

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK ÇEVRE POLİTİKASI ÇERÇEVESİNDE ÇEVRE VERGİLERİ

Emrah FERHATOĞLU*

1. Giriş

Geçtiğimiz yüzyılın ikinci yarısından itibaren akademik çevrede tartışma konusu yapılan Çevre Vergileri son on yıl içerisinde birçok OECD ve Avrupa Birliği ülkesinde uygulama seviyesinde tartışılır olmuştur. Bu trend, bir çok Avrupa ülkesinde Çevre Politikaları kapsamında mali araçların kullanılmasının önemini arttırmıştır. Avrupa Birliğinde Ortak Çevre Politikası alanında mali araçların kullanımının önem kazanması Avrupa Birliği Komisyonu'nun görüşlerine de paralellik göstermektedir.

Çevre Vergilerinin öneminin artması “Ekolojik Vergi Reformu” düşüncesinin akademik ve politik çevrelerde tartışılmasına neden olmuştur. Mali araçların çevre politikası kapsamında yaygın olarak kullanımını öngören “Ekolojik Vergi Reformu”nun iki dayanağı vardır. Bunlardan birincisi, çevre tahribatına neden olan ekonomik faaliyetlere yönelmiş devlet yardımlarının kaldırılması; diğeri ise, işgücü, sermaye ve ticari faaliyetler üzerindeki vergi yükünün çevreye zararlı ekonomik faaliyetler üzerine kaydırılmasıdır. Bu bağlamda, Ekolojik Vergi Reformunun amacı, çevreye zararlı ekonomik faaliyetleri bunlara yönelen mali yardımları kaldırarak ve/veya yeni vergiler getirerek cezalandırmak, bunu gerçekleştirirken de işgücü, sermaye ve ticari faaliyetler üzerindeki vergi yükünü nispi olarak azaltmaktır.

Bu çalışmada Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası çerçevesinde ülkelerin kullandığı, Birlik organlarının önerdiği mali araçlardan olan “Çevre Vergileri” inceleme konusu yapılacaktır. Bu bakımdan ilk aşamada Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikasının ana hatları üzerinde durulacaktır. İzleyen başlıklarda ise Çevre Vergilerinin ayırt edici özellikleri ve Avrupa Birliği ülkelerinin kamu gelirleri içerisindeki oransal yapısının yıllar itibariyle dağılımı incelenecektir.

2. Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası

Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan 1957 tarihli Roma Antlaşması'nda Birliğin Çevre Politikasının oluşturulması ve uygulanması konusu ile ilgili hüküm bulunmamaktaydı. Bu nedenle, çevre politikası ile ilgili düzenlemeler 1987 tarihli Avrupa Tek Senedine (European Single Act) kadar Roma Antlaşması'nın rekabeti düzenleyen hükümlerine göre yürütülmüştür.¹

Avrupa Birliği'nde 1972 yılına kadar Ortak Çevre Politikası ile ilgili düzenlemelere rastlanmamıştır. Bu eksikliği gidermek amacıyla, Birlik Organları ilk kez 1972 yılında Birliğin Ortak Çevre Politikasının temel ilkelerinin belirtildiği Birinci Eylem Programını yürürlüğe koymuştur.² Programda Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikasının prensipleri ve hedefleri belirtilmiştir. Günümüze kadar bu çalışmayı izleyen beş çalışma daha yapılmıştır. Bunlardan dördüncü çevre programı, çevre politikasını diğer Birlik politikaları ile ilişkilendirilmesi ve bu sayede çevre mevzuatının güçlendirilmesi bakımından dikkat çekicidir. 1993-2000 yıllarını kapsayan beşinci programda ise “sürdürülebilirliğe doğru” ifadesi yer almıştır.

Dönemin Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Santer 17 Ocak 1997 tarihinde Avrupa Komisyonuna sürdürülebilir gelişmenin Avrupa Birliği'nin üç görevi başarıyla yerine getirmesi anlamına geldiğini ifade etmiştir. Bu görevler aşağıdaki gibidir:³

* Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi.

- Çevreyle daha dost bir ekonomiye geçişin başarıyla tamamlanması,
- Ekonomik performansın doğal kaynakların en iyi biçimde kullanmaya bağlı olduğunun kanıtlanması,
- Çevre korunmasının ön safında kalarak yeni iş alanları yaratmakta ve diğer sektörlerde istihdam koşullarının devamını sağlamakta olduğumuzun kanıtlanması.

Bu bağlamda ekonomi politikasının temel taşlarının çevre politikası ile sıkı bağ kurduğunu söylemek yerinde olur. Avrupa Birliğini Kuran Antlaşmada (Roma Antlaşması) Birliğin Çevre Politikası ile ilgili hükümlere yer verilmemiştir. Birliğin Çevre Politikasının yasal temeli 1987 tarihli Avrupa Tek Senedine dayanmaktadır. Avrupa Tek Senedi, Birliğin Çevre Politikasına Roma Antlaşmasında ayrı bir başlık altında yer verilmesini sağlamıştır.

Roma Antlaşmasının “Çevre” başlıklı dokuzuncu bölümünde yer alan 174. maddeye göre, “Çevre Politikasında Topluluk aşağıdaki amaçları izleyecektir:

- Çevrenin korunması ve kalitesinin yükseltilmesi
- İnsan sağlığının korunması
- Doğal kaynakların ihtiyatlı ve akılcı kullanılması
- Bölgesel ya da global çevre sorunları ile ilgili önlemleri uluslararası düzeye taşımak”⁴

Birliğin Çevre Politikası ile Ekonomi Politikasının kesiştiği ve Çevre Politikası amaçlarına ulaşmada mali araçların kullanılmasının Roma Antlaşmasındaki gerekçesi de yine aynı maddede yer alan bir hükme dayandırılabilir. Roma Antlaşması m.174/3’e göre: “Topluluk Çevre Politikasını belirlerken aşağıdaki unsurları göz önüne alır:

- Ulaşılabilen bilimsel ve teknik bilgi
- Müdahalenin olması ya da olmaması durumlarındaki fayda ve zararlar
- Topluluk bütününde ülkeler arasında dengeli ekonomik ve sosyal gelişme⁵

Topluluk bütününde dengeli ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması ise çeşitli ekonomi ve maliye politikası araçlarının kullanılmasını gerektirir. Diğer taraftan, çevreye zararlı bir faaliyete devlet müdahalesinin olması ya da olmaması durumlarındaki fayda ve zararların tahmin edilmesi de ekonomi ilminin tekniklerinden faydalanmayı gerektirir.

3. Birliğin Ortak Çevre Politikası Aracı Olarak Vergiler

Çevre politikası aracı olarak vergi salınması, bazı üretim ve tüketim davranışlarının çevreye negatif dışsallık sağtığı gerçeğine dayanmaktadır. Ekonomi teorisi bu gibi dışsallıkları sosyal maliyet olarak nitelendirmektedir. Bu gibi dışsallıklar tüketime konu olan mal veya hizmetler üzerine vergi konulması ya da sosyal maliyeti olan üretim sürecinin çeşitli aşamalarının vergilendirilmesi şeklinde içselleştirilebilir. Çevreye zararlı ekonomik faaliyetin vergilendirilmesiyle mükellef üzerindeki vergi yükü zarar verici davranışın azaltılmasına neden olacak şekilde arttırılır. Bu durumda vergi hasılatı da dışsallık yaratan ürünün fiyatı ve miktarı ölçüsünde artacaktır. Çevreye zararlı faaliyet üzerinde vergi yükünün artması, mükelleflerin söz konusu faaliyetle ilgili olarak kendilerine vergi avantajı sağlayacak alternatif üretim teknikleri ya da tüketim için ikâme malları bulmaya itecektir.⁶

Çevreye zararlı davranışları azaltmayı amaçlayan çevre vergilerinin özellikleri aşağıdaki gibidir:⁷

- Çevre vergileri çevreye zararlı malların, hizmetlerin veya faaliyetlerin maliyetini arttırır.

- Çevre vergileri üretici ve tüketici birimleri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendirir.⁸
- Üretici birimleri yeni üretim teknikleri geliştirmeye yönlendirerek teknolojik gelişmeye katkıda bulunur.
- Vergi gelirleri arttırılırken, işgücü ve sermaye üzerindeki vergi yükünün azalmasıyla ekonomiye olumlu katkılarda bulunur.

3.1. Avrupa Birliği'nde Çevre Vergileri

Avrupa Birliği ülkelerinde genel kabul görmüş bir çevre vergisi tanımına rastlamak mümkün değildir. Avrupa Birliği'nin de resmi bir tanımının olmadığı bir ortamda farklı anlamlarda kullanılan benzer kavramlara rastlamak mümkün olabilmektedir.

Avrupa Birliği Komisyonundaki bir uzmanlık çalışma grubunda çevre vergileri "çevreye zararlı bir birimi ya da parçasını kendisine vergi konusu olarak almış vergi" olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre çevre vergisinin muhtemel konuları arasında zehirli gaz ve su emisyonları, enerji ürünleri (taşımacılıkta ve diğer şekillerde kullanılan), taşımacılık (kilometre esaslı, yıllık vergi ve satış vergileri), atık su, tarımsal girdiler (gübre, böcek ilacı), atıklar (genel atık toplama hizmetleri ve pil, araba lastiği, ambalaj malzemesi gibi kişisel ürünler), ozon tabakasına zararlı ürünler (CFC) ve kirlilik yer almaktadır.

Bu durumda çevre vergilerini, devlet tarafından zorunlu ve karşılıksız olarak alınan, çevreyle ilgili bir unsurunu konu alan vergiler şeklinde tanımlamak mümkündür.

Çevre vergileri hizmet ettikleri amaca göre çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Speck ve Ekins (1999) tarafından yapılan bir sınıflandırma aşağıdaki gibidir:⁹

Maliyeti kapsayan harçlar: Bu harçlar, çevresel kaynakların izlenmesi ve kullanımının kontrol edilmesi amacıyla bu kaynaklardan istifade edenlerin bu kaynağı kullanma maliyetine katılmaları ya da tamamına katlanması şeklindedir.

Çevreye zararlı faaliyete yönelik vergiler: Mali amaç güdülmeyen bu tip çevre vergilerinde amaç tamamıyla çevreye zararlı faaliyetin azaltılmasıdır.

Mali amaçlı çevre vergileri: Bu tür çevre vergilerinin hasılatı küçümsenemeyecek düzeydedir. Bu nedenle birincil amaç olarak yüksek hasılat, ikincil amaç olarak ise çevreye zararlı faaliyetin azaltılması hedeflenir.

Avrupa Birliği tarafından yapılan diğer bir sınıflandırma ise emisyon üzerinden alınan çevre vergileri ve mallar üzerinden alınan çevre vergileri şeklindedir. Yapılan bu sınıflandırmalar çevre vergilerinin kuramsal incelemesinde başarılı olabilsede bu vergi türünün son yirmi yıldaki trendinin incelemesinde yeterli olmayabilecektir. Bu nedenle bu çalışmada çevre vergisi türlerinin hasılatlarının daha kolay karşılaştırılmasına imkan vermesi bakımından aşağıdaki şekilde bir sınıflandırma benimsemiştir:

- Enerji vergileri
- Taşımacılık vergileri
- Kirlilik vergileri
- Doğal kaynak vergileri

Enerji vergileri, enerji mamullerinin taşımacılıkta ya da durağan kullanımları sırasında alınır. Taşımacılıkta kullanılan en önemli mamuller benzin ve motorindir. Durağan olarak tüketilen enerji mamulleri arasında ise fuel oil, doğal gaz, kömür ve elektrik sayılabilir.

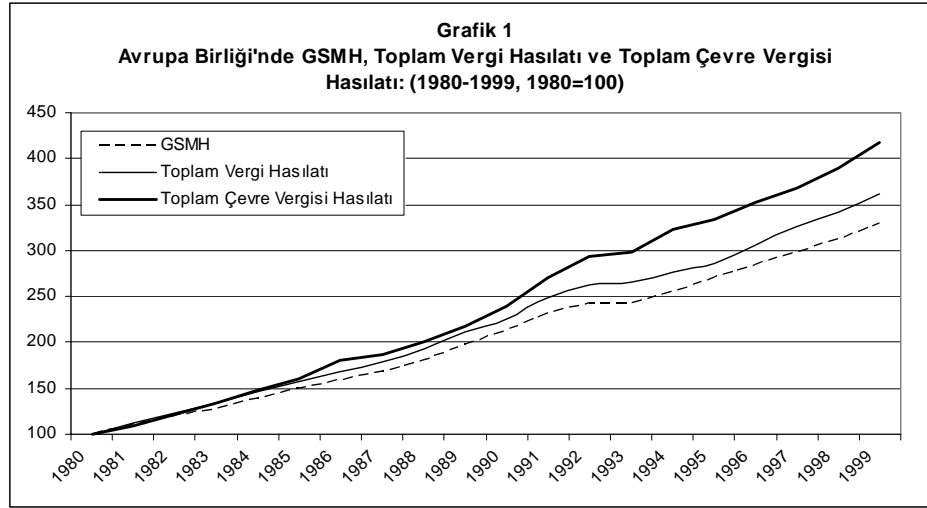
Taşımacılık vergileri ise bir motorlu araca sahip olmayı ya da kullanmayı konu edinmiştir. Taşımacılık vergileri bir motorlu taşıtın ithali ya da satışında olduğu gibi bir kere alınabileceği gibi yıllık olarak da alınabilmektedir.

Kirlilik vergileri kirli su ve emisyonları ile katı atık ve gürültü üzerinden alınabilmektedir.

Doğal kaynak vergileri ise daha çok değerli maden ve petrolün çıkartıldığı madenin kira bedeli üzerinden alınır. Bu nedenle, örneğin, ürünlerin fiyatları üzerine konan ve fiyatları arttırıcı etkisi olan diğer çevre vergileri gibi fiyatları arttırmazlar.¹⁰

3.2. Avrupa Birliği'nde Çevre Vergilerinin Gelişimi

Avrupa Birliği'nde 1980 yılından günümüze kadar çevre vergilerinin toplam vergi gelirleri ve GSMH içindeki payının nispi önemi artmıştır. Çevre vergilerinin G.S.M.H. içindeki payı 1980 yılında %2,24 iken bu oran 1999 yılında %2,84'e çıkmıştır. G.S.M.H. içindeki bu artışa paralel olarak çevre vergilerinin Avrupa Birliği ülkelerinin genel vergi gelirlerinden almış olduğu pay da %5,84'ten %6,72'e yükselmiştir.



Kaynak: European Commission, **Environmental Taxes** (Eurostat theme 2-29/2002, National Accounts, 2002 edition), s. 6'daki Tablo 2'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 1'de Avrupa Birliği'nde 1980-1999 döneminde toplam çevre vergisi hasılatının, gayrisafi milli hasılanın ve toplam vergi hasılatının gelişimi 1980 yılı baz alınarak (1980=100) indeksleme metodu kullanılarak karşılaştırılmıştır. Grafik 1'e göre çevre vergisi hasılatı incelenen dönem içerisinde G.S.M.H. ve toplam vergi gelirlerine göre daha yüksek miktarda artış göstermiştir. Başka bir ifadeyle çevre vergilerinin G.S.M.H ve toplam vergi gelirleri içindeki önemi nispi olarak artmıştır.

Tablo 1'de ise 1999 yılında Avrupa Birliği'nde toplam çevre vergisi hasılatı ve bu hasılatın dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 1: Avrupa Birliği'nde Toplam Çevre Vergisi Hasılatının Dağılımı (1999)

	Milyon Euro	GSMH İçindeki Payı (%)	Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Payı (%)	Çevre Vergisi Hasılatının Dağılımı (%)
Enerji Vergileri	175137	2,18	5,17	76,93
Kirlilik Vergileri	4288	0,05	0,13	1,88
Doğal Kaynak Vergileri	1406	0,02	0,04	0,62
Taşımacılık Vergileri	46838	0,58	1,38	20,57
Toplam Çevre Vergisi Hasılatı	227669	2,84	6,72	100,00
Toplam Vergi Hasılatı	3388782	42,27	100,00	
G.S.M.H.	8016585	100,00		

Kaynak: European Commission, **Environmental Taxes** (Eurostat theme 2-29/2002, National Accounts, 2002 edition), s. 2.

Tablo 1'e göre enerji vergileri verginin konusunu oluşturan unsurların kullanım yaygınlığına (enerji vergileri taşımacılıkta kullanılan benzin ve mazot üzerinden alındığı gibi evlerde ya da sanayide kullanılan doğal gaz, fuel oil ve kömürü de konu almaktadır) bağlı olarak %76,39 pay ile en önemli çevre vergisi türüdür. Enerji vergisini %20,57'lik oranla bir araca sahip olmayı ya da kat edilen yolu konu alan taşımacılık vergisi izlemektedir.

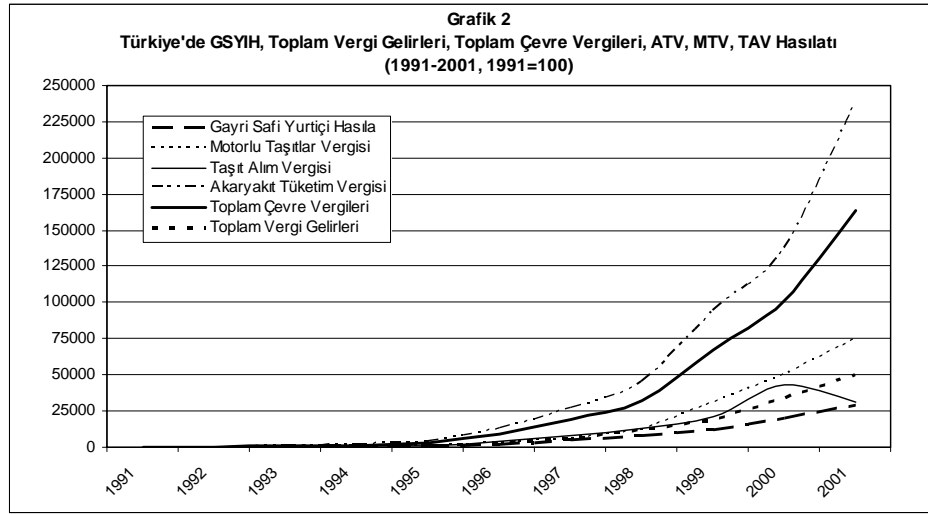
3.3. Türkiye'de Çevre Vergileri

Türkiye'de Avrupa Birliği ya da OECD ülkelerindeki anlamıyla Çevre Vergileri uygulama alanı bulmamaktadır. Bu ülkelerdeki çevre vergileri, üzerine kondukları mal ve hizmetlerin maliyetini arttırarak üretici ya da tüketici birimleri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendirirken aynı zamanda teknolojik gelişmeyi de sağlamaktadır. Bu nedenle bu ülkelerde uygulanan çevre vergileri ilk planda "yönlendirmek ve denetlemek" amacını gütmektedir. İkinci aşamada ise mali amaç güdülmektedir.

Ülkemizde ise Çevre Temizlik Vergisi dışında "yönlendirmek ve denetlemek" amacıyla konmuş bir çevre vergisine rastlamak mümkün değildir.¹¹ Bu vergi dışında dolaylı olarak çevreye olumlu katkıları olabilen Motorlu Taşıtlar Vergisi ve kaldırılıp kapsamı Özel Tüketim Vergisine kaydırılan Akaryakıt Tüketim Vergisi ile Taşıtlar Alım Vergisi çevre vergileri grubuna dahil edilebilecek vergiler olarak kabul edilebilir. Bu nedenle analizimizde bu vergiler (çevreye etkileri dolaylı olsa bile) çevre vergisi olarak kabul edilmiştir. Ancak Çevre Temizlik Vergisi veri eksikliği nedeniyle 1981-2001 döneminde Gayri Safi Yurtiçi Hasılatının, Toplam Vergi Gelirleri, Toplam Çevre Vergileri, Akaryakıt Tüketim Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi ve Taşıtlar Alım Vergisi Hasılatının indekseleme yöntemiyle (1991=100) karşılaştırıldığı Grafik 2'ye dahil edilmemiştir.

Grafik 2'de Akaryakıt Tüketim Vergisinin hasılatı 1991-2001 döneminde gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH), toplam vergi gelirleri ve diğer çevre vergilerinin hasılatından daha yüksek bir hızda artış göstermiştir. Akaryakıt tüketim vergisi hasılatının bu hızlı yükselişi toplam çevre vergilerinin GSYİH ve toplam vergi gelirlerinden yüksek oranlarda artmasına neden olmuştur. Akaryakıt Tüketim Vergisinin

bu hızlı yükselişinin ardında vergi oranlarının zaman içerisinde sürekli olarak artırılması ile akaryakıt fiyatlarının sürekli olarak yükselmesi gösterilebilir.¹²



Kaynak: Gelirler Genel Müdürlüğü web sayfasındaki [<http://www.gelirler.gov.tr>] verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Motorlu Taşıtlar Vergisi ve Taşıtlar Alım Vergisi de söz konusu dönem içerisinde Genel Vergi Gelirleri ve GSYİH'dan daha yüksek bir artış eğilimi içerisinde olmuştur.

Vergi sistemimizde çevre vergisi olarak kabul edilebilecek bu vergilerin gösterdiği gelişim, maliye politikası araçlarının ulusal çevre politikası alanındaki öneminin arttığı izlenimini vermekteyse de söz konusu yargı vergilerin getiriliş amacı düşünüldüğünde yanıltıcı olabilir.

Sonuç

Sürdürülebilir kalkınma koşullarının sağlanması çerçevesinde Avrupa Birliği ülkelerinin ekonomik ve mali araçları çevre politikası alanında uygulamaları son yıllarda önemi gittikçe artan "Ekolojik Vergi Reformu" yaklaşımı ile birlikte önem kazanmıştır.

Ekolojik Vergi Reformu yaklaşımı ile birçok Birlik üyesi ülke, sermaye ve işgücü üzerindeki vergileri çevreye zararlı ekonomik faaliyetler üzerine kaydırmıştır. Böylece ülkeler hem çevreyi koruma amacıyla çevreye zararlı faaliyet düzeyinin azaltılmasını sağlarken, aynı zamanda ekonomik büyümenin önünde engel olarak kabul edilebilecek işgücü ve sermaye üzerindeki vergileri azaltarak ekonomik büyümeyi teşvik etmeyi tercih etmişlerdir. Avrupa Birliği genelinde "yönlendirici-denetleyici" niteliği olan bu yaklaşım çevreye zararlı ekonomik faaliyetler üzerine vergi konulması ve/veya bu faaliyetler üzerindeki devlet yardımlarının kaldırılması şeklinde uygulamada yerini almaktadır. Bu gelişmeler çerçevesinde son yıllarda Avrupa Birliği ülkelerinde Toplam Çevre Vergisi hasılatının toplam vergi gelirleri ve G.S.M.H. içerisindeki önemi artmıştır.

Avrupa Birliği'nin çevre politikası alanında ekonomik ve mali araçların kullanılması konusunda bu kadar yol almasına karşılık Türkiye'de bu araçların kullanımı sınırlı kalmıştır.¹³

Türkiye'de çevre vergisi olarak kabul edilebilecek vergiler Akaryakıt Tüketim Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi ve Taşıtlar Alım Vergisidir.

Ancak bu vergilerin ilk planda mali amaçlarla uygulamaya konulması ve hasılatlarının çok az bir kısmının çevreyi korumak maksadıyla kullanılması bu vergilerin “yönlendirici-denetleyici” niteliklerinin Avrupa Birliği ülkelerindekine benzer biçimde ortaya çıkmasına engel olmaktadır.

Nitelim VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda, insan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak sürekli ve dengeli ekonomik kalkınmaya imkan verecek, doğal kaynakların yönetimini sağlayacak, gelecek kuşaklara daha sağlıklı bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakacak yönde arzulanan nitelikte bir gelişme kaydedilemediğine değinilmiştir. Bununla birlikte, çevre politikalarının ekonomik ve sosyal politikalarla entegrasyonunun sağlanamadığı ve bu konuda ekonomik araçlardan yeterince faydalanılmadığı da belirtilmiştir.

-
- ¹ **Avrupa Birliği Çevre Mevzuatına Uyum Süreci**, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği Yayını (Yayın No: Tüsiad – T/2002-9/531), s. 26.
 - ² Savaş Ayberk, [http://www.kosano.org.tr/guncel/atikbulten/ab_cevre.htm], 23/01/03.
 - ³ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Web Sayfası, [<http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/cevre.htm>], 19/01/2003.
 - ⁴ Treaty establishing the European Community, Part Three, Title XIX (ex. Title XVI), Article 174 (ex Article 130r)/1.
 - ⁵ Treaty establishing the European Community, Part Three, Title XIX (ex. Title XVI), Article 174/3.
 - ⁶ Stefan Speck and Paul Ekins, “Recent Trends in the Application of Economic Instruments in EU Member States plus Norway and Switzerland and an Overview of Economic Instruments in Central and Eastern Europe”, **Report to DG Environment**, Form for the Future, London, July 2000, s.3.
 - ⁷ Paul Ekins, “European Environmental Taxes and Charges: Recent Experience”, **Issues and Trends, Ecological Economics** 31(1991), s.42.
 - ⁸ Aynı düzeyde vergi yükü ile karşı karşıya kalan ekonomik birimler çevreyi korumaya yönelik önlemlerin marjinal maliyeti ile vergi matrahını eşitlemeye çalışacaklardır. Böylece kendilerine en az maliyetli faaliyet şekli ve derecesini bulacaklardır.
 - ⁹ Speck and Ekins (1999), **a.g.e.**, s. 5.
 - ¹⁰ European Commission, **Environmental Taxes** (Eurostat theme 21, Economy and Finance, 2001 edition), s. 12.
 - ¹¹ Ayrıca Bkz. Ali Değirmendereli, “Türk Vergi Sisteminde Uygulanan Bazı Vergilerin Çevresel Vergi Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, **Vergi Sorunları** (Sayı: 174, Mart 2003), s. 115-128.
 - ¹² Salim Karadeniz, “Parlayan Bir Yıldız: Akaryakıt Tüketim Vergisi”, **Vergi Dünyası** (Sayı: 238, Haziran 2001), s. 63.
 - ¹³ DPT, **Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı** (Ankara 1998), s. 20.