

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TARIMDAN KAYNAKLANAN ÇEVRE SORUNLARINI ÖNLEMENE YÖNELİK UYGULAMALAR ÜZERİNE BİR İNCELEME**

**Yrd.Doç.Dr. Şule İŞİN\***

**1. GİRİŞ**

Son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde çevre konusundaki kaygılar giderek artmakta ve çeşitli kesimlerden kaynaklanan çevre sorunlarına karşı önlemler alınmaktadır. Çevre sorunları başlangıçta yalnızca sanayileşmenin bir sonucu olarak görülmüş, daha sonra bu sorunların ortaya çıkmasında tarımın da etkisi olduğu düşünülmeye başlanmıştır. Bu noktada özellikle tarımın çevre ile çok yönlü bir etkileşim içinde olduğu da düşünülmektedir. Tarım kesimi bir yandan gelişmiş teknolojiyi kullanırken çeşitli çevre sorunları yaratmakta, diğer yandan da özellikle sanayi tarafından yaratılan çevre sorunlarından olumsuz etkilenmektedir.

1990'lı yıllarda sanayinin yanında tarımın da önemli çevre sorunları yarattığı ve bu konuda ivedi önlem alınması gereği üzerinde durulmaya başlanmıştır. Tarımsal üretim amacıyla yoğun kimyasal gübre ve ilaç kullanımının yarattığı çevre sorunları çeşitli toplantılarda dile getirilmiştir. 1995 yılında FAO tarafından Tel Aviv'de düzenlenen bir toplantıda tarımsal etkinlikler nedeniyle Avrupa kıtası tarım topraklarında nitrifikasyonun önemli boyutlara ulaştığı ve temiz su kaynaklarının yok olduğu, başka bir toplantıda tarım sektörünün özellikle kimyasal ilaç kullanımı nedeniyle önemli çevre sorunları yaratan bir sektör olduğu bildirilmiştir (SÜRMEİ, 1997, s:26).

Son yıllarda Avrupa Birliği'nde de genel ve tarımsal kaynaklı çevre sorunları üzerinde önemle durulmakta, bu sorunları gidermeye yönelik çeşitli önlemler alınmaktadır. Bu çerçevede Avrupa Birliği'nin ve üye ülkelerin tarım politikalarının çevre koruma ile ilişkilendirilmesi gerekli görülmektedir.

Bu çalışmada; genel hatlarıyla Avrupa Birliği'nde tarım-çevre ilişkilerini düzenlemeye yönelik önlemler ile üye ülkelerde tarımdan kaynaklanan çevre sorunlarını önlemeye ilişkin uygulamaların kısaca incelenmesi amaçlanmıştır. Türkiye'de, özellikle yoğun tarımın uygulandığı bölgelerde aşırı ve bilinçsiz kimyasal gübre ve ilaç kullanıldığı bilinmektedir. Bu nedenle uzun dönemde tarımsal kaynaklı çevre sorunlarının yaşanacağı endişesi gündeme gelmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde; Türkiye'de de tarım ve çevre etkileşimini dikkate alan önlemler kaçınılmaz hale gelecektir.

**2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ÇEVRE POLİTİKASI**

Avrupa Birliği'nde ilk olarak 1973 yılında çevre politikası kapsamında "Eylem Programları" oluşturulmuştur. Dört ya da beş yıllık dönemler için hazırlanan Eylem Programları Konsey tarafından onaylanmakta, üye ülkeler programlardaki hedeflere ulaşmak için kendi uygulamalarını belirlemektedirler. 1987 yılında kabul edilen Dördüncü Eylem Programında tarımdan kaynaklanan çevre sorunlarının giderilmesine yönelik ilk önlemlerin sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda yer aldığı belirtilmektedir. 1993 yılında yürürlüğe giren Beşinci Eylem Programında da tarım ve çevre politikaları arasında uyum sağlanması ve çevre dostu tarım tekniklerinin yaygınlaştırılması konusunda hedeflerin yer aldığı ifade edilmektedir (EGELİ, 1997, s:96 ve 105). Su, toprak ve genetik kaynakların korunmasını esas alan Beşinci Eylem Programı tarımı beş öncelikli sektörden biri olarak göstermiştir.

\* E.Ü.Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, Bornova, İZMİR.

1987 Tek Pazar Senedi Topluluk çevre politikası için yasal bir dayanak sağlamış ve bu 1992 yılında imzalanan ekonomik gelişmenin sürdürülebilir olması gerektiği ve çevresel korumanın diğer tüm politikalarla entegre olması gerekliliğini içeren Maastricht anlaşmasının ilkeleri ile desteklenmiştir (GILLMOR, 1997, s:20).

1992 Ortak Tarım Politikası reformlarının, üye devletleri çiftçilerin kırsal alanları koruması, üretim yöntemlerinde yoğunluğu azaltması, kirletici uygulamalardan kaçınması ve biyo-çeşitliliği koruması için teşvikler uygulamaya çağırıldığı belirtilmektedir. Birliğin aynı zamanda bölgesel programlar, organik çiftçilik, çalılık ve dağılık meyve bahçelerinin, fundalıkların korunması, yerel türler için üretme programları ve arazilerin gıda üretiminden çıkarılması için fon sağladığı da ifade edilmektedir (Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, s:18).

Haziran 1998'de Cardiff'te yapılan Avrupa Konseyi toplantısında çevresel endişelerin Birlik politikasıyla entegrasyonu gerekliliğine işaret edilmiştir. Viyana'da Aralık 1998'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantısında da Gündem 2000 (Agenda 2000) 'in kapsamında çevre-tarım entegrasyonuna değinilmiştir. Ortak Tarım Politikası'yla uyumlu hale getirilen çevre politikası kapsamında alınacak önlemler; kirliliği önlemek, çevreye zararlı tarımsal işlemleri en aza indirmek ve doğal mirası korumak şeklinde belirtilmiştir (CEC, 1999, s:3).

Avrupa Birliği'nde, yeraltı suları ve içme suyu kaynaklarında nitrat ve fosfat birikiminin ana kaynağı olarak tarım görülmekte ve bu nedenle de Nitrat Kararnamesi şartlarına bağlı olarak bir dizi önlem alınmaktadır. Bu Kararname'nin uygulanması; "kirleten öder" ve "kaynakta önleme" prensipleri ile çevre-tarım entegrasyonuna doğru atılmış önemli adımlardan biri olarak görülmektedir. Bununla birlikte Kararname'nin uygulanmasında çeşitli sorunlar yaşandığı, 15 üye ülkenin 12'sinin yanlış uygulama vb. nedenlerle dava konusu olduğu belirtilmektedir (CEC, 1999, s:11). Birlik düzeyinde, tarımsal ilaçların maksimum düzeylerini kontrol etmeye yönelik olarak; sudaki ilaç kalıntılarını sınırlama önlemleri, zararlılarla mücadele, organik tarım vb. gibi uygulamalar da mevcuttur.

### 3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE TARIM-ÇEVRE PROGRAMLARI

Tarım-çevre konusundaki 2078/92 no'lu Konsey düzenlemesi çevre dostu işlemleri uygulayan üreticileri özendirmeye yönelik programları içermektedir. AB'nin tamamı için tek bir program bulunmamaktadır, üye ülkeler kendi programlarını belirlenen hedefler doğrultusunda oluşturmaktadır. Bu programlar bölgesel ya da ulusal yönetimler tarafından yürütülmektedir. Üye ülkeler için tarım-çevre programlarını oluşturma zorunluluğu bulunmaktadır, ancak üreticilerin katılımı isteğe bağlı olarak gerçekleşmektedir.

Birlik çevre stratejisinin özü; üye ülkelerin ilgili kuruluşları yoluyla hedeflenen tarım-çevre önlemlerinin uygulanmasına dayanmaktadır. Tarım-çevre programları gönüllülük ve anlaşma esasına dayalı olarak, çevre koruyucu hizmetleri sağlayan üreticilere ödeme yapılmasını öngörmektedir. Ödemeler FEOGA'nın Garanti bölümünden gerçekleştirilmekte olup, 1997 yılında 1.5 milyar ECU değerinde bir ödeme yapıldığı belirtilmektedir. 1998 yılı için bu değer 1.7 milyar ECU olacağı ve Garanti bölümü harcamalarının yaklaşık % 4'ünü oluşturacağı tahmin edilmiştir (DG VI, 1998, s:6). 1993-1998 yılları arasındaki tahmini harcamanın % 21.3'ü Almanya'ya, % 15.4'ü İtalya'ya ve % 12'si Fransa'ya yapılmıştır. Toplam harcamaların yaklaşık 1/3'ünün Avusturya, Finlandiya ve İsveç gibi yeni üye ülkelere, 1/5'inin ise yalnızca Avusturya'ya yapıldığı tahmin edilmektedir (Yeni üyeler için 1996-98 dönemi alınmıştır) (DG VI, 1998, s:23).

Yukarıda sözü edilen düzenlemeden yararlanan işletme sayısı 1998 yılı itibariyle (Almanya hariç) 905 400'dür ve AB'deki tüm işletmelerin % 13.4'ünü oluşturmaktadır. Bu değer toplam tarımsal alanın ise % 19.5'ini kapsamaktadır (Çizelge 1).

Çizelge 1. AB Üye Ülkelerinde Tarım-Çevre Programlarından Yararlanan İşletme Sayıları (000) ve Kapsanan Tarımsal Alan (000 ha)

| Ülke       | Yararlanan işl. sayısı (000) | Toplam içindeki payı (%) | Kapsanan alan (000 ha) | Toplam içindeki payı (%) |
|------------|------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| Belçika    | 2.0                          | 2.8                      | 22.7                   | 1.7                      |
| Danimarka  | 8.0                          | 11.6                     | 107.3                  | 3.9                      |
| Almanya    | *                            | *                        | 6741.0                 | 38.9                     |
| Yunanistan | 2.4                          | 0.3                      | 34.8                   | 0.6                      |
| İspanya    | 33.9                         | 2.7                      | 871.1                  | 2.9                      |
| Fransa     | 171.0                        | 23.3                     | 6901.4                 | 22.9                     |
| İrlanda    | 32.2                         | 21.0                     | 1089.6                 | 24.1                     |
| İtalya     | 176.3                        | 7.1                      | 2291.3                 | 13.6                     |
| Lüksemburg | 1.9                          | 60.3                     | 96.6                   | 75.9                     |
| Hollanda   | 6.7                          | 5.9                      | 34.5                   | 1.9                      |
| Portekiz   | 137.9                        | 30.6                     | 664.2                  | 16.8                     |
| İngiltere  | 25.4                         | 10.8                     | 2322.9                 | 14.6                     |
| E-12       | 597.6                        | 9.4                      | 21177.3                | 16.3                     |
| Avusturya  | 173.4                        | 78.2                     | 2429.0                 | 67.8                     |
| Finlandiya | 77.8                         | 77.2                     | 1877.5                 | 86.9                     |
| İsveç      | 56.6                         | 63.7                     | 1642.2                 | 51.6                     |
| E-15       | 905.4                        | 13.4                     | 27126.0                | 19.5                     |

Kaynak: DG VI Commission Working Document, State of Application of Regulation (EEC) No.2078/92, Evaluation of Agri-Environment Programmes, 1998, s:20-21.

Tarım-çevre önlemlerinin olası etkileri çevresel, sosyo-ekonomik, ve tarımsal etki olmak üzere üç kategoride dikkate alınmaktadır. Önlemlerin tanımı ve coğrafi yoğunluk açısından programlar bir ülkeden diğereine oldukça farklılık göstermektedir. Bu nedenle üye ülkelerde uygulanan tarım-çevre programlarının kısaca incelenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

#### 4. ÜYE ÜLKELERDE UYGULANAN TARIM-ÇEVRE PROGRAMLARI

Daha önce de belirtildiği gibi, AB'de tarım ve çevre etkileşimine ilişkin ana hedefler belirlenmekte, üye ülkeler ise kendi programlarını oluşturmaktadırlar. Buna göre her ülkede farklı içerikleri olan programlar uygulanmaktadır. Aşağıda üye ülkelerde uygulanan tarım-çevre programları kısaca özetlenmiştir (DG VI, 1998).

Belçika'da; üç bölgesel program uygulanmaktadır. Genel Federal programın amacı; özellikle organik tarım yöntemlerini içeren projeleri oluşturmaktır. Federal program aynı zamanda organik tarımın yaygınlaştırılması ya da korunmasını, ayrıca ağaç ve fidan yetiştirmede entegre üretim planını da içermektedir.

Danimarka'da; başlangıç tarım-çevre programları ülke genelinde şu amaçları içermektedir: nitrat kullanımını ve etkilerini azaltmak, organik tarımı özendirmek, işlenebilir alanların ekstansif çayır-mer'alara dönüşümünü sağlamak. 1997 yılında bu programların yerini ülkenin tamamı için organik tarım, bazı bölgeler için nitrat kullanımının azaltılması ve ilaç kullanımının durdurulması gibi iki yeni program almıştır. Organik tarım, genel olarak organik tekniklerin uygulanmasını ve devamını içermekte, özelde de yem bitkileri ve entansif (geleneksel) domuz yetiştiriciliğini hedef almaktadır.

Almanya'da tarım-çevre programları; girdi kullanımının azaltılarak ekstansif tarımın geliştirilmesi ve organik tarım uygulamalarının yaygınlaştırılması ve devamlılığı sağlama gibi önlemleri kapsamaktadır.

Yunanistan'da tarım-çevre programları kapsamında organik tarım, nitrat kullanımını azaltmaya yönelik bölgesel bir program ve genetik kaynakların korunması gibi önlemleri içeren programlar oluşturulmuştur. Ayrıca; Tesalya'da entansif pamuk üretiminde nitrat kullanımını azaltmaya yönelik bir program da söz konusudur. Bu programda pamuk-buğday münavebesinin uygulanması ve nitrat kullanımının belirlenen düzeylere indirilmesi yer almaktadır. Programın diğer entansif ürünlere de yöneleceği belirtilmektedir.

İspanya'da, ülkenin geneli için ekstansif tahıl üretimi, üreticilerin eğitimi, nesli tükenme tehlikesi olan yerel türlerin korunması ve organik tarım gibi önlemler benimsenmiştir. Bunun yanında yerel gereksinimlere göre belli bölgelerde bazı önlemler de uygulanmaktadır. Bunlar; entegre bitki sağlığı kontrolü, ekstansif hayvancılığın gelişimi, erozyona karşı önlemler, sulama yoğunluğunda azaltmalar vb. gibi önlemlerdir.

Fransa'da ülke genelinde tarım-çevre programlarının kapsamında ekstansif çayır ve mer'aların korunması, maksimum sürü büyüklüğü, su kaynaklarının korunması vb. gibi önlemler önem kazanmaktadır. Genel ve yerel önlemler 24 bölgesel program aracılığıyla alınmaktadır. Yerel programlarda, girdi kullanımının azaltılması, organik tarım, eğitim ve demonstrasyon projeleri, kışlık ekin yetiştirme, ekstansif hayvancılığın geliştirilmesi, nesli tükenme tehlikesinde olan türlerin yetiştirilmesinin özendirilmesi, uzun dönem üretimden ayırma (set-aside) vb. gibi önlemler yer almaktadır. Ayrıca özel alanlar için ek önlemler de alınmaktadır. Bunlar; doğal yaşamın korunması, su ve doğal kaynakların korunması, geleneksel tarım yöntemlerinin korunması, organik tarımın devamlılığı gibi önlemlerdir.

İrlanda'da "Kırsal Çevre Koruma Planı" çerçevesinde programa katılan üretici işletmesinin tamamı için çevresel önlemleri almak zorundadır. Bunlar arasında su korumaya yönelik planların geliştirilmesi, sürü yönetimi, organik tarım gibi önlemler sayılabilmektedir.

İtalya'da 21 bölgesel program yardımıyla tarım-çevre programı yürütülmektedir. Her bölgede bütün önlemler uygulanmamaktadır. Genel olarak programlarda, düşük girdi kullanımı ve organik tarım, ekstansif tarım, ekstansif hayvansal üretim ve diğer çevresel tarım teknikleri gibi önlemler alınmaktadır.

Lüksemburg'da 1997 yılına kadar programların herhangi bir bölümü uygulanmamıştır. Temel programda genel olarak üretimin ekstansif hale getirilmesi, çevresel yönetim, su kaynaklarını koruma gibi önlemler yer almaktadır. Program aynı zamanda bağda çevresel zararlı kontrolünü de içermektedir. Bunun yanında özel bölgeler için iki alt program da geliştirilmiştir.

Hollanda'da; tarım-çevre programı ulusal politikanın bir parçası durumundadır. Program, çevre dostu tarımı geliştirmek için projeleri, kursları, organik tarımı geliştirici projeleri, ekstansif besi sığırcılığının yaygınlaştırılması vb. önlemleri içermektedir.

Avusturya'da; tarım-çevre programının amacı, tüm tarım sektörünün ekolojik sürdürülebilirliğini artırmadır. "Ekosistem", "Toprak Islahının Artırılması", "Su ve Otlak Koruma", gibi üç bölgesel program geliştirilmiştir. Coğrafi konumları ne olursa olsun üreticilerin tamamı programa katılabilmektedir. Program AB'deki en geniş programlardan biridir.

Portekiz'de tarım-çevre önlemleri; girdi kullanımının azaltılması, geleneksel ekstansif tarım sistemlerinin korunması, eğitim ve demonstrasyon projeleridir. İlaç kullanımını azaltmak için bir dizi önlem alınmıştır. Bunlar kimyasal ürünlerin kullanımında sınırlamaları, entegre üretim ve koruma kontrol

yöntemlerinin uygulanmasını, organik tarımın özendirilmesini kapsamaktadır. Bunun yanında doğal kaynakların korunmasına yönelik önlemler de alınmaktadır.

Finlandiya’da tarım-çevre programı dört ayrı plana ayrılmaktadır. Ana plan, Genel Tarımsal Çevre Koruması Planı’dır. Bu plan ülkenin tamamını kapsamaktadır ve çevresel arazi yönetim planlaması, düşük gübre kullanımı, ilaç kullanımının azaltılması gibi önlemleri içermektedir. Belirlenmiş bölgelerde (ya da belli işletme tipleri için) Genel Tarımsal Çevre Koruma Planı’na katılan üreticiler “Destekleyici Koruma Planı”na da katılabilmektedir. Bu plan, organik üretim, uzun dönem üretimden ayırma (set-aside), kirliliği önlemek için hayvan gübresinin dikkatli kullanımı, girdi kullanımında azaltma gibi önlemlerden bir ya da daha fazlasını alan üreticilere yardım sağlamaktadır.

İsveç tarım-çevre programı; bilgi aktarımı, eğitim ve demonstrasyon projelerini içermektedir. Programda organik tarımın geliştirilmesi, erozyonla mücadele gibi önlemler yer almaktadır.

İngiltere tarım-çevre programında özellikle çevresel açıdan duyarlı bölgelere ağırlık verilmektedir. Bu bölgelerde nitrat kullanımının azaltılması, organik tarımın geliştirilmesi gibi önlemler alınmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde İtalya, Almanya, Avusturya ve Finlandiya’da tarım-çevre programlarının girdi sınırlaması çerçevesinde yürütüldüğü görülmektedir. İtalya, Almanya, Danimarka, Finlandiya’da ilaç ve gübre kullanımında azalmalar meydana gelmiştir. İngiltere’de girdi kullanımındaki azalmanın istenen düzeyde olmadığı belirtilmektedir. Buna neden olarak üreticilere yapılan ödemelerin düzeyi gösterilmektedir (DG VI, 1998, s:47). Avusturya’da meyve üretiminde ilaç kullanımının azaldığı belirtilmektedir. Ancak İtalya ve Danimarka gibi bazı ülkelerde girdi kullanımının azaltılmasında istenen sonuçlara tam olarak ulaşamamıştır. Bunun nedeni olarak da; ödeme düzeyinin piyasadaki getiriyi sağlayamaması ve üreticilerin beş yıllık anlaşmaları imzalamaya isteksiz oluşları gösterilmektedir (DG VI, 1998, s:48).

## 5. SONUÇ

AB’de Konsey’in 2078/92 sayılı düzenlemesi ile tarımın çevreye olan etkilerini azaltmak amacıyla, çevre dostu faaliyetleri uygulayan üreticileri özendirmeye yönelik programlar oluşturulmuştur. Belirlenen hedefler doğrultusunda üye ülkeler kendi programlarını geliştirmektedir.

Beşinci Eylem Programı’nda 2000 yılına kadar tarımsal alanın % 15’inin kapsanması öngörülmüş ve bu hedefin üzerine çıkmıştır. Tarım-çevre programlarının uygulandığı alan 1998 yılı itibariyle AB tarım alanının yaklaşık % 20’sini kapsamaktadır.

AB’de tarım-çevre konusunda bazı uygulamaların tamamında belirlenen hedeflere ulaşamamıştır. Azot kullanımındaki azalmalara rağmen ekstansif hayvancılığın yaygınlaştırılması tam olarak gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle ilave önlemlerin alınması da gerekmektedir.

Türkiye’de de kullanılan tarım tekniklerine bağlı olarak girdi kullanımındaki bölgesel farklılıklar dikkate alındığında, bölgeler düzeyinde tarım-çevre etkileşimini düzenleyen önlemlerin alınması gerektiği düşünülmektedir. Kuşkusuz alınan önlemlerin başarısında üreticilerin eğitimi de büyük önem taşımaktadır.

#### KAYNAKLAR

- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, “Avrupa Birliği ve Çevre”, Ankara.
- CEC, Communication from the Commission, Directions Towards Sustainable Agriculture, Com (1999) 22 Final, Brussels, 27.01.1999.
- CEC, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Indicators for the Integration of Environmental Concerns into the Common Agricultural Policy, Com (2000) 20 Final, Brussels, 26.01.2000.
- DG VI Commission Working Document, State of Application of Regulation (EEC) No.2078/92, Evaluation of Agri-Environment Programmes, 1998, s:20-21.
- EGELİ, G.; “Avrupa Birliği’nde Çevre ve Tarım Politikaları”, Türkiye’nin Tarım Politikası ve Çevre, 9-10 Ekim 1997, TÇV yayın no:122, Ankara, 1997, s:93-105.
- GILLMOR; D. A.; “The Implementation of Current European Union Agri-Environmental Policy in the Republic of Ireland”, Rural Geography and Environment, Institute of Geonics, Academy of Sciences of the Czech Republic, Brno, 1997, s:19-25.
- SÜRMEİİ, M. A.; Tarım ve Çevre Etkileşimi, Türkiye’nin Tarım Politikası ve Çevre, 9-10 Ekim 1997, TÇV yayın no:122, Ankara, 1997, s:25-31.