


Basel Çevre Rejiminin Gelişimi ve Türkiye'nin Rejime Uyum Politikalarının İncelenmesi

Abdullah Muhsin YILDIZ 
a.m.yildiz@yalova.edu.tr

Yalova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Yalova, Türkiye


Geliş Tarihi: 10.06.2024 / Kabul Tarihi: 28.06.2024

Özet

Afrika ülkelerinin 1980'li yıllarda atık yığını haline gelmesiyle tehlikeli atıklar, uluslararası kamuoyu gündeminin bir parçası olmaya başlamıştır. Birleşmiş Milletler (BM) tehlikeli atıkların taşınmasını gündemine almış, OECD ülkeleri birtakım düzenlemeler yapmış ve nihayet 1989 yılında konuyla ilgili Basel'de bir uluslararası konferans yapılmıştır. Bu çalışmada, tehlikeli atıklar sorununun doğasına odaklanılarak, devletlerin neden uluslararası iş birliğine yöneldiği sorusu ele alınmaktadır. Bu bağlamda, devletlerin ilgili çevresel sorunu yöneten Basel rejimine uyum sağlama süreçleri incelenmektedir. Çalışmanın argümanı, devletler belli sorun alanlarına yönelik yaptıkları müzakerelerde uluslararası hukuka dayanan, uluslararası olarak kabul görmüş kurallar, normlar, prensipler ve mekanizmalar oluşturarak ve karşılıklı bağımlı çıkarları gözeterek problemleri bertaraf etmektedir. Bu argümanın açıklanmasında kullanılacak olan rejim teorileri ve liberal kurumsalcılık yaklaşımı çalışmanın giriş bölümünden sonra yer almaktadır. İzleyen bölümde, Basel çevre rejiminin gelişimi sözleşme-protokol yöntemiyle incelenmektedir. Son bölümde, tehlikeli atıklar sorununa maruz kalan devletlerden olan Türkiye'nin mevzuatını ve uygulamalarını nasıl düzenlediği ele alınmaktadır. Argümanı test eden vaka olarak Türkiye'nin tehlikeli atık çevre sorunuyla ilgili uluslararası iş birliğine yönelmesi, mevzuatını Basel rejimiyle uyumlaştırması incelenmektedir. Özellikle Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecinde çevre fasıllarının açılmasıyla Türkiye'nin ilgili mevzuatını uyarlaması, izleme, depolama, geri dönüşüm ve bertaraf kapasitesini artırması dikkat çekmektedir. Türkiye'nin çevre politikaları ve özellikle Basel çevre rejimine uyumu, tehlikeli atık yönetiminin kurumsallaşması ve AB'yle uyumlaştırması; Kalkınma Planları, Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları, Resmî Gazetede yayımlanan mevzuat, ilgili Bakanlık resmi internet sayfaları, raporları ve eylem planları evraklarıyla incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Tehlikeli atık, rejim teorileri, liberal kurumsalcılık, Basel Sözleşmesi, Türkiye

Evolution of Basel Environment Regime and Analysis of Türkiye's Adaptation Policies

Abdullah Muhsin YILDIZ 
a.m.yildiz@yalova.edu.tr

Yalova University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of International Relations,
Yalova, Türkiye

Arrival Date: 10.06.2024 / Accepted Date: 28.06.2024

Abstract

As African countries became waste piles in the 1980s, hazardous waste became an agenda of the international public. The United Nations take the transportation of hazardous wastes into consideration, OECD countries formulated several regulations, and finally an international conference on hazardous waste was held at Basel in 1989. This study focuses on the nature of the hazardous waste issue and addresses the question of why states tend to international cooperation. In this context, states' adaptation process to the Basel regime that tackles the relevant environmental problem are examined. The argument of the study is that states eliminate problems by establishing internationally accepted rules, norms, principles and mechanisms based on international law and by considering mutually dependent interests in their negotiations on certain problem areas. After the introduction part, the regime theories and liberal institutionalism approach used to explain the argument. In the following section, the development of the Basel environmental regime is examined using the contract-protocol method. In the last section, how Türkiye, one of the states exposed to the hazardous waste problem, has regulated legislation and practices is discussed. Testing the argument of the study, Türkiye is selected as a case. Türkiye's tendency towards international cooperation regarding the hazardous waste environmental issue and adaptation of its legislation with the Basel regime are analyzed. It is noteworthy that Türkiye has adapted its related legislation and increased monitoring, storage, recycling and disposal capacity, especially with the opening of environmental chapters during the European Union accession process. Türkiye's environmental policies, especially its compliance with the Basel environmental regime, institutionalization of hazardous waste management and adaptation with the EU, are examined through Development Plans, European Commission Progress Reports, legislation published in the Official Gazette, official websites of the relevant Ministry, reports and national action plans.

Keywords: Hazardous waste, regime theories, liberal institutionalism, Basel Convention, Türkiye

1. Giriş

Bundan yıllar önce Karadeniz'in Sinop kıyılarında nereden geldiği bilinmeyen variller bulunmuştur. Bölgede yaşayan halk, bu varillerin içerebileceği zararları bilmeden onlara dokunarak temas etmiştir. Söz konusu varillerin hangi ülke menşeli olduğunun tespit edilmesi bir hayli vakit almıştır. Varillerin menşenin tespit edilmesinden sonra, onların İtalya'ya gönderilmesi tam on dokuz yıl sürmüştür. Bu süreç boyunca konuyla ilgisi olan Türkiye, Romanya ve İtalya kamuoyları konuyla yakından ilgilenmiştir. Bu çalışmada ele alınmakta olan Basel Sözleşmesi'nin yarattığı uluslararası iş birliği ve baskı ortamı olmasaydı, bu varillerin akıbeti Akdeniz'deki M/V Ulla gemisi gibi olabilirdi. Tüm araştırmalara rağmen, bu varillerin halen ne kadarının Karadeniz'in derinliklerinde olduğu kesin olarak bilinmemektedir. M/V Ulla gemisi ise

İspanya kaynaklı tehlikeli atıkların Cezayirli otoritelerin reddi ve taşıyıcı firmanın Türk olması sebebiyle Akdeniz sahillerine demir atmıştı. İspanya yönetiminin rıza göstermesine rağmen, Ulla'nın ömrü Akdeniz sularına dört yıl kadar dayanabilmiş ve sonra derinlere gömülmüştü. Ticareti yapan şirketin tehlikeli atıkların çıkarılması için kaynak ayırmasına karşın, bu atıkların çıkarılması konusunda önemli bir ilerleme kaydedilmemiştir. Bu olayın etkileri, bölge ekosisteminde yaşayan canlıların ve yerli balıkçıların üzerinde halen devam etmektedir.

1980'lerde Afrika ülkelerinin atık yığını haline gelmesiyle tehlikeli atıklar, uluslararası kamuoyu gündeminin bir parçası olmaya başlamıştır (Clapp, 1994: 17-18). Söz konusu yıllarda Birleşmiş Milletler (BM) de konuyu gündemine almak zorunda kalmış, problemin

asıl kaynağı olan Ekonomik ve Kalkınma İş Birliği Örgütü (OECD) üyeleri, tehlikeli atıklar ticareti üzerine birtakım düzenleme yapmıştır. Özellikle Batı Almanya'nın ürettiği ve bertaraf edilmesi için Doğu Almanya'ya gönderdiği atıkların, Doğu Almanya'nın nehirlerini ve Doğu Berlin'in havasını kirlettiğinin anlaşılması, kaynak coğrafya ile bertaraf eden coğrafya arasındaki mesafenin oldukça kısalmış olduğunu göstermiştir. 1980'li yıllarda artan kamuoyu farkındalığı, uluslararası kurumların inisiyatif alması ve insanların iletişim araçları üzerinden gördüğü, duyduğu veya bizzat yaşadığı olaylar sebebiyle tehlikeli atıklar üzerine bir uluslararası konferans düzenlenmesini elzem hale getirmiştir. 1989 senesinde Basel görüşmelerinde bir araya gelen devletler, tehlikeli atıkların sınır aşan çevreye oluşturduğu sorunları uzun vadede çözmek, en azından kısa vadede tehlikeli atıkların ticaretini belli kurallara bağlamak için anlaşmaya varmıştır. Cereyan eden olaylar sorunun sınır ötesi doğasını göstermekte, planlanan iş birliğinin tüm devletlerin faydasına olacağını işaret etmekteydi.

Bu çalışmada, tehlikeli atıklar sorununun doğasına odaklanılarak, devletlerin neden uluslararası iş birliği yaptığı sorusu ele alınacaktır. Bu bağlamda, devletlerin ilgili çevresel sorunu yöneten Basel rejimine neden rıza gösterdikleri incelenecektir. Çalışmanın argümanı, devletler belli sorun alanlarına yönelik yaptıkları müzakerelerde uluslararası hukuka dayanan, uluslararası olarak kabul görmüş kurallar, normlar, prensipler ve mekanizmalar oluşturarak ve karşılıklı bağımlı çıkarları gözeterek problemleri bertaraf etmektedir. İkinci bölümde, bu argümanın açıklanmasında kullanılacak olan rejim teorileri ve liberal kurumsalcılık yaklaşımına yer verilecektir. Bu bölümde ilk olarak uluslararası rejim teorilerinin ortaya çıkışı ele alınacaktır. Ardından çalışmanın konusu olan Basel çevre rejiminin incelenmesinde faydalanılacak olan liberal kurumsalcılık yaklaşımına yer verilecektir. Anlaşma rejimi, uluslararası çevre rejimi gibi kavramlar açıklanacak, uluslararası iş birliğinin niçin gerçekleştiği ve ne kadar etkili olduğu sorularına da cevap aranacaktır. Küre-

sel çevre yönetiminin ortaya çıkmasında çok taraflı anlaşmalara, devletlerarası bir kuruluş olan BM'nin katkısına ve ilk küresel konferans olan Stockholm Konferansı'nın önemine değinilecektir. Üçüncü bölümde, Basel çevre rejiminin gelişimi sözleşme-protokol yöntemiyle incelenecektir. Bu bağlamda problemin doğası, kapsamı ve sebebi, gelecek müzakereler için yönlendirmeleri, rapor hazırlanması gibi devletler üzerine verilen yükümlülükler, devletler üzerinde bağlayıcılığı olan protokoller ya da yasa değişiklikleriyle somut hedeflere yönelme durumları incelenecektir. Bu bölümün ilk kısmında problemin doğası, kapsamı, gündelik hayattaki etkileri ve çözümüyle ilgili yeni gelişmelere yer verilecektir. İkinci kısmında sorunun hukuksal geçmişi ve 1980'lerdeki gelişmelerle nasıl rejim haline geldiği ve Basel sözleşmesinin geleceğe bıraktığı müzakere alanları ve hukuksal ve idari düzenlemeler incelenecektir. Üçüncü kısımda ise, Basel Sözleşmesi'nin kendisi analiz edilerek, bu bağlamda tarafların problemi nasıl tanımladığı, sözleşmenin belirlediği gelecek aksiyonlar ve bağlayıcı zorunluluklar saptanacaktır. Dördüncü ve son bölümde, tehlikeli atıklar sorununa maruz kalan devletlerden olan Türkiye'nin anlaşmaya ne derece rıza gösterdiğini anlamak için mevzuatını ve uygulamalarını nasıl düzenlediği ele alınacaktır. Türkiye'de çevre üzerine kurumların inşa edilmesinin geçmişi dikkate alınarak, Kalkınma Planları üzerinden tehlikeli atıklar yönetiminin kurumsallaşması incelenecektir. Türkiye'nin AB Müktesebatına uyum programında tehlikeli atıkların durumu İlerleme Raporları ve Ulusal Eylem Planları dokümanlarıyla ele alınacak ve son olarak Eurostat ve Türkiye'deki ilgili bakanlıkların tehlikeli atık üzerine verileri değerlendirilecektir.

2. Uluslararası Rejim Teorileri ve Liberal Kurumsalcılık

Uluslararası rejim teorileri uluslararası ilişkilerde liberalizmin tekrar tartışma konusu olmaya başladığı bir dönemde ortaya çıkmıştır. Yapısalcılık tartışmalarının hâkim olduğu ve sistem düzeyinde analizin yaygınlaştığı bu akademik iklimde Keohane ve Nye (1977) meşhur çalışmalarını hazırlamış, realizm ile

meşhur çalışmalarını hazırlamış, realizm ile liberalizm arasındaki tartışmayı, bu kez analiz olarak sistem düzeyinde olmak kaydıyla tekrar canlandırmışlardır. Bu iki sosyal bilimcinin çalışmaları hem uluslararası siyasette Amerikan hegemonyasının zayıfladığı Vietnam Savaşı sonrası yıllarda hem sınır ötesi kirliliğe karşı duyarlılığın arttığı bir dönemde “karşılıklı karmaşık bağımlılığa” işaret etmiştir. Uluslararası rejimlerin ortaya çıkması, iki akademisyenin işaret ettiği ve uluslararası sistemdeki sorunların bir temsili olan “karşılıklı bağımlılık” kavramıyla doğrudan ilgilidir. Bu yüzden karşılıklı bağımlılığın giderek arttığı ve Amerikan hegemonyasının zayıfladığı bir dünyada birtakım uluslararası problemlere karşı cevap üretebilecek mekanizmaların ve kurumların oluşturulması daha hayati bir önem kazanmıştır.

Söz konusu dönemde oluşturulan erken dönem rejim teorilerini zaman içinde neoliberal kurumsalcılık, yeni işlevselcilik, sosyal inşacılık ve küresel yönetim izlemiştir (Pettenger, 2014: 111). Bu çalışmanın konusu olan Basel çevre rejimi ise (neo)liberal kurumsalcılık yaklaşımından faydalanılarak değerlendirilmektedir. Kısaca ikisi arasındaki bağı özetlemek gerekirse, uluslararası rejim teorileri devletlerin kurumsallaşmış davranışlarıyla ilgilenir ve bu davranışların nasıl ve hangi durumlarda değiştirilebilirliğini sorunlaştırırken, liberal kurumsalcılık yaklaşımı uluslararası sistemdeki karşılıklı bağımlılığa odaklanarak, çok taraflı anlaşmaların, bağlayıcı mekanizmaların ve yönetici kurumların oluşturulmasına önem vermektedir. Takip eden kısımda çalışmanın arka planını oluşturan uluslararası rejimlerin oluşumuna ve liberal kurumsalcılık yaklaşımına yer verilmektedir.

Krasner (1983: 2), rejimlerin ortaya çıkışını “açık ya da kapalı prensipler, normlar ve karar alma prosedürleri etrafında aktörlerin bir uluslararası ilişkiler alanına dair beklentilerinin çakışması şeklinde” görmektedir. Rejimlerin ortaya çıkışı aynı zamanda küresel çevre yönetimi mekanizmalarının kurulmasını sağlamıştır. Küresel çevre yönetimiye

yeni kuralların, örgütlerin, normların ve ilgili sorun alanlarına dair karar alma prosedürlerinin oluşturulması ve geliştirilmesini içermektedir. Aynı tanımdaki aktörlerin beklentileri bağlamında, rejimler ilgili problemdeki oyunun kurallarını belirlerken, öte yandan aktörlerin davranışlarının meşru sınırlarını tayin etmektedir (Rittberger, 1995: xii). Dolayısıyla bu davranışların, yani kuralların, normların ve aktörlerin bir arada toplanması bir uluslararası rejimi oluşturmaktadır.

Bir rejim ise devletler tarafından müzakerede edilmiş sözleşmeleri, bu sözleşmeleri yürütmek için kurulan örgütleri ve sorunla ilgili gelecek müzakereleri yönetecek karar alma süreçlerini belirlemektedir. Bir rejim aynı zamanda rejim üyelerinin davranışları üzerinde etkili olan daha az resmi, kâğıt üzerine yazılmayan ancak yapıla geliş haline gelmiş, yani herkes tarafından kabul edilen normları, davranışları ve hedefleri de tayin etmektedir. Liberal kurumsalcılık ise bu devletler tarafından yapılan kurala dayalı yapıların, yani uluslararası rejimlerin devletlerin çıkarlarını nasıl değiştirdiğiyle ilgilenmektedir (Keohane, 1989). Böylece rejimler devlet davranışının fayda beklentisi üzerine dayalı bir kurum formu içerisinde rutinleşmiş davranışlar ve toplumsal pratiklerdir. Kuzey Atlantik Savunma Örgütü’nde (NATO) olduğu gibi fiziksel kurumlara da sahip olabilirler, öte yandan günlük hayatta rutinleşmiş bazı davranış biçimleri gibi fiziksel olmayabilirler.

Uluslararası rejimler çoğunlukla bir çerçeve sözleşmeye dayanmaktadır. İklim değişikliği rejimi, 1992 tarihli BM İklim Değişikliği Sözleşmesine dayanırken, çölleşme rejimiye 1994 tarihli BM Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi etrafında şekillenmektedir. Bu sebeple ilgili literatürde “anlaşma rejimi” kavramı sıklıkla kullanılmaktadır (Agius, 2014: 28). Biyolojik Çeşitliliği Koruma rejiminin pek çok sözleşme etrafında sürdürülmesiye oldukça istisnai bir örnek olarak göze çarpmaktadır. Birden fazla sözleşmeye dayanan bu rejim, 1992 tarihli Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, 1972 tarihli Dünya Mirası Sözleşmesi, 1979 tarihli Göçmen Türler Sözleşmesi ve

1973 tarihli Nesli Tükenmekte Olan Türlerin Uluslararası Ticaretine dair sözleşmeyle tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra önemli gayretler olmasına rağmen hiçbir anlaşmaya dayanmayan ve önemli bir istisnayı oluşturan ormanlar rejimi de bulunmaktadır.

Rejim oluşturma teorileri, başarılı ya da başarısız müzakere süreçlerine etki eden faktörleri incelemektedir. Bu bağlamda devletlerin çıkarlarını ve tercihlerini, devlet temsilcilerinin göreceli pazarlık gücünü, belirli sorunun karakteristiklerini, yerel ve ulus ötesi boyutta devlet dışı aktörlerin rolünü ortaya çıkan sonuç neticesinde ele almaktadırlar. Uluslararası çevre sorunlarının bir rejim oluşturma teorisinin içine yerleştirilmesi niçin uluslararası anlaşmalara sahip olduğumuza dair açıklama sunmaktadır. Oran R. Young'ın çalışmasına göre, güce dayalı açıklamalar bir uluslararası rejimin oluşması için yeterli değildir, çünkü bir rejimin oluşması için mutlaka bir hegemonik liderliğe ihtiyaç olmadığı örnekler bulunmaktadır. Dolayısıyla yalnızca bir hegemonik gücün varoluşu ya da bir lider gücün bulunması bir rejimin oluşması için gerekli motivasyonu sağlamayabilir (Young, 1989: 352).

Young bu çalışmasının bir bölümünde, uluslararası iş birliğinin hangi koşullarda ortaya çıkabileceği ve başarılı olabileceğine dair saptamalarını “kurumsal müzakere” kavramıyla tartışmıştır (1989: 366-374). Birincisi, sonuçları ciddi olabilecek bir sorunla ilgili bireylerin sorun hakkında öngöremez durumda olması müzakerecileri inisiyatif almaya yönlendirebilir. İkincisi, yapılan tüm düzenlemelerin etkili bir çözüme gitmesinden ziyade taraflar arasında eşitliği gözetmesi başarı açısından önemlidir. Üçüncüsü, çarpıcı bir çözümün varlığı da başarı ihtimalini yükseltir. Dördüncüsü, düzgün ve etkili itaat mekanizmaları olduğu durumlarda da kurumsal müzakere ihtimali yükselir. Beşincisi, dışsal şoklar ya da krizler durumlarında uluslararası rejimlerin şartlarını görüşmeye yönelik çabalarda başarı ihtimali artar. Altıncısı, etkili bir liderlik olursa kurumsal müzakere güçlenir, böyle bir liderliğin yokluğunda ise başarısız olur.

Uluslararası rejimlerin neden ortaya çıktığı kadar etkinliği ve uygulanması da önemli ilgi alanlarından biridir. Bernauer'e (1995) göre rejimin başarılı ya da başarısız şekilde değerlendirilmesinde üç faktör özellikle önemli bir role sahiptir. Bunlardan birincisi olan “amaca ulaşma” aktör davranışlarındaki ve doğal çevre ortamının zaman içinde kurum tarafından tanımlanan ölçülere göre meydana gelen değişikliklerdir. İkincisi, bir kurumun varlığı ya da çalışması amaca ulaşma sürecindeki değişimlere ne derece katkıda bulunduğudır. Üçüncüsü ise, kurumsal tasarımın özel boyutlara şekil almasıdır. Bu şekil alma, karar alma kurallarının oluşturulması, üyelik ve katılım koşullarının belirlenmesi ve uyumluluk sisteminin kurulması gibi meydana gelen değişikliklerdir.

Liberal teorisyenler ya da neoliberal kurumsalcılar şimdiye kadar olan kısımda tarihsel arka planı anlatıldığı üzere devletlerin birbirine karşılıklı bağımlı oluşundan yola çıkmaktadır (Baldwin, 1993; Keohane ve Nye, 1977; Keohane, 1984). Uluslararası sistemde bir üst otoritenin yokluğunda ortak barışın ve refahın sağlanması hedefleri arasında yer almaktadır. Bunun yanı sıra uluslararası toplum için mutlak bir fayda sağlaması için güçlü bir inisiyatif almanın önemine dikkat çekmektedirler. Bunun gerçekleşmesinin uluslararası hukuk zemininde ulus devletlerden ve diğer aktörlerden oluşan uluslararası toplumun oluşturulmasında mümkün görmektedirler. Devletlerin uluslararası iş birliği yaparak, ortak hedeflerin gerçekleştirilmesine katkı sağlayabileceğini savunmaktadırlar. Eğer uluslararası hukukun zemininde, tüm aktörlerin bir araya gelerek güçlü bir inisiyatifin alınabildiği kurumsal mekanizmalar oluşturulursa şeffaflık artacak ve iş birliği maliyetleri azalacaktır (Haas vd., 1993). Bu durumda bazı ülkelerin “free rider” olma durumu, yani katkı yapmadan fayda elde ettiği durumlar da ortadan kalkacaktır. Günümüze değin üç kez küresel bir toplantı yapmayı başaran BM ve küresel sivil toplum kuruluşları bu rolü yerine getirmektedir.

Küresel çevre yönetimi ilk kez BM'nin 1972 yılında Stockholm'de düzenlediği insan ve çevre (BMİÇK) üzerine olan konferansla ortaya çıkmıştır. 114 ülkenin temsilcilerinin bir araya geldiği konferans küresel çevre yönetiminin altyapısını oluşturmuştur. Bu toplantıdan itibaren ulus devletler arasında çevre sorunlarıyla ilgili müzakereler yürütülmeye başlanmış ve çok taraflı uluslararası anlaşmalar imzalanmıştır. Bu anlaşmaların koordinasyonu Stockholm'de oluşturulan BM Çevre Programı tarafından gerçekleştirilmiştir. Haas'ın (2001: 316) belirttiği üzere 1920'den günümüze 140'tan fazla çok taraflı çevre anlaşması yapılmış ve bunların yarısından fazlası 1973'ten sonra oluşturulmuştur. Eğer diğer yasa değişiklikleri, protokoller ve var olan anlaşmalardaki diğer yasal değişimler ilave edilirse, Mitchell (2003: 434-435) iki ya da daha fazla hükümetin anlaştıkları çevre taahhütleri sayısının 700'ü aştığını belirtmektedir. BM 1992 yılında ikinci bir uluslararası konferansı Rio de Janeiro'da düzenlemiştir. Conca (2005: 121) bu konferansı devletler arası diplomasi küresel çapta bir pazarlığı-müzakerayı başardığı liberal uluslararası çevreciliğin büyük stratejisi olarak değerlendirmiştir. BM'nin Ekonomik Kalkınma üzerine olan bu konferansı iklim değişikliği ve çok tür lülüğün korunması konularında birer çerçeve konvansiyon belirlemiş ve Ajanda 21 aksiyon planının uygulanmasını sağlamıştır.

Özetle, uluslararası rejimlerin kurumsalcı perspektifi bir rejim içerisinde belirlenmiş olan kurallar ve pratikler devletlerin iş birliği maliyetlerini düşürdüğünü savunmaktadır. Devletler bir uluslararası rejim etrafında oluşturulan kurumlar sayesinde hem bir araya geldikleri hem ortak bir uzlaşmaya ulaşabildikleri kapsayıcı bir zemine sahip olmaktadır. Bu kurumlardaki görüşmelerde paylaşılan hedefler üzerinde bir anlaşmaya varılması, devletlerin zaman içinde karşılıklı kazanımlara sahip olmasını sağlamaktadır. Rejimlerin ortak kazanımlardaki işlevlerinden biri kurallar oluşturup, pratikleri ortaya dökerek şeffaflığın artmasını sağlamalarıdır. Açıkça görüldüğü üzere çevre rejimlerinin neredeyse tamamı, ulusal raporlara ve değerlendirme-

lerin yapıldığı mekanizmalara sahiptir. Rejimlerin bu özelliği sayesinde anlaşmayı ihlal eden taraflar yaptırımlara maruz kalabilir. Bir sonraki bölümde tehlikeli maddelerin ve atıkların taşınması sorununa odaklanan 1989 tarihli sözleşmenin adını taşıyan Basel rejiminin oluşumu incelenmektedir. Basel çevre rejiminin ortaya çıkması bu bölümde açıklanan liberal kurumsalcılık perspektifiyle analiz edilmektedir.

3. Basel Çevre Rejiminin Oluşturulması

Bu bölümde çevre anlaşmalarının müzakerelere sürecini değerlendiren "sözleşme-protokol metodundan" faydalanılmaktadır (Susskind, 1994: 30-37). Bu bağlamda problemin doğası, kapsamı ve sebebi, gelecek müzakereler için yönlendirmeleri, rapor hazırlanması gibi devletler üzerine verilen yükümlülükler, devletler üzerinde bağlayıcılığı olan protokoller ya da yasa değişiklikleriyle somut hedeflere yönelme durumları incelenmektedir. Birinci alt başlıkta ilk olarak tehlikeli atıkların ticareti sorununa bir giriş yapılmakta ve Basel rejiminin doğası ve sorunları tespit edilmektedir. İkinci olarak tehlikeli atık ticaretinin kısaca çevre sorunları içinde hangi kategoride yer aldığı incelenmekte, ardından özelliklerine ve etkilerine değinilmektedir. Üçüncü olarak tehlikeli atıkların üretim, taşınma, bertaraf etme aşamalarındaki sorunlarına odaklanılmaktadır. Dördüncü olarak, rejim kapsamına girmeyen ancak rejimle ilgili gündelik hayatta yaşanan bazı problemlere yer verilecek ve son olarak tehlikeli atıkların yönetimiyle ilgili yeni gelişmelerden söz edilmektedir. İkinci alt başlıkta ilk olarak tehlikeli atıkların taşınması rejiminin ilk hukuksal uygulamalarına ve 1970'lerden itibaren yükselen ulus devletler arasında üst otoritenin yokluğunda gerçekleşen iş birliği dalgasına yer verilmektedir. İkinci olarak, söz konusu yıllarda oluşturulan sözleşmelerin, OECD politikalarının, BM Çevre Programı'nın Basel Sözleşmesi'nin ortaya çıkışındaki önemi incelenmektedir. Üçüncü olarak, Basel Sözleşmesi'nin ardından imzalanan bölgesel ticaret yasakları, Basel Sözleşmesi Taraflar Konferansları, Basel Yasağı görüşmeleri, Yükümlülük ve

Tazminat Düzenlemesi, Basel’le bağlantılı olan Rotterdam, CLRTAP (Kirleticilerin Uzun Menzilli Taşınımı), Stockholm Sözleşmeleri ve SAICM’in (Uluslararası Kimyasallar Yönetimine Stratejik Yaklaşım) kurulması ele alınmakta, Basel Sözleşmesi sonrası hukuki gelişmeler izlenmektedir. Üçüncü alt başlık, Kate O’Neill’in beş kategorisine göre (kriz ve farkındalık, liderlik ve baskı, oyunun kuralları, yerel gruplar ve kuzey-güney siyaseti) Basel rejiminin oluşumundaki faktörlerin incelenmesiyle başlamaktadır. Ardından 1989 tarihli Basel Sözleşmesi’nin içeriğinde yer alan tehlikeli atıkların üç kategorisine (üretim, taşınma ve bertaraf) yer verilmekte ve yine belirtilen bu üç sürece göre sözleşmenin hedefleri saptanmaktadır. Son olarak, Basel Sözleşmesi’nin giriş ve gelişme bölümleri belirli sorular etrafında analiz edilmektedir. Sözleşmenin giriş kısmına ilişkin tarafların problemi nasıl tanımladıklarıyla, sözleşmenin gelecek aksiyonlarla ilgili içerdiği maddelerle ve aktörlerin davranışlarına yönelik kınama olup olmadığıyla ilgilenilmektedir. Gelişme kısmına ilişkin tarafların yükümlülükleri, farklılaşmış sorun alanları, sözleşmenin yürütülmesi ve ihlal edilmesi durumları araştırma

konusu olacaktır.

3.1 Tehlikeli maddelerin ve atıkların taşınması ve ticareti

Uluslararası çevre sorunları, etkileri bakımından mekânsal olarak küresel, sınır aşan ve yerel olarak üç sınıfta kategoriye ayrılmaktadır (O’Neill, 2009: 31-36). Bu kategoriler, Çizelge 3.1.’de görüleceği üzere küresel ortak sorunlar, sınır aşan çevre problemleri ve yerel birikimli sorunlar şeklinde adlandırılmaktadır. Birinci kategoride hem canlı ekosisteminin küresel olarak etkilendiği iklim değişikliği, ozon incilmesi, deniz ortamına dair sorunlar yer alırken hem tüm toplumların evrensel bir değer olarak kabul ettiği balina avcılığının yasaklanması yer almaktadır. İkinci kategoride sınır ötesi etkileri olan yani bir bölgede başlayıp diğer bölgelere yayılan hava kirliliği, tehlikeli atık ticareti ve nehirlerin kirlenmesi gibi sorunlar yer almaktadır. Daha ziyade bölgesel düzeyde etkili olan ormansızlaştırma ve çölleşme ise üçüncü kategoride değerlendirilmektedir. Bu çalışmanın konusu olan tehlikeli atık ticareti, ikinci kategoride yer alarak sınır aşan çevre problemleri kapsamında yönetilmektedir.

Çizelge 3.1. Çevre Sorunlarının Kategorileştirilmesi

Kategori	Sorunlar
Küresel Ortak Sorunlar	İklim Değişikliği, Ozon İncilmesi, Balina Avcılığı ve Deniz Ortamı
Sınır Aşan Çevre Problemleri	Sınır Ötesi Hava Kirliliği, Tehlikeli Atık Ticareti ve Nehirlerin Kirlenmesi
Yerel Birikimli Sorunlar	Ormansızlaştırma ve Çölleşme

Tehlikeli atıklar zehirli, yanıcı, aşındırıcı, patlayıcı gibi özelliklere sahip olabilir. Aynı zamanda doğada katı, sıvı ve gaz halinde bulunabilirler. Kullanılmış yağlardan, elektronik eşyalara ve batık gemilere kadar geniş bir yelpazede sınıflandırılırlar. Ancak yapılan uluslararası müzakerelerle bu çalışmada ve Basel rejimi içerisinde kullanılan tehlikeli atık kavramı sınırlandırılmıştır, çünkü tehlikeli atık tanımına dahil olan bazı maddeler başka sözleşmelerin ve rejimlerin ilgi alanına girer. Öte yandan tehlikeli atıkların etkileri

arasında hassas kimseler ve ekosistemler için şiddetli ve lokal etkileri bulunmaktadır. Özellikle bazı kimyasal ilaçlar tarımda uğraşan işçiler üzerinde çeşitli faktörlerden kaynaklı olarak pestisit zehirlenmelerine sebep olurken, POP’ların (dirençli organik kirleticiler) Kuzey Kutup Bölgesine kadar yayılmış olmaları gibi insana ve ekosisteme zararlı çeşitli olumsuz gelişmeler yaşanmaktadır. Söz konusu maddeler ve atıklar tarım kimyasalları, pestisitler, elektronik atıklar, radyoaktif atıklar, nanomateryaller ve POP’lara kadar

geniş bir yelpazeye yayılabilirler. Öte yandan tehlikeli maddeler ve atıklar üretim, kullanım, taşıma ve bertaraf olma gibi süreçlerden geçmektedir. Bu çalışmanın konusu olan 1989 tarihli Basel Sözleşmesi, birinci ekinde (Annex I) kendi alanına giren maddelerin ve atıkların bir listesini belirleyerek sınırlamış ve süreç olarak bunların taşınması ve ticareti boyutuna odaklanmıştır. Bir bakıma rejim atıkların üretimini ve taşınmasını insan sağlığına ve çevreye verdiği zararlar sebebiyle sınırlandırdığı için “kirlilik kontrolü rejimi” olarak da sınıflandırılabilir (Chasek vd., 2014: 100). Ancak oluşturduğu listelere ve kirlilik önleyici misyonuna rağmen, genel olarak kabul edilmiş bir atık tanımı olmadığı gibi, evrensel bir tehlikeli atık tanımı da bulunmamaktadır (Selin, 2014: 427). Bu durum rejimin doğasındaki önemli sorunlardan birisi olarak ortada durmaktadır.

Rejimin doğasındaki önemli sorunlardan bir diğeri atık üretimiyle ilgilidir. Günümüzde yüksek derecede üretim ve tüketim yapan ülkeler haliyle oldukça fazla tehlikeli atık üretmektedir. Bu konuda detaylara inildikçe diğer sorunlar hemen göze çarpmaktadır. Örneğin, yıllık atık üretimiyle ilgili güvenilir bir bilgi eksikliği durumu söz konusudur. Aynı zamanda atığın ne olduğu daha önce yer verildiği gibi ülkeden ülkeye değişmektedir. Dolayısıyla bu istatistiksel eksiklik ulusal karşılaştırmalar yapılmasını hem zorlaştırmakta hem problemin küresel boyuttaki kapsamının tam olarak anlaşılmasını karmaşık hale getirmektedir. Bunun tek istisnai aktörü ulusüstü mekanizmalarını oluşturmuş olan Avrupa Birliği’dir. AB ürettiği toplam atık miktarını hesaplayabilmekte ve bunun ne kadarının AB hukukuna göre tehlikeli atık olduğunu oranlayabilmektedir.

Tehlikeli maddelerin ve atıkların ticareti veya taşınması bağlamında, bu transferin zararlarının bilinmemesinin yanı sıra gemi atıklarının bir ülkeden bir ülkeye taşınması örneğinde olduğu gibi ‘niyetlenilmiş’ olma durumu söz konusu olabilir. Tehlikeli atıkların bir ülkeden bir diğerine nakli, özellikle Ku-

zey’den Güney’e, imha etme ve geri dönüştürme amaçlarıyla da olabilir. Ancak BM’nin bu durumu 1984-1985’li yıllarda önemsemesiyle Kuzey’den Güney’e yapılan bu transfer işleminin uluslararası bir problem olduğu bilincine varılmıştır. BM problemi daha öteye taşıyarak, açıkça kuzeyin zengin ülkelerinin atıklarının güneyli fakir topluluklara taşınması olarak belirlemiştir (O’Neill, 2009: 30-31).

Tehlikeli atıkların, gelişmiş ülkelerden bir uluslararası çevre rejimine uyumun, izlemenin ve düzenlemelerin uygulanmasının daha zayıf eğilimler gösterdiği gelişmekte olan ülkelere doğru sınır ötesi taşınması gerçeği sorunun bir başka yönüdür. Söz konusu ülkeler genellikle atık yönetimi pratiklerinin geliştirilmesinde finansal ve teknik kapasite olarak kısıtlıdır (GEO 5, 2012: 170). Bu yüzden endüstrileşmiş ülkelerin tehlikeli atıkları pahalı bir biçimde bertaraf etmekten ziyade diğer ülkelerle ticaret etme gayreti içerisinde olmaları rejimin sürdürülmesinde önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Rejimin bir başka sorunlu alanı olan atıkların toplanması ve bertaraf edilmesiyle ilgili oluşturulan altyapısal kurumların geçmişi Batı Avrupa’da 1800’lerin başlarına dayanmaktadır. Devletler zaman içinde bazı türde tehlikeli atıkların yönetimi için karşılıklı iş birliğine yönelerek hem ulusal hem uluslararası standartlar ve kurallar oluşturmuştur. Bunun en erken örnekleri açık bir biçimde yakma yöntemidir. Ancak bu yöntemin hem çevreye hem insan sağlığına oldukça zarar verdiği ortaya çıkmış olmasına rağmen, gelişmekte olan ülkelerde yaygın bir biçimde kullanılmaya devam etmektedir. Diğer kullanılan yöntem ise toprak altına gömerek depolamadır. Dolayısıyla güneyli ülkeler halen tehlikeli atıkların güvenli bir biçimde bertaraf edilmesi için gerekli teknolojiye yoksundurlar.

Etkili bir biçimde atık yönetiminin uygulanması veya atık rejiminin başarılı olması teknik kapasite ve coğrafi konumla doğrudan bağlantılıdır. Ayrıca bu rejimin uygulanması- nı yönetecek çalışanların eğitimi, koruyucu

donanımlarının sağlanması da hayatidir. Atıkların depolanması, taşınması ve geri dönüşümü ya da yok edilmesi için karmaşık bir teknolojinin mevcut olması gerekmektedir. Küresel çaptaki tehlikeli atık ticareti devamlı bir şekilde artarken, pek çok ülke için atıkların imha edildiği tesislerinin inşasını gerçekleştirmek giderek zorlaşmaktadır. Üstelik tehlikeli atıkların ticaretinde yükselen bir eğilim bulunmaktadır. Üretim artması, atık yönetim ücretinin pahalılaşması, yeni yönetim ve bertaraf metotlarının kurulmasına karşı yerel muhalefetin ortaya çıkması kadar özel kurumların bu maddelerin ticaretinin karlılığını fark etmesi de söz konusu atıkların hareketliliğini önlemeye engel oluşturmaktadır (Krueger, 1999; Clapp, 2010). Aksine Basel rejimi, atığın üretildiği yerde bertaraf edilmesini ve atıkların sınır ötesi taşınmasının asgari düzeye indirilmesini hedeflemektedir. Firmaların bu karlı imha işlemini ucuz bir yerde yapması, doğal olarak söz konusu rejimin başarısını tartışılabilir hale getirmektedir.

Bahsedilen sorunların yanı sıra Basel rejiminin kapsamına girmeyen, ancak gündelik hayatta önemli yeri olan vakalar söz konusudur. Örneğin, elektronik atıklar Basel sözleşmesine göre sınır ötesi zararlı madde taşımacılığı kapsamına girmemesine rağmen, sınır aşan çevre sorunlarının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Çünkü bilgisayarlar, cep telefonları ve 2000'lerde yaygın kullanılan MP3'ler gibi gündelik hayatta oldukça kullanılan elektronik cihazlar, zehirleyici özellikleri olan kurşun ve plastik maddelerini içermektedir. Yakıldıklarında atmosfere dioxin salmaya başlarlar. Kuzey ülkelerinde kullanılan bu cihazlar "hayır ve dijital farkı kapama" gibi normatif amaçlarla güney ülkelerine çoğunlukla Asya ve Afrika'ya gönderilmektedir (Puckett vd., 2005: 2). Bu yüzden atık kapsamına dahil edilmezler ve Basel Sözleşmesindeki tehlikeli atıkların taşınması kapsamına girmezler. Öte yandan bu ileri teknoloji içeren cihazlar, fakir ülkelerde önemli bir ikinci el piyasası oluştururken, Kuzeyli ülkeler bu sayede söz konusu elektronik atıklardan kurtulmaktadırlar.

Bu değerlendirmelerin ardından aynı konu bağlamında Kuzey ülkelerinde tehlikeli atıkların yönetimiyle ilgili birtakım gelişmelerin bulunduğunu eklemek gerekmektedir. Günümüzde artan bir biçimde tehlikeli atıkların bertaraf edilmesi sürecinin yönetimi hem AB hem diğer ulusal hükümetlerde devlet sektöründen özel sektöre doğru kaymaktadır. Dolayısıyla bu atıkların sorumlusu olan özel sektör daha yeşil ürünler üretmeye başlamıştır. Üretimden bertaraf edilmesine kadar tüm aşamaları hesaplamak zorunda olan özel sektördeki şirketler haliyle ürünlerin atık olduktan sonraki geri dönüşümlerini de planlar hale gelmişlerdir. Tüketicilerin tükettikleri maddelerin geri dönüşümü, yeniden işlenmesi ve güvenli bir şekilde imhası için sorumlulara yani üreticilere, gönüllü ya da zorunlu bir biçimde göndermelerine yönelik uygulamalar başlatılmıştır.

3.2 Tehlikeli atıklar rejiminin hukuksal geçmişi

İlk tehlikeli madde taşımacılığına ve bunun bir anlaşmayla hukukileştirilmesine dair sözleşme 1900 yılında Rhine Nehri üzerinde yapılan kimyasal aşındırıcı ve zehirli maddelerin taşınmasıyla ilgilidir (Kiss, 1985: 613). İlk hukuki sözleşme Rhine üzerine yapılmış olmasına rağmen, 20.yüzyılda karada ve denizlerdeki atık seviyelerinin artmasına şahitlik edilmiş ve böylece sorun etkileri bakımından kürenin tamamına yayılmıştır. Bu gelişmeyle devletler oldukça hayati olan açık denizlerde nükleer ve tehlikeli atıkların boşaltılması gibi durumları engellemek için çok taraflı müzakereler başlatmış ve sürdürmüştür. Bu sayede devletler takip ettikleri kurumsallaşmış davranışları değiştirerek, sınır ötesi taşımacılığa belli standartlar ve kurallar getirmiş ve aktörlerin davranışlarını kısıtlama eğilimine girmiştir. Ama çevrenin kolektif bir eylemliliği gerektirdiği koşulu ancak 1970'lerden itibaren anlaşılmış ve ulus devletler kirliliğin ve kaynak tüketiminin sınır ötesi boyutunu engellemek için küresel düzeyde bir iş birliğinin yapılmasını ihtiyaç olarak görmeye başlamıştır.

Liberal kurumsalcıların belirttiği gibi bir rejimin ortaya çıkmasında üst otoritenin yokluğu koşulu hayati öneme sahiptir. ABD'nin liderliğinin tartışılmaya başladığı bu dönemde devletler bir araya gelerek sorunlarının üstesinden gelmeye çalışmıştır. Doğal olarak gerçekleşen müzakerelerde inisiyatif alınması, uluslararası hukuka dayanılması, iş birliği gerçekleştirilmesi ve sorunun çözümü için gerekli mekanizmaların kurulması, şeffaflığın sağlanması, maliyetlerin düşürülmesi gibi beklentiler öne çıkmıştır. 1972 tarihli Atıkların ve Diğer Maddelerin Suya Batırılması Yoluyla Deniz Kirliliğinin Önlenmesi (UN, 1977: 138-218) ve 1973 tarihli Denizlerin Gemilerden Kirletilmesini Önleme (MARPOL 73/78) başlıklı uluslararası sözleşmeler bu bağlamda öncüller olmuştur. İlk bölümde belirtildiği gibi, BM'nin öncülüğünde 1972 yılında Stockholm'de düzenlenen konferansla başlayan çevre ve kalkınma temalı konferans dizileri 1992'de Rio'daki Dünya Zirvesi'yle devam etmiş, sonuncusu ise 2002 yılında Johannesburg'da düzenlenmiştir. Bu konferanslar, uluslararası iş birliğinin uluslararası hukukça yönetilen uluslararası kurumlar tarafından koordine edilmesinin kabul edilmesinin yanı sıra uluslararası normları, prensipleri, hedefleri ve bunların karşılanmasında prosedürel çerçeveyi de belirlemiştir (Seyfang, 2003: 223-228).

Kirliliğin sınır ötesi ve küresel çapta etkileriyle kaynakların tüketilmesi, ulus devletleri bu sorunlardan kaçmalarına ya da bu sorunları en aza indirmesi yönünde iş birliğine yöneltmektedir. Basel Sözleşmesi, 1972 yılından beri yapılan çok taraflı çevre anlaşmalarının ve sınır ötesi problemler kapsamına giren ve tehlikeli atıkların taşınması konusunda imzalayan tarafları bağlayan ve iş birliği yapmalarını sağlayan bir rejimdir. Basel Sözleşmesi'nin ortaya çıkmasını etkileyen bir dizi ilerlemeler de söz konusu yıllarda kaydedilmiştir. Bu sözleşmelerden biri olan ve önceki paragrafta sözü geçen 1972 tarihli Londra Sözleşmesi'nin sorun alanı özellikle radyoaktif atıkların denizlerde bertaraf edilmesinin takibidir. 1976 tarihindeyse Rhine Nehri'nin Kimyasal Kirliliğe Karşı Korunma-

sı Sözleşmesi kabul edilmiştir. Yine aynı yılda OECD Konseyi yerel atık yönetim politikalarının geliştirilmesi için tüm üye devletlere 'Tavsiyeler' geliştirmiştir (Kummer, 1995: 31). 1980'lerdeyse OECD devletleri arasında tehlikeli maddenin dolaşımının yönetilmesiyle ilgili iradi prensipler geliştirilmiştir. Bunlardan bir tanesi olan "ön bildirimli kabul" (prior informed consent- PIC) prensibi, ithal eden ülkenin atık sevkiyatının ithaline açıkça rıza göstermiş olması gerekliliğidir. Hem OECD'nin çabaları hem PIC prosedürü 1989 yılındaki Basel Sözleşmesi'nin sözleşme metninin tasarlanmasını etkilemiştir (Selin, 2014: 432). Bu gelişmeler mevcut durumla ilgili maliyetlerin gözler önüne serilmesini sağlamış, belli kuralların oluşturulmasına yol açmıştır.

BM Çevre Programı (UNEP) Yönetici Konseyi 1984'te tehlikeli atıkların yönetimine yönelik yeni teknik ilkeler ve politika tavsiyelerinin geliştirilmesi için bir çalışma grubu oluşturmuş ve bu grup 1987 yılında tehlikeli atıkların taşınmasında Kahire İlkeleri adı verilen ilk küresel standartları belirlemiştir (Rublack, 1989: 118). Bu ilkeler OECD'nin oluşturmuş olduğu PIC prosedürleri gibi bir tasarı şeklindedir. Ancak zamanla Kahire İlkeleri'ni yeterince güçlü bulmayan gruplar ortaya çıkmıştır. Özellikle Afrika devletleri mevcut durumu zengin ülkelerin ve iş çevrelerinin fakir ve zayıf ülkeleri sömürdüğü yönünde tanımlamaktaydı. Afrika Birliği ülkeleri, Greenpeace ve İskandinav ülkeleri desteğinde atıkların ticaretini yasaklayan yeni bir tasarı hazırlamıştır. Ancak endüstrileşmiş devletler bu tasarıya karşı güçlü bir itiraz yükseltmiştir. ABD'nin öncülüğünde bu veto koalisyonu devletleri yalnızca Kahire İlkeleri'ndeki gibi bir PIC prosedürüne uyabileceklerini belirtmekteydi. Söz konusu ticareti bir protokol çerçevesinde izinler alarak, bilgilendirme yaparak sürdürme niyetindeydiler. Nihayetinde Kahire İlkeleri'ne itiraz edip yeni bir tasarı hazırlayan grupla bu tasarıyı kabul etmeyen endüstrileşmiş devletler arasında gerçekleşen uzlaşma, 1989 yılındaki Basel Sözleşmesi'nin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu sayede devletler farklı çıkarlarına rağmen ortak zeminde

bir araya gelip, karşılıklı kazanımlara doğru yol almak için önemli bir adım atmıştır. Bundan sonraki süreç şeffaflığın sağlanması, raporların hazırlanması, yeni mekanizmaların kurulması şeklinde gerçekleşmiştir.

Tehlikeli Atıkların Sınır Aşırı Taşınması ve Bertaraf Edilmesiyle ilgilene ve 1989 yılında hazırlanan Basel Sözleşmesi 1992 yılında onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Basel Convention, 2020: 3). Bu sözleşme tehlikeli atıkların ticareti ve idaresiyle ilgili küresel nitelikte bir çevresel anlaşmadır. Anlaşma endüstriyel atıkları, tarım kimyasallarını, tıbbi atıkları ve hane halkı atıklarını içermektedir, ancak genellikle nükleer atıkları içermektedir. 2024 yılı itibarıyla 191 tarafı ve 53 imzacısı bulunmaktadır (Basel.int-1). Basel Sözleşmesi'ne dair ticaret yasağı yokluğunda, gelişmekte olan ülkeler arasında birtakım bölgesel anlaşmalar müzakere edilmiştir. Afrika ülkeleri arasında tehlikeli madde ithalatını yasaklayan Bamako Sözleşmesi, Afrikalı olmayan ülkelere gelen ithalatı yasaklamıştır. 1991 yılında imzalanan Lome IV sözleşmesi AB devletleriyle eski kolonileri arasındaki tehlikeli atık ticaretini yasaklamıştır. 1995 tarihli Waigani Sözleşmesi, Güney Pasifik bölgesindeki ada ülkeleri arasında hem tehlikeli maddelerin hem radyoaktif maddelerin ithalatını yasaklamıştır. 1996 tarihli Barselona Sözleşmesi ise Akdeniz boyunca tehlikeli atıkların bertaraf edilmesi ve sınırlar arası hareketliliğinden kaynaklanan kirliliği önleme ve yok etme amacındadır.

Basel Sözleşmesinin Birinci Taraflar Konferansında (COP-1) özellikle Afrika devletlerinin çoğunluğu, Nordik ülkeler ve Greenpeace'in oluşturduğu ittifak, ticari kontrolün artırılmasına yönelik bir başarı kazanmıştır. İkinci Taraflar Konferansında (COP-2) OECD ülkelerinden diğer ülkelere bertaraf edilmesi için yapılan tüm tehlikeli atık ihracatının hemen yasaklanmasına, geri dönüşürülme amaçlıysa bu yasağın 1997 yılında başlamasına dair üzerinde görüş birliği bulunan bir tasarı hazırlanmıştır. Üçüncü Taraflar Konferansında (COP-3) ABD, Güney Kore, Avustralya ve Kanada'nın güçlü muhalefeti-

ne rağmen Basel Sözleşmesi Yasak Düzenlemesi (Ban Amendment) yapılmıştır. Böylece tehlikeli atıkların OECD ve AB ülkelerinden tamamen bertaraf edilmesi ve geri dönüşümü amacıyla yapılan ihracatın tamamen yasaklanması öngörülmüştür. 2008 yılındaki Doku zuncu Taraflar Konferansında (COP-9), 82 taraf devletten 63'ünün onayı, yani dörtte üçün bir fazlası, Yasak Düzenlemesinin yürürlüğe girmesini sağlaması beklenmekteydi. Ancak dörtte üçlük oranın, Yasak Düzenlemesini onaylayan 82 ülke üzerinden değil de Basel Sözleşmesini imzalayan 170 ülke üzerinden yapılması gerektiğine ancak 2011 yılındaki onuncu konferansta anlaşma gösterilmiştir. Nitekim uzun yıllar onaylayan ülke sayısının düşük kalması sebebiyle anlaşmanın yürürlüğe girmesi 2019 yılına bulmuştur. Yine bu konferansta 2012-2021 yıllarını kapsayan ve Basel Sözleşmesindeki ilerlemeyi ölçecek olan bir stratejik çerçeve oluşturulmuştur.

1999 yılındaki Beşinci Taraflar Konferansında (COP-5) görüşülen Yükümlülük ve Tazminat Protokolü (Liability and Compensation) de 29. maddesinde belirttiği gibi 20 devletin onayının yetmesine karşılık (BPLC, 1999: 20), günümüzde 12 tarafı bulunduğu yürürlüğe girmemiştir (Basel.int-2). Bu düzenlemenin önemi ise tehlikeli madde taşımacılığında meydana gelebilecek kaza durumlarında kimin finansal olarak sorumlu olduğunu belirlemesidir. En azından yükümlülükler bağlamında 2002 yılında bilgi depolanması ve tehlikeli madde üretiminin ve uluslararası taşımacılığının takip edilmesi için bir uzlaşma mekanizması oluşturulmuştur. Tarafların kapasite geliştirilmesi ve teknoloji transferi için oluşturduğu bölgesel merkezler de bulunmaktadır. Bu merkezler aynı zamanda bilinçliliği artırma, idari yeteneğin artırılması ve bilimsel ve teknik destek ve bilginin yayılması gibi aktiviteleri gerçekleştirmektedir (Selin, 2012). 2024 yılı itibarıyla sayısı 14 olan bu merkezler, sözleşmenin kurumsal mimarisini geliştirmektedir (Basel.int-3).

Basel Sözleşmesinden resmi olarak ayrı olan, ancak hukuki, siyasi ve pratikte bağlantılı

lan üç sözleşme daha hazırlanmıştır. 1998 yılında hazırlanan endüstriyel kimyasalların ve pestisitlerin uluslararası ticaretiyle ilgilenen Rotterdam Sözleşmesi 2004'te yürürlüğe girmiştir (RC, 2017: 4). Bu sözleşmeye göre, Basel'i hazırlayan hukuki düzenlemelerde olduğu gibi ancak önceden bildirim şartıyla sözleşmede listelenen kimyasallar bir taraftan diğer tarafa ihraç edilebilmektedir. Yine sözleşmenin tarafı olan bir devletin yasakladığı kimyasal madde varsa sözleşmenin sekretaryasına bildirmek zorundadır. Bu yolla diğer taraflar da değişiklikten haberdar olmaktadır.

1998 yılında hazırlanan POP Protokolü Üzerine Uzun Menzilli Sınır Ötesi Hava Kirliliği Sözleşmesi (CLR-TAP) daha ziyade bölgesel olarak Kuzey Amerika ve Kuzey Avrupa girişimi olarak POP'ların üretimi, kullanımı, emisyonu ve bertaraf edilmesini kapsamakta ve tehlikeli madde emisyonlarının uzun menzilli taşınmasını, özellikle Kuzey Kutup Bölgesine ulaşmasını sorun olarak görmektedir. 2009 yılında yeni eklenen kimyasallarla listedeki anlaşma kapsamına giren kimyasal sayısı 25'e ulaşmıştır. 2001 yılında hazırlanan ve 2004 yılında yürürlüğe giren Stockholm Sözleşmesi, POP'ların üretimi, kullanımı, ticareti ve bertaraf edilmesini hedeflemektedir. Sözleşmenin yürürlüğe girmesiyle beraber listede bulunan POP sayısı 22 olarak güncellenmiştir (Chm.pops.int-1). 2024 itibarıyla 8'i Basel Sözleşmesi kapsamında fonksiyon gösteren 17 bölgesel merkezi vardır (Chm.pops.int-2).

Görüldüğü üzere, bu dört anlaşma kimyasalların yaşam döngüsündeki üretim, kullanma, emisyon, ticaret ve bertaraf aşamalarında farklı, fakat kesişen rollere sahiptir (Selin, 2013: 108). Basel Sözleşmesi'nin tarafları da POP atıkları üzerine teknik rehber dokümanları formüleştirmektedir (Selin, 2013: 115). Sözleşmelerin aralarında bu biçim ilişkisel kesişmelerin de varlığı söz konusudur. Dahası bu üç sözleşmeyi bir araya getirme çabaları, 2006 yılında Uluslararası Kimyasal Yönetimine Stratejik Yaklaşımın (SAICM) kurulmasına sebebiyet vermiştir. Bunun hedefleri arasındaysa risk azaltımı, bilgi ve enformasyon, yönetişim, kapasite inşası ve teknik dayanış-

ma ve yasadışı uluslararası kaçakçılık bulunmaktadır. 2010 yılında eş zamanlı olarak Basel, Rotterdam ve Stockholm Sözleşmelerinin taraflar konferansları düzenlenirken, 2011'de üç sözleşme arasında ortak idari fonksiyona sahip Yürütücü Sekretarya oluşturulmuştur.

Bu üç sözleşmeye ilaveten 2010 yılında Stockholm'de sözleşmenin birinci maddesinde belirtildiği gibi insan sağlığını antropojenik emisyonlar, cıva ve cıva bileşenlerinin etkilerinden korumak amacıyla bir toplantı düzenlenmiştir (MCOM, 2019: 14). Üç yıl süren müzakerelerin ardından 2013 yılında Japonya'da gerçekleşen bir diplomatik konferansta imzalanan bu sözleşme, geçmişte cıva kaynaklı zehirlenme sorunlarıyla karşı karşıya kalan Japon kenti Minamata ile anılmaktadır (Yang, 2015: 10064). Minamata Sözleşmesi ortak yükümlülükler ve farklılaşan hedefler bağlamında Basel, Rotterdam ve Stockholm sözleşmelerini izlemiştir. Sözleşmenin 2017'de yapılan İlk Taraflar Konferansında İsviçre Başkanı Doris Leuthard, bu dört sözleşmenin kimyasallar ve tehlikeli atıkların yönetimi üzerine kapsayıcı küresel bir rejim oluşturduğunu belirtmiştir (MCOM, 2019: 7).

3.3 Basel sözleşmesinin değerlendirilmesi

O'Neill (2009: 82) ülkeleri sorunun çözümü için anlaşma masasına götüren faktörleri beş kategori altında sınıflandırmaktadır. Kategorilerden birincisi olan bir "kriz ve farkındalık" durumu Basel rejiminin oluşmasını etkilemiştir (O'Neill, 1991). Özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan devletler arasında büyüyen atık ticareti ve atıkların gelişmekte olan ülkelerde toplanması Basel Sözleşmesi'nin hazırlanmasında önemli bir etkiye sahiptir. İkinci faktör "liderlik ve baskıyla" ilgilidir (Young, 1989; Underdal, 1992; Skodvin ve Andresen, 2006). Bu baskıyı yapan lider bir devlet ya da devletler grubu, uluslararası örgütler ya da önemli kişiler olabilir. Basel görüşmelerinde Afrika ülkelerinin Kuzey-Güney ticaretinin yasaklanması bağlamında önemli bir rolü olduğu açıktır. Özellikle Basel Sözleşmesinin ilk iki taraflar konferansında Afrika ülkeleri koalisyonu 1995 tarihli Yasak Düzenlemesinin

yapılmasında etkili olmuştur. Üçüncü faktör “oyunun kuralları”, yani sözleşmeyi koordine eden kurumların yükümlülükleridir. Sözleşmenin Sekretaryasının rolü müzakereleri, katılımı ve rejimin performansını takip etmekle ilgilidir. Basel Sözleşmesi yapılmadan önce tehlikeli atık ticareti sorunuyla ilgili gönüllü bir sistem mevcuttu. Ancak gelişmekte olan ülkeler ve muhalif çevre grupları, mevcut sistemin istenmeyen ithalatı ve hukuksuz boşaltımları kontrol edemeyişinden ötürü güçsüz olduğunu savunmaktaydı. Netice olarak, Kahire İlkeleri'nin oluşturulması sürecindeki ve ertesindeki müzakereler, Basel Sözleşmesi'nin oluşmasına etki etmiş, sorun uluslararası bir anlaşmanın konusu haline gelmiştir. Dördüncü kategori meclisler, seçmenler ve lobilerden oluşan “ülke için yerel gruplardır”. Beşinci faktör ise “kuzey-güney siyasetiyle” ilgilidir. Bu faktör ortak, fakat farklılaşmış sorumluluk ilkesini içermektedir. Nitekim Basel Sözleşmesi gelişmiş ülkelere daha farklı ve daha fazla sorumluluk yüklemektedir.

1989 yılında hazırlanan Basel Sözleşmesi, “Tehlikeli Atıkların Sınır Aşırı Taşınması ve Bertaraf Edilmesine İlişkin” başlığıyla tanımlanmaktadır. Basel Sözleşmesi başlığında yer alan atıkların tehlikeli olduğu şu şekilde değerlendirilmektedir: Birincisi, ahşap koruyucu kimyasallar ve organik çözücüler gibi belli atık merkezlerinden gelmiş olmalarıdır. İkincisi, cıva bileşikleri ve bakır bileşikleri gibi belli kategorilere ait olabilirler. Üçüncüsü, zehirli, toksin ya da aşındırıcı olmaları gibi belli karakteristikler sergilemektedirler. Sözleşmenin başlığının geri kalan kısımlarından hem taşınmasının kurallarının belirlenmesi hem bertaraf edilmesinin nasıl gerçekleşeceğiyle ilgili düzenlemeleri kapsadığı anlaşılmaktadır. Sözleşmenin temel hedefleri de bu başlıklar etrafında belirlenmiştir. Sözleşmeyle öncelikle tehlikeli atıkların üretiminin asgarileştirilmesi ve çevreci idarelerin kurulması hedeflenmektedir. İkinci olarak, bu maddelerin sınır aşırı taşınmasının azaltılması, özellikle çevreci idarelerin bulunduğu yerlerin dışına kısıtlanması öngörülmektedir. Üçüncü olarak, tehlikeli atıkların sınır aşırı taşınması azaltılıp, müsaade edilebilir

sınır ötesi hareketlerin düzenlenmesi için bir sistem kurulması önerilirken, bu maddelerin bertaraf edilmesi ya da imha edilmesi de normatif bir kaygı olarak üretildiği yere yakın bir bölgede gerçekleşmesi düşünülmüştür.

Bundan sonra ele alınacak Basel Sözleşmesi'nin giriş kısmında üç soruya odaklanılmaktadır (Basel Convention, 2020: 4-7). Birincisi, tarafların problemi nasıl tanımladığı sorusu araştırılmaktadır. İkincisi, sözleşmenin gelecekte yapılacak aksiyonlarla ilgili hangi maddeleri içermekte olduğu incelenmektedir. Üçüncüsü, bazı devletlerin ya da uluslararası aktörlerin davranışlarına kınama olup olmadığı ele alınmaktadır. İlk olarak, taraflar problemi insan sağlığı ve çevreye verebileceği zarar üzerinden tanımlamaktadır. Tehlikeli atıkların taşınması ve bertarafının insan sağlığı ve çevre için giderek büyüyen bir tehdit oluşturduğu kabul edilmektedir. Tehlikeli atıkların sınır ötesi taşınması ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde bertarafı da problem içerisinde tanımlanmaktadır. İkinci olarak, sözleşme gelecek aksiyonlarla ilgili pek çok başlığı içermektedir. En başta bu tehlike atıkların üretilmiş oldukları ülkelerde bertaraf edileceği konusu ağır basmaktadır. Tabi ki sorunun yönetiminin çevresel açıdan yani çevrenin korunması açısından tutarlı biçimde olacağı da yer almaktadır. Sınırlar ötesi taşımayla ilgili bilgilerin taraflar arasındaki paylaşımı üzerine alınacak tedbirlerin, yani şeffaflığın korunmasına dair önlemlerin devletler tarafından alınacağı belirtilmektedir. Çevreye duyarlı ve az atık üreten teknolojilerin yanı sıra yine aynı değerlere uygun bakım ve yönetim sistemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması vurgulanmaktadır. Tehlikeli atıkların taşınmasının mümkün olduğunca en aza indirileceğinin altı çizilmektedir. Ayrıca atıkların yönetimine ilişkin teknolojinin gelişmekte olan ülkelere transferi hedeflenmektedir. Problemin tanımı ve gelecek aksiyonlarından anlaşılacağı üzere bazı devletlere ya da uluslararası aktörlerin davranışlarına kınama olmamasına karşın, sorumluluğun gelişmiş ülkelere olduğunun ve en çok onların yükümlülüklerine sahip olduğu açıkça görülmektedir. Sözleşmenin gelişme bölümünde tespit edilen tarafları bağlayıcı

yükümlülükler bundan sonra yer verilmektedir.

Üçüncü maddede belirtildiği üzere taraflar kendi ulusal mevzuatlarına göre tehlikeli olan ve olduğu düşünülen atıkların listesini, gerekli taşıma usullerini ve meydana gelecek değişiklikleri Sekretaryaya bildirmekle yükümlüdür (Basel Convention, 2020: 9-10). Dördüncü maddenin birinci fıkrasının a bendine göre ithalatı yasaklama hakkını kullanan tarafların bunu diğer taraflara bildirmeleri gerekmektedir (Basel Convention, 2020: 10). Böyle bir bildirim alan devletler bir sonraki bentte belirtildiği gibi bu devletlere karşı atıkların ihracını yasaklayacaktır. Dördüncü maddenin beşinci fıkrasına göre, taraf ülkeler taraf olmayan bir ülkeye ihracata ve bu ülkeden ithalata izin vermeyecektir (Basel Convention, 2020: 12). Dördüncü maddenin altıncı fıkrasında tarafların tehlikeli atıkları 60 derece güney enleminin altında bertaraf edilmek üzere ihracına izin vermeyecekleri belirtilmektedir. Sözleşme ayrıca taşıma veya bertaraf süreçlerinin yalnızca yetki veya izin verilmiş kişilerce yapılması zorunluluğunu getirmektedir (4. madde 7. fıkra a bendi). Dördüncü maddenin yedinci fıkrasının b bendi tehlikeli atıkların uluslararası kurallara ve standartlara göre paketlenmesi, etiketlenmesi ve nakledilmesini zorunlu kılmaktadır. Altıncı maddenin birinci fıkrası sınırlar ötesi taşımacılıkta ihracatçı devletin ithalatçı devlete bildirim yükümlülüğüne yer vermektedir (Basel Convention, 2020: 14). Aynı maddenin ikinci fıkrasında ithalatçı devletin söz konusu taşımaya şartlı veya şartsız rıza gösterdiğini, izin vermeyi reddettiğini veya ek bilgi istediğini cevaplamakla yükümlü olduğu belirtilmektedir.

Gelişme bölümünde taraflar arasında farklılaşmış bir sorun alanı sadece dördüncü maddenin on üçüncü fıkrasında görülmektedir (Basel Convention, 2020: 13). Buna göre [gelişmiş devletler] gelişmekte olan devletlere ihraç edilen tehlikeli atıkların kirlilik potansiyelini azaltabilmek için imkanlarını periyodik olarak gözden geçirecektir. Yürütmeyle ilgili olarak, sözleşmenin on altıncı

maddesinin ikinci fıkrasında Birinci Taraflar Konferansı'na (COP-1) kadar yürütmenin geçici olarak BM Çevre Programı tarafından gerçekleştirileceği, ardından sözleşmenin Sekretaryasına devredileceği anlaşılmaktadır (Basel Convention, 2020: 25). Anlaşmanın yürürlüğe girmesi için, on yedinci maddenin üçüncü fıkrasında toplantıya katılan ve oy kullanan tarafların dörtte üç çoğunluğu ibaresi bulunmaktadır. Anlaşmanın ihlal edilmesi durumları dokuzuncu maddenin başlığında "Yasa Dışı Trafik" olarak belirtilmektedir. Bu durumlarda taraflara bir ceza yüklemekten ziyade, ihracatçıdan kaynaklı yasadışı trafik söz konusuysa ilgili maddelerin ihracatçıya geri getirilmesi (9. madde 2. fıkra a bendi); ithalatçı veya bertaraf edici tarafından yasa dışı bir durum oluşmuşsa söz konusu ithalatçı veya bertaraf edicinin çevreye uyumlu bir şekilde bertaraf etmesi (9. madde 3. fıkra); yasadışı trafik sorununun ihracatçı, ithalatçı ve bertaraf ediciye yüklenemediği durumlarda ilgili tarafların iş birliği yapması ve çevreye uygun bir biçimde en kısa sürede bertaraf edilmesini temin etmeleri (9. madde 4. fıkra) gerekmektedir (Basel Convention, 2020: 17-18). Yasa dışı trafiği engellemek ve cezalandırmak için taraflar kendi ulusal mevzuatlarını hazırlamakla yükümlü kılınmıştır.

Sonuç olarak, bu bölümde, Basel çevre rejiminin ortaya çıkış süreci incelenmiştir. Bu bağlamda tehlikeli atıkların taşınması ve ticaretinden kaynaklı sorunun doğası, kapsamı, etkileri ve son yıllarda yaşanan yeni gelişmelere yer verilmiştir. Rejimin hukuksal gelişimi araştırılarak rejimin ortaya çıkması, müzakere alanları ve hukuksal ve idari düzenlemeler ele alınmıştır. Son olarak Basel Sözleşmesi değerlendirilerek, giriş bölümündeki tanım, aksiyon ve zorunluluklar; gelişme bölümündeki yükümlülükler, sorun alanları ve yönetimi ihmal edilmiş durumlar incelenmiştir. Bundan sonraki bölümde ise Türkiye'nin tehlikeli atıklarla ilgili oluşturduğu mevzuatın gelişimi ve izlediği politikalar değerlendirilecektir.

4. Türkiye'nin Çevresel Sorunlar ve Tehlikeli Atıklar Özelinde İlgili Mevzuatını Uyumlaştırması

Bu bölümde Türkiye'nin Basel çerçeve sözleşmesine ne derecede rıza gösterdiği incelenmekte, sorun çözme seviyesinin ne seviye ilerleme katettiğinin anlaşılması hedeflenmektedir. Bu amaçla, ilk olarak Türkiye'nin çevre politikalarının izlenmesi için yapmış olduğu kurumsallaşmanın geçmişi ve Kalkınma Planlarındaki tehlikeli atıklar yönetiminin gelişimi incelenmektedir. İkinci olarak, Türkiye'nin AB'yle üyelik müzakerelerine başlamasının ardından çevre fasıllarının açılması sürecindeki AB Müktesebatına uyum programında tehlikeli atıkların durumu ele alınmaktadır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları, Türkiye'nin Ulusal Eylem Planları, Ulusal Atık Eylem Planı gibi resmi dokümanlar değerlendirilecek, Eurostat ve Türkiye'deki ilgili bakanlıkların tehlikeli atık üretme, geri dönüşüm ve bertaraf etme verilerine yer verilmektedir.

4.1 Kalkınma Planlarında tehlikeli atıkların yönetimi

Türkiye'de çevre politikaları 1970'li yıllarda özellikle Stockholm Konferansının ardından önemli bir kurumsallaşma sürecine girmiştir. Bütün üye ülkelerde çevreyle ilgili kurumsal örgütlenmenin başlamasının etkisiyle 1972 yılında Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu kurulmuştur (Şengün, 2015: 113). 1983 yılında 2872 sayılı ilk Çevre Kanunu yapılmış (RG, 9 Ağustos 1983, Sayı 18132), 1984 yılındaysa Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü kurulmuştur (KHK, 222, 8 Haziran 1984). Çevre Müsteşarlığı 1989 yılında bir kanun hükmünde kararnameyle yeniden oluşturulmuş (RG, 9 Kasım 1989, Sayı 20337) Çevre Bakanlığı 1991 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmuştur (RG, 21 Ağustos 1991, Sayı 20967). Çevre Bakanlığının adı 2003 yılında yapılan bir düzenlemeyle Çevre ve Orman Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı ise 2011 yılında iki bakanlığa bölünmüştür. İlk olarak, 1983'te birleştirilen Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Bakanlar Kurulunun ilgili Haziran 2011 düzenlemesiyle Çevre, Orman ve

Şehircilik Bakanlığı haline getirilmiştir (RG, 3 Haziran 2011, Sayı 27958). Ekim 2021'de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak düzenlenmiştir (RG, 29 Ekim 2021). İkinci olarak, Temmuz 2011'de Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur (RG, 4 Temmuz 2011, Sayı 27984 Mükerrer). Bu bakanlık da Temmuz 2018'de bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'yla birleşerek Tarım ve Orman Bakanlığı kurulmuştur (RG, 10 Temmuz 2018, Sayı 30474).

Tehlikeli atıkların taşınması ve bertaraf edilmesi üzerine olan Basel Sözleşmesi, 1994 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanmış ve böylece Türkiye sözleşmeye resmen taraf olmuştur (RG, 15 Mayıs 1994, Sayı 21935). Sözleşmenin taraf ülkelere verdiği yükümlülüklerden biri olan sözleşmenin ulusal mevzuatla uyumlaştırılması, 1995 yılında yürürlüğe giren "Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği" ile gerçekleştirmiştir. Şu an yürürlükte bulunan ve üzerinde değişiklikler yapılan Tehlikeli Atık Yönetmeliği 2005 yılında hazırlanmış (RG, 14 Mart 2005, Sayı 25755) ve 2013 yılında yapılan değişikliklerle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yönetimine bırakılmıştır. Ayrıca Basel Yasası düzenlemesi (Basel Ban Amendment) 2003 yılında TBMM tarafından onaylanmıştır (RG, 28 Temmuz 2003, Sayı 25182). Basel Sözleşmesi'nin imzalanmasının ardından yapılan ve Akdeniz'in Basel Sözleşmesi'nin çerçevesi içinde korunmasına ilişkin protokol 1996 yılında İzmir'de 20 Akdeniz ülkesinin katılımıyla imzalanmış, Türkiye de 2003 yılında onaylayarak bu bölgesel iş birliğine katılmıştır (RG, 9 Aralık 2003, Sayı 25311). Bu sözleşme Basel rejiminin ilgilendiği tehlikeli atıkları kapsadığı gibi evsel ve radyoaktif atıkların da ticaretini ve transit geçişini kontrol altına almayı düzenlemektedir.

1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla hazırlanmaya başlayan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ise 1973-1977 yıllarını kapsayan üçüncü plandan

itibaren çevre konuları yer almaya başlamıştır. Üçüncü ve Dördüncü Kalkınma Planlarında erozyon, büyük kentlerde hava, su ve kıyı kirlenmesi sorunlarına yer verilmiştir. 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Kalkınma Planı'nda şehirleşme, erozyon, tabii afetler, hızlı sanayileşme ve tarımda modernleşmenin getirdiği çevre sorunları ön plana çıkmaktadır (BDPT-5, 171). Denizlerin ve körfezlerin kirlenmesi sebebiyle sanayi tesisleri tarafından tedbirlerin alınması, içme suyu standartlarının sağlanması, hava kirliliğine karşı acil önlemler alınmasının önemsendiği görülmektedir. 1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Kalkınma Planı çevre başlığına önemli görülebilecek genişlikte yer ayırmıştır. Bu planda “yabancı ülke atık ve atıklarının Türkiye'ye girmesi önlenerek, ülke içindekilerin zararsız hale getirilmesi esas alınacaktır” ifadesi yer almaktadır (BDPT-6, 313). Planda ayrıca hastane atıklarının, ev ve sanayi atıklarından ayrıştırılması ve ayrı bertaraf edilmesi hedeflenmektedir. Bu planın atıklara verdiği önem sebebiyle Basel görüşmelerinin etkisinde olduğu açıkça görülmektedir.

1996-2000 tarihlerini kapsayan Yedinci Kalkınma Planı'nda hem çevre politikaları hem önceki kalkınma planında belirtilen hedeflerin gerçekleşmeyeceği detaylıca eleştirilmiş, ardından yeni amaçlar, ilkeler ve politikalar belirlenmiştir (BDPT-7, 189-193). Önceki planda yer alan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımına rağmen, hedeflere ulaşamadığından yakınılmıştır. Sorumlu kuruluşlar arasındaki irtibatın sağlanamadığı, finansal sistem kurulamadığı, veri ve bilgi altyapısı oluşturulamadığı tespit edilmiştir. Mevcut çevre kanununun günün ihtiyaçlarına cevap veremediği belirtilmiş, üstelik kanunun çevre korumasından ziyade kirliliğe odaklı olması eleştirilmiştir. Ayrıca bakanlık ve kuruluşlar arasındaki yetki ve sorumluluk çatışmalarına yer verilmiştir. Rio Konferansı sonrasında kabul edilen Gündem 21 Eylem Planı'nın getirdiği yükümlülüklerle değiştirilerek, gerekli altyapının kurulması gerekliliği vurgulanmıştır. Katı atıklar, kimyasallar ve tıbbi atıklara ilişkin mevzuatın tamamlandığı da ifade edilmiş, çevre verilerinin toplanmasında alt yapı oluş-

turma çalışmalarının hızlandırıldığından bahsedilmiştir. Atıklarla ilgili önceki kalkınma planında belirtildiği gibi ülkeye girişlerinin engellenmesi, ülke içindekilerin zararsız hale getirilmesinden ziyade ortaya çıkan atıkların en asgari düzeye indirilmesi, geri kazanılması ve yeniden değerlendirilmesi çalışmalarının destekleneceği belirtilmiştir. Böylece, atıklarla ilgili politikalarda dikkate değer bir eylem planının olduğu görülmektedir.

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Kalkınma Planı'nda hızlı kentleşmenin olumsuz doğasına yer verilerek, bu gelişmenin atıkların miktarını artırdığına işaret edilmektedir. Bu planda, çevre envanterleri, istatistikler ve standartlar konularında yeterli gelişme sağlanamaması da yer bulmuştur. Çevre sorunlarının çözümü için uygulanan politikaların ve alınan kararların AB normları ve uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi çalışmalarına devam edildiği belirtilmiştir (BDPT-8, 2000: 188). Sanayi politikaları ve yatırımları bağlamındaysa çevre dostu teknolojilerin teşvik edilmesi yer almaktadır. Genel olarak, bu planda daha ziyade çölleşme, erozyon, iklim değişikliği sorunları öne çıkarken, önceki planın aksine tehlikeli atık sorununa yer verilmiştir.

Önceki planlara göre daha kısa olan, ancak AB'yle tam üyelik müzakerelerinin başlamasının hemen ertesine denk gelen 2007-2013 tarihlerini kapsayan dokuzuncu planda AB'ye uyum sürecinde atık yönetimi, doğa koruma, gürültü ve çevresel etki değerlendirme konularında ilerleme sağlanmasına rağmen, çevre alanında halen çok sayıda düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir (BDPT-9, 28). Aynı planın başka bir bölümünde çevrenin korunması bahsine tekrar yer verilmiş, burada “evsel nitelikli olmayan atıkların üretiminin azaltılacağı, atık türüne ve koşullarına göre uygun toplama, taşıma, geri kazanım ve bertaraf sistemleri oluşturulacağına yer verilmiştir (BDPT-9, 74). Kalkınma Bakanlığı'nın hazırladığı 2014-2018 tarihlerini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda ise önceki dönemde çevre mevzuatının ve standartlarının geliştirilmesi, kurumsal ve teknik altyapının

iyileştirilmesi ve çevre yönetiminin güçlendirilmesine yönelik projelerin gerçekleştirilmesiyle övünülmüştür. “Yeşil büyüme”, “sürdürülebilir şehirler”, “çevre dostu ürünlerin geliştirilmesi” gibi yeni kavramsal kullanımlar yer alırken, tehlikeli atık yönetimiyle ilgili doğrudan bir içerik bulunmamaktadır (KB-10, 2013: 137).

2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmıştır. Planda “yaşanabilir şehirler” ve “sürdürülebilir çevre” başlığı dikkat çekmektedir, ancak içeriğinde tehlikeli atıklar konusu yer almamaktadır. (CSBB-11, 2019: 157). 2024-2028 yıllarına projeksiyon yapan On İkinci Kalkınma Planı’nda sürdürülebilir çevre başlığı, 2023 yılında yaşanan deprem sebebiyle “afetlere dirençli yaşam alanları” konusuyla ele alınmıştır (CSBB-12, 2023: 200). Bu planda “tüm atıkların” insan sağlığına ve çevreye olan zararlı etkilerinin en aza indirilmesinde havaya, suya, toprağa salınımlarında önlem alınacağı ve hammadde atık yönetiminde uluslararası standartlara uyum için mevzuat çalışmalarının tamamlanacağı ifade edilmektedir (CSBB-12, 2023: 210). Ayrıca bataryaların toplanması ve geri dönüşümüne yönelik AB Batarya ve Batarya Atıkları Tüzüğüne uyum sağlanacağı belirtilmektedir (CSBB-12, 2023: 94). Türkiye’nin bir süreden beri yaşadığı AB adaylık süreci tıpkı Basel Sözleşmesi yükümlülüğünde olduğu gibi ilgili mevzuatının AB mevzuatına uyumlaştırılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yüzden ilgili kurum ve kuruluşlar eylem planları ve mevzuat tasarımları hazırlamıştır. 1997’de Tehlikeli Atıkların Yönetimi Eylem Planı, 1998’de Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP), AB Müktesebatı 2008 Türkiye Ulusal Programı ve devam eden alt başlıkta incelenecek olan AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013), AB’ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (2016-2019), AB’ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (2021-2023) gibi çalışmalar yapılmıştır. Bu uyum programı bir sonraki kısımda uluslararası tehlikeli atık rejimine uyum sağlanması bağlamında incelenecektir.

4.2 Tehlikeli atık özelinde Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı

Türkiye, AB’yle başladığı tam üyelik müzakere sürecinde bir dizi uyum programına tabi olmuştur. Bu kapsamda mevzuatlar, yönetmelikler ve direktifler oluşturulmuştur. Birinci olarak, Türkiye-AB müzakerelerinin açılış kriterlerinde fasıldaki müktesebatın kademeli olarak uyumlaştırılması, uygulanması ve yürürlüğe konulmasına yönelik kapsamlı bir stratejinin hazırlanması ve bunun aşamalar ve takvimlerle sunulması istenmiştir. Türkiye’nin başarıyla karşıladığı bu açılış kriterinde yer alan dokuz sektörden biri atık yönetimiyle ilgilidir. İkinci olarak, AT-Türkiye Ortaklık Konseyi kararlarına göre tabi olunan çevre müktesebatının uygulanmasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu açılış kriterinde tehlikeli maddelerin ve müstahzarların sınıflandırılması, ambalajlanması ve etiketlenmesine dair direktif Avrupa Komisyonuna iletilmiştir. Bu sayede 2009 yılında AB’yle çevre faslında müzakereler başlamıştır.

Bu süreçte AB Müktesebatına uyum çerçevesinde yeni bir Atık Yönetim Mevzuatı oluşturulmuştur. Atık başlığı altında çerçeve mevzuat, atıkların düzenli depolanması, atıkların taşınımı ve özel atıklara ilişkin düzenleme yer almaktadır. Basel Sözleşmesi imzalandıktan sonra 1991 yılında hazırlanan Tehlikeli Atık Direktifi ve 2006 yılında hazırlanan Atık Direktifi, AB’nin atık yönetiminin temel esaslarını ve genel çerçevesini belirlediği 2008 yılındaki Atık Çerçeve Direktifi kapsamına alınarak yürürlükten kaldırılmıştır (RG, 5 Temmuz 2008, Sayı 26927). 1975 tarihli Atık Yağlar Düzenlemesi de bu Atık Direktifi kapsamına alınmıştır. Bu direktife uyum sağlayan Atık Yönetimi Yönetmeliği 2015 yılında Resmî Gazetede yayımlanarak uygulamaya konulmuştur (RG, 2 Nisan 2015, Sayı 29314). 2008 tarihli direktif de dögüsel ekonomi prensiplerine uyum çerçevesinde 2018/851 direktifiyle güncellenmiştir. Atık Sonu kavramının geliştirilmesi ve ulusal müktesebatla uyumu üzerine bakanlığa bağlı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünün yürüttüğü çalışmalar sürmektedir.

Türkiye'nin 2008'de sunduğu Müzakere Pozisyon Belgesi kapsamında yayımlanması beklenen on üç yönetmelik arasından yayımlanan on tanesinin büyük ölçüde uyumlu olduğu bildirilmiştir. Bu yönetmelikler arasında Atık Yönetimi Genel Esaslarına İlişkin Yönetmelik, Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik, Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği de yer almış, ancak sonuncu direktif yeni Atık Çerçeve Direktifi kapsamına alınarak kaldırılmıştır. Bertaraf ve arıtma hususunda 1999 yılında yapılan Atıkların Düzenli Depolanması Düzenlemesi 2010'da Resmî Gazetede yayımlanmış, sonraki değişikliklerle mevzuatta yer almaktadır (RG, 26 Mart 2010, Sayı 27533). Atıkların sınır ötesi taşınması ve kontrolüyle ilgili olarak 2006 yılında hazırlanan Atıkların Taşınımı Tüzüğü (ATT) de yürürlüğe girerek komisyona bildirilmiş ve 2007'den beri uygulanmaktadır (RG, 14 Mart 2005, Sayı 25755). 2002 tarihli Atık Elektrikli ve Elektronik Ekipmanlar düzenlemeleri 2012 yılındaki Atık Elektrikli ve Elektronik Eşyaların Kontrolü yönetmeliğiyle yürürlükten kaldırılmıştır (RG, 22 Mayıs 2012, Sayı 28300). Bu yönetmelik de 2022 yılında Resmî Gazetede yayımlanan Atık Elektrikli ve Elektronik Eşyaların Yönetimi Hakkında Yönetmelik ile yürürlükten kalkmıştır (RG, 26 Aralık 2022, Sayı 32055).

Endüstriyel Kirlilik ve Risk Yönetimi alanında ise 2000/76/EC sayılı Atık Yakma Direktifi 2009'da uyum kapsamına alınmış, 2010 yılında Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG, 6 Ekim 2010, Sayı 27721). Böylece atıkların yakılmasına ilişkin yönetmeliğin çıkarılmasıyla 2000/76 sayılı AB Atık Yakma Direktiflerine de uyum sağlanmıştır. Büyük Yakma Tesisleri Yönetmeliği de 2010 yılında yayımlanmıştır. Kimyasallar bahsinde 1967 tarihli Tehlikeli Maddeler Direktifi 2008'de uyum kapsamına alınmıştır. Bu alanda gerçekleştirilen çalışmalardan Tehlikeli Maddelerin ve Müstahzarların Sınıflandırılması, Ambalajlanması ve Etiketlenmesi Hakkında Yönetmelik, Bazı Tehlikeli Maddelerin, Müstahzarların ve Eşyaların Üretimine, Piyasaya Arzına ve Kullanımına İlişkin Kısıtlamalar Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır.

Türkiye'de tehlikeli atık beyan sistemi kullanan tesis sayısı 2006 yılında 600; 2007 yılında 6.500; 2008 yılında 11.450; 2009 yılında 15.664; 2010 yılında 18.685 olmuştur. 2010 yılından itibaren Tehlikeli Atık Bildirim Sistemi (TABS), tehlikeli atık üreticileri tarafından kullanılmaya başlanmıştır. 2010 yılına dair tehlikeli atık üretimi 18.685 tesis tarafından doldurulan ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından doğrulanmış sonuçlara göre Türkiye geneli işlem gören tehlikeli atık miktarı bu yılda 786.418 ton olarak belirlenmiştir (ÇŞB, 16.04.2012). Bu toplamın 610.770 tonu geri kazanım (%77); 30.315 tonu bertaraf (%4); 127.730 tonu tesis içi (%16); 22.971 tonu stok (%3); 632 tonu ihracatta kullanılmıştır. Bu yıla dair verilerde illere göre atık dağılımında 100 bin tonun üzerinde iki il görülmektedir: İzmir (172.701 ton) ve Kocaeli (144.965 ton).

Beyan sistemini kullanan tesis sayısı 2011 yılında artış trendini durdurarak 18.428'e düşmüştür (ÇŞB, 11.10.2013). Bu yılda tehlikeli atık miktarı ise 938.468 tona çıkmıştır. İl dağılımında 150 bin tonun üzerinde yine sırasıyla Kocaeli (209.178 ton) ve İzmir (176.426 ton) bulunmaktadır. Bu verilerle uyumlu şekilde 2012 yılında yayımlanan Avrupa Komisyonu Türkiye ilerleme raporunda atık yönetimi alanında sınırlı ilerleme olduğu kaydedilmiştir. 2013 ve 2014 yılında ayırma ve geri dönüşüm kapasitesinin arttığı (AK, 16.10.2023: 71; AK, 08.10.2014: 68), 2015 yılında ilk defa tehlikeli atıkların geri dönüşümüne yönelik kapasitesinin arttığı (AK, 10.11.2015: 84) doğrudan metinde belirtilmiştir.

Komisyonun 2015 yılı Türkiye ilerleme raporu çevre mevzuatının uyumlaştırılması hususunda bazı ilerlemeler kaydedildiğini belirtirken, Türkiye'nin atık yönetimi ve endüstriyel kirlenmeye ilişkin uygulamalarını yetersiz bulmuştur. Ayırma, geri dönüşüm, tıbbi atıkların arıtılması ve tehlikeli atıkların geri dönüşümüne yönelik kapasite artırılması ise övgü almıştır. Ancak farklı atık çeşitlerinin ayrıştırılarak toplanması konusunda daha fazla çalışmanın yürütülmesi gerekliliği vurgulanmıştır. 2016-2019 Avrupa Birliği'ne

katılım için ulusal eylem planında tehlikeli kimyasalların ihracatı ve ithalatına dair yönetmelik çıkarma çalışması yapılarak, AT'nin 649/2012 sayılı tüzüğüne uyum sağlanacağı hedeflenmiştir (ABB-UEP, 26.02.2016: 202). 2016 İlerleme Raporunda tehlikeli atıklar konularında daha fazla çalışmanın yürütülmesi gerekliliği (AK, 9.11.2016: 87), 2018 Raporunda tehlikeli atıkların yakılması konularında daha fazla çalışmanın yürütülmesi belirtilmiştir (AK, 17.4.2018: 91). Sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde uluslararası normlar ve ulusal öncelikle gözetilme amacıyla hazırlandığı belirtilen Türkiye'nin 2016-2023 yıllarını kapsayan Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı raporunda, tehlikeli atıklar başlığı yer almıştır. Bu bölümünde beyan sisteminin kullanan tesis sayısının 2014 yılında 40 binin üzerine yükseldiği, tehlikeli atık miktarı 1.413.202 tona ulaştığı belirtilmektedir (ÇŞB-UAYEP, 5.12.2017: 32). 2014 yılına ait tehlikeli atığın %73'ü geri kazanım, %22'sinin ise düzenli depolama ve yakma yöntemiyle bertaraf edildiği rapor edilmektedir (ÇŞB-UAYEP, 5.12.2017: 34). 2016 yılında atıkların doğru şekilde beyanı ve mevzuata uygun şekilde bertarafı için tehlikeli atık üreticileri tarafından ilave Mobil Takip Sistemi (MoTAT) kullanılmaya başlamıştır.

Öte yandan rejimdeki ölçme sorunu ve rakamlardaki farklılığı göstermesi bakımından, Eurostat verileri Türkiye'nin 2014 yılında 3,4 milyon ton tehlikeli atık üreterek Avrupa'da dokuzuncu sırada olduğunu göstermektedir (Eurostat-1). Eurostat verilerine göre, Türkiye'de tehlikeli atık üretimi 2016 yılında 5,6 milyon tonla sekizinci sıraya, 2018 yılında 14,9 milyon tonla üçüncü sıraya yükselmiş, 2020 yılında 30,6 milyon ton üretimle birinci sıraya ulaşmıştır. Listede 2020 yılında Türkiye'nin ardından Almanya ve Bulgaristan gelmektedir. Aynı veri kaynağına göre, Türkiye tehlikeli atıkların işlenmesinde 2010 yılında ürettiği kadarını işleyerek 3,2 milyon tonla Avrupa ülkeleri arasında sekizinci sıradayken, 2012 yılında ürettiğinden azını işleyerek 3,6 milyon tonla yedinci sırada yer almıştır (Eurostat-2). 2014 yılında 6,5 milyon tonla ürettiğinden fazlasını işlemeye başlamış ve

beşinci sıraya yükselmiş, 2016 yılında 7,7 milyon ton işleyerek aynı sırada yer almıştır. 2018 yılında 19,2 milyon ton işleyerek ikinci sıraya yükselmiş, 2020 yılında ürettiğinden fazlasını işlemeyi sürdürerek 38,2 milyon tonla birinci sıraya ulaşmıştır (Eurostat-2). Türkiye'yi bu yılda tehlikeli atıkların işlenmesi sıralamasında da Almanya ve Bulgaristan izlemektedir.

Türkiye hakkında 2019 yılındaki ilerleme raporunda tehlikeli atık ifadesi geçmemesine rağmen, atık yönetiminin yasal çerçevesinin uyumlandığı, geri dönüşümü ve yeniden kullanımı artırmayı teşvik eden stratejinin övüldüğü, tıbbi atıkların arıtılmasına yönelik uyum ve kapasite artışı not edilmiştir (AK, 29.5.2019: 105). 2021 yılı raporunda Türkiye'nin karışık plastik ithalatını yasaklamasının övüldüğü, buna karşın 2019'da On Dördüncü Taraflar Konferansında (COP 14) Basel Sözleşmesi Plastik Atık Değişikliği'ni kabul etmeyişi dikkat çekilmiştir (AK, 19.10.2021: 110). 2022 yılı raporunda Türkiye'nin mevcut tebligat usulü uygulamalarının Basel Sözleşmesi'yle uyumlu olduğu belirtilmiştir (ABK, 12.10.2022: 117). Son olarak, AB Avrupa Birliği mevzuatına uyum çerçevesinde hazırlanarak, 2023'te ilan edilen yönetmelikte Rotterdam sözleşmesi dahilindeki tehlikeli kimyasalların eklendiği görülmektedir (RG, 28 Ocak 2023).

5. Sonuç

Amerikan hegemonyasının zayıfladığı ve karşılıklı karmaşık bağımlılığın giderek arttığı 1970'li yıllardan itibaren devletlerin sınır aşan sorunlara karşı kurumlar ve mekanizmalar oluşturup iş birliği yapmaları kaçınılmaz hale gelmiştir. Uluslararası iş birliğini sağlayan küresel çevre yönetiminin kurulması; devletler arasındaki çok taraflı anlaşmaların artması, bir devletlerarası kuruluş olan BM'nin katkıları ve 1972 yılında yapılan Stockholm Konferansı'yla gerçekleşmiştir. Basel çevre rejiminin gelişmesi, liberal kurumsalcılık yaklaşımının açıkladığı üzere uluslararası sistemdeki karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanmış ve bağlayıcı mekanizmaların ve yönetici kurumların oluşturulmasını

sağlamış, devletler çıkarlarını şekillendirmiştir. Uluslararası rejim teorilerinin savunduğu gibi devletler beklentilerinin çakıştığı durumlarda kurumsal davranışlarını değiştirmiştir. Rejimin oluşmasında liberal kurumsalcıların altını çizdiği üzere mekanizmaların şeffaflığı artırması ve iş birliği maliyetlerini azaltması faktörleri de etkilidir.

Basel rejimi örneğinde, Oran R. Young'ın kurumsal müzakere kavramının açıklayıcı olduğu görülmektedir. Bu kavram kapsamında tartışılan sorunun geleceğinin öngörülemez olması, sorunun tarafları olan devletleri Basel'de inisiyatif almaya yönlendirmiştir. Hem Afrika devletlerinin oluşturduğu koalisyon hem ABD liderliğindeki anlaşmaya yanaşmayan koalisyon karşılıklı tavizlerle inisiyatif göstermiştir. Thomas Bernauer'in bir rejimin başarılı veya başarısız olma ölçütü dikkate alındığında, Basel çevre rejimi aktör davranışlarında sağladığı değişiklikler ve doğal çevre ortamının en azından daha fazla kirlenmemesi yönünde aldığı önlemlerle 'kısmen' başarılı sayılabilir. Ama kurumsal tasarımın farklı boyutlara şekil alması kapsamında bazı düzenlemelerin yürürlüğe girmediğini vurgulamak gerekir. Basel çevre rejiminin oluşturulması açıklanırken kullanılan sözleşme-protokol metodu problemin doğasını, kapsamını, sebebini araştırmaya yönlendirirken; rejimin hukuksal geçmişinin, müzakerelerin takibinin, yükümlülüklerinin ve yasa değişikliklerinin analizinin belli bir çerçeveye içinde yapılmasını sağlamaktadır.

Sınır aşan çevre problemleri arasında sınırlanan tehlikeli atık ticaretinin geniş bir yelpazede sınıflandırılması önemli bir sorun olarak dikkat çekerken, Basel rejimi ve diğer çok taraflı uluslararası anlaşmalar bu yelpazenin bir kısmını kendi yönetim alanlarına dahil etmiştir. Bu atıkların yönetiminde özellikle taşınması ve bertaraf edilmesiyle ilgilenirken, rejim üretim kısmını da kapsar hale gelmiştir. Basel rejiminin diğer bir sorunu istatistiklerin yetersiz ve güvensiz olmasına rağmen, son bölümde ulaşılabilen bilgiler ışığında, atıkların kaynağı ve miktarı gösterilmiştir. Teknolojik alt yapısı zayıf, gelişmekte olan

devletlerin yakma ve gömme yöntemlerini kullanması rejimin bir diğer sorunudur. Özel sektörün de bu kar getiren imha işlemi ucuz maliyet getiren ülkelerde yapmak istemesi, yukarıda kısmen başarılı olarak nitelenen rejimin üzerine gölge düşürmektedir. Ancak kuzey ülkelerindeki geri dönüşüm alanında yaşanan gelişmeler, 'yeşil' üretim, tüketim ve bertaraf zincirini oluşturmaya başlamıştır.

Basel rejiminin ortaya çıkmasında ve sözleşme metninin tasarlanmasında 1970'li yıllarda kirlilikle mücadele eden sözleşmelerin yapılması, OECD'nin politikaları ve geliştirdiği prensipler ve BM Çevre programının ayrı öneme sahip oldukları görülmüştür. Basel Sözleşmesi ivedilikle bir ticaret yasağı hazırlamadığı için bölgesel ticaret yasakları sözleşmelerinin kurulmasına yol açmıştır. Türkiye de Akdeniz bağlamındaki 1996 tarihli Barselona Sözleşmesi'nin bir tarafı olmuştur. Basel Sözleşmesi'nin Taraflar Konferansında rejim farklı bir biçime doğru şekil almaya başlamıştır. Yeni yükümlülükler ve yasakların bir kısmı uygulamaya konmuş, bir kısmıysa onay beklemektedir. Önemli bir kurumsallaşmaya örnek olarak 14 bölgesel merkezin kurulması, hatta bunların bir kısmının Stockholm Sözleşmesi'yle ortak bir biçimde çalışması gösterilebilir. Kimyasalların yönetiminde ortak strateji gerçekleştiren SAICM'in oluşturulması, Basel, Stockholm ve Rotterdam Sözleşmelerinin ortak idari fonksiyona sahip sekretaryasının kurulması diğer kurumsal gelişmelerdir.

Basel Sözleşmesi tehlikeli atıkları insana ve çevreye verebileceği zarar üzerinden tanımlamaktadır. Gelecek aksiyonları arasındaysa tehlikeli atıkların üretildiği ülkelerde bertaraf edilmesi, bu atıkların ticareti yapılırken bilgi değişimiyle alakalı tedbirlerin devletler tarafından alınması, çevreye duyarlı teknolojilerin geliştirilmesi, atık yönetiminde teknoloji transferleri yer almaktadır. Sözleşme gelişmiş devletlere bir kınamada bulunmamasına rağmen, onların üzerine daha fazla sorumluluk yüklemektedir. Sözleşmenin getirdiği yükümlülükler arasındaysa sekretaryaya bildirimler, taraf olmayan ülkelere tehlikeli atıklarla ilgili ihracat ve ithalat yasağı, 60

derece güney enleminin altına bertaraf amacıyla ihraç yasağı, taşınım ve bertaraf süreçlerinin yetki veya izinli kişilerce yapılması, uluslararası standartlara göre taşınım, ihracatçı devletin bildirim ve ithalatçı devletin rızasının alınması bulunmaktadır. Farklılaşmış sorun alanları arasındaysa gelişmiş ülkelerin tehlikeli atıkların kirlilik potansiyelini azaltması için imkanlarını belli periyotlarla gözden geçirmeleri yer almaktadır. Anlaşmanın ihlal edilmesi durumlarında ceza yüklemekten ziyade, ihlalin kaynaklandığı taraf eliyle çözülmesini, kaynak belli değilse de bir iş birliği aracılığıyla kısa sürede bertarafını içermektedir.

Türkiye özelindeyse anlaşma 1994 yılında meclis onayından geçirilerek taraf olunmuş, 1995 yılında bir yönetmelik hazırlanarak bu yükümlülük yerine getirilmiştir. Üstelik Basel Ticaret Yasağı (Ban) da 2003 yılında onaylanmıştır. Kalkınma Planları bağlamındaysa tehlikeli atıklar ilk kez 1990-1994 tarihlerini kapsayan altıncı planda yer almıştır. Yedinci planda gerçekleştirilemeyen hedefler ve sorunun yanlış yönetildiği alanları eleştirilmiştir. Türkiye mevzuat düzenlemeleri ve kalkınma planlarında zaman zaman görüldüğü üzere rejime rıza göstermektedir.

Ayrıca AB Müktesebatına uyum sürecinde de mevzuatını yenilemekte ve uygulamalarını düzenlemektedir. Son bölümde görüldüğü üzere, Eurostat ile Türkiye'nin kendi tuttuğu veriler arasında muazzam bir farklılık bulunmaktadır. Rejimin doğasında veri ve istatistik sorunu olduğu metin içinde de belirtilmişti, bu yüzden farklı kuruluşlardan gelen verilerde uyumsuzluk kendini göstermektedir. Buna rağmen, bu veriler bir yandan diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırma yapılmasını sağlarken, öte yandan Türkiye'nin atık yönetimi kapasitesinin artırdığını göstermektedir. Çalışmanın argümanını doğrular bir şekilde, Basel çevre rejiminin gelişmeye başladığı ve Türkiye'nin rejimin bir parçası olduğu 1990'lı yıllardan itibaren yasalar yaparak ve uygulamalar oluşturarak rejime rıza gösterdiği, 2007 sonrası Avrupa uyum sürecine girmesiyle rejime giderek uyum sağladığı görülmektedir. Kalkınma planları incelenirken görüldüğü gibi tehlikeli atık meselesinin devletin ilgili kurumlarınca özellikle Basel görüşmelerinin ardından önem kazandığı, hatta AB müktesebatına uyum sürecinde atık yönetiminde önemli ilerlemeler kaydettiği Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında, uyum takviminde ve eylem planlarında görülmektedir.

Kaynakça

- ABK, (12.10.2022).. Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesine ve Bölgeler Komitesine Sunulan Komisyon Bilgilendirmesi, 2022 Türkiye Raporu, Brüksel.
- Agius, MF. (2014). *Interaction and Delimitation of International Legal Orders*, Leiden ve Boston: Brill Nijhoff.
- AK. (16.10.2013). Avrupa Komisyonu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim: Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel.
- AK. (08.10.2014). Avrupa Komisyonu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim: Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel.
- AK. (10.11.2015). Avrupa Komisyonu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim, Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel.
- AK. (9.11.2016). Avrupa Komisyonu, Komisyon Çalışma Dokümanı: 2016 Türkiye Raporu, Brüksel.
- AK. (17.4.2018). Avrupa Komisyonu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bilgilendirme, 2018 Türkiye Raporu, Brüksel.
- AK. (29.5.2019). Avrupa Komisyonu, Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bilgilendirme, 2019 Türkiye Raporu, Brüksel.
- AK. (19.10.2021). Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bilgilendirme, 2021 Türkiye Raporu, Brüksel.
- ABB-UEP. (26.02.2016). T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği'ne Katılım için Ulusal Eylem Planı (Ocak 2016-Aralık 2019).

- Baldwin DA. (1993). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.
- Basel Convention (2020). On the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Revised in 2019.
- Basel.int-1. Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. <https://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx>. (Erişim Tarihi: 20 Haziran 2024).
- Basel.int-2. Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal Basel, 10 December 1999, <https://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/TheProtocol/tabid/1345/Default.aspx>. (Erişim Tarihi: 20 Haziran 2024).
- Basel.int-3. The Basel Convention Regional and Coordinating Centres, <https://www.basel.int/Partners/RegionalCentres/Overview/tabid/2334/Default.aspx>. (Erişim Tarihi: 20 Haziran 2024).
- BDPT-5. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).
- BDPT-6. T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).
- BDPT-7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).
- BDPT-8. 2000. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara.
- BDPT-9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).
- Bernauer T. (1995). The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More, *International Organization*, 49(2), 351-377.
- BPLC. (10 Aralık 1999). Basel Protocol on Liability and Compensation: Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal.
- Chasek PS., Downie DL., Brown JW. (2014). *Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics*, Westview Press.
- Chm.pops.int-1. The Stockholm Convention Regional and subregional centres, <https://chm.pops.int/Partners/RegionalCentres/Overview/tabid/425/Default.aspx>. (Erişim Tarihi: 20 Haziran 2024).
- Chm.pops.int-2. The New POPs under the Stockholm Convention, <https://chm.pops.int/TheConvention/ThePOPs/TheNewPOPs/tabid/2511/Default.aspx>. (Erişim Tarihi: 20 Haziran 2024).
- Clapp J. (1994). Africa, NGOs, and the International Toxic Waste Trade, *The Journal of Environment & Development*, 3(2), 17-46.
- Clapp J. (2010). *Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Conca K. (2005). Environmental Governance after Johannesburg: From Stalled Legalization to Environmental Human Rights? *Journal of International Law & International Relations*, 1(1-2), 121-138.
- CSBB-11. (2019). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Ankara.
- CSBB-12. (2023). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On İkinci Kalkınma Planı (2014-2028), Ankara.
- ÇŞB. (16.04.2012). T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü-Atık Yönetimi Dairesi-Tehlikeli Atıklar Şube Müdürlüğü, Sayı: 2.
- ÇŞB. (11.10.2013). T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü-Atık Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Sayı: 3.
- ÇŞB-UYAYEP. (5.12.2017). T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı-2023.
- Eurostat-1. Generation of waste by waste category, hazardousness and NACE Rev. 2 activity, https://doi.org/10.2908/env_wasgen. (Erişim Tarihi: 5 Haziran 2024).
- Eurostat-2. Treatment of waste by waste category, hazardousness and waste management operations, https://doi.org/10.2908/env_wastrt. (Erişim Tarihi: 5 Haziran 2024).
- GEO5. 2012. Global Environmental Outlook 5: Environment For the Future We Want, United Nations Environment Programme.
- Haas PM. (2001). Environment: Pollution, P. J. Simmons, C. J. Oudraat (Ed.), içinde *Managing Global Issues: Lessons Learned* (310-353), Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Haas PM., Keohane RO., Levy MA. (1993). *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, MA: MIT Press.
- KB-10. (2013). T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara.
- Keohane RO. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane RO. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, CO: Westview Press.
- Keohane RO., Nye J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown.
- KHK. (8 Haziran 1984). Kanun Hükmünde Kararname, 222.
- Kiss A. (1985). The Protection of the Rhine Against Pollution, *Natural Resources Journal*, 25(3), 613-637.
- Krasner SD. (1983). *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Krueger J. (1999). *International Trade and the Basel Convention*, London: Royal Institute for International Affairs.

- Kummer K. (1995). *International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford: Clarendon Press.
- MARPOL 73/78. Final Act of the International Conference on Marine Pollution, 1973; Protocol of 1978 Relation to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973.
- MCOM. (2019). Minamata Convention on Mercury: Texts and Annexes. www.mercuryconvention.org.
- Mitchell RB. (2003). International Environmental Agreements: A Survey of Their Features, Formation and Effects, *Annual Review of Environment and Resources*, 28(1), 429-461.
- O'Neill K. (1991). Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, *International Organization*, 45(3), 281-308.
- O'Neill K. (2009). *The Environment and International Relations*, Cambridge.
- Pettenger ME. (2014). International Environmental Regimes: Formation, Effectiveness and Trends, P. G. Harris (Ed.), içinde *Routledge Handbook of International Environmental Politics* (111-123), Routledge.
- Puckett J., Wetervelt S., Gutierrez R., Takamiya Y. (2005). *The Digital Dump: Exporting Re-Use and Abuse to Africa*, Jim Puckett (ed.), Seattle: Basel Action Network.
- RC. (2017). Rotterdam Convention: On the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade. www.pic.int. (Erişim Tarihi: 20 Haziran 2024).
- RG. (9 Ağustos 1983). Resmî Gazete. Sayı 18132. Çevre Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2872&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
- RG. (9 Kasım 1989). Resmî Gazete. Sayı 20337. Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 389, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20337.pdf>.
- RG. (21 Ağustos 1991). Resmî Gazete. Sayı 20967. Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 443, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20967.pdf>.
- RG. (15 Mayıs 1994). Resmî Gazete. Sayı 21935. Milletlerarası Sözleşme, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21935.pdf>.
- RG. (28 Temmuz 2003). Resmî Gazete. Sayı 25182. 2003/5909 Tehlikeli Atıkların Sınırlanması ve Bertaraf Edilmesinin Kontrolüne İlişkin Basel Sözleşmesine Getirilen Değişikliğin Onaylanması Hakkında Karar, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/07/20030728.htm#2>.
- RG. (9 Aralık 2003). Resmî Gazete. Sayı 25311. Akdeniz'de Tehlikeli Atıkların Sınırlanması Hareketleri ve Bertarafından Kaynaklanan Kirliliğin Önlenmesi Protokolünün Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031209.htm#2>.
- RG. (14 Mart 2005). Resmî Gazete. Sayı 25755. Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050314-1.htm>.
- RG. (5 Temmuz 2008). Resmî Gazete. Sayı 26927. Atık Yönetimi Genel Esaslarına İlişkin Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080705-7.htm>.
- RG. (26 Mart 2010). Resmî Gazete. Sayı 27533. Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/03/20100326-13.htm>.
- RG. (6 Ekim 2010). Resmî Gazete. Sayı 27721. Atıkların Yakılmasına İlişkin Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101006-21.htm>.
- RG. (3 Haziran 2011). Resmî Gazete. Sayı 27958. Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 636, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-4.pdf>.
- RG. (4 Temmuz 2011). Resmî Gazete. Sayı 27084 Mükerrer. Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 645, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110704M1-2.htm>.
- RG. (22 Mayıs 2012). Resmî Gazete. Sayı 28300. Atık Elektrikli ve Elektronik Eşyaların Kontrolü Yönetmeliği, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/05/20120522-5.htm>.
- RG. (2 Nisan 2015). Resmî Gazete. Sayı 29314. Atık Yönetimi Yönetmeliği, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150402-2.htm>.
- RG. (10 Temmuz 2018). Resmî Gazete. Sayı 30474). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 1, Madde 410, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>.
- RG. (29 Ekim 2021). Resmî Gazete. Sayı 31643. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 85, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211029-35.pdf>.
- RG. (26 Aralık 2022). Resmî Gazete. Sayı 32055. Atık Elektrikli ve Elektronik Eşyaların Yönetimi Hakkında Yönetmelik, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/12/20221226-1.htm>.
- RG. (28 Ocak 2023). Resmî Gazete. Sayı 32087. Bazı Zararlı Kimyasalların İhracatı ve İthalatı Hakkında Yönetmelik.
- Rittberger V. (1995). *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Rublack S. (1989). Controlling Transboundary Movements of Hazardous Waste: The Evolution of a Global Convention, *The Fletcher Forum of World Affairs*, 13(1), 113-125.

- Selin H. (2012). *Global Environmental Governance and Regional Centers*, *Global Environmental Politics*, 12(3), 18-37.
- Selin H. (2013). Global Chemicals Politics and Policy, R. Falkner (Ed.), içinde *The Handbook of Global Climate and Environment Policy* (107-124), Wiley-Blackwell.
- Selin H. (2014). Hazardous Wastes, P. G. Harris (Ed.), içinde *Routledge Handbook of Global Environmental Politics* (427-438), Routledge.
- Seyfang G. (2003). Environmental Mega-Conferences from Stockholm to Johannesburg and Beyond, *Global Environmental Change*, 13, 223-228.
- Skodvin T., Andresen S. (2006). Leadership Revisited, *Global Environmental Politics*, 6(3), 13-27.
- Susskind LE. (1994). *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Environmental Agreements*, New York: Oxford University Press.
- Şengün H. (2015). Türkiye’de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları, *Strategic Public Management Journal*, 1, 109-130.
- UN. (1977). Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, *United Nations Treaty Series*, 1046, 138-218.
- Underdal A. (1992). The Concept of Regime ‘Effectiveness’, *Cooperation and Conflict*, 27(3), 227-240.
- Yang T. (2015). The Minamata Convention on Mercury and the Future of Multilateral Environmental Agreements. Environmental Law Reporter, Santa Clara Univ. Legal Studies Research Paper No. 1-15.
- Young OR. (1989). The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment, *International Organization*, 43(3), 349-375.