



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# PLASTİK ATIK

# YÖNETİMİ

SAYIŞTAY RAPORU



OCAK  
2022





T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

---

# PLASTİK ATIK YÖNETİMİ SAYIŞTAY RAPORU

---

OCAK - 2022

---



# İÇİNDEKİLER

Tablolar Listesi.....	i
Şekiller Listesi.....	i
Grafikler Listesi.....	i
Kisaltmalar .....	ii
<b>YÖNETİCİ ÖZETİ.....</b>	<b>iii</b>
Konu Hakkında Bilgi .....	iii
Tespitler .....	iv
Öneriler.....	vi
Denetim Sonuçlarına Toplu Bakış .....	vii
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>
Denetimin Amacı, Kapsamı, Unsurları ve Metodolojisi.....	3
Denetim Soruları .....	5
Konu Hakkında Bilgi .....	5
<b>BİRİNCİ BÖLÜM.....</b>	<b>11</b>
<b>1. PLASTİK ATIK YÖNETİMİNDE POLİTİKA VE STRATEJİLER.....</b>	<b>13</b>
1.1. Atık Yönetiminde Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Kullanımı ve Çevresel Hedeflerle Uyumlu İlkeler Belirlenmiş midir? .....	13
1.2. Atık Oluşumunun Önlenmesi İçin Tedbirler Alınmış mıdır? .....	15
1.3. Atık Yönetiminde Ulusal ve Yerel Ölçekli Stratejiler Oluşturulmuş mudur? .....	17
1.4. PS'lerin GÜS Kapsamındaki Yükümlülüklerini Yerine Getirmesi İçin Uygun Bir Sistem Kurulmuş mudur? .....	20
1.5. Ambalaj Atıklarının Geri Dönüşümü İçin Yeterli Düzeyde Kaynak Oluşturulabilmiş midir?.....	24
1.6. Ambalaj Atıklarının Geri Dönüşümü İçin Gerekli Tesis Kapasitesi Oluşturulmuş mudur? .....	26
1.7. Endüstriyel Süreçlerde Ortaya Çıkan Plastik Atıklar Atık Yönetimi Hiyerarşisine Uygun Olarak Yönetilmekte midir?.....	27
<b>İKİNCİ BÖLÜM.....</b>	<b>29</b>
<b>2. ATIK YÖNETİMİNE İLİŞKİN ORGANİZASYON YAPISI .....</b>	<b>31</b>
2.1. Ambalaj Atıklarının Yönetimi Kapsamındaki Faaliyetler Bir Plan Çerçevesinde Koordineli Bir Şekilde Sürdürülebilmekte midir? .....	31
2.2. Ambalaj Atıkların Kaynakta Ayrı Toplanabilmekte midir? .....	33
2.3. Ambalaj Atıklarının Yönetimi Sürecinde Yaptırımlar Etkin Biçimde Uygulanabilmekte midir? .....	36
2.4. Bakanlık Tarafından Ambalaj Atıklarına İlişkin Veriler İçin Kayıt ve Kontrol Süreçleri Oluşturulmuş mudur?.....	38
2.5. Ambalaj Atık Yönetimine İlişkin Uygulanan Tedbirlerin Sonuçları İzlenmekte midir? .....	40
2.6. Ambalaj Atıklarının Geri Dönüşümü Konusunda Belirlenen Hedeflerin Gerçekleşme Düzeyine İlişkin İzleme Yapılmakta mıdır?....	41



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: İthal Edilen Plastik Atık (Ton).....	7
Tablo 2: Ambalaj Üretiminde Geri Dönüştürülmüş Malzeme Kullanma Zorunluluğu .....	16
Tablo 3: PS'ler İçin Malzeme Bazlı Geri Dönüşüm Hedefleri.....	22
Tablo 4: Toplam Geri Kazanım/Dönüşüm Hedefleri.....	22
Tablo 5: Malzeme Bazlı Toplam Geri Dönüşüm Hedefleri .....	23
Tablo 6: Ülke Geneli Yıllık Geri Kazanım/Dönüşüm Hedefleri.....	41
Tablo 7: 2019 Yılı Ambalaj Atığı İstatistikleri .....	42

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Atık Yönetimi Hiyerarşisi .....	14
Şekil 2: Ambalaj Atık Toplama Sistemi.....	33
Şekil 3: ABS'ye Veri Girişi Yapan Kullanıcılar.....	39

## GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: 2020 Yılı Atıkların Bertaraf Yöntemlerine Göre Dağılımı .....	18
Grafik 2: Belediye Atıklarının Yönetimi .....	20
Grafik 3: Plastik Ambalaj Geri Kazanımı (Ton) .....	24
Grafik 4: Geçici Faaliyet Belgeli/Lisanslı Ambalaj Atığı İşleme Tesis Sayıları .....	26
Grafik 5: Beyan Edilen Plastik Atıklar (Kg).....	27
Grafik 6: Plastik Atıkların İşleme Yöntemine Göre Dağılımı - 2019 .....	28
Grafik 7: Ambalaj Atıkları Yönetim Planı Onaylanan Belediye Sayısı.....	32
Grafik 8: Yıllar İtibarıyla Geri Kazanılan Ambalaj Atığı Miktarı (Ton) .....	34

**KISALTMALAR**

<b>AAİB</b>	Ambalaj ve Ambalaj Atıkları İstatistikleri Bülteni
<b>AAKY</b>	27/12/2017 tarih ve 30283 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği (Mülga)
<b>AAYP</b>	Ambalaj Atıkları Yönetim Planı
<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ABS</b>	Ambalaj Bilgi Sistemi
<b>AYY</b>	02.04.2015 tarih ve 29314 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Atık Yönetimi Yönetmeliği
<b>BAKANLIK</b>	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
<b>GDT</b>	Geri Dönüşüm Tesisleri
<b>GEKAP</b>	Geri Kazanım Katılım Payı
<b>GKKPIY</b>	31.12.2019 tarih ve 30995 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Geri Kazanım Katılım Payına İlişkin Yönetmelik
<b>GÜS</b>	Genişletilmiş Üretici Sorumluluğu
<b>PS</b>	Piyasaya Süren
<b>TAT</b>	Toplama ve Ayrıştırma Tesisi
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UAYEP</b>	Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı
<b>YK</b>	Yetkilendirilmiş Kuruluş





## YÖNETİCİ ÖZETİ

### Konu Hakkında Bilgi

Günümüzde atık yönetimi, atıkların bertaraf edilmesinden çok bir kaynak olarak ele alınıp mümkün olan en iyi şartlarda yeniden değerlendirilmesine hatta atık oluşumunun önlenmesine odaklanmaktadır. Atık yönetiminin temel amaçları; sürdürülebilir bir çevre oluşturulması, doğal kaynakların korunması, enerji ve maliyet tasarrufu yapılması, kirlenme oranının ve tehlikeli atık miktarının azaltılmasıdır.

Plastik atıkların yönetimi de hem bu atıkların çevreye verdiği zararların önlenmesi hem de kaynakların etkin kullanılabilmesi açısından önem taşımaktadır. Ülkemizde münhasıran plastik atıkların yönetimine dönük politika ve stratejiler bulunmamakta, plastik atıklar genel atık yönetimi için belirlenen stratejiler çerçevesinde yönetilmektedir.

Plastik atıkların en önemli bileşenini plastik ambalajlar oluşturmaktadır. Plastik ambalajlar, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamında değerlendirilmektedir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından oluşturulan ambalaj atık yönetimi sistemi, bu atıkların atık yönetimi hiyerarşisine uygun olarak yönetilmesini hedeflemektedir. 26.06.2021 tarih ve 31523 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği ile ambalaj atık yönetim sisteminde, organizasyon yapısı ve finansman yöntemine ilişkin kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Yönetmelik çok kısa süre önce yürürlüğü girdiğinden uygulama sonuçlarına ilişkin analize elverişli herhangi bir veri elde edilememiştir. Bu nedenle Raporunda yer verilen tespitler esas olarak önceki sistemin uygulama sonuçlarına ilişkindir.

Bu çalışmada; plastik atıkların yönetimi için oluşturulan politika ve stratejilerin yeterliliği, atıkların atık yönetimi hiyerarşisine uygun olarak yönetilmesi için alınan tedbirlerin etkinliği ve bu kapsamda belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği değerlendirilmiştir. Plastik atık yönetimi; genel atık yönetimi ve ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin olarak oluşturulan sistem ve süreçler bağlamında incelenmiş sorunlu alanlar tespit edilerek bunların çözümü için öneriler geliştirilmiştir.

## TESPİTLER

1. Atık yönetiminde; atık yönetimi hiyerarşisi, kirleten öder ve genişletilmiş üretici sorumluluğu (GÜS) prensipleri kabul edilmiş ve mevzuat bu prensiplere uygun olarak düzenlenmiştir.
2. Atık oluşumunun önlenmesi prensibi kabul edilerek mevzuatta düzenlenmiştir. Atık miktarının azaltılması için ambalaj atık üreticilerinin üretimde belli oranlarda geri dönüşümden elde edilmiş hammadde kullanmak zorunda olmaları ve plastik poşetlerin ücret karşılığında verilmesi gibi tedbirler uygulanmaktadır.
3. Bakanlık doğal kaynakların hızlı tüketiminin önüne geçilmesi amacıyla geri dönüşüm ve geri kazanım ile atıkların ekonomiye yeniden kazandırılmasının sağlanarak, ülke genelinde sürdürülebilir atık yönetim stratejilerinin belirlenmesi amacıyla Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı'nı (UAYEP 2016-2023) hazırlamıştır.
4. Ambalajlı ürünleri piyasaya süren (PS) işletmelerin genişletilmiş üretici sorumluluğu kapsamındaki yükümlülüklerini yetkilendirilmiş kuruluşlara (YK) üye olmak suretiyle yerine getirdikleri sistem, ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanarak geri kazanım oranlarının artırılmasında yeterince etkili olamamıştır.
5. 27/12/2017 tarih ve 30283 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği (AAKY) kapsamında uygulanan geri kazanım yükümlülükleri ile geri dönüşümün finansmanı yeterli düzeyde sağlanamamış olmakla birlikte, "geri kazanım katılım payı" (GEKAP) kaynak oluşturulması açısından başarılı bir uygulama olmuştur. GEKAP gelirlerinin kullanım usul ve esaslarına ilişkin ise henüz bir belirleme yapılmamıştır.
6. Ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi için oluşturulan tesis kapasitesi, belirlenen atık yönetim stratejileri ile uyumlu bir artış trendi göstermektedir.
7. Ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin faaliyetler belediyelerce hazırlanan ambalaj atık yönetim planları çerçevesinde yürütülmektedir.
8. Ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi için 27/12/2017 tarih ve 30283 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği çerçevesinde oluşturulan sistem genişletilmiş üretici sorumluluğunun gerekliliklerini tam olarak karşılayamamıştır. Belediyeler, yetkilendirilmiş kuruluşlar ve toplama ayrıştırma tesisleri (TAT) arasında imzalanan üç taraflı protokoller ile kurulan sistemlerin ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanarak geri dönüştürülmesi süreçlerine katkısı sınırlı düzeyde kalmıştır.
9. Mevzuatta bulunan düzenlemelere rağmen atıkların kaynağında ayrı toplanması tüm ülkede belirli bir standartta yürütülememektedir. Özellikle konutlarda oluşan ambalaj atıkları yeterli düzeyde ayrı biriktirilmemekte ve toplanamamaktadır. Zorlayıcı idari ve ekonomik araçlar bulunmadığından ambalaj atıklarını ayrı biriktirmek tamamen bireylerin tercihine bırakılmış durumdadır.
10. Katı atık yönetimi ile görevli ve yetkili kuruluşlar olan belediyelerin Kabahatler Kanunu'na göre denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisi olmakla birlikte, ambalaj atıkları konusunda Çevre Kanunu'na göre denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır.
11. Bakanlık tarafından oluşturulan Ambalaj Bilgi Sistemi'ne (ABS) ambalajların üretiminden geri kazanımına kadar olan süreçte rolü olan tüm taraflarca veri girişi sağlanmaktadır. Bu şekilde ambalaj atıklarının yönetim süreci tüm aşamaları ile kayıt altına alınmakta ve izlenmektedir.

12. Veri girişleri ilgililerin beyanı doğrultusunda yapıldığından kayıtlarda hatalı bilgi bulunma riski mevcuttur.
13. AAKY'de belirtilen hedeflere ilişkin göstergeler Bakanlık tarafından izlenmekte ve gerçekleşme verileri yıllık olarak raporlanmaktadır.
14. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından belediye atık istatistikleri yayınlanmakta ve kullanılan göstergeler iki yılda bir güncellenmektedir.
15. Yayınlanan istatistikler ambalaj atıklarının kaynağında ne ölçüde ayrı toplandığının izlenebilmesi için yeterli değildir.
16. Bakanlık tarafından yayınlanan Ambalaj İstatistikleri Bülteni'nde üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj atıklarına ilişkin veri bulunmaktadır. Geri kazanım oranı piyasaya sürülen ambalaj miktarı üzerinden hesaplanmaktadır.

## ÖNERİLER

1. Plastik atıkların önlenmesi açısından; plastik poşetlerin ücretlendirilmesi önemli bir adımdır. Alternatifi olan tek kullanımlık plastik ürünlerin üretim ve kullanımının azaltılmasına dönük tedbirlerin uygulanması da plastik atıkların azaltılması açısından faydalı olacaktır.
2. Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı'nda (2016-2023) belirlenen hedeflerin planlandığı şekilde gerçekleştirilebilmesi açısından, atık yönetimine ilişkin olarak 2014-2021 yılları arasındaki gerçekleştirilen verilerinin analiz edilip uygulamanın gözden geçirilmesine ve gerekli değişikliklerin yapılmasına ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir.
3. Geri kazanım ve dönüşüm sisteminin fiziki işleyişi ile finansman sisteminin ayrı ayrı kurgulanması, geri kazanım sisteminin finansmanı açısından geri kazanım yükümlülüklerinin yetkilendirilmiş kuruluşlar aracılığıyla yerine getirildiği modele göre daha başarılı olan GEKAP sisteminin etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir.
4. PS durumundaki bütün işletmelerin ABS'ye dahil olmasının sağlanması, minimum düzeyde muafiyet alanı bırakılması ve muafiyet şartlarına uygunluğun denetlenmesi gerekmektedir.
5. GEKAP gelirlerinin geri kazanım ve geri dönüşümün finansmanında kullanılabilmesi açısından konuya ilişkin usul ve esasların öncelikle belirlenmesi ve yürürlüğe konulması uygun olur.
6. Büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin büyük bölümünde uygulamaya konulmuş olan ambalaj atık yönetim planlarının büyükşehirler dışında da yaygınlaştırılması, ambalaj atık yönetim faaliyetlerinin planlı bir şekilde yürütülmesine katkı sağlayacaktır.
7. Belediyeler ambalaj atıklarının geri dönüşüm oranının artırılması için gerekli tedbirleri alarak bu atıkların kaynağa ayrı toplanabilmesini sağlayacak sistemleri kurmalı ve sistemin etkin işlemesi için gerekli denetimleri yürütmelidir.
8. Konutlarda oluşan ambalaj atıklarının ayrı biriktirilmesi ve toplanmasında halkın eğitim ve bilinçlendirilmesinin yanında birtakım ekonomik araçların da uygulanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Kanun'un Ek 12'nci maddesi uyarınca 01.01.2022 tarihi itibarıyla içecek ambalajlarının zorunlu depozito uygulaması kapsamına alınmasının maddesel geri dönüşüm oranının artırılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.
9. Belediyelere, Çevre Kanunu kapsamında denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi, ambalaj atıklarının yönetimi ile ilgili olarak belediyelere verilen görev ve sorumlulukların daha etkin bir biçimde sürdürülebilmesine katkı sağlayacaktır.
10. ABS'de verilerin kullanıcı beyanları üzerinden kayıt altına alınması sebebiyle, gerçek dışı bilgi girişini önleyici kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi veri güvenilirliğinin sağlanabilmesi açısından faydalı olacaktır.
11. Denetimler etkin biçimde yürütülerek geri kazanım yükümlülüğü bulunan tüm işletmeler kayıt altına alınmalıdır.
12. Ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin yürütülen çalışmaların etkinliğinin ölçülebilmesi için bu atıkların evsel atıklardan ayrı toplanabilme düzeyinin tespit edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle kaynağına göre ayrı toplama düzeyinin izlenmesine imkân verecek göstergelerin belirlenerek yayınlanan istatistiklere dahil edilmesi gerekmektedir.
13. Bakanlık tarafından yayımlanan Ambalaj İstatistikleri Bülteni'nde üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj miktarlarına ilişkin veriler gösterilmektedir. Geri kazanım oranı, piyasaya sürülen ambalaj miktarı üzerinden hesaplanmakta olup piyasaya sürülen ambalaj miktarı ile üretilen ambalaj miktarı arasındaki farka ilişkin olarak değerlendirme (ne kadarının ABS dışı kaldığı yada ihraç edildiği vb.) yapılması geri kazanım oranının ölçüm güvencesini artıracaktır. Ayrıca bundan sonraki süreçte yayınlanacak ambalaj istatistiklerinde GEKAP kapsamında beyan edilen ambalaj miktarının piyasaya sürülen ambalaj miktarının hesabında dikkate alınması uygun olacaktır.

## DENETİM SONUÇLARINA TOPLU BAKIŞ

Ülkemizde münhasıran plastik atıkların yönetimini düzenleyen bir mevzuat bulunmamakta, plastik atıklar genel atık yönetimi mevzuatı çerçevesinde yönetilmektedir. Atık yönetimine ilişkin çıkarılan yönetmelikler AB müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu bağlamda “**atık yönetimi hiyerarşisi**”, “**kirleten öder ilkesi**” ve “**genişletilmiş üretici sorumluluğu**” gibi AB’nin atık yönetimi sürecinde benimsenen ilkeler ulusal mevzuata da yansıtılmıştır.

Plastik atıkların en önemli kaynağı ambalajlardır. Ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin faaliyetler AAKY ile yukarıda belirtilen ilkeler çerçevesinde belediyelerce hazırlanan ambalaj atık yönetim planları kapsamında yürütülmektedir. Ancak yurt genelinde ambalaj atık yönetim planını hazırlamamış veya planı onaylanmamış çok sayıda belediye bulunmaktadır. Bu nedenle ambalaj atıklarının yönetimi konusunda ülke çapında yaygın uygulamalardan söz edilmesi mümkün görülmemektedir.

Bakanlık ve belediyelerce alınan tedbirler kirleten öder ve genişletilmiş üretici sorumluluğu ile uyumlu olmakla birlikte ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması için oluşturulan sistemler konutlarda oluşan atığın ayrı toplanması konusunda yetersiz kalmaktadır. Ambalajlı ürünleri piyasaya süren işletmeler ile bunları temsil eden yetkilendirilmiş kuruluşların geri kazanım yükümlülükleri kapsamında oluşan maliyetleri karşılamak amacıyla kullandığı mali kaynak, oluşan ambalaj atığına kıyasla çok kısıtlıdır. Bunun sebebi AAKY ile getirilen muafiyet uygulaması ve ABS’ye kayıt olmayan işletmelerdir. Sistemi finanse eden işletmelerin sayısı faaliyet gösterenlerin sayısına oranla çok azdır. Bununla birlikte, 2020 yılında ilk kez uygulanan GEKAP uygulaması ile önemli bir finansman sağlanmıştır. Başarılı bir şekilde uygulanan GEKAP sistemi kapsamında elde edilen gelirlerin geri kazanım ve geri dönüşümün finansmanında kullanılabilmesi açısından konuya ilişkin usul ve esasların öncelikle belirlenmesi ve yürürlüğe konulması gerekmektedir.

Geri kazanım/geri dönüşüm tesisi kapasitesi yıllar içinde önemli bir artış göstermiştir. Bu kapasitenin yurt içinde üretilen atıkların geri kazanımında değerlendirilebilmesi için kaynakta ayrı toplama düzeyinin artırılması gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için de atıkların ayrı toplanması için gerekli sistemler oluşturulmalı, mevcut sistemler iyileştirilmeli, araç-gereç ve ekipmanlar tedarik edilerek eğitim ve bilinçlendirme faaliyetleri gerçekleştirilmelidir. Bu nedenle GEKAP gelirlerinin bu amaçlar doğrultusunda harcanması için gerekli düzenlemelerin ivedilikle yapılması gerekmektedir.

2022 yılında bazı ambalaj atıkları için depozito/iade sisteminin yürürlüğe girmesinin de özellikle maddesel geri dönüşüm oranının artırılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Önceki dönemde ambalaj atıklarının ayrı biriktirilmesi konusundaki önemli bir eksiklik olan teşvik edici unsur (en azından belirli ambalaj türleri için) bu şekilde sağlanmış olmaktadır.

Plastik ambalajlara ilişkin veriler Bakanlık tarafından oluşturulan ABS’de tutulmakta, AAKY’de yıllar itibarıyla belirlenen geri kazanım hedefleri bu sistem üzerinden izlenmektedir. Ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin yürütülen çalışmaların etkinliğinin ölçülebilmesi için bu atıkların belediye atıklarından ayrı toplanabilme düzeyinin tespit edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle kaynağına göre ayrı toplama düzeyinin izlenmesine imkân verecek göstergelerin belirlenerek yayınlanan istatistiklere dahil edilmesi gerekmektedir.

Bakanlık tarafından yayımlanan Ambalaj İstatistikleri Bülteni’nde üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj miktarlarına ilişkin veriler gösterilmektedir. Geri kazanım oranı, piyasaya sürülen ambalaj miktarı üzerinden hesaplanmakta olup piyasaya sürülen ambalaj miktarı ile üretilen ambalaj miktarı arasındaki farka ilişkin olarak değerlendirme (ne kadarının ABS dışı kaldığı ya da ihraç edildiği vb.) yapılması geri kazanım oranının ölçüm güvencesini artıracaktır.



# GİRİŞ







## GİRİŞ

### Denetimin Amacı, Kapsamı, Unsurları ve Metodolojisi

#### Denetimin Amacı

Denetimin amacı; ülkemizde plastik atık yönetimi kapsamında yürütülen faaliyetlerin etkinliğinin değerlendirilmesidir. Bu çerçevede atık yönetimine ilişkin mevzuat ve sorumlu kamu idareleri tarafından oluşturulan politika ve stratejiler ile yürütülen faaliyetler, döngüsel ekonomi modeli ve atık yönetimi hiyerarşisi gereklilikleri doğrultusunda incelenerek, tespit edilen sorunların giderilmesine ve yürütülen çalışmaların etkinliğinin artırılmasına katkı sağlanması hedeflenmiştir.

#### Denetimin Kapsamı

Denetim 2017-2021 yıllarını kapsayacak şekilde yürütülmüştür. Denetim kapsamında; plastik ve ambalaj atık yönetimini düzenleyen mevzuat, atık yönetiminden sorumlu kurum ve kuruluşlardan oluşan organizasyon yapısı, kurum ve kuruluşlarca plastik atık konusunda belirlenen hedefler ile bunlara ulaşmak için yürütülen faaliyetler, veri kayıt sistemleri ve izleme çalışmaları değerlendirilmiştir.

Ülkemizde münhasıran plastik atıkların yönetimine ilişkin düzenlemeler bulunmadığından plastik atıkların en önemli kaynağını teşkil eden ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin süreçler de denetim kapsamında incelenmiştir.

Atık yönetimi, atıkların oluştuğu kaynaktan toplanması, ayrıştırılması, taşınması, geçici ve sürekli depolanması, geri kazanımı veya bertaraf edilmesi için yürütülen bütün çalışmaları ifade etmektedir. Ambalaj atıklarının, atık yönetimi hiyerarşisine uygun olacak şekilde, geri dönüşüm oranının artırılması için bunların kaynağında ayrıştırılarak belediye çöp toplama sistemine girmemesi gerekmektedir. Bu nedenle denetim kapsamında ambalaj atıklarının kaynağında ayrı biriktirilip toplanması ve geri dönüştürülmesi faaliyetlerine odaklanılmıştır.

#### Denetimin Unsurları

Denetimin unsurları, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartlarına (ISSAI, International Standards for Supreme Audit Institutions) uygun şekilde belirlenmiştir. Buna göre denetimin unsurları şunlardır:

- Denetleyen: T.C. Sayıştay Başkanlığı,
- Sorumlu taraf: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Bakanlık) ve yerel yönetimler,
- Hedef kullanıcılar: TBMM, sorumlu taraflar, uygulayıcı kurumlar Türkiye Büyük Millet Meclisi ve diğer kullanıcılar.
- Denetim konusu, plastik atık yönetimine ilişkin yürütülen faaliyetlerdir.
- Denetim kriterleri, uluslararası yüksek denetim kurumları standartları (ISSAIs), 2008/98/AT sayılı Atık Çerçeve Direktifi, konuyla ilgili ulusal mevzuat, akademik çalışmalar ve iyi uygulama örneklerinden oluşmaktadır.

Denetim, 'ISSAI 100 Kamu Sektörü Denetiminin Temel Prensipleri'nde belirtilen hususlara uygun şekilde doğrudan raporlama görevi koşulları ve 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay'ın yetkileri başlıklı 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir" hükmü uyarınca yürütülmüş ve denetim konusunun kriterlere göre değerlendirilmesiyle elde edilen bulgu ve öneriler denetim raporunda sunulmuştur.

## Denetim Metodolojisi

Konu denetimi; iyi yönetimin, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması bakımından kamu idarelerinin taahhüt, sistem, işlem, program, faaliyet ve projelerinin ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik yönüyle tarafsız ve sistematik bir incelemesidir. Bu denetim sorun, sistem veya sonuç odaklı yaklaşımlardan biri çerçevesinde yürütülebileceği gibi birden fazla yaklaşım bir arada da benimsenebilir. Bu çerçevede konu denetimi metodolojisinde, uygulamalarda ortaya çıkan kronikleşmiş sorunlu bir alan belirlenip bu sorunlu alana ilişkin derinlemesine inceleme yapılabilir ve çözüme yönelik öneriler geliştirilebilir.

Sayıştay'ın da üyesi bulunduğu Avrupa Yüksek Denetim Kuruluşları Birliği (EUROSAI) bünyesinde oluşturulan Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA) çevre denetimlerine ilişkin ortak çalışmalar yürütmektedir. WGEA'nın 2017-2020 Stratejik Planı'nda ortak denetimler yapılması kararlaştırılmış olup Polonya Yüksek Denetim Kuruluşu (YDK) koordinatörlüğünde 12 ülke YDK'sının katılımıyla yürütülen "Plastik Atıkların Yönetimi" de bu kapsamdaki çalışmalardandır. Bu çerçevede gerçekleştirilen denetim çalışmamızda denetim soruları, koordinatör Polonya YDK'sı tarafından hazırlanan taslak üzerinde tüm katılımcı YDK'larca gerçekleştirilen müzakereler neticesinde belirlenmiştir. Denetimler bu denetim soruları çerçevesinde yürütülmüş ve neticelendirilmiştir.

Plastik atık yönetimi faaliyetleri sistem ve sonuç odaklı bir denetim yaklaşımı ile incelenerek uygulamada ortaya çıkan sorunlar tespit edilmiş ve bunların çözüme kavuşturulabilmesi için öneriler geliştirilmiştir.

Denetim, Sayıştay Konu Denetimi Rehberinde belirlenen esaslar takip edilerek Bakanlık bünyesinde sistem ve belgelerin incelenmesi, sorumlu ve ilgili personel ile görüşmeler yapılması suretiyle gerçekleştirilmiştir. Temsili örnekleme yoluyla seçilen belediyelerin (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Beyoğlu Belediyesi, Pendik Belediyesi, Selçuklu Belediyesi ve Karatay Belediyesi) strateji belgeleri incelenmiş ve belediyeleri temsilen Türkiye Belediyeler Birliği'nin konu ile ilgili çalışmalarından yararlanılmıştır. Denetime katkı sağlayacağı düşünülen akademik çalışmalar incelenmiş ve alanda çalışması bulunan bir akademisyen ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

Benimsenen sistem ve sonuç odaklı denetim yaklaşımı çerçevesinde Bakanlık tarafından oluşturulan veri kayıt sistemleri incelenerek verilerin güvenilirliği test edilmiş, mevzuat ve strateji belgeleri ile belirlenen hedeflere ulaşılma düzeyi tespit edilmiştir.

Yapılan çalışmalar neticesinde yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilerek, kanıtlar ve mevcut durum, AB Atık Direktifi ve ulusal mevzuattan elde edilen denetim kriterleri ile kıyaslanarak denetim bulgularına ulaşılmıştır. Gerekli kalite kontrol süreçleri işletilerek denetim raporu tamamlanmıştır.

### Rapor üç bölümden oluşmaktadır:

İlk bölümde; konu hakkında bilgi, denetimin unsurları, denetimin metodolojisi, denetimi yürütürken kullanılan soru setleri ve denetim sonuçlarına toplu bakış yer almaktadır. Konu hakkında bilgi kısmında, plastik atıklarla ilgili genel bilgiler verilerek yürürlükte olan AB normları ve ulusal düzenlemeler çerçevesinde plastik atık yönetimi kapsamında yürütülen çalışmalar hakkında açıklamalar yapılmıştır. Bu çerçevede mevzuat, organizasyon yapısı, plan proje ve programlar ile sistem ve süreçlerle ilgili genel nitelikli bilgiler verilmiştir.

İkinci bölümde; yürürlükteki ambalaj atık yönetimi mevzuatı ve oluşturulan ulusal atık yönetimi stratejileri; döngüsel ekonomi varsayımları ile atık yönetimi hiyerarşisi gereklilikleri bağlamında değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, GÜS çerçevesinde oluşturulan atık yönetim modeli incelenmiştir.

Üçüncü bölümde; ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması için yürütülen çalışmaların etkinliği ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca, belirlenen ulusal hedeflerin gerçekleşme seviyesi ile oluşturulan veri kayıt sistemlerinin doğruluğu ve güvenilirliği değerlendirilmiştir.

### Denetim Soruları

Denetim, “sorumlu kamu idareleri (merkezi yönetim ve/veya yerel yönetim idaresi) plastik atık üretimi ve yönetimine yönelik politika (planlar ve stratejiler) geliştirmiş ve (bu politikada benimsenen) hedeflere ulaşmak için tedbirler uygulamış mıdır?” temel sorusu çerçevesinde aşağıda yer verilen alt sorular yanıtlanmak suretiyle gerçekleştirilmiştir.

**Alt Soru 1:** Plastik atıklarının yönetimine özgülenmiş veya genel atık yönetimine ilişkin olup bir tür olarak plastik atıkları da içeren politika, plan, strateji oluşturulmuş ve hukuki düzenlemeler yapılmış mıdır?

**Alt Soru 2:** Atık yönetimi stratejileri ile uyumlu bir organizasyon yapısı oluşturulmuş mudur?

### Konu Hakkında Bilgi

Dünya nüfusunun sürekli artması, üretim ve doğal kaynak tüketimindeki artışı da beraberinde getirmektedir. Bu durum sınırlı kaynakların sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesini zorunlu kılmaktadır.

Herhangi bir sebeple kullanım süresi dolduktan sonra yaşam alanlarından uzaklaştırılması gereken maddeler “atık” olarak kabul edilmekte; atıkların kaynağında en aza indirilmesi, sınıflara ayrılması, toplanması, taşınması, geçici depolanması, geri kazanılması, bertaraf edilmesi, yeniden kullanılması, artırılması, enerjiye dönüştürülmesi ve nihai depolanması için yürütülen çalışmalar ise “atık yönetimi” olarak ifade edilmektedir. Günümüzde atık yönetimi, atıkların yalnızca bertaraf edilmesini değil, ekonomik değer ifade eden malzeme ve kaynaklardan mümkün olduğu kadar daha uzun süre istifade edilmesini hedeflemekte ve bu yönüyle sürdürülebilir kalkınma modelinin önemli araçlarından biri olarak kabul edilmektedir.

Atıklar maddesel (katı-sıvı-gaz), tehlike durumu (tehlikeli-tehlikesiz) veya diğer özelliklerine göre çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Katı atıkların içerisinde de çok fazla sayıda atık türü bulunmaktadır. Tıbbi atıklar, endüstriyel atıklar, inşaat atıkları ve molozlar, atık piller, atık lastikler ve ambalaj atıkları bunlardan bazılarıdır. Atıklar türlerine göre farklı işlem ve süreçlerden geçerek bertaraf edilmekte veya geri kazanılmaktadır.

#### • Plastik Atıklar

Plastik, petrol rafinelerinden çıkan çeşitli ürünlerin petrokimya tesislerinde işlenmesi suretiyle elde edilen bir malzeme olup; mutfak eşyası, plastik kutu, plastik tüp, boru, oyuncak, kaplama, kabloların yalıtkan katmanları, ambalaj filmi imalatında poşet ve torbaların yapımında, plastik şişe, yiyecek ambalajları, elektronik aletlerin plastik aksamı ve boşaltma boruları, elyaf (fiber) ve tekstil ürünlerinde, diş fırçası kılı, misina, otomotiv yan sanayiinde ve diğer alanlarda yaygın kullanım alanı bulmaktadır.

Plastik atıklar açısından en önemli kaynağı ambalajlar teşkil etmektedir. Türkiye’de yılda yaklaşık 9 milyon ton ambalaj üretilmektedir ve toplam ambalaj sektör üretimi içinde plastik ambalaj sektör üretimi %40’a yakın bir paya sahiptir. Plastik ambalaj sektörünün %67’si esnek plastik, %18’i tekstil plastik ve %15’i sert plastik ambalaj mamullerinden oluşmaktadır. Ambalajlar dışında, kullanımı sona eren plastik ürünler ile endüstriyel kaynaklı plastik atıklar da bulunmaktadır.

Ayrıştırılan plastik atıklar lisanslı geri dönüşüm tesislerinde (GDT) küçük parçalara ayrılmaktadır. İşletmeler bu parçaları belli oranlarda hammadde ile karıştırarak üretim işleminde kullanabildiği gibi tekrar eritip katkı maddeleri katarak ikinci sınıf hammadde olarak da kullanabilmektedir.

Geri dönüştürülen plastikler sera örtüsü yapımında, otomotiv sektöründe yedek parça ve plastik torba üretiminde, atık su boruları, deterjan şişeleri, çöp kutuları ve benzeri ürünler, marley ve çeşitli plastik dolgu malzemelerinin üretiminde kullanılmaktadır. Bu yaygın kullanım alanı sebebiyle, plastik atıkların geri dönüştürülmesi doğal kaynakların verimli kullanımı açısından önem arz etmektedir.

Plastik atıklar doğaya bırakıldıklarında çevredeki canlılara ve toprağa zarar vermektedir. Bunun yanında normal şartlarda doğaya karışmaları çok uzun seneler sürdüğü için plastik atıkların geri kazanılmasının önemi büyüktür.

- **Mikroplastikler**

Plastiklerin 5 mm'den daha küçük hale gelen biçimi mikroplastik olarak adlandırılmaktadır. Plastikler güneş ışığının etkisiyle uzun yıllar içerisinde bozunarak mikroplastiklere dönüşmektedir.

Plastik atıklar deniz ekosistemine de zarar vermektedir. Son yıllarda yapılan çalışmalar deniz canlılarının vücutlarında mikroplastik bulunduğunu ortaya çıkarmıştır. Bu durum mikroplastiklerin balıklar kanalıyla gıda zincirine katılarak insan sağlığını da tehdit etmesine yol açmaktadır.

Mikroplastikler denizlerdeki toplam plastik atıkların %90'ından fazlasını oluşturmakta ve çoğunlukla tek kullanımlık plastik ürünlerin denizde çözünmesi sonucunda meydana gelmektedir. Kullanıldıktan sonra atılan bu plastikler, yetersiz atık yönetimi neticesinde çöp depolama sahalarına terk edilmekte veya doğaya bırakılmakta; rüzgâr, yağmur, sel, kanalizasyon sistemi gibi faktörler yardımıyla denizlere ulaşmaktadır.

- **Plastik Atıkların İhracatı ve İthalatı**

Çevre Kanunu'nun 13'üncü maddesinde yer alan "Ticaret Bakanlığı bazı yakıtların, maddelerin, atıkların, tehlikeli kimyasallar ile bu tür kimyasalları içeren eşyaların ithalini, Bakanlığın görüşleri doğrultusunda yasaklayabilir veya kontrole tabi tutabilir" hükmü gereğince, ithalat iş ve işlemleri her yıl yayımlanan Tebliğler çerçevesinde Bakanlık merkez ve taşra teşkilatınca yürütülmektedir.

"Çevrenin Korunması Yönünden Kontrol Altında Tutulan Atıkların İthalat Denetimi Tebliği" bazı tehlikesiz atık türlerinin kontrollü bir biçimde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinden uygunluk belgesi alınması koşuluyla ithalatına cevaz vermektedir. Tebliğ'in Ek-1'inde yer alan tehlikesiz atıklar; Bakanlıktan çevre izin ve lisansı veya geçici faaliyet belgesi alan geri kazanım tesislerine sahip firmalar tarafından ithal edilebilmekte, bazı tehlikesiz atıkların ithalatı ise yalnızca dahilde işleme rejimi kararı doğrultusunda ihraç kaydıyla yapılmaktadır. Tehlikesiz atıklar yalnızca lisanslı geri kazanım tesisleri tarafından geri kazanım amaçlı getirilmekte olup, geri kazanımı mümkün olmayan atıklar ile bertaraf amaçlı atık ithalatı mevzuatımıza göre mümkün değildir.

Tebliğ kapsamında verilen izinle birlikte çevre kirliliği boyutu yüksek olan atıklar karışık olarak (özellikle plastik ve kâğıt) farklı ülkelerden ithal edilmiştir. Özellikle Çin'in Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (GTİP) 3915 başlığı altında yer alan plastik atıkların 31.12.2018 tarihi itibarıyla ithalini yasaklaması nedeniyle, söz konusu atıkların ülkemize girişinde bir artış meydana gelmiştir. 01.01.2021 tarihinde yürürlüğe giren yeni Tebliğ'e göre; karışık atık plastiklerin ve atık baskı devre kartlarının ithalatı yasaklanmıştır. Bu değişikliğe göre atık geri kazanım tesisleri, karışık toplanmış ve nispeten evsel atık bulaşma riski olan karışık atık plastikleri ithal edemeyeceklerdir. Bu düzenlemeyle sadece katma değer sağlayacak kaliteli ve temiz atıkların ithal edilebilmesine imkân tanınmıştır.

Atık Yönetimi Yönetmeliği (AYY) gereğince, tehlikesiz atıkların AB ve/veya OECD üyesi ülkeler ile Liechtenstein'a ihracatında Bakanlık tarafından belge düzenlenmemektedir. İhracat işlemi başlamadan Bakanlığa bilgi verilmesi ve kayıt altına alınması gerekmektedir. Tehlikesiz atıkların AB ve/veya OECD üyesi ülkeler ile Liechtenstein haricindeki ülkelere ihracatında ise ilgili ülkenin yetkili otoritesinden izin alınarak Bakanlığa başvuru yapılması gerekmektedir.

Atık ithalat ve ihracatına ilişkin veriler Bakanlık ile Ticaret Bakanlığı tarafından kayıt altına alınmaktadır. Buna göre, 2017-2021 yılları arasında plastik, kâğıt, cam, hurda kart, atık pil ve galvanizli mat atıkları ithal edilmiş olup her bir atık türünün miktarı Bakanlık kayıtlarında yer almaktadır.

**Tablo 1: İthal Edilen Plastik Atık (Ton)**

2017	2018	2019	2020	2021
277.000	437.000	547.000	775.342	685.443

**Kaynak:** Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü

Tablo 1’de 2017-2021 yılları arasında ithal edilen plastik atık miktarına yer verilmiştir. Buna göre plastik atıkların ithalatında son yıllarda bir artış trendi olduğu görülmektedir. Bu durum, lisanslı atık işleme tesislerinin sayısındaki artış ve ucuz hammadde temin etme imkânının ortaya çıkmasından kaynaklanmıştır.

2021 yılı başında ilgili Tebliğde yapılan değişiklik ile karışık nitelikli olan ve çevreye olumsuz etkisi yüksek olan atık sınıflarına yönelik ithalat yasağı getirilmiştir. Bununla birlikte, sınır gümrük kapılarında yapılan denetimlerde çevreye olumsuz etkileri olabilecek atıklar tespit edildiği takdirde ithalatına izin verilmemektedir.

- **Mevzuat**

Atık yönetimi Bakanlık tarafından Çevre Kanunu ve bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuat çerçevesinde yürütülmektedir. 02.04.2015 tarih ve 29314 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan AYY atık yönetimine ilişkin genel esasları düzenlemektedir. Bununla birlikte atık türlerine ve atık yönetim süreçlerine ilişkin çıkarılan çok sayıda yönetmelik bulunmaktadır. Plastik atık yönetiminin önemli bir bileşeni olan ambalaj atıkları 27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan AAKY’ye göre yönetilmektedir. 12.07.2019 tarih ve 30829 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sıfır Atık Yönetmeliği AB tarafından benimsenen döngüsel ekonomi ve atık hiyerarşisi ilkelerine uygun hükümler içermekte olduğundan plastik atık yönetim süreçleri ile doğrudan ilişkili bir diğer düzenlemedir. 31.12.2019 tarih ve 30995 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Geri Kazanım Katılım Payına İlişkin Yönetmelik (GKKPİY) ile Çevre Kanunu’nun ek-1 sayılı listesinde yer alan ürünlerden poşetler için satış noktalarından, diğer ürünler için PS’lerden/ithalatçılardan tahsil edilecek geri kazanım katılım paylarının belirlenmesine, beyan edilmesine, tahsilatına ve izlenmesine ilişkin idari ve teknik usul ve esaslar belirlenmiştir.

24.12.2020 tarih ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la; çevre kirliliğini önlemek ve yeşil alanların korunmasına, iyileştirilmesine ve geliştirilmesine katkı sağlamak, döngüsel ekonomi ve sıfır atık yaklaşımı doğrultusunda kaynak verimliliğini artırmak ile ulusal ölçekte depozito yönetim sistemi kurulmasına, işletilmesine, izlenmesine ve denetimine yönelik faaliyetlerde bulunmak üzere Türkiye Çevre Ajansı kurulmuştur.

26.06.2021 tarih ve 31523 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin 28’inci maddesi ile 27/12/2017 tarihli ve 30283 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak denetim kapsamına alınan 2017-2021 döneminde geçerli olduğundan denetim sürecinde mülga Yönetmelik hükümleri esas alınmıştır.

Mevzuat, Avrupa Birliği (AB) tarafından 2008/98/AT sayılı Atık Çerçeve Direktifi ile kabul edilen kirlüten öder prensibi, atık yönetimi hiyerarşisi ve GÜS ilkesinin gereklilikleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Hem Çevre Kanunu hem de atık yönetimine ilişkin yönetmeliklerde bu ilkelere yer verilmiş ve ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin sistem ve süreçler de buna uygun olarak düzenlenmiştir.

- **AB Müktesebatı**

AB müzakere sürecinde Çevre Faslı kapsamında izlenen konulardan biri de atık yönetimidir. AB’de atık yönetimine ilişkin düzenlemelere 19.11.2008 tarihli ve 2008/98/AT sayılı Atık Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi’nde yer verilmiştir. Direktif’te atık yönetiminin temel ilkeleri düzenlenerek buna ilişkin amaç ve hedefler belirlenmiştir.

AB’de atık yönetiminin temelini oluşturan atık yönetimi hiyerarşisine göre, stratejiler öncelikle atıkların oluşumunun kaynağında önlenmesine odaklanmalıdır. Bunun mümkün olmadığı hallerde, atık malzemeler yeniden kullanılmalı, yeniden kullanılamıyorsa geri dönüştürülmelidir. Geri dönüştürülmesi mümkün olmayan atık malzemeler ise geri kazanım (örneğin enerji geri kazanımı) amacıyla kullanılmalıdır. Atıkların yakma tesislerinde veya düzenli depolama sahalarında güvenli şekilde bertaraf edilmesi atık yönetimi hiyerarşisinde en son seçeneği oluşturmaktadır.

AB’nin kaynak verimliliğine ilişkin uzun vadeli planlarından birini oluşturan ve 2015 yılında kabul edilen Döngüsel Ekonomi Paketi çerçevesinde, ilk Eylem Planı başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Birliğin yeni büyüme stratejisi olan Avrupa için Yeşil Anlaşma kapsamında, Avrupa Komisyonu 11 Mart 2020 tarihinde yeni Döngüsel Ekonomi Eylem Planı’nı kabul etmiştir.

Döngüsel ekonomi, doğası ve amacı itibarıyla iyileştirici olan ve kaynakların döngüsel bir şekilde yönetildiği endüstriyel bir ekonomi olarak tanımlanabilir. Döngüsel ekonomi kavramı, toplumun kaynaklardan maksimum değer almasını ve kaynak tüketimini reel ve gelecek ihtiyaçlara göre uyarlamasını sağlar. Atık önleme, yeniden kullanım, geri dönüşüm ve geri kazanım (malzeme ve enerji) toplumun kaynaklarından maksimum değer almasını ve tüketimi reel ihtiyaçlara göre uyarlamasını mümkün kılar. Bu şekilde birincil kaynaklara yönelik talep optimize edilmiş ve bununla bağlantılı olarak çevreye etki ve enerji kullanımı hafifletilmiş olur.

- **Organizasyon**

**Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu:** Kurulun;

- Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,
- Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,
- Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek konularında görev ve yetkileri bulunmaktadır.

**Bakanlık:** Bakanlığın atık yönetimi faaliyetlerine yönelik olarak atıkların kaynağında en aza indirilmesi, sınıflara ayrılması, toplanması, taşınması, geçici depolanması, geri kazanılması, bertaraf edilmesi, yeniden kullanılması, artırılması, enerjiye dönüştürülmesi ve nihai depolanması konularında politika ve strateji belirleme ve mevzuat oluşturma görevleri bulunmaktadır. AYY, atıkların oluşumundan bertarafına kadar yönetimlerini kapsayan tüm faaliyetlerin izleme, kontrol ve denetimlerini yapma görevini Bakanlığa vermiştir.

İl düzeyinde atık yönetim uygulamalarını takip etmek, izlemek, denetlemek görevi ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.









Atık yönetim süreçlerinde Bakanlık merkez ve taşra teşkilatının yanı sıra, belediyeler, atık üreticileri, atık sahipleri ve atık işleme tesislerinin çeşitli görev, yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Ambalaj atıklarında ise ambalaj üreticileri, tedarikçiler, PS’ler, YK’ler, ambalaj atığı üreticileri ve satış noktalarına Bakanlık ve belediyelerle birlikte görev ve sorumluluklar verilmiştir.

**Belediyeler:** Büyükşehir Belediyeleri, atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdukmak, işletmek veya işlettmek ile sorumludur.

Büyükşehir Belediyeleri dışındaki belediyeler ise evsel nitelikli atıkları kaynağında toplamak ve aktarma istasyonlarına ya da bertaraf sahalarına taşımakla yükümlüdür. Her belediye, bünyesinde farklı kurumsal yapılanma ile atık yönetim faaliyetlerini sürdürmektedir. Yerel otoritelerin gerek finansal açıdan, gerekse de teknik ve kurumsal açıdan yeterli olmaması sağlıklı bir atık yönetim sistemi oluşturmalarının önüne geçmektedir. Bu maksatla büyükşehir olmayan belediyeler, atık toplama ve bertaraf hizmetlerini daha etkin ve finansal açıdan daha rahat yürütmek amacıyla, Bakanlık tarafından katı atık yönetimi alanında görev ve sorumlulukları bulunan tüm yerel idarelere yol göstermek için hazırlanan Katı Atık Ana Planı içerisinde her il için önerilen atık yönetim birlik modellerine uygun birlik yapılarını oluşturmuşlardır.

Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesine göre evsel katı atıkların yönetiminin sorumluluğu belediyelere verilmiştir. Ülkemizde 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 919 ilçe belediyesi ve 397 belde belediyesi olmak üzere toplamda 1397 belediye bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarına göre; yerel yönetimler, ilgili mevzuat doğrultusunda oluşan atığın planlaması, yönetimi ve izlemesinden sorumludur.

Pek çok kamu kurumu ve Bakanlık da atık yönetimi ile ilgili süreçlere dahil olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, değişen ekonomik ve sosyal koşullar çerçevesinde sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına ve toplumsal refahın artırılmasına yönelik strateji, plan ve programları hazırlamakta, ülkemizin stratejik önceliklerini kamu kaynak tahsis süreçlerine yansıtmakta ve kamu yatırımlarına ayrılan kaynakları yönetmektedir.

	<b>İçişleri Bakanlığı'nın</b> , illerin yönetimi vasıtasıyla, yerel yönetimler üzerinde yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır.
	<b>Sağlık Bakanlığı</b> , çevre sağlığı ile ilgili her türlü tedbir ve önlemleri alarak gerekli denetimleri yapmaktadır.
	<b>Tarım ve Orman Bakanlığı</b> , gıda, gıda katkı maddeleri ve gıda ile temasta bulunan madde ve malzemeleri üreten işyerlerinin niteliklerini ve bunlara ilişkin izin ve kayıt esaslarını belirlemek, bunların izin ve kayıt işlemlerini yapmak, bu işyerlerini gıda siciline kaydetmek, üretim ve satış yerlerinin kontrol ve denetimlerini yapmak veya yaptırmakla görevlidir.
	<b>Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı</b> , enerjinin sürdürülebilir kullanımı, yenilenebilir enerji kaynaklarını ve enerji verimliliğini içeren hedef ve politikaları belirlemektedir.
	<b>Hazine ve Maliye Bakanlığı</b> , çevre temizlik vergisi düzenlemelerini yapmaktadır.
	<b>İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK)</b> , belediyelerin finansman ihtiyacını karşılamak ve çeşitli çevre konularında belediyelerin istekleri doğrultusunda yatırım hizmetleri vermektedir.
	<b>TÜİK</b> , atık yönetimi dahil çevre ile ilgili verileri toplamakta ve analiz etmektedir.
	<b>Türk Standartları Enstitüsü (TSE)</b> , teknik standartları belirlemektedir.

- **Sistem ve Süreçler**

Bakanlık, ilgili mevzuatı uyarınca Entegre Çevre Bilgi Sistemi kapsamında Atık Yönetim Uygulamasını oluşturmuştur. Uygulama ile atıkların üretildiği yerden geri kazanım / bertarafına kadar tüm süreçlerin kayıt altına alınarak izlenmesi, denetlenmesi ve raporlanması sağlanmaktadır. Ambalaj atıklarına ilişkin olarak da “ABS” kullanılmaktadır. Bu sistem, ambalaj ve ambalaj atıklarına ilişkin beyan ve bildirimlerin gerçekleştirilmesi, ambalaj atığı yönetim planlarının hazırlanması ve geri dönüşüm/geri kazanım yükümlülüğüne ilişkin gerçekleştirilen çalışmalara ait bilgi ve belgelerin sunulması amacıyla Bakanlık tarafından hazırlanmıştır.

Sistem kullanıcıları;

- Bakanlık,
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü,
- Ambalaj üreticileri,
- Tedarikçiler,
- Ürünü ambalajlı olarak piyasaya süren işletmeler,
- TAT'lar,
- Geri dönüşüm ve geri kazanım tesisleri,
- YK'ler,
- Belediyelerdir.

Atık yönetimine ilişkin olarak belediyeler tarafından da çeşitli bilgi sistemleri kullanılmaktadır. Bu sistemlerin etkin işleyerek tam ve doğru veri üretmesi, ilgili mevzuat çerçevesinde yürütülmesi gereken iş ve işlemlerin ne ölçüde gerçekleştirilebildiğinin ve mevzuat ve strateji belgelerinde belirtilen hedeflere ulaşma düzeyinin tespit edilebilmesi açısından önem taşımaktadır.

- **Plan, Proje ve Programlar**

Bakanlık tarafından; atıkların kaynağında en aza indirilmesi, sınıflara ayrılması, toplanması, taşınması, geçici depolanması, geri kazanılması, bertaraf edilmesi, yeniden kullanılması, artırılması, enerjiye dönüştürülmesi ve nihai depolanması konularında politika ve strateji belirleme sorumluluğu çerçevesinde uluslararası normlar ve ulusal öncelikler gözetilerek, 2016-2023 yıllarını kapsayan UAYEP hazırlanmıştır.

UAYEP'te atık yönetimine ilişkin 81 ilde mevcut durum analiz edilerek, atıkların türlerine göre kaynağında ayrı toplanması, geri dönüştürülmesi, farklı yöntemlerle geri kazanılması ve bertaraf yöntemleri ortaya konulmuş; atık yönetim sisteminde iyileştirilmesi veya geliştirilmesi gereken hususlar, nüfus ve atık projeksiyonları, 2023 yılına kadar yapılması planlanan dönemsel atık yönetim faaliyetleri ile atık yönetimine yönelik yatırımlar ve finansman ihtiyaçları belirlenmiştir.

Belediyeler, AAKY'ye göre ambalaj atıklarını toplamak veya toplatmakla yükümlüdürler. Bu çalışmaları yapabilmek için de, ambalaj atıklarının kaynağında diğer atıklardan ayrı olarak biriktirilmesi, toplanması ve taşınması çalışmalarının kimler tarafından, nasıl, ne şekilde ve ne zaman yapılacağını belirlemek üzere Ambalaj Atıkları Yönetim Planlarını (AAYP) hazırlayarak Bakanlığa sunmaktadırlar. 2020 yılı itibarıyla 561 belediyenin ambalaj atığı yönetim planı Bakanlık tarafından uygun bulunmuştur.

2018 yılında hayata geçirilen “Sıfır Atık Projesi”nin kapsamına başta Türkiye Büyük Millet Meclisi olmak üzere birçok kamu kurum ve kuruluşu ile belediyeler ve diğer kurum ve kuruluşları dahil olmuştur. Projenin temel prensibi atıkların türlerine göre ayrıştırılarak geri kazanım oranının artırılmasıdır. Proje olarak başlayan çalışmalar 2019 yılında çıkarılan Sıfır Atık Yönetmeliği ile hukuki bir altyapıya kavuşturulmuştur.



# BİRİNCİ BÖLÜM





## 1. PLASTİK ATIK YÖNETİMİNDE POLİTİKA VE STRATEJİLER

### 1.1. Atık Yönetiminde Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Kullanımı ve Çevresel Hedeflerle Uyumlu İlkeler Belirlenmiş midir?



Atık yönetimde; atık yönetimi hiyerarşisi, kirleten öder ve GÜS prensipleri kabul edilmiş ve mevzuat bu prensiplere uygun olarak düzenlenmiştir.

**On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023):** Kalkınma Planında “Yaşanabilir Şehirler ve Sürdürülebilir Çevre” hedefi için belirlenen kentsel alt-yapı politikası, atıkların insan ve çevre sağlığına etkilerinin en aza indirilerek etkin yönetiminin gerçekleştirilmesi için azaltılması, geri dönüşüm ve geri kazanımının sağlanması ve bertaraf edilmesini de kapsamaktadır. Planda; katı atık yönetimine ilişkin olarak aşağıdaki tedbirlerin uygulanması öngörülmüştür:

- Katı atıkların geri dönüşümünde halkın bilinçlendirilmesi sağlanacaktır.
- Sıfır Atık Projesi uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.
- Geri kazanılmış ikincil ürüne ait teknik standartlar geliştirilecek, teşvik ve yönlendirme mevzuatı iyileştirilecektir.
- Atıkları ayrı toplama sistemi yaygınlaştırılacaktır.
- Mali gücü yetersiz yerel yönetimlerin finanse etmekte zorlandıkları evsel nitelikli katı atıkların geri kazanım ve bertaraf tesisi projeleri ile aktarma istasyonu projelerinin bir program dâhilinde desteklenmesi sağlanacaktır.

Bu tedbirler ile katı atıkların atık yönetimi hiyerarşisine uygun şekilde yönetilmesi hedeflenmektedir.

**Çevre Kanunu:** Sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda çevrenin korunması amacıyla yürürlüğe konulan Çevre Kanunu atık yönetimine ilişkin temel ilkeleri belirlemiştir. Kanun’a göre;

- Her türlü faaliyet sırasında doğal kaynakların ve enerjinin verimli bir şekilde kullanılması amacıyla atık oluşumunu kaynağında azaltan ve atıkların geri kazanılmasını sağlayan çevre ile uyumlu teknolojilerin kullanılması,
- Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanması,
- Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi, sıfır atığın yaygınlaştırılması, dögüsel ekonomi ilkelerinin uygulanması

esastır.

Atık yönetimi konusunda atık türlerine göre ayrıntılı düzenlemeler Kanun’a dayanılarak yürürlüğe konulan Yönetmeliklerde bulunmaktadır. Çevre Kanunu’nun uygulanması ile ilgili çıkarılacak yönetmelikleri yürürlüğe koyma yetkisi Bakanlık’a aittir.

**AYY:** AYY’ye göre; atık üretiminin ve atığın tehlikelilik özelliğinin, daha dayanıklı, yeniden kullanılabilir ve geri dönüştürülebilir ürünlere odaklanan teknolojiler ile önlenmesi ve azaltılması; atık üretiminin kaçınılmaz olduğu durumlarda ise atıkların yeniden kullanımı, geri dönüşümü ve ikincil

hammadde elde etme amaçlı diğer işlemler ile geri kazanılması, enerji kaynağı olarak kullanılması veya bertaraf edilmesi esastır. Bu düzenleme ile katı atıkların atık yönetimi hiyerarşisine uygun bir şekilde yönetilmesi hedeflenmiştir.

**Şekil 1: Atık Yönetimi Hiyerarşisi**



**Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik:** Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik'e göre belediye atıklarının sıfır atık yönetim sistemine uygun olarak geri kazanımının sağlanması amacıyla çevre ile uyumlu fiziksel, kimyasal, biyolojik veya termal teknolojilerin kullanılması esas olup bu teknolojilerin kullanıldığı ön işlem tesisleri ve kapasitelerinin, 2035 yılında toplanan belediye atığı miktarının ağırlıkça en az %60'ı geri kazanılabilecek şekilde teşkil edilmesi gerekmektedir. Söz konusu düzenleme belediye atıklarının atık yönetimi hiyerarşisine uygun yönetilmesi konusunda, uzun vadedeki hedefi ortaya koymasından önem taşımaktadır.

AYY'de atıkların yönetiminden kaynaklanan harcamaların, kirleten öder ilkesine göre, GÜS kapsamındaki ve/veya atıkların yönetiminden sorumlu olan gerçek ve/veya tüzel kişiler tarafından karşılanması gerektiği belirtilmiş; GÜS'ün kapsamı ise; ürünlerin çevreye olan olumsuz etkilerinin azaltılması, atığın önlenmesi, atık olduktan sonra yeniden kullanımı, güvenli bir şekilde geri dönüştürülmesi ya da geri kazanımını desteklemek amacıyla ürünlerin tasarımından başlayarak gerekli tedbirlerin alınması olarak belirlenmiştir.



**GÜS:** Ürünlerin çevreye olan olumsuz etkilerinin azaltılması, atığın önlenmesi, atık olduktan sonra yeniden kullanımı, güvenli bir şekilde geri dönüştürülmesi ya da geri kazanımını desteklemek amacıyla ürünlerin tasarımından başlayarak gerekli tedbirlerin üretici tarafından alınmasıdır.

**Kirleten Öder İlkesi:** Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanmasıdır.

**Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği:** Plastik atıkların en önemli bileşenini oluşturan plastik ambalajların yönetimi 2020 yılına kadar 27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yürütülmüştür. Söz konusu Yönetmelik ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin sistem ve süreçleri Çevre Kanunu ile benimsenen GÜS ilkesi doğrultusunda düzenlemiştir. Yönetmelik'te ambalaj atıklarının atık yönetimi hiyerarşisine uygun yönetilmesi de hüküm altına alınmıştır.

**Geri Kazanım Katılım Payına İlişkin Yönetmelik:** Ambalajlı ürünleri piyasaya süren işletmelerden tahsil edilecek GEKAP'ların tahsil edilme usul ve esaslarını düzenlemektedir. Bu düzenlemelerle ambalaj atıklarının atık yönetimi hiyerarşisine uygun bir şekilde yönetilmesi için gerekli tedbirlerin GÜS çerçevesinde üretici/PS'ler tarafından alınması ve atık yönetimine ilişkin maliyetlerin kirleten öder prensibine uygun şekilde yine bunlar tarafından karşılanması amaçlanmıştır.

**Sıfır Atık Yönetmeliği:** Plastik atıkların yönetimi ile ilgili bir diğer önemli düzenleme Sıfır Atık Yönetmeliği'dir. Yönetmelik temel olarak; üretim, tüketim ve hizmet süreçlerinde atık oluşumunun önlenmesi/azaltılması, yeniden kullanıma öncelik verilmesi, oluşan atıkların ise kaynağında ayrı biriktirilerek toplanması ve geri dönüşüm ve/veya geri kazanımının sağlanarak bertarafa gönderilecek atık miktarının azaltılması suretiyle çevre ve insan sağlığının ve tüm kaynakların korunmasını hedefleyen sıfır atık sistemlerinin kurulmasına, yaygınlaştırılmasına, geliştirilmesine, izlenmesine, finansmanına, kayıt altına alınarak belgelendirilmesine ilişkin genel ilke ve esasları düzenlemektedir. Yönetmelik ambalaj atıklarının biyo-bozunur atıklardan ayrı biriktirilmesi ve toplanmasına dönük sistemlerin yaygınlaştırılmasına dönük düzenlemeler içermektedir.

**Bazı Tehlikesiz Atıkların Geri Kazanımı Tebliği:** Sınai ve ticari faaliyetler ile üretim süreçlerinden ve ürünlerin kullanımından kaynaklanan atıkların yönetimi Bazı Tehlikesiz Atıkların Geri Kazanımı Tebliği hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

## 1.2. Atık Oluşumunun Önlenmesi İçin Tedbirler Alınmış mıdır?



Atık oluşumunun önlenmesi prensibi kabul edilerek mevzuatta düzenlenmiştir. Atık miktarının azaltılması için ambalaj atık üreticilerinin üretimde belli oranlarda geri dönüşümden elde edilmiş hammadde kullanmak zorunda olmaları ve plastik poşetlerin ücret karşılığında verilmesi gibi tedbirler uygulanmaktadır.

**AB Atık Direktifi:** Atık yönetimi hiyerarşisinde en öncelikli seçenek atığın oluşmasını önlemektir. AB Atık Direktifi atık oluşmasının önlenmesi için alınması gereken tedbirler konusunda hükümler içermektedir.

Direktif, üye devletlerce oluşturulması gereken "Atık Önleme Programları"nın gerekliliklerini ortaya koymuş ve bu çerçevede uygulanabilecek önlemlere de Direktif ekinde (EK-4) yer vermiştir. Atık önleme programları, atık yönetimi planları veya diğer çevre politika belgeleri kapsamında ele alınabilecektir. Bu programların atık önleme konusunda hedefler belirlemesi gerekmektedir. Bu hedeflere ulaşılabilmesi için hâlihazırda uygulanmakta olan tedbirlerin yanı sıra Direktif ekinde belirtilen tedbirler veya belirlenecek diğer tedbirler uygulanabilecektir. Uygulanan tedbirlerin etkinliğinin değerlendirilmesi ve hedeflerin gerçekleşme düzeylerinin belirlenebilmesi amacıyla miktar ve kalite ifade eden göstergeler de tespit edilmesi gerekmektedir.

Direktif ekinde yer verilen tedbirler üç başlık altında sayılmaktadır.

Bunlar;

- Atık üretiminin genel koşullarına etki edebilecek tedbirler,
- Tasarım, üretim ve dağıtıma etki edebilecek tedbirler
- Tüketim ve kullanıma etki edebilecek tedbirlerdir.

Bu tedbirlere birer örnek verecek olursak;

- ✓ Kaynakların verimli kullanımını teşvik eden planlama önlemlerinin veya diğer ekonomik araçların kullanımı genel koşullara;
- ✓ Mevcut en iyi tekniklerin endüstri tarafından uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla atık önleme teknikleri hakkında bilgi sağlanması üretim süreçlerine;
- ✓ Çevreci ürünlerin satın alınması için teşvikler veya ücretsiz olarak sağlanacak olan belirli bir ürün veya ambalaj ögesi için tüketicilere zorunlu bir ödeme getirilmesi gibi ekonomik araçlar ise tüketime etki edebilecek tedbirlerdendir.

**Çevre Kanunu:** Ülkemizde atık oluşumunun önlenmesi prensibi Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesi ile kabul edilmiştir. Buna göre; atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanması esastır ve atık üreticileri uygun metot ve teknolojileri kullanarak atıklarını en az düzeye düşürecek tedbirleri almak zorundadır.

**Atık Yönetimi Yönetmeliği:** Yönetmelik'te atık üretimini azaltmaya dönük hükümlere yer verilmiştir. Yönetmelik'e göre atık üretiminin; doğal kaynakların olabildiğince az kullanıldığı temiz teknolojilerin geliştirilmesi ve kullanılması; daha dayanıklı, yeniden kullanılabilir ve geri dönüştürülebilir ürünlere odaklanan teknolojiler ile atık üretimine ve atık içerisinde bulunan zararlı maddelere yönelik, ürün çevresel tasarım yaklaşımının oluşturulması suretiyle önlenmesi ve azaltılması esastır.

**Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği:** Yönetmelik'te Kanun'a uygun olarak atıkların önlenmesi ilkesi benimsenmiş ve Yönetmelik'in genelinde bu ilkeye uygun düzenlemelere yer verilmiştir. Yönetmelik'e göre; doğal kaynakların korunması, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda üretimin sağlanması ve atık miktarının azaltılması amacıyla ambalaj atıklarının oluşumunun önlenmesi, üretimin kaçınılmaz olduğu durumlarda ise öncelikle yeniden kullanılması, geri dönüştürülmesi, geri kazanılması ve enerji kaynağı olarak kullanılması esastır. Yönetmelik'te ambalaj üreticileri; GÜS kapsamında ambalajı tasarım aşamasından başlayarak, üretim ve kullanım sonrasında en az atık üretecek, geri dönüşümü ve geri kazanımı en kolay, en ekonomik ve çevreye en az zarar verecek şekilde üretmekle sorumlu tutulmuştur. Yönetmelik geri dönüşümün yaygınlaştırılması ve atık üretiminin azaltılması maksadıyla ambalaj üreticileri için üretim süreçlerine konu girdileri malzeme türlerine göre belirli oranlarda yurt içinde toplanan atıklardan veya bu atıklardan elde edilen geri dönüştürülmüş malzemeden sağlama zorunluluğu getirmiştir. (Tablo 2)

**Tablo 2: Ambalaj Üretiminde Geri Dönüştürülmüş Malzeme Kullanma Zorunluluğu**

YILLAR	Malzemeye Göre Yıllık Zorunlu Kullanım Oranları (%)			
	Plastik	Kağıt-Karton	Cam	Metal
2018	4	25	12	10
2019	6	30	15	15
2020 ve sonrası	8	35	20	20

**Kaynak:** Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği

**Plastik Poşetlerin Ücretlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar:** Bakanlıkça yayımlanan Plastik Poşetlerin Ücretlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar ile 01.01.2019 tarihi itibarıyla plastikten yapılmış, satış noktalarında tüketicilere mal ve ürünleri taşıma amacıyla temin edilen poşetler ücrete tabi hale gelmiştir. Satış noktaları tarafından plastik poşetlerin tüketicilere bedelsiz temin edilmesi veya herhangi bir kampanya veya indirim uygulamasına konu edilmesi de yasaklanmıştır. Düzenlemede plastik poşetlere uygulanacak taban ücret de tespit edilmiştir. Uygulama ile ülke genelinde plastik poşet kullanımının, yıllık kişi başına kullanım adedi baz alınmak suretiyle 31.12.2019'a kadar 90'ı, 31.12.2025'e kadar ise 40'ı aşmayacak şekilde azaltılması amaçlanmaktadır. Uygulamanın denetimi ve izlemesi Bakanlık tarafından oluşturulan bilgi sistemi aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Denizlerdeki mikroplastiklerin en önemli kaynağını teşkil eden tek kullanımlık plastiklerin üretim ve kullanımının azaltılmasına dönük politikalar plastik atıkların önlenmesinde uygulanabilecek tedbirlerdendir. Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi tarafından alternatifi olan ürünlerde tek kullanımlık plastik üretiminin yasaklanması yönünde alınan kararlarla AB'de plastik ürün üretiminin azaltılması hedeflenmiştir. Ülkemizde de plastik poşetlerin ücretlendirilmesi ile başlayan plastik ürün üretim ve kullanımının azaltılmasına dönük politikaların, alternatifi olan tek kullanımlık plastik ürünler (plastik tabak, çatal, kaşık, pipet vb.) konusunda da uygulanması plastik atıkların önlenmesine yönelik çalışmalara katkı sağlayacaktır.

Plastik atıkların önlenmesi açısından; plastik poşetlerin ücretlendirilmesi önemli bir adımdır. Alternatifi olan tek kullanımlık plastik ürünlerin üretim ve kullanımının azaltılmasına dönük tedbirlerin uygulanması da plastik atıkların azaltılması açısından faydalı olacaktır.



### 1.3. Atık Yönetiminde Ulusal ve Yerel Ölçekli Stratejiler Oluşturulmuş mudur?



Bakanlık doğal kaynakların hızlı tüketiminin önüne geçilmesi amacıyla geri dönüşüm ve geri kazanım ile atıkların ekonomiye yeniden kazandırılmasının sağlanarak, ülke genelinde sürdürülebilir atık yönetim stratejilerinin belirlenmesi amacıyla UAYEP'i (2016-2023) hazırlamıştır.

**AB Atık Direktifi:** AB müzakere sürecinde Çevre Faslı kapsamında izlenen konulardan biri de atık yönetimidir. AB'de atık yönetimine ilişkin düzenlemelere 19.11.2008 tarihli ve 2008/98/AT sayılı Atık Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi'nde yer verilmiştir. Direktif, üye devletler tarafından tüm ülkeyi kapsayıcı bir veya daha fazla atık yönetim planı hazırlanmasını öngörmektedir. Hazırlanacak bu planlarda mevcut durumun analiz edilerek atık yönetimi hiyerarşisine uygun şekilde hangi tedbirlerin alınmasının gerekli olduğu ve bu planın Direktif'te belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesine nasıl katkı sağlayacağı ortaya koyulmalıdır.

Atık yönetim planlarının temel amacı AB Atık Direktifi ve ona uygun olarak yapılan yasal düzenlemelerde belirtilen hedeflere ulaşılabilmesi için atılması gereken adımların belirlenmesidir. Söz konusu planların yetkili idare tarafından bölgesel farklılıkları da gözeterek tüm ülkeyi kapsayacak şekilde hazırlanması, mevcut atık yönetiminin tüm unsurlarıyla birlikte analiz edilerek gerekli iyileştirmelerin neler olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir.

**Çevre Kanunu ve Atık Yönetimi Yönetmeliği:** AYY'ye göre Bakanlığın 5 yıllık ulusal atık yönetim planı hazırlama görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Bu planların atık yönetim yapısını ve atık mevzuatını, atık yönetimi mevcut durum analizini, ekonomik ve yönetsel planlama ile orta ve uzun vadedeki hedefleri kapsayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

**UAYEP:** Bakanlık tarafından Direktif ve ulusal mevzuatın gerektirdiği UAYEP (2016-2023) hazırlanmıştır. Plan kapsamında; 81 ilde atık yönetimi mevcut durumu analiz edilerek, atıkların türlerine göre kaynağında ayrı toplanması, geri dönüştürülmesi, farklı yöntemlerle geri kazanılması ve bertaraf yöntemlerinin ortaya konması hedeflenmiştir. Aynı zamanda, doğal kaynakların hızlı tüketiminin önüne geçilmesi amacıyla geri dönüşüm ve geri kazanım ile atıkların ekonomiye yeniden kazandırılması sağlanarak, ülke genelinde “sürdürülebilir atık yönetim stratejilerinin” belirlenmesi amaçlanmıştır.

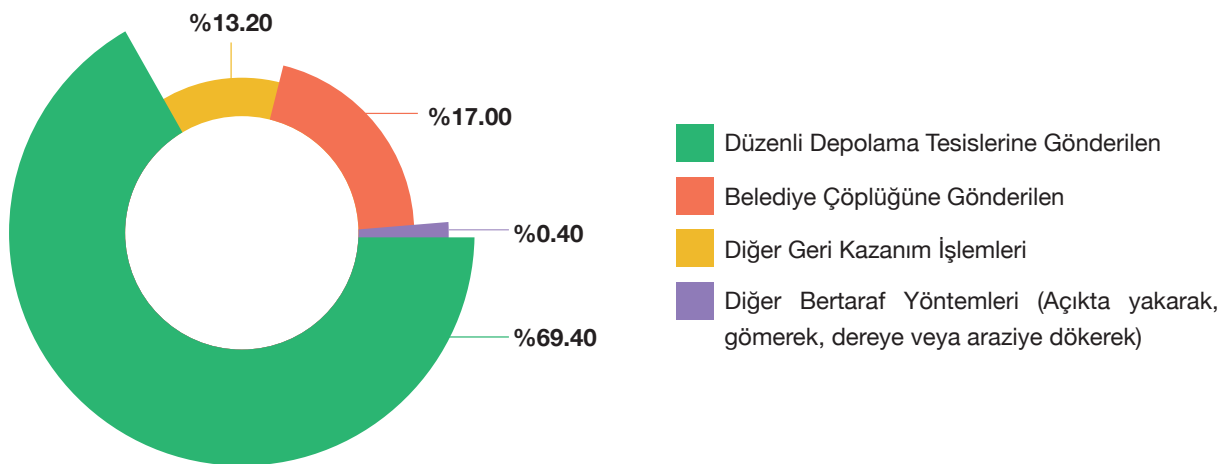
Hazırlanan UAYEP ülkemizde atık yönetimine ilişkin mevcut durumu, yönetim sisteminde iyileştirilmesi veya geliştirilmesi gereken hususları, nüfus ve atık projeksiyonlarını, 2023 yılına kadar yapılması planlanan dönemsel atık yönetim faaliyetlerini ve atık yönetimine yönelik yatırımları içermektedir. Planda mevcut durumun analizinde 2014 yılı verileri esas alınmıştır. Belediye atıklarının yönetim planlaması; Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik ve AAKY hedefleri esas alınarak oluşturulmuştur.

Plan'da verilen bilgilere göre 2014 yılında 4,2 milyon ton ambalaj piyasaya sürülmüştür. Belediyeler tarafından kaynağında ayrı toplanan ambalaj atığı ile sanayi, havaalanı ve mücavir alan sınır dışından toplanan ambalaj atığı miktarı 2,4 milyon tondur. 2023 yılında eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarının artması, kaynakta ayrı toplama yapan belediye sayısının artması ve toplama veriminin artırılması ile 4,6 milyon ton ambalaj atığının kaynağında ayrı toplanması hedeflenmiştir.

2014 atık verileri incelendiğinde; kişi başı atık miktarının ortalama 0,96 kg/kişi-gün olduğu görülmektedir. Yapılan atık tahmini hesaplamalarında; 2018 yılında belediye atıklarının 30 milyon ton, 2023 yılında ise 33 milyon ton olacağı öngörülmüştür.

2014 yılında belediye atıklarının %88,7'lik kısmı depolama yöntemiyle bertaraf edilmekteyken 2023 yılında oluşan atığın; %35'inin geri kazanım, %65'inin düzenli depolama yönetimi ile bertaraf edilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla 2014 yılında %5,3 olan kaynağında ayrı toplanan ambalaj atığı oranını 2023 yılında %12'ye yükseltilmesi planlanmıştır. Belirlenen hedefler doğrultusunda ambalaj geri dönüşümü için ihtiyaç duyulan tesis kapasitesi 12.509 ton/gün olarak öngörülmekte, ilk yatırım maliyetinin ise 114 – 228 milyon € aralığında olması tahmin edilmektedir.

**Grafik 1: 2020 Yılı Atıkların Bertaraf Yöntemlerine Göre Dağılımı**



**Kaynak:** TÜİK 2020 Yılı Belediye Atık İstatistikleri



Grafik 1’de de görüldüğü gibi 2020 yılı verilerine göre düzenli ve düzensiz depolama yöntemiyle bertaraf atık yönetimi içerisinde halen %86 ile en büyük paya sahiptir. 2023 yılı için belirlenen %35’lik geri kazanım oranı hedefinin henüz uzağında olduğu bu verilerden anlaşılmaktadır.

Bakanlık tarafından UAYEP hazırlanarak politika ve strateji belirlenme noktasındaki gereklilik temel olarak yerine getirilmiştir. Planın içeriğinde mevcut durum ortaya konularak, orta ve uzun vadeli hedefler belirlenmiş ve belirlenen hedefler doğrultusunda ambalaj geri dönüşümü için ihtiyaç duyulan tesis kapasitesi ve bunlar için gerekli ilk yatırım maliyet beklentisi hesaplanmıştır. Ambalaj atıkları ile ilgili mevcut durumun tespiti ve hedeflerin belirlenmesinde ülke 15 alt bölgeye ayrılmış ve ihtiyaç duyulan tesis kapasitesi bölgesel farklılıklara uygun olarak belirlenmiştir.

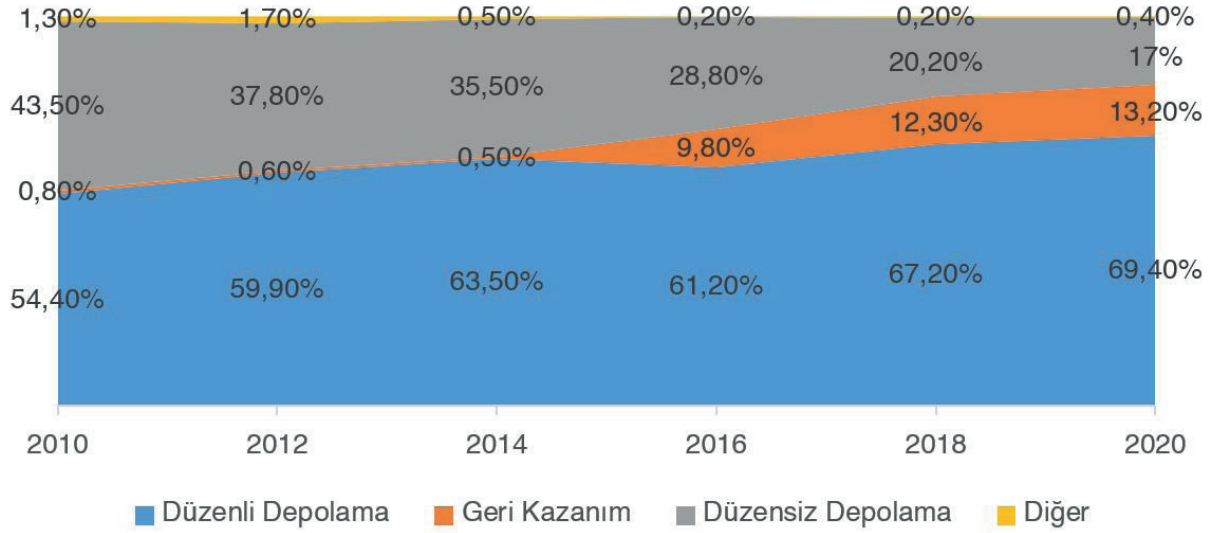
Plan, ülkemizde atık yönetimine ilişkin mevcut durumu, yönetim sisteminde iyileştirilmesi veya geliştirilmesi gereken hususları, nüfus ve atık projeksiyonlarını, 2023 yılına kadar yapılması planlanan dönemsel atık yönetim faaliyetlerini ve atık yönetimine yönelik yatırımları içermektedir. Plan’da detaylı bir problem analizine ve öncelikli sorunların tespitine dönük bir çalışmaya yer verilmemiş ancak orta ve uzun vadeli hedefler belirlenerek bu hedeflere ulaşmak için gerekli tesis yatırımları tespit edilmiştir. Ulusal stratejilerle uyumlu gerekli tesis yatırımları için yaklaşık maliyet hesaplamalarına da Plan’da yer verilmiştir. Buna göre UAYEP kapsamında belirlenen tesislere ait yatırım maliyetinin teknoloji seçimine bağlı olarak yaklaşık 1,7 milyar € ile 2,86 milyar € arasında olacağı tahmin edilmektedir.

Plan’da, atık yönetimine ilişkin detaylı problem analizlerine yer verilmediğinden, hazırlandığı dönemde atık yönetimi ile ilgili sorunlu alanların neler olduğu tespit edilememektedir. Ancak mevcut durum analizinde sunulan veriler ile orta ve uzun vadeli hedefler birlikte değerlendirildiğinde atıkların kaynağında ayrı toplanma düzeyinin yetersizliği ile mevcut atık işleme yöntemlerinin kaynak kullanımı açısından verimsizliğinin öne çıkan sorunlar olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle Plan’da geri dönüşüm/geri kazanım tesis ihtiyacı ortaya konularak kapasitenin artırılması amaçlanmıştır.

**Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) açısından:** Birleşmiş Milletler 2030 Gündemi kapsamında belirlenen sürdürülebilir kalkınma amaçlarında biri de “şehirleri ve insan yerleşimlerini kapsayıcı, güvenli, dayanıklı ve sürdürülebilir kılmak”tır. (SKA 11 – Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar) Hava kalitesi ve atık yönetimine önem verilerek şehirlerin olumsuz çevresel etkilerinin azaltılması da bu amaç kapsamında belirlenen hedeflerden biridir. Ülkemizde de bu hedefin izlenmesi amacıyla “düzenli olarak toplanan ve uygun nihai işlem uygulanan katı atıkların toplam katı atıklara oranı” gösterge olarak izlenmektedir.



Belediyeler tarafından toplanan ve uygun nihai işlem (düzenli depolama, yakma tesisinde yakma, geri kazanım) uygulanan atık miktarının toplam oluşan belediye atık miktarına oranı TÜİK tarafından iki yılda bir yayınlanan istatistiklerle izlenmektedir. Atıkların belediye çöplüklerinde düzensiz depolanmasının çevreye olumsuz etkileri oldukça fazladır. Diğer taraftan geri dönüştürülebilir nitelikte olan atıkların değerlendirilememesi sebebiyle kaynak israfına da sebep olmaktadır. Düzenli depolama ve geri kazanım tesislerinin sayılarındaki artışla birlikte düzensiz depolanmış atık miktarı da yıllar itibarıyla azalmaktadır.

**Grafik 2: Belediye Atıklarının Yönetimi**

**Kaynak:** TÜİK – Belediye Atık İstatistikleri

Grafik 2’de 2010-2020 yılları arasında belediye atıklarının bertaraf/geri kazanım yöntemlerine göre dağılımları gösterilmektedir. Atık yönetimi hiyerarşisinde benimsenen metotların dışında kalan düzensiz depolama (belediye çöplüklerinde) ve diğer bertaraf yöntemlerinin toplam atık yönetimi içindeki payının yıllar itibarıyla azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla SKA – 11 kapsamında belirlenen hedef için belirlenen gösterge olan “düzenli olarak toplanan ve uygun nihai işlem uygulanan katı atıkların toplam katı atıklara oranı” yıllar itibarıyla bir artış trendi göstermektedir. Geri kazanım tesislerinin sayısındaki artışla birlikte son yıllarda geri kazanılan atık miktarı önemli ölçüde artmıştır. UAYEP’te 2023 yılında belediye atıklarının %65 oranında düzenli depolama yöntemiyle bertarafı, %35 oranında da geri kazanımı hedeflenmektedir.

Ulusal Atık Yönetimi ve Eylem Planı’nda (2016-2023) belirlenen hedeflerin planlandığı şekilde gerçekleştirilebilmesi açısından, atık yönetimine ilişkin olarak 2014-2021 yılları arasındaki gerçekleşme verilerinin analiz edilip uygulamanın gözden geçirilmesine ve gerekli değişikliklerin yapılmasına ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir.



#### 1.4. PS’lerin GÜS Kapsamındaki Yükümlülüklerini Yerine Getirmesi İçin Uygun Bir Sistem Kurulmuş mudur?



PS’lerin GÜS kapsamındaki yükümlülüklerini YK’lere üye olmak suretiyle yerine getirdikleri sistem ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanarak geri kazanım oranlarının artırılmasında yeterince etkili olamamıştır.

AB Atık Direktifi çerçevesinde GÜS bir ürünün toplam çevresel etkisini azaltmak ve ürünün tüm yaşam döngüsü için sorumluluğunu ve özellikle geri alma, geri dönüşüm ve nihai bertaraf için ürünün sorumluluğunu üreticisine veren bir stratejidir.

Ülkemizde, Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinde yer alan ilkeler ile AAKY ve GKKPIY kapsamında PS'lere oluşan ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülükler verilmektedir.

- **01.01.2020 Öncesi**

Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesine göre; üretici, ithalatçı ve PS'lerin; ürünlerinin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıklarının toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerin yerine getirilmesi, bunlara yönelik gerekli harcamalarının karşılanması ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturması gerekmektedir.

**Yetkilendirilmiş Kuruluşlar:** Çevre Kanunu'na göre GÜS kapsamındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla YK'ler oluşturulmuştur. Bu kuruluşlar ambalajlı ürünleri piyasaya süren işletmelerin AAKY kapsamındaki geri kazanım yükümlülüklerinin yerine getirilmesinden Bakanlık'a karşı sorumlu olan ve kar amacı gütmeyen birliklerdir.

**Çevre Koruma ve Ambalaj Atıkları Değerlendirme Vakfı (ÇEVKO):** Ambalaj atıklarının ekonomik ve düzenli geri kazanımı için sanayi, yerel yönetim ve tüketicilerin katkı ve katılımları ile sürdürülebilir bir geri kazanım sisteminin kurulmasına katkıda bulunmak amacıyla 1991 yılında kurulmuştur.

**Türk Plastik Sanayicileri Araştırma Geliştirme ve Eğitim Vakfı (PAGÇEV):** Ambalaj atıklarının kaynaktan ayrı toplanarak geri dönüşüme kazandırılması amacıyla kurulmuş ve 2014 yılında tüm ambalaj türleri için faaliyet göstermek üzere yetkilendirilmiştir.

**Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı (TÜKÇEV):** 22.03.2010 tarihinde Bakanlık tarafından tüm ambalaj türleri için yetkilendirilmiştir.

**Atık Kağıt ve Geridönüşümcüler Derneği (AGED):** Kağıt geri dönüşümünü artırmak için kurulan AGED, Bakanlık tarafından 2017 yılında yetkilendirilmiştir.

Bu birlikler PS'ler açısından geri dönüşüm yükümlülüklerinin yerine getirilmesini, Bakanlık açısından da yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin denetimini kolaylaştırmaktadır.

AAKY ile geri dönüşüm/geri kazanım hedeflerinin gerçekleştirilmesi açısından YK'lere üye olunması tercihe bırakılmış ve GÜS kapsamındaki yükümlülüklerin depozito/iade uygulaması ile de gerçekleştirilmesinin önü açılmıştır. Dolayısıyla Yönetmelik ile GÜS kapsamındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin olarak Kanun'un 11'inci maddesinde öngörülmemiş bir ikili yapı oluşturulmuştur. 29.11.2018 tarihinde Kanun'a eklenen maddede zorunlu depozito sistemi düzenlenmesi yapılmış ve Bakanlıkça belirlenen ambalajlarda 1.1.2022 tarihi itibarıyla zorunlu depozito uygulamasına geçilmesi öngörülmüştür.

AAKY'de PS ve YK'lerin gerçekleştirilmesi gereken malzeme bazlı yıllık geri dönüşüm hedefleri belirlenmiştir. Bu hedeflere ilişkin her türlü veri kullanıcılar tarafından Bakanlık bünyesinde oluşturulan ABS'ye girilmekte ve Bakanlık tarafından izlenmektedir.

**Tablo 3: PS'ler İçin Malzeme Bazlı Geri Dönüşüm Hedefleri**

YILLAR	Malzeme Bazlı Geri Dönüşüm Oranı (%) (Yeniden kullanıma hazırlama dahil)				
	Cam	Plastik	Metal	Kağıt/Karton	Ahşap
2018	54	54	54	54	11
2019	54	54	54	54	13
2020	60	55	55	60	15

**Kaynak:** Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği

Tablo 3'te PS'ler için AAKY ile getirilen zorunlu geri dönüşüm oranları gösterilmektedir. Geri dönüşüm hedeflerine ulaşamaması durumunda eksik kalan miktarın sonraki yıl hedefine karşılık gelen miktara ilave edilmesi ve PS hakkında Çevre Kanunu uyarınca idari yaptırım uygulanması gerekmektedir. YK'ler tarafından ahşap hariç olmak üzere yukarıdaki tabloda belirtilen hedeflerin en az %80'inin ayrı toplama sistemi ile toplanan sanayi işletmelerinden kaynaklananlar hariç diğer ambalaj atıklarından sağlanması zorunludur. Diğer bir ifadeyle, geri dönüşüm yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde yalnızca belediyelerin görev alanına giren atıklardan sağlanan ambalaj atıklarının hesaba dahil edilmesi gerekmektedir. Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanmasına yönelik çalışmaların işbirliği yapılan belediyelerin ambalaj atıkları yönetim planları kapsamında gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerle, ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması için YK'leri teşvik etmek ve kaynağında ayrı toplama yetkisi bulunan belediyeleri ambalaj atıklarının ayrı toplama süreçlerine dahil etmek amaçlanmıştır.

AAKY Bakanlık'a, ambalaj atıklarının yönetimi konusunda Yönetmelik'te yükümlülüğü bulunan tüm taraflar ile birlikte gerekli tedbirleri alarak 2018 yılından itibaren ülke genelinde malzeme cinsine bakılmaksızın aşağıda gösterilen toplam geri dönüşüm ve geri kazanım hedeflerine ulaşılmasını sağlama görevini vermiştir.

**Tablo 4: Toplam Geri Kazanım/Dönüşüm Hedefleri**

YILLAR	Toplam Geri Kazanım Oranı (%)	Toplam Geri Dönüşüm Oranı (%)
2018	56	54
2019	58	54
2020-2025 yılları arasında her bir yıl için (2025 dahil)	60	55
2026-2030 yılları arasında her bir yıl için (2030 dahil)	-	65
2031 ve sonrası	-	70

**Kaynak:** Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği

Tablo 4'te 2018 yılı itibarıyla ambalaj atıklarının geri kazanım ve geri dönüşümü için AAKY ile belirlenen hedefler gösterilmektedir. AAKY'de Bakanlık'a ayrıca 2026 yılı ve sonrası için malzeme bazlı olarak belirlenen geri dönüşüm hedeflerini gerçekleştirme görevi verilmiştir. Bunlar, genişletilmiş üretici sorumluluğu prensibi gereğince ambalajlı ürünleri piyasaya sürenler için AAKY ile belirlenen geri kazanım yükümlülüklerinin uygulanması ile ülke çapında ulaşılması hedeflenen geri kazanım/geri dönüşüm oranlarıdır.

**Tablo 5: Malzeme Bazlı Toplam Geri Dönüşüm Hedefleri**

YILLAR	Malzeme Bazlı Geri Dönüşüm Oranı (%) (Yeniden kullanıma hazırlama dahil)				
	Cam	Plastik	Metal	Kağıt/Karton	Ahşap
2026'ya kadar	70	55	60	75	25
2031'e kadar	75	55	70	85	30
2031 ve sonrası	75	55	70	85	30

**Kaynak:** Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği

Tablo 5'te AAKY'nin 2026 ve sonrası için belirlediği malzeme bazlı ambalaj geri dönüşüm hedefleri gösterilmektedir. 2026 sonrasında belirlenen hedefler atık yönetimi hiyerarşisinde daha öncelikli seçenek olan malzeme bazlı geri dönüşümün benimsendiğini göstermektedir.

AAKY'de GÜS ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve ambalaj atıklarının kaynağından ayrı toplanma ve geri kazanım/geri dönüşüm sürecinde rolü olan bütün aktörler açısından görev ve sorumluluklar belirlenmiştir. Kirleten öder prensibine uygun olarak ambalaj atıklarının toplanma ve geri dönüştürülmesinin mali yükümlülüğü PS'lere ve bunların oluşturacağı YK'lere verilmiştir. Kanun'dan farklı olarak PS'lerin bu yükümlülüklerini YK'lere üye olmadan bireysel olarak yerine getirme imkânı sağlanmış ve AAKY'nin genelinde bu ikili yapıya uygun düzenlemelere yer verilmiş ise de Yönetmelik'in yürürlükte olduğu dönemde geri kazanım yükümlülüklerinin yetkilendirilmiş kuruluşlara üye olmak suretiyle yerine getirilmesi esas usul olarak benimsenmiştir.

Sistem, YK'lere üye olarak aidat ödeyen PS'ler açısından geri kazanım yükümlülüklerinin yerine getirilmesine imkan sağlamış olmakla birlikte, toplam geri kazanım hedeflerine ulaşılması açısından yeterince etkili olamamıştır.

- **01.01.2020 Sonrası**

GKKPİY'nin 01.01.2020 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte ambalajlı ürünleri piyasaya süren işletmeler açısından geri kazanım yükümlülüklerinin yetkilendirilmiş kuruluşlara üye olmak suretiyle yerine getirilmesi uygulamasına son verilmiştir. 2020 yılında söz konusu işletmeler GEKAP ödemişler ve bunun dışında herhangi bir geri kazanım yükümlülüğüne tabi tutulmamışlardır. Aynı dönemde AAKY hükümleri de 2020 yılı öncesine ait olup devam eden yükümlülükler için uygulanmıştır.

26.06.2021 tarih ve 31523 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi ile AAKY yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan Yönetmelik'in 10'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında piyasaya sürenlerce, 1/1/2020 tarihinden sonra piyasaya sürülen ambalajlar için 31/12/2019 tarihli ve 30995 dördüncü mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan GKKPİY kapsamındaki yükümlülüklerin yerine getirileceği hüküm altına alınarak 2020 yılında fiili olarak uygulanan geri kazanım yükümlülüklerine ilişkin sistemin yasal zemini oluşturulmuştur. Dolayısıyla yeni Yönetmelik ile oluşturulan sistemde PS'lerin geri kazanım yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde YK'lerin herhangi bir rolü kalmamıştır.

**Yeniden/Tekrar Kullanılabilir Ambalajlar İçin Depozito Sistemi Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar:** Bakanlık, 29.06.2020 tarihinde "Yeniden/Tekrar Kullanılabilir Ambalajlar İçin Depozito Sistemi Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar"ı yayımlamış ve uygulamaya yön vermiştir. Esasların büyük bölümü yayımı tarihinde yürürlüğe girmiş olup bazı hükümlerin yürürlük tarihi 01.01.2021 olarak

belirlenmiştir. Usul ve Esasların ekinde yeniden kullanılabilir ambalajlara örnekler de verilmiştir. 5 lt ve üzeri içecek damacanaları, gaz ve kimyasal tüpleri, içecek fıçı ve bidonları ve içecek ambalajları bunlardan bazılarıdır.

Kanun'un Ek 12'nci maddesi uyarınca zorunlu depozito uygulaması 01.01.2022 tarihinde başlayacaktır. Zorunlu depozito sistemi uygulamasına tabi olacak ambalajları belirleme yetkisi Bakanlık'a verilmiştir.

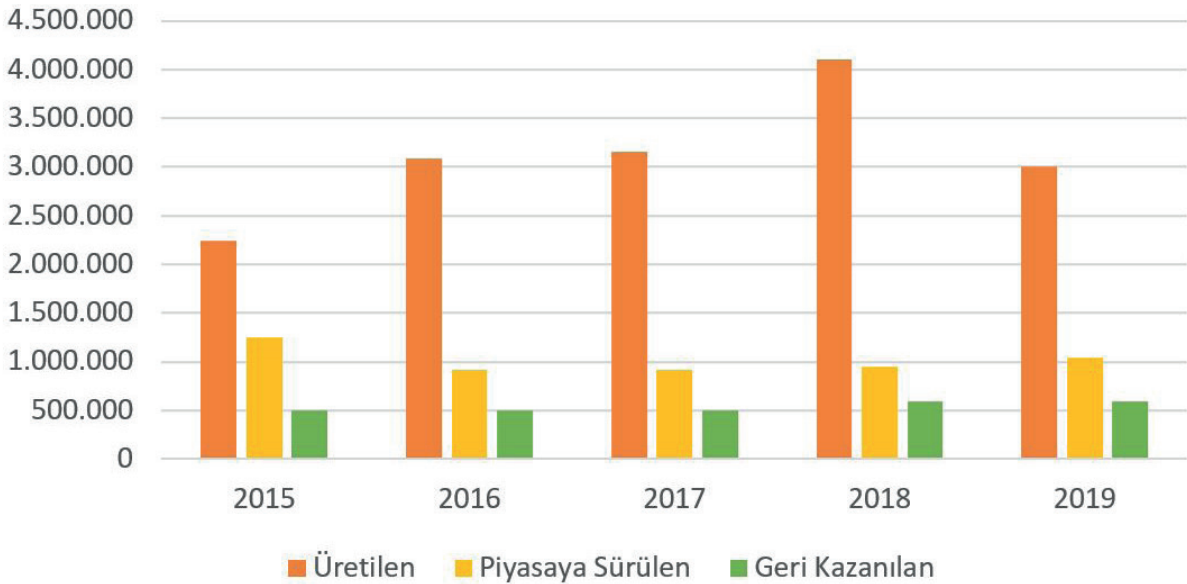
### 1.5. Ambalaj Atıklarının Geri Dönüşümü İçin Yeterli Düzeyde Kaynak Oluşturulabilmiş midir?



AAKY kapsamında uygulanan geri kazanım yükümlülükleri ile geri dönüşümün finansmanı yeterli düzeyde sağlanamamış olmakla birlikte, GEKAP kaynak oluşturulması açısından başarılı bir uygulama olmuştur. GEKAP gelirlerinin kullanım usul ve esaslarına ilişkin ise henüz bir belirleme yapılmamıştır.

Ambalaj atıklarının evsel atıklardan ayrı bir şekilde toplanmasının araç-gereç, ekipman ve personel başta olmak üzere birçok maliyet unsuru bulunmaktadır. GÜS gereğince bu maliyetlerin PS'ler tarafından karşılanması gerekmektedir. AAKY'de yer alan hükümler çerçevesinde PS'ler YK'lere üye olmak suretiyle bu maliyetlerin finansmanına katkı sağlamaktadır. Ancak mevzuatta yer alan muafiyet hükümleri ve ABS'de kaydı olmayan PS'lerin bulunması sebebiyle ambalaj atıklarının yönetimi için yeterli düzeyde mali kaynak oluşmamaktadır. Bu nedenle ambalaj atıklarının geri kazanılan miktarında yıllar itibarıyla önemli bir artış gözlenmemektedir.

**Grafik 3: Plastik Ambalaj Geri Kazanımı (Ton)**



**Kaynak:** Bakanlık – Ambalaj ve Ambalaj Atıkları İstatistikleri Bülteni (AAİB)

Ülkede üretilen ve piyasaya sürülen plastik ambalajlar ve oluşan plastik ambalaj atıklarına ilişkin Grafik 3'teki verilerden de yıllar itibarıyla geri dönüştürülen atık miktarında ciddi bir artış olmadığı anlaşılmaktadır. Plastik ambalajlarla ilgili dikkat çeken diğer husus ise piyasaya sürülen ambalaj miktarının üretilen ambalaj miktarına oranla oldukça düşük olmasıdır. Bu verilere göre ülkede üretilen plastik ambalajların yaklaşık %25'i piyasaya sürülmektedir. Yayınlanan istatistiklerde geriye kalan

%75'lik kısım ile ilgili olarak herhangi bir açıklamaya yer verilmemektedir. Üretilen ve piyasaya sürülen ambalaj miktarları arasında bu kadar büyük bir farkın olması çok sayıda PS'nin ABS'ye kaydının bulunmadığını ve veri girişi yapmadığını göstermektedir. Bu işletmeler herhangi bir YK'ye üye olmadığı gibi AAKY kapsamındaki yükümlülükleri bireysel olarak da yerine getirmemekte ve faaliyetlerini ABS'nin dışında sürdürmektedirler. Sonuçta, YK'lere üye olarak veya bireysel şekilde geri dönüşüm yükümlülüklerini yerine getiren PS'ler aleyhinde haksız rekabet koşulları da ortaya çıkmış olmaktadır. Diğer taraftan piyasaya sürülen plastik ambalajların çok büyük bir yüzdesinin kaynağından toplanıp geri dönüştürülmesi için herhangi bir finansman kaynağı da sağlanamamış olmaktadır. Zira AAKY'de geri dönüşüm maliyetlerinin karşılanması için öngörülen finansman sistemi piyasaya sürülen ambalajların miktarı esas alınmak suretiyle kurgulanmıştır.

Piyasaya sürülen ambalaj miktarı yıllık 1000 kilogramın altında olan PS'ler yıllık geri dönüşüm hedeflerinden muaf tutulmuştur. Bu uygulama çerçevesinde, muafiyet kapsamındaki PS'ler tarafından piyasaya sürülen ambalajların geri dönüştürülmesi için herhangi bir mali kaynak oluşmamaktadır. 2020 yılında ilk kez uygulamaya koyulan GEKAP ile geri kazanım yükümlülüklerinden muaf tutulan PS'lerin sistemin finansmanına katkı yapmaları öngörülmüştür.

Muafiyet uygulaması ve YK'lere katılmanın tercihe bırakılması neticesinde ambalaj atıklarının GÜS çerçevesinde kaynağında ayrı toplanıp geri dönüştürülmesi için kullanılan finansman da arzu edilen düzeye ulaşmamıştır.

**Yetkilendirilmiş Kuruluşlar:** Türkiye'de ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesinde ambalajlı ürünleri piyasaya süren işletmelerin yükümlülüklerini yerine getirme konusunda Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş dört kuruluşun yaptıkları toplam harcama 2017 yılında yaklaşık 100 milyon, 2018 yılında ise 115 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. YK bütçelerinin düşük olması bu kuruluşların üye sayıları ile doğrudan ilişkilidir. ABS verilerine göre bu kuruluşlar ile anlaşması bulunan işletme sayısı 2020 yılsonu itibarıyla 7.385'tir. Oysa Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) kayıtlarına göre ülke düzeyinde toplam 1.135.926 adet PS statüsünde işletme bulunmaktadır. Çok büyük bölümünün küçük işletmelerden oluştuğu düşünüldüğünde, bu işletmelerin tamamının geri kazanım yükümlülüğü konusunda denetim ve takip edilmesi oldukça zordur. Ancak geri dönüşüm sisteminin daha yüksek düzeyde finanse edilmesini sağlamak için daha fazla sayıda PS'nin sisteme dahil edilmesi gerektiği de ortadadır.

**GEKAP Uygulaması:** 2020 yılında uygulanmaya başlanan Geri Kazanım Katılım Payına İlişkin Yönetmelik kapsamında 887.417 mükellef GEKAP beyan ederek ödemiştir. Bu uygulama ile 2020 yılında genel bütçeye ambalaj atığı geri kazanım katılma payı olarak 2.233.818.538 TL gelir kaydedilmiştir. Bu, YK'lerin toplam bütçesinin yirmi katından fazla bir tutardır. AAKY kapsamında kurgulanan sistem, muafiyet uygulamalarının bulunması ve zorlayıcı kontrol ve denetim mekanizmalarından yoksun olmasından dolayı ambalaj atıklarının geri dönüşümü açısından yeterli finansmanı oluşturamamakla birlikte, GEKAP uygulamasının önemli bir finansman kaynağı oluşturduğu ve başarılı bir şekilde uygulanabildiği görülmektedir. 2020 yılında GEKAP ile YK bütçeleri birlikte değerlendirildiğinde geri kazanım ve geri dönüşüm için oluşturulan finansman toplamının gayri safi yurt içi hasılaya oranı %0,06 olmaktadır. GEKAP'tan elde edilen gelirlerin geri kazanım hizmetleri ile ilişkilendirilmesi durumunda geri kazanım sistemi açısından önemli bir finansman kaynağı oluşturacağı değerlendirilmektedir. Bu bakımdan GEKAP gelirlerinin kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.

- ✓ Geri kazanım ve dönüşüm sisteminin fiziki işleyişi ile finansman sisteminin ayrı ayrı kurgulanması, geri kazanım sisteminin finansmanı açısından geri kazanım yükümlülüklerinin yetkilendirilmiş kuruluşlar aracılığıyla yerine getirildiği modele göre daha başarılı olan GEKAP sisteminin etkin bir şekilde uygulanması,
- ✓ PS durumundaki bütün işletmelerin ABS sistemine dahil olmasının sağlanması, minimum düzeyde muafiyet alanı bırakılması ve muafiyet şartlarına uygunluğun denetlenmesi,
- ✓ GEKAP gelirlerinin geri kazanım ve geri dönüşümün finansmanında kullanılabilmesi açısından konuya ilişkin usul ve esasların öncelikle belirlenmesi ve yürürlüğe konulması, gerektiği değerlendirilmektedir.



### 1.6. Ambalaj Atıklarının Geri Dönüşümü İçin Gerekli Tesis Kapasitesi Oluşturulmuş mudur?

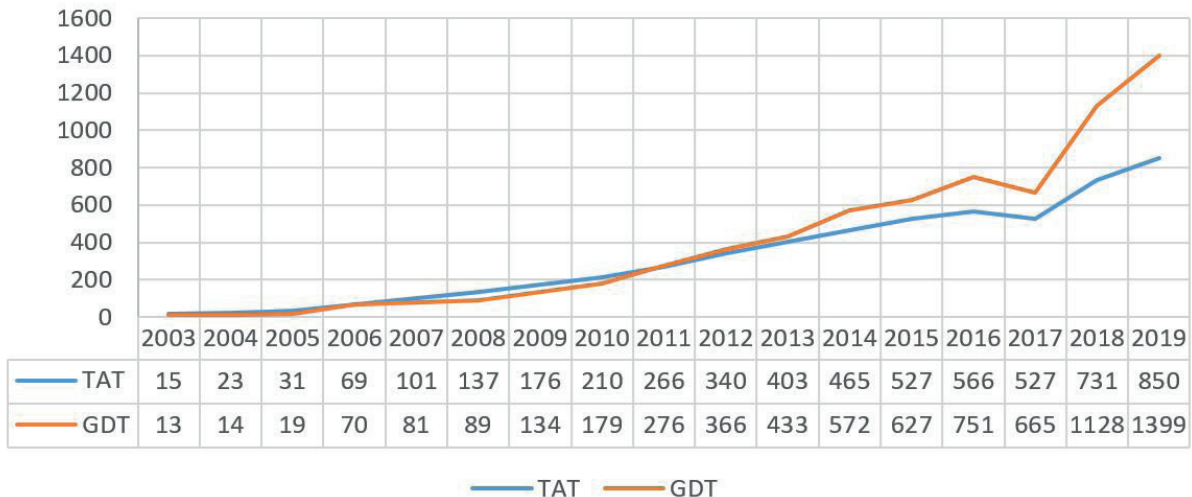


Ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi için oluşturulan tesis kapasitesi, belirlenen atık yönetim stratejileri ile uyumlu bir artış trendi göstermektedir.

Ambalaj atıkları açısından yeniden kullanımın mümkün olmadığı durumlarda atık yönetimi hiyerarşisinde en öncelikli seçenek maddesel geri dönüşümdür. Atıkların geri dönüştürülmesi ile hem çevresel maliyetler bertaraf edilmekte, hem de ucuz hammadde temin edilmesi suretiyle ekonomik girdi sağlanmaktadır. Bu nedenle belirlenen atık yönetimi modeli çerçevesinde ambalaj atıklarının mümkün olduğu sürece geri dönüştürülmesi gerekmektedir.

Ayrıştırılan ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi için toplama-ayırma tesisleri ile maddesel geri dönüşüm tesislerine ihtiyaç duyulmaktadır. Belediye atıklarından ayrıştırılmış olan ambalaj atıkları öncelikle TAT'larda maddesel olarak ayrıştırılmakta ve GDT'lere gönderilmektedir. GDT'lerde ise madde türlerine göre özel geri dönüşüm işlemleri gerçekleştirilmektedir. Plastikler kırma makinelerinde mikro parçalara ayrılarak ikinci sınıf hammadde özelliği kazanmakta ve yeniden üretim süreçlerine dahil olmaktadır.

**Grafik 4: Geçici Faaliyet Belgesi/Lisanslı Ambalaj Atığı İşleme Tesis Sayıları**



**Kaynak:** Bakanlık - Ambalaj ve Ambalaj Atıkları İstatistikleri Bülteni 2019



Ambalaj atığı işleme tesislerinin sayısı da her yıl Bakanlık tarafından ilan edilmektedir. GDT sayısında yıllar itibarıyla ciddi bir artış trendi olduğu görülmektedir. Grafik 4'te TAT ve GDT'lerin 2003 yılından 2019 yılına kadar olan süreçteki sayılarına yer verilmiştir. Buna göre 2003'te 15 olan TAT sayısı 2019'da 850'ye yükselmiştir. GDT sayısı da aynı süreçte 13'ten 1399'a yükselmiştir. Tesis kapasitesindeki bu artış, nüfusa ve ayrı toplama faaliyetlerine paralel olarak artmakta olan toplam ambalaj atığı miktarının işlenebilmesi açısından olumlu bir gelişmedir.

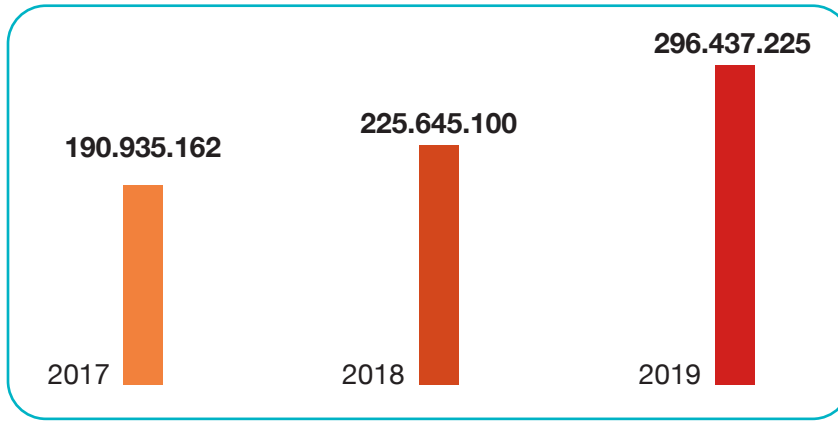
### 1.7. Endüstriyel Süreçlerde Ortaya Çıkan Plastik Atıklar Atık Yönetimi Hiyerarşisine Uygun Olarak Yönetilmekte midir?

Sanayi tesislerinin faaliyetleri neticesinde oluşan plastik atıklar "kirleten öder" prensibine uygun olarak doğrudan üreticisi tarafından geçici olarak depolanmakta ve geri kazanımı veya bertarafı sağlanmaktadır.

Atık Yönetimi Uygulaması (ATYÖN), belediye atık toplama sistemleri dışında oluşan atıkların kayıt altına alınıp izlenmesini sağlamaktadır. Atık Yönetim Uygulaması; Atık Beyan Sistemi (TABS) Mobil Atık Takip Sistemi (MoTAT) ve Kütle Denge Sisteminden oluşmaktadır. Uygulama içerisinde yer alan ve atık üreticileri tarafından her yıl doldurulan beyanlar doğrultusunda yıllık veriler Bakanlık tarafından tehlikeli ve tehlikesiz atık istatistik bültenleri ile yayınlanmaktadır. AYY ekinde yer alan atık kodlarına göre kullanıcılar tarafından sisteme giriş yapılmaktadır.

Genel olarak geri kazanımı mümkün olan bu atıkların geri kazanım oranı belediye atıklarına göre daha yüksektir. Atık kodları maddesel ayrıma tabi tutularak belirlendiğinden yıllar itibarıyla beyan edilen plastik atıkların miktarına ilişkin veriler elde edilebilmektedir.

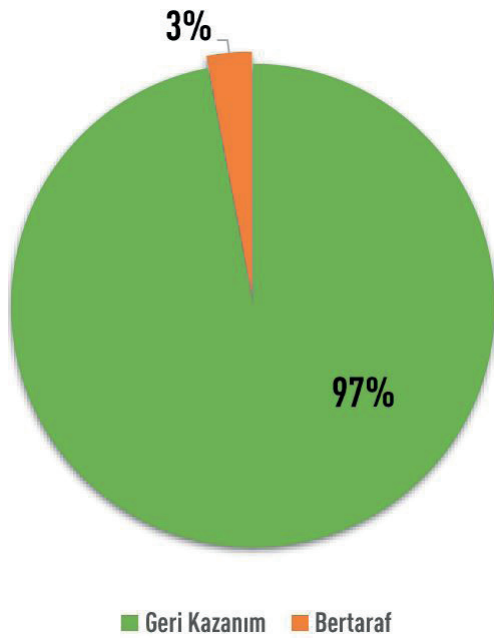
**Grafik 5: Beyan Edilen Plastik Atıklar (Kg)**



**Kaynak:** Bakanlık - Atık Yönetimi Uygulaması/Atık Beyan Sistemi

Grafik 5'te son 3 yılda beyan edilen toplam plastik atıkların miktarı gösterilmektedir. Beyan edilen toplam tehlikesiz atık miktarının yaklaşık 23 milyon ton olduğu dikkate alındığında plastik atıkların payının %1,3 civarında olduğu anlaşılmaktadır. Plastik atıkların işleme yöntemlerine göre dağılımı ise Grafik 6'da gösterilmektedir.

**Grafik 6: Plastik Atıkların İŞleme Yöntemine Göre Dağılımı - 2019**



**Kaynak:** Bakanlık - Atık Yönetimi Uygulaması/Atık Beyan Sistemi

Grafik 6'da 2019 yılında üreticileri tarafından beyan edilen plastik atıkların işleme yöntemine göre dağılımı gösterilmektedir. Buna göre beyan edilen plastik atıkların %97'si geri kazanılmıştır. Genel olarak kaynağında ayrıştırılmış bir şekilde geri kazanım tesisine verilen bu atıkların geri kazanım oranı belediye atıklarına göre oldukça yüksektir.



## İKİNCİ BÖLÜM





## 2. ATIK YÖNETİMİNE İLİŞKİN ORGANİZASYON YAPISI

### 2.1. Ambalaj Atıklarının Yönetimi Kapsamındaki Faaliyetler Belirli Bir Plan Çerçevesinde Koordineli Bir Şekilde Sürdürülebilmekte midir?



Ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin faaliyetler belediyelerce hazırlanan ambalaj atık yönetim planları çerçevesinde yürütülmektedir.

Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesi ile ambalaj atıklarının toplanması konusundaki teknik ve mali tüm sorumluluklar ambalajlı ürünleri piyasaya süren işletmelere verilmektedir. Yönetmeliklerde de bu ilkeye uygun düzenlemelere yer verilmiştir. Atık Yönetimi Yönetmeliği'ne göre PS'lerin, üreticiye iade edilen ve/veya kullanım ömrü dolarak atık olarak addedilen ürünlerin yönetimine ilişkin maliyetleri karşılaması gerekmektedir. Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde ise PS'lerin sorumluluğu ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin maliyetlerin karşılanmasıyla sınırlı tutulmuş; bu işletmeler ile YK'ler ve belediyelerin görev ve sorumlulukları da bu doğrultuda düzenlenmiştir.

Her iki Yönetmelik'te belediyelere birtakım görev ve yetkiler verilmiştir. Belediyelere verilen görevlerden biri de yönetiminden sorumlu olduğu atıkları kaynağında ayrı toplamak veya toplattırmaktır.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu katı atık ve temizlik hizmetlerini belediyelerin görevleri; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmayı veya yaptırmayı ise belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında saymaktadır.

Ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin faaliyetler belediyeler tarafından hazırlanan Ambalaj Atıkları Yönetim Planları çerçevesinde sürdürülmektedir. Mevzuata göre belediyeler, ambalaj atıklarının kaynağında diğer atıklardan ayrı olarak biriktirilmesi, toplanması ve taşınması çalışmalarının kimler tarafından, nasıl, ne şekilde ve ne zaman yapılacağını belirtmek üzere AAYP hazırlayarak Bakanlığa sunmaktadırlar. Çevre Kanunu'yla öngörülen sistemin uygulanmasına ilişkin hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Ambalaj Atıkları Yönetim Planlarının Hazırlanmasına, Uygulanmasına ve İzlenmesine İlişkin Usul ve Esaslarda düzenlenmiştir.

Ambalaj Atıkları Yönetim Planlarının Hazırlanmasına, Uygulanmasına ve İzlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar: Bu düzenlemeye göre belediyeler, ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetini kendisi veya sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirir. Ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplama-ayırma faaliyetini kendisi gerçekleştirecek olan belediyeler TAT kurar ve bu tesise çevre lisansı alır. Belediyeler tarafından AAYP hazırlanır. PS'ler ve/veya YK ile sözleşme yapılması durumunda plan birlikte hazırlanır veya ilgili taraflar plana dahil edilir. Hazırlanan AAYP taraflarca imzalanarak ilgili Belediye Başkanlığı tarafından Bakanlığa uygun görüş almak üzere gönderilir. Kaynakta ayrı toplama çalışmaları, uygun bulunan plan kapsamında yürütülür.

Ambalaj atık yönetim planlarının hazırlanacağı format da Usul ve Esaslar'ın ekinde gösterilmektedir. Buna göre planlarda bölgenin mevcut durumunun analiz edilerek günlük atık miktarı ve atık karakterizasyonunun tespit edilmesi gerekmektedir. Uygulama bölümünde planın aşamaları, aşama nüfusları, her aşamada hizmet verilecek ambalaj atığı üreticileri, kullanılacak biriktirme ekipmanları ve taşıma araçları, atık toplama zamanları, verilecek eğitimler, belediye sınırlarında bulunan sanayi işletmeleri/OSB, satış noktaları/alışveriş merkezleri, hava alanları hakkındaki bilgilere eksiksiz olarak yer verilmesi gerekmektedir. Planlarda ambalaj atıklarının kaynağından hangi usul ve araçlarla toplanacağı da açıkça belirtilmektedir.

Mevzuatımıza göre ambalaj atıklarının kaynağında diğer atıklardan ayrı toplanmasının n koŖulu AAYP'lerin onaylanmasıdır. Belediyelerce hazırlanan planlar ABS zerinden Bakanlık onayına sunulmakta ve Bakanlık tarafından uygun bulunup onaylandığı takdirde uygulamaya geçilmektedir.

Ambalaj atıklarının toplanmasında kullanılan üç temel yöntem bulunmaktadır: PoŖet dağıtımı, i mekn kutuları ve kumbara/konteynerler. Planlarda belde sınırları içerisinde bulunan mahalleler arasında konut sayısı, nüfus, okul, turistik tesis, kamu kurumu vs. sayıları dikkate alınarak bir derecelendirme yapılmakta ve toplama yöntemleri de bu doğrultuda belirlenmektedir. Bakanlık her yıl yayınladığı Ambalaj Atık İstatistik Bülteni'nde planı onaylanan belediye sayısını da paylaŖmaktadır.

**Grafik 7: Ambalaj Atıkları Yönetim Planı Onaylanan Belediye Sayısı**



**Kaynak:** Bakanlık - Ambalaj ve Ambalaj Atıkları İstatistikleri Bülteni 2019

Grafik 7'de de görüldüğü zere 2008 yılında planı onaylanan yalnızca 45 belediye bulunmaktayken 2019 yılında bu sayı 588'e ulaŖmıştır. 2020 yılsonu itibarıyla planı onaylanan belediye sayısı 561 olup, bu belediyelerden 418'i bykŖehir ilçe belediyesidir. Ülkemizde 30 bykŖehir ve 519 bykŖehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. 2020 yılında TÜİK tarafından yayınlanan nüfus istatistiklerine göre ülke nüfusunun yaklaşık %80'inin ikamet ettiği bykŖehir ilçe belediyelerinde sistemin oluŖturulmuŖ olması, AAYP'lerin ülke nüfusunun büyük bölümü açısından kapsayıcı olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer taraftan, AAYP hazırlamakla yükümlü belediye sayısının 1367 olduğu dikkate alındığında 2020 yılı verilerine göre nüfus itibarıyla küçük belediyelerin henüz planlarını oluŖturmadıkları ve Bakanlık onayı almadıkları görülmektedir.

BykŖehirlerde ilçe belediyelerinin büyük bölümünde uygulamaya konulmuŖ olan ambalaj atık yönetim planlarının bykŖehirler dıŖında da yaygınlaŖtırılması, ambalaj atık yönetim faaliyetlerinin planlı bir Ŗekilde yürütülmesine katkı sağlayacaktır.



## 2.2. Ambalaj Atıkları Kaynakta Ayrı Toplanabilmekte midir?

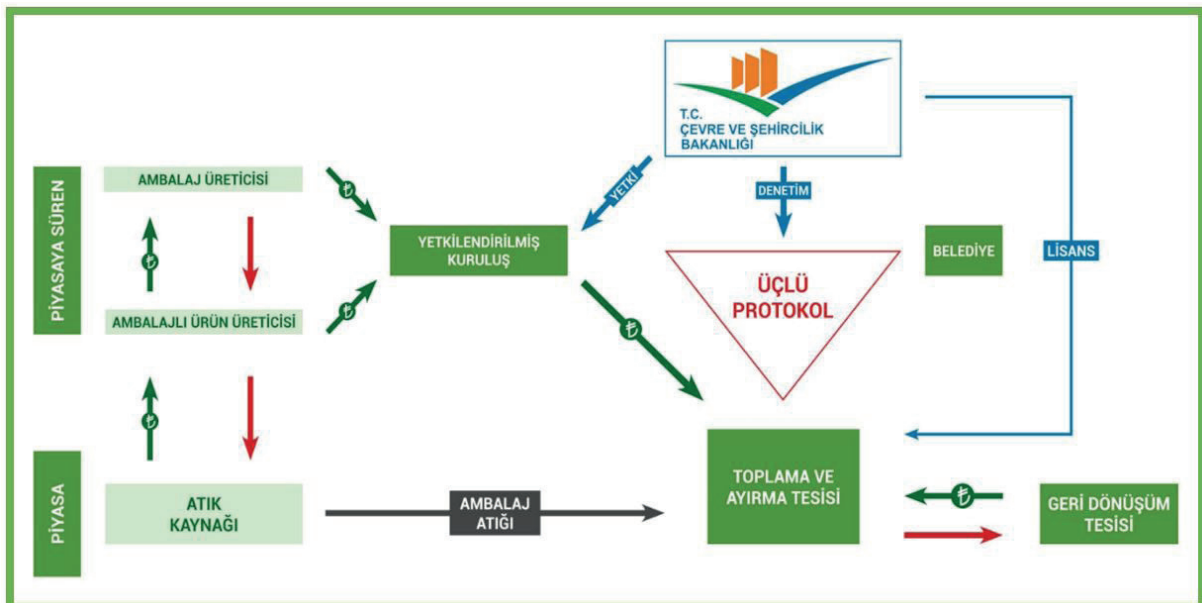


- ✓ Ambalaj atıklarının geri dönüştürülmesi için Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği çerçevesinde oluşturulan sistem genişletilmiş üretici sorumluluğunun gerekliliklerini tam olarak karşılayamamıştır. Belediyeler, yetkilendirilmiş kuruluşlar ve toplama ayrıştırma tesisleri arasında imzalanan üç taraflı protokoller ile kurulan sistemlerin ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanarak geri dönüştürülmesi süreçlerine katkısı sınırlı düzeyde kalmıştır.
- ✓ Mevzuatta bulunan düzenlemelere rağmen atıkların kaynağında ayrı toplanması tüm ülkede belirli bir standartta yürütülememektedir. Özellikle konutlarda oluşan ambalaj atıkları yeterli düzeyde ayrı biriktirilmemekte ve toplanmamaktadır. Zorlayıcı idari ve ekonomik araçlar bulunmadığından ambalaj atıklarını ayrı biriktirmek tamamen bireylerin tercihine bırakılmış durumdadır.

Ambalaj atıklarının doğru yönetilebilmesinin ilk ve en önemli koşulu bu atıkların biyo-bozunur atıklardan ayrıştırılmış olmasıdır. Ambalaj atıkları kaynağında ayrıştırılarak belediye atıklarından ayrı bir şekilde toplandıktan sonra TAT'larda maddesel ayrıma tabi tutularak GDT'lere gönderilmektedir. Belediye atıklarına karışan ambalaj atıklarının ise hem ayrıştırılması güçleşmekte hem de kalitesi düştüğü için geri dönüşüm niteliği kaybolmaktadır. Bu nedenle kaynağında ayrı toplama ambalaj atık yönetiminin en önemli aşamasını oluşturmaktadır.

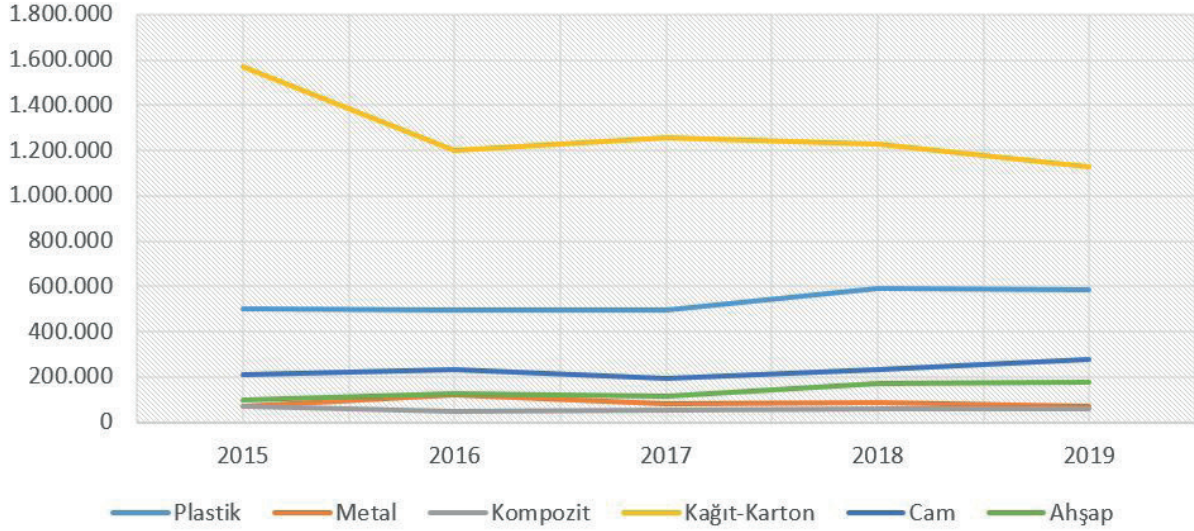
Ambalaj atıklarının toplanması için belediyeler, YK'ler ve çevre lisanslı toplama ayrıştırma tesisleri arasında imzalanan üç taraflı protokoller mevzuatın gereklerini karşılamakta ve ambalaj atıklarının ayrı toplama faaliyetlerini belirli bir çerçeveye yerleştirmektedir. Belediyeler açısından kamu hizmetlerinin görülmesi için gerekli sözleşmeler ihale mevzuatına tabi kılınmıştır. Bu nedenle ambalaj atıklarının değerlendirilmesi yetkisi ancak 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde açılacak ihale ile TAT'lara devredilebilir. Ancak ambalaj atıklarının toplanması niteliği gereği yüksek maliyetleri de olan bir faaliyet olduğundan belediyelerce açılacak ihalelerin sonuçsuz kalması veya TAT tarafından toplama hizmetinin istenilen standartlarda yerine getirilmemesi gibi sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Zira konutlarda oluşan ambalaj atıklarının toplanması alış-veriş merkezi ve sanayi işletmeleri gibi kuruluşlara göre çok daha maliyetli olduğundan, TAT bu bölgelerden ambalaj atığı toplamaktan imtina edebilmektedir.

**Şekil 2: Ambalaj Atık Toplama Sistemi**



Ülkemizde AAKY hükümlerine göre belediyeler tarafından YK'ler ile birlikte hazırlanan AAYP'ler çerçevesinde işleyen ambalaj atıklarının toplanma süreçleri Şekil 2'de gösterilmiştir. Sistem ambalaj atıklarının toplanması açısından temel gereksinimleri karşılamakla birlikte birtakım iyileştirmeler yapılması gerektiği de ortadadır. Zira mevcut uygulama ile geri kazanılan ambalaj atığı miktarında yıllar itibarıyla anlamlı bir artış trendi oluşmamıştır.

**Grafik 8: Yıllar İtibarıyla Geri Kazanılan Ambalaj Atığı Miktarı (Ton)**



**Kaynak:** Bakanlık - Ambalaj ve Ambalaj Atıkları İstatistikleri Bülteni

Grafik 8'de de görüldüğü gibi 2015 yılından itibaren dikkate alındığında maddesel geri kazanım miktarlarının 2018 yılında ivme kazandığı görülmektedir. 2018 yılında görülen olumlu gelişmenin müteakip yıllarda daha da artarak devam etmesi sistemin etkinliğinin ve sürekliliğinin göstergesi olacaktır.

Hane halkı açısından bakıldığında, onaylanan AAYP'ler kapsamında yürütülen çalışmalarda herhangi bir yaptırım veya zorlayıcı bir uygulama bulunmadığından atıkları ayrı biriktirerek ayrı toplama sistemine vermek bireylerin tercihine bırakılmış durumdadır. Bu nedenle özellikle konutlarda oluşan ambalaj atıkları çoğunlukla belediye atık toplama sistemine verilerek düzenli depolama tesislerine gönderilmekte ve bertaraf edilmektedir. Hanelerden ayrı toplanan ambalaj atıklarının miktarına ilişkin bir veri bulunmadığından AAYP'lerin konutlardan ayrı toplama konusunda ne ölçüde uygulanabildiği tespit edilememektedir. Sanayi kuruluşları veya alış-veriş merkezleri gibi kaynaklarda oluşan büyük ölçekli ambalaj atıkları söz konusu planların öncesinde de belediyenin atık toplama sistemine değil maddesel GDT'lere verilmektedir. AAYP'nin başarı düzeyinin tespiti için konutlardan ayrı toplanan ambalaj miktarı önemli gösterge mahiyetinde olup, sistemin başarısının artırılması açısından konutlarda oluşan ambalaj atıklarının ayrı toplanması ve buna ilişkin ölçüm yapılmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Ambalaj atıklarının diğer evsel atıklarla birlikte belediye toplama sistemine verilerek düzenli depolama sahasına gönderilmesinin olumsuz etkileri çift yönlüdür. Şöyle ki ambalaj atıkları belediye atıklarının ağırlık olarak yaklaşık %20'sini oluşturmakta ise de yapısı sebebiyle hacimsel olarak çok daha fazla bir yüzdeye sahiptir. Maddesel geri dönüşümle ekonomik bir değere dönüştürülmek yerine bertaraf edilen hammaddenin sebep olduğu maddi kaybın yanında belediye toplama sisteminin aşırı kullanılması ve düzenli depolama tesislerinin ömrünün planlanandan çok daha önce sona ermesi gibi özellikle belediyeler açısından kamu kaynağının verimsiz kullanılmasına yol açan sonuçlar ortaya çıkmaktadır.



Mevzuat ve uygulama açısından kaydedilen önemli gelişmeler olmakla birlikte, özellikle belediye atıklarının kaynağa ayrı toplanması konusunda henüz hedeflenen gelişmeler tam olarak sağlanamamıştır. Bunun en önemli sebebi AAYP'ler üzerinden kurgulanan sistemin konutlardan ayrı toplama yapılabilmesi için öngördüğü tedbirlerin yetersiz olmasıdır. Daha açık ifade etmek gerekirse; bireylerin evinde tükettiği içeceklerin cam veya plastik ambalajını çöp torbasına koyarak evinin önündeki konteynere bırakmak yerine, evine en yakın ambalaj atığı kumbarasına taşıma konusunda maddi – manevi motive edecek unsurlara ihtiyaç bulunmaktadır.

Aynı şekilde plastik torbayla toplama uygulamasında da ambalaj atıklarını her gün gelen belediye çöp toplama aracına vermeyip bir süre daha evde biriktirmeyi tercih etmekte de benzer durum söz konusudur.

Mevzuat ile Bakanlık, belediyeler ve YK'lere toplumun geri dönüşüm ve atık yönetimi konusunda eğitilip bilinçlendirilmesi konusunda da görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu eğitimlerin mevzuatta öngörüldüğü şekilde gerçekleştirilmesinin manevi motivasyon unsuru olarak bilinçlendirmeye katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

### Örnek Olay İncelemesi – Belediyelerde Ambalaj Atık Yönetimi

Ambalaj atıklarının kaynağa ayrıştırılarak toplanması konusunda örnek uygulamaları bulunan bir belediyenin ABS'ye girdiği atık kategorizasyon verilerine göre beldede yıllık olarak yaklaşık 270.000 ton atık oluşmaktadır. Yine ABS'ye girilen verilere göre atık ambalaj oranı %20'dir. Bu bilgiler ışığında bu beldede yıllık olarak yaklaşık 54.000 ton ambalaj atığı oluşmaktadır. Söz konusu belediyenin "Sıfır Atık" uygulamaları neticesinde yıllık ortalama olarak 16.200 ton ambalaj atığının kaynağında ayrı olarak toplandığı düşünüldüğünde kaynağında ayrı toplanabilen ambalaj atığının oluşan toplam ambalaj atığının yaklaşık olarak %30'una tekabül ettiği görülmektedir. Sıfır Atık Yönetim Sistemini kuran 2 belediyeden biri durumunda olan ve ambalaj atıklarının yalnızca biriktirme ekipmanları aracılığıyla değil konutlardan da toplandığı bu belediye uygulamasında dahi ayrı toplanabilen ambalaj atık oranının bu denli düşük bir seviyede kalması ilave tedbirlere ihtiyaç duyulduğuna işaret etmektedir.

Hane halkı açısından değerlendirildiğinde belediye atık toplama sisteminin kullanılmasının nedenlerinden bir kısmına aşağıda yer verilmiştir.

- Ambalaj atıklarını belediye atık toplama sistemine vermenin ilave bir maliyeti ya da ayrı biriktirmemenin yaptırımı olmadığı gibi, ayrı biriktirmenin de mali anlamda bir getirisi yoktur.
- Özellikle büyükşehirlerde belediye çöp toplama araçları günde en az bir kere tüm noktalara hizmet verdiği için ambalaj atıklarını evde biriktirmek yerine genel amaçlı çöpe atmak çok daha pratiktir.
- Ambalaj atıklarının belediye atık toplama sistemine verilmesini engelleyecek denetimler bulunmamakta, yaptırımlar uygulanmamaktadır.
- Ambalaj atıklarının ayrıştırılmasına dönük sistemler görece yeni olduğundan geçmişten gelen atık biriktirme ve farklı amaçlı konteynerlere koyma alışkanlığının edinilmesi zaman almaktadır.
- Ambalaj atıklarının çevreye verebileceği zararlar ve yol açacağı kaynak israfı nedeniyle ortaya çıkacak kamusal maliyetleri konusunda bilinçlendirme faaliyetlerinin artırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Tüm bu sebeplerle ülkemizde konutlardan çıkan ambalaj atıkları büyük oranda düzenli depolama sahalarında bertaraf edilmektedir. Hane halkını ambalaj atıklarını belediye çöp toplama sistemine verme tercihinin bu etkenler ortadan kaldırılmadıkça ambalaj atıklarının geri dönüşüm oranlarında belirgin bir fark oluşturulması oldukça güç görülmektedir. Hane halkının atık yönetme davranışına istenilen yönde etki edebilecek biri eğitsel diğeri ekonomik olmak üzere uygulanabilecek iki temel metot bulunmaktadır. Belediye çöp toplama sistemine verilen atıkları miktar üzerinden ücretlendirme veya yaptırım uygulama gibi ekonomik araçlar ülkemizde uygulanmamaktadır.

Toplumun atık yönetimi ve çevre konularında bilinç düzeyinin geliştirilerek atık yönetimi konusundaki davranış ve tercihlerini etkilemek de mümkündür. AAKY'de Bakanlık, belediyeler ve YK'lere eğitim ve bilinçlendirme faaliyeti düzenleme görevi verilmiştir. Bu çerçevede; Bakanlık, belediyeler ve YK'ler tarafından birçok eğitim faaliyeti düzenlenmektedir.

- ✓ Belediyeler ambalaj atıklarının geri dönüşüm oranının artırılması için gerekli tedbirleri alarak bu atıkların kaynaktan ayrı toplanabilmesini sağlayacak sistemleri kurmalı ve sistemin etkin işlenmesi için gerekli denetimleri yürütmelidir.
- ✓ Konutlarda oluşan ambalaj atıklarının ayrı biriktirilmesi ve toplanmasında halkın eğitim ve bilinçlendirilmesinin yanında birtakım ekonomik araçların da uygulanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Kanun'un Ek 12'nci maddesi uyarınca 01.01.2022 tarihi itibarıyla içecek ambalajlarının zorunlu depozito uygulaması kapsamına alınmasının maddesel geri dönüşüm oranının artırılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.



### 2.3. Ambalaj Atıklarının Yönetimi Sürecinde Yaptırımlar Etkin Biçimde Uygulanabilmekte midir?



Katı atık yönetimi ile görevli ve yetkili kuruluşlar olan belediyelerin Kabahatler Kanunu'na göre denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisi olmakla birlikte, ambalaj atıkları konusunda Çevre Kanunu'na göre denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır.

AB Atık Direktifi'ne göre; Direktif hükümlerinin ihlallerine uygulanacak cezalara ilişkin düzenlemeler yapılarak bunların uygulanabilmesi için gerekli tüm önlemlerin alınması ve belirlenecek cezaların etkili, orantılı ve caydırıcı olması gerekmektedir.

Mevzuatımızda denetim ve yaptırımlara ilişkin hususlar Çevre Kanunu ve Kabahatler Kanunu'nda düzenlenmiştir.

**Çevre Kanunu:** Çevre Kanunu'nda Kanun ve yönetmeliklere aykırı fiiller hakkında uygulanacak idari yaptırımlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yönetmeliklerde yaptırım konusuna Kanun'a atıf yapılmak suretiyle yer verilmiştir.

Çevre Kanunu hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Kanun'da gerektiğinde bu yetkinin Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, mülga Denizcilik Müsteşarlığına, Türkiye Çevre Ajansına, Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına devredileceği de hüküm altına alınmıştır.

Kanun'da öngörülen idari cezaları uygulama yetkisi Bakanlığa verilmiştir. Denetim yetkisinin devredildiği kurum ve kuruluşlarca da cezaların uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Yetki devri yapılan kuruluşlarca uygulanan para cezalarının tahsilinden elde edilen gelirin yüzde ellisinin Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere ilgili kurumların bütçesine, kalan yüzde ellisinin ise genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin kanunlarda belirtilen cezaları verme yetkisi bulunmakla birlikte Çevre Kanunu'nda bu yetki yalnızca Bakanlığa verildiği için belediyelerce kullanılamamaktadır. Ancak Bakanlık tarafından denetim ve yaptırım yetkisinin devredilmesi durumunda belediyeler Çevre Kanunu'nda belirtilen cezaları uygulayabilmektedir.

Bakanlık tarafından denetim yetkisi belirli konularla sınırlı olarak belediyeler ile diğer kurum ve kuruluşlara devredilmektedir. Bakanlık bu güne kadar bitkisel atık yağ, gürültü, hafriyat atığı, gemilerden kaynaklanan deniz kirliliği, denizlerde kurulan balık çiftlikleri ve ısınmadan kaynaklanan hava kirliliği konularında bazı belediyeler ile diğer kurum ve kuruluşlara denetim yetkisini devretmiştir. Ancak ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin mevzuatın uygulanmasında önemli görevleri bulunan belediyelere konuyla ilgili olarak henüz yetki devri yapılmamıştır.

**Kabahatler Kanunu:** Atık yönetimine ilişkin mevzuata aykırılıklara uygulanacak yaptırımlar yalnızca Çevre Kanunu'nda düzenlenmemiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda da çevreyi kirletmek başlığı altında sayılan fiillere uygulanacak idari para cezaları düzenlenmiştir. Bu Kanun hükümleri çerçevesinde çevreyi kirletmek fiiline ilişkin cezalar belediye sınırları içerisinde belediye zabıtalari tarafından uygulanmaktadır.

Ambalaj atıklarının yönetiminde belediyelere verilen en önemli sorumluluk bu atıkların kaynağında ayrı toplanması için gerekli tedbirleri almak, ambalaj atıklarını belediye atıklarından ayrı bir şekilde toplamak veya toplattırmak suretiyle bu atıkların düzenli depolama tesislerine değil GDT'lere gönderilmesini sağlamaktır. Ayrıca, ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemleri almak ve ambalaj atığı yönetim planı kapsamında ayrı toplama çalışmalarını denetlemek, AAKY ile belediyelere verilen görevler arasındadır. Belediyelerin, mevzuat ile verilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesini sağlamak üzere denetimlerin etkin biçimde yürütülmesi gerekmektedir.

Ambalaj atıklarının yönetimi süreçlerinde verilen sorumlulukların etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi için Çevre Kanunu uyarınca denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisinin belediyelere devredilmesi önem arz etmektedir. Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen idari yaptırımlar Çevre Kanunu'ndakilere oranla daha hafif olduğundan caydırıcılıktan uzaktır. Ayrıca katı atıkların toplanması hizmetini hâlihazırda belediyeler sağlamakta olduğundan ambalaj atık yönetiminin gerektirdiği denetimlerin de daha etkin bir şekilde yürütülmesine imkân sağlanmış olacaktır.

Belediyelere, Çevre Kanunu kapsamında denetim ve idari yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi, ambalaj atıklarının yönetimi ile ilgili olarak belediyelere verilen görev ve sorumlulukların daha etkin bir biçimde sürdürülebilmesine katkı sağlayacaktır.



## 2.4. Bakanlık Tarafından Ambalaj Atıklarına İlişkin Veriler İçin Kayıt ve Kontrol Süreçleri Oluşturulmuş mudur?



- ✓ Bakanlık tarafından oluşturulan ABS'ye ambalajların üretiminden geri kazanımına kadar olan süreçte rolü olan tüm taraflarca veri girişi sağlanmaktadır. Bu şekilde ambalaj atıklarının yönetim süreci tüm aşamaları ile kayıt altına alınmakta ve izlenmektedir.
- ✓ Veri girişleri ilgililerin beyanı doğrultusunda yapıldığından kayıtlarda hatalı bilgi bulunma riski mevcuttur.

2015 yılı öncesinde Ambalaj Elektronik Yazılım Programı olarak kullanılan sistem 2015 yılından bu yana ABS olarak kullanılmaktadır. Ambalaj ve ambalaj atıklarına ilişkin beyan ve bildirimlerin gerçekleştirildiği, ambalaj atığı yönetim planlarının hazırlandığı ve geri dönüşüm/geri kazanım yükümlülüğüne ilişkin gerçekleştirilen çalışmalara ait bilgi ve belgelerin sunulduğu Bakanlıkça hazırlanan çevrimiçi program olan ABS'ye kullanıcılar tarafından girilecek bilgilerin kapsamı AAKY ile belirlenmiştir. Buna göre ambalaj üretiminden başlayarak geri kazanım tesislerinde sonlanan süreçte birçok kullanıcı sisteme veri girişi yapmaktadır. AAKY'ye göre kullanıcılar tarafından ABS'ye girilecek veriler şu şekildedir:

### ***Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlükleri,***

- İl sınırları içinde faaliyette bulunan ekonomik işletmeleri tespit etmek, ABS'ye kayıt etmekle,

### ***Belediyeler,***

- Ambalaj atıklarının ayrı toplanması için ABS üzerinden ambalaj atıkları yönetim planını hazırlamakla, YK'lerle işbirliği yapılması halinde ise planı YK'lerle birlikte hazırlamakla, hazırlanan planı ABS üzerinden sunmakla,

- Ambalaj atıkları yönetim planı kapsamında uygulamaya ilişkin yapılacak değişiklikleri bir ay içerisinde ABS'den bildirmekle,

- Yürütülen çalışmalara ilişkin bir önceki yıla ait raporu, Ocak ayı sonuna kadar ABS üzerinden sunmakla,

- Ambalaj atığı yönetim planı kapsamında ayrı toplama çalışmalarını yürütmek, izlemek, denetlemek, toplanan ambalaj atıklarına ilişkin verileri kayıt altına almak ve verileri ABS üzerinden bildirmekle,

### ***Ambalaj Üreticileri,***

- Bir önceki yıl ürettiği, ithal ettiği, ihraç ettiği, piyasaya sürdüğü ambalajlar ile piyasaya sürdüğü ve/veya ihraç ettiği ürünlerin ambalajlarına ilişkin bildirimler ile bu ambalajların AAKY'ye uygun olarak üretildiğine ilişkin bildirimleri, ABS üzerinden doldurarak her yıl Mart ayı sonuna kadar ABS üzerinden göndermekle,

- Üretim proseslerinde AAKY'de belirtilen oranlarda yurt içinde toplanan atıklardan veya bu atıklardan elde edilen geri dönüştürülmüş malzemedan sağlanan girdilere ilişkin bildirim ve beyanlarını Bakanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda ABS üzerinden sunmakla

### ***Tedarikçiler,***

- ABS'ye kayıt olmakla, bir önceki yıl tedarik ettiği ambalajları için ABS üzerinden her yıl Mart ayı sonuna kadar bildirim yapmakla,

**PS'ler,**

- ABS'ye kayıt olmakla,
- Miktarla bakılmaksızın bir önceki yıl piyasaya sürdüğü, ithal ettiği, ihraç ettiği ürünlerin ambalajları için ABS üzerinden her yıl Mart ayı sonuna kadar bildirimini yapmakla,
- ABS'ye kaydolduğu yıl dâhil olmak üzere, faaliyete başladığı yıldan itibaren bildirimde bulunmadığı yılları da kapsayacak şekilde piyasaya sürdüğü ambalajlara ilişkin ABS üzerinden bildirim yapmakla,
- Piyasaya sürülen ürünlerin ambalajlarının AAKY'nin 15'inci ve 16'ncı maddelerine uygunluğunu kontrol ederek yurt içinde piyasaya sürdüğü ambalajlar için Bakanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda ABS üzerinden uygunluk beyanı vermekle,

**YK'ler,**

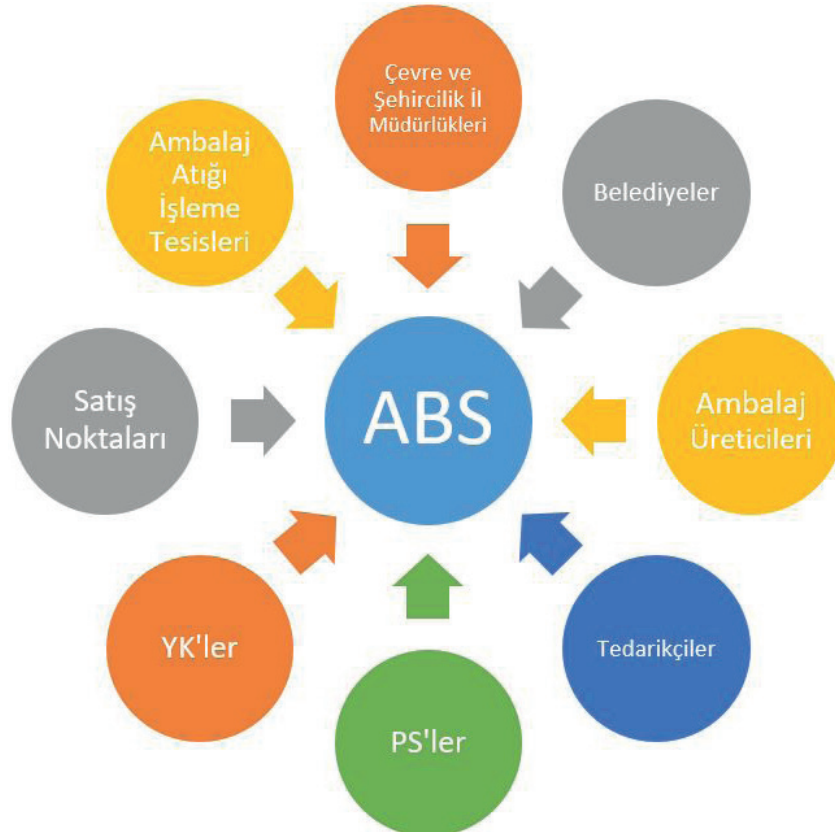
- Temsil ettiği PS'lerin ABS üzerinden bildirimlerini her yıl Mart ayı sonuna kadar göndermelerinin sağlanması amacıyla gerekli bilgilendirmeyi yapmakla,

**Satış Noktaları,**

- ABS'ye kayıt olmakla, ürettiği, piyasaya sürdüğü ve tedarik ettiği ambalajlara ilişkin ABS üzerinden bildirim yapmakla,

**Ambalaj Atığı İşleme Tesisleri,**

- Ambalaj atığı işleme tesisleri, toplanan, ayrılan, yeniden kullanıma hazırlanan, geri dönüştürülen, geri kazanılan, ambalaj atıklarına ilişkin bildirimlerini, her ay ABS üzerinden faaliyet konularına göre yapmakla yükümlüdür.

**Şekil 3: ABS'ye Veri Girişi Yapan Kullanıcılar**

Şekil 3'te ABS'ye veri girişi yapan kullanıcılar gösterilmektedir. Sistem ambalaj atıklarının yönetim sürecinin izlenmesine, ülkede üretilen, ihraç veya ithal edilen ambalajlar ile oluşan ve geri dönüştürülen ambalaj atıklarına ilişkin verinin hızlı bir şekilde elde edilebilmesine imkân sağlamaktadır. Ancak sistemde kayıtlı olmayan çok sayıda ekonomik işletme olması nedeniyle elde edilen veri ambalaj ve ambalaj atıklarına ilişkin durumu tam olarak yansıtmamaktadır. Ayrıca ABS'ye girilen veriler büyük ölçüde ekonomik işletmelerin beyanlarından oluşmaktadır. Söz konusu beyanların doğruluğu hakkında makul güvence oluşturacak kontrol mekanizmalarının oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Yönetmelik'te bulunan düzenlemelere rağmen PS'lerden ABS'ye kayıtlı olanların sayısı oldukça düşüktür. ABS verilerine göre sisteme kayıtlı olan PS'ler ekonomik hacim itibarıyla büyük işletmeler olmakla birlikte sayıları 31.032 olup, PS durumundaki toplam işletme sayısı 1 milyonun üzerindedir. Sisteme kayıtlı işletme oranının artırılması ambalaj atıklarının daha etkin yönetilmesine katkı sağlayacaktır.

- ✓ ABS'de verilerin kullanıcı beyanları üzerinden kayıt altına alınması sebebiyle, gerçek dışı bilgi girişini önleyici kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi veri güvenilirliğinin sağlanabilmesi açısından faydalı olacaktır.
- ✓ Denetimler etkin biçimde yürütülerek geri kazanım yükümlülüğü bulunan tüm işletmeler kayıt altına alınmalıdır.



## 2.5. Ambalaj Atık Yönetimine İlişkin Uygulanan Tedbirlerin Sonuçları İzlenmekte midir?

- ✓ Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde belirtilen hedeflere ilişkin göstergeler Bakanlık tarafından izlenmekte ve gerçekleşme verileri yıllık olarak raporlanmaktadır.
- ✓ TÜİK tarafından belediye atık istatistikleri yayınlanmakta ve kullanılan göstergeler iki yılda bir güncellenmektedir.
- ✓ Yayınlanan istatistikler ambalaj atıklarının kaynağında ne ölçüde ayrı toplandığının izlenebilmesi için yeterli değildir.

AAKY ile Bakanlığa ambalaj atıkları toplama ve geri dönüşüm/geri kazanım hedeflerine ilişkin göstergeleri izleyerek, ambalaj ve ambalaj atıklarına ait istatistikleri ve YK'lerin temsiliyet paylarını yıllık olarak yayınlama görevleri verilmiştir. Bu çerçevede GÜS kapsamında PS'lere getirilen geri kazanım yükümlülükleri ile Bakanlık'a verilen yıllık maddesel geri kazanım hedeflerine ilişkin izleme yapılmakta ve yıllık gerçekleştirmeler AAİB ile kamuoyuna duyurulmaktadır. AAİB'de ABS'den derlenen verilerle oluşturulan istatistikler yayınlanmaktadır. Ülkemizde yıl içinde üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj miktarının, ambalaj türlerine göre dağılımı da yayınlanan bu istatistikler arasındadır. Bülten'de ayrıca AAYP'si onaylanan belediye sayısı ile lisanslı TAT ve GDT sayılarına da yer verilmektedir.

TÜİK tarafından yayınlanan belediye atık istatistiklerine ilişkin göstergeler iki yılda bir güncellenmektedir. Bu istatistikler belediyelerce sunulmakta olan atık toplama hizmeti ile ilgili verilerden elde edilmektedir. Ülke ve il düzeyindeki toplam atık miktarlarının bertaraf yöntemlerine göre dağılımı hakkında da bilgilere yer verilmektedir. UAYEP'te belediye atıklarına ilişkin belirlenen hedeflerin gerçekleşme durumunun izlenmesi açısından TÜİK tarafından yayınlanan bu istatistikler önem arz etmektedir. Atık bertaraf ve geri kazanım tesislerinin sayısına ve kapasitesine ilişkin veriler UAYEP hedefleri ile doğrudan ilişkilidir. 2016 yılından sonra göstergelere "Diğer geri kazanım tesislerine gönderilen atık" da eklenmiş ve maddesel geri kazanım miktarları bu veri grubu altında takip edilmeye

başlamıştır. Bakanlık tarafından UAYEP'in revize edilmesi, 2016-2020 yılları arasındaki mevcut durumun ortaya konulması ve bir sonraki dönem Ulusal Atık Yönetim Planının (2023-2035) hazırlanması amacıyla yatırım programında yer alan "Katı Atıkların Ekonomiye Kazandırılması Projesi" yürütülmektedir. Projenin uygulanması ile UAYEP'te belirlenen hedeflere ulaşılma düzeyinin de belirlenmesi beklenmektedir.

Ambalaj atıkları ile belediye atıklarına ilişkin yukarıda bahsedilen istatistiklerin yanı sıra Bakanlık tarafından tehlikeli ve tehlikesiz atıklara ilişkin istatistikler de yıllık olarak yayınlanmaktadır. Bakanlık tarafından bu atıklar türlerine ve işleme yöntemlerine göre çeşitli ayrımlara tabi tutularak izlenmektedir.

Ambalaj atıkları ile ilgili olarak mevzuatta ve UAYEP'te belirlenen hedeflere ulaşılabilmesinin en önemli koşulu bu atıkların kaynağında belediye atıklarından ayrı biriktirilip toplanmasıdır. Bu da konutlarda oluşan ambalaj atığının kaynağında ayrı toplanma oranının artırılması ile mümkün olabilmektedir. Ancak yayınlanan istatistiklerde buna ilişkin bir gösterge bulunmamaktadır. AAİB'de geri kazanım miktarına ilişkin olarak yayınlanan veri tüm kaynakları kapsamaktadır. Bu nedenle AAYP'lerin ambalaj atıklarının ayrı toplanması konusunda ne ölçüde etkin olduğu belirlenememektedir.

Ambalaj atıklarının yönetimine ilişkin yürütülen çalışmaların etkinliğinin ölçülebilmesi için bu atıkların evsel atıklardan ayrı toplanabilme düzeyinin tespit edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle kaynağına göre ayrı toplama düzeyinin izlenmesine imkân verecek göstergelerin belirlenerek yayınlanan istatistiklere dahil edilmesi gerekmektedir.



## 2.6. Ambalaj Atıklarının Geri Dönüşümü/Geri Kazanımı Konusunda Belirlenen Hedeflerin Gerçekleşme Düzeyine İlişkin İzleme Yapılmakta mıdır?



Bakanlık tarafından yayınlanan Ambalaj İstatistikleri Bülteni'nde üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj atıklarına ilişkin veri bulunmaktadır. Geri kazanım oranı piyasaya sürülen ambalaj miktarı üzerinden hesaplanmaktadır.

AAKY'de PS'ler için getirilen geri kazanım yükümlülüğünün yanında ülke düzeyinde ambalajların maddesel ayrıma göre geri kazanım hedefleri bulunmaktadır. Ayrıca UAYEP'te de orta ve uzun vadeli hedefler ülke ve bölge düzeyleri için ayrı ayrı belirlenmiştir. Atık mevzuatı çerçevesinde yürütülen iş ve işlemler neticesinde belirlenen hedeflere ulaşılma düzeyi uygulanan politika ve planların başarı durumunu da ortaya koymaktadır.

**Tablo 6: Ülke Geneli Yıllık Geri Kazanım/Dönüşüm Hedefleri**

Yıllar	Toplam Geri Kazanım Oranı (%)	Toplam Geri Dönüşüm Oranı (%)
2018	56	54
2019	58	54
2020	60	55

**Kaynak:** Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği

Ülke düzeyinde belirlenen bu hedeflere ilişkin gerçekleşme her yıl Bakanlık tarafından “Ambalaj İstatistikleri Bülteni”nde yayınlanmaktadır. Ambalaj İstatistikleri Bülteni’nde üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj atıklarına ilişkin veri bulunmaktadır.

**Tablo 7: 2019 Yılı Ambalaj Atığı İstatistikleri**

Atık Cinsi	Üretilen Ambalaj (Ton)	Piyasaya Sürülen (Ton)	Geri Kazanılan (Ton)	Gerçekleşen Geri Kazanım Oranı %
Plastik	3.009.487	1.037.558	586.832	57
Metal	385.941	132.524	71.234	54
Kompozit	300.266	104.439	60.749	58
Kağıt-Karton	4.023.994	2.065.781	1.125.613	54
Cam	1.608.669	871.426	276.037	32
Ahşap	670.125	561.259	180.229	32
<b>Toplam</b>	<b>9.998.483</b>	<b>4.772.988</b>	<b>2.300.693</b>	<b>48</b>

**Kaynak:** Bakanlık - Ambalaj ve Ambalaj Atıkları İstatistikleri Bülteni 2019 – Kapsam B-1

Tablo 7’de 2019 yılında üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj miktarlarına ilişkin veriler gösterilmektedir. Buna göre 2019 yılında 10 milyon tona yakın ambalaj üretilmiş ancak yarısından daha azı piyasaya sürülmüştür. Geri kazanım oranı, piyasaya sürülen ambalaj atık miktarı üzerinden hesaplanmakta olup, 2019 yılında toplam geri kazanım oranı %48 olarak gerçekleşmiştir.

UAYEP’te de atık yönetimine ilişkin ülke ve bölge düzeyinde orta ve uzun vadeli birçok hedef belirlenmiştir. Doğrudan bu planda yer alan hedeflere yönelik bir izleme çalışması Bakanlık tarafından günümüze dek yapılmadığından gerçekleşme düzeyleri tespit edilememektedir.

Bakanlık tarafından yayımlanan Ambalaj İstatistikleri Bülteni’nde üretilen, piyasaya sürülen ve geri kazanılan ambalaj miktarlarına ilişkin veriler gösterilmektedir. Geri kazanım oranı, piyasaya sürülen ambalaj miktarı üzerinden hesaplanmakta olup piyasaya sürülen ambalaj miktarı ile üretilen ambalaj miktarı arasındaki farka ilişkin olarak değerlendirme (ne kadarının ABS dışı kaldığı yada ihraç edildiği vb.) yapılması geri kazanım oranının ölçüm güvencesini artıracaktır. Ayrıca bundan sonraki süreçte yayınlanacak ambalaj istatistiklerinde GEKAP kapsamında beyan edilen ambalaj miktarının piyasaya sürülen ambalaj miktarının hesabında dikkate alınması uygun olacaktır.

