine taraf olmayan ülkelerde yürütölen projelerde de sözleşmenin uygulanmasını gündeme getirmektedir. Rusya sözleşmeye taraf olmamasına rağmen, nükleer güç planları ve yatırımları ile ilgili komşu devletleri, Espoo Sözleşmesi çerçevesinde bilgilendirme ve danışmanlık odaklı işbirliğine hazır olduğunu, Rusya Devleti resmi atom enerjisi kurumu olan ROSATOM aracılığıyla, Mayıs 2011’de ilan etmiştir. Rusya’nın bu kararında, Fukişima felaketi sonrası, nükleer güvenlikle ilgili açıkların ve radyasyonun çevre ve insan sağlığı üzerindeki etkilerinin bir kaygı nedeni olarak yeniden ortaya çıkması etkili olmuştur. Rusya mevcut nükleer yatırımlarını 2020 yılına kadar iki katına çıkarmayı planlamaktadır. Bununla birlikte, ROSATOM dünya nükleer enerji piyasasında yeni yapılacak projeler için en büyük tasarımcı ve yapımçı kuruluş olmayı hedeflemektedir. ROSATOM yaptığı açıklamada, planlanan nükleer enerji tesisleri ve nükleer atık depolama alanlarının, potansiyel sınır ötesi çevresel etkileri hakkında, komşu devletleri bilgilendirmek için Espoo Sözleşmesinde tanımlanan prosedürü kullanmak için istekli olduğunu belirtmiştir (Press-service of UNECE, 2011).

## **AB ÜLKELERİNİN NÜKLEER ENERJİ YATIRIMLARINDA HALKIN KATILIMI ODAKLI YAŞANMIŞ ÖRNEK OLAYLAR**

### **Slovakya Mochovce Nükleer Enerji Tesisi Projesi**

Mochovce nükleer enerji tesisi yapım projesine, 1986 yılında başlanmıştır. Projenin en başında tesisin dört reaktörden oluşması planlanmıştır. Birinci ve ikinci reaktörlerin yapımı 1989 yılında tamamlanmış, üçüncü ve dördüncü reaktörlerin inşaatlarının yaklaşık yarısı tamamlanmışken, çeşitli nedenlerle proje durdurulmuştur. Slovakya 2000’li yıllarda yarım kalmış üçüncü ve dördüncü reaktörün inşaatını tamamlamaya ve mevcut reaktörlerin işletim süresini uzatmaya karar vermiştir. Aynı dönemde Slovak yetkililer projede kullanılacak olan

reaktörlerin üçüncü nesil reaktörler olarak revize edildiğini ve yeni bir ÇED yapma ihtiyacı duymadıklarını açıklamışlardır. Avrupa Komisyonu'ndan da Slovakya Hükümetini destekler yönde görüşler gelmiştir. Ancak, mevcut haliyle ÇED yapılmadan inşaata devam edilmesinin çevre için risk oluşturacağını düşünen sivil toplum kuruluşları, konu ile ilgili kamuoyu oluşturmaya başlamıştır. Sivil toplum kuruluşları, Slovakya Hükümeti nezdinde projeye ÇED yapılarak devam edilmesi yönünde yaptıkları başvurulara olumlu yanıt alamamıştır. Slovakya Hükümeti nükleer santral projesinin yeniden inşaatına başlanması ile ilgili izin prosedürlerini, halkın katılımına gerek görmeksizin 2008 yılında tamamlamıştır. Bunun üzerine 2009 yılında, Slovakya'da faaliyet gösteren "Friends of Earth" adlı sivil toplum kuruluşu, projede AB ÇED direktifi ve Aarhus Sözleşmesinin ihlal edildiği gerekçesiyle, "Aarhus Sözleşmesi Uyum Komitesi"ne başvuruda bulunmuştur. Konu Komitede Slovak Hükümetinin ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla tartışılmıştır. Slovak yetkililer, 1986 yılında verilen lisansın hala geçerli olduğunu ve projede Aarhus Sözleşmesini uygulamak zorunda olmadıklarını savunmuşlardır. Ancak Aarhus Sözleşmesi Uyum Komitesi, 1986 yılı koşullarından, 2009 yılına kadar çok değişiklik olduğu ve projede kullanılacak teknolojinin revize edildiği gerekçesiyle, sözleşme hükümlerinin projede uygulanması gerektiğini bildirmiştir (The Joint Project Group, 2011: 18).

### **Bulgaristan Belene Nükleer Enerji Tesisi Projesi**

Bulgaristan'ın Belene nükleer enerji tesisi projesi, 1980'lerden 2010'lu yıllara kadar, ülkede tartışma konusu olmuştur. Avrupa Komisyonu, Bulgaristan'ın AB uyum sürecinde eski Sovyet teknolojisi ile yapılmış dört reaktörü kapatma kararı vermesine karşılık olarak, Aralık 2007'de Belene nükleer enerji tesisinin yapılmasına yeşil ışık yakmıştır. Proje ile ilgili inşaat çalışmalarının 2008 yılında hızlanması ile birlikte, bazı komşu ülkeler tarafından bir takım endişeler dile getirilmiştir. Komşu ülkeler, nükleer enerji tesisinin, deprem kuşağında yer alan bir bölgede inşa edilecek olması ve inşaat için daha önce denenmemiş Rus teknolojisinin<sup>3</sup> kullanılacak olmasına endişe ile yaklaşmışlardır. Projeye karşı en büyük tepki, yapılması planlanan nükleer enerji tesisine sınır uzaklığı 275 km olan Makedonya'dan gelmiştir. Bulgar yetkililer, 2005 yılında projeye Makedonları ortak olmaya davet etmiştir. Bu girişim halkın karar verme sürecinden bilinçli biçimde dışlandığını düşünen Makedon toplumunda, büyük tartışmalara yol açmıştır. Makedonya'daki sivil toplum kuruluşları, iki ülkenin taraf olduğu Espoo Sözleşmesi ilkeleri doğrultusunda, nükleer enerji tesisinin olası etkilerinden farkında olmak ve tesisin Belene'de kurulmamasıyla ilgili endişelerini yansıtabilmeleri için Makedon toplumunun proje ile ilgili karar verme süreçlerine

<sup>3</sup> Projede yapılmak istenen VVER 1000 reaktör modeli, AB müktesebatının getirmiş olduğu gerekli güvenlik testlerinden geçememiş ve henüz Avrupa'da lisans almamış durumdaydı.

katılmasını istemişlerdir. “Ekosvest” isimli Makedon çevre örgütü, projeye ilgili ÇED süreciyle ilgili tüm bilgilerin açıklanmasını istemiş ve Makedonya vatandaşlarının da sürece katılabilme taleplerini Bulgar makamlarına iletmışlerdir. Talepleri kabul görmeyen örgüt, projede Espoo ve Aarhus sözleşmelerinin ilkelilerinin ihlâl edildiği gerekçesiyle, öncelikle Bulgaristan Yüksek İdarî Mahkemesi’ne başvuruda bulunmuştur. Mahkeme yaklaşık bir yıl sonra, projeye ilgili bilgilerin Makedonya’ya açıklanması talebini kabul etmiş, ancak Makedonya vatandaşlarının sürece katılımı konusunda bir karar vermemiştir (Alpsoy, 2011). Belene projesi ile ilgili Bulgar Hükümeti’nin 2000’li yıllardan önce yapmış olduğu ÇED sürecinin AB standartlarına uygun olmadığı, nükleer atık yönetimi politikasının yetersiz olması, yaşanan kaynak ve finansman sorunları nedeniyle, Avrupa Komisyonu’nda etkisiyle, Espoo Sözleşmesi prosedürleri uygulanmadığı gerekçesiyle ertelenmiştir (Yeşil Ufuklar, 2008). AB müzakere sürecinde, Tuna nehri üzerindeki Kozloduy nükleer enerji tesisindeki dört eski reaktörü kapatmış olan Bulgaristan’ın, Belene Projesinden tam olarak vazgeçmesi mümkün görülmemektedir. Yaklaşık maliyetinin 7 Milyar Avro olması beklenen tesis için Bulgaristan halihazırda önemli sayılabilecek bir miktarda yatırım yapmıştır. 2011’deki Fukuşima nükleer krizinden sonra, Bulgaristan’ın bu sefer yöre halkının artan endişelerini gidermek için çaba harcaması beklenmektedir. Belene Projesi, Ruslar içinde ayrı bir önem taşımaktadır. Proje Rusların AB sınırları içerisinde yapacağı ve batıya kendi teknolojilerini kabul ettirecekleri ilk nükleer tesis projesi olacaktır (Euronews, 2011).

### **Finlandiya’nın Nükleer Enerji Yatırımları**

Finlandiya Hükümeti, yapım ve işletme aşamasındaki nükleer enerji reaktörlerinin yenileme çalışmalarının karar verme süreçlerinde Espoo Sözleşmesi prosedürlerini uygulamıştır. Uygulama ulusal ÇED prosedürüne entegre bir şekilde uygulanmıştır. Finlandiya ulusal ÇED prosedürü iki aşamaya ayrılmıştır. *İlk aşamada* ÇED’in kapsamını ortaya koyan bir "ÇED programı" yetkililere sunulmakta ve halkın görüşüne açılmaktadır. Daha sonra konu ile ilgili uzmanlar, sivil toplum kuruluşları ve halk, ÇED süreci hakkındaki görüşlerini idareye bildirmektedirler. İlk aşamada alınan görüşler dikkate alınarak, *ikinci aşamada*, nihai bir "ÇED raporu" hazırlanmakta ve “Çalışma ve Ekonomi Bakanlığı”na sunulmaktadır. Bakanlık ÇED raporunu "yeterli" olarak kabul ederse, lisanslama süreci başlatılmaktadır. Bakanlığın prensip olarak kabul ettiği raporu parlamento onaylamakta ve sorumlu firmaların prensiplere uyması ve gerekli koşulları sağlamasından sonra inşaat ruhsatı, sonrasında yapılacak değerlendirmelerden sonra da işletme ruhsatı verilmektedir (UNECE, 2011).

## **Finlandiya'nın projelerde izlediği Espoo prosedürü;**

*Sürecin başlatılması;* Espoo Sözleşmesi, sözleşmenin “Ek I” listesinde nükleer enerji tesislerinin de yer aldığı önemli sınır ötesi etki olasılığı olan projeler için otomatik olarak sözleşme prosedürlerinin uygulanmasını gerektirir. Finlandiya yukarıda adı geçen dört nükleer reaktör projesi içinde sözleşmenin prosedürlerini devreye sokmuştur.

*Bilgi alışverişinin yapılması;* sözleşmenin 3. Maddesine göre Finlandiya, projelerin olası sınır ötesi etkileri hakkında etkilenmesi muhtemel ülkelere bir genel bilgilendirme yapmıştır. Projeden etkilenmesi muhtemel ülkelerin yetkilileri ÇED programları ve raporları hakkındaki görüşlerini Finlandiya'ya bildirmiştir. Bundan sonra Sözleşmenin 4. Maddesine göre ÇED hazırlığı yapılmış, ÇED raporlarının özetleri her katılımcı ülkenin diline tercüme edilmiştir.

*Halkın katılımı toplantıları;* etkilenmesi muhtemel ülke halkları ve sivil toplum örgütlerinin de katılımı sağlanarak halk müzakereleri yapılmıştır. Olkiluoto 3 için ÇED raporu 1999 yılında Çalışma ve Ekonomi Bakanlığı'na teslim edilmiş ve Bakanlıktaki süreç, 2002 yılında “ÇED yeterli” olarak tamamlanmıştır. Sonraki aşamada, projenin parlamentoda onaylanması ve hükümetin son kararını vermesi ile 2005 yılında inşaat izni verilmiştir. Olkiluoto 4, Loviisa 3 ve Fennovoima için ÇED raporları, 2008 yılında Çalışma ve Ekonomi Bakanlığı'na teslim edilmiştir. 2008 yılında, Bakanlık ÇED raporunu ve halk görüşlerini kabul ederek, projelerin işletici ve yapımcılarının halkın endişeleriyle ilgili kamuoyunu aydınlatmasını istemiştir. Finlandiya Hükümeti nükleer enerji yatırımlarında karar verme süreçlerinde halkın katılımı mekanizmaları için standartları takip etmiştir. Ancak, yapımcı ve işletmeci firmalar arasında çıkan anlaşmazlıklardan dolayı projenin tamamlanma süreci uzamıştır (UNECE, 2011).

## **TÜRKİYE’NİN AB MÜZAKERE SÜRECİNDE NÜKLEER ENERJİ YATIRIMLARI KARAR VERME SÜREÇLERİNDE YAŞAMASI MUHTEMEL KATILIM ODAKLI SORUNLAR**

Birçok AB ülkesi, üyelik müzakereleri sırasında nükleer enerji yatırımlarıyla ilgili farklı sorunlar yaşamıştır. Çek Cumhuriyeti'nin Temelin nükleer enerji tesisi nedeniyle Avusturya ile yaşadığı gerginlik, katılım antlaşmasına yansımış ve sorun iki ülkenin kendi aralarında anlaşabildiklerini belirten ortak deklarasyon ile aşılabilmektedir. Benzer bir gerginliğin Yunanistan ile Türkiye arasında yaşanması kaçınılmaz görülmektedir. Fukuşima nükleer tesisi kazası sonrası Mart 2011'de Yunanistan çevresel kaygılardan dolayı, Akkuyu nükleer enerji tesisi projesinin durdurulması için AB'ne başvuruda bulunmuştur. AB, nükleer enerji yatırımlarında komşu ülke yönetimlerinin ve halklarının kaygılarının giderilmesinde “Espoo Sözleşmesi”nin hükümlerinin uygulanmasına önem vermektedir. Sözleşme, nükleer projelerin olası çevresel etkilerini ülkelerin birbirlerine bildirme-



leri ve danışmaları için zorunluluk getiren tek uluslararası yasal araçtır. Bulgaristan'ın Makedonya sınırındaki Belene nükleer enerji tesisi projesinde yaşanan süreç sonrası, devam eden bir projenin bir takım teknik konularla birlikte, Espoo Sözleşmesi'nin de ihlal edildiği gerekçesiyle 2008 yılında ileri bir tarihe ertelenmiş olması, Türkiye açısından değerlendirilmesi gereken bir konudur. Türkiye'nin müzakere sürecinde Espoo Sözleşmesine taraf olması durumunda, Belene Projesi'nde yaşanan sorunların benzerlerinin Akkuyu Projesi'nde yaşanması muhtemeldir (T24, 2011; Anadolu Ajansı, 2011).

Slovakya Mochovce nükleer enerji projesinde, 1986 yılında planlanan iki reaktörün yapımı projesinde "Aarhus Sözleşmesi"nin ihlal edildiği gerekçesiyle, "Aarhus Sözleşmesi Uyum Komitesi"ne başvuruda bulunulmuştur. Slovak Hükümeti, savunmasını lisanslama işlemlerinin 1986'da tamamlandığı, dolayısıyla sözleşme hükümlerini uygulamak zorunda olmadığı üzerine yapmış, ancak komite 1986 şartlarından günümüze çok değişiklik olduğu ve reaktör inşaatında kullanılacak teknolojinin revize edildiği gerekçesiyle "Aarhus Sözleşmesi"nin projede uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Türkiye Akkuyu nükleer enerji tesisi projesinin lisanslama süreci 1970'li yıllara dayanmaktadır. ÇED yönetmeliği Geçici 3. Maddesi gereği, proje ÇED kapsamı dışındadır. Devam eden idari yargı süreçleri ve oluşan yargı kararları nedeniyle ilgili madde de 14 Nisan 2011 ve 4 Nisan 2013 tarihlerinde değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerde de Akkuyu nükleer enerji tesisi projesi ÇED kapsamı dışında kalmaya devam etmiştir (Çevre Mühendisleri Odası, tmmob.org.tr, 05.05.2013; Alıca, 2011:110). Ancak, ulusal düzeyde süren yargı süreçlerinin ve uluslararası deneyimlerin etkisiyle nükleer tesisin yapımcısı ROSATAM projenin muaf olmamasına rağmen, ÇED sürecinin işletilmesine, çevre korumacı bir yaklaşımla karar vermiştir (Süzer, 11.04.2013). Bu karar kuşkusuz ki projenin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için son derece önemlidir. Bilindiği gibi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Bergama altın madeninde çevresel etkilere dikkat etmeme nedeniyle Türkiye aleyhine verdiği ihlal kararının nedenleri arasında, karar verme süreçlerinde bölgede yaşayan halkın görüşünün standartlara uygun bir şekilde alınmaması yer almıştır. Türkiye nükleer enerji programında yeni sorun alanları ile karşılaşmamak için projelerle ilgili ÇED süreçleri halkın katılımı toplantılarında, ulusal ve uluslararası yükümlülüklerden oluşan standartların sağlanması büyük önem taşımaktadır (Cengiz, 2005; AIHM, 2004; Türmen, 2013).

Türkiye'nin çevre konusunda koruma-kullanma dengesine uyulduğunu gösteren ÇED uygulamalarını zaman zaman askıya alması bir gösterge kabul edildiğinde, 5 yıl içinde (orta dönem) Aarhus ve Espoo sözleşmelerine taraf olması beklenmemektedir. Adı geçen sözleşmeler, Türkiye'nin nükleer programını etkileyecek yükümlülükler ve bağlayıcılık taşımamaktadır. Ancak Türkiye'nin Aarhus Sözleşmesi'ne taraf olması, Akkuyu Projesi'nde hem iç yargı yollarının açılmasına hem de karar verme süreçlerinin kapsayıcı katılımcılık yönünden

sorgulanmasına neden olacaktır. Sözleşmelere taraf olma, sınır aşan işbirliği gibi bir eko-politik duruş gerektirmektedir. Türkiye'nin Espoo Sözleşmesi'ne taraf olması durumunda Akkuyu Proje'sini ilk sınır ötesi istişare edeceği ülke, Güney Kıbrıs Rum Kesimi olacaktır. Bu durumun yeni siyasi krizlere yol açabileceği öngörülebilir bir sorun alanıdır. Nükleer enerji yatırımlarında sınır aşan çevresel etkilerin yakın komşularla sınırlı olmadığı unutulmamalıdır. Bununla birlikte, Türkiye Espoo sözleşmesine taraf olması durumunda, Bulgaristan ve Romanya gibi ülkelerin nükleer enerji yatırımlarında, kendisini eklemesi muhtemel çevresel etkileri istişare imkanı bulacaktır. Öte yandan, Türkiye'nin söz konusu sözleşmelere taraf olmaması ve karar verme süreçlerinde kapsayıcı katılıma izin vermemesi, bu konuda çok yönlü sorunlar yaşamayacağı anlamına da gelmemektedir. Aksine nükleer enerji tesislerinin de içerisinde bulunduğu, çevre için büyük riskler oluşturabilecek projelerde, uluslararası standartlarda kapsayıcı katılım standartlarının sağlanamaması, karar verme süreçlerinin kamuoyu tarafından sorgulanmasına ve Gezi Parkı olaylarında olduğu gibi kriz oluşturabilecek yeni toplumsal hareketlerin başlamasına neden olabilir. Unutulmaması gereken, Türkiye'nin AB müzakere sürecinde en azından çevre müktesebatına uyum için Aarhus ve Espoo sözleşmelerine taraf olması ve katılımında dahil olmak üzere karar verme süreçlerinin uluslararası standartlara uygun yapılmasının gerektiğidir (Çokgezen, 2007:105; Talu, 2010).

Özellikle AB ülkelerindeki örnekler dikkate alındığında, nükleer enerji programları karar verme süreçlerinde katılım odaklı sorunların, projelerin gecikmesine veya ertelenmesine neden olabildiği görülmektedir. Nükleer enerji yatırımları, büyük finansman anlaşmaları ve genellikle de elektrik alım garantileri üzerine yapılmaktadır. Proje takviminde oluşabilecek gecikmeler, geri ödeme taahhütlerinden dolayı ciddi finansman yükü getirmektedir. Finlandiya'nın "Olkiluoto Nükleer Santral Projesi"nde çeşitli nedenlerle takvimde yaşanan gecikmenin, yaklaşık 2.5 milyar ABD dolar ek maliyet getirdiği açıklanmıştır (Rosenkranz vd, 2010:132-133). Türkiye nükleer programını sağlıklı bir şekilde sürdürebilmek ve demokratik yönetişimin önemli adımlarından olan kapsayıcı katılım koşulunu sağlayabilmek adına, uluslararası standartları takip etmelidir.

## SONUÇ

Birçok AB ülkesi, üyelik müzakereleri sırasında nükleer enerji yatırımlarıyla ilgili farklı sıkıntılar yaşamıştır. AB üye ülkelerinin, nükleer enerji programları ile ilgili karar verme süreçlerinde yaşadıkları katılım odaklı sorunlar değerlendirildiğinde, Türkiye'nin de AB müzakere sürecinde benzer sorunlarla karşılaşması olasıdır. Türkiye'nin AB müzakere sürecinde Aarhus ve Espoo Sözleşmeleri ile ilgili nasıl bir strateji uygulayacağı oldukça önemli bir konudur. Dikkat edilmesi gereken Türkiye'nin ilgili sözleşmelere taraf olmaktan kaçınmasının ya da ertelemesinin, karar verme süreçlerinde katılımı ilgili sorunları çözmekten

ziyade, yeni sorun alanları oluşturacağıdır. Türkiye'nin kalkınma hedefleri doğrultusunda son yıllarda hayata geçirdiği önemli projelere paralel olarak, demokratik yönetim koşullarının sağlanabilmesi adına, nükleer enerji projeleri başta olmak üzere, önemli projelerin karar verme süreçlerinde kapsayıcı katılımın sağlanmasına yönelik adımların atılması son derece önemlidir. Bu konuda Türkiye'nin atması gereken en önemli adım, uluslararası etik arenada şekillenmiş olan standartların kabulüdür. Bu aynı zamanda, karar verme süreçlerine karşı kamuoyunda oluşacak olan güvensizlik sorununun çözümü içinde önemli bir adım olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Alıca, Süheyla Suzan (2011), Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 3, s. 97-130.
- Alpsoy, Arif Nihat (2011), "Nükleer Enerjinin Hukuksal Dayanağı" *Cumhuriyet Gazetesi Web Sayfası* <http://cumhuriyet.com.tr/?hn=227264> (23.03.2013).
- Anadolu Ajansı (23.03.2011), Yunanistan'ın Akkuyu Şikayeti Gerçekçi Değil, *Akşam Gazetesi Web Sayfası*, <http://www.aksam.com.tr/siyaset/yunanistanin-akkuyu-sikayeti-gercekci-degil--28262h/haber-28262> (25.06.2013).
- Artı İvme Dergisi Kentsel Dönüşüm Komisyonu (2013), "AKP'nin Çılgın Projeleri ve ÇED Engeli", *Artı İvme Dergisi Web Sayfası*, <Http://www.İvmedergisi.Com/Akp%E2%80%99nin-%C3%A7ilgin-Projeleri-Ve-%C3%A7ed-Engeli.Html> (04.05.2013).
- Avrupa Ekonomik Komisyonu Çevre Politikası Komitesi (1998), *Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Vermede Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi*, Dördüncü Bakanlar Konferansı "Avrupa için Çevre", Aarhus, Danimarka, 23-25 Haziran 1998.
- Avrupa Komisyonu (2012), *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, Brüksel, 10 Ekim 2012.
- Enerjiline (2013), "Artık ÇED Raporu İstenmeyecek", *Enerji Line Haber Portalı Web Sayfası* <http://www.enerjiline.com/haberdetay/Artik-CED-Raporu-Istenmeyecek/544> (04.05.2013).
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (2004), Taşkın ve Diğerleri Türkiye Davası (Dava No: 46117/99) Kararı.
- Coşkun, Aynur Aydın (2002), Aarhus Sözleşmesinin İdare Hukuku Açısından İrdelenmesi, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt 23-24, Yıl 2001-2002, s.147-160
- Çevre Mühendisleri Odası (2013), "ÇED Yönetmelik Değişikliği Üzerine Açıklama", *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Web Sayfası*, [http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=8963&tipi=9](http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=8963&tipi=9) (06.05.2013).
- Çokgezen, Jale (2007), Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, s. 91-115.
- EIA (2009), "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991)", *The United Nations Economic Commission for Europe Web Page*, <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/docu->

- ments/factsheet/Factsheet5\_Nuclear\_power\_plants\_Finland\_Mar09.pdf (06.05.2013).
- Euronews (2011), “Bulgaristan’da Nükleer Santral Tartışması”, Euronews Web Page. <http://tr.euronews.net/2011/03/17/bulgaristan-da-nukleer-santral-tartismasi/> (06.05.2013).
- Güneş, Ahmet (2010a), Aarhus Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, s.299-333.
- Güneş, Ahmet (2010b), Çevre Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Cilt Kasım-Aralık 2010, Sayı 91, s.33-66.
- Karaca, Kayhan (10.10.2012), AB’den nükleer güvenlik uyarısı, NTV/MSNBC Web Sayfası, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/43407.asp#BODY> (26.06.2013).
- IAEA (2006), *Basic Infrastructure for a Nuclear Power Project*, Vienna, Austria. June 2006. IAEA-TECDOC-1513
- Press-service of UNECE (2011), “Russia’s nuclear power company agrees to consult with neighbours on environmental impacts within framework of UNECE’s Espoo Convention”, ROSATOM web Page. <http://www.rosatom.ru/wps/wcm/connect/rosatom/rosatomsite.eng/presscentre/news/d43a0c00470eaf07b131b1a8c2eefb3d> (06.05.2013).
- Rosenkranz, Gerd - Froggatt, Antony - Schneider, Mycle - Thomas, Steve – Nassauer, Otfried – Sokolski, Henry D. (2010), *Nükleer Enerji Masalı-Nükleer Enerjiye Neden Karşıyız*. İstanbul. Heinrich-Böll-Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği.
- Rıza, Türmen (2013), “Çoğulcu ve katılımcı demokrasiye doğru”, Milliyet Gazetesi Web Sayfası, <http://gundem.milliyet.com.tr/cogulcu-ve-katilimci-demokrasiye/gundem/yarday/1722280/default.htm> (24.05.2013).
- Serkan, Cengiz (2005), “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı Işığında Bergama Davası”, İnisiyatif.net Web Sayfası, <http://www.inisiyatif.net/document/12.asp> (24.06.2013).
- Süzer, Erdoğan (2013), “Türkiye İstemese de ÇED Raporunu Alırız”, Bugün Gazetesi Web Sayfası, <http://ekonomi.bugun.com.tr/8-milyar-dolarlik-is-haberi/589666> (06.06.2013).
- T24 Bağımsız İnternet Gazetesi (20.03.2011), Yunanistan Türkiye’yi AB’ye şikayet etti, T24 Bağımsız İnternet Gazetesi Web Sayfası, <http://t24.com.tr/haber/yunanistan-turkiyeyi-abye-sikayet-etti/134011> (24.06.2013).
- Talu, Nuran (2010), Avrupa Birliği Çevre Müktesebatı ve Türkiye’ye Yansımalar (1), *AB Çevre Müktesebatı Semineri*. 25 Kasım 2010, Ankara.
- The Joint Project Group (20.06.2011), “The Joint Project 2010/2011 On Aarhus And Nuclear”, The Joint Project Group Web Page. [http://www.joint-project.org/upload/file/brochure\\_AarhusAndNuclear\\_June20\\_2011.pdf](http://www.joint-project.org/upload/file/brochure_AarhusAndNuclear_June20_2011.pdf) (16.05.2013).
- UNECE (2011), “Introducing Public Participation”, The United Nations Economic Commission for Europe Web Page. <http://live.unece.org/env/pp/welcome.Html> (06.05.2013).
- Yeşil Ufuklar (2008), “Belene nükleer projesinin ‘yan etkileri’ Makedonya’da”, Yeşil Ufuklar Web Sayfası. <http://www.yesilufuklar.info/haberler/abden-haberler/414-belene-nukleer-projesinin-yan-etkileri-makedonyada> (06.05.2013).