

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

ÇÖP MÜ, EKONOMİK DEĞER Mİ?: AB'DEN
PLASTİK ATIK İTHALATI

Ahmet Emre Usta
İKV Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



Çöp mü, Ekonomik Değer mi?: AB'den Plastik Atık İthalatı

Ahmet Emre Usta, İKV Uzmanı

Günlük hayatımızın her yerinde olan plastik, oldukça kullanışlı bir ürün olmakla beraber çevresel kirliliğin önemli kaynakların biridir. Nitekim kümülatif olarak 1950'den günümüze kadar 9 milyar tonun üzerinde üretilen plastiğin yalnızca 600 milyon tonunun geri dönüştürüldüğü; 5 milyar tondan fazlasının ise atık olarak doğaya karıştığı tahmin edilmektedir.

Plastik üretimindeki artış, doğal olarak plastik atık oluşumunun artmasına neden olmuş ve 1980'li yıllardan itibaren plastik atıklar ticaretin önemli bir konusu haline gelmiştir. Gelişmiş ülkelerin plastik atıkları ihraç etmesindeki başlıca neden, şirketlerin çevresel ek vergiler ve cezalardan kaçarak atık yönetimi maliyetlerini azaltmaya çalışmalarıdır. Ayrıca atıkların ihraç edilmesi, plastik emisyonlarının bir kısmının daha ucuza yönetilmesine yardımcı olmakta ve yerel geri dönüşüm tesisleri ve çöp sahaları üzerindeki baskıyı azaltmaktadır. Plastik atıkların ithalata konu olmasındaki başlıca neden ise, gelişmekte olan ülkelerin, petrokimyasal bir ürün olan plastiği bir hammadde olarak geri dönüştürmelerinin sağladığı maliyet avantajıdır.

AB'nin küresel plastik atık ihracatında en üst sıralarda yer aldığı bilinmektedir. Mevcut durumda AB plastiğinin başlıca varış noktası ise Türkiye olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamuoyunda Türkiye'nin plastik atık ithalatına dair çeşitli soru işaretlerinin olduğu gözlemlenmektedir. Atık ithalatına karşı çıkanların temel argümanı Türkiye'nin aslında Avrupa'nın "çöpünü" satın aldığı yönündedir. Buna karşın hem üretimden kaynaklanan kirliliği önleme hem de ham madde ihtiyacını karşılama açısından Türkiye'nin plastik atık ithal etmeye devam etmesi gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu doğrultuda bu çalışmada Türkiye'nin neden bu kadar fazla plastik atık ithal ettiği, bunun ekonomik ve çevresel karşılığı ile AB'nin atık ihracatı konusunda sıkılaştırılan mevzuatının Türkiye üzerindeki olası etkileri incelenecektir.

Modern endüstri ve günlük yaşamda kullanılan sentetik veya yarı sentetik bir malzeme olan plastikler, çeşitli şekil ve formlara kolayca uyum sağlama yetenekleri sayesinde geniş bir kullanım yelpazesine sahiptir. Özellikle hafif, dayanıklı ve ekonomik olmaları nedeniyle ambalaj, otomotiv, inşaat ve elektronik gibi birçok sektörde tercih edilmektedir.

Küresel plastik endüstrisinin ortaya çıkışı, ilk sentetik plastik olan “bakalit”in 1907 yılında üretilmesine kadar uzanmaktadır. Ancak plastik üretimindeki hızlı büyüme 1950’li yıllarda başlamıştır. Öyle ki, 1950 yılında dünyada sadece 2 milyon ton plastik üretilirken, bu sayı günümüzde 450 milyon tonun üzerine çıkmıştır.¹ Kümülatif olarak bakıldığında, 1950’den günümüze kadar 9 milyar tonun üzerinde plastik üretildiği tahmin edilmektedir. Bu plastiklerin yalnızca dörtte birinden fazlası hâlen kullanımda ve 600 milyon tonu geri dönüştürülmüş durumdayken; 5 milyar tondan fazla plastik, atık olarak doğaya karışmıştır.²

Plastik üretimindeki ve plastik atık oluşumundaki bu artış, plastik atık ticaretini de beraberinde getirmiştir. Plastik atıklar, özellikle 1980’li yılların başından itibaren küresel ticarete önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Plastik atıkların ihracata konu olmasındaki başlıca neden, gelişmiş ülkelerin atıkların neden olduğu çevre tahribatı ve sağlık sorunları gibi dışsallıkları önlemek amacıyla ek vergi veya ceza gibi araçlara başvurusudur. Nitekim bu durum, yüksek maliyetlerden kaçınmayı amaçlayan şirketleri düzenlemelerin veya denetimlerin daha az olduğu veya hiç olmadığı az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere atık ihraç etmeye yöneltmiştir. Dahası atıkların ihraç edilmesi plastik emisyonlarının bir kısmının daha ucuza yönetilmesine yardımcı olmakta ve yerel geri dönüşüm tesisleri ve çöp sahaları üzerindeki baskıyı azaltmaktadır. Plastik atıkların ithalata konu olmasındaki başlıca neden ise, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerin, petrokimyasal bir ürün olan plastiğin bir ham madde olarak geri dönüştürülmesinden sağladıkları maliyet avantajıdır.³ Öyle ki, geri dönüşüm sayesinde plastik atıkları yeni ürünlere dönüştürmek, aksi takdirde yeni üretilmiş pahalı plastikleri satın almak zorunda kalacak endüstriler için çok daha ucuz bir seçenektir.

Şekil 1’de görülebileceği üzere Avrupa, yaklaşık 4 milyon ton ile plastik atıkların neredeyse %80’ini ihraç etmektedir. Bununla birlikte bu ihracatın büyük bir bölümünün Avrupa ülkelerine yapılmasından dolayı bölge, plastik atık ithalatında da birinci sırada yer almaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerin, kendi plastik geri dönüşüm kabiliyetleri ve

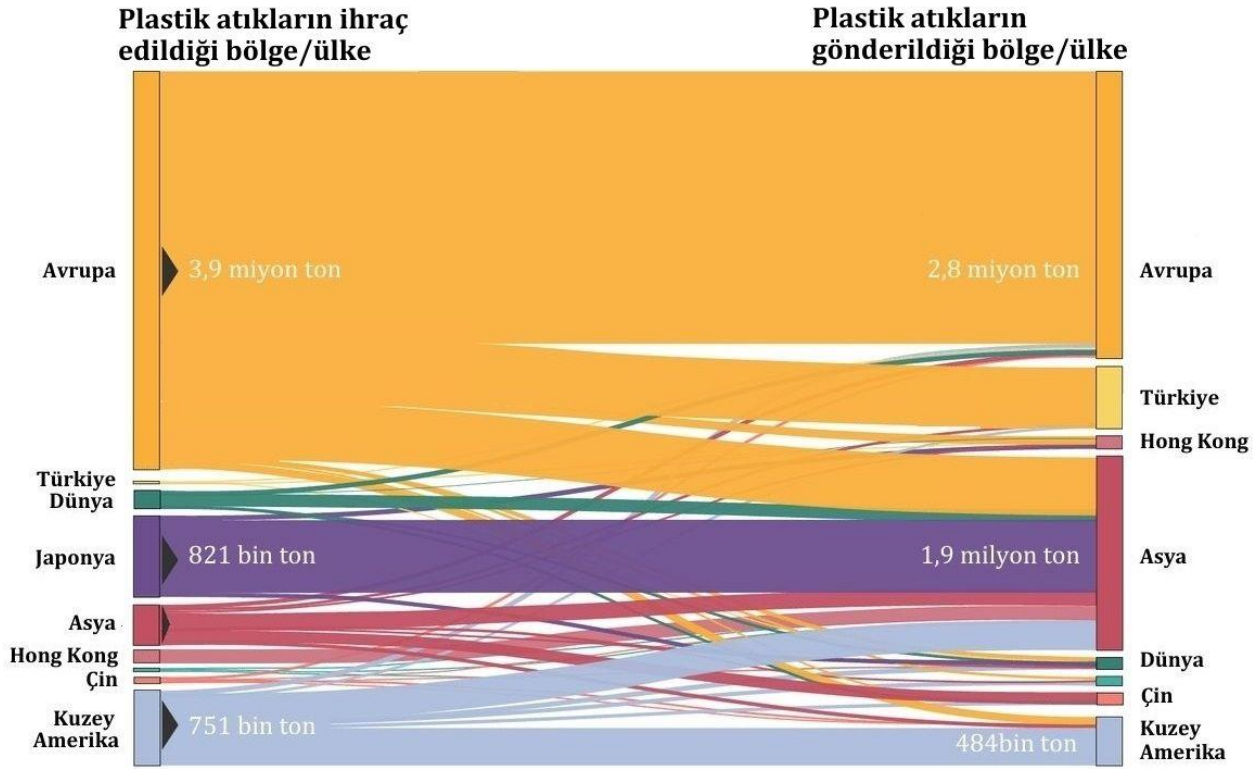
¹ Hannah Ritchie, Veronika Samborska ve Max Roser “Plastic Pollution”, *Our World in Data*, 2023, <https://ourworldindata.org/plastic-pollution>

² “Plastic Facts & Figures”, *Plastic Soup*, <https://www.plasticsoupfoundation.org/en/plastic-facts-and-figures/>

³ Ezgim Yavuz, “Waste Trade and External Cost of Plastic Wastes”, 24 Nisan 2019, <https://cdn.istanbul.edu.tr/file/JTA6CLJ8T5/FD94504B40D84DB3AC63BED0A38F9A98>

ihtiyaçlarına göre çeşitli plastik atıkları ihraç ederken, ekonomik açıdan daha faydalı olan plastikleri ithal ettikleri gözlemlenmektedir.

Şekil 1: Küresel Plastik Atık Ticareti (2020)



Kaynak: Our World in Data

Ülkeler özelinde bakıldığında, dünyada en fazla plastik atık ihracatı yapan ülkeler arasında 853 bin ton ile Almanya birinci, 820 bin ton ile Japonya ikinci ve 624 bin ton ile ABD üçüncü sırada yer almaktadır. Tablo 1’de görülebileceği üzere listenin geri kalanında yer alan diğer bütün ülkeler Avrupa kıtasında bulunmaktadır. Dünyada en fazla plastik atık ithal eden ülkeler arasında ise 715 bin ton ile Malezya birinci, 619 bin ton ile Türkiye ikinci ve 567 bin ton ile Almanya üçüncü sırada yer almaktadır.

Tablo 1: Dünyanın En Büyük Plastik Atık İthalatçıları ve İhracatçıları (2020, bin ton)

	Ülke	İhracat		Ülke	İthalat
1	Almanya	853.860	1	Malezya	715.274
2	Japonya	820.742	2	Türkiye	619.287
3	ABD	624.511	3	Almanya	567.239
4	BK	560.986	4	Vietnam	440.706
5	Hollanda	413.233	5	Hollanda	417.312
6	Belçika	346.218	6	ABD	243.981
7	Fransa	333.748	7	Endonezya	233.926
8	İtalya	217.167	8	Tayvan	230.934
9	Slovenya	181.914	9	Polonya	195.332
10	Avusturya	179.322	10	İtalya	192.144

Kaynak: World Economic Forum

Küresel plastik atık ithalatında en üst sıralarda yer alan Türkiye'nin plastik atık ithal ettiği aktörlerin başında AB gelmektedir. Son yıllarda AB'nin, plastik atıklar dâhil olmak üzere atık sevkiyatı kurallarını sıkılaştıracak düzenlemeler getirdiği görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin neden bu kadar fazla plastik atık ithal ettiğinin, bunun çevresel sonuçlarının ve Türkiye açısından AB'den plastik ithal etmenin sürdürülebilirliğinin tartışılması gerekmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'nden Plastik Atık İthalatı

1990'lı yıllardan 2018 yılına kadar, küresel plastik atık ticareti çok büyük ölçüde tek bir ithalatçı ülkeye dayanmıştır. Nitekim 30 yıla yakın bir süre zarfında Çin'in tek başına dünyadaki plastik atıkların %72,4'ünü ithal ettiği tahmin edilmektedir. Ancak Çin, 2018 yılında, çevre ve insan sağlığını korumak amacıyla plastik atık ithalatını yasaklamış ve bu karar küresel atık ticaretinde büyük bir şok etkisi yaratmıştır. Başta Avrupa olmak üzere plastik üretiminde önde gelen çeşitli gelişmiş ülkeler, plastik atıklar için yeni pazarlar aramaya başlamış, Güneydoğu Asya'da Malezya ve Endonezya; Avrupa'da ise Türkiye, bu atıkların yeni durak noktası olmuştur.⁴ Öyle ki Türkiye, Çin'in yasağından önce yılda yalnızca 261.864 ton plastik atık ithal ederken, bu miktar 2018'de 436.910 tona, 2019'da 559.900 tona ve 2020'de 772.831 tona kadar yükselmiştir.⁵

Bu çalışmanın asıl odaklandığı konu olan Türkiye'nin AB'den plastik atık ithalatına gelindiğinde ise; Tablo 2, Çin'in yasak kararından sonra Türkiye açısından değişen durumu açık bir şekilde gözler önüne sermektedir. Gerçekten de Çin ve Çin'e bağlı özel bir idari bölge olan Hong Kong, yasak öncesi dönemde AB'nin açık ara en fazla plastik atık ihraç ettiği yerlerdir. Ancak 2018 yılında Çin tarafından uygulamaya koyulan ithalat yasağı, AB'nin plastik atık akışının yönünün tamamen değişmesine neden olmuş ve AB atığı ciddi bir ölçüde Türkiye'ye yönelmiştir. Öyle ki yasak öncesindeki altı yıllık dönemde (2012-2017) AB'den toplamda 189.259 ton plastik atık ithal eden ve bu miktarla AB'nin genel plastik atık ihracatında dokuzuncu sırada yer alan Türkiye'nin, yasak sonrası altı yıllık dönemdeki (2018-2023) toplam plastik atık ithalatı %926 artarak 1.941.000 tona ulaşmış ve listede birinci sıraya yükselmiştir. Türkiye'ye ek olarak AB'nin, Çin'in yasak kararı sonrasında Endonezya (%1516) ve Malezya'ya (%222) olan plastik atık ihracatındaki artış da oldukça dikkat çekicidir. Ancak yıllık bazda Türkiye'nin, bahse konu iki ülkeden daha fazla AB'den plastik atık ithal ettiğinin altını çizmek gerekmektedir.

⁴ "The Truth Behind Trash The Scale and Impact of the International Trade in Plastic Waste", *Environmental Investigation Agency*, Eylül 2021, <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-The-Truth-Behind-Trash-FINAL.pdf>

⁵ Sedat Gündoğdu ve Tony R. Walker, "Why Should Turkey Not Import Plastic Waste Pollution From Developed Countries?", *Marine Pollution Bulletin*, 2021, <https://sci-hub.se/10.1016/j.marpolbul.2021.112772>

Tablo 2: AB'nin En Fazla Plastik Atık İhrac Ettiği Ülkeler (2012-2023, bin ton)⁶

Sıralama/Ülke		Yasak Sonrası Son 6 Yıllık Veriler						Toplam ve Yüzelik Değişim
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	
1	Türkiye	189.807	255.264	447.167	391.022	342.332	315.624	1.941.216 (%926 artış)
2	Malezya	302.649	364.153	365.853	133.552	184.480	283.098	1.633.785 (%222 artış)
3	Endonezya	119.004	99.170	144.554	94.741	144.139	207.049	808.657 (%1516 artış)
4	BK	113.189	136.325	124.558	101.545	137.652	151.089	764.358 (%22 artış)
5	Vietnam	163.765	43.550	110.077	121.236	100.235	148.030	686.893 (%54 artış)
6	Hong Kong	172.070	210.708	69.789	4.692	1.494	487	459.240 (%87 azalış)
7	İsviçre	56.197	51.936	60.769	57.687	64.033	66.511	357.133 (%68 artış)
8	Hindistan	139.554	90.997	18.780	24.794	3.776	4.881	282.782 (%54 azalış)
9	ABD	31.409	28.870	35.057	37.815	21.264	19.568	173.983 (%23 azalış)
10	Ukrayna	30.550	36.377	28.033	28.046	11.123	18.833	152.962 (%162 artış)
16	Çin	50.337	14.096	3.435	705	1.385	362	70.320 (%99 azalış)
Sıralama/Ülke		Yasak Öncesi Son 6 Yıllık Veriler						Toplam
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1	Çin	1.558.516	1.372.128	1.473.258	1.366.030	1.361.245	892.713	8.023.890
2	Hong Kong	703.529	522.001	695.596	574.062	598.722	332.219	3.426.129
3	BK	60.001	85.193	87.760	115.502	143.061	136.915	628.432
4	Hindistan	110.602	104.346	119.580	97.162	95.425	88.259	615.374
5	Malezya	35.339	70.227	69.722	90.385	83.987	158.061	507.721
6	Vietnam	8.528	17.227	49.972	71.903	103.979	195.585	447.194
7	ABD	39.886	45.572	38.727	32.390	33.967	36.466	227.008
8	İsviçre	35.732	31.773	28.173	24.594	39.786	53.094	213.152
9	Türkiye	17.937	17.794	27.567	17.889	22.178	85.894	189.259
10	Tayvan	19.986	10.624	17.891	20.555	9.419	12.999	91.474
14	Endonezya	8.573	7.889	9.459	7.051	6.279	10.792	50.043

Kaynak: Eurostat

Türkiye'nin bu denli yüksek miktarlarda plastik atık ithal etmesinin önemli bir ekonomik karşılığının olduğu açıktır. Nitekim genel atık ithalatının 2021 yılında Türkiye'de 14 milyar dolar değerinde bir sektör yarattığı tahmin edilmektedir.⁷ Dahası hükümet tarafından verilen teşvikler, 2017 yılından bu yana yeni plastik geri dönüşüm tesislerinin kurulmasını hızlandırmış ve Türkiye'de geri dönüşüm sektörü hızla büyümüştür.⁸ Ancak bu ekonomik faydalara rağmen burada tartışılması gereken asıl konu, ithal edilen plastik atıkların nasıl yönetildiğidir.

Türkiye'deki plastik atık yönetimine ilişkin bilgiler, kamuya açık veri eksikliğinden dolayı belirsizliğini korumaktadır. Ancak Çevre Araştırma Ajansı'na (*Environmental Investigation Agency*) göre Türkiye, 2021 yılında toplam 3.951.000 ton plastik atık üretmiş, 682.208 ton plastik atık ithal etmiş, 12.673 ton plastik atık ihrac etmiş ve

⁶ Tablo 2'deki sıralama, 2018-2023 yılları arasında AB'den toplamda en fazla plastik atık ithal eden ülkelere göre yapılmış; 2012-2017 döneminde yer alan ülkeler bu sıralamaya göre belirlenmiştir.

⁷ Ezgi Ediboğlu Sakowsky ve Sedat Gündoğdu, "An Imported Problem? Plastic Waste Effects on Türkiye's Environment with Specific Emphasis on Relevant Multilateral Environmental Agreements", 2024, s. 229.

⁸ Sezai Çağlayan ve Firdevs Yüzbaşı Tobaz, "The Waste Trade as a Tool of Colonialism in Our Age: A Sociolegal Analysis for Türkiye", 2024, s. 205.

dolayısıyla yurt içinde işlenen toplam plastik atık miktarı 4.620.000 ton olmuştur.⁹ OECD'ye göre Türkiye'deki atıkların çok büyük bir bölümü düzenli depolama sahalarında son bulurken, sadece %12,8'si geri dönüştürebilmektedir. Tablo 3'te görülebileceği üzere Türkiye, özellikle geri dönüşüm konusunda AB ve OECD ortalamasının gerisinde kalmaktadır. Türkiye'deki plastik atık geri dönüşüm oranının ise ithal edilenler dâhil olmak üzere %18,4 olduğu tahmin edilmektedir.¹⁰

Tablo 3: Türkiye, OECD ve AB'deki Atık Yönetimi Verileri (%)

	TÜRKİYE (2021)	AB (2019)	OECD (2022)
GERİ KAZANIM İŞLEMLERİ	13,2	74,4	56,7
- Geri Dönüşüm	12,8	30,4	23,9
- Kompostlama	0,4	17,8	10,7
- Enerji geri kazanımlı yakma	0,0	26,1	19,4
- Diğer	0,0	0,1	2,7
BERTARAF İŞLEMLERİ	86,8	25,6	43,3
- Düzenli Depolama	86,8	25,1	40,8
- Enerji geri kazanımı olmadan yakma	0,0	0,5	0,6
- Diğer	0,0	-	2,0

Kaynak: OECD

Geri dönüşüm oranı Avrupa'nın oldukça gerisinde olan Türkiye'nin bu kadar fazla plastik atık ithal etmesinin başlıca nedeni, yurt içinde üretilen plastik atıkların geri dönüşüme uygun bir şekilde yönetilemiyor olmasıdır. Bu konuyu detaylandırmak için yurt içindeki atık yönetimine göz atmak gerekirse, Türkiye'de atıklar belediyeler tarafından karışık bir şekilde toplanmakta ve toplanılan bu atıklar sıkıştırılmalı çöp kamyonları ile taşınmaktadır. Nihayetinde genellikle diğer atıklarla birlikte depolama sahalarına gönderilen plastik atıkların geri dönüşümü, hem organik atıklarla temas etmiş hem de sıkıştırılmış olmalarından dolayı ya mümkün olamamakta ya da süreç oldukça zor gerçekleşmektedir. Bu bağlamda geri dönüşümün etkin bir şekilde yapılmasındaki en önemli aşama, atıkların kaynağında ayrıştırılmasıdır. Ancak Türkiye'de atık ayrıştırma, belediye atık toplama faaliyetinin bir parçası değildir. Bu nedenle yurt içindeki atıkların ithal edilen plastik atıklara kıyasla yetersiz ayrıştırılması ve düşük kalitede olma ihtimali nedeniyle, kâğıt üzerinde hâlihazırda "temiz ve ayrıştırılmış olarak gelen ve dolayısıyla

⁹ "Plastic Waste Power Play: The Offshoring and Recycling Displacement Involved in Trying to Recycle EU plastic Waste", *Environmental Investigation Agency*, Ocak 2023, https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA_UK_Plastic_Waste_Trade_Report_0123_FINAL_SPREADS.pdf

¹⁰ Ezgi Ediboğlu Sakowsky ve Sedat Gündoğdu, "An Imported Problem? Plastic Waste Effects on Türkiye's Environment with Specific Emphasis on Relevant Multilateral Environmental Agreements", 2024, s. 218.

daha yüksek verim sağlayan Avrupa plastik atıkları”, özel geri dönüşüm şirketleri açısından daha kolay ve ucuz bir seçenek olarak görülmektedir.¹¹

Plastik atık ithalatının geri dönüşüm sektörü açısından gerçekten hayati bir önemi vardır. Ancak 2018 yılındaki Çin yasağı sonrasında çok yüksek bir seviyeye ulaşan bu ithalatın, çevresel açıdan nasıl sonuçlar doğurduğu belirsizliğini korumaktadır. Plastik atıkların büyük ölçüde toprağa veya düzenli depolama alanlarına gönderilmesinin, çeşitli toksik plastik katkı maddelerinin çevreye sızmasına ve dolayısıyla toprak ve su kirliliğine neden olduğu bilinmektedir.¹² Ancak buradaki daha da önemli mesele, geri dönüşüm sektörünün ithal ettiği atıkları nasıl yönettiğidir.

Geçmişte geri dönüşüm şirketlerinin ithal ettikleri plastik atıkları çevreye uygun bir şekilde yönetmediklerine dair ciddi iddiaların ortaya atıldığı bilinmektedir. Bunlardan bazılarının göz atmak gerekirse, TMMOB tarafından Haziran 2019’da yayımlanan bir raporda, Türkiye’nin AB’den ithal ettiği atıkların tamamının geri dönüştürülemediği ve neredeyse yarısının “çöp niteliğinde” olduğu ifade edilmiştir. Geri dönüşümü zor olan plastik atıkların yanlış etiketleme yoluyla Türkiye’ye ihraç edildiği ve ithalatçılar tarafından bu atıkların yasa dışı olarak çevreye atıldığı veya diğer belediye atıklarıyla beraber düzenli depolama sahalarına gönderildiğine dair iddialar, çeşitli raporlarda yer almıştır.¹³ *Greenpeace Akdeniz*, 2019 yılında İzmir’de, aralarında İtalya menşeli plastik atıklarında da yer aldığı tonlarca plastik çöpün, depo alanı olmayan ve çevresinde tarım arazileri olan bir bölgede depolandığını tespit etmiş ve ilgili makamlara suç duyurusunda bulunmuştur.¹⁴ BBC tarafından 2020 yılında yapılan bir haberde, Birleşik Krallık’tan Türkiye’ye geri dönüşüm için gönderilen plastik atıkların bir kısmının, ülkenin güneydoğu bölgesinde yer alan bazı yol kenarlarına dökülüp yakıldığı görüntüler kamuoyuna servis edilmiştir.¹⁵ *Greenpeace Akdeniz*, 2021 yılında yapılan bir saha araştırması sonrasında, Birleşik Krallık ve AB ülkelerinden ithal edilen plastik atıkların Adana’da yasa dışı olarak çevreye döküldüğünün ve açıkça yakıldığının tespit edildiğini ileri sürmüş ve beş farklı çöp döküm alanından toplanan toprak, kül, su ve tortu örnekleri çeşitli laboratuvarlarda incelenmiştir. Yapılan analizler sonucunda Adana’da tespit edilen ve kanserojen bir kimyasal olan dioksin furan miktarının kirlenmemiş toprak numunesinden alınan

¹¹ Marga Zambrana, “Turkey: Europe’s Rubbish Dump”, *Equal Times*, 20 Kasım 2023, <https://www.equaltimes.org/turkey-europe-s-rubbish-dump>

¹² Ezgi Ediboğlu Sakowsky ve Sedat Gündoğdu, “An Imported Problem? Plastic Waste Effects on Türkiye’s Environment with Specific Emphasis on Relevant Multilateral Environmental Agreements”, 2024, s. 223.

¹³ Sezai Çağlayan ve Firdevs Yüzbaşı Tobaz, “The Waste Trade as a Tool of Colonialism in Our Age: A Sociolegal Analysis for Türkiye”, 2024, s. 254-255.

¹⁴ “Greenpeace’ten İzmir’deki Plastik Atık Hakkında Suç Duyurusu”, *Greenpeace Türkiye*, 5 Eylül 2019, <https://www.greenpeace.org/turkey/basin-bultenleri/greenpeaceten-izmirdeki-plastik-atik-hakkinda-suc-duyurusu/>

¹⁵ “Why is UK Recycling Being Dumped by Turkish Roadsides?”, BBC, 26 Haziran 2020, <https://www.bbc.com/news/av/uk-53181948>

örneklerden 400.000 kat daha fazla olduğu ileri sürülmüştür.¹⁶ Buna karşın bu iddiaların ardından Türkiye'nin, ithal ettiği plastik atıklara yönelik daha sıkı kurallar getirmeye başladığının da altını çizmek gerekmektedir.

AB'nin Değişen Plastik Atık İhracatı Kuralları

Son yıllarda plastik kirliliği sorununu AB çevre gündeminin başlıca konularından biri hâline getiren en önemli adım, Komisyonun 2 Aralık 2015 tarihinde birinci Döngüsel Ekonomi Eylem Planı olarak anılacak olan "Döngüyü Kapatmak-Döngüsel Ekonomi için Bir AB Eylem Planı"¹⁷ başlıklı Tebliği kamuoyuna duyurması olmuştur. Birinci Eylem Planı'nın plastik konusundaki en önemli çıktısı ise 16 Ocak 2018 tarihinde yayımlanan "Döngüsel Ekonomide Plastikler için Avrupa Stratejisi"¹⁸ dir. AB'nin döngüsel ekonomi politikası ve doğal olarak plastik sorununa ilişkin hedefleri, 11 Mart 2020 tarihinde açıklanan "Daha Temiz ve Daha Rekabetçi bir Avrupa için Yeni Bir Döngüsel Ekonomi Eylem Planı"¹⁹ başlıklı ikinci Eylem Planı ile beraber daha da güçlendirilmiştir. Ayrıca altını çizmek gerekir ki Basel Sözleşmesi'nin Mayıs 2019'da gerçekleştirilen 14'üncü Taraflar Konferansı'nda, Sözleşme Eklerine plastik atıklarla ilgili yeni maddeler eklenerek ilk defa plastik atıkların uluslararası ticaretini düzenleyen küresel bir rejim oluşturulmuştur.²⁰ Bu gelişmelerin ardından döngüsel bir plastik ekonomisi yaratma ve plastik kirliliği ile mücadele etme amacı taşıyan adımlarını hızlandıran AB, üçüncü ülkelere ihraç ettiği atıklara yönelik daha güçlü kurallar getirmeye başlamış ve yeni kuralların kapsadığı önemli bir konu da plastik atık ihracatı olmuştur.

Komisyon, 22 Aralık 2020 tarihinde, plastik atıkların ihracatı, ithalatı ve AB içi sevkiyatına ilişkin yeni kurallar kabul etmiştir. Bu kapsamda 1 Ocak 2021 tarihinde yürürlüğe giren yeni düzenlemeyle beraber AB, tehlikeli ve geri dönüşümü zor olan plastik atıkların OECD üyesi olmayan ülkelere ihracatını yasaklamış ve geri dönüşüme yönelik olan atıkların ihracatına sadece belirli koşullar altında izin verilmesine karar vermiştir. Tehlikeli ve geri dönüşümü zor olan plastik atıkların OECD ülkelerine ihracatı ise ön bildirim ve onay

¹⁶ "Avrupa'nın Plastik Çöpü Türkiye'ye Zehir Oldu", *Greenpeace Türkiye*, 9 Şubat 2022,

<https://www.greenpeace.org/turkey/basin-bultenleri/avrupanin-plastik-copu-turkiyeye-zehir-oldu/>

¹⁷ İlgili belgeye ulaşmak için: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

¹⁸ İlgili belgeye ulaşmak için: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2df5d1d2-fac7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

¹⁹ İlgili belgeye ulaşmak için: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

²⁰ "Fourteenth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention", *Basel Convention*, 2019, <https://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP14/tabid/7520/Default.aspx>

prosedürüne tabi tutulmuştur. Bu doğrultuda sevkiyat, hem ithalatçı hem de ihracatçı ülkenin onayının ardından gerçekleşebilmektedir.²¹

Komisyon, 17 Kasım 2021 tarihine gelindiğinde ise, atık sevkiyatına ilişkin genel AB kurallarının revize edilmesine yönelik bir teklif sunmuştur. AB Atık sevkiyatına ilişkin 20 Mayıs 2024 tarihinde yürürlüğe giren yeni Tüzüğün amacının, AB'nin atık sorununu üçüncü ülkelere ihraç etmesini engellemek ve atıkların çevresel açıdan sağlıklı bir şekilde yönetilmesine katkıda bulunmak; yasadışı atık sevkiyatını önlemek için yaptırımların güçlendirilmesini sağlamak ve AB içinde atık sevkiyatlarının takip edilebilirliğini artırmak ve atıkların geri dönüşümü ile yeniden kullanımını kolaylaştırmak olduğu ifade edilmiştir.²²

Tüzüğün getirdiği yenilikler aşağıdaki gibidir:

- Tüzük uyarınca, AB atıklarının OECD üyesi olmayan ülkelere ihracatına ancak bu ülkelerin Komisyona atık ithal etmek istediklerini bildirmeleri ve atıkları sürdürülebilir bir şekilde yönetebileceklerini göstermeleri hâlinde izin verilecektir. Bu hüküm, 21 Mayıs 2027 tarihinden itibaren geçerli olacaktır.
- OECD üyesi olmayan ülkelere plastik atık ihracatı 21 Kasım 2026'dan itibaren 2,5 yıllık bir süre için yasaklanacak, ardından bu ülkeler Tüzüğün güçlendirilmiş kurallarına tabi olarak plastik atık ithal etmeye başlayabilecektir.
- OECD ülkelerine yapılan atık ihracatı takip edilecek, belirli atık akışlarının artığına ve atıkların ihracat yapılan ülkede çevreye zarar verdiğine dair endişelerin ortaya çıkması hâlinde Komisyon, ilgili ülkeyle iletişime geçecek ve nihayetinde çevresel olarak atık yönetimi konusunda sorunlar varsa atık ihracatı askıya alınacaktır (plastik atık ihracatı özel bir incelemeye tabi tutulacaktır).
- Üçüncü ülkelere atık ihraç eden tüm AB şirketleri, gönderilen atıkların çevreye duyarlı bir şekilde yönetildiğini kanıtlamak zorunda olacaktır.
- Yasa dışı atık sevkiyatlarına karşı iş birliğini artırmak amacıyla çevre, gümrük, polis ve diğer ilgili ulusal denetim makamlarının yanı sıra Avrupa ve uluslararası yürütme ağlarından oluşan bir "AB Atık Sevkiyatı İcra Grubu" (*EU Waste Shipment Enforcement Group*) kurulacaktır.
- Komisyon, Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF) aracılığıyla, atık kaçakçılığı konusunda üye ülkeler tarafından yürütülen ulus ötesi soruşturmaları desteklemek üzere yetkilendirilecektir.
- AB içerisinde geri dönüşüme yönelik atık sevkiyatlarını kolaylaştırmak için atıkların nakliyesine ilişkin prosedürler 21 Mayıs 2026 tarihinden itibaren dijital hâle getirilecektir.

²¹ Avrupa Komisyonu, "Plastic Waste Shipments: New EU Rules on Importing and Exporting Plastic Waste", 22 Aralık 2020, https://environment.ec.europa.eu/news/plastic-waste-shipments-new-eu-rules-importing-and-exporting-plastic-waste-2020-12-22_en

²² Avrupa Komisyonu, "Waste shipments" https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-shipments_en

- AB içerisindeki geri kazanıma yönelik atık sevkiyatı prosedürleri basitleştirilecek ve hızlandırılacaktır.^{23,24}

Sonuç ve Değerlendirme

2024 yılının sonunda 53 milyar dolara yaklaşması beklenen bir ciro ile plastik, Türkiye ekonomisinin en önemli sektörlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. 2023 yılında 10,4 milyon ton plastik üreten Türkiye, plastik üretim kapasitesi bakımından Avrupa'da ikinci, dünyada ise altıncı büyük üretici konumundadır. Türkiye'nin, plastik mamul ticaretinde genellikle fazla verdiği görülmektedir. Öyle ki plastik mamul sektöründe, 2023 yılında, 3 milyar 233 milyon dolar dış ticaret fazlası verilmiştir. Buna karşın Türkiye, ham madde konusunda net ithalatçı konumdadır ve yurt içinde üretilen plastik malzemelerin ham maddesinin %90'ı yurtdışından ithal edilmektedir.²⁵ Bu bağlamda plastik ham madde konusunda dışarıya bağımlı olan Türkiye'nin yüksek seviyelerde plastik atık ithal etmesinin altında yatan başlıca neden, plastik üretimindeki ham madde ihtiyacıdır. Nitekim geri dönüşüm için ithal edilen plastik atıklar, doğrudan ham madde ithalatına göre daha az maliyetlidir.

Kamuoyunda ve medyada, plastik atık ithalatının, Türkiye'nin başta Avrupa olmak üzere üçüncü ülkelerin "çöpünü satın aldığı" ve çevreye oldukça fazla zarar verdiği şeklinde yorumlandığı görülmektedir. Ancak burada tartışılması gereken asıl mesele plastik atık ithalatı değil, ithal edilen atıkların nasıl yönetildiğidir. Gerçekten de 2018'de Çin'in getirdiği yasakla beraber inanılmaz ölçüde artan plastik atık ithalatı sonrasında, ithal edilen atıkların geri dönüşüm sektörü tarafından çevreye uygun bir şekilde yönetilmediğine dair iddialar çeşitli medya haberleri ve çevre STK'ları tarafından rapor edilmiştir. Buna karşın Türkiye'nin yıllar içerisinde, atık ithalatına yönelik kurallarını daha katı hâle getirdiği gözlemlenmektedir. Nitekim gümrüklerde ve geri dönüşüm tesislerinde yapılan denetimler sıkılaştırılmış, karışık plastik atık ithalatı yasaklanmış ve ithal edilecek atık plastiklerdeki kontaminasyon oranı %1 ile sınırlandırılmıştır. Dahası Türkiye sınırlarına giren atıklar, gümrük kontrol noktalarında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı uzman personelleri tarafından uygunluk denetimine tabi tutulmakta ve bu kapsamda ithal edilen atıkların ithalatı yasak atıklar listesinde yer alıp almadığı, farklı atıklarla karışıp karışmadığı ve gerekli durumlarda atıkların tehlikeli maddelerle kontamine olup olmadığı tespit edilmektedir. Atık ithalatı yalnızca "Atık İthalatı Kayıt Belgesi"ne sahi olan geri kazanım tesisleri tarafından yapılmakta ve ithal edilen atıklar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından "Mobil Atık Takip Sistemi" (MoTAT) ile tesise kadar takip edilmektedir. Geri kazanım tesislerinin verimleri ise

²³ A.g.e.

²⁴ Avrupa Komisyonu, "New Regulation on Waste Shipments Enters Into Force", 20 Mayıs 2024, https://environment.ec.europa.eu/news/new-regulation-waste-shipments-enters-force-2024-05-20_en

²⁵ "Türkiye Plastik Sektör İzleme Raporu 2024/6", PAGEV, 2024, <https://pagev.org/upload/files/PLASTIK%20SEKTOR%20RAPORU%202024%20ILK%206%20AY%20%281%29.pdf>

“bakiye atık yönetim planları” ve “gerçekleştirme raporları” kapsamında izlenmektedir.²⁶ AB'nin özellikle OECD üyesi olmayan ülkelere ihraç ettiği atıklara yönelik düzenlemelerini sıkılaştırdığı bir dönemde, Türkiye'nin atık ithalatına yönelik düzenlemelerini ve denetimlerini sıkılaştırmasının neticesinde, hâlen çok yüksek olmakla beraber plastik atık ithalatının 2020'den beri düşüş eğilimine girdiği gözlemlenmektedir. Nitekim Tablo 2'de görülebileceği gibi, Türkiye 2020 yılında AB'den 447.167 ton atık ithal ederken; bu miktar 2021'de 391.022 tona, 2022'de 342.322 tona, 2023'te ise 315.624 tona gerilemiştir.

Türkiye'nin plastik atık ithalatında ilk sırada yer alan aktörün AB olmasından dolayı, Birlik'in genel olarak atık, özeldense plastik atık ihracatına yönelik daha sıkı kurallar getirmesine ayrı bir parantez açmakta fayda vardır. AB'nin, küresel anlamda çevre konusunda en önde gelen aktör olmasına rağmen, bugüne kadar kendi “kirliliğini” üçüncü ülkelere ihraç ettiği bilinmektedir. Ancak yıllardan beri süregelen bu eğilimi değiştirmeye yönelik atılan adımlar, bir bakıma AB'nin artık kendi kirliliğiyle yüzleşmeye başladığını da gösterir niteliktedir. Bununla beraber plastik atık ihracatı kurallarının sıkılaştırılmasının ciddi bir ekonomik nedeni de bulunmaktadır. Nitekim atık ihracatının AB'deki geri dönüşüm endüstrisinin zayıflamasına neden olduğu kabul edilmekte; AB, getirilen düzenlemeler kapsamında atık pazarının canlandırılması ve atıkların ekonomiye yeniden kazandırılmasının kolaylaştırılmasını amaçlamaktadır.²⁷

Bütün bu tartışmaların ışığında Türkiye açısından plastik atık ithalatını tamamen yasaklamanın ekonomik açıdan rasyonel bir karar olmayacağını söylemek mümkündür. Bununla beraber geri dönüşüm sektörünün ithalata bağımlı bir şekilde faaliyet göstermesinin de sürdürülebilir olmadığını altını çizmek gerekmektedir. Nitekim Türkiye'nin hâlihazırda yurt içinde bir atık yönetimi problemi bulunmakla beraber; ana atık tedarikçisi olan AB, hem atık ihracatı kurallarını daha sıkı hâle getirme hem de kendi geri dönüşüm sektörünü güçlendirme çabası içerisindedir. Hatırlatmakta fayda vardır ki AB'nin yeni kuralları en fazla OECD üyesi olmayan ülkeleri etkileyecek olup, Türkiye gibi OECD üyesi ülkeler için çevreye zarar verdiğine dair bulguların ortaya çıkması sonucunda ihracat askıya alınabilecektir. Bu bağlamda Türkiye'nin öncelikle yurt içinde ürettiği kendi atığını daha doğru ve verimli yönetmesi ve buna paralel olarak özellikle AB'den atık ithalatı bağımlılığını kademeli bir şekilde azaltması gerekmektedir. Bunu başarmak için ise atılması önerilen adımlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

²⁶ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, “Ankara Milletvekili Sayın Semra Dinçer'in TBMM 7/333 Esas Sayılı Yazılı Soru Önergesine İlişkin Sorular ve Cevaplar”, 12 Ekim 2023, <https://static.bianet.org/2023/11/cevre-bak-cevap.pdf>

²⁷ Ahmet Emre Usta, “Ekolojik Modernleşme Teorisi Çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Döngüsel Ekonomi Politikası”, *YÖK Tez Merkezi*, https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=KMB79M3N7zK1UR2WYeRgQqu0rctzrmmJMukUvuOwCvA-qvRKhuqCDalKB_ec41hS

- **Atıkların kaynağında ayrıştırılması:** Verimli bir atık yönetimi için en önemli aşama, atıkların kaynağında ayrıştırılmasıdır. Ayrıştırma sürecinin öncelikle vatandaş düzeyinde evde başlaması gerekmektedir. Bu sayede organik atıklar ile diğer atıkların birbirine karışması önlenebilir ve geri dönüşüm süreci kolaylaştırabilir. Ancak bunun başarıya ulaşabilmesi için çok ciddi bir bilinçlendirme sürecinin gerçekleşmesi, özellikle okullarda öğrencilerin çocuk yaşta atıkları nasıl ayrıştırmaları gerektiği konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, kaynağında ayrıştırma sürecinde yerel yönetimlere ve bu doğrultuda belediyelere de büyük bir görev düşmektedir. Nitekim vatandaşların evde ayrıştırdıkları kâğıt, plastik veya cam gibi atıkları kolayca evlerinin dışına atabilmeleri için farklı atık türlerine uygun çöp konteynerlerinin sokaklarda ve kamusal alanlarda yeterli sayıda ve kapasitede bulunması gerekmektedir.
- **Atık ayırma ve saflaştırma tesislerinin sayısının artırılması:** Atıkların kaynağında ayrıştırılmasına yönelik çabaların başarıyla sonuçlanması için ciddi bir zaman gereklidir. Bu süre zarfında atık ayırma ve saflaştırma tesislerinin sayısının artırılması, ayrı olarak toplanamayan atıkların geri dönüşümünü mümkün kılacak ve daha verimli hâle getirecektir.
- **Depozito sistemlerinin yaygınlaştırılması:** Tüketicilerin satın aldıkları ürünleri kullandıktan sonra çöpe atmak yerine depozite iade noktaları/merkezlerine teslim ederek bu işlemde bir ücret almaları, atıkların gönüllü bir şekilde ayrıştırılmasına önemli bir katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda depozite iade sistemlerinin yaygınlaştırılması ve sürecin kolaylaştırması için depozite iade otomatları şehirlerde çeşitli bölgelere yerleştirilebilir.
- **Genişletilmiş üretici sorumluluğu:** Üreticilerin ürünlerini piyasaya sürdükten sonra ortaya çıkan atıkların yönetiminden sorumlu olmalarını gerektiren genişletilmiş üretici sorumluluğu (*extended producer responsibility*-EPR) yaklaşımının, özellikle çevresel kirliliğe daha fazla katkı yapan sektörlerle yönelik olarak getirilmesi, doğal olarak atık toplama ve geri dönüşüm sürecinin daha verimli hâle gelmesine de katkı sağlayacaktır.
- **Veri kaydı ve analizi:** Her türden atığın nasıl yönetildiğine dair verilerin daha ayrıntılı bir şekilde tutulması, atık yönetiminin zayıf ve güçlü yönlerinin tespit edilmesine ve bu doğrultuda daha verimli adımların atılmasına olanak sağlayacaktır.

Mevcut durumda Türkiye açısından plastik atık ithalatı, plastik sektörünün ihtiyaç duyduğu ham madde ihtiyacının daha ucuz bir şekilde karşılanması için devam etmesi gereken bir ticari faaliyettir. Ancak doğru atık yönetimi ile beraber yurt içinde üretilen plastik atıkların ekonomiye geri kazandırılması, atık ithalatına kıyasla daha sürdürülebilir bir yöntemdir. Bu bağlamda Türkiye'nin yukarıda bahsedilen adımları atması, hem daha temiz bir çevre hem de plastik sektörünün dışarıya olan ham madde bağımlılığının azaltılmasına ciddi bir katkı sağlayacaktır.