



İngiltere
Büyükelçiliği
Ankara

TBMM'NİN İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKASINDAKİ ROLÜ



Bu rapor Birleşik Krallık Refah Fonu tarafından desteklenen "İklim Değişikliği Politikasının Geliştirilmesi için Türkiye'de Parlamentonun Rolünün Güçlendirilmesi Projesi" çerçevesinde hazırlanmıştır.
Raporun tüm içeriğinden Küresel Denge Derneği sorumludur.



İngiltere
Büyükelçiligi
Ankara

TBMM'NİN İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKASINDAKİ ROLÜ

Hazırlayanlar

Önder Algedik
Halil İbrahim Bayar
Bali Emrah Biçer
Ersin Çelik
Mustafa Keleş
Habip Kocaman
Nuran Talu

Şubat 2016, Ankara

İÇİNDEKİLER	1
GİRİŞ	3
YASAL ÇERÇEVE	4
BİRİNCİ BÖLÜM: KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKALARI VE TÜRKİYE	5
A İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNDE MEVCUT DURUM	7
1. İklim Dengeleri	9
2. İklim Senaryoları	9
3. Karbon Bütçesi Açığı	10
4. Gelecek Senaryoları	11
B İKLİM MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE	12
1. Uluslararası Müzakerelerde Önemli Kilometre Taşları	12
2. Paris Anlaşmasıyla Gelen Yeni İklim Rejimi	14
3. Türkiye'nin İklim Müzakereleri ve Yükümlülükleri	14
4. Türkiye'de Sera Gazlarının Durumu	17
5. Türkiye'nin Gelecekteki Sera Gazlarına Yönelik Politikası	21
İKİNCİ BÖLÜM: İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİNE UYUM VE TÜRKİYE	23
A İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE UYUMUN DOĞRU ANLAŞILMASI	25
1. Etkilenebilirlik	25
2. Risk Faktörü	26
3. Dayanıklılık	26
4. Uyum Sağlamak ve Sera Gazlarının Salımını Azaltmak Arasındaki Bağ	26
5. Uyumsuzlaşma	27
6. Belirsizlik	28
7. Farkındalık	28
B İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİNE UYUMDA KÜRESEL BAKIŞ	29
1. Uluslararası Akitlerde Uyum	29
2. Uyumda Strateji İhtiyacı	30
3. Sektörler Bazında Dünyadaki Bazı Uyum Faaliyetleri	35
C İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN TÜRKİYE'YE ETKİLERİ	38
D TÜRKİYE'NİN İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE UYUM POLİTİKALARI	41

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ İLE MÜCADELEDE TBMM'NİN ROLÜ	43
A YASALAR VE SERA GAZI SALIMI İLİŞKİSİ	45
1. Enerji	45
2. Ulaştırma	49
3. Binalar	52
B YASALAR VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİNE UYUMUN İLİŞKİSİ	55
1. Tarım ve Gıda Güvenliği	55
2. Ormancılık ve Arazi Kullanımı	57
3. Kentleşme	61
4. İlgili Diğer Yasalar ve Yasa Çalışmaları	63
C PARLAMENTER DENETİM FAALİYETLERİNDE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	66
1. TBMM'nin Denetim Faaliyetlerinde Tarihsel Arkaplan	66
2. TBMM'nin Denetim Faaliyetlerinde İklim Değişikliği (24. Yasama Dönemi)	72
a. Soru	72
b. Meclis Araştırması	78
c. Genel Görüşme	81
d. Gensoru	81
e. Meclis Soruşturması	82
f. Gündem Dışı Konuşma	83
D TBMM'DE KALKINMA PLANI GÖRÜŞMELERİ VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	86
E TBMM'DE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ GÖRÜŞMELERİ VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	88
ŞEKİLLER VE TABLOLAR	93

GİRİŞ

Küresel iklim değişikliği ile mücadele çalışmaları hükümetlerin yanı sıra, uzun süredir parlamentoları, sivil toplum örgütlerini, yerel toplulukları, akademik dünyayı ve iş çevrelerini içine alan geniş bir taban tarafından sürdürülmektedir. Aynı zamanda ulusal ve bölgesel parlamentolar düzeyinde de iklim değişikliği ile mücadele politikalarına katkı sağlanmaktadır.

Örneğin Avrupa Parlamentosu (AP) Kopenhag İklim Zirvesi (2009) öncesinde, Avrupa Birliği (AB) ülkelerine sera gazı emisyonlarını (salımlarını) azaltma hedeflerinde daha kararlı olunması ve enerji tasarrufu hedeflerine yasal bağlayıcılık getirilmesi çağrısında bulunmuştur. O dönem iklim değişikliği ile mücadelenin Avrupa ve dünya gündeminde öncelikli olmasını sağlamak için AP bünyesinde bir iklim komitesi kurulmuştur. AP İklim Komitesi, yayınladığı raporlarla AP'nin uluslararası iklim müzakerelerinde Avrupa için ortak (AB ülkeleri parlamentoları) tutumunu belirlemiştir.

Avrupa parlamenterlerinin bu çerçevedeki politika önerileri dikkat çekicidir. Bu öneriler arasında; AB'nin bir iklim değişikliği dış politikası olması; AB'nin Akdeniz ülkelerinin bir güneş enerjisi ortaklığı oluşturması, AB'nin tarım sektöründe de sera gazı emisyon hedefleri belirlemesi ve geliştirmekte olan ülkelerin iklim değişikliği ile mücadele edebilmelerini kolaylaştıracak AB yardım fonlarının artırılması gibi önemli hususlar vardır. AB parlamenterleri ayrıca iklim politikalarının uygulanmasında ilgili konularda mali kaynak sağlanması için AB bünyesinde bir Avrupa İklim Fonu oluşturulması ve üye ülkelerin de tekil olarak benzer fonlar tahsis etmesi gibi önemli konulara da dikkat çekmişlerdir.

Bugün İngiliz Parlamentosu, İngiltere'de petrol ve doğalgaz endüstrisinde süregelen hükümet sübvansiyonlarının yenilenebilir enerji alanlarına yönelmesi üzerine yeni bir ekonomik gündemi tartışmaktadır. İngiltere'de ayrıca iklim değişikliğinin sigorta sektörü üzerindeki etkileri ve bu bağlamda iklim olaylarına karşı riskleri azaltmak amacıyla konuyla ilgili yasaların ve fonların geliştirilmesi tartışılmakta olup, son dönemlerde İngiliz Parlamentosu'nda iklim değişikliğinin bu sektördeki yatırım stratejileri müzakerelerine daha sık şahit olunmaktadır.¹

Türkiye'de de Parlamentosunun ve üyelerinin iklim değişikliği ile mücadeledeki rolünün ve sorumluluklarının belirlenmesi önemlidir.

Bu çalışma Birleşik Krallık Refah Fonu tarafından desteklenen "İklim Değişikliği Politikasının Geliştirilmesi için Türkiye'de Parlamentosunun Rolünün Güçlendirilmesi Projesi" çerçevesinde TBMM için hazırlanmıştır.² Yürütücülüğü Küresel Denge Derneği tarafından yapılan bu Projede diğer paydaşlar Tüketiciyi ve İklimi Koruma Derneği ile Yasama Derneği'dir.³

Projenin temel amacı Türkiye'de iklim değişikliği ile mücadele politikaları ve uygulamaları ile ilgili Meclis bünyesinde farkındalık zemini oluşturulması ve bu konuya dikkat çekilmesidir.

¹ Kaynak 1: İngiliz Sigortacılar Birliği (Association of British Insurers/ABI) ve Parlamento:

-ABI in Parliament (<https://www.abi.org.uk/Insurance-and-savings/Topics-and-issues/ABI-in-Parliament/>),

-ABI Briefing-The case for action on global climate change (https://www.abi.org.uk/~/_media/Files/Documents/Publications/Public/2015/Public%20affairs/ABI%20briefing%20-%20insurance%20and%20climate%20change.pdf).

Kaynak 2: "The impact of climate change on the UK insurance sector/A Climate Change Adaptation Report" by the Prudential Regulation Authority, September 2015.

² UK Prosperity Fund, Strengthen the Role of Turkish Parliament for the Improvement of National Climate Change Policy Project.

³ Küresel Denge Derneği: Global Balance Association,

Tüketiciyi ve İklimi Koruma Derneği: Consumer and Climate Protection Association,

Yasama Derneği: Turkish Association of Legislation.



TBMM'nin iklim değişikliği politikalarını yasama ve denetim faaliyetleri açısından değerlendirmeye başlaması, Aralık 2015'te tüm Birleşmiş Milletler (BM) üye ülkeleri tarafından kabul edilen Paris Anlaşması ile başlayan yeni küresel iklim rejiminde Türkiye'nin alacağı sorumluluklar açısından önemli bir kilometre taşıdır. Çünkü politika araçları içinde çok önemli bir yeri olan mevzuatın iklim dostu olarak geliştirilmesine zemin hazırlamak açısından bu husus dikkate değerdir. Bu çalışmayla ayrıca vatandaşları parlamentoda temsil eden siyasilerin, halkın taleplerine dair bu alandaki sorumluluklarını belirginleştirmek ve aktif rol oynamalarına katkıda bulunmak hedeflenmiştir.

İklim değişikliği ile mücadele kapsamında insan ve doğa haklarının TBMM'de ne kadar savunulduğu çok önemlidir

TBMM tarafından kabul edilen ve uygulamada olan konuyla ilgili yasaların iklim değişikliği ile mücadeleye ne ölçüde katkı verdiği ya da engel olduğu üzerine bugüne kadar kapsamlı herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Bu konuda yapılmış Türkiye'deki ilk çalışma olan bu Proje söz konusu boşluğu dolduracaktır. Öte yandan Projenin diğer çıktılarından biri de milletvekillerinin iklim değişikliği konusunu siyasi gündemlerine almadaki farkındalıklarının tespitidir. Buradaki sonuçlar iklim değişikliği ile mücadeleyle bağlantılı olarak insan ve doğa haklarının milletvekilleri tarafından savunulma ölçüsüne de işaret edecektir.

YASAL ÇERÇEVE

İklim değişikliği ile mücadelede ilk uluslararası BM akdi olan BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) 1992 yılında imzaya açılmıştır.⁴ Küresel iklim değişikliğini durdurmak amacıyla insan kaynaklı (antropojenik) faaliyetler sonucunda atmosfere salınan sera gazları miktarının sınırlandırılmasını ve iklim sistemi üzerindeki olumsuz etkilerini önlemeyi amaçlayan Sözleşme, bu tarihten iki yıl sonra 1994'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye BMİDÇS'ye 2004 yılında 189. ülke olarak taraf olmuştur.

Sözleşmenin uygulama protokolü olan Kyoto Protokolü de 2005 yılından bu yana fiilen yürürlükte.⁵ Türkiye Kyoto Protokolü'ne 2009 yılında taraf olmuştur. Kyoto Protokolünün yükümlülüklerinin 2020 yılına kadar uzatılması için 2012 yılında yapılan "Kyoto Protokolü Doha Değişiklikleri"ni Türkiye henüz onaylamamıştır. "Doha Konferansında Kyoto Protokolünde Yapılan Değişikliklerin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı" dönemin hükümeti tarafından TBMM'ye 2013 yılında 24. Yasama Döneminde gönderilmiş; ancak tasarı kadük⁶ olmuştur. Ancak, Kyoto Protokolü 2012 değişikliklerinin Paris Anlaşması (2015) çerçevesinde yeniden TBMM'nin gündemine gelmesi söz konusudur. Çünkü Paris Anlaşmasına göre ülkelerin 2020 yılı öncesi sorumluluklarından biri olarak bu Protokol değişikliğini onaylaması gerekmektedir.⁷

İklim değişikliği ile ilgili en son uluslararası anlaşma, Aralık 2015'te Paris'te gerçekleşen ve BMİDÇS'ye taraf olan ülkelerin bir araya geldiği 21. Taraflar Konferansında kabul edilen "Paris Anlaşması"dır. Paris Anlaşması BM kararlarına göre uluslararası camiada 22 Nisan 2016 tarihinde resmen imzaya açılacaktır.

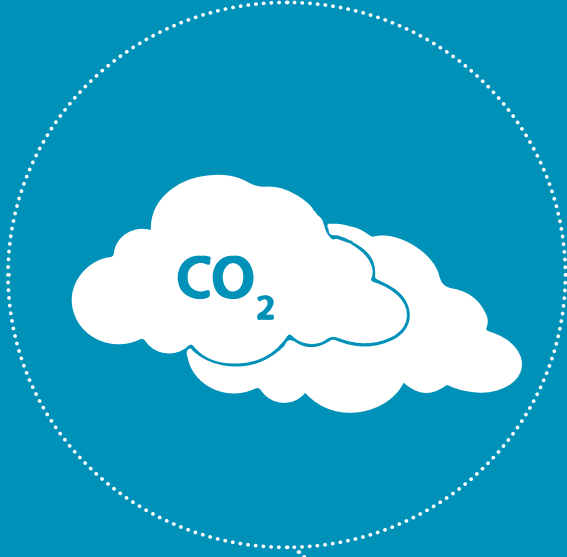
Türkiye anlaşmayı BM üyesi sıfatıyla politik taahhütleri açısından uygun görmüş olduğundan Paris İklim Anlaşması'nın TBMM'nin gündemine gelmesi beklenmektedir.

⁴ Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, Rio de Janeiro (Brezilya).

⁵ Kyoto Protokolünün yürürlüğe girme koşulu, atmosfere verilen sera gazlarının %55'i oranında salım yapan ülkeler tarafından imzalanması olup, bu durum 2005 yılında gerçekleşmiş ve Protokol uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde yürürlük kazanmıştır.

⁶ TBMM İçtüzüğü'nün 77'nci maddesi uyarınca bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış olan kanun tasarısı ve teklifleri ile soru, Meclis araştırması, genel görüşme ve gensoru önergeleri hükümsüz (kadük) sayılır.

⁷ Paris Agreement - ..."IV. ENHANCED ACTION PRIOR TO 2020, 106. Resolves to ensure the highest possible mitigation efforts in the pre-2020 period, including by: (a) Urging all Parties to the Kyoto Protocol that have not already done so to ratify and implement the Doha Amendment to the Kyoto Protocol;..."



Türkiye, Paris Anlaşmasını BM üyesi olarak uygun görmüş olup, bu Anlaşmanın TBMM'nin gündemine gelmesi beklenmektedir

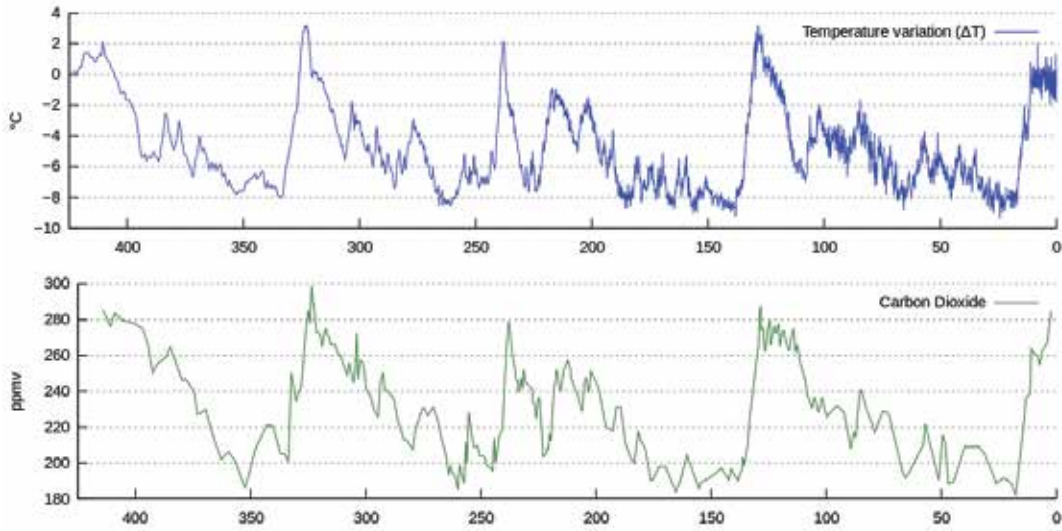
BİRİNCİ BÖLÜM:
KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKALARI
VE TÜRKİYE

BİRİNCİ BÖLÜM: KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKALARI VE TÜRKİYE

A İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNDE MEVCUT DURUM

Dünya tarihinde sanayileşme öncesi biyokütle ile sınırlı olan enerji tüketimi sonraları fosil yakıtların devreye girmesi ile hızla artmıştır. Sanayi, kentleşme ve tarım faaliyetleri için fosil yakıtların aşırı miktarda kullanılması ve ormansızlaşmanın da giderek artmasıyla atmosferde sera gazları birikimi çoğalmıştır. 1750 yılında atmosferde bir milyonda parçacık sayısı (ppm) içinde karbondioksit 278 ppm iken, bu oran 2011'e kadar %40 artarak 391 ppm'e ulaşmıştır⁸. Bu durum sanayileşme öncesi son 800 bin yılda atmosferdeki karbondioksit miktarında olağanüstü bir artış olduğunu göstermektedir. Bu süreçte diğer önemli sera gazlarından olan metan ve diazot monoksitteki artış da %150 ve %20 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 1 • Vostok Buzulunda Ölçülmüş Geçmiş 420 Bin Yılın Sıcaklığı (mavi) ve Karbondioksit (yeşil) Yoğunluğundaki Değişim



Karbondioksit yoğunluğundaki bu olağan dışı yükseliş, dünyadaki iklim dengeleri açısından iki önemli eşik aşılmasına neden olmuştur:

- 1- Bilimsel çalışmalar iklim dengeleri için atmosferdeki karbondioksit yoğunluğu açısından güvenli sınırın 350 ppm olduğunu ortaya koymaktadır.⁹ Ölçümlere göre 350 ppm 1988 yılında aşılmıştır.¹⁰
- 2- Dünyanın 400 ppm seviyesini 4,5 milyon yıl önce yaşadığı bilinmektedir. 5 ile 3,6 milyon yıl önceki Pliyosen döneminde küresel düzeydeki sıcaklığın, bugünün 3°C ya da 4°C yukarısında seyrettiği, kutuplarda 10 derece daha sıcak yaşandığı,

⁸ Ciais, P., C. Sabine, G. Bala, L. Bopp, V. Brovkin, J. Canadell, A. Chhabra, R. DeFries, J. Galloway, M. Heimann, C. Jones, C. Le Quéré, R.B. Myneni, S. Piao and P. Thornton, 2013: Carbon and Other Biogeochemical Cycles. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

⁹ Atmosferdeki karbondioksit miktarı için güvenli üst sınır milyonda 350 parçacıktır. (350 parts per million).

¹⁰ Hansen, J., M. Sato, P. Kharecha, D. Beerling, R. Berner, V. Masson-Delmotte, M. Pagani, M. Raymo, D.L. Royer, and J.C. Zachos, 2008: Target atmospheric CO₂: Where should humanity aim? Open Atmos. Sci. J., 2, 217-231, doi:10.2174/1874282300802010217.

deniz seviyesinin ise bugünkü seviyesinden 5 ila 40 metre daha yüksek olduğu ortaya konulmaktadır. O dönemden sonra 2014 yılı Nisan ayı ortalaması ilk defa 400 ppm seviyesini geçmiştir.

Bilim camiası iklim değişikliği ile ilgili bulgularını dünya kamuoyu ile farklı şekillerde paylaşmaktadır. 1988 yılında kurulan Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (Intergovernmental Panel on Climate Change/IPCC) iklim değişikliği alanında 90'lı yıllardan bu yana bilimsel açıdan kapsamlı çalışmalar sürdürmektedir. Belirli zaman dilimlerinde (1991, 1995, 2001, 2007 ve 2014) IPCC tarafından hazırlanan küresel iklim değişikliğini değerlendirme raporları, iklim değişikliğinin mevcut durumuna dair önemli ve detaylı veriler ortaya koymaktadır.

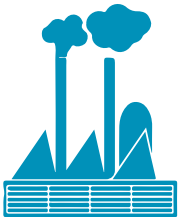
IPCC'nin güncel raporu olan 5. Değerlendirme Raporu (The Fifth Assessment Report/AR5, 2014) gelinen noktada iklim değişikliğinin önemli ve kritik etkilerini açıkça belirtmektedir. AR5, dünyadaki sıcaklık artışının yanında, Kuzey Yarımküre'de kış aylarında kar kaplı yüzeylerin azalmaya başladığını, okyanus üst tabakasında karbondioksit birikiminin arttığını ve asitleşme eğiliminde olduğunu ve ısı birikiminin artmaya başladığını belirtmektedir.

IPCC'nin 5. Değerlendirme Raporunun ortaya çıkardığı bu bulgular, iklim değişikliği ile birlikte küresel iklim dengelerindeki bozulmaları açıklamakla beraber, ileri aşamalarda oluşacak sonuçlara dair önemli ipuçlarını da vermektedir. Sera gazları kaynaklı iklim değişikliği nedeniyle oluşan sıcaklık artışının sanayileşme öncesine göre 2°C'ye çok yaklaşması durumunda riskler çok daha fazla artacak ve olağanüstü hava olayları olağan hale gelecektir. Bu durum geri dönüşü olmayan koşullar anlamına gelmektedir. Bilimsel modeller, atmosferdeki karbondioksit miktarı 450 ppm'e yaklaştıkça sıcaklığın durdurulamayacağını ve iklim dengelerinin kaybolma riskini anlatmaktadır.

İklim değişikliği ile mücadelede sera gazlarının hangi faaliyetlerden kaynaklandığını bilmek çözüm açısından önemlidir. Tablo 1, sera gazlarının sektörel kaynaklarını göstermektedir.

Tablo 1 • Sera Gazları ve Sektörel Kaynakları

Sera Gazları	Kaynak
CO ₂ - Karbondioksit	Fosil yakıt kullanımı, ormansızlaşma, çimento üretimi vb.
CH ₄ - Metan	Atık depolama, gaz üretimi ve dağıtımı, fermantasyon, fosil yakıt kullanımı vb.
N ₂ O - Diazot monoksit	Fosil yakıt kullanımı, gübre, naylon üretimi vb.
HFCs ¹¹ Hydrofluorocarbon Hydrofluorocarbons	Soğutucu gazlar, alüminyum döküm, yarı iletken üretimi, vb.
PFC's - Perfluorocarbons	Alüminyum üretimi, yarı iletken endüstrisi, vb.
SF ₆ - Sulfur Hexafluoride Sulfur Hexafluoride	Elektrik iletim ve dağıtım sistemleri, devre kesiciler vb.



¹¹ Hydrofluorocarbon (HFCs).

1. İklim Dengeleri

İklim dengelerini sağlayan iki önemli eksen vardır. İlki fosil yakıtlar olan kömür, petrol ve doğalgazın yakılması ile ortaya çıkan karbondioksiti tutan okyanuslar ve karasal yutak alanlarıdır.¹² Karasal yutaklardan en önemlisi ormanlardır, ancak büyük ölçülerde yapılan ormansızlaştırma faaliyetleri atmosferdeki karbondioksit gazının tutulma kapasitesini düşürmektedir. Bu konu BM'nin uluslararası iklim müzakerelerinde öteden beri "Arazi Kullanımı, Arazi Kullanım Değişikliği ve Ormancılık (AKAKDO)" bahsi altında ele alınmaktadır. Yutak alanların azalması ile oluşan karbondioksit açığı, mevcut ormanların ve okyanus yutaklarının telafisini de güçleştirmektedir. Toplam karbondioksit salımı ile yutak alanların tutma kapasitesi arasındaki fark, atmosferde karbondioksit miktarının artışı olarak sonuçlanmaktadır.

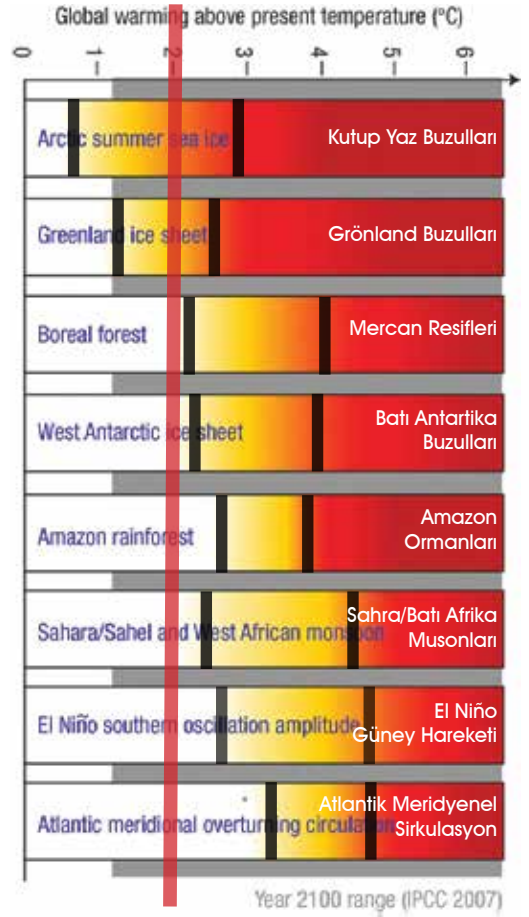
İklim dengeleri açısından ikinci önemli eksen, doğal süreçlerde mevcut olan sera gazlarının sağlamış olduğu sıcaklık dengelerini tutan mekanizmaların kaybidir. Oysa bu mekanizmalar dünyaya gelen güneş ışınlarını tutarak, ısının atmosferde belli bir düzeyde tutulmasını sağlamaktadır. Diğer yandan Kutup buzulları, karasal Grönland buzulu ya da kar örtüleri güneş ışınlarını yansıtarak, ışınları yerkürede tutmakta ve ısıya dönüşmesini engellemektedir. Kar kaplı kış günlerinin sayısının azalması ve Kuzey Kutup yaz buzullarının küçülmesi Grönland buzulunda erime sürecinin yaşanmaya başladığının açık bir göstergesidir. Dünyada 2015 yılı kayıtlara geçmiş en sıcak yıl olmuştur.

Öte yandan, 1880-2012 yılları arasında sıcaklık ortalamasının 0,85°C yükselmiş olması¹³, en sıcak üç yılın son on yılda yaşanmış olması ve 2015 yılının ölçülmüş en sıcak yıl olarak kayıtlara geçmesi uzun dönemli bilimsel tahminlerin güncel göstergeleri olarak belirtilmektedir. Bu noktada, sıcaklık artışını 1,5°C'nin altında tutmak, bir başka deyişle atmosferdeki karbondioksit miktarını 450 ppm'e varmadan düşürmek için sera gazlarını mutlaka azaltmak ve yutakların kapasitesini zayıflatmamak, aksine güçlendirmek gerekmektedir.

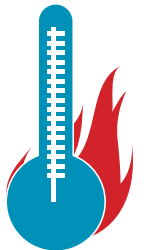
2. İklim Senaryoları

IPCC/AR5'e göre 1750-2011 yılları arasında dünyadaki insan kaynaklı faaliyetler, 555 milyar ton karbonun, bir başka ifade ile 2,035 trilyon ton karbondioksitin (CO₂) atmosfere salınmasına neden olmuştur. AR5 çalışmaları içinde geleceğe yönelik sera gazı salım tahminlerinin olduğu senaryolar da vardır. AR5'te iklim değişikliği kaynaklı sıcaklık artışını 1850-1900 yılları ortalamasına göre 1,5°C'nin altında tutan hiçbir senaryo çıkmazken,

Şekil 2 • İklim Dengelerinin Devrilme Olayları
(Kaynak: IPCC, 2007)



2015 yılı kayıtlara
geçmiş en sıcak yıl
olmuştur



¹² "Yutak" kavramı ilk olarak Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin 1.8. maddesine göre, "bir sera gazını, bir aerosolü veya bir sera gazının oluşumunda rolü bulunan bir öncü maddeyi atmosferden uzaklaştıran herhangi bir işlem, faaliyet veya mekanizma" anlamında tanımlanmıştır (UNFCCC, 1992). Yutak Alanları kavramı ilk olarak LULUCF Kilavuzunda altı gruba ayrılmıştır. Bunlar; orman alanları, çayır ve mera alanları, tarım alanları, sulak alanlar, yerleşim alanları ve diğer alanlar olarak ifade edilmektedir (IPCC, 2003)..

¹³ İngiltere Meteoroloji Ofisi- Met Office Ocak 2016'da 2015 yılının en sıcak yıl olduğunu ve 1850-1900 yılı ortalamasına göre sıcaklık artışının 1°C'ye çıktığını açıklamıştır.

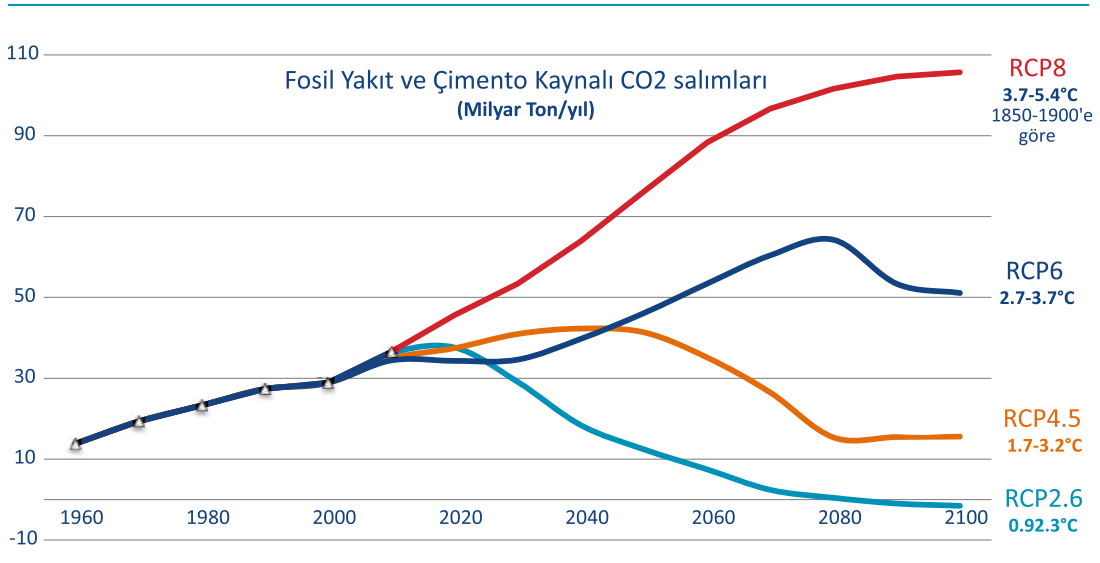
RCP2.6¹⁴ hariç, diğer senaryolarda 2°C'nin üstünde sıcaklık artışı öngörmektedir. Buna göre 2100 yılından sonra sera gazları kaynaklı ışıma şiddetini sabitleyen RCP8.5 ve RCP6 Senaryosu iklim değişikliği açısından felaket sonuçları doğurmaktadır. Fosil yakıt merkezli büyümeye en yakın senaryo olan RCP8.5 en yüksek sıcaklık artışını ve iklimin daha çabuk alt üst olacağını göstermektedir.

Sera gazlarındaki hızlı artış, aşırı iklim olaylarının olağan hale gelerek daha sık ve daha şiddetli yaşanması ve iklimin değişerek iklim dengelerinin alt üst olması gibi durumları beraberinde getirmektedir. Buradan bakıldığında, süregelen fosil yakıt merkezli ekonomik modellerden kaçınılmasını zorunlu kılan senaryoların önemini de giderek artırdığı ortadadır.

AR5 verilerine göre, 2050'den sonra ışıma şiddetini azaltan ve bunun içinde 2020'den sonra sera gazlarının salımlarının azaltılmasının gerekliliğini ortaya koyan RCP2.6 Senaryosu diğer senaryolara göre daha olumlu olsa da, iklimin dengelerinin devrilmesi (iklim için kritik eşiklerin aşılma noktası: tipping point) ve bir daha geri dönüşü olmayan sürece hızla yaklaşılması riskini taşımaktadır¹⁵. Bir başka deyişle, diğer senaryolar 2°C sıcaklık artışının geçileceğini, iklim dengelerinin geri dönülemez bir şekilde yok olacağını ortaya koymaktadır.

Şekil 3 • AR5'te Yer Alan Karbondioksit Salım Senaryoları ve Sıcaklık Artışları

(Sol sütun Milyar ton (Gt) olarak yıllık karbondioksit miktarını, sağ sütun ise senaryoların 1850-1900'e göre sıcaklık ortalamasına göre yaratacağı sıcaklık farkını vermektedir.)



3. Karbon Bütçesi Açığı

Antartika'daki Vostok buzulu ve Dome C noktasında yapılan ölçümler¹⁶, sanayileşme öncesi dönemde atmosferdeki karbondioksit miktarının 190-280 parçacık arasında değiştiğini ortaya koymaktadır. 800 bin yıl boyunca belli bir aralıkta kalan karbondioksit gazının, iklim değişikliğinin doğal döngülerinin bir parçası olarak sıcaklığın belli dengeler içinde kalmasında önemli bir görevi olmuştur.

Sanayileşme sonrası artan fosil yakıt kullanımı ve başta ormansızlaşma olmak üzere arazi bozulmaları nedeniyle okyanuslar ve karasal yutakların kapasitesinin çok üstünde kalan CO₂ atmosferde birikmeye başlamış ve dünyanın doğal dengelerini zorlayan karbon bütçesi açığı, atmosferde karbondioksit yoğunluğunda artış olarak kalmıştır.

AR5'e göre küresel karbon bütçesi 1870 yılında 288 ppm olan karbondioksit yoğunluğu, kömürün, petrolün ve doğalgazın aşırı kullanımı ile çimento sektöründeki ve arazi

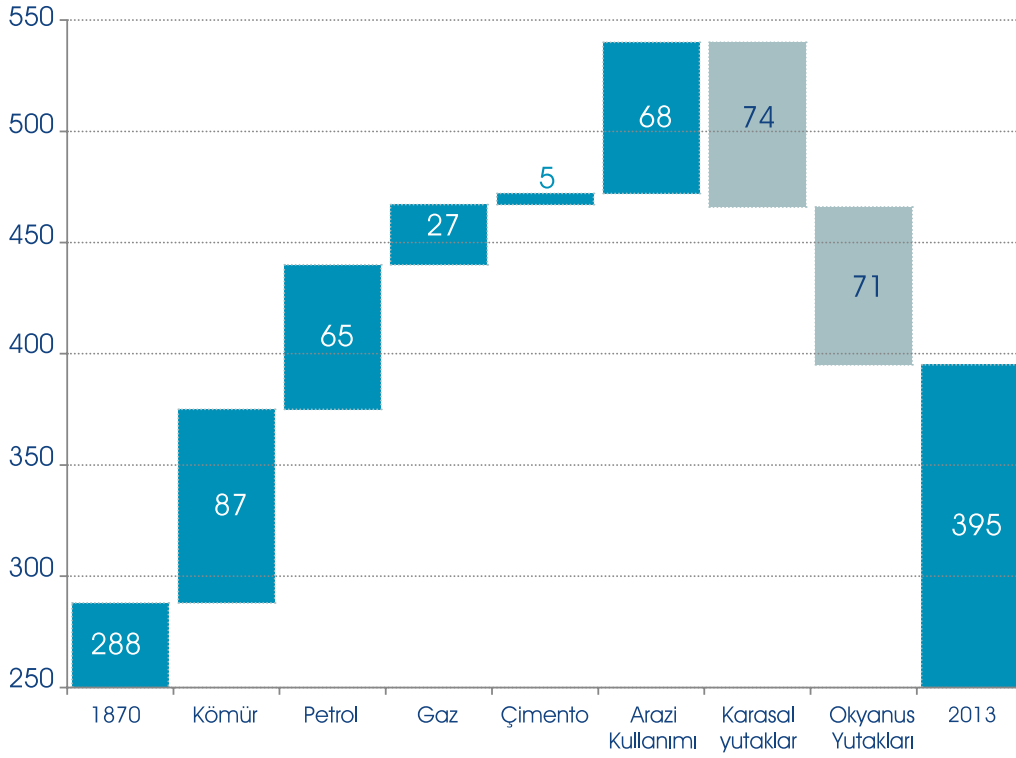
¹⁴ The Representative Concentration Pathways.

¹⁵ Algedik, Ö. Kömürü Finanse Etmek, 2015

¹⁶ http://cdiac.ornl.gov/trends/co2/ice_core_co2.html.

kullanımındaki sorunlar nedeniyle artmıştır. Karasal ve okyanus yutakları bu artışın sadece bir kısmını tutarak 2013'te yaklaşık 395 ppm'de kalmasını sağlamıştır. Yutaklar, fosil yakıt ve arazi kullanımı kaynaklı 252 birimlik artışın 145'ini tutmuş ve ortada 107 birimlik bir açığı oluşturmuştur.

Şekil 4 • Küresel Karbon Bütçesi (1870-2013)



Geçmiş karbon bütçesi açığını azaltmak için en başta yutak alanlarının kapasitesinin korunması, diğer yandan da arazi kullanımının sürdürülebilir hale getirilmesi ve fosil yakıt tüketiminin bu açığı kapatacak şekilde düşürülmesi gerekmektedir. Geçmiş yılların karbon bütçesi açığının gelecek yıllarda kapatılmaması ve dünyanın karbon bütçesinin sonuna kadar kullanılması iklim değişikliği için geri dönüşmez noktaya hızla yaklaşılması anlamına gelmektedir.

4. Gelecek Senaryoları

RCP2.6 Senaryosunu gerçekleştirmek için, sonraki yıllarda 270 milyar ton karbon, yani 990 milyar ton karbondioksit salabilecek bir bütçenin aşılmaması gerekmektedir. Böylesi bir durumda dünyada uygulanması gereken politikalar şöyle olmalıdır:

- Karbon bütçesini harcamamak için kömür rezervinin en az %80'i, petrolün %30'u, doğalgazın ise %50'si toprakta kalmalı;
- Küresel sera gazı salımları 2020 yılı geçmeden azaltılmaya başlanmalı, 2050'ye kadar atmosfere salınan yıllık karbondioksit miktarı 2010 yılına göre en az %40 ile %70 azaltılmalı ve 2070'e kadar "sıfır karbonlu" bir topluma geçilmeli (1990 yılına göre karşılığı en az %50 azaltım demektir);
- Enerji tasarrufu ve verimliliği ile tüketim azaltılmalı ve fosil yakıtlar devreden çıkartılmalı;

Dünyanın karbon bütçesinin hepsi harcanmamalı, kömür rezervlerinin en az %80'i, petrolün %30'u ve doğalgazın %50'si toprakta kalmalıdır

Sera gazı salımları bugün durdurulsa bile iklim değişikliğinin etkileri devam edecek, anlık ve geri dönüşmez değişiklikler sıcaklık artışı ile daha da artacaktır

En önemli sera gazı karbondioksit olsa da, diğer sera gazlarının da salımı azaltılmalı böylece, karbondioksit salımı azalması ile düşen ısı artışında yavaşlama diğer gazlarla kaybedilmemelidir.

Küresel ekonomi politikaları açısından değerlendirildiğinde burada önerilen; ülkelerin ekonomilerinin, daha az fosil yakıt kullanımına dayanacak faaliyetlerle "karbonsuzlaştırılması"dır.¹⁷ Önemli olan "düşük karbon ekonomisi" olarak tanımlanan uygulamaların hızlandırılarak uzun vadede "sıfır karbonlu" bir ekonomi modelinin hayata geçirilmesidir.

Karbon bütçesinin dengelenmesi açısından bakıldığında, sera gazlarını azaltmak çok önemli bir araç olmakla beraber, iklim değişikliğinin mevcut ve gelecek süreçteki etkilerine uyum sağlamak da bir o kadar önemlidir. Nitekim AR5 Raporu; sera gazların azaltılmasını "*risklerin azaltılması*" olarak ortaya koyarken, iklim değişikliğinin etkilerine uyumu "*risklerin yönetilmesi*" olarak tanımlamıştır. Bugün gelinen noktada insan kaynaklı sera gazları salımları durdurulsa bile iklim değişikliğinin etkilerinin devam edeceği, anlık ve geri dönüşmez değişikliklerin sıcaklık artışı ile daha da artacağı AR5 Raporunda önemle belirtilmektedir.

B. İKLİM MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE

1. Uluslararası Müzakerelerde Önemli Kilometre Taşları

IPCC'nin ilk Değerlendirme Raporu'nun 1991 yılında yayınlanmasının ardından, 1992'de Rio de Janeiro'da (Brezilya) gerçekleşen BM Çevre ve Kalkınma Konferansında imzaya açılan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) halen yürürlüktedir. BMİDÇS'ye bugün itibarıyla 195 BM üyesi (Türkiye dahil) ülke ve Avrupa Birliği tarafıdır. IPCC'nin 2. Değerlendirme Raporu 1995 yılında yayınlanmıştır. Aynı yıl Sözleşmeye taraf olan ülkelerin Berlin'de (Almanya) bir araya geldiği 1. Taraflar Konferansı (COP1) ile başlayan ve uzun yıllar devam edecek olan uluslararası iklim müzakereleri resmen başlamıştır.¹⁸

Uluslararası müzakerelerin kilometre taşlarından biri de Kyoto'da (Japonya) 1997 yılında gerçekleşen 3. Taraflar Konferansıdır. Bu konferansta BMİDÇS'nin uygulama akdi olan Kyoto Protokolü karara bağlanmıştır. Kyoto Protokolü'nün uygulamaları 2020 yılına kadar sürecektir.

2007 yılında Bali'de (Endonezya) yapılan 13. Taraflar Konferansında, iklim değişikliği ile mücadelede 2012 sonrasının faaliyetleri planlanmış ve bu konferansta "Bali Eylem Planı" onaylanmıştır. Ayrıca, Paris Anlaşmasının ilk tohumları da Bali müzakerelerinde atılmıştır.

Süreçte bir başka önemli müzakere eşiği Kopenhag'da (Danimarka) 2009 yılında gerçekleşen 15. Taraflar Konferansıdır.¹⁹ Kopenhag Konferansı, sonuçları itibarıyla hayal kırıklığı yaratmış ve yoğun beklentilere rağmen o yıl Bali Eylem Planına uygun, uzun vadeli eylemler içeren bağlayıcı kararlar alınamamıştır. Konferansta sadece Kopenhag Uzlaşması başlığında bir politika karar belgesi kabul edilebilmiştir.²⁰ Kopenhag Uzlaşmasında tüm taraf ülkelerin sera gazı azaltım taahhütlerini 2020 yılını hedefleyecek şekilde BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Sekreteryası'na sunması kararlaştırılmış ve birçok ülke bu karara uymuştur. O dönem Türkiye, Kopenhag Uzlaşması'nın gereği olarak sera gazlarını azaltmaya ve iklim değişikliğinin etkilerine uyuma dair taahhütler içeren herhangi bir bildirimde bulunmamıştır. Kopenhag'da bağlayıcı bir anlaşmanın çıkmaması, diğer taraflar konferanslarında da etkisini göstermiş ve iklim değişikliği ile mücadelede uluslararası müzakereler uzun süre güvensiz bir zeminde sürmüştür.

¹⁷ Dekarbonizasyon (Decarbonization).

¹⁸ COPs: Conference of the Parties.

¹⁹ Kopenhag Zirvesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından temsil edilen Türkiye'nin resmi heyetinde Parlamentodan, 23. Yasama Döneminin TBMM Çevre Komisyonu Başkanı ve dört milletvekili de yer almıştır.

²⁰ Copenhagen Accord.

Ancak Durban'da (Güney Afrika) 2011 yılında gerçekleşen 17. Taraflar Konferansı'nda 2015 yılına kadar karara bağlanacak yeni bir iklim anlaşmasının (Bugün Paris Anlaşması olarak biliniyor) hazırlanması kararı çıkmıştır. Bu süreçte Kyoto Protokolü'nün 2013-2020 yıllarını kapsayan ikinci yükümlülük döneminin gerekleri ülkeler tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır.

Aslında Kopenhag Uzlaşması, Paris Anlaşmasının bir anlamda temellerini oluşturmuştur. Paris İklim Konferansı öncesinde de nihai anlaşmanın şekillenmesi için Kopenhag Uzlaşması'na benzer bir yol benimsenmiş ve Paris Konferansı öncesinde iklim değişikliği ile mücadelede hedef yıl 2030 olacak şekilde, taraf ülkelerden "Kesin Katkıları İçin Ulusal Niyet Beyanları" (INDCs) istenmiştir.²¹ Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu birçok ülke taahhütlerini BMİDÇS Sekreteriyasına sunmuştur.²²

Tablo 2'de iklim müzakereleri süreçlerinde dünyadaki karbondioksit yoğunluğunun geldiği nokta belirtilmektedir.

Tablo 2 • Uluslararası İklim Müzakereleri ve Karbondioksit Yoğunluğu Kronolojisi

Yıl Gazları	CO ₂ yoğunluğu (ppm)	Olay
1956	315,97	Yıllık ölçümlerin başlaması / Mauna Loa Gözlem İstasyonu (Havaii) kuruldu.
1979	336.78	Birinci Dünya İklim Konferansı Yapıldı.
1988	351.56	Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) kuruldu (WMO&UNEP).
1990	354.35	İkinci Dünya İklim Konferansı Yapıldı.
1991	355.57	1. Değerlendirme Raporu-IPCC (FAR) / Uluslararası müzakereler başladı.
1992	356.38	BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) imzaya açıldı.
1994	358.82	BMİDÇS, 21 Mart 1994'te yürürlüğe girdi.
1995	360.80	IPCC tarafından 2. Değerlendirme Raporu (SAR) COP1, Berlin'de sunuldu.
1997	363.71	Kyoto Protokolü kabul edildi ve imzaya açıldı.
2001	371.13	IPCC tarafından 3. Değerlendirme Raporu (TAR) yayınlandı.
2005	379.8	Kyoto Protokolü yürürlüğe girdi.
2007	383.76	IPCC tarafından 4. Değerlendirme Raporu (AR4) yayınlandı. COP13'te 2012 sonrası için Bali Eylem Planı onaylandı.
2009	387.37	COP 15'de Kopenhag Uzlaşması çıktı / Türkiye Kyoto Protokolü'ne taraf oldu.
2010	389.85	140 ülke Kopenhag Uzlaşması çerçevesinde taahhütlerini bildirdi.
2011	391.63	COP17 Durban Platformu, 2015'e kadar anlaşmanın sonuçlandırılması kararı alındı.
2012	393.82	COP18 Doha, Kyoto Protokolü II. Yükümlülük Dönemi'nin 2020'ye kadar uzatılması kararı alındı.
2013	396,48	COP19 Varşova Müzakereleri yapıldı.
2014	398,55	COP20, Lima - 5. Değerlendirme Raporu (AR5) yayınlandı.
2015	400+	COP21 Paris – 2020 sonrası için Paris Anlaşması Kabul edildi.

²¹ INDCs: Intended Nationally Determined Contributions.

²² Taahhütlerin tam listesi için bakınız: <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

2. Paris Anlaşmasıyla Gelen Yeni İklim Rejimi

Paris Anlaşmasında "sorumluluk ve tazminat" hükümlerinin olmaması Anlaşmanın bağlayıcılığını zayıflatmıştır

Aralık 2015'te Paris'te BMİDÇS 21. Taraflar Konferansında (COP21) yeni bir küresel iklim anlaşması karara bağlanmıştır. Anlaşma 22 Nisan 2016 tarihinde New York'ta resmen imzaya açılacaktır. "Paris Anlaşması (Paris Agreement)" bu aşamada uluslararası bir BM taahhüt belgesi niteliğindedir. Anlaşmada; yerkürenin sıcaklık artışını 2°C'nin altında tutmak ve iklim değişikliğinin etkilerine karşı gezegenin direncini güçlendirmek, iklim afetlerinden doğan kayıp ve zararları karşılamak ve mücadele için gerekli finansmanı ve teknolojiyi temin etmek için çeşitli hükümler yer almaktadır.

Anlaşmanın medyadaki "*fosil yakıt çağı bitti*" gibi yansımalarının gerçekçi olmadığı bu hükümlerde saklıdır. Anlaşmada "*sorumluluk ve tazminat*" hükümlerine yer verilmemiştir. Bu durum Paris'te verilen mesajların dünyanın değerlerinin sürdürülebilirliği ve iklime dayanıklı bir gelecek için yeterli kararlılıkta olmadığı bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Paris Anlaşmasının sera gazı salımlarının azaltılmasında somut hedefler içermesi bakımından Konferans öncesinde taraf ülkelerden bu konulardaki resmi niyet beyanları (Kesin Katkılar için Ulusal Niyet Beyanları-Intended Nationally Determined Contributions/INDCs) istenmiştir. Ancak verilen INDC'lerdeki sayısal vadelerin ve tedbirlerin tümünün gerçekleşmesi halinde dahi küresel sıcaklık artışının 2°C derecenin altında tutulamayacağı bilimsel olarak ortaya konmuştur. Bu durum, iklim değişikliğinin etkilerinden kaçınmak için dünyadaki tüm ekonomik sistemlerin karbonsuzlaştırılmasına yetmeyecektir. Çözüm, fosil yakıtlardan vazgeçmek için radikal ve iddialı politikaların uygulanmasıdır ki, bu politikaların en başında kömürden tamamen vazgeçmek yatmaktadır. Ayrıca bilimsel olarak belirlenen kritik eşik, küresel ısının 1,5°C'de durdurulmasıdır. Ancak Paris Anlaşmasında 1,5°C için bir ittifak sağlanmamış ve bu konu taraf devletlere sadece tavsiye niteliğinde bir hüküm olarak yer almıştır.

Paris'ten önce Kyoto Protokolü'ne taraf olan ülkelerin sadece 38'inin sera gazı emisyon azaltımı konusunda hedef belirlemiş olduğu ve bu hedef rakamların dünyadaki toplam emisyonun sadece %12'sini karşıladığı düşünüldüğünde, Paris Anlaşmasının da bağlayıcılığı şüphelidir. Bu nedenle Anlaşma ülkelerdeki karar vericilerin politik sahiplenmesine özellikle ihtiyaç duymaktadır. Türkiye dahil BM üyesi birçok ülkenin sadece "gövde" olarak büyümeye hâlâ kararlı oldukları ve ülkelerinde düşük emisyonlu politikalardan bilerek uzak durmaları gerçeği bu önerinin hayata geçirilebileceği konusunda endişe yaratmaktadır.

Özetle, Paris Anlaşmasının gerek sera gazı emisyonlarının azaltılması, gerekse iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlanması açısından iddialı sonuçlar yansıtmadığı söylenebilir.

3. Türkiye'nin İklim Müzakereleri ve Yükümlülükleri

1996 yılında Türkiye'nin Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne (BMİDÇS) taraf olmasının ülke menfaatleri açısından olumlu olacağı değerlendirilmeleri yapılmış ve Türkiye'nin Sözleşmenin uluslararası müzakerelerinin dışında kalmasından ziyade, imzacı bir ülke olarak isteklerinin beyan edilmesinin stratejik bir tutum olacağı, dönemin hükümetince kabul görmüştür. Böylece TBMM'nin 20. Yasama Dönemine²³ rastlayan zamanda hükümet tarafından TBMM'ye sevk edilen "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı", Meclisin daimi ihtisas komisyonlarından Çevre Komisyonu (Tali Komisyon) ve Dışişleri Komisyonu (Esas Komisyon) gündeminde görüşülmüştür.²⁴

²³ TBMM 20. Yasama Dönemi: 8 Ocak 1996 – 25 Mart 1999.

²⁴ Sevk tarihi: 7 Eylül 1996.

TBMM Çevre Komisyonu, "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı"nın üzerinde ayrıntılı bir müzakere ortamı yaratmak amacıyla bir alt komisyon oluşturmuştur. Belirtmek gerekir ki o tarihe kadar TBMM İçtüzüğü ve teamül gereği, hiçbir uluslararası sözleşmenin kabulüne dair bir kanun tasarısı için TBMM'de alt komisyon kurulmamıştır. Bu durum yasama literatürüne sıra dışı bir prosedür olarak tarihe geçmiştir.²⁵ Mecliste uluslararası mevzuat gerek Komisyonlarda, gerekse Genel Kurulda ele alındığında ulusal yasalara kıyasla çok daha hızlı görüşülür ve kanunlaşır. Bu uygulamaya göre hükümetlerin kabul ettiği uluslararası sözleşmeler Meclis'te onaylanırken içeriği çok fazla görüşülmez ve bu düzenlemelerin kabulüne ilişkin kanun tasarıları sadece üç maddeden ibarettir.

Ancak, TBMM Çevre Komisyonunun iklim sözleşmesini tartışmak üzere bir alt komisyon kurarak olağanın dışında aldığı bu inisiyatif; bir yandan dönemin milletvekillerinin küresel iklim değişikliği konusunda geniş bir bakış açısı ile bilgilennemelerini sağlarken, öte yandan Yasama organının bu konudaki özgün tutumunu da ortaya koyması açısından son derece önemli olmuştur.

TBMM Çevre ve Dışişleri Komisyonlarının raporlarında, Türkiye'nin Sözleşmenin tüm "EK"lerinden (EK-I²⁶ ve EK-II²⁷) çıkarak ya da bir başka yolla taraf olma koşulları sağlandıktan sonra, BMİDÇS'nin Meclis'te onaylanması önkoşul olarak belirlenmiştir.²⁸ Sonuçta TBMM'nin 20. Yasama Döneminde "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı" Genel Kurulda görüşülmemiş; böylece dönemin hükümetinin aksine onaylanma imkanı bulamamıştır. Sözleşmeye dair Kanun Tasarısı; zamanın genel siyasi koşulları nedeniyle 21. Yasama Döneminde de kadük kalmıştır (Tasarı 22. Yasama Döneminde yasalasmıştır).

TBMM parlamenterlerinin iklim değişikliği ile ilgili konularda bir diğer uluslararası faaliyeti 21. Yasama Dönemine rastlayan ve Eylül 2002'de Johannesburg'da (Güney Afrika) toplanan Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde temsil edilmeleri ile ilgilidir. Dünya devletleri tarafından sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için acil küresel önlemlerin alındığı bu Zirve için zamanın Çevre Bakanlığı tarafından "*İklim Değişikliği ve Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Değerlendirme Raporu*" hazırlanmıştır.²⁹ TBMM Çevre Komisyonu üyeleri, çalışmalarına o dönem dâhil oldukları Global Eylem için Parlamenterler Örgütü³⁰ vesilesiyle Johannesburg Zirvesi'nde TBMM'yi temsil etmişlerdir. Zirve esnasında Global Eylem için Parlamenterler Örgütüne üye 150 dünya parlamenterleri tarafından "*Temiz Hava ve Temiz Su Parlamenterler Çalışma Toplantısı*" düzenlenmiş, bu toplantıda etkin bir çevre mevzuatı ve yenilenebilir enerji teknolojileri gibi iklim değişikliğini doğrudan ilgilendiren konular ele alınmıştır.

TBMM'nin BMİDÇS'nin mevcut koşullarda onaylanmamasına dair 20. Dönemde aldığı karara geri dönülürse, bu inisiyatifin Türkiye'nin, Sözleşmenin sorumluluklarını yerine getirme noktasında tutumunu belirleyecek olan uluslararası müzakerelerin hızlanması

²⁵ TBMM İçtüzüğü gereği uluslararası sözleşmelerin kanunlaşması sürecinde alt komisyonların kurulması söz konusu değildir. Ancak "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" bu koşul dışında, konunun önemine binaen ayrıcalıklı olarak TBMM Çevre Komisyonu'nun kurduğu bir alt Komisyonunda o dönem Sözleşmenin hükümleriyle birlikte tartışılmıştır.

²⁶ BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin EK-I Listesinde yer alan ve emisyon azaltımından, teknoloji transferi ve mali destek sağlamaktan doğrudan sorumlu 41 ülke: OECD + AB + PEGS Ülkeleri (Pazar Ekonomisine Geçiş Sürecindeki Ülkeler-Doğu Bloğu Ülkeleri). Not: Sözleşmede yükümlülükleri olmayan EK-I Dışı Ülkeler Çin, Hindistan, Pakistan, Meksika, Brezilya gibi ülkelerdir.

EK-I: Emisyon kaynaklarını sınırlandırarak, emisyon emen alanları arttırarak, 2000 yılına kadar sera gazı emisyonlarını 1990 yılı seviyesine indirmeyi hedefleyen, EK-II ülkeleri ve pazar ekonomisine geçiş sürecindeki ülkeler

²⁷ BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin EK-II Listesinde yer alan ve teknoloji transferi ve mali destek sağlamaktan sorumlu ülkeler: OECD + AB - 15 (24 ülke). EK-II: Gelişmiş ülke Tarafları, gelişmekte olan ülkelere Sözleşme'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olmak ve uyum için mali kaynak sağlamak ve teknoloji transferi için adımlar atmamakla yükümlüdür.

²⁸ BMİDÇS 1992 yılında kabul edildiğinde, Türkiye, OECD ülkesi konumuyla, gelişmiş ülkelerle birlikte Sözleşme'nin her iki ülkeler listesinde de (EK-I ve EK-II listelerine) yer almıştı.

²⁹ Hazırlayan: Dr. Murat Türkeş, Ağustos 2002, Ankara (İklim Raporu "Turkey National Report on Sustainable Development" Raporunda yer almıştır, Çevre Bakanlığı, 2002, Ankara).

³⁰ Parliamentarians for Global Action: 1993 yılında dünya parlamenterleri arasında global düzeyde bir demokrasi ve kalkınma ağı kurmak amacıyla örgütlenen gönüllü statüde bir parlamenterler kuruluşudur. Merkezi New York'ta olan bu gruba Türk parlamenterleri üye değildir.

açısından ayrıca önemli olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü o tarihten sonra başta Dışişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili bakanlıklar ve kurumlar iklim müzakerelerinin cereyan ettiği hemen her Taraflar Konferansına (COP) katılacak, Türkiye'nin EK-I ve EK-II listelerindeki yerini değerlendirerek mevcut durumdan doğan sorunları uluslararası camiada her fırsatta dile getirecek ve konumu netleştikten sonra BMİDÇS'ye taraf olacaktır.³¹ Bu süreçlerde yoğun bir şekilde cereyan eden diplomatik ve teknik müzakereler daha çok Türkiye'nin enerji ekonomisi siyaseti üzerinden yapılmıştır. Türkiye sera gazı salımlarını azaltmak için sorumluluk alacaksa Sözleşmenin hangi EK'inde kalarak ya da her iki listeden de çıkarak mı Sözleşmeyi imzalayacak ve böylece ülkenin kalkınmasına engel olunmadan iklim politikalarını uygulayabilecektir? Burada en can alıcı soru budur. Cevap için Türkiye'nin temel ekonomik göstergeleri masaya yatırılmış sanayi, konut, ulaştırma ve tarım sektörlerinde enerji tüketimi ve tasarruf potansiyeline dair bir dizi politika yoğun biçimde tartışılmıştır. O dönemki rakamlarla Türkiye'nin müzakerelerde kullandığı temel sosyo-ekonomik göstergeler şöyleydi:

- %1,24 olarak gerçekleşen nüfus artış hızı ile OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı / Organisation for Economic Co-operation and Development)'nin ortalama %0,68 olan artış hızının oldukça üzerinde olması ve OECD'nin nüfus artış hızı en yüksek olan 4 ülkeden birisi olması,³²
- Kişi başına sera gazı salımının OECD ülkeleri ortalamasının çok altında olması,
- JI,³³ CDM³⁴ ve resmi karbon ticareti mekanizmalarına katılmaya uygun olmaması,
- BM İnsani Kalkınma Endeksi'ndeki, 180 ülke içinde Türkiye'nin 81'inci sırada olması,
- Gayri Safi Milli Hasıla'nın (GSMH) kişi başına düşük olması,³⁵
- Kyoto Protokolüne taraf olması halinde 2020'ye kadar bağlayıcı sera gazı salım azaltma hedefi almayacak olması,
- 2020 ve sonrasında hızlı sanayileşme atılımları gibi ekonomi politikalarındaki hedefleri ve
- Türkiye'nin iklim değişikliğinden en çok etkilenecek bölgeler arasında bulunan Akdeniz Havzası'nda yer alması.³⁶

Bu konular okuyucuya fazla teknik görünebilir, ancak Türkiye'nin iklim mücadelesinin aynı zamanda Türkiye'nin kalkınma mücadelesine de ışık tutar bir niteliğe sahip olduğunu unutmamak gerekir. Çünkü Türkiye'nin büyümesi için toplum ve doğa açısından nelerin feda edilip edilmeyeceğinin kodları da bu süreçte billurlaşmaya başlamıştır.

Türkiye'nin iklim mücadelesi kalkınma mücadelesine de ışık tutacaktır

Türkiye'nin uluslararası düzeyde yıllarca sürdürdüğü iklim müzakereleri 2001 yılında biter. O yıl Marakeş'te gerçekleştirilen 7. Taraflar Konferansı'nda (COP 7),³⁷ Türkiye için "Sözleşmenin EK-I listesinde yer alan diğer ülkelerden farklı bir konumda olan Türkiye'nin özel şartları tanınarak, EK-I listesinde (zenginler listesi) kalması, EK-II listesinden silinmesi" kararı alınmıştır.³⁸ Bu şu demektir: Türkiye bir yandan gelişmiş ülke (OECD üyesi), öte yandan da özel koşulları olduğundan uluslararası kaynaklardan teknik yardım, finansman ve teknoloji transferi alabilmek için gelişmekte olan ülkedir. Zengin mi, fakir mi, duruma göre zengin, duruma göre fakir bir ülke mi? Aslında halen bu durum pek açık değildir. Dışişleri diplomatları uluslararası masalarda bu muğlak savları iyi savunmuş olsalar da, özel koşullar esasen "iklim değişikliğiyle mücadele için büyüme hızımı düşürmem, sera gazı salımlarını da azaltmam, "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar" ve "göreceli kapasiteler" el verdiğince küresel sorumluluk alırım, uluslararası toplum finansman ve teknoloji desteği vermezse de mücadelede

³¹ Türkiye, Sözleşmenin EK-I listesinde kalarak, 2004 yılında TBMM'nin 22. Yasama Döneminde BMİDÇS'ne taraf olacaktır.

³² 2007 yılı TÜİK verileri.

³³ Joint Implementation (Ortak Uygulama), Kyoto Protocol.

³⁴ Clean Development Mechanism (Temiz Kalkınma Mekanizması), Kyoto Protocol.

³⁵ BM İnsani Kalkınma Türkiye Raporu, 2007 verileri.

³⁶ Türkiye, Kyoto Protokolüne taraf olma sürecinde de aynı göstergeleri kullanmıştı.

³⁷ 29 Ekim - 6 Kasım 2001, Marakeş, Fas.

³⁸ 26/CP.7 Sayılı COP7 Kararı.

yüküm" demektir. Türkiye bu tutumunda bugün de ısrarcıdır ve bunu Paris Konferansı öncesi dünya kamuoyuna sunduğu INDC belgesi ile de resmen beyan etmiştir.³⁹

Türkiye, Kyoto Protokolü'nün imzaya açıldığı 1997 yılında henüz Sözleşmeyi imzalamadığı ve taraf da olmadığı için, Sözleşmenin EK-I Listesinde yer almasına rağmen Kyoto Protokolü kapsamındaki yükümlülüklerin tanımlandığı EK-B Listesinde yer almamıştır.⁴⁰ Uluslararası hukuk usulleri gereği Kyoto'nun ilk yükümlülük döneminde (2008-2012) yükümlülüğü bulunmayan Türkiye, 2. Yükümlülük döneminde de (2013-2020) resmi olarak herhangi bir sayısallaştırılmış sera gazı emisyon hedefi almamıştır.

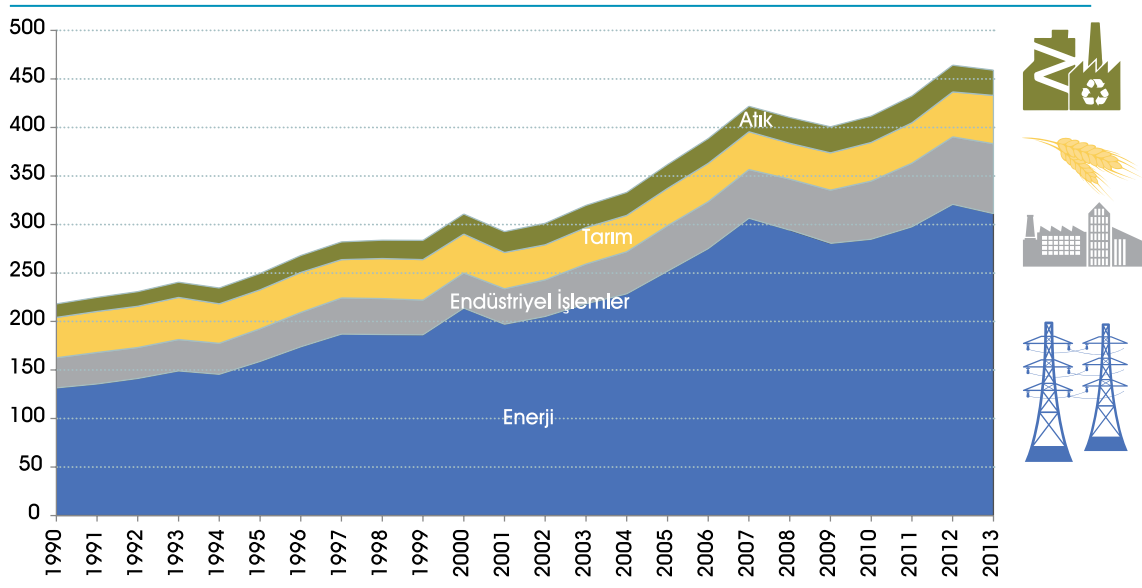
Ancak, Türkiye'nin BMİDÇS'ye (2004) ve daha sonra da Kyoto Protokolüne taraf olmasıyla birlikte Ulusal Emisyon Envanter Sistemi'ni oluşturması bir yükümlülük haline gelmiştir. Bu çerçevede 2010 yılından itibaren Türkiye'nin koşullarına dair Ulusal Bildirimler⁴¹, İki Yıllık Raporlar, Ulusal Seragazı Salım Envanterleri⁴² ve Ortak Raporlama Formatı gibi önemli raporlar belirli zaman dilimlerinde BM'nin yetkili kurumlarına gönderilmektedir.

1994'ten bu yana Sözleşmenin Ek-I ülkelerinin her dört yılda bir hazırladığı Ulusal Bildirimler kategorik olarak; ulusal şartlar, sera gazı emisyon ve yutak envanteri, politika ve önlemler, sera gazı salımı projeksiyonları, iklim değişikliğinin etkileri, etkilenebilirlik ve uyum tedbirleri, finans ve teknoloji, araştırma ve sistematik gözlem, öğretim ve kamuoyunun bilinçlendirilmesi konularını içermektedir. Türkiye İklim Değişikliği Birinci Ulusal Bildirimini 2007 yılında hazırlamıştır. İkinci, üçüncü, dördüncü bildirimleri bir arada kapsadığı söylenen Beşinci Bildirim 2012 tarihlidir. Altıncı Ulusal Bildirim çalışmaları ise gecikmeli olarak halen sürmektedir.

4. Türkiye'de Sera Gazlarının Durumu

Her yıl TÜİK tarafından beyan edilen güncel sera gazları envanterine göre, Türkiye 2013 yılında 1990 yılına göre %110,4 daha fazla salım yapmıştır. 1990 yılında toplam 218,2 milyon ton sera gazı salan Türkiye'de salımlar 2013 yılında 459,1 milyon tona çıkmıştır.

Şekil 5 • Türkiye'nin Toplam Sera Gazları Salımlarının Yıllara ve Sektörlere Göre Değişimi



³⁹ Nuran Talu, "Türkiye'de İklim Değişikliği Siyaseti", Phoenix Yayınevi, Kasım 2015, Ankara.

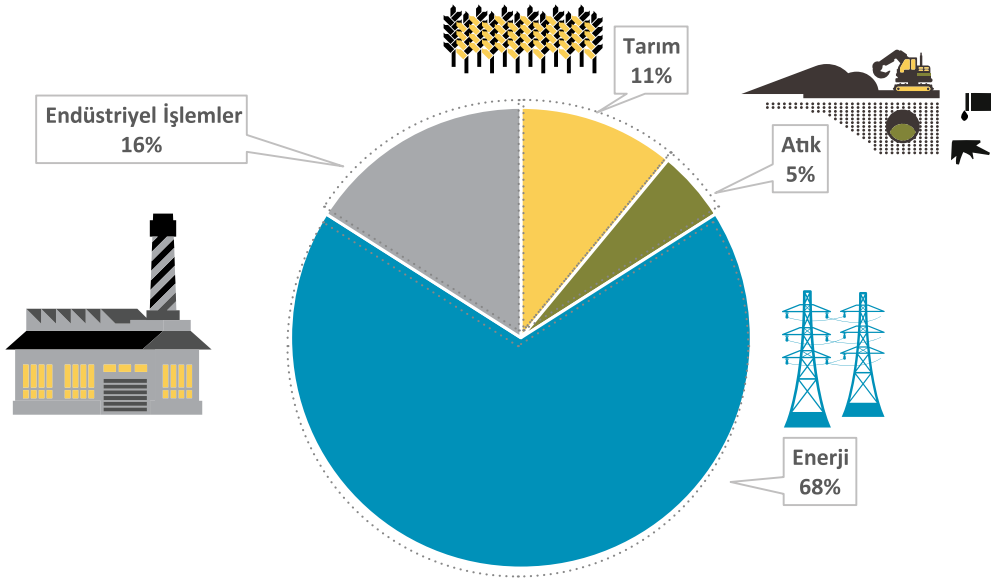
⁴⁰ Protokolün EK - B listesinde yer alan ülkeler İklim Çerçeve Sözleşmesinin EK - I ülkeleri olup, Türkiye ve Belarus hariç olmak üzere 38 ülkedir. EK - B ülkelerinin Protokole göre, toplam seragazı salımlarını 1. yükümlülük dönemi içinde 1990 yılı (temel yıl) seviyesinin ortalama en az % 5 altına indirmeyi taahhüt etme zorunluluğu vardır.

⁴¹ BMİDÇS'nin 12. Maddesine göre Ek-I ülkeleri ulusal bildirimlerini sunmakla yükümlüdür.

⁴² Ulusal Seragazı Envanterleri hazırlama süreci Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından koordine edilmekte olup, aynı kurum tarafından yayınlanmaktadır.

Bu envanter sektörler açısından incelendiğinde, %67,8 pay ile enerji sektörünün birinci sırada geldiği ve bunu endüstri, tarım ve atık kaynaklı salımların takip ettiği görülmektedir. Salım açısından enerji sektörü 1990 yılına göre %137 sera gazı artışı ile endüstrinin önüne geçerek birinci olmuştur. Enerji ve endüstrinin sahip oldukları bu pay ve toplam artıştan fazla artmaları dikkate alındığında, Türkiye'nin iklim değişikliği politikalarında en temel sorunların bu sektörlerde odaklandığı anlaşılmaktadır.

Şekil 6 • Türkiye'de 2013 Yılı Salımlarının Sektörlere Dağılımı



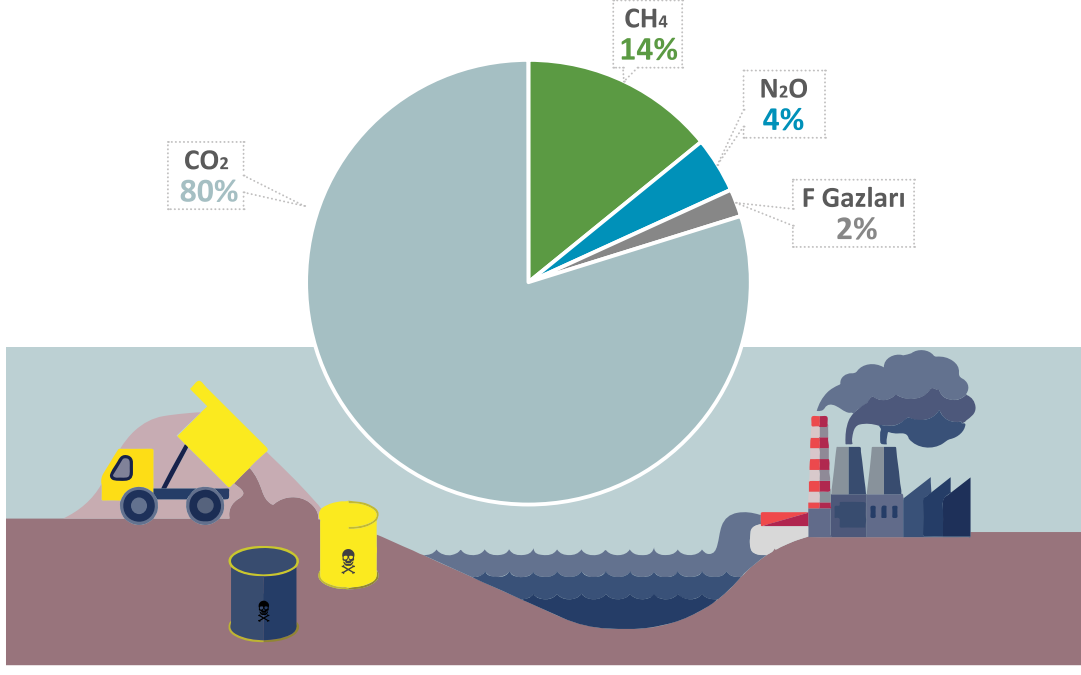
Tablo 3 • Türkiye'de Sektör Bazlı Sera Gazları Salımları ve Artış

Milyon Ton CO ₂ eş	1990	2013	Değişim
Enerji	131,6	311,2	137%
Endüstriyel İşlemler	31,1	72,0	132%
Tarım	41,6	49,8	20%
Atık	13,9	26,0	87%
TOPLAM	218,2	459,1	110%

Kaynak: TUIK, 2015

Durum sera gazları açısından incelendiğinde, 2013 yılında başat gazın %79 payla ve 1990 yılından bu yana %136 artışla karbondioksit olduğu görülmektedir. 1990 yılında payı %70 mertebesinde olan karbondioksit, 2013'te payını %79'a yükseltmiştir. Düşük paya sahip "F gazları" dikkate alınmadığında, ulusal iklim politikalarında en önemli belirleyici sera gazının karbondioksit olduğu açıktır.

Şekil 7 • Türkiye'de 2013 Yılı için Sera Gazlarının Payı



Tablo 4 • Türkiye'de Sera Gazları ve 1990-2013 Arası Değişimi

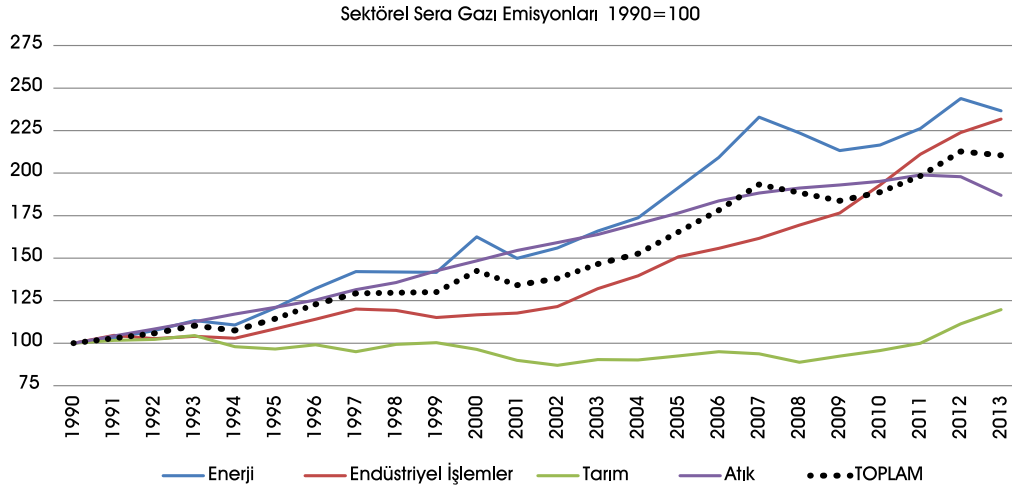
Milyon Ton CO ₂ eş	1990	2013	Değişim
CO ₂	153,8	363,4	136%
CH ₄	46,8	65,8	41%
N ₂ O	17,0	23,2	37%
F Gazları	0,6	6,7	1005%
Toplam	218,2	459,1	110%

Kaynak: TÜİK, 2015

2013'te Türkiye'nin sera gazları toplamda %110,4'lük bir artış sergilerken, sektörlerin zaman içinde değişimi, ulusal iklim değişikliği politikalarının bu süreçlerdeki sonuçlarını önceliklendirme açısından ayrıca etkilemektedir. Enerji sektörü yüksek paya rağmen sera gazlarının artışında sürekli olarak yükselen bir rol üstlenmiştir. Atık sektörü düşük payla 2010'dan itibaren artış ortalamasının altında seyretmiştir. Endüstri kaynaklı emisyonlar ise, uzun yıllar ortalamasının altında olmasına rağmen 2009 sonrasında, artış ortalamasından fazla değişim göstererek olumsuz etki göstermeye başlamıştır. Tarım sektörü ise 1990'dan bu yana stabil bir şekilde aynı miktarda sera gazları salmıştır.

Son yılların bir arada değerlendirilmesi yapıldığında, 2013 yılı gibi yüksek payları ve ortalamayı arttıran oranları ile enerji ve endüstriyel işlemlerden kaynaklı sera gazlarının Türkiye'de iklim değişikliğini hızlandırdığı görülmektedir.

Türkiye'de sera gazı artışlarda enerji ve endüstriyel işlemlerin katkısı önemlidir

Şekil 8 • Türkiye'de 1990-2013 Yılı Sera Gazları Değişimi (1990=100)⁴³

Türkiye'de iklim değişikliğini hızlandıran belirleyici sektörler metal üretimi, elektrik üretimi, ulaştırma ve inşaat sektörleridir

Alt sektörler sera gazları bazında incelenirse, Türkiye'de iklim değişikliğini hızlandıran ve salım artışını belirleyen alanları tanımlamak mümkündür. Tablo 5'te görüldüğü üzere, metal üretimi kaynaklı metan salımı küçük payına rağmen %741 artarak en fazla sera gazı artışına neden olan alt sektör olmuştur. Çevrim ve enerji alt sektöründe belirleyici olan elektrik ve ısı üretimi olup, bu faaliyetler Türkiye'nin son yıllardaki enerji politikaları ile ilişkili olarak hem karbondioksit, hem metan, hem de diazot monoksit gazlarında ortalamasının çok üstünde bir artışa neden olmuştur. Ulaştırma sektöründe ise yanma kaynaklı karbondioksit ve metan gazlarında çok ciddi bir artış söz konusudur. Atık sektöründe ise, açık depolamadan atık depolama sahalarına geçiş ve bu geçişte geri dönüşüm, azaltım ve tekrar kullanım politikaları ile metan tutma ile ilgili uygulamalarının eksikliği nedeniyle ciddi metan gazı salımı artış olmuştur.

Alt sektörlerin ekonomik karşılıklarına bakıldığında; metal üretimi, elektrik üretimi, ulaştırma ve inşaat sektörünün Türkiye'nin iklim değişikliğini hızlandırma noktasında belirleyici faaliyetler olduğu görülmektedir.

Tablo 5 • Türkiye'de 1990-2013 Yılları Arasında Salınan ve Sera Gazlarındaki Değişimi Yüksek Olan Alt Sektörler

Alt Sektör	Gazlar	Artış
Metal Üretimi	CH ₄	%741
Ulaştırma	CH ₄	%282
Çevrim ve Enerji Sektörü	CH ₄	%258
Çevrim ve Enerji Sektörü	CO ₂	%236
Enerji Dışı Yakıt ve Solvent	CO ₂	%199
Çevrim ve Enerji Sektörü	N ₂ O	%185
Mineral Ürünler	CO ₂	%179
Ulaştırma	CO ₂	%159
Atık Depolama Sahaları	CH ₄	%122

⁴³ Kaynak: TÜİK Bütteni ve Önder Algedik.

5. Türkiye'nin Gelecekteki Sera Gazlarına İlişkin Politikası

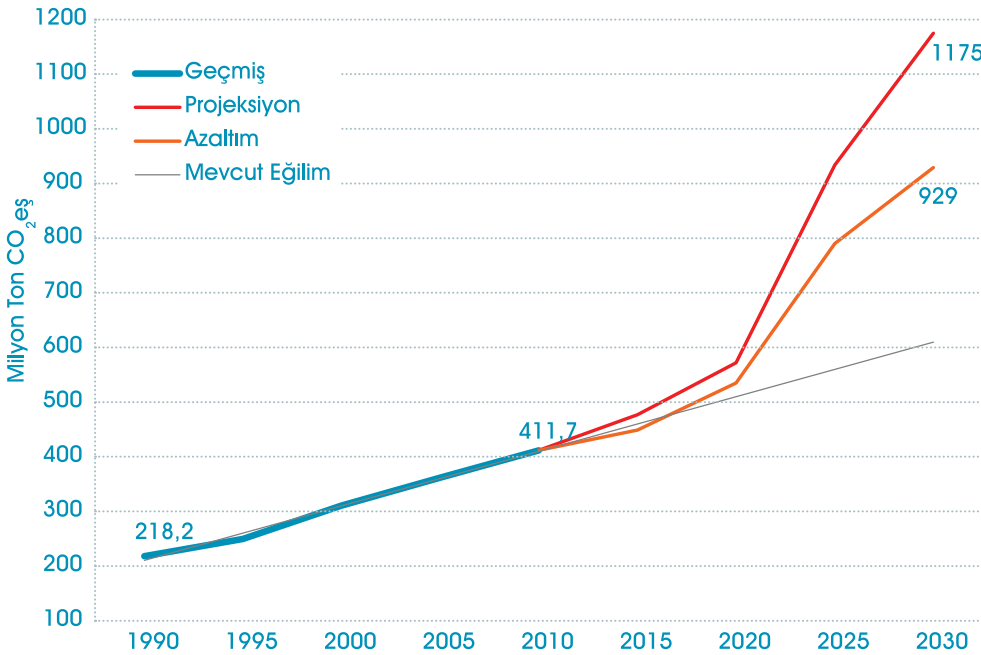
Paris sonrası (Post-Paris) olarak tanımlanan 2020-2030 yükümlülük dönemine dair küresel iklim değişikliği ile mücadele için Türkiye'nin sayısallaştırılmış sera gazı salım hedeflerini açıkladığı ilk uluslararası politika belgesi, Eylül 2015'te BM Sekretaryasına sunduğu "Kesin Katkılar için Ulusal Niyet Beyanı"dır (INDC). Türkiye bu beyanında 2030 yılı projeksiyonlarını ve buna göre taahhüt ettiği toplam sera gazları miktarını belirtmiştir.

Buna göre Türkiye'nin INDC'sinde Referans Senaryoya göre 2030 yılında ulaşılabilecek salımdan %21 azaltılacağı sayısal hedef olarak tanımlanmıştır. Alt sektörlere bakıldığında güneş enerjisi için 10 bin MW, rüzgar enerjisi için 16 bin MW hedefi,⁴⁴ hidroelektrik potansiyelinin tamamının değerlendirilmesi, bir adet nükleer santralin devreye alınması ve elektrik üretiminde ve şebekesindeki kayıp oranının 2030 yılında %15 seviyesine düşürülmesi gibi sayısal hedefler görülmektedir⁴⁵.

Türkiye'nin niyet beyanında (INDC) "küresel ölçekte 2°C hedefine ulaşmak için düşük karbonlu kalkınma yolunda önemli bir adım atmış olacaktır" ifadesi kullanılsa da, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 1990'da 4 ton olan kişi başı salımların, 2030 yılında 10,5 ton seviyesine çıkacağını belirtmiştir. Türkiye'de 1990 yılı salımlarına göre 2013'te %110,4 artış saptanırken, projeksiyonlarla bu artışın 2030'da %438'e çıkacağı, %21 azaltımın ardından da %326'lık bir artış olacağı görülmektedir.

2013'te %110,4 artış saptanırken, projeksiyonlarla bu artışın 2030'da %438'e çıkacağı, %21 azaltımın ardından da %326'lık bir artış olacağı görülmektedir

Şekil 9 • Türkiye'nin Geçmiş ve Öngördüğü Toplam Sera Gazları Miktarı

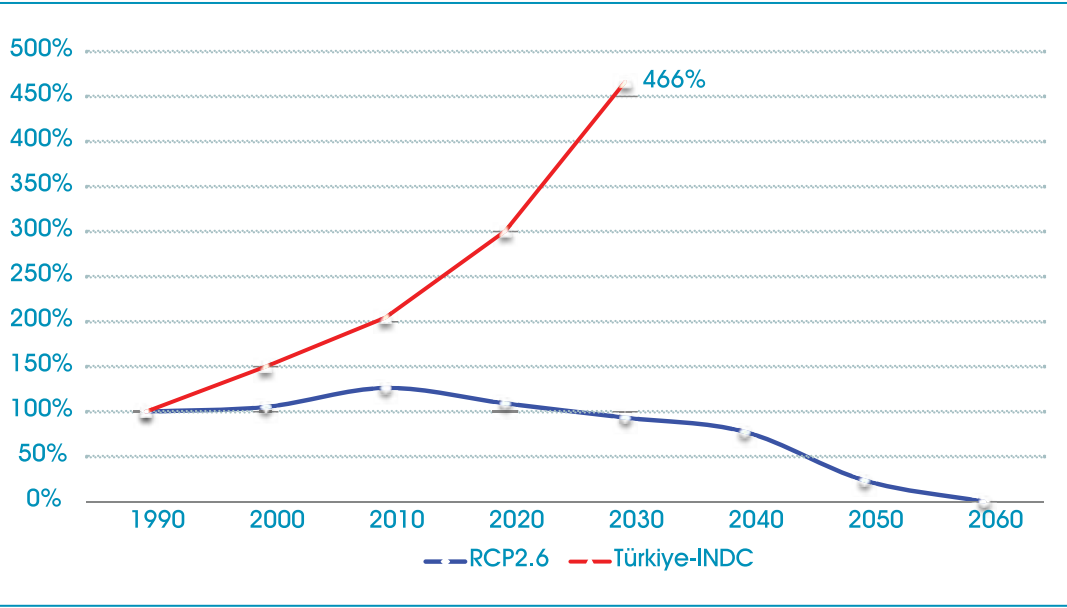


⁴⁴ 21 Mayıs 2009 tarihli Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi'ne göre 2023 için rüzgar hedefi 20 bin MW olarak verilmiştir.

⁴⁵ INDC Türkçe Metin için: http://www.csb.gov.tr/db/turkce/editordosya/The_INDC_of_TURKEY_v_15_19_30-TR.pdf.

Sıcaklık artışını 1,5°C'de sınırlayan RCP2.6 Senaryosu, fosil yakıt kaynaklı karbondioksit salımını ve dolayısıyla artış eğilimini ve gelecekte olması gereken eğilimi ortaya koymaktadır. Türkiye'nin geçmiş salımları ve Niyet Beyanı ile verdiği toplam sera gazları içinde karbondioksitin payının gelecekte sabit kaldığı kabul edildiğinde, bilimin önerdiği eğilim ile Türkiye'nin önerisi arasındaki karbondioksit miktarında değişim makası (aralığı) her geçen gün daha hızlı açılmaktadır.

Şekil 10 • RCP2.6 Senaryosu, Türkiye'nin Geçmiş ve 2015 Niyet Beyanın karşılaştırılması (1990=100)



Türkiye'deki mevcut politikalar ışığında, artan ölçülerde fosil yakıt kullanılması sonucu "yüksek karbon ekonomisi" ile büyümeye devam edileceği görülmektedir

Bu durumda;

- 1- Sıcaklık artışını sanayileşme öncesine göre 1,5°C'de sınırlamak için 2015'ten sonra, 2°C hedefi için ise 2020'den sonra salımları azaltmak gerekiyorken, Türkiye'nin salım artışı tam tersine hem hızlanmakta, hem de 2030'dan sonraya kadar artmaya devam etmektedir.
- 2- RCP2.6 senaryosuna göre dünyada; i) 2020'de küresel sera gazı salımları, 2010 yılı salımlarının altında ve yaklaşık 2000 yılı seviyesinde iken, ii) salımların 2030 yılında 1990 yılı salım seviyelerinin altına düşmesi beklenirken ve iii) 2050 sonrası "0" emisyonlu bir ekonomiye geçmek gerekiyorken, tüm bu hedefler Türkiye'nin politikalarında ve niyet beyanında hiç dikkate alınmamıştır.
- 3- Sonuç olarak INDC beyanına göre, Türkiye'nin sera gazı salımları geri dönülemez noktada artmış olacaktır.

IPCC'nin RCP2.6 Senaryosuna göre 2050'ye kadar dünya ekonomisinin "karbonsuzlaşarak" düşük karbon ekonomisine geçmesi, 2060'tan sonra ise "0 karbon"lu ekonominin hedeflenmesi gerekiyorken, Türkiye'deki mevcut politikaları ışığında, artan ölçülerde fosil yakıt kullanılması sonucu yüksek karbon ekonomisi ile gelişmeye devam edileceği görülmektedir.



Sınırsız büyümeye odaklı
bir ekonomik sistemde
ekolojik sistemlerin
bozulması kaçınılmazdır

**İKİNCİ BÖLÜM:
İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİNE
UYUM VE TÜRKİYE**

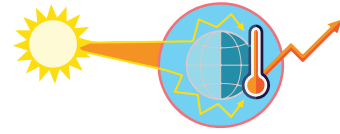
İKİNCİ BÖLÜM: İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİNE UYUM VE TÜRKİYE

A İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE UYUMUN DOĞRU ANLAŞILMASI

Bugün dünyadaki sera gazı salımlarına neden olan tüm faaliyetler bir anda durdurulsa bile atmosferde bulunan sera gazlarının etkisiyle iklim değişikliği önümüzdeki yıllarda da etkisini giderek artırmaya devam edecektir. Bu tespit, geleceğe dair yapılan sera gazı salım senaryolarına göre çeşitli modeller kullanılarak, projeksiyonlarla bilim camiasında giderek netleşmiştir. Bugün dünyadaki tüm sera gazı salımlarına neden olan faaliyetler bir anda durdurulsa bile atmosferde bulunan mevcut sera gazları etkisiyle iklim değişikliği önümüzdeki yıllarda da etkisini gösterecektir. IPCC'nin güncel olan 5. Değerlendirme Raporu'na göre, sera gazlarının sürmekte olan salımları daha fazla ısınmaya ve iklim sisteminin tüm bileşenlerinde değişikliklere neden olacaktır. Bu durum etkilere uyum sağlamanın (adaptasyon/adaptation) önemini göz önüne sermektedir. Nitekim iklim değişikliği ile mücadele çalışmalarında uyum faaliyetleri tüm dünyada günden güne önem kazanmaya başlamıştır.

İklim değişikliğine uyum; iklim olaylarının (risklerinin) etkileriyle mücadele etmek, fayda sağlamak ve etkileri yönetebilmek için bu alanda stratejilerin güçlendirilmesi, geliştirilmesi ve uygulanması süreci olarak açıklanabilir.⁴⁶ Değişen iklime ayak uydurmak, bir başka deyişle uyum sağlamak hem iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini azaltmak hem de olumsuz bazı etkileri fırsata dönüştürebilmek için gereklidir. Konunun iyi kavranması bakımından uyum sağlamakla ilgili kavramlar ve süreçler hakkında ayrıntılı bilgiler aşağıda verilmiştir:

Sera gazı salımlarına neden olan faaliyetler durdurulsa bile iklim değişikliği önümüzdeki yıllarda da etkisini artırmaya devam edecektir



1. Etkilenebilirlik:

İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak için başvurulan en temel kavramlardan biri etkilenebilirlik (kırılganlık/vulnerability). Etkilenebilirlik, bir sistemin iklim değişikliğinin olumsuz etkilerinden etkilenme ve bu etkilerle başa çıkamama ölçüsüdür.⁴⁷ İklim değişikliğinin doğal kaynaklar üzerinde baskı oluşturduğu dikkate alındığında, bu kaynakların aşırı tüketilmesi ve kirlenmesi durumunda iklim değişikliğine karşı etkilenebilirliklerin de artacağı açıktır. Kırılganlık boyutu ne kadar yüksek olursa, iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak da o kadar güçleşmektedir. IPCC, iklim değişikliğinden etkilenebilirliği üç farklı unsurun bileşkesi olarak tanımlamıştır. Bu unsurlar: i) iklim değişikliğinin etkilerine maruz kalma türleri ve boyutu; ii) hedef sistemlerin belirli düzeyde maruz kalmaya duyarlılığı ve iii) hedef sistemlerin değişiklikle başa çıkma veya değişikliğe uyum sağlama kapasitesidir. Anlaşılır olması için bu terimler aşağıda ayrıca açıklanmıştır:

- Maruz kalma: Aşırı hava olayları dâhil olmak üzere iklim değişikliğindeki değişiklikler veya ortalama iklim koşullarındaki değişiklik hızları gibi incelenen sistemin dışındaki unsurlar. (Bazı durumlarda yüksek düzeyde maruz kalma durumları gözlemlenir, ancak bunların etkisi yüksek uyum sağlama kapasitesi ile bertaraf edilebilir ve sonuçta daha düşük etkilenebilirlik değerleri elde edilir).
- Duyarlılık:⁴⁸ Bir sistemin iklim değişikliğinden veya değişikliğinden olumsuz veya olumlu etkilenme derecesi. Bu etki, doğrudan (örneğin; ortalama sıcaklık, sıcaklık aralığı veya değişkenliğindeki bir değişiklik sonucunda rekolte de bir değişiklik olması gibi) veya dolaylı (örneğin; deniz seviyesinin yükselmesi nedeniyle kıyılardaki sellerin sıklığındaki artışın neden olduğu hasar gibi) olabilir.

⁴⁶ IPCC, AR4, 2007.

⁴⁷ Etkilenebilirlik = Risk - Uyum Sağlama Kapasitesi.

⁴⁸ Sensitivity.

- Uyum Sağlama Kapasitesi: Bir sistemin iklim değişikliği, değişkenliği ve muhtemel aşırı ve orta düzeydeki zararlara uyum sağlama, fırsatlarından yararlanma veya bunun sonuçları ile başa çıkma kabiliyeti.

İklim değişikliğinin etkilerine hükümetlerin uyum sağlama yöntemleri ise iki ayrı kategoride incelenebilir. Bunlar yumuşak uyum ve sert uyum faaliyetleridir. Yumuşak uyum (soft adaptation) sağlama önlemleri esas olarak bilgi birikimi, strateji ve politika belirleme, kapasite oluşturma ve kurumsal düzenlemelere ağırlık verir. Örneğin; enerji talebi yönetimi, mevzuata su kalitesi standartlarının dahil edilmesi, afet yönetimi modellemeleri, fiyatlandırmalar gibi. Sert uyum (hard adaptation) sağlama önlemleri ise belirli teknolojiler ve önlemlerin kullanılmasını içeren uygulamalara ve bizzat yatırımlara dönük yapısal önlemlerdir. Örneğin; taşkın önleme yapıları, deniz duvarları, yağmur suyu toplama yapıları gibi.

2. Risk Faktörü

İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamakla ilgili faaliyetlere yönetsel unsurlar ve kapasiteler açısından bakıldığında ise dört temel kavram öne çıkmaktadır:

- Tepkisel uyum (Savunmacı, reaktif uyum): İklim değişikliğinin etkilerinin farkına varılması sırasında gerçekleşir.⁴⁹
- Önleyici uyum (Proaktif uyum): İklim değişikliğinin etkilerinin meydana gelmesinden önce gerçekleşen ve bu nedenle ekonomide meydana gelmesi muhtemel maliyetleri ve zararları önleyen uyum sağlama.⁵⁰
- Özerk (bağımsız) uyum: İklimsel dürtülere karşı bilinçli bir tepki olmayan ve doğal sistemlerdeki ekolojik değişikliklerin ve piyasada veya sosyal sistemlerdeki refah değişikliklerinin harekete geçirdiği uyum sağlama.⁵¹
- Planlı uyum: Koşulların değiştiği veya değişmek üzere olduğu noktada arzu edilen duruma dönülmesi, sürdürülmesi veya gerçekleştirilmesi için önlem alınması gerektiğinin farkında olarak bilinçli bir politika kararının sonucu olan uyum sağlama.

Tepkisel uyum kavramının altında değerlendirilebilecek nicel araştırmaların çoğu ülkede henüz sınırlı sayıda yapıyor olması, nitelikli önlemlerin alınmasını sınırladığından önleyici uyum daha önemli olmaktadır. Önleyici uyumun, iklim değişikliği risklerinin fazla olduğu durumlarda ya da bölgelerde uzun dönemli toplumsal hedeflerin, kurumların ve altyapının iklim değişikliği ışığında gerekli hizmetleri verme açısından yeterliliğinin kapsamlı olarak dikkate alınmasında fayda sağlayabileceği daha çok vurgulanmaktadır.

3. Dayanıklılık

İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlama ve riskleri yönetme kapasitesinin geliştirilmesinde diğer bir önemli kavram dayanıklılıktır.⁵² Dayanıklılık, toplumsal veya ekolojik bir sistemin, aynı temel yapıyı ve işlevlerini, örgütlenme kapasitesini ve değişikliğe uyum kapasitesini muhafaza ederken, rahatsız edici durumlara tahammül edebilme kabiliyeti olarak açıklanabilir.

4. Uyum Sağlamak ve Sera Gazlarının Salımını Azaltmak Arasındaki Bağ

Uyum faaliyetlerinin iklim değişikliğinin etkilerini azaltma konusunda olumlu veya olumsuz etkileri olabilir. Örneğin; özellikle sıcak hava dalgalarının görüldüğü günlerde sıcak havaya uyum sağlamak gerekçesiyle kullanılan klimalar, tükettikleri enerji nedeniyle sera gazı

⁴⁹ Reactive.

⁵⁰ Anticipatory, proactive.

⁵¹ Autonomous, spontaneous.

⁵² Resilience.

salımlarını artırdığı için "Negatif Azaltım Etkisi"ne sahiptirler. Bunun yanı sıra ağaçlandırma ise karbon yutak alanlarını çoğalttığı için "Pozitif Azaltım Etkisi"ne sahiptir. Bu aşamada karar vericilerin uyum politikalarını belirlerken bu hususa dikkat etmeleri önemlidir. Tablo 6'da, olumsuz etkileri olabilecek uyum faaliyetlerinden bazı örnekler ve çözüm önerileri verilmiştir.⁵³

Tablo 6 • Negatif Uyum

Uyum Faaliyetleri	Muhtemel Negatif Etki	Öneriler
Su temini için deniz suyunu tuzdan arındırma (tuzsuzlaştırma)	Yüksek enerji ihtiyacı (Sera gazı salımı süreçlerinde)	Enerji kaynağına bağlı, tek çözüm tuzsuzlaştırma ise yenilenebilir enerji kullanılabilir.
Sulama	Yüksek su ve enerji ihtiyacı	Etki enerji kaynağına bağlıdır. Verimli sulama teknikleri, kuraklığa dayanıklı bitki türleri vb alternatif çözümler olabilir.

5. Uyumsuzlaşma

Uyumsuzlaşma (maladaptation), iklim değişikliğinden etkilenme düzeyini kasıtlı olmadan artıran, doğal veya toplumsal sistemlerde yapılan değişikliktir. "Kaş yapayım derken göz çıkarmak" deyimini ile de açıklanabilecek uyumsuzlaşma uygulamaları, iklim değişikliğinde etkilenebilirliği azaltmak yerine çoğaltan süreçler olmaktadır.

Çeşitli kalkınma faaliyetleri, iklim değişikliği kaynaklı etkilenebilirliğin azaltılmasına yardımcı olabilir. Ancak bazı durumlarda "her zamanki gibi kalkınma", etkilenebilirliği farkında olmadan artırabilir.⁵⁴ Örneğin; deniz seviyesindeki yükselmeden etkilenebilecek kıyı bölgeleri gibi iklim değişikliğinin belirli etkilerine çok açık olan alanlarda, yeni yerleşim birimleri kurulması teşvik edilirse, bu bölgelerin istenmeden etkilenebilirlik düzeyi artabilir ve bu alanlar iklim değişikliği ile ilgili çeşitli risklere maruz kalırlar.

Bir başka örnek olarak; yeni altyapılar değişen ve aşırı olan hava koşullarıyla başa çıkacak şekilde tasarlanmamış olabilir ve bu nedenle aşırı hava olaylarına karşı yeterli koruma sağlamayabilir veya öngörülenden daha kısa bir kullanım ömrüne sahip olabilir. Bu tür sonuçlar, altyapının iklim değişikliğinden kaynaklanan risklere dayanacak biçimde inşa edilmesi halinde meydana gelecek yaşam kaybı ve maddi hasardan daha fazla yaşam kaybı ve hasara yol açarak kalkınmayı engelleyebilir.

Bazı durumlarda hükümetler yanlış teşvik politikaları uygulayarak uyum sağlamayı engelleyebilir ve hatta yıkıcı veya riskli davranışları teşvik edebilir, tetikleyebilir. Örneğin; mevcut sel sigorta programları, tüketicilerin riskleri tamamen üstlenmeleri ve bu nedenle daha fazla riskten kaçınan bir tutum takınmalarını sağlamak yerine, sel riskine karşı evleri sigortalayarak, selden etkilenebilir bölgelerde yapılaşmayı teşvik edebilir.

Tarım sektörü açısından bakıldığında da, bazı durumlarda tarımsal yatırımlar, iklimin belirli ürünler için elverişsiz hale gelmesi durumunda beklenen getiriye sağlamayabilir. Tarımda mahsul azalabilir ve bazı gıda maddelerini ithal etmek gerekebilir. Bu durumda ekonomik büyüme sınırlı düzeyde gerçekleşecektir.

Bu gibi uyumsuzlaşma riski örnekleri ve benzeri uygulamalar ülkelerin iklim risklerini ve etkilenme düzeylerini sistematik biçimde değerlendirmelerini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle hükümetler uyum önlemlerini temel ekonomi politikalarına ve kalkınma planlarına

⁵³ Hülya Silkin, Orman ve Su İşleri Uzman Yardımcısı, "İklim Değişikliğine Uyum Özelinde Bazı Uygulamaların Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", Orman Ve Su İşleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.

⁵⁴ Business as usual.

dâhil etmelidirler. Çünkü birçok durumda iklim değişikliğini dikkate almayan, “her zamanki gibi kalkınma” faaliyetlerinin uyumsuzlaşmaya bugün olduğu gibi gelecekte neden olacağı görülmüştür.

OECD tarafından uyumsuzlaşma “iklim değişikliğinden etkilenebilirlik düzeyini artıran her zamanki biçimde sürdürülen kalkınma” olarak da tanımlanmaktadır.⁵⁵ OECD, 2009 yılında yayınladığı “İklim Değişikliğine Uyumun Kalkınma İşbirliği ile Bütünleştirilmesine İlişkin Politika Kılavuzu” çerçevesinde iklim değişikliğine uyum ve kalkınma politikalarının arasındaki sinerjiyi sorgularken en çok kalkınma faaliyetlerinin, iklim değişikliğinin etkilerinin gözardı edilmesi ya da etkileri yeterince ve doğru dikkate almayan iklim değişikliğine uyum çalışmalarının gerçekleştirilmesi sonucunda uyumsuzluğa (maladaptasyon) yani iklim değişikliğine daha fazla maruz kalmaya neden olabileceği yolundaki kaygılara önemle dikkat çekmiştir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) uyumsuzlaşmayı, “iklim değişikliği ile ilgili tehlikelerden etkilenebilirliği artıran bir eylem veya süreç” olarak tanımlamaktadır. Buna göre, uyumsuzlaşma önlemleri ve süreçleri genellikle kısa dönemli kazançlar veya ekonomik faydalar sağlayan, ancak orta veya uzun dönemde etkilenebilirliğin artmasına neden olan planlanmış kalkınma politikalarını ve önlemlerini içermektedir.

Bir başka tanım da iklim bilimcileri Scheraga ve Grambasch tarafından (1998), “birbirlerine bağımlı sistemler dikkate alınmadan ve kasıtlı olmadan iklim değişikliğine karşı duyarlı olan diğer sistemlere (ve toplumsal refaha) yönelik risklerin artmasına neden olabilecek uyum sağlama amaçlı alınan bir önlem” olarak yapılmıştır.

Bu tanımlar, uyumsuzlaşmanın iklim değişikliğinden etkilenebilirlik açısından olumsuz sonuçlara neden olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla uyumsuzlaşma, özellikle kalkınma ve iklim değişikliği arasında var olan içsel ve karmaşık bağlantılara dikkat çekilmesi açısından önemli bir husustur.

6. Belirsizlik

Küresel iklim sistemiyle ilgili araştırmalar ilerledikçe ve çeşitlendikçe daha birçok sürpriz etkenin de ortaya çıkabileceği görülmektedir. Bu durum, insanlığın iklim değişikliğiyle mücadelesi sırasında belirsizliklere de hazırlıklı olması gerektiğine işaret etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, iklim değişikliğinin etkilerine karşı yapılan uyum sağlama çalışmalarında dikkate alınan bir başka temel kavram da belirsizlik olmaktadır.⁵⁶

Belirli bir yerdeki belirli bir sistem üzerinde iklim değişikliğinin gelecekte ortaya çıkabilecek muhtemel etkilerinin kesin olarak belirlenmesi henüz pek mümkün değildir. Uyumsuzlaşmaya neden olabilecek önemli unsurlardan biri de belirsizliktir. İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlama stratejilerinin oluşturulması, bu belirsizlik nedeniyle daha da karmaşık bir hale gelmekte ve uyumsuzlaşma uygulamaları ne yazık ki artmaktadır.

İklim değişikliği ve sosyo-ekonomik kalkınma arasındaki karşılıklı bağlantılara ilişkin bilimsel ve sosyo-ekonomik bilgiler giderek artsa da, belirsizlikler devam etmektedir. OECD, uyumsuzlaşmanın ortadan kaldırılmasını ya da azaltılmasını, “pişman olmama politikası” gütmek ve “fırsatları değerlendirmek” olarak tanımlamaktadır.⁵⁷ Burada iklim değişikliğinin etkilerine uyumun, ülkelerin gelişmelerine fayda sağlayabileceğini de ortaya çıkarmaktadır.

7. Farkındalık

İklim değişikliğinin etkilerine karşı, etkili önlemler alabilmek ya da bu etkilerden verimli biçimde faydalanabilmek için aşılması gereken en önemli eşiklerinden biri de toplumların

⁵⁵ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı).

⁵⁶ Uncertainty (UNEP ve UNFCCC, 2002).

⁵⁷ Pişman Olmama Politikası: Antropojenik iklim değişikliğinin meydana gelip gelmediğine bakılmaksızın net sosyal ve/veya ekonomik faydalar sağlayacak politika (“İklim Değişikliğine Uyumun Kalkınma İşbirliği ile Bütünleştirilmesine İlişkin Politika Kılavuzu”, OECD, Paris, 2009).

bu etkilere uyum sağlamak için gerekli olan sosyal, çevresel ve ekonomik maliyetleri konusunda bilinçlenmesidir. Buradaki ilgili kavram farkındalıktır. Farkındalık, uyum sağlamaya yönelik siyasetlerin temel unsurlarından biri kabul edilmektedir. Çünkü; İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlayabilmenin başarısı en başta bu etkilerin zamanında farkına varılmasına bağlıdır. Böylelikle toplumlar, belirsizliklere karşı kendilerini koruyacak önlemleri hayata geçirecek planları yapabilir ya da mevcut stratejileri, politikaları ve planları yenileyerek geliştirebilir. Burada mesele yumuşak uyum önlemlerini eylemlere dönüştürebilmektedir. Bu nedenle toplumsal bilinçlenme ve yaklaşım çok önem taşımaktadır.

B İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİNE UYUMDA KÜRESEL BAKIŞ

Dünya Kaynakları Enstitüsü (World Resources Institute/WRI) tarafından yapılan bir araştırmada, gelecek 15 yıl içinde (2030) dünya çapında taşkın ve sellerden etkilenecek insanların sayısının yaklaşık üç kat artacağı bildirilmiş ve bu artışa neden olan faktörlerin başında iklim değişikliğinin geldiği vurgulanmıştır.⁵⁹ Nitekim bugün artan sera gazı yoğunlaşmasından kaynaklanan iklim değişikliği, toplumlara ve ekolojik sistemlere zarar verme potansiyelini sürdürmektedir. Bu durum ülkelerde özellikle tarımın, ormanların, su kaynaklarının, altyapı sistemlerinin, kıyı bölgelerindeki yerleşim birimlerinin ve en önemlisi doğal ekolojik sistemlerin işlevlerinin azalmasına ve bozulmasına neden olmakta ve bütün bunlar değişen iklime uyum sağlamanın önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Toplumların iklim değişikliğinin etkilerine ve risklerine maruz kalma düzeyinin artması ya da azalması bu alandaki hukuki dayanaklara ve ilgili kurumların kapasitelerine de çok bağlıdır. Örneğin; kıyı alanlarının sürdürülebilir planlaması, imar ve yapı mevzuatındaki yapıcı yenilikler, ÇED işlemlerinin iklim riski analizlerinin yapılması ve iklim değişikliğine uyum yaklaşımlarıyla bütünleştirilmesi gibi⁶⁰ düzenlemeler önemlidir.

Ayrıca, bazı ülkelerdeki afet yardım ödemelerine ve sigorta sektörüne yenilik getiren köklü kurumların o ülkelerde iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine uyum sağlama kapasitesini de arttırdığı görülmüştür.

1. Uluslararası Akitlerde Uyum

İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamakla ilgili çalışmalar sera gazlarını azaltma tedbirlerine kıyasla henüz daha azdır. Uluslararası düzeyde sürdürülen iklim müzakerelerinde etkilere uyum konusu başlangıçta yeterince dikkate alınmamış ve bu durum BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Kyoto Protokolünün uygulanma süreçlerine de yansımıştır. Ancak sonraları, uyum politikalarına yönelik bir dizi BM politika belgesinin çıkarıldığı görülmektedir. Bunlar arasında öne çıkanlar; Nairobi Çalışma Programı (2005)⁶¹, Bali Eylem Planı (2007) ve Kopenhag Uzlaşması'dır (2009). En son Paris Anlaşması (2015) ile de iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak küresel politika alanı olarak öne çıkmıştır. Paris İklim Anlaşmasında iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamakla ilgili doğrudan hükümler şöyledir:

- Madde 2/1b: İklim değişikliğinin olumsuz etkilerine uyum kabiliyetini artırmak, iklim direncini ve sera gazı düşük emisyonlu büyümeyi gıda üretimini tehdit etmeyecek şekilde güçlendirmek,
- Madde 4/7: Tarafların uyum faaliyetlerinden ve/veya ekonomik çeşitlendirme planlarından kaynaklı ek faydalar işbu Madde kapsamındaki azaltım sonuçlarına katkıda bulunabilir.

⁵⁹ <http://www.yesilbilgi.org/2030da-kuresel-duzeyde-sellerin-etkisi-uc-kat-artacak.aspx>.

⁶⁰ OECD Politika Kılavuzu, OECD, 2009.

⁶¹ Nairobi Çalışma Programı sadece iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlama politikalarını içermektedir. Program 2005'den sonra revize edilmiştir.



- Madde 7/1: İşbu Anlaşma Tarafları uyum kapasitesinin artırılması, dirençliliğin güçlendirilmesi ve iklim değişikliği karşısında kırılganlığın azaltılması için, sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunma ve Madde 2 kapsamında tanımlanan sıcaklık hedefi açısından uygun bir uyum tedbiri alınmasını sağlamak üzere uyum konusunda küresel bir hedefi belirlemektedirler.

İklim Afetlerinden Kaynaklanan Kayıp ve Zararların Karşılanması: Bugün artık iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamanın iklim değişikliği ile mücadelede kapsamlı ve koordineli bir strateji için gerekli ve tamamlayıcı olduğu kabul edilmektedir. Çünkü uyum, etkilere karşı muhtemel zararın boyutunu azaltan önemli bir savunma önlemidir. Bu noktada önemle işaret edilmesi gereken; kürenin sıcaklığının daha fazla yükselmesi halinde, etkilere uyum için iyimser varsayımlarda bulunulsa bile, birçok alanda belirgin kayıp ve zararların olacağı ve dolayısıyla daha yüksek maliyetlerin ortaya çıkabileceğidir. Çünkü iklim değişikliğine uyumda güçlük yaratacak iklimlerdeki değişimin boyutları veya hızları konusundaki eşikler ile ilgili halen belirsizlikler vardır. Bu durumda iklim afetlerinin sonucunda ortaya çıkan kayıp ve zararların karşılanması ile ilgili politikaların geliştirilmesi elzemdir. Uzun süredir uluslararası iklim müzakerelerinde kayıp ve zararların tazmini konuları alevlenerek tartışılmakta ve gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde yaşanan iklim afetlerinden doğan kayıp ve zararlarını karşılamadaki rolleri sorgulanmaktadır. Bu konu yoksul ülkelerin iklim değişikliğiyle mücadele edebilmesi için ihtiyaç duydukları uluslararası mali destek politikalarıyla doğrudan bağlantılıdır.

Nitekim Paris İklim Anlaşmasında iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamaya dair politikalara ek bir bakış açısı getirilmiş ve kayıp ve zararlar konusunda Paris Anlaşmasında ülkeler için tatmin edici olmasa da bazı bağlayıcı hükümler yer almıştır.⁶² Paris Anlaşmasında kayıp ve zararlara ilişkin önemli kararlar ve hükümler:

- Anlaşmayı etkili kılacak kararlar (48. Karar): İklim Değişimiyle Etkileriyle ilişkili Kayıp ve Zarar için Varşova (COP 19/2013)Uluslararası Mekanizmasının 2016 yılındaki gözden geçirme sonrasında sürdürülmesini kararlaştırır;
- Anlaşmayı etkili kılacak kararlar (52. Karar): Anlaşmanın 8. Maddesinin herhangi bir borç/sorumluluk veya tazminatla ilgili olmadığını ve herhangi bir borç veya tazminata dayanak teşkil etmediğini kabul eder;
- (Madde 8): ...Taraflar için işbirliği ve kolaylaştırma alanları: (a) Erken uyarı sistemleri, (b) Acil durumlara hazırlıklılık, (c) Yavaş başlayan iklim olayları, (d) Geri döndürülemez ve kalıcı kayıp ve zarar içerebilen olaylar, (e) Kapsamlı risk değerlendirmesi ve yönetimi, (f) Risk sigortası kaynakları, iklim riski havuz sistemi ve diğer sigorta çözümleri, (g) Ekonomik olmayan kayıplar, (h) Toplulukların, geçim kaynaklarının ve ekosistemlerin esnekliği.

2. Uyumda Strateji İhtiyacı

Ülkelerin, kalkınmalarını iklim değişikliği ile mücadele ederek başarıyla sürdürmeleri için belirli hedefler dahilinde yeni politikalar üretmeleri lazımdır. Burada hükümetlerin rolü önemlidir. Bu bağlamda uyumu güçlendirmek ve iklime dirençli bir gelecek için hükümetler tarafından alınması gerekli genel geçer politika önlemleri şöyle sıralanabilir:

- Etkin bir uyumun sağlanmasını yasalar yoluyla kolaylaştırmak;
- İklim değişikliğinin etkilerini tüm ulusal, bölgesel/yerel ve sektörel planlama süreçlerine ve makro-ekonomik projeksiyonlara merkezi bütçe süreci çerçevesinde entegre etmek;

⁶² Paris Anlaşması, Madde 8.

- İklim esnekliği için yatırım yaparken; doğal, fiziksel, teknolojik ve sosyal sermaye yatırımları üzerine olan etkilerine dikkat etmek;
- Ekonomik ve finansal araçları iklim değişikliğine uyum çerçevesinde çeşitlendirmek (teşvik mekanizmaları, subvansiyonlar gibi);
- İklim değişiklikleri riskleri için erken ve maliyet etkin uyum faaliyetlerini hayata geçirmek (afet risk yönetiminin iklim değişikliğine uyum sağlama politikalarıyla özdeşleştirilmesi gibi);
- Kurumsal sorumluluğu artırmak; vizyonu olan ve temel konusu sadece iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak olan odak (core) bir bakanlığın/kurumun varlığını sağlamak ve bu kurumun politika ve finansman planlamasını güçlendirmek;
- İklim değişikliğinin etkileri hakkında yüksek kalitede bilgiye ulaşmayı sağlamak ve etkilenebilirlik değerlendirmelerini yapmak;
- Erken uyarı sistemleri ve bilgi dağıtım sistemlerini güçlendirerek afetleri önlemeye ve tahmin etmeye yönelik güçlü bir teknik altyapı oluşturmak;
- Altyapıyı ve geçim kaynaklarının dayanıklılığını (resilience) artırmak (sulama altyapısının öncelikli olması gibi)
- Yönetimi güçlendirmek, şeffaf ve hesap verilebilir politikalar ve karar alma süreçleri ile iklim değişikliği ile mücadele edecek aktif sivil toplum camiası oluşturmak ve bu kesimin çalışmalara katılmalarını ve süreçte önemli noktalarda bilgilerini karar vericilerle paylaşmalarını sağlamak;
- İklim değişikliğinin etkilerine uyumda uluslararası düzeyde talep edilecek ihtiyaçları (teknik, teknolojik ve finansal destekler gibi) planlamak.

İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamayı kalkınma politikalarına ve süreçlerine entegre etmek için kullanılan yollar aşağıda belirtilmiştir:

- Uyum önceliklerinin tanımlanması, fonlanması ve bu önceliklerin ulusal ekonomik planlama ve bütçe süreçleri yoluyla kalkınma hedeflerine dahil edilmesi;
- Uyum faaliyetlerinin ilgili sektörel önceliklere ve bu sektörlerin bütçe çerçevesine entegre edilmesi (Burada uzun dönemde yarışan diğer sektör önceliklerine karşı bir denge sağlayabilmek için her sektörün kendi stratejisi önemlidir. Örneğin, Dünya Bankası tarafından yapılan bir araştırmada, ülkelerin yoksullukla mücadele stratejilerinin iklim değişikliği ile olası bağları incelenmiş ve değerlendirilmiştir; bazı ülkelerde iklim değişikliği risk faktörlerinin ve etkilenebilirliklerinin yoksulluk stratejilerinde vurgulandığı ve bunun ekonomik üretkenliğe etkilerinin ele alındığı görülmüştür.⁶³);
- İklim değişikliği risklerinin bir faktör olarak yatırım kararlarında dikkate alınması; dolayısıyla iklim değişikliğine uyum konularının olası tahribat ve kazanılacak faydalar açısından ele alınması ve fayda ve maliyet hesaplarının yapılması;
- Program ve proje düzeyinde yıllık kalkınma/yatırım programlarına iklim değişikliği risklerinin girmesi⁶⁴;
- Uyuma "yatırım" yapılması noktasında özellikle aşağıdaki alanlara öncelik verilmesi;
 - Teknoloji yeniliklerini (enerji etkinliği teknolojileri, sürdürülebilir tarım teknikleri, eko teknolojik yenilikler vb) ve transferini teşvik etmek,
 - Bilime önem vermek, bilgi akışını desteklemek (Örneğin, Hükümetler "iklime esnek- ürün" çeşitliliği ve sulama planları hakkında yaygın bilgi sunmalı, daha iyi iklim tahminleri yapılmalı gibi),
 - Sermayeyi iyi değerlendirmek.

⁶³ "Turn down the heat : Why a 4°C warmer world must be avoided", World Bank, November 2012.

⁶⁴ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar; ülkelerde projelerde uyum stratejilerinin tanımlanmasına yol gösterecek rehberler ve seri halinde teknik raporlar yayınlamaktadır (Climate Change Risk-Screening Tools).

Uyum sağlamada sermayenin iyi değerlendirilmesinde aşağıdaki sınıflandırmalar yol gösterici olabilecektir:

- İnsan sermayesi: Sağlığa ve eğitime yatırım yapılarak iklimin nasıl değiştiği üzerine halka ve toplumlara açıklamanın etkinliği sağlanır, neden ve nasıl uyum çalışmalarının içinde yer alabilecekleri ve gelişmeyi etkileyebilecekleri ortaya çıkarılır;
- Fiziksel sermaye: İklimde daha dayanıklı olan uzun dönemli yatırımlar yapılır; arazi kullanım planlaması, sulama yatırımı, nehir yönetimi, göl yönetimi, erken uyarı sistemleri üzerine yatırımlar, yeniden inşaa etme, ek koruyucu yatırımlar, sel bariyerleri, deniz duvarları gibi;
- Sosyal sermaye: Sosyal ağları, sivil toplum kurumları desteklenir ve yönetim güçlendirilir, yoksullar için doğal afetler konusunda güvenli ağlar oluşturulur;
- Doğal Sermaye: Hükümetler yoksulların geçim kaynaklarını desteklemek üzere, doğal sistemlerin dayanıklılığını koruyabilir, örneğin deniz seviyesinin yükselmesinin kıyı erozyonu etkilerine tampon olmak için bitki kuşakları oluşturulur ya da toprak ve suyun akılcı yönetimi sağlanır.

İklim değişikliğinin etkilerine karşı uyum sağlamada hükümetlerin stratejik bir rolü vardır. Ancak, sorun sadece hükümetlerin değildir, çünkü iklim değişikliğinin etkileri, toplumdaki birçok kuruluşun (parlamentolar, iş camiası, yerel yönetimler, STK'lar vb) ve bireysel aktörlerin karar vermesini gerektirmektedir.

Karar verenler, hükümetler, iklim değişikliğinin etkilerine hangi unsurları dikkate alarak uyum sağlayacaklarını bu yönde stratejiler geliştirerek belirleyebilirler. Bugünü ve geleceği de hesaba katan akılcı bir iklim siyasetinin yürütülebilmesi için bu konuların iyi kavranması şarttır. Uyum stratejilerinin öncelikle kamu siyasaları ile örtüşmesi lazımdır. Örneğin; ekosistem yaklaşımına ağırlık veren bir siyasal irade, iklim değişikliğine dayanıklı ekosistemlerin işlevlerini sağlıklı ve etkin şekilde sürdürebilmeleri için su kaynaklarını, arazileri ve biyolojik kaynakları korumaya yönelik stratejiler geliştirmek suretiyle iklim değişikliği ile başa çıkabilir.⁶⁵

İnsanlık için enerji elde etmek amacıyla yapılan yatırımlar şayet sınırsız büyümeye odaklı bir ekonomik sistem içerisindeyse, o zaman ekolojik sistemlerin bozulması kaçınılmaz olmaktadır



İklim değişikliğinin ekolojik sistemlerle ilgisi sorgulandığında genelde enerji sektörü faaliyetleri öne çıkmaktadır. Burada yanlış enerji siyasası iklim değişikliğinin sebebi olduğu kadar ekolojik tahribatın da kilit noktalarından biri olarak gösterilmektedir. İnsanlık için enerji elde etmek amacıyla yapılan yatırımlar şayet sınırsız büyümeye odaklı bir ekonomik sistem içerisindeyse, o zaman ekolojik sistemlerin bozulması kaçınılmaz olmaktadır. Örneğin; Türkiye'de sıkça yaşandığı üzere, plansız HES (Hidroelektrik Santrali) yatırımlarının akarsu ekosistemlerini çökertmesi gibi. Oysa ekolojinin dengesi ne ölçüde korunursa o ölçüde iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak mümkündür. Bunun için bir yandan yanlış enerji politikaları ile doğanın tükenmesine karşı koyarken, öte yandan hassas ekosistemlerin değişen iklimde dayanıklı olması için bu değerlerin yaşamsal önemine vakıf olunmalıdır.⁶⁶

Bugün bir çok ülkede (Türkiye dahil) iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak amacıyla ulusal/yerel ölçeklerde stratejiler ve eylem planları hazırlanmıştır.⁶⁷ İklim değişikliğinin etkileri konusunda böyle planlamalar yapılmasını ve etkilerden kaynaklanan risklerin yönetilmesini esasen hükümetlerin sürdürülebilir kalkınma politikalarına destek sağlamak olarak da anlamak lazımdır.

⁶⁵ İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamanın, ekosistemlerin korunması açısından ele alınması son derece önemlidir. Çünkü biyolojik sistemler, kesintisiz ve sürekli biçimde küçük (veya yavaş meydana gelen) sarsıntılarla başa çıkabilirken, iklimdeki küçük değişiklikler bile birçok ekosistem alanı ve türü için rahatsız edici olabilir.

⁶⁶ Nuran Talu, "Türkiye'de İklim Değişikliği Siyaseti", Phoenix Yayınevi, Kasım 2015 Ankara.

⁶⁷ Az gelişmiş ülkelerde yapılan "Ulusal Uyum Eylem Programları" (NAPAs: National Adaptation Programmes of Action) ve gelişmekte olan ülkelerde yapılan "Ulusal Uyum Stratejileri" (NAS: National Adaptation Strategy).

Tablo 7 • İklim Değişikliği Etkileri ve Uyum Stratejisi Örnekleri⁶⁸

İklim Değişikliği Etkileri	Uyum Stratejisi Örnekleri
Artan sıcaklıklar	Bina tasarımlarının yüksek sıcaklıklarla baş edebilecek şekilde modifiye edilmesi ve yaz mevsiminde ihtiyaç duyulan serinleme sistemlerinin geliştirilmesi
Ekstrem yağışlar	Daha sık yaşanan yoğun fırtınalar sonucu artan yağışı karşılayabilecek barajlar ve diğer sel koruma yapılarının ve kentsel fırtına ve kanalizasyon sistemlerinin yapılması
Buzulların geri çekilmesi	Buzul alanlardaki hidroelektrik enerji tesislerinin buzul genişliğinin azalmasına bağlı olarak azalan yaz akıntılarında ve sıcaklık artışlarına bağlı olarak artan kış akıntılarında uyumunun sağlanması
Kar örtüsü	Düşük yüksekliklerdeki kayak endüstrisinin azalan kar örtüsünü hesaba katması (yapay kar yağdırılması kısa vadeli bir stratejidir)
Arktik deniz buzu	Yerel insanların habitatlarının korunması
Deniz seviyesinin yükselmesi	Hassas alanlardaki altyapının değiştirilmesi, örneğin, liman ve marinaların su yükselmelerine karşı modifiye edilmesi
Denizcilik gelişme sezonları	Balıkçılık ve turizmdeki değişikliklerin yönetilmesi (Zararlı alg patlamaları)
Deniz türleri kompozisyonları	Türlerin özgürce göç etmelerine izin verecek geçiş alanları oluşturacak şekilde kara yönetim stratejilerinin geliştirilmesi
Dağ bölgelerinde bitki türlerinin dağılımı	Kara kullanımı ve turizmden kaynaklanan ilave baskının azaltıldığı ekolojik rezervlerin kurulması
Karasal karbon salımı	Tarım alanlarında toprağın karbon alımına karşı dayanıklılığının artırılması stratejileri, daha fazla kereste içerecek bina tasarımları
Nehir deşarjı	Sel alanlarının kurulması, bent yapılması
Tarım	Daha uzun yetiştirme sezonlarını hesaba katan yeni ekim uygulamaları, bir sezonda iki ürün yetiştirme. Yeni çeşitlerin oluşturulması, tarım alanlarının riskli bölgelerin (sel alanları, çok kuru topraklar) dışına taşınması
Ekonomik kayıplar	Altyapı ve binalarda yapım tasarımlarının değiştirilmesi, sel riskinin yüksek olduğu alanlarda ev yapmaktan kaçınılması
İnsan sağlığı	Keneye taşınan hastalık risklerine karşı eğitim kampanyaları yaparak toplumsal farkındalık yaratılması. Sıcaklık dalgaları tehlikeleri hakkında farkındalığı arttıracak kampanyalar düzenlenmesi.

İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak için çeşitli ülkelerde geliştirilen strateji örnekleri, yol gösterici olması bakımından Tablo 7'de verilmiştir.

Ülkelerin uyum stratejilerinde daha çok risklere dikkat çekilmekte olup, iklim değişikliğinin olası faydalarına az sayıda atıfta bulunmaktadır. Oysa iklim bağımlı sektörlerde, özellikle tarım sektöründe etkilere uyum sağlamanın muhtemel faydaları da vardır. Bu

⁶⁸ Füsün Turan'ın notları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İklim Değişikliği Dairesi Başkanlığı, İklim Değişikliğine Uyum Şubesi. 2012.

Türkiye'de iklim
değişikliğinin
vatandaşın sağlığına ve
geçim kaynağına
etkileri konusunda karar
vericilerin farkındalıkları
yeterli değildir



konu hakkında gerek hükümetler gerekse bireyler açısından farkındalık son dönemlerde gelişmeye başlamıştır. Stern⁶⁹ Raporunda belirtildiği gibi, maliyetlerin üzerinde faydalar sağlayacak doğru uyum seçenekleri, iklime dayanıklı olmayı sağlar. Buradan bakıldığında, ülkelerin uyum stratejilerinin ve eylem planlarının başarısını belirleyici etmenler şöyle sıralanabilir:

- Hukuki dayanaklar
- Yasalar ve kritik kurumların altyapısı ve karar verici otoritelerin koordinasyonu
- Risk değerlendirme yöntemleri ve yönetimi (riskleri yayma yöntemleri) aşamaları
- İklim değişikliğinin ekonomiye ve başat sektörlerin büyümelerine etkisi
- İklim değişikliğinin sosyal hayata etkileri
- İklim değişikliğinin çevreye etkileri
- Etki analizlerine dayalı yatırım programları
- İklim değişikliğinin etkilerinin ve uyumun mali politikalarla ilişkilendirilmesi (Örneğin; vergi/teşvik politikaları, sigorta rejimi ile ilişkilendirme gibi)
- Uyum için uygun teknoloji seçenekleri/yenilikler
- Uyum fonlarının kullanılması ve bu fonların "arz"ından çok "talep" edilmesi yönünde proje üretme kapasitesi

İklim değişikliğinden etkilenen sektörlerin/kaynakların uyumu için belirgin politikalar ve uygulamaların olmaması ya da eksikliği bir yana, kurumların kendi başlarına etkileri belirlemesi ve bu yönde hedefler koyması da yarıyıcıdır. Çünkü bu durum sektörler arasındaki entegrasyonu zorlaştırmaktadır. Burada önemli olan, sektörlerin birbirleriyle etkilerinin ve birleşik etkilerin (combined impacts) dikkate alınması ve ölçülmesidir. Bu çerçevede Türkiye'de olumsuz etkileri olan bazı durumlar şöyledir:

- Erozyon paternlerindeki değişiklikler ve arazi bozulmalarından kaynaklanan gıda üretimi ve gıda güvenliği politikaları yetersizdir. Mevzuat sorunludur.
- Tarım alanlarında çölleşme ve tuzlanmanın –çevresel bozulma, üretim ve kapital kayıpları açısından– Türkiye'nin GSMH'na etkisi ölçülmemektedir.
- Denizlerde ve sularda su seviyesi yükselmelerinin balık stoklarına ve balıkların yer değişimine etkisi incelenmemektedir.
- Toprak kaybının turizm sektörüne "önlem etkisi" (measure impact) ölçülmemektedir.
- Ormanlar ve su kaynakları ilişkisi yapıcı bakış açısıyla dikkate alınmamaktadır.

3. Sektörler Bazında Dünyadaki Bazı Uyum Faaliyetleri

İklim değişikliği etkilerine karşı uyum sağlamak aynı zamanda ülkelerin iklime dayanıklı (climate-resilient) büyüme politikalarına yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda uyumla ilgili bakış açılarının sektörel planlama süreçlerine ve sektörel önceliklere entegre edilmesine çalışılmaktadır. Örneğin; uyum faaliyetleri birçok ülkede ulusal bütçe süreçlerine dahil edilmekte, bu çerçevede özel projeler ve programlar hazırlanmakta, uyum eylemlerinin uygulamasını sağlayacak en uygun teşvik yolları araştırılmaktadır. Ülkelerin kalkınmasıyla ilgili makro-ekonomik projeksiyonlar da bütün bu hususlar dikkate alınarak yapılmaktadır.

Uyum faaliyetleri tek bir amaca hizmet eden faaliyetler olmadığından (örneğin barajlar; içme suyu veya enerji temini amacıyla inşa edilirken, aynı zamanda taşkın riskinin olacağı bir bölge için aynı zamanda bir iklim değişikliğine uyum faaliyetidir), bu gözlükten bakıldığında, uyum sadece iklim bağımlı sektörler için değil, birçok farklı alan için önemli olmaktadır.⁷⁰ Tablo 8'de çeşitli ülkelerde uygulanan ve iklim değişikliği uyum faaliyetleri örnekleri verilmiştir.⁷¹

⁶⁹ Professor Lord Nicholas Stern, "The Economics of Climate Change: Stern Review", 2006. Cambridge University, UK.

⁷⁰ Hülya Silkin, Orman ve Su İşleri Uzman Yardımcısı, "İklim Değişikliğine Uyum Özelinde Bazı Uygulamaların Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", Orman Ve Su İşleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.

⁷¹ IPCC AR4, 2007.

Tablo 8 • İklim Değişikliği Uyum Faaliyetleri Örnekleri

Gıda, Tarım ve Orman	Su Kaynakları	İnsan Sağlığı	Endüstri, Yerleşim ve Toplum
<p>Su kıtlığı/ kuraklık</p> <ul style="list-style-type: none"> Kuraklığa dayanıklı tarım ürünlerinin geliştirilmesi Ekim- dikim zamanlarının değiştirilmesi Zararlı otların temizlenmesi Sulama ve hidrofonik (topraksız) tarım, su hasadı Sulama tekniklerinin geliştirilmesi Hayvancılıkta besleme, besin depolama, otlama yöntemlerinde değişimler, tarım kredileri 	<p>Su Kaynakları</p> <ul style="list-style-type: none"> Su kayıp ve kaçaklarının azaltımı Fıyatlardırma esaslı su talebi yönetimi Toprak neminin korunması (örneğin: saman kullanımı gibi) Deniz suyu arıtımı, tuzsuzlaştırma Yapay deşarj ile yeraltı suyunun korunması Su kullanımında bilinçlendirme eğitimleri 	<p>İnsan Sağlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> Acil durumlar için besin depolama Temiz içme suyu temini ve hijyen Sağlık sisteminin güçlendirilmesi ve sağlık merkezlerinin geliştirilmesi Uluslararası gıda piyasasına erişim imkânı 	<p>Endüstri, Yerleşim ve Toplum</p> <ul style="list-style-type: none"> Adaptasyon kapasitesinin geliştirilmesi Kalkınma, gelişme planlarına iklim değişikliğinin etkilerinin dâhil edilmesi Su temini sistemlerinin geliştirilmesi
<p>Asrın yağış/ taşkın</p> <ul style="list-style-type: none"> Tarım için polderler, (denizden kazanılan "polder" denilen topraklar) geliştirilmiş drenajlar Alternatif tarım ürünlerinin geliştirilmesi Ekim ve hasat zamanlarının değiştirilmesi 	<p>Su Kaynakları</p> <ul style="list-style-type: none"> Taşkın tahmin ve erken uyarı sistemlerinin ve mevzuatların geliştirilmesi Sigorta sistemi Risk altındaki yerlerin yer değiştirilmesi 	<p>İnsan Sağlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> Yapısal önlemler Erken uyarı sistemleri Afet hazırlık planları Acil müdahale planları, ilk yardım sistemleri 	<p>Endüstri, Yerleşim ve Toplum</p> <ul style="list-style-type: none"> Taşkın koruma sistemlerinin geliştirilmesi Taşkına dayanıklı yapılar Yüksek risk altındaki yerlerde arazi kullanımında değişimler Taşkın suları için depolama düzenlemeleri Taşkın risk haritaları ve uyarı sistemleri
<p>Isınma/ sıcak hava dalgaları</p> <ul style="list-style-type: none"> Sıcaklığa dayanıklı tarım ürünleri Ekim ve hasat zamanlarının değişimi Pestisid kontrolü Gölgede depolama, ısıya duyarlı tohumlar Yangından koruma planları Ölü kereste toplama 	<p>Su Kaynakları</p> <ul style="list-style-type: none"> Miktar ve fiyatlandırma esaslı su talebi yönetimi Su kullanımında bilinçlendirme eğitimleri 	<p>İnsan Sağlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> Olağan dışı hastalıklar için uluslararası gözetim sistemleri Sağlık merkezleri ve sistemlerinin güçlendirilmesi Şehirlerdeki ısı adalarının ısını azaltma çalışmaları (yeşil alanların artırılması gibi) Uygun kılık kıyafet seçimi, sıvı tüketiminin artırılması 	<p>Endüstri, Yerleşim ve Toplum</p> <ul style="list-style-type: none"> Yüksek risk altındaki yerlerde arazi kullanımında değişimler Kent planlamasında yeni bakış
<p>Rüzgâr/ hava siklonları</p> <ul style="list-style-type: none"> Rüzgâra dirençli tarım ürünlerinin geliştirilmesi (Örneğin vanilya) 	<p>Su Kaynakları</p> <ul style="list-style-type: none"> Kirlenmeye karşı sahil savunma yapılarının inşası 	<p>İnsan Sağlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> Erken uyarı sistemleri, olağan üstü acil durum planları, acil durum müdahale sistemleri 	<p>Endüstri, Yerleşim ve Toplum</p> <ul style="list-style-type: none"> Erken uyarı sistemleri, olağanüstü acil durum planları, acil durum müdahale sistemleri Daha dayanıklı yapılar Gelişen ve gelişmekte olan bölgeler için mali risk yönetimi

Tarım sektörü kapsamında uyum faaliyetlerine aşağıdaki örnekler verilebilir:

- Hem yüzeysel hem yeraltı suyu kaynaklarının korunması ve etkin yönetimi,
- Su tasarrufu sağlayan modern sulama tekniklerinin yaygınlaştırılması ve desteklenmesi,
- Sulama şebekelerinde kapalı sistem sulamaya geçilmesi,
- Yüksek basınçlı sulama, damla sulama veya yağmurlama sulama gibi modern tekniklerin kullanımına geçilmesi,
- Sulama faaliyetlerini daha etkin biçimde sürdürebilmek üzere sulama planlarının hazırlanması,
- Mümkün olduğunca gece sulamalarına geçilmesi ve bu konuda çiftçinin teşvik edilmesi,
- Kısıtlı sulama uygulamasına geçilmesi (bitkisel üretimde maksimum verimin elde edilmesi yerine, bitkinin suya hassas olduğu dönemlerin dikkate alınması),
- Çiftçilerin su tasarrufu ve uygun tekniklerle sulama yapabilmeleri konusunda eğitimler alması,
- Çiftçilerin yağış, sıcaklık, nem ve su durumuna göre tarımsal ürün seçimi konusunda yönlendirilmeleri,
- Toprak özellikleri, iklim durumu ve sulama suyu varlığına dayanarak uygun ürün seçiminin desteklenmesi,
- Taşkın erken uyarı sistemlerinin kurulması,
- Yenilenebilir enerji kullanımının başta tarım olmak üzere birçok sektörde yaygınlaştırılması,
- Kuraklığa dayanıklı türlerle ilgili ıslah çalışmalarının yapılması,
- Suyun fiyatlandırılması.

İçme-kullanma suyu kapsamında uyum faaliyetlerine aşağıdaki örnekler verilebilir:

- Biriktirme yapılarının (baraj, gölet gibi.) hızla tamamlanması,
- Modern su temin sistemlerine geçilmesi ve işletmeye alınmaları,
- Su dağıtım sistemlerinde kayıp ve kaçakların önlenmesi amaçlı yenileme çalışmalarının yapılması,
- Suyun fiyatlandırılması, kirleten öder prensibine uygun olarak katkı paylarının tahsis edilmesi,
- Halkın su tasarrufu konusunda eğitimi ve bilinçlendirilmesi,
- İçme-kullanma suyu temin edilen içme suyu havzalarında 'Özel Hüküm Belirleme Çalışmalarına' hız verilerek bu kaynakların kirlenmesinin önlenmesi.

Sanayi sektörü kapsamında uyum faaliyetlerine aşağıdaki örnekler verilebilir:

- Çimento, demir-çelik, tekstil, kağıt-karton, şeker, deri, bitki işleme, metal, cam sanayi gibi üretimde göreceli olarak büyük miktarlarda su harcayan sektörlerin, su sistemlerini daha az su kullanarak aynı kalitede ürün elde edebilecek şekilde iyileştirmeleri veya yeniden yapılandırmaları,
- En iyi üretim pratiklerinin yaygınlaştırılması,
- Mümkün olduğunca suyun geri kullanımını sağlayacak düzenlemelere/değişikliklere gidilmesi,
- Su kullanım sistemi açısından tesis içi kontrollerin artırılması, kaçakların önlenmesi, arıtma ihtiyacının karşılanması,
- Suyun fiyatlandırılması.

C İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

19. yüzyılın ortalarından beri iklimdeki doğal değişebilirliğe ek olarak sanayinin gelişmesiyle birlikte ilk kez insan etkinliklerinin de iklimi etkilediği yeni bir döneme girilmiştir. Fosil yakıtların yakılması, arazi kullanımı değişiklikleri, ormansızlaştırma ve sanayi süreçleri gibi insan etkinlikleriyle atmosfere salınan sera gazı birikimlerindeki hızlı artışın doğal sera etkisini kuvvetlendirmesi sonucunda Yerkürenin ortalama yüzey sıcaklıklarında yükselme başlamıştır.⁷² Örneğin; 2015 yılı 1880 yılından bu yana dünyada ölçülen en sıcak yıl olarak tarihe geçerken, o yıl 1981-2010 yılı ortalamasından 0,27°C- 0,29°C daha sıcak olmuştur.

Küresel iklim değişikliğinin bu sonuçları Türkiye'de de yaşanmaya başlamıştır. 2010 yılı küresel açıdan en sıcak ikinci yıl olurken, aynı yıl Türkiye'de sıcaklık rekoru kırılmıştır. 2014 yılı ise küresel düzeyde ölçülmüş en sıcak yıl olurken, Türkiye'de en sıcak ikinci yıl olarak kayıtlara geçmiştir. Türkiye'de ölçülmüş en sıcak 5 yılın 4'ü son beş yılda gerçekleşmiştir. Ölçülmüş yıllık sıcaklık ortalaması dikkate alındığında Türkiye, 2010 yılında 15,2°C sıcaklık ortalaması ile 1970-2000 yılı ortalamasından 2,39°C daha sıcak bir yıl geçirmiştir.

Sıcaklık artışlarının yanı sıra, Türkiye'de sıcak hava dalgaları da yaşanmaktadır. 2012 yılı boyunca 66 merkezde, çoğu birden fazla olmak üzere günlük maksimum sıcaklıkların 5 günden fazla olduğu ve ortalama maksimum sıcaklığın 5°C üzerinde seyrettiği toplam 166 adet sıcak hava dalgası yaşanmıştır.⁷³

Tablo 9 • Türkiye'de Ölçülmüş En Sıcak 5 Yıl ve 1970-2000 Yılı Ortalamasına Göre Sıcaklık Farkı

Sıra	Yıllar	Ortalama Sıcaklık	Fark
1	2010	15,20°C	2,39°C
2	2014	14,90°C	2,09°C
3	2001	14,22°C	1,41°C
4	2012	14,20°C	1,39°C
5	2013 ve 1999	14,10°C	1,29°C

Meteoroloji Genel Müdürlüğü'ne ait 109 istasyonun 1960-2010 yıllarına ait verileri incelendiğinde; Türkiye'de yaz günleri, tropik gece, sıcak günler ve gecelerin sayısında artış, serin gün ve gecelerin sayısında ise azalma yaşandığı tespit edilmiştir.⁷⁴ Benzer şekilde, şiddetli yağışlı gün sayıları da Ege ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri hariç istasyonların çoğunda artış eğilimindedir. Nitekim Ağustos 2014'te birçok kentte yaşanan ani yağışlar ve ardından ortaya çıkan su baskınları kamuoyunun iklim değişikliğini daha sık tartışmasına neden olmuştur.

Başta IPCC/AR5 Raporu olmak üzere bir dizi bilimsel güncel çalışma Türkiye'nin yakın gelecekte daha sıcak, daha kurak ve yağışlar açısından daha belirsiz bir iklim yapısına sahip olacağını ortaya koymaktadır. Nitekim Türkiye'de artık beklenmedik biçimde mevsimlerde anlık aşırı yağışlar, aşırı soğuklar ve olağan dışı yağmurlar ve seller yaşanmaktadır. Bu yağışların anlık ve şiddetli olması can, mal ve toprak kayıplarına neden olmaktadır.

⁷² TBMM, Küresel Isınmanın Etkileri ve Su Kaynaklarının Sürdürülebilir Yönetimi Konusunda Kurulan (10/1,4,5,7,9,10,11,13,14,15, 16,17) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, 2008.

⁷³ Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü 2012 ve 2014 yılları için İklim Verilerinin Değerlendirmesi Raporlarından derlenmiştir.

⁷⁴ Şensoy, S., Türkoğlu, N., Akçakaya, A., Ekici, M., Ulupınar, Y., Demircan, M., et al. (2013). 1960 -2010 yılları arası Türkiye İklim İndisi Trendleri, 6. Atmosferik Bilimler Sempozyumu, İTÜ, İstanbul.

Sera gazı salımlarına
neden olan faaliyetler
durdurulsa bile iklim
değişikliği önümüzdeki
yıllarda da etkisini
artırmaya devam
edecektir



Subtropikal kuşakta ve Akdeniz iklimi olarak adlandırılan büyük bir iklim bölgesinde bulunan Türkiye'nin küresel sıcaklık artışlarıyla gelen iklim değişikliği tehditlerinden kaçması mümkün görünmemektedir. Türkiye, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinde belirtilen etkilenebilirlik kriterlerinin hemen hepsine sahiptir.⁷⁵ Şöyle ki:

- Türkiye'nin yer aldığı Akdeniz Havzası (Doğu Akdeniz) küresel iklim değişikliğinin farklı olumsuz etkilerinden etkilenecek bölgeler arasındadır.
- Türkiye'de, başta nehir deltaları olmak üzere önemli miktarda alçak konumlu kıyı alanı bulunmaktadır.
- Türkiye coğrafyasının büyük bir bölümü kurak ve yarı-kurak iklime sahiptir. Türkiye yüzölçümünün %25'ine yakın bir bölümü orman alanlarından oluşmaktadır. Bu alanların %50'sine yakını bozuk ormandır ve iklim özellikleri nedeniyle yangına karşı hassastır.
- Dağlık yapısı, düzensiz nehir rejimleri ve arazi kullanım özellikleri nedeniyle Türkiye'de sel ve kuraklık riskleri yüksektir.
- Düzensiz kentleşme, düşük yakıt kalitesi, verimsiz ısınma altyapısı, yetersiz hava kirliliği kontrolü, sanayi ve kent içi ulaşım kirliliği gibi nedenlerle Türkiye'nin pek çok kentinde özellikle kış aylarında hava kirliliği önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.
- Türkiye'de birincil enerji tüketiminde %90'a çıkan fosil yakıt payı vardır. Türkiye 1990 yılına göre 2013'te kömür ithalatını 5 katına, doğalgaz ithalatını ise 14 katına çıkartarak fosil yakıtlara daha fazla bağlı bir ekonomiye sahip olmaya devam etmiştir.

Uç iklim olaylarının, küresel iklim değişikliğinin geleceğin değil, bugünün sorunu olduğunu ortaya koyması bir yana, iklim olaylarındaki bu aşırı artış ülkelerin makro-ekonomik verilerine de yansımaktadır. Örneğin; T.C. Maliye Bakanlığının 2014 yılı 4. Enflasyon Raporu'nda, iklim koşulları nedeni ile enflasyonun yükseldiği belirtilirken, gıda ve yemek hizmetleri dahil TÜFE'nin (Tüketici Fiyatları Endeksi) gıda hariç TÜFE'den daha fazla olduğu ortaya koyulmuştur.

IPCC'nin Türkiye senaryosunda ülkede yıllık ortalama sıcaklığın gelecek yıllarda 2,5°C-4°C artacağı, Ege ve Doğu Anadolu Bölgeleri'nde bu artışın 4°C'yi bulacağı tahmin edilmiş, bu senaryoda ülkenin güneyinin ciddi kuraklık tehdidiyle karşı karşıya kalacağı, kuzey bölgelerde ise sel riskinin artacağı öngörülmüştür. Bu bilimsel tahminler, Türkiye'nin doğal kaynaklarının zayıflaması, orman yangınları, kuraklık ve çölleşme, bunlara bağlı ekolojik bozulmalar gibi iklim değişikliğinin olumsuz yönlerinden etkileneceğinin açık bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Türkiye, iklim değişikliğinin yakın gelecekteki potansiyel etkileri açısından risk grubu ülkeler arasındadır.

IPCC 5. Değerlendirme Raporu'nun yazarlarından olan Prof. Dr. John Morton'un iklim değişikliğinin Türkiye'deki olası olumsuz etkilerine dair yorumu şöyledir: "*Tahminler, 2035'e gelince Türkiye'de sıcaklığın 1 ila 2 derece kadar artacağını gösteriyor. 2065'te ise bunun 3-4 hatta bazı tahminlere göre 5 ila 9 dereceye kadar artacağı belirtiliyor. 21.yüzyıl sonlarına doğru sıcak hava dalgalarında büyük artışlar olacak. Yaz yağmurlarında artış bekleniyor. Kuraklık ve kurulukta da orta düzeyde artış olacak.*"⁷⁶

Bütün bu koşullar Türkiye'de, iklim değişikliği ile mücadelede sera gazı emisyonlarının azaltılmasının yanında, iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamanın da ne kadar önemli olduğunu ve bu yönde acil politikalar gerektirdiğini göstermektedir.

İklim değişikliği ile mücadele çalışmalarında uyum faaliyetleri tüm dünyada günden güne önem kazanmaktadır. Aralık 2015'ten itibaren uygulanmaya başlanan yeni küresel iklim rejiminde, hükümetlerin yükümlülük alacağı sera gazı salım azaltım hedeflerinin yanı sıra, ulusal ve yerel ölçeklerde uygulamaya koyacakları iklim değişikliğinin etkilerine uyum

⁷⁵ Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Madde 4/8.

⁷⁶ Nuran Talu, "Türkiye'de İklim Değişikliği Siyaseti", Phoenix Yayınevi, Kasım 2015, Ankara.

politikaları önemle yer almaktadır. Bu durumda, azaltım ve uyum politikalarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınması şart olmaktadır.

İklim değişikliğinin etkilerine uyumda işaret edilmesi gereken bir diğer konu uyumun maliyeti olmayan bir süreç olmayacağıdır. Çünkü iklime uyum sağlamak, bir kerede ve anında meydana gelen bir adım değil, devam eden bir süreçtir.

D TÜRKİYE'NİN İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE UYUM POLİTİKALARI

İklim değişikliğinin etkilerinin ülkenin kalkınma politikaları çerçevesinde ele alınması ile ilgili resmi beyanlara bakıldığında, az da olsa kalkınma planlarında bu konuya yer verildiği görülmektedir. Örneğin; bir önceki kalkınma planı olan 9. Kalkınma Planı'nda (2007-2013) iklim değişikliğinin su kaynaklarına etkisi doğrudan ele alınmamış olsa da, su kaynaklarının etkin ve bütüncül yönetimine yönelik çeşitli Plan hedefleri bulunmaktadır. Bu hedeflerin dolaylı olarak su kaynaklarının iklim değişikliğinin etkilerine karşı kırılganlığını azaltmaya yönelik olduğu söylenebilir.

Bugün yürürlükte olan ve 2014-2018 dönemini kapsayan 10. Beş Yıllık Kalkınma Planında iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamakla doğrudan ya da dolaylı bazı tedbirler vardır. Planda uyum tedbirleri almaları gereken sektörlerin (tarım-bitkisel üretim, hayvansal üretim, ormancılık, enerji, sanayi, turizm gibi) kendi stratejik amaç ve hedeflerinde iklim değişikliğine uyuma yardımcı tedbirler bulunmaktadır. Ancak, bu konular iklim değişikliğine uyum ile henüz doğrudan ilişkilendirilmemekte ve sektörler arası kombine etkiler gerektiğince dikkate alınmamaktadır. Örneğin; çölleşme ile gıda güvenliği arasındaki bağ mevcut politikalarda yer almamaktadır. Bu alanlarda iklim değişikliğine uyum için gerekli olan ortak ve bütüncül bakış açıları yetersizdir. Buradan bakıldığında, Türkiye için bir uyum stratejisi hazırlanırken, ilgili sektörlerle ait stratejileri/ politikaları bütünleştirecek bir yaklaşıma halen ihtiyaç vardır.

Kurumsal politikalar anlamında bakıldığında, faaliyet alanları iklim değişikliği ile ilgili olan Bakanlıkların bir araya geldiği üst düzey bir koordinasyon kurulu (İklim Değişikliği ve Hava Yönetimi Koordinasyon Kurulu/İDHYKK) 2004 yılından bu yana çalışmakta ve iklim değişikliği ile mücadelede sera gazı salımı azaltım politikalarının yanı sıra, etkilere uyum sağlama politikalarında da söz sahibi olmaktadır.

Türkiye'nin iklim değişikliği konusundaki kapsamlı ilk resmi belgesi 2010-2020 yıllarını kapsayan "Ulusal İklim Değişikliği Strateji Belgesi'dir (İDES).⁷⁷ Daha sonra "İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı" (İDEP) hazırlanmıştır. Mayıs 2011'de İDHYKK tarafından kabul edilen bu Planda iki temel ana eylem eksenine sahiptir. Bunlar; Sera Gazı Emisyon Kontrolü Eylem Planı ve İklim Değişikliğine Uyum Eylem Planı'dır. Bu çalışmalarla aynı süreçte (2011) BM kaynakları desteği ile spesifik olarak hazırlanan ayrı bir strateji dokümanı olarak "Türkiye'nin İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı" hazırlanmıştır. Bu çalışmada Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadelesinde beş temel etkilenebilirlik alanına odaklanılmıştır. Bunlar:

- Su Kaynakları Yönetimi
- Tarım ve Gıda Güvenliği
- Ekosistem Hizmetleri, Biyolojik Çeşitlilik ve Ormancılık
- Doğal Afet Risk Yönetimi
- İnsan Sağlığı

İklim değişikliğinin etkilerine uyum politikaları ve çalışmaları Türkiye'nin BM Sekretaryasına belirli zamanlarda gönderdiği iklim değişikliğiyle mücadele çalışmalarını ilgili "Ulusal Bildirimler"de de yer almıştır.⁷⁸

⁷⁷ İDES, Mayıs 2010 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmıştır.

⁷⁸ Türkiye'de bugüne kadar 2007 ve 2012 yıllarında iki "Ulusal Bildirim" hazırlanmıştır. Şimdiler de üçüncüsü hazırlanmaktadır.

Türkiye'de karar vericiler, bugüne kadar etkilere uyumu değil, daha çok sera gazı salımlarının azaltılması politikalarını ve bu politikaların ekonomik değerlendirmelerini öncelikli konu olarak görmüştür

Ulusal düzeyde iklim değişikliğine uyum ile ilgili diğer stratejilere ve politika belgelerine örnek olarak ise; Ulusal Çölleşme İle Mücadele Strateji Belgesi (2013-2023)⁷⁹, Ulusal Havza Yönetim Strateji Belgesi⁸⁰, İklim Değişikliği ve Afetlere Yönelik Yol Haritası Belgesi (2014-2023)⁸¹ verilebilir.

Bunca çalışmalara rağmen Türkiye'deki temel eksiklik; iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamayı dikkate alan ekonomi politikaları seçeneklerinin henüz geliştirilmemiş olmasıdır. Türkiye'de karar vericiler, bugüne kadar etkilere uyumu değil, daha çok sera gazı salımlarının azaltılması politikalarını ve bu politikaların ekonomik değerlendirmelerini öncelikli konu olarak görmüştür.

Ayrıca, azaltım stratejilerine uyumun entegre edilmesinin önemi de hiç anlaşılmamıştır. Türkiye'de küresel iklim değişikliği ile mücadele alanında politika önerileri, bilimsel ve teknik değerlendirmeler ve giderek uygulamalar çoğunlukla karbon emisyonlarının azaltılmasına odaklanmış durumdadır. Uyuma yönelik politika araçlarının işleyişi zayıftır. Gerek ülke ölçeğinde, gerekse yerel düzeyde uyuma yönelik sektör spesifik fayda-maliyet hesaplamaları, etkilenebilirlik değerlendirmeleri ya da iklim değişikliği uyum modellemeleri vb. yapılmamaktadır. Bu alanda, ilgili kurum ve kuruluşlarda farkındalık ve kapasite artırımına ve kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesine de ihtiyaç vardır. Bu koşullara mevcut veri ve bilgilerin eksikliği, buluşturulamaması ve bilimsel araştırmaların yetersizliği eklendiğinde sorun daha da karmaşıklaşmaktadır.

İklim değişikliğinin sosyal etkilerine dair çalışmalar da Türkiye'de yok denecek kadar az olup, iklim değişikliğinin vatandaşın sağlığına ya da geçim kaynağına etkileri konusunda karar vericilerin farkındalıkları da yeterli değildir.

Bütün bu argümanlar Türkiye'nin Aralık 2015'te düzenlenen Paris İklim Konferansı öncesinde hazırladığı INDC taahhüt belgesinde de ne yazık ki doğrulanmış, INDC'de uyum politikaları hemen hiç dikkate alınmamıştır. Oysa Paris Anlaşmasında yer alan uyum provizyonları kritik ülkeler için öneme sahiptir.

Neticede iklim değişikliği uyum politikalarının Türkiye'nin kalkınma hedeflerine ve makro-ekonomi politikalarına bir an önce *ana akımlaştırılması*⁸² ihtiyacı açıktır. Türkiye için bir "düşük karbonlu kalkınma modeli" tartışılacak ve bu modelin ekonomik analizleri yapılacak ise bu çalışmalarda iklim değişikliğinin etkilerine uyumun maliyeti (sosyal ve çevresel maliyetleri de içeren) mutlaka dikkate alınmalıdır. Böylece uyum politikalarının makro-ekonomik göstergeler üzerinde nasıl bir etkisi olacağı ortaya çıkacaktır.

Bu bağlamda Türkiye'de; iklim değişikliğinin etkilerine uyum için önemli olan sürdürülebilir orman yönetimi, tarımda suyun akılcı kullanımı ve su kaynaklarının yönetiminde yeni yaklaşımlar -entegre su havzası iklim yönetim planları-, afet yönetim politikaları gibi bazı alanlara öncelik verilmelidir. Entegre iklim araştırmaları çerçevesinde bilgiyi çoğaltarak, belirsizlikleri azaltılmak gerekmektedir.

Burada önemli alanlardan biri afet risk yönetimidir. Sel ve kuraklık erken uyarıları için iklim bilgilerinin çoğaltılması çalışmaları özellikle tarım sektöründe sürdürülmektedir. Özellikle *iklim bağımlı*⁸³ bazı ekonomik sektörlerle (tarım, balıkçılık, orman, ulaştırma, turizm vb.) odaklanmak ve önceliklere göre iklim afetlerinin yönetimi açısından finansman ihtiyacını netleştirmek lazımdır. Bu konu aynı zamanda ulusal sigorta rejimi konuları ile birlikte ele alınmalıdır.

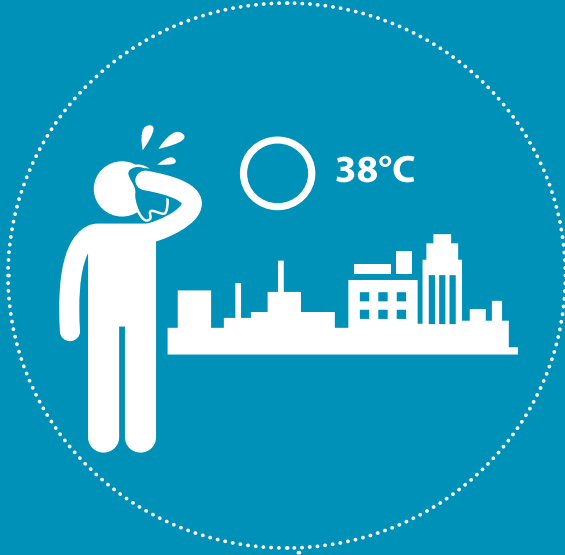
⁷⁹ Orman ve Su İşleri Bakanlığına bağlı olan Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü Stratejinin uygulanmasında sorumlu kuruştur.

⁸⁰ Kalkınma Bakanlığının (dönemin Devlet Planlama Teşkilatı'nın) talebi, Dünya Bankası desteği ile hazırlanmıştır.

⁸¹ Başbakanlık Afet ve Acil Durumu Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) sorumluluğunda hazırlanmıştır.

⁸² Mainstreaming.

⁸³ Climate dependent.



Türkiye'nin iklim
mücadelesi
kalkınma
mücadelesine de
ışık tutacaktır.

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:
İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ İLE MÜCADELEDE
TBMM'NİN ROLÜ**

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ İLE MÜCADELEDE TBMM'NİN ROLÜ

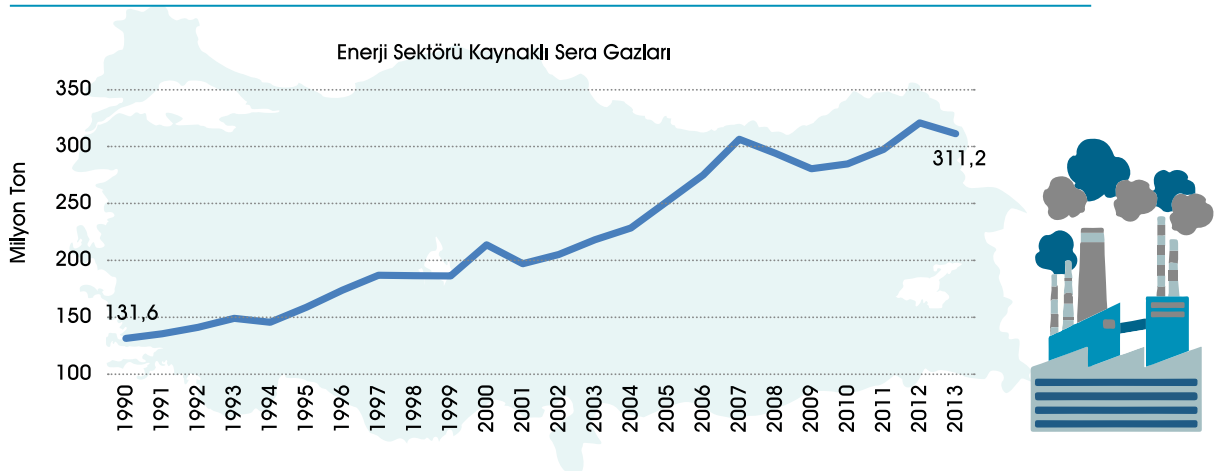
A YASALAR VE SERA GAZI SALIMI İLİŞKİSİ

1. ENERJİ

Enerji sektörü Türkiye’de, toplam emisyonlardaki %67,8’lik payıyla, en fazla sera gazı salımı üreten sektördür. Enerji sektörünün öncelikle kendi alt sektörlerinin yanı sıra, metal sanayi, ulaşım sektörü, imalat sanayi, inşaat ve binalar sektörüyle oldukça yüksek girdi-çıkı ilişkisi içinde olduğu bilinmektedir. Önceki yıllarda yapılan çalışmalar incelendiğinde lokomotif sektörün imalat sanayi olduğu görülürken, son yıllarda imalat sanayinin yanı sıra enerji sektörü de lokomotif sektör olma özelliği göstermekte, analizlerden de anlaşılacağı üzere enerji sektörünün önemi artarak devam etmektedir. Türkiye’nin enerjide yani ham petrol ve doğalgazda yüksek oranda dışa bağımlı olması ve enerji fiyatlarındaki artışlar, günümüzde enerji ve iklim değişikliği tartışmalarını arttırdığı gibi gelecekte de tartışma konusu olmaya devam edecektir. Diğer sektörlerin enerji alt sektörlerine olan bağımlılığının ne kadar olduğu bilinirse, iklim değişikliği ile mücadele açısından enerji konusunda alternatif politikalar üretmek de o denli kolay olacaktır.

Enerji sektörü; enerji endüstrisi, binalar sektörü, ulaştırma, sanayi ve inşaat gibi farklı alt sektörlerle bölünebilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde enerji endüstrisi, binalar ve ulaştırma sektörlerindeki temel yasaların iklim değişikliği ile ilişkilendirilebilecek hükümleri incelenmiştir. İncelenen sektörlerle ilgili yasaların iklim değişikliği ile ilişkisi her sektörün kendine özgü faaliyetleri açısından değerlendirilmektedir. Örneğin, enerji sanayisinde elektrik ve ısı üretimi amacıyla yakıt yakılması; binalar sektöründe binaların ısıtılması, soğutulması ve elektrikli alet çalıştırılması amacıyla enerji kullanılması; ulaştırma sektöründe araçların hareket edebilmesi için yakıt tüketilmesi iklim değişikliğine neden olmaktadır. Şekil 11 Türkiye’de belirli zaman dilimlerinde enerji sektörü ve sera gazları ilişkisini ortaya koymaktadır.

Şekil 11 • Türkiye’de 1990-2013 Yılları Arası Enerji Sektörü Sera Gazları Salımlarının Değişimi
(Veri: CRF2015, 2015 Yılı Sera Gazı Envanteri , Grafik: Algedik, Ö)



1. 10. Kalkınma Planındaki enerji politikaları

Enerji sektöründe; enerjinin verimli kullanılmasıyla enerji yoğunluğunun azaltılması, enerjinin çevreye etkilerini asgariye indirecek enerji sistemine ulaşılması ve yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi 10. Kalkınma Planının amaçları arasındadır.

Tüm kömür rezervlerini elektrik enerjisine dönüştürmeyi hedefleyen Türkiye, iklim değişikliği ile mücadele edemez

Enerji verimliliğini geliştirme hedefleri, Planın "Öncelikli Değişim Programları" arasında yer almaktadır. Bu amaçların sera gazı emisyonunda azaltıcı etki sağlayacağı düşünülmektedir. Fakat Planda uygulanacak politikalar arasında, yerli kömür kaynaklarının elektrik enerjisine dönüştürülmesi, Afşin-Elbistan havzası linyit rezervlerinin elektrik üretimi için değerlendirilmesi ve küçük rezervli kömür yataklarının bölgesel enerji üretim tesislerinde kullanılması da bulunmaktadır. Tüm kömür kaynaklarının (rezervlerinin) toprak altından çıkartılarak elektrik enerjisine dönüştürülmesini hedefleyen bu politikaların sera gazı emisyonlarında artışa yol açacağı ve iklim değişikliği ile mücadelede olumsuz etkileri olacağı açıktır.

2. 3154 Sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

1985 yılından bu yana yürürlükte olan 3154 sayılı kanun, Türkiye'nin enerji ve doğal kaynaklarla ilgili politikalarının tespiti ve planlamasını sağlamak amacıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının teşkilat yapısını ve görevlerini düzenlemektedir. Kanunun 2'nci maddesine göre Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın görevleri; enerji ve doğal kaynaklara ilişkin olarak koordinasyon ve planlama yapmak, kaynakların değerlendirilmesine yönelik tesis ve işletmelere dair işlemleri yerine getirmek ve görevli olduğu alanlarda denetim yapmak olarak tanımlanmıştır.

Türkiye'nin sera gazı emisyonunun %67,8'inin enerji sektöründen kaynaklandığı dikkate alındığında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının teşkilat yapısında iklim değişikliğine ilişkin yapı ve görevlerin olması önemli görülmektedir.

3154 sayılı Kanunun oluşturduğu teşkilat yapısında iklim değişikliği ile mücadele ve iklim değişikliğinin ortaya çıkardığı etkilere uyum amacıyla görevlendirilmiş doğrudan bir birim bulunmamaktadır. 3154 sayılı Kanunun Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevlerini düzenleyen 10'ncu maddesinin (g) fıkrasına göre; "enerji kaynaklarının yol açtığı çevresel kirlenmenin azaltılması konusunda ulusal ve uluslararası boyutlarda çalışmalar yapmak, bunu teşvik etmek" Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır. Bakanlık iklim ve enerji politikalarını bu hükme dayanarak Enerji İşleri Genel Müdürlüğü altında kurulan Enerji ve Çevre Yönetimi Dairesi Başkanlığı aracılığıyla yürütmektedir. Ancak olumlu adımlardan biri olarak; 2011 yılında kanunda yapılan bir değişiklikle yenilenebilir enerji kaynaklarının değerlendirilmesi ve enerji verimliliğinin artırılması Bakanlığın görevlerine eklenmiş ve söz konusu görevlerin yerine getirilebilmesi için Enerji İşleri Genel Müdürlüğü'nün yerine Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

3. 5627 Sayılı Enerji Verimliliği Kanunu

2007 yılında kabul edilen Enerji Verimliliği Kanunu; enerjinin etkin kullanılması, israfının önlenmesi, enerji maliyetlerinin ekonomi üzerindeki yükünün hafifletilmesi ve çevrenin korunması için enerji kaynaklarının ve enerjinin kullanımında verimliliğin artırılmasını amaçlamaktadır. 5627 sayılı Kanun enerji endüstrisinden, konut, ulaştırma ve sanayi gibi pek çok sektörde enerji verimliliğinin artırılması amacını taşıyan önemli bir hukuki düzenlemedir. Bu açıdan kanunun genel değerlendirmesinin yanı sıra alt başlıkları altındaki hükümler de bu çalışmada ele alınmıştır.

Enerji Verimliliği Kanunu, enerji alanındaki Türkiye'de "iklim değişikliği"ni doğrudan ele alan önemli kanunlardan biridir. Kanun; enerjinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketim aşamalarında, endüstriyel işletmeler, binalar ve ulaşım sektörü gibi farklı alanlarda enerji verimliliğinin artırılması yoluyla enerji maliyetlerinin düşürülmesi ve çevrenin korunması



hedeflerine ulaşmayı amaçlamaktadır. Burada verimli enerji kullanımının, enerji yoğunluğunu azaltarak iklim değişikliği ile mücadelede önemli fayda sağlayabileceği değerlendirilmektedir. Bu faydanın gerçekleşebilmesi için verimlilik artışını sağlayabilecek çeşitli mekanizmaların hayata geçmesi çok önemlidir.

Kanunun enerji verimliliğinin artırılmasına yönelik içerdiği tedbirler; a) Farkındalık sağlama faaliyetleri b) Enerji verimliliğinin artırılması amaçlı uygulamalar c) Ekonomik destekler olarak üçe ayrılabilir.

İlk olarak kanunun "Eğitim ve Bilinçlendirme" başlıklı 6'ncı maddesinde, enerji ve enerji verimliliği ile ilgili temel kavramlar, Türkiye'nin genel enerji durumu, enerji kaynakları, enerji üretim teknikleri, günlük hayatta enerjinin verimli kullanımı ile iklim değişikliği ve çevrenin korunmasında enerji verimliliğinin önemi konularında eğitim merkezlerinde ders ve eğitim programları yürütülmesi için gerekli düzenleme yapılmıştır.

İkinci olarak, Kanunun 7'nci maddesi enerji verimliliğinin artırılması amacıyla gerçekleştirilmesi gereken uygulamalar hakkında hükümler içermektedir. Söz konusu uygulamalar, enerji yönetimi için yürütülecek faaliyetler, izleme, analiz ve projeksiyon çalışmalarına ilişkin faaliyetler, binalarda enerji verimliliğinin artırılması için yapılması gerekenler (binalar sektöründe bu konu açıklanmıştır), elektrik enerjisi üretim tesisleri ile iletim ve dağıtım şebekelerinde enerji verimliliğinin artırılmasına, talep tarafı yönetimine, termik santrallerin atık ısılarından yararlanılmasına, açık alan aydınlatmalarına, biyoyakıt ve hidrojen gibi alternatif yakıt kullanımının özendirilmesine ilişkin düzenlemeler ve ulaştırma sektöründe yapılması gerekenler (ulaştırma sektöründe bu konu açıklanmıştır) olarak sıralanabilir.

Kanunun 8 ve 9'uncu maddeleriyle enerji verimliliğinin artırılması amacıyla düzenlenen ekonomik tedbirler ise; enerji verimliliği uygulama projelerine finansal destek verilmesi ve tanımlanan yatırım değerlerini sağlayan yatırımlara teşvik verilmesi konularıdır.

4. 5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanılmasına İlişkin Kanun

Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanılmasına İlişkin Kanun 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı; yenilenebilir enerji kaynaklarının elektrik enerjisi üretimi amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması, bu kaynakların güvenilir, ekonomik ve kaliteli biçimde ekonomiye kazandırılması, kaynak çeşitliliğinin artırılması, sera gazı emisyonlarının azaltılması, atıkların değerlendirilmesi, çevrenin korunması ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulan imalat sektörünün geliştirilmesidir.

Bu Kanun, incelenen kanunlar arasında sera gazı emisyonlarının azaltılmasını amaç kısmında açıkça belirten tek kanundur. Yenilenebilir enerji kaynaklarının fosil yakıtlar yerine ikame edilmesinin, iklim değişikliği ile mücadelede en etkili faaliyetlerden biri olduğu dikkate alındığında bu önemli bir husustur.

Kanunda yenilenebilir enerji kaynaklarının fosil yakıtlar ile ikame edilmesi için benimsenen yöntem, yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretimlerine ekonomik destek sağlanmasıdır.

Kanunun 6'ncı maddesinde "Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması" olarak adlandırılan destekleme sistemine göre yenilenebilir

Yenilenebilir Enerji Kanunu, Türkiye'de sera gazı emisyonlarının azaltılmasını doğrudan amaçlayan tek kanundur

enerji kaynakları belgeli üretim tesislerine kilovat saat (kWh) başına tarife garantisi verilir denmektedir. (Kanuna göre 31.12.2015 tarihinde sona erecek teşvikler Bakanlar Kurulu kararıyla uzatılabilir. Bakanlar Kurulu'nun 05.12.2013 tarihli kararı uyarınca yenilenebilir enerji üreten tesisler için teşvikler 2020 yılına kadar uzatılmıştır). Kanunun ekinde yer alan listeye göre; hidroelektrik, rüzgâr, jeotermal, biyokütle ve güneş enerjisine dayalı üretim tesisleri için tarife garantisi verilmiştir.

Burada güneş ve biyokütleyle dayalı üretim tesisleri için en yüksek tarife garantisi öngörülmüştür. Kanunun 7'nci maddesinde yer alan "Yatırım Dönemi Uygulamaları"na ilişkin hükümlere göre; yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanarak sadece kendi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla elektrik üretim tesisi kuran gerçek ve tüzel kişilerden proje hizmet bedelleri alınmayacağı ve güneş pilleri ile biyokütle kaynakları için yapılan ar-ge yatırımlarının Bakanlar Kurulu kararı ile teşviklerden yararlandırılabilmesi düzenlenmiştir.

Ayrıca, Kanuna jeotermal enerji kaynakları hakkında, "yeterli jeotermal kaynakların bulunduğu bölgelerdeki valilik ve belediyelerin sınırları içinde kalan yerleşim birimlerinin ısı enerjisi ihtiyaçlarını öncelikle jeotermal ve güneş termal kaynaklarından karşılamaları esastır" hükmü konularak ısı ihtiyaçları için jeotermal enerji kaynaklarının kullanılması, kaynakların yeterli olduğu yerleşim birimleri için şart koşulmuştur.

5. Enerji Piyasalarına İlişkin Kanunlar

Türkiye'de enerji piyasalarını düzenleyen kanunlarda iklim değişikliği ile ilişkilendirilebilecek hiç bir hüküm yoktur

Enerji piyasalarını düzenleyen kanunlar genel olarak piyasanın işleyişini, lisanslara ilişkin esas ve usuller ile faaliyet gösterenlerin yükümlülüklerini ve yaptırımları düzenlemekte, bu kanunlarda doğrudan iklim değişikliği ile ilişkilendirilebilecek hükümler yer almamaktadır.

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun (EPDK) Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a göre; "Türkiye'de elektriğin, doğalgazın, petrolün ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için gerekli enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi idari ve mali özerkliğe sahip Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yerine getirilir".

EPDK; elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG piyasalarında düzenleme ve denetleme yetkisini her piyasa için çıkartılan kanunlarla verilen yetkiler doğrultusunda kullanmaktadır.

Kurumun teşkilat kanununda sadece iki adet hükümde çevre koruma yaklaşımı görülmektedir. Bunlar: 4628 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde EPDK'nın görevleri arasında sayılan "Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirme amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak" ve yine Kanunun Ek Madde 2'sinde yer alan "Doğal Gaz Piyasası Kanununun yürütülmesinde, gerçek ve tüzel kişilerin Kurumdan alacakları lisans veya sertifika kapsamında yapacağı faaliyetlerin... çevre mevzuatı ile uyum sağlaması ... çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir" hükümleridir.

EPDK'nın düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu LPG, petrol ve doğalgaz piyasalarına ilişkin kanunlarda da çevreyi korumaya yönelik bazı hükümler bulunmaktadır. LPG piyasasını düzenleyen 5307 sayılı Kanun ile petrol piyasasını düzenleyen 5012 sayılı Kanuna göre; piyasada faaliyet gösterenler, çevreye zarar vermemek için gerekli tedbirleri almak, çevreye verilebilecek zarar ve ziyana tazmin etmekle yükümlüdür. Ayrıca çevrenin kirlenmesine sebep olan veya olabilecek eylem ya da ihmal nedeniyle ortaya çıkabilecek tehlikeli eylem durumunda EPDK'nın yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır.

Elektrik piyasasını düzenleyen 6446 sayılı kanun ile 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası

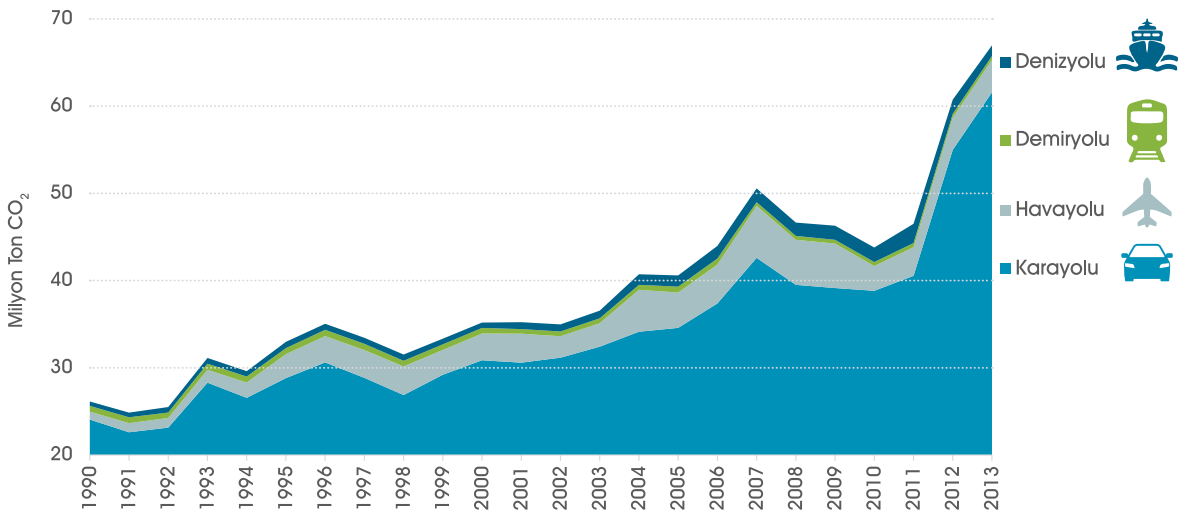
Kanununa göre de elektrik ve doğalgazın çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması her iki kanunun amaç kısmında yer almakta, diğer maddelerde çevre ve iklim değişikliği ile doğrudan ilişkilendirilebilecek herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

2. ULAŞTIRMA

Türkiye’de ulaştırma sektörü kaynaklı sera gazı emisyonunun enerji sektörü içindeki payı %22,2, ulusal toplam emisyondaki payı ise %15’tir. Ulaşım sektöründe yakıt tüketimini etkileyen her türlü uygulamanın sera gazı emisyonu miktarına ve iklim değişikliğine etkisi olmaktadır. Yakıt tüketimini etkileyen başlıca faktörler araç teknolojisi, araçların yaşı, alternatif yakıt kullanımı, toplu ulaşım ve trafik düzeni olarak sayılabilir. Türkiye’de pek çok kanun, sayılan faktörler yoluyla ulaştırma sektöründe yakıt tüketimini etkilemekle birlikte, esas olarak vergi kanunlarının ve enerji verimliliği kanununun ulaştırma sektöründe yakıt kullanımını etkileyen faktörleri belirleyici gücü olduğu düşünülmektedir. Bu bölümde bu nedenle öncelikle 10. Kalkınma Planında yer alan ulaşım sektörüne ilişkin politika ve hedefler açıklanmış, devamında bazı vergi kanunları ve Enerji Verimliliği Kanununun sektörel değerlendirmesi yapılmıştır.

Şekil 12 • 1990-2013 Yılları Arasında Türkiye’de Ulaşım Kaynaklı Karbondioksit Miktarının Sektörel Gelişimi⁸⁴.


(Veri: CRF2015, 2015 Yılı Sera Gazı Envanteri , Grafik: Algedik, Ö)



1. 10. Kalkınma Planında Ulaştırma Alt Sektörü Politikaları

10. Kalkınma Planında ulaşımda karayolu taşımacılığının ağırlıklı olduğu ve bu durumun karayolu güvenliği sorunlarının yanı sıra çevresel sorunlara da yol açtığı vurgulanmıştır. Planda karayolu ulaşımının yol açtığı sorunlar nedeniyle demiryolu, havayolu ve denizyolunun ulaşımda paylarının artırılması ve ulaştırma hizmetlerinin verimli, ekonomik, çevreye duyarlı ve emniyetli bir şekilde gerçekleştirilmesinin gerekliliği

⁸⁴ Karayolu ve ulusal havayolu kaynaklı karbondioksit miktarının payı %97 (2013) olması nedeniyle, diğer sektörlerinde görünebilir olması için grafik 20 milyon ton’dan başlatılmıştır.

An aerial photograph of a city, likely Istanbul, showing a dense urban landscape with numerous multi-story apartment buildings. A prominent skyscraper with a dark facade and a tower-like top section stands out in the center. In the background, a suspension bridge with two tall towers spans across a valley. The city is surrounded by hilly terrain with some snow on the ground and rooftops. The sky is clear and blue.

Binalar elektrik üretimi
kaynaklı sera gazlarının
neredeyse yarısından
sorumludur

üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, planda en avantajlı ulaşım türünün belirlenerek denizyolu ve demiryolu taşımacılığının özendirilmesi politikası benimsenmiş ve enerji verimliliği ile temiz yakıt ve çevre dostu araç kullanımını sağlayan ulaşım sistemlerine öncelik verilmesi hedefler arasında yer almıştır.

2. Vergi Kanunları

Ulaştırma sektöründe yakıt tüketimi düşük ve elektrikli araçlar gibi sera gazı emisyonuna yol açmayan araçların fiyat mekanizması yoluyla teşviki ve emisyon miktarı yüksek eski araçların trafikten çekilebilmesi için vergi kanunları çok önemli araçtır.

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 1'inci maddesine göre (II) sayılı listede sayılan araçlardan ilk satışta vergi alınır. "Sadece Elektrikli Motorlu" araçların özel tüketim vergisi diğer araçlardan düşük tutulmuştur. Emisyonu "0" olan ve sadece elektrik tüketen araçların vergisinin düşük tutulması, gündelik yaşamda bu araçların ne ölçüde tercih edildiği veya gelecekte tercih edileceği tartışmaları bir yana bırakıldığında, yasal mevzuat açısından iklim değişikliği ile mücadelede olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak 4760 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine göre araçların vergilendirmesinde ana kriter silindir hacmidir. Silindir hacmi küçük araçların emisyon miktarının düşük olacağı kabul edilse de, düşük yakıt tüketimi sağlayan teknolojilerin esas kriterler içerisinde olmasının iklim değişikliği ile etkin mücadele etmek için daha olumlu olacağı değerlendirilmektedir.

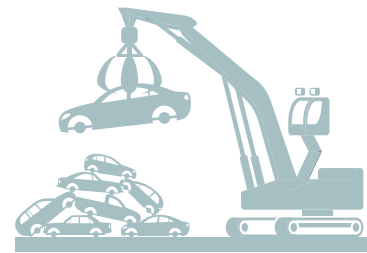
Vergi indirimi veya vergi cezalarının silinmesi şeklindeki teşvikler verilerek eski araçların hurdaya ayrılması emisyonu yüksek olan araçların trafikten çekilmesini sağladığından, ulaştırma sektöründen kaynaklanan sera gazı emisyonunun artması engellenmektedir. 2003 yılında çıkartılan 4962 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Kanun ile 20 yaş üzerindeki araçların hurdaya ayrılması durumunda özel tüketim vergisi indirimi yapılmış ve çok sayıda eski aracın hurdaya ayrılması sağlanmıştır.

2009 yılında çıkartılan 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile de model yılı 1990 ve daha eski olan araçların hurdaya ayrılması halinde vergi borçları ve cezalarının silinmesi kararlaştırılmıştır.

Özetle, eski araçların hurdaya ayrılmasını teşvik eden yasalarla ulaşım sektöründen kaynaklanan sera gazı emisyonu artışının engellenerek iklim değişikliği ile mücadele adına doğru adımlar atıldığı söylenebilir. Ancak emisyonu yüksek eski araçları hurdaya ayırmaya imkân veren yasaların uygulanması süreklilik göstermemekte, sadece yasanın tespit ettiği dönemi kapsamaktadır. Bu açıdan eski araçların belli bir yaşa ulaşınca doğrudan hurdaya ayrılmasını sağlayacak yeni yasal düzenlemelerle iklim değişikliği ile daha etkin mücadele edileceği düşünülmektedir.

Bu bölümde sadece otomotiv sektörüne dair vergi mevzuatı incelenmiştir.

Ancak Türkiye'de genel vergi sisteminin iklim değişikliği ile mücadele açısından yeniden düzenlenmesi de gündemdedir. 9. Kalkınma Planı döneminin son yılı olan 2013 Yılı Programında şu hedef yer almıştır: "Vergi politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında, iklim değişikliğiyle mücadele edilmesi ve enerji tüketiminde tasarruf sağlanması". Buradan hareketle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının güncel (2015) strateji ve eylem planları belgelerinde yeni bir uygulama olarak "iklim değişikliği vergisi"nden bahsedilmektedir. Bu konu Türkiye'de vergi politikalarının iklim değişikliği ile mücadele için yeniden ele alınması açısından önemlidir.



3. Enerji Verimliliği Kanununda Ulaştırma Sektörü

5627 sayılı Kanunun 7'nci maddesi enerji verimliliğinin artırılması amacıyla gerçekleştirilmesi gereken uygulamaları düzenlemektedir. Kanunun (f) bendinde; "Ulaşımında enerji verimliliğinin artırılması ile ilgili olarak; yurt içinde üretilen araçların birim yakıt tüketimlerinin düşürülmesine, araçlarda verimlilik standartlarının yükseltilmesine, toplu taşımacılığın yaygınlaştırılmasına, gelişmiş trafik sinyalizasyon sistemlerinin kurulmasına ilişkin usûl ve esaslar, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile müştereken hazırlanarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir" hükmü, ulaşım sektöründe enerji verimliliğini artırmak amacıyla yer almıştır.

3. BİNALAR

Konut, ticari ve kamu hizmetleri için kullanılan tüm binaları kapsayan binalar sektörü, binaların ısıtılması, soğutulması ve binalarda elektrikli araçların kullanılması nedenleriyle sera gazı emisyonunun yüksek olduğu sektördür.

1. 10. Kalkınma Planında Konut-Enerji Politikaları

10. Kalkınma Planında "Enerji Verimliliğinin Geliştirilmesi Programı" altında kamu binalarında enerji yoğunluğunun azaltılması için somut bir hedef konulmuş, buna göre kamu binalarındaki enerji tüketiminin verimlilik artışı uygulamalarıyla, 2012 yılı enerji tüketimi baz alınarak, 2018 yılına kadar %10 düşürülmesi öngörülmüştür. Programda yalıtımı düşük ve/veya yetersiz yalıtıma sahip eski binalarda ısı yalıtımının sağlanmasının gerekliliği üzerinde de durulmuştur.

2. 3194 Sayılı İmar Kanunu

1985 yılından beri yürürlükte olan İmar Kanununda bugüne kadar çeşitli değişiklikler olmuştur.⁸⁵ Bu Kanunun, planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması ile ilgili 8. Maddesinde 2013 yılında yapılan değişiklikle ile Bakanlık⁸⁶ tarafından, "bu Kanun kapsamındaki yerleşmelere ilişkin enerji verimli, iklim duyarlı ve ekolojik özellikli plan ve projeler hazırlanabilir veya hazırlattırılabilir, bu nitelikli yapılar inşa edilebilir veya uzun vadeli kredilendirilmek suretiyle desteklenebilir" şeklinde bir hüküm yer almıştır.

3. 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki Kanun

**Yapı Denetimi
Hakkındaki
Kanun ve ilgili
yönetmelikleri
binalarda enerji
tüketimini ve sera
gazı salımlarını
azaltmak
için önemlidir**

4708 sayılı Kanunun amacı; can ve mal güvenliğini teminen imar plânına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. 2001 yılında kabul edilen bu kanunla yapının inşa edileceği arsanın zemin raporlarından binalarda kullanılacak malzemelerin teknik ve standart özelliklerine kadar kapsamlı bir denetim imkânı getirilmiştir. Kanun hükümleri ilgili yönetmelikleriyle birlikte değerlendirildiğinde, binalarda ısı yalıtımı soruna çözüm getirerek enerji kullanımının azaltılması ve böylece enerjinin tasarruf edilerek sera gazı emisyonlarında artışın engellenmesi mümkündür. Ancak 4708 sayılı kanunun tam olarak uygulanmadığı bilinmektedir.

⁸⁵ İmar Kanunu Yürürlük: 9 Mayıs 1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazete.

⁸⁶ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. Bu Bakanlık bugün Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır.

4. Enerji Verimliliği Kanunu ve Binalar

Enerji Verimliliği Kanunu kapsamında binalarda enerjinin verimli şekilde kullanılmasına çoğu yerde vurgu yapılmaktadır. Kanunda enerji verimliliği "binalarda yaşam standardı ve hizmet kalitesinin, endüstriyel işletmelerde ise üretim kalitesi ve miktarının düşüşüne yol açmadan enerji tüketiminin azaltılması" şeklinde tanımlanmaktadır. Kanun aynı zamanda enerji verimliliğinin sağlanması için binalarda bina sahiplerinin veya yönetimlerinin sorumluluklarını belirlemiştir. Kanunda binalarda enerji verimliliğinin artırılması amacıyla gerçekleştirilecek diğer uygulamalar şöyledir: Binalarda enerji yöneticisi görevlendirilmesi, merkezi ısıtma sistemi olan binalara sıcaklık kontrol cihazları konulması, binaların enerji performanslarının değerlendirilmesi ve enerji kimlik belgesi düzenlenmesi.

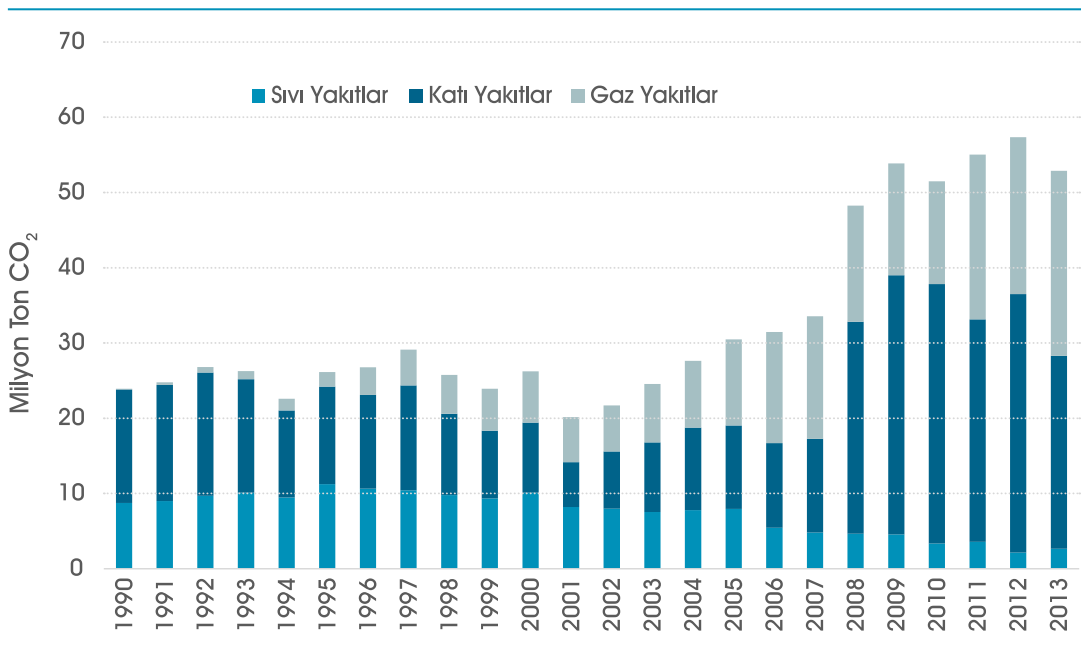
Kanunla, merkezi ısıtma sistemine sahip binalarda ısı veya sıcaklık kontrol cihazları ile ısınma maliyetlerinin ısı kullanım miktarına bağlı olarak paylaşımını sağlayan sistemlerin kullanılması zorunlu kılınmıştır. Böylece binaların ısı dengesinin korunması ve daha az enerji kullanması amaçlanmıştır.

Kanundaki hükümlerden hareketle "binalarda enerji performansı" şöyle açıklanmaktadır: "Mesken amaçlı kullanılan binalarda, ticarî binalarda ve hizmet binalarında uygulanmak üzere binanın mimari tasarımı ile tesisatı ve ısı yalıtımı gibi teknik özelliklerinin uyumlu ve asgari enerji kullanımını sağlayacak şekilde tasarlanması ve inşa edilmesini amaçlayan, binanın enerji performansını bütüncül bir şekilde ele alan norm, kriter ve standartlar bütünü".

Kanunda binalardaki sera gazı emisyonunu çok yakından ilgilendiren diğer bir husus "enerji kimlik belgesi" ile ilgili hükümlerdir. Buna göre; "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı⁸⁷ tarafından yürürlüğe konulacak yönetmeliğe göre hazırlanan yapı projeleri kapsamında düzenlenen enerji kimlik belgesinde, binanın enerji ihtiyacı, yalıtım özellikleri, ısıtma ve/veya soğutma sistemlerinin verimi ve binanın enerji tüketim sınıflandırması ile ilgili bilgilerin asgarî olarak bulundurulması zorunluluktur".

Şekil 13 • Türkiye'de Binalarda Fosil Yakıt Kullanımı Kaynaklı Karbondioksit Salımları

(Veri: CRF2015, 2015 Yılı Sera Gazı Envanteri , Grafik: Algedik, Ö)



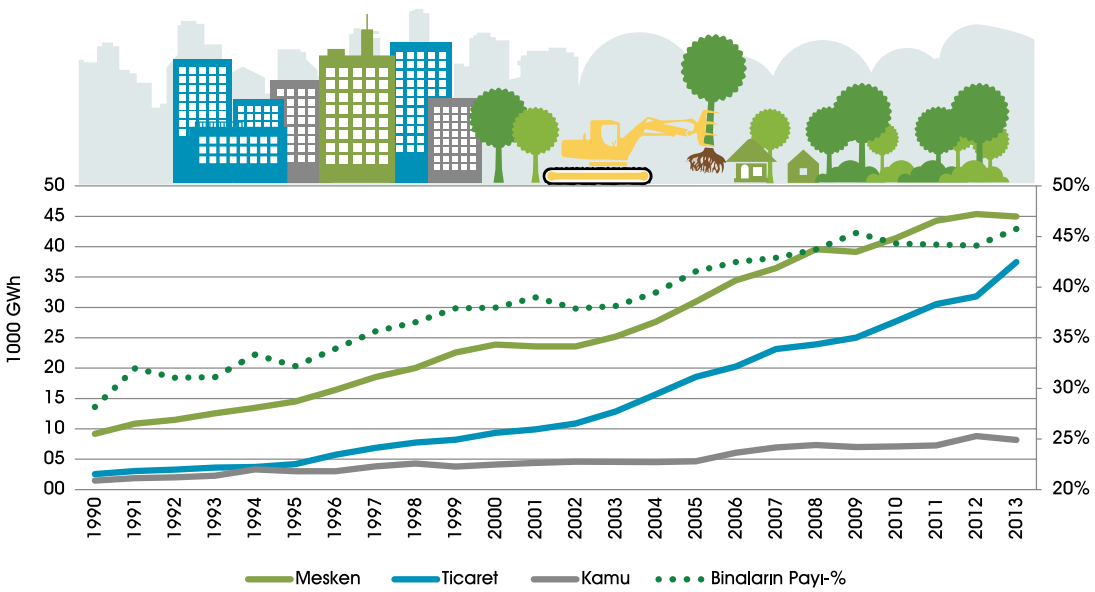
⁸⁷ Bakanlık 2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır.

5. Elektrikli Ev Aletlerinde Enerji Verimliliği

Binalar elektrik üretimi kaynaklı sera gazlarının neredeyse yarısından sorumludur

Binalarda ısıtmada ve mutfaklarda kullanılan fosil yakıtlar dışında, elektrik kullanımı da diğer bir enerji girdisidir. Binalarda elektrik; aydınlatma, ısıtma-soğutma cihazları ve buzdolabı, çamaşır makinesi, bulaşık makinesi, televizyon gibi ev aletleri tarafından tüketilmektedir. Elektrikli ev aletleri özellikle konutlarda belirleyici iken, kamu ve ticari binalarda daha az kullanılmaktadır. Binalarda kullanılan bu cihazların elektrik tüketimi kaynaklı sera gazı salımları elektrik ve ısı üretimi sektöründe, elektrik üretimi kaynaklı salımlar ise endüstriyel işlemlerde ilgili alt sektörlerdedir. Bu anlamda Türkiye’de binalarda elektrik tüketiminin, 1990 yılında toplam elektrik tüketimi içindeki payı %28 iken, özellikle ticari ve kamu binalarındaki olağanüstü artış ile 2013’te %46’ya çıkmıştır. Dolayısıyla, binalar elektrik üretimi kaynaklı sera gazlarının neredeyse yarısından sorumludur.

Şekil 14 • Türkiye’de Mesken, Ticaret ve Kamu Binaların Yıllık Elektrik Tüketimi (sol eksen) ve Binaların Toplam Tüketimde Payındaki % Olarak Değişim (sağ eksen).
(Veriler: TEDAŞ, Grafik: Algedik, Ö)



Elektrikli aletlerin, 4702 sayılı Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanuna göre test edilmesi ve 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanuna göre de tüketici tarafından anlaşılacak şekilde etiketlenmesi gerekmektedir.

4702 sayılı Kanuna göre piyasaya arz edilen tüm ürünler, tespit edilen teknik standartlara göre test edilir, belgelendirilir, teknik gereklere uygun olduğunu ve tüm uygunluk değerlendirmesi işlemlerine tabi tutulduğunu gösteren işaret konulur. Kanunun 5’inci maddesinde; “Piyasaya arz edilecek yeni ürünlerin ilgili teknik düzenlemeye uygun olması zorunludur. Bu hüküm, kullanılmış olmakla birlikte değişiklik yapılarak piyasaya tekrar arz edilmesi hedeflenen ürünler ile Avrupa Birliği üyesi ülkeler dışındaki ülkelere ithal edilen eski ve kullanılmış ürünlere de uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

4702 sayılı Kanunla ürünlerin üretimi ve ithalinde teknik standartları karşılama zorunluluğu getirilmiştir. Bu kanuna dayanılarak buzdolabı, çamaşır makinesi, ampul gibi elektrikli aletlerin enerji etiketlenmesi için ikincil düzenlemeler yayımlanmıştır. Tüketicilerin elektrikli aletleri alırken enerji sınıfını ve özelliklerini kolayca anlayabilmesi için ise, 6502 sayılı Kanunun

55'inci maddesinde "tüketicinin kullanımına sunulan malların tanıtım, kullanım, kurulum, bakım ve basit onarımına ilişkin Türkçe tanıtma ve kullanma kılavuzuyla, gerektiğinde uluslararası sembol ve işaretleri kapsayan etiketle satışa sunulması zorunludur." hükmü düzenlenmiştir. 6502 ve 4702 sayılı Kanunlar tüketicilerin satın alacağı elektrikli aletlerin enerji tüketimini bilerek tercihlerini oluşturmalarına imkân vermektedir.

B YASALAR VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNİN ETKİLERİNE UYUMUN İLİŞKİSİ

1. TARIM ve GIDA GÜVENLİĞİ

1. 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu

2005 yılından beri yürürlükte olan Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlanması açısından ele alınması gereken önemli bir kanundur.⁸⁸ Zira tarım faaliyetleri doğaya bağlı olması nedeniyle iklim değişikliğinden ciddi anlamda etkilenecek sektörlerden biridir. Tarım sektörü gıda temininin yanı sıra, bağlı sanayilere hammadde sağlayan, istihdam yaratan bir sektördür. Bu özellikleri itibarıyla iklim değişikliğinin tarım üzerindeki etkileri sosyal ve ekonomik açıdan da önemli sonuçlar meydana getirebilecek niteliktedir.

Kanun genel olarak, ülke topraklarının kullanımı ve yönetimi için temel ilkeleri belirlemekte; toprağı ve araziyi korumayı, geliştirmeyi, dengeli ve verimli kullanım sağlamayı, plansız ve yanlış arazi kullanımı sonucu meydana gelen toprak kayıplarını ve bozulmaları önlemeyi ve gidermeyi amaçlamaktadır. Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra bu kanuna dayalı olarak uygulamaya yönelik bir tüzük⁸⁹ ve bir de yönetmelik⁹⁰ çıkarılmıştır. Kanun ve buna bağlı mevzuat tarım topraklarının korunmasını sağlayarak iklim değişikliğinin olası etkilerini azaltmada etkili olabilir. Bu özelliğı itibarıyla kanun son derece önemli bir yere sahip olmasına rağmen tarım arazilerini korumada yetersiz kaldığı yaşanan gelişmelerle ortaya çıkmaktadır. Kanunun geçici 1'inci maddesiyle düzenlenen, belli bir tarihten önce hukuk dışı yollarla amaç dışı kullanıma açılmış olan tarım arazilerine yönelik af olarak değerlendirilebilecek hüküm, Kanunun ruhuyla uyumsuzdur. Türkiye'de yapılan araştırmalar; 2004 yılında yaklaşık 266 milyon dekar olan tarım arazisi varlığının 2013 yılı sonunda 238 milyon hektara düştüğünü ortaya koymaktadır ve bu rakam tarım arazilerinin %10'undan fazlasına tekabül etmektedir.⁹¹ Bu durum kanunun uygulamadaki sorunlarını açıkça göstermektedir.

TBMM Genel Kurulu aşamasındaki görüşmeler incelendiğinde Kanunun, milletvekilleri tarafından iklim değişikliği perspektifinden hiçbir şekilde değerlendirilmediğı anlaşılmaktadır.⁹² Bu alanda böylesine önemli bir Kanunun Genel Kurul görüşmelerinin son derece kısa sürdüğü, gerek maddeler gerekse kanunun tümü üzerindeki görüşmelerde çok az milletvekilinin söz aldığı görülmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki Kanunun ayrıntılı görüşmelerinin Komisyon (TBMM Tarım, Orman ve Köyleri Komisyonu) aşamasında yapıldığı göz önüne alındığında kapsamlı tartışma yapılmış olması muhtemeldir. Ancak Komisyon tutanaklarına erişilemediğinden Kanunun *sırasayısı*⁹³ incelenebilmiştir.⁹⁴ Sırasayısında da gerek Komisyon raporunda gerek genel gerekçe ve muhalefet şerhlerinde doğrudan iklim değişikliği ile mücadele ve toprak koruma

⁸⁸ 19.07.2005 tarih ve 25880 Sayılı Resmi Gazete.

⁸⁹ 24.07.2009 tarihli ve 27298 Sayılı Resmi Gazetece yayımlanan "Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması, ve Arazi Toplaştırılmasına İlişkin Tüzük" <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090724-3.htm>

⁹⁰ 15.12.2005 tarihli ve 26024 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu Uygulama Yönetmeliğı" <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Meftin.Asp?MevzuatKod=7.5.9694&MevzuatIlski=0&sourceXmiSearch=toprak%20koruma>

⁹¹ Antalya Ticaret Borsası araştırması 2014 Haberi, <http://www.hurriyet.com.tr/10-yilda-2-5-milyon-futbol-sahasi-buyuklugunde-tarim-arazisi-yok-oldu-27623166>

⁹² 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Hakkında Kanun Genel Kurul görüşmeleri <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c091/tbmm22091125.pdf>

⁹³ Sırasayısı: Komisyonunda görüşülen bir tasarı veya teklife ilişkin komisyonun kabul ettiği metni, tasarı veya teklifin metni ile gerekçesini içeren ve milletvekillerine dağıtılan kitapçık. Sırasayısında ayrıca -varsa- tali komisyon raporu, alt komisyon raporu ve muhalefet şerhleri de yer alır

⁹⁴ 5403 sayılı Kanuna ait sırasayısı için: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c091/tbmm22091125ss0878.pdf>

konularını bağdaştıran bir ifadeye rastlanmamıştır. Kanun metninin "Erozyona duyarlı alanların belirlenmesi ve korunması" başlıklı 15'inci maddesinin üçüncü fıkrasında iklim değişikliğinin de aralarında bulunduğu bir takım nedenlerle yaşanan toprak bozulması durumunda alınacak önlemler yer almıştır. Buna göre; "Bakanlık⁹⁵; kurak, yarı kurak ve az yağışlı yerlerde iklim değişiklikleri ve insan faaliyetleri de dâhil olmak üzere, çeşitli nedenlerle toprak bozulması görülen çölleşmeye maruz alanlarda ilgili kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ile işbirliği yaparak gerekli önlemleri alır veya aldırır".

Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu iklim değişikliğinin etkilerini dikkate almamıştır

Kanunun TBMM müzakereleri ile ilgili bir not daha eklemek gerekir: Kanunun sırasayısında yer alan muhalefet şerhinde ifade edildiği üzere, söz konusu Kanun ilk başta Çevre Komisyonuna havale edilmemiş, daha sonra komisyon başkanının girişimleri üzerine Çevre Komisyonuna da havale edilmiştir. Bu durum bu kanunun, Mecliste kanunların hangi komisyonlarda tartışılacağını belirleyen TBMM Başkanlığı ve İdari Teşkilatınca çevre ve iklim değişikliği ile ilgili görülmediğinin önemli bir göstergesidir.

Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Nisan 2014'te değişiklik yapılmıştır. Ancak bu yeni düzenlemede de toprak koruma ve arazi kullanımı iklim değişikliğinin etkileri açısından ele alınmamıştır.⁹⁶

II. 5363 Sayılı Tarım Sigortaları Kanunu

İklim değişikliği kapsamında ele alınması gereken kanunlardan biri de 14.06.2005 tarihli 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunudur. İklim değişikliği kaçınılmaz olarak tarımı etkileyecektir. Bu Kanunun amacı, Kanunun 12. Maddesinde sayılan kuraklık, dolu, don, sel, fırtına, hortum gibi iklim olaylarının da içinde yer aldığı riskler nedeniyle üreticilerin zararlarının tazmin edilmesidir. Bu risklere ilişkin teminatların ve prim desteklerinin uygulamada ne kadar olacağı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Kanun, toplumun önemli bir kısmını ilgilendirmesi nedeniyle TBMM'de saatlerce tartışılmıştır.⁹⁷ Uzun süren bu görüşmelerde iklim değişikliğine sadece bir konuşmada, tek bir cümlede değinilse de bu konu doğal afet olarak adlandırılan aşırı hava olaylarının ülkemizde sıklıkla yaşandığı, bu olayların görülme sıklığının giderek arttığı, üreticilerin bu durumdan büyük zararlar gördüğü şeklinde ifade edilmekte, ancak insan faaliyetlerinin sonucunda oluşan iklim değişikliği algısı ihmal edilmektedir. Tarım Sigortaları Kanununun iklim değişikliğiyle ilişkisine sadece 02.06.2005 tarihli birleşimde Genel Kurulda yaptığı konuşmada, dönemin Manisa Milletvekili Ufuk Özkan "Tarım, Ülkemizde, iklim değişikliklerinden ve küresel ısınmadan dolayı, kuraklık, don, sel ve dolu gibi doğal afetlerden zarar görmektedir" demek suretiyle değinmiştir.⁹⁸

III. 5488 Sayılı Tarım Kanunu

18.04.2006 tarihli ve 5488 sayılı Tarım Kanunu çevrenin korunması, toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi, biyolojik çeşitliğin ve ekosistemlerin korunması, doğal afetlerle mücadele gibi iklim değişikliğini yakından ilgilendiren konuları düzenlemektedir. Sürekli vurgulandığı gibi Türkiye'de tarım sektörü iklim değişikliğinden doğrudan etkilenecek sektörlerin başında gelmektedir. Akdeniz Havzası'nda bulunan Türkiye'nin yarı kurak iklimde sahip kıyı bölgeleri iklim değişikliğinden ilk olarak ve en yüksek oranda etkilenecektir.⁹⁹

⁹⁵ Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.

⁹⁶ Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (15.05.2014 tarih ve 29001 sayılı RG).

⁹⁷ 5363 sayılı Kanunun Genel Kurul görüşme tutanakları ve Sırasayısı:

- 01.06.2005 tarihli 106. Birleşim tutanağı: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c086/tbmm22086106.pdf>
- 02.06.2005 tarihli 107. Birleşim tutanağı: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c086/tbmm22086107.pdf>
- 09.06.2005 tarihli 110. Birleşim tutanağı: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c087/tbmm22087110.pdf>
- 14.06.2005 tarihli 111. Birleşim tutanağı: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c087/tbmm22087111.pdf>

⁹⁸ 02.06.2005 tarihli 107. Birleşim tutanağı s. 388 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c086/tbmm22086107.pdf>
Kanuna ait Sırasayısı: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c086/tbmm22086106ss0879.pdf>

⁹⁹ Kalkınma Bakanlığı 10. Kalkınma Planı, Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu, s. 31, http://tarim.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2014/12/Tarim_Arazilerinin_Surdurulebilir_Kullanimi_Calisma_Grubu_Raporu.pdf

Toplumun büyük bir kesimini ilgilendiren bu Kanunun sırasayısının ve Genel Kurul görüşme tutanaklarının incelenmesinde iklim değişikliği ve küresel ısınma konularına doğrudan yer verilmediği, Kanuna daha ziyade ekonomik açıdan yaklaşıldığı söylenebilir.¹⁰⁰ Yalnızca Kanunun genel gerekçesinde toprak, su gibi doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve sürdürülebilir tarım politikalarının uygulanabilmesi amacıyla bu kanuna gereksinim olduğu belirtilmekte, 1992 yılında Rio Konferansında belirlenen ilkeler doğrultusunda doğal kaynakların korunarak gelecek nesiller için yaşanabilir bir çevre bırakılmasının hedeflendiği ifade edilmektedir.¹⁰¹

IV. 5553 Sayılı Tohumculuk Kanunu

İklim değişikliğiyle mücadele ve uyum konusunda biyolojik çeşitliliğin korunması kapsamında ele alınması gereken kanunlardan biri de 31.10.2006 tarihli ve 5553 sayılı Tohumculuk Kanunudur. Bu Kanunun bir amacı bitkisel üretimde verim ve kaliteyi yükseltmek, tohumlara kalite güvencesi sağlamak ve tohum ticaretini düzenlemek iken, bir diğer amacı ve eleştirilen tarafıysa gerekçesinde de ifade edildiği üzere tohumculuğu özel sektöre, dolayısıyla küresel ve endüstriyel tarım şirketlerine açmaktır.¹⁰² Kanunla tohum sektörünün endüstriyel tohumculuğun egemenliği altına girmesinin amaçlanması, yerel tohum üreticilerini zor durumda bırakacak niteliktedir. Bu Kanunla yerel tohum üreticilerine getirilen sertifika uygulaması ve dolayısıyla köylülere getirilen satış yasağı ve buna bağlı olarak endüstriyel şirketlerin pazara hâkim olması yerli tohum türlerini kısıtlamıştır. Bu duruma yerel doğal ortamı yok etmesi açısından bakıldığında, sektörün ve giderek tarımsal faaliyetlerin iklim değişikliğine karşı dayanıklılığı azalabilir. Nitekim benzer kaygılar Kanunun TBMM Genel Kurulu görüşmeleri sırasında bazı milletvekilleri tarafından da dile getirilmiştir.¹⁰³

2. ORMANCILIK VE ARAZİ KULLANIMI

I. 4342 Sayılı Mera Kanunu

İklim değişikliğinin yavaşlatılmasında önemli faktörlerden birisi yutak alanlardır ve bu yutak alanlardan biri de meralardır. Türkiye için en fazla yutağa fırsat veren kaynaklar sırasıyla ormanlar, tarım alanları ve meralardır.¹⁰⁴ Bu nedenle iklim değişikliği konusunda değinilmesi gereken bir başka kanun da 25.02.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu ve bu Kanunda son yıllarda yapılan değişikliklerdir. Mera Kanununun amacı genel olarak meraların, çayırın tespiti, ıslahı, verimliliklerinin artırılarak hayvancılığın geliştirilmesi ve korunmasıdır.

Kabul edildiği tarihten günümüze dek pek çok değişikliğe uğrayan Kanunda özellikle son yıllarda yapılan değişikliklerin iklim değişikliğiyle mücadele açısından geri adım niteliği taşıdığı ifade edilebilir. Bu kapsamda Kanunun en çok değiştirilen maddesi "*Tahsis Amacının Değiştirilmesi*" başlığını taşıyan 14. Maddedir. Bu madde kentsel dönüşüm, toplu konut alanı açma, enerji santrali inşa etme gibi çeşitli gerekçelerle 2004 yılından bu yana beş defa değiştirilmiştir. Kanunda yapılan son değişiklik 10.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı "*İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yapılandırılmasına Dair Kanun*" adıyla TBMM Genel Kurulunda kabul edilen bir "*torba kanun*" (Torba kanun, birbiriyle ilgisi olmayan, farklı konuları düzenleyen çeşitli kanunlardaki değişikliklerin tek bir kanun tasarısı veya teklifi ile gerçekleştirilmesidir.) ile yapılan değişikliktir. Torba kanunun 15. Maddesiyle yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu

¹⁰⁰ 5488 sayılı Tarım Kanunu Genel Kurul görüşme tutanakları, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c117/tbmm22117088.pdf>

¹⁰¹ 5488 sayılı Tarım Kanunu Sıra Sayısı, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c116/tbmm22116088ss1052.pdf>

¹⁰² 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu sırasayısı, s.1 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c131/tbmm22131003ss0662.pdf> Osmaniye Milletvekili Necati Uzgil'in konuşması, TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 131, 04.10.2006, 3. Birleşim, s. 28 vd., <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c131/tbmm22131003.pdf>

¹⁰⁴ Manisa Milletvekili Nuri Çilingir'in konuşması, TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 132, 12.10.2006, 12. Birleşim, s. 109 vd. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c132/tbmm22132007.pdf>

tarafından kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilen meraların böylece tahsis amacının değiştirilebileceği hükme bağlanmıştır.

Mecliste ilgili Komisyon görüşmelerinde bu hüküm; Türkiye'deki tüm meraların belediye sınırında olsun ya da olmasın yapılaşmaya açıldığı, bu değişikliğin özellikle İstanbul'da yapımı devam eden üçüncü boğaz köprüsü ve üçüncü havalimanı etrafındaki rantı yüksek köy meralarını yapılaşmaya açacağı gerekçesiyle muhalefet milletvekilleri tarafından eleştirilmiştir.¹⁰⁵ Benzer eleştiriler Kanunun Genel Kurul görüşmelerinde de ifade edilmiştir. Görüşmelerde iklim değişikliğine doğrudan temas edilmemiş olsa da; Kanunda yapılan bu ve benzeri değişikliklerin önemli yutak alanları olan meraların azalmasına yol açtığı, son yıllarda izlenen yüksek karbona dayalı büyüme politikalarıyla birlikte değerlendirildiğinde yutak alanlara zarar verdiği, üstelik zarar verilen meralarda yapılacak yeni faaliyetlerin karbon salımını ayrıca artırmakta olduğu ileri sürülmüştür.¹⁰⁶

Mera Kanunu ve uygulamalarını etkileyen bir başka kanun da Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. Bu Kanunda yapılan yeni düzenlemelerle (2012) ülkede tarım ve hayvancılığı desteklemek gerekçesiyle büyükşehir ve ilçe belediyelerine meralarda her türlü faaliyet ve hizmette bulunma imkanı getirilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin iklim değişikliğinin etkilerine uyum faaliyetlerine dair sorumluluklarına işaret etmek bakımından önemlidir.

II. 6831 Sayılı Orman Kanunu

İklim değişikliğinde ormanlar iki açıdan önemli yer tutmaktadır; birincisi sera gazı emisyonlarının azaltılmasında, ikincisi ise iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlanmasında. Emisyon azaltımı açısından bakıldığında ormanlar fotosentez yoluyla havadaki karbondioksiti tutarak yutak işlevi görürler. Türkiye'nin İklim Değişikliği 5. Ulusal Bildiriminde de belirtildiği gibi ormanlar %15,5'lik (2009) payıyla yutak alanları içinde ilk sırada gelmektedir. Diğer açıdan ise ormanlar iklim değişikliğinin etkilerine bağlı olarak ortaya çıkan kuraklık ve erozyon gibi etkilere maruz kalmaktadır. Bu durum orman ekosisteminin değişmesine ve orman biyolojik çeşitliliğinin zarar görmesine yol açmaktadır. Bu açıklamalar ışığında bakıldığında, ilk kez 1956 yılında çıkarılan ve bugüne kadar yirmiyeye yakın değişikliğe uğrayan ve bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 6831 sayılı Orman Kanunu; ormanların korunması, sürdürülebilir orman yönetimi ve iklim değişikliği ile mücadele açısından çok önemli bir kanundur.

İklim değişikliği açısından bu denli önemli olan ormanlar turizm yatırımları, maden sahası açılması, santral inşası, yeni konut ve tarım alanları açılması gibi amaçlarla müdahalelere sıklıkla maruz kalmaktadır. 6831 sayılı Kanun içinde de doğrudan bu müdahalelere cevaz veren hükümler yer almakla birlikte Turizmi Teşvik Kanunu, Maden Kanunu ya da kamuoyunda 2B Kanunu olarak bilinen Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi Hakkında Kanun gibi kanunlar da 6831 sayılı Kanuna gönderme yaparak orman alanlarına olumsuz müdahaleye imkân vermektedir. Orman Kanununa atıfta bulunan bu kanunlar çalışma kapsamında ayrıca incelenmiştir.

III. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu

12.03.1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu sektör itibarıyla iklim değişikliği ile ilgili kanunlardan biridir. Kanun, adından da anlaşılacağı gibi turizm sektörünü ve buna ilişkin yatırım ve teşvikleri düzenleyen bir kanundur. Ekonomik açıdan Türkiye için son derece önemli bir sektörü düzenleyen Kanun, çıkarıldığı tarihten bu yana ondan fazla değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerde ekonomik büyüme ile doğa korumanın sıklıkla çatıştığı ve bu değişikliklerin zaman zaman Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarına da konu olduğu bilinmektedir.

¹⁰⁵ Türkiye İklim Değişikliği 5. Ulusal Bildirimi, s.76

¹⁰⁶ 6552 sayılı Kanun sırayası, s. 520, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss639.pdf>

Turizmi Teşvik Kanununun iklim değişikliğini doğrudan ilgilendiren hükmü, karbon yutak alanları olan ormanların turizm yatırımlarına tahsisini düzenleyen 8. Maddesidir. Bu maddenin orman alanlarının turizm yatırımlarına tahsis edilmesine ilişkin ilk hali Danıştay'ın başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.¹⁰⁷ İptalin gerekçesi kısa anlatımla ormanların korunmasını düzenleyen Anayasanın 169. Maddesine aykırılıktır. Mahkeme ormanların turizm yatırımlarına tahsis edilmesinin tek şartını kaçınılmazlık ve zorunluluk olarak belirlemiştir. Bu iptal kararıyla Kanunda yeniden düzenleme ihtiyacının doğması üzerine 07.05.2008 tarihli ve 5761 sayılı Kanun ile 8. Maddede yeniden düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenlemenin de Mahkemenin iptal kararını karşılamaktan uzak olduğu görülmektedir. Madde sağlık turizmi, termal turizm, kış turizmi, golf turizmi, kruvaziyer ve yat turizmi, turizm amaçlı spor tesisleri gibi pek çok alanda orman alanlarının turizm yatırımlarına tahsisini mümkün kılmaktadır. Yeni düzenlemenin de orman alanlarına müdahaleyi sınırlamadığı çeşitli gerekçelerle milletvekilleri tarafından da dile getirilmiştir.¹⁰⁸ Ayrıca bu yeni düzenlemenin de Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmüş, ancak Anayasa Mahkemesi bu kez iptal kararı vermemiştir.¹⁰⁹

Kanunun TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmelerinde iklim değişikliğine doğrudan değinilmese de ormanların çölleşme, erozyon, su ve iklim rejiminin düzenlenmesi, oksijen üretimi gibi hususlar üzerindeki etkisinden bahsedilmesi, dolaylı olsa da iklim değişikliği ile ilişkilendirilebilir.¹¹⁰

IV. 6292 Sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi İle Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun (2B Kanunu)

Ormanlara müdahaleye olanak veren bir başka kanun da kamuoyunda 2B Kanunu olarak bilinen 19.04.2012 tarihli ve 6292 sayılı Kanundur. Kanunun 2B olarak adlandırılmasının nedeni 6831 sayılı Orman Kanununun 2. Maddesinin b bendine dayanılarak orman sınırları dışına çıkarılan alanların değerlendirilmesine ilişkin olmasıdır. Kanun, Bakanlar Kurulundan gelen tasarıyla ve milletvekilleri tarafından verilen üç ayrı kanun teklifinin birleştirilmesiyle ortaya çıkmıştır.

Orman alanlarının zaman içinde tarım alanlarına, konut alanlarına, meralara dönüştürülerek deyim yerinde ise işgal edilmesi ülkemiz açısından ciddi bir sorundur. Sahiplenilen bu alanların yaklaşık 500 bin hektar olduğu ifade edilmektedir. Öyle ki bu alanlarda köyler, sanayi tesisleri, turizm tesisleri, yaylalar, mahalleler bulunmaktadır.¹¹¹ Bu fiili ve içinden çıkılmaz durumu ortadan kaldırmak amacıyla çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmışsa da birçoğu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Kanunun sırasayısının ve TBMM Genel Kurulu tutanaklarının incelenmesinde iklim açısından ilginç iki farklı görüşe rastlanmıştır. Bu kanunla birleştirilen bir kanun teklifi veren Osmaniye Milletvekili Hasan Hüseyin Türkoğlu ile Mersin Milletvekili Mehmet Şandır küresel ısınmaya bağlı iklim değişikliğinin ülkemizde aşırı sıcaklara neden olduğunu, bu sıcaklardan kaçan insanların yaylalara gittiğini ve dolayısıyla ormanlara müdahalesinin kaçınılmaz olduğunu ifade ederek, bu müdahalenin bir mevzuata bağlanmasının gerektiğini ileri sürmüştür.¹¹² Muş Milletvekili Demir Çelik ise Kanunun ormanlara müdahaleyi artıracığından hareketle iklim değişikliğini hızlandıracağını ifade etmektedir. Çelik, Genel Kurul görüşmelerinde bu kanun ile ormanların ortadan kaldırılarak karbondioksitin ormanlar tarafından absorbe

¹⁰⁶ 6552 sayılı Kanununun 115. Maddesinin Genel Kurul tutanakları https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=22233&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=197

¹⁰⁷ 07.02.2007 tarihli 2006/169 esas ve 2007/55 karar sayılı iptal kararı <http://www.kararlariyeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f0d881c2-c1d3-4ef7-9354-4510ae1acfb7?excludeGerceke=False&wordsOnly=False>

¹⁰⁸ 5671 sayılı Kanun sırasayısı : <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss217.pdf>

¹⁰⁹ 10.03.2011 tarihli 2008/51 esas ve 2011/46 karar sayılı iptal kararı http://www.alomaliye.com/2011/anayasa_mahkemesi_karari_e2008_51.htm

¹¹⁰ Kanun hakkında Mersin Milletvekili Behiç Çelik'in konuşması, TBMM Tutanak Dergisi, 07.05.2008 tarihli 100. Birleşim, s. 239, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c020/tbmm23020100.pdf>

¹¹¹ 6292 sayılı Kanun sırasayısı: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss198.pdf>

¹¹² Osmaniye Milletvekili Hasan Hüseyin Türkoğlu ve Mersin Milletvekili Mehmet Şandır'ın Yayla ve Yaylacılık Kanunu Teklifi, 6292 sayılı Kanun Sırasayısı, s.42-43, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss198.pdf>

edilmesinin engelleneceğini, artan sera gazlarının küresel ısınmayı tetikleyeceğini, bu durumun buzulların erimesine ve deniz seviyesinin yükselmesine neden olacağını ifade etmiştir.¹¹³ Bu iki görüş bize iklim değişikliğinin nasıl bir kısır döngü olduğunu da göstermektedir. İnsanlar sıcaklardan kurtulmak için ormanlara daha fazla müdahale etmekte, bu müdahale sonucu ormanların azalması da küresel ısınmayı hızlandırmaktadır.

V. 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu

09.08.1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, kanunda tanımlanan milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının belirlenmesini ve korunmasını amaçlamaktadır. Kanunun ormanları ve biyolojik çeşitliliği koruması iklim değişikliğiyle mücadele açısından son derece önemlidir. Kabul edildiği günden bu yana pek çok kez değişiklik yapılan bu kanunda en kapsamlı değişiklik 2011 yılında 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile olmuştur. 648 sayılı KHK'nin çıkarılmadan önce 644 ve 645 sayılı KHK'lar çıkarılarak Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı olarak ikiye ayrılmıştır. Bu doğrultuda 648 sayılı KHK ile 2873 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler çalışmada KHK'lar incelenirken ele alınmıştır.

**Milli Parklar
Kanunu iklim
değişikliği ile
mücadele
açısından
sakıncalıdır**

Raporun inceleme konusunu her ne kadar parlamento faaliyetleri ve bu kapsamda çıkarılan kanunlar oluştursa da, kanunların uygulanmasında ikincil mevzuat olarak yönetmeliklerin de çok önemli bir fonksiyonu vardır. Zira kanunlar çoğunlukla genel çerçeveyi oluşturmakta, ayrıntılar yönetmeliklerle belirlenmektedir. Dolayısıyla iklim değişikliği açısından önemli görülen Milli Parklar Yönetmeliğinde yapılan bir değişikliğe burada değinmek faydalı olacaktır. Milli Parklar Yönetmeliğinin 5. Maddesinde 18.03.2014 tarihinde yapılan değişiklikle kamu yararı açısından vazgeçilmez ve kesin bir zorunluluk arz eden tesislerin yönetmelikte belirlenen şartlara bağlı kalınmaksızın milli park alanlarına yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Milli parklara her türlü müdahaleye izin veren bu düzenlemenin iklim değişikliğine dayanıklılığı azaltılması açısından sakıncalı olduğu kuşkusuzdur. Bu değişiklik hakkında Danıştay'da dava açılmış, yürütmeyi durdurma kararı verilmişse de bu karar daha sonra kaldırılmıştır.¹¹⁴

VI. 3402 Sayılı Kadastro Kanunu

Uzun zaman önce çıkarılan bir kanun olmasına rağmen Kadastro Kanununun iklim değişikliği açısından önemi özellikle orman kadastro, toprak ve su kaynakları yönetimi ve arazi kullanım planlamasına ilişkin hükümleridir. Bu itibarla en önemli karbon yutak alanı olan ormanların korunması ve geliştirilmesinde Kadastro Kanunu başta gelen kanunlardan biri olmaktadır. Zira sürdürülebilir bir ormancılık anlayışının benimsenerek ormanların gelecek nesillere sağlıklı bir şekilde bırakılabilmesi için ormanların korunması, ormanların korunabilmesi için de sınırlarının sağlıklı tespit edilmesi gerekmektedir. Bu da ancak orman kadastroyla olacaktır. Türkiye'de uzun yıllardır ciddi bir sorun teşkil eden ve içinden çıkılmaz bir hale gelen orman kadastro halen daha tam anlamıyla çözüme kavuşturulabilmiş değildir. Her ne kadar orman kadastro 6831 sayılı Orman Kanununa göre yapılmakta ise de Kadastro Kanununda 2009 yılında 5831 sayılı Kanunla ve 2013 yılında 6495 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle orman kadastroya ilişkin pek çok yeni ve önemli düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden belki de en önemlisi, orman

¹¹³ Muş Milletvekili Demir Çelik'in konuşmasının kısa bir bölümü şu şekildedir: "Siz, bu ormanları ortadan kaldırarak karbondioksit lehine atmosferdeki gazın oranına sebebiyet vermekle kalmayacak, aynı zamanda bu doğal etmenlerin de bizatihi bize, toplumuza ve geleceğimize zarar verecek bir noktaya taşınmasına neden olacaksınız. Tükettiğiniz ormanlarla, karbondioksitin absorpsiyonunun önüne geçmiş olan, dolayısıyla da atmosferdeki oranın yükselmesine yol açan, bu anlamıyla da sera gazı görevini gören karbondioksitle küresel ısınma riski, yanına dair, iceberg'lerin çözülmesi, okyanusların, deniz seviyesinin yükseldiği, ısınma probleminden kaynaklı mevsimlerin yer değiştirdiği, iklimlerin ve iklime dayalı yeni yaşam alanlarının evrimsel bir sürece tabi tutulduğu bir şeye, doğal serüvene rağmen kendiniz imza atmış olacaksınız." TBMM 24. Dönem, 2. Yasama Yılı, 93. Birleşim Tutanağı, 11.04.2012, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tufanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21167&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=69

¹¹⁴ Bu Raporun hazırlanması esnasında dava henüz sonuçlanmamıştır.

kadastro yetkisinin orman kadastro komisyonlarından alınıp arazi kadastro ekiplerine devredilmesidir ki bu durum orman kadastro sistemini değiştirmesi açısından önemli bir husustur.

6495 sayılı Kanunun sırasayısı ve Genel Kurul tutanaklarının incelenmesinde muhalefet milletvekilleri tarafından orman kadastro çalışmalarının bir an önce tamamlanması gerektiği ifade edilmekle birlikte, orman kadastro yetkisinin yeniden düzenlenmesi sert şekilde eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin temelinde orman tahribatının artacağı endişesinin yattığını söylemek mümkündür. Mersin Milletvekili İsa Gök konuşmasında orman kadastro komisyonlarının özel ve önemli komisyonlar olduğunu, beş kişiden oluşan bu komisyonların başkanı ve bir üyesinin orman yüksek mühendisi, bir üyesinin ziraat yüksek mühendisi, bir üyesinin ziraat odası temsilcisi olmasının şart olduğunu, orman kadastrounun sadece bir arazi kadastro olmadığı, ağaçların niteliği, geçmişi, toprağın vasfı gibi uzmanlık gerektiren bir konu olduğunu, arazi kadastro ekiplerinin yaptıkları iş gereği kadastro yapılan alanın orman niteliğini anlamalarının mümkün olmadığını ifade etmiştir. İsa Gök, bu değişiklik ile orman arazilerinin tapulandırılarak kullanıma açılacağını ve tahrip edileceğini ileri sürmüştür.¹¹⁵ Diyarbakır Milletvekili Gülten Kışanak da orman kadastrounun bir an önce tamamlanması gerektiğini belirtmekle birlikte, ormanların bir ekosistem olduğunu, tahribatının önlenememesi durumunda bu ekosistemin çökeceğini, bu çöküşün de su kaynakları, iklim, temiz hava gibi pek çok yaşamsal faktörü etkileyeceğini belirterek söz konusu yetki değişikliğine karşı çıkmıştır.¹¹⁶ Kanun görüşmelerinden verilen bu iki örnekte olduğu gibi değişiklikleri eleştiren milletvekilleri benzer ifadeler kullanmış olsalar da doğrudan iklim değişikliği konusuna değinmemiş, daha çok orman tahribatı üzerinde durmuşlardır.

3. KENTLEŞME

Sağlıklı planlanmayan bir kent iklim değişikliğinin nedeni ve aynı zamanda kurbanıdır. Kentlerin çok ciddi miktarda enerji tükettiğini bunun karşılığında sera gazı ve çöp ürettiğini söylemek mümkündür. Oysa yapılacak planlamalarla kentlerin enerji talebi ve atıkları azaltılabilir, kentlerdeki ulaşım düzenlenebilir, kentiçi yeşil alanlar artırılabilir ve bu sayede kentlerin iklim değişikliğinin kaynağı ve kurbanı olmasının önüne geçilebilir.

I. 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

Esas amacı afet riski bulunan kentsel alanların dönüştürülerek sağlıklı ve güvenli yaşama çevreleri teşkil etmek olan 16.05.2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun iklim değişikliği ile kentlerde mücadele açısından değerlendirilmelidir. Zira bina sektörü politikaları ve iklim değişikliği ilişkisi çok önemlidir. Bu Kanuna dayanılarak, 1999 yılında çıkarılan Deprem Yönetmeliğinden önce inşa edilmiş 13 milyon konuttan 6.5 milyonunun 2023 yılında kadar yenilenmesi hedeflenmektedir. Türkiye’de 2011 yılı rakamlarına göre 19.5 milyon konut olduğu göz önüne alındığında bu konutların üçte biri yenilenecektir.¹¹⁷


Kentlerde iklim değişikliğine neden olan sera gazlarının başında konutların ısıtılması için kullanılan fosil yakıtlar gelmektedir. İklim değişikliğinin en önemli nedenlerinden biri de kent içi ulaşımdır. Yenilenen yerleşimlerdeki enerji verimliliği uygulamaları, toplu taşımanın ön plana çıkarılması gibi örnekler sera gazı emisyon miktarlarını azaltabilecektir. Bir başka ifadeyle iklime dayanıklı kentler inşa edilebilecektir. Ancak gelinen noktada Kanunun daha çok rant amaçlı kullanıldığı kamuoyunda sıklıkla dile getirilen bir husus olmuştur.

Kanunun gerek TBMM Genel Kurulu, gerekse Komisyon (TBMM Bayındırlık, İmar, Ulaştırma

¹¹⁵ TBMM Tutanak Dergisi, 08.01.2009 tarihli 42. Birleşim, s. 813-814, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c037/tbmm23037042.pdf>

¹¹⁶ TBMM Tutanak Dergisi, 04.01.2009 tarihli 44. Birleşim, s. 58-59, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c038/tbmm23038044.pdf>

¹¹⁷ TÜİK Nüfus ve Konut Araştırması, 2011, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15843>

A photograph of a cityscape with buildings and smoke rising from chimneys, overlaid with a circular text box. The image has a warm, golden-brown color palette. The text inside the circle reads: "Tüm kömür rezervlerini elektrik enerjisine dönüştürmeyi hedefleyen Türkiye, iklim değişikliği ile mücadele edemez".

Tüm kömür rezervlerini
elektrik enerjisine
dönüştürmeyi
hedefleyen Türkiye, iklim
değişikliği ile mücadele
edemez

ve Turizm Komisyonu) görüşmelerinin incelenmesinden iklim değişikliğini yakından ilgilendiren 9. Maddesinden söz etmek gerekir. Kanunun "Uygulanmayacak Mevzuat" başlıklı 9. Maddesi, Zeytincilik Kanunu, Orman Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Mera Kanunu, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu gibi iklim değişikliği ile mücadele açısından önemli olan birçok kanunun, bu kanunun uygulanmasına engel olamayacağını düzenlemekteydi. Bir başka ifadeyle ormanları, meraları, tarım arazilerini koruyan kanunların Kentsel Dönüşüm Kanunuyla çatışan hükümleri uygulanmayacak, bu kanunlarda yer alan kısıtlamalar Kentsel Dönüşüm Kanunu açısından hükümsüz olacaktı. Bu husus gerek komisyonlarda, gerekse Genel Kurul'da özellikle muhalefet milletvekillerinin ciddi itirazlarına neden olmuştur.¹¹⁸ Bu itirazlarda doğrudan iklim değişikliğine değinilmese bile 9. Maddeyle engellenmesi hükme bağlanan kanunların iklim değişikliğiyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili olduğu kuşkusuzdur. Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasanın birçok maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.¹¹⁹ Ancak uygulamada sıkıntılar devam etmektedir.

4. İLGİLİ DİĞER YASALAR ve YASA ÇALIŞMALARI

I. 3254 Sayılı Meteoroloji Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Meteoroloji Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, yürürlüğe girdiği 1986 yılından bu yana bazı değişikliklere uğramıştır.¹²⁰ 2011 yılında 657 sayılı KHK ile yapılan bir değişiklik ile Kanuna yeni hükümler eklenmiş ve Genel Müdürlük iklim değişikliği konusunda görev almıştır. Buna göre Meteoroloji Genel Müdürlüğü'nün Araştırma Dairesi Başkanlığı, Genel Müdürlüğün görev alanına giren meteorolojik karakterli doğal afetler, hidrometeoroloji, deniz ve tarımsal meteoroloji, iklim, iklim değişikliği ve meteoroloji ile ilgili diğer konularda araştırma ve geliştirme çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir.¹²¹

II. 2872 Sayılı Çevre Kanunu

Türkiye'de iklim değişikliğiyle mücadelede 2872 sayılı Çevre Kanunu olmazsa olmazlardandır.¹²² Bu kanun temel kanun niteliğindedir ve bugüne dek çıkarılan onlarca yönetmelik ve bu yönetmeliklere dayanılarak çıkarılan onlarca tebliğ ve genelgeye dayanak oluşturmaktadır. 2872 sayılı Kanun bugüne kadar pek çok değişikliğe uğrasa da en kapsamlı değişiklik 2006 yılında 5491 sayılı Kanun ile yapılan değişikliktir. Bu Kanun ile otuza yakın madde değişmiş, ona yakın yeni madde eklenmiştir. Bu değişikliğin gerekçesi olarak 1983 yılında çıkarılan Kanunun günün ihtiyaçlarına cevap verememesinin ve çevre sorunlarının daha da artmasının etkili olduğu belirtilmiştir.¹²³ Yapılan değişikliklere bir örnek olarak adli ve idari yaptırımların ceza fiillerinin yeniden düzenlenmesi gösterilebilir. Bu kapsamda, iklim değişikliği açısından önemli olan hava kirliliğine sebep olan ve baca gazı emisyonu yaratacak işletmeleri izinsiz açan ya da belirlenen miktardan fazla emisyonu neden olanlara idari para cezası, bu konuda yanlış ve yanıltıcı bilgi verenlere ise hapis cezası öngörülmüştür. Bunun gibi pek çok değişiklik

¹¹⁸ Eleştiriler için 6306 sayılı Kanun Sırasıyla s.24, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss180.pdf>

- Trabzon Milletvekili Volkan Canaloğlu'nun konuşması: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21186&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=88
- İstanbul Milletvekili Şirin Süreyya Önder'in konuşması: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21147&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=85
- Bursa Milletvekili İsmet Büyükataman'ın konuşması: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21146&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=87
- Muş Milletvekili Demir Çelik'in konuşması: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21147&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=85

¹¹⁹ Anayasa Mahkemesinin 01.03.2014 tarihli ve 2012/87 esas ve 2014/41 karar sayılı iptal kararı: <http://www.kararlariyeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4815a088-3c30-4795-810a-9504945cc45e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

¹²⁰ Meteoroloji Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 14 Ocak 1986 tarih ve 18988 Sayılı Resmi Gazete.

¹²¹ Meteoroloji Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Madde 9/B - (Ek: 10/10/2011-KHK-657/20 md.).

¹²² 2872 sayılı Çevre Kanunu 11 Ağustos 1983 tarih ve 18132 Sayılı Resmi Gazete.

¹²³ 5491 sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Sırasıyla s. 3, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c118/tbmm22118093ss0871.pdf>

2006 yılında yapılan düzenlemeyle Çevre Kanununa eklenmiştir. Çevre Kanununda 2006 yılında yapılan değişikliklerden biri de çevre katkı payı alınması, diğer gelirler ve bütçe ödenekleri hakkındaki 18. Maddede olmuştur. Bu düzenleme ile iklim değişikliği ile mücadele çalışmaları için Bakanlık bütçesinden ödenek öngörülmesi hükme bağlanmıştır.¹²⁴

Bu kapsamlı değişikliklerden sonra 2872 sayılı Kanunda kapsamlı bir değişiklik olmamıştır.

**Çevre Kanununun
TBMM Genel Kurulu
görüşmelerinde,
iklim değişikliği
ile mücadele
açısından
yeterliliğini hiç
bir milletvekili
sorgulamamıştır**

Kanunun Genel Kurul görüşme tutanakları incelendiğinde gerek iktidar, gerekse muhalefet partisi milletvekilleri tarafından iklim değişikliğinin varlığı ve bununla mücadele edilmesi gerektiği konularında hemfikir oldukları anlaşılmaktadır. Ancak Kanunun iklim değişikliği ile mücadelede yeterliliğini sorgulayan milletvekili olmamıştır. Görünen odur ki; iklim değişikliği daha çok hava kirliliği, su kirliliği, atık sorunları gibi sadece bir çevre sorunu olarak algılanmakta, çok boyutluluğu ve çok sektörlülüğü görülmemektedir.¹²⁵

III. 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 645 Sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

12 Haziran 2011 milletvekili genel seçimlerinin ardından 61. Hükümet kurulurken çok sayıda KHK çıkarılarak yeni bakanlıklar oluşturulmuş ve bazı bakanlıklar birleştirilmişti. Bu kapsamda 6 Nisan 2011 tarihinde çıkarılan 6223 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından önce 636 sayılı KHK ile Çevre ve Orman Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı birleştirilerek Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştu. Daha bir ay geçmeden 644 ve 645 sayılı KHK'lar ile bu yeni bakanlık da lağvedilerek, sırasıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştu. İki ay sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığını kuran KHK'da 648 sayılı KHK ile kapsamlı değişiklikler yapılarak bakanlığın yapısı yeniden düzenlenmiştir.

Bu iki KHK'nın birlikte değerlendirilmesinin nedeni birbirleriyle bağlantılı olmalarıdır. Zira iki bakanlığın yeterli çalışma yapılmadan bölünmesi görev ve sorumluluk alanlarında ciddi bir yetki karmaşasına neden olmuştur. Örneğin 645 sayılı KHK uyarınca milli park, tabiat parkı, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları gibi alanların tespit edilmesi, bunların korunması, yönetilmesi ve işletilmesi görevi Orman ve Su İşleri Bakanlığının bünyesindeki Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğüne aittir, 644 sayılı KHK uyarınca bu gibi alanların sınırlarının belirlenmesi ve ilanı için Bakanlar Kuruluna teklif götürülmesi ve tescil yetkisi gibi yetkiler Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne aittir. Ayrıca 645 sayılı KHK uyarınca orman ve orman rejimine tabi alanlarda tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı ve benzeri koruma alanlarının tescil ve ilanı ise Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğüne, diğer bir deyişle Orman ve Su İşleri Bakanlığına aittir. Bu ve benzeri karmaşık düzenlemeler uygulamada ciddi sorunlar doğurabilecek niteliktedir.

KHK'lar Bakanlar Kurulu tarafından çıkarıldığı ve TBMM tarafından görüşülmediği için milletvekilleri bu düzenlemelere ilişkin görüşlerini o dönem 2012 yılı bütçe görüşmelerinde bu bakanlıkların bütçeleri görüşülürken dile getirmişlerdir. Görüşmelerde en çok öne çıkan konu; yetkilerin büyük bir kısmının Çevre ve Şehircilik Bakanlığında toplanması ve KHK'ların ciddi bir çalışma yapılmadan, teknik gerekçelerden çok siyasi gerekçelerle çıkarılması olmuştur. Özellikle 644 sayılı KHK ile kıyı alanlarında, meralarda, ormanlarda, sulak alanlarda, doğal ve arkeolojik sit alanlarında yapılaşmayı önleyen mevzuatı ortadan kaldırması, bağımsız kurulları lağvetmesi ve bu bağımsız kurulların yetkisini Çevre ve Şehircilik Bakanlığına vermesi, bu alanların inşaat firmalarına, doğayı tahrip eden

¹²⁴ Çevre Kanunu, Madde 18 – (Mülga: 21/2/2001 - 4629/6 md.; Yeniden düzenleme: 26/4/2006-5491/13 md.).

¹²⁵ 5491 sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı TBMM Genel Kurul Tutanakları:

• <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c118/tbmm22118093.pdf>
• <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c118/tbmm22118094.pdf>.

HES'lere ve nükleer enerji santrallerine açılmasının önünü açtığı, lağvedilen Çevre ve Orman Bakanlığının ekolojik dengeyi kısmen de olsa korurken yeni Bakanlığın bu alanları rantsal alanlara dönüştüreceği ifade edilmiştir. Ayrıca iki yasama dönemidir kadük olan ve koruma alanlarının statüsünü değiştirerek bu alanlara müdahaleyi kolaylaştırdığı için eleştirilen Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısındaki doğanın tahribine yol açan hükümleri bu KHK'lar ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev alanında tanımlanarak dolaylı olarak yürürlüğe konulduğu da dile getirilmiştir.¹²⁶ Yapılan bu düzenlemelerin iklim değişikliğiyle mücadele konusunda bir geri adım olduğu, dünyada birçok ülkede bu konuda ileri çalışmalar yürütülürken Türkiye'nin ekolojik dengeyi bozacak bakanlıklar kurduğu, kurulan bakanlığın programı incelendiğinde öne çıkan politikaların yapılaşma olduğu eleştirisi getirilmiştir.¹²⁷

Bu KHK'ların iklim değişikliğini ilgilendirdiği diğer bir nokta da kurumsal yapılanma konusundadır. 644 sayılı KHK gereğince Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kalmıştır. Bir dönem "şube müdürlüğü" statüsüne indirilen bu Genel Müdürlüğe bağlı bir "İklim Değişikliği Dairesi Başkanlığı" bulunmaktadır.

IV. 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Son yıllarda tüm dünyada yaşanan aşırı hava olayları, seller, heyelanlar, fırtınalar, hortumlar, sık yaşanan kuraklıklar, sıcak hava dalgaları, orman yangınları iklim değişikliğine bağlı olarak giderek artan bir oranda görülmeye başlamıştır. Türkiye iklim değişikliğinin etkileri açısından risk grubundaki ülkeler arasında yer almaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye'de iklim değişikliğine bağlı olarak meydana gelen sellerin ekonomik kayıplarının depremlerin neden olduğu kayıplara eşit hale geldiğini, 2000'li yıllarda meydana gelen meteorolojik afetlerin 1960'lara göre üç kat, sigorta kayıpları açısından onbeş kat, ekonomik kayıplar açısından dokuz kat arttığını belirtmektedir.¹²⁸ Bu kapsamda iklim değişikliğinin etkilerine uyum için ele alınması gereken önemli bir konu da iklim afetlerine karşı alınacak önlemlerin belirlenmesi olmaktadır.

TBMM tarafından 26.05.2009 tarihinde kabul edilen bu Kanun ile afet alanında faaliyet gösteren mevcut tüm kurumlar tek bir çatı altında toplanarak Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) oluşturulmuştur. Kanunun amacı; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlıklar ve zarar azaltılması, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması olarak ifade edilmiştir.

Kanunun TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmeleri esnasında, Türkiye'nin coğrafi konumu ve iklim özellikleri nedeniyle doğal afetlere sıklıkla maruz kaldığı, sera gazlarının neden olduğu iklim değişikliğinin bu afetleri hem şiddet hem de sayı olarak artırdığı, bunlarla mücadele etmek amacıyla afetlerle mücadeleyi tek elden ve etkin bir şekilde yönetecek bir yapıya ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir.¹²⁹

¹²⁶ Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanununun Tasarısı son on yılda TBMM'ye üç kez sunulan ancak tepkiler nedeniyle yasalasamayan bir tasarıdır. Tasarı Türkiye'deki tabiatı koruma alanlarının statüsünü ve bunlara ilişkin politikaları kökten değiştirmektedir. Zira tasarı ile doğal sit alanları kaldırılmakta, üstün kamu yararı adı altında hukuk düzenimizde rastlanmayan bir kavram getirilerek tüm korunan alanların yatırıma açılmasına olanak tanınmakta, korunan alanların belirlenmesinde ve yönetiminde ilgili bakanlık dışında hiçbir kuruluşa söz hakkı verilmemektedir. Açıklanan bu gerekçelerle tasarıның doğayı koruma tasarısı olmaktan çok kullanma tasarısı olduğu ifade edilmektedir. Tasarıda yer alan bazı düzenlemelerin 644 Sayılı KHK ile çıkarıldığı bilinmektedir. Örneğin her ne kadar doğal sit alanları kaldırılmamışsa da bir yerin doğal sit alanı olup olmayacağına karar veren Orman ve Su İşleri Bakanlığı bünyesinde olan Özel Çevre Koruma Kurumu 644 Sayılı KHK'da değişiklik yapan 648 Sayılı KHK ile kapatılarak yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altın kurulan Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Bu durum da bu alanların müdahaleye açılacağı eleştirisini beraberinde getirmiştir.

¹²⁷ 2012 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Bütçe görüşmeleri Genel Kurul Tutanağı, İstanbul Milletvekili Sebahat Tuncel'in ve Yozgat Milletvekili Sadir Durmaz'ın Konuşmaları, 15 Aralık 2011 tarihli, 38. Birleşim, s.24 vd. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21075&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=98

¹²⁸ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye'de İklim Değişikliği Risk Yönetimi, Türkiye'nin 2. Ulusal Bildirimi, http://www.undp.org/content/dam/turkey/docs/projectdocuments/EnvSust/UNDP-TR-iklim_Degisikligi_Risk_Yonetimi.pdf.

¹²⁹ 5902 sayılı Kanun görüşmeleri, TBMM Genel Kurul Tutanağı, 29.05.2009 tarihli 96. Birleşim, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c045/tbmm23045096.pdf>

C PARLEMANER DENETİM FAALİYETLERİNDE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

T.C. Anayasası'nın 87'nci maddesi uyarınca TBMM'nin diğer önemli faaliyeti denetimdir. TBMM'nin Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemede kullandığı başlıca araçlar; soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasıdır. Soru, genel görüşme ve Meclis araştırması daha çok bilgi edinme amacıyla kullanılan denetim araçları iken gensoru ve Meclis soruşturması siyasi ve cezai sorumluluğa neden olabilecek daha etkili denetim yollarıdır. Bununla birlikte, yasamanın çoğunluğunun yürütmeden sorumlu siyasi parti/partilerden oluştuğu dönemlerde gensoru ve Meclis soruşturması etkinliğini görece kaybetmektedir.

Politikaların oluşturulması ve yasal düzenlemelerin yapılması aşamasında da TBMM'nin "önceden denetim" mekanizmaları geliştirilmelidir

Benzer şekilde, yine bu dönemlerde, Meclis araştırması veya genel görüşme açılmasına dair *öngörüşmelerin* yapılabilmesi de çoğunlukla hükümeti oluşturan siyasi parti/partilerin iradesine bağlı olmaktadır. Yine bu doğrultuda yapılan *öngörüşmeler* neticesinde genel görüşme açılması veya Meclis araştırması açılarak bir Meclis araştırması komisyonunun kurulması noktasında da benzer bir durum geçerlidir. Denetim faaliyetleri değerlendirilirken bu hususun da göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır.

Öte yandan, denetim araçları sadece oluşturulan politikaların yürütülmesi veya yapılan yasal düzenlemelerin uygulanması bağlamında hükümetin sonradan denetimi ve gözetimi çerçevesinde ele alınmamalıdır. Zira hükümet denetlemenin bir diğer yüzü, politikaların oluşturulması ya da yasal düzenlemelerin yapılması aşamasında da hükümetin dikkatinin gerekli noktalara çekilmesi açısından önceden bir denetim mekanizmasının ihtiyacına da işaret etmektedir.

Dolayısıyla, TBMM'nin denetim faaliyetleri ile yasama faaliyetleri arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Milletvekilleri -uygulamada çoğunlukla muhalefet partilerine mensup milletvekilleri- ve muhalefet partileri denetim faaliyetleri çerçevesinde hükümetin politikaları ile yapılacak yasal düzenlemelerin içeriğini önceden etkileme girişiminde bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu tür girişimlerin hükümet tarafından ne derece dikkate alındığı veya yasama faaliyetlerinin kalitesinin artmasına ne düzeyde katkı sunduğu ise tartışma konusudur.

1. TBMM Denetim Faaliyetlerinde Tarihsel Arkaplan

Rapor kapsamında esas itibarıyla 24. Yasama Dönemi'nde gerçekleştirilen parlamenter denetim faaliyetleri küresel ısınma ve iklim değişikliği bağlamında değerlendirilse de, bu bölümde 24. Yasama Dönemi öncesinde konunun parlamenter denetim araçlarıyla ne derece gündeme getirildiğine dair kısaca bilgi verilmesinde fayda görülmektedir.

Bu kapsamda, 17. Yasama Dönemi ile 23. Yasama Dönemi arasında milletvekilleri tarafından sunulan soru önergeleri incelendiğinde küresel ısınma ve iklim değişikliği konuları ile doğrudan ilgili önergeler bulunduğu görülmektedir.¹³⁰ Nitekim söz konusu önergelerde, iklim değişikliğine bağlı kuraklık, iklim değişikliği nedeniyle tarım sektöründe yaşanan sorunlar, iklim değişikliğinin bitki örtüsüne etkileri, iklim değişikliğinin sulak alanlar üzerindeki etkisi, iklim değişikliğine karşı alınan önlemler, konu ile ilgili olarak hükümetlerce hazırlanan belgeler, Kyoto Protokolü gibi iklim değişikliği ve iklim değişikliğine bağlı konulara ilişkin çeşitli hususların soru konusu yapıldığı görülmektedir.

Söz konusu soru önergelerinin geçmiş yasama dönemlerindeki toplam soru sayısı içerisindeki oranı göz ardı edilebilecek düzeyde düşüktür. Diğer taraftan, doğrudan küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte

¹³⁰ Bu çerçevede, soru önergelerine dair tarama, 1983 ile 2011 yılları arasını kapsamaktadır.

Tablo 10'da yer alan diğer çevre konularına ilişkin ve iklim değişikliği ile çeşitli açılardan ilişkilendirilebilecek çok sayıda soru önergesinin bulunduğunu da belirtmek gerekir.

Tablo 10 • Diğer Çevre Konuları

Genel Çevre Kirliliği/Çevrenin Korunması/Çevre Bilincinin Yerleştirilmesi
Yerel Çevre Kirliliği
Sulak Alanların Kirliliği ve Korunması
Yakıt Kullanımı
Enerji Politikaları ve Enerji Verimliliği
Yenilenebilir Enerji
Santraller <ul style="list-style-type: none"> • HES • Termik Santraller • Nükleer Santraller
ÇED Uygulamaları
İmar, Yapılaşma, Bayındırlık ve Kentsel Dönüşüm
Ormanların Korunması
Su Kaynakları Yönetimi/Sulama Projeleri
Madencilik Faaliyetleri
Sanayi Sektörünün Çevresel Etkileri
Atık Yönetimi ve Geri Dönüşüm
Doğal Afetler
Erozyon, Kuraklık ve Çölleşme
Gıda Arzı

17. Yasama Dönemi ile 23. Yasama Dönemi arasında verilen gensoru ve Meclis soruşturması önermeleri ile 21. Yasama Dönemi ile 23. Yasama Dönemi arasından verilen genel görüşme önermeleri tarandığında, küresel ısınma ve iklim değişikliği konularının bahsi geçen önerge tiplerinden hiçbirine doğrudan konu edilmediği görülmektedir.¹³¹ Meclis soruşturması önermeleri açısından bakıldığında soru önermeleri ile ilgili kısımda sözü edilen diğer çevre konularının da önermelerde yer almadığı göze çarpmaktadır. Diğer bir deyişle, küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte bu mesele ile çeşitli açılardan ilişkilendirilebilecek Meclis soruşturması önermesi de bulunmamaktadır.

¹³¹ Bu çerçevede, gensoru ve Meclis soruşturması önermelerine dair tarama, 1983 ile 2011 yılları arasında; genel görüşme önermelerine dair tarama ise 1999 ile 2011 yılları arasında kapsamaktadır.

Genel görüşme ve gensoru önergeleri açısından ise bu durum farklılık arz etmektedir. Zira dolaylı olarak küresel ısınma ve iklim değişikliği konuları ile ilişkilendirilebilecek genel görüşme ve gensoru önergeleri mevcuttur. Bu çerçevede, geçmiş dönemlerde sel felaketlerine, kuraklık nedeniyle üreticilerin yaşadıkları sorunlara, atık yönetimine, kıyıların kullanımı ile ormanların korunmasına ilişkin olmak üzere beş adet genel görüşme önergesinin sunulduğu tespit edilebilmiştir. Ancak, söz konusu genel görüşme önergelerinden hiçbiri görüşülmemiştir.

Öte yandan, genel görüşme önergelerine dair geçmişe yönelik tarama esas itibarıyla 21. Yasama Dönemi ile 23. Yasama Dönemi arasında kapsamakta ise de tarihsel süreç ele alınırken değinilmesi gereken ve 1992 yılına ait (19. Yasama Dönemi) bir başka genel görüşme önergesinin daha bulunduğunu belirtmek gerekir. Dönemin hükümetini oluşturan siyasi parti grupları tarafından verilen söz konusu genel görüşme önergesi, 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında düzenlenen Rio Zirvesi (Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı) ile ilgilidir. Önerge; Konferans'ta tartışılan konuları, kabul edilen belgeleri ve alınan kararları görüşmek; bu konuda yapılması gereken çalışmalar ve alınması gerekli önlemlere açıklık getirmek amacıyla genel görüşme açılmasına ilişkindir. 23.06.1992 tarihinde alınan karar gereğince önerge üzerinde Genel Kurulun 30.06.1992 tarihli Birleşiminde genel görüşme açılmıştır. 30.06.1992 tarihli Birleşimin tutanakları incelendiğinde, bu konudaki bilgilendirmenin Konferans'tan önce yapılmamasının muhalefet partilerinin tepkisini çektiği görülmektedir.

Başlangıçta BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Türkiye'nin taraf olmamasını, TBMM'de muhalefet partileri de desteklemiştir

Ayrıca, iktidar ve muhalefet partisi gruplarının Rio Konferansı merkezli olarak çevre konularına ilişkin görüşlerini dile getirdiği toplantıda, Rio Konferansı'nda imzalanan sözleşmelerden birinin Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi olması hasebiyle TBMM genel kurulunda küresel iklim değişikliği de gündeme gelen meselelerden biri olmuştur. Bu bağlamda, toplantıda dikkat çeken ve bu çalışma bağlamında da önem arz eden noktalardan biri, Türkiye'nin o dönemde gelişmiş ülkeler kategorisinde yer alması nedeniyle Sözleşme'ye taraf olmamasının muhalefet partileri tarafından olumlu olarak değerlendirilmesidir.¹³²

Geçmiş dönemlerde, dolaylı olarak küresel iklim değişikliği konuları ile ilişkilendirilebilecek genel görüşme önergelerinin yanı sıra gensoru önergelerinin de mevcut olduğu ifade edilmişti. Bu çerçevede mobil, termik santral yapılması konusundaki tutumu nedeniyle ve biyolojik varlığa ve çevre kirliliğine karşı kayıtsızlığını sürdürdüğü iddiasıyla dönemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı hakkında ve yeşil alan olarak belirlenmesinin ardından milli park olarak ilan edilen ormanlık bir alanı bir şahsa tahsis ettiği iddiasıyla, dönemin Bayındırlık ve İskân Bakanı hakkında iki adet gensoru önergesi verildiği tespit edilebilmiştir.¹³³ Ancak, söz konusu önergelerden birinin gündeme alınması reddedilmiş, diğeri ise işleminden kaldırılmıştır. Diğer taraftan, bahsi geçen genel görüşme ve gensoru önergelerinin sayısının geçmiş yasama dönemlerine ait toplam genel görüşme ve gensoru önergesi sayısı içerisindeki payının oransal olarak küçük bir rakama tekabül ettiği göze çarpmaktadır.

Meclis araştırması, gerek genel olarak TBMM'nin çevre konularındaki rolü, gerekse özellikle iklim değişikliği ile mücadeleye yaklaşımı açısından önemli bir yere sahiptir. TBMM'nin genel olarak çevre konularındaki rolüne dair bir inceleme yapıldığında; çevre konularının milletvekilleri tarafından her dönem çeşitli vesilelerle parlamento gündemine taşındığı görülecektir. Ancak, bu anlamda karşımıza çıkan en önemli ve tarihsel gelişmelerden biri, doğrudan bu konuya özgü bir meclis araştırması komisyonunun kurulmuş olmasıdır. Söz konusu Komisyon, 18. Yasama Dönemi'nde, *Ülkemizin Sahip Olduğu Çevre Değerlerini Korumak ve Mevcut Çevre Sorunlarını Gidermek İçin Gerekli Tedbirleri Tespit Etmek*

¹³² Genel görüşme açılmasına ilişkin söz konusu öngörümeye ait tutanak için: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c014/tbmm19014090.pdf>

¹³³ Nuran Talu, "TBMM'de Çevre Siyaseti", Nobel Yayınları, Aralık 2004, Ankara

ve Bir Çevre Politikası Oluşturmak Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonudur. TBMM bünyesinde böyle bir araştırma komisyonunun kurulması Parlamento'nun çevre sorunlarına yaklaşımı açısından tarihsel adımlardan biri olarak değerlendirilebilir.

Söz konusu Komisyon hazırladığı Raporda, Türkiye'nin tabiat varlıkları ve bu varlıklara yönelik tehditler, çevre kirliliği, enerji politikaları ve çevre ilişkisi, çevre koruma yönetimi, atık yönetimi gibi çok çeşitli konularda yaptığı incelemenin sonuçlarını ortaya koymuş ve çevre sorunlarının çözümüne yönelik önerilerde bulunmuştur. Raporla ilgili vurgulanması gereken ve çalışmamız bağlamında da önem arz eden diğer bir husus, Raporda, küresel ısınma ve küresel iklim değişikliğinden de söz edilmiş olmasıdır. Raporda, küresel ısınma meselesi özellikle enerji verimliliği ve sera gazı salımı konuları ile ilişkili olarak ele alınmıştır. Ancak, Komisyon Raporu diğer birçok araştırma komisyonu raporu gibi Genel Kurulda görüşülme şansı bulamamış ve kadük kalmıştır.¹³⁴

Bu noktada, TBMM bünyesinde 19. ve 23. Yasama Dönemlerinde de benzer mahiyette iki Meclis araştırması komisyonunun daha kurulmuş olduğunu belirtmek gerekir. Bu komisyonlar, 19. Yasama Dönemi'nde *Ülkemizin Halen Sahip Olduğu Çevre Değerlerini Korumak, Çevre Sorunlarının Sebep ve Sonuçları ile Bu Konuda Alınması Gereklî Tedbirleri Tespit Etmek Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu* ile 23. Yasama Dönemi'nde *Ülkemizde Yaşanan Çevre Sorunlarının Araştırılarak Sürdürülebilir Çevre Politikası İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonudur*. Adı geçen komisyonların çalışmaları ile ilgili çalışmamız bağlamında dikkat çekilmesi gereken husus, her iki komisyonun raporunda da küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği meselesinden bahsedilmiş olmasıdır.¹³⁵

19. Yasama Döneminde kurulan Meclis araştırması komisyonunun Raporunda, küresel iklim değişikliği konusuna enerji politikaları ve enerji verimliliği bağlamında değinilmiş ve küresel ısınmaya neden olabilecek etkenlerin kontrol altında tutulmasına yönelik tavsiyelere yer verilmiştir. 23. Yasama Dönemi'nde kurulan Meclis araştırması komisyonunun Raporunda iklim değişikliği; kirlilik ve çeşitli sektör faaliyetlerinden kaynaklanan çevre sorunları dışında, çevreyi olumsuz etkileyen diğer bir faktör olarak ele alınmış, Türkiye için iklim değişikliği öngörülerini incelenmiş ve iklim değişikliğinin Türkiye'deki tarım alanları ve su kaynaklarına muhtemel etkileri analiz edilmiştir. Son olarak, söz konusu komisyonların çalışmaları sonucu hazırladıkları raporlar, 18. Yasama Dönemi'nde kurulan araştırma komisyonu tarafından sunulan raporun aksine Genel Kurulda görüşülme imkânı bulmuştur. 19. ve 23. Yasama Dönemlerinde kurulan Meclis araştırması komisyonlarının raporları üzerinde Genel Kurulun sırasıyla 25.10.1994 ve 07.04.2011 tarihli Birleşimlerinde genel görüşme açılmıştır.

Kısaca TBMM'de çalışmaları hakkında bilgi verilen komisyonlar dışında geçmiş dönemlerde genel olarak çevre konularına ilişkin kurulmuş olan on Meclis araştırması komisyonu daha bulunmaktadır. Bu komisyonlar Tablo 11'de yer almaktadır.

¹³⁴ Komisyon Raporu için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem18/yil01/ss549.pdf>

¹³⁵ Komisyon Raporları için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem19/yil01/ss700.pdf>
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss352.pdf>

Tablo 11 • 17. Yasama Döneminden İtibaren Çevre Konularında Kurulan Diğer Meclis Araştırması Komisyonları

Dönem	Araştırma Komisyonu	Durumu
19. Yasama Dönemi	Çernobil Faciasının Türkiye'deki Etkilerini Araştırmak, Faciayla İlgili Gerçekleri ve Sorumlularını Ortaya Çıkarmak, Zararların Tespiti ve Giderilmesi İçin Alınacak Önlemleri Belirlemek Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 15.02.1994 tarihli 71'inci Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.
20. Yasama Dönemi	Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 25.11.1997 tarihli 18'inci Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.
	Ormanların ve Orman Köylülerinin Korunması, Orman Yangınlarının Nedenlerinin Belirlenmesi, Yangınların Önlenmesi ve İtfaiye Teşkilatının Yeniden Yapılanması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Tespit Edilmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulda genel görüşme açılmadığından Rapor, hükümsüz kalmıştır.
21. Yasama Dönemi	Yeraltı ve Yerüstü Su Kaynaklarımızın Daha Etkin Kullanımını Sağlamak ve Komşu Ülkelerle Olan Su Sorununa Çözüm Bulmak Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulda genel görüşme açılmadığından Rapor, hükümsüz kalmıştır.
22. Yasama Dönemi	Ergene Nehrindeki Kirliliğin ve Çevreye Etkilerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 27.05.2003 tarihli 85'inci Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.
	Tuz Gölündeki Kirlenmenin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 14.10.2003 tarihli 6'ncı Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.
	Samsun'da Kurulma Aşamasındaki Mobil Santrallerin İhale ve Yer Seçim Süreçleri ile Çevre ve İnsan Sağlığına Muhtemel Etkilerinin Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 02.06.2004 tarihli 96'ncı Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.
	Akaryakıt Kaçakçılığının Ekonomiye, İnsan ve Çevre Sağlığına Verdiği Zararların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 16.11.2005 tarihli 19'uncu Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.
	Kocaeli'nin Gebze İlçesinin Dilovası Beldesindeki Sanayi Atıklarının Çevre ve İnsan Sağlığı Üzerindeki Olumsuz Etkilerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 27.02.2007 tarihli 68'inci Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.
23. Yasama Dönemi	Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu	Komisyon Raporu üzerinde Genel Kurulun 05.10.2010 tarihli 2'nci Birleşiminde genel görüşme açılmıştır.

Tablo 11'de adları ve durumları belirtilen komisyonlar tarafından hazırlanan raporlar incelendiğinde ikisi hariç küresel ısınma ve iklim değişikliği konularına doğrudan bir atıf yapılmadığı görülmektedir. Küresel ısınma ve iklim değişikliği meselesine doğrudan atıf yapılan raporlarda konunun hangi çerçevede ele alındığına bakıldığında, *Kocaeli'nin Gebze İlçesinin Dilovası Beldesindeki Sanayi Atıklarının Çevre ve İnsan Sağlığı Üzerindeki Olumsuz Etkilerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*'nda iklim değişikliğinin, modern toplumlarda görülen çevre sağlığı sorunları arasında sayıldığı görülmektedir.¹³⁶

Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu'nda ise madencilik sektörünü ve madencilik faaliyetlerini etkileyen faktörlere yer verilen bölümlerde iklim değişikliğinin ve küresel ısınmayla mücadeleye yönelik yapılan çalışma ve sözleşmelerin de önemli bir faktör olduğunun belirtildiği ve söz konusu sözleşmelerin madencilik faaliyetlerine etkileri bakımından değerlendirildiği göze çarpmaktadır.¹³⁷

Daha önce de ifade edildiği üzere, Meclis araştırmasının, TBMM'nin özel olarak küresel ısınma ve iklim değişikliği meselesine yaklaşımı noktasında da özel bir önemi bulunmaktadır. Şu ana kadar verilen bilgiler ışığında, iklim değişikliği ile mücadele konularının milletvekili tarafından kimi denetim araçları ile doğrudan, kimi denetim araçları ile ise dolaylı olarak parlamento gündemine taşındığı söylenebilir. Bununla birlikte, bu anlamda da Meclis faaliyetleri açısından karşımıza çıkan en önemli tarihsel gelişme, yine doğrudan bu konuya özgü bir meclis araştırması komisyonunun kurulmuş olmasıdır. Söz konusu Komisyon, 22. Yasama Dönemi'nde, *Küresel Isınmanın Neden Olduğu Sorunların ve Oluşturduğu Riskin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonudur*.

TBMM bünyesinde böylesi bir araştırma komisyonunun kurulması Parlamento'nun küresel ısınma ve iklim değişikliği meselesine verdiği önemi göstermesi bakımından tarihsel adımlardan biri olarak değerlendirilebilirse de Komisyon tarafından hazırlanan rapor, Meclis Başkanlığına sunulmuş olmasına rağmen 22. Yasama Dönemi'nin sona ermesi nedeniyle hükümsüz kalmıştır.

Ancak, hemen ertesi dönemde, yani 23. Yasama Dönemi'nde, iklim değişikliğinin özellikle su kaynaklarına etkisini konu edinen bir Meclis araştırması komisyonu daha kurulmuştur. Bu Komisyonun oluşturulmasında esas neden Türkiye'nin Kyoto Protokolü'ne taraf olup olmamak yönünde TBMM'den siyasi bir bakışa ihtiyaç duyulmasıdır. Bu çerçevede 2008 yılında kurulan *"Küresel Isınmanın Etkileri ve Su Kaynaklarının Sürdürülebilir Yönetimi Konusunda Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu"* çalışmalarını tamamlayarak raporunu TBMM Başkanlığına sunmuştur.¹³⁸ Bu Raporda, iklim değişikliği konusundaki mevcut durum ile gerek Türkiye'nin iklimi gerekse küresel iklim koşulları açısından gözlenen ve beklenen değişiklikler incelenmiş ve küresel ısınmanın özellikle su kaynakları üzerindeki muhtemel etkilerine yer verilmiştir. Raporda, küresel ısınmaya yol açan faktörlerle mücadele edilmesine yönelik ulusal ve uluslararası çabalara da değinilmiş, bu kapsamda atılması gereken bireysel, kurumsal ve yasal adımlar ortaya konmuştur.¹³⁹ Söz konusu Rapor üzerinde Genel Kurulun 07.10.2008, 14.10.2008 ve 15.10.2008 tarihli Birleşimlerinde genel görüşme açılmıştır.¹⁴⁰

¹³⁶ Komisyon Raporu için bkz.:

Bölüm 1: [https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1273_BOLUM%20I%20\(0001-0125\).pdf](https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1273_BOLUM%20I%20(0001-0125).pdf)

Bölüm 2: [https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1273_BOLUM%20II%20\(0126-0250\).pdf](https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1273_BOLUM%20II%20(0126-0250).pdf)

Bölüm 3: [https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1273_BOLUM%20III%20\(0251-0376\).pdf](https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1273_BOLUM%20III%20(0251-0376).pdf)

¹³⁷ Komisyon Raporu için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss544.pdf>

¹³⁸ "TBMM Küresel Isınmanın Etkileri ve Su Kaynaklarının Sürdürülebilir Yönetimi Konusunda Kurulan (10/1,4,5,7,9,10,11,13,14,15,16,17) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu", 23. Dönem, 2.Yasama Yılı, S.Sayı: 138, Nisan 2008, Ankara.

¹³⁹ Komisyon Raporu için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss138.pdf>

¹⁴⁰ Komisyon Raporu üzerinde açılan genel görüşmeye ait tutanaklar için bkz.:

07.10.2008 tarihli Birleşim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c028/tbmm23028002.pdf>

20. Yasama Dönemi ile 23. Yasama Dönemi arası incelendiğinde, haklarında kısaca bilgi verilen veya sadece ismi zikredilen araştırma komisyonlarının kurulmasına temel teşkil eden Meclis araştırması önermeleri dışında da küresel ısınma ve iklim değişikliği konuları ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili Meclis araştırması önermelerinin de bulunduğu görülmektedir.¹⁴¹

20. Yasama Döneminde, Samsun Milletvekili Musa Uzunmaya öncülüğünde, bir grup milletvekili tarafından iklim değişikliğinin Türkiye'deki etkilerinin ve alınacak tedbirlerin tespit edilmesini konu alan bir Meclis Araştırmasının açılması için önerge verilmiştir. Önergede Türkiye'de o dönem yaşanan Batı Karadeniz sel felaketi gibi çevresel felaketler örnek gösterilerek, ülkemizin bu tür felaketlere hazır olmadığına dikkat çekilmiş ve küresel iklim değişikliklerinin sonucu olarak, gelecekte olası çevre felaketlerini önlemek amacıyla ne gibi tedbirlerin alınması gerektiğinin araştırılması istenmiştir. TBMM Dışişleri ve Çevre Komisyonlarında İklim Değişikliği Sözleşmesi müzakere edilirken, Türkiye'nin BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine taraf olması ya da olmaması konusunda ortaya çıkan kararsız tutumlara da değinilen bu önergede, ayrıca konuya bir devlet politikası olarak yaklaşmanın önemi belirtilmiştir. Ancak, söz konusu araştırma komisyonunun kurulması ile ilgili bu önerge erken seçim kararı nedeniyle Meclis gündeminde görüşülememiştir. Her ne kadar gerçekleşmemiş olsa da bu girişim, iklim değişikliği konusu ile doğrudan ilgili ilk Meclis araştırma önergesi olması bakımından önemlidir.

Bununla birlikte, küresel ısınma ve iklim değişikliği konularında kurulmuş olan araştırma komisyonlarına esas teşkil eden önermeler dışında doğrudan bu meseleyle ilgili olan Meclis araştırması önergesi sayısının çok çok az olduğu da ifade edilmelidir. Buna karşın, genel olarak çevre konularında kurulan meclis araştırması komisyonlarına esas teşkil eden önermeler dışında, çevre sorunlarına ilişkin ve iklim değişikliği ile çeşitli açılardan ilintilendirilebilecek Meclis araştırması önergesi sayısının doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği ile ilgili olanlardan çok daha fazla olduğu belirtilmelidir.

2. TBMM'nin Denetim Faaliyetlerinde İklim Değişikliği (24. Yasama Dönemi)¹⁴²

a) Soru

TBMM İçtüzüğü'nün 96'ncı maddesinde tanımlanan soru önergesi müessesesi, milletvekillerinin Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere başbakana veya bir bakana çeşitli konularda soru yöneltebilmelerini mümkün kılmaktadır. Bu bölümde irdelenecek diğer denetim yollarından farklı olarak soru önergesi, tek bir milletvekilinin imzasıyla verilebilmekte ve bu işlevselliği nedeniyle en çok başvurulan denetim yolu olma özelliğini kazanmaktadır. Uygulamada bu müessese, yerel sorunlar veya güncel olaylar hakkında bakanlardan bilgi alınmasını ve bakanlıkların çeşitli uygulamalarının ve harcamalarının sorgulanmasını amaçlamaktadır.

24. Yasama Dönemi'nde milletvekilleri tarafından toplam 7.173 sözlü soru önergesi, 65.057 yazılı soru önergesi verilmiştir.¹⁴³

¹⁴¹ Bu çerçevede, Meclis araştırması önermelerine dair tarama, 1999 ile 2011 yılları arasını kapsamaktadır.

¹⁴² TBMM 24. Yasama Dönemi: 2011-2015.

¹⁴³ Toplam sayılara, "Gelen Kağıtlar"a girmeden geri alınan, mükerrer geldiği için işleme alınmayan ve iade edilen soru önergesi sayıları dâhil edilmemiştir.

Anahtar Kelimeler:

Verilen soru önermeleri, küresel ısınma ve iklim değişikliği ile doğrudan ya da dolaylı ilgisine göre aşağıda yer alan anahtar kelimeler kullanılmak suretiyle taranmıştır:

küresel ısınma/iklim/iklim değişikliği	kalkınma planı/kalkınma stratejisi
çevre	KOP/DAP/DOKAP/GAP
Kyoto Protokolü	sektör
sera gazı/emisyon	orman/ağaç/yeşil/yangın/6292
karbon	su kaynakları
ozon/atmosfer	su yönetimi
sanayi	deniz/nehir/baraj/göl/ırmak/ çay/dere/akarsu/yatak/sahil/kıyı
teknoloji	havza
şehir/şehircilik/şehirleşme/ imar/kentsel dönüşüm/yapılaşma	arıtma/ayırıştırma/geri dönüşüm
çed/çevresel etki	atık/çöp
inşaat/inşa	biyolojik
sit alanı	ekoloji/ekosistem/biyçeşitlilik
enerji	doğa/doğal
hes/hidroelektrik/termik/nükleer/santral	erozyon/çölleşme
jeotermal/kaynak/yenilenebilir	kuraklık/susuzluk
biyoyakıt/biyogaz	sel/sel baskını/felaket/taşkın/ heyelan/doğal afet
yakıt	yağış/don
fosil yakıt	kirlilik
rüzgar	hava/hava kirliliği
güneş/dünya	dağ/ova/vadi
gıda	radyasyon/radyoaktif/siyanür/ kimyasal/ kimyevi
tarım/hayvancılık/çiftçi/üretici/ yetiştirici	maden/kömür/mermer/taş/ocak/kaya gazı
toprak	sondaj

Tarama yapılan soru önergeleri içinde doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliğini konu edinen 4 sözlü soru önergesi ve 16 yazılı soru önergesi bulunmaktadır. Söz konusu soru önergelerinin içeriklerine bakıldığında bu önerelerde, sera gazları ve özellikle CO₂ salımının azaltılmasına, küresel ısınma ve iklim değişikliğinin Türkiye'deki muhtemel etkilerine, bu etkilere karşı alınması gereken önlemlere ve bu amaçla yapılan çalışmalara vurgu yapıldığı görülmektedir.

Küresel ısınma ve iklim değişikliği ile ilgili yazılı ve sözlü soru önergeleri, söz konusu önergeleri yönelten milletvekillerine göre analiz edildiğinde, toplam 20 önerenin 14 ayrı milletvekili tarafından yöneltildiği, ancak bir milletvekilinin bu konudaki 5 önerenin sahibi olarak önergelerin %25'ini yöneltmiş olduğu anlaşılmaktadır. Bu önergelerin muhataplarına ilişkin bir analiz yapıldığında ortaya çıkan sonuç ise Tablo 12'de gösterilmektedir.

Tablo 12 • Yasama Dönemi'nde Küresel Isınma ve İklim Değişikliği Konularında Verilen Soru Önergelerinin Muhataplarına Göre Dağılımı

Önerge Muhatabı	Önerge Sayısı
Başbakan	1
Çevre ve Şehircilik Bakanı	9
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı	5
İçişleri Bakanı	2
Orman ve Su İşleri Bakanı	2
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı	1
Genel Toplam	20

Tablo 12'de görüldüğü üzere, doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği ile ilgili soru önergeleri, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı ile Orman ve Su İşleri Bakanına yöneltilmiştir. Bu bakanlıklara yöneltilen soru önergelerinin dışında, iklim değişikliği ile ilgili genel stratejiler hakkındaki bir soru önergesi Başbakan'a, bazı belediye iştiraklerinin küresel ısınma ile ilgili çalışmaları hakkındaki soru önergeleri İçişleri Bakanına ve sera gazı emisyonlarının azaltılması hakkındaki bir soru önergesi ise Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı'na yöneltilmiştir. Enerji politikalarının iklim değişikliği ile mücadeledeki önemi dikkate alındığında, soru önergelerinin muhatapları arasında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının olmaması şaşırtıcı olsa da, soruların muhataplarına göre dağılımı, meselenin sadece bir bakanlığı ilgilendirmedikini ve birden çok bakanlığı ilgilendiren farklı boyutlarının bulunduğunu ortaya koymaktadır.

%0,03
TBMM'de
iklim değişikliği
ile ilgili
soru önergeleri
oranı

Diğer taraftan, 24. Yasama Dönemi'nde verilen soru önergeleri incelendiğinde doğrudan küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte, diğer çevre konularına ilişkin ve küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği meselesi ile çeşitli açılardan ilintilendirilebilecek çok sayıda soru önergesinin bulunduğu görülmektedir. Konunun gündeme getirilme amacı bakımından sözlü soru önergeleri ile yazılı soru önergeleri açısından bir fark bulunmadığından önerge tipleri bakımından bir ayrıma tabi tutulmadan gerçekleştirilen analiz sonucunda söz konusu konular hakkında toplam 3.559 soru önergesinin bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analiz sonuçlarını özetleyen Tablo 13'te de görülebileceği üzere soru önergeleri içerisindeki oranlarına bakıldığında doğrudan küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği ile ilgili soru önergelerinin oranı %0,03 iken diğer çevre konularına ilişkin ve bu mesele ile çeşitli açılardan ilintilendirilebilecek soru önergelerinin oranı %4,93'tür.

Tablo 13 • 24. Yasama Dönemi'nde Verilen Soru Önergeleri

Konu	Sayı	Oran
Küresel Isınma ve İklim Değişikliği	20	%0,03
Diğer Çevre Konuları	3.559	%4,93
Diğer	68.651	%95,04
Toplam	72.230	%100,00

Tablo 13'te diğer çevre konuları şeklinde genelleştirilen hususların alt kategorilere ayrılması, önergelerin çeşitli çevre meselelerine göre nasıl bir dağılıma işaret ettiğinin ve milletvekilleri tarafından hangi hususlara daha fazla hassasiyet gösterildiğinin anlaşılması bakımından yararlı olacaktır. Bu kapsamda, diğer çevre konuları başlığı altında yer alan hususların alt kategorilere bölünmesi suretiyle ulaşılan sayısal ve oransal dağılım Tablo 14'te sunulmuştur.

Tablo 14 • 24. Yasama Dönemi'nde Diğer Çevre Konularına İlişkin Verilen Soru Önergeleri

Konu	Sayı	Oran
Genel Çevre Kirliliği/Çevrenin Korunması/Çevre Bilincinin Yerleştirilmesi	90	%2,53
Yerel Çevre Kirliliği	152	%4,27
Sulak Alanların Kirliliği ve Korunması	184	%5,17
Yakıt Kullanımı	73	%2,05
Enerji Politikaları ve Enerji Verimliliği	61	%1,71
Yenilenebilir Enerji	79	%2,22
Santraller	309	%8,68
• HES	160	%4,50
• Termik Santraller	103	%2,89
• Nükleer Santraller	46	%1,29
ÇED Uygulamaları	23	%0,65
İmar, Yapılaşma, Bayındırlık ve Kentsel Dönüşüm	373	%10,48
Ormanların Korunması	295	%8,29
Su Kaynakları Yönetimi/Sulama Projeleri	273	%7,67
Madencilik Faaliyetleri	342	%9,61
Sanayi Sektörünün Çevresel Etkileri	92	%2,58
Atık Yönetimi ve Geri Dönüşüm	153	%4,30
Doğal Afetler	306	%8,60
Erozyon, Kuraklık ve Çölleşme	86	%2,42
Gıda Arzı	668	%18,77
Genel Toplam	3.559	%100,00

Diğer çevre konularına ilişkin soru önergelerinin özetlendiği Tablo 14'te yer alan kategorilerden ilki *Genel Çevre Kirliliği/Çevrenin Korunması ve Çevre Bilincinin Yerleştirilmesidir*. Bu kategoride yer alan toplam 90 soru önergesi içinde esas ağırlık Türkiye geneli hava, toprak ve deniz kirliliği gibi çevre kirliliği hususlarını konu edinen soru önergelerindedir.¹⁴⁴ Bunun dışında, kirliliğe maruz kalma riski bulunan alanların korunmasına ve toplumda çevre bilincinin geliştirilmesine ilişkin çalışmaların konu edildiği soru önergeleri de bulunmaktadır.

Yerel Çevre Kirliliği kategorisine giren toplam 152 soru önergesi ele alındığında, bu önergelerin ilk kategorideki benzer konulara ilişkin soruları içerdiği, ancak *Genel Çevre Kirliliği/Çevrenin Korunması ve Çevre Bilincinin Yerleştirilmesi* kategorisinden farklı olarak daha yerel sorunları ele aldığı anlaşılmaktadır. Milletvekillerinin, kendi seçim bölgelerine ilişkin sorunlara karşı hassasiyet gösterdikleri gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, çeşitli il, bölge ve köylerin hava, toprak ve su kirliliğine ilişkin soru önergelerinin sayısının Türkiye genelindeki çevre kirliliği hakkındaki soru önergelerinin sayısından fazla olması normal kabul edilebilir.

Diğer çevre konularına ilişkin üçüncü kategori olan *Sulak Alanların Kirliliği ve Korunması* kategorisinde yer alan soru önergeleri, *Yerel Çevre Kirliliği* kategorisindeki soru önergeleri ile benzerlik göstermekle birlikte nehir, çay ve havzalar gibi çeşitli sulak alanların kirliliği ve risk altındaki benzer alanların korunması hususunun iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak açısından özel bir anlam ifade etmesi nedeniyle bu hususlara ilişkin önergeler farklı bir kategoride ele alınmıştır. Bu kategoride yer alan toplam 184 soru önergesi bulunmakta olup diğer çevre konuları hakkındaki soru önergelerinin yaklaşık %5,17'sini oluşturmaktadır.

Bu alandaki diğer bir kategori olan *Yakıt Kullanımı* kategorisinde toplam 73 soru önergesi yer almaktadır. Söz konusu soru önergelerinde küresel iklim değişikliği konusu ile yakından bağlantılı olan emisyon, fosil yakıt kullanımı ve çevre dostu araçların yaygınlaştırılması gibi hususlara dikkat çekildiği görülmektedir. Ayrıca, özellikle gelir seviyesi yetersiz ailelere yapılan kömür yardımları kapsamında dağıtılan kömürlerin kalitesinin ve çevreye etkilerinin sorulduğu önergeler, bu kategoride önemli bir yer tutmaktadır.

Enerji Politikaları ve Enerji Verimliliği kategorisinde incelenen 61 soru önergesi, genel enerji politikalarını, enerjinin elde edildiği kaynakları, bu kaynakların çevreye etkilerini ve enerji verimliliği alanında yapılması gereken çalışmaları konu edinmekte ve bu alandaki yatırımları değerlendirmektedir. Benzer bir konu olan *Yenilenebilir Enerji* kategorisinde bulunan 79 soru önergesinde ise özel olarak yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımına ilişkin hususlar sorulmaktadır. Ancak, burada diğer kategorilerden farklı bir durumun bulunduğunu belirtmek gerekir. Yenilenebilir enerjiyi konu edinen soru önergelerinin tamamı söz konusu enerji kaynaklarının teşvik edilmesinden ve böylelikle çevre kirliliğinin en aza indirilmesinden bahsetmemekte; aksine, bazı soru önergelerinde, yenilenebilir enerji kaynakları ile ilgili çalışmaların turizm ve kuş göç yolları gibi çeşitli hususlara olumsuz etkileri tartışılmakta ve inşa metotları ile çevre ilişkisi irdelenmektedir.

Santraller kategorisinde bulunan ve 160'ı HES'lerle, 103'ü termik santrallerle, 46'sı nükleer santrallerle ilgili olan 309 soru önergesinde ise bahsi geçen santrallerin çevreye etkilerine dikkat çekilmiştir. Görüldüğü üzere bu kategorideki soru önergelerinin yarısından fazlası HES'lere ilişkindir. HES, bir yenilenebilir enerji kaynağı olmakla birlikte soru önergelerinde HES'lerin ele alınma şekli genellikle HES inşası nedeniyle ortaya çıkan olumsuz çevresel etkilerdir. Bu nedenle söz konusu önergeler "*Yenilenebilir Enerji*" kategorisi yerine *Santraller* kategorisine dahil edilmiştir. Termik santrallerle ilgili soru önergelerinde ise bu tip santrallerin

¹⁴⁴ Gürültü kirliliği konusunun küresel ısınma ve iklim değişikliği konusu ile ilişkilendirilebileceği düşünülmüdüğünden Gürültü kirliliğine ilişkin soru önergelerine bu kategori içinde yer verilmemiştir.

kurulması nedeniyle oluşan çevre kirliliği sorunları irdelenmektedir. Nükleer santrallere ilişkin önerelerde ise mevcut nükleer santral projelerinin çevre açısından taşıdığı riskler ve bu kapsamda alınan önlemler soru konusu yapılmaktadır.

ÇED (Çevresel Etki Değerlendirmesi) Uygulamaları kategorisinde yer alan toplam 23 soru önergesinde, çeşitli projelerin ÇED raporu süreçlerine ilişkin sorular yöneltilmekte, bu raporlarda yer alan hususlar irdelenmekte veya alınan bazı ÇED kararları sorgulanmaktadır.

İmar, Yapılaşma, Bayındırlık ve Kentsel Dönüşüm kategorisinde yer alan sorular, diğer çevre konuları içerisinde yaklaşık %10,5'lik önemli bir orana sahiptir. Bu kategori; imar planı değişikliklerini, bazı alanların imara açılmasını, yol, köprü ve havaalanı yapımı gibi projeleri, kentsel dönüşüm çalışmaları ve toplu konut inşa projeleri ile bunların çevreye etkilerini konu edinen 373 soru önergesini içermektedir. Bu önergelerin içinde yerel sorunlar ve çalışmaları konu edinen önergeler bulunduğu gibi genel kentleşme politikalarını ele alan soru önergeleri de bulunmaktadır.

Ormanların Korunması kategorisinde, adından da anlaşılacağı üzere, orman alanları, bu alanlara yönelik riskler, orman yangınları, alınan önlemler ve ağaçlandırma çalışmalarına ilişkin toplam 295 soru önergesi bulunmaktadır.

Su Kaynakları/Su Yönetimi kategorisi, su kullanımı ile baraj ve göletlere ilişkin çalışmalar gibi mevcut su kaynaklarının yönetimi hususlarını, dere ıslah faaliyetleri ile KOP, (Konya Ovası Projesi) DOKAP (Doğu Karadeniz Projesi) ve GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) gibi çeşitli büyük ölçekli bölgesel projeler kapsamında gerçekleştirilen çalışmaları konu edinen soru önergelerini içermektedir. Bu kategoride 273 soru önergesi bulunmaktadır ve diğer çevre konularını içeren soru önergelerinin yaklaşık %7,7'sini oluşturmaktadır.

Madencilik faaliyetleri ile ilgili konular, milletvekilleri tarafından en çok değinilen çevre meseleleri arasında %9,61 ile üçüncü sıradadır. *Madencilik Faaliyetleri* kategorisinde yer alan 342 soru önergesi, söz konusu faaliyetlerin çevresel etkilerini ele almakta olup, madencilik alanındaki iş güvenliği, çalışma şartları gibi konuları içeren soru önergeleri kapsam dışında tutulmuştur. Bu kategoride yer alan önergelerin büyük çoğunluğu kömür ve taş ocaklarının çevreye olumsuz etkilerini konu edinmekle birlikte mermer, altın ve kaya gazı gibi çeşitli madenlerle ilgili çalışmaların etkilerini soru konusu yapan önergeler de mevcuttur.

Sanayi Sektörünün Çevresel Etkileri kategorisinde yer alan 92 soru önergesinde, çeşitli sanayi kollarının ve bazı fabrikalar ile sanayi bölgelerinin neden olduğu çevre kirliliği olaylarına ilişkin sorular yöneltilmiştir.

Atık Yönetimi ve Geri Dönüşüm kategorisinde toplam 153 soru önergesinin bulunması, diğer kategorilerde yer alan önerge sayıları göz önünde bulundurulduğunda konuya verilen önemi göstermektedir. Bu soru önergelerinde, genel olarak, çeşitli sanayi ve tarım atıkları ile insan kaynaklı atıklar, bu atıkların çevreye zararlarının önlenmesi için yapılması gereken çalışmalar ve geri dönüşüm alanında gerçekleştirilen projeler soru konusu yapılmıştır.

Doğal Afetler kategorisi sel, don, dolu ve aşırı yağış gibi çeşitli çevre ve hava olayları ile ilgili afetleri konu edinen soru önergelerini kapsamakta olup, depremlerle ilgili soru önergeleri iklim değişikliği ile ilgili olmadığından kapsam dışı bırakılmıştır. Bu kategoride yer alan toplam 306 soru önergesinin çoğunda bahsi geçen doğa olaylarının özellikle tarım sektörüne etkileri soru konusu yapılmıştır. Ayrıca, yine bu soru önergelerinin önemli bir kısmında söz konusu doğal afetlerin gerçekleşme nedenleri ve bu süreçte insan kaynaklı faaliyetlerin etkisi de irdelenmektedir. Bu kategoride yer alan soru önergeleri incelendiğinde, önergelerin yöneltildiği zamanlarının mevsimsel bir etki gösterdiği; bu çerçevede, özellikle kış ve bahar aylarında bu tip önergelerin sayısında büyük bir artış yaşandığı gözlenmektedir.

Erozyon, Çölleşme ve Kuraklık kategorisinde yer alan soru önergeleri de Doğal Afetler kategorisinde yer alan soru önergeleri gibi mevsimsel bir özellik göstermekte; özellikle yaz aylarında bu tür önergeler yoğunlaşmaktadır. Bu kategoride yer alan toplam 86 soru önergesinin büyük çoğunluğunda kuraklık ve kuraklığa karşı alınan önlemler sorulmaktadır.

Diğer çevre konuları içinde en fazla soru önergesi barındıran kategori *Gıda Arzı* kategorisidir. Toplam 668 soru önergesi ile diğer çevre konuları içinde %18,77'lik bir orana sahip olan bu kategoride yer alan önergelerde, her ne kadar küresel ısınma ve iklim değişikliğine doğrudan vurgu yapılmamış olsa da bu soruların amacı gıda arz güvenliğinin sağlanmasına ve gıda üretiminin azalmasının engellenmesine dikkat çekmektir. Söz konusu önergelerde, gıda arz güvenliğini ve tarım üretiminin geleceğini riske atan çeşitli sorunlar soru konusu yapılmakta, bu kapsamda üreticilerin karşılaştığı sorunlara ilişkin sorular bakanlıklara yöneltilmektedir. Diğer taraftan, üretimin sürekliliğinin sağlanmasından ziyade bir sektör olarak tarım sektörünü ve bu sektördeki üreticilerin desteklenmesini konu edinen soru önergelerinin kapsam dışında tutulduğu da belirtilmelidir.

Küresel ısınma ve iklim değişikliği ile diğer çevre konularına ilişkin soru önergelerinin cevaplandırılma durumlarına bakıldığında ise bu konulara ilişkin soru önergelerinin cevaplandırılma oranlarının soru önergelerinin genel cevaplandırılma oranlarına kıyasla oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 15 • 24. Yasama Dönemi'nde Verilen Soru Önergelerinin Cevaplandırılma Oranları

Konu	Sözlü Soru Önergeleri	Yazılı Soru Önergeleri
Küresel Isınma ve İklim Değişikliği	%50,00	%81,25
Diğer Çevre Konuları	%56,54	%84,87
Tüm Soru Önergeleri	%29,86	%61,26

Bununla birlikte, doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği ile ilgili soru önergesi sayısının az olması, bu kapsamda yapılacak bir değerlendirmeyi olanaksız kılmaktadır. Öte yandan, doğrudan küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte, diğer çevre konularına ilişkin ve iklim değişikliği ile çeşitli açılardan ilintilendirilebilecek sözlü soru önergelerinin yaklaşık %56,5'lik cevaplandırılma oranının, sözlü soru önergelerinin genel cevaplandırılma oranı olan %29,86'ya kıyasla gayet yüksek bir oran olduğu rahatlıkla söylenebilir. Benzer şekilde, yazılı soru önergelerinde de genel cevaplandırılma oranı %61,26 iken diğer çevre konularında bu oran %84,87'dir. Bu durum, diğer çevre konularına ilişkin hassasiyeti göstermekle birlikte, aynı zamanda bu konular ile ilgili soru önergelerinin yöneltildiği bakanlıkların genel olarak soru önergelerinin cevaplandırılmasına gösterdikleri özenin de bir sonucudur.¹⁴⁵

b) Meclis Araştırması

Meclis araştırması, Anayasa'nın 98'inci ve İktüzük'ün 104 ile 105'inci maddeleri uyarınca, TBMM'nin, kurulan özel bir komisyon marifetiyle belli bir konuda bilgi edinmek için yaptığı incelemesidir. Meclis araştırması açılması; hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından bir önergeyle istenebilir. Meclis araştırması, sorudan sonra en sık

¹⁴⁵ TBMM İktüzüğü'nde yazılı ve sözlü soru önergelerinin cevaplandırılmalarına ilişkin usul ve esaslar ayrıntılı olarak yer almaktadır. TBMM Başkanlığının, yazılı soru önergelerinin verilen süre içinde cevaplandırılmaması halinde yalnızca bu durumlarının ilan edilmesi yetkisi bulunmaktadır. Bunun ne derece etkili bir yaptırım olduğu ise tartışma konusudur. Bununla birlikte, yazılı soru önergelerinin süresi içinde cevaplandırılması noktasında bakanlıkların dikkatinin çekildiği de görülmektedir. Sözlü soru önergelerinin cevaplandırılması için ise uygulamada çoğu zaman TBMM'nin çalışma takvimi nedeniyle yeterli sürenin ayrılmadığı ifade edilebilir. Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere gerek sözlü gerek yazılı soru önergelerinin cevaplandırılması konusunda bakanlıkların veya hükümetin herhangi bir zorunluluğu bulunmamaktadır denilebilir. Diğer taraftan, kimi bakanlıkların soru önergelerinin cevaplandırılması noktasında daha hassas bir yaklaşım sergilediği gözlemlenebilmektedir.

kullanılan denetim aracıdır. Meclis araştırması açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir. Meclis araştırması açılmasına karar verildiği takdirde kurulan özel bir komisyon üç ay (ek süre alınması halinde dört ay) süre ile yapacağı incelemenin sonuçlarını bir rapor halinde sunar. Söz konusu araştırma komisyonu raporu hakkında Genel Kurulda genel görüşme açılabilir.

Meclis araştırması komisyonu raporu hükümet açısından bağlayıcı olmayıp, tavsiye niteliğinde bir dokümandır. Ayrıca, Meclis araştırması komisyonlarının üzerinde çalıştıkları meseleyi enine boyuna ele almak suretiyle hazırladıkları raporların büyük bir çoğunluğu Genel Kurulda görüşülme şansı bulamayıp kadük kalmaktadır. Bu durum, komisyonlar tarafından büyük bir özenle hazırlanan raporlarda yer alan tespit ve önerilerden ne derece istifade edildiği, raporların yasama müzakerelerinin kalitesinin artması noktasında ne düzeyde katkı sunduğu veya ne düzeyde bir veri teşkil ettiği sorularını sürekli olarak taze tutmaktadır. Bu çerçevede, gerek Meclis araştırması komisyonları tarafından hazırlanan raporların birçoğunun Genel Kurulda görüşülme şansı bulamaması, gerekse raporların hükümet nezdinde bir bağlayıcılığının bulunmaması Meclis araştırmasının etkinliği bağlamında tartışılmalı konular olmuştur.

24. Yasama Dönemi'nde 3.308 Meclis araştırması önergesi verilmiştir.¹⁴⁶ Söz konusu Meclis araştırması önergeleri incelendiğinde küresel ısınma ve iklim değişikliği konuları ile doğrudan ilgili 8 önergenin bulunduğu görülmektedir. Bahsi geçen 8 önergenin içeriklerine bakıldığında ise altısı ile iklim değişikliğinin etkilerinin, biri ile Kyoto Protokolü'nün Türkiye tarafından uygulanabilirliğinin ve biri ile de iklim değişikliğinin özel olarak tarım sektörüne etkisinin araştırılmasının talep edildiği anlaşılmaktadır. Ancak, bu önergelerden hiçbirisi Genel Kurulda görüşülme şansı bulamamış ve hükümsüz kalmıştır. Bu noktada ayrıca, verilen toplam Meclis araştırması önergesi içerisinde doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliğine ilişkin önergelerin sayısının son derece az olduğuna dikkat çekmek gerekir.

Özetle, 24. Yasama Dönemi içinde 3.308 Meclis araştırma önergesinin küresel ısınma ve iklim değişikliği konuları ile ilgili sadece 8 önerge görülmektedir.

% 0,24

TBMM'de

iklim değişikliği

ile ilgili

Meclis araştırması

önergeleri oranı

Diğer taraftan, 24. Yasama Dönemi'nde verilen Meclis araştırması önergelerine dair incelemede doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte, diğer çevre konularına ilişkin ve iklim değişikliği ile çeşitli açılardan ilintilendirilebilecek çok sayıda Meclis araştırması önergesinin bulunduğu görülmüştür. Bu çerçevede, iklim değişikliği harici diğer çevre konularına ilişkin 594 Meclis araştırması önergesinin bulunduğu tespit edilmiştir. Tablo 16'da da görüleceği üzere Meclis araştırması önergeleri içerisinde doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği konuları ile ilgili önergelerin oranı %0,24 iken diğer çevre konularına ilişkin ve bu mesele ile dolaylı olarak ilgili önergelerin oranı %17,96'dır.

Tablo 16 • 24. Yasama Dönemi'nde Verilen Meclis Araştırması Önergeleri

Konu	Önerge Sayısı	Oran
Küresel Isınma ve İklim Değişikliği	8	%0,24
Diğer Çevre Konuları	594	%17,96
Diğer Konular	2.706	%81,80
Toplam	3.308	%100,00

¹⁴⁶ Gelen Kağıtlara girmeden geri alınan, iade edilen ve işlemde kaldırılan Meclis araştırması önergeleri bu sayıya dâhil değildir. 3.308 Meclis araştırması önergesinden ise 115'ine ilişkin olarak yapılan öngörüşmeler neticesinde Meclis araştırması açılması kabul edilmiş ve çeşitli konularda 10 ayrı Meclis araştırması komisyonu kurulmuştur. 1 önergeye ilişkin olarak yapılan öngörüşmeler neticesinde ise Meclis araştırması açılması reddedilmiştir. 24. Yasama Dönemi'nde hükümsüz kalan Meclis araştırması önergesi sayısı ise 3.192'dir. Bu noktada, ayrıca, 24. Yasama Dönemi'nde kurulan Meclis araştırması komisyonlarından hiçbirinin çevre konuları ile ilgili olmadığını da belirtmek gerekir.

Soru önermeleri ile ilgili kısımda olduğu Meclis araştırması diğer çevre konuları şeklinde genelleştirilen hususların alt kategorilere ayrılması önermelerinin hangi noktalara yoğunlaştığının anlaşılması açısından önem arz etmektedir. Bu kapsamda, diğer çevre konuları başlığı altında yer alan hususların alt kategorilere bölünmesi suretiyle ulaşılan sayısal ve oransal dağılım Tablo 17'de sunulmuştur.

Tablo 17 • 24. Yasama Dönemi'nde Diğer Çevre Konularına İlişkin Verilen Meclis Araştırması Önergeleri¹⁴⁷

Konu	Önerge Sayısı	Oran
Genel Çevre Kirliliği/Çevrenin Korunması/Çevre Bilincinin Yerleştirilmesi	20	%3,37
Yerel Çevre Kirliliği	18	%3,03
Sulak Alanların Kirliliği ve Korunması	47	%7,91
Yakıt Kullanımı	3	%0,51
Enerji Politikaları ve Enerji Verimliliği	12	%2,02
Yenilenebilir Enerji	13	%2,19
Santraller	61	%10,27
• HES	27	%4,55
• Nükleer Santraller	13	%2,19
• Termik Santraller	21	%3,54
ÇED Uygulamaları	3	%0,51
İmar, Yapılaşma, Bayındırlık ve Kentsel Dönüşüm	38	%6,40
Ormanların Korunması	21	%3,54
Su Kaynakları Yönetimi/Sulama Projeleri	37	%6,23
Madencilik Faaliyetleri	51	%8,59
Sanayi Sektörünün Çevresel Etkileri	10	%1,68
Atık Yönetimi ve Geri Dönüşüm	13	%2,19
Doğal Afetler	20	%3,37
Erozyon, Kuraklık ve Çölleşme	9	%1,52
Gıda Arzı	218	%36,70
Toplam	594	%100,00

Bu noktada, diğer çevre konuları üst başlığı altında yer alan hususların alt kategorilere göre sayısal ve oransal dağılımını ortaya koyan Tablo 17 çerçevesinde birkaç noktaya işaret etmek isabetli olacaktır. İlk olarak, soru önermelerinde olduğu gibi, *Genel Çevre Kirliliği/Çevrenin Korunması/Çevre Bilincinin Yerleştirilmesi* kategorisinde yer alan Meclis araştırması önermelerinin büyük çoğunluğunu sadece belirli bir bölgeye değil, Türkiye geneline ilişkin olarak hava, toprak ve deniz kirliliğinin konu edildiği önermeler oluşturmaktadır. İkinci olarak ve benzer şekilde, *Madencilik Faaliyetleri* kapsamında

¹⁴⁷ Kategoriler ile kategorilerin içeriklerine dair açıklamalar, soru önermeleri ile ilgili kısımda yapıldığı için burada tekrar edilmeyecektir.

yer alan önergelerin büyük çoğunluğunu, yine soru önergelerinde olduğu gibi, kömür ve taş ocaklarının çevreye olumsuz etkilerinin araştırılmasını talep eden önergeler oluşturmaktadır. Ayrıca, madencilik faaliyetlerinin çevreye olumsuz etkilerinin konu edildiği Meclis araştırması önergelerinin yer aldığı *Madencilik Faaliyetleri* kategorisinin *Gıda Arzı* ve *Santraller* kategorilerinden sonra diğer çevre konuları içerisinde en fazla önerge barındıran kategori olduğunun da altı çizilmelidir.

Üçüncü olarak, soru önergelerine benzer şekilde, *Doğal Afetler* ile *Erozyon*, *Kuraklık* ve *Çölleşme* kategorilerinde yer alan Meclis araştırması önergelerinin verilme zamanlarının mevsimsel olaylara duyarlı olduğuna dikkat çekilmelidir.

Dördüncü olarak, soru önergelerinde olduğu gibi, diğer çevre konularına ilişkin Meclis araştırması önergeleri içerisinde de en yüksek oran %36,70 ile *Gıda Arzı* kategorisinde yer alan önergelere aittir. Söz konusu önergeler diğer çevre konularına ilişkin önergelerin yaklaşık üçte birine tekabül etmektedir.

Beşinci olarak, *Sulak Alanların Kirliliği ve Korunması*, *Santraller*, *İmar*, *Yapılaşma*, *Bayındırlık* ve *Kentsel Dönüşüm*, *Su Kaynakları Yönetimi/Sulama Projeleri* ile *Madencilik Faaliyetleri* kategorilerinin de diğer kategorilere kıyasla daha fazla önerge barındırdığı görülmektedir. Bir başka deyişle, bahsi geçen çevre ile ilgili konular Meclis araştırması önergelerinde daha fazla konu olmaktadır. Bu durumun aksine, yakıt kullanımı ve ÇED uygulamalarına ilişkin hususlar sadece üçer Meclis araştırması önergesine konu edilmiştir ve diğer çevre konularına ilişkin tüm Meclis araştırması önergeleri içerisinde sadece %1'lik bir orana tekabül etmektedir.

Altıncı ve son bir nokta olarak, santrallerle ilgili Meclis araştırması önergelerine ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Santrallerle ilgili Meclis araştırması önergeleri diğer çevre konularına ilişkin önergeler içerisinde %10,27 ile oransal olarak Gıda Arzı kategorisinden hemen sonra ikinci sırada gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, santraller ve çevre ilişkisi Meclis araştırması önergeleri ile sürekli olarak gündeme getirilmektedir. Santrallerle ilgili önergeler içerisinde ise HES'ler ile ilgili önergelerin diğerlerine göre daha fazla olması da dikkat çekicidir.

TBMM'de en çok Sulak Alanların Kirliliği ve Korunması, Santraller, İmar, Yapılaşma, Bayındırlık ve Kentsel Dönüşüm, Su Kaynakları Yönetimi/Sulama Projeleri ve Madencilik Faaliyetlerine dair konularda Meclis araştırması önergesi verilmiştir

c) Genel Görüşme

Genel görüşme, Anayasa'nın 98'inci ve İktüzük'ün 101'inci maddeleri uyarınca, toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşme açılmasında Meclis araştırması açılmasındaki hükümler uygulanır.¹⁴⁸ 24. Yasama Dönemi genel görüşme önergeleri açısından tarandığında 85 genel görüşme önergesinin verildiği görülmektedir.¹⁴⁹

Söz konusu önergelerden hiçbirisi doğrudan iklim değişikliği konuları ile ilgili değildir. Diğer taraftan, dolaylı olarak iklim değişikliği konuları ile ilişkilendirilebilecek genel görüşme önergeleri mevcuttur. Bu çerçevede, 24. Yasama Dönemi'nde, Türkiye'nin orman politikası, Hazine taşınmazları üzerindeki tasarruflar, taşınmazların yönetimi ve denetimi ile tarım arazilerinin imara açılması konularına ilişkin olmak üzere üç genel görüşme önergesinin sunulduğu tespit edilmiştir. Ancak bu önergelerden hiçbirisi görüşülme imkânı bulamamıştır.

d) Gensoru

Bakanlar Kurulu üyelerinin siyasi sorumluluğuna yönelik gensoru müessesesi, hükümetin veya bakanın düşmesi sonucunu doğurabilecek etkili bir denetim aracıdır. Gensoru

¹⁴⁸ Genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması; soru ile Meclis araştırmasına kıyasla daha az başvurulan denetim yollarıdır.

¹⁴⁹ 85 genel görüşme önergesinden 4'üne ilişkin olarak yapılan öngörüşmeler neticesinde genel görüşme açılması kabul edilmiş iken 1'ine ilişkin yapılan öngörüşmeler sonucunda genel görüşme açılması reddedilmiştir. 24. Yasama Dönemi'nde hükümsüz kalan genel görüşme önergesi sayısı ise 80'dir.

müessesesi önemine binaen, Meclis soruşturması gibi, diğer denetim yollarından farklı olarak Anayasa'da daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Anayasa'nın 99'uncu ve İçtüzük'ün 106'ncı maddeleri uyarınca, gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. 24. Yasama Dönemi'nde verilen gensoru önergesi sayısı 55'tir.¹⁵⁰ Önergelere dair yapılan inceleme, küresel ısınma ve iklim değişikliği konularının bu önerge tipine doğrudan konu edilmediğini göstermektedir. Bununla birlikte, çevre sorunlarına ilişkin ve iklim değişikliği ile dolaylı olarak ilintilendirilebilecek bir gensoru önergesi bulunmaktadır. Söz konusu gensoru önergesi, kalkınma planı ve stratejilerinin oluşturulması sürecindeki görevini yerine getirmeyerek ve KOBİ'leri yeterince desteklemeyerek çevresel, ekonomik ve sosyal sorunlara zemin hazırladığı iddiasıyla ilgili tarihteki kalkınma bakanı hakkında verilmiştir. Ancak, ilgili gensoru önergesinde çevre konusuna bakan hakkındaki iddiaların sadece bir boyutu olarak yer verildiğinin ve çevre konusunun gensoru önergesinin ana omurgasını oluşturmadığının da altının çizilmesi gerekmektedir. Söz konusu gensoru önergesinin gündeme alınması reddedilmiştir.

e) Meclis Soruşturması

Esas olarak Bakanlar Kurulu üyelerinin görevleriyle ilgili fillerinden dolayı cezai sorumluluğuna ilişkin olmakla birlikte siyasi sonuçlar da doğurabilecek Meclis soruşturması müessesesi, gensoru gibi etkili bir denetim yoludur. Meclis soruşturması da, gensoru gibi önemine binaen, diğer denetim yollarından farklı olarak Anayasa'da daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Anayasa'nın 100'üncü ve İçtüzük'ün 107'nci maddeleri uyarınca, görevde bulunan veya görevinden ayrılmış başbakan veya bakanlar hakkında Meclis soruşturması açılması, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile istenebilir. 24. Yasama Dönemi'nde 13 Meclis soruşturması önergesi sunulmuştur.¹⁵¹ İklim değişikliği konularının söz konusu önergelerde hiçbirine doğrudan konu edilmediği görülmektedir. Dahası, diğer çevre konularının da bahsi geçen önergelerde yer almadığı göze çarpmaktadır. Bir başka ifadeyle, küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte, bu mesele ile çeşitli açılardan ilişkilendirilebilecek Meclis soruşturması önergesi de bulunmamaktadır.

Çevre ve iklim değişikliğinin gündeme getirilmesinde soru ve Meclis araştırması, daha sık başvurulan TBMM denetim araçlarıdır

Genelde çevre, özelden ise küresel ısınma ve iklim değişikliği konularının denetim araçları ile gündeme getirilmesi hakkında sunulan veriler ışığında milletvekilleri tarafından genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarının bu amaçla kullanılmadığı veya nadiren kullanıldığı rahatlıkla söylenebilir. Esasen bu durum, söz konusu araçların süregelen kullanıma amacı göz önünde bulundurulduğunda pek de şaşırtıcı değildir. Diğer taraftan, hem küresel ısınma ve iklim değişikliği hem de diğer çevre konularının gündeme getirilmesinde soru ve Meclis araştırmasının daha sık başvurulan denetim araçları olarak öne çıktığı gözlenmektedir. Her ne kadar bu meselelere dair önergeler diğer konulara kıyasla sınırlı olsa da bu konulara ilişkin önergelerin sayısı ve önergelerde ele alınan çevre konularının çeşitliliği, Hükümetin ve kamuoyunun dikkatinin çekilmesini sağlamak açısından umut vericidir.

Öte yandan, özellikle soru ile Meclis araştırması önergelerine ilişkin önemli bir hususa dikkat çekmek gerekmektedir. Bahsi geçen önergelerde her zaman için Hükümetin çevre sorunlarına dikkatinin çekilmesi ve bu alanda olumlu katkı sağlanmasının amaçlanmadığı söylenebilir. Aksine, kimi önergelerde, çevre sorunlarını artıracak birtakım adımların atılması da talep edilmektedir. Bu durum, özellikle belirli bölgelerdeki yeraltı ve yer üstü kaynaklarının ekonomik bir değer haline getirilmesi talebinin gündeme getirildiği önergelerde kendini açık bir şekilde göstermektedir.

¹⁵⁰ 55 gensoru önergesinden 39'unun gündeme alınması reddedilmiş, 14'ü Gelen Kağıtlara girdikten sonra geri alınmış ve 2'si de işlemden kaldırılmıştır.

¹⁵¹ Söz konusu Meclis soruşturması önergelerinden 9'una ilişkin olarak yapılan görüşmeler neticesinde Meclis soruşturması açılması reddedilmiş iken 1'ine ilişkin olarak yapılan görüşmeler sonucunda Meclis soruşturması açılması kabul edilmiş ve 24. Yasama Dönemi'nin tek Meclis soruşturması komisyonu kurulmuştur. Ayrıca, 1 Meclis soruşturması önergesi Gelen Kağıtlara girmeden geri alınmış, 1 önerge iade edilmiş ve 1 önerge de işlemden kaldırılmıştır.

Esasında hem klasik denetim araçları hem de gündem dışı konuşma gibi mekanizmalar gerek iklim değişikliği gerekse diğer çevre konularının parlamento gündemine taşınması noktasında önemli bir işlev üstlenebilir. Görüldüğü üzere başvurulma sıklığı değişmekle birlikte milletvekilleri de bu yollara başvurmaktadır.

Ancak, gerek klasik denetim faaliyetlerine, gerek gündem dışı konuşmaya ilişkin yapılan çalışma kapsamında ortaya konulan veriler açıkça göstermektedir ki milletvekilleri gündeme getirdikleri konuların iklim değişikliği ile ilgisini kurmamaktadır. Çalışmamız bağlamında *doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği ile ilgili/küresel ısınma ve iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte bu mesele ile ilintilendirilebilecek diğer çevre konuları* şeklinde bir ayrıma gidilmesi de bu çerçevede ele alınmalıdır. Düzeyi değişmekle birlikte diğer çevre konuları başlığı altında yer verilen hususların hepsi esasında iklim değişikliği meselesi ile ilişkilendirilebilir.

Bu bağlamda dile getirilmek istenen husus özetle şudur: Milletvekillerine iklim değişikliği konuları hakkında teknik bilgi desteğinin verilmesi ve konuya ilişkin ulusal ve uluslararası gelişmelere dair kendilerine sürekli olarak güncel veri sağlanması, onların gündeme getirdikleri diğer çevre konuları veya başka meseleler ile iklim değişikliği arasında bağ kurmalarının yolunu açacak ve bu konunun parlamento gündeminde daha fazla yer işgal etmesine katkı sunacaktır.

f) Gündem Dışı Konuşma

TBMM İçtüzüğü'nün 59'uncu maddesi uyarınca Genel Kurul oturumunu yöneten başkan, en fazla üç milletvekiline Genel Kurula acele duyurulması gerekli görülen durumlar hakkında gündem dışı söz verebilmektedir. Ayrıca, talep etmesi halinde hükümet de bu konuşmalara cevap verebilmektedir. Uygulamada ise bu müessese, Genel Kurula duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acil hallerden ziyade güncel ve yerel sorunların gündeme getirilmesi veya önemli gün ve haftalar ile ilgili konulara dikkat çekilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Bu çerçevede, gündem dışı konuşma müessesesi, aslen bir denetim mekanizması olmamakla birlikte, özellikle muhalefet milletvekilleri tarafından hükümetin çeşitli alanlardaki politikalarının eleştirilmesi ve farklı sorunlara dikkat çekilmesi amacı ile bir fırsat olarak değerlendirildiğinden bir denetim aracı haline gelmiştir denilebilir.

Gündem dışı konuşma ile diğer denetim araçlarını kullanan milletvekilleri açısından önemli bir farklılık bulunmaktadır. Diğer denetim araçları büyük oranda muhalefet partilerine mensup milletvekillerince kullanılmakta iken gündem dışı konuşmalar hem iktidar hem de muhalefet partilerine mensup üyelerce gerçekleştirilmektedir.

Bu durum, gündeme getirilen konudan ziyade özellikle konunun gündeme getiriliş şeklini etkilemektedir. Zira iktidar partisine mensup milletvekillerince gerçekleştirilen konuşmalarda, muhalefet milletvekillerince yapılanların aksine, çoğunlukla ilgili sorun ve hükümetin söz konusu sorunun çözümüne yönelik çalışmaları vurgulanmaktadır.

24. Yasama Dönemi'nde gerçekleştirilen gündem dışı konuşmalar analiz edildiğinde, gündem dışı konuşmaların %0,17'sinde doğrudan iklim değişikliği konularının gündeme getirildiği görülmektedir.

TBMM'de milletvekilleri, klasik denetim faaliyetleriyle ve gündem dışı konuşmalarla gündeme getirdikleri sorunların iklim değişikliği ile ilgisini kuramamaktadır

%0,17 TBMM'de iklim değişikliği ile ilgili gündem dışı konuşmaların oranı

Tablo 18 • 24. Yasama Dönemi'nde Yapılan Gündem Dışı Konuşmalar

Konu	Sayı	Oran
Küresel Isınma ve İklim Değişikliği	2	%0,17
Diğer Çevre Konuları	119	%10,29
Diğer	1.035	%89,53
Toplam¹⁵¹	1.156	%100,00

%10,29
TBMM'de çevre ile
ilgili gündem
dışı konuşmaların
oranı

Tablo 18'de görüldüğü üzere, doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği konusunda yapılan konuşma sayısı 2'dir. 4. Yasama Yılı'nın 16.01.2014 tarihli 48'inci Birleşiminde yapılan ve iklim değişikliğinin ülkemize etkilerine değinilen ilk konuşmaya Hükümet tarafından cevap da verilmiştir. Bu cevapta Türkiye tarafından yapılan çalışmalara değinilmiş ve ayrıca sorunun Türkiye'yi aşan noktaları vurgulanmıştır. İklim değişikliği ile ilgili diğer konuşma ise 5. Yasama Yılı'nın 14.01.2015 tarihli 42'nci Birleşiminde yapılmış ve iklim değişikliğinin temiz su kaynaklarına etkisi ile gri su ve yağmur suyu kullanımının teşvik edilmesine yönelik çalışmalardan bahsedilmiştir.

24. Yasama Dönemi'nde yapılan gündem dışı konuşmaların yaklaşık %10,29'unda ise doğrudan küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği kavramlarına atıf yapılmamış olmakla birlikte, diğer çevre konularına ilişkin ve küresel ısınma ve küresel iklim değişikliği meselesi ile çeşitli açılardan ilintilendirilebilecek çeşitli hususlar gündeme getirilmiştir. Anılan konular ile bu konuların gündeme getirildiği gündem dışı konuşmaların sayısal ve oransal dağılımı Tablo 19'da gösterilmiştir.



Tablo 19 • 24. Yasama Dönemi'nde Diğer Çevre Konularına İlişkin Yapılan Gündem Dışı Konuşmalar

Konu	Sayı	Oran
Genel Çevre Kirliliği/Çevrenin Korunması/Çevre Bilincinin Yerleştirilmesi	16	%13,45
Yerel Çevre Kirliliği	7	%5,88
Sulak Alanların Kirliliği ve Korunması	3	%2,52
Enerji Politikaları ve Enerji Verimliliği	2	%1,68
Yenilenebilir Enerji	1	%0,84
Santraller	6	%5,04
• HES	2	%1,68
• Termik Santraller	2	%1,68
• Nükleer Santraller	2	%1,68
İmar, Yapılaşma, Bayındırlık ve Kentsel Dönüşüm	5	%4,20
Ormanların Korunması	5	%4,20
Su Kaynakları Yönetimi/Sulama Projeleri	5	%4,20
Madencilik Faaliyetleri	2	%1,68
Sanayi Sektörünün Çevresel Etkileri	3	%2,52
Atık Yönetimi ve Geri Dönüşüm	1	%0,84
Doğal Afetler	34	%28,57
Erozyon, Kuraklık ve Çölleşme	3	%2,52
Gıda Arzı	26	%21,85
Toplam	119	%100,00

Tablo 19'dan da görüleceği gibi diğer çevre konularına ilişkin konuşmaların yaklaşık yarısını tarım üreticileri ile besicilerin gıda arzını ilgilendiren sorunları ve üreticileri etkileyen doğal afetler ile bunlardan kaynaklanan mağduriyetler oluşturmaktadır. Bu noktada, doğal afetler konusunda yapılan gündem dışı konuşmaların mevsimsel bir özellik gösterdiği ve soru ile Meclis araştırması önermelerinde olduğu gibi özellikle belirli dönemlerde yoğunlaştığı dikkat çekmektedir.

Gıda arzı ve üreticilerin sorunları ile doğal afetler dışında, genel çevre kirliliği ile çevre bilinci hakkında yapılan konuşmalar da çevre konuları ile ilgili gündem dışı konuşmalar arasında önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle çevre ile ilgili önemli gün ve haftalara rastlayan birleşimlerde yapılan bu konuşmalar, Dünya Çevre Günü, Dünya Su Günü, Enerji Tasarrufu ve Enerji Verimliliği Haftası gibi gün veya haftaları konu edinmekte; bu vesileyle TBMM Genel Kurulunun ve kamuoyunun ilgisi çevre konularına çekilebilmektedir.

Görüldüğü üzere, doğrudan küresel ısınma ve iklim değişikliği konularının gündeme

getirilmesi noktasında gündem dışı konuşma sıkça başvurulmuş bir araç değildir. Bununla birlikte, milletvekillerinin Genel Kurulun dikkatini çekmek isteyebilecekleri meselelerin fazlalığı dikkate alındığında çevre konularının, yapılan gündem dışı konuşmaların yaklaşık %10,5'ine konu edilmesinin dikkate değer olduğu tespit yapılabilir.

D TBMM'DE KALKINMA PLANI GÖRÜŞMELERİ VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

Yasalar iklim değişikliği ile mücadelede etkili olan kurumsal yapıları, kısıtları, imkânları, uygulamaları ve teşvikleri gösterebilir. Ancak iklim değişikliği ile mücadelenin geleceğini görebilmek için Türkiye'nin ulaşmak istediği kalkınma hedeflerini de incelemek lazımdır. Kalkınma planlarını geleceğe dair politikaları ve hedefleri yansıtmaları bakımından bu bağlamda dikkate almak gerekecektir. Bu açıdan, iklim değişikliği politikalarının hayata geçmesi ile ülkenin kalkınma hedefleri arasında doğrudan bir ilişki vardır. Çalışmanın bu bölümünde konuya TBMM'nin gözlüğünden bakılarak bir değerlendirme yapılmıştır.

İçinde bulunduğumuz dönemi kapsayan 10. Kalkınma Planı'nın giriş bölümünde belirtildiği üzere, kalkınma planlarıyla hemen her sektör için durum analizi yapılmakta, amaç ve hedef tespit edilmekte ve bu alanlarda yürütülecek politikalar açıklanmaktadır. İklim değişikliğinin çok sektörlü niteliği nedeniyle bu çalışmada fosil yakıt ve iklim bağımlı başlıca sektörler ve alt sektörleri TBMM gözlüğünden incelenirken, çalışmada geleceğe dair fikir verebilmesi amacıyla bu sektörlerin kalkınma planlarındaki hedef ve politikalarına da yer verilmiştir.¹⁵²

Anayasanın 166. Maddesi uyarınca hükümet tarafından hazırlanan kalkınma planlarının TBMM tarafından onaylanması gerekmektedir. 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun¹⁵³ kalkınma planlarının TBMM'de görüşülüp onaylanma sürecini düzenlemektedir. Bu Kanuna göre Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan kalkınma planları önce TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyon, plan kendisine havale edildiği tarihten itibaren en fazla yirmi dört saat içinde planı görüşmeye başlar ve yirmi gün içinde karara bağlayarak TBMM Başkanlığına sunar. Ardından Genel Kurulda görüşülmeye başlanan Plan, sekiz gün içinde karara bağlanır. Planın onaylandığına ilişkin TBMM kararı tıpkı kanunlarda olduğu gibi Resmi Gazetede yayınlanır.

2001-2005 yıllarını kapsayan 8. Kalkınma Planı -hazırlanma aşamasında ayrı bir İklim Değişikliği Özel İhtisas Komisyonu kurulmuş olsa da- hedeflerinde iklim değişikliğine sadece birkaç noktada yer verildiği görülmektedir.

8. Kalkınma Planında Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadelede küresel sorumlulukları *farklılaştırılmış yükümlülükler* ilkesine bağlanmıştır.¹⁵⁴ Bu ilke halen geçerlidir. 8. Kalkınma Planında emisyonları azaltmak ve enerji verimliliğini artırmakla ilgili olarak öne çıkan sektörler ulaştırma, enerji, sanayi ve konut sektörleri olmuştur. Buna göre 8. Kalkınma Planında "*Ulaştırma, enerji, sanayi ve konutlardan kaynaklanan sera gazı emisyonlarını kontrol etmek ve azaltmak amacıyla enerji verimliliğinin artırılması ve tasarruf sağlanması yönünde düzenlemeler yapılacaktır*"¹⁵⁵ hedefleri yer almıştır.

2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planında iklim değişikliğine 8. Plandan daha az yer verilmiştir. 9. Kalkınma Planda sadece "Çevrenin Korunması ve Kentisel Altyapının Geliştirilmesi" başlığı altında yer alan bu konuda, Türkiye'nin Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine taraf olduğu ve bu Sözleşmeden doğan yükümlülüklerin yerine getirileceği ifade edilerek, sera gazı

¹⁵² İlgili bölümlere bakınız.

¹⁵³ 6.11.1984 tarih ve 18567 Sayılı Resmin Gazete (TBMM onay tarihi: 30.10.1984).

¹⁵⁴ A.g.e, s.188.

¹⁵⁵ A.g.e, s.188.

salımlarının azaltılmasına dair politika ve tedbirleri ortaya koyan bir Ulusal Eylem Planının hazırlanacağı belirtilmiştir.¹⁵⁶

10. Kalkınma Planı ve TBMM Görüşmeleri: 2 Temmuz 2013 tarihinde TBMM tarafından onaylanan 10. Kalkınma Planı bugün yürürlükte olup, 2014-2018 dönemini kapsamaktadır. Planda iklim değişikliği konularına; "Küresel Eğilimler ve Türkiye Etkileşimi" kısmında yer alan "İklim Değişikliği ve Çevre" başlığı altında ve Planın temel politika alanlarından biri olarak gösterilen "Yaşanabilir Mekanlar, Sürdürülebilir Çevre bölümlerinde" değinilmekte ve bu hususlarda analizler yapılarak politikalar açıklanmaktadır.

10. Kalkınma Planında göze çarpan ilk nokta 8. ve 9. Kalkınma Planlarına nazaran iklim değişikliği konusuna daha çok yer verilmiş olduğudur.¹⁵⁷ Gerçekte, bu yer bulma durum tespitinden ibaret olsa da (somut hedefler yoktur) iklim değişikliğinin kabul görmesi anlamında önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. 10. Planda "Küresel Gelişmeler ve Eğilimler" ana başlığı altında "İklim Değişikliği ve Çevre" ile "Gıda, Su ve Doğal Kaynakların Etkin Kullanımı" başlıkları altında ele alınmıştır. Planda Gıda, Su ve Doğal Kaynakların Etkin Kullanımı politikaları çerçevesinde yapılan tespitler önemlidir:

"İklim değişikliği, tarım ürünleri stoklarında azalma, enerji ve diğer girdilerdeki fiyat artışları, nüfus artışı, tarım ürünlerinin biyoyakıt benzeri alternatif alanlarda kullanımının gelişmesi gibi faktörler 2000'li yılların ikinci yarısında gıda fiyatlarının aşırı artmasına ve dalgalanmasına yol açmıştır."

"Nüfus artışı, hızlı şehirleşme ve iklim değişikliğinin yağış rejiminde ortaya çıkardığı istikrarsızlık nedeniyle, güvenilir su kaynaklarına erişim ve tarıma elverişli alanların korunması daha fazla önem kazanmıştır".

Planda ayrıca, Türkiye'de başta iklim değişikliği olmak üzere, çevre sorunlarına duyarlı politikaların sürdürülebilir kalkınma ilkeleri çerçevesinde yürütüldüğü ifade edilmiştir. Yine Planda temel politikalar olarak; doğal kaynakların ekonomik değerlerinin belirlenmesi, üretim ve tüketimde çevre standartlarının rekabetçilik ve yeşil büyüme anlayışıyla geliştirilmesi ihtiyaçlarının yanı sıra; iklim değişikliğiyle mücadelenin ve biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilir kullanımının da gözetilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Beş Yıllık Plan döneminde; başta iklim değişikliğinin su havzalarındaki tüm faaliyetlerin su miktarına ve kalitesine etkileri değerlendirilerek havzalarda su tasarrufunun sağlanması, kuraklıkla mücadele ve kirliliği önleme olmak üzere gerekli önlemlerin alınması hedefler arasında sıralanmıştır.

Sera gazı azaltım politikaları hakkında 10. Kalkınma Planında yer alan ifadeler şöyledir:

"Küresel iklim değişikliğiyle mücadelede ulusal şartlar çerçevesinde alınan tedbirlerle 1990-2007 döneminde kümülatif olarak 1,4 milyar ton emisyon tasarrufu sağlanmıştır. 2010 yılı verilerine göre, Türkiye'nin yıllık sera gazı emisyonu 401,9 milyon ton karbondioksit eşdeğeri, kişi başına sera gazı emisyonları ise yıllık 5,51 ton karbondioksit eşdeğeri".

Planda Türkiye'nin iklim değişikliği ve çevre konularına dair politikaları, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için küresel ölçekte başlayan yeni büyüme modeli arayışlarından olan "yeşil büyüme" kavramı üzerinden değerlendirilmiştir. 10. Kalkınma Planı yeşil büyüme politikalarını öne çıkarmaktadır. Planda "düşük karbon ekonomisi" kavramının yer almaması dikkat çekicidir.

10. Kalkınma Planı "yeşil büyüme" politikalarını öne çıkarmaktadır. Planda "düşük karbon ekonomisi" kavramının yer almaması dikkat çekicidir

¹⁵⁶ 9. Kalkınma Planı, s.74, <https://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-planı-9-genel-kurul.pdf> .

¹⁵⁷ 10. Kalkınma Planı (2014-2018) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 01.07.2013 tarihli 127'nci Birleşiminde onaylanmıştır (Karar No. 1041, Karar Tarihi: 02.07.2013).

Literatürde yeşil büyüme ve düşük karbonlu büyüme kavramları arasında belirgin bir fark henüz tanımlanmamış olsa da, yeşil büyüme ekonomik büyümeyi güçlendiren politikalar içerirken, düşük karbonlu büyüme aksine ekonomik büyümeden taviz vermeyi gerektiren politikaları öngörmektedir.

Esasen yeşil büyüme politikaları kapsamında da emisyon azaltımı önlemleri önemli bir yer tutmaktadır. 10 Kalkınma Planında, bir önceki kalkınma planının hedefleri karşılaştırılarak bir yandan yeşil büyümenin benimseneceği belirtilirken, diğer yandan fosil yakıtlardan kömür kullanımının daha da artırılacağı ifade edilmektedir ki, bu durum politikalar açısından önemli çelişkileri beraberinde getirmektedir:

10. Planda ilgili ifadeler şöyledir: "9. Kalkınma Planı döneminde gerçekleştirilen arama faaliyetleri sonucunda bilinen linyit kömürü rezervi 8,3 milyar tondan 12,8 milyar tona çıkmış, 38 yeni jeotermal sahası keşfedilmiştir. Bununla birlikte, ülkemizin önemli potansiyele sahip olduğu jeotermal, linyit, mermer, bor, krom gibi yeraltı kaynaklarımızın daha yüksek katma değer yaratacak şekilde ekonomiye kazandırılması önem arz etmektedir. Enerji üretiminde dışa bağımlılığın azaltılması hedefiyle uyumlu olarak; yurtiçi ve yurtdışında petrol ve doğal gaz arama faaliyetleri hızlandırılacak, linyit kömürü ve jeotermal gibi yerli kaynakların potansiyelinin tespitine yönelik arama faaliyetleri azami düzeye çıkarılacaktır."¹⁵⁸

Planda "Yerli Kaynaklara Dayalı Enerji Üretim Programı" ana başlığının altında, "Kömür aramalarına hız verilerek rezervlerin artırılması" hedeflerden biri olarak belirtilmiştir.¹⁵⁹

10. Kalkınma Planının Kömür Hedefi: "Kömür aramalarına hız verilerek rezervler artırılabacaktır"

Önceki kalkınma planları dönemlerinde de zikredildiği üzere, Türkiye 10. Kalkınma Planında da iklim değişikliği ile mücadelesini ülke gerçekleri gözetilerek "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar" ile "göreceli kabiliyetler" ilkeleri doğrultusunda sürdüreceğini beyan etmiştir.

10. Kalkınma Planının TBMM'deki görüşmeleri incelendiğinde, Planın iklim değişikliği açısından neredeyse hiç tartışılmadığını söylemek mümkündür. Planın Genel Kuruldaki görüşmelerinde iklim değişikliği konusu hiç gündeme gelmemiştir.¹⁶⁰ Komisyon görüşmelerinde ise sadece bir muhalefet şerhinde, iklim değişikliğinin kentlere etkisinin gözardı edildiği belirtilmektedir.¹⁶¹

E TBMM'DE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ GÖRÜŞMELERİ VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

Parlamentoların yasama işlevinden sonraki en önemli işlevi denetimdir. Temsili demokrasinin bir gereği olarak hükümetin halk adına denetiminin bir yolu da bütçe kanunları aracılığıyla yapılan denetimdir. Bütçe kanunlarının TBMM'de görüşüldüğü süre boyunca milletvekilleri "Yürütme"nin icraatını ayrıntılı bir şekilde sorgulama imkânı bulmaktadır.

Bir sonraki yılın bütçe kanunu tasarısı hükümet tarafından mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulur. Bu sürenin elli beş gününde tasarı, Komisyonunda (Esas Komisyon: TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu), yirmi gününde ise TBMM Genel Kurulu'nda görüşülür. Kurum ve kuruluşların bütçesi belirlenen takvime göre tek tek Komisyonunda ve Genel Kurulda ele alınır.

Bu görüşmeler esnasında ilgili bakan, bakanlığının uygulamaları hakkında bilgi verir, milletvekilleri de o bakanlıkla ilgili görüş ve düşüncelerini dile getirir. Bu açıdan bakıldığında iklim değişikliği konusunda Parlamentonun yerini belirlerken bütçe kanunlarını incelemenin önemli işaretler vereceği düşünülmüştür. Burada ayrıntılı olarak bütçe kanunlarının nasıl

¹⁵⁸ 10. Kalkınma Planı, s. 106,
http://tarim.kalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2014/12/Onuncu_Kalkinma_Planı.pdf.

¹⁵⁹ A.g.e, s.174.

¹⁶⁰ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem 3. Yasama Yılı 127. Birleşim, 01.07.2013,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=21976&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=168

¹⁶¹ 10. Kalkınma Planı Sırası, s.69,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=21976&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=168

görüldüğünü açıklamak yerine, çalışmanın kapsamında örnek olarak belirlenen 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun görüşmelerinde iklim değişikliğine değinilip değinilmediği incelenmiştir. Bu noktada hemen bir hatırlatma yapmak gerekir ki, bütçe kanunu incelemesi esnasında sadece, -en ayrıntılı tartışmaların burada yapılıyor olması sebebiyle- Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerine ait tutanaklara yer verilmiştir. Çünkü TBMM Genel Kurulunda yapılan tartışmalar Komisyonunda yapılan görüşmelerin özeti niteliğindedir denebilir.¹⁶² Aynı gerekçe ile 2015 Bütçe Kanununa ait sırasıyla incelemesi de yapılmamıştır.¹⁶³

2015 Yılı Bütçesi görüşmelerinde iklim değişikliğine ilişkin hususlara Maliye Eski Bakanı Mehmet Şimşek'in görüşmelerin başladığı ilk gün Plan ve Bütçe Komisyonunda yaptığı genel sunumda rastlanmıştır. Bu sunumda hükümetin gerçekleştireceği uygulamalardan birinin, az elektrik tüketen beyaz eşya kullanımının yaygınlaştırılması ve bunlara enerji verimlilik sınıfına göre farklı ÖTV uygulaması getirilmesi olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca sunumda binalarda ısı yalıtımı da teşvik edilerek enerji tasarrufunun sağlanacağı belirtilmiştir. Karbondioksit salımı düşük olan araçların vergi muafiyeti açısından teşvik edilmesi yönünde bir çalışma yürütüldüğü ve karbondioksit salım miktarının bir vergileme ölçütü olarak trafiğe yeni çıkacak araçlar için kullanılacağı hususu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız tarafından da görüşmeler sırasında ifade edilmiştir. Bakanın verdiği bu bilgilere karşı komisyon üyesi milletvekillerinden herhangi bir görüş veya soru gelmemiştir. Şimşek, karbondioksit emisyonu az olan araçların farklı vergi uygulamasına tabii olması gerektiğini TBMM Genel Kurulu'nda Bakanlığının bütçe sunuşunda da vurgulamıştır. Maliye Bakanının bu açıklamalarına ilişkin 24. Dönem Mersin Milletvekili Vahap Seçer bahsi geçen konular hakkında konuşmuştur. Seçer, bu konulara ilaveten kamuda kullanılan araçlardan yapılacak tasarrufun da emisyon salımının azaltılmasına yardımcı olacağını ifade etmiştir.¹⁶⁴ Seçer'in kayıtdışı ekonomiden bahsederken kullandığı bir örnek de emisyon salımlarının azaltılması ve iklim değişikliği ile mücadele açısından dikkate değerdir. Komisyonunda bu konudaki müzakerelerde akaryakıt kaçakçılığının oluşturduğu kayıtdışı ekonomiden bahsedilirken, kaçak akaryakıtın daha kirli olması nedeniyle fazla emisyon salımına sebep olduğundan hareketle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının motorlu taşıt emisyon kontrollerinin ve EPDK'nın petrol istasyonu denetimlerinin yeterli olmadığı hususlarına da değinilmiştir.¹⁶⁵

İklim değişikliğini ilgilendiren müzakerelere TBMM'de 13.11.2014 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının bütçe görüşmelerinde de yer verilmiştir. Enerji sektöründe iklim değişikliği ile mücadelede ilk akla gelen fosil yakıtlar ve bu yakıtlardan da kuşkusuz kömürdür. Kömürün ülkenin elektrik üretiminde önemli bir paya sahip olması sebebiyle dönemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız, Komisyonunda sunumunda özette şu hususları ifade etmiştir:

- "2035 yılına kadar küresel çapta petrol, doğalgaz ve kömür olmak üzere fosil yakıtların talebi nispeten azalsa da, bunlar hakim kaynaklar olmaya devam edecektir. Uluslararası Enerji Ajansı projeksiyonlarına göre 2035 yılı birincil enerji talebinde kömürün payı mevcut politikalarla devam edilmesi durumunda %30, yeni politikalar senaryosuna göre %25, 450 ppm senaryosuna göre de %16'lık bir paya sahip olacaktır. Dünyada elektrik üretiminde kaynakların dağılımı incelendiğinde elektrik üretimi için en yaygın kullanılan kaynağın kömür olduğu görülmektedir. Kömürden sonra en fazla kullanılan kaynak doğalgazdır."¹⁶⁶

¹⁶² 2015 Merkezi Yönetim Bütçesi Kanunu Tasarısının TBMM Genel Kurulundaki görüşmeleri 10 Aralık 2014 tarihli 25. Birleşimde başlamış ve 22 Aralık 2014 tarihli 37. Birleşimde sona ermiştir. Bu görüşmelerin tutanakları için: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.liste_birlesimler?p1=1&p2=24&p3=5

¹⁶³ 2015 Merkezi Yönetim Bütçesi Kanunu Tasarısına ait sırasıyla ve ek sırasıyla için: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss656.pdf>
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss656ek1.pdf>

¹⁶⁴ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Maliye Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 27, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-2118784192/pbk25112014.pdf.pdf

¹⁶⁵ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Maliye Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 27, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-2118784192/pbk25112014.pdf.pdf

- Ülkemizin birincil enerji talebi içinde doğalgazın payı %31, kömürün %30, petrolün %26'dır. 2023 yılında bu oranlar %37 kömür, %23 doğalgaz, %26 petrol olarak öngörülmektedir. 2014 yılı eylül ayı itibarıyla ülkemizin elektrik üretiminin %47'si doğalgazdan, %17,2'si hidrolikten, %29'u kömürden, %3,1'i rüzgârdan, %2,9'u diğer kaynaklardan sağlanmaktadır.¹⁶⁷
- 10. Kalkınma Planı kapsamında yer alan ve Bakanlığın sorumlu olduğu Yerli Kaynaklara Dayalı Enerji Üretim Programı kapsamında, yerli kaynakların enerji üretimindeki payının artırılmasına dönük ve dışa bağımlılığın azaltılmasına dönük çalışmalar devam etmektedir. Bu hedeflerden bir tanesi 2013 yılında 32 milyar kilovatsaat olarak gerçekleşen yerli kömür kaynaklı elektrik enerjisi üretiminin 2018 yılında 57 milyar kilovatsaate çıkartılmasıdır. Bu kapsamda yapılan çalışmalar neticesinde, ülkemiz linyit rezervleri toplam 14,6 milyar tona MTA tarafından çıkartılmıştır. Elektrik üretiminde kullanılan yerli kaynaklarımızdan linyitten elde edilebilecek elektrik enerjisi üretim potansiyelinin yaklaşık 22 bin megavat civarında olduğu bilinmektedir. Bu kapasitenin devreye alınmasıyla birlikte 14 milyar dolar karşılığında 30 milyar metreküp doğal gaz ithalatının önüne geçilmiş olacaktır.
- Enerji ve madencilik faaliyetlerinin çevreye duyarlı hâle getirilmesiyle alakalı Kyoto Protokolü'ne taraf olan ülkemizin bununla alakalı çalışmaları devam etmektedir. Enerji kaynaklarımızın olası yol açtığı kirlenmenin azaltılması konusunda ulusal ve uluslararası çalışmalar da devam etmektedir. İklim politikalarına, iklim değişikliklerine, çevreye olan, AB çevre mevzuatına olan uyarlamalar da aynı şekilde devam etmektedir.¹⁶⁸

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kömür tartışmaları iklim değişikliği sorunlarından ziyade, son dönemde yaşanan özellikle Soma ve Ermenek maden kazaları, redevans ve taşeron sisteminin etkisiyle daha çok iş güvenliği, teknoloji, kömürün maliyeti, istihdam gibi konular üzerinden yapılmıştır. Milletvekillerinin iklim değişikliğini ilgilendiren konulara fazla değinmedikleri görülmektedir. Yalnızca bazı milletvekilleri termik santrallerin çevre ve insan sağlığına etkileri üzerine ve zeytinlik alanlarda kurulmak istenen termik santraller gibi yerel sorunlar üzerinden dolaylı olarak iklim değişikliğine değinmişlerdir.¹⁶⁹

İklim değişikliğinin TBMM'de gündeme geldiği başka bir tartışma ortamı da Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının bütçe görüşmeleridir. Zira ulaştırma sektörü sera gazı emisyon kaynağı olarak iklim değişikliğinde önemli bir yere sahiptir. Ulaştırma Eski Bakanı Lütfi Elvan'ın bölünmüş yollarla ilgili verdiği bilgiye göre, bölünmüş yollar yakıt tasarrufuna katkı sağlamaktadır. Bunun sonucunda karbondioksit emisyonunda ciddi düşüşler söz konusudur. Böylece 3 milyon tonun üzerinde daha az salım gerçekleşmektedir; bu da 630 megavat gücünde 22 termik santralin salımına eşittir.¹⁷⁰ Bakan ayrıca, İstanbul'da trafik sorununun bugün yatırımları başlamış olan tünel ve köprülerle dahi çözülemeyeceğini ve daha fazla köprüye ihtiyaç duyulduğunu da belirtmiştir.¹⁷¹

Nitekim ülkedeki mevcut uygulamalar karayoluna dayalı ulaşım stratejisinin önümüzdeki yıllarda devam edeceğini göstermektedir. Bazı milletvekilleri tarafından bu konuya

¹⁶⁶ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 53-54, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-717425137/pbk13112014.pdf.pdf

¹⁶⁷ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 54, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-717425137/pbk13112014.pdf.pdf

¹⁶⁸ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 57

¹⁶⁹ Bu beyanlara TBMM tutanaklarından ulaşılabilir:

- Manisa Milletvekili Erkan Akçay'ın konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 60, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-717425137/pbk13112014.pdf.pdf
 - Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan'ın konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.61 -62 https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-717425137/pbk13112014.pdf.pdf
 - İstanbul Milletvekili Melda Onur'un konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.71, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-717425137/pbk13112014.pdf.pdf
 - Bursa Milletvekili İlhan Demiröz'ün konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.78, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-717425137/pbk13112014.pdf.pdf
 - İzmir Milletvekili Musa Çam'ın konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.80, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-717425137/pbk13112014.pdf.pdf
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 6, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-2031087865/pbk18112014.pdf.pdf.

dair tepkileri, Türkiye'nin ulaşım politikasında karayoluna bağımlılığın devam ettiği ve edeceği göz önüne alındığında, bu durumun karbon emisyonu ve doğa korumada iklime dayanıklılık açısından ciddi olumsuzluklar yarattığı yönündedir.¹⁷²

2015 Genel Bütçe görüşmelerinde iklim değişikliği konusu en çok ve doğrudan iki bakanlığın; Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının bütçelerinin müzakereleri esnasında ele alınmıştır. Bu görüşmelerde doğal değerlerin kaybı, ormanlara müdahale, erozyon, verimli toprakların kaybı, kuraklıkla mücadele, su kaynaklarının yönetimi, kentsel yapılanmaların geldiği nokta, ilgili kurumların kapasite yetersizliği ve konunun sadece bir çevre sorunu olarak algılanmaması gerektiği gibi iklim değişikliği ile ilgili bir dizi konuda hükümetin ulusal ve uluslararası politikaları bazı muhalefet milletvekilleri tarafından eleştirilmiştir.¹⁷³



Türkiye'de ulaşım sektörü karayolu merkezli hale dönüşmüştür

¹⁷⁰ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 6, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-2031087865/pbk18112014.pdf.pdf.

¹⁷¹ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s. 64, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-2031087865/pbk18112014.pdf.pdf.

¹⁷² Bu beyanlara TBMM tutanaklarından ulaşılabilir:

- Denizli Milletvekili Adnan Keskin'in konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.34, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-2031087865/pbk18112014.pdf.pdf
- İstanbul Milletvekili Levent Tüzel'in konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.58, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F-2031087865/pbk18112014.pdf.pdf.

¹⁷³ Bu beyanlara TBMM tutanaklarından ulaşılabilir:

- İstanbul Milletvekili Aydın Ağan Ayaydın'ın konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Orman ve Su İşleri Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.30, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F1906492056/pbk19112014.%20pdf.pdf
- İzmir Milletvekili Musa Çam'ın konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Orman ve Su İşleri Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.41, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F1906492056/pbk19112014.%20pdf.pdf
- Kocaeli Milletvekili Mehmet Hilal Kaplan'ın konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Orman ve Su İşleri -Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.27-28, s.77, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F1906492056/pbk19112014.%20pdf.pdf
- Manisa Milletvekili Sümer Oral'ın konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bütçesi görüşme tutanakları, s.78-79, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F1836498030/pbk20112014.%20pdf.pdf
- Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun konuşması, konuşması, Plan ve Bütçe Komisyonu Dışişleri Bakanlığı bütçesinin görüşme tutanakları, s.5, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dosya_p.indir?pDosyaAdi=F643608679/pbk24112014.pdf.pdf.

ŞEKİLLER VE TABLOLAR

ŞEKİLLER

Şekil 1:	Vostok Buzulunda Ölçülmüş Geçmiş 420 Bin Yılın Sıcaklığı (mavi) ve Karbondioksit (yeşil) Yoğunluğundaki Değişim	7
Şekil 2:	İklim Dengelerinin Devrilme Olayları	9
Şekil 3:	AR5'te Yer Alan Karbondioksit Salım Senaryoları ve Sıcaklık Artışları	10
Şekil 4:	Küresel Karbon Bütçesi (1870-2013)	11
Şekil 5:	Türkiye'nin Toplam Sera Gazları Salımlarının Yıllara ve Sektörlere Göre Değişimi	17
Şekil 6:	Türkiye'de 2013 Yılı Salımlarının Sektörlere Dağılımı	18
Şekil 7:	Türkiye'de 2013 Yılı için Sera Gazlarının Payı	19
Şekil 8:	Türkiye'de 1990-2013 Yılı Sera Gazları Değişimi (1990=100)	20
Şekil 9:	Türkiye'nin Geçmiş ve Öngördüğü Toplam Sera Gazları Miktarı	21
Şekil 10:	RCP2.6 Senaryosu, Türkiye'nin Geçmiş ve 2015 Niyet Beyanını karşılaştırılması	22
Şekil 11:	Türkiye'de 1990-2013 Yılları Arası Enerji Sektörü Sera Gazları Salımlarının Değişimi	45
Şekil 12:	1990-2013 Yılları Arasında Türkiye'de Ulaşım Kaynaklı Karbondioksit Miktarının Sektörel Gelişimi	49
Şekil 13:	Türkiye'de Binalarda Fosil Yakıt Kullanımı Kaynaklı Karbondioksit Salımları	53
Şekil 14:	Türkiye'de Mesken, Ticaret ve Kamu Binaların Yıllık Elektrik Tüketimi (sol eksen) ve Binaların Toplam Tüketimde Payındaki % Olarak Değişim (sağ eksen).	54

TABLOLAR

Tablo 1:	Sera Gazları ve Sektörel Kaynakları	8
Tablo 2:	Uluslararası İklim Müzakereleri ve Karbondioksit Yoğunluğu Kronolojisi	13
Tablo 3:	Türkiye'de Sektör Bazlı Sera Gazları Salımları ve Artış	18
Tablo 4:	Türkiye'de Sera Gazları ve 1990-2013 Arası Değişimi	19
Tablo 5:	Türkiye'de 1990-2013 Yılları Arasında Salınan ve Sera Gazlarındaki Değişimi Yüksek Olan Alt Sektörler	20
Tablo 6:	Negatif Uyum	27
Tablo 7:	İklim Değişikliği Etkileri ve Uyum Stratejisi Örnekleri	33
Tablo 8:	İklim Değişikliği Uyum Faaliyetleri Örnekleri	36
Tablo 9:	Türkiye'de Ölçülmüş En Sıcak 5 Yıl ve 1970-2000 Yılı Ortalamasına Göre Sıcaklık Farkı	38

Tablo 10: Diğer Çevre Konuları	67
Tablo 11: 17. Yasama Döneminden İtibaren Çevre Konularında Kurulan Diğer Meclis Araştırması Komisyonları	70
Tablo 12: Yasama Dönemi'nde Küresel Isınma ve İklim Değişikliği Konularında Verilen Soru Önergelerinin Muhataplarına Göre Dağılımı	74
Tablo 13: 24. Yasama Dönemi'nde Verilen Soru Önergeleri	75
Tablo 14: 24. Yasama Dönemi'nde Diğer Çevre Konularına İlişkin Verilen Soru Önergeleri	76
Tablo 15: 24. Yasama Dönemi'nde Verilen Soru Önergelerinin Cevaplandırılma Oranları	78
Tablo 16: 24. Yasama Dönemi'nde Verilen Meclis Araştırması Önergeleri	79
Tablo 17: 24. Yasama Dönemi'nde Diğer Çevre Konularına İlişkin Verilen Meclis Araştırması Önergeleri	80
Tablo 18: 24. Yasama Dönemi'nde Yapılan Gündem Dışı Konuşmalar	84
Tablo 19: 24. Yasama Dönemi'nde Diğer Çevre Konularına İlişkin Yapılan Gündem Dışı Konuşmalar	85

Küresel Denge Derneği

Attar Sokak, Kent Sitesi, C Blok, No: 6 Gaziosmanpařa 06700 Ankara

Tel: 0312 467 84 90 • **Faks:** 0312 467 84 89 • **E-posta:** info@kureseldenge.org • **Web:** http://kureseldenge.org/