

KIRLETEN ÖDER İLKESİ VE ÇEVRE HUKUKU*

Doç. Dr. Nükhet TURGUT

I. GİRİŞ

Çevre sorunlarının 1970 başlarında ulusların ve dünyanın gündemine belirgin ve yoğun şekilde yerleşmesi, önceki dönemlerde başlayan ve özellikle altmışlı yıllarda hızlanan gelişmelerin toplumsal yapılarda meydana getirdiği değişiklikler nedeniyledir. Gerçekten, hem bilim adamlarının araştırmaları, hem çevrecilerin çabaları, hem de çok sayıda devleti etkileyen çevre felâketlerinin yaşanması¹ bir gerçeğin açık olarak görülüp algılanmasını sağlamıştır. Bu da, çevre sorunlarının insanoglunun yıllardır egosentrik bir anlayışla ve maksimum kâr hedefi uğruna doğaya acımasızca müdahale etmesi yüzünden ortaya çıkmış olduğudur.

İşte bu sorunların toplumsal yaşamın hemen tüm alanlarını etkilemesi, insanların değer yargılarında ve beklentilerinde değişiklikler yapmış, yeni ve önemli gereksinimler yaratmıştır. Hukukun varoluş nedeni ve temel fonksiyonu da bu tür gereksinimlerin karşılanmasına hizmet etmek olduğu için, devletler bu aracı çevre sorunlarını çözüme kavuşturmak için harekete geçirmekte geçikmemişlerdir. Ne var ki, ilk planda başvuru bazı geleneksel ilke ve araçların sorunları önlemek bir yana giderici çözümler bulmak; genel sorunlar bir yana somut ve sınırlı sorunları çözmek açısından dahi bekleneni vermediği görülmüştür. Bunun temel nedeni başvuru ilke ve araçların bireyi temel alan bir fikir etrafında oluşturulmuş olması, oysa çevre sorunlarının yaygın ve çok yönlülükleri nedeniyle tek tek bireylerden çok tüm toplumu etkilemeleri yani genel yararı ilgilendirmeleridir.

* Bu makalede başvuru çalışmaların ve yazarların tam adları atıflarda değil bibliyografyada gösterilmiştir.

1. Bunlar çevre hukukunun oluşum halkasındaki üç önemli zincir olarak değerlendirilebileceği gibi, bu hukuk dalının halen içinde bulunduğu evrimin de başta gelen öğeleridir.

Başvurulan geleneksel hukuk mekanizmalarının yetersizliğinin açığa çıkmasıyla birlikte, çevre hukukunun "kendine özgü bir hukuk dalı" olarak ortaya çıkma sürecinin başladığına tanık oluyoruz. Çünkü çevre hukuku geleneksel hukuk ilke ve kavramlarını (kusur, kanıt, nedensellik bağı, sorumluluk, mülkiyet, hak, devlet, egemenlik gibi) sorgulayarak, bunların sınırlarını zorlayarak, zayıflıklarını sergileyerek gelişmiştir. Bu bağlamda ilk planda bu kuralların mümkün olduğunca geniş yorumlanmasının yolları aranmış, sonraları bazı değişiklikler yapılması söz konusu olmuş ve nihayet yeni ilkeler, araçlar geliştirilmiştir. Bu arada çevre hukukunun bu doğrultudaki gelişiminin; çeşitli siyasal sistemlerin, ideolojilerin yıllardır sağlamaya çalıştığı sosyal adalet ve -bu çerçevede- gerçek bir demokrasi gibi hasas konuları da kapsadığını belirtmek gerekiyor.

Söz konusu gelişim sürecine ilişkin genel bir değerlendirme de, idare hukukunun bu süreçte hâlâ da belli ölçüde devam eden bir ağırlığının olması ve gelişmelerin, uluslararası alandaki gelişmelere paralel olarak bunlarla içiçe bir seyir izlemesidir.

Çevre hukukunun, kendine özgü nitelikleri (bütünsel yaklaşım disiplinlerarası oluş, dinamiklik, teknik araçlara -CED- başvurulması gibi) ve ilkeleriyle, idare hukukundan ayrılarak bağımsız bir hukuk dalı olma yolundaki evrimi büyük ölçüde yetmişli yılların sonlarıyla seksenli yıllarda gerçekleşmiştir.

Çevre hukukunun ilkelerinin² başında, çevreyi korumanın kamu yararı olması gelmektedir³. Diğerleri ise; örgütlerin, toplulukların ve genelde halkın çevresel yönetim sürecinin çeşitli aşamalarında yer alması demek olan katılım ilkesi⁴ ile eşbirliği ve eşgüdüm ilkesi ve nihayet kirleten öder ilkesidir.

Çevre hukukunun yukarıda değinilen özelliklerinde ve ilkelere ekolojinin verilerinin ve ilkelerinin önemli bir rolü vardır. Öyle ki, bir anlamda ekolojik verilerin ve esasların bu ilkeler ve özellikler yoluyla hukuki sözcüklere aktarıldığından söz edilebilir. Bu bağlamda kirleten öder ilkesinin kabul edilmesiyle, doğanın sınırlılığı, doğada hiçbirşey yok olmaz, doğanın geri tepmesi ve be-

2. İlkeler konusunda bkz. Prieur, passim.

3. Buradaki kamu yararı kavramı belli grup ya da grupları değil tüm toplumu içine alan geniş bir kapsama sahiptir. Bu anlamda, genelde kamu yararı sözcüğünün çağrıştırdığı bazı dar ve bazen de olumsuz anlaşılardan uzak kalmak için genel yarar sözcüğünü kullanmak daha doğrudur.

4. Bu konuda ayrıntılı açıklama için bkz. Turgut, passim.

delsiz yarar olmaz gibi ekoloji ilkelerinin⁵ gereklerinin hayata geçirilmesinin sağlandığını söyleyebiliriz. Öte yandan çevre hukukunun ilkelerinin de kendi içinde birbirleriyle bağlantılı olduğunu ve bu yönden, kirleten öder ilkesinin uygulamaya konulmasında, katılım ile işbirliği ilkelerine gereksinim duyulduğunu gözleyebiliyoruz.

Aşağıdaki açıklamalarda önce kirleten öder ilkesine ilişkin bazı kavramların belirlenmesine çalışılacak, sonra bu ilkenin ne olduğu ve nasıl uygulandığı çeşitli olasılıklar dikkate alınarak açıklanacaktır. Gerek bu açıklamalarda, gerek nihai değerlendirmede, kirleten öder ilkesinin yukarıda sunduğumuz genel tablo içindeki konumu dikkate alınacaktır.

II. KAVRAM AÇIKLAMALARI

Burada çevre sorunsalı söz konusu olduğunda sık sık kullanılan, anahtar niteliğindeki bazı kavramların belirlenmesine çalışılacak. Bu belirleme daha sonraki kısımlarda anlatılacakların daha iyi anlaşılıp değerlendirilebilmesi için de gereklidir. Ele alınacak başlıca kavramlar kirlilik -ve kirleten- ile, kirleten öder ilkesi yoluyla çözüm getirilmeye çalışılan dışsallık-sosyal maliyet -çevresel zarar- ekolojik zarar gibi aralarında nüanslar gözlenebilen kavramlardır.

A. Kirlilik-Kirleten

Kirlilik ile ilgili tanımlara baktığımızda, bunların genelde konuya yaklaşan kişilerin mesleki konumlarını ve bunun da etkisiyle gelişen bakış açılarını yansıttığını saptayabiliyoruz. Gerçekten, çevrecilerin ve ekologların tanımlarında, doğal çevreye, ekosisteme yönelik etkilere de değinilirken, teknik uzmanlar atık maddeler ve bunların çeşitleri, ekonomisteler ise üretim, sanayi-dışsallık gibi ekonomik sözcükler etrafında tanımlarını yapmaktadırlar. Gerek bu saptamamıza ışık tutabilmek, gerek üzerlerinde bazı belirlemeler yapabilmek için bir kısım tanım örneklerine aşağıda yer vermek gereği duyulmuştur.

Çevre ansiklopedisi ve sözlükleri de dahil olmak üzere birtakım çalışmalara göre kirlilik:

"Biosferin genellikle evsel, endüstriyel ve kimyasal atık ürünleri olan, tehlikeli ya da zararlı atıklarla kaplanmasıdır"⁶.

5. Bu konuya ilişkin geniş açıklama için bkz. Kışlalıoğlu-Berkes, 17 vd.
6. Env. Sci. Dict. 329.

"Doğal sistemdeki istenmeyen ya da zararlı değişikliklerdir"⁷.

"Atıkların atılmasının çevre kalitesinde yol açtığı azalmadır. Ne zaman atık boşaltılması, keza yaşam ve mülke zarar ya da çevresel hizmetlerin nicelik ve niteliğinde azalma olursa kirlilik var demektir"⁸.

"Zararlı ya da yalnızca istenilmeyen maddelerin yığılmasıdır"⁹

"Üretimin istenilmeyen kısmıdır"¹⁰

Örnek niteliğindeki bu tanımlardan da çıkarılacağı gibi, konuya ilişkin belirlemelerde ya "kimsayal, toksik, radyoaktif, atık" şeklindeki teknik sözcükler ya da "arzu edilmeyen" ve "çevre kalitesi" gibi ifadeler kullanılmaktadır. Bunlar arasında üzerinde durulması gerekenler ikinci gruptaki sözcüklerdir. Çünkü bu sözcükler günümüzde halen geçerli olan antroposentrik yaklaşımın bir ürünüdürler. Bu bağlamda hangi nitelik ve türde, hangi miktarda değişikliklerin "arzu edilemez" olduğunu ve "çevre kalitesini bozduğunu" insanlar belirleyeceklerdir¹¹. Gelişmelerin gelecekteki seyri de gözönüne alınırsa bu tür bir belirlemenin ekolojik değişiklikleri de tamamen gözardı edemeyeceği gerçeğine dayanarak, bu noktanın tek başına önemli bir sakınca yaratmayacağı söylenebilir. Ancak hemen vurgulanması gereken asıl önemli yan bu tür bir belirlemenin politik tercihlerden, değer yargularından soyutlanarak yapılamayacağıdır. Dolayısıyla kirliliğin belirlenmesinde yalnızca teknik boyut veya yalnızca ekonomik boyut değil, sosyal ve politik boyutlar da etkili olmaktadır.

Kirlilik konusunda resmi düzeyde bölgesel ölçekli ilk tanım OECD tarafından yapılmıştır¹². OECD'nin bu tanımı kapsayıcı ni-

7. Env. Ency, 640.

8. Freeman-Hav., 23.

9. Seneca-Taussig, 6.

10. Encyl., 542.

11. Bu sözcüklere ait daha geniş belirleme için bkz. aşağıda 1. Güçlükler.

12. OECD bu tanımını sınırlar ötesi kirliliğe ilişkin ilkeleri açıkladığı 14 Kasım 1974 tarihli tavsiyesinde yapmıştır. Tanım şu şekildedir: "...kirlilik, insan sağlığını tehlikeye düşürmek, canlı varlıkları ve ekosistemleri hasara uğratmak türünden zararlı sonuçlara yol açan ve çevrenin eğlence ve estetik açılarından ya da diğer meşru kullanımlarını bozan atıkların ya da enerjinin insanlar tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak çevreye verilmesidir". Bk. Kiss-Shelton, 116.

telikte olup, yukarıda örnek olarak verdiğimiz tanımlarda tek tek ele alındıklarında açık kalan bazı kısımları da açıklığa kavuştur-
maktadır. Bir kere kirliliğin yalnızca insan faaliyetlerinden ileri ge-
lebileceği belirtilmiştir. Doğal yolların yarattığı sonuçlar bunun dı-
şındadır. İnsanların faaliyetleri ise doğrudan olabileceği gibi dolaylı
da olabilir. Bunlardan genellikle üretime ilişkin olanlar asıl önemli
kirlilik kaynağı olmakla birlikte tüketim faaliyetleri de kirliliğe ne-
den olabilmektedir. İte bu faaliyetler sonucunda çevreye intikal
eden bazı maddelerin olumsuz sonuçları kirlilik olarak anılmıştır.
Maddeler yalnızca katı ve sıvı maddelerle gazları değil, gürültü tit-
reşim, ısı, radyasyon gibi enerji şekillerini de kapsamaktadır¹³.
"Olumsuz sonuçların" başında kuşkusuz insan sağlığının tehlikeye
düşmesi gelmektedir. Ancak sözcük tanımında yer alan diğer sözcük-
ler gibi geniş bir anlama sahip olup, insan dışındaki canlı varlıklara
ve ekosisteme zarar verilmesini ve çevrenin diğer kullanım şekille-
rine müdahaleyi de içermektedir.

Kirlilikle ilgili belli başlı önemli metinlerde, bazı ufak değişik-
likler dışında aynen yer verilen¹⁴ bu tanımın aşığı yukarı aynı ge-
nişlikte ve benzer sözcüklerle Çevre Kanunumuzun 2/c maddesinde
"Çevre Kirliliği" başlığı altında yer aldığını söyleyebiliriz.

Tanımdaki ögeler;

- Kirliliğin insanların her türlü faaliyetleri sonucunda ortaya
çıkması,

- Bu faaliyetlerin havada, suda ve toprakta yol açtığı olumsuz
gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve

- Aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkla-
rın çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçlar olarak vur-
gulanabilir.

Kirliliği böylece belirledikten sonra kirleteni açıklamada bir
sorun kalmamaktadır. Yukarıda açıklanan türde sonuçlara sebep
olan, ya da bu sonuçları yaratan faaliyette bulunan herkes kirleten-
dir. Nitekim Çevre Kanunumuzun tanımına göre, kirleten "...fiilleri
sonucu doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine sebep olan
gerçek ve tüzel kişiler"dir (md. 2/d).

13. Bk. Ibid.

14. Bk. Ibid.

Ne var ki kirleten ile ilgili asıl sorun onun tanımlanmasında değil, somut olaylarda bulunmasında (belirlenmesinde) ortaya çıkmaktadır. Çünkü çevredeki olumsuz değişiklikleri, ya da -aşağıda açıklanacağı gibi- dışsallıkları yaratanlar kimlikleri tek tek belirlemeyen çok sayıda kişiler olabilir. Dışsallıkların kaynağı olan üretim ve tüketim faaliyetlerinin çokluğunu ve çeşitliliğini gözönüne aldığımızda bu sonucu doğal karşılamak gerekecektir. Gerçekten de ilk planda sanayi faaliyetleri başta gelen kirlilik kaynağı, sanayiciler de başta gelen kirletenler olarak algılanmakla birlikte; bu faaliyetlere ilişkin kararlarda arz-talep ilişkisi aracılığıyla tüketicilerin de rolünün bulunması onları da bir bakıma kirliliğe ortak etmektedir. Dahası üretim sonucunda elde edilen ürünleri kullanan tüketiciler bu kullanım nedeniyle kirliliğe yol açabilmektedirler. Gouilloud'un deyişiyle¹⁵

"Her otomobil sahibinin, her yöneticinin, oyuncağına pil koyan her çocuğun çevrenin bozulmasında" payı vardır.

Ancak sosyo-ekonomik boyutlu bu gerçek, bazı kişilerin kirliliğin ortaya çıkmasına diğerlerine göre, hem daha çok, hem doğrudan katkıda buldukları yolundaki daha önemli başka bir gerçeği gözardı etmemize yolaçmamalıdır. Çünkü bu nokta kirleten öder ilkesi çerçevesindeki yükümlülük ve sorumlulukların gerçek sahiplerine dağıtılmasında büyük öneme sahiptir¹⁶. Üstelik bu kişiler kirliliğe yolaçtıkları faaliyetten herkese ait olan ortak değerleri bedava kullanarak kazanç sağlamaktadırlar¹⁷. Dahası bu gibi kişiler genelde sosyal tabakalaşmada üst gelir gruplarına dahil olduklarından, kirliliğin olumsuz etkilerinden çeşitli yollarla kaçma şansına da sahiptirler¹⁸.

B. Dışsallıklar

Dışsallık ya da dışsallıklar (externalities, side effects, spillover effects) sözcüğü aslında ekonomide, piyasa ekonomisinin işlemediği istisnai durumları göstermek için kullanılmaktadır. Diğer bir deyiş-

15. Gouilloud, 163.

16. Bk. aşağı. Sorumluluk-Yükümlülük Boyutları

17. Bu durumda ortak varlıkları rahatça "kullanarak kârlarını arttıranlar veya kazanç sağlayanlar, bunları aynı şekilde kullanmayanlara oranla kaçınılmaz bir zafer kazanmış" olmaktadır. Bunun temelinde de devletin ortak değerleri korumadaki başarısızlığı yatmaktadır. Krier'dan atıfla birlikte bk. Turgut, 3.

18. Ibid., 3-4.

le dışsallıkların varlığı piyasanın başarısızlığının (market failure)¹⁹ işareti olmaktadır. İşte bu sözcük çevre sorunsalı dolayısıyla ekonomi kitapları dışına çıkmış ve diğer bilimlerle uğraşanların da ilgi alanına girmiştir. Bu giriş özellikle iki yönden büyük önem taşımaktadır: Birincisi çevresel bozulmanın temel nedenlerini iyi kavrayabilmek, ikincisi bozulmaların önlenmesine ya da giderilmesine yönelik sağlıklı çözümler üretebilmektir.

Ekonomistlerin açıklamaları çerçevesinde dışsallık²⁰, bir kişinin faaliyetleri sonucunda, başkalarının menfaat alanlarında ve bu kişilerin hiçbir katkısı olmaksızın ortaya çıkan ve ilgili faaliyetin maliyet hesaplarında dikkate alınmayan, yararlı ya da zararlı sonuçlar (ya da kısaca yarar veya zararlar)dır. Bu sonuçlar ilgili kaynakların piyasa fiyatlarına yansıtılmadıkları için piyasa siteminin dışındadırlar. İki farklı sonucun oluşabilmesi nedeniyle de, dışsallıklar yararlı (ya da pozitif) ve zararlı (ya da negatif) dışsallıklar olarak anılmaktadırlar.

İster negatif ister pozitif olsun dışsallıklar, piyasanın kaynak dağılımını etkin -ya da optimal²¹- şekilde yapamadığının bir göstergesidirler. Çünkü optimal bir dağılım için kaynakları kullanmanın getirecekleri ve götürcekleri hakkında bilgi sahibi olabilmek, kısacası bunları fiyatlandırabilmek gereklidir. Fiyatlar öngörülebilir olacak ki, girişimciler satma ve satın alma konusundaki kararlarını verebilsinler. Aksi durumda, yani fiyatlandırmanın öngörülememesi halinde piyasada kaynak kullanımının en yararlı şekilde dağılımı sağlanamamaktadır: Bazı mallar gerektiğinden çok, bazıları gerektiğinden az üretilmektedir. Gerektiğinden çok üretilmenin nedeni, tüm sosyal maliyetin üretime dahil edilmemesi yüzünden, üretilen malın piyasa fiyatının toplumsal yönden çok düşük olmasıdır²². Fiyat ve kaynak dağılımındaki bu sonuçlarla birlikte sosyal maliyetler ile kişisel -piyasa-maliyetleri arasında da farklılık görülmektedir. Negatif dışsallıkta, sosyal maliyet kişisel maliyetten daha büyük olup, buna ilişkin üretim kararı da kişisel açıdan etkin olmakla bir-

19. Bk. Dewies, 141; Freeman-Have, 65 vd.

20. Bu konuda bk. Seneca-Taussig, 54 vd.; Kneese-Ayres..., 26 vd.; Turvey, 61 vd.; Türköz, 320 vd.

21. Buradaki etkin ya da optimal olmadan amaç, kaynak dağılımının herkes için iyi olabilecek daha başka bir şeklinin bulunmaması, diğer bir deyişle, başka birini kötü duruma düşürmeksizin bir kişiyi daha iyi hale getirmenin mümkün olamamasıdır. Bk. Freeman-Have..., 65.

22. Seneca-Taussig, 65.

likte sosyal açıdan değildir²³. Oysa dışsallıkların olmadığı durumda, piyasa sisteminin normal işleyişi çerçevesinde, kişisel kâr maksimumlaştırma kararları, aynı zamanda sosyal açıdan da etkin kararlar olmaktadır²⁴.

Yukarıdaki ekonomik boyutlu açıklamaların da gösterdiği üzere, konunun özünü fiyatlandırma-maliyet oluşturduğu ve çevresel varlıklar da kimsenin mülkiyetinde olmamaları nedeniyle fiyatlandırılmadıkları için, dışsallıkların en önemli ve tipik örneği çevre alanında gözükmüştür²⁵. Devlet "üretim, tüketim ve kâr değerlerinin yıllardır hakim olduğu bir ekonomik yapıda ve bireysel özgürlük ve refah gerçekliği ve gerekçesi karşısında kamu mallarını korumada gerekeni yapamamıştır. Sonuç, piyasanın, maliyeti olmayan bu tür malları sınırsız bir şekilde kullanması olmuştur"²⁶. Yani çevresel varlıkların piyasada kendilerinden en yüksek verimi alacak şekilde kullanılmalrı mümkün olamamıştır. Böylece çevresel bozulmalar dışsallıklar olarak kendilerini göstermişlerdir.

Dışsallıkların çevre alanında gözükmemesini, popüler olmuş bazı örnekler²⁷ etrafında daha iyi açığa koymak olasıdır. Bir ırmağın baş tarafında, atıklarını ırmağa boşaltan bir fabrikanın bulunduğunu (A), ırmağın alt kısmında ise ırmak suyunu kullanarak bira üretimi yapan bir başka fabrikanın (B) bulunduğunu varsayalım. Burada ırmak sahipsiz, ortak bir çevresel varlıktır. Ve her iki fabrika da bunu değişik amaçlarla kullanmaktadırlar. Burada A, ırmağa boşalttığı atıkların olumsuz etkileri yüzünden B'nin zarara uğramasına neden olmaktadır ve A bunu kendi üretim maliyetinde hesaba katmadığından burada negatif dışsallık söz konusudur. Suyun kullanımına ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığından ve su hem A hem B için serbest mal olduğundan A'nın atıklarını azaltma yolunda bir niyeti de olmayacaktır.

Aynı örneği hava ve su kirliliğine yol açan tesisler çerçevesinde genelleştirmek de olasıdır. Bu tesisler hava ve suyu hiçbir öde-

23. Bu konuda örnek üzerinde açıklama için bk. Ruff, 40-1; grafik üzerinde açıklama için bk. Freeman-Have..., 74-5.

24. Bk. Ruff, 40.

25. Nitekim serbest-bedava mallardan (free goods) söz edildiğinde, hava ve suyun ekonomistlerin en çok sevdikleri ve kullandıkları geleneksel örnekler olduğuna işaret edilmiştir. Bk. Kneese-Ayres..., 28, 35.

26. Turgut, 3.

27. Bk. Freeman-Have..., 73-4.

me yapmaksızın, sıfır fiyatla kullanarak kârlarını arttırmakta, buna karşın toplum açısından negatif bir dışsallık (kirlilik) oluşturmaktadırlar. Ve bu tesisler devlet çeşitli yollarla²⁸ araya girmedikçe, bu şekilde faaliyette bulunmaya devam etmekte yarar görmektedirler²⁹.

Yukarıdaki durumda sosyal maliyet kişisel maliyeti aşmaktadır. Oysa pozitif dışsallıkta tam tersi söz konusudur. Burada üçüncü kişilerin hiçbir çaba göstermedikleri, hiçbir katkıda bulunmadıkları halde başkalarının faaliyetinden yarar sağlamaları söz konusudur. Bu nedenle bu gibi kişiler "free rider" (hazıra konan) olarak adlandırılırlar. Kişisel maliyetin sosyal maliyetten fazla olması nedeniyle yukarıdaki örneklerdeki gibi bir toplumsal kayıp (kirlilik) söz konusu olmamaktadır. Ancak toplumun "potansiyel bir faydadan mahrum" kalması sonucu doğmaktadır³⁰. Bu duruma örnek olarak, bir nehrin yukarı havzasında bulunan bir tesis sahibinin aldığı bazı önlemler nedeniyle nehrin aşağı kısımlarında oluşabilecek su taşkınının önlenmesi ve buralardaki kişilerin bundan yarar sağlamaları verilmektedir³¹. Yine, bir kentteki parkı başka kentlerden gelenlerin kullanmaları halinde de, dışardan gelenler açısından aynı paralelde bir tür hazıra konma durumu vardır. Çünkü park o kenttekilerin vergileriyle yapılmış ve korunmakta olup, kent dışındakilerin bu yönden hiçbir katkıları yoktur.

Görüldüğü gibi pozitif dışsallıklar kirlenme gibi bir sorun yaratmadıkları için genelde kirlenme öder ilkesi açısından, negatif dışsallıklar kadar önem taşımazlar. Ancak açıkça olumsuz sonuç yaratmalarına karşın, piyasa sisteminde yukarıda sözünü ettiğimiz kaynak dağılımındaki etkileri nedeniyle, genelde izlenecek bütüncül çevre politikası çerçevesinde hesaba katılmaları zorunludur. Nitekim böyle bir çevre politikasında başvurulacak yollardan biri olan "kullanan öder" ilkesi çerçevesinde, hazıra konanlara yükümlülükler getirme gibi bazı düzenlemelere gidilebilir. Örneğin parka girişin ücrete bağlanması halinde, parkın çevresel bir kaynak olarak korunmasına çalışılırken hazıra konma durumu da önlenmiş olur.

28. Bk. aşağı. Yöntemler.

29. Ekonomik terimlerle ifade edersek, "müteşebbüsün marjinal maliyet (kölfe) eğrisi topluma ait marjinal külfe eğrisinin altında seyretmekte... sonuçta müteşebbüs teşebbüsü sosyal optimal büyüklüğün ötesinde kendine ait optimal büyüklüğe kadar genişletebilmektedir". Bkz. Türköz, 322.

30. Ibid.

31. Ibid., 322-3.

C. Sosyal Maliyet-Çevresel Zarar- Ekolojik Zarar

Sosyal maliyet genel bir kavram olarak çevresel bozulmanın³² (yani yukarıda sözünü ettiğimiz negatif dışsallıkların) toplumsal yapıda yolaçtığı kayıpları göstermektedir. Bu bağlamda çevresel zarar, çevre bozulmasının toplumsal maliyetidir ve -çevre sözcüğünün günümüzde ulaşılan bilimsel gelişim düzeyinde ekoloji kavramından daha geniş olması nedeniyle- ekolojik zararı da içine almaktadır³³. Ekolojik zarar, çevresel zararın insanlara değil de, doğal çevreye (flora-fauna, ekosistem, biyolojik çeşitlilik, ekolojik süreç gibi ögelere) yönelik olan bölümüdür. Doğrudan insanların maddi ve manevi varlıklarında ve tarihsel ve kültürel çevre de dahil yapay çevrede meydana gelen zararlar ekolojik zarar kavramının dışındadır. Kısacası her ekolojik zarar çevresel zarar olduğu halde, her çevresel zarar ekolojik zarar değildir. Bu nedenle kuşkusuz ekolojik zararlar insanları da doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyebilir. Ancak ekolojik zararın insanlara yönelik bu etkileri daha genel olan çevresel zarar kavramı içinde değerlendirilir.

Aralarındaki bu genellik-özellik ilişkilerine karşılık, bu sözcüklerin uygulamada birbirleri yerine kullanıldıkları görülmektedir. Yine de bu kullanım daha çok genel düzeydeki belirlemeler açısından söz konusu olup, somuta inildiğinde estetik ve ekolojik zararlar gibi ayırmalara gidilmektedir.

Çevresel zararlar hukuktaki klasik zarar³⁴ kavramının dışına taşan bazı özelliklere sahiptir. Özelliklerin başında bunların geniş ölçekli ve yaygın olmaları gelmektedir. Bu bağlamda çevresel bozulmaların etkileri kişilerin maddi ve manevi varlıklarının yanısıra ve bundan daha büyük boyutlarda olmak üzere tüm toplum üzerinde ve hukukun henüz suje olarak tanımadığı çevresel varlıklar üzerinde kendini gösterir. Gerçekten de çevre sorunlarının uzun dönemli etkilerini de dikkate aldığımızda bunların "yalnız tek bir kişiyi ya da kişileri değil herkesi, hatta gelecek kuşakları, tek bir ulusu değil bütün ulusları; yalnız insanları değil tüm organizmaları ve ekolojik dengeyi"³⁵ etkilediğini görürüz. Böylece çevre sorunlarının etkileri "zaman, mekan ve obje" bakımından sınır tanımadığı

32. Bozulmayı, kirliliği de içine alan, ondan daha geniş bir kavram olarak kullanıyoruz.

33. Ekolojik zarar konusunda bazıları çevreci bir bakış açısına ters düşen bir kısım değerlendirmeler için bk. Prieur, 728-9.

34. Bu konuda bk. Çörtoğlu, 350.

35. Turgut, 2.

gibi, bunlar doğrudan veya dolaylı ve kümülatif şekilde de ortaya çıkabilmektedirler. İşte bu nedenlerdir ki sosyal maliyet sözcüğü bu alanda sıkça kullanılmaktadır ve yine bu nedenlerdir ki "çevreyi korumanın genel yarar olduğu" görüşü çevre hukukunun başta gelen ilkesi olarak kabul görmüştür.

Topluca ele alındığında bütün bu belirlemelerin bizi ulaştıracağı sonuçlar ise, çevresel zararların hem saptanmalarındaki hem de kendilerini yaratan nedenlerle olan bağlarının belirlenebilmesindeki güçlüğü³⁶. Özellikle kısa dönemde ani etkiler yapan çevresel bozulmalara bağlı zararlar açısından geçerli olan, telafi edilememegiderilememe- niteliği de çevresel zararların bir başka özgün niteliğini oluşturur³⁷. Gerçekten nükleer bir kazadan, yoğun bir hava kirliliğinden ya da bir tanker kazasından yayılan çok miktarda petrolden ölen hayvanların, insanların geri getirilebileceğini ya da bu denli kesin olmayan bazı etkilerin (nükleer kazanın yaydığı radyasyon yüzünden ortaya çıkan sakatlıklar) tamamen onarılabileceğini söylemek mümkün değildir.

Yukarıda genel niteliklerini sunduğumuz çevresel zararların, somuta inildiğinde karşılaşılabilen örneklerine (gerek insanların maddi ve manevi varlıklarındaki, gerek estetik ve ekolojik değerlerdeki azalma ve kayıplar açısından) aşağıda, kirliliğin sosyal maliyetinin belirlenmesi konusunda yer verilecektir.

III. KIRLETEN ÖDER İLKESİ (k.ö. ilkesi)

A. Ortaya Çıkışı

Bu ilke çevre sorunlarının ilk kez uluslararası ölçekte yoğun olarak gündeme getirildiği ve çözümler arandığı bir dönemde, OECD tarafından çözüm yollarından biri olarak ortaya konulmuştur. OECD 26 Mayıs 1972'de, 293. toplantısında kabul ettiği, "Çevresel Politikaların Uluslararası Ekonomik Yönlerine İlişkin Rehber İlkeler Konusunda Konsey Tavsiyesi"³⁸ başlıklı metninde bu ilkeye ilk kez yer vermiş; daha sonraki bir tavsiyesinde³⁹ de İlke'nin uygu-

36. Bu noktaların yolaçacağı hukuki sonuçlar için bk. aşağıda Sorumluluk-Yükümlülük Boyutları.

37. Ekolojik zararların, teknolojik gelişmeye bağlı oluşu gibi diğer bazı özellikleri için bk. Prieur, 730.

38. The Recom.... (1972), 139.

39. "Kirliten Öder İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Konsey Tavsiyesi" (Konseyin 14 Kasım 1974'teki 372. toplantısında kabul edilmiştir).

lanmasına açıklık getirmiştir. Her iki tavsiye kararında da üye devletlerin çevresel kontrole ait politika ve önlemleri belirlerken bu ilkeyi dikkate almaları gerektiğine açıkça işaret edilmiştir.

OECD'nin bu tavsiye kararından sonra, k.ö. ilkesi zamanla bölgesel ve uluslararası ölçekli çeşitli metinlerde (program, bildirme, sözleşme) kabul gördüğü gibi, ulusal ölçekteki hukuki metinlere de yansımıştır. Avrupa Topluluğu 1973'de hazırladığı birinci programında k.ö. ilkesini, kirlenen yöreler, kirliliğin tipi ve kaynakları gibi etkenlere göre uyarlamaya tabi tutarak kabul etmiş, daha sonraki tavsiye ve programlarında da ilkenin uygulanmasına ilişkin ayrıntılı kurallar getirmiştir⁴⁰.

Haziran 1992'de Rio'da toplanan Dünya Zirvesi sonucunda açıklanan Rio Bildirgesi'nin "Çevre Maliyetleri" başlıklı 16. ilkesinde de, k.ö. ilkesine değinilmiştir⁴¹. Burada, ulusal otoritelerin k.ö. ilkesini dikkate alarak, çevre maliyetlerinin uluslararası hale getirilmesine ve ekonomik araçların kullanımı⁴² geliştirmeye gayret göstermeleri gerektiği vurgulanmıştır.

OECD'nin konuya ilişkin tavsiye kararlarını incelediğimizde k.ö. ilkesinin kabul edilmiş nedeni konusunda ipuçları bulabiliriz. Bu bağlamda, çevresel kaynakların genelde sınırlı olduğu gerçeğinin farkına varılması ve bunların üretim ve tüketim faaliyetlerinde kullanılmasının bozulmalarına yolaçabileceğinin algılanması⁴³ ilk göze çarpan noktadır. Bu gerçeğin kabulünün beraberinde getirdiği sonuç ise, bozulmanın maliyetinin fiyat sisteminde gerektiği şekilde dikkate alınmasının zorunluluğu; aksi halde piyasanın gerek ulusal, gerek uluslararası ölçekte çevresel kaynakların sınırlılığını yansıtmakta başarısız kalacağıdır.⁴⁴ Görüleceği gibi bu sonuç, dönemin bilim adamları ve çevrecileri tarafından atılan ve özü "çevresel varlıkların korunmaması durumunda gelecekte yaşamdan söz edilemeyeceği" noktasında toplanabilecek çığlıklara uygun düşmektedir. Ayrıca hareket noktasındaki bu gerçek dolayısıyla İlke, daha sonraları ortaya atılmış olan sürdürülebilir kalkınma ilkesinin gerçekleştirilme araçlarından biri olmuştur. Kıt çevresel kaynakların rasyonel kullanımını özendirme yanında, k.ö. ilkesinin uluslararası

40. Bk. The Europ..., Çevre Kor.; Prieur 124; Haigh.

41. The Rio Decl..., 879.

42. Bu noktaya aşağıda "Karma Yöntemler" başlığında değinilecek.

43. The Recom... (1972), 140.

44. Ibid.

ticaret ve yatırımda oluşabilecek dengesizlikleri de bertaraf edeceği OECD'nin tavsiye kararında⁴⁵ açıkça belirtilmiştir. Bu son nokta ile işaret edilen olgu, temiz teknoloji kullanan firmalar ile bu tür teknoloji kullanmayarak mallarını daha ucuza mal eden ve kirliliğe sebep olan firmalar arasında ortaya çıkabilecek eşitsiz ve adil olmayan durumlardır⁴⁶.

B. K.Ö. İlkesinin Açıklanması

1. Genel Çerçeve

K.Ö. ilkesi basit gibi gözükmesine karşın aslında, açık ve belirgin bir tanımı verilemeyen ve uygulamada da yanlış anlaşılmalara konu olmuş bir ilkedir. İlk bakışta, sözcüklerin de çağrıştırdığı açık anlamdan hareketle, "yarattığı kirliliğin bedelinin kirletene ödettirilmesi" ya da "kirletenin kirliliğin maliyetine katlanması" şeklinde yapılabilecek bir tanımlama doğru olmakla birlikte, sorunun bu denli basit olmadığı da aynı ölçüde doğrudur. Hangi kirliliklerin ya da kirliliğin hangi sonuçlarının ve nasıl ödettirileceği, ödettirmenin nasıl olacağı... gibi konunun özünü ilgilendiren sorular durumun karmaşıklığını ortaya koymaktadır. Karmaşıklık aynı ölçüde olmamakla birlikte, ekonomik temele dayanarak yapılacak "dışsallıkların içselleştirilmesi" tanımı için de geçerlidir. Burada da hangi dışsallıkların, ne ölçüde ve nasıl içselleştirileceği soruları karşımıza çıkmaktadır. İşte tüm bu sorulara yanıt arama çabasında, k.ö. ilkesinin geniş ve dar (ve bu arada yanlış) anlaşılışları ile karşılaşırız. Kirletenin yarattığı kirliliğin sosyal maliyetinin tümüne katlanması- nın öngörülmesi halinde k.ö. ilkesinin geniş anlaşılışları söz konusu olmaktadır. Burada dışsallıkların tamamıyla içselleştirilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Çünkü kirleten, yalnızca kirlenmenin önlenmesi ve giderilmesi masraflarını yüklenmekle kalmamakta, aynı zamanda kirliliğin yol açtığı çevresel zararlardan da sorumlu olmaktadır. Diğer bir deyişle kirleten kirliliği hem önlemenin hem gidermenin maliyetlerine katlanmak, hem de kirliliğin yarattığı zararları tazmin etmek durumundadır. Kirliliğin yarattığı ve tazmin edilecek zararlar ise yalnızca insanlar ve onlara ait varlıklar üzerindeki değil, aynı zamanda doğaya ilişkin⁴⁷ olanlardır.

Kirletenin, yolaçtığı kirliliğin tüm sosyal maliyetine değil de esas itibariyle kirliliği önleme ve gidermenin (kirlilikle mücadele-

45. Ibid.

46. Bu noktaya aşağıda istisnalar bölümünde bir başka boyutta yine değinilecek.

47. Prieur, 123.

kirliliği kontrol) masraflarına katlanması durumunda ise k.ö. ilkesinin dar anlaşılışı söz konusudur. Görüleceği gibi burada çevresel zararları tazmin boyutu ilkenin kapsamı dışında kalmıştır. Bu nedendir ki dışsalıkların tamamen değil kısmen içselleştirilmesi söz konusudur. Burada esas olan tek bir kirleteni bulup ona yarattığı kirliliğin tüm sonuçlarını yüklemek değil, kirliliğin yarattığı maliyetleri kirletenlere yaymaktır. Nitekim OECD'nin İlkenin başlığının yanında kullandığı sözcük "maliyetlerin dağılımı"dır. Gerek OECD'nin tavsiye kararında yer alan, gerek bunu esas almaları nedeniyle çok sayıdaki ulusal ve uluslararası metinde bulunan tanımlar bu dar anlaşılışı yansıtmaktadır.

K.Ö. ilkesinin kuramsal düzeyde yapılan bu geniş ve dar anlaşılışlarına ilişkin ayırım aslında pratikte belirgin olarak gözükmeyebilmektedir. Çünkü ilke bazında dar anlaşılış kabul edilse bile, bunu pratiğe aktarmak için kabul edilen yöntemlerin türüne göre değişmek üzere, geniş anlaşılışa kayan uygulamalar ve sonuçlar doğabilmektedir. Nitekim OECD de çok daha sonraları aldığı bir tavsiye kararında, k.ö. ilkesinin kazasal kirlilik durumlarındaki zararın tazmini için de uygulanacağını belirtmiştir⁴⁸.

OECD'nin yukarıda değindiğimiz çeşitli tavsiye kararlarındaki belirlemelere göre k.ö. ilkesi, "kirletenin, çevrenin kabul edilebilir bir durumda olmasını sağlamak için kamu otoritelerince belirlenen kirliliği önleme ve kontrol önlemlerinin masraflarına katlanması" demektir. Böylelikle yetkililerin kirlilikle mücadele için belirledikleri önlemlerin maliyeti, tüketimi veya üretimi sırasında kirlilik ortaya çıkan mal ve hizmetlerin maliyetine yansıtılacak, yani dışsallıklar içselleştirilecektir. Kirliliğin sosyal maliyetini yüklemek durumunda kalan kirleten sınırlı olan çevresel varlıkları bundan böyle rasyonel kullanacaktır. Diğer bir deyişle, maliyet-fiyat ilişkisi aracılığıyla çevresel kaynakların piyasada daha iyi dağılımı sağlanacak ve bunlar da diğer üretim araçları gibi ekonomik bir kullanıma kavuşacaktır.

Çevre Kanunumuzun k.ö. ilkesine ilişkin belirlemesi⁴⁹ de yukarıdaki dar anlamı yansıtmaktadır. Buna ilişkin 3/e maddesinde "Kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan

48. 7 Temmuz 1989'da alınan "The Application of the PPP to Accidental Pollution" (K.Ö. İlkesinin Kazasal Kirliliklere Uygulanması) başlıklı bu tavsiye kararı için bk. The State ..., 258.

49. Bu belirleme Çevre Kanunu'nun "İlkeler" başlığını taşıyan 3/e maddesinde yer almış olup, Kanuna 1988'de getirilen değişiklikle girmiştir.

harcamaların kirleten tarafından karşılanması esastır..." hükmü yer almaktadır. Bu ifadeyle cümle düşüklüğü olup, "mücadele" sözcüğünden önce "kirlenme ile" kelimelerine yer verilmesi gerekirdi. Esasında önleme ve sınırlandırma sözcüklerinin de mücadele kavramının kapsamına dahil olması nedeniyle, bunlara yer verdikten sonra ayrıca bir de mücadele sözcüğünü eklemeye hiç gerek olmayacağı düşünülebilirse de; önleme ve sınırlandırma dışında kalabilecek mücadele yollarını da İlke'nin dışında bırakmamak için, mücadele sözcüğüne daha iyi bir ifade içinde yer vermek en doğrusu olurdu.

3/e maddesinin devamında ise, "Kirletenin kirlenmeyi durdurmak, gidermek ve azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınınca⁵⁰ yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir" düzenlemesine yer verilmiştir. Bu iki belirlemeyi birarada değerlendirdiğimizde, kanunumuzun k.ö. ilkesi çerçevesinde kirletene getirdiği yükümlülüklerin başında, kirlenmeyi önlemek için gerekli tedbirlerin alınmasının geldiğini söyleyebiliriz. Kirlenmenin meydana gelmesi halinde ise, kirleten bu kez kirlenmeyi durdurmak, gidermek ya da azaltmak için gerekli önlemleri almak yükümlülüğündedir⁵¹. Kuşkusuz kirlenmeyi önleme tedbirleri, kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda alınacaktır. İşte bu önlemlerin hiç alınmaması ya da gerektiği gibi alınmaması durumunda (bazen de önlem alınmasına karşın başka nedenlerin araya girmesiyle) kirlilik ortaya çıkacak ve bununla mücadele için gerekenleri yapmak da yine kirletene düşecektir. Ancak bu olasılıkta, çevre sorunlarının bazı özellikleri (etkilerin genel, kalıcı, yaygın olabilmesi)⁵² nedeniyle önlemlerin derhal alınmasının zorunluluğu, oysa kirletenin çeşitli nedenlerle harekete geçmekte gecikmesi gibi gerçekler kamu otoritelerinin devreye girmesini kaçınılmaz kılmıştır. Böyle durumlarda kamu otoritelerince alınan önlemlerin masrafları kirletenden alınacaktır. Devletin bu şekilde araya girerek önlemleri bizzat üstlenmesi, genelde çevre kazaları gibi derhal önlem alınmasını gerektiren durumlar için söz konusu olmaktadır. Hatta böyle durumlarda yetkililerin ilk harcamaları yapa-

50. Kurum ve kuruluş sözcükleri arasında, bunların birarada kullanılmasını mümkün kılabilecek bir nüans bulunmadığına göre, yalnızca birisine yer vermek gerekir.

51. Nitekim bu seçeneğe Kanunun bir başka maddesinde (Kirletme Yasağı başlığını taşıyan 8. maddenin 2. fıkrasında) açıkça işaret edilmiştir.

52. Bk. Yuk. Çevresel Zarar.

bilmeleri için, hem uluslararası sözleşmelerde hem ulusal çevre mevzuatı örneklerinde "acil müdahale fonları" oluşturulduğu görülmür⁵³. Kanunumuzun düzenlemesi bu şekilde istisnai durumlara ilişkin olmayıp, devletin gerekli önlemleri alması genel bir görev şeklinde öngörülmüştür. Hatta devletin kendisine verilen bu görevi yapması, kirletenlerin söz konusu önlemleri almaması koşuluna da bağlanmamıştır. Nitekim bir anlamda bu nedendir ki, 3/e maddesinin ikinci fıkrasında⁵⁴ kirletenlere, gerekli her türlü önlemi aldıklarının kanıtlamaları durumunda, yapılan giderleri ödeme yükümlülüğünden kurtulma olanağı tanınmıştır. Üstelik Kanunun bu fıkra kullandığı sözcüklerin (kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması), ilk fıkranın ikinci cümlesinde, önlemlerin yetkili makamlarca alınmasını düzenlerken kullandığı sözcüklerin (kirlenmeyi durdurmak, gidermek ve azaltmak için) kapsamı dışına taşıdığı görülür. Bundan çıkacak sonuç ise, yetkililerin yalnızca kirlenmenin oluşması halinde (2. cümlede açıklandığı gibi) değil, doğrudan kirlenmeyi önlemek için de önlemler alıp, masraflarını sonradan kirletenden alabilmeleridir.

Çevre Kanunumuzun k.ö. ilkesi hakkındaki, OECD'nin dar nitelikli tanımını esas alan belirlemesi, Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde⁵⁵ geniş bir nitelik kazanmış olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü burada "Atıkların yönetiminden kaynaklanan her türlü çevresel zararın giderilmesi için yapılan harcamalar 'kirleten öder' prensibine göre atıkların yönetiminden sorumlu olan gerçek ve tüzek kişiler tarafından karşılanır" (md.5/e) denilmektedir. "Her türlü çevresel zarar ifadesi k.ö. ilkesinin kapsamını genişletmektedir. Çünkü bu ifadeyle birlikte, yalnızca kirliliği önlemenin ve gidermenin maliyeti değil, zararın tazmini de kirletene yüklenmektedir. Maddenin devamında ise, yukarıda işaret ettiğimiz, önlemlerin devletçe alınması konusundaki düzenlemeye aynen yer verilmiştir ve devletin aldığı bu önlemler nedeniyle yaptığı harcamaları yine 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerine göre atıkların yönetiminden sorumlu olanlardan tahsil etmesi söz konusudur.

53. Ülkemizde de bu doğrultuda bir yönetmelik çalışması yapılmaktadır.

54. 3/e maddesinin 2. fıkrası şöyledir: "Ancak kirletenler, kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan giderleri ödeme yükümlülüğünden söz konusu kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbir aldıklarını ispat etmek kaydıyla kurtulabilirler."

55. R.G. 27 Ağustos 1995, Sayı 22387.

2. Yükümlülük ve Sorumluluk Boyutları

K.Ö. ilkesinin yukarıda sunduğumuz geniş anlamında hem yükümlülük, hem sorumluluk boyutunun bulunduğunu, oysa dar anlamında yalnızca yükümlülük boyutunun varolduğunu söyleyebiliriz. Böylelikle k.ö. ilkesini bu iki boyut açısından ele almak, onun içeriğini daha iyi ve daha açık değerlendirebilmek ve bazı yanlış anlamaları da önlemek açısından gereklidir.

Yükümlülük boyutunda, kirletenin faaliyetleri nedeniyle, gerek ortaya çıkması muhtemel kirliliği önlemek, gerek ortaya çıkmış kirliliği tamamen ya da kısmen gidermek için birtakım tedbirleri alması, birtakım yasaklara uyması esastır. Kirletenin alması gereken bu önlemler, çevreyle ilgili hukuki düzenlemelerde kirletici faaliyetin ve ilgili çevre ögesinin türü, niteliği gibi faktörlere göre değişik şekillerde belirtilmektedir⁵⁶. Belirlenen kirlilik standartlarını aşmama, arıtma tesisleri kurmak, kontrol sistemleri oluşturmak, bacalara süzgeç takmak... kirletenlerin alacakları önlemlerin bazı örnekleridir. Örnekler artırıldığı takdirde açıkça görüleceği gibi yükümlülük boyutu oldukça geniş kapsamlı olup çevre mevzuatındaki çok sayıda düzenlemenin temelini oluşturmaktadır. Bu boyutun ortaya koyduğu bir gerçek de, yolaçtığı maliyetlerin kirletene yansıtılmasını düzenleyen hukuki araçların genelde "İdari" nitelikte olmalarıdır. Ayrıca kirleten öder ilkesinin çevre sorunsalına çözüm yollarından başta gelen biri olarak ve sırf bu bağlamda ortaya çıkarılması kirletene getirdiği bu yükümlülükler nedeniyledir. Şu halde, sonuç olarak kirleten öder ilkesini asıl belirleyici boyutun yükümlülük olduğunu ve sorumluluk boyutunun bu ilke çerçevesinde sınırlı bir yer tuttuğunu söyleyebiliriz⁵⁷. Esasen sorumluluk boyutu hukuktaki genel uygulama çerçevesinde eskiden beri mevcut olup, kirliliğe ilişkin yeni ve özgün bir çözüm yolu değildir. Üstelik sınırlı şekliyle dahi burada söz konusu olan, yani k.ö. ilkesi ile uyulaşabilen sorumluluk, klasik anlamdaki hukuki sorumluluk sisteminin çeşitli koşulları açısından esnekleştirilmiş ve genişletilmiş şekilleridir. Nitekim bu değerlendirmeyi, k.ö. ilkesine yer veren hukuki metinlerdeki düzenlemeler de doğrulamaktadır. Çünkü bu me-

56. Bu konudaki belirlemeler temelde kirliliği önlemede benimsenecek yaklaşımlara göre değişebilmektedir. Bk. aşa. Yöntemler.

57. Oysa gerek bazı çalışmalarda, gerek uygulamada çoğu kez ve yanlış olarak, k.ö. ilkesinin bir sorumluluk ilkesi olarak algılandığına tanık oluyoruz. Örn. Bonnefois..., 102.

tinler k.ö. ilkesini yükümlülük boyutu çerçevesinde tanımlamışlardır. Sorumluluk ise ilgili metinlerin başka yerlerinde ya da başka hukuki düzenlemelerde yer almıştır. Bunun açık bir örneği Çevre Kanunumuzda görülür. Kanunumuzun 3/e maddesinde k.ö. ilkesine yer verildiğini görmüştük, sorumluluk ise, doğrudan "Kirlitenin Sorumluluğu" başlığı altında 28. maddede düzenlenmiştir.

Klasik hukuki sorumluluk mekanizmasının bu alanda (kirliliğin çevresel zarar boyutundaki maliyetlerinin içselleştirilmesi) çözümsüz kalmasını, k.ö. ilkesi ile uyuşmamasını yaratan güçlükler çevre sorunlarının, dolayısıyla çevresel zararların özgünlüğünden kaynaklanmaktadır⁵⁸. Çevresel zararların yaygın, geniş ölçekli ve genel oluşu, kirlilik kaynaklarının çok sayıda olması, kirliliğin kümülatif ve dolaylı etkilerinin varlığı, kirlitenin bulunmasından zararın belirlenmesine, zararın buna yolaçan hukuka aykırı kirleticili faaliyet arasındaki nedensellik bağının kurulabilmesine ve kanıtların gösterilebilmesine dek bir dizi konuda güçlükler yaratmaktadır. Oysa bu konular geleneksel hukuki sorumluluğun varlık koşullarını oluştururlar.

Böylece kirlilik sorunu karşısında özel hukukun geleneksel kurallarını zorlanınca, ilk aşamada ister istemez bu kuralların dar kalıplarını geniş yorumlar ve bazı değişikliklerle aşma yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda, kanıt yükünün bazı kriterler getirilerek esnekleştirilmesi ya da doğrudan tersine çevrilmesi, ekolojik nitelikli zararlarla kişiler arasında dolaylı da olsa bağlantılar kurulması, kirleticili davranış ile çevresel zarar arasındaki bağlantının saptanmasında geniş yorumlar yapılarak, zararın ortaya çıkmasında açık ve net olmamakla birlikte belirlenebilir katkısı bulunan davranışların da dikkate alınması⁵⁹ bu alandaki çabaların başlıcaları olarak gösterilebilir. Ancak genelde yaygın bir uygulama alanına kavuşmayan bu çabaların kirlilikle mücadelede sağladıkları katkı da sınırlı olmuştur. Nitekim ünlü Amaco Cadiz tanker kazasında ekolojik zarar talepleri, balıkçıların ve balıkçı derneklerinin menfaatlerinin ihlaline bağlı olarak onların kayıpları ölçüsünde tazmin edilmiştir. Bunun ötesinde deniz yaşamının tümüne, dipte etkilenen alana-ekosisteme- ilişkin hasarlardan doğan zararlar, karmaşık ve spekülatif oldukları ve varsayımlar zincirine dayandıkları

58. Bk. yuk. Sosyal Maliyet...

59. Bu çerçevede genişletici yorumlar kirlitenlerin cezai sorumlulukları açısından da yapılmaktadır. Bu konuda yetkin bir analiz için bk. Toroslu, 23-6.

gereğesiyle reddedilmiştir. Aynı paralelde yaşam kalitesine ilişkin zarar talepleri de kabul görmemiştir⁶⁰. K.Ö. ilkesi çerçevesinde mağdurların uğradıkları zararın tamamının karşılanması doğru olmayacağını bazı ilginç gerekçelere dayanarak öne süren görüşler de bu bağlamda belirtilebilir. İlginç gerekçelerden bazıları, zararın tamamının tazmini halinde, kişilerin kirlilikten korunmak için hiçbir girişimde bulunmayacakları ve kirlenici faaliyet yakınına yerleşme girişimlerinin görülebileceğidir⁶¹.

Yukarıdaki adımların getirdiği ikinci aşama, geleneksel sorumluluk hukukunun çevre sorunlarındaki darboğazının, k.ö. ilkesi ile de belli ölçüde bağdaşabilen kusursuz (objektif)^{61a} sorumluluk ve tehlike sorumluluğu esaslarının uygulanarak aşılmaya çalışılmasıdır. Çevresel zararların özellikleri nedeniyle, kusur aranması halinde sorumluluk alanının iyice daralacağı, çok az tazmin davasında olumlu sonuca ulaşılabileceği görülünce kusursuz sorumluluk esas alınmaya başlanmıştır. Burada bir hukuki düzenlemenin ihlali ve ihlale yolaçan kirlenici faaliyetin varlığı, nedeni ne olursa olsun, sorumluluğu gerekli kılmaktadır⁶². Nitekim, Çevre Kanunumuzun 28. maddesinde düzenlenen "kirlenenin sorumluluğu" kusursuz bir sorumluluktur⁶³.

Kusursuz sorumluluğun da bir adım ilerisi olarak, özellikle güvenlik önlemleri almakla yükümlü kılınan tehlikeli faaliyetlerde bulunan kirlenici açısından sırf yarattıkları riske bağlı olarak bunların sorumluluklarını kabul etme⁶⁴ yönündeki eğilimlerin yaygınlaştırılması söz konusudur.

Sorumluluk boyutunun k.ö. ilkesi içindeki yeri konusunda yaptığımız değerlendirmeyi destekleyici nitelikte olmak üzere iki nok-

60. Bk. Kiss-Shelton, 355-6.

61. Bk. Dewees, 142.

61a. Kusursuz sorumluluk ve objektif sorumluluk kavramları aynı anlama geldikleri halde, ne yazık ki bazı çalışmalarda (üstelik hukukçular tarafından yapılan) farklı sorumluluk türleriymiş gibi gösterilmişlerdir. Bu nitelikte bir çalışma: İbrahim Kabaoğlu, Çevre Hakkı, 3. baskı, İmge Kitabevi, 1996, s.79-80.

62. Bk. Prieur, 731-2; Gouilloud, 163.

63. Maddede aynen "Çevreyi kirlenici ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar" ifadesine yer verilmiştir.

64. Burada tehlikeli durumun varlığı başlıbaşına bir kusurluluktur. Viney'den atfen Gouilloud, 163.

tayı daha açıklamak gerekiyor. Birincisi, geleneksel sorumluluk hukukunun dar kalıpları ne kadar aşılırsa aşılınsın hukuki sorumlulukla ulaşılan çevresel zararı tazmin sonucunun "giderici" nitelik taşımasıdır. Oysa ki çevrenin korunmasında asıl önemli olan zararın ortaya çıkmasının önlenmesidir. Kuşkusuz tazminat sisteminin iyi bir şekilde düzenlenmesi ve uygulanması halinde, genelde diğer hukuki yaptırımlarda olduğu gibi, kirleten üzerinde caydırıcı etki (tazmine yol açacak kirletici faaliyetlerde bulunmama gibi) yaratılabilir. Ancak bu etki aynı paralelde iyi düzenlenmiş ve iyi şekilde uygulanmış yükümlülük boyutu ile karşılaştırıldığında göreceli ve dolaylı kalacaktır⁶⁵. Özel hukukun çevre sorunsalında dar kalan geleneksel kalıplarını genişleterek aşma çabalarına karşın, bu çerçevede ulaşılan sonuçların yine de sınırlı kalmasında, özel hukukun temelde kişisel çıkarları düzenleyen, yani egomerkezli bir hukuk dalı olmasına karşın, çevre sorunsalının ortak çıkarları ilgilendiren ekomerkezli bir karakter taşıması yatmaktadır⁶⁶.

Açıklanması gereken ikinci nokta, k.ö. ilkesinin dar anlaşılışı benimsenmiş olsa bile, pratikte başvurulmuş bazı yöntemlerle bu anlaşılışın dar sınırlarının çevresel zararların tazmininin sağlanması doğrultusunda aşılabilmektedir. Şöyle ki, uygulamada oluşturulan "tazminat fonları"ndan, klasik hukuki sorumluluk kurallarının sınırlarını tazmin sonucunu sağlamak amacıyla yukarıda açıkladığımız şekillerde zorlamaya gerek kalmaksızın, kirlilikten zarar görenlere ödemedede bulunulabilmektedir⁶⁷. Bu şekilde, bir tür "ortak tazmin" diye nitelendirilebilecek uygulamaların, klasik hukuki sorumluluk yoluyla tazmin sonucunun elde edilebildiği çevresel zararlar için geçerli olamayacağı kuşkusuzdur. Çünkü bu tür fonların oluşturulmasındaki temel neden çevresel zararların -sık sık yinelediğimiz özellikleri nedeniyle- klasik hukuki sorumluluk yollarıyla karşılanmasının çoğu kez mümkün olamamasıdır.

Japonya, Norveç, Hollanda ve ABD gibi ülkelerde uygulanan ve bu arada bazı uluslararası antlaşmalarda yer verilen bu fonların oluşturulmasındaki esin kaynağı, savaş zararları ve doğal afet ka-

65. Bu çerçevede önleyici nitelikte etki yapacak bir yol, yargı ayrılığı sistemlerinde de, ABD. nde olduğu gibi, kişilere adli yargıda çevreyi koruma adına, varolan müdahalenin önlenmesi olanaklarını tanımmaktadır. ABD'deki bu olanak için bk. Turgut, Pas-sim.

66. Çevre Hukukunun ayrı bir hukuk dalı olarak gelişmesinin kökeninde de bu nokta vardır.

67. Bk. Prieur, 736-7; Guillaud, 169 vd.

yıplarının karşılanmasında olduğu gibi ulusal dayanışma⁶⁸ düşüncesidir. Fonların geliri de esas itibariyle kirletenlerden çeşitli yollarla⁶⁹ alınacak paralardan oluşmaktadır.

Tazminat fonları paralelinde geliştirilen diğer bir hukuki önlem de kamu mesuliyet sigortasıdır. Burada da ana gelir kaynağı kirletenlerin yaptığı ödemeler olan sigorta aracılığıyla zarar görenlere (örneğin kimyasal bir kaza nedeniyle kirlenen bir akarsuda "zarar gören balıkların yerine yenilerinin yetiştirilmesi" ve "kullanma ve eğlence" kayıpları gibi zararlar için balıkçılara)⁷⁰ ödemede bulunmaktadır.

C. K.Ö. İlkesinin Uygulanması

1. Güçlükler

K.Ö. ilkesinin tanımı açısından geçerli olan karmaşıklık onun uygulanmasında da, üstelik daha geniş ölçüde mevcuttur. Çünkü burada hem ilkeyi uygulamaya aktarma aşamasında, hem de aktarıldıktan sonra sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu durumu OECD'nin tanımındaki öğeleri belirleyerek, bunlar etrafında daha iyi açıklamak mümkündür. OECD'nin tanımındaki temel öğeler;

- Kirletenin kirliliğin önlenmesi ve kontrolü için gerekli olan önlemlerin masraflarına katlanması,

- Kirliliğin önlenmesi ve kontrolü için gerekli olan önlemlerin kamu otoritelerince belirlenmesi ve

- Kamu otoritelerinin söz konusu önlemleri belirlerken, çevrenin "kabul edilebilir bir durum"da olmasını sağlamayı hareket noktası olarak almaları

şeklinde belirlenebilir.

İşte bu öğelere ilişkin olarak ortaya çıkan sorunlar; "kabul edilebilirlik" düzeyinin ne demek olduğu ve nasıl belirleneceği, kirliliğin kontrol ve önleme masraflarının nasıl ve ne ölçüde saptanabileceği ve önlemleri belirlemede hangi yaklaşımların esas alınacağıdır. Bütün bu güçlüklerin aşılmasıyla belirlenen önlemin uy-

68. Gouilloud, 169.

69. Bu yollar için bk. aşağıda. Müdahaleci Yöntemler.

70. Bk. Dales 69.

gulamaya aktarılması halinde karşılaşılabilecek sorun ise, önceden öngörülemeyen yanların ortaya çıkabilmesi nedeniyle beklenen amacın gerçekleşmemesidir. Bu bağlamda kendini gösteren bir sonuç konunun sosyal adalet yönüne ilişkindir⁷¹.

Çevrenin "kabul edilebilir" ya da "makul" bir durumda olmasının sağlanması, aynı zamanda çevredeki belli derecede bir kirliliğin de kabul edilebilir (ya da makul) olduğu, dolayısıyla da katlanılması gerektiği anlamına gelmektedir. Kabul edilebilir bir kirlilik düzeyinin belirlenmesinde ise, teknik veriler ve ekonomik etkenler de önemli olmakla birlikte, politik boyut nihai belirleyici olacaktır⁷². Belirlemede esas alınan ölçütlere aşağıda standartların belirlenmesi konusunda değinilecek; yalnız burada "kabul edilebilir durum"dan OECD'nin ne anladığını belirtmek gerekiyor. OECD'nin bu konudaki belirlemesinden çıkarılacak ilk sonuç, kabul edilebilir durumun saptanmasında mevcut bilgilere dayanılacağı ve saptamanın bir anlamda kolektif tercih yoluyla olacağıdır. İkinci sonuç ise, söz konusu saptamanın sosyal zararı daha fazla azaltmanın sağlayacağı avantaj ile, kirliliği daha fazla önlemenin ve kontrolün getireceği sosyal maliyetin karşılaştırılarak yapılacağıdır⁷³.

K.Ö. ilkesinin uygulanmasında karşılaşılan ve kabul edilebilir kirlilik düzeyinin belirlenmesini de yakından ilgilendiren bir sorun, kirliliği kontrol ve önleme masraflarının saptanmasıdır. Dışsallıkların k.ö. ilkesi çerçevesinde tam olarak içselleştirilmesi, hem bunların, hem de bunların önlenmesi ve giderilmesine ilişkin masrafların tam olarak belirlenebilmesine bağlıdır. Dışsallıkların (yani kirliliğin) yarattığı zararlara yukarıda sosyal maliyet başlığı altında genel olarak değinmiştik. İşte bu zararların bir kısmı parasal ölçütlerle kolayca belirlenebildiği halde, diğer bir kısmı aynı şekilde ölçülememektedir⁷⁴. Somutlaştırarak açıklarsak, kirlilik nedeniyle insanların maddi varlıklarındaki azalma ya da kayıpları (hayvanların, tarım ürünlerinin ziyan olması) ya da çevre üzerindeki bazı hasarları parasal ölçütlerle saptayabilmek mümkündür. Ancak yaşam kalitesindeki azalmaların (kirlenilen alandan turistik, eğlence-dinlenme gibi amaçlarla yararlanmadan yoksunluk, turistik tesislerin ünlerindeki azalma) ve refah kayıplarının (kirlilik yüzünden taşınmazların

71. Bk. aşa. Sosyal Adalet Boyutu.

72. Daha geniş bilgi için bk. aşa. Müdahaleci Yaklaşım-Standartlar.

73. The Recom... (1972) 143.

74. Güçlükler konusunda bk. Kneese, 75 vd.; Ruff, 42 vd.; Dales, 21 vd.; Dommen 13.

değerindeki düşüş, temizlik ve sağlık masrafları)⁷⁵ ya da ekolojik nitelikli zararların (ölen kuşların, yokolan ağaçların, bozulan ekosistemin, azalan türlerin maliyeti) parasal değerini ölçmek çok güç hatta olanaksızdır. Yine gerek insan sağlığı⁷⁶, gerek doğal çevre üzerinde uzun dönemde ortaya çıkacak kayıpları da belirlemek mümkün olamamaktadır.

Görüleceği gibi çevresel zararların ekonomik ölçütlerle belirlenmesindeki güçlükler, bunların daha önce de işaret ettiğimiz özgülüğünden (yaygın ve geniş olma, kalıcı olabilme, uzun dönemde ortaya çıkma) kaynaklanmaktadır.

Çevresel zararların ölçülmesinde yalnızca mevcut teknik bilgi ve verilerle yetinme ya da etkilenen kesimlere sorma⁷⁷ (katılma ilkesinin uygulanması) gibi değişik yöntemler uygulanabilmektedir. Ancak gerek teknik verilerin kullanılmasında, gerek halka sormanın -katılmanın- yol ve usullerinin belirlenmesinde yetkililerin tercihleri yönlendirici olabilmektedir. Yani kabul edilebilir kirlilik düzeyinin saptanmasında olduğu gibi burada da politik boyut ağırlıklı olarak devrededir. Kuşkusuz bunda her iki konunun belirsiz yönlerinin büyük etkisi vardır.

Çevresel zararlar şu ya da bu ölçüde belirlendi diyelim, bu kez kirliliği kontrolün ve gidermenin maliyetlerinin değerlendirilmesi söz konusudur. Gidermenin maliyetine yukarıdaki çevresel zararın dahil olduğu bazı etkilerin ortadan kaldırılmasına ilişkin masraflar dahildir. Bir tanker kazasından etkilenen kıyıları ve denizi ilk planda yakıttan arındırmak için yapılan her türlü masraflar (operasyon, alet, personel, ulaşım, ikamet), daha sonra da restorasyon için girilen harcamalarda olduğu gibi.

Kirliliği kontrolün (ya da önlemenin) maliyetinin hesaplanmasında ise, hem gerçek kaynak maliyetleri hem de fırsat maliyetleri (opportunity costs)⁷⁸ esas alınmaktadır. İlkinde kirliliği önlemek için gerekli olan tedbirlerin alınmasında (örn. arıtma tesisinin kurulması) kullanılan kaynakların maliyeti, ikincisinde bu gibi kaynakların, kirlilik için tedbir alınması söz konusu olmasaydı kullanı-

75. Dales, 32.

76. Bu konuda geniş açıklama için bk. Lave- Seskin, 88 vd.

77. Bk. Ruff 44; Kneese 75.

78. Freeman-Hav..., 144; Freeman, 103, 105.

labilecekleri başka bir üretim dalında elde edilebilecek kazanımdan yoksunluk⁷⁹ durumu söz konusudur.

Maliyete ilişkin bütün bu belirlemelerin bizi getirdiği sonuç, çevrenin korunması çerçevesinde ekonomistlerin çok sevdikleri, çevrecilerin ise pek sempati duymadıkları fayda-maliyet analizidir. Kirliliğin yarattığı tüm dışsallıkların içselleştirilmesi için önce tüm maliyetler belirlenecek (ki bunları -çevresel zararın tazmini, kirliliğin giderilmesi, kirliliğin önlenmesi- yukarıda ele aldık), sonra da faydaya ilişkin değerlendirme yapılacak. Yani dışsallıklar içselleştirilip kirlilik kontrolü sağlanırsa bundan ne ölçüde bir yarar elde edileceği saptanacak. Bu yaklaşımın çevrenin korunması açısından sevimsiz yani, böyle bir dengeleme çabasının sonucunda çevrenin ekonomik kalkınma karşısında avantaj sağlayamayacağı⁸⁰ olasılığından ileri gelmektedir. Gerçekten de ekonomik nitelikli bu yaklaşımın getireceği sonuç, çevre kalitesini iyileştirme yolunda atılan adımlar sıralamasında, bir sonraki her adımın kendisinden öncekinden daha az yarar sağlaması nedeniyle,⁸¹ optimal görülmeyen sonraki adımlardan vazgeçmek olmaktadır. Oysa çevre korunmasının özellikle bazı yanları söz konusu olduğunda ekonominin bu denli katı kurallarına bağlı kalmamak, diğer bir deyişle fayda-maliyet analizini "bütün amaçlara hizmet eden bir karar verme makinesi haline"⁸² getirmemek zorunlu olmaktadır.

K.Ö. ilkesinin uygulanması açısından aşılması gereken son bir güçlük, bu ilkedeki beklenen amacı en iyi şekilde gerçekleştirebilecek yöntem ya da araçları belirleyebilmektir. OECD k.ö. ilkesi hakkındaki tavsiye kararında bu konuda bir tercih yapmamıştır⁸³. Aksine, ilkenin gerçekleştirilmesinde, ürünlere ve işleme sürecine ilişkin standartlar belirlenmesinden yasaklamalar getirmeye ya da değişik türlerde kirlilik harçları koymaya kadar uzanan çok çeşitli yollara başvurulabileceğini açıklamıştır. Hatta bu araçlardan iki ya da daha fazlasının birlikte uygulanabileceğine de işaret etmiştir⁸⁴. Aşağıda geniş olarak açıklanacak olan bu yöntemlerden birinin ya da diğerinin seçilmesinde, bunların getireceği maliyet ve sağlaya-

79. Ibid.

80. Carpenter, 585.

81. Bk. Freeman-Have..., 34.

82. Dales, 43.

83. The Recom.. (1972) 144.

84. Ibid.

cakları yarar gibi faktörler rol oynamakla beraber, nihai kararda yine siyasal tercih belirleyici olmaktadır. Ancak bir kez seçim yapıldıktan sonra ekonomik etkenlerin rolü ağırlık kazanmaktadır⁸⁵.

K.Ö. ilkesinin uygulanması konusunda ortaya çıktığını söylediğimiz bütün bu güçlüklerin bizi götürdüğü sonuç, kirlilikle mücadele için uygulanacak bir yöntemin, diğer seçeneklerle karşılaştırıldığında, genelde onlardan daha iyi ya da daha kötü olduğunun kolayca söylenemeyeceğidir⁸⁶. Nitekim bu gerçek ve bunu ortaya çıkaran nedenler yüzünden k.ö. ilkesinin yorumlanmasında ve uygulanmasında OECD ülkeleri arasında bile farklılıklar⁸⁷ vardır. Söz konusu güçlüklerin yolaçtığı ve uygulamada farklılıklar yaratan bir nokta da, ülkelerin k.ö. ilkesini sıkı ya da esnek şekilde uygulamaları, geçiş dönemleri öngörmeleri veya istisnalar koymalarıdır. Ülkelerin gelişmişlik dereceleri de farklılığa yolaçan bir faktördür. Bu bağlamda gelişmiş ülkelerde olumlu sonuçlar yaratan yöntemlerin az gelişmiş ülkeler yönünden aynı sonuçları meydana getirmediği gözlenmiştir⁸⁸.

2. Yöntemler

K.Ö. ilkesini hayata geçirmek için başvuru yöntemleri müdahaleci yöntemler ile piyasa yöntemleri olmak üzere iki ana grupta ele almak mümkündür. Ayırımın hareket noktası, ilkinde kirlilikle mücadelede temel fonksiyonun devlette, ikincisinde ise piyasada olmasıdır. Dolayısıyla kimi çalışmalarda yapıldığı gibi müdahaleci yöntemin düzenleyici yöntem olarak sunulması yanıltıcı olmaktadır. Çünkü piyasa yöntemlerinin uygulanıp uygulanmayacağı, uygulanacaksa bunun ne şekilde olacağı da hukuki düzenlemelerle belirlenmektedir. Yalnız burada devletin ve hukuki düzenlemelerin rolü esas itibarıyla başlangıçta ve ilgili piyasa yöntemlerini devreye sokmak şeklindedir; bundan sonrası piyasanın normal işleyişine bırakılır. Oysa müdahaleci yöntemde uygulanacak araçların seçilmesinde olduğu kadar, bunların kullanılmasında da ağırlık devlette (özellikle idari birimler) ve hukuki düzenlemelerdedir. Bu bağlamda devlet birazdan gösterileceği gibi ekonomik araçlara da başvurur-

85. Dales, *passim*.

86. Bu sonucu doğrulayıcı nitelikte, örneklere dayalı geniş açıklamalar için bk. *Ibid*, *passim*.

87. Bu konuda bk. Juhasz, 43 ve *passim*.

88. Bu konuda örneklere dayalı geniş açıklama için bk. Parich, 81 vd.; Juhasz, 36-7.

bilmektedir. Ancak buradaki ekonomik araçlar piyasa yöntemlerindeki ekonomik araçlardan farklıdır. Çünkü burada fiyatlar arz-talep yoluyla değil devletçe belirlenmektedir.

a. Müdahaleci Yöntemler

Müdahaleci yöntemlerin pratikte görülen şekilleri emir ve kontrol "(command and control) ile "kirlilik ücretleri" (pollution charges)'dir.

aa. Emir ve Kontrol Yöntemi

Bu yöntemde⁸⁹ herhangi bir ekonomik araca başvurulmaksızın hukuki düzenlemelerde doğrudan doğruya kirlilikle mücadele normlarına yer verilmesi ve idari birimlerin bu normların gereğinin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesinde sürekli devrede olmaları söz konusudur.

Kirlilikle mücadele normları kirletenler açısından uyulması zorunlu değişik esasları içerebilmektedirler. Çoğunlukla öngörülen esaslar arasında, belirlenen standartların aşılmasına, ürünlerin işlenmesi sürecine ve bizzat ürünlere ilişkin gereklerin yerine getirilmesine (arıtma tesislerinin kurulması, belli kontrol tekniklerinin ve araçlarının kullanılması gibi) işaret edilebilir. Bir kısım kirlilik normu ise doğrudan doğruya yasakları öngörmektedir. Bu şekilde doğrudan yasaklama yoluyla düzenleme, zararlı kimyasal maddeler ve tehlikeli atıklar gibi insan sağlığı açısından ilk planda çok ciddi olumsuz etkiler yapabilen kirlilik alanlarında uygulanmaktadır. Hatta bu gibi durumlarda "yasaklama" dışındaki yöntemlerin sonuç getirmeyeceği konusunda ortak bir kanı olduğunu, ulusal ve uluslararası metinlerdeki düzenlemelerden hareketle söyleyebiliriz. OECD de doğrudan düzenleme yollarının, halk sağlığını korumaya ya da beklenmedik bir kirlilikle mücadeleye gereksinim duyulan hallerde, kirlilikte acil ve istenen ölçüde indirimin sağlanmasında istisnai bir değeri olduğunu kabul etmiştir⁹⁰.

Hava ve su kirliliği ile gürültü konusunda çoğunlukla tercih edilen düzenleme şekli birtakım standartlar getirmektir⁹¹. Bu bağlamda hava ve suyun kalitesine ilişkin standartlardan, ne kadar ya da ne tür atığa izin verileceğini gösteren emisyon ya da deşarj stan-

89. Bk. The State..., 260; Freeman-Have..., 93-5; 99; Seneca-Taussig, 199 vd.

90. The Recom.... (1972) 144.

91. Geniş açıklama için bk. Davies, 107 vd.

dartlarına kadar bir dizi uygulama vardır. Uygulamanın esası değişik kirlilik türlerine göre sınır değerleri belirleyerek, kirletenleri bu sınırları aşmamaları için gerekli önlemleri gerekli sürede almaya zorlamaktır. Ülkemizde Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliğinde⁹², çeşitli maddelere (is, toz, gaz, buhar, kanser yapıcı maddeler) göre ayrı ayrı emisyon sınırları belirlendiği gibi, birden fazla maddenin birlikte çevreye atılması durumları için toplam emisyon sınır değerleri öngörülmüştür. Sınır değerlerinin belirlenmesinde eşitlik değil, farklılık sistemi esas alınarak, kirletici niteliği yüksek olan tesisler için ayrı ölçütler getirilmiştir. Su kirliliğini Kontrol Yönetmeliğinde⁹³ ise alıcı ortam standartları ile evsel ve endüstriyel atıklara göre değişen deşarj standartları getirilmiştir. Gürültü Kontrol Yönetmeliği de değişik gürültü kaynaklarının yayabilecekleri maksimum gürültü düzeylerine yer vermiştir⁹⁴.

Standartlara benzer bir uygulama da, yine atık türlerine göre değişmek üzere belli oranlar saptayarak, kirletenleri kirliliklerini bu oranlarda azaltmaya zorlamaktır.

Kirletenin öngörülen standartlara uyma yükümlülüğünün bir sonucu, onun bu sınırları aşmaması gerektiği, aksi halde buna ilişkin yaptırımlara katlanacağıdır. Ancak standart uygulamasında bu kez kirleten lehine olan bir nokta daha dikkat çekmektedir; bu da, kirletene, belirlenen sınır değerlere kadar, bir anlamda kirletme hakkının tanınmış olmasıdır. Çünkü belirlenen sınır değerlerin altındaki kirlilik katlanabilir ve hoşgörülebilir görülmektedir. İşte bu nedendir ki hangi sınır değerlerinin, neye göre ve nasıl belirleneceği, bu düzenleme şeklinin can alıcı ve güç noktasını oluşturmaktadır. Söz konusu belirlemelerin yapılmasında teknik ve politik olmak üzere iki temel hareket noktasının esas alınması söz konusu olmaktadır⁹⁵. Teknik boyutta bilimin ve teknolojinin o andaki gelişmişlik düzeyinin sağladığı verilerden yararlanarak erişilebilecek en iyi durumun öngörülmesi ve en iyi teknolojinin kullanılması esastır. Örneğin, atmosferdeki kükürt dioksitin yoğunluğu belli bir

92. R.G. 2.11.1986, Sayı 19269.

93. R.G. 4.9.1988, Sayı 19919.

94. R.G. 11.12.1986, Sayı 19308.

95. Bu boyutlardan hangisini esas almanın daha iyi olacağı konusunda tartışmalar mevcut olup, bazı ülkeler (ör. Almanya) teknik boyutu tercih ederken, diğer bazıları (ör. İngiltere) politik boyutu yani arzu edilen çevre kalitesini benimsemektedir. Bk. Panel discus..., 74.

seviyede olduğunda, insan ciğerlerinin fonksiyonunda tamir edilemez bir değişme meydana geleceği biliniyorsa, hava kalitesi standardı bu düzeyde belirlenecektir⁹⁶.

Politik boyutta ise standartların doğrudan teknik bulgulara göre değil de arzu edilen, kabul edilebilen çevre kalitesine göre belirlenmesi esastır. Ancak buradaki arzu edilebilen çevre kalitesinin⁹⁷ ne olacağına karar verilirken de teknik bilgilere gereksinim duyulacağı kuşkusuzdur. Sosyo-ekonomik fiili koşullar ve bu çerçevede kirletenlerin mali olanakları gibi etkenler de politik tercihlerde rol oynayacaktır. Esasen birbirinden tamamen bağımsız olmayıp, sadece ağırlık noktalarının farklı olduğu teknik ve politik boyutların hangisi benimsenirse benimsensin gözönüne alınması gereken bir nokta daha vardır. Bu da standartlar gibi kirlilikle mücadelede çok önemli yer tutan bir konuda katılım ilkesini devreye sokmanın zorunluluğudur. İlgili tüm kesimlerin görüşleri alındığı taktirdedir ki, politik tercihlerin yalnızca bazı çevrelerin etkisiyle belirlenmesi engellenebilecek, daha gerçekçi ve uygulanabilir standartlar saptanabilecektir.

Standartların belirlenmesindeki güçlüklerin aşılmasından başka kontrol yönteminde gözetime gerek bir yan da, hem belirlenen sınır değerlerin, hem teknik verilere dayanan diğer yükümlülüklerin teknolojik değişiklik ve yeniliklere göre gözden geçirilmesi zorunluluğudur. Gözden geçirmeler belirli aralıklarla yapılacak ve hukuکی düzenlemeler de buna göre değiştirilecek ya da genişletilecektir. Bu da idari birimlerin düzenleme yapma yönünden de yüklerinin artması anlamına gelecektir. Çünkü emir ve kontrol yönteminde idari birimler kirlilik normlarına uyulup uyulmadığını (örn. sınır değerlerinin aşıp aşılmadığını) sürekli şekilde denetlemek, gerekli ölçümleri yapmak ve ihlallerin varlığı halinde idari yaptırımları harekete geçirmekle görevlidirler. Bütün bunlar ise, gerek personel (çevre müfettişleri, çevre zabıtası, bürokrat) gerek araç ve tesis yönünden sayısız gereksinimlerin karşılanmasını zorunlu kılmaktadır.

Emir ve kontrol yöntemine yönelik eleştirilerin bir kısmı yukarıda açıkladığımız güçlüklerle ilişkindir. Düzenlemelerin teknik değişikliklere göre yenilenmelerinin zaman alması nedeniyle ekonomik verimde gecikmeler olabileceği⁹⁸, idari birimlerin

96. Örnek için bk. Freeman-Have..., 94.

97. Bk. yuk. III-B-1.

98. The State..., 260.

girişimcilerden gelen baskıları aşmalarının kolay olmayacağı⁹⁹ ve sonuçta, ihlaller, lisans verilmesi, takibat gibi önemli konularda bir tür pazarlıkların gündeme getirilerek, güçlü durumda olan kirletenlerin diğerlerine göre haksız bir kazanım sağlayacakları bu çerçevedeki eleştirilerin başlıca örnekleridir.

Ayrıca emir ve kontrol yönteminin uygulamaya istenildiği gibi aktarılması halinde bile etkili olamayacağı öne sürülmüştür. Eleştirinin temeli bu yöntemin kirleten açısından kirliliği standartların altına düşürme yönünde bir özendirme oluşturmadığıdır¹⁰⁰. Bunun da etkisiyle, kirletenler standartlara uysalar bile, piyasadaki firma sayısının artmasına paralel olarak toplam kirlilik düzeyi de artacak ve çevre kalitesi kötüleşecektir^{100a}.

bb. Kirlilik Ücretleri

Bu yöntemde k.ö. ilkesinin ekonomik araçlar kullanılarak gerçekleştirilmesi söz konusudur. Ekonomik araçlara başvurulmasını temel alan birçok çalışmada, k.ö. ilkesinin yöntemleri açısından asıl ayırım emir ve kontrol yöntemi ile diğerleri arasında yapılmaktadır. Ancak burada ekonomik araçlara başvurulmakla birlikte devletin rolünün piyasa yönelimli yaklaşımlara göre ağırlık taşıması nedeniyle, bu çalışmada kirlilik ücretleri müdahaleci yöntemin bir türü olarak ele alınmıştır.

Kirlilik ücretleri, kirletici faaliyetlere ilişkin olan idari hizmetlerden (emisyon izni, çevresel etki değerlendirme izni) harç alınması¹⁰¹ ya da yine bu tür hizmetlerle kirletici madde ve ürünlere vergiler (akaryakıt tüketim vergisi, çevre temizlik vergisi, plastik ambalaj için vergi...) konulması veya atıklardan ücret alınması (atık su bedeli) gibi şekillerde gözüktür. Bu ücret çeşitlerinden biri ya da diğerine ağırlık verilmesi ülkelere ve çevrenin öğelerine göre değişmektedir¹⁰². Ülkemizde çevre temizlik vergisi, atık su bedeli, akaryakıt tüketim vergisi, emisyon izni harcı ile Çevre Kanununda çev-

99. Freeman-Hav..., 105 (Yazarlara göre bu yöntem kirlilik kontrol otoritelerinin gücü ile kirletenin gücünü karşı karşıya getirmektedir).

100. Özendirme noktası için bk. Ruff, 47.

100a. Bk. Parich, 82.

101. OECD ülkelerinde en yaygın kullanılan kirlilik ücretleri bunlardır. Bk. The State..., 257.

102. Fransa için bk. Prieur, 126; Hollanda için bk. Drupsteen-Gilhuis, 50-51.

re fonunun gelir kaynakları arasında yeralan hava ve deniz taşıt araçları ve bazı işletmelerden alınan ücretler bu alandaki örneklerdir.

Kirlilik ücretlerinin k.ö. ilkesinin uygulanmasında devreye sokulmasında emir ve kontrol yönteminin eleştirilere konu olan yöntemlerinin rolü olmuş, oradaki eksikliklerin bu yolla giderileceği düşünülmüştür. Bu çerçevede yöntemin sağlayacağı avantajlar olarak, kirlentinin varolan en iyi teknolojiyi seçip kirliliği azaltmasında özendirici oluşu, toplumun katlandığı külfeti (sosyal maliyeti) azaltması, etkin bir maliyet dağılımını sağlaması ve idari birimler açısından daha az bilgiyi gerektirmesi ve bunların yüklerini azaltması¹⁰³ gösterilmektedir.

Kirlilik ücretleri yönteminin kendisinden beklenen avantajları sağlaması bu alandaki bazı güçlüklerin aşılmasına bağlıdır. Güçlüklerden biri ücret miktarının nasıl ve neye göre belirleneceğidir. Bu belirlemenin yapılması için kirliliğin sosyal maliyetinin bilinmesi gereklidir. Oysa bunun kolay olmadığını yukarıda inceledik. Öte yandan atığın türüne göre belirlenecek birim ücretin miktarı bu yöntemin gerçekten etkili olmasında önemli bir ağırlık taşımaktadır. Miktar (ücretlerin kirlitene getireceği marjinal maliyet), kirlenmenin önlenmesi için kirlitenin alması gereken önlemlerin masraflarından (kirlenmeyi önlemenin marjinal maliyeti) fazla ise, kirliten daha çok harç ödemekten kurtulmak için daha temiz teknolojileri kullanarak sebep olduğu kirliliği azaltmaya çalışacaktır. Kirliten bu yöndeki girişimini, kirlitme ücretinin birim miktarının kirliliği önlemenin marjinal maliyetine eşit olduğu noktaya kadar sürdürecektir¹⁰⁴. Harç miktarının, kirlenmeyi önlemenin marjinal maliyetinden düşük olması halinde ise, kirliten, önleyici tedbirler almak yerine harç ödeme yolunu tercih edecektir. Bu durumda kirlilik ücretleri yönteminden beklenen fonksiyon gerçekleşmeyecektir.

İşte bu farklı sonuçlar nedeniyle kamu otoriteleri kirlilik ücretini, hangi sonucu istiyorlarsa onu sağlayacak şekilde belirleyebileceklerdir. Bu yöntemin yine politik tercihleri önemli şekilde devreye sokan bir yanı da, bu yolla sanayinin yer seçimini etkilemenin mümkün olmasıdır. Kirlilik ücreti belli bir yörede düşük diğer bir

103. The Recom., (1972) 144; Freeman-Have..., 106-7; Tüzel, 29.

104. Prieur, 127; Parikh, 82.

yörede yüksek tutulmuşsa, düşük tutulan yörede faaliyette bulunma eğilimi artacaktır. Eğer otoriteler kirliliğin belli bir bölgede toplanmasını, buna karşın diğer bazı bölgelerin temiz kalmasını tercih etmişlerse bu yöntemi uygulayarak istedikleri sonuca ulaşabileceklerdir¹⁰⁵. Kirliliği bölgeler arasında dağıtma politikası benimsenmişse deminkinini tersi bir tutum izlenecektir.

Bu son açıklamanın ortaya koyduğu gerçek, k.ö. ilkesini gerçekleştirmek için başvurulan bir yöntemin eşitlik ya da farklılık esaslarına göre uygulanması durumunda farklı sonuçların elde edilebileceğidir. Bu gözlem kirletme ücretleri için olduğu kadar emir ve kontrol yöntemi için de geçerlidir. Farklılık esasında kirletme derecesi ve çıkarılan atığın türüne göre kural getirme söz konusu olduğu için, ilk bakışta bunun, bu gibi bir farklılık öngörmeksizin her kirleteni aynı statüye koyan eşitlik esasına göre adil, rasyonel ve ekonomik açıdan etkin olduğu göze çarpar. Ancak farklılık esası eğer bilinçli bir politikanın ürünü değilse, yukarıda gösterildiği gibi istenmeyen etkiler yapabilecektir. Ayrıca farklı uygulamalar nedeniyle, idari birimlerin yükünün ve masraflarının artması, çok sayıda kirleten ile görüşmeler yapılması gibi sorunlar da ortaya çıkacaktır¹⁰⁶.

Adil gözükmemesine karşın farklılık esasına göre uygulanan kirlilik ücretleri yönteminin çevre kalitesi yönünden istenenin tam tersi sonuçlar yaratacağı dışında, aynı olumsuz sonuçların bu sistemde kirlilik ücretinin uygun ölçüsünün karmaşık ve elverişsiz veriler nedeniyle belirlenememesi durumunda da gözükeceğine dikkat çekilmiştir¹⁰⁷. Kaldı ki kirlilik ücreti yönteminin emir ve kontrol yöntemine oranla idari birimlerin yükünü azaltacağı savı da gerçekçi değildir. Çünkü bu birimlerin kirletenlerin atıklarını sürekli şekilde gözetime tutma yolundaki ana fonksiyonları devam ettiği gibi, azalan bazı külfetlerin yerini de yeni külfetler almıştır. Bu bağlamda yetkililer, kirletenlerin kirlilik ücreti yükümlülüklerini tam olarak yerine getirip getirmediğini, hilelere başvurup başvurmadıklarını kontrol edeceklerdir. Ve bu olasılıklara göre değişik yaptırımların

105. Örnek çerçevesinde açıklama için bk. Dales, 87.

106. Geniş açıklama için bk. Dales, 82 vd. (Yazara göre en iyi sonuç ücret sisteminin eşitlik esasına göre uygulanması durumunda elde edilecektir. Çünkü bu durumda kirletenler atıklarını azaltıp azaltmama, azaltma halinde bunun miktarını ayarlama karar verici konumunda olacaklarından, yetkililerin kirlenmenin kontrolündeki yük ve masrafları azalacaktır).

107. Bk. Zwick, 138.

düzenlenmesi ve ihlaller halinde bunların gereğinin yerine getirilmesi söz konusu olacaktır. Belirlenen ücret miktarlarının belirli aralıklarla gözden geçirilmesinin gerekli oluşu ve kirletenlerin ödedikleri bu miktarları ürettikleri malların ve yaptıkları hizmetlerin fiyatlarına ekleyerek tüketicilere yansıtılmaları¹⁰⁸ da yönetime ilişkin eleştiriler arasındadır.

b. Piyasa Yöntemleri

Piyasa-yönelimli yaklaşımlar (market-oriented approaches) ya da liberal yöntem diye de anılan bu modelin temelinde, devletin k.ö. ilkesinin uygulanmasındaki rolünü en aza indirmek düşüncesi yatmaktadır. Amaç bazı yollarla (mülkiyet hakları ve alınıp satılabilen permiler) çevresel kaynakları fiyatlandırıp rekabeti de harekete geçirerek, piyasa sisteminin işlerliği çerçevesinde kirlilik sorununu ekonomik açıdan en etkin şekilde çözmektir. Bu çerçevede kirletenin yasalarla belirlenen çok sayıdaki yükümlülükleri yerine getirmeye, temiz teknolojiler kullanmaya zorlanması söz konusu olmayacak, bu fonksiyonları piyasa üstlenecektir. Görüldüğü gibi burada da ekonomik araçlara başvurulmaktadır. Ancak kirlilik ücretlerinden farklı olarak bu araçlar piyasa sistemini harekete geçirmek için kullanılmaktadır. Bu nedenle bu modelin, k.ö. ilkesinin gerçekleştirme yöntemlerinin ortaya çıkış zamanları da dikkate alınırsa, emir ve kontrol ile kirlilik ücretleri yöntemlerinden sonra üçüncü bir adımı (ya da aşamayı) oluşturduğu söylenebilir. Piyasa yöntemlerinin başlıca türleri, mülkiyet hakları (property rights) ile, ticarete tabi (ya da alınıp-satılır) permiler (tradable permits)dir.

aa. Mülkiyet hakları

Burada çevrenin çeşitli öğelerine ilişkin olarak mülkiyet haklarının kabul edilmesi söz konusudur. Mülkiyet hakları ya kirleten ya da kirliliğe maruz kalanlar adına yaratılır. Böylece başlangıçta yetkililer tarafından iyi tanımlanmış bir mülkiyet hakkı düzenlemesinin yapılmasından sonra, artık piyasa mekanizması kurallarının devreye girerek kirlilik sorununu çözüme fonksiyonunu üstleneceği varsayılmıştır¹⁰⁹.

Kirletme hakları da denilen mülkiyet haklarının kirletene ya da kirliliğe maruz kalana verilmesinin yöntemin işlerliği açısından

108. Bk. aşağı. Sosyal Adalet Boyutu.

109. Bu konuda bk. Heal, 76-8; Freeman-Have....., 95-6.

önemi olmayıp, sistem şu mantık üstüne kurulmuştur. Kime verilirse verilsin bir kez mülkiyet hakkı yaratıldıktan sonra ilgili kesimler arasında pazarlıklar başlayacaktır. Hakkın kirletende bırakılması durumunda, kirliliğe maruz kalanların (kirli havayı soluyan ya da kirli suyu kullananlar) kirliliğin azaltılması için hak sahiplerine ödeme yapmaları gerekecektir. Ve kirletenler bu azaltmayı yapmaya, azaltma yolundaki taleplerin getirisi kirliliği azaltmanın maliyetinden fazla olduğu sürece niyetli olacaklardır¹¹⁰. Mülkiyet haklarının kirliliğe maruz kalan kişilere verilmesi halinde ise, bu kez kirletenlerin bu kişilerden kirletme hakkını (örn. atık bırakma) satın almaları, yani onlara ödeme yapmaları gerekecektir. Kirletenler, yaptıkları ödemenin kirliliği azaltmanın marjinal maliyetine eşit olduğu noktaya kadar satın alma önerisinde bulunmaya devam edeceklerdir. Her iki durumda da "piyasa dengesi", kirliliği önlemenin marjinal maliyetinin, marjinal zararlara eşit olduğu noktada optimum olacaktır¹¹¹.

Bu yöntemin uygulanması için aşılması gereken güçlüklerin¹¹² başında mülkiyet haklarının yaratılacağı çevre ögesi ile hakkın hangi tarafa verileceğinin belirlenmesi gelmektedir. Mülkiyet hakkının kirletene verilmesi halinde sosyal adalet sorunu değişik bir boyutla yeniden karşımıza çıkacaktır. Bu bağlamda yanıtlanması gereken başlıca sorular tek tek bireylerin güçlü girişimciler karşısında pazarlık gücüne nasıl sahip olabilecekleri ve düşük gelirli bireylerin sağlıklı bir çevrede yaşamak için gerekli parayı nasıl bulup ödeyecekleridir. Benzer nitelikte bir sorgulama da yaratılan mülkiyet haklarının taraflarını firmaların değil de tamamen bireylerin oluşturması durumunda pazarlık sürecinin nasıl işleyebileceğine ilişkindir.¹¹³

bb. Alınıp-satılır Permiler

Piyasa yönelimli ekonomik yaklaşımların diğer türü olan alınıp-satılır permiler, kirlilik ücretleri yönteminin, maliyet ve fayda konusundaki belirsizlikler nedeniyle bekleneni verememesi karşısında getirilmiştir. Burada kirletici faaliyette bulunanların permi almaları gerekmektedir¹¹⁴. Permiler ya para karşılığında satılır ya da

110. Freeman-Have..., 95-6.

111. Ibid., 96.

112. Bu konuda bk. Heal, 77; Tüzün, 28; Ibid.

113. Tüzün, 28.

114. Bk. Parikh, 82-3; Stewart, 11-6; Buck, 82-3.

dağıtılır, ama asıl olan satılmadır. Permilerin sayısına, satılması ya da dağıtılmasına, satılacaksa fiyatının belirlenmesine ve satım veya dağıtımın nasıl yapılacağına yetkili birimler karar verir. Yetkili birimlerin ilk yapacakları iş toplam permi sayısını belirlemektir. Belirleme hoşgörülebilir (ya da kabul edilebilir) kirlilik seviyesine göre yapılır. Permilerin dağıtımı da yapıldıktan sonra iş tamamen piyasaya kalır. Belli miktarda permi hakkı elde eden kirlüten kirlilik düzeyini (örn. atık miktarını) bu hakkın kendisine tanıdığı miktarın altına çekerse, aradaki farka ilişkin permi hakkını başka girişimcilere satabilir. Permi hakkını satın alacak girişimciler, ya piyasaya yeni giren, ya mevcut koşullarda kirliliği azaltmayı kendileri için çok pahalı bulan ya da faaliyetlerini genişletmeleri nedeniyle kirlilik miktarlarını eskiye göre attırmak durumunda kalan firmalar olacaktır. Piyasada permi fiyatlarının yükselmesi halinde firmalar kirliliklerini daha da azaltmayı kendileri için yararlı görecekle ve böylece piyasada yeni gelenlere de yer açılacaktır.

Devletin rolü yalnızca başlangıçtaki düzenlemeyi yapmakla sınırlı kaldığı için, permi yönteminin idari birimlerin iş yükünü ve masraflarını azaltacağı savunulmuştur. Ayrıca, girişimcilerin kirlilik miktarlarını azaltma konusunda daha istekli olacakları, çevreci teknolojiler geliştirecekleri ve iç yapılarını çevreci bakış açısına göre yenileyecekleri gibi sonuçlar da bu yöntemin avantajları arasında sayılmaktadır.

Permi yöntemi esas itibariyle ABD'de ve daha sınırlı ölçüde de Almanya'da uygulanmaktadır.¹¹⁵ ABD'de bu yöntem Temiz Hava Yasası çerçevesinde belli sınırlar içinde¹¹⁶ uygulanmakta olup bunu su kirliliği gibi başka alanlara da yayma yolunda çabalar vardır.¹¹⁷

Permi yönteminde karşılaşılabilecek sıkıntıların ilki toplam permi sayısının saptanmasında karşımıza çıkar. Bu sayı kabul edilebilir bir kirlilik düzeyi esas alınarak belirleneceği için, bu kavrama ilişkin olarak yukarıdaki bölümlerde söylediğimiz kaygılar burada da geçerli olacaktır. Permilerin kimlere ve hangi ölçütlere göre dağıtılacağına da politik tercihler, dolayısıyla iktidar üzerindeki baskılar

115. The State..., 259-60.

116. Bu yasa çerçevesindeki uygulama mevcut emir ve kontrol sisteminden permi yöntemine bir tür geçiş niteliğindedir. Bk. Stewart 16.

117. Açıklama için bk. United... 178; Buck, 102-3; Rose-Ackerman, 235-6.

etkili olabilecektir. Özellikle toplam permi sayısının artırılmasına yönelik baskıların etkili olması halinde, Dales'in ifadesiyle "kirlenmeyi kontrol konusundaki temel politika esaslı şekilde zedelenmiş olacaktır"¹¹⁸. Nihayet permi yöntemi için yapılacak bir saptama da, onu savunanların da kabul ettiği gibi, bu yöntemin ancak sabit kaynaklardan ileri gelen kirlilikle mücadelede kullanılabilceği, buna karşın sabit olmayan kaynaklar ile çok sayıda kaynaktan (örn. otomobillerden, tarımda kullanılan maddelerden) doğan kirliliklerde etkili olamayacağıdır¹¹⁹.

c. Karma Yöntemler

Yukarıdaki açıklamalardan çıkarılacak açık sonuç, k.ö. ilkesini gerçekleştirmek için geliştirilen yöntemlerden hiçbirisinin makro düzeyde beklentileri karşılamak açısından tek başına yeterli olmadığıdır. Kısacası en iyi yöntem şudur ya da budur diye bir genelleme yapılamamaktadır. Çünkü hepsinin yararlı yanları olduğu kadar, güçlükleri ve sakıncaları vardır. Ve bütün bu yanların şu ya da bu ölçüde kendilerini göstermelerinde teknik, ekonomik, politik ve sosyal etkenler rol oynamaktadır. Toplumdaki çevre bilincinin gelişme derecesi ve bu paralelde katılma olanaklarının kullanılıp kullanılmaması sosyal etkenler arasında belirgin bir yer tutmaktadır.

Makro düzeyde tek bir yöntemin en iyi olarak kabul edilememesinin sonucu olarak, değişik ülkelerde mikro düzeyde birden çok yöntemin birarada uygulandığı görülür. Bu bağlamda yapılabilecek bazı genellemeler şunlardır:

Emir ve kontrol (doğrudan düzenleme) halen Türkiye de dahil tüm ülkelerde ağırlıklı şekilde uygulanan yöntemdir. Tehlikeli ve zararlı maddelerle ilgili olan, insan sağlığını ilgilendiren, derhal müdahaleyi gerektiren ve risk taşıyan durumlarda ancak bu yöntemle istenen sonuca ulaşılabilir.

Emir ve kontrol yönteminin yanısıra ve onu tamamlayıcı olarak kullanılan yöntem kirlilik ücretleri, özellikle vergilerdir.

Alınıp-satılır permiler gibi doğrudan piyasa yönelimli yöntemler ise henüz çok az ülkede ve dar kapsamda olmak üzere son birkaç yıldır uygulanmaktadır.

118. Dales, 91.

119. Dales, 101; Buck, 102.

Ekonomik araçları, doğrudan düzenlemelerin yanısıra uygulama yolundaki eğilim son yıllarda giderek artmış olup, bunun temel amacı da kirleteni daha temiz teknolojiler kullanmaya yöneltmektir. Böylelikle çevresel kaynakların da gelecek nesiller adına daha iyi korunacağı düşünülmektedir. Bu araçların kirlilikle mücadelede tamamlayıcı şekilde devreye sokuluşları yirmi yılı aştığı halde, hâlâ bunlarda henüz kullanılmamış önemli bir potansiyel bulunduğu ve bu potansiyelin gelecekte daha etkin kullanılabileceği kabul edilmektedir¹²⁰. Dünya Zirvesi (1992) sonucunda yayınlanan Gündem 21'de de ekonomik yaklaşımların geniş ölçüde kullanılması için uluslararası çabaların artırılması gerektiği dile getirilmiştir¹²¹. Kirlilikle mücadelede istenildiği gibi etkili olabilmek için yasal araçların yanında ekonomik araçlara başvurulmasına gereksinim olduğu Avrupa Topluluğu tarafından da kabul edilmiştir¹²². Ülkemizde de, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında çevre yönetiminde emret-yaptır yaklaşımıyla birlikte özendir-oluştur yaklaşımının esas alınacağı belirtilmiştir¹²³.

3. İstisnalar (Teşvikler)

Özünde, kirlilik kontrol önlemlerinin alınmasını hızlandırmak amacıyla, kirletenin bu önlemleri almadaki mali yükünün devletin yardımıyla azaltılması demek olan teşvik politikası, kimilerince kirlilikle mücadeledeki yöntemlerden biri olarak ortaya konulmaktadır. Oysa k.ö. ilkesinde asıl amaç kirletenin, yarattığı kirliliğin maliyetine katlanması olduğu için, kirliliği önleme ya da azaltmalarına karşılık olarak kirletenlere devlet tarafından yardım yapılması genelde ilkenin özü ile açık bir çelişki yaratmaktadır.

Bununla beraber k.ö. ilkesinin getirdiği yükümlülüklerin sıkı şekilde uygulanması halinde, girişimciler yönünden güçlükler ortaya çıkacağı ve ekonomik yönden olumsuz sonuçlar doğacağı kaygısı nedeniyle bizzat OECD bazı istisnalar kabul etmiştir. Ancak OECD konuya ilişkin kararlarında, genel kuralın üye ülkelerin k.ö.

120. The State..., 260.

121. Agenda 21, 253.

122. Bu noktaya 5. Çevre Eylem Programında yer verilmiş olup, bu, programda belirlenen hedeflere ulaşmak için gerekli görülmüştür. Program için bk. Bonnefois, 23 vd.; Çevre Koru..., 36 vd.

123. Bk. R.G. 25 Temmuz 1995, Sayı 22354, 158.

ilkesini gözetmeleri ve kirletenlere yardım etmemeleri olduğunu açıkça vurgulamış ve istisnaların yalnızca belirli koşulların varlığı halinde uygulanabileceğini belirtmiştir¹²⁴.

İstisnalar genelde mevcut kirletenlere atıklarını azaltma yolundaki ilk girişimlerinde ya da geçiş dönemine ilişkin çabalarında yardım sağlayarak çevrenin iyileştirilmesini sağlamaya yöneliktir. Bu bağlamda atıklarını belirlenen düzeyin altına düşürmeleri için kirletenlere, nakit para gibi doğrudan, vergi ve kredi kolaylığı, hızlandırılmış amortisman gibi dolaylı teşvikler sağlanmakta veya kirletenin alması gereken önlemler doğrudan idari birimler tarafından alınmaktadır. Kanalizasyon arıtma tesislerinin belediyelerce kurulması bu son noktaya ilişkin bir örnektir. Kirliliği kontrol ve önleme araçlarının duruma göre satış, gümrük ya da emlak vergilerinden muaf tutulması, yine bu tür araçların değerinde hızlandırılmış azalma kabul edilerek, bunun, vergi matrahından düşürülmesine olanak tanınması, düşük faizli ya da faizsiz uzun vadeli krediler verilmesi, vergi iadesi... diğer belli başlı örneklerdir.

İşte bütün bu kolaylıkların sağlanması, genelde k.ö. ilkesinin özü ile bağdaşmazlık nedeniyle ancak belli koşullarda söz konusu olabilmektedir. Teşvik sağlanması için ön koşul, teşvik olmadığı takdirde tüm ülkenin ya da bir bölgesinin sosyo-ekonomik siyasasına ilişkin amaçların riske girmesi olasılığının varlığıdır. Böyle bir durumun varlığı halinde dahi teşvik uygulaması son derece sınırlı tutulmaktadır. Bu bağlamda teşvikin, ekonominin aksi durumda ciddi güçlükler doğabilecek alanlarıyla sınırlı ve geçici olması, çok iyi tanımlanmış, programa bağlanmış ve süresi önceden belirlenmiş geçiş dönemleriyle sınırlandırılmış olması ve uluslararası ticaret ve yatırımlarda dengesizlikler yaratmaması¹²⁵ gerekmektedir. Bu paralelde üye devletlerin geçiş dönemi için ve bazı koşullarda yardım alabilmeleri¹²⁶, özellikle k.ö. ilkesinin uygulamaya konulduğu ilk dönemlerde Avrupa Topluluğunda kabul edilmiştir.

Teşvik politikasının istisnai olarak uygulanması esasına bazı ülkeler çok sıkı şekilde uymaktadır. Örneğin İngiltere'de kirlilik kontrol bölgesinde oturanlara, evlerindeki aletleri kirlilik yapmayan

124. The Recom.. (1972); 145; The Recom.. (1974) 147.

125. OECD tarafından doğrudan doğruya "k.ö. ilkesinin istisnaları" başlığı altında yer verilen bu noktalar için bk. The Recom... (1972), 145.

126. Bk. Prieur, 124.

araçlara çevirmeleri için yardım yapılırken, endüstrideki mali teşviklerin kaldırılmasına gidilmiştir. Bu nedenledir ki, çevre korumada önemli gelişmeler kaydedilmesinin k.ö. ilkesinin sıkı şekilde uygulanmasına bağlı olduğuna; hatta İngiliz yetkililerin, kirliliği kontrolün maliyetinin neredeyse tamamını kirletene yüklemekten dolayı kendileriyle gurur duyduklarına işaret edilmiştir¹²⁷.

Teşvik politikasının İngiltere örneğindeki gibi titiz şekilde uygulanmaması durumunda olumsuz sonuçlar doğabilecektir. Çünkü herşeyden önce teşvik k.ö. ilkesini safdışı bıraktığından adil bir yöntem değildir ve bu çerçevede sosyal adalet sorununa yol açmaktadır¹²⁸. Öte yandan koşullara uygun olarak ve istisnai şekilde uygulamaya konulsa dahi, gerek teşvik miktarını belirlemede ve dağıtmada, gerek teşvikten yararlananların denetiminde ciddi ve titiz davranılmadığı takdirde kötüye kullanmalar olabilecektir. Örneğin kirletenlere deşarjını önledikleri atık başına ve sabit miktarda ödeme yapılması halinde, kirletenler atık miktarlarını daha fazla göstermek, hatta sırf bu yüzden fazla atık yapmak yoluna başvurabileceklerdir. Dahası, sırf devletten nakdi yardım alabilmek için paravan şirketler kurulabilecektir. Nitekim bunun örnekleri Hindistan'da görülmüştür¹²⁹. Nakdi yardımın, atıkların tonuna göre değil de belli oranda azaltılmalarına göre yapılması halinde, deminki sakıncalar kısmen giderilmekle birlikte yine de hilelere karşı özel bir dikkat gerekecektir¹³⁰. Teşvik uygulamasının farklılık esasına göre yapılması halinde ise, bu kez idari birimlerin yükünün ve masraflarının artması ve kirletenlerle gizli görüşmeler, pazarlıklar yapılması¹³¹ gibi sonuçlar doğacaktır.

Ayrıca teşvik sisteminin kirlilikle mücadeledeki rolünün beklendiği gibi olmadığı da görülmüştür. Şöyle ki, tek tek firmalar yönünden bunların kirliliklerinin azaltılmasında kısa vadede etkili olunmakla birlikte, genelde sanayinin sebep olduğu toplam kirlilik düzeyini azaltmakta başarısız kalınmaktadır¹³². Çünkü teşvik nedeniyle fiyatlarda meydana gelen düşme, teşvik verilen ekonomik faaliyetleri daha çekici kılmakta ve bu alandaki talebin fazlalığı da kirletici etkinliklerin toplam sayısını arttırmaktadır.

127. Bk. Ruck, 111.

128. Bk. aşa. Sosyal Adalet Boyutu.

129. Bk. Parikh, 84.

130. Dales, 85.

131. Ibid.

132. Dommen, 16; Tüzün, 30.

Teşvik yoluyla kirliliği azaltma yolunda sınırlı ölçülerde etkin olunabilse bile, bu etkin olma kısa vadeye özgü olup, uzun vadede kirliliği azaltmakta bir başarı sağlanamamaktadır. Çünkü bu durumda teşvik yönteminin çoğu kez gizli kalan öteki (ve olumsuz olan) yüzü, yani kirliliğin maliyetine katlanmanın kirletenden vergi yükümlüsüne kayması¹³³ olgusu ön plana çıkmakta; kısaca söyleyirsek kirliliğin sosyal maliyeti artmaktadır.

Nihayet teşvik uygulamasının bir olumsuzluğu da uluslararası ticarete dengesizliklere yolaçabilmesidir. Bu nedenledir ki bu noktada OECD tarafından teşvik uygulaması için getirilen koşullar arasında öngörülmüştür. OECD ithalat ve ihracatta bazı kolaylıklar sağlanmasına da aynı gerekçeyle karşı çıkarak bu noktayı ilke şeklinde açıkça belirlemiştir¹³⁴.

Bu açıklamaların ortaya koyduğu açık bir gerçek, gerek OECD'nin gerek ekonomik çevrelerin genelde teşvik uygulamasına sempatiyle yaklaşmamalarının temelinde, bu uygulamanın sosyal adalet yönünün değil de ekonomik yönünün bulunmasıdır. Gerçekten de sübvansiyon gibi araçların kullanılması uluslararası ticareti fiyatlar yoluyla etkileyecek, bu tür kolaylıklardan yararlanmayanlar da, oluşacak dengesizlik karşısında benzer taleplerde bulunabileceklerdir.

Teşvik uygulaması hakkında yukarıda belirtilen ve gelişmiş ülkeler için dahi geçerli olan olumsuz yanların az gelişmiş ülkeler açısından yeni boyutları da içerir şekilde varolacağı kuşkusuzdur. Çünkü bu ülkelere özgü sosyo-politik ve kültürel olumsuzluklar ile piyasa mekanizması kurallarının tam olarak işlemlerini engelleyen faktörler, etkilerini teşvik uygulamasında da gösterecektir. Gelir dağılımının eşitsiz ve kişi başına düşen gelirin düşük olduğu bu ülkelerde, teşvik uygulaması maliyetlerin yükünü vergi yükümlülerinin üstünde toplayabilecek, dolayısıyla çevresel maliyetin toplumdaki toplam yükünü arttıracak ve genelde tüm ekonomide olumsuz etki yaratabilecektir¹³⁵.

Ülkemizde teşvik uygulamasına ilişkin olarak Çevre Kanunu'nun Çeşitli Hükümler başlığını taşıyan altıncı bölümünde "Teş-

133. Juhasz, 37.

134. The Recom., (1972), 142.

135. Bu son nokta için bk. Dommen, 16.

vik" adı altında bir hükme yer verildiği görülür. Buna göre "Kirliliğin önlenmesi ve giderilmesine ilişkin faaliyetler teşvik tedbirlerinden yararlandırılır..." (md.29). Burada sözü edilen teşvik önlemleriyle ilgili esasların yönetmelikle düzenleneceği aynı maddede belirtilmişse de, bu yönetmelik henüz çıkarılmamıştır ve teşvikler halen Bakanlar Kurulunun tebliğlerine göre verilmektedir. Bu çerçevede çevre korumaya ilişkin yatırımların özel önem taşıyan yatırımlar sayılarak; ithal edilecek araç-gereç için gümrük muafiyeti, yurt içinden temin edilen malzemeler için KDV iadesi sağlanması gibi teşviklerin verildiği görülür.

Çevre Kanununda teşvik maddesiyle getirilen düzenleme genel niteliktedir. İlgili yönetmelik de çıkarılmadığına göre teşviklerin bu genel çerçeveden hareketle kirletenlere de verilmesini engelleyici bir durum yoktur. Gerçi teşvikle ilgili maddede, Çevre Kanunda belirtilen cezalara neden olan fiilleri işleyenlerin yükümlülüklerini verilen süre içinde yerine getirmemeleri durumunda, kendilerine uygulanmakta olan teşvik tedbirlerinin durdurulacağı ve yeni tedbirlerden yararlandırılamayacağı öngörülmüşse de, bu, uygulamaya yönelik olan ve sınırlı nitelikte bir korumadır. Oysa k.ö. ilkesine bizzat yer veren (md.3/e) bir kanunda teşvik ile ilgili genel hüküm getirilirken, en azından OECD'nin yukarıda açıkladığımız belirlemeleri çerçevesinde, kirletenler açısından bazı kayıtlara ve koşullara yer verilmesi doğru olurdu. Teşvik uygulamasının az gelişmiş ülkeler yönünden yaratacağı olumsuzluklar da düşünülürse böyle bir düzenlemenin önemi ve gerekliliği daha da artmaktadır.

Böyle bir düzenleme yapılmadığı gibi, Çevre Kanununun Çevre Kirliliğini Önleme Fonu ile ilgili maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmelikle¹³⁶, kanunun düzenlenmesini genişleten ve kirletenlerin yararlanması için de hiçbir engel bulunmayan bir düzenlemeye gidilmiştir. Adı geçen fona ilişkin madde, fonun kullanım şekilleri arasında "arıtma tesisi yapacak gerçek ve tüzel kişilere kredi yardımı" yapılması da sayılmıştır (md.19). Görüldüğü gibi bu ifade de genel nitelikli olup, kirletenlerin bundan yararlanmalarına ilişkin bir engel yoktur. Yine kanunun düzenlenmesine göre Fon "ancak" ilgili maddede gösterilen amaçlar için kullanılabilir. İşte bu düzenlemeye rağmen ilgili yönetmelik bu kredi olanaklarını teşvik yollarından biridir- "Çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılacak tesis ve faali-

136. Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Yönetmeliği, RG. 17.5.1985, S.18757.

yetler" için de geçerli kılarak kanunun düzenlemesini genişletmiştir. Böylece yönetmeliklerin ancak kanunların uygulanmasını sağlamak için ve kanunlardaki genel esaslar dairesinde düzenleme getirebileceği yolundaki genel kural ihlâl edilmiştir.

Çevre kanunumuz dışındaki birtakım yasalarda da teşvikle ilgili ve daha somut düzenlemeler mevcuttur. Bu bağlamda, ormanların, tarihi ve kültürel varlıkların korunması için, korumada rolü olanlarla ilgili kanunlar gereğince kurulmuş fonlardan yardım yapılmakta ve başka kolaylıklar sağlanmaktadır. Ancak hemen vurgulanması gereken nokta, bütün bunların çevre kirliliği ve k.ö. ilkesinin çerçevesi dışında kalan -genelde çevre korunmasına yönelik önlemlere ilişkin oldukları ve k.ö. ilkesinin istisnası olarak kendini gösteren teşvikler grubunda değerlendirilemeyecekleridir.

4. Sosyal Adalet Boyutu

K.Ö. ilkesinin çeşitli yönleri itibariyle adil olmayan sonuçlara yolaçması söz konusu olabilmektedir. Bunlardan ilki kirlitenin katlandığı mali yükü tüketicilere yansıtmasıdır. Şöyle ki, k.ö. ilkesinin esasının, kirlitenin kirliliği kontrol ve gidermenin maliyetlerine katlanması olduğunu görmüştük. Bu da, kirlitenin söz konusu maliyetleri, kirliliğe yolaçan mal ya da hizmeti üretme faaliyetinin maliyetinde hesaba katması yoluyla olur ki bu şekliyle uygulama son derece adildir. Çünkü kirliten madem ki kirlilik yaratarak kendisine kazanç sağlıyor; o halde bu nimetin külfetine de katlanacaktır. Oysa pratikte durum böyle olmayabilmektedir. Kirliten ürettiği mal ve hizmetler için k.ö. ilkesi nedeniyle katlandığı ekstra maliyeti bu mal ve hizmetlerin fiyatlarına yansıtılabilmektedir. Böylece kirliten kirlittiği halde bunun külfetinden kurtulacak, buna karşın onun ürettiği mal ve hizmetlerden yararlanmak durumunda olan geniş halk kesimi kirlenmenin bedelini ödemek durumunda kalacaktır. Somutlaştırırsak, kirliten k.ö. ilkesi çerçevesinde arıtma tesisi yapmak zorunda bırakılmışsa bunun masrafını, harç veya vergi veya faaliyet izni için ödemede bulunmuşsa ödediği bu miktarı ürettiği mal veya hizmetin fiyatlarına ekleyecektir. Böylece başlangıçta adil gözüken k.ö. ilkesi adil olmayan bir sonuç yaratmış olmaktadır. Ve bu sonuç öngörülmemiş bir sonuç da değildir. Çünkü OECD, k.ö. ilkesini tanımladığı tavsiye kararında, "kirlitenin çevresel maliyetlerin bir kısmını ya da tamamını fiyatlarına yansıtıp yansıtmasının ilkeye uygunluk açısından önemi yoktur"¹³⁷ şeklinde bir belirlemeye de yer vermiştir.

137. The Recom.. (1972), 144.

OECD'nin bu belirlemesi paralelinde başka değerlendirmelere de rastlanılmaktadır. Bu bağlamda kirlenme sorununda herkesin bir anlamda hem üretici hem tüketici, hem kirleten hem kirliliğe maruz kalan konumunda olduğuna¹³⁸ dikkat çekilmektedir. Böyle bir durumda da, kirlenmeyle etkili şekilde mücadele için ister istemez herkesin ödemede bulunmak durumunda kalacağı, dolayısıyla ilk aşamada ödemenin kimin tarafından yapıldığının da önemi olmadığı¹³⁹ sonucuna varılmaktadır. Aslında bu değerlendirmenin aksine, sonradan fiyatlar yoluyla tüketicilere yansıtılsa bile ilk ödemenin kirleten tarafından yapılmasının önemi vardır. Çünkü bu ödentiler çevrenin korunmasına yönelik çeşitli amaçlarla oluşturulan fonlarda toplanarak, pratikte bu amaçlara uygun şekilde kullanılabilirler.

Kirletenin katlanmak durumunda kaldığı maliyeti fiyatlar yoluyla tüketicilere yansıtması noktasına gelince; bir kere bu yansıtımda adaletsizlik daha çok gelir düzeyi düşük olan kesimler açısından ortaya çıkacaktır. Çünkü esasen bu kesimler genelde kirliliğin etkilerini de en çok hissedenlerdir. İşte bu durumu ülkedeki genel sosyal devlet politikasından ayrı düşünmek mümkün olmayacağı için, çözüm de bu paralele girilecek "gelir dağılımındaki dengesizlikleri" düzeltme çabalarından bağımsız değildir. Kısaca söylessek, devletin sosyal devlet uygulamaları doğrultusunda yapmak durumunda olduğu reformlarla, düşük gelirliilerin yaşam standartlarını yükseltmesi, sözü edilen adaletsizliği önemli ölçüde giderecektir.

Öte yandan kirletenin katlandığı maliyeti mal ve hizmetlerin fiyatına yansıtması, piyasa kurallarının iyi işlediği gerçek bir rekabet ortamında o kadar kolay olmamaktadır. Kaldı ki devlet bu gibi durumlarda bazı yasaklar koymak ya da ayarlamalar yapmak şeklinde araya girebilir.

K.Ö. ilkesi çerçevesinde adaletsizlik savını gündeme getiren ikinci bir nokta da bu ilkenin etkili olabileceği konusundaki kuşku- larla ilgilidir. K.Ö. ilkesinin pratikte "kirletirim öderim" mantığını geçerli kıldığı ve parası olanların çevreyi kirletmeye devam edeceği sıkça öne sürülen bir savdır. K.Ö. ilkesini uygulamak için başvuru- lan bazı yöntemlerde¹⁴⁰ bu savı haklı çıkaran durumlar ortaya çıktı-

138. Bk. Dales, 81.

139. Ibid. 84.

140. Bk. yuk. Kirlilik ücretleri (ücret miktarının saptanması)

ğı kuşkusuzdur. Ama genelde rekabet ortamı içinde tüm kirletenlerin bu tür bir mantık çerçevesinde hareket edecekleri söylenemeyeceği gibi, k.ö. ilkesini kirliliği azaltmak için uygulamaya sokan devletin de buna seyirci kalacağı düşünülemez. Kaldı ki çevre bilincinin gelişmiş olduğu bir kamuoyunun bu alandaki etkisi de gözardı edilemez. Böyle bir kamuoyunda kirletici firmaların ürünleri boykot edilebilecektir.

Kirletenlere istisnai durumların dışına çıkan bir teşvik uygulamasına gidilmesi durumunda k.ö. ilkesinin adaletsizliğe yolaçan başka bir yönüyle karşılaşmış oluyoruz. Üstelik buradaki adaletsizliğin boyutları daha büyüktür. Çünkü kişi hem kirletmekte, hem bunun karşılığını ödememekte hem de kendisine yardımda bulunmaktadır. Dahası bu yardım devlet bütçesinden, yani vergi yükümlülerinin cebinden karşılanmaktadır. Devletin söz konusu yardımı yapabilmek için vergileri arttırması halinde ise vergi yükümlüsünün külfeti daha da çoğalmaktadır. Arıtma tesisinin kirleten tarafından değil de bizzat belediyece yapılması örneğinde, belediye bunun maliyetini vergiler yoluyla tüm yöre halkından karşılayacaktır. İşte bu önemli sonuçlar nedeniyle kirlilikte mücadelede teşvik uygulamasının hem sınırlı, hem seçici ve titiz yapılması zorunludur.

IV. SONUÇ

Çevresel bozulmanın önemli kısmını oluşturan kirlilik sorunu- nu çözmek için getirilmiş olan k.ö. ilkesi; hukuki, ekonomik, teknik ve politik boyutların, kimi zaman birbirlerine baskın çıkarak, kimi zaman kesişerek devrede oldukları bir kapsama ve uygulama alanına sahiptir. Ve bu yönüyle çevre hukukunun disiplinlerarası niteliğini en açık ve en iyi şekilde ortaya koymaktadır.

K.Ö. ilkesi sözcüklerin çağrıştırdığı kadar basit olmayıp, kendisinden beklenen fonksiyonu gerçekleştirebilmesi, uygulamaya aktarılması için seçilecek yöntemlerden, uygulamada alınacak önlemlere ve bütüncül çevre politikası içindeki yerinin belirlenmesine kadar bir dizi alanda son derece ciddi, titiz ve kişisel çıkarlardan etkilenmeyecek çabaların varlığına bağlıdır. Bütün bu çabalarda gözönünde tutulması gereken bazı hassas noktalar vardır. Öncelikle yöntemlerin seçilmesinde tek yanlı bakış açılarının etkisinde kalınmayarak, en iyi tek bir çözümün bulunmadığı gerçeğinden de hareketle, en iyi sonuçları sağlayacak yöntemleri gerekirse birarada uygulamak ve daha iyi sonuçlara daha iyi yollarla ulaşma yolundaki

çalabalara devam etmek gereklidir. Bu bağlamda, piyasanın herşeyi çözebileceği mantığıyla ekonomik boyuta ağırlık vererek hukukun yönlendirici olmasına karşı çıkmak gibi bir yanlış yapılmamalı, Garret Hardin'in ünlü çalışması "The Tragedy of the Commons" (Ortak Değerlerin Trajedisi)'de çok iyi şekilde sergilendiği gibi çevre sorunlarını piyasanın yaratmış olduğu gerçeği unutulmamalıdır. Yine çevre sorunlarının yarattığı maliyetin piyasa tarafından tümüyle içselleştirilmesinin mümkün olamadığı, dışsallıkları tümüyle hesaba katmayan bir piyasa sisteminin ise maksimum refah için gerekli koşulları karşılayamayacağı; bazı kirlilik sorunlarının çözümü için piyasanın işleyişine bırakılamayacak kadar acil olduğu ve nihayet piyasa sisteminin istikrarını bozan durumların varlığı aynı paralelde göze alınması gereken gerçeklerdir.

Piyasa sistemine duyulan (ve duyulması gereken) kuşkuları ve bu kuşkular paralelinde geliştirilen çevre yönetimine ilişkin kararlarda piyasanın yerine kamu otoritelerini koymak gerektiği görüşünü destekleyici bir nokta da çevresel zararların yaygın ve geniş olmalarına ilişkindir. Gerçekten de bu denli geniş halk kesimini etkileyen bir toplumsal sorunda hangi yöntem benimsenirse benimsensin, devletin merkezi şekilde rol oynaması bir zorunluluktur. Ancak gözetilmesi gereken bir başka gerçek de, bu denli geniş kesimleri etkileyen çok yönlü ve devasa boyuttaki ve her an yeni risklere ve yeni gelişmelere açık bir sorunun, yalnızca tek taraflı bir devlet modeliyle ve klasik kamu hizmetlerindeki anlayışla çözülmesinin mümkün olmadığıdır. Aksine sorunun çözümünde tüm bilimlerin ilke ve araçlarına başvurulması, tüm sektörlerin ve genelde halkın harekete geçirilmesi ve tüm yöntemlerin değerlendirilmesi kaçınılmazdır.

K.Ö. ilkesinin bütüncül bir çevre koruma politikası içinde kendisinden bekleneni verebilmesi için dikkat edilmesi gereken önemli bir konu da onun sosyal adalet olgusu ile olan sıkı ilişkisidir. Hem k.ö. ilkesini uygulamak için seçilecek yöntemler aşamasında, hem seçilen yöntemlerin uygulanması sırasında, hem ekonomik hem politik tercihlerde esasen mevcut olan bu boyutun dikkate alınması, sürdürülebilir kalkınma gibi çevre koruma politikasının odağında yer alan başka esasları gerçekleştirmek için de zorunludur. İşte k.ö. ilkesinin günümüzde geçerli olan anlaşılış ve uygulanişının gelecekte alacağı yeni biçimler bu sosyal adalet boyutunun politik nitelikli bir tercih olarak çevre politikasına ne ölçüde yansıtılacağına bağlı olacaktır. Bu doğrultudaki gelişme ise yine günümüzde bas-

kın olan antroposentrik anlayışta, çevrecilerin ve genelde gelişmiş bir çevre bilincine sahip kamuoyunun etkisiyle gerçekleştirilecek değişikliklere bağlı olacaktır. Söz konusu gelişmelerde yine aynı kesimlerin (çevreciler ve kamuoyu) arz-talep ilişkisindeki etkileri nedeniyle piyasa sisteminde yapacakları yönlendirmelerin de katkısı olacaktır.

BİBLİYOGRAFYA

Agenda 21, The Earth Summit Strategy to Save Our Planet (ed. Daniel Starz), 1993.

Bonnefois, Christine, M.: Droit European de L'environnement, Ire édition, Delmas 1993.

Buck, Susan J.: Understanding Environmental Administration and Law, Washington D.C. 1991.

Carpenter, Richard, A.: "Ecology in Court and Other Disappointments of Environmental Science and Environmental Law", 15 Natural Resources Lawyer 1982-83, 573-95.

Çevre Korumada Uluslararası İşbirliği ve Avrupa Topluluğunda Çevre Politikaları, Atam Ders Notları (haz. Dr. Yılmaz Dündar), Ankara Üniversitesi Basımevi, 1995.

Çörtoğlu, Sahir: "Kirleten Öder İlkesi ve Ekolojik Zarar Kavramı", 5 Yeni Türkiye 1995, 347-352.

Dales, J.H.: *Çevre Sorunlarının Hukuki ve Ekonomik Temelleri* (Çev. İ. Orhan Türköz) (tarihsiz).

Dommen, Edward: "The Four Principles for Environmental policy, and Sustainable Development: an Overview" in Fair Principles For Sustainable Development (ed. Edward Dommen), Unctad 1993, 7-32.

Davies, Clarence, C.: "Standart Setting" in Pollution, Resources, and the Environment (ed. Alain C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111), NewYork 1973, 107-111.

Dewiees, Donald, "Tort Law and the Deterrence of Environmental Pollution", in Innovation of Environmental Policy (ed. T. H. Tietenberg), 1992, 139-64.

Drupsteen, Thijs-Gilhuis, Piet: "The Netherlands" in Understanding US and European Environmental Law (eds. Turner T. Smith-Pascale Kromarek), Martinis Nijhof 1989, 47-58.

Encyclopedia of The Environment (eds. Ruth A. Eblen-William R. Eblen), The René Dubos Center for Human Environment, 1994.

Environmental Encyclopedia (ed. William Cunningham-Terence Ball and the Others), 1994.

Environmental Science The Harper Collins Dictionary, 1992.

Freeman, Myrick A.: "Income Distribution and Environmental Quality" in Pollution, Resources, and The Environment (Eds. Alain C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111), Newyork 1973, 100-106.

Freeman, Myrick-Haveman, Robert-Kneese, Allen: The Economics of Environmental Policy, 1973.

Guilloud Martine R.: Du Droit de Detruire, Essai sur le Droit de L'environnement, Presses Universitaires de France 1989.

Haigh, Nigel: EEC Environmental Policy and Britain, 2nd revised edition, Longman 1989.

Hardin, Garrett: "The Tragedy of the Commons" in Pollution, Resources and the Environment (ed. Alain C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111), New York 1973, 1-13.

Heal, Geoffrey: "Application of the Polluter-Pays Principle in Developing Countries" in Fair Principles for Sustainable Development (ed. Edward Dommen), Unctad 1993, 73-80.

Juhasz, Ferenc: "Guiding Principles for Sustainable Development in the Developing Countries" in Fair Principles for Sustainable Development (ed. Edward Dommen) Unctad 1993, 33-59.

Kışlahoğlu, Mine-Berkes, Niyazi: Çevre ve Ekoloji, 4. basım, Remzi Kitabevi, İstanbul 1993.

Kiss, Alexandre-Shelton Dinah: *International Environmental Law*, Graham/Trotman limited, 1991.

Kneese, Allen-Ayres, Robert-D'Arge, Ralph: "Economics and the Environment: A Material Balance Approach" in *Pollution, Resources, and the Environment* (eds. Alain C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111), New York, 1973, 25-36.

Lave, Lester B.-Seskin Eugene P.: "Air Pollution and Human Health" in *Pollution, Resources, and the Environment* (eds. Alain C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111) New York 1973, 88-99.

Panel Discussions, "The Role" of Technical and Economic Analysis in Environmental Regulation (Moderator R.B. Stewart) in *Understanding US and European Environmental Law* (eds. Turner T. Smith-Pascale Kromarek), Martinis Nijhof 1989, 67-77.

Parikh, Kirit S.: "The Polluter-Pays and User-Pays Principles for Developing Countries; Merits, Drawbacks and Feasibility" in *Fair Principles for Sustainable Development* (ed. Edward Domenen), Unctad 1993, 81-91.

Prieur, Michel: *Droit de L'Environnement*, 2e édition, Dalloz, Paris 1991.

Rose-Ackerman, Susan: "Environmental Liability Law" in *Innovation in Environmental Policy* (ed. Tom Tietenberg) 1992, 223-243.

Ruff, Larry A.: "The Economic Common sense of Pollution" in *Pollution, Resources and the Environment* (eds. Alain, C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111), 1973, 37-53.

Senece, Joseph, J.-Taussig, Michel K.: *Environmental Economics*, Prentice, Hall 1974.

Stewart, Richard: "Economics, Environment and the Limits of Legal Control", 9 *Harvard Environmental Law Review* 1985, 11-16.

The European Community and the Environment, European Documentation, Periodical 3/1987.

The Recommendation of the Council on Guiding principles Concerning International Aspects of Environmental Policies (26 may 1972) in Fair Principles for Sustainable Development (ed.Edward Dommen), Unctad 1993, 139-45

The Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle (14 November 1974) in Fair Principles For Sustainable Development (Ed. edward Dommen) Unctad 1993, 146-148.

The Rio Declaration on Environment and Development, International Legal Materials, Vol.xxxi, n.4 July 1992, 876.

The State of the Environment, OECD, Paris 1991.

Toroslu, Nevzat: Ceza Hukuku ve Çevre, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1982.

Turgut, Nükhet: Çevre ve Yurттаşlar, Yurттаşların Çevrenin Korunmasındaki Rolü (Kamu Hukuku ve Siyasal Bilim Yaklaşımı), Savaş Yayınları, Ankara, 1993.

Turvey, Ralph: "Side Effects of Resorce Use" in Pollution, Resources, and the Environment (eds. Alain C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111), 1973, 59-71.

Türköz, Orhan: "Ekonomi, Hukuk ve Çevre, Çevre Meselelerinin Ekonomik Yorumu", 5 Yeni Türkiye 1995, 320-324.

Tüzün, Gürel: "Çevre Kirliliğinin Optimum Denetimi", 200 Mülkiyeliler Dergisi, Haziran 1990, 27-30.

United States of America National Report, UN Conference on Environment and Development 1992.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), RG. 25 Temmuz 1995, Sayı 22354.

Zwick, David R.: "A Critisizm of the Effluent Charge" in Pollution, Resources, and the Environment (eds. Alain C. Enthoven-A. Myrick Freeman 111), NewYork 1973, 138-40.