

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANA BİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU BİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ
MEVZUATI VE TÜRKİYE'NİN UYUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Ezgi ÇERÇİ

Tez Danışmanı

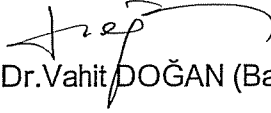
Doç.Dr.Seldağ Güneş CEYLAN

Ankara-2011

Yüksek Lisans Tezi Jüri Üyeleri Onay Sayfası

ONAY

Ezgi ÇERÇİ tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği Çevresel Etki Değerlendirmesi Mevzuatı ve Türkiye’nin Uyumu” başlıklı bu çalışma, 18.02.2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Avrupa Birliği Hukuku Bilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

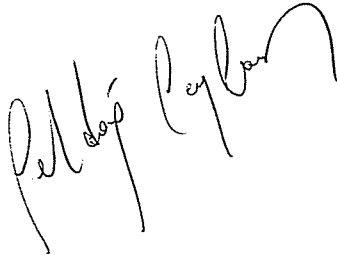


Prof.Dr.Vahit DOĞAN (Başkan)



Doç.Dr.F.Bilge TANRIBİLİR (Üye)

Doç.Dr. Seldağ Güneş CEYLAN (Danışman)



ÖNSÖZ

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde olan ülkemizde çevre faslının açıldığı bugünlerde çevre hukuku alanındaki uyumlaştırma büyük önemi haizdir. Çevre hukuku içerisindeki temel konulardan biri olan çevresel etki değerlendirmesi konusunda ülkemizde 1993 yılından itibaren önemli gelişmeler kaydedilmiş, beş farklı yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliklerin her birinde temel amacın Avrupa Birliği direktiflerine uyum sağlanması olduğu görülmektedir. Açıklanan sebeple bu çalışmada Avrupa Birliği'nin çevresel etki değerlendirmesine ilişkin temel direktifi ile bu direktifte değişiklik yapan iki direktif, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın ilgili kararları incelenecek ve ülkemizde çevresel etki değerlendirmesi alanında yaşanan gelişmeler yönetmeliklerden hareketlerle incelenerek sağlanan uyum ele alınacaktır.

Tez çalışmam süresince değerli katkılarıyla beni her konuda destekleyen ve özellikle bilimsel metot konusunda bana yol gösteren tez danışmanım Sayın Doç.Dr.Seldağ Güneş CEYLAN'a en içten teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca bu süre zarfında manevi desteklerini benden esirgemeyen Gazi Üniversitesi AB Hukuku 2007-2009 yılı Yüksek Lisans Bilim Dalı değerli hocalarıma, sınıf arkadaşlarıma, aileme, mesai arkadaşlarıma, yakın dostum Evrim KATİP'e ve tez çalışmam boyunca beni her konuda destekleyen eşim Aycan ÇERÇİ'ye teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR CETVELİ	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE HUKUKUNUN GELİŞİMİ VE TEMEL İLKELERİ

I. ÇEVRE HUKUKUNUN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ	3
A. ÇEVRE VE ÇEVRE HUKUKU KAVRAMLARI.....	3
1. Çevre Hukukunun Doğuşuna Genel Bir Bakış.....	5
2. Avrupa Birliği'nde Subsidiarite İlkesi ve Çevre Hukukunun Gelişimi	10
a. Subsidiarite İlkesi	10
b. Çevre Hukukunun Gelişimi	12
B. ÜLKEMİZDE ÇEVRE HUKUKU	20
1.Çevre Konusunda Yaşanan Kurumsal Gelişmelere ve Mevzuata Genel Bakış	20
2. Anayasa'da Çevre	24
3. Kalkınma Planları Bağlamında Çevre	27
4. Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye İlişkin İlerleme Raporları Bağlamında Çevre	30
II. ÇEVRE HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ.....	33
A. ÖNLEME İLKESİ.....	34
B. İŞBİRLİĞİ VE EŞGÜDÜM İLKESİ	35
C. ENTEGRASYON İLKESİ	36
D. KATILIM İLKESİ.....	36
E. KİRLİTEN ÖDER İLKESİ	37
F. İHTİYAT İLKESİ	38

İKİNCİ BÖLÜM
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ (ÇED) KAVRAMI
VE
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

I. ÇED KAVRAMI, TARİHSEL GELİŞİMİ VE ÇED SÜRECİ	41
A. ÇED KAVRAMI.....	41
B. TARİHSEL GELİŞİMİ.....	46
C. ÇED SÜRECİ	50
1. Ön İncelemenin Yapılması	51
2. Kapsam Belirlenmesi.....	54
3. ÇED Raporunun Hazırlanması	55
4.ÇED Raporunun Yetkili Kamu Otoritesi Tarafından İncelenmesi	57
5. Yetkili Otoritenin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı ...	57
6. İzleme ve Denetim Aşaması	58
7. ÇED Sürecinde Katılım.....	59
II. AVRUPA BİRLİĞİ ÇED DİREKTİFLERİ.....	64
A. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇED DİREKTİFLERİNİN GEREKLİLİĞİ	66
1. 1985 Tarihli ÇED Direktifi.....	66
2. Direktif'te Öngörülen Değişiklikler	69
B. ÇED DİREKTİFLERİNDE YER ALAN TANIMLAR	73
C. ÇED DİREKTİFLERİNDE ÖNGÖRÜLEN TEMEL SİSTEM.....	75
D. GERÇEKLEŞTİRİLMESİ PLANLANAN FAALİYETE İLİŞKİN OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ GEREKEN ETKİLER.....	77
E. YATIRIMCI TARAFINDAN VERİLMESİ GEREKEN BİLGİLER VE HALKIN KATILIMINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER.....	78
1. Yatırımcı Tarafından Verilmesi Gereken Bilgiler.....	79
2. Halkın Bilgilere Erişimi ve ÇED Sürecine Katılımı	81

F. KAPSAM BELİRLEME AŞAMASI	85
G. DİREKTİF KAPSAMI DIŞINDA TUTULAN HUSUSLAR.....	87
H. DİREKTİFLERİN EKLERİ.....	89
1. Doğrudan ÇED Uygulanması Gereken Faaliyetler (Ek-I)	89
2. Doğrudan ÇED Uygulanması Öngörülme- yen Faaliyetler (Ek-II)	90
3. Seçme Kriterleri (Ek-III)	91
4. Yatırımcının Vermesi Gereken Bilgiler (Ek-IV)	92
I. DİREKTİFLERE YÖNELİK ELEŞTİRİLER	93
J. ÜYE DEVLETLERDEKİ ÇED UYGULAMALARININ ÖNEMİ	97
K. ATAD'IN BAZI KARARLARINDAN ÖRNEKLER	99

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ

I. ÇED'İN TÜRK HUKUKUNDAKİ DAYANAKLARI	103
A. ÇEVRE KANUNU	103
B. ÇED YÖNETMELİKLERİ	104
1. 1993 Tarihli ÇED Yönetmeliği	104
2. 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği	118
3. 2002 Tarihli ÇED Yönetmeliği	131
4. 2003 Tarihli ÇED Yönetmeliği	137
5. 2008 Tarihli ÇED Yönetmeliği	147
II. ÇED'E İLİŞKİN DAVALARDAKİ YARGISAL SÜREÇ	153
A. DAVA AÇMA SÜRESİ	153
B. MENFAAT İHLALİ.....	157
C. BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ	161

SONUÇ.....	164
KAYNAKÇA	166
ÖZET	177
ABSTRACT.....	179

KISALTMALAR CETVELİ

AAET	:Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	:Avrupa Birliği
ABRG	: Avrupa Birliği Resmi Gazetesi
ATRG	: Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi
AÇA	:Avrupa Çevre Ajansı
AET	:Avrupa Ekonomik Topluluğu
AT	:Avrupa Toplulukları
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e	:adı geçen eser
a.g.m	:adı geçen makale
AKÇT	:Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT	:Avrupa Topluluğu
ATAD	:Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
Bkz.	:Bakınız
BM	:Birleşmiş Milletler
C.	:Cilt
ÇED	:Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇK	:Çevre Kanunu
HUMK	:Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İDK	:İnceleme Değerlendirme Komisyonu
İYUK	:İdari Yargılama Usulü Kanunu
Md.	:Madde
NEPA	:National Environment Policy Act
OECD	:Organisation for Economic Cooperation and Development
RG	:Resmi Gazete
s.	:Sayfa
S.	:Sayı
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C	Türkiye Cumhuriyeti
TÇV	Türkiye Çevre Vakfı
TÇSV	Türkiye Çevre Sorunları Vakfı
TMMOB	Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UÇEP	:Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı
vd.	:ve devamı
Vol.	:Volume

GİRİŞ

Çalışmanın konusunu, çevresel etki değerlendirmesinin Avrupa Birliği'ndeki (AB) gelişiminin incelenmesi ve AB'ye üyelik sürecinde olan ülkemizin bu konudaki uyumunun değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Çevresel etki değerlendirmesi; gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar olarak tanımlanabilmektedir.

Çalışma esasen çevresel etki değerlendirmesine, çevresel etki değerlendirmesinin AB'deki gelişimine ve ülkemizin bu konudaki uyumuna ilişkin olmakla birlikte, bu hususlara girmeden önce, çevresel etki değerlendirmesinin temellerini ortaya koymak bakımından, çevre hukukunun dünyadaki ve ülkemizdeki gelişimine değinilerek çevre hukukunun temel ilkelerine yer verilmiştir. "Stratejik ÇED" ve "Sınırışan ÇED" ile çevre politikası boyutu ise bu konuların kapsamlı olması ve ayrı bir tez konusu olabileceği göz önünde bulundurularak kapsam dışında tutulmuştur.

Tez, üç bölümden oluşmakta olup, bu bölümler ana ve alt başlıklar halinde sistematikleştirilmektedir. Tezin birinci bölümünde hem konuya giriş yapabilmek hem de tezin diğer bölümlerinde ele alınacak hususları anlaşılabilir kılabilmek açısından çevre hukukunun dünyadaki, AB'deki ve ülkemizdeki gelişim sürecine ve ÇED'in anlaşılması bakımından önemli olan çevre hukuku ilkelerine yer verilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde ise ÇED kavramı ile ÇED sürecine ilişkin genel bilgiler verildikten sonra, AB'nin ÇED'e ilişkin 85/337/AET sayılı Direktifi ve bu Direktifi değiştiren 97/11/AT, 2003/35/AT ve 2009/31/AT sayılı Direktifler

incelenmiştir. Bu bölümde, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın (ATAD) konuya ilişkin bazı kararlarına da yer verilmiştir.

Tezin son bölümü olan üçüncü bölümünde çevresel etki değerlendirmesinin Türk hukukundaki görünümü incelenmiş, bu bağlamda çevresel etki değerlendirmesinin yasal dayanakları, ülkemizde yürürlüğe girmiş ÇED Yönetmelikleri ve ÇED'e ilişkin ülkemizdeki gelişmelerin AB ÇED Direktifleri ile karşılaştırılması yapılarak ülkemizin uyumu değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE HUKUKUNUN GELİŞİMİ VE TEMEL İLKELERİ

I. ÇEVRE HUKUKUNUN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ

A. Çevre ve Çevre Hukuku Kavramları

Çevre hukukunun doğuş sürecini açıklamadan önce, çevre ve çevre hukuku kavramlarının açıklanması gerekli görüldüğünden aşağıda kısaca bu kavramların tanımlarına yer verilecektir. Çevre kavramının çok farklı tanımları bulunmakta olup, "çevre" kavramından ne anlaşılması gerektiği hakkında bir görüş birliği bulunduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Çevre, en basit tanımıyla; "bir şeyin yakını, dolayı, etrafı" ve "hayatın gelişmesinde etki yapan tabii, toplumsal, kültürel dış faktörlerin bütünlüğü" olarak tanımlanabilir.¹ Bu tanımın ikinci kısmının, birçok unsura atıf yaptığı ve daha geniş kapsamlı olduğu görülmektedir.

Çevrenin, "bir organizmanın var olduğu ortam ya da koşullar" şeklinde de bir tanımı mevcuttur. Bu çevrenin, doğal fiziksel öğeleri kapsadığı kadar organizmanın etkileştiği insan ürünü koşulları da içerdiği ifade edilerek² bu tanım genişletilmeye çalışılmıştır.

En genel tanımı ile çevrenin, canlı varlıklar ve insan etkinlikleri üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkiler yapabilen fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal etmenlerin tümü olarak anlaşılabilceği, bu denli geniş bir tanım kapsamına girmeyen bir alan kalmadığı ve bu kavrama açıklık kazandırmak için çevrenin, tüm canlı varlıkları, cansız varlıkları ve canlı varlıkların

¹ Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, C. 1, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988, s. 297.

² İula Çevre Kitapları Serisi, **Çevre Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, İstanbul, Kent Basımevi, 1995, s. 20.

eylemlerini etkileyen fiziksel, kimyasal, biyolojik, toplumsal tüm etmenleri kapsadığı ifade edilmiştir.³

Çevre kavramı üzerinde uzlaşılacak bir tanımlama yapmanın mümkün olmadığını gözetten Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP), çevreyi tanımlamak yerine, bu kavramın unsurlarını belirlemeyi tercih etmiş ve bu unsurları; hava, su, toprak, doğal kaynaklar, flora ve fauna ile bunlar arasındaki ilişki sonucu meydana gelen sistem olarak özetlemiştir.

Çevrenin birçok ögeyi içinde barındırması ve birçok farklı tanımla bulunması nedeniyle çevreye ilişkin hukuki düzenlemeler içerisinde çevre kavramının net bir şekilde tanımlanması yoluna gidilmemiştir.⁴ Bunun nedeni şüphesiz, geniş bir tanım yapılması halinde bir belirsizlik olacağı, dar bir tanımın ise bazı unsurları kapsam dışında bırakacağı gerçeğidir. Bu nedenle, çevreyle ilgili düzenlemelerde çoğunlukla benimsenen yöntem; belirgin bir tanım verilmeyerek, çevrenin unsurlarına ilişkin düzenlemenin amaç ve kapsamına uygun şekilde yer verilmesidir.⁵

Ülkemizde de Çevre Kanunu'nun ilk halinde, bu yöntem benimsenerek, herhangi bir tanım yapılmamış ve fakat amaç maddesinde çevrenin unsurlarına yer verilmiştir.⁶ 26.4.2006 tarihli ve 5491 sayılı Kanunla değişik 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda ise çevre: "canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam" olarak tanımlanmakta olup, bu tanımın son derece geniş olduğu görülmektedir. Bu tanım aynı zamanda, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde yer alan çevre tanımı ile de örtüşmektedir. Bu tanımın geniş olmasının yanı sıra, insan merkezli olmadığı, daha çok ekolojik bakış açısını yansıttığı görülmekte olup, bu durumun asıl nedeni, ÇED'den beklenen işlevdir.⁷

³ Ruşen Keleş, Birol Ertan, **Çevre Hukukuna Giriş**, Ankara, İmge Kitabevi, 2002, s. 14.

⁴ Yusuf Güneş, Aynur Aydın Coşkun, **Çevre Hukuku**, İstanbul, Kazancı Yayınları, 2004, s. 4.

⁵ Nükhet Turgut, **Çevre Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, 2001, s. 76.

⁶ Bunlar, "kırsal ve kentsel alandaki arazi ve doğal kaynaklar, su, toprak ve hava, bitki ve hayvan varlığı, doğal ve tarihsel zenginlikler"dir.

⁷ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 77.

Görüldüğü üzere çevre kavramının, her biri farklı bakış açılarını yansıtan birçok tanımı bulunmakla birlikte ideal olan, çevrenin en geniş hafiyle tanımlanması olup, bu yaklaşımın çevrenin korunması bakımından da olumlu bir yaklaşım olacağı tabiidir.

Çevreye ilişkin hukuk kurallarının oluşturulmasına geldiğimizde ise, bu durumun; çevre ile insan arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, belirli davranışların kural haline getirilerek çevre sorunlarını çözmede devletin yetki kullanmasını sağlamak için karşımıza çıktığı görülmektedir. Esasen çevrenin hukuki bir özellik kazanması, teknolojiye ve toplumsal alanda gerçekleşen bazı gelişmelerin sonucunda olmuştur.

Çevre hukukunun, hukukun diğer dallarından farklı ve kendine has özellikleri haiz olduğu görülmektedir. Gerçekten de çevre hukuku, başta ekoloji olmak üzere, fizik, kimya, biyoloji gibi hukuk dışı birçok dalla yakından ilgilidir. Çevre hukuku, ayrıca, anayasadan uluslararası hukuka, ceza hukukundan medeni hukuka kadar hukukun diğer pek çok dalıyla da yakın ilişki içerisinde.

Belirtilen özellikleri haiz olan çevre hukukunun; "insanın doğal ve yapay çevresini oluşturan öğeleri koruyan, geliştiren ve onların hukuksal durumlarını düzenleyen hukuk dalı" olarak tanımlanması mümkündür.⁸

1. Çevre Hukukunun Doğuşuna Genel Bir Bakış

Çevre hukukunun doğuşunu ve gelişimini dünyada Roma hukukuna ve İslam hukukuna ülkemizde ise Osmanlı İmparatorluğu'na kadar götüren yaklaşımlar mevcuttur.⁹ Ancak anılan dönemlerde konu, çevre merkezinden ziyade insan merkezinde yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla, bu dönemlerde çevre ile bağlantılı olabilecek hususlar olabileceğini ve fakat çevre hukukunun gerçek anlamda doğuşundan bahsetmek için 20. yüzyılı beklemek gerektiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

⁸ Can Hamamcı, "Çevre ve Hukuk", **Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 528, Ankara, 1983, s. 245.

⁹ Osmanlı imparatorluğu döneminde çevre hukuku hakkında daha geniş bilgi için Bkz.: Müslüm Akıncı, **Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku**, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları: 1, Kocaeli, 1996, s. 144-155.

Çevre konusunun dünyada önem kazanması; teknolojik gelişmeler, sanayileşme, kentleşme ve nüfus artışı sonucunda çevreyle ilgili yaşanan sorunlarla yüzleşilmesi neticesinde 1960'lann sonuna rastlamaktadır.

Amerika'nın 1952'de ilk hidrojen bombasını, 1957'de ise ilk yer altı nükleer denemesini gerçekleştirmesi,¹⁰ 1952 yılının kış aylarında Londra'da yaklaşık 12.000 kişinin ölümüyle sonuçlanan yoğun hava kirliliği,¹¹ 1961 "de Sovyetler Birliği'nin nükleer araç denemesi, 1964'de ise Çin'in ilk nükleer bombasını patlatması gibi olaylar çevreyle ilgili endişelerin gündemde önemli bir yer bulmasına neden olmuştur. 1966'da Amerika'nın üç hidrojen bombası taşıyan uçağının İspanya Körfezi'nde düşmesi İspanya topraklarına radyasyon yayılmasına, 1976 yılında meydana gelen Seveso kazası 600'ün üzerinde insanın yöreden tasfiyesine ve 2000 insanın dioksin zehirlenmesi için tedavi edilmesine neden olmuştur.¹²

1980 sonrasına gelindiğinde ise; 1986 yılında, Ukrayna'da bulunan Çernobil nükleer reaktöründe oluşan yangın sonucu meydana gelen radyoaktif sızıntı, 1995 yılında Fransa'nın, Güney Pasifik'teki Mururoa Evleri civarında atom bombası denemelerine girişeceğini açıklaması çevre konusuna duyarlılığı arttırmıştır.

1996'da, İsviçre'nin Basel şehri yakınındaki Sandoz fabrikalarının deposunda meydana gelen yangın sonucunda ateşin üstüne su sıkılması kimyasalları nehre taşımış ve yanan 1250 ton pestisid Ren'de ciddi bir kirlenme meydana getirmiştir.¹³

Belirtilen bütün bu olaylar, çevresel tehlike taşıyan ve çevreyi dünyanın gündemine oturtan olaylardan sadece birkaçı olup, bu olaylar, çevre

¹⁰ Erişim: <http://tr.wikipedia.org>, 20 Ekim 2009.

¹¹ Laura de Angelo, "London Smog Disaster, England", Erişim:<http://www.eoearth.org/article/Londonmogdisaster>, 19 Ekim 2009.

¹² Bkz.: 96/82/AT sayılı Konsey Direktifi (Seveso II) tarafından gereken arazi kullanım planlaması kılavuzu, 1999.

¹³ Ömer Faruk Noyan, "Sınır ötesi Bir Çevre Sorunu Olarak Yerüstü Su Kirliliği ve Uluslararası İşbirliğinin Önemi", Erişim: http://www.mmo.org.tr/resimler/ekler/d758e8fö9dfdf06_ek.pdf?dergi-184 19 Ekim 2009.

konusunun dolayısıyla da çevreyle ilgili yasal düzenlemelerin öneminin fark edilmesinde etken olmuştur.

Çevre konusunda yaşanan önemli gelişmeleri ise 1970'li yıllardan itibaren incelemek gerekmektedir.¹⁴ 1968'lerde kurulan Roma Kulübü, 1970'lerde Massachusetts Üniversitesi'nde "Büyümenin Sınırları" (Limits to Growth) adlı raporu yayınlamıştır. Çalışma, 1975 yılına kadar önerilen politikaların uygulanmaması veya uygulamanın 2000 yılına kadar ertelenmesi halinde, 2100 yılından önce dünyanın gıda ve kaynak kıtlığı ile karşı karşıya kalacağı ve toplu ölümlerin gerçekleşeceği tahminlerinde bulunmuş, küresel dengenin sağlanması için nüfus ve sermayenin sabit kalmasını önermiştir.¹⁵

1972 yılında, Rachel Carson tarafından yazılan ve başta DDT¹⁶ olmak üzere kimyasal maddelerin insan ve yaban hayatına nasıl zarar verdiğini anlatan Sessiz Bahar (Silent Spring) isimli kitap, dikkatleri çevre konusu merkezinde toplamayı başarmıştır.

1972'de Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Çevresi Konferansı -Stockholm Konferansı- (United Nations Conference on the Human Environment) düzenlenmiş olup, çevreye ilişkin evrensel düzeydeki bu ilk konferansın bitiminde 26 maddelik Stockholm Bildirgesi ile Eylem 21 (Action Plan) yayınlanmıştır.¹⁷ Bu metinler, çevre kavramının geniş anlamda ele alınması ve insanların sorumluluğunun, çevresel varlıkların şimdiki ve gelecek kuşaklar için muhafazası ve geliştirilmesi için gerekli olduğunun vurgulanması bakımından önemli görülmüştür.¹⁸

Stockholm Konferansı'nın diğer bir önemi de konferansı takiben BM Çevre Programı'nın (United Nations Environmental Programme - UNEP)

¹⁴ Çevre hukukunun doğuşuna ilişkin olarak 1970'den önceki dönem hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 52-55.

¹⁵ Zeynep Arat, "1970'lerden Sonra Çevrede Kurumsal Yapının Gelişimi", **Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 2000, s. 166-167.

¹⁶ DDT dikloro difenol trikloroethan, çok zehirli bir böcek öldürücüdür.

¹⁷ Bildirgenin 1. maddesinin çevre hakkını içerdiği kabul edilmektedir. Stockholm Bildirgesi'nin tüm maddeleri için Bkz.: <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>

¹⁸ Nükhet Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009, s. 34.

kurulmuş olmasıdır.¹⁹ UNEP, çevreyi etkileyen tüm konularda uluslararası işbirliğini sağlamayı amaçlamakta olup, çevreyle ilgili bilimsel verileri toplayarak, devletlere ve kamuoyuna sunmaktadır.²⁰

Bu dönemde Derin Ekoloji (Deep Ekoloji) Ekolü²¹ ve Feminist Ekoloji (Feminist Ecology) Ekolü²² de önemli rol oynamıştır.²³ 1979 yılında Yeşiller Partisi'nin (Green Party) Almanya'da kurulması ise; çevrecilik platformu merkezinde parlamentoda temsil edilen ilk politik parti olması bakımından önemlidir. Bu noktada, 1970'lerde "yasa çıkarma"nın, 1980'lerde bunların "uygulanmasının, 1990'lı yıllardan itibaren ise "kodifikasyon"un ön plana çıktığını belirtmek gerekmektedir.

1982'de Dünya Doğa Şartı (World Charter for Nature) gerçekleştirilmiştir. Burada, genel ilkeler, görevler ve uygulama başlıkları altında tespitler yapılmış olup, genel olarak; insanın doğanın bir parçası olduğu, doğanın, insan için önemine bakılmaksızın başlı başına saygıyı hak ettiği, insanın kendi faaliyetleri ya da bu faaliyetlerinin sonucuyla doğayı etkilediği ve bu nedenle doğayı korumak ve istikrarını sağlamak için bazı ilkelerin benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir.²⁴

BM Genel Kurulu'nun 1983 yılında aldığı bir kararla kurulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1987 yılında, Ortak Geleceğimiz (Our Common Future) isimli bir rapor yayınlamıştır. Bu rapor, dünyada geniş bir yankı uyandırmış ve sürdürülebilir kalkınma kavramına açıkça yer vermiştir.

¹⁹ BM Bünyesinde; BM Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO), Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Dünya Sağlık örgütü (WHO), Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), BM Yerleşmeler Örgütü (HABITAT), BM Çevre Fonu (UNEP), Hükümetlerarası Oşinografi Komisyonu (IOOC) ve Hükümetlerarası Denizcilik Danışma Örgütü (IMCO) de yer almakta olup, bunların da çevreyle ilgili örgütler arasında yer aldığı belirtilmesi gerekmektedir.

²⁰ UNEP hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: <http://www.unep.org/>

²¹ Derin Ekoloji Ekolü, çevre sorunlarının gelişmiş ülkelerin kendi çıkarlarına göre düzenledikleri kısa vadeli çözümlerle ortadan kaldırılamayacağını, doğada insan yerine, doğayla uyumlu ve bütün yaratıkları içine alan doğasal bir bütünün düşünülmesi gerektiğini anlatmaktadır.

²² Feminist Ekoloji Ekolü'nü kadın akademisyenler başlatmış olup, bu ekol; çevre sorunlarının, erkeklerin baskın olduğu hiyerarşik düzenden kaynaklandığı tezine dayanmaktadır.

²³ Sargun Tont, "Batı Ülkelerinde Kurtarıcı Çevreciliğin Kronolojisi", **Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, 2000, s. 24.

²⁴ Dünya Doğa Şartı orijinal metinleri için Bkz.: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>

1992'de 178 ülkenin temsil edildiği ve 117 devlet başkanının katıldığı bir platformda BM Çevre ve Kalkınma Konferansı, diğer adıyla Rio Konferansı (Earth Summit) gerçekleştirilmiş ve konferans sonucunda beş adet metin kabul edilmiştir. Bunlar; Rio Bildirgesi (Rio Declaration on Environment and Development), Gündem 21, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (United Nations Framework Convention on Climate Change), BM Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi (Convention on Biological Diversity) ve Orman İlkeleri (Forest Principles)dir. Rio Bildirgesi'nde 27 adet ilke kararı yer almakta olup, bunlar arasında; çevreyle ilgili pek çok önemli hususun yanı sıra, "zarar verici nitelikteki faaliyetler için ulusal otoritelerin kararına bağlı olarak ÇED yapılması" hususu da belirtilmiştir.²⁵

Ortak bir strateji planı olan Gündem 21 ise; toplumsal ve ekonomik boyutlar, kaynakların korunması ve yönetimi ile ilgili belirlenen hedefler, önemli grupların rolünü güçlendirme ve uygulama yolları başlıkları altında konuları ele almıştır. 1992 yılında, 1500 bilim insanının imzaladığı ve bütün insanlığa hitap eden bir mektup olan "İnsanlığa Uyarı" (Warning to Humanity) ile çevre tahribatının asgari boyutlara çekildiği vurgulanmaya çalışılmıştır.²⁶

2002'de BM Çevre ve Kalkınma Konferansı, diğer adıyla Johannesburg Konferansı (United Nations Conference on Environment and Development) gerçekleştirilmiştir. Konferansın sonucunda Johannesburg Bildirisi ve bir Uygulama Planı (Implementation Plan) belirlenmiş olup, devletlerin sera gazı emisyonlarının azaltılmasına ilişkin belirli hedeflerin belirlenmesi ve uygulanması amaçlanmıştır.²⁷

Uluslararası çevre hukukunun gelişmesine katkı sağlayan en önemli gelişmelerden biri de hassas durumda ya da tehdit altında bulunan yerlerin korunması için yapılan ve sınır aşan kirlenmeler nedeni ile hava, deniz,

²⁵ Bkz.: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentID=78&articleID=1163>

²⁶ "İnsanlığa Uyarı" hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: <http://www.worldtrans.org/whole/warning.html>

²⁷ Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz.: <http://www.earthsummit2002.org/Es2002.pdf>

toprak gibi değerleri korumayı, kirlenmeyi denetim altına almayı amaçlayan sözleşmelerdir.²⁸

Çevre hukukunun dünyada gelişimine ilişkin olarak; öncelikle yaşanan çevre sorunları neticesinde çevre duyarlılığının gelişmeye başladığının ve uluslararası konferanslar yapılarak bildirdiği ve raporlar yayınlandığının belirtilmesi gerekmektedir. Böylece çevresel değerlere hukuki güvence kazandırma çabaları başladığını söylemek mümkündür.²⁹ Bunun sonucunda, öncelikle gelişmiş ülkelerin başta anayasalarında³⁰ olmak üzere yasal düzenlemelerinde çevre konusuna yer verilmiş ve kurumsallaşma girişimleri gerçekleşmiştir.

2. Avrupa Birliği'nde Subsidiarite İlkesi ve Çevre Hukukunun Gelişimi

Avrupa Birliği'nde çevre hukukunun gelişiminin subsidiarite ilkesiyle de yakından ilişkili olması sebebiyle aşağıda öncelikle subsidiarite ilkesi açıklanmış, daha sonra da Avrupa Birliği'nde çevre hukukunun gelişimi anlatılmıştır.

a. Subsidiarite İlkesi³¹

Subsidiarite ilkesi ile Birliğin, yetkilerini Üye Devletler lehine açık bir şekilde sınırlandırarak, Üye Devletler ile AB organları arasında yetki paylaşımı konusunda bir denge bulmaya çalıştığı belirtilmektedir.³² Yukarıda, Avrupa Tek Senedi ile çevrenin açıkça Topluluğun temel hedeflerinden biri olarak kabul edildiği belirtilmişti. Doğrudan belirtilmemiş olsa da Avrupa Tek Senedi'nin çevre korumaya ilişkin düzenlemeleri içeren 130R maddesinin dördüncü paragrafında, subsidiarite ilkesinin yansımaları görmek

²⁸ Selim Kılıç, "Uluslararası Çevre Hukukunun Gelişimi Üzerine Bir İnceleme", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 2, s. 136.

²⁹ Keleş, Ertan, **a.g.e.**, s. 40.

³⁰ Ülkelerin çevreyi anayasalarında düzenleme şekilleri hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Nükhet Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 136-142.

³¹ Subsidiarite için Türk hukuk literatüründe; yerellik, ikincillik, ikame ve yetki ikamesi kavramları da kullanılmaktadır.

³² Arif Köktaş, **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1999, s. 19.

mümkündür.³³ Belirtilen maddede, gerçekleştirilmek istenen hedeflere Üye Devlet bazında düzenleme yapmak yerine Topluluk bazında düzenleme yaparak daha iyi ulaşılabilecek olması halinde Topluluk bazında düzenleme yapılması öngörülmektedir.

Maastricht Hükümetlerarası Konferans'ını takiben Komisyon Başkanı Delors'un yaptığı açıklamada, çevre gibi ulusal meselelerin Üye Devletler'e bırakılmasına değinilmiş, nitekim Maastricht Antlaşması da bu ilkenin kapsamını genel bir kural olarak genişletmiştir.³⁴ Maastricht Antlaşması'nın 3B maddesi ile bu ilke benimsenmiştir. Bu maddeye göre amaçlanan bir hedefe, Üye Devletler'in yapacağı tasarruf ile tam olarak ulaşılamayacağı ve hedefin Topluluk tarafından yapılan bir tasarrufla daha iyi ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceği durumlarda Topluluk tasarrufta bulunur. Hem bu maddede hem de Antlaşma'nın dibacesinin A maddesinde, kararların halka en yakın birim tarafından alınmasına vurgu yapılmaktadır.³⁵ Amsterdam Antlaşması'nın ise 5. maddesinde öngörülen bu ilkeye ilişkin düzenleme Antlaşma'ya ekli "Yerellik İlkesi Hakkında Protokol" ile yapılarak Birliğin hangi durumlarda Üye Devletler yerine işlem yapacağı öngörülmüştür.

Bu ilkenin AB hukukundaki etkisinin, ulusal egemenliğinden ödün vermek istemeyen Üye Devletler ile ilişkilendirilmesi mümkündür. 1992-1993 yıllarında derinleşme sürecine ilişkin olarak kamuoyunun olumsuz yaklaşımı da Üye Devletler tarafından bu ilke aracılığıyla AB'nin yetkilerinin sınırlandırılması yaklaşımının oluştuğunu göstermiştir.³⁶

Subsidiarite ilkesinin iki yönlü olarak, AB'nin çevre politikasını meşrulaştırmak veya uluslar üstü karar alma usulünü zayıflatmak için

³³ Esasen Avrupa Tek Senedi'nden önce de açıkça subsidiarite olarak ifade edilmemiş olmakla birlikte, değişik karar verme seviyeleri arasında yetkilerin dağıtılması kavramının AB çevre politikasında hep olduğu belirtilmekte ve bu konuda Çevre Eylem Programlarına da atıf yapılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Jonathan Golub, "Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy", **Political Studies**, Vol. XLIV, 1996, s. 688-689.

³⁴ Andrew Jordan, Tim Jeppesen, "EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity", **European Environment**, 10, 2000, s. 66.

³⁵ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, "Subsidiarite İlkesi (İkincilik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 6, S. 1, 2001, s. 4-8.

³⁶ Jordan, Jeppesen, **a.g.m.**, s.66.

kullanılabileceği görülmektedir. Bununla birlikte, sınır aşan kirlilik ve rekabeti bozucu etkisi olabilen çevresel standartlar gibi konularda ulusal düzeyde değil, AB düzeyinde karar alınmasının daha etkili olacağı konusunda genel bir uzlaşma mevcuttur.³⁷

Sonuç olarak subsidiarite ilkesinin AB’de ortaya çıkışının çevre konusunun AB düzeyinde ele alınması ile doğrudan ilgili olduğu görülmektedir. Bu ilkenin, AB’nin çevre konusuna yaklaşımını nasıl etkilediğine bakıldığında, yeni alanlardaki politika oluşumuna şekil verme bakımından subsidiarite ilkesinin derin bir etkisi olduğu görülmektedir. Son yıllarda, çevreye ilişkin mevzuat bakımından verimin azaldığı, birincil düzenlemelerin tercih edilmediği belirtilmektedir. Bununla birlikte, subsidiarite ilkesinin, AB’nin çevreye ilişkin yaklaşımının tamamen yeniden gözden geçirilmesi sonucunu doğurmadığı, daha iyi düzenlemeler yapılması bakımından bu ilkenin gözden geçirilerek, halkın daha az dahlinin olduğu³⁸ teknokratik bir yapıya kavuşturulduğu³⁹ ve bu ilkenin sonucu olarak AB’nin çevre alanında Avrupa vatandaşlarına çok daha yakın olduğunu gösteren pek fazla emare bulunmadığı ifade edilmektedir.⁴⁰

b. Çevre Hukukunun Gelişimi

1970’li ve 1980’li yıllarda uluslararası gündemde yerini alan çevre, AB için de çeşitli nedenlerle büyük önem arz etmektedir. Çevre sorunlarının sınır aşan nitelikleri için çözüm üretilmesi gerekliliği ve Birliğin vatandaşlarının yaşam kalitesini arttırmayı amaçlaması bu nedenlerdendir.

Ancak daha da önemlisi, Avrupa bütünleşmesinin temel taşlarından olan serbest dolaşımın ve serbest rekabetin çevre alanında ortak politikaları zorunlu kılmasıdır. Zira Üye Devletlerin birbirinden farklı çevre politikaları ve

³⁷ Jonathan Golub, “Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy”, **Political Studies**, Vol. XLIV, 1996, s. 702-703.

³⁸ Her ne kadar kamunun AB’de derinleşme sürecine yönelik olumsuz bir yaklaşımı da olsa çevre konusunun, kamu tarafından AB’nin daha fazla dahil olması gereken konulardan biri olarak nitelendirilen az sayıda alandan biri olduğu da belirtilmektedir.

³⁹ Jordan, Jeppesen, **a.g.m.**, s.68-73.

⁴⁰ Andrew Jordan, “The Politics of Multilevel Environmental Governance: Subsidiarity and Environmental Policy in the European Union”, **Environment and Planning**, Vol. 32, 2000, s. 1307.

standartları uygulaması, ürün maliyetlerinin farklı olmasına ve bu ürünlerin diğer Üye Devlet pazarlarına girerken çeşitli sıkıntılar yaşamasına neden olacağından, malların serbest dolaşımı ve serbest rekabet ilkeleri ile çelişebilecektir.⁴¹

Başlangıçta, Avrupa Topluluğu'nun⁴² ana gayesi ekonomik entegrasyon olduğundan Kurucu Antlaşmalar'da⁴³ çevre konusuna yer verilmemiştir. Çevre konusunun Kurucu Antlaşmalar'da yer almaması, Antlaşmalar'ın kaleme alındığı yıllarda bir çevre politikası oluşturma ya da çevre koruma fikrinin, bugün anlaşıldığı şekilde var olmadığı gerçeğine dayanılarak açıklanmaktadır.⁴⁴

Birliğin kurucu üyeleri, 1950'lerde Roma Antlaşması'nın taslağını hazırlarken Topluluk seviyesinde bir çevre politikası geliştirmenin gerekli olduğunu düşünmemiştir.⁴⁵ Buna karşın, hem Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması'nın hem de Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET) kuran Roma Antlaşması'nın çevreyle ilişkilendirilebilecek bazı hükümleri bulunmaktadır.

AKÇT Antlaşması'nın⁴⁶ 3. maddesinin (d) bendinde, Topluluk kurumlarının kendi yetki sınırları içerisinde ve ortak çıkarlar doğrultusunda "doğal kaynakların bilinçsizce tüketilmelerine meydan vermekten kaçınarak bunların rasyonel bir şekilde kullanılması için bir politika geliştirmeyi teşvik edecek şartların sürdürülmesini sağlamakla", (e) bendinde ise, "işçilerin çalışma ve yaşam şartlarının yükseltilmesini teşvik etmekle" yükümlü olduğu düzenlenmiştir. Antlaşma'nın "Mali Hükümler" başlıklı 3. Bölümü'nde yer alan

⁴¹ T.C. Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara, 6. Baskı, 2007, s. 156.

⁴² Çalışmada, 7.2.1992'de imzalanan ve 1.11.1993'de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'na kadarki dönem için "Avrupa Topluluğu" kavramı, Maastricht Antlaşması'ndan sonrasına ilişkin dönem için ise "Avrupa Birliği" veya "Birlik" ifadesi kullanılmıştır.

⁴³ Avrupa Topluluğu'nu teşkil eden Kurucu Antlaşmalar; AKÇT'yi meydana getiren 1951 tarihli Paris Antlaşması, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET-EURATOM) kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması'dır.

⁴⁴ Stanley P. Johnson, Guy Corcelle, **The Environmental Policy of the European Communities**, International Environmental Law and Policy Series, Graham&Trotman, London, 1989, s. 1-2.

⁴⁵ Zoltan Horvath, **Handbook on the European Union**, Reference Press, 2002, s. 346.

⁴⁶ Kurucu Antlaşmalar'ın Türkçe metinleri için Bkz.:

<http://www.dptgov.tr/DocObjects/Download/2969/at1.pdf>

55. maddesi ise Komisyon'a, kömür ve çelik sanayinde iş güvenliğine ilişkin teknik ve ekonomik araştırmaları desteklemek ve araştırma merkezleri arasında işbirliğini organize etmek için yetki vermektedir. Bilhassa AKÇT Antlaşması'nın 55. maddesindeki hukuki temele dayanılarak 1956 yılından itibaren, kömür ocaklarında ve fabrikalarda gaz ve toz emisyonlarından işçileri korumak için geliştirilmiş pek çok araştırma programı finanse edilmiştir.⁴⁷

AAET Antlaşması'nda doğrudan bugün anladığımız anlamda çevrenin korunmasıyla ilgili hükümler yer almamakla birlikte Antlaşma, nükleer enerjiye ilişkin olması sebebiyle "insan sağlığının" korunması için gerekli önlemlerin alınmasına yönelik hükümler içermektedir. Antlaşma'nın 2. maddesinde; Topluluğun görevleri arasında, halkın ve işçilerin sağlığını korumak için tek tip güvenlik standartları oluşturmak ve uygulamak sayılmış, 31. maddede ise; radyasyon sonucu ortaya çıkabilecek tehlikelere karşı işçi ve halk sağlığını korumak için temel standartların belirlendiği ifade edilmiş ve bunlar arasında, işçilerin sağlık kontrolünü düzenleyen temel prensiplere de yer verilmiştir. Antlaşma'nın 33. maddesi, Üye Devletler'in, belirlenen standartlara uymak için iç düzenlemeler yapmasını, gerekli tedbirleri almasını, Komisyon'un ise Üye Devletler'e tavsiyelerde bulunmasını düzenlemektedir. Antlaşma'nın 34. maddesi ile toprakları üzerinde çok tehlikeli denemeler yapacak her Üye Devlet'in, daha önceden Komisyon'un da görüşünü alarak, sağlık koruması ile ilgili ek tedbirleri almak zorunda olduğu hükme bağlanmıştır. Antlaşma'nın 38. maddesi ise, Komisyon'un hava, su ve topraktaki radyoaktivite düzeyleri hakkında Üye Devletler'e tavsiyede bulunacağını, acil durumlarda, Üye Devlet'ten, belirlenen sürede standardın ihlalini önlemek için gerekli bütün tedbirleri almasını isteyeceğini, Üye Devlet'in bu sürede gereğini yapmaması üzerine de Komisyon'un ya da herhangi bir Üye Devlet'in Adalet Divanı'na başvurabileceğini düzenlemiştir.

AET Antlaşması'nda sürekli ve dengeli bir büyüme ve yaşam standardının hızla yükseltilmesi Topluluğun görevleri arasında sayılmıştır.

⁴⁷ Sevim Budak, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası**, İstanbul, Buke Yayınları, 2000, s. 258.

Antlaşma'nın 26. maddesinde, ticarete kısıtlama getirilebilecek haller sayılırken; "insan ve hayvanlarının hayatının ve sağlığının ve bitkilerin korunmasına da yer verilmiş olması önemlidir. Antlaşma'nın 92. maddesinde, ortak pazarla bağdaşan yardım türleri sayılmış olup, burada, "doğal afetler veya olağanüstü olayların neden olduğu zararı karşılamak için yapılan yardımlar" da sayılmıştır. Antlaşma'nın 118. maddesinde, Komsiyon'un Üye Devletler arasında işbirliği sağlayacağı alanlar sayılırken; "çalışma koşulları, meslek hastalıklarına karşı koruma, iş sağlığı" gibi hususlar da belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere, Kurucu Antlaşmalar'da çevreyle ilgili doğrudan hükümler bulunmamakta olup, ancak bağlantı kurulabilecek düzenlemeler mevcuttur. Bu noktada, bu düzenlemelerin çoğunun da çevre merkezinde değil ve fakat insan ve insan sağlığının korunması merkezinde olduğu görülmektedir. Kurucu Antlaşmalar'da doğrudan hüküm bulunmamasına karşın, bu dönemde çevrenin korunmasına ilişkin yüzlerce hukuki düzenleme yapıldığını da belirtmek gerekmektedir.⁴⁸

1972 yılında Paris'te Avrupa Zirvesi gerçekleştirilmiştir. Zirve, Topluluk bakımından çevre politikasının temeli olarak görülmektedir. Zirve'de; kaynakta önleme ilkesi, kirleten öder ilkesi, ÇED ve doğal kaynak yönetimi gibi son derece önemli konularda ilke kararları alınmıştır.⁴⁹

1972 Paris Zirvesi ile Avrupa Tek Senedi'nin yürürlüğe girdiği 1987 yılları arasında dört eylem programı kabul edilmiştir.⁵⁰ Eylem Programları, Birliğin çevre politikasının çerçevesini tayin etmekte ve belirlenen dönem için hem mevzuat hazırlama hem de uygulama bakımından öncelikleri belirlemektedir.⁵¹

⁴⁸ 1972-1982 yılları arasında Topluluk, çevreyle ilgili 200'ün üzerinde hukuki düzenleme yapmış olup, 1990 yılı itibarıyla bu sayı; 196 Direktif, 40 Tüzük, 150 Karar ile 94 Tavsiye ve Görüş olmak üzere toplam 450 civarındadır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz.: Budak, **a.g.e.**, s. 267

⁴⁹ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz.: The European Community and The Environment, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, 1987, s. 11-12.

⁵⁰ Birinci Çevre Eylem Programı 1973-1976 yıllarını, İkinci Çevre Eylem Programı 1977-1981 yıllarını, Üçüncü Çevre Eylem Programı ise 1982-1986 yıllarını kapsamaktadır.

⁵¹ Horvath, **a.g.e.**, s. 350.

1973 tarihli ilk Çevre Eylem Programı'nda çevresel zararların önlenmesi gerekliliği savunulmuş ve çevresel etkilerin, teknik planlama ve karar verme aşamalarının en erken safhasında dikkate alınması gerektiği belirtilmiş, sonraki eylem programlarında da bu vurgu kuvvetlendirilmiştir.⁵²

Dördüncü Çevre Eylem Programına kadar önleyici nitelik ön plana çıkmaktayken, 1987-1992 yıllarını kapsayan Dördüncü Çevre Eylem Programı ile çevrenin korunması fikri, sosyal ve ekonomik politikaların temel olarak benimsenmiş ve çevre konusunun, Topluluğun diğer politikaları ile uyumlaştırılması ve bütünleştirilmesi amaçlanmıştır.⁵³ Maastricht Antlaşması'nın izlerini taşıyan ve 1993-2002 yıllarını kapsayan Beşinci Çevre Eylem Programı öncekilere göre daha kapsamlı olup, sürdürülebilir bir gelişme hedeflediğinden daha uzun bir dönemi kapsayacak şekilde amaçlarını belirlemiştir. Programın temelinde, sürdürülebilir kalkınma ve sorumluluğun paylaşılması ilkeleri yer almış ve bu programla birlikte, Birlikte yürütülen tüm çalışma ve programlar için çevre boyutunu da göz önüne alma zorunluluğu getirilmiştir.⁵⁴ Halen yürürlükte bulunan ve 2002-2012 yıllarını kapsayan Altıncı Çevre Eylem Programı ise büyük ölçüde önceki programda benimsenen ilkeler üstüne kurulmuştur.⁵⁵ Altıncı Çevre Eylem Programı, "Çevre 2010: Geleceğimiz, Tercihimiz" adını taşımaktadır. Burada; iklim değişikliği, doğa ve biyolojik çeşitlilik, çevre ve sağlık ile doğal kaynaklar ve atıklar konuları dört öncelikli konu olarak belirtilmiştir.⁵⁶

Tüm Çevre Eylem Programları, kirlilikle mücadeleyi, çevreye ilişkin konuların tüm Topluluk faaliyetlerine entegre edilmesini ve kamunun resmi

⁵² John Glasson, Rikki Therivel, Andrew Chadwick, **Introduction to Environmental Impact Assessment**, England, Routledge, 2005, s. 40.

⁵³ Dördüncü Çevre Eylem Programı hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Recep Akdur, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları**, Ankara Üniversitesi, ATAUM Araştırma Dizisi: 23, Ankara, 2005, s. 121-123.

⁵⁴ Dış Ticaret Müsteşarlığı, **a.g.e.**, s. 157.

⁵⁵ Altıncı Çevre Eylem Programı'nda öncelikli olarak nitelendirilen dört alan; İklim değişikliği, doğa ve biyolojik çeşitlilik, çevre ve sağlık ile doğal kaynak ve atık yönetimi konularıdır.

⁵⁶ Erişim: <http://www.euractiv.com/Ven/environment/6th-environment-action-programme/article-117438>, 20 Ekim 2009.

çevre bilgilerine ulaşımının arttırılmasını amaçlamakta olup, bu konudaki mevzuatın gelişmesine yardımcı olmuştur.⁵⁷

Kurucu Antlaşmalar'dan farklı olarak, 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile "çevre", açıkça Topluluğun temel hedeflerinden biri olarak kabul edilmiş ve burada, çevre korumaya ilişkin özel bazı hükümler getirilmiştir. Buna göre; Tek Senet'in 130R maddesinde öncelikle, "çevreyi korumak ve iyileştirmek, insan sağlığının korunmasına katkıda bulunmak ve doğal kaynakların dikkatli ve rasyonel bir şekilde kullanılmasını sağlamak" amaçlarına, daha sonra bu amaçlara ulaşmada öncülük edecek olan "önleme, kaynağında önleme, kirlenen öder ve diğer Topluluk politikalarının bütünleyicisi olma ilkeleri"ne yer verilmiş ve Topluluğun, çevre korumayla ilgili yasama çalışmalarında dikkate alması gereken dört faktör belirtilmiştir.⁵⁸ Bu maddede, çevre konusundaki esas yetki Üye Devletler'e bırakılmış, Topluluk faaliyeti tamamlayıcı olarak görülmüş ve Topluluğun ve Üye Devletler'in üçüncü ülkelerle ve uluslararası kuruluşlarla yapacağı işbirliği düzenlenmiştir.

Antlaşma'nın 130S maddesinde, Topluluğun, çevre konusundaki karar alma mekanizması açıklanmış,⁵⁹ 130T maddesinde ise Üye Devletler'in, Topluluk kurallarının öngördüğünden daha sıkı çevre tedbirleri alabilecekleri düzenlenmiştir.

Tek Senetle getirilen 100A maddesi ise çevre koruma alanını da kapsayacak ayrı bir usul mekanizması öngörmesi bakımından önem arz etmektedir.⁶⁰ Avrupa Tek Senedi'nin, çevre konusunda, Birlik için bir dönüm noktası olduğu görülmektedir.

⁵⁷ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, 9. Baskı. Beta Basım, 2007, s. 381.

⁵⁸ Bunlar, mevcut bilimsel ve teknik verilerin, değişik bölgelerdeki çevre koşullarının, harekete geçmenin ya da geçmemenin yaratacağı fayda ve maliyetin dikkate alınması ile Topluluğun ekonomik ve sosyal bakımdan bir bütün olarak gelişmesi ve Topluluk bölgelerinin dengeli gelişmesinin göz önüne alınmasıdır.

⁵⁹ Buna göre Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine, Avrupa Parlamentosu ile Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşünü aldıktan sonra, oybirliği ile konuyu karara bağlar.

⁶⁰ Buna göre, Topluluk, iç pazarı kurma amacının gerçekleştirilebilmesi için, Avrupa Parlamentosu ile işbirliği içinde ve Komisyon'ca yüksek bir çevre koruma düzeyi temel alınarak, oybirliği yerine nitelikli çoğunlukla bir uyumlaştırma tedbiri alabilecek, fakat bir Üye Devlet, Antlaşma'nın 36.

1993 yılında yürürlüğe giren AB Antlaşması (Maastricht Antlaşması), esasen ekonomik ve parasal birliğe ilişkin olmakla birlikte, Topluluk, "Avrupa Ekonomik Topluluğu" yerine "Avrupa Birliği" olmuş, dolayısıyla salt iktisadi bir birlik olmaktan çıkmıştır. Çevreyi koruma da temel hedefler arasında belirtilmiş ve Birliğin bu alandaki yetkileri genişletilmiştir. Antlaşma'nın 2. maddesinde "çevre ile uyumlu bir büyüme", 3. maddesinin (k) bendinde ise "çevre alanında bir politika üretme" Birliğin görevleri arasında düzenlenmiştir. Maastricht Antlaşması ile yukarıda yer verilen 130R, 130S ve 130T maddelerinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle 130R'de "bölgesel ve global çevre sorunlarının ortadan kaldırılması için uluslararası seviyede alınacak olan tedbirlerin desteklenmesi" de çevreyle ilgili hedefler arasında sayılmıştır. Bu maddede ayrıca, bölgesel çevre sorunlarına çözüm getirmek için de önemli bir araç sunulmuş ve "yüksek bir koruma seviyesi hedeflendiği" vurgulanmıştır.⁶¹

1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile "sürdürülebilir kalkınma" kavramı Antlaşma'nın giriş bölümüne alınmış, ayrıca kuruluş amaçları içinde yer almıştır.⁶² Antlaşma'nın 2. maddesinde; tek pazar ve para birliği konularında önlemler alınırken, "yüksek düzeyli çevre koruma ve çevre kalitesinin iyileştirilmesi"nin de dikkate alınması gerektiği, 6. maddesinde ise; çevre korumanın ve sürdürülebilir kalkınmanın teşvik edilmesi için, Topluluk politikalarının tanımına ve uygulanmasına eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.⁶³ Antlaşma'nın 174. maddesi, "Avrupa çevre politikasının dayanacağı Üye Devletlerin somut yükümlülüklerine entegre edilmesi gereken ve gelecekte oluşacak mevzuatın yorumlanmasında yol gösterici bir araç olarak hizmet edebilecek ilkeleri sıralamaktadır. Bu ilkeler; bütünülcilik

maddesini veya çalışma çevresini veya çevrenin korunmasını haklı göstermek ve Komisyon'a bildirmek koşuluyla, bu şekilde alınan bir tedbiri uygulamayıp, kendi mevcut hükümlerinin uygulamaya devam edebilecektir.

⁶¹Orijinal metin için Bkz.:

<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>

⁶² Firuz Demir Yaşamış, "Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Çevresel Bütünleşmesi", **Türk İdare Dergisi**, Aralık 2000, S. 429, s. 50.

⁶³ Orijinal metin için Bkz.: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf7amst-en.pdf>

ilkesi, yüksek seviyede koruma ilkesi, ihtiyat ilkesi, önleme ilkesi ve kirleten öder ilkesi olup, tüm karar alıcılar için yol göstericidir."⁶⁴

Amsterdam Antlaşması ile getirilen düzenlemelerden; tüm sektörel politikalarda Birliğin, çevrenin kalitesinin korunmasını ve geliştirilmesini aynı seviyede tutmak bakımından yapabileceklerinin en iyisini yapmak zorunda olduğu anlaşılmakta ve bu yükümlülüğün de yalnızca Komisyon'a değil ve fakat Parlamento'ya ve Konsey'e de düştüğü görülmektedir.⁶⁵

1.2.2003'te yürürlüğe giren Nice Antlaşması, Topluluğun çevre politikasını düzenleyen hükümlerinde önemli bir değişiklik meydana getirmemiştir. Birçok kaynakta "Anayasa" olarak anılmakta olsa da orijinal adıyla "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma" (The Treaty Establishing a Constitution For Europe), Fransa ve Hollanda'da gerçekleştirilen referandumlarda kabul edilmemiş ve yürürlüğe girmemiş⁶⁶ olduğundan bu Antlaşma'daki hususlara çalışmada yer verilmemektedir.

Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'yı takip eden süreçte karşımıza çıkan Lizbon Antlaşması⁶⁷ ise, 13.12.2007'de Portekiz'in başkenti Lizbon'da imzalanmış,⁶⁸ İrlanda'da yapılan referandumda reddedilmiş, bunun üzerine yapılan ikinci referandumda ise kabul edilmesini takiben 1.12.2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Lizbon Antlaşması, Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'dan farklı olarak diğer antlaşmaları ortadan kaldıran bir belge değil, sadece daha önceki Antlaşmalar'ın yaptığı gibi onları revize eden bir niteliği haiz olup, bu yönüyle daha az dikkat çekici bir metin olmasının dışında, esasen Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma ile büyük ölçüde aynı doğrultudadır.⁶⁹ Antlaşma'da, çevre başlığı altında üç adet

⁶⁴ Karluk, a.g.e., s. 382

⁶⁵ Budak, a.g.e., s. 327.

⁶⁶ Bu antlaşmayla ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz.: Bertil Emrah Oder, **Avrupa Birliğinde Anayasa ve Anayasacılık**, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004 ve Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Anayasasının Doğuşu ve Öngördüğü Yenilikler", **Avrasya Dosyası**, C. 10, S. 2, 2004.

⁶⁷ Reform Anlaşması olarak da anılmakta olan Antlaşma'nın resmi adı: "Avrupa Birliği Antlaşması'nın ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın Değiştirilmesine Dair Lizbon Antlaşması"dır.

⁶⁸ BBC Web Sitesi, Erişim:

http://www.bbc.co.uk/turkish/euroDe/storv/2QQ7/12/071213_eu_update.shtml. 23 Ekim 2009.

⁶⁹ Hacı Can, **Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşmaları**, Adalet Yayınevi, 2009, s. 9.

madde yer almaktadır.⁷⁰ Antlaşma'nın dış ilişkiler hakkında genel hükümler getiren 10A maddesinde ise Birliğin; sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve çevresel kalkınmayı desteklemek ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması amacıyla, çevrenin ve küresel doğal kaynakların sürdürülebilir idaresinin kalitesinin korunması ve geliştirilmesi için uluslararası önlemlerin desteklenmesine yardımcı olmak için çalışacağı düzenlenmiştir.⁷¹

Özetlenen süreçten, dünyadaki gelişmeler doğrultusunda AB'de de "çevre"nin öneminin giderek arttığını görmek mümkündür. Nitekim Birliğin, hava kalitesine, atık yönetimine, su ve toprak korumaya, doğa ve biyolojik çeşitliliğe, endüstriyel kirliliğin kontrolüne, kimyasallar ve genetik olarak değiştirilmiş organizmalara, gürültüye, nükleer güvenlik ve radyasyona, yatay mevzuat⁷² içerisinde ise; ÇED'e, Stratejik ÇED'e, çevreyle ilgili plan ve programlarda halkın katılımına ve çevresel bilgiye erişim gibi birçok konuda tüzükleri, direktifleri ve kararları bulunmaktadır.⁷³

B. Ülkemizde Çevre Hukuku

Çalışmanın bu bölümünde çevre hukukunun ülkemizdeki gelişimi; kurumsal gelişmeler ve mevzuat açısından incelenerek çevre konusunun AB'nin Türkiye'ye ilişkin ilerleme raporlarında ele alınışı değerlendirilmiştir.

1. Çevre Konusunda Yaşanan Kurumsal Gelişmeler ve Mevzuata Genel Bakış

Dünyada ağırlıklı olarak 1970'li yıllarda başlayan ve yukarıda özetlenen "çevre" konusunun gelişim süreci ülkemizdeki süreçle aynı doğrultuda bulunmamaktadır. Ülkemizdeki sanayileşme sürecinin ve buna bağlı kirliliğin Amerika'ya ve Avrupa'ya oranla daha geç başlaması sebepleriyle ülkemizdeki gelişmeler dünyadakine oranla gecikmeli olup, daha ziyade AB'ye uyum doğrultusunda gerçekleşmiştir. Çevrenin ülkemizde önem kazanması için 1980'li yılları beklemek gerekmiştir. Aşağıda, ülkemizde

⁷⁰ Bu hususta ayrıntılı bilgi için Bkz.: Can. a.g.e., s. 168-170.

⁷¹ Erişim: <http://eur-lex.europa.eu/JQHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, 31 Aralık 2009.

⁷² Yatay alan; birbirinden farklı çevresel konu alanlarının kesişme noktasında bulunan mevzuatı ifade etmektedir.

⁷³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz.: <http://europa.eu/> ve <http://eur-lex.europa.eu>

çevreye ilişkin kurumsal gelişmelerde yaşanan süreç özetlenip, 1980'lerden 2000'lere kadar gerçekleşen diğer önemli hususlara değinilmiş olmakla birlikte, belirtilen tarihlerden önce ülkemizde çevreye ilişkin hiçbir düzenlemenin bulunmadığını söylemek mümkün değildir.

Hukukumuzda, çevreye ilişkin hükümler içeren birçok kanun yer almaktadır. 1925 tarihli Limanlar Kanunu deniz kirliliğiyle ilgili hükümler içermektedir. 1926 tarihli Medeni Kanun ve Borçlar Kanunu içinde de çevrenin korunmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Medeni Kanun'da yer alan hafriyata ve komşuluk hukukuna ilişkin hükümler ile mülkiyet hakkının kullanımını sınırlayan hükümlerin çevreyle de ilgili görülmesi mümkündür. 1926 yılında yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu'nun kabahatlerle ilgili kısmında da gürültü kirliliğiyle ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. 1930 tarihli Belediye Kanunu açık yerlerin temizliğine, belediye sınırında kurulacak işletmelere verilecek izinlere, çevre düzenlemesine, belediye sınırındaki doğal bitki dokusunu korumaya, park bahçe gibi yerler yapmaya, başıboş hayvanlara, su dağıtım ve temizliğine ilişkin hükümler içermesi sebebiyle önemlidir. Aynı tarihli Umumi Hıfzısıha Kanunu'nda da hava, su ve toprak kirliliğine, kentsel planlamaya ilişkin yetkiler düzenlenmiş olup, Kanun esasen yaygın hastalıkları önlemeyi amaçlamakla birlikte, bu amaç kapsamında "çevre kirliliği"ni de kapsamlı olarak ele almıştır. 1934 tarihli İskan Kanunu, avlanmayı sınırlayıp denetim altına alan 1937 tarihli Kara Avcılığı Kanunu, aynı tarihli Orman Kanunu,⁷⁴ 1960 tarihli Yer altı Suları Hakkında Kanun, 1971 tarihli Su Ürünleri Kanunu, 1983 tarihli Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Milli Parklar Kanunu, 1985 tarihli İmar Kanunu ve Maden Kanunu da çevreyle ilgili düzenlemeler içermeleri bakımından önemlidir.⁷⁵

Görüldüğü üzere bu dönemde, çevreyle ilişkilendirilebilecek düzenlemeler esasen dağınık bir görünüm arz etmektedir. Bu noktada,

⁷⁴ 1956 tarihinde ise halen yürürlükte bulunan 6831 tarihli Orman Kanunu yürürlüğe girmiştir.

⁷⁵ Çevreye ilgili kanunlar hakkında daha ayrıntılı bilgi için Bkz.: Akıncı, **a.g.e.**, s. 159-190.

1980'lere kadar çevrenin ele alınışının doğrudan değil ve fakat dolaylı bir nitelik taşıdığı da belirtilmelidir.

1972 Stockholm Konferansı'nı takiben, ülkemizde, Devlet Planlama Teşkilatı'na "Çevre Sorunları Özel İhtisas Komisyonu" ve "Çevre Sorunları Daimi Danışma Kurulu" kurma görevi verilmiştir. Bu dönemde ayrıca, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) bünyesinde bir "Çevre Araştırma Birimi" kurulmuş ve birçok Bakanlıkta da çevreye yönelik muhtelif birimler kurulmuştur.⁷⁶

Çevre alanında ilk bağımsız yapılanma ise 12.2.1973 tarihli ve 7/5836 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu"nın kurulmasıyla gerçekleşmiştir.⁷⁷ 1978 yılında, Müsteşarlık'tan ve Yüksek Çevre Kurulu'ndan oluşan Başbakanlık Çevre Örgütü kurulmuştur. 1984 yılında yapılan değişiklikle Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliği haiz ve katma bütçeli bir kurum olan Çevre Genel Müdürlüğü⁷⁸ kurulmuş ve 1983 yılında yürürlüğe gireri Çevre Kanunu'nu uygulamakla sorumlu kılınmıştır. 1988 yılında ise Çevre Müsteşarı başkanlığında bir Merkez Çevre Kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Çevre Araştırma Komisyonu kurulmuştur. Bir yıl sonra 1989 yılında, Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğü, tekrar Müsteşarlık statüsüne kavuşturulmuştur. Örgütlenmenin istenen düzeyde etkin olmadığı sonucuna varılarak, 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuştur.⁷⁹ Ekolojik öneme sahip, çevre kirlenmesine ve bozulmaya duyarlı tarih ve doğa varlıklarının bulunduğu özel koruma bölgeleri ile ilgili kararları almak üzere kurulan⁸⁰ Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, Çevre Bakanlığı'nın kurulması üzerine Bakanlığa bağlanmıştır.⁸¹

⁷⁶Konu hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Arat, **a.g.e.**, s. 168-169.

⁷⁷ Bu kurul, 16.4.1974 tarihli ve 7/8329 sayılı Kararname ile "Çevre Koordinasyon Kurulu"na dönüştürülmüştür.

⁷⁸ Çevre Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı olarak her ilde Mahalli Çevre Kurulları öngörülmüştür.

⁷⁹ Bkz.: 21.8.1991 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

⁸⁰ 19.10.1989 tarihli ve 389 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 13.11.1989 tarihli ve 20341 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁸¹ Ülkemizdeki çevreyle ilgili kurumsal yapının tarihsel gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, **Stratejik Plan (2010-2014)**, s. 2-5.

1980'li yıllarda yürürlüğe giren çevreye ilişkin düzenlemelerden bazıları; Milli Parklar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, İmar Kanunu, Kıyı Kanunu, Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği, Şehir ve Kasaba İçme Suyu Projelerinin Hazırlanmasına Ait Yönetmelik, Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği, Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği, Gürültü Kontrol Yönetmeliği ve Su Kirliliğini Kontrol Yönetmeliği'dir. 1990'lı yıllarda ayrıca; Kıyı Kanunu, Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, ÇED Yönetmeliği, Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ve Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde çevre stratejisini belirleyen bir rehber olan Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) 1998'de başlatılmıştır.⁸² Takip eden yıllarda, Çevre Bakanlığı'nın görevleri kapsamındaki konularda, diğer bakanlıklar, sanayiciler, gönüllü kuruluşlar, meslek kuruluşları ve akademisyenlerin bilgi ve deneyimlerinin bir araya getirilmesi amacıyla, dört adet Çevre Şurası gerçekleştirilmiştir.⁸³

Sivil toplum girişimcilerinin yönlendiriciliğinde, katılımcı ve çok ortaklı bir yaklaşımla hazırlanan ve 2002'de yayımlanan Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Raporu da bu dönemin başlıca metinleri arasındadır. Rapor, "sürdürülebilir kalkınma" kapsamındaki altı temayla⁸⁴ ilgili olarak, son on yılın değerlendirmesini içermekte olup, temel sorunları ortaya koyduktan sonra, genel olarak, bu sürede, sürdürülebilir kalkınma anlayışının Türkiye'de büyük ölçüde benimsendiğini ve kalkınma politikalarının bir parçası haline geldiğini ifade etmektedir.⁸⁵

2000'li yıllarda hem çevreye ilişkin mevcut yönetmeliklerde muhtelif değişiklikler yapıldığı hem de birçok yeni yönetmelik çıkarıldığı görülmektedir. Bu dönemde; başta toprak ve su kirliliğine, sulak alanların

⁸² UÇEP hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: http://www.cevreorman.gov.tr/co_04.htm

⁸³ 1992'de I. Çevre Şurası, 1994'de II. Çevre Şurası, 1996'da III. Çevre Şurası ve 2000'de IV Çevre Şurası toplanmıştır.

⁸⁴ Bunlar, iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin korunması, yönetim, yoksullukla mücadele, iş dünyası ve sanayi ile bilgi ve iletişimdir.

⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, **Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu**, Ankara, 2002.

korunmasına, ısınma ve sanayi kaynaklı hava kirliliğine, çevre denetimine, çevre düzeni planlarına, ambalaj atıklarına, tehlikeli atıklara, bitkisel atık yağlara, atık pil ve akümülatörlere, gemilerden atık alınmasına, kimyasallara, çevresel etki değerlendirmesine, hafriyata, mahalli çevre kurullarına, orman köylülerine, radyasyon güvenliğine ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarına ilişkin olmak üzere birçok konuda yönetmelik çıkarılmıştır.⁸⁶

Sonuç olarak, ülkemizde çevre hukuku büyük bir ilerleme kaydetmiş olmakla birlikte, halen yapılması gereken birçok şey olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan ülkemizdeki gelişimin dünyadaki, bilhassa Avrupa'daki gelişmelerin etkisiyle yaşandığını, dolayısıyla gelişimin, "tabandan tavana doğru değil, tavandan tabana doğru"⁸⁷ olduğunu belirtmek gerekmektedir.

AB üyeliği açısından bakıldığında ise "çevre faslı"nın büyük önem kazandığı günümüzde kaydedilmesi gereken birçok gelişme mevcuttur. Mevzuat uyumlaştırmanın ötesinde, etkin bir uygulama gerektiği de kabulü gereken bir gerçektir.

2. Anayasada Çevre

Anayasa, en basit tanımıyla, "devletin temel yapısını, yönetim biçimini, devletin temel organlarını, bunların birbiri ile ilişkilerini, kişilerin devlete karşı, devletin kişilere karşı olan hak ve yetkilerini düzenleyen en üstün yasa"dır.⁸⁸ Bu bağlamda, bir yandan sanayileşmeyi ve ekonomik kalkınmayı hedeflerken diğer yandan da doğal kaynakların dengeli kullanımını sağlamayı amaçlayan çağdaş toplumlarda, "çevre" konusu, anayasal düzenlemelerde yerini almaktadır.

Ülkemizde ise 1982 yılına kadar Anayasa'da çevreye ilişkin özel bir düzenlemenin yer almadığı görülmektedir. Buna karşın belirtmek gerekir ki doğrudan olmasa da, 1961 Anayasası'nda da göz ardı edilmemesi gereken

⁸⁶ Yönetmelikleri, kabul ve değişiklik tarihleriyle görmek için

Bkz.:<http://www.cevreorman.gov.tr/yasa/yonetmelik.asp>

⁸⁷ Akıncı, **a.g.e.**, s. 97.

⁸⁸ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, Ankara, Yetkin Hukuk Yayınları. 7. Baskı, 2002, s. 60.

hükümler mevcuttur. Öncelikle ilk bakışta doğrudan çevreyle ilgili görülmesi de "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 10. maddenin ikinci fıkrasındaki hüküm önemlidir. Bu hükümde; devletin, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldıracağı ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlayacağı düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nın "Toprak mülkiyeti" başlıklı 37. maddesinde ve "Kamulaştırma" başlıklı 38. maddesinde orman ve kıyılara yapılan vurgu da önemlidir. Anayasa'nın 49. maddesi her ne kadar "Sağlık hakkı" başlığını taşısa da herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesinin devletin ödevi olduğunu belirtmesi bakımından öncülük eden bir maddedir.

1982 Anayasası'na gelindiğinde ise çevreyle doğrudan veya dolaylı olarak ilişkilendirilebilecek birçok düzenleme bulunduğu görülmektedir. Başta devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. madde olmak üzere, çevre hakkının kişinin bir temel hak ve özgürlüğü olduğuna kaynaklık yapan 12., bu hakkın hangi koşullar içinde kullanılacağını belirleyen 14., kişinin maddi ve manevi varlığına ilişkin değerleri korumayı amaçlayan 17. madde, özel mülkiyet hakkının kullanımını toplum yararı ile sınırlayan 35. madde, kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu düzenleyen 43. madde, toprağın verimli kullanılması ve korunmasına ilişkin 44. madde, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmamasına ilişkin 45. madde, kentleşme ilkeleri ve çevre koşullarına uygun konut yapımı özendiren 57. madde, tarih, kültür ve doğa varlıklarının değerlerinin korunmasına ilişkin 63. madde, doğal afet ve tehlikeli salgın hastalıkların yayılması durumunda gerekli olağanüstü önlemleri almayı emreden 119. madde, doğal servet ve kaynakların devletin hüküm ve tasarrufunda olmak kaydıyla işletileceğine ilişkin 168. madde ve ormanların korunması ve geliştirilmesi konusunda düzenlemeler içeren 169. madde çevre konusuyla ilişkilidir.⁸⁹

⁸⁹ Akıncı, **a.g.e.**, s. 128.

Ancak belirtilen hükümlerin ötesinde, 1982 Anayasası'nda çevre hakkına açıkça yer veren özel bir hükme yer verilmiş olması, normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan bir metin ile bu hakkın güvence altına alınması nedeniyle, çevre hukuku açısından son derece önemlidir.

Anayasa'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı 3. Bölümü'nün, "Sağlık, Çevre ve Konut" kısmında, "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56. maddede herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra, çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğu belirtilmiştir.

Maddenin ilk fıkrasında hak, ikinci fıkrasında ise ödev boyutunun belirtildiği görülmektedir. Maddenin birinci fıkrasından; herkese çevre hakkının tanındığı açıkça anlaşılmakla birlikte, doğrudan "çevre hakkı" ifadesi yerine, "sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı" ifadesine yer verilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında ise çevreyi koruma ve geliştirme ile çevre kirliliğini önleme görevi hem devlete hem de vatandaşlara yüklenmiştir.

Anayasa'nın 56. maddesindeki düzenlemeye dayanılarak 2872 sayılı Çevre Kanunu 11.8.1983 tarihli ve 18132 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un amaçlarının düzenlendiği 1. maddesine bakıldığında öncelikle; "bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi" ifadesi dikkat çekmektedir. Burada, sadece korumanın değil ve fakat iyileştirmenin de belirtilmiş olması önemlidir. Halen yürürlükte olan Çevre Kanunu'nda yer alan "sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda" ifadesi ise 2872 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği dönemde yer almamıştır.

Amaç maddesindeki diğer hususlara bakıldığında; "kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması"nın ve "ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunması"nın vurgulandığı görülmektedir. Ayrıca maddede, "bugünkü ve gelecek kuşaklar" vurgusu da yer almaktadır. Öte yandan,

yapılacak düzenlemelerin ve alınacak önlemlerin "ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak" gerçekleştirilecek olması da dikkat çekicidir.

3. Kalkınma Planları Bağlamında Çevre

İlk İki kalkınma planında tarım ve endüstriyel gelişim ile ormanların korunmasına ilişkin bazı hususlara değinilmiştir. Dolayısıyla, bu kalkınma planlarında çevreye ilişkin dolaylı da olsa bazı hususlar mevcuttur ancak bunların çok kapsamlı olmaması nedeniyle konuyu, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan başlayarak ele almak gerekmektedir. 1973-1977 yılları arasındaki dönemi kapsayan ve İlk olarak "çevre sorunları" başlığı altında bir düzenlemeye yer veren bu planda; nüfus yoğunluğunun fazla olduğu kentlerde hava, su ve kıyı bölgelerinin kirlendiği belirtilmiş, doğal kaynakların "mümkün oldukça" rasyonel bir şekilde işletilmesi, halkın çevre bilincinin geliştirilmesi ve çevreyle ilgili ilkelerin hayata geçirilmesi için Bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlayacak bir merkezin kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Buna karşın planda, uluslararası düzeydeki gelişmelerin izlenmesi gerektiğinin belirtilmesi, çevre konusunun ülkemiz için öneminden ziyade uluslararası alandaki gelişmeler nedeniyle ele alındığı izlenimini doğurmakta ve yine planda "çevre sorunları ileri sürülerek kalkınma hedeflerinin aksatılamayacağı"nın belirtilmiş olması da kalkınmanın ön planda olduğunu göstermektedir.

1973-1983 yıllarını kapsayan IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, insan çevre ilişkisi üzerinde durulmuş, çevre sorunlarına "önleyici" yaklaşılması gerektiği belirtilmiş, çevre sorunlarının yoğun olduğu bölgelerde çevre temizliğine ve arıtma tesislerine ilişkin projelere öncelik verilmesi istenmiştir. Gönüllü kuruluşlar ve yerel yönetimlerle işbirliğine gidilmesi önerisi getirilmiş ve çevrenin turizm açısından önemine değinilmiştir.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "Çevre Sorunları" başlığı yer almakta olup, burada; ülkemizin çevre sorunlarıyla karşı karşıya olduğu, bu konudaki yaklaşımın da sadece mevcut kirliliğin ortadan kaldırılması şeklinde değil ve

fakat kaynakların gelecek nesillerin de yararlanabileceği en iyi şekilde kullanılması, korunması ve geliştirilmesi şeklinde olması gerektiği, çevre sorunlarının planlama aşamasında belirlenip gerekli önlemlerin alınacağı belirtilmiş, su kirliliğine değinilmiş, çevre konusunda araştırmalar yapılacağı ve hava kirliliğinin kontrol altına alınacağı ifade edilmiştir.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, çevre konusuna daha fazla ağırlık verildiği açıkça görülmektedir. Bu planda, çevre sorunları altında ayrı bir başlık ayrılmış, gelecek nesillere yakışır bir doğal, fiziki ve sosyal çevre bırakmanın temel ilke olduğu vurgulanmış ve bütün ekonomik politikalarda çevre boyutunun dikkate alınmasının esas olduğu belirtilmiştir. Planda; muhtemel çevre bozulmaları önceden tahmin edilerek gerekli tedbirlerin kirlilik meydana gelmeden alınacağının, çevre bilincinin yaygınlaştırılacağı, çevre denetim ve izleme sistemine gerekli etkinlik kazandırılarak tek merkezden koordine edileceğinin belirtilmiş olması da önemlidir. Tüm bu olumlu hususlara karşın planda, çevre sorunlarının meydana geldikten sonra çözümü daha pahalı olduğu için, ekonomik uygulamaların bir unsuru olarak sorunların önceden tahmin edilmesi ve çözümler getirilmesi ihtiyacına değinilmesi ve sürekli bir ekonomik kalkınmaya imkan verecek şekilde doğal kaynakların yönetimini sağlama gerekliliğinin belirtilmesi ise çevrenin yine ekonomi çerçevesinde ele alındığını göstermektedir.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000 yılları arasına ilişkin olup, planda, çevrenin korunması ve geliştirilmesi başlığında çevre ile ilgili kurumsal düzenlemelere değinilmiştir. Planda; dünyada çevre alanında yaşanan gelişmeler özetlenmiş,⁹⁰ sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı çerçevesinde çevre politikalarının tüm ekonomik ve sosyal politikalara entegrasyonunun öneminin arttığı vurgulanmış, ayrıca birçok alanda da çevre korumanın esas alınacağı ifade edilmiştir. Planda, çevrenin dünya standartlarına yükseltilmesinin hedeflendiği, çevre sorunlarına yol

⁹⁰ Bu kısımda 1992 Rio Konferansı'na, sürdürülebilir kalkınma anlayışına yer verilmiş ve çevrenin ve dünyanın geleceği üzerindeki tehditlerin henüz ortadan kalkmadığı belirtilmiştir.

açmayacak tutum ve davranışların yaşamın her boyutuna dahil edilmesinin sağlanacağı ve çevrenin korunması kaygısının egemen değer yargılarına kazandırılacağı belirtilmiştir. Plan bakımından önemli olan bir başka husus da hem Çevre Bakanlığı'nın hem Çevre Kanunu'nun hem de bu konudaki uygulamaların açıkça yetersiz bulunmasıdır.⁹¹ Sonuç olarak planda, birçok başlık altında çevreye değinilmiş, özel olarak çevreye ayrılan başlıkta da önceki kalkınma planlarına göre çok daha geniş ve kapsamlı açıklamalar ile eleştiriler yer almıştır.

2001-2005 yıllarını kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda çevre sorunlarını çözmek amacıyla mevzuatta ve kurumsal yapının oluşturulmasında ilerlemeler kaydedildiği, UÇEP hazırlandığı, temiz bir çevreye yönelik toplumsal duyarlılığın arttığı, ancak bunlara rağmen hızlı kentleşme nedeniyle çevre sorunlarının da arttığı belirtilmiştir. Halkın kararlara katılım sürecinde eksiklikler olduğu, sürdürülebilir kalkınma doğrultusunda arzulan gelişmenin kaydedilemediği, Çevre Bakanlığı ile diğer ilgili bakanlıklar ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesine ilişkin ihtiyacın devam ettiği ve bu konularda düzenlemeler yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

2007-2013 dönemlerine ilişkin IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda temel ilkeler arasında, çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunmasının esas olduğu belirtilerek, hızlı nüfus artışı ve sanayileşmeye vurgu yapılmış, bunların çevre üzerindeki olumsuz etkileri ve AB'ye uyum sürecinde çevre konusunda halen çok sayıda düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. "Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi" başlığında çevreye ilişkin birçok hususa değinilmiş olmasına karşın önceki kalkınma planlarından çok farklı bir husus göze çarpmamaktadır. Ayrıca birçok başlık altında da çevrenin korunması ile çevresel sürdürülebilirliğin sağlanmasına değinilmiştir.

⁹¹ Bu kısımda, Çevre Kanunu'nun, bu Kanun'a dayanılarak çıkarılmış olan Yönetmeliklerin ve çevre ile ilgili mevcut diğer mevzuatın uygulanmasındaki, ilgili kuruluşlar arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımındaki belirsizlik ve yetersizlikler nedeniyle çevre yönetiminde etkinlik sağlanamadığı eleştirisi yapılarak, çevre alanında mevzuattaki uyumsuzlukların giderilmesine ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

İçinde bulunduğumuz dönemde çevrenin temel sektör olduğu, diğer sektörel politikaların çevreyle uyumlu olarak belirlenmesi gerektiği ve bu durumun da yalnızca Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda ifade edilmesiyle yetinilmeyip, yaşama geçirilmesinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir.⁹²

4. Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye İlişkin İlerleme Raporları Bağlamında Çevre

İlerleme raporları, aday ülkelerin performanslarını, iktisadi ve siyasi kriterler ile üstlendikleri yükümlülüklerini mercek altına alan ve adayların performanslarını bu çerçevede değerlendiren bir işlev görmektedir olup, bu bölümde, 1998 yılından günümüze kadar olan ilerleme raporlarında çevrenin ele alınışı değerlendirilmiştir.

1998 yılı İlerleme Raporu'nda; son on beş yılda, mevzuatın, koruma önlemlerinin ve kurumsal mekanizmaların benimsenmesinde bir ölçüde ilerleme sağlandığı ancak Türkiye'de çevre koruma düzeyinin arzu edilenin hayli uzağında olduğu, her durumda, müktesebatın tamamen benimsenmesinin sadece uzun vadeli bir konu olduğu, büyük ölçekli yatırımları gerekli kılacağı ve mevzuatın uygulanmasının arzu edilenin hayli uzağında olduğu belirtilmiştir.

1999 yılı İlerleme Raporu'nda, bu dönemde yürürlüğe giren yeni düzenlemeler ve çalışma yapılması gereken, ilerleme kaydedilmeyen konular belirtilmiş ve sonuç olarak Topluluk müktesebatının tam olarak benimsenmesinin ancak uzun vadede gerçekleşebilecek bir konu olmaya devam ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

2000 yılı İlerleme Raporu'nda, önceki yıllara göre çevre başlığına daha fazla yer ayrılmış ve birçok çevresel başlık altında değerlendirmelere yer verilmiştir. Raporda, son ilerleme raporundan beri, müktesebatın benimsenmesi yönünde ilerleme olduğunu gösteren bir kanıt görülmediği

⁹² Can Hamacı, "Adaylık Sürecinde Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri", **IV. Çevre Şurası Tebliğleri**, TC. Çevre Bakanlığı, İzmir, 2000, s. 12.

belirtilmiş, çevre konularına ilişkin bilincin ve Topluluk gerekleri hakkında bilginin genelde eksik olduğu vurgulanmıştır.

2001 yılı İlerleme Raporu'nda da çevre konusunda kayda değer bir gelişme gerçekleştirilmediği, çevre mevzuatının tamamen uyumlaştırılmasının büyük çaba gerektireceği belirtilmiş ve daha sonra çevreye ilişkin konular sayılarak özetle, Türkiye'nin bu alanlarda gelişme sağlaması gerektiği ifade edilmiştir.

2002 yılı İlerleme Raporu'nda ilk defa, Türkiye'nin Topluluk çevre müktesebatını iç hukuka aktarma bakımından ilerleme kaydetmeye başladığı ifade edilmiş, buna karşın halen çaba sarf edilmesi gereken alanlar⁹³ bulunduğu da belirtilmiştir.

2003 yılına gelindiğinde, ilerleme raporunda, yatay mevzuat alanında sınırlı ilerleme kaydedildiği, uygulamanın sorun olmaya devam ettiği, çevresel korumanın diğer politikalara entegrasyonu alanında ilerleme kaydedilmediği, genel olarak, sınırlı gelişme kaydedildiği ve daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği belirtilerek, Türkiye'nin Kyoto Protokolü'nü imzalamadığı vurgulanmıştır.

2004 yılı İlerleme Raporu'nda, önceki yıllardan farklı olarak öncelikle Topluluk çevre politikası hakkında kısa ve genel bir bilgi verilmiş, daha sonra Türkiye'de uyumlaştırma bakımından bazı gelişmeler olduğu, ancak çevresel politikaların diğer alanlara entegre edilmediği belirtilerek her bir konu gelişme seviyesine göre değerlendirilmiş ve fakat genel olarak sınırlı bir gelişme kaydedildiği sonucuna ulaşılmıştır.

2005 yılı İlerleme Raporu'nda çevre faslı geniş bir şekilde ele alınmış, genel olarak esaslı bir gelişme kaydedilmediği belirtilmiş, Türkiye'nin Kyoto, Espoo ve Aarhus Sözleşmeleri'ne taraf olmadığı vurgulanmış ve her bir çevresel konu hakkında değerlendirilmeler yapılarak hem uyum hem de uygulama bakımından çok fazla çaba gerektiği ifade edilmiştir.

⁹³Hava kalitesi, atık yönetimi, su kalitesi, endüstriyel kirlilik, doğa koruma ve yatay mevzuat alanlarında çevre müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması konusunda daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2006 yılı İlerleme Raporu da esasen bir önce yıldan çok farklı olmayıp, bu raporda da aynı hususlar vurgulanmış, müktesebat aktarımının genel olarak düşük düzeyde kaldığı ve uygulamanın da zayıf kalmaya devam ettiği belirtilmiştir.

2007 yılı İlerleme Raporu'nda; hava kalitesi, atık yönetimi, doğanın korunması, kimyasallar ve yatay mevzuat alanında bir miktar ilerleme kaydedildiği, su kalitesi, endüstriyel kirlenmenin kontrolü, gürültü, genetik açıdan değiştirilmiş organizmalar açısından ve halkın katılımıyla ilgili konularda hiçbir gelişme kaydedilmediği ifade edilmiştir. Önceki raporlarda vurgulanan idari kapasitenin artırılması konusu bakımından, bu raporda, önemli sayıda uzmanın Çevre ve Orman Bakanlığı'nca istihdam edilip eğitildiği belirtilerek, bu hususta önemli bir gelişme kaydedildiği ifade edilmiştir.

2008 yılı İlerleme Raporu'na gelindiğinde, sınırlı bir ilerleme kaydedilen alanlar olarak; yatay mevzuat, atık yönetimi, su kalitesi, doğanın korunması ve kimyasallar belirtilmiş, iyi ölçüde ilerleme kaydedilen alanlar; hava kalitesi ve gürültü olarak sayılmıştır. Genetik olarak değiştirilmiş organizmalar ve endüstriyel kirlenmenin kontrolü hiç ilerleme bulunmayan alanlar olarak nitelendirilmiş, Maden Kanunu ve Turizm Kanunu eleştirilmiş ve doğal alanlara zarar verildiği belirtilmiştir. Raporun sonunda, çevrenin korunmasının diğer politika alanlarına yatay biçimde dahil edilmesi ve yeni yatırımların çevre müktesebatıyla uyumlu olmasının sağlanması için henüz erken bir aşama olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2009 yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında; yatay mevzuat alanında iyi bir ilerleme kaydedildiğinin, daha önceki raporlarda vurgulanan Kyoto Protokolü'nün imzalandığının, ayrıca kimyasallar bakımından da iyi ilerleme kaydedildiğinin, hava kalitesi, atıklar, endüstriyel kirlilik bakımından sınırlı bir gelişme gerçekleştiğinin, su kalitesi, doğa koruma ve genetik olarak değiştirilmiş organizmalar konularında ise hiçbir gelişme bulunmadığının belirtildiği görülmektedir.

Son olarak 2010 yılı İlerleme Raporu'nda; yatay mevzuatta sınırlı ilerleme kaydedildiği, ÇED Yönetmeliği'nin kapsamının genişletilerek ÇED Direktifi'nin büyük ölçüde iç hukuka aktarıldığı, sınır ötesi istişarelere yönelik usullerin ise tam olarak uyumlu hale getirilmediği ve Stratejik ÇED Direktifi'nin iç hukuka aktarılmasının erken aşamada olduğu belirtilmiştir. Raporda, genel olarak, daha fazla uyum yönünde ilerleme kaydedilmiş olmakla birlikte, iklim değişikliği konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedildiği, doğa koruması konusunda ise ilerleme kaydedilmediği sonucuna ulaşılmıştır.

AB'ye tam üyelik için aday olan ülkemizin AB ile bütünleşme sürecinde "çevre" konusu son derece önemli bir yerdedir. Bilhassa çevre faslının müzakerelere açılmış olması bu önemi daha da arttırmaktadır. Buna karşın ilerleme raporlarının incelenmesinden, AB'nin, çevre konusunda ülkemizi müktesebata uyum bakımından gelişme içinde gördüğü ve fakat "uygulama"nın AB tarafından yeterli bulunmadığı görülmektedir.

II. ÇEVRE HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ

İlkeler, hem uluslararası, hem de ulusal ve bölgesel düzeylerde formüle edilmiş şekilde pek çok hukuki düzenlemede yer almaktadır. İlkeler kimi zaman kanun koyucu tarafından açıkça kabul edilirken, kimi zaman da doktrin ve içtihatlarda karşımıza çıkmaktadır.

Çevre hukukunda ise ilkeler, çevre hukukunun gelişimine ve değişimine katkıda bulunma, uygulamadan doğan problemlerin çözümüne rehberlik yapma, çevre hukukunun yenilikçi yapısını geliştirme ve yasama faaliyetlerinde yol gösterme gibi birçok işlevi yerine getirmektedir. Dolayısıyla, ilkelerin, hukukun diğer dallarına nazaran çevre hukukunda daha etkin olduğu görülmektedir.

Çevre hukukunun temel ilkeleri; önleme, işbirliği ve eşgüdüm, entegrasyon, katılım, kirleten öder ve ihtiyat ilkeleridir. Bu ilkeler aşağıda genel hatlarıyla açıklanmış olmakla birlikte, esasen ilkelerin hepsi birbiriyle bağlantılıdır. Çevre Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 3. maddesinde, 10 bent halinde belirtilen ilkeler ile aşağıda yer verilen ilkeler arasında birebir bir

örtüşme olmayıp, aşağıda, evrensel olarak kabul gören temel ilkelere yer verilmiştir.

A. Önleme İlkesi

Çevre söz konusu olduğunda sorunların ortaya çıktıktan sonra giderilmesi, ortaya çıkmadan önlenmesinden çok daha maliyetli olabilmekte, dahası, kimi zaman giderilmesi mümkün olmayan sonuçlar da doğabilmektedir. Önleme ilkesi sayesinde, tasarruf yanında, çevresel değerlerin korunması da sağlanacağından bu ilke, son derece önemli olup, "diğer ilkelerin onu gerçekleştirmeye yönelik olduğunu" belirtmek gerekmektedir.⁹⁴

Önleme ilkesi, Çevre Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 3. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde "kirliliğin önlenmesi" ve "çevrenin bozulmasının önlenmesi" şeklinde yer almaktadır. Bu görev, başta idare olmak üzere, meslek odalarına, birliklere, sivil toplum kuruluşlarına ve "herkes"e yüklenmiştir. Kanun'un "Kirlileme yasağı" başlıklı 8. maddesinin ikinci fıkrasında bu ilke; "kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililerin, kirlenmeyi önlemekle yükümlü olduğu" şeklinde vurgulanmıştır.

Kirliliği doğduğu yerde önlemeyi ifade eden "kaynakta önleme ilkesi" ise önleme ilkesinin alt ilkesidir. Kanun'un "İlkeler" başlıklı 3. maddesinin (f) bendinde, atıklar bakımından, "atık oluşumunu kaynağında azaltma" ifadesi kullanılmıştır. Kaynağında önleme ilkesi, mümkün olan en erken aşamada, kirliliğin kaynağında engellenmesine ilişkin olup, böylece çevre kirliliğinin yayılmasının önlenmesi amaçlanmaktadır.

Önleme ilkesi ile aşağıda yer verilecek olan kirleten öder ilkesinin sıkı bir ilişki içinde olduğu zira önleme ilkesinin, zararın doğumunu engelleyici tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmakla, kirleten öder ilkesini tamamladığı ve

⁹⁴ Nükhet Turgut, "Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri", **Çevre Hukuku Sempozyumu**, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, 2006, s. 28.

kirletenin neden olduğu zararı telafi etmesini değil, önlemesini talep ettiği belirtilmektedir.⁹⁵

Çalışma konusu olan ÇED de önleme ilkesi ile yakından ilgilidir zira ÇED'in amaçlarından birini de planlanan projelerin olumsuz etkilerinin belirlenerek önlenmesi oluşturmaktadır.

B. İşbirliği ve Eşgüdüm İlkesi

İşbirliği ve eşgüdüm ilkesi, çevre sorunlarının çözülmesinde; devletin ve yerel idarelerin, sivil toplum kuruluşlarının, diğer bütün özel işletme ve kişilerin ortaklaşa hareket etmelerini ifade etmektedir. Bunun sağlanması için, karar alma süreçlerine en erken aşamada dahil olunması gerekmekte olup, buradan, İlkenin katılım ilkesiyle de bağlantılı' olduğu görülmektedir. Böylece, mümkün olan en erken aşamada bilgi akışının sağlanması mümkün olabilmektedir.⁹⁶

Stockholm Deklarasyonu'nun 24. ilkesi, çevrenin korunmasıyla ilgili konularda uluslararası işbirliğine ilişkindir. Rio Deklarasyonu'ndaki 27. ilkede de; devletlerin ve halkların, deklarasyonun ilkeleri ve sürdürülebilir kalkınma alanında işbirliği yapması gerektiği belirtilmektedir.⁹⁷

Çevre sorunlarının yapısındaki değişimler ve uluslararası antlaşmalarda gelişmekte olan ülkelerin etkilerinin artması, uluslararası işbirliğinin sağlanmasında, çok taraflı anlaşmaların kullanılmasını daha yaygın hale getirmiştir.⁹⁸ Çalışma konusu olan ÇED sürecinde yer alan "halkın katılımı toplantısı" aşaması, sadece aşağıda yer verilen katılım ilkesiyle ilgili olmayıp, halkı, karar alma sürecinin erken bir aşamasında

⁹⁵ Nicolas de Sadeleer, **Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules**, Oxford University Press, 2002, s. 61.

⁹⁶ Budak, **a.g.e.**, s. 37.

⁸⁸ Philippe Sands, **Principles of International Environmental Law**, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, s. 249. Elizabeth R. De Sombre, "The Evolution of International Environmental Cooperation", **Journal of International Law and International Relations**, Vol. 1, No 1-2, 2005, s. 75.

⁹⁷ Elizabeth R. De Sombre, "The Evolution of International Environmental Cooperation", **Journal of International Law and International Relations**, Vol. 1, No 1-2, 2005, s. 75.

sürece dahil edip görüşlerini alması⁹⁹ bakımından esasen bu ilkeyle de ilgilidir.

C. Entegrasyon İlkesi

1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca çevre politikalarının esaslı bir değişime uğramasıyla, bu dönemde, çevrenin diğer politika alanlarını etkilediği gibi bu alanların da çevreyi etkilediği fark edilmiş¹⁰⁰ ve daha bütüncül bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Bütünleştirme ilkesi olarak da ifade edilen entegrasyon ilkesi bu dönemde önem kazanmıştır.

Bu ilke, çevrenin korunması amacının, tüm politika, plan, mevzuat ve faaliyetlerde dikkate alınması ve bunlarla entegre edilmesi, bütünleştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu ilkenin önemi ve gerekliliği, yukarıda yer verilen kalkınma planlarında ve ilerleme raporlarında sürekli vurgulanmıştır. Avrupa Tek Senedi'nin 130R maddesinde çevre korumanın, Topluluğun diğer politikalarının bir parçası olması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

ÇED'in kendisini, bu ilkenin bir uygulaması olarak görmek mümkündür zira gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetin olumsuz etkilerin önlenmesi ya da en aza indirilmesi suretiyle çevrenin korunması, faaliyetin henüz planlandığı aşamada söz konusu olmaktadır.

D. Katılım İlkesi

"Katılım, geniş anlamıyla, bireylerin, çevresel yönetim sürecinde rol oynamaları, etkide bulunmaları ve böylelikle kendi yaşamlarını şekillendirecek bu süreci yönlendirmeleri demektir."¹⁰¹ Görüldüğü üzere, burada katılım son derece geniş bir şekilde tanımlanmış olup, bu halde, katılımı, bireylerin hem planlama ve karar alma sürecinde, hem uygulama, hem de denetim sürecinde aktif rol oynaması şeklinde düşünmek

⁹⁹ Her ne kadar bu görüşler karar verme aşamasında bağlayıcı değil ise de ÇED sürecine tabi faaliyetler bakımından halkın katılımı toplantısının gerçekleştirilmesi bir zorunluluktur.

¹⁰⁰ J. Hertin, F. Berkhout, "Analysing Institutional Strategies for Environmental Policy Integration: The Case of EU Enterprise Policy", *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No: 1, 2003, s. 42.

¹⁰¹ Yılmaz Turgut, *Çevre Politikası*, s. 153.

gerekmektedir. Bilgi edinme, katılım ve başvuru hakları, çevre hakkını gerçekleştirme araçlarıdır.¹⁰²

Çevre Kanunu'nun 3. maddesinin (e) bendinde düzenlenmiş olan katılım ilkesine göre çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır ve Bakanlık ve yerel yönetimler; meslek odalarının, birliklerin, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür.

Karun'un "Bilgi edinme ve başvuru hakkı" başlıklı 30. maddesinin ilk fıkrasında; çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebileceği, ikinci fıkrasında ise; herkesin, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir.

Esasen bu düzenleme olmasaydı dahi, Anayasamızın "Dilekçe hakkı" başlıklı 74. maddesi uyarınca, vatandaşların,¹⁰³ kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara, yazıyla başvurma hakkı bulunmaktadır. 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun da bu usulü düzenlemektedir.

Çevre Kanunu'ndaki hükümler ile aşağıda ÇED Yönetmelikleri açıklanırken yer verilecek katılıma ilişkin özel hükümler, çevre hukuku açısından büyük önem arz etmektedir. Çalışmanın II. Bölümü'nde, ÇED ve katılım ilişkisine ayrıca değinilecektir.

E. Kirleten Öder İlkesi

Kirleten öder ilkesi, çevre hukukunun ilk ve en temel ilkelerinden birisi olup; bu ilkenin; "yarattığı kirliliğin bedelinin kirletene ödettirilmesi" veya "kirletenin, çevre maliyetine katlanması" şeklinde tanımlanması mümkündür.¹⁰⁴

¹⁰² İbrahim Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, İmge Yayınevi, Ankara, 1996, s. 93.

¹⁰³ Karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla yabancılar da bu kapsamdadır.

¹⁰⁴ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 223.

Çevre Kanunu'nun 3. maddesinin (g) bendinde kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı, kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamaların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme, kirleten öder ilkesinin açık bir uygulamasını göstermektedir.

Buna benzer bir başka düzenleme ise aynı maddenin (h) bendinde yer almaktadır. Burada, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirletme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılması öngörülmüştür. Kanun'un "Kirletenin sorumluluğu" başlıklı 8. maddesinin ilk fıkrasında, kirletenin, doğan zarardan "kusursuz sorumlu" olduğu, ikinci fıkrasında ise "genel hükümlere göre tazminat sorumluluğunun da saklı olduğu" belirtilmiştir.

İlk bakışta bu ilkenin ÇED ile bir bağlantısı olmadığı düşünülebilir ise de ÇED, sadece olumlu ya da olumsuz olarak verilen bir karardan ibaret olmayıp, olumlu karar verilmesi halinde, işletmenin, sunmuş olduğu taahhütlere uygun davranıp davranmadığı idarece denetlendiğinden, bu aşamada bir aykırılık tespit edilmesi halinde kirleten öder ilkesi karşımıza çıkmaktadır.

F. İhtiyat İlkesi

Bir faaliyetin çevreye zararlı olduğunun ispatlanmasından sonra tedbir alınması o konuda çok geç kalınmasına yol açabilecektir. Bu noktada, ihtiyat ilkesi çok önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. İhtiyat ilkesi, hukukun

istediği kesin verilerin bilim tarafından ortaya koyulamadığı hallerde dahi çevrenin korunmasını amaçlamaktadır.¹⁰⁵

Bu ilke uyarınca, çevreyi koruma konusunda önleyici önlemler sadece bilimin gerekli bulguları sağladığı durumlarda değil, sağlamadığı durumlarda da alınacaktır. Henüz zarar gerçekleşme ve hatta zararın gerçekleşeceğine dair kesin bir kanıt olmasa da ortada şüphelenilen, varsayılan, korkulan bir risk var ise bu durum ihtiyat için yeterlidir.¹⁰⁶

Çevre Kanunu'nda yer almayan bu ilkeye, uluslararası metinlerde yer verildiği görülmektedir. Nitekim Rio'da kabul edilen Gündem 21'de de belirtildiği gibi, geri dönüşü olmayan, çok ciddi çevresel zararların ortaya çıkma olasılığı bulunduğu, kesin bilimsel bulgular olmaması, gerekli önlemlerin alınmasına engel teşkil etmemelidir.¹⁰⁷

Bu ilke uyarınca, "bilimsel belirsizlik" halinin, önlem almaya engel teşkil etmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla, geleneksel hukukun temeli olan, "ancak bilinebilir bir durumda harekete geçme yaklaşımı" reddedilmekte, çevreye yönelik şüpheli bir durumun varlığı, harekete geçmek için yeterli sayılmaktadır.¹⁰⁸ ÇED'de ortada tamamen "bilimsel etkileri bilinmeyen" hususlar söz konusu olmadığından¹⁰⁹ ÇED'in ihtiyat ilkesinin bir uygulaması olarak kabulü mümkün görünmemektedir.

Açıklanan bütün bu ilkelerin yasal durumlarının, anlamlarının ve belirli bir olaya uygulanması halinde oluşacak sonuçların halen açık olmadığı, bunun nedenlerinin de; ilkelerin göreceli olarak kısa bir zaman diliminde ortaya çıkmasından, uygulamada ne ifade ettiklerinin ve aslında ne ifade

¹⁰⁵ Budak, **a.g.e.**, s. 34.

¹⁰⁶ Sadeleer, **ag.e.**, s. 91.

¹⁰⁷ İlkenin, önleme ilkesinden temel farkı ise burada "bilimsel bir belirsizlik" bulunmasıdır.

¹⁰⁸ Abdurrahman Saygılı, **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s. 228-229.

¹⁰⁹ Buna karşın Çevre Kanunu'nun Ek 8. maddesinde yer alan iyonlaştırıcı olmayan radyasyona ilişkin düzenleme ise ihtiyat ilkesine örnek olarak gösterilebilir zira burada, henüz etkileri bilim tarafından tam olarak tespit edilmemiş bir konu mevcuttur.

etmeleri gerektiği konusunda değişik bakış açıları olmasından ve halen evrim içinde olmalarından kaynaklandığı ileri sürölmektedir.¹¹⁰

Her şeye rağmen, bütün bu ilkeler, hem çevre hukuku hem de çalışma konusu olan ÇED bakımından son derece önemlidir. ÇED, sürdürülebilirliğe ilişkin temel ilkelerin başarılmasına katkıda bulunabilecektir. Buna karşın bu amacı yerine getirebilmek için ÇED'in diğer araçlarla birlikte ele alınması gerekmektedir.¹¹¹

¹¹⁰ Sands, **a.g.e.**, s. 289.

¹¹¹ Judith Petts, "Environmental Impact Assessment - Overview of Purpose and Process", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol I, Blackwell Science, 1999, s. 10.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ (ÇED) KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

I. ÇED KAVRAMI, TARİHSEL GELİŞİMİ VE ÇED SÜRECİ

A. ÇED Kavramı

"Çevresel etki değerlendirmesi" kavramına ilişkin birçok tanım bulunduğu ve fakat üzerinde uzlaşma sağlanan bir tanım bulunmadığı görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle bu tanımlardan bir kısmına yer verilerek tanımlar arasındaki benzerlikler ve farklılıklar gözlemlenmeye çalışılacaktır.

ÇED, kamusal bir planlama, yönetim ve karar alma aracı olarak tanımlanmıştır.¹¹² Bu tanıma ulaşırken yapılan açıklamalarda; yatırımcıların önce karlılık hedefiyle hareket ettiği, ancak zamanla bu şekilde istenilen yerde projelerin gerçekleştirilmesi sonucunda plansız kentleşmeye neden olduğunun görülmesi üzerine, yatırımların önceden hazırlanmış bölge ve kent planlarına göre gerçekleştirilmesinin sağlandığı, ancak bu durumun dahi ekosisteme zarar verme sonucunu engellememesi nedeniyle bu kez de, yatırım önerilerinin, çevresel değerler açısından irdelenmesi ve herhangi bir çevresel sakıncaya yol açmayacağına, ya da alınacak önlemlerle bu sakıncaların ortadan kaldırılacağına veya azaltılacağına anlaşıldığı halde izin verilmesi noktasına gelindiği hususlarına yer verilmiş ve ÇED'in, çevresel kalitenin korunması ve geliştirilmesi yönünde bugüne kadar geliştirilmiş en etkili süreç olduğu ifade edilmiştir.¹¹³ ÇED, kamusal bir planlama ve karar alma aracı olmakla birlikte, tanımda bu süreç bakımından etkili ve önemli

¹¹² Firuz Demir Yaşamış, *Çevresel Etki Değerlendirmesi*, Çekül Bilim Dizisi, İstanbul, 2003, 2. Baskı, s. 17.

¹¹³ Yaşamış, *a.g.e.*, s. 16-18.

hususlara yer verilmediği, planlama ve karar alma sürecinde amaçlananın tanımda ortaya koyulmadığı görülmektedir. Öte yandan, teorik olarak çok etkili bir araç olabileceğinin kabulüyle birlikte, esasen bu sürecin uygulanma şekli, onu etkili ya da etkisiz kılabilir.

Bir başka kaynakta ÇED'in; gerçekleştirilmesi planlanan politika, program ve faaliyetlerin (projelerin) çevreye olabilecek (olumlu, olumsuz) etkilerinin, disiplinler arası bir ekip tarafından, bilimsel teknik ve yöntemlerle çözümlenmesi, olumsuz etkileri önlemeye ya da en aza indirmeye yönelik önlemlerin, yer ve teknoloji seçeneklerinin bilimsel yöntemlerle belirlenmesi, bu etkilerin sürekli ve düzenli olarak denetim altında tutulması amacıyla kullanılan bir çevre yönetim aracı olarak tanımlandığı görülmektedir.¹¹⁴ Son derece kapsamlı olan ve esasen hem Çevre Kanunu'ndaki hem de ÇED Yönetmeliği'ndeki tanımla aynı doğrultuda olan bu tanımda, çözümlemenin "disiplinler arası bir ekip tarafından yapılması" hususuna, "bilimsellik" olgusuna ve "sürekli ve düzenli denetim altında tutma"ya vurgu yapıldığı görülmektedir.

ÇED'in, kesin projelendirme ve planlama kararlarının oluşturulduğu son aşama olmadığı, karar mercilerine, kararlarını sağlıklı bir şekilde verebilmeleri için seçenek üreten ve bu seçeneklerin olumlu ve olumsuz yönlerini sergileyen bir yaklaşım olduğu ifade edilmiştir.¹¹⁵ Burada vurgulanan, ÇED'in son aşama olmadığı hususu esasen büyük önem taşımaktadır.

ÇED, doğal ve insan yapımı çevreyi önemli ölçüde etkileyen bir proje veya faaliyetten doğabilecek etkilerin değerlendirilmesi olarak da tanımlanmıştır.¹¹⁶ Burada, öncelikle çevre tanımının geniş tutulduğu görülmektedir. Tanımdaki "değerlendirme ifadesine de değinmek

¹¹⁴ Mihriban Şengül, **Türkiye'de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği İçerik Çözümlemesi**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2002, s. 13-14.

¹¹⁵ Esasen bu, tam olarak bir ÇED tanımı olmayıp, yukarıda ifade edilen, net bir tanım yapmanın zorluğu nedeniyle ÇED'e ilişkin bir özellik olarak belirtilen bir husustur. Bkz.: Orhan Uslu, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1996, s. 19.

¹¹⁶ Christopher Wood, **Environmental Impact Assessment A Comparative Review**, Prentice Hall, 2003, 2. Baskı, s. 1.

gerekmektedir. ÇED'in orijinal karşılığı olan "environmental impact assessment", esasen tam olarak "çevresel etki değerlendirmesi" ile örtüşmemektedir. Bu farklılık "assessment" sözcüğünden kaynaklanmaktadır.¹¹⁷ "Assessment" terimi, daha ziyade belgelere dayalı bir değerlendirme¹¹⁸ anlamındadır. "Değerlendirme" teriminin karşılığı ise aslında "evaluation"dır. Fakat burada önemli olan, değerlendirme yapılırken zaten belgelere dayalı bir değerlendirmenin kastediliyor olmasıdır.

ÇED'in; olumlu ve olumsuz etkilerin önceden değerlendirilerek, "olumsuzluk" halinde, amacın gerçekleştirilmesi için gerekli önlem planlamasının yapıldığı bir süreç olarak tanımlandığı görülmekte ve bu süreçte, "firmanın kullanmayı vaat ettiği" teknolojik verilerle çalıştığı ve hangi teknoloji ile kirletmemenin gerçekleşeceğine yönelik bir "gelecek senaryosu" yapıldığı ifade edilmektedir.¹¹⁹ Buradaki ifadede, diğer tanımlardakinden farklı olarak, ÇED çalışmasının bir "vaad" üzerine dayandığı vurgulanmaktadır. Buna karşın ÇED sürecindeki karar sadece taahhütlere dayanılarak verilmemekte, bilimsel veriler de göz önünde bulundurulmaktadır. Öte yandan, bu tanımdan, ÇED süreci sonucunda verilen kararı takiben, "taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü için" gerekli denetimlerin mutlaka yapılması gerektiği sonucuna ulaşılması da mümkündür.

ÇED için; bir projenin çevresel etkilerine ilişkin bilgilerin, hem proje sahibi hem de diğer kaynaklardan toplanıp, projenin yapılıp yapılmaması hakkında bir karar verilmeden önce, uygun bir karar verme organınca göz önünde bulundurulduğu bir süreç tanımı da yapılmıştır. Aynı kaynakta, BM Avrupa Ekonomik Konseyi'nden alınan; "planlanan bir faaliyetin, çevre üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi" şeklindeki daha basit bir tanıma da yer verilmiştir.¹²⁰ Projeye ilişkin çevresel etkiler toplanırken, sadece projeyi gerçekleştirmek isteyen faaliyet sahibince toplanan bilgilerin değil ve fakat

¹¹⁷ Tanımda orijinal haliyle "evaluation" sözcüğü kullanılmaktadır.

¹¹⁸ Yaşamış, a.g.e., s. 21.

¹¹⁹ Zerrin Toprak Karaman, "Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi", **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Mart 1996, S. 410, s. 62-63.

¹²⁰ Peter Morris, Riki Therivel, **Methods of Environmental Impact Assessment**, Spon Press, 2003, 2. Baskı, s. 3.

diğer kaynaklardan toplanan bilgilerin de olması nesnelliğin sağlanması bakımından önemlidir. Zira faaliyeti gerçekleştirmek isteyen kişinin verileri nesnel bir şekilde toplamaması da ihtimal dahilindedir. Bu kapsamda, diğer kaynaklardan elde edilen veriler de önem arz etmektedir. Tanımda, karar verme organına ilişkin özel bir belirleme yapılmayarak, "uygun" ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir. İkinci tanım ise özü itibarıyla ÇED'i anlatmakla birlikte, diğer tanımlardan daha yalın olduğu görülmektedir.

ÇED'e ilişkin olarak; teklif edilmiş (veya mevcut) insan faaliyetlerinin (projeler, planlar, programlar, yasama faaliyetleri) ve bunların çevre (fiziksel, kimyasal, biyolojik, ekolojik, insan sağlığı, kültürel, sosyal, ekonomik) üzerindeki alternatiflerinin potansiyel (veya gerçek) etkilerine (doğrudan ve dolaylı, başlı başına ve kümülatif, muhtemel ve gerçekleşmiş) karar vermek ve bunları yönetmek (tespit etmek, tanımlamak, ölçümlemek, tahmin etmek, yorumlamak, entegre etmek, anlatmak ve kontrol etmek) şeklinde geniş bir tanım da mevcuttur.¹²¹ ÇED, ülkemizde, gerçekleştirilmesi planlanan projeler için söz konusuken tanımda, teklif edilmiş veya mevcut insan faaliyetlerinden bahsedilmektedir. Bu insan faaliyetleri ise sadece plan, proje ve programdan ibaret olmayıp, tanım "yasama faaliyetleri"ni de kapsamaktadır. Tanımda yer alan diğer öğeler ülkemiz için de geçerli olmakla birlikte, hem çevrenin hem etkilerin hem de bunları yönetmenin son derece geniş bir şekilde ifade edilmiş olması, çevre açısından olumlu bir yaklaşımdır.

ÇED'e ilişkin bir başka tanımda ise yasa tekliflerinin, politikaların, programların, projelerin ve işletme usullerinin, çevre ve insan sağlığı ile refahı üzerindeki etkilerini tahmin ve tespit etme ve bu etkileri yorumlama ve anlatma ihtiyacına değinilmiştir.¹²² Buradaki ifade daha dar olmasına karşın esasen yukarıda yer verilen tanımla aynı doğrultudadır. Aynı kaynakta, ÇED'in, kalkınma faaliyetlerinin çevresel sonuçlarını, önceden, dikkatle gözden geçiren sistematik bir süreç olduğu belirtilmiştir.¹²³

¹²¹ David P. Lawrence, **Environmental Impact Assessment Practical Solutions to Recurrent Problems**, USA, Wiley-Interscience, 2003, s. 7.

¹²² Munn (1979)'dan aktaran: John Glasson, Rikki Therivel, Andrew Chadwick, a.g.e., s. 3.

¹²³ Glasson, Therivel, Chadwick, a.g.e., s. 4.

ÇED'in teknik bir araç ve bir süreç, katılımcı, önleyici, bütünleştirici, öngörücü ve disiplinlerarası bir yöneti aracı olduğundan yola çıkarak yapılan tanımda ise ÇED; değişik ve çok sayıdaki aşamayı kapsayan, bunların gerçekleştirilmesine ilişkin farklı zaman dilimlerine yayılmış olan, çevresel etkiler konusunda geleceğe yönelik risk olasılıklarının ve bunlara ait önlemlerin belirlenmesini ve sonuçta çevresel etkilerin kabul edilebilir bir duruma indirgenmesini hedefleyen ve bazı etkilerin kabul edilebilir düzeyde giderilemeyeceğın açığa çıkması suretiyle çevresel açıdan elverişsiz yatırımların önlenmesini esas alan bir süreç olarak tanımlamıştır.¹²⁴ Bu tanımda, daha ziyade ÇED'in amacına yer verilmiş olup, diğer tanımlardan farklı olarak, ÇED'in birçok aşamayı kapsayan bir süreç olduğu vurgulanmıştır. Buna karşın karar aşamasından sonraki izleme ve denetim sürecine ise tamında yer verilmediği görülmektedir.

ÇED'e ilişkin en kapsamlı tanımlardan birinde ise ÇED; "çevresel varlıkları doğrudan ya da dolaylı olarak, olumlu ya da olumsuz yönde önemli bir biçimde etkileyebilecek ya da etkilemesi muhtemel bir faaliyetin icra edilebilmesi için, faaliyet sahibinin ya da temsilcisinin yetkili idareye başvurusu üzerine başlatılan ve söz konusu faaliyetin çevresel etkilerinin birçok disiplinde çalışan uzmanların bir araya gelerek tetkik edildiği, tetkikin sonucunda da olumsuz çevresel etkilerin önlenmesi ve/veya çevreye zarar vermeyen, çevresel ve hukuki açıdan kabul edilebilir bir düzeyde en aza indirilmesi için alternatif çözümlerin bir raporla belirlendiği, bu belirlemenin vücut bulduğu rapor hakkında başvuru sahibi ve idare dışında halk, sivil toplum kuruluşları ve diğer ilgililer gibi üçüncü tarafların da yazılı ya da sözlü görüşlerini bildirebilmeleri için katıldıkları bir toplantının düzenlendiği ve en nihayetinde tüm bu aşamaların sonucunda, yetkili idarenin faaliyet hakkında olumlu ya da olumsuz görüş bildiren bir idari işlem tekemmül ettiği ve tekemmül eden bu idari işlemten sonra da söz konusu faaliyetin izlenip denetlendiği, geleneksel hukuktaki karar alma mekanizmasını değiştiren, ama belirli sonuca yönelen herhangi bir müeyyideyi de içinde barındırmadığı

¹²⁴ Yılmaz Turgut, *Çevre Politikası*, s. 210.

ileri sürülen özel bir idari usul ve politik bir süreçtir."¹²⁵ Son derece ayrıntılı olan bu tanım, adeta ÇED sürecini özetlemektedir. Buna karşın tanımın sonunda yer alan "ama belirli sonuca yönelen herhangi bir müeyyideyi de içinde barındırmadığı ileri sürülen" ifadesinin yoruma açık olduğu düşünülebilir. Zira ÇED, sadece karar verme aşamasını değil ve fakat izleme denetleme sürecini de kapsamaktadır. Bu halde ÇED süreci sonucunda faaliyete geçen bir işletmede denetimler yapılacak ve taahhüt edilen hususlara uyulup uyulmadığı denetlenerek, aykırılık tespiti halinde öngörülen yaptırımlar tesis edilecektir.¹²⁶ Dolayısıyla, ÇED bir bütün olarak ele alındığında, ÇED sürecinde müeyyide olmadığını kabul etmek mümkün görünmemektedir.

Tüm bu tanımlara ve tanımların değerlendirmelerine yer verdikten sonra, son olarak Çevre Kanunu'nda ve ÇED Yönetmeliği'nde yer alan ÇED tanımına bakılacak olursa, ÇED'in; "gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar" olarak tanımlandığı görülmektedir. Çevre Kanunu'ndaki bu tanımın, ÇED'e ilişkin önemli tüm içerdiği öğelerini söylemek mümkündür.

B. Tarihsel Gelişimi

1960'larda Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) yeşil hareketin doğuşu ve oluşturduğu baskının da etkisiyle, 1960'lı yıllar boyunca kirlilik ve diğer çevre sorunlarının karmaşık ve birbirleriyle ilişkili yapısının farkına varılmıştır. Bunun sonucunda ABD Kongresi, sorunun bütünsel bir bakışla çözülebileceğini düşünmüş ve düzenleme yapma iradesi göstermiştir.¹²⁷ Böylece, ABD'de on yıllık bir siyasi tartışma sürecinin sonunda, 1.1.1970'de

¹²⁵ Saygılı, **a.g.e.**, s. 89-90.

¹²⁶ Öte yandan Çevre Kanunu'nda ve ÇED Yönetmeliği'nde, ÇED sürecinden geçmeksizin faaliyete başlamanın yaptırımı da öngörülmüştür.

¹²⁷ Saygılı, **a.g.e.**, s. 34.

yürürlüğe giren Ulusal Çevre Politikası Kanunu (National Environmental Policy Act - NEPA), ÇED'i, federal projeler için bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu örnekten hareketle, ABD'de birçok eyalet ve belediye, benzeri düzenlemeleri uygulamaya geçirmiştir. Mevcut kurallarla NEPA'nın getirdiği kuralların nasıl uyum sağlayacağı konusunda oluşturulan Çevre Kalitesi Meclisi bu hususta birçok yönetmelik çıkarmıştır.¹²⁸

NEPA'da ÇED, büyük federal faaliyetlerin uygulamaya geçirilmesi için alınması zorunlu bir belge olarak gösterilmiştir. Burada, ÇED Raporu hazırlanması için üç koşul aranmakta olup, bunlar; faaliyetin federal bir faaliyet olması,¹²⁹ faaliyetin hem finansal açıdan büyük hem de kapsam olarak geniş alana yayılmış olması ve insan çevresi üzerinde önemli bir etki doğurma ihtimalinin olmasıdır.¹³⁰

NEPA'da ön inceleme (screening) aşamasında; çevresel analizler yapılır, faaliyetin doğuracağı çevresel etkiler göz önünde bulundurularak, çevresel etki raporuna gerek duyulup duyulmadığına karar verilir. Etkiler önemsizse, rapora gerek duyulmaz ancak bu durum bir tutanakla tespit edilir. Etkilerin önemli olduğunun tespiti halinde ise, raporda bulunması gereken bütün başlıkları içeren kısaltılmış bir rapor (Abbreviated Environmental Impact Statement) hazırlanır. Daha sonra federal sicile bir "niyet ihbarı" (notice of intent) yazdırılır ve ancak bundan sonra kapsam belirleme aşamasına (scoping) geçilir. Kapsamı belirlenmiş faaliyet için öncelikle taslak bir çevresel etki raporu hazırlanır¹³¹ ve eleştirilmesi için hem Çevre Koruma İdaresi'ne hem de örgütlere iletilir. Bu süreç bittikten sonra, süreçteki eleştiriler de dikkate alınarak, federal idare, çevresel etkilerin nasıl giderileceğine ilişkin tavsiyelerin yer aldığı nihai bir çevresel etki raporu hazırlar. Ancak yukarıda, ÇED tanımlarına ilişkin kısımda da belirtildiği üzere

¹²⁸ Ayşen Türkman, "Çeşitli Ülkelerde ÇED Uygulamalarına Bir Bakış", **ÇED Eğitimi**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1994, s. 221.

¹²⁹ Doğrudan federal bir faaliyet olmasa da idareyle sözleşme yapan ya da idareden lisans alarak özel sektörde faaliyet gösteren yatırımcılar da, dolaylı da olsa federal bir faaliyet gösterdikleri için ÇED Raporu hazırlamak zorundadır.

¹³⁰ Saygılı, **a.g.e.**, s. 38.

¹³¹ Bu taslak raporda, projenin ne olduğu, yapılacağı alan ve analizlerle çevre üzerindeki etkileri açıklanır.

faaliyet uygulamaya konulduktan sonra idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğü başlar.

Yukarıda, yaşanan çevresel felaketler sonucunda çevre bilincinin doğmaya başladığı süreç, 1972'de Stockholm'de gerçekleştirilen İnsan ve Çevresi Konferansı ve bu konferansı takiben UNEP'in kurulduğu belirtilmiştir. UNEP'in kuruluşundan beri en önem verdiği çalışma alanlarından birini de bilhassa gelişmekte olan ülkelerde ÇED uygulamaları için etkili yöntemlerin geliştirilmesi olmuştur. UNEP'in konuya ilişkin yaklaşımı, ekonomik kalkınmayı engellemeden çevre sorunlarına çözüm getirecek pratik yaklaşımlar oluşturulmasına dayanmaktadır.¹³²

Yukarıda yer verilen Çevre Eylem Programları'nda; önleme ilkesi, kent ve bölge planlamada çevrenin daha fazla dikkate alınması, tüm karar verme eylemlerinde mümkün olan en erken aşamada çevreye olan baskıların çözülmesi hususları belirtilmiştir. Bu gelişmeleri takiben, uluslararası finans kuruluşları da destekleyecekleri projeler için ÇED şartını aramaya başlamıştır.¹²³ Gelişmiş ülkelerde ise kamuoyu oluşmuş ve çevreyi etkilemesi muhtemel faaliyetlerin irdelenmesi ve ekonomik karar süreçlerine çevre bileşeninin de dahil edilmesi istenmiştir. Bu konudaki ilk yaklaşımlar fayda maliyet analizleri şeklinde başlamıştır. Bu analizlere, çevre boyutu da eklenmeye başlanmış olsa da bir projenin çevreye yapabileceği olumsuz etkilerin her zaman birer maliyet unsuru olarak belirlenmesi mümkün olmadığından, bu yetersizliklerin ortaya çıkıp yeni arayışların başlamasıyla ÇED yaklaşımı doğmuştur.¹³³

ABD'deki bu örneği izleyen birçok Avrupa ülkesinde önce çevre sorunlarıyla ilgilenen örgütler, sonra da bu doğrultuda yasal düzenlemeler getirilmiştir.¹³⁴ 1979'de NEPA ile tanışan ABD'nin ilk eyaletlerinden biri Kaliforniya olmuştur. ABD'deki gelişmelerin ardından NEPA'nın önemi anlaşılmış ve uluslararası dikkat ÇED'e çevrilmiştir. 1972'de Avustralya'da

¹³² Uslu, **a.g.e.**, s. 10.

¹³³ OECD, Dünya Bankası ve UNEP buna örnek olarak verilebilir.

¹³⁴ Çeşitli ülkelerde ÇED Yönetmelikleri'ne ilişkin süreç hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Türkman, **a.g.e.**, s. 224-238.

"New South Wales", bu konuda bir politika geliştiren ilk denizaşırı yer olmuş, takiben Kanada'da ÇED'e ilişkin bir düzenleme yürürlüğe girmiştir. 1974'de Yeni Zelanda ve Kolombiya, 1975'de Tayland, 1976'da Fransa, İrlanda ve Batı Almanya hükümetleri, 1979'da Hollanda ve takip eden süreçte birçok geliştirmekte olan ülke ÇED' ilişkin düzenlemeleri kabul etmiştir.¹³⁵

1977 ile 1981 yıllarını kapsayan İkinci Çevre Eylem Programı'nda çevre üzerindeki baskıların saptanması ve değerlendirilmesi için belli planlamalarda ÇED'in uygulanmasını sağlayacak gerekli çatışmaların yapılması hususu açıkça belirtilmiştir. Uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda ÇED, sistematik bir bilgi toplama ve değerlendirme yöntemi olarak, oldukça dar bir kapsamda kullanılmıştır.

27.6.1985 tarihli ve 85/337/AET sayılı ÇED Direktifi'nin yürürlüğe girmesi de bu konuda bir dönüm noktasıdır.¹³⁶ Dördüncü Çevre Eylem Programı'nda da, anılan Direktif'in etkin bir şekilde uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

1992 yılında gerçekleştirilen Rio Konferansı sonucunda yayınlanan Rio Deklarasyonu'nda ve Gündem 21'de de ÇED'e değinilmiştir. Deklarasyon'un 17. ilkesinde; ulusal bir enstrüman olarak ÇED'in, çevre üzerinde olumsuz etki bırakabilecek ve yetkili ulusal otoritenin kararına konu faaliyetler bakımından uygulanması gerektiği belirtilmiştir.¹³⁷ Rio Konferansı metinlerinden Gündem 21'de ise, ÇED'in, politika ve programları da kapsayacak şekilde genişletilmesi ifade edilmiştir.

85/337/AET sayılı Direktif, Amsterdam Antlaşması'nı takiben, 97/11/AT sayılı ÇED Direktifi ile değiştirilmiştir. Yukarıda yer verilen 2002 tarihli Johannesburg Konferansı'nda kabul edilen Uygulama Planı'nda ÇED'i gerçekleştirmenin önemi birçok yerde vurgulanmıştır.

85/337/AET sayılı ÇED Direktifi'ndeki 1997 tarihli değişiklikten sonra,

¹³⁵ Wood, a.g.e., s. 4.

¹³⁶ Aşağıda AB ÇED Direktifleri ayrıntılı olarak incelenmiştir.

¹³⁷

Birliğin, çevresel konularda bilgiye erişim, karar atmada kamu katılımı ve yargıya erişimi destekleyen, dünyada başta gelen uluslararası enstrüman olarak geniş çevrelerce bilinen uluslararası bir sözleşme olan Aarhus Sözleşmesi'ni¹³⁸ imzalaması nedeniyle, bu sözleşmeye uyum için gerekli değişiklikleri yapmak üzere¹³⁹ AB ÇED Direktifi'nde 2003/35/AT sayılı Direktif ile değişiklik yapılmış olup, bu direktifler, çalışmanın ikinci bölümünde incelenmiştir.

"Bir ülkede gerçekleştirilen bir yatırımın olası olumsuz etkilerinin, özellikle sınırdaş ülkelerde de görülebilmesi konusunun evrensel ölçekte düzenlenmesi amacıyla imzalanan"¹⁴⁰ Sınırlarötesi Bağlamda Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi Sözleşmesi¹⁴¹ (ESPOO) ile proje dışındaki faaliyetlerin¹⁴² çevresel etkilerinin önceden hesaplanarak giderilmeye çalışılmasını amaçlayan stratejik çevresel değerlendirmeye ilişkin¹⁴³ Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifi ise çalışma kapsamında bulunmadığından ele alınmamaktadır.

ÇED, halen 100'ün üzerinde ülkede uygulanmaktadır. Başlangıçta çevre kapsamına fiziksel ve biyolojik etkiler dahilken bu kavram şimdi, sosyal, kültürel, ekolojik öğeleri ve insan sağlığını da içine alacak şekilde genişlemiştir. Önceden, büyük projeler için doğrudan etkiler göz önünde bulundurulurken, günümüzde, dolaylı ve kümülatif etkiler, diğer proje ve faaliyetlerle bağlantılar da büyük önem kazanmıştır.¹⁴⁴

C. ÇED Süreci

Yukarıda, ÇED kavramı açıklanırken, bu kavramın, her biri farklı bakış açısını yansıtan birçok değişik şekilde tanımlandığı belirtilmiştir. Her ne kadar

¹³⁸ Aarhus Sözleşmesi'ne ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz.: Michael Mason, "Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention", *Global Environmental Politics*, 10:3, 2010, s. 10-31.

¹³⁹ Bunlar, halkın katılımına ilişkin hükümleri uyarlamak amacıyla gerçekleştirilmiştir.

¹⁴⁰ Yılmaz Turgut, *Çevre Politikası*, s. 213.

¹⁴¹ Sözleşmenin orijinal adı şu şekildedir: UN Convention on Environmental Impact Analysis in a Transboundary Context

¹⁴² Plan, politika ve programın örnek olarak gösterilmesi mümkündür.

¹⁴³ Orijinal adı: Strategic Environmental Assessment (SEA)

¹⁴⁴ Lawrence, *a.g.e.*, s. 9-10.

birbirinden farklı da olsa bu tanımların çoğunun ortaya koyduğu husus, ÇED'in bir "süreç" olduğudur.¹⁴⁵

ÇED sisteminin uygulandığı ülkelerde, birçok aşamadan oluşan sürecin aynı doğrultuda olduğunu söylemek ise mümkün değildir. Dolayısıyla aşağıda yer verilen aşamalar, tüm ülkelerin ÇED uygulaması bakımından geçerli olmamakla birlikte, genel kabul görmüş aşamalardır.

Buna göre; ÇED süreci, öncelikle ön inceleme aşaması ile başlar, daha sonra kapsam belirleme aşaması gelir ve ÇED raporunun hazırlanması bunu izler. Yetkili otorite tarafından yapılan inceleme ve rapor hakkında bir karar verilmesi ile birlikte son aşamaya geçilir. Son aşama olan izleme ve denetim ile birlikte süreç tamamlanır. ÇED aşamalarından en önemlilerinden biri olan "katılım" ise, her uygulamada farklı bir aşamada yer almaktadır.

1. Ön İncelemenin Yapılması

Tarama süreci, ilk inceleme aşaması veya eleme aşaması olarak da adlandırılan ön inceleme aşaması, faaliyet sahibinin, yetkili idari birime yaptığı başvuru ile başlayan ve bir faaliyete ÇED yapılıp yapılmayacağına karar verilen aşamadır. Ön inceleme aşamasının, bu konudaki iki farklı yönetime göre açıklanması gerekmektedir.

Bu konudaki ilk yöntem, listeleme modeli olup, burada, doğrudan ÇED sürecine tabi tutulacak faaliyetler ile ön inceleme yapılarak, incelemenin sonucuna göre ÇED'e tabi olup olmayacağına karar verilen faaliyetler söz konusudur. Bu noktada, esasen tartışmalı bir kavram olan "önemlilik ölçütü" gündeme gelmektedir. Zira doğrudan ÇED uygulanacak faaliyetler, önemli oldukları tespit edildikleri için ilk listede yer alır ve böyle bir faaliyete ilişkin bir başvuru olduğunda, idare, faaliyetin bu listede yer aldığını tespit ettikten sonra, bu faaliyetler bakımından ÇED uygulanması artık zorunludur. Burada idarenin bir takdir hakkı bulunmadığı görülmektedir. Önemlilik ölçütüne göre "daha az önemli olduğu" düşünülen faaliyetler ise, ikinci listede yer alır ve

¹⁴⁵ Bkz.: Morris, Therivel, **a.g.e.**, s. 3., Glasson, Therivel, Chadwick, **a.g.e.**, s. 4., Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 210., Saygılı, **a.g.e.**, s. 89-90.

böyle bir faaliyete ilişkin bir başvuru yapıldığında, ön inceleme gerçekleştirilir. Bu ön incelemenin sonucunda, önemli olduğu tespit edilen faaliyetler için ÇED uygulanır ancak yapılan incelemede, önemli etkilere sahip olmadığına karar verilen faaliyetler için ÇED süreci işletilmez.

Listeleme usulü, pratik bakımından daha işlevsel olmakla birlikte, listeleme yöntemi büyük önem taşımaktadır. Faaliyet alanları veya türleri dikkate alınarak yapılan listeler söz konusu olduğunda, farklı konum, büyüklük veya maliyette olan projelerin aynı kategori altında değerlendirilmesi söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle, listeleme usulünün ek ölçütlerle veya eşik değerlerle desteklenmesi gerekmektedir.¹⁴⁶

Diğer yöntem uyarınca ise, faaliyetler herhangi bir listeme usulüne tabi tutulmaz, olumsuz etkilere sahip olduğu düşünülen bütün projeler bakımından ÇED süreci uygulanır. Burada, idarenin takdir yetkisinin yukarıdaki listeleme usulüne göre daha fazla olduğu görülmektedir. Yetkili otorite, bir ön inceleme ile her faaliyet bakımından ayrı bir değerlendirme yaparak, faaliyetin ÇED sürecine tabi olup olmadığına karar verir.

Uygulamada, birçok ülkede, her iki yöntemi birden uygulamak suretiyle karma bir yöntem öngörmektedir. Hangi yöntem uygulanırsa uygulansın ön inceleme aşamasının temel mantığını anlamak, "önemi" tespit etmekle mümkündür.¹⁴⁷ Esasen hiçbir faaliyetin çevreye "sıfır etki" yapması beklenemeyeceğinden, ÇED Raporları ile "proje önerilerinin çevresel etkilerinin önemli olup olmayacağı değil, önemli olacağı zaten bilinen bu etkilerden olumsuz olanlarının kontrol edilebilir olup olamayacağı ve kontrol edilebilir olanlar için hangi önlemlerin, nasıl ve hangi maliyetlerle alınıp, karşılığında çevresel ne gibi yararların sağlanacağı irdelenmektedir",

¹⁴⁶ Şule Güneş, *Uluslararası Hukuk Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi*, Ankara, Siyasal Yayınevi, 2007, s. 52.

¹⁴⁷ Saygılı, *a.g.e.*, s. 164.

dolayısıyla, "önemli etki, ÇED Raporu ile kontrol edilebilirliği alternatif çözümlerle sınırlanabilen etki anlamına gelmektedir."¹⁴⁸

İdari birimler, tarama sürecinde, projenin büyüklüğü, karmaşıklığı, kapsamı, maliyeti, gerçekleştirileceği yerin çeşitli çevresel öğeler yönünden özelliği ve hassasiyeti, yerel ölçek dışına uzanan ulusal bir boyutu olup olmadığı, etkileri ve bu etkilerin dereceleri, diğer faaliyetler ile ilişkileri ve projeden etkilenen menfaatler gibi husus ve ölçeklere göre değerlendirme yapar.¹⁴⁹

Faaliyetlerin tarama sürecine ilişkin değerlendirme kriterleri bakımından sorulması gereken bazı sorular belirlenmiştir.¹⁵⁰

- Faaliyetin, çevreye önemli etki yapıp yapmayacağını gösteren yasal bir ölçüt olup olmadığı,
 - ÇED'e konu faaliyetin belirgin özelliklen olup olmadığı,
 - Büyüklük, konum gibi kriterlerin veya eşik değerlerin olup olmadığı,
 - Farklı faaliyet türleri için farklı ÇED türlerinin mevcut olup olmadığı,
 - Tarama sürecine katkıda bulunmak için proje sahibinin belgeleme yapmasının gerekip gerekmediği,
 - Faaliyetler, kriterler, eşik değerler ve tarama prosedürü için yayınlanmış kaynak olup olmadığı,
 - Tarama sürecinde kararın, kamusal sorumluluğu olan bir organ tarafından verilip verilmediği,
 - Tarama sürecinde danışma ve katılımın olup olmadığı,
 - Tarama sürecinde alınan kararlar aleyhine yargıya başvurma hakkının olup olmadığı,
 - Tarama sürecinin etkili ve verimli olup olmadığı soruları bunlardandır.
- Faaliyet sahibi, başvuruyu, yetkili idari otorite ise, yukarıdaki yöntemler

¹⁴⁸ Ayşe Öznur Özer, Kumru Arapkiroğlu, Cemalettin Erol, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Kısa Bir Tanıtımı, Nedir? Ne Değildir? Planlama Mesleği ile İlişkisi Nasıldır?", **Kalkınma, Çevre ve ÇED**, TMMOB Şehir Plancıları Odası, ÇED Komisyonu, 1996, s. 86-87.

¹⁴⁹ Turgut, Çevre **Hukuku**, s. 494.

¹⁵⁰ Wood, **a.g.e.**, s. 143.

ve faaliyetin önemine ilişkin değerlendirmeyi yaptıktan sonra ön inceleme sürecinde, ÇED uygulanması ya da uygulanmaması şeklinde bir karar verilmekte ve böylece bu aşama tamamlanmış olmaktadır. ÇED uygulanması kararı verilen faaliyetler bakımından ise ÇED sürecinin aşağıda yer verilen aşamalarına geçilmektedir.

2. Kapsam Belirlenmesi

Kapsam belirleme aşamasında, ÇED kapsamında incelenmesi ve irdelenmesi gereken konuların tam ve doğru olarak belirlenmesi ve hazırlanacak olan ÇED raporunda, ek çalışma gerektirecek eksiklikler bırakılmaması amaçlanmaktadır.¹⁵¹ Bu aşama, ÇED uygulamasının dünyadaki ilk örneği olan NEPA'nın ilk halinde yer almamış, 1978 yılında NEPA'ya dahil edilmiştir. ABD'de, Çevresel Kalite Konseyi tarafından bu aşamada kriterler getirmiştir. Bunlar:¹⁵²

ÇED sürecinin yürütülmesinde temel metnin ÇED raporu olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kapsam belirleme aşamasının son derece önemli bir aşama olduğu görülmektedir. Yukarıda yer verilen ve ÇED'e tabi olup olmama bakımından her bir başvurunun ayrıca değerlendirildiği yöntemde, kapsam belirleme aşaması da idarece her somut başvurunun kendi özelliklerine göre değerlendirilmektedir. Listeleme usulünde ise kapsam belirleme, mevzuatın öngördüğü şekilde gerçekleştirilmekte olup, mevzuatta yer alan genel format¹⁵³ dışında, her bir başvurunun kendi özelliğine göre, idarenin özel format belirleme yetkisi de mevcuttur. Esasen bu bir gerekliliktir zira aynı faaliyet türünde dahi faaliyetin kapasitesi, gerçekleştirileceği bölgenin özellikleri gibi değişik etkenler mevcuttur ve aynı tip faaliyetin, farklı çevrelerde farklı ölçeklerde etkilere yol açabilmesi mümkündür. Bu nedenle, hazırlanacak raporun bu özelliklere göre değişebilen etkileri kapsamı gerekmektedir.¹⁵⁴

¹⁵¹ Güneş, **a.g.e.**, s. 54.

¹⁵² Wood, **a.g.e.**, s.142.

¹⁵³ İdari birimler, genel formatta; ÇED raporu hazırlanırken dikkate alınması gereken unsurlar hakkında saptamalar yapıp ölçütler getirerek faaliyet sahibine yol gösterir.

¹⁵⁴ Şengül, **a.g.e.**, s. 74.

Kapsam belirleme aşaması, ÇED çalışmasının sınırlarının ve planlanan faaliyetin çevreye yapabileceği olası etkilerin erken bir aşamada belirlenmesi bakımından son derece önemlidir. Bu aşamada, faaliyetin, uzun süreli çevresel, ekolojik etkileri ve bu etkilerin bölgesel sınırları, politik ve sosyo ekonomik unsurlar yani ÇED'in yönetsel sınırları, projenin konumu ve etki süresi yani proje sınırları, doğal çevre ve ekolojik sistem yani ekolojik sınırlar, çevresel sistemlerin uğrayabileceği değişimlerin bilimsel yöntemlerle belirlenmesi yani teknik sınırlar tespit edilmektedir. Hem doğrudan hem dolaylı etkilerin,¹⁵⁵ hem geçici hem kalıcı etkilerin, kümülatif etkilerin ve geri dönüşsüz etkilerin belirlenmesi de son derece önemlidir.

3. ÇED Raporunun Hazırlanması

ÇED raporlarının bilimsel verilere dayalı ve objektif bir şekilde, tarafsız olarak ve teknik uzmanlarca hazırlanması, ÇED süreci sonucunda verilecek kararın sağlıklı olabilmesi için son derece önemlidir.¹⁵⁶ ÇED raporu hazırlanırken, raporu hazırlayacak olan mercinin, faaliyet alanına ve alanın çevresel özelliklerine ilişkin gerekli verileri elde etmesi gerekmektedir.

ÇED raporunu hazırlayan kurum uygulamalarda farklılık göstermektedir. Raporun, proje sahibi tarafından¹⁵⁷ veya projeye onay verecek olan yetkili idari otorite tarafından¹⁵⁸ hazırlandığı uygulamalar mevcuttur. Şüphesiz ki her ikisinin de olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Raporun proje sahibi tarafından hazırlanması halinde, süreç sonunda verilecek kararın bilinmemesi nedeniyle raporların yeterince ayrıntılandırılmaması mümkündür. Oysa çevresel etkilerin gerçekçi ve titiz bir şekilde ortaya koyulması ÇED sürecinde sağlıklı karar alınabilmesi için büyük bir önem teşkil etmektedir.¹⁵⁹ Raporun karar verme durumunda olan idari otorite tarafından hazırlanması halinde ise kamu kuruluşunun, geçmişte

¹⁵⁵ Etkiler hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Şengül, **a.g.e.**, s. 107-111., Yaşar, **a.g.e.**, s. 88-90.

¹⁵⁶ Uslu, **a.g.e.**, s. 32-37.

¹⁵⁷ Yaygın olan ve AB'de de geçerli olan uygulama bu şekildedir.

¹⁵⁸ ABD'deki uygulama bu şekildedir.

¹⁵⁹ Güneş, **a.g.e.**, s. 58.

verilmiş kararların etkisi altında olması ihtimali kuvvetlidir.¹⁶⁰

ÇED Raporunun, projenin konusuna göre belirlenen birçok disiplinden ve her biri alanında uzman kişilerce hazırlanması gerekmektedir. İnsan faaliyetlerinin çevreye olan olumsuz etkilerinin tümüyle ortadan kaldırılması çoğu zaman mümkün değildir.¹⁶¹ Ancak mümkün olduğu ölçüde, bu etkilerin "kabul edilebilir" düzeye getirilmesi amaçlanmaktadır. Raporda, faaliyetin çevreye yapacağı etkilerin, alınacak önlemlerle beraber, mümkün olduğunca somut bir biçimde ortaya koyulması gerekmektedir. Raporun yalın ve anlaşılır bir dilde olması ve ulaşılan sonuçları, grafik, şekil ve tablolarla da göstermesi gerekmektedir.

ÇED Raporlarında; projenin ve gerçekleşeceği ortamın tanımlanmasına, projenin amaçlarına, çevre üzerindeki olumsuz etkilere, bu olumsuz etkileri en aza indirmek için alınması planlanan önlemlere, önlenmesi mümkün olmayan etkilere, etkilenen çevrenin kısa ve uzun vadeli değerlendirmesine, projeye ilişkin alternatiflere, sade ve rahatlıkla anlaşılabilir teknik olmayan bir özete yer verilmesi gerekmektedir.¹⁶² Son derece teknik bir niteliği haiz olan böyle bir rapor hakkında halkın görüş beyan edebilmesi için teknik olmayan özetin büyük bir önemi olduğunu belirtmek gerekmektedir. Uygulamada pek görülmemekle birlikte, esasen, projeye ilişkin alternatifler belirlenirken hareketsizlik, yani "hiçbir faaliyette bulunmama" da bir alternatiftir. Açıklanan hususlar bakımından ayrıca belirtmek gerekir ki burada çevre, yukarıda yer verilen tanımıyla en geniş anlamıyla çevre olarak düşünülmelidir. Etkilerin ise; "doğrudan-dolaylı, kısa-orta-uzun, vadeli, bireysel-kümülatif, bağlantılı, küçük-büyük, negatif-pozitif, sürekli-geçici, statik-dinamik, yavaş-hızlı, giderilebilir-kalıcı etkiler çerçevesinde"¹⁶³ düşünülmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, idari birimin ÇED sürecinde vereceği karardaki önemi

¹⁶⁰ Uslu, **a.g.e.**, s. 29.

¹⁶¹ Bu durum, zincirleme reaksiyon denilen bir kavramla açıklanmaktadır. Buna göre; çevre korumada uygulanan teknolojik önlemler de yeni birer faaliyet olmaları nedeniyle çevreye baskı getirmektedir. Ayrıntılı açıklama için Bkz.: Uslu, **a.g.e.**, s. 46-47.

¹⁶² Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 223-224., Uslu, **a.g.e.**, s. 48-49.

¹⁶³ Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 498-499.

düşünüldüğünde ÇED raporlarının, yukarıda yer verilen hususlar da göz önünde bulundurularak, çok iyi hazırlanması gerekmekte olup, bu nedenle açıklanan aşama büyük bir önemi haizdir.

4. ÇED Raporunun Yetkili Kamu Otoritesi Tarafından İncelenmesi

Bu aşamada yetkili idari otorite, şekil ve içerik bakımından bir değerlendirme yaparak; hem hazırlanan rapordaki bilgi ve belgelerin doğruluğunu, hem raporun mevzuata uygunluğu ile özel formata uygunluğunu hem de ÇED sürecinin amacına uygunluğunu denetlemektedir. Bu denetimin objektif esaslara göre yapılması büyük önem arz etmekte olup, bunun için de inceleme sürecini yürütecek kişilerin ve sürecin hangi esaslara göre yürütüleceğinin belirlenmesi çok önemlidir.

Yapılan bu inceleme sonucunda yetkili otorite bir eksiklik tespit ederse raporu faaliyet sahibine iade etmekte ve bu eksikliklerin giderilmesini istemektedir. Bu eksikliklerin tamamlanmaması halinde başvuru geçersiz sayılırken, eksikliklerin tamamlanması halinde ise bir sonraki aşamaya geçilmektedir.¹⁶⁴

İdarece yapılan inceleme sonucunda kabul edilen veya tespit edilen eksikliklerin tamamlanması üzerine son halini alan rapor, Nihai ÇED Raporu'dur. Yetkili idari birim, proje hakkında vereceği kararda bu Nihai ÇED Raporu'nu esas almaktadır. İnceleme sürecindeki kararlar nihai olmasa da nihai kararın alınması bakımından son derece önemlidir.¹⁶⁵

5. Yetkili Otoritenin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı

ÇED, bir faaliyetin planlama aşamasına çevreye ilişkin düşünceleri dahil eden ve idarenin kararını bunlara bağlı kalarak almasını sağlayan bir araçtır.¹⁶⁶ ÇED sürecinde, değişik karar vericiler tarafından, çeşitli aşamalarda birçok karar alınmaktadır. Proje sahibinin proje önerisini ortaya koymadan önce alternatif projeler arasından kendisi için en uygun olanı belirlemesi, tarama aşamasında projelerin ÇED'e tabi olup olmayacaklarına

¹⁶⁴ ÇED sürecinde katılım, en yaygın olarak bu aşamada uygulanmaktadır.

¹⁶⁵ Güneş, **a.g.e.**, s. 61.

¹⁶⁶ Saygılı, **a.g.e.**, s. 190.

karar verilmesi, kapsam belirleme sürecinde ÇED raporunda yer alması gereken unsurların belirlenmesi sırasında proje sahibinin aldığı kararlar, yine ÇED sürecinde, rapor hazırlama ve inceleme değerlendirme aşamalarında, sosyal paydaşların da katılımıyla alınan kararlar buna örnek olarak gösterilebilir.¹⁶⁷ Ancak şüphesiz ki ÇED sürecinde en önemli ve belirleyici olan karar, yetkili otoritenin Nihai ÇED Raporu hakkında verdiği karardır.

Karar aşaması, ÇED Raporu'nun incelenmesi neticesinde, projenin çevresel etkiler bakımından elverişli olup olmadığının belirlendiği nihai bir aşamadır. Hazırlanan Nihai ÇED Raporu'nun incelenmesi neticesinde, idari birim tarafından, yatırıma onay verilmesi ya da verilmemesi şeklinde bir karar alınmaktadır. Kabul ya da red şeklindeki bu kararın gerekçeli olması da şeffaflığın sağlanabilmesi bakımından önemlidir.

Red kararı, yapılan değerlendirmede, projenin çevre üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle uygulanmasında sakınca görüldüğünü, onay kararı ise, alınacak önlemlerle, faaliyetin çevre üzerindeki etkilerinin bilimsel olarak kabul edilebilir bir düzeyde olduğunu ifade etmektedir.

6. İzleme ve Denetim Aşaması

Yetkili otoritenin yatırıma onay kararı vermesi halinde faaliyet başlayacaktır. Bu noktada, ÇED sürecinin sonlanmadığını, ancak faaliyet başladıktan sonra etkili denetimler yapılmasıyla ÇED'in gerçek amacına ulaşabileceğini belirtmek gerekmektedir. Zira ÇED süreci sonunda olumlu bir karar verilerek faaliyete başlanması halinde, raporda belirtilen önlemlerin ve taahhütlerin yerine getirilip getirilmediği büyük bir önem arz etmektedir. Tüm bu hususların yerine getirilip getirilmediğinin tespit edilebilmesi için de izleme ve denetim gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu izleme ve denetim, hem kararın verilmesinden itibaren belirli bir sürede faaliyete başlanıp başlanmadığına hem de projenin inşaat, işletme ve sona erdirmeye çalışmalarında, belirtilen önlemlere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığına ilişkindir. Denetimin önemli bir amacı da daha önce

¹⁶⁷ Güneş, a.g.e., s. 62.

öngörülmeleyen etkilerin ortaya çıkması halinde gerekli önlemlerin alınmasının sağlanmasıdır.¹⁶⁸

ÇED Raporu'nun izlemeye ilişkin bir program da içermesi gerekmektedir. Zira izleme ve denetleme sırasında temel başvuru kaynağı, ÇED Raporu'nun içinde düzenlenen faaliyet aşamaları göz önünde bulundurularak hazırlanmış olan izleme programıdır.¹⁶⁹ Buna karşın birçok ülkedeki uygulamada, izleme ve denetim aşamasının yeterince verimli olmadığı görülmektedir. Bu noktada, ÇED sürecinin bir parçası olan izleme ve denetim ile çevre yönetimine ilişkin genel izleme ve denetim faaliyetlerinin¹⁷⁰ çakışması ihtimali bulunduğunu da belirtmek gerekmektedir.¹⁷¹

7. ÇED Sürecinde Katılım

Halkın çevresel değerlendirmeye katılımını sağlamaya yönelik ulusal ve uluslararası ilginin artmasının nedenleri üç kategoriye ayrılarak; önceki projelere ilişkin değerlendirmelerden alınan dersler, siyasi ve hem ulusal hem de uluslararası politik değişikliklerden kaynaklanan nedenler ve iki ve çok taraflı ilişkilerden kaynaklanan nedenler olarak belirtilmiştir.¹⁷²

Çevreyi koruma önlemleri herkesin çıkarları için alındığına ve çevreyi koruma da herkesin görevi olduğuna göre bunu yerine getirmek için çevresel kararlar alma ve uygulama sürecine halkın da katılımının sağlanması gerekmektedir.¹⁷³ ÇED sürecinde halkın yorumları, ÇED'in önleyici amacına yönelik olup, en basit şekilde; "adımını atmadan önce düşün" anlamına gelmektedir.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Yılmaz Turgut, *Çevre Politikası*, s. 227-228.

¹⁶⁹ Şengül, *a.g.e.*, s. 91.

¹⁷⁰ Hava, su, toprak, atık yönetimi vb. çerçevesinde gerçekleştirilen denetimler örnek olarak verilebilir.

¹⁷¹ Güneş, *a.g.e.*, s. 66.

¹⁷² Ron Bisset, "Methods of Consultation and Public Participation", *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, Wiley, 2006, s. 149.

¹⁷³ Nükhet Turgut, *Çevre ve Yurttaşlar*, Ankara, 1993, Savaş Yayınları, s. 8.

¹⁷⁴ Margreet Fenike de Jong, "ÇED Prosedüründe Kamuoyu Katılımı ve ÇED'in Karar Vermeye Katkısı", *ÇED Eğitimi*, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 215.

Ancak çevreyle ilgili konularda halkın katılımının sağlanması konusunda birçok eleştiri de bulunmaktadır. Vatandaşların rolünü oy vermayla sınırlı tutmak isteyip, katılımı kaygıyla karşılayanların; katılımın etkinlik sağlamayacağı, idari birimlerin yükünü ve masrafları arttıracığı, teknik konularda halkın katılımının bir anlamı olmayacağı, bu sürecin, örgütlenmiş kesimlerce kamu yararı adı altında kullanılacağı gibi birçok endişesi olmuştur. Oysa katılım, sözcüğün kendisinden de görülebileceği üzere, doğrudan yönetme anlamına gelmemekte olup, vatandaşların, karar almanın hazırlık aşamalarında görüş ve öneriler sunmasıyla sınırlı kalmakta, sonuçta karar ise yine idari birimlerce alınmaktadır.¹⁷⁵

Katılım hakkının kullanılabilmesi için, öncelikle bilgi ve belgelere erişim hakkının kullanılmasının gerektiği tabiidir. Bilgi ve belgelere erişim, idari işlemin yapılaş usulünde, idari kararı etkileyebilecek olaylarla ilgili hukuki yararını ileri sürebilmek için, işlemde etkilenecek ilgililere, kendisinde bulunan bilgi ve belgeleri inceleme fırsatının verilmesidir. Bu doğrultuda, çevresel bilgi ve belgelere erişim de çevresel karar alma sürecine katılımın sağlanabilmesi için bir ön koşuldur.

Yukarıda yer verilen çevre hukukunun gelişim sürecinde yer alan her bir olayla, hem bilgi ve belgelere erişim hem de çevreyle ilgili kararlara halkın katılımı konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Birçok ülkenin anayasasında çevre hakkına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı da belirtilmiştir. 1972 yılında gerçekleştirilen Stockholm Konferansı sonunda yayınlanan Deklarasyon'un çevreyle ilgili konularda eğitime ilişkin 19. ilkesinde de; çevreyi koruma ve geliştirmede insan boyutuna vurgu yapılarak, bireylerin fikirlerinin ve bu konuda sorumlu davranmalarının önemi belirtilmiştir. Deklarasyon'un 20. ilkesinde ise bilimsel bilginin serbest akışının, tecrübenin transferinin desteklenmesinin, çevre sorunlarının çözülmesi için gerekli olduğu belirtilmiştir.¹⁷⁶

1992'de Rio'da düzenlenen BM Çevre ve Kalkınma Konferansında

¹⁷⁵ Turgut, **Çevre ve Yurttaşlar**, s. 14-16.

¹⁷⁶ UNEP Web Sitesi, Erişim: <http://www.unep.org/Documents.Muk>, 24 Ekim 2009.

kabul edilen Rio Bildirisi'nin birçok ilkesinde katılımın öneminin vurgulanmış olması nedeniyle, bu kısımda kısaca anılan ilkeler özetlenecektir. Bildirinin 10. ilkesinde; çevre konularının, tüm ilgili vatandaşların uygun seviyede katılımıyla ele alınabileceği, her bireyin bilgiye erişim hakkına ve karar verme sürecine katılım fırsatına sahip olması gerektiği, 20. ilkesinde; kadınların, çevresel idare ve gelişme üzerinde hayati bir role sahip olduğu ve sürdürülebilir kalkınma için tam katkılarının gerektiği, 22. ilkesinde; yöre halkının, çevresel idare ve gelişme üzerinde hayati bir güce sahip olduğu ve devletlerin, bireylerin etkili katkılarını sağlamaları gerektiği ve 27. ilkesinde; bildirideki tüm ilkelerin yerine getirilebilmesi için hem devletlerin hem de bireylerin işbirliği yapması gerektiği ifade edilmiştir.¹⁷⁷ Benzer şekilde, Gündem 21 'in her bir faslında da bir bölüm, bilgi ve belgelere erişim ile karar almaya katılım konularına ayrılmıştır.¹⁷⁸

Eski dönemlere dek uzanan katılım olgusunun, günümüzde, çevre sorunlarının özgünlüğü dolayısıyla, yeniden ve yoğun şekilde gündemde olduğu görülmektedir.¹⁷⁹ Bu konudaki en önemli metin, 90/313/AET sayılı¹⁸⁰ "Çevre Konusundaki Bilgi ve Belgelere Erişim Özgürlüğü" hakkındaki Direktife dayanılarak hazırlanan ve 25.6.1998 tarihinde kabul edilip 30.10.2009 tarihinde yürürlüğe giren "Çevresel Konularda Bilgi-Belgelere Erişim, Karar Alımına Kamusal Katılım ve Yargıya Erişim Sözleşmesi", kısaca Aarhus Sözleşmesi'dir. Sözleşme, bilgi ve belgelere erişim, kamusal katılım ve yargıya erişim olmak üzere üç sütuna dayanmaktadır. Hem çevre hem de demokrasi bakımından çok büyük bir adım olan bu sözleşme, herkesin sağlıklı ve refah içinde bir çevre ortamında yaşama hakkını korumak amacıyla, belirtilen üç temel üzerinde yapılması gereken düzenlemeleri içermektedir.

¹⁷⁷ UNEP Web Sitesi, Erişim:

<http://www.unq5.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>, 24 Ekim 2009

¹⁷⁸ Saygılı, **a.g.e.**, s. 207.

¹⁷⁹ Turgut, **Çevre ve Yurttaşlar**, s. 11.

¹⁸⁰ Bu direktif, Aarhus Sözleşmesi'nin onaylanmasının ardından yürürlükten kaldırılmış ve 28.1.2003 tarihli ve 2003/4/AT sayılı Direktif yayınlanmıştır.

Sözleşme, sözleşmeye taraf olan bir devletin ülkesinde tabiiyeti, vatandaşlığı, ikametgahı ne olursa olsun herkesin,¹⁸¹ çevresel karar verme sürecine etkin olarak katılımını sağlayabilmek amacıyla çevresel bilgiye kolaylıkla erişimi sağlayacak düzenlemeleri içermekte olup, bu hakların kamu otoritelerince yerine getirilmemesi durumunda da alınan kararlara halkın yargı yolu ile itiraz hakkını düzenlemektedir.¹⁸²

Bilgi ve belgelere erişim ile katılım hakkına ilişkin Aarhus Sözleşmesiyle ilgili bu genel bilgilerden sonra, ÇED bakımından katılım konusuna gelindiğinde, bilhassa önleme ilkesinin uygulanabilmesi için etkin bir araç olan ÇED bakımından, halkın katılımının sağlanmasının çok önemli olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Halkın ÇED sürecine etkin bir şekilde katılımını sağlayabilmek için öncelikle, bilgi ve belgelere halkın erişimi sağlanmalıdır.

"Yerel çevreyi yakından tanıyan ve önerilen projenin bu çevredeki etkilerini, kendi bakış açılarına göre, değerlendiren kesimlerin görüşlerinin ÇED sürecinde dikkate alınması sayesinde o bölgeye yabancı uzmanların göremedikleri ya da önemsiz saydıkları bazı konular da sürece dahil edilebilecektir. Katılımın asıl önemli işlevi, tekniğin ve usule ait hususların ağır bastığı böyle bir süreçte, esaslı ön plana çıkararak politik ağırlıklı karar verilmesini engelleyebilmektir."¹⁸³

Katılım, ÇED sürecinin en temel unsurlarından biri olmakla birlikte, ÇED'in içerisine daha katılımcı usullerin nasıl dahil edileceği önemli bir sorun olarak görülmektedir.¹⁸⁴ ÇED süreci birçok aşamadan oluşmakta olduğundan, bu aşamalardan hangilerine halkın katılımının sağlanabileceğinin belirlenmesi gerekmektedir. İlk olanak, katılımın kapsamlılaştırma aşamasında olması ve halkın, belli bir faaliyet için özel bir çevresel etki raporunun

¹⁸¹ Bu kapsama hem bireyler hem de sivil toplum kuruluşları girmektedir.

¹⁸² Süheyla Suzan Alica, "İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimleri AnaBilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2005, s. 88.

¹⁸³ Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 221. Jong, a.g.e., s. 214.

¹⁸⁴ Saygılı, **a.g.e.**, s. 213-214.

içeriğine yönelik görüşlerini bildirmesi, ikinci olanak ise, tamamlanmış çevresel etki raporunu gözden geçirme aşamasında katılımın sağlanması olup, her iki aşamada da görüşlerin yazılı veya sözlü olarak iletilmesi mümkündür.¹⁸⁵ Esasen en isabetli yaklaşımın, halkın mümkün olan en erken aşamada katılımının sağlanması olduğu belirtilmelidir.

Herhangi bir faaliyete ÇED yapıp yapılmayacağına karar verilen aşama olan ön inceleme aşamasında katılım; yetkili birimin, ÇED uygulanıp uygulanmayacağına, dolayısıyla da faaliyetin "önemli etkileri" olup olmadığına karar verirken halka da danışması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu konuda her ülkede, hatta aynı ülke içinde dahi farklı uygulamalar olmakla birlikte, katılımın mümkün olan en erken aşamada sağlanması ÇED sürecinin amacına ulaşması bakımından son derece önemlidir.

ÇED sürecindeki bir sonraki aşama olan kapsam belirleme aşamasında halkın katılımı yaygın bir uygulama olmayıp, bazı ülkelerde idari birimlerin takdirine göre gerçekleştirilmektedir. Bu durumda halkın katılımı, çeşitli duyurular yapılarak toplantılar ya da anketler düzenlenmesiyle gerçekleştirilmektedir.¹⁸⁶ Esasen faaliyetin önemli çevresel etkilerinin daha kolay bir şekilde belirlenebilmesi için bu aşamada katılımın sağlanması da önemlidir.

ÇED raporunun hazırlanması aşamasında katılım yaygın olmamakla birlikte, raporun hazırlanma aşamasında raporu hazırlayanların yöre halkının görüşünü alması ve bunları rapora yansıtması ancak bu aşamadaki katılımıla mümkündür.¹⁸⁷

ÇED sürecinde katılımın en yaygın olduğu aşama olan raporun incelenmesi aşamasında, öncelikle bir duyuruyla halk haberdar edilmekte, daha sonra ise yazılı görüş bildirme ya da toplantı usulüyle halkın katılımı sağlanmaktadır. Bu noktada belirtilmesi gereken üç önemli husus bulunmaktadır. Öncelikle, halkın katılımının sağlanabilmesi için katılım

¹⁸⁵ Jong, **a.g.e.**, s. 214.

¹⁸⁶ Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 224.

¹⁸⁷ Saygılı, **a.g.e.**, s. 216.

sağlayacaklara raporu inceleme fırsatı verilmesi gerekmektedir. Rahat bir tartışma ortamı sağlaması bakımından ise toplantı usulü daha verimli görünmektedir. Nihayetinde toplantıya ilişkin tutanaklar da tutulacağından yazılı olarak belge de mevcut olacaktır. Son olarak, katılımın etkin olabilmesi için mümkün olduğunca geniş tutulmasında fayda bulunmaktadır.¹⁸⁸ Çevre sorunlarının sadece bulunduğu yöreyi değil ve fakat çok daha geniş alanları etkileyebildiği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu aşamadaki katılımın önemi, hem gözden kaçmış hususların rapora eklenebilmesi imkanı sunması hem de Nihai ÇED Raporu'nun oluşmasına katkıda bulunmasından kaynaklanmaktadır.

Yetkili idari otorite tarafından gerçekleştirilen karar aşamasında halkın görüşüne sıklıkla başvurulmadığı görülmektedir. İzleme ve denetim aşaması için de benzer bir durum söz konusudur. Bu noktada faaliyet izlenerek idari ve yargısal yollara başvurulması söz konusu olabilir.¹⁸⁹

II. AVRUPA BİRLİĞİ ÇED DİREKTİFLERİ

Birlik hukuku, birincil ve ikincil düzenlemelerden oluşmaktadır. Avrupa Birliği hukuk düzeninin birincil kaynağını; kurucu antlaşmalar¹⁹⁰ ile bunların ekleri ve protokolleri oluşturmaktadır. Kurucu Antlaşmalar'da değişiklik yapan antlaşmalar¹⁹¹, antlaşmaların dışında içtihatla yaratılan hukukun genel ilkeleri, temel insan hakları metinleri ve ATAD kararları da asli kaynaklar arasında kabul edilmektedir.

İkincil hukuk ise, Birlik organlarının, Kurucu Antlaşmalar'dan aldıkları yetkiyle, hedeflerini gerçekleştirmek için kabul ettikleri normlar bütünüdür.¹⁹²

¹⁸⁸ Kimi uygulamalarda herkese açık toplantılar olurken, kimilerinde ise yöre halkının ya da sadece daha Önceden rapora itiraz etmiş olanların toplantıya katılmaları söz konusu olmaktadır.

¹⁸⁹ Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 228.

¹⁹⁰ AKÇT'yi kuran 1951 tarihli Paris Antlaşması, AET'yi ve AAET'yi kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması Topluluk hukukunun asli metinleridir.

¹⁹¹ 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi, 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması ve 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması Kurucu Antlaşmalar'da değişiklik yapan antlaşmalardır.

¹⁹² Haluk Günuğur, **Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni**, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, 2007, s.176.

İkincil normlar arasında bağlayıcı olanlar; tüzükler¹⁹³, direktifler¹⁹⁴ ve kararlar, bağlayıcı olmayanlar ise; tavsiye ve görüşlerdir.

Birliğin amaçlarından herhangi birine ulaşmak için Üye Devletler'in yerine getirmesi gereken yükümlülükleri düzenleyen Direktifler, doğurması hedeflenen sonuçlar bakımından bağlayıcı olsa da sonuca ulaşmak için kullanılacak şekil ve yöntem konusunda Üye Devletler'e esneklik tanımaktadır.¹⁹⁵ Bir başka deyişle, direktifler, bağlayıcı da olsa uygulanabilmeleri için Üye Devletler tarafından iç hukuka aktarılmaları gerekmektedir.¹⁹⁶ Bu noktada belirtmek gerekir ki AB'nin çevreye ilişkin düzenlemeleri, ikincil hukuka, öncelikle de direktiflere dayanmaktadır.¹⁹⁷

AB'de ÇED konusunun pek çok diğer düzenleme ile bağlantısı vardır.¹⁹⁸ Örneğin çevreye ilişkin diğer AB Direktiflerinin kapsadığı faaliyetler de ÇED'e tabidir.¹⁹⁹ Ancak çalışmada, asıl konudan uzaklaşmamak açısından bu hususlar incelenmemiştir. AB'nin ÇED'e ilişkin temel Direktifi, Bazı Kamusal ve Özel Projelerin Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi Hakkında 85/337/AET sayılı Direktiftir.²⁰⁰ 1985 tarihli bu Direktif'te 1997,²⁰¹

¹⁹³ Tüzükler, herhangi bir iç hukuka aktarma işlemine gerek kalmaksızın, tüm Üye Devletler için bir bütün olarak bağlayıcı olup, doğrudan uygulanmaktadır. Dolayısıyla tüzüklerin Üye Devletler nezdinde hak ve yükümlülükler doğurması için ulusal makamların herhangi bir düzenleme yapması gerekmemekte, Üye Devlet vatandaşlarına, ulusal kanunlarda olduğu gibi doğrudan hak ve yükümlülükler getirilmektedir.

¹⁹⁴ Direktiflerin doğrudan etkisi hakkında daha detaylı bilgi için Bkz.: Ahmet M. Güneş, "Avrupa Birliği Yönergelerinin Doğrudan Etkisi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 58, S. 2009-2, 2009, s. 281-315.

¹⁹⁵ T.C Dış Ticaret Müsteşarlığı: **a.g.e.**, s. 29.

¹⁹⁶ İç hukuka aktarma yöntemine Üye Devlet karar verecektir.

¹⁹⁷ Horvath, **a.g.e.**, s. 348.

¹⁹⁸ ÇED Direktifi'nin uygulanmasında, çevreye ilişkin diğer direktifler ile uluslararası anlaşmalar da göz önünde bulundurulmalıdır. Entegre Kirliliğin Önlenmesi ve Kontrolü Direktifi (2008/1/AT), Atık Çerçeve Direktifi (75/442/AET), Tehlikeli Atıklar Direktifi (91/689/AET), Seveso II Direktifi (96/82/AT), Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi (2003/4/AT), Espoo (1991), Ramsar (1971) ve Aarhus (1998) Konvansiyonları ve Biyolojik Çeşitlilik Konvansiyonu (1992) bunlara örnek olarak verilebilir.

¹⁹⁹ Zeynep Yöntem, **AB Uyum Sürecinde Sanayi İçin Çevre Stratejileri**, Ankara Üniversitesi ATAUM Araştırma Dizisi No:27, Ankara, 2007, s. 61.

²⁰⁰ 27 Haziran 1985 tarihli, Bazı Kamusal ve Özel Projelerin Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi Hakkında 85/337/AET sayılı Konsey Direktifi, ATRG L 175, 5.7.1985.

²⁰¹ 3 Mart 1997 tarihli, Bazı Kamusal ve Özel Projelerin Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi Hakkında Direktifi Değiştiren 97/11/AT sayılı Konsey Direktifi, ATRG L 73, 14.3.1997.

2003²⁰² ve 2009²⁰³ yıllarında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Aşağıda bu Direktiflerin ÇED konusunu nasıl düzenlediği anlatılmıştır.

A. Avrupa Birliği'nde ÇED Direktiflerinin Gerekliliği

Avrupa Birliği'nin ÇED sistemini bir örnek hale getirmek için iki temel nedeni bulunmaktaydı. Bunlardan ilki; fiziksel çevrenin durumuna ilişkindi. Birlik, daha fazla çevresel bozulma oluşmasının önlenmesini istemekteydi. Öte yandan kirlilik sorunları da ulusal sınırları aşmış durumdaydı.²⁰⁴ Diğer sebep ise çevre hukukunun Avrupa Birliği'nde gelişimine ilişkin birinci bölümde de belirtildiği üzere; ülkeler arasındaki eşit rekabet şartlarının sağlanmasının gerekli görülmesiydi.

1. 1985 Tarihli ÇED Direktifi

Komisyon, çevresel açıdan uygun olmayan teknolojiler kullanılarak birçok ekonomik faaliyetin hatalı şekilde gerçekleştirildiğini ve teknik planlama ve karar verme sırasında mümkün olan en erken aşamada çevre üzerinde oluşacak etkilerin göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmiş ve böylece 1970'lerin başında ÇED konusu ile ilgilenmeye başlamıştır. Komisyon, 1975 yılında ÇED ile ilgili araştırmaları teşvik etmiş ve birçok Üye Devlet'te ÇED'e ilişkin düzenlemelerin var olduğunu belirtmiştir. AB'nin ÇED'e ilişkin Direktifi kabul edilmeden önce, ÇED konusunda hatırı sayılır derecede tecrübesi olan ülkelere, Fransa ve Hollanda'nın örnek olarak verilmesi mümkündür.²⁰⁵ Bunların bir sonucu olarak, Komisyon tarafından, Üye Devletler'in karar verme süreçlerine bir AB ÇED sisteminin entegre edilmesinin bir gereklilik olduğu düşünülmüştür.

²⁰² 26 Mayıs 2003 tarihli, Çevreye Yönelik Plan ve Programların Belirlenmesine Yönelik Çalışmalara Halkın Katılımının Sağlanmasına ilişkin Düzenlemeleri İçeren, Halkın Katılımı (85/337/AET) ve Adalet Erişime (96/61/AT) Yönelik Direktifleri Değiştiren 2003/35/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, ABRG L 156, 25.6.2003.

²⁰³ 23 Nisan 2009 tarihli, 85/337/AET sayılı Konsey Direktifi'ni, 2000/60/AT, 2001/80/AT, 2004/35/AT, 2006/12/AT, 2008/1/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi'ni ve 1013/2006/AT sayılı Tüzüğü Değiştiren, Karbondioksitin Jeolojik Olarak Depolanmasına İlişkin 2009/31/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi, ABRG L 140, 5.6.2009.

²⁰⁴ Glasson, Therivel, Chadwick, **a.g.e.**, s. 40.

²⁰⁵ Nicholas Robinson, "International Trends in Environmental Impact Assessment", **Boston College Environmental Affairs Law Review**, Vol. 19, 1992, s. 591.

Komisyon, 1977 yılında ilk Direktif taslağını hazırlamış ve 1980 yılında da AB Konseyi'ne sunmuştur. İngiliz hükümeti, zorunlu bir ÇED sistemi dayatılması nedeniyle bu hususta isteksiz olunca AB Konseyi taslağı onaylamamış ve Komisyon ile İngiliz hükümeti arasında müzakereler başlamıştır.²⁰⁶ İngiltere, Direktif'te yer alan ve zorunluluk öngören düzenlemelerin kabul edilemez olduğunu, daha pragmatik ve esnek bir metin oluşturulması gerektiğini belirtmiştir.²⁰⁷ Yapılan değişiklikler neticesinde 1983 yılının sonlarında İngiliz hükümeti itirazlarını geri çekmiş buna karşın Danimarka çekinceler ileri sürmüştür.²⁰⁸

Üye Devletler tarafından belirtilen birçok görüşün göz önünde bulundurulmasından sonra Komisyon, 1982 yılında taslak direktifte önerilmiş değişiklikleri yayınlamış²⁰⁹ ve nihayetinde taslağın çok değişmiş bir versiyonu²¹⁰ 1985 yılında kabul edilmiştir.

Bazı Kamusal ve Özel Projelerin Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi Hakkında 85/337/AET sayılı Konsey Direktifi, AET Antlaşması'nın 100. ve 235. maddelerine dayanılarak çıkarılmıştır. Antlaşma'nın 100. maddesi, AB Konseyi'nin, Komisyonu'nun önerisi üzerine, oybirliğiyle, Üye Devletler'in, ortak pazarın kuruluş ve işleyişini doğrudan etkileyebilecek tüzük veya idari düzenlemelerin yakınlaştırılmasına yönelik direktifler çıkaracağını düzenlemektedir.

Antlaşma'nın 235. maddesi ise, ortak pazarın işleyiş süresince Topluluk amaçlarından birinin gerçekleştirilmesi için Topluluğun girişimde bulunmasının gerekli olduğunun anlaşılması halinde, Antlaşma'da gerekli

²⁰⁶ İngiltere'nin özellikle tarıma ilişkin projelere Direktif'te yer verilmesine ilişkin tutumu ve bu tutumun Direktif'in şekillenmesine etkisi hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Haigh'den (1987) aktaran: W. R. Sheate, R. B. Macrory, "Agriculture and the EC Environmental Assessment Directive: Lessons for Community Policy-Making", **Journal of Common Market Studies**, Vol. XXVIII, No: 1, 1989, s. 70-75.

²⁰⁷ Peter Wathern, **Environmental Impact Assessment Theory and Practice**, London & New York, Routledge, 2000, s. 201.

²⁰⁸ Wood, **a.g.e.**, s. 35.

²⁰⁹ Glasson, Therivel, Chadwick, **a.g.e.**, s. 41.

²¹⁰ Kabul edilen metinde, ÇED uygulanması zorunlu olan Ek-I Listesi'nde yer alan projeler sınırlandırılmış ve yapılacak değerlendirme sonucunda ÇED uygulanıp uygulanmayacağına karar verilecek olan projelerin sayısı oldukça arttırılmıştır.

yetkiler verilmemişse, AB Konseyi'nin, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun da görüşünü aldıktan sonra oybirliğiyle karar alarak gerekli düzenlemeleri yapacağını düzenlemektedir.

Direktif'in giriş kısmında, 1973 tarihli 1. Çevre Eylem Programı'na, 1977 tarihli 2. Çevre Eylem Programı'na ve 1983 tarihli 3. Çevre Eylem Programı'na atıf yapılarak, en iyi çevresel politikanın, kirliliğin meydana gelmesinden sonra hareket etmeye çalışmaktan çok, kaynağında önleme olduğu belirtilmiş ve tüm teknik planlama ve karar verme süreçlerinde kirliliklerin etkilerine, mümkün olan en erken aşamada müdahale edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

Yukarıda çevre hukuku ilkeleri açıklanırken değinildiği üzere, ÇED, önleme ilkesi ile yakından ilgili olup, bu ilkenin hayata geçirilmesi için çok önemli bir araçtır. Direktif'te, önleme ilkesine, bu ilkenin alt yaklaşımı olan kaynağında önleme ilkesine ve “mümkün olan en erken aşamada müdahale” kavramına yer verilmiş olması da olumlu değerlendirilmektedir. Buna karşın Direktif'te kamu projeleri ile özel projelerin çevresel etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin Üye Devletler'de farklı uygulamalar bulunduğu belirtilmiştir. Bu durumun olumsuz rekabet koşulları yaratması nedeniyle, ortak pazarın düzgün işlemlerini etkilediği, dolayısıyla da bu konuda, ulusal kanunlarda yakınlık bulunması gerektiği ifade edilmiştir.

Avrupa Topluluğu'nun kurulduğu yıllarda temel hedefinin “ekonomik” olduğu, ancak zamanla birçok alanda²¹¹ ortak politikalar geliştirildiği bilinmektedir. Yukarıda AB açısından çevre hukukunun gelişimi açıklanırken yer verilen süreçte, 1970'lerden itibaren çevrenin öneminin fark edildiği ve bu konuda birçok gelişme yaşandığı belirtilmiştir. Önleme ilkesinin en önemli araçlarından biri olan ÇED'e ilişkin olarak bir Direktif çıkartma ihtiyacı duyan Birliği buna iten sebeplerin başında ise öncelikli olarak “ortak pazarın korunmasının” geldiği görülmektedir.

²¹¹ Ortak ticaret politikası, ortak tarım politikası, ortak balıkçılık politikası, ortak rekabet politikası, ortak dış ve güvenlik politikası, enerji politikası, çevre politikası ve ulaştırma politikası Birliğin ortak politikalarından bazılarıdır.

Direktif’te daha sonra, “ilave olarak, çevrenin korunması ve yaşam kalitesi ile ilgili Topluluk amaçlarından birine ulaşılmasının bir gereklilik olduğu” ifade edilerek, çevre üzerinde önemli etkilere sahip olması muhtemel olan kamu projeleri ve özel projeler için yatırım iznine ilişkin sürecin başlatılması gerektiği, yatırım izninin de ancak projelerin önemli çevresel etkilerinin bir ön değerlendirmesi yapıldıktan sonra verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

ÇED bakımından en önemli hususlardan birinin de katılım olduğu bilinmektedir. Direktif’in giriş kısmında da, yapılacak değerlendirmenin yatırımcının sağlayacağı bilgiler temelinde, ilgili otoriteler ve halkın da katılımıyla gerçekleşeceği vurgulanmıştır. Dolayısıyla, yatırımcı gerekli bilgileri kamuya sunacak, kamu kurumları ellerindeki bilgileri ÇED raporu hazırlamak amacıyla kullanmak isteyenlerin yararlanmasına açık tutacak ve projeden etkilenen kişilerin görüşleri alınacaktır.²¹²

Bir projenin çevre üzerindeki etkileri belirlenirken dikkate alınması gereken konular Direktif’in giriş kısmında; “insan sağlığını korumak, daha iyi bir çevre aracılığı ile daha iyi bir yaşam kalitesine katkıda bulunmak, türlerin çeşitliliğini güvence altına almak ve ekosistemlerin üreme kapasitelerini devam ettirmek” olarak belirtilmiştir.

2. Direktif’te Öngörülen Değişiklikler

Üye Devletler’e, Direktif hükümlerini iç hukuka aktarmaları için, Direktif’in bildirildiği tarih olan 3.7.1985’den itibaren üç yıl süre verilmiştir. Üye Devletler’in, Direktif’e uyum için kabul ettikleri mevzuata ilişkin metinleri Komisyon’a sunmaları gerektiği de düzenlenmiştir.

Direktif’in bildirilmesinden sonraki beş yıl içinde, Komisyon’un hem Parlamento’ya hem de AB Konseyi’ne Direktif’in uygulanması ve etkinliği ile ilgili bir rapor göndermesi ve bu bilgi alışverişine dayanılarak Komisyon’un ilave teklifleri AB Konseyi’ne sunması gerekmektedir. Bu husustaki

²¹² Yaşamış, a.g.e., s. 30.

Çalışmaların sonuçları ÇED Direktifi'nde değişiklik yapılmasına sebep olmuştur.

Yukarıda da belirtildiği üzere 1985 tarihli temel ÇED Direktifi'nde 1997, 2003 ve 2009 tarihlerinde değişiklik yapılmıştır. 1985 tarihli Direktif'te ngrldği üzere Komisyon, 1993 yılında, 1985-1992 yıllarına yönelik ve Direktif'in etkisini değerlendiren bir rapor yayımlamıştır. Bu rapor, Direktif'in ye Devletler'deki uyumunu, Ek-II'de yer alan projeler için ye Devletler tarafından kabul edilen kriterleri veya eşik değerleri ve ye Devletler'in uygulamadaki uyumunu incelemiştir. Komisyon raporu, ÇED raporlarının sayısı ve kapsamı bakımından ye ülkelerde açık bir farklılık olduğunu ve raporların çok azının tatmin edici nitelikte olduğunu ortaya koymuştur.²¹³

Bunun zerine evre Genel Mdrlği, Ispra'daki Araştırma Merkezi'nden²¹⁴ ÇED raporlarının analizine ilişkin bir çalışma istemiştir. Bu alışma ile AB'ye ye on ülkedeki yirmi sekiz değişik raporun karşılaştırmalı bir analizi yapılarak raporların kalitesinin geliştirilmesi için bir dizi tavsiye öngörülmüştür.

Bu tavsiyeler özetle; raporda göz önünde bulundurulması gereken çevresel faktörlere ilişkin olarak mevzuatta daha fazla bilgi verilmesi, çevresel göstergelerin aık tanımlanması, raporlarda, her bir çevresel faktörün etkisine ilişkin tahminlerin belirlenmesi ve ispatlanması, etki tahmin yöntemlerinin raporlarda açıklanması, yatırımın sebep olacağı önemli etkilere ilişkin belirsiz analizlerin raporda üstlenilmesi, insanlar, sosyo-ekonomik sistem ve maddi değerler gibi faktörlerin değerlendirilmesine ilişkin objektif kriterler tanımlanması ve raporda göz önünde bulundurulması gereken risk değerlendirmelerinin mevzuatta belirlenmesidir.²¹⁵

Bu çalışmanın sonuçları; ye Devletler'deki yetkili otoritelerce; ÇED raporlarının içeriğinin, kapsamının ve kalitesinin geliştirilmesi için daha fazla

²¹³ Hag, Melaki, **a.g.m.**, s. 34.

²¹⁴ Bu merkez hakkında detaylı bilgi için Bkz.: <http://www.isprambiente.it/site/en-gb/>

²¹⁵ Hag, Melaki, **a.g.m.**, s. 41.

çalışma yapılması gerektiğini göstermiştir.²¹⁶ Bir yandan ÇED'in uygulanması yönünde genel bir memnuniyet varken,²¹⁷ öte yandan Komisyon'un Direktif'in Üye Devletler'deki uygulanmasına ilişkin son tarih olan 1988'den 1993 yılına kadar olan beş yıllık gözlemleri sonucunda Direktif'in uyumlaştırılması konusunda hala eksiklikler olduğunu saptaması ile değişiklik çalışmaları başlamıştır.²¹⁸

85/337/AET Direktif'i üzerinde yapılan tartışmalar sonucunda, Komisyon, 1994 yılında, bu Direktif'in değiştirilmesi için bir öneri sunmuş ve 97/11/AT sayılı Direktif yürürlüğe girmiştir. Öte yandan, her ne kadar Üye Devletler'in, ÇED Direktifi'ndeki 1997 değişikliklerini 14.5.1999 tarihine kadar iç hukuklarına aktarmaları öngörülmüş ise de tüm Üye Devletler'in bunu gerçekleştirdiğini söylemek mümkün olmayıp, bu hususta ÇED Direktifi'nde öngörülen yeni süreçlerin değerlendirilmesinde yeterli deneyim bulunmadığı belirtilmiştir.²¹⁹

1997 yılındaki değişiklikleri takiben, İngiltere'deki Oxfords Brookes Üniversitesi'nin Etki Değerlendirme Birimi²²⁰ Üye Devletler'deki uygulamalara ilişkin ayrıntılı bazı tespitler yapmış, uygulamanın ve verimliliğin artırılması için tavsiyelerde bulunmuştur.

1997 tarihli değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra yapılan tespitler özetle şu şekildedir:²²¹

- Birçok Üye Devlet, Direktif'te belirlenen sürede uyumlaştırmayı yapamamıştır.
- Ek-I'de yer alan projeler için ÇED uygulanması tüm Üye Devletler'de zorunluluktur. Buna karşın bazı Üye Devletler tarafından Ek-I

²¹⁶ Buna karşın hemen belirtmek gerekir ki 1990 - 1996 yıllarına ilişkin yüz on iki adet ÇED raporunun incelenmesi neticesinde, tatmin edici olan raporlarda %50'den %71'e kadar artış görülmüştür. Bu durum ise ÇED sürecindeki katılımcıların artan deneyimine bağlanmaktadır. Bkz. Wood, **a.g.e.**, s. 48-49.

²¹⁷ Glasson, Therivel, Chadwick, **a.g.e.**, s. 44.

²¹⁸ Bunlara, belirli projelerin kapsama alınması, alternatiflerin değerlendirilmesi, tarama, kapsam belirleme, halkın katılımı ve izleme aşamasındaki değişikliklerin örnek olarak verilmesi mümkündür.

²¹⁹ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s. 52.

²²⁰ Ayrıntılı bilgi için Erişim: <http://www.brookes.ac.uk/schools/be/oisd/environment/iau>, 1 Mayıs 2010.

²²¹ Glasson, Therivel, Chadwick, **a.g.e.**, s. 47-49.

kapsamında ilave projelere yer vermiştir. Ek-II'de yer alan projelerin belirlenmesi için öngörülen eşik değerler ise Üye Devletler'de farklılık göstermektedir.

- Üye Devletler'de tamamlanan ÇED sayısında da önemli bir farklılık bulunmaktadır.
- Kapsam belirleme aşamasına ilişkin sorunlar devam etmektedir.
- ÇED sürecinde halkın sürece dahil edilmesinin içeriği farklılık göstermektedir.
- Bir faaliyetin fiili etkilerinin yetkili otorite tarafından izlenmesine ilişkin olarak bir sistemsizlik mevcuttur.

Belirtilen tespitler, değişiklikten sonra da Direktif'in işleyişinde hala zayıf yönler bulunduğunu ve Üye Devletler'deki ÇED uygulamalarında farklılıklar olduğunu göstermektedir. 2001 yılında Direktif'e ilişkin ilave değişiklikler önerilmiştir. Bunlar daha ziyade belirli araçlarla bilgiye erişimi daha etkili bir şekilde sağlayan Aarhus Sözleşmesi'ne uyum sağlamak için öngörülmüştür.²²²

1998 tarihinde kabul edilen, çevresel konularda bilgi ve belgelere erişim ve karar alımına kamusal katılım ile yargıya erişim hakkındaki Aarhus Sözleşmesi'nin ardından ÇED Direktifi'nin ilgili maddelerinde de değişiklik yapılması ihtiyacı doğması üzerine, 2003/35/AT sayılı Direktif yürürlüğe girmiştir. Direktif'in amacı, Aarhus Sözleşmesi'nden kaynaklanan zorunlulukların uygulanmasına katkı sağlamak olarak belirtilmiş ve çevre ile ilgili belirli plan ve programların hazırlanmasında halkın katılımının sağlanmasına, 85/337/AET sayılı Direktif'te adalete erişim ile ilgili hükümlerin ve halkın katılımının geliştirilmesi hususlarına vurgu yapılmıştır. Açıklanan nedenlerden ötürü, getirilen değişikliklerin büyük çoğunluğunun, bilgi belgeleri düzenleyen hükümlere ve bununla bağlantılı konulara ilişkin olduğu görülmektedir.

²²² Wood, a.g.e., s. 38.

2009/31/AT sayılı Direktif sadece ÇED'e ilişkin 85/337/AET sayılı Direktif'te değil, aynı zamanda 1013/2006 sayılı Tüzük'te ve 2000/60/AT, 2001/80/AT, 2004/35/AT, 2006/12/AT, 2008/1/AT sayılı Direktifler'de de değişiklik getirmektedir. 2009/31/AT sayılı Direktif'in amacı, iklim değişikliğiyle mücadele çerçevesinde karbondioksit gazının jeolojik olarak depolanması için gerekli olan yasal çerçeveyi oluşturmaktır.²²³ Söz konusu yasal çerçeve, karbon dioksit gazının depolanmasının ölçülü ve güvenli bir şekilde yerine getirilmesini hedeflemektedir.²²⁴

Direktifle ÇED'e ilişkin 85/337/AET sayılı Direktif'te öngörülen değişikliklerin ise sadece Direktif'in eklerinde olduğu görülmektedir. Direktif'in Ek-I'ine ve Ek-II'sine eklenen yeni faaliyetler ile karbondioksitin jeolojik olarak depolanması da kapsama alınmak istenmiştir.

B. ÇED Direktiflerinde Yer Alan Tanımlar

ÇED Direktifleri'nin öngördüğü sistemi incelemeye başlamadan önce Direktif bakımından önem arz eden bazı tanımların açıklanması gerekmektedir. Direktifin 1. maddesinde ÇED'e ilişkin çeşitli kavramlar tanımlanmıştır. Bu bağlamda, Direktif'in amacı doğrultusunda proje; inşaat işlerinin veya diğer plan ve projelerin yürütülmesi ve mineral kaynakların çıkarılması da dahil olmak üzere, doğal çevreye veya peyzaja yapılan tüm müdahaleleri ifade etmektedir.

Bundan başka yatırımcı; özel bir proje söz konusu ise izin almak için başvuru yapan kişiyken, bir kamu projesi söz konusu olduğunda başvuru yapan kamu otoritesi olarak görülmektedir. Yatırımcının projeyi yürütmesine izin verilmesine ilişkin yetkili otorite kararı ise yatırım izni olarak tanımlanmıştır. Bunun yanı sıra Direktif'te, yetkili otoritelerin, Direktif'ten

²²³ Konuya ilişkin daha ayrıntılı bilgi için Bkz.: Suzanne Brunsting, Jane Desbarats, Marjolein de Best-Waldhober, Elisabeth Duetschke, Christian Oltrad, Paul Upham, Hauke Riesch, "The Public and CCS: the Importance of Communication and Participation in the Context of Local Realities", **Science Direct**, GHGT- 10, 2010, s. 1-7.

²²⁴ Corporate Public Strategy Advisory Group, **Çevre Hakkında AB Müktesebat Rehberi**, İstanbul & Brüksel, 2010, s. 52-53.

doğan sorumlulukları yerine getirmek için Üye Devletler tarafından belirlenen otoriteler olduğu ifade edilmektedir.

Direktif'te yer almasa da "etki" ve "önemli etki" kavramlarının belirlenmesi gerekmektedir. Etki tanımı; projenin çevre üzerinde yaratacağı doğrudan ve ikincil etkiler ile kümülatif etkileri de içerecek şekilde yapılmalıdır. Ayrıca tanımlanan bu etkilerin; projenin varlığından, doğal kaynakların kullanımından, emisyonlardan ve atıkların bertaraf edilmesinden kaynaklanacak etkileri de içermesi gerekmektedir.²²⁵

Etkinin önemi kavramı ise, gerçekte, bir etkinin topluma bedelini veya toplum için önemini ifade etmektedir.²²⁶ Çevre üzerinde olacak önemli etkilerin belirlenmesi, ÇED sürecinde verilecek karar açısından büyük önemi haizdir.²²⁷

97/11/AT sayılı Direktif ile 85/337/AET sayılı Direktif'te yer alan proje, yatırımcı ve yatırım izni kavramlarında bir değişiklik öngörülmediği gibi Direktif'e yeni bir tanım da eklenmemiştir. Birçok teknik konuyu bünyesinde ihtiva eden ve AB hukuku bünyesinde ilk defa düzenlenen ÇED bakımından aydınlığa kavuşturulması gereken başka hususlar da olabileceği göz önünde bulundurularak, her iki Direktif bakımından da tanımların yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim 2003/35/AT sayılı Direktifle, 85/337/AET sayılı Direktif'in tanımlara ilişkin maddesine iki yeni tanım eklenmiştir. Bunlar; halk ve ilgili halk tanımlarıdır.

2003 tarihli Direktif uyarınca halk; "bir ya da daha fazla gerçek veya tüzel kişiyi ve ulusal mevzuata göre veya uygulamaya uygun olarak dernekleri, örgütleri ya da grupları" ifade etmektedir. İlgili halk ise; "çevresel karar alma usullerinden etkilenen ya da etkilenme olasılığı olan ya da bir menfaati olan"dır. Bu tanımın amaçları doğrultusunda; çevre korumayı teşvik

²²⁵ Gary Hag, Ionna Melaki, "A Comparative Analysis of EISs Submitted under Annex 1.9 of Directive 85/337/EEC", **International Environmental Impact Assessment**, Cameron May, 1997, s. 34.

²²⁶ Thompson'dan (1990) aktaran: Rob Sippe, "Criteria and Standarts for Assessing Significant Impact", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. I, Blacwell Science, 1999, s. 79.

²²⁷ Bu hususta daha detaylı bilgi için Bkz.: Rob Sippe, **a.g.e.**, s. 74- 90.

eden ve ulusal hukuk doğrultusundaki gereklilikleri karşılayan sivil toplum örgütlerinin de bir menfaati olduğunun varsayılacağı düzenlenmiştir.

C. ÇED Direktiflerinde Öngörülen Temel Sistem

Direktifler’de öngörülen ÇED sistemini açıklamadan önce, ABD’deki Ulusal Çevre Politikası Kanunu ile AB ÇED Direktifleri arasındaki temel farklılıkların ortaya koyulması önemlidir. Direktif, hem kamunun hem de özel sektörün yatırımları için öngörülmüşken ABD’de ÇED, sadece federal projeler için uygulanmaktadır. Direktif, sadece listelenen projeler için ÇED öngörürken, ABD’de “büyük federal projeler” bakımından ÇED uygulanması öngörülmüş ve listeleme usulü kullanılmamıştır. Direktif, ÇED’de dikkate alınacak etkileri belirlerken ABD’de bu doğrultuda bir belirleme bulunmamaktadır. Son olarak, Direktif, halka danışılması konusunda Ulusal Çevre Politikası Kanunu’na göre daha az gereklilik içermektedir.²²⁸

ÇED Direktifi, çevre üzerinde önemli etkiler bırakabilecek kamusal ve özel projelerin²²⁹ çevre üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin genel ilkeleri belirlemektedir. Direktif iki sistem öngörmekte ve listeleme usulünü benimsemektedir. Direktif’te öngörülen düzenlemeler bakımından Direktif’in ekleri büyük önemi haizdir.

Direktif’in Ek-I’inde büyüklük, kapasite gibi belirli ölçülerle bazı faaliyet türleri sayılmıştır.²³⁰ Bu listede sayılan belirli tipteki projelerin önemli çevresel etkiler doğuracağı varsayılarak bunların sistematik bir değerlendirmeye tabi tutulması gerektiğinden bu projeler, Direktif’in Ek-I’inde listelenmiştir.

Direktif uyarınca bu faaliyetlerin çevre üzerinde yaratacağı etkilere ilişkin bir değerlendirme yapılması gerekmekte olup, bu süreçle ilişkin aşamalar Direktif’te düzenlenmiştir. Ek-I’de yer alan ve doğrudan ÇED’e tabi olan bu projeler için Direktif’in öngördüğü süreçte; yatırımcı tarafından

²²⁸ Glasson, Therivel, Chadwick, **a.g.e.**, s. 42.

²²⁹ Dolayısıyla Direktif, projelere hasredilmiş olup, planlamayı kapsamına almamaktadır.

²³⁰ Belirli büyüklükteki; ham petrol rafinerileri, termik enerji santralleri, radyoaktif atıkların sürekli olarak depolanmasına ilişkin tesisler, toksik ve tehlikeli atıkların kimyasal işlem gördüğü atık bertaraf tesisleri, ticaret limanları, ve entegre döküm tesisleri Ek-I’de yer alan faaliyet türlerine örnek olarak verilebilir.

sağlanması gerekli bilgiler belirlidir, hem ilgili diğer kurumlar hem de halk proje hakkında bilgilendirilmektedir. Üye Devletler'in halkın bilgilendirilmesi sürecinde mutlaka göz önünde tutması gereken hususlar belirlidir, süreç içerisinde edinilen tüm bilgiler göz önünde bulundurularak yatırım hakkında karar verilmektedir ve bu karar halka duyurulmaktadır.

Direktif'in Ek-II'sinde yer alan projelerin ise çevreye önemli etkileri bulunduğu şeklinde bir ön kabul yapılmamıştır. Bunların ÇED'e tabi olup olmayacağına karar vermek bakımından Üye Devletler'in bir değerlendirme yapması gerekmektedir. Bu halde Ek-II Listesi'ndeki projeler bakımından Üye Devletler her bir projeyi ayrı ayrı değerlendirip ÇED uygulanıp uygulanmayacağına karar verebileceği gibi belirli kriterler veya eşik değerlerle de bu kararı verebilecektir. Bu belirleme, yetkili otoritelerce, ya her bir proje için ayrı ayrı durum bazında, ya da Üye Devletler tarafından belirlenecek eşik değerler veya kriterler dikkate alınarak yapılacaktır.²³¹

Direktif'in ilk halinde, Ek-II kapsamındaki değerlendirmede Üye Devletler'in, her bir projeyi ayrı ayrı değerlendirip ÇED'e tabi olup olmayacağına karar verebileceği gibi, belirli kriterler veya eşik değerlerle de bu kararı verebileceği düzenlenmişken, 97/11/AT sayılı Direktifle getirilen değişiklikle, Üye Devletler'in bu iki yöntemi karma bir şekilde uygulamaya karar verebileceği belirtilmiştir. Önceki Direktif'te yer alan, bu yöntemlerin "seçilebileceği" ifadesi yerine "seçilmesi gerektiği" ifadesinin kullanılması da öngördüğü bağlayıcılık bakımından dikkat çekicidir.²³² Bu projelerden hangilerinin ÇED'e tabi olması gerektiğinin düzenlenmesi ise Üye Devletler'in önemli bir yükümlülüğüdür.²³³

Direktif'in Ek-II'sinde yer alan projelerin "Ön ÇED'e" tabi olduğu, bu projelerden birini gerçekleştirmek isteyen yatırımcının, faaliyete başlamadan önce ÇED'in gerekli olmadığını belirten ve yetkili otorite tarafından alınmış bir

²³¹ Regional Environmental Center, **Handbook on The Implementation of EC Environmental Legislation**, 2008, s. 51.

²³² Saygılı, **a.g.e.**, s.63.

²³³ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s. 53.

karara sahip olması gerektiği belirtilmektedir.²³⁴ Yukarıda kısaca özetlenen ve Ek-I'de yer alan projeler için söz konusu olan süreç Ek-II'de yer alan projeler bakımından söz konusu değildir. Dolayısıyla, aşağıda izah edilecek ÇED süreci, Direktif'in Ek-I'inde yer alan faaliyetler bakımından söz konusu olan süreçtir. Ek-II'de yer alan bir faaliyet bakımından bu sürecin uygulanabilmesi için Üye Devlet'in, söz konusu faaliyete ÇED uygulanacağına karar vermesi gerekmektedir.

Direktif'in amacına ulaşılabilmesi bakımından, Ek-II'deki projelerin belirlenmesi son derece önemlidir. Ek-II kapsamının çok geniş tutulması halinde, Direktif'in ÇED süreci ile ulaşmayı istediği, 'kirliliklerin kaynağında ve mümkün olan en erken aşamada önlenmesi, çevrenin korunması ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi' amaçlarına ulaşılması mümkün olmayabilecektir.

Direktif'te, yer alan hükümlerin, Üye Devletler'in, ÇED'e ilişkin kapsam belirlemeye ve sürece ilişkin daha sıkı önlemler almasını önlemeyeceği de belirtilmelidir. Dolayısıyla Direktif, temel bir çerçeve sağlamakta ve birçok konuyu Üye Devletler'in kararına bırakmaktadır.²³⁵

D. Gerçekleştirilmesi Planlanan Faaliyete İlişkin Olarak Değerlendirilmesi Gereken Etkiler

Ek-I'de yer alan ya da Ek-II'de yer almasına karşın Üye Devlet tarafından ÇED uygulanmasına karar verilen bir faaliyete ilişkin olarak hangi etkilerin değerlendirilmesi gerekeceği önem arz eden bir konudur. Direktif'te, Üye Devletler'in, yatırım izni vermeden önce, diğer hususların yanı sıra; doğal özellikleri, büyüklükleri veya yerlerinden dolayı çevre üzerinde önemli etkileri bulunması muhtemel olan projelerin bir değerlendirmeye tabi olması için gerekli tüm önlemleri alacağı düzenlenmektedir.

Bu düzenleme, planlanan faaliyetlerin etkilerinin değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulacak hususlara ilişkin bir belirleme yapması

²³⁴ Qiaoling Chen, Yuanzhi Zhang, Ari Ekroos, "Comparison of China's Environmental Impact Assessment (EIA) Law with the European Union (EU) EIA Directive", **Environmental Monitoring and Assessment**, Vol. 132, No: 53-65, 2007, s. 57.

²³⁵ Coenen'den (1993) ve Lee'den (1995) aktaran: Wood, **a.g.e.**, s. 40.

bakımından önemlidir. Burada çok genel bir çerçeve çizildiği görülmekle birlikte, ATAD kararlarında projenin sadece büyüklüğüne göre değerlendirme yapmanın yeterli olmadığı belirtilmekte ve diğer birçok unsurun da değerlendirmede göz önünde bulundurulması gerektiği vurgulanmaktadır.²³⁶

Değerlendirilmesi gereken etkilere ilişkin olarak Direktif'te özel bir düzenleme mevcuttur. 85/337/AET sayılı Direktif'in 3. maddesine göre, ÇED yapılırken, projenin; "insanlar, fauna ve flora, toprak, su, hava, iklim ve peyzaj, bu faktörler arasındaki etkileşim ve somut değerler ile kültürel miras" üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkilerinin belirleneceği, tanımlanacağı ve değerlendirileceği belirtilmiştir.

Maddedeki yaklaşımın, çeşitli faktörler arasındaki etkileşime yer vererek etki kavramını geniş değerlendirdiği belirtilmekte,²³⁷ buna karşın çevrenin fiziksel anlamda kullanılarak, tıpkı ABD'deki NEPA örneğinde olduğu gibi sosyal ve ekonomik çevrelerin kapsama dahil edilmediği vurgulanmaktadır.²³⁸ Bu maddeye ilişkin olarak Üye Devletler'in, ÇED'in projenin çevre üzerindeki hem doğrudan hem de dolaylı etkilerinin belirlenmesinin, tanımlanmasının ve değerlendirilmesinin sağlama yükümlülüğü olduğu da belirtilmektedir.²³⁹

Direktif'te 1997 yılında gerçekleştirilen değişiklikle ÇED yapılırken, projenin; insanlar, fauna ve flora, toprak, su, hava, iklim ve peyzaj, somut değerler ile kültürel miras ve tüm bunlar arasındaki etkileşim üzerindeki etkilerinin değerlendirileceği düzenlenerek, etkileşimin değerlendirileceği faktörlerin kapsamının genişletildiği görülmektedir.

E. Yatırımcı Tarafından Verilmesi Gereken Bilgiler ve Halkın Katılımına İlişkin Düzenlemeler

Direktifler'de, ÇED'e tabi faaliyetler bakımından yatırımcının sunması gereken bilgilere, halkın erişimine açılması gereken bilgilere ve halkın sürece

²³⁶ ATAD, İrlanda'nın ÇED Direktifi'ni uygulamasına ilişkin bir davada bu doğrultuda bir karar vermiş olup, bu karara ATAD kararları incelenirken değinilecektir.

²³⁷ Petts, **a.g.m.**, s. 4.

²³⁸ Wood, **a.g.e.**, s. 40.

²³⁹ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s. 53.

katılımına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bulunmakta olup, aşağıda bu hususlar incelenmiştir.

1. Yatırımcı Tarafından Verilmesi Gereken Bilgiler

ÇED uygulanacak projeler bakımından yatırımcının sağlaması gereken bilgiler son derece önemlidir. Nitekim Direktif'in Ek-IV'ünde yatırımcının sunması gereken bilgi ve belgelerin içermesi gereken hususlar ayrıntılı şekilde belirtilmiştir. Bu hususlara Direktif'in eklerinin incelendiği kısımda ayrıntılı olarak yer verilecek olmakla birlikte, özetle belirtmek gerekir ki; projenin bütün fiziksel özelliklerinin belirlenmesi, yatırımcı tarafından çalışması yapılan ana alternatiflerin ve yapılan seçimlerin başlıca sebeplerinin gösterilmesi, faaliyetin etkileyeceği çevrenin özelliklerinin tanımlanması ve olumsuz çevresel etkilere ilişkin alınacak önlemlerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu noktada "alternatif" kavramının, faaliyetin gerçekleştirilebileceği alternatif yerlere ilişkin mi yoksa kullanılabilecek alternatif teknoloji türlerine ilişkin mi olduğu hususunda Direktif'te bir açıklık bulunmadığı belirtilmelidir.²⁴⁰

Yatırımcının sağlaması gereken tüm bu bilgilerin halkın da anlayabileceği şekilde teknik olmayan bir özetinin de yapılması öngörülmektedir. Bilgiler arasında, teknik eksikliklere ve karşılaşılan zorluklara da yer verilmesi gerekmektedir.

ÇED süreci sonucunda verilecek kararın, büyük ölçüde yatırımcının sunduğu belgelere dayanacağı göz önünde bulundurulduğunda, bu belgelerin önemi ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, Direktif'in Ek-IV'ünde ayrıntılı düzenlemelere yer verilmesinin yerinde olduğu düşünülebilir.

Direktif'te bilginin yatırımcı tarafından; izin sürecinin belirli aşamalarının öngördüğü gerekler ve özel bir projenin tipik özellikleri, tipi ve etkilenmesi olası çevresel özellikleri, güncel bilgiler ve değerlendirme metotları dikkate alınarak derlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu şekilde derlenen bilginin taşınması gereken unsurlar ise şu şekilde sıralanabilir:

²⁴⁰ Wathern, a.g.e., s. 204.

- “Proje arazisi, tasarımı ve büyüklüğü ile ilgili bilgilerden oluşan projenin kapsamına ilişkin bilgiler,
- Önemli olumsuz etkilerin oluşmasından kaçınmak, bunları azaltmak ve mümkün ise gidermek için öngörülen önlemlerin belirlenmesi,
- Projenin çevre üzerinde yapması muhtemel olan başlıca etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi için gerekli verilerin bulunması,
- Tüm bu bilgilerin teknik olmayan bir özeti”

Belirtilenlerin yatırımcı tarafından sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, Üye Devletler’in, gerekli gördüğü hallerde, ilgili bilgileri bünyesinde barındıran otoritelerin bu bilgileri yatırımcıya açık tutmasını sağlamakla yükümlü olduğu da Direktif’te belirtilmiştir.

Belirtilen hususlardan, Direktif’te yatırımcının sağlaması gereken bilgilerin içeriğinin ayrıntılı bir şekilde belirlenmesinin ve ÇED sürecinde karar verilirken dayanılacak olan en önemli hususlardan olan belgelerin asgari niteliklerinin belirlenmesinin amaçlandığı görülmektedir. Nitekim Direktif uyarınca süreçte toplanan tüm bu bilgilerin, ÇED’e ilişkin olarak verilecek karar sürecinde dikkate alınacağı açıkça düzenlenmiş olduğundan bu hususun ÇED bakımından önemi de ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar Direktif’te doğrudan “ÇED raporu” kavramı kullanılmamış olsa da belirtilen tüm bu bilgi ve belgeler genellikle bir rapor veya çevresel değerlendirme formunda sunulmaktadır.²⁴¹ Dolayısıyla, ÇED sürecinde yatırımcı tarafından toplanan çevresel bilgiler, çevresel etki çalışması²⁴² şeklinde sunulmakta ve ÇED sürecindeki karar alma aşamasında göz önünde bulundurulmaktadır. Bu şekildeki bir çalışma; projenin tanımını ve konumunu, üretim aşamasının özelliklerini de içerir şekilde; projenin sebep olabileceği çevresel etkilerin tanımlanmasına ve değerlendirilmesine ilişkin

²⁴¹ Wathern, **a.g.e.**, s. 203.

²⁴² Ülkemizdeki düzenleme uyarınca bu; Proje Tanıtım Dosyası ve ÇED Raporu olarak karşımıza çıkmaktadır.

bilgileri, olumsuz etkilerin en aza indirilmesi için önerilen önlemleri ve teknik olmayan bir özeti ihtiva etmelidir. Gerekli görülmesi halinde, yatırımcı tarafından çalışılan diğer alternatiflerin bir taslağı ve yapılan seçimin temel sebeplerinin gösterilmesi de bu raporda yer almalıdır.²⁴³

2. Halkın Bilgilere Erişimi ve ÇED Sürecine Katılımı

ÇED ve katılımın ilişkisinde de izah edildiği üzere ÇED sürecinde paydaşların hem süreçteki gelişmelerden hem de alınan kararlardan haberdar edilmesi son derece önemlidir. Nitekim Komisyon'un, karar verme sürecinde hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması bakımından halkın katılımının sağlanmasının önemine yaptığı vurguya da dikkat çekilerek halkın katılımı olmadan ÇED'in ÇED olamayacağı belirtilmektedir.²⁴⁴

Direktif'te, proje hakkındaki ÇED sürecine ilişkin olarak, projeye ilgili olabilecek otoritelere, çevreyle ilgili taşıdıkları özel sorumlulukları nedeniyle, görüşlerini iletme imkanı verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna göre Üye Devletler'in, bu amaçla danışılacak otoriteleri ya genel olarak ya da her proje bazında ayrı ayrı belirlemesi gerekmektedir. Bu halde, yukarıda belirtilen tüm bilgilerin söz konusu otoritelere de iletilmesi gerekecektir.

Üye Devletler'in, bir projeye ilişkin başvuruları ve süreç içerisinde toplanan bilgileri ilgili kamunun erişimine açması ve proje başlamadan önce, ilgili kamunun da düşüncelerini ifade etme fırsatı olması gerektiği de Direktif'te düzenlenmiştir. Şu halde Direktif uyarınca, ÇED'e ilişkin başvuruya ve süreçte toplanan bilgilere ilişkin olarak hem halka hem de özel çevresel sorumlulukları nedeniyle ilgili mercilere danışılması gerekmektedir.

Bu konudaki ayrıntılı düzenlemeler Üye Devletler tarafından belirlenecek olsa da bu belirlemede dikkate alınması gereken hususlar Direktif'te düzenlenmiştir. Buna göre:

- “İlgili halkın belirlenmesi,

²⁴³ Hag, Melaki, **a.g.e.**, s. 33.

²⁴⁴ Nicola Hartley, Christopher Wood, “Public Participation in Environmental Impact Assessment - Implementing the Aarhus Convention”, **Environmental Impact Assessment Review**, Vol. 25, 2005, s. 319-320.

- Bilginin danışılacağı yerlerin belirlenmesi,
- Belirli bir alanda poster asma, yerel gazetede ilan verme, planlar, çizimler, tablolar, grafikler, modeller ile birlikte gösterim gibi kamuyu bilgilendirme yönteminin belirlenmesi,
- Yazılı sunular vb. şekilde halka danışma şeklinin belirlenmesi ve
- Kararın uygun olan bir süre içerisinde alınmasını sağlamak amacıyla sürecin belirli aşamaları için zaman sınırlamaları yapılması” gerekmektedir.

Katılıma ilişkin düzenlemeler getiren bu maddenin, hem kendisine danışılacak otoritelerin hem de ilgili halkın sürece dahil edilmesini düzenlediği ve bu yapılırken, bilgilendirme yolunun belirlenmesi için yol gösterici hükümlere yer verdiği görülmektedir. Halkın bilgilendirilmesi ve fikirlerinin alınmasına ilişkin yöntemlerin tayin edilmesi ve halkın başvurabileceği yargısal yolların ulusal sistemdeki idari ve yargısal yollarla uyum içinde belirlenmesi Üye Devletler’in temel yükümlülüklerinden biridir.²⁴⁵ Halkın katılımı bakımından iki ana yaklaşım olduğu, bunlardan birinin halkın katılımı toplantısı gerçekleştirilmesi, diğerinin ise yazılı olarak görüşlerin iletilmesi olduğu belirtilmektedir.²⁴⁶

Maddedeki “ilgili halk” kavramı ise yukarıda da belirtildiği üzere Direktif’in ilk halinde açıklanmamış olduğundan bu kavramın içeriğinin belirlenmesi Üye Devletler’e bırakılmıştır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere Direktif’te gerçekleştirilen 2003 tarihli değişiklikte tanımlar kısmına ilgili halk tanımı eklenmiş olduğundan bu belirsizliğin giderilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür.

Direktif uyarınca halkın sadece süreç hakkında bilgilendirilmesiyle yetinilmeyecek ve fakat halk, ÇED süreci sonucunda karar alındığında da bilgilendirilecektir. Direktif’te ilgili halkın erişiminin sağlanacağı konular;

²⁴⁵ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s. 53.

²⁴⁶ Chen, Zhang, Ekroos, **a.g.m.**, s. 63.

kararın içeriği ve bu karara eklenen koşullar ile²⁴⁷ kararın dayanağı olan nedenler olarak belirtilmiştir.²⁴⁸ Ayrıca, Direktif'in uygulanmasına ilişkin olarak kazanılan deneyimlerle ilgili Üye Devletler ve Komisyon arasında bilgi alış verişi yapılacaktır.

Yukarıda belirtilen hususların ÇED uygulanacak projeler bakımından söz konusu olduğunu, Direktif'te Ek-II kapsamındaki projelere ilişkin olarak getirilen tek bilgilendirme yükümlülüğünün ise Üye Devletler'in Komisyon'u bu kapsamdaki projeler bakımından bilgilendirmesine ilişkin olduğunu belirtmek gerekmektedir. Direktif uyarınca bu bilgilendirme, özellikle, projelerin seçimi için kabul edilen kriterler ve/veya eşik değerlerle ilgili olacaktır. Ek-II'deki projelere, Ek-I'deki projeler bakımından söz konusu olan değerlendirme sürecinin uygulanması halinde, Üye Devletler'in, bu konuda da Komisyon'u bilgilendirmesi gerekecektir.

97/11/AT sayılı Direktif'le öngörülen değişikliklerle, etkilerin azaltılmasına ilişkin hususlar ile süreç sonucunda verilen kararın halka duyurulması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, Ek-II'de yer alan projeler bakımından tarama sürecindeki kararların halkın erişimine sağlanmasının düzenlenmiş olması da önemli bir husustur.²⁴⁹

Hal böyleyken, değişiklikten önceki düzenlemelerle değişikliğin öngördükleri bir arada düşünüldüğünde, yetkili otoritelerin belirli bazı konularda halkı bilgilendirmesi gerekmektedir. Buna göre halkın; ÇED'e ilişkin karar verilmeden önce, makul bir zamanda, yapılan başvuru hakkında, süreç sonucunda verilecek kararın içeriği²⁵⁰ hakkında, kararın dayandığı temel nedenler ve gerektiğinde yatırımın çevresel etkilerinin sınırlandırılmasına ilişkin önlemler hakkında bilgilendirilmesi gerekmektedir. Burada göze çarpan bir başka husus da bilgilendirmenin, "Üye Devletler'in mevzuatının elverdiği ölçüde" olacağı ifadesinin kaldırılmış olmasıdır.

²⁴⁷ Yatırım izni verilmesi halinde, uyulması gereken sınır değerler ya da alınması gereken izinler gibi, yatırımcının uyması gereken bazı koşullar belirlenmiş olması mümkündür.

²⁴⁸ Bu husustaki ayrıntılı düzenlemeler ise yine Üye Devletler tarafından yapılacaktır.

²⁴⁹ Wood, **a.g.e.**, s. 42.

²⁵⁰ Bu noktada, değişikliklerle, tarama sürecindeki kararlar hakkında da halkın bilgilendirilmesi gerekliliği bulunduğu bilinmelidir.

Yukarıda da belirtildiği üzere 2003/35/AT sayılı Direktif'in temel amacı, çevresel konularda bilgi ve belgelere erişim, karar alımına kamusal katılım ile yargıya erişim hakkındaki Aarhus Sözleşmesi'ne uygun değişikliklerin yapılmasıydı. Bu doğrultuda, 2003/35/AT sayılı Direktif'in ÇED Direktifi'ne getirdiği en önemli değişiklikler, halkın bilgilendirilmesine ve katılımına ilişkin olanlardır.

Halkın bilgilendirilmesinin zamanı, yöntemi ve içeriği, süreç içerisinde bilgi sağlanmasına ilişkin kurallar, erken bir süreçte ve etkili bir şekilde katılım gereksinimi, istişare yöntemleri ve halkın katılımına ilişkin aşamaların makul olması gibi hususlarla karar verme sürecinde halkın katılımına ilişkin kurallar daha ayrıntılı düzenlenmiştir.²⁵¹ Direktif'te her ne kadar halkın erken ve etkili katılımından bahsedilmekte olsa da bu kavramlar tanımlanmamış olduğundan bu husus, ancak Üye Devletler'in yapacağı düzenlemeler ile açıklık kazanacaktır.²⁵²

Önceki düzenlemede sadece; yatırım izni verilmeden önce, uygun bir zaman sürecinde halkın erişiminin sağlanacağını düzenlendiği düşünüldüğünde, yeni düzenlemenin çok daha ayrıntılı olduğu görülmektedir. Örnek verilmek suretiyle, uygun araçlarla, ÇED süreci aşamalarında halkın bilgilendirileceği konular belirtilmiş olup, bunlar incelendiğinde, halkın, sürecin birçok aşamasına dahil edilmek istendiği görülmektedir. İlgili halka, yatırımcının vereceği tüm bilgilerin, ayrıca ÇED sürecindeki müzakere sonuçlarının sunulacağı belirtilmiş ancak bu gerçekleştirilirken uyulması gereken süre hususu Üye Devletler'in takdirine bırakılmıştır. ÇED Direktifi, halkın bilgilendirilmesindeki süreleri ve yetkili otoritenin başvuru hakkında bir karar vermesine ilişkin süreyi düzenlememiş olmakla birlikte, Üye Devletler'in ulusal mevzuatları ile bu hususlarda belirli zaman sınırlamaları koymaları gerekmektedir.

Direktif'te; yasal yolların sağlanması için yetkili mahkemelerin belirlenmesi, ilgili kişilerin bunlara erişiminin sağlanması, sürecin; adil ve

²⁵¹ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s.52.

²⁵² Hartley, Wood, **a.g.m.**, s. 322.

tarafsız bir şekilde ve makul bir sürede sonuçlanması, çok masraflı olmaması gibi ön koşullara ve gerekli kapasite geliştirme çabalarının yerine getirilmesini içermesi gibi adalete erişime ilişkin yeni hükümlere de yer verilmiştir. Direktif açıkça düzenlememiş olsa da yetkili otoritenin ÇED'e ilişkin kararına karşı başvurulabilecek yollar hakkındaki süreçlerin de ulusal mevzuat ile belirlenmesi gerekmektedir.²⁵³

Halkın birçok aşamada katılımını öngören ve öncekine oranla daha detaylı düzenlemeler getiren maddelerle, ÇED sistemi daha “katılımcı” hale getirilmeye çalışılmıştır. ÇED bakımından büyük önemi haiz olan katılım, 2003 yılındaki değişikliklerde en önemli konulardan biri olarak öne çıkmaktadır. Ancak yine de uygulamada, bu amaca ulaşılabilmesi için, Üye Devletler’in Direktif’i iç hukuka aktarma şekilleri son derece önemlidir.

Halkın sürece etkin bir şekilde katılımına ilişkin engeller ise genel olarak; halkın planlama süreci, gerekli bilgiler ve hukuki yardım konularındaki eksik bilgileri, kendisinin etkilenmeyeceğini düşünmesi, katılıma ilişkin uygulamalardan kaynaklanan sorunlar, karar verme sürecinde etkili olunamaması ve düzenlemelerden kaynaklanan sorunlar şeklinde özetlenmektedir.²⁵⁴

F. Kapsam Belirleme Aşaması

Projeler için ÇED gerekip gerekmediğinin belirlenmesine işaret eden tarama sürecini takip eden kapsam belirleme aşamasında²⁵⁵; yatırımcının projenin inşaat, işletme ve işletme sonrası aşamalarda doğacak tüm etkileri, projeye has, olası karakteristik etkileri ve tüm bunlar arasındaki etkileşimleri belirlemesi gerekmektedir.

ÇED’in evrensel olarak kabul edilmiş temel aşamaları izah edilirken belirtildiği üzere kapsam belirleme, ÇED uygulanacak projeler bakımından, yatırımcının hazırlayacağı raporun kapsamının yetkili otorite tarafından belirlendiği aşamadır. Yatırımcı, raporunu yetkili otoritenin belirlediği bu

²⁵³ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s.62.

²⁵⁴ Hartley, Wood, **a.g.m.**, s. 333.

²⁵⁵ Bazı ülkelerde bu iki aşama tek bir kademede uygulanmaktadır.

kapsam çerçevesinde hazırlamaktadır. Kapsam belirleme kural olarak zorunlu bir aşama olmamasına rağmen, hataları ve ÇED çalışmasındaki zaman kaybını önlemek bakımından büyük önemi haizdir.²⁵⁶

ÇED Direktifi'nde yatırımcının hazırlayacağı bir ÇED raporundan²⁵⁷ açıkça bahsedilmediği gibi, Direktif'te belirli bir proje için yapılacak ÇED çalışmasında yer alması gereken başlıkların belirlenmesine ilişkin olan kapsam belirleme aşaması da bir zorunluluk da öngörülmemiştir.²⁵⁸

Bununla birlikte, 1997 yılında Direktif'te gerçekleştirilen değişiklikle, ÇED sürecinde kapsam belirlemeye ilişkin bir yenilik öngörülmüştür. Belirtilen Direktif'te, yatırımcının talep edilmesi halinde yetkili otorite tarafından kendisine kapsam belirlemeye ilişkin fikir verilebileceği düzenlenmiştir. Böylece, 1997 yılındaki değişiklikle bu konuda isteğe bağlı bir mekanizma öngörülmüştür. Kapsam belirleme süreci, daha sonra çıkabilecek sorunların önlenmesi bakımından önemli görüldüğünden, bu sürecin zorunlu olarak öngörülmemiş olması eleştirilere sebep olmaktadır.²⁵⁹

Bu noktada belirtmek gerekir ki 2001 yılında Komisyon ÇED sürecine ilişkin rehber niteliğinde olan ve "tarama"²⁶⁰, "kapsam belirleme"²⁶¹ ve "yatırımcı tarafından sağlanan bilgilerin gözden geçirilmesi"²⁶² konularına ilişkin, ÇED Direktifi'nin öngördüğü kapsamlı yöntemlerin uygulanmasına ilişkin bir rehber niteliğini haiz olan üç adet doküman yayınlamıştır. Bu husus da belirtilen süreçlere ilişkin Üye Devletler'deki uygulamalarda birliğin sağlanmasının arzulandığını göstermektedir.

²⁵⁶ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s. 60-61.

²⁵⁷ AB ülkelerinde, ÇED raporunu hazırlama yükümlülüğünün yatırımcıya ait olduğu ve raporun genellikle, en az üç kişiden oluşan bir çalışma grubu tarafından hazırlandığı belirtilmektedir. Bkz.: Chen, Zhang, Ekroos, **a.g.m.**, s. 60.

²⁵⁸ Buna karşın Almanya gibi bazı ülkeler kendi düzenlemelerinde buna ilişkin hükümler öngörmüştür. İrlanda gibi diğer bazı ülkelerde ise bu hususta zorunlu olmayan düzenlemeler yer almaktadır.

²⁵⁹ Adam Barker, Christopher Wood, "Environmental Assessment in the European Union: Perspectives, Past, Present and Strategic", **European Planning Studies**, Vol. 9, No: 2, 2001, s. 248.

²⁶⁰ Erişim: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>, 20 Nisan 2010.

²⁶¹ Erişim: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>, 20 Nisan 2010.

²⁶² Erişim: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-review-full-text.pdf>, 20 Nisan 2010.

G. Direktif Kapsamı Dışında Tutulan Hususlar

85/337/AET sayılı Direktif'in giriş kısmında, iki adet muafiyete yer verilmiştir. Ayrıca Direktif genelinde öngörülen muafiyetler de bulunmaktadır. Öncelikle Direktif'in giriş kısmında yer verilen muafiyetlere bakacak olursak bunlardan ilki; "ayrıntıları ulusal bir yasa ile belirlenen projeler"dir.²⁶³ Bu ifadenin, Üye Devletler'e, bazı projeleri ÇED kapsamı dışında tutması için geniş bir alan bıraktığı görülmektedir. Nitekim Direktif'in taslağı üzerinde sürdürülen görüşmeler sırasında Danimarka tarafından, Danimarka Parlamentosu'nun yatırım projelerini onaylama konusundaki yetkisinin zayıflatılacak olmasına ilişkin tereddütler ileri sürülmesi üzerine uzlaşa sağlamak amacıyla taslağa bu doğrultuda bir hüküm eklendiği belirtilmektedir.²⁶⁴

Direktif'te Üye Devletler'in, istisnai durumlarda, belirli bir projeyi kısmen veya tamamen Direktif kapsamı dışında tutabilecekleri²⁶⁵ belirtilmiştir. Ancak diğerlerinden farklı olarak Direktif'te, bu istisnaya özgü bazı koşullara yer verilerek kapsam dışında bırakılan projenin tamamen kontrolsüz kalması önlenmek istenmektedir. Buna göre, Üye Devlet, bir projeyi, Direktif kapsamı dışında tutacak ise; bu proje için başka bir değerlendirme şeklinin uygun olup olmadığını ve toplanan bilgilerin halka sunulup sunulmaması gerektiğini göz önünde bulunduracak, muafiyetin gerekçelerini ve bu konudaki bilgileri halka sağlayacak ve muafiyet konusunda Komisyon'u bilgilendirecektir.²⁶⁶ Bu maddede 2003/35/AT sayılı Direktifle değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik, başka bir değerlendirme şeklinin uygun olup olmadığı da dahil olmak üzere, yukarıda sayılan tüm hususlarda halkın bilgilendirilmesi gerektiği düzenlenmiş ve böylelikle Üye Devletler tarafından kapsam dışında tutulacak hususlar öngörülse dahi halkın bilgilendirilmesi bakımından kapsam genişletilmiştir.

²⁶³ Bu muafiyet, Direktif'in 1. maddesinin son paragrafında da ayrıca belirtilmiştir.

²⁶⁴ Wathern, **a.g.e.**, s. 200.

²⁶⁵ Bu muafiyet, Direktif'in 2. maddesinin üçüncü paragrafında ayrıca düzenlenmiştir.

²⁶⁶ Ayrıca Direktif uyarınca, Komisyon'un alınan dokümanları derhal Üye Devletler'e iletmesi ve bu uygulama ile ilgili AB Konseyi'ne yıllık olarak rapor hazırlaması gerekmektedir.

85/337/AET sayılı Direktif'te ulusal savunma amacına hizmet eden projelerin Direktif kapsamında olmadığı belirtilmiştir.²⁶⁷ Bu düzenleme, “çevresel bozulmada azımsanmayacak katkısı olan askeri faaliyetlere izin verilmesi”²⁶⁸ anlamına geldiği şeklinde yorumlanmıştır. Üye Devletler'in bu istisnai hallere, bilhassa ulusal güvenlikle ilgili projelere ilişkin bir planlama yapmalarının ve politika geliştirmelerinin temel bir yükümlülük olduğu belirtilmektedir. 2003/35/AT sayılı Direktif ise ulusal savunmaya ilişkin muafiyeti kaldırarak, bu projelerin de ÇED'e tabi olacağını kural olarak benimsenmiştir. Buna karşın, ÇED sürecinin işletilmesinin ulusal savunma amacı bakımından olumsuz etkisi olacağı düşünülüyorsa Üye Devletler'in bu projelere ÇED hükümlerini uygulayıp uygulamama konusunda takdir hakkı bulunmaktadır.²⁶⁹

“Ticari ve endüstriyel” güvenlik konuları ile “kamu yararının korunması”nın kapsam dışında tutulmasına ilişkin bir düzenleme de Direktif'te mevcuttur.²⁷⁰ Diğer ÇED sistemlerinde olduğu gibi burada da sınıai ve ticari gizliliğin sağlanması amaçlanmıştır.²⁷¹ Buna karşın “kamu yararı”nın kapsamlı bir kavram olmasının geniş bir muafiyete sebep olabileceği de açıktır. 97/11/AT sayılı Direktif ile Direktif'e ilişkin muafiyetler arasında yer alan “endüstriyel ve ticari güvenlik ile kamu yararını koruma” hallerine “fikri mülkiyet hakları” da eklenmiştir.

Komisyon, 2006 yılında, kapsam dışında tutma konusunun nasıl yorumlanması gerektiğini açıklamak için bir belge yayınlanmıştır.²⁷² Buna göre; bu maddenin iç hukuka aktarılması konusunda Üye Devletler'e bir takdir hakkı tanınmış olduğundan, Üye Devletler'in, Direktif'in öngördüğünden daha sıkı rejimler getirmesi mümkündür. Öte yandan, şüphesiz ki istisnai

²⁶⁷ Bu husus, Direktif'in 1. maddesinin dördüncü paragrafında belirtilmiştir.

²⁶⁸ Abdurrahman Saygılı, “Avrupa Birliği'nin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 3, No:2, (Bahar:2004), s.75.

²⁶⁹ Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s. 52.

²⁷⁰ Bu husus, Direktif'in 10. maddesinde düzenlenmektedir.

²⁷¹ Wood, **a.g.e.**, s. 44.

²⁷² Hukuken bir bağlayıcılığı olmayan bu belge, sadece Komisyon'un görüşünü yansıtmakta ve Üye Devletler'in yetkili otoritelerine maddeye hangi hallerde ve nasıl müracaat edileceğine karar verme konusunda yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

durumlar mümkün olduğunca dar yorumlanmalıdır. İstisnaya başvurulması için, ulusal bir buhran dönemi olması ve bu istisnaya dayanmak için acil bir sebep olması gerekmektedir. Hem önlenebilecek hem de beklenmekte olan bir durumla karşılaşılması ise bu uygulamayı maruz göstermeyecektir.²⁷³

Direktif kapsamı dışında tutulan hususların, Direktif'in amacını engelleyebileceği, Direktif'in bu açıdan eksik bulunduğu ve bu durumun, Üye Devletler'in yetkiyi ellerinde tutmak istemesinden kaynaklandığı belirtilmektedir.²⁷⁴ Önleyicilik ilkesi aracılığıyla çevreyi korumada etkin bir araç olan ÇED'in kapsamı dışında tutulabilecek hususların Direktif'in etkinliğini azaltacağı tabiidir. Bununla birlikte, Üye Devletler'in Direktif'in öngördüğünden daha sıkı önlemler getirmesi en azından teorik olarak mümkün olduğundan, bu hususlar bakımından da ÇED süreci uygulanmasına bir engel bulunmamaktadır.

H. Direktiflerin Ekleri

Direktif'in; Ek-I'inde ÇED uygulanacak projeler listesi, Ek-II'sinde ÇED uygulanıp uygulanmayacağına Üye Devletler tarafından karar verilecek faaliyetler listesi, Ek-III'ünde Ek-II'de yer alan faaliyetlere ilişkin seçme eleme kriterleri hakkındaki liste ve Ek-IV'ünde ise yatırımcı tarafından sağlanması gereken bilgilere ilişkin liste yer almaktadır. Aşağıda, genel hatlarıyla bu eklerde yer alan hususlar izah edilmeye çalışılmıştır.

1. Doğrudan ÇED Uygulanması Gereken Faaliyetler (Ek-I)

Yukarıda da ifade edildiği üzere Direktif'in Ek-I'inde doğrudan ÇED uygulanması gereken faaliyetler, kapasite ve faaliyetin büyüklüğü gibi belirli ölçütlerle sayılmaktadır. Çevresel etkileri daha önemli olarak kabul edilmiş bu faaliyetler 85/337/AET sayılı Direktif'te dokuz başlık altında listelenmiştir.

Çalışmanın giriş kısmında da belirtildiği üzere, teknik konular çalışma kapsamında olmamakla birlikte genel bir çerçeve vermek açısından belirtmek gerekir ki burada; ham petrol rafinerileri, termik enerji santralleri ve diğer

²⁷³ Saygılı, **a.g.e.**, s. 65.

²⁷⁴ Alan Gilpin, **Environmental Impact Assessment Cutting Edge For the Twenty-First Century**, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, s. 76.

yakma tesisleri, nükleer enerji santralleri ve diğer nükleer reaktörler, sürekli olarak radyoaktif atık depolayan veya bertaraf eden tesisler, demir ve çeliğin başlangıç ergitilmesi için entegre döküm tesisleri, asbestosun çıkarılması, işleme tabi tutulması, dönüştürülmesi için kurulmuş tesisler ile asbestos içeren ürünler hakkındaki tesisler, bütünleşik kimyasal tesisler, otoyollar, ekpres yolları, uzun mesafe raylı trafik yolları, basit uçak pistleri bulunan havaalanları, ticaret limanları, yurt içi su yolları için limanlar ve yurt içi su yolları ile atık bertaraf tesisleri ve toksik ve tehlikeli atıkların kimyasal işlem gördüğü tesisler sayılmıştır.

Ek-I Listesi'nde 1997, 2003 ve 2009 yıllarında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 1997 yılında 97/11/AT sayılı Direktifle gerçekleştirilen değişiklik ile Ek-I'deki faaliyet sayısı dokuzdan yirmi bire yükseltilmiştir. Yapılan eklemelerden bazıları; nehir havzaları arasındaki su kaynaklarının transferi, petrol ve doğalgaz arama ticareti, petrol ve kimyasal depolama tesisleridir. 1997 değişiklikleri ile öncekine göre öncekine oranla çok daha uzun bir listeye ve çevresel açıdan önemli ve fakat önceki Direktif'te dışlanmış birçok projeye Direktif hükümlerinin uygulanacağı görülmektedir.²⁷⁵

Ek-I'de 2003 yılında gerçekleştirilen değişiklikle listeye bir madde daha eklenerek, listelenen projelerde yapılacak önemli değişiklikler veya genişletmeler de kapsama alınmıştır. Bunun için söz konusu değişiklik ya da genişletmenin kendisinin Ek-I'deki eşik değeri karşılaması gerekmektedir.²⁷⁶ 2009/31/AT sayılı Direktifle gerçekleştirilen değişiklikle, karbondioksit gazının depolanmasına ilişkin bazı hususlar da listeye eklenmiştir.

2. Doğrudan ÇED Uygulanması Öngörülme-yen Faaliyetler (Ek-II)

Direktif'in Ek-II'sinde, Üye Devletler tarafından ÇED uygulanıp uygulanmayacağına karar verilecek olan faaliyetler listelenmektedir. Bu liste, önem derecesi açısından, çevre üzerinde olumsuz sonuç doğurma ihtimali düşük olan faaliyetleri kapsamaktadır.²⁷⁷ Üye Devletler tarafından ÇED

²⁷⁵ Wood, **a.g.e.**, s. 40.

²⁷⁶ Chen, Zhang, Ekroos, **a.g.m.**, s. 57.

²⁷⁷ Saygılı, **a.g.m.**, s. 72.

uygulanmasına karar verilirse bu faaliyetler de tıpkı Ek-I'de yer alanlar gibi bir sürece tabi tutulacaktır.

Bu listenin, Ek-I'e göre daha uzun olduğu görülmekte olup; faaliyetler, sektörler esas alınarak gruplandırılmıştır. Burada; tarım, yeraltından maden çıkarmaya dayalı sanayi, enerji sanayi, metallerin işlenmesi, cam imalatı, kimya sanayi, gıda sanayi, tekstil, deri, ağaç ve kağıt sanayi, kauçuk sanayi, alt yapı projeleri ve diğer projeler başlıkları altında toplam on bir kalem faaliyet yer almaktadır.

1997 yılında gerçekleştirilen değişiklikle bu listedeki projeler sayıca artırılmış ve kapsam genişletilmiştir.²⁷⁸ 2003 yılında gerçekleştirilen değişiklikle, projelerdeki genişletme veya değişiklik haline Ek-II'de de yer verilmiştir. Ek-I'de yer alan faaliyetlerde gerçekleştirilecek olan değişiklik veya genişletmelerin Ek-I'deki eşik değeri karşılamaması halinde Ek-II'ye tabi olacağı belirtilmiştir. Bu noktada, belirtilen hususun sadece Direktif'te düzenlenen projelerde gerçekleştirilecek değişiklikler için söz konusu olduğu ve Direktif'te yer almayan projelere ilişkin değişikliklerden bahsedilmediği ifade edilmelidir.²⁷⁹ 2009/31/AT sayılı Direktifle gerçekleştirilen değişiklikle, karbondioksit gazının depolanmasına ilişkin Ek-I kapsamında yer almayan hususların Ek-II'ye dahil edilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

3. Seçme Kriterleri (Ek-III)

Direktif'in ilk halinde yer almasa da 97/11/AT sayılı Direktifle, Ek-II'de yer alan faaliyetlere ilişkin olarak Ek-III'de seçme kriterlerine yer verilmiştir. Ek-III Listesi'nde, Ek-II'de yer alan projelere ilişkin hangi sürecin uygulanacağını tespiti açısından seçme kriterlerine yer verilmesi, Ek-II'deki projelere uygulanacak yöntemin belirlenebilmesi için bir çerçeve çizmesi açısından önemlidir. Dolayısıyla, Ek-II'deki projelere ilişkin olarak yeni Ek-

²⁷⁸ Ek-II'de, ormandan yoksun bırakma sonucunu doğuracak faaliyetler, asbest üretimi, belirli kıyı çalışmaları, kayak yolları ve lunaparklar gibi listenin önceki halinde yer almayan geniş kapsamlı kategorilere yer verilmiştir. Değiştirilmiş bu listeye; seramik ürünleri üretimi, sulama ve boşaltma projeleri, rüzgar gücünden yararlanan tesisler ve turizm başlıklı bazı konular da eklenmiştir.

²⁷⁹ Chen, Zhang, Ekroos, **a.g.m.**, s. 57.

III'de, seçme kriterleri benimsenmiş olmasının tarama sürecine ilişkin en işlevsel değişiklik olduğunu söylemek mümkündür.

Ek-II'de yer alan projeler bakımından, Üye Devletler tarafından ister her bir proje bazında ayrı değerlendirme yapılarak ister eşik değerler belirlenerek ÇED uygulanıp uygulanmayacağına karar verilsin mutlaka Ek-III'deki hususların dikkate alınması gerekmektedir. Bu listede, göz önünde bulundurulacak hususlara; projenin özellikleri, yerleri ve potansiyel etkinin özellikleri başlıkları altında yer verilmiştir.

Projelerin özellikleri bakımından; projenin büyüklüğü, diğer projeler ile kümülatif değerlendirme, doğal kaynakların kullanılması, atık üretimi, kirlilik gibi sonuçlar ve özellikle kullanılan maddeler ya da teknolojiler göz önünde bulundurularak kaza meydana gelme riski göz önünde bulundurulacaktır. Projelerin yerleri bakımından; mevcut arazi kullanımı, arazideki doğal kaynakların bolluğu, kapasitesi ve yenilenebilirliği ve çevrenin hazmetme kapasitesi dikkate alınarak coğrafi alanların çevresel hassasiyetlerinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. Çevrenin hazmetme kapasitesi bakımından ise; sulak alanlara, kıyı bölgelerine, dağlık ve ormanlık alanlara, doğal rezervler ve parklara, korunan alanlara, özel koruma alanlarına, yoğun nüfus alanlarına ve tarihi, kültürel ya da arkeolojik öneme sahip alanlara atıf yapılmıştır. Ayrıca potansiyel etkinin özellikleri bakımından etkinin; kapsamının, sınır ötesi özelliğinin, büyüklüğünün, gerçekleşme ihtimalinin, süresinin, sıklığının ve geri dönüşümünün göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

4. Faaliyet Sahibinin Vermesi Gereken Bilgiler (Ek-IV)

Direktif'in Ek-IV'ünde, faaliyet sahibinin sağlaması gereken bilgilere ilişkin hususlara yer verilmiştir. 1997 yılında gerçekleştirilen değişiklikle önceden Ek-III'de yer alan bu husus Ek-IV'e alınmış ve Ek-IV'teki bilgilerin sağlanması bakımından Üye Devletler'in gerekli önlemleri alması gerektiği belirtilmiştir.

Yatırımcının sağlaması gereken asgari bilgilerin ötesinde, Üye Devletler'in gerekli görmesi halinde yatırımcının Ek-IV'de listelenen bilgileri de sağlaması gerekmektedir. Ek-IV'de, projenin yaratması muhtemel çevresel etkilere ilişkin bir belirleme yer almakta olup, burada, doğrudan, dolaylı, ikincil, kümülatif, kısa orta ve uzun vadeli, kalıcı ve geçici, olumlu ve olumsuz etkilere vurgu yapılmıştır. Esasen bu, birçok diğer ÇED sistemindekine karşılık gelen bir belirlemedir.²⁸⁰

Projenin tüm fiziksel özelliklerinin, inşaat ve işletme aşamasındaki arazi kullanım gerekliliklerinin, kullanılan maddelerin özelliği ve miktarı gibi üretim sürecine ilişkin ana özelliklerin, su, hava, toprak ve gürültü kirliliği gibi, projenin başlaması durumunda oluşabilecek kirliliklerin tanımlanması gerekmektedir.

ÇED sürecinde sağlanması gereken bilgilerin düzenlendiği Ek-IV'de, 1997 yılında gerçekleştirilen değişiklikle, düzenlemenin 1985 tarihindeki halinden farklı olarak; "çalışılan temel alternatiflerin bir taslağı ve yapılan seçimin temel nedenlerini gösterilmesi" de yer almaktadır. Planlanan yatırıma ilişkin olarak çalışılan alternatiflerle ve neticede yapılan seçimin temel sebepleriyle ilgili bir taslak verilmesinin öngörülmesi ve alternatiflerin belirlenmesinin zorunlu hale getirilmesi de önemli hususlardandır.²⁸¹ Son olarak, çevre üzerinde oluşabilecek olumsuz etkilerin önlenmesi ya da en aza indirilebilmesi için alınacak önlemlerin tanımlanması ve tüm bu belirtilen hususlara ilişkin teknik olmayan bir özet çıkarılması gerekmektedir.

I. Direktiflere Yönelik Eleştiriler

ÇED Direktifi'nin hem Birliğin çevre politikası hem de ÇED bakımından bir dönüm noktası olduğu açıktır. Nitekim bu Direktif'in, arazi kullanımına ilişkin projeler bakımından önceden bir karar alma süreci öngören bir sistemi doğrudan bir şekilde ilk kez getiren bir Direktif olduğu belirtilmiştir.²⁸² Bu önemli adıma karşın, Direktif'in çok genel nitelikte olması ve bazı temel

²⁸⁰ Wood, **a.g.e.**, s. 43.

²⁸¹ Wood, **a.g.e.**, s. 38-42.

²⁸² Haigh'den (1987) aktaran: Sheate, Macrory, **a.g.m.**, s. 68.

ölçütler getirmeye çalışsa da detaylı düzenlemeleri Üye Devletler'e bırakması nedeniyle tam olarak amacına ulaşamadığı söylenebilir. Aşağıda, 85/337/AET sayılı ÇED Direktifi ile bu Direktif'i değiştiren diğer Direktiflere ilişkin eleştirilere yer verilmiştir.

Taslak Direktif metni ile karşılaştırıldığında, 85/337/AET sayılı Direktif'in birçok farklılık içerdiği, Üye Devletler arasındaki uzlaşmayı yansıtan bu değişiklikler neticesinde Direktif'in daha az etkili hale getirildiği, Direktif ile kabul edilen az sayıda ve yetersiz hükümle zaten birçok Üye Devlet'te mevcut olan düzenlemelerin ötesine geçilemediği ifade edilmektedir.²⁸³

Direktif bakımından asıl sorunun "yetki konusu" olduğu, özellikle de olumsuz çevresel etkileri muhtemel olan bir yatırım projesinin icra edilip edilmeyeceğine karar verme yetkisi bakımından Direktif'in sorunlu olduğu, ayrıca Direktif'in yeterince şeffaf olmadığı ve üzerine kamusal ilgiyi çekemediği ileri sürülmektedir.²⁸⁴ Bu eleştirinin, bir projeye ÇED uygulanıp uygulanmayacağı hakkında karar verme aşamasının ÇED bakımından en önemli aşama olmasından ve Direktif'in bu konuyu Üye Devletler'in düzenlemelerine bırakmasından kaynaklandığı düşünülebilir.

Diğer eleştiriler ise Direktif'in halkın katılımıyla ilgili maddelerinin yeterli görülmediğini göstermektedir. Yetkili otoritenin kararında halkın yorumlarının etkisi ve yapılan değerlendirmelerin yayınlanması bakımlarından Direktif'in oldukça zayıflatıldığı,²⁸⁵ ayrıca izleme ve kontrole ilişkin hükmün Direktif'te yer almadığı, Direktif'te plan ve programlar bakımından ÇED uygulanmasına ilişkin bir düzenleme olmadığı, yatırımcı tarafından sağlanması istenen bilgilerin içeriğini belirleyen Ek-III'ün taslak metne göre daraltıldığı, dolayısıyla, ilk taslağa göre Direktif'in etkilerinin yumuşatıldığı belirtilmiştir.²⁸⁶

Direktif'te alternatiflerin değerlendirilmesine veya komşu ülkelerde doğacak etkilerin göz önünde bulundurulmasına ilişkin düzenlemeler yer almadığı belirtilerek birçok Üye Devlet'in düzenlemelerinde bu hususta

²⁸³ Wathern, **a.g.e.**, s. 207.

²⁸⁴ Saygılı, **a.g.m.**, s. 67.

²⁸⁵ Burada, ÇED Direktifi'nin taslak metni ile karşılaştırma yapılmaktadır.

²⁸⁶ Wood, **a.g.e.**, s. 37.

farklılıklar bulunduğu, birçok ülkede ise bunun bir zorunluluk olarak öngörülmediği ifade edilmiştir.²⁸⁷ Alternatiflerin belirlenmesi, hem önleyici yaklaşımın hayata geçirilmesi hem de karar verme sürecindeki etkisi sebepleriyle önem arz etmektedir.²⁸⁸ Ayrıca Direktif'in, kabul edildiği haliyle, ÇED'in, her bir Üye Devlet'te ulusal düzenlemeler ile uygulanması için temel prensiplere ilişkin esnek bir çerçeve sağladığı belirtilerek,²⁸⁹ Direktif'in diğer AB Direktifleri gibi çok zayıf bir uzlaşmayı yansıttığı, bunun, çevrenin en iyi şekilde korunması yaklaşımından ziyade, yatırımcıların girişimi ve bürokrasi gibi Üye Devletler'deki çeşitli direnişlerden kaynaklandığı eleştirileri de yapılmıştır.²⁹⁰

85/337/AET sayılı Direktif'i değiştiren her bir Direktif ile ÇED bakımından daha olumlu adımlar atıldığı görülmekle birlikte bu değişikliklere ilişkin eleştiriler de mevcuttur. Öncelikle, Direktif'te yer verilmeyen ve eksiklik olarak nitelendirilebilecek hususlar bulunmaktadır. Direktif'te, ÇED'e ilişkin çalışmanın başladığının duyurulacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Direktif'te sağlanması gerektiği belirtilen bilgilerin sunulmasına ilişkin biçim bakımından da bir açıklık bulunmamaktadır. Direktif, ÇED raporuna ilişkin taslak hazırlıklarına, raporun yetkili otorite tarafından eleştirilmesine veya nihai hale gelmesine ilişkin hükümler içermemektedir. Direktif'te, ÇED raporunun içeriğine ilişkin olarak halk ve ilgililer tarafından belirtilen hususların yatırımcı tarafından değerlendirilmesine veya bunlar hakkında da halkın bilgilendirilmesine ilişkin bir hüküm de bulunmamaktadır.²⁹¹ Direktif, yapılan değişikliklere rağmen projenin etkilerinin izlenmesi konusunda sessiz kalmaktadır. Direktif'te istişare ve halkın katılımı konularının hala sınırlı olarak ele alındığı belirtilmektedir. Direktif'te, üçüncü bir kişinin ÇED'e ilişkin kararla ilgili başvurabileceği yollara ve izleme aşamasına ilişkin bir hüküm de mevcut değildir. Direktif, Komisyon'a değerlendirmenin sonuçlarını izlemek için özel

²⁸⁷ Bond ve Wathern'dan aktaran: Wood, **a.g.e.**, s. 47.

²⁸⁸ Alexander Gillespie, "Environmental Impact Assessment in International Law", **Reciel** 17, 2008, s. 229.

²⁸⁹ Wood, **a.g.e.**, s. 37.

²⁹⁰ Brouwer (1988)'dan aktaran: Wood, **a.g.e.**, s. 37.

²⁹¹ Buna karşın 8. maddede, bu hususların da ÇED raporu ile beraber, karar verme aşamasında göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir.

bir yetki vermemiştir. Buna karşın birçok ülke, bu konuda özel yasal düzenlemeler getirmiştir.²⁹² İzleme aşaması, ÇED'in en önemli aşamalarından biridir zira faaliyetin planlandığı şekilde yürüdüğü ancak bu aşamada tespit edilebilecektir.²⁹³

Direktif değerlendirilirken, ÇED konusunda kaydedilen ilerlemeye rağmen hala yapılması gereken çok husus olduğu belirtilmekte ve bu konuda; tarama ve kapsam belirleme sürecine, geliştirilmiş istişare yöntemlerine, katılımın artırılmasına, alternatiflerin geliştirilmesine, ÇED raporlarının kalitesinin artırılmasına ve izlemenin gerçekleştirilmesine atıf yapılmaktadır.²⁹⁴

97/11/AT sayılı Direktifle ekli listelerdeki proje sayısının artırılması ve Ek-II Listesi bakımından seçme eleme kriterlerine yer verilmesi, tarama süreci bakımından öngörülen olumlu değişiklikler olarak dikkat çekmektedir. Her ne kadar 1997 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle alternatiflerin değerlendirilmesi konusu ele alınmış olsa da bunun, karar almanın en erken sürecinde gerçekleştirilmesi önemlidir. 1997 tarihli Direktifle getirilen değişikliklerin, özellikle; kapsam belirleme, halkın katılımı ve izleme konularına ilişkin sorunları aşmak bakımından yeterli görülmediği de belirtilmektedir. Kapsam belirlemeye ilişkin eleştiriler, bu konuda Direktif'te bir zorunluluk öngörülmemesinden ve bu eksikliğin Üye Devletler arasında farklı uygulamalara yol açmasından kaynaklanmaktadır. İzleme konusunun önemi ise, Direktifler'in Üye Devletler tarafından iç hukuka aktarılma süreçlerindeki gecikme ve iç hukuktaki düzenlemelerde öngörülen farklı uygulamalar örnek gösterilerek açıklanmakta, zorunlu bir izleme aşaması olmaksızın geçmiş olumsuz deneyimlerden ders çıkarmanın ve ÇED konusunda kalitenin artırılmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir.²⁹⁵

²⁹² Wood, **a.g.e.**, s. 41- 49.

²⁹³ Gillespie, **a.g.m.**, s. 230.

²⁹⁴ Bu hususta ayrıca, ironik bir şekilde belirtilen eksikliklerin birçoğunun 1980 yılındaki taslakta yer almadığı belirtilmektedir. Detaylı bilgi için Bkz.: Wood, **a.g.e.**, s. 50-51.

²⁹⁵ Barker, Wood, **a.g.m.**, s. 244-248.

Direktifler'e ilişkin olumsuz eleştirilerin birçoğunun, 2003/35/AT sayılı Direktifle giderildiği zira bu Direktif'in, daha önce de belirtildiği üzere halkın ÇED sürecinin birçok aşamasında bilgilendirilmesine, sürece katılımına ve yargıya erişimine ilişkin son derece olumlu değişiklikler getirdiği ifade edilmelidir. Ne var ki 2003/35/AT sayılı Direktifle, yukarıda belirtilen eleştirilerden olan projenin etkilerinin izlenmesine ve kapsam belirleme sürecine ilişkin bir değişiklik öngörülmediği belirtilmelidir.

ÇED Direktifi'nde gerçekleştirilen değişikliklere ilişkin olumlu eleştiriler de mevcuttur. Değişikliklerle, çevre üzerinde önemli etkilere sahip olduğu farz edilen projelerin listesinin genişletilmiş olması, ÇED sürecine tabi tutulacak projelerin sayısının artırılmış olması bakımından önem olarak görülmüş, aynı zamanda, Ek-II'de yer alan projeler için uygulanacak sürece karar verilirken kullanılacak ölçütlerin tespit edilmesi konusunda da gelişme kaydedilmiş olduğu ve Direktif'in önceki haline göre, ÇED bakımından son derece önemli bir konu olan halkın katılımına ilişkin de önemli düzenlemeler içerdiği belirtilmiştir. Tüm bunların sonucunda, Direktif'in eleştirilere maruz kalan yönlerinin giderilmeye çalışıldığı ve sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesinde bir adım daha ileri gidildiği²⁹⁶ şeklinde de bir yorum da mevcuttur.

J. Üye Devletlerdeki ÇED Uygulamalarının Önemi

Çevre koruma, Birliğin, Birlik hukukunun öngördüğünden daha sıkı düzenlemelerin Üye Devletler tarafından kabul edilip uygulanabilmesine yetki verilen özel bir alandır.²⁹⁷ Komisyon da Üye Devletler'in Direktif ile belirlenen asgari gerekliliklerin üzerinde düzenlemeler getirmesini beklemektedir.²⁹⁸ Direktifler ile ÇED'e ilişkin sadece asgari düzenlemeler getirilmekte olduğundan, Üye Devletler'in Direktifleri iç hukuka etkin bir şekilde aktarmaları son derece önemlidir.

²⁹⁶ Saygılı, **a.g.m.**, s. 77.

²⁹⁷ Hoevath, **a.g.e.**, s. 349

²⁹⁸ Wood, **a.g.e.**, s. 44.

Direktif genel bir çerçevede çizmekte olduğundan bu hükümlerin uygulanabilmesi için ÇED sürecine ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin getirilmesi bir zorunluluktur. Bunun ötesinde, Üye Devletler'in Direktifler'in öngördüğünden daha korumacı yaklaşımlar benimsemesi mümkün ve ÇED'in gerçek amacına ulaşılabilmesi için gereklidir.

Çalışmanın konusu kapsamında bulunmamakla birlikte, genel bir çerçeve çizmek ve uyumlaştırmadaki farklılıkları ortaya koymak açısından üye ülkelerdeki ÇED uygulamalarına ilişkin olarak ön plana çıkan hususlardan bazı örnekler vermek gerekli görülmektedir. ÇED, Fransa, Yunanistan, Hollanda ve Portekiz gibi bazı ülkelerde doğanın korunması kapsamında, Danimarka, İrlanda, İsveç ve İngiltere gibi ülkelerde planlama sistemi içerisinde ele alınmış, Belçika ve İtalya'da ise özel ÇED Kanunları çıkarılmıştır.

Az sayıda ülkede²⁹⁹ ÇED komisyonları kurulmuştur. Komisyon; Hollanda'da kapsam belirleme sürecini desteklemekte, ÇED raporunun yeterliliğini gözden geçirmekte ve yetkili otoriteden izlemeye ilişkin bilgileri almakta, Belçika'da ise ÇED sürecini yürüten kişilerin yeterliliğini gözden geçirmekte, kapsam belirlemekte ve ÇED raporunun mevzuatın gerekliliklerine uyumunu gözden geçirmektedir. Birçok ülkede, projeye ilişkin kararı vermek yetkili otoritenin sorumluluğundadır. Buna karşın Danimarka, İtalya ve Portekiz gibi örneklerde öncelikle çevreden sorumlu bakanın bir projenin çevreyle uyumlu olduğuna karar vermesi gerekmektedir.³⁰⁰

Belirtilen örnekler göstermektedir ki Direktifler her ne kadar temel çerçeveyi çizmeyi amaçlasa da uygulamada, her Üye Devlet'te temel konular hakkında dahi farklılıklar bulunmaktadır. Sonuç olarak AB'nin ÇED mevzuatının şekil almasında Direktifler'in olduğu kadar Üye Devletler'deki uygulamaların da büyük önemi vardır.

²⁹⁹ Hollanda, Belçika ve İtalya'nın bu duruma örnek olarak verilmesi mümkündür.

³⁰⁰ Glasson, Therivel, Chadwick, **a.g.e.**, s. 46.

K. ATAD'ın Bazı Kararlarından Örnekler

1985 tarihli Direktif yürürlüğe girdikten hemen sonra, Ek-I ve Ek-II'de listelenen projelerle ilgili, önceki izinlere ilişkin bir etki değerlendirmesi bulunmamasıyla ilgili birçok şikayet olmuştur. Fakat etki değerlendirmesinin Üye Devletler'de iyice yerleşik hale gelmesini takiben şikayetler, çevre üzerinde olumsuz etkisi olan projelerin etki değerlendirmesinin kalitesine ilişkin olmaya başlamıştır. Bunlar daha ziyade; karayolları, demiryolları ve limanlar gibi altyapı projeleri hakkında yetkili otoritelerce seçilen yerlere ve alternatiflere ilişkin olmuştur. Bu hallerde Komisyon'dan genellikle ulusal kararın iptal edilmesi ya da değiştirilmesi için aracılık etmesi istenmiştir.³⁰¹ Üye Devletler'deki uygulamalarda Ek-I ve Ek-II Listeleri'nde yer alan projelere ilişkin yetkili otoritelerin verdiği kararlar zaman zaman ATAD önüne de gelmiştir.

85/337/AET sayılı ÇED Direktifi, yatay mevzuata ilişkin bir araç olduğundan, Direktif, davalarda, başvurularda ve ihlallerde en çok atıfta bulunulan direktiflerden biridir. İhlal durumları genellikle, Direktif'in iç hukuka hatalı olarak aktarılmasından kaynaklanmaktadır. Uygunluk problemleri; İspanya, İtalya, Belçika, Almanya, Portekiz, Yunanistan ve İrlanda gibi Üye Devletler'de gerçekleşmiş, bu ülkeler, daha ziyade, Direktif'in Ek-II'sinde listelenen projelerle ilgilenmiş ve bunları ulusal hukuklarında kabul etmiştir.³⁰²

Komisyon'un, Birlik hukukunun izlenmesine ve değişik sektörlerdeki durumun ortaya koyulmasına ilişkin 26. Yıllık Rapor hakkındaki çalışması, ÇED Direktifi'nin yaygın uygulama alanı sebebiyle birçok şikayete konu olduğunu ve bunların bir kısmının da ihlal davası olarak ATAD önüne götürüldüğünü ortaya koymaktadır. Komisyon'un bu çalışmasında, ihlal davalarının birçoğunun Direktif'in Üye Devletler'in iç hukukuna eksik ya da hatalı aktarılmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. 2008 yılı içerisinde Komisyon, ÇED Direktifi'ne ilişkin on altı adet ihlal davası açmış olup,

³⁰¹ Alessandro Curatolo, "The Control of the Implementation of Directive 85/337/EEC", **International Environmental Impact Assessment**, Cameron May, 1997, s. 32.

³⁰² Curatolo, **a.g.m.**, s. 29.

bunlardan on iki tanesi Direktif'in kötü uygulanması sebebiyle Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Almanya, İtalya, Polonya ve İngiltere'ye, dört tanesi ise Direktif'in bazı düzenlemelerinin iç hukuka aktarılmaması sebebiyle İtalya'ya, Polonya'ya ve Slovenya'ya karşı açılmıştır.³⁰³ Çalışmanın bu kısımda, ATAD'ın ÇED'e ilişkin yaklaşımını ortaya koyması bakımından örnek bazı kararlara yer verilmiştir.

ATAD'ın, İrlanda'nın ÇED Direktifi'ni doğru bir şekilde uygulamada başarısız olduğuna hükmettiği bir kararı mevcuttur. Bu kararda; İrlanda'nın sadece ormandan yoksun bırakma sonucunu doğuracak, arazi ıslahı gerektirecek ve kömür çıkartmak için toprağın kesimine ilişkin faaliyetler bakımından projeye ilişkin 'büyüklük kriterleri' getirmesi yeterli bulunmamıştır. İrlanda'nın yaklaşımı ile doğanın, faaliyetin gerçekleştirileceği yerin ve kümülatif etkilerin göz önünde bulundurulmadığı belirtilmiştir. ATAD, küçük çaplı projeler bile söz konusu olsa bu projelerin çevresel açıdan hassas yerlerde gerçekleşecek olması halinde önemli etkiler doğurabileceğine karar vermiştir.³⁰⁴

ATAD'ın 30.4.2009 tarihli ve C-75/08 sayılı kararı; Ek-I ve Ek-II'deki projeler bakımından izlenecek yönetime ilişkin düzenlemeler getiren Direktif'in 4. maddesine ilişkindir. Bu davada, Ek-II'de yer alan ve hastane yapımına ilişkin olan bir projede yetkili ulusal otorite tarafından ÇED sürecinin işletilmemesine karar verilmesi halinde bu kararın gerekçelerinin verilmesinin gerekli olup olmadığı hususu ATAD önüne gelmiştir. ATAD, Direktif'in Ek-II'sinde yer alan bir proje bakımından, ilgili tarafların talep etmesi halinde yetkili idari otoritenin talep edene, verilen kararın nedenlerini veya talebe ilişkin gerekli bilgi ve belgeleri vermesi gerektiğine karar vermiştir.³⁰⁵ Esasen

³⁰³ Erişim: http://www.europa-nu.nl/id/vicg8sg0sazk/commission_staff_working_document, 10 Eylül 2010.

³⁰⁴ Regional Enviorenmental Center, **a.g.e.**, s. 60.

³⁰⁵ Erişim:

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurftp=jurftp&alldocrec=allldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=allldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&radtypeord=on&typeord=ALL&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=af>

bu, ilgilinin tüm bunları göz önünde bulundurarak bu karara karşı yargı yoluna gidebilmesi için de bir gerekliliktir.

ATAD'ın, 4.5.2006 tarihli ve C-290/03 sayılı kararı ise bir İngiliz vatandaşı tarafından, İngiltere'deki planlama otoritesine karşı açılan davaya ilişkindir. Dava, Londra'daki bir parkta insanların boş vakitlerini geçirecekleri bir tesisin yapımına planlamada yer verilmesi ve bu kararın ÇED süreci işletilmeden alınması nedeniyle açılmıştır. ATAD, Direktif doğrultusunda bir yatırım izninden bahsedilebilmesi için değerlendirmenin, Birlik hukukuna uyumlu bir usulde, ulusal hukuka uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kararda, planlama ve uygulama iki aşamaya ayrılarak diğer hususlara ilaveten, projenin içeriği, büyüklüğü ve gerçekleştirileceği yer gözetilerek projenin önemli çevresel etkileri olup olmadığının ikinci aşamada anlaşılır hale geldiği belirtilmiştir.³⁰⁶

ATAD'ın 7.1.2004 tarihli ve C-201/02 sayılı kararı ÇED süreci işletilmeden madencilik faaliyetine izin verilmesine ilişkindir. Karara esas olayda faaliyet sahibinin önceki tarihli bir izni vardır ve bu eski izne dayanılarak yapılan başvuru sonrasında yeni koşulların da gözetilmesi suretiyle bir izin verilmiş ve fakat ÇED süreci işletilmemiştir.

Kararda, 'süreç sonucunda izin verilmeden önce çevre üzerindeki etkilerin değerlendirilmesine ilişkin kriterleri belirten ve Üye Devletler'in bu hususu temin için gerekli tüm önlemleri alması gerekliliğini vurgulayan' Direktif'in 2. maddesinin birinci paragrafı ile 'Ek-I ve Ek-II'de yer alan projeler bakımından uygulanacak sürece ilişkin ayrımı düzenleyen' 4. maddenin ikinci paragrafının bağlantılı olarak düşünülmesi gerektiği belirtilmiştir. Madencilik

fint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&n
omusuel=&domaine=&mots=EIA&resmax=100&Submit=Submit, 20 Nisan 2010.

³⁰⁶ Erişim:

faaliyetlerine izin vermeden önce yetkili otoritenin gerekli ise bu faaliyetlerin çevresel etkilerinin değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

ATAD ayrıca, yetki alanları doğrultusunda otoritelerin, Direktif'in 2. maddesinin birinci paragrafında da öngörüldüğü gibi, bir çevresel etki değerlendirmesi yapılmasını teminen tüm genel ve özel önlemleri almakla yükümlü olduğunu belirtmiştir. Netice itibarıyla, verilmiş bir iznin geri alınması, geçersiz kılınması veya askıya alınması ya da zarar için tazmin öngörülmesi hususlarında mevzuatını gözeterek ulusal mahkemenin karar vermesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.³⁰⁷

ATAD'ın belirtilen kararları, mümkün olduğunca çok faaliyetin ÇED sürecine tabi tutulması gerektiğini ve ÇED sürecinde halkın etkin bir şekilde bilgilendirilmesinin önemini göstermekte olup, belirtilen kararlar ile ATAD tarafından, çevre yanlısı bir tutum izlendiği sonucuna ulaşılması mümkündür.

³⁰⁷ Erişim:

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=alldocnrec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&radtypeord=on&typeord=ALL&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=EIA&resmax=100&Submit=Submit>, 20 Nisan 2010.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ

I. ÇED'İN TÜRK HUKUKUNDAKİ DAYANAKLARI

ÇED'in hukukumuzdaki dayanaklarının başında şüphesiz ki Anayasa'nın 56. maddesi gelmektedir. "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56. maddede, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra, çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin Devlet'in ve vatandaşların ödevi olduğu ifade edilmiştir. İkinci fıkrada, çevre kirlenmesini önleme ödevi Devlet'e de yüklenmiş olduğundan ve "önleme" ÇED'in temel amacı olduğundan, bilhassa bu fıkranın ÇED'in anayasal dayanağı olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Aşağıda, bu maddeden yola çıkarak, 11.8.1983 tarihli ve 18132 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilgili maddesine ve ilgili diğer düzenlemelere yer verildikten sonra, ÇED Yönetmelikleri kronolojik olarak incelenmiştir.

A. Çevre Kanunu

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesi ÇED'e ilişkindir. Maddede, gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin ÇED Raporu hazırlayacakları ve bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceğinin ve bu hususta alınacak önlemlerin belirtileceği düzenlenmiş, ayrıntılı düzenlemeler ise yönetmeliğe bırakılmıştır.³⁰⁸ Kanun'un 31. maddesinde, ilgili yönetmeliklerin beş ay içerisinde çıkarılacağı

³⁰⁸ Bu maddeye 2004 yılında eklenen iki fıkra, 2006 yılında 5491 sayılı Kanunla maddede yapılan değişikliklere, 2008 tarihli son ÇED Yönetmeliği'nin incelenmesine geçilmeden önce, Anayasa Mahkemesi kararına da yer verilerek değinilecektir.

öngörülmesine karşın, ilk ÇED Yönetmeliği'nin yayımlanması, Kanun'un yayımından ancak on yıl sonra gerçekleşebilmiştir.

B. ÇED YÖNETMELİKLERİ

Ülkemizde, 7.2.1993 tarihinde yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ile ÇED, yasal bir süreç olarak tanımlanmıştır. ÇED Yönetmeliği, yukarıda yer verilen AB ÇED Direktifleri ile uyumlaştırmanın sağlanması amacıyla 23.6.1997, 6.6.2002, 16.12.2003 ve 17.7.2008 tarihlerinde revize edilmiştir.³⁰⁹

1.1993 Tarihli ÇED Yönetmeliği

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesine dayanılarak hazırlanan ve 7.2.1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ilk ÇED Yönetmeliği, "gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi, tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesini amaçlamaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, AB ÇED Direktifi'nde olduğu gibi, ülkemizin ilk ÇED Yönetmeliği olan 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde de listeleme usulü benimsenmiştir. Buna göre, Yönetmeliğin Ek-I Listesi'nde yer alan faaliyetlere, başka bir değerlendirmeye gerek kalmaksızın ÇED süreci uygulanacaktır. Ek-III Listesi'nde yer alan faaliyetler ise "ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler" olup, bu kapsamdaki faaliyetler bakımından ÇED uygulanıp uygulanmayacağına Yönetmelikte açıklanan süreç sonunda karar verilecektir. Bu süreç sonunda çevresel etkilerin önemli olduğuna kanaat getirilirse, tıpkı Ek-I'de yer alanlar gibi, ÇED raporuna tabi bir faaliyet karşımıza çıkacaktır. Bu yaklaşımın Direktif'in öngördüğü düzenleme ile aynı doğrultuda olduğu görülmektedir.

³⁰⁹ Bu noktada belirtmek gerekir ki belirtilen tarihlerdeki Yönetmelikler değişiklik olmayıp, her bir yönetmelik kendisinden öncekini yürürlükten kaldırmıştır.

Yönetmeliğin Ek-II Listesi'nde, "hassas yöreler" yer almakta olup, bu listedeki bölgelerden birinde bulunan bir faaliyet, Ek-III Listesi'nde yer alsa dahi, bu faaliyete de otomatik olarak ÇED süreci uygulanacaktır. 1985 tarihli Direktif'te öngörülmemeyen bu uygulama, 1993 tarihli ilk ÇED Yönetmeliği'nin korumacı yaklaşımının bir göstergesidir. Yönetmeliğin yer seçimine verdiği önemi gösteren bir başka husus da planlanan faaliyetin yeri hakkında ilgili mevzuat gereğince bir engel bulunmadığını belirten belgelerin ilgili kamu kuruluşlarından alınarak ÇED Raporu'nda bulundurulmasının düzenlenmiş olmasıdır. ÇED bakımından temel konulardan birinin yer seçimi olduğu düşünüldüğünde, bu maddedeki düzenlemenin olumlu olduğu görülmektedir. Zira bir faaliyetin, planlandığı yerde yapılması mümkün ya da uygun değilse artık çevresel etkilerini belirlemeye ve belirlenen bu etkileri azaltmak için önlemler tespit etmeye çalışmak yersiz bir çaba olmaktan öteye gitmeyecektir.

ÇED sürecinde uyulacak teknik ve idari esaslar ile süreçte yetkili mercileri belirleyen Yönetmelik uyarınca, birden fazla projeyi kapsayan entegre bir projenin "bir" faaliyet olarak nitelendirilmesi ve tek bir ÇED Raporu kapsamında incelenmesi gerekmektedir. Böyle bir hüküm Direktif'te yer almamakla birlikte kümülatif etkilerin belirlenmesi bakımından son derece önemlidir. Çalışmada birçok kere geçen kümülatif etki kavramının, ÇED Yönetmeliği'ndeki belirtilen düzenlemenin önemini ortaya koyması bakımından açıklanması gerekmektedir.

Kümülatif etkiler, farklı projelerin birleşmesinden doğan ve uzun vadede çevreye zarar veren etkilerdir.³¹⁰ Kümülatif etkilerin değerlendirilmesi, çok fazla çaba gerektiren, teknik olarak belirlemesi güç ve bürokratik olarak da yorucu bir iş olmakla birlikte, yasal bir zorunluluk olarak öngörülmemiş olsa dahi kümülatif etkilerin göz önünde bulundurulması, karar vericilerin çevresel etkileri dengeli bir şekilde değerlendirmesi için çok

³¹⁰ Gilpin'den (1995) aktaran: Larry Canter, "Cumulative Effects Assessment", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. I, Blackwell Science, 1999, s. 406.

büyük bir önem ihtiva etmektedir.³¹¹ Dolayısıyla kümülatif etkiler, planlanan bir faaliyet için yapılacak çevresel etki değerlendirmesine dahil edilmelidir.³¹² Entegre projeler bakımından tek bir ÇED Raporu düzenlenmesinin, "kümülatif etkilerin" belirlenmesi bakımından çok önemli olduğu ve yönetmeliğin belirtilen düzenlemesinin bu yönüyle olumlu olduğu görülmektedir.

Yönetmeliğin tanımlar kısmına gelindiğinde burada, 1985 tarihli Direktif'te yer alan tanımlara değil ve fakat ÇED süreci içerisinde yer alan aşamalarda geçen kavramlara yer verildiği görülmektedir.³¹³ Tanımlara bakıldığında, öncelikle çevre kavramının çok geniş bir şekilde tanımlandığı görülmektedir. Benzer şekilde yönetmelikte "etki" ve "önemli etki" kavramları da geniş olarak tanımlanmıştır. Halen yürürlükte olan 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde ise önemli etki tanımı yer almamaktadır.

Etki ve önemli etki tanımları bir arada düşünüldüğünde, "kirlilik" ve "çevresel zarar" kavramlarından daha geniş bir kapsamı oldukları görülmektedir.³¹⁴ Buna karşın Yönetmelikte önemli etki tanımına yer verilmesi hakkında eleştiriler olduğunu da belirtmek gerekmektedir. Tanımda, önemli etki bakımından, "kabul edilebilir olarak belirlenen sınır değerlerin dışında olma" şartı aranmakta olup, kabul edilebilirlik de mevzuatla ya da bilimsel esaslarla sınırlandırılmıştır. Oysa mevzuat esas alındığında, belirlenen değerlerin altındaki her değer ÇED bakımından önemsiz kabul edilecektir. Bilimin sınırlarının bilinmezliği ve henüz tam olarak saptanmamış olması nedeniyle, bilimsel esaslar da yeterli bir ölçüt değildir. Dolayısıyla, etkinin önem düzeyi, yalnızca sınır değerlerin asılmasıyla

³¹¹ Paul Erickson, **A Practical Guide To Environmental Impact Assessment**, Academic Press, 1994. s. 239.

³¹² Canter, **a.g.m.**, s. 407.

³¹³ Burada; "Bakanlık, taşra teşkilatı, çevre, etki, önemli etki, çevresel etki değerlendirmesi, çevresel etki değerlendirmesi raporu, çevresel etki değerlendirmesi uygulanacak hassas yöreler, çevresel etki değerlendirmesi ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosu, kontrol listesi ve değerlendirme tablosu, çevresel etki değerlendirmesi raporu genel formatı, çevresel etki değerlendirmesi olumlu belgesi, çevresel etki değerlendirmesi olumsuz belgesi, olumsuz etkinin çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi, faaliyet sahibi, inceleme değerlendirme komisyonu ve ön inceleme değerlendirme komisyonu" kavramları tanımlanmıştır.

³¹⁴ Saygılı, **a.g.e.**, s. 245.

ölçülemeyeceğinden ve bu noktada, maruz kalma süresi, yoğunluğu ve kirleticinin alıcı ortamda dağılma kalıpları da önemli rol üstlendiğinden, bu tanım yetersiz görülmüştür.³¹⁵

İlk ÇED Yönetmeliği'nde yer almakla birlikte 2008 tarihli Yönetmelik'te yer almayan bir başka tanım da, "olumsuz etkinin çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi" tanımıdır. Bu tanım uyarınca, olumsuz etkilerin çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilip indirilmediğinin tespitinde de "mevzuat" esas alınacaktır.

1985 tarihli ÇED Direktifi'nde, yetkili otoritenin, Direktif'ten kaynaklanan sorumlulukları yerine getirmekle yükümlü olan otorite veya otoriteler olduğu belirtilmiştir. Bu doğrultuda 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde yetkili mercii bakımından ikili bir ayrıma yer verildiği görülmektedir. Buna göre; ÇED Olumlu ya da Olumsuz Belgesi'ni verme yetkisi Bakanlığa, ÇED Ön Araştırmasına tabi faaliyetler hakkında Çevresel Etkileri Önemlidir ya da Önemsizdir kararını verme yetkisi ise Mahalli Çevre Kurulları'na bırakılmıştır. Bu konuda Mahalli Çevre Kurulları'nın yetkilendirilmiş olması, bu kurulların yetkinlik düzeyinin sınırlı olduğu ileri sürülerek eleştirilmiştir.³¹⁶

Yönetmeliğin geçici maddesi uyarınca, taşra teşkilatına verilmiş tüm yetki ve sorumluluklar, taşra teşkilatı kurulana kadar mahallin en büyük mülki idare amirine ya da uygun görülen merciye aittir. Bu düzenlemeden, Bakanlığın taşra il müdürlükleri kurulduktan sonra, mülki idare amirlerinin bu yoldaki görevlerinin sona ereceği anlamı çıkması; hukuki açıdan İl İdaresi Kanunu'nun öngördüğü sistemin dışına çıkıldığı, stratejik açıdan ise mülki idare amirlerinin olanaklarından yararlanmamanın olumsuz bir yaklaşım olarak görülüp eleştirilmiştir.³¹⁷

Yönetmelikte sayılan faaliyet sahibinin yükümlülükleri arasında; "Nihai ÇED Raporunun ve eklerinin taahhüdü altında olduğunu, burada belirtilen

³¹⁵ Yaşanmış, **a.g.e.**, s. 221.

³¹⁶ Firuz Demir Yaşanmış, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Sisteminin içinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları", **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Mart 1996, S. 410, s. 45.

³¹⁷ Yaşanmış, **a.g.e.**, s. 228.

tüm hususlara uyulacağını gösteren imzalı ve mühürlü beyanı üst yazı ve imza sirküleri ile birlikte Bakanlığa sunulması" da belirtilmiştir. ÇED'e ilişkin tanımlara yer verilirken belirtildiği üzere ÇED sürecinde, firmanın "kullanmayı vaadettiği" teknolojik verilerle çalıştığı ve hangi teknoloji ile kirletmemenin gerçekleşeceğine yönelik bir "gelecek senaryosu" yapıldığı³¹⁸ düşünüldüğünde, faaliyet sahibinin taahhütlerinin önemi açıkça görülmektedir. Süreç sonunda tesis edilen karar, 1993 tarihli Yönetmelik'teki ifade şekliyle, ister ÇED Önemsiz isterse ÇED Olumlu Kararı olsun, neticede faaliyet sahibinin bu taahhütleri göz önünde tutularak verilmektedir.

Yönetmeliğin 3. bölümünde, 9. maddeden 13. maddeye kadar olan kısımda, "ÇED Ön Araştırmasına Tabi" olan bir başka deyişle Ek-III'de yer alan faaliyetler bakımından işleyecek süreç düzenlenmiştir. 1993 ÇED Yönetmeliği'nin Ek-III'ünde yer atan faaliyetler, 1985 tarihli Direktif'in Ek-II'sine karşılık gelmektedir. Buna karşın Direktif incelenirken belirtildiği üzere Direktif'te bu sürecin nasıl işleyeceği düzenlenmemiş olup, bu husustaki uygulama Üye Devletler tarafından belirginleştirilecektir. İnceleme konusu yönetmelikte ise bu kapsamdaki projeler hakkında Mahalli Çevre Kurulları'nın karar vereceği ve bu karara ilişkin süreçte "gerekli görülürse" bir ihtisas komisyonu kurulabileceği düzenlenmiştir.³¹⁹ Çevresel Etkileri Önemlidir Kararı verilen bir faaliyet, tıpkı Ek-I'de yer alan bir faaliyet gibi ÇED sürecine tabi tutulacakken, Çevresel Etkileri Önemsizdir Kararı verilen faaliyetlerin ise bir hafta süreyle askıda ilan edileceği, bu süre içerisindeki itirazların Valilikçe değerlendirileceği düzenlenmiştir.

Esasen burada tanınan bir haftalık itiraz süresi ve bu itirazların değerlendirilmesine ilişkin olarak öngörülen usul önemlidir. Zira düzenlemenin devamında, Valiliğin, konuyu, karara bağlanmak üzere ve en geç bir hafta içerisinde Mahalli Çevre Kurulu'na göndereceği, kararın değişmemesi halinde bu kararın faaliyet sahibine, Bakanlığa ve ilgili kurum ve kuruluşlara bildirileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Çevresel Etkileri

³¹⁸ Toprak Karaman, **a.g.m.**, s. 62-63.

³¹⁹ Bu komisyon, ilgili diğer Bakanlıkların taşra teşkilatlan, yerel yönetimler, gerçek ve tüzel kişiler, üniversite, araştırma kuruluşları ve meslek odaları temsilcilerinden oluşabilecektir.

Önemsizdir Kararı verilen bir faaliyet bakımından, halka itiraz olanağının tanınmış olması olumlu bir durumdur. Böyle bir yaklaşım esasen ne Direktif'te ne de halen yürürlükte olan 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde yer almaktadır.

Yönetmeliğin 13. maddesinden 23. maddesine kadar olan kısımda ise ÇED uygulanacak projeler hakkındaki süreç açıklanmıştır. Açıklanan sürecin uygulanacağı projeler; "Ek-I'de yer alan projeler, Ek-II'de belirtilen hassas yörelerde bulunan projeler ve son olarak ÇED Ön Araştırmasına tabi olup, Çevresel Etkileri Önemlidir Kararı verilen projeler'dir.

Bu süreçte, faaliyet sahibi gerekli belgeler ile Bakanlığa başvuracak ve Ek-V'deki genel formatı esas alarak gerekli işlemlere başlayacaktır. Maddede, "gerektiğinde" faaliyetin türüne göre değişiklikler yapılarak ÇED Raporu formatı verileceği de düzenlenmiştir. Dolayısıyla, kural olarak, Yönetmeliğin ekinde yer alan genel formata göre ÇED Raporu hazırlanacaktır ancak "gerektiğinde" faaliyetin türüne göre bu formatta değişiklikler yapılabileceği düzenlenmiştir.³²⁰ Her bir projenin kendi özelliğine göre formatın değişmesi gerekeceğinden özel format belirlenmesi daha sağlıklı bir yöntemdir. Ülkemizde şu anda yürürlükte olan 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin ÇED raporu özel formatına göre hazırlanması gerekmektedir.

Yönetmeliğin "ÇED raporu duyurusu" başlıklı 14. maddesinde, faaliyet sahibinin raporu Bakanlığa sunduğu tarihten itibaren en geç iki hafta içinde Bakanlığın ÇED raporunu formata ve diğer esaslara göre inceleyeceği, uygun bulunmazsa raporu iade edip başvuruyu geçersiz sayacağı, uygun bulunursa ilk toplantı tarihiyle birlikte raporu İnceleme Değerlendirme Komisyonu³²¹ üyelerine göndereceği düzenlenmiştir.

³²⁰ Özel format, Kapsam Belirleme ve inceleme Değerlendirme Komisyonu tarafından, projenin önemli çevresel boyutları göz önüne alınmak suretiyle, genel formatta belirtilen ana başlıklar altında ele alınması gereken konular tanımlanmaktadır.

³²¹ Yönetmelik uyarınca İnceleme Değerlendirme Komisyonu; faaliyetin konusu, türü ve uygulanması için seçilen yerin veya alternatif yerlerin özellikleri dikkate alınarak, faaliyetin konusu ile ilgili oldukları tespit edilen merkezi ve yerel kurum ve kuruluşların temsilcileri, faaliyet sahibi veya temsilcisi, ÇED Raporu'nu hazırlayan kurum veya kuruluş temsilcisi, halkın katılımı toplantısı tutanak

ÇED süreci bakımından temel hususlardan biri olan "halkın katılımı" konusu ise Yönetmeliğin 15. maddesinde düzenlenmiştir. Çevre sorunları hakkında duyarlı çözüm arayışlarını etkin kılmak amacıyla ÇED Raporu'nun hazırlık sürecinde halkın katılımına olanak verilmiş olup,³²² böylece, halkın katılımına ilişkin bir düzenleme ilk kez mevzuatımızda yer almıştır.³²³ Çevre hukuku bakımından son derece önemli olan bu maddede, ÇED Raporu'nun Bakanlığa sunulmasından sonra, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere bir toplantı düzenleneceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, halkın katılımı toplantısının, "halkın bilgilendirilmesi" ve "halkın görüşlerinin Bakanlığa iletilmesi" gibi iki önemli işlevi bulunmaktadır.³²⁴ Toplantıyla ilgili duyuruyu yapma ödevi faaliyet sahibine yükletilmiştir. Burada, faaliyet sahibinin, faaliyetin konusunu, yerini ve Bakanlık ile sağlayacağı mutabakat çerçevesinde toplantı yerini, gününü ve saatini belirleyen bir ilan o yörede yayımlanan yöresel bir gazetede ve Türkiye genelinde yayımlanan tirajı en yüksek beş gazeteden birinde, bir hafta içinde en az iki defa yayımlatacağı düzenlenmiştir. Maddede, mahallin en büyük mülki idare amirince de gerekli görülen yerlerde toplantının, en az bir hafta süreyle askıda ilan edileceği düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere, mümkün olduğunca geniş bir halk kitlesinin bilgilendirilerek toplantıya yüksek bir katılımın sağlanması hedeflenmektedir.

Toplantı, mahallin en büyük mülki amiri veya tayin edeceği bir yetkili yönetiminde gerçekleştirilecek, halkın görüşleri Bakanlık taşra teşkilatınca bir tutanakla belirlenecek ve Bakanlığa bildirilecektir. Bu düzenleme, halkın salt bilgilendirilmesine yönelik olduğu ve sonucu belirleyecek karara oy verme yoluyla katılımı sağlamaya açık olmadığı yönlerinden eleştirilmiştir.³²⁵ Halkın reddettiği bir yatırıma nasıl yaklaşılabileceği konusu, Yönetmelikte işlenmemiş

sekreteri ile Bakanlık temsilcilerinden oluşturulacaktır. Komisyon çalışmalarına, ihtiyaç duyulması halinde, gerçek ve tüzel kişilerin, üniversitelerin, araştırma ve ihtisas kuruluşlarının ve meslek odaları temsilcilerinin de üye olarak çağırılabilmesi belirtilmiştir.

³²² Akıncı, **a.g.e.**, s. 211.

³²³ Alica, **a.g.e.**, s. 58.

³²⁴ Toprak Karaman, **a.g.m.**, s. 76.

³²⁵ Akıncı, **a.g.e.**, s. 213.

olduğundan, bu noktada idarenin takdir yetkisinin öne çıktığı görülmektedir³²⁶ Fakat yukarıda incelendiği üzere bu şekilde bir düzenleme AB ÇED Direktifi'nde de bulunmamaktadır. Kaldı ki ÇED'in gerçek amacına ulaşabilmesi için halkın mümkün olduğunca etkin bir katılımının sağlanması, faaliyetten en çok onların etkilenecek olması nedeniyle gerekli olmakla birlikte, neticede ÇED süreci, birçok farklı disipline ilişkin bilimsel ve teknik konularla ilgili olduğundan, halkın oy verme şeklindeki bir katılımın ne derece işlevsel ve objektif olabileceği tartışmalı olarak düşünülebilir. Öte yandan, faaliyetten en çok etkilenecek olan ve o yöreyi en iyi tanıyan halkın, bilimsel araştırmalarla dahi öngörülemez birçok konuda fikir sahibi olabileceği ve öneriler getirebileceği de göz ardı edilmemelidir.

Maddenin ikinci fıkrasında, ÇED süreci bakımından önemli olan bir başka olumlu düzenleme bulunmakta olup, burada; ÇED Raporu'nu incelemek isteyenlerin, Bakanlık veya taşra teşkilatında inceleme değerlendirme süresi içerisinde, Bakanlığa görüş bildirebilecekleri ve bu görüşlerin de komisyonca dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Öncelikle burada kullanılan "incelemek isteyenler" kavramı son derece geniş bir içeriğe sahip olup, sadece projeden etkilenecek halkın kastedilmediği görülmektedir. Öte yandan, Bakanlığa bildirilecek olan görüşün yazılı mı yoksa sözlü olması gerektiği şeklinde bir ayırım yapılmamıştır.³²⁷

Bu noktada, halkın katılımına ilişkin bu son derece önemli madde hakkında sadece olumsuz eleştiriler olmadığını da belirtmek gerekmektedir. Nitekim bu düzenlemeyle ilgili olarak, "dolaysız bir halk katılımının dünyada ilk defa ülkemizde uygulandığı, pek çok batı ülkesinde kamuoyu katılımının görüşlerin yazılı olarak bildirilmesi esasına dayandığı, oysa Yönetmelikteki anılan düzenleme ile halkın doğrudan fikir belirtme ve itiraz hakkını kullanma olanağı sağlandığı ve gerçek demokrasinin bir simgesi olduğu"³²⁸ şeklinde olumlu eleştiriler de mevcuttur.

³²⁶ Toprak Karaman, **a.g.m.**, s. 77.

³²⁷ Saygılı, **a.g.e.**, s. 254.

³²⁸ Uslu, **a.g.e.**, 1996, s. 237.

Yönetmelik uyarınca rapor, Bakanlığa sunulmasından itibaren on iki hafta içinde incelenecek, Bakanlık, raporun kapsamına göre uygun gördüğü tarihte Komisyon üyelerini ilk toplantıya çağırarak³²⁹ ve yapılacak değerlendirme sonucunda³³⁰ olumlu ve kesin kanaate ulaşılması halinde süreç sona erdirilerek rapor Nihai ÇED Raporu olarak kabul edilecektir. Süreç içerisinde ve verilecek ek süreler dahilinde komisyon üyelerinin kesin görüş bildirmemesi halinde, o ana kadar yapılan değerlendirmeler ile rapordaki bilgi ve belgeler dahilinde karar alınacağı düzenlenmiştir.

Komisyonun görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin 19. madde de önemlidir. Burada, komisyonun, "gerekli gördüğü" takdirde, mahallinde ve faaliyetle ilgili bir başka kuruluştaki inceleme, araştırma yapacağı, bilgi toplayacağı, test ya da deney yapacağı ya da yaptıracığı, Bakanlıkça da uygun görülmesi kaydıyla faaliyet sahibinden araç gereç, bilgi, kaynak ve doküman temin etmesini, test, deney ve ölçümleri yapmasını ya da yaptırmasını isteyeceği ve bu harcamaların da faaliyet sahibince karşılanacağı düzenlenmiştir. Faaliyetin yapılacağı yerde, yerinde inceleme yapılmasının, testler ve ölçümler yapılmasının sağlıklı bir karar verilebilmesine hizmet edeceği açıktır. Bu noktada takdir hakkı tanınmış olduğundan, uygulamanın ne yönde olduğu önem taşıyacaktır. Nitekim ÇED'e ilişkin yargı kararlarının bir kısmında "yerinde inceleme yapılmasının önemi" vurgulanarak dava konusu işlemlerin iptal edildiği görülmektedir.³³¹

Hatırlanacağı üzere ÇED Direktifi'nde sürece ilişkin süreler bakımından düzenlemeler bulunmamaktadır. Yönetmelik hükümleri bir bütün

³²⁹ Bu süreçte gerekliliği kadar toplantı yapılacağı düzenlenmiştir.

³³⁰ Değerlendirme dikkate alınacak konular ise: Raporun ÇED formatına uygun olup olmadığı, yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirmelerin yeterli miktarda ve ayrıntı düzeyinde, doğru veri, bilgi ve belgelere dayanıp dayanmadığı, eklerin yeterli ve uygun olup olmadığı, faaliyetin çevreye olabilecek etkilerinin tam ve doğru olarak açıklanıp açıklanmadığı ve bu açıklamalarda tereddüde neden olabilecek hususların bulunup bulunmadığı, yer ve teknoloji alternatiflerine dair incelemelerin tam ve doğru olarak açıklanıp açıklanmadığı şeklinde belirtilmiştir.

³³¹ Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin 13.3.2008 tarihli, E. 2007/1050 ve K. 2008/275 sayılı karar (Danıştay 6. Dairesi'nin 10.11.2008 tarihli, E. 2008/4951 ve K. 2008/7570 sayılı kararıyla onanmış olup, karar düzeltme aşamasındadır), Bursa 3. İdare Mahkemesi'nin 27.9.2007 tarihli, E. 2007/862 ve K. 2007/1443 sayılı karar (Temyiz aşamasındadır), Bursa 1. İdare Mahkemesi'nin 14.7.2008 tarihli, E. 2007/914 ve K. 2008/797 sayılı karar (Danıştay 6. Dairesi'nin 7.7.2009 tarihli, E. 2009/426 ve K. 2009/7910 sayılı kararıyla onanmış olup, karar düzeltme aşamasındadır)

olarak değerlendirildiğinde ise, genel olarak, süre konusunun çok ayrıntılı olarak ele alındığı göze çarpmaktadır. Buna karşın Yönetmelikte ek süre verilebileceğinin düzenlenmiş olması ise çelişkili bulunup eleştirilmiştir.³³²

Yönetmelik uyarınca, ÇED Olumlu Belgesi alınmasını takiben, diğer mevzuat uyarınca ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli izinlerin alınarak en fazla iki yıl içerisinde yatırıma başlanması gerekmekte olup, aksi halde "belgenin geçersiz sayılacağı" düzenlenmiştir. Halen yürürlükte olan 2008 ÇED Yönetmeliği'nde bu sürenin yedi yıl olarak belirlendiği görülmektedir.

1985 tarihli ÇED Direktifi'ne yönelik eleştirilere yer verilen kısımda, Direktif'te "izleme" konusuna ilişkin bir hüküm bulunmaması hususu da yer belirtilmişti. Önceki bölümlerde de ifade edildiği üzere, ÇED süreci, karar verilmesiyle sonlanmamakta olup, yapılacak denetimler büyük önem taşımaktadır. Yönetmelikte, Bakanlığın, hem ÇED Olumlu Belgesi verilen hem de Çevresel Etkileri Önemsizdir Kararı verilen faaliyetlerle ilgili olarak, faaliyet sahibince taahhüt edilen hususlara uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi olduğu düzenlenmiştir. Bu durum Bakanlığın sadece yetkisi değil, aynı zamanda görevi olarak düşünülmelidir.

ÇED'e ilişkin önemli bir yaptırım hali de yönetmelikte faaliyetin durdurulması durumunun düzenlendiği 25. maddedir. Burada, faaliyetin durdurulmasını gerektirecek iki hal düzenlenmiştir. Bunlardan ilki, ÇED Olumlu Belgesi ya da Çevresel Etkileri Önemsizdir Kararı almadan Yönetmelik kapsamındaki bir faaliyetin başlaması halidir. Bu durumda faaliyetin, mahallin en büyük mülki idare amirlerince durdurulacağı ve gerekli işlemler tamamlanmadan bu durdurma kararının kalkmayacağı düzenlenmiştir. Diğer hal ise, ÇED Olumlu Belgesi alınmış olmasına karşın ÇED raporu ve eklerindeki taahhütlere uyulmadığının tespit edilmesi halidir. Bu halde, mahallin en büyük mülki idare amirinin tespit edeceği süre içerisinde taahhütlerin yerine getirilmesi istenecek, bu süre sonunda da yükümlülükler yerine getirilmezse faaliyet durdurulacak ve yükümlülükler

³³² Akıncı, **a.g.e.**, s. 212.

yerine getirilmedikçe de durdurma kararı kaldırılmayacaktır.³³³ Bu konudaki yetkinin, o yerin en büyük mülki idare amiri olan vali ve kaymakamlara verilmiş olması, en büyük mülki idare amiri kavramının hukuki açıdan tartışmalı³³⁴ olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir.³³⁵

ÇED Direktifi'nde kapsam dışında tutulabilecek olan durumlara yer verildiği belirtilmişti. ÇED Direktifi ile aynı şekilde, Yönetmelikte de ülke stratejisi bakımından hassas öneme sahip askeri faaliyetlere ilişkin bir muafiyete yer verilmiştir.³³⁶ ÇED Direktifi'nde yer alan ulusal güvenlikle ilgili maddeyle uyumlu olduğu görülen bu düzenleme eleştirilere maruz kalmıştır. Çevre sorunlarının askeri veya sivil ayrımı olmaksızın ödünsüz ve ayrıcalıksız olarak çözümü gerekli olan sorunlar olduğu³³⁷ belirtilmiştir.

Yönetmelik kapsamı dışında tutulan diğer hususlara bakıldığında karşımıza Geçici 1. madde çıkmaktadır. Burada, Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce yetkili mercilerden izin ve/veya onay almış faaliyetlere bu hükümlerin uygulanmayacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelikte, ÇED Raporlarının hazırlanması konusuna ilişkin olarak yeterlik belgesi hakkında bir tebliğ yayımlanacağı belirtilmiştir. Geçici 3. maddede de yeterlik belgesiyle ilgili bir düzenlemenin olmaması nedeniyle tebliğ yayımlanana kadarki süreç için bir belirleme yapılmıştır.³³⁸ Ne var ki belirtilen Tebliğ³³⁹ ancak 12.8.1999 tarihli ve 23784 tarihli Resmi Gazete'de, dolayısıyla ilk ÇED Yönetmeliği'nden altı yıl sonra yayımlanabilmiştir. Bu durum, altı yıllık süreç boyunca ÇED ve ÇED Ön Araştırma Raporu'nun

³³³ Bu noktada, cezai hükümlerin saklı olduğunun belirtilmiş olması nedeniyle, faaliyetin durdurulmasının cezai hükümlerin uygulanmasına engel teşkil etmeyeceğini belirtmek gerekmektedir.

³³⁴ Bu durum, "Danıştay'ın bir dairesine göre ilçenin en büyük mülki idare amirinin yalnızca kaymakam olduğu, bir başka dairesine göre ise valinin de ilçenin en büyük mülki idare amiri olarak kabul edildiği" gerekçesine dayandırılmıştır.

³³⁵ Yaşanmış, **a.g.e.**, s. 228.

³³⁶ Bu hallerde uygulanacak ÇED sürecinin Çevre Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı arasında varılacak mutabakata göre belirleneceği düzenlenmiştir.

³³⁷ Akıncı, **a.g.e.**, s. 213.

³³⁸ Buna göre raporların, planlanan faaliyetin konusuyla ilgili en az üç farklı meslek grubundan, en az lisans seviyesinde eğitim görmüş üç yıl ve üzeri mesleki tecrübeye sahip kişilerce hazırlanması gerekmektedir.

³³⁹ Bu, Çevresel Etki Değerlendirmesi Uyarınca Rapor Hazırlayacak Olanlara Yeterlik Belgesi Verilmesine İlişkin Tebliğ'dir.

piyasa koşullarında, denetimden uzak bir biçimde hazırlanması yolunun açıldığı, bunun sonucunda da gerçekten önemli bir çevresel koruma ve denetim aracı olan ÇED Raporlarının güvenilirliği konusunda kaygılara neden olduğu noktasında eleştirilere yol açmıştır.³⁴⁰

İstisnalar bakımından değinilmesi gereken son madde ise Yönetmeliğin Geçici 4. maddesidir. Burada, Ek-III'de yer alan ve ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesi'ne tabi olan faaliyetlerin ve bu kapsamdaki mevcut tesislerin kullanım amaçlarının değişmesi, kapasite artırımı, proses ve teknoloji değişikliğine ilişkin ÇED Ön Araştırması uygulamasının 1.1.1994 tarihinden itibaren yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. "İleriye yönelik bir çeşit af olarak da nitelendirilen bu hüküm, "ÇED'in temel karakteristik özelliklerinden birisi olan ve hatta onun özünü oluşturan önleyicilik ilkesine tamamen aykırı"³⁴¹ olarak değerlendirilmiş ve eleştirilmiştir.

Yönetmeliğin, ÇED uygulanacak faaliyetlerin listelendiği Ek-I'inde, otuz bir adet başlık ve bunların alt başlıkları bulunmakta olduğundan, bu konuda AB ÇED Direktifi'nden önde bir durum olduğu görülmektedir. Ek-II'de, ÇED uygulanacak olan hassas yöreler; ülkemiz mevzuatı, ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve korunması gereken diğer alanlar olarak üç başlık altında belirlenmiştir. ÇED Direktifi'nde ise bu şekilde bir yaklaşım olmadığı görülmektedir. Ek-III'de ÇED Ön Araştırması uygulanacak faaliyetler listesi yer almakta olup, burada sekiz başlık ve bunların alt başlıkları halinde faaliyetlere yer verilmiştir. Ek-IV'de, muhtelif maddelerde atıf yapılan ve toplam yirmi iki sorudan oluşan Ön Araştırma Kontrol Listesi yer almaktadır. Yönetmeliğin son eki olan Ek-V'de ise; "seçilen yerin konumu, projenin ekonomik ve sosyal boyutları, seçilen yerin çevresel özellikleri, projenin çevre üzerine etkileri ve alınacak önlemler, işletme aşamasındaki faaliyetler, bunların çevre üzerindeki etkileri ile alınacak önlemler, işletme faaliyete kapandıktan sonra olabilecek ve süren etkiler ve bu etkilere karşı alınacak

³⁴⁰ Şengül, **a.g.e.**, s. 22.

³⁴¹ Saygılı, **a.g.e.**, s. 255.

önlemler, projenin alternatifleri ve sonuçlar" hususları formatın içindekiler listesinde yer almaktadır.

Ülkemizde 1993 yılında yürürlüğe giren ilk ÇED Yönetmeliği'nin eklerinin AB'nin o tarihte yürürlükte olan 1985 tarihli Direktifi'nin ekinde yer alan listelerle uyumlu olduğu, bunlara, ulusal koşulları yansıtması açısından birtakım eklemeler yapıldığı ifade edilmiştir.³⁴² 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği hakkında yapılan eleştirilere, maddeler incelenirken değinilmiş olmakla birlikte, Yönetmeliğin geneli ve uygulamalar hakkındaki eleştirilere de yer vermek gerekmektedir.

Öncelikle Yönetmelikte, ÇED bakımından son derece önemli bir kavram olan "olası önemli olumsuz etki" kavramının tanımlanmamış olması ve "yaşam kalitesi" ile "taşıma kapasitesi" kavramlarına yer verilmemiş olması eleştirilmiştir. ÇED Ön Araştırmasına tabi faaliyetler için yapılan başvuru üzerine verilecek kararın Mahalli Çevre Kurulları'na bırakılmış olması, bu kurulların yetkinlik düzeyinin sınırlı olduğu ileri sürülerek eleştirilmiştir. Raporun hazırlanma süresi ve maliyeti ile bu maliyetin kim tarafından ödeneceğine ilişkin hükümlerin ve rapordaki bilgilerin dayanaklarına ilişkin düzenlemelerin bulunmaması da eleştirilmiştir. Ayrıca Yönetmelik ekinde yer alan değerlendirme raporu ve etki matrisinin kurumsal açıdan yetersiz olduğu ve Yönetmeliğin öngördüğü normlara aykırılık halinde uygulanacak yaptırımların yetersiz olduğu belirtilerek verilen karar sonrası denetleme ve izleme yetkisinin mülki idare amirlerde olması da eleştirilere konu olmuştur.³⁴³

Yönetmeliğin, çevresel değerleri korumada önemli yenilikler getirmekle birlikte birçok eksiği ve hatası olduğu, en başta, Yönetmeliğe egemen olan genel felsefede, kalkınmayı çevreden yana sınırlayıcı bir tutum olmadığı, sadece etkinliğin çevre üzerindeki etkileriyle ilgilenildiği ve fakat sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının göz ardı edildiği ileri sürülmektedir.³⁴⁴

³⁴² Economic Commission For Europe, **Environmental Series**, United Nations, 1996, s. 9.

³⁴³ Tüm bu eleştiriler için Bkz.: Yaşamış, "Türkiye'de ..." s. 40-51.

³⁴⁴ Akıncı, **a.g.e.**, s. 212.

Yukarıda yer verilen Yönetmeliğe yönelik eleştiriler dışında Yönetmelik uygulamaları hakkında da birtakım eleştiriler bulunmaktadır. Bunlar; ÇED Raporu hazırlamak ve değerlendirmek durumunda olan uzmanların büyük bir çoğunluğunun ÇED kuram, teknik ve yöntemleri bakımından yeterli eğitime ve bilgiye sahip olmayan kişilerden oluştuğu, ÇED sürecinde başvurulacak bilgi ve veri bankalarının, envanterlerin, ölçme ve izleme sistemlerinin yetersiz olduğu, halkın katılımı uygulamasının tatmin edici olmadığı, ÇED'in diğer mevzuat³⁴⁵ içerisinde alması gereken yeri almadığı, ÇED'in başta nazım imar planları olmak üzere yürürlükteki diğer planlama sistemleri içerisinde yerini alamamış olduğu, raporlarda hem ileri sürülen çözüm önerilerinin hem de yatırım alternatiflerinin yeterince dikkate alınmadığı, ilgili kamu kurumlarıyla yapılan yazışmaların uzun sürdüğü ve ÇED süreci sonucunda verilen karar üzerine gerekli izleme ve denetim çalışmalarının etkin bir şekilde yapılamadığı şeklinde özetlenebilir.³⁴⁶ Ayrıca tatminkar bir ÇED çalışmasının belirli bir süreci zorunlu kılması ve bunun da hem yatırımın gecikmesine hem de giderlerin artmasına sebep olması³⁴⁷ da karşılaşılan güçlükler arasında belirtilmiştir.

İlk ÇED Yönetmeliği'ne ilişkin eleştirilerin, ÇED sisteminin yeni ve henüz oturmamış olması, hem kurumlarda hem de halkta yeterli bilincin oluşmadığı bir aşamanın söz konusu olması ve yatırımcı tarafından da ÇED'in, yasal bir formalitenin yerine getirilmesi olarak görüldüğü göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Kaldı ki yönetmelik hükümleri incelenirken görüldüğü üzere bu Yönetmelik, AB ÇED Direktifi'ne uyumlu olduğu gibi Direktif'ten daha ileri düzenlemeler de ihtiva etmektedir.

³⁴⁵ Umumi Hıfzısıha Kanunu ile İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun bu kapsamda önem arz etmektedir.

³⁴⁶ Firuz Demir Yaşamış, "Türkiye'de ...", s. 40-51.

³⁴⁷ Murat Sungur Bursa, "ÇED Yönetmeliği ve Uygulamaları", **ÇED Eğitimi**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayın. Ankara, 1987, s. 53.

2.1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği

1993 tarihli ÇED Yönetmeliği, "ilgili kişi, kurum ve kuruluşlardan gelen talepler de dikkate alınarak ve uygulamalardan elde edilen tecrübeler doğrultusunda",³⁴⁸ 23.6.1997 tarihli ve 23028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu noktada, yukarıda, çalışmanın ikinci bölümünde yer verilen 1985 tarihli AB ÇED Direktifi'ni değiştiren Direktif'in, 14.3.1997'de AB Resmi Gazetesi'nde yayımlandığını, dolayısıyla ülkemizde yayımlanan 1997 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin de bu Direktif'in yayımlanmasından yaklaşık üç ay sonra yürürlüğe girdiğini belirtmek gerekmektedir.

1997 tarihli Yönetmelik incelenirken, tekrardan kaçınmak bakımından, bilhassa 1993 tarihli Yönetmelikten farklı olarak düzenlenmiş olan maddeler üzerinde durulacak ve daha sonra da bu Yönetmelikte 1998, 1999 ve 2000 yıllarında gerçekleşen değişikliklere yer verilecektir. Bu değişikliklerin bazıları Danıştay'ın iptal kararları üzerine gerçekleştiğinden bazı değişikliklerden sonra ise Danıştay'ca iptal kararları verilmiş olduğundan inceleme, yargı kararları çerçevesinde yapılacaktır.

Öncelikle Yönetmeliğin sistematığının değişmiş olduğu görülmekte olup, bu yönetmelik, öncekine göre daha kolay anlaşılır niteliktedir.³⁴⁹ Yönetmeliğin "Amaç" başlıklı 1. maddesine bakıldığında, 1993 tarihli Yönetmelikte yer alan ve Çevre Kanunu'nda da kullanılan "kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmeler" ifadesi yerine, "gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetler ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Bu düzenlemeyle faaliyet sahibi olarak gerçek ve tüzel kişilerin gösterilmiş olması, Çevre Kanunu'nun ÇED sürecini uygulamakla yükümlü tutmadığı gerçek kişileri süreci uygulamakla yükümlü kılması bakımından sorgulanmış, fakat hem Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'daki işletme

³⁴⁸ Bu gerekçe, Çevre Bakanlığı'nın 1997/11 sayılı Genelgesi'nde yer almaktadır.

³⁴⁹ Yönetmeliğin ilk bölümde amaç, kapsam, hukuki dayanaklar ve tanımlara, ikinci bölümde yetkiye, rapor hazırlama yükümlülüğüne ve yer tetkikine ilişkin genel hükümlere, üçüncü bölümde ÇED Raporuna tabi faaliyetlerle ilgili hükümlere, dördüncü bölümde ÇED Ön Araştırma Raporu'na tabi faaliyetlerle ilgili hükümlere ve son olarak beşinci bölümde ise çeşitli hükümler başlığı altında hükümlere yer verilmiştir.

tanımının hem de Ticaret Sicil Tüzüğü'ndeki ticari işletmenin içeriğinin değerlendirilmesi sonucunda, Kanun'daki işletme terimine gerçek kişilerin de girebileceği, dolayısıyla da Yönetmeliğin Kanun'a aykırı bir düzenleme getirmediği sonucuna ulaşılmıştır.³⁵⁰

Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2. maddesine (e) bendi eklenerek "Yönetmelik kapsamına giren faaliyetlerin işletme öncesi, işletme ve işletme sonrası süreçte izlenmesi ve denetlenmesi" hususu da kapsama alınmıştır. Yönetmeliğin tanımlara ilişkin maddesindeki değişiklik ise, önceki yönetmelikte yer alan bazı tanımların yer almaması³⁵¹ ve fakat bazı yeni tanımlara yer verilerek mevcut bazı tanımlarda da değişikliklere gidilmesidir. Göze çarpan husus ise, etki ve önemli etki tanımlarının kısaltılmış olmasıdır.

İncelenmekte olan yönetmelik bakımından temel ve çok önemli bir değişiklik ise ÇED Raporu tanımında karşımıza çıkmaktadır. Tanımda, öncekinden farklı olarak, 1993 tarihli Yönetmeliğin Ek-II'sinde yer alan "ÇED uygulanacak hassas yöreler" bulunmamakta olup, hassas yöreler yönetmelik eklerinden de çıkartılmıştır. Bu halde, artık sadece ÇED uygulanacak faaliyetler listesi olan Ek-I'de yer alan ve ÇED ön araştırması uygulanacak faaliyetler listesi olan Ek-II'de yer alan fakat Mahalli Çevre Kurulu'nca Çevresel Etkileri Önemlidir kararı verilen faaliyetler için ÇED Raporu hazırlanacaktır. Önceki yönetmelik incelenirken de belirtildiği üzere ÇED Direktifi'nde yer almayan bu yaklaşım 1993 Yönetmeliği'nde yer almıştı, 1997 tarihli Yönetmelikte bundan vazgeçilmesinin ise geriye bir adım olarak nitelendirilmesi mümkündür.³⁵² Öte yandan, yargı önüne taşınan ÇED kararlarında yargı organlarının, ÇED mevzuatında artık açıkça yer almamasına rağmen bu hususu da göz önünde bulundurarak karar verdikleri belirtilmelidir.

³⁵⁰ Saygılı, **a.g.e.**, s. 258.

³⁵¹ Önceki yönetmelikte yer alan; önemli etki, ÇED uygulanacak hassas yöreler, ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosu, Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosu, olumsuz etkinin çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi tanımlarına 1997 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde yer verilmemiştir.

³⁵² Buna karşın bu durum Danıştay tarafından hukuka aykırı bulunmamış olup, aşağıda, yönetmeliğe ilişkin yargı kararları ele alınırken bu hususa değinilecektir.

1997 tarihli Yönetmelik'teki bir başka yeni tanım da ÇED Ön Araştırma Raporu tanımıdır. Hatırlanacağı üzere önceki yönetmelikte, ön araştırmaya tabi faaliyetler bakımından taşra teşkilatının hazırlayacağı gerekçeli raporun Mahalli Çevre Kurulu'na intikali üzerine bir karar verileceği ve Çevresel Etkileri Önemlidir Kararı verilmesi halinde ÇED Raporu hazırlanması gerekeceği düzenlenmişti. Bu aşamada başvuru sırasında bir rapor sunulması söz konusu olmamakta, sadece bir kontrol listesi ve değerlendirme tablosu doldurularak dilekçe ekinde sunulmaktaydı. Oysa yeni yönetmelik uyarınca, ön araştırmaya tabi faaliyetler için ÇED Ön Araştırma Raporu hazırlanması gerekmektedir. Ek-II'ye tabi olan bir faaliyet için de bir rapor hazırlanacak olmasını öngören bu düzenlemenin önemli bir gelişme olduğu tartışmasızdır. Bu yeniliğe uygun olarak, yönetmelikte, ÇED Ön Araştırma formatı tanımı yapılmış ve Yönetmeliğin Ek-IV'ünde de ön araştırmaya tabi faaliyetler hakkında rapor hazırlanırken esas alınacak hususları gösteren bir eke yer verilmiştir. 1997 tarihli ÇED Direktifi'nin, önceki Direktif'ten farklı olarak Ek-II'de yer alan projeler için seçme eleme kriterlerine yer verdiği belirtilmişti, 1997 Yönetmeliği'nde bu kapsamdaki projeler için rapor hazırlanırken göz önünde bulundurulacak hususların düzenlenmesi de Direktifle uyumlu olarak nitelendirilebilir.

Önceki yönetmelik uyarınca ÇED raporlarının genel formata göre hazırlanacağı, ancak her bir başvurunun kendi özelliği göz önünde bulundurularak idarenin özel format belirleme yetkisi olduğu açıklanmıştı. Yeni yönetmelikte ise bir özel format tanımı yer almakta olup, bu tanım uyarınca, öncelikle, faaliyetin türüne ve yerine göre ve fakat her faaliyet bakımından mutlaka Bakanlıkça bir özel format hazırlanacak ve ÇED Raporu da bu doğrultuda hazırlanacaktır. Tanımdan ayrıca, özel formatın hem Ek-I hem de Ek-II'de yer alan faaliyetler bakımından öngörüldüğü açıkça anlaşıldığından bu konuda yönetmeliğin ilerleme kaydetmiş olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Önceki Yönetmelikte ÇED Olumlu ve ÇED Olumsuz "Belgesi" şeklinde kullanılan ifadenin, inceleme konusu Yönetmelikte ÇED Olumlu ve ÇED

Olumsuz "Görüşü" olarak kullanılması yoğun eleştirilere ve yargı kararlarına konu olmuştur. Ortada yönetsel yargının denetimine bağlı olmayan bir işlem olan "görüş" değil ve fakat herhangi bir yatırım projesi hakkında yaşamsal önemde sonuç üreterek yönetimin iradesini ortaya koyan icrai nitelikteki idari bir "karar" olduğu belirtilmiştir.³⁵³ İdari işlemlerin, idare organ ve makamlarının yönetim alanındaki irade açıklamalarından oluşan ve kişisel tüzel durumlar yaratan, değiştiren ya da kaldıran işlemler olduğu ve yargısal denetime tabi olduğu, idarenin belirli konu ya da sorunla ilgili olarak görüş, düşünce, niyet ya da tasarılarının açıklanmasına ilişkin tüzel etki, sonuç doğurmayan ve yargısal denetime tabi olmayan nitelikteki işlemlerin ise görüş bildiren işlemler olduğu belirtilerek bu düzenleme eleştirilmiştir. Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda burada, icrai ve yargı denetimine tabi bir idari karar olduğu tartışmasız olup, şüphesiz ki "görüş" olarak adlandırılrsa dahi içerik açısından bu bir karardır. Bu konuya ilişkin eleştirilerde; "Bakanlığın, verdiği kararları yargı denetiminden kaçırma yolunu açmaya çalıştığı³⁵⁴ ileri sürüldüğü görülmektedir ne var ki aşağıda, bu maddeyle ilgili olarak Danıştay 6. Dairesi'nce verilen iptal kararında yer alan:"... söz konusu 'görüş' kavramıyla belirtilen işlemin bağlayıcı nitelikte olmasının amaçlandığı anlaşılmakta ise de ..." şeklindeki ifade esasen Bakanlığın bu işlemleri yargı denetimi dışında bırakmayı amaçladığı iddialarını çürütür niteliktedir.

İzah edildiği üzere, yeni Yönetmelik uyarınca, artık, Ek-II'de yer alan faaliyetler için bir ön araştırma raporu hazırlanması gerektiğinden, bu faaliyetler için bir Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu kurulması da gerekmektedir. Ek-II'ye tabi projeler bakımından da Ek-I'e tabi olanlarda olduğu gibi bir ihtisas komisyonu oluşturulması, rapor hazırlanması ve bunların sonucunda karar verilmesi olumlu gelişmelerdir.

1993 tarihli Yönetmelikte yer seçimine önem verildiği belirtilmişti. 1997 tarihli Yönetmelikte de bu hususta da olumlu yenilikler mevcuttur.

³⁵³Yaşamış, **a.g.e.**, s. 214.

³⁵⁴Şengül, **a.g.e.**, s. 23.

Yönetmelikte, Valiliğin, planlanan faaliyetin yeri hakkında mevzuat açısından bir engel bulunup bulunmadığını ilgili kamu kurum ve kuruluşları nezdinde taşra teşkilatı aracılığıyla araştıracağı, gerekli görülürse uzman kişilerden bir komisyon teşkil ederek görevlendirebileceği, araştırmanın otuz işgünü içinde tamamlanıp planlanan faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinin mevzuat açısından uygun olup olmadığına karar vereceği düzenlenmiştir. Hatta faaliyetin birden fazla il sınırında gerçekleştirilecek olması halinde başvurunun ilgili Valiliklere aynı anda yapılacağı ve her ilde bu kapsamda araştırma yapılarak karar verileceği de düzenlenmiştir. Bütün bu belirtilen hususlar, yer seçiminin ÇED Direktifi'nden daha sıkı bir şekilde ele alındığını göstermektedir. Bu hususa verilen önemin bir başka göstergesi de komisyon üyelerinin, komisyonun ilk toplantısını takiben, faaliyetin gerçekleştirilmesi planlanan yerde topluca ya da görevlendirecekleri üyeler marifetiyle incelemelerde bulunacaklarının düzenlenmiş olmasıdır. Önceki düzenlemeden farklı olarak bir takdir hakkı tanınmaksızın yerinde inceleme yapılacağına düzenlenmesi olumlu bir yaklaşımdır.³⁵⁵

Yönetmeliğin en önemli maddelerinden biri de şüphesiz ki halkın katılımına ilişkin hususları düzenleyen 16. maddedir. Maddede, halkın katılımı toplantısının, komisyonun ilk toplantısını takiben gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Buradaki toplantı yeriyle ilgili düzenleme önemlidir. Maddede, toplantı yeri seçilirken, "faaliyetten en çok etkilenmesi muhtemel yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerin" seçilmesine dikkat edileceği ve "faaliyet sahibi ve Valilikçe belirlenen" yerin Bakanlığa bildirileceği düzenlenmiştir. Toplantı yerinin özelliklerinin bu şekilde vurgulanması, toplantının amacına ulaşabilmesi bakımından Önem arz etmektedir.

Toplantıya etkin katılım sağlanabilmesi için toplantının duyurulması da gerekmektedir. Önceki Yönetmelikte, toplantı tarihinin toplantıdan ne kadar süre önce ilan edileceği düzenlenmemişken, yeni Yönetmelikte, İlanın

³⁵⁵ Maddedeki bir başka yeni husus da komisyon üyelerinin mevcut benzer tesislerde inceleme yakabileceklerinin düzenlenmiş olmasıdır.

toplantı tarihinden en az üç gün önce bir kez yayımlanacağı düzenlenmiştir.³⁵⁶ ÇED Ön Araştırma sürecinde halkın katılımını düzenleyen maddede ise, toplantı yerinin seçimi bakımından, "faaliyetten en çok etkilenmesi muhtemel yöre halkı" ifadesine yer verilmemiş, ayrıca ilanın yöresel bir gazetede yapılacağı belirtilmesine karşın tirajı yüksek bir gazetede yayımlanması öngörülmemiştir. Buna karşın, eski Yönetmelikle karşılaştırıldığında, ÇED Ön Araştırma sürecinde de halkın katılımı toplantısı yapılmasının öngörülmesi yeni ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Yönetmeliğin 13. maddesinde, önceki Yönetmeliğin 16. maddesinde yer alan İnceleme Değerlendirme Komisyonu'nun oluşumu düzenlenmiştir. Komisyon'un oluşumunda, faaliyetin konusunun türünün ve faaliyet için seçilen yerin özelliklerinin dikkate alınacağı düzenlenmiş, ancak "alternatif yerlerin özellikleri" ibaresine yer verilmemiştir. Bu ifade maddenin amaç kısmından da çıkartılmıştır. ÇED Direktifi'nin, alternatiflere ilişkin düzenlemeler içermemesi nedeniyle eleştirildiği belirtilmişti. 1993 Yönetmeliği bu konuda ÇED Direktifi'nden öndeyken, 1997 Yönetmeliği'nin bu hususta geri adım attığı düşünülebilir.

Geri adım niteliğinde olarak değerlendirilebilecek bir başka husus ise entegre bir faaliyetin planlanmasında izlenecek usule ilişkindir. Hatırlanacağı üzere önceki yönetmelikte takdir hakkı tanımayan bir şekilde, böyle bir durumda bir ÇED raporu hazırlanacağı düzenlenmişti. 1997 Yönetmeliği'nde ise tek bir ÇED raporu hazırlanmasının "istenebileceği" düzenlenerek bu konuda takdir hakkı tanınmıştır.

Direktif'te, Ek-II Listesi'nde yer alan projeler bakımından halkın katılımına ilişkin düzenlemelerin yer almadığı belirtilmişti. 1993 Yönetmeliği'nden farklı olarak 1997 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde, ÇED Ön Araştırma sürecine katılıma ilişkin de bir düzenleme mevcuttur.³⁵⁷

³⁵⁶ Bu noktada, önceki Yönetmelikte, ilanın, "bir hafta içinde en az iki kere yayımlanacağını" öngörülmüş olduğunu hatırlatmak gerekmektedir. Önceki Yönetmelikte, askıda ilan için öngörülmüş olan yedi günlük süre ise burada beş iş gününe düşürülmüştür.

³⁵⁷ Halen yürürlükte olan 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde ise bu yönde bir hüküm bulunmamaktadır.

Önceki Yönetmelikte yatırıma başlanması için öngörülmüş olan iki yıllık süre, yeni Yönetmelikte dört yıl olarak düzenlenmiştir. Danıştay ise; "ülkemiz koşullarında kuruluşların işleyiş niteliği yapılacak çalışmaların önemi ve büyüklüğü yatırımın gerçekleştirilme aşamaları ve eleman, sermaye, ekipman temini gibi unsurları ve kapsamı göz önüne alarak" daha önce iki yıl olarak belirlenen bu sürenin dört yıla çıkarılmasında hukuka aykırılık görmemiştir.³⁵⁸

1997 Yönetmeliği'nden, faaliyet sahibinin, hem hazırlık, hem inşaat, hem işletme sırasında hem de faaliyetin sona ermesinden sonra, faaliyetin türüne göre belirlenecek süre içerisinde, Bakanlıkça uygun görülen zaman aralıklarında, gerekli ölçümleri yaparak veya yaptırarak bunları Bakanlığa bildirmekle yükümlü olduğuna ilişkin düzenleme ile proje sonrası analize ilişkin hüküm çıkartılmıştır. Yönetmelikten, Ek-II kapsamındaki faaliyetlere ilişkin olarak yapılacak itirazların değerlendirilmesine ilişkin hüküm de çıkartılmıştır. Buna karşın, Ek-I'de yer alan faaliyetlerin sayısının otuz birden otuz sekize, Ek-II'de yer alan ve ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesi'nde yer alan faaliyetlerin sayısının ise sekizden on sekize çıkarıldığı da belirtilmelidir. AB'nin 1997 tarihli ÇED Direktifi'nde de Ek-II ve bilhassa Ek-I Listesi'nin kapsamının genişletildiği düşünüldüğünde ÇED Yönetmeliği'nde de bu yönde bir yaklaşım bulunduğu görülmektedir.

Çalışmanın bu kısmında, öncelikle yönetmeliğin istisnaları düzenleyen maddelerine, daha sonra da yönetmelikle ilgili önemli yargı kararlarına yer verilecektir. Yönetmelik kapsamı dışında tutulan hususlardan ilki, önceki yönetmelikte de yer alan askeri faaliyetlerdir. Önceki yönetmelikteki benzer bir düzenleme getiren ikinci husus ise, yönetmeliğin yayımı tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya ilgili mevzuat uyarınca yer seçimi yapılmış veya yatırım programına alınmış veya mevzii imar planları onaylanmış faaliyetlere yönetmelik hükümlerinin uygulanmayacağını düzenleyen Geçici 1. maddedir.

³⁵⁸ Bkz.: Danıştay 6. Dairesi'nin 19.11.1998 tarihli ve E. 1997/4497, K. 1998/5629 sayılı kararı.

Danıştay, 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin Geçici 1. maddesinde, daha önce bu konuda çıkarılmış bir yönetmelik bulunmadığı için ÇED Raporu hazırlanmadan uygulanmasına başlanılmış veya yetkili mercilerden izin ve/veya onay alınmış faaliyet ve yatırımların yönetmelik kapsamı dışında tutulduğunu belirtmiş, 1997 Yönetmeliği'nde de 1993 Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden önce başlamış faaliyetlere de aynı hakların tanınması amaçlanmış olduğundan bu düzenlemede hukuka aykırı bir yön görmemiştir.³⁵⁹

Kapsam dışında tutulan bir başka husus da Geçici 2. maddede yer almaktadır. Burada, yönetmeliğin yayımından önce güzergah belirlemesini gerektiren faaliyetlerden ilgili mevzuat gereğince güzergahı belirlenen veya yatırım programına alınan petrol ve gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyollar, ekspres yollar, devlet yolları ve il yolları faaliyetlerinin de yönetmelik kapsamı dışında olduğu düzenlenmiştir. Bu düzenleme de Danıştay'ın yukarıda belirtilen kararında, kazanılmış hakları korumaya yönelik olduğundan bahisle hukuka aykırı görülmemiştir.

Geçici 3. maddede ise yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce başvurusu yapılmış veya ÇED Raporu Formatı veya ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi verilmiş faaliyetlere, bu yönetmeliğin lehe olan hükümlerinin ve 1993 tarihli yönetmeliğin hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme, özellikle hangi hükmün lehe olacağının belirlenmesi açısından uygulamada sorunlara yol açmış ve eleştirilere sebep olmuştur.³⁶⁰ Hukuki açıdan da son derece tartışmalı olan ve aşağıda izah edileceği üzere Danıştay kararına konu olmuş bu düzenlemenin içinde barındırdığı bir diğer çelişki de çevre hukukunun önleyicilik ilkesine hizmet eden temel araç olan ÇED'e ilişkin bir yönetmelikte, "yatırımcı" bakımından "lehe" olan hükümlerin uygulanmasının düzenlenmiş olmasıdır ki aşağıda bu husustaki yargı kararına yer verilecektir.

³⁵⁹ Bkz.: Danıştay 6. Dairesi'nin 19.11.1998 tarihli ve E. 1997/4495, K. 1998/5630 sayılı kararı.

³⁶⁰ Alica, **a.g.e.**,s. 113.

1997 tarihli Yönetmeliğin Ek-II'sinde yer alan 18. maddede maden arama faaliyetlerine yer verilmiş olduğu görülmektedir. Bu düzenlemenin iptali talebiyle Yurt Madenciliğini Geliştirme Vakfı tarafından dava açılmıştır. Davada idarece, 'söz konusu faaliyetin doğada belli bir tahribata yol açması ve temel ekolojik dengelerin bozulmasında rol oynaması nedeniyle anılan düzenlemenin hukuka uygun olduğu' savunulmuştur. Danıştay 6. Dairesi'nin 19.11.1998 tarihli ve E. 1997/4496 ve K. 1998/5631 sayılı kararıyla, doğada tahribatlar yapabileceği açık olan maden arama faaliyetinin Ek-II Listesi'ne dahil edilmesinde hukuka ve mevzuata aykırılık görülmeyerek dava reddedilmiştir.³⁶¹

Yönetmeliğin yayımlanmasından sonra gerçekleştirilmiş olan değişikliklerin ise yargı kararlarıyla bir arada incelenmesi gerekmektedir. Bu noktada öncelikle İskenderun Çevre Koruma Derneği tarafından, Çevre Bakanlığı aleyhine, 1997 tarihli ÇED Yönetmeliğinin çeşitli maddelerinin iptali istemiyle dava açılmış olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bu dava sonucunda Danıştay 6. Dairesi'nin 19.11.1998 tarihli, E. 1997/4497 ve K. 1998/5629 sayılı kararı ile: Yönetmeliğin 4. 5. 6. 17. 27. ve 28. maddelerinde yer alan "görüş" kavramlarının, 15/a ve 24/a maddelerinin ikinci cümlelerinin ve Geçici 3. maddenin iptaline karar verilmiştir.

İptal edilen maddelerden ilk kategori, ÇED Olumlu Görüşü ve ÇED Olumsuz Görüşü kavramlarının yer aldığı maddelerdir. Bu maddelerle ilgili eleştirilere tanımların incelendiği kısımda yer verilmiş olduğundan bu kısımda sadece Danıştay'ın iptal kararındaki gerekçelerine yer verilecektir. Belirtilen maddelerin iptaliyle ilgili olarak, kararın gerekçesinde özetle; "görüş" kavramıyla belirtilen işlemin bağlayıcı nitelikte olmasının amaçlandığı anlaşılmakta ise de "görüş" şeklindeki ifade biçiminin, denetime tabi olmayı gerektiren idari işlemin aksine, işlemin etkisini ortadan kaldıran ve yargısal denetimin yapılmasını engelleyen bağlayıcı nitelikte olmayan bir kavramı ifade ettiğine değinilmiş ve bu nedenle belirtilen maddelerdeki "görüş"

³⁶¹ Aynı taleple, Soma Kömür İşletmeleri A.Ş. tarafından açılan dava da aynı gerekçeyle, Danıştay 6. Dairesi'nin 19.11.1998 tarihli, E. 1997/4495 ve K. 1998/5630 sayılı kararıyla reddedilmiştir.

sözcükleri Yönetmeliğin düzenleyici olma niteliğine ve idare hukuku esaslarına aykırı görülmüştür. Görüldüğü üzere kararda, "Görüş" şeklindeki ifade, Danıştay tarafından, aslında icrai bir işlem şeklinde tekemmül eden Bakanlığın ÇED Olumlu ya da Olumsuz Karar'ının, hazırlık işlemi olarak algılanmasını ya da uygulamada bu şekilde kullanılmasını önlemek için iptal edilmiştir.³⁶² Bu iptal kararı üzerine, 13.08.1999 tarihli ve 23785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile Yönetmelikteki "görüş" şeklindeki ifadeler "karar" olarak değiştirilmiştir.

İkinci olarak, aynı kararda, İnceleme Değerlendirme Komisyonu'na ve Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu'na katılmayan üyelerin görüşlerinin olumlu kabul edileceğini düzenleyen maddelerin, "hukukun genel esaslarına aykırı olduğu" ifade edilmiştir. Gerekçe olarak da bu komisyonun hazırlayacağı gerekçeli raporun Bakanlıkça ve Valilikçe esas alınarak ÇED sürecine tabi faaliyetler için olumlu ya da olumsuz karar verildiği, sağlıklı bir karar alınabilmesi için de bu kararın, yalnızca toplantıya katılanların görüş ve müzakereleri sonucunda verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Toplantıya katılmayan temsilcilerin görüşlerinin olumlu sayılması, çevrenin korunması amacı ile çelişkili olarak değerlendirilmektedir.³⁶³

Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce başvurusu yapılmış veya ÇED Raporu Formatı veya ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi verilmiş faaliyetlere, bu yönetmeliğin lehe olan hükümlerinin ve 1993 tarihli yönetmeliğin hükümlerinin uygulanacağını düzenleyen Geçici 3. madde ise; başvuru yapılmış ya da ÇED Formatı ve ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi'nin verilmiş olmasının ÇED sürecinin yalnızca başlangıcı olduğu, bu konuda hak sağlayıcı bir durum yaratmadığı, ortada eski yönetmeliğe göre kazanılmış bir hak bulunmadığından, başvuru yapılmış veya ÇED formatı veya ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi verilmiş faaliyetler için yeni yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerektiği gerekçesi ile iptal edilmiştir.

³⁶² Saygılı, **a.g.e.**, s. 260.

³⁶³ Alica, **a.g.e.**, s. 115.

Hassas yörelerin ÇED uygulanacak faaliyetler listesinde yer almamasına ilişkin eksik düzenlemenin iptali yolundaki talep bakımından ise Danıştay; hassas yörelerin öncelikli olarak özel yasalarla koruma altına alındığı, anılan yerlerin ayrıca yönetmelikte yer almamasında herhangi bir sakınca bulunmadığını, öte yandan 8. maddede mülki amirlere tanınan geniş yetki çerçevesinde, hassas yörelere ilişkin sakıncalı durumlar yaratılması riskinin ortadan kaldırıldığını belirterek bu hususta hukuka aykırılık görmemiştir.

14.4.2000 tarihli ve 24020 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikle, yönetmeliğin, "Yönetmeliğe aykırı uygulamaların durdurulması" başlıklı 28. maddesinin "ÇED Olumlu Görüşü veya ÇED Önemsizdir Kararını belirten yazıyı almadan faaliyete başlanması halinde mahallin en büyük mülki idare amirince faaliyetin durdurulacağını ve yükümlülükler yerine getirilmedikçe de kararın kaldırılmayacağını düzenleyen ilk fıkrasından sonra gelmek üzere ikinci bir fıkra eklenmiştir. Bu fıkrafta, doğrudan faaliyetin durdurulması uygulamasına bir istisna getirilerek; faaliyetin üretim aşamasına geçmiş bulunması halinde, üretimde bulunulduğunun belgelenmesi kaydıyla bir defaya mahsus olmak üzere Bakanlıkça uygun görülmesi halinde "yeteri kadar süre" verilebileceği, bu süre zarfında da yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde faaliyetin durdurulacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla, ÇED'e ilişkin bir karar almadan faaliyete geçen bir işletmenin faaliyetinin doğrudan durdurulması yerine, bir takdir hakkı tanınarak süre verilebileceği dahası bu sürenin de "yeteri kadar" ifadesi kullanılarak öngörüldüğü görülmektedir. Bu düzenlemenin ÇED konusunda bir "af ilanı" anlamına geldiği belirtilmiştir.³⁶⁴ Maddede belirtilen faaliyetlerin yönetmelik hükümlerini yerine getirmeden "belirsiz bir süre" üretimlerini sürdürecek olduğu da belirtilmiştir.³⁶⁵ Bu düzenleme Çevre Mühendisleri Odası'nın açtığı dava üzerine Danıştay'ca Çevre Kanunu ve ÇED Yönetmeliği hükümlerine aykırı görülerek iptal edilmiştir. İptal kararında; bu düzenlemeyle Yönetmelikteki yükümlülüklerini yerine getirenlerle getirmeden üretime başlamış olanlara

³⁶⁴ Yaşanmış, **a.g.e.**, s. 214.

³⁶⁵ Şengül, **a.g.e.**, s. 24.

yeteri kadar süre verilebilecek olması "eşitsizlik" olarak görülmüş, öte yandan, çevresel etkileri göz önüne alınmadan faaliyette bulunulması durumunda çevreye verilen zarar ile faaliyet ÇED Olumsuz Kararı verilecek türden ise faaliyete son verilmesinin sonuçları değerlendirilmeden kamu yararına ve hukuka aykırı düzenleme getirildiği gerekçesine yer verilmiştir.³⁶⁶ 29.9.2000 tarihli ve 24185 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikle yönetmeliğe Geçici 6. madde eklenmiştir. Maddede, mobil ve yüzer elektrik santralleri ve bu santrallerin enterkonekte şebekeye bağlantısını sağlayacak enerji iletim hatları, santrallerde kullanılacak petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürün depolan ile limanlar, iskeleler ve rıhtımlara ilişkin faaliyetlere 31.12.2002 tarihine kadar yönetmelik hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Aynı içerikteki geçici maddeler, ayrıca Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği'ne, Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'ne ve Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği'ne de eklenmiştir.³⁶⁷ Dolayısıyla, madde ile bazı tesislere yönelik bir başka istisna getirildiği görülmektedir. Bu düzenlemenin altında yatan gerekçenin, "enerji darboğazı içinde olunması ve bu tesislerin ÇED sürecinden muaf tutulmasının amaçlanması" olduğu, buna karşın bu gerekçenin haklı ve yerinde olmadığı, zira "fazla bir nüfusa sahip bir ülkenin enerji darboğazını iki yıllık zaman aralığında ve çevreden ödün vererek çözmesinin olanaksız olduğu" gerekçesiyle bu değişiklik eleştirilmiştir.³⁶⁸ Bu hükmün kirliliği önlemeyi amaçlayan ÇED usulü ile bağdaşmasının mümkün olmadığı, ÇED'in tamamen fayda maliyet analizi üzerinden kurgulanmış bir usul olduğu kabul edilse dahi maddenin amacını anlayanın mümkün olmadığı zira çevre üzerinde önemli etkiler meydana getirme ihtimali son derece yüksek olan bu faaliyet türlerinin maliyetlerinin faydalarından çok daha büyük olduğu belirtilmiştir.³⁶⁹ Bu düzenleme, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası'nın açtığı dava üzerine, Danıştay'ca kamu yararına ve hukuka aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Çevre Kanunu'nun ve ÇED Yönetmeliği'nin amacına vurgu yapılan kararın gerekçesinde; belirtilen

³⁶⁶ Bkz.: Danıştay 6. Dairesi'nin 6.11.2001 tarihli, E. 2000/3626 ve K. 2001/5220 sayılı kararı.

³⁶⁷ Şengül, **a.g.e.**, s. 24.

³⁶⁸ Yaşamış, **a.g.e.**, s. 214-215.

³⁶⁹ Saygılı, **a.g.e.**, s. 270.

faaliyetler bakımından ÇED sürecinin, iki yıldan fazla bir zaman dilimi için bertaraf edildiği, bu durumun hem Çevre Kanunu'nun 10. maddesine hem de ÇED Yönetmeliği'nin amacına aykırı olduğu gerekçelerine yer verilmiştir.³⁷⁰

Son olarak 26.10.2000 tarihli ve 24212 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikle askeri faaliyetlere ilişkin istisnanın düzenlendiği 33. maddeye yeni bir bent eklenmiştir. Burada, petrol ve maden arama faaliyetleri için faaliyet sahibinin, yönetmeliğin Ek-V'inde yer alan formu doldurarak Valiliğe vereceği, Bakanlığın, gerekli gördüğü takdirde, formda yer alan bilgilerin doğruluğunu, faaliyetin çevre mevzuatına uygun yapılıp yapılmadığını ve arazinin gereği gibi rehabilite edilip edilmediğini kontrol edeceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile hem maden hem de petrol arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında tutulduğu, bunun yerine taahhütname alınarak, yalnızca gerekli görüldüğü takdirde kontrol yapılacağına düzenlendiği görülmektedir.

Tüm bu özel durumların dışında, 1997 Yönetmeliği genel olarak da eleştirilmiştir. On yıllık gecikmeyle çıkan 1993 tarihli Yönetmeliğin içerdiği sorunlar ve nasıl daha iyi uygulanabileceği tartışılırken yayımlanan yeni yönetmeliğin sorunlara çözüm getirmediği ileri sürülmüştür. Ayrıca ÇED Yönetmeliği ile diğer mevzuat arasında uyum sağlanması gerektiği sürekli dile getirilmesine karşın bu yönde düzenleme yapılmamış olması ve yukarıda yer verilen değişikliklerle birçok faaliyetin ÇED Kapsamı dışına çıkarılması da eleştirilmiştir.³⁷¹

Belirli sektörlere yönelik tüm bu istisnaların, çevrenin korunmasını ve insanların sağlıklı bir çevrede yaşamasını amaçlayan Çevre Kanunu ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılmış olan ÇED Yönetmeliği'nin özüyle bağdaşmadığı düşünülebilir. Başka bir açıdan bakıldığında ise yönetmelikle getirilen istisnalara karşı sivil toplum kuruluşlarınca davalar açılmış olması ve

³⁷⁰ Bkz.: Danıştay 6. Dairesi'nin 26.6.2002 tarihli ve E. 2000/7274 ve K. 2002/3682 sayılı karar.

³⁷¹ Şengül, **a.g.e.**, s. 22-24.

yargının da kararlarında "çevre yanlısı" bir tutum sergilediğinin görülmesi,³⁷² ülkemizde çevre konusunun kazandığı önemi göstermektedir.

3. 2002 Tarihli ÇED Yönetmeliği

1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde AB'ye aday ülke statüsü kazanan ülkemizde mevzuat uyum çalışmaları bu doğrultuda hız kazanmıştır. AB Komisyonu'nca yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de hangi mevzuatın hangi süre içerisinde uyumlaştırılmasının beklendiği açıklanmıştır. Bu belgede, ÇED Yönetmeliği, "kısa vadeli öncelikler" arasında yer almış olup, bu doğrultuda, 24.3.2001 tarihli ve 24352 sayılı Resmi Gazete'de "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" yürürlüğe girmiş ve çevre başlığı altındaki yatay mevzuat bölümünde, 1997 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin AB ÇED Direktifi doğrultusunda uyumlaştırılması, "kısa vadeli öncelik" olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda hazırlanan ve ilgili tüm kuruluşların ve meslek odalarının görüşü alınan ÇED Yönetmeliği Taslağı hakkında AB Komisyonu ile Brüksel'de görüşmeler yapılmış, AB mevzuat uyumunun tüm gereklilikleri tartışılarak ve ulusal öncelikler de göz önüne alınarak revizyon çalışmaları tamamlanmıştır.³⁷³ ÇED Yönetmeliği, 6.6.2002 tarihli ve 24777 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelikte göze çarpan ilk husus Ek-I ve Ek-II Listeleri karşılaştırıldığında görülmektedir. Daha önceki yönetmeliklerde Ek-I'e tabi olan faaliyetlerin yeni yönetmelikte Ek-II'ye aktarıldığı görülmektedir.³⁷⁴ Esasen inceleme konusu yönetmelikteki en önemli değişiklik, Ek-I ve Ek-II Listeleri'nde yapılan değişikliktir. Yönetmeliğin yürürlüğe giriş sürecinde de açıklandığı üzere bu değişiklikler AB ÇED Direktifi'ne uyum için gerçekleştirilmiştir. Listeler yeniden düzenlenirken de AB ÇED Direktifi ekindeki listeler göz önünde bulundurulmuştur.

³⁷² Tezin son kısmında dava açma süresine ve menfaat ihlali şartına yargı yerlerince son derece esnek bakıldığı ve işin esasının incelenmek istenildiği açıklanmıştır. Bu durum da yargı yerlerinin çevre yanlısı tutumuna örnek teşkil etmektedir.

³⁷³ Alica, **a.g.e.**, s. 123-124.

³⁷⁴ Saygılı, **a.g.e.**, s. 276.

Yönetmeliğin amaç maddesi kısaltılmıştır.³⁷⁵ Bu durum, ilk iki ÇED Yönetmeliğinin amaç maddelerindeki düzenlemelerin ÇED usulünün özünü daha iyi yansıttığı, 2002 Yönetmeliği'ndeki amaç maddesinin ise amacı açıklamaktan ziyade bir tespit yaptığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.³⁷⁶

Yönetmeliğin kapsamını düzenleyen maddesinde ise kurumsal yapısının güçlendirilmesi için gerekli eğitim çalışmalarına vurgu yapılmıştır.³⁷⁷ Yönetmelikteki tanımlar ise büyük ölçüde önceki düzenlemelerle aynı doğrultuda olmakla beraber yeni bazı tanımlar da dikkat çekmektedir.³⁷⁸ Yönetmelikte ÇED Önemlidir ya da Önemsizdir terimleri yerine ÇED Gereklidir ya da Gerekli Değildir terimleri kullanılmıştır.

1993 Yönetmeliği'nde yer verilen ve fakat 1997 Yönetmeliği'nde yer almayan hassas yöreler konusu 2002 Yönetmeliği ile yeniden gündeme gelmiş ve hassas yöreler yerine duyarlı yöreler ibaresi kullanılarak tanımlı yapılmıştır.³⁷⁹ Ek-V'de, yeniden duyarlı yörelere ilişkin listeye yer verilmiş olmakla birlikte, 1993 tarihli ilk Yönetmelikte olduğu gibi buralarda yapılacak faaliyetlerin ÇED sürecine tabi olacağı şeklinde bir düzenlemeye yer verilmemiş, sadece duyarlı yörelerin taşıdığı önemin rapor hazırlanırken göz önünde bulundurulması öngörülmüştür. ÇED bakımından son derece önemli bir konu olan izleme ve denetlemeye ilişkin olarak da Yönetmelikte bir tanıma yer verildiği görülmektedir.³⁸⁰

³⁷⁵ Yönetmeliğin amacı; ÇED sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek olarak belirtilmiştir.

³⁷⁶ Saygılı, **a.g.e.**, s. 282.

³⁷⁷ İnceleme konusu yönetmelikte ayrıca, "ÇED uygulamalarının güçlendirilmesi" başlıklı yeni bir düzenleme de yer almakta olup. burada, Bakanlığın, ÇED uygulamalarına ilişkin olarak, gerektiğinde yerli ve yabancı kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde her türlü eğitim, plan, program ve proje çalışmaları yapabileceği, kitap, kitapçık, rehber ve her çeşit doküman hazırlayabileceği, seminer ve toplantılar düzenleyebileceği düzenlenmiştir.

³⁷⁸ Farklı olarak; proje, ÇED süreci, ÇED Ön Araştırma Raporu Seçme Eleme Kriterleri, duyarlı yöreler ve izleme denetleme tanımlarına yer verilmiştir.

³⁷⁹ Duyarlı yöreler; "Çevresel etkilere karşı, biyolojik, fiziksel, ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli özellikleri ile duyarlı olan veya mevcut kirlilik yükü çevre ve halk sağlığını bozucu düzeylere ulaştığı belirlenen yörelerde ülkemiz mevzuatı ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli görülen Ek-V'de yer alan alanlar" olarak tanımlanmıştır.

³⁸⁰ İzleme denetleme Yönetmelikte; "ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Olumlu Kararı alındıktan sonra uygulama aşamasına geçen projenin, bu kararın verilmesine esas ilkeler doğrultusunda ve çevre değerlerim olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesi için yapılan çalışmalar" olarak tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin yetkiye ilişkin maddesinde de değişiklik göze çarpmaktadır. Açıklandığı üzere önceki düzenlemelerde ÇED süreci bakımından yetkili Bakanlıkken, ÇED Ön Araştırma sürecinde yetkili Mahalli Çevre Kurullarıydı. 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği uyarınca ÇED Olumlu veya Olumsuz, ÇED Gereklidir ve Gerekli Değildir kararlarını verme yetkisi Bakanlığa verilmiş, ancak Bakanlığın gerekli gördüğü durumlarda ÇED Gereklidir veya Gerekli Değildir Kararlarının verilmesi konusundaki yetkiyi, sınırlarını belirleyerek "valiliklere" devredebileceği öngörülmüştür. Dolayısıyla tüm yetki artık Bakanlıkta olup, Ek-II'de yer alan faaliyetler bakımından Valiliklere yetki devri yapılabileceği öngörülmüş, Mahalli Çevre Kurulları ise bu konuda tamamen devre dışı bırakılmıştır.

Belirtilen değişikliğin, Mahalli Çevre Kurulları'nın mevcut oluşum biçimleri ve çalışmaları itibarıyla ÇED'e ilişkin kararlarda yetersiz ve etkisiz olmaları, bunların devre dışı bırakılarak ÇED sürecinin merkezileştirilmesi ve karar verme odağının tekleştirilerek uygulamada birliğin sağlanması amacıyla yapıldığı fakat bu durumun, hem merkez örgüt üzerindeki iş yükünün artmasına hem de karar alma sürecinin uzamasına yol açacağı ifade edilmiştir.³⁸¹

Yönetmeliğin 6. maddesinde, ÇED raporu ve ÇED ön araştırma raporu hazırlama yükümlülüğü düzenlenmiştir. Maddede, AB Direktifi'nde yer alan düzenlemeyle uyumlu olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının proje sahibinin isteyeceği her türlü bilgi, doküman ve görüşü vermekle yükümlü olduklarının ifade edildiği görülmektedir.

1997 Yönetmeliği'nde yer alan "yer tetkiki"ne ilişkin düzenlemelerin 2002 tarihli Yönetmelikten çıkartıldığı görülmektedir. ÇED Yönetmelikleri bakımından en önemli maddelerden biri olan halkın katılımına ilişkin maddeye gelindiğinde, halkın etkin katılımının sağlanması için önemli olan ilan konusunda da değişiklikler göze çarpmaktadır. Önceki düzenlemelerde yer alan, ilanın hem yöresel hem de ulusal bir gazetede yayınlanacağına ilişkin hüküm yerine ilan sadece "ulusal düzeyde yayımlanan bir gazetede"

³⁸¹ Yaşanmış, a.g.e., s. 218.

yayınlanacağını belirtilmiş olduğu görülmektedir.³⁸² Önceki düzenlemelerde yer alan, 'yerel iletişim araçlarının da ayrıca kullanılabileceğine' ilişkin düzenleme ise maddede yer almamaktadır. Maddede, halkın katılımı toplantısında projenin çevresel etkileri hakkında halkın bilgilendirilmesi ve buna karşılık görüş, öneri ve kaygılarının belirlenmesinin sağlanacağı, bu görüşlerin Komisyon üyelerince ÇED Raporu özel format belirleme, kapsamlılaştırma ve inceleme değerlendirme aşamalarında dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Yönetmelikte, özel format verilirken; önemli çevresel etkiler göz önüne alınarak Ek-III'de yer alan genel formattaki başlıkların detaylandırılacağı ve bu noktada halkın katılımı toplantısında belirtilen görüşlerin de dikkate alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca, Komisyon tarafından, halkın katılımı toplantısının usulüne uygun yapıp yapılmadığının, burada üzerinde durulan konulara yeterince çözüm getirilip getirilmediğinin inceleneceği de düzenlenmiştir. 2002 Yönetmeliği genel olarak değerlendirildiğinde, en çok göze çarpan husus, halkın görüşlerinin ve kaygılarının raporda çözümlenmesinin istenmesidir. Esasen bu, AB ÇED Direktifleri'nin de temel amaçları arasında olduğundan bu doğrultuda bir uyum olduğu söylenebilir.

Yönetmelikte, projeyle ilgili inceleme değerlendirme sürecinin başlatıldığının, ÇED Raporu'nun halkın görüşüne açıldığının uygun araçlarla halka duyurulacağı, raporu incelemek isteyenlerin duyuru tarihinden itibaren otuz gün içinde raporu inceleyerek proje hakkında Bakanlığa ve Valiliğe yazılı görüş bildirebilecekleri ve Bakanlığa iletilen bu görüşlerin Komisyon tarafından dikkate alınacağı belirtilmiş ve böylece daha etkin bir halkın katılımı süreci öngörülmüştür.

ÇED Direktifleri incelenirken hep vurgulanan izleme hususunda yönetmelik bir yenilik öngörmektedir. Buna göre proje sahibinin, ÇED Olumlu ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı aldıktan sonra ilgili mevzuat uyarınca aldığı diğer izin ve ruhsatlar ile yatırımın başlangıç, işletme ve işletme sonrası dönemlerine ilişkin raporları Bakanlığa iletmekle yükümlü olduğu ve

³⁸² İlanın toplantıdan üç gün önce değil de beş gün önce yayınlanacağı belirtilmiştir.

bu bilgilerin Bakanlık tarafından halkı bilgilendirmek üzere Valiliğe gönderileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile ÇED süreci sonucunda verilen kararın halka duyurulmasından sonra da yatırımın başlangıç, işletme ve sonrası dönemlerine ilişkin gelişmeler hakkında da halkın bilgilendirilecek olduğu görülmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki izleme, denetleme ve gerektiğinde çalışmanın durdurulması yetkisi Yönetmelikte yalnızca valilere verilmiştir. Hatırlanacağı üzere 1997 tarihli Yönetmelikte yetki valilerin yanı sıra mülki idare amirlerine de verilmişti. Yeni yönetmelikte sadece valilerin yetkili kılınmasının ÇED sürecinin etkinliğine zarar vereceği ifade edilerek bu durumun İl İdaresi Kanunu'na aykırı olduğu belirtilmiştir.³⁸³

Danıştay'ın toplantıya katılmayan üyenin görüşünün olumlu olduğuna ilişkin hükmü iptal ettiği belirtilmişti. Bu yönetmelikte ise komisyon üyelerinin toplantıya katılmadan yazılı olarak görüş vermesi mümkün hale gelmiştir.

Yönetmelikte, ÇED Raporu'nda önemli eksiklik ve yanlışlıkların görülmesi halinde bunların giderilmesinin isteneceği, eksiklikler tamamlanmadan çalışmalara devam edilemeyeceği ancak bunlar tamamlandıktan sonra sürecin kaldığı yerden devam edeceği, değişiklik yapılmasının ise en fazla iki kere istenebileceği ve yeterli görülmemesi halinde başvurunun geçersiz sayılacağı düzenlenmiş olup, bu düzenlemelerin yatırımcı aleyhine ve fakat çevre lehine olduğu söylenebilir.

Yönetmelikte dikkat çeken bir başka husus ise faaliyet sahibi tarafından, öngörülen süre içerisinde³⁸⁴ belirtilen belgelerin sunulmaması halinde ÇED Olumsuz Kararı verileceğinin düzenlenmiş olmasıdır. ÇED Olumlu ya da Olumsuz Kararı, ÇED sürecinde yapılan inceleme sonucunda projenin çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucu ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olup olmadığına göre tesis edilmektedir. Belirtilen düzenlemede ise içeriğe ilişkin böyle bir

³⁸³ Yaşamış, **a.g.e.**, s. 217.

³⁸⁴ Buna göre inceleme değerlendirme toplantılarının sona ermesinden sonraki otuz gün içerisinde ÇED raporunun ve ilgili dokümanların Bakanlığa sunulması gerekmektedir.

değerlendirme yapılmaksızın sırf belgelerin süresinde sunulmaması nedeniyle anılan yaptırım öngörülmüştür.

ÇED Olumlu Kararı verilmesi halinde yatırıma başlanması için 1993 Yönetmeliği'nde 2 yıl, 1997 Yönetmeliği'nde 4 yıl süre verilmişken bu sürenin bir kere daha arttırılarak inceleme konusu yönetmelikte 5 yıla çıkarılmış olduğu görülmektedir. ÇED Olumsuz Kararı verilmesi halinde, bu kararın verilmesine neden olan tüm koşulların değişmesi durumunda proje sahibinin yeniden başvuruda bulunabileceği de düzenlenmiştir.

1997 tarihli Yönetmelikte olduğu gibi 2002 tarihli Yönetmelikte de birçok geçici madde yer almaktadır. Bunlardan, tartışmalı olan; Geçici 4., 5. ve 6. maddelere değinmek gerekmektedir. Geçici 4. maddede, 7.2.1993 tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelere ve bu tarihten önce üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen faaliyetlere bu Yönetmelik hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Burada, 1993 tarihli ilk ÇED Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden önceki döneme ilişkin geniş bir istisnaya yer verildiği görülmektedir.

Geçici 5. maddede ise 1997 tarihli ÇED Yönetmeliği'nden önceki döneme ilişkin bir istisna göze çarpmaktadır. Buna göre, 23.6.1997 tarihinden önce ilgili mevzuatı gereğince güzergahı belirlenen veya yatırım programına alınan petrol ve gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyollar, ekspres yollar, devlet yolları ve il yolları projelerine bu Yönetmelik hükümleri uygulanmayacaktır. Burada sözü edilen "güzergâhı belirlenmiş olma" ölçütünün öznel olduğu, hukuk dışı uygulamalara yol açacağı ve ÇED'in önemini azaltabilecek nitelikte olduğu ifade edilmiştir.³⁸⁵

Geçici maddelerden sonuncusu olan Geçici 6. madde, 1997 tarihli Yönetmelikte 2000 yılında yapılan, mobil ve yüzer elektrik santrallerle ilgili

³⁸⁵ Yaşamış, a.g.e., s. 217.

istisna öngören değişiklikle aynı düzenlemeyi getirmiştir. Oysa hatırlanacağı üzere bu düzenleme 2000 yılındaki değişiklikle getirildiğinde dava konusu olmuş ve yukarıda da belirtildiği üzere Danıştay 6. Dairesi'nin 26.6.2002 tarihli kararıyla iptal edilmişti. Dolayısıyla bu karar, 2002 Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden 20 gün sonra verilmiştir. Ancak 1997 Yönetmeliği döneminde dava konusu olmuş, tartışmalara yol açmış bir düzenlemeye yeni hazırlanan Yönetmelikte de aynı şekilde yer verilmiş olduğu görülmektedir. Öte yandan 2002 ÇED Yönetmeliği'nin kapsam belirleme ve özel format verme işlemlerine ilişkin 11. maddesinin, ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Gereklidir Kararı'nın verilmesine ilişkin 18. maddesinin, ÇED uygulanacak projelere ilişkin Ek-I Listesi'ndeki madencilik faaliyetleri ile ilgili 19. maddesinin ve mobil santrallere ilişkin istisnayı düzenleyen Geçici 6. maddesinin iptali talepleriyle bir başka dava açılmış olup, Danıştay'ca Geçici 6. maddenin yürürlüğü hemen durdurulmuş, ancak izah edildiği üzere anılan düzenleme zaten 26.6.2002 tarihinde iptal edilmiş olduğundan bu dava konusuz kalmıştır.³⁸⁶

2002 tarihli Yönetmeliğin, 1993 ve 1997 tarihli Yönetmeliklerle önemli bir farklılığı olmadığı, AB ile uyum sağlama amacının gölgede kaldığı ve yönetmeliğin taşıdığı önemin sınırlı olduğu şeklinde yorumlar mevcuttur.³⁸⁷ Ayrıca genel olarak yönetmelikteki sürelerin kısaltılmış olması, kararların aceleyle alındığı izlenimi doğurması nedeniyle eleştirilmiştir.³⁸⁸

4. 2003 Tarihli ÇED Yönetmeliği

Dördüncü ÇED Yönetmeliği, bir önceki Yönetmelikten sadece bir yıl sonra, 16.12.2003 tarihli ve 25318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Aşağıda görüleceği üzere, bu kadar kısa süre sonra yeni bir yönetmelik yayımlanmış olmasına karşın çok büyük farklılıklar getirilmemiştir.

³⁸⁶ İptali talep edilen diğer maddeler yönünden ise dava reddedilmiştir. Bkz.: Danıştay 6. Dairesi'nin 20.4.2004 tarihli ve E. 2002/4702, K. 2004/2454 sayılı karar.

³⁸⁷ Yaşar, **a.g.e.**, s. 218.

³⁸⁸ Saygılı, **a.g.e.**, s. 282.

ÇED'e tabi projeler için öngörülen süreçte genel olarak farklılık bulunmamakla birlikte, ÇED sürecinin başlatılması ve komisyonun kuruluşuyla ilgili 8. maddede bazı değişiklikler bulunmaktadır. İnceleme konusu yönetmelikte, "Komisyonun bilgilendirme toplantısına ilişkin düzenleme yer almamakta olup, proje sahibinin komisyonu bilgilendirmesi aşaması ancak komisyonun kapsam ve özel format belirleme toplantısında gerçekleştirilebilir.

Halkın katılımı toplantısına ilişkin maddede toplantının, Bakanlık ile mutabakat sağlanarak belirlenen tarihte düzenleneceği açıkça belirtilmiştir. Burada yer alan yeni bir husus da; ÇED sürecinden önce, proje sahibi tarafından, halkı bilgilendirmek amacıyla anket, seminer gibi çalışmalar yapılabileceğinin düzenlenmiş olmasıdır. İhtiyari bir düzenleme olduğu görülmekle birlikte böyle bir düzenlemeye daha önceki yönetmeliklerde yer verilmediği belirtilmelidir.

1997 Yönetmeliği'nde yer alan fakat 2002 Yönetmeliği'nden çıkartılmış olan ilanın, ulusal düzeyde yayımlanan bir gazete yanında o yörede yayımlanan yerel bir gazetede de yayınlanacağını tekrar öngörüldüğü görülmektedir. Bir kelimedenden ibaret de olsa bir başka değişiklik de toplantıda halkın görüş, öneri ve kaygılarının alınmasının sağlanacağı ifadesindeki kaygı kelimesinin çıkartılmış olmasıdır.

En önemli değişikliklerden biri ise, komisyon üyelerinin proje uygulama yerini incelemesi ve halkın katılımı toplantısına katılmalarının artık "kendi isteklerine bağlı olarak" gerçekleşecek olmasıdır. 2002 Yönetmeliği'nde komisyon üyelerine bu konuda bir takdir hakkı tanınmadığı hatırlatılmalıdır. Halkın katılımının ÇED sürecinin anahtarı olduğu belirtilerek, 2003 Yönetmeliği'nde bu sürecin etkinliğinin azaltıldığına ilişkin görüşler bulunmaktadır.³⁸⁹

Önceki yönetmelikte, ÇED Raporu'nun ve eklerinin, taahhüt yazısı ile onaylı imza sirkülerinin öngörülen sürede Bakanlığa sunulmaması halinde

³⁸⁹ Güneş, Coşkun, **a.g.e.**, s. 132.

ÇED Olumsuz Kararı verileceği düzenlenmekteyken, inceleme konusu yönetmelikte, bu halde, ÇED Raporu'nun geçersiz sayılacağı düzenlenmiştir. Bir başka değişiklik de ÇED Olumlu ya da Olumsuz Kararı'nın, Valilikçe yöre halkına "gerekçeleri ite" duyurulmasının düzenlenmiş olmasıdır.

Yönetmeliğin en önemli yeniliği ise Ek-II kapsamındaki projeler hakkında halkın bilgilendirilmesi için öngörülen düzenlemelerin tamamen çıkartılmış olmasıdır. ÇED Yönetmeliği'nde özel düzenleme olmasa da demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkı bulunmaktadır. Bilgi edinme ve belgelere erişim hakkının,³⁹⁰ Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan "hukuk devleti" ilkesi içinde yer aldığı düşünülebilir.³⁹¹ Bilgi edinme hakkını kullanmaya ilişkin esas ve usulleri düzenleyen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da 24.10.2003 tarihli ve 25269 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.³⁹² Bunlara rağmen, ÇED'in kalbinin halkın katılımı olduğu, halkın görüşleri alınarak tekemmül ettirilen idari işlemin demokratik bir karar alım süreci yaratması nedeniyle halkın nezdinde de daha meşru bir niteliğe sahip olduğu, bu değişikliğin ise, ÇED'in özellikleri dikkate alındığında oldukça olumsuz olduğu belirtilmiştir. Yeni ve olumlu bir değişiklik de, Yönetmeliğin "Askeri projeler" hakkındaki 24. maddesinde göze çarpmaktadır. Belirtildiği üzere, ÇED Direktifi'nde kapsam dışında tutulabileceği belirtilen ve inceleme konusu yönetmeliğe kadar da hep kapsam dışında tutulmuş olan bu projeler bakımından, "ÇED uygulamalarının ilgili kurumun görüşü alınarak Bakanlıkça belirleneceği" düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle, uzun yıllar boyunca bir istisna olarak düzenlenen konu bu kapsamdan çıkartılmış ve sadece "görüş" alınarak uygulamanın Bakanlıkça belirleneceği ifade edilmiştir. Buradaki

³⁹⁰ Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 149-162.

³⁹¹ Tekin Akıllıoğlu, "Bireyin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 14, S. 3, 1981, s. 49.

³⁹² Kanun, Resmi Gazetede yayımlanmasından altı ay sonra yürürlüğe girmiştir.

görüşün bağlayıcı değil, istişari olduğu bu nedenle de Bakanlığın bu görüşe uymak zorunda olmadığı belirtilmektedir.³⁹³

Yönetmelikteki yeni bir düzenleme de "Olağanüstü durumlar ve özel hükümler" başlıklı 25. maddede görülmektedir. Daha önceki düzenlemelerde yer almayan bu maddede, belirtilen haller bakımından uygulanacak ÇED sürecinin Bakanlıkça belirleneceği düzenlenmiştir. Burada yer verilen üç husustan ilki, doğal afetler sonucu yıkılan, bozulan, tahrip olan veya hasar gören herhangi bir yatırımın bulunduğu yerde kısmen veya tümü ile yeniden gerçekleştirilmesi planlanan projelerdir. İkinci olarak, esasen ÇED Yönetmeliği'ne tabi olmadığı ya da Ek-II Listesi'nde yer aldığı halde kredi almak ve benzeri gibi finansal nedenlerle proje sahibinin talebi üzerine Bakanlığın uygun görmesiyle Yönetmelik hükümlerinin uygulanabileceği belirtilmiştir. Son olarak; Organize Sanayi Bölgeleri, İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri, Endüstriyel Bölgeler, Serbest Bölgeler, Stratejik Çevresel Değerlendirme yapılacak alanlar ile Teknoloji Geliştirme Bölgeleri'nde kurulması planlanan projeler de bu kapsamda belirtilmiştir.

Ek-I'de yer alan ve doğrudan ÇED sürecine tabi tutulacak olan faaliyet türleri 40 başlık altında belirtilmiş, Ek-II'de yer atan ve seçme eleme kriterleri uygulanacak olan faaliyetler ise kırk üç başlık altında listelenmiştir. Bu noktada, bir önceki yönetmeliğe oranla, ÇED'e tabi projelerde daraltmalara gidildiğini, bu durumun; bazı projelerin Ek-I ve Ek-II Listeleri'nden çıkartılması, bazı projelerin Ek-I'den Ek-II'e aktarılması ve önceden belirlenen sınır değerlerin yukarı çekilmesi şeklinde gerçekleştiğini belirtmek gerekmektedir.³⁹⁴

Yönetmeliğin geçici maddelerine gelindiğinde ise daha önceki yönetmeliklerde de olduğu gibi birçok istisnaya yer verildiği görülmektedir. Bu maddeler önceki yönetmeliklerle aynı şekilde olduğundan tekrardan kaçınmak bakımından aynı hususlara yer verilmeyecektir.

³⁹³ Saygılı, **a.g.e.**, s. 292.

³⁹⁴ Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 231.

Yönetmeliğin Geçici 6. maddesinde 1993, 1997 veya 2002 Yönetmeliği'ne tabi olduğu halde gerekli işlemleri tamamlamamış ve mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olan mevcut faal tesislerin ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirmeleri amacıyla çevresel durum değerlendirme raporunu Bakanlığa sunacağı düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin iptali için açılan davada verilen karara aşağıda yer verilecektir.

2002 yılında yüz on yedi işgününde tamamlanan ÇED sürecinin yeni yönetmelikte otuz sekiz işgününde, Ek-II bakımından işleyen süreçte ise önceki yönetmelikte yetmiş beş iş gününde tamamlanan sürecin yeni yönetmelikte yirmi beş işgününde tamamlanmasının öngörülmüş olduğu belirtilerek, faaliyetin çevre üzerindeki etkilerinin bu kadar kısa zaman zarfında ortaya koyulmasının neredeyse imkânsız olduğu, ÇED raporlarının önceden hazırlanmış bir şablon gibi uygulandığı, eksik ve üstün körü bilgiler ışığında hazırlandığı yönünde ciddi şüpheler uyandırdığı hususları belirtilerek yeni yönetmelik eleştirilmiştir.³⁹⁵

Yönetmelik hükümlerinin incelenmesinden sonra, 2003 ÇED Yönetmeliği'nin Geçici 3. ve 6. maddelerinin iptali istemiyle açılan davadan da bahsetmek gerekmektedir. Anılan dava, İzmir, Bergama'daki bir altın madeni işletmesine ilişkin Geçici 6. madde kapsamında sunulan ÇED raporunun uygun bulunmasına ilişkin işlemin ve bu işlemin dayanağı ÇED Yönetmeliği'nin Geçici 3. ve 6. maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması talepleriyle açılmıştır.

Danıştay, Geçici 3. maddede hukuka aykırılık görmemiştir. Danıştay'ın gerekçesinde; Geçici 3. maddedeki düzenlemenin ilk defa 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde daha sonra ise 1997 ve 2002 tarihli Yönetmelikler ile dava konusu 2003 Yönetmeliği'nde yer aldığı belirtilmiş, ÇED sürecinin planlama aşamasından başlayan bir süreç olduğu ve ilk ÇED Yönetmeliği'nin 1993'de yayımlandığı, müktesep hakların korunması prensibinden hareketle, planlama aşamasını geçmiş faaliyetlerin Yönetmelik hükümlerinden muaf tutulmasına ilişkin düzenlemede çevre mevzuatına aykırılık görülmediği, öte

³⁹⁵ Saygılı", a.g.e., s. 291.

yandan ÇED Yönetmeliği hükümlerinden muaf olmanın da ilgili diğer mevzuattan muaf olma anlamına gelmediği belirtilmiştir.

Buna karşın Danıştay'ca Geçici 6. maddenin oyçokluğuyla iptaline karar verilmiştir. Kararda; Geçici 6. madde ile ÇED Yönetmeliği'ndeki usul ve esasları yerine getirmekle yükümlü olduğu halde, gerekli işlemleri tamamlamadan faaliyete geçmiş tesisler için yer seçimi uygun olmak kaydıyla çevresel durum raporu verilmesinin öngörüldüğü, ancak ÇED sürecinin amacının salt uygun yer seçiminden ibaret olmadığı, ÇED sürecindeki usul ve esaslar izlenilmeden ve faaliyette bulunulmaması gerekirken mevzuata aykırı olarak faaliyete geçilmesinin idarece kabul edilerek çevresel durum değerlendirme raporu öngörülmesinin ÇED sürecinden muafiyet sonucuna yol açtığı belirtilerek bu durum kamu yararına aykırı görülmüştür. Kararda, Yönetmeliğin yürürlük tarihi itibarıyla dayanağı olan Çevre Kanunu'nda da böyle bir ayrıma yer verilmediği belirtilmiştir. Karardaki karşı oyda ise; düzenlemenin, mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olan faaliyetlerle sınırlı olduğu, ÇED sürecinde muafiyetin söz konusu olmadığı ve fakat farklı bir usul getirildiği, ÇED sürecini tamamlamadan faaliyette bulunan işletmelerinin kontrol altına alınmasının amaçlandığı belirtilmiştir.³⁹⁶

ÇED ile doğrudan ilgili olması nedeniyle ve kronolojik olarak yeri geldiği için, bu noktada Çevre Kanunu'nda yapılan bazı değişikliklere de yer vermek gerekmektedir. 26.5.2004 tarihli ve 5177 sayılı Maden Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 28. maddesi ile Çevre Kanunu'nun ÇED'e ilişkin 10. maddesine iki fıkra eklenmiştir. Eklenen bu iki fıkradan ilkinde petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında olduğu, ikinci fıkrada ise madenlerin işletilmesi ile ilgili hususların Maden Kanunu'nun 7. maddesine göre yürütüleceği düzenlenmiştir. Gerekçesi ne olursa olsun geri dönülmez bir çevre tahribatına

³⁹⁶ Bkz.: Danıştay 6. Dairesi'nin 31.10.2007 tarihli, E. 2005/4294 ve K. 2007/5926 sayılı kararı. Bu karar davalı Bakanlık tarafından temyiz edilmiş olmakla birlikte temyiz aşamasında henüz bir karar verilmemiştir.

yol açma riski taşıdığı için madencilik faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında tutulmasının hukuka uygun olmadığı belirtilmektedir.³⁹⁷

26.4.2006 tarihli ve 5491 sayılı Kanunla Çevre Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. Çevre Kanunu'nda yukarıdaki hususta yapılan değişikliğe yer verilecek olmakla birlikte, öncelikle 5491 sayılı Kanun'un AB'ye uyum önceliğinin artmasının etkisiyle ilgili tüm tarafların görüş ve önerilerine yeterince yer verilmeden çıkarılan bir kanun olduğuna ilişkin eleştiriler bulunduğunu belirtmek gerekmektedir.³⁹⁸

5491 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile Çevre Kanunu'nun 10. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklikte öncelikle, ÇED Olumlu Kararı veya ÇED Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşviki yapı ve kullanım ruhsatı verilemeyeceği, proje için yatırıma başlanamayacağı ve ihale edilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme, ÇED Olumlu ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı'nın, onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı gibi idari işlemlerin sebep unsurunu teşkil ettiği, dolayısıyla, ÇED Olumlu ya da Gerekli Değildir Kararı alınmadan idarenin bir işlem tesis etmesi halinde, söz konusu bu idari işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacağı şeklinde yorumlanmıştır.³⁹⁹

Belirtilen değişiklikte ayrıca, ÇED'e tabi projelerin ve Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tabi plan ve programların ve konuya ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği düzenlenmiştir. Burada, AB düzenlemelerine uygun olarak stratejik çevresel değerlendirme konusunda Bakanlıkça bir yönetmelik çıkartılacağı öngörülmektedir. Bu noktada, Stratejik ÇED konusunda mevzuat çalışmalarının halen devam etmekte olduğunu belirtmekte fayda bulunmaktadır.

Belirtilen değişiklikte getirilen en önemli husus ise 5177 sayılı Kanun'da kapsam dışında tutulan faaliyetlere aynen yer verilerek, petrol,

³⁹⁷ Ahmet Berberoğlu, "Kent ve Çevre Davalarında Kamu Yaran Kavramı ve Uygulanmayan Mahkeme Kararları", **Ankara Barosu Yayınları**, 2009, s. 20.

³⁹⁸ Bu konu hakkındaki eleştiriler için Bkz.: Nuran Talu, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları**, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara, 2006, s. 39.

³⁹⁹ Saygılı, **a.g.e.**, s. 242.

jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında tutulmasıdır. Bu noktada, 1997 tarihli Yönetmeliğin Ek-II'sinde, 18. maddede maden arama faaliyetlerine yer verildiğinin, bu düzenlemenin iptali talebiyle açılan davalarda da idarece, "söz konusu faaliyetin doğada belli bir tahribata yol açması ve temel ekolojik dengelerin bozulmasında rol oynaması nedeniyle anılan düzenlemenin hukuka uygun olduğu"nın savunulduğunun hatırlatılması gerekmektedir. Bu düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiş olup, aşağıda, 5491 sayılı Kanun'un ÇED ile ilgili düzenlemeleri incelendikten sonra bu konuya değinilecektir.

Çevre Kanunu'nun "Faaliyetlerin durdurulması" başlıklı 15. maddesi, 5491 sayılı Kanun'un 12. maddesi ile değiştirilmiş olup, burada, ÇED incelemesi yapılmaksızın başlanan faaliyetlerin Bakanlıkça, proje tanıtım dosyası hazırlanmaksızın başlanan faaliyetlerin ise mahallin en büyük mülki amiri tarafından süre verilmeksizin durdurulacağı düzenlenmiştir. Kanun'un, Çevre Kanunu'nun idari nitelikteki cezalara ilişkin düzenlemesinde değişiklik yapan 14. maddesinin (e) bendinde ise, idari para cezası uygulaması, ikili bir ayrıma göre düzenlenmiştir. Buna göre, öncelikle; ÇED süreci başlamadan veya bu süreç tamamlanmadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere proje bedelinin yüzde ikisi oranında idari para cezası verileceği ve faaliyet alanının da eski hale getirilmesi gerektiği düzenlenmiştir. İkinci bentte ise, ÇED sürecinde verilen taahhütlere aykırılık hali bakımından her bir ihlal için 10.000 TL⁴⁰⁰ idari para cezası öngörülmüştür.

5491 sayılı Kanun ile Çevre Kanunu'nun "Adli nitelikteki cezalar" başlıklı 26. maddesi de değişikliğe uğramıştır. Maddede, yanlış ve yanıltıcı bilgi verme halinde uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiş olup, son fıkrada, bu madde uyarınca yargıya intikal eden ÇED'e ilişkin ihtilaflarda ÇED sürecinin yargılama sonuna kadar duracağı düzenlenmiştir. Kanun'un Geçici 3. maddesinde ise; bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce, ÇED Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğu halde, yükümlülüklerini yerine

⁴⁰⁰ Bu miktarlar, her yıl yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılmakta olup, 2872 sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin 2011/1 sayılı Tebliğ'de bu miktar 14.244 TL olarak düzenlenmiştir.

getirmeyenlerden, halihazırda yer seçimi uygun olanların, bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirdiklerini gösterir çevresel durum değerlendirme raporunu Bakanlığa sunacağına ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır. Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5491 sayılı Kanun'un ÇED'e ilişkin düzenlemeleri genel olarak "önleme ilkesi" doğrultusunda ve ÇED'in özüne uygun olarak nitelendirilmekle birlikte, bu olumlu düzenlemelerin, Geçici 3. madde ile bertaraf edildiği, açıkça bir af niteliği taşıyan bu düzenleme ile hukuka aykırı fiillerin affedilmesinin Anayasa'nın 56. maddesine aykırı olduğu ifade edilmiştir.⁴⁰¹ Kaldı ki yukarıda da belirtildiği üzere 2003 ÇED Yönetmeliği'nin, aynı hususu düzenleyen Geçici 6. maddesi Danıştay'ca iptal edilmiştir.⁴⁰²

Bu noktada, 5491 sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un sekiz maddesinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde açılan davada, üç maddenin iptaline karar verildiğini belirtmek gerekmektedir. 5491 sayılı Kanun'un, "Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte faal olan işletmelere bu Kanun ve yönetmeliklerle getirilen ek yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi için yönetmeliklerin yayımlanmasından sonra Bakanlıkça bir yıla kadar süre verilebileceğini" düzenleyen Geçici 2. maddesi, yasaların belirgin ve öngörülebilir olması, bu düzenlemede ise bir yıllık sürenin başlangıcının, ne zaman yayımlanacağı belirli olmayan yönetmeliklerin yayım tarihine bağlanmasının çevre hakkının korunmasında belirsizliğe yol açtığından bahisle Anayasa'nın 2. ve 56. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 5491 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle değiştirilen Çevre Kanunu'nun Bakanlığın denetim yetkisine ilişkin 12. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde, denetim yetkisinin Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara devredilebileceğini düzenleyen hüküm, kanunilik ilkesi gereği idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde düzenlenmesi gerektiği, ancak anılan düzenlemede bu

⁴⁰¹ Saygılı, **a.g.e.**, s. 244.

⁴⁰² Hatırlanacağı üzere Danıştay, gerekçesinde, bu hususta Çevre Kanunu'nda bir hüküm bulunmadığını belirtmişti.

durumun açıkça belirtilmemiş olduğu gerekçesiyle Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine dayanılarak iptal edilmiştir.

Son olarak, doğrudan ÇED'e ilişkin olması nedeniyle çalışma konusu bakımından büyük önemi olan ve Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 5491 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle değiştirilen 2872 sayılı Kanun'un "petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında olduğunu" düzenleyen 10. maddesinin üçüncü fıkrasının da iptal edildiğini belirtmek gerekmektedir. İptal gerekçesinde özetle; günümüzde çevrenin kirlendikten veya bozulduktan sonra eski hale getirilmesinin çok külfetli olduğu, hatta kimi durumlarda olanaksız olduğu, kirlenen çevreyi temizleme yerine olumsuz etkileri baştan önlemenin yöntemlerinin arandığı, ÇED'in kalkınma için yapılacak faaliyetlerin çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerden biri olduğu, ÇED kapsamı dışında tutulan faaliyetlerin ise biyolojik çeşitlilik üzerinde etkilerinin olabileceği ve çevre için riskler taşıdığı hususları belirtilmiş ve düzenleme, Anayasa'nın 56. maddesine aykırı görülerek iptal edilmiştir.⁴⁰³

Belirtilen iptal kararı üzerine, ÇED Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik 19.12.2009 tarihli ve 27347 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Değişiklikle, 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin Ek II'sinde yer alan Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi'nin 47. maddesinden sonra gelmek üzere yeni bir madde eklenmiştir. Bu maddeyle bazı ölçütler getirilerek⁴⁰⁴ maden arama, jeotermal arama ile petrol ve doğalgaz arama faaliyetleri Ek-II'ye eklenmiştir.

2008 ÇED Yönetmeliği'nin incelenmesine geçilmeden önce, son olarak, 2003 ÇED Yönetmeliği'nin Ek-I Listesi'ndeki madencilik projelerinin sayıldığı 25. maddenin iptali istemiyle Danıştay 6. Dairesi'nde dava açılmış

⁴⁰³ Bu maddeye ilişkin iptal kararında dört üyenin karşı oyu bulunmaktadır. Bkz.: 8.7.2009 tarihli ve 27282 sayılı Resmi Gazete

⁴⁰⁴ Ek-II Listesi'nin 48 inci maddesine eklenen arama faaliyetleri: "a) Hektar başına 500 m³'ün üzerinde yapılan yarmalı aramalar, b) Ruhsat alanı içerisinde toplam 5000 m.'nin üzerindeki maden arama sondajları, c) Ruhsat alanı içerisinde toplam 10 000 m.'nin üzerindeki jeotermal arama sondajları, ç) Ruhsat alanı içerisinde hektar başına 10 adet sondaj ve üzerinde yapılan Petrol ve doğalgaz arama sondajları"dır.

olduğunu da belirtmek gerekmektedir.⁴⁰⁵ Anılan dava esasen Bursa İlindeki bir kırma eleme tesisine ÇED Gerekli Değildir Kararı verilmesine ilişkin olup, bu işlemin dayanağı olarak gösterilen maddenin iptali de talep edilmiştir. Davadaki temel iddia, ek maddelerde faaliyette bulunulacak alanın büyüklük esasına göre sınıflandırılmasının kamu yararı, güvenliği ve toplum sağlığı açılarından yerinde olmadığı, bu nedenlerle düzenlemelerin hukuka uygun olmadığı şeklindedir. Yapılan savunmada ise bu düzenlemelerin AB ÇED Direktifi'ne uyum için gerçekleştirildiği ve hem AB Direktifi'nin hem de Üye Devletlerin uygulamalarının bu yönde olduğu belirtilmiştir. Konunun bu merkezde yoğunlaşması üzerine Mahkeme, ara kararı ile 'esas alınan alan ve üretim miktarlarının hangi kriterlere göre belirlendiğinin sorulmasına, konuya ilişkin çalışma raporlarının istenilmesine ve AB Direktifi'nde bu konudaki standartların hangi esaslar uyarınca oluştuğunun sorulmasına' karar vermiştir. Buna karşın 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği, aşağıda açıklanacak olan 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmış olduğundan, belirtilen dava konusuz kalmıştır. Ancak Danıştay'ın bu duruma rağmen bilirkişi incelemesi yapılmasına karar vermiş olduğu görülmektedir. Bu noktada dikkat çeken bir başka husus da yönetmeliğin bir düzenlemesinin iptali talebiyle açılan bir davada keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verilmiş olmasıdır.

5. 2008 Tarihli ÇED Yönetmeliği

ÇED Yönetmeliklerinin sonuncusu ve halen yürürlükte olan yönetmelik, 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği olup, bu Yönetmelik, 17.7.2008 tarihli ve 26939 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin bir önceki yönetmelikten farkının, yatırım sahiplerinin ilgili belgeleri hazırlamalarına ilişkin karışık ve çelişkili hükümlerin düzeltilmesi, katılım hükümlerinin netleştirilmesi ve metnin herkes için daha anlaşılır hale getirilmesi olduğu şeklinde yorumlar mevcuttur.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Danıştay 6. Dairesi'nin E. 2008/1581 esasına kayden açılan davada henüz bir karar verilmemiştir.

⁴⁰⁶ Yılmaz Turgut, *Çevre Politikası*, s. 230.

AB'ye uyum sürecinde yürütülen çalışmalar çerçevesinde hazırlanan Ulusal Program'da, ÇED uygulamalarının güçlendirilmesi ve gerekli eğitim programlarının gerçekleştirilmesi hususu kısa ve orta vadeli hedefler arasında yer aldığından, 2008 ÇED Yönetmeliği ile AB mevzuatına uyum çalışmaları kapsamında, AB ÇED Direktifi dikkate alınarak, halkın bilgilendirilmesi sürecinin güçlendirilmesi, Bakanlık bünyesinde oluşturulan İnceleme Değerlendirme Komisyonu tarafından nihai edilen ÇED Raporu'nun halkın görüşüne açılmasının sağlanması, halk ve ilgili halk tanımlarının yönetmelik hükümlerinde yer alması, yönetmelikte yer alan Geçici 6. ve Geçici 4. maddenin çıkarılması ile Ek-I ve Ek-II Listeleri'nde eşik değerlerin Direktif ekleri ile uyumlaştırılması amaçlanmıştır.⁴⁰⁷

Yönetmeliğin amaç, kapsam ve dayanak maddelerinde bir değişiklik bulunmamakla birlikte, tanımların yer aldığı 4. maddede yeni tanımlar⁴⁰⁸ görülmektedir. Yönetmelikte yer alan üç yeni tanım ise son derece önemlidir. Bunlardan ilki, 'halk' tanımıdır. Yönetmelikte halk; 'Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları, Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile ulusal mevzuat çerçevesinde bir veya daha fazla tüzel kişi veya bu tüzel kişilerin birlik, organizasyon veya gruplar" olarak, yabancıları ve tüzel kişilikleri de kapsayacak şekilde geniş bir şekilde tanımlanmıştır.

Yönetmelikte 'ilgili halk' ise; "gerçekleştirilmesi planlanan projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan halk" olarak tanımlanmıştır. İlgili halk teriminin yönetmeliğin sadece bir maddesinde kullanıldığı, yönetmeliğin genelinde ise "ilgili halk"a göre daha geniş bir terim olan "halk" teriminin kullanıldığı görülmektedir. Halk ve ilgili halk tanımları, AB ÇED Direktifi'ne uyum sağlanması amacıyla yönetmeliğe eklenmiştir. Yönetmelikte halkın katılımı toplantısı tanımı⁴⁰⁹ da yer almaktadır. Dolayısıyla tanımlardan başlamak suretiyle, 2008 Yönetmeliği'nde halkın katılımı konusuna önem verildiği görülmektedir. Tanımlar arasında yer alan izleme kontrol tanımında

⁴⁰⁷ Bu ifade, 2008 ÇED Yönetmeliği'nin Başbakanlığa gönderilen genel gerekçesinden alınmıştır.

⁴⁰⁸ Bunlar, ÇED başvuru dosyası, ÇED genel formatı ve ÇED süreci gibi tanımlardır.

⁴⁰⁹ Bu; kapsam ve Özel format belirleme toplantısından önce halkı proje hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere yapılan toplantıyı ifade etmektedir.

ise, önceki yönetmelikten farklı olarak, projenin inşaat, işletme ve işletme sonrası aşamalarında izleme kontrolün yapılacağı vurgulanmıştır.

Yönetmeliğin, ÇED'e tabi projelerin belirtildiği 7. maddesinde yeni bir kalem göze çarpmaktadır. Burada, Yönetmelik kapsamında ya da kapsamı dışında bulunan projelere ilişkin kapasite artırımı ve/veya genişletilmesi halinde, kapasite artışı toplamının Ek-I'de belirtilen eşik değerlerde veya eşik değerin üzerinde olması halinde ÇED Raporu hazırlanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Hem yönetmelik kapsamındaki hem de kapsamı dışındaki projelerin Ek-I'de belirtilen sınırların üzerindeki kapasite artırımı halinin de ÇED'e tabi tutulacak olması 2003 Direktifi'ndeki yenilikle uyumlu bulunmaktadır.⁴¹⁰

ÇED sürecinin başlatılması ve komisyonun kuruluşuna ilişkin 8. maddeye yeni bir fıkra eklenmiştir. Buna göre, halk, ÇED başvuru dosyasının sunulmasını takiben, ÇED sürecinin başladığından halk haberdar edilmektedir. Esasen burada haberdar edilmenin de ötesinde, görüş, soru ve önerilerin sunulması imkanı tanınmakta ve bu duyurunun yapılmasında da birçok yol öngörülmektedir. Bu düzenleme ile halkın en erken aşamada projeden haberdar edilmesi ve görüşlerini sunabilmesi sağlanmaktadır.

Yönetmeliğin bir sonraki maddesi olan halkın katılımı toplantısına ilişkin 9. madde önceki düzenlemeyle aynı şekilde, Yönetmeliğin genelinde kullanılan "halk" teriminden farklı olarak, burada, tanımlar arasında değinilen ilgili halk teriminin kullanıldığı görülmektedir. Maddede, halkın katılımı toplantısı için projeden en çok etkilenmesi beklenen "ilgili halk"ın kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerin seçilmesine özen gösterileceği düzenlenmiştir. Önceki düzenlemede ise ilgili halk yerine yöre halkı terimi yer almaktadır. Bu noktada, etkilenmesi beklenen halk terimi yöre halkı teriminden daha kapsamlı olduğundan daha geniş bir katılımın amaçlandığı söylenebilir.

⁴¹⁰ Hatırlanacağı üzere Direktif'te, Ek-I'de yer alan projelerden sonra gelmek üzere bir madde eklenmiş ve listelenen projelerde yapılacak önemli değişiklikler veya genişletme hali de belirtilmişti.

Toplantıya ilişkin ilanın yayınlanma süresi de öne çekilmiş⁴¹¹ ve halkın daha erken haberdar edilmesi sağlanmak istenmiştir.

Aynı maddede, Valiliğin, halkın katılımı toplantısı ile halkın görüş ve önerilerini bildirebileceği süreç ile ilgili zamanlama takvimini ve iletişim bilgilerini halka duyuracağı, halkın görüş ve önerilerinin zamanlama takvimi içerisinde komisyona sunulacağı düzenlenmiştir. Bu yeni düzenleme de halkın planlı bir şekilde bilgilendirilmesini öngörmekte olup, bu aşamada "halk" teriminin kullanılması geniş bir katılım öngörüldüğünü göstermektedir.

Proje ile ilgili inceleme değerlendirme sürecinin başladığının halka duyurulmasında kullanılacak araçlar yönetmelikte örnek mahiyetinde sayılmıştır. Bunlar; anons, askıda ilan ve internet şeklinde belirtilmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki AB bakımından da halkın bilgilendirilmesinin gazete duyuruları, internet gibi araçlarla ve yerel idarelerin, belediyelerin katkısıyla duyurulması önerilmektedir.⁴¹² Ülkemizde ise uygulamada halkın bilgilendirilmesi sürecinde Valilikler Yönetmelikte öngörülen araçlarla bu işlevi yerine getirmektedir.

ÇED Olumlu veya ÇED Olumsuz Kararı'na ilişkin süreçte, Komisyon'un nihai ettiği ÇED Raporu'nun halkın görüş ve önerilerini almak üzere İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nde ve Bakanlıkta on işgünü görüşe açılacağı, Bakanlıkça projeye ilgili karar alma sürecinde bu görüşlerin de dikkate alınacağı, düzenlenmiştir. Nihai edilen raporun da halkın görüşlerine açılacak olması ve bu görüşlerin karar alma sürecinde dikkate alınacağının düzenlenmiş olması olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Benzer şekilde, ÇED süreci sonucunda alınan kararın içeriğinin, karara esas gerekçelerin ve halkın görüş ve önerilerinin nihai ÇED Raporu'na yansıtıldığının uygun araçlarla halka duyurulacağının belirtilmiş olması da bir yeniliktir.

⁴¹¹ Bir önceki yönetmelikte toplantı tarihinden en az üç gün, ondan önceki yönetmeliklerde beş gün olarak öngörülen süre on güne uzatılmıştır.

⁴¹² Regional Environmental Center, **a.g.e.**, s. 64-65.

Ek-II Listesi'nde yer alan, yönetmeliğin terminolojisiyle, seçme eleme kriterleri uygulanacak projelerin düzenlendiği maddeye de Ek-I'e yapılan ilave doğrultusunda bir ilave yapılarak, Yönetmelik kapsamında ya da kapsamı dışında bulunan projelere ilişkin kapasite artırımı ve/veya genişletilmesi halinde, kapasite artış toplamının EK-II'deki eşik değer veya üzerinde olması halinde projenin seçme eleme kriterlerine tabi olacağı düzenlenmiştir. Ek-II Listesi kapsamındaki projeler için öngörülen bir başka yenilik de ÇED Gereklidir Kararı verilen projeler için "gerekçeli" bir kararın Bakanlığa bildirileceğinin düzenlenmiş olmasıdır. ÇED Gereklidir veya ÇED Gerekli Değildir Kararı'nın halka sadece duyurulmasından bahsedilmiş, Ek-I'deki projeler için öngörülen "gerekçelerle halka duyurma" ifadesi kullanılmamıştır.

Ek-II'de yer alan faaliyetlere ilişkin süreçte, Ek-I'de olduğu gibi bir halkın katılım süreci öngörülmediği görülmektedir. Esasen böyle bir yükümlülük AB ÇED Direktifi'nde de açıkça belirtilmemiştir ne var ki hatırlanacağı üzere önceki yönetmeliklerde böyle bir usul öngörülerek Direktif'ten bir adım öteye gidilmiştir. Bu projelerin de insan yaşamı ile yakından ilgili olmasına karşın bu süreçte halkın söz hakkı olmaması hem katılım ilkesine hem de ÇED'in özüne aykırı olarak değerlendirilmektedir.⁴¹³

Yönetmeliğin, olağanüstü durumlar ve özel hükümler başlıklı 24. maddesine iki bent daha eklenmiştir.⁴¹⁴ Bu maddedeki faaliyetlerin tamamı ÇED Yönetmeliği kapsamında değerlendirilmekle birlikte, ÇED sürecinin, Bakanlığın belirlediği şekilde uygulanması öngörülmektedir. Bu madde, buradaki özel düzenlemenin ne şekilde olacağına dair asgari ölçüde de olsa bir belirleme yapılması gerektiği belirtilerek eleştirilmiştir.⁴¹⁵

2003 ÇED Yönetmeliği'nde yer alan; yönetmeliğe tabi birden fazla projeyi kapsayan entegre bir projenin planlanması halinde, Bakanlıkça entegre proje için tek ÇED başvuru dosyası ya da proje tanıtım dosyası

⁴¹³ Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 233.

⁴¹⁴ Buna göre, ileri teknoloji uygulamak suretiyle yapılmak istenilen değişiklikleri içeren veya prototip üretim yapan projeler ile bu Yönetmeliğin Ek-I veya Ek-II listesinde bulunup da eşik değeri olmayan projelerde yapılacak her türlü değişikliği içeren projeler için uygulanacak prosedür de Bakanlıkça belirlenecektir.

⁴¹⁵ Yılmaz Turgut, **Çevre Politikası**, s. 232.

hazırlanması 'istenebileceğime ilişkin düzenleme, bu noktada takdir hakkı tanınmasından ziyade bu tür projelerin entegre olarak değerlendirilmesinin daha isabetli olacağı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Nitekim 2003 ÇED Yönetmeliği'nden önceki düzenleme de bu doğrultuydu. İnceleme konusu 2008 ÇED Yönetmeliği'nde, bu konuda önceki uygulamaya geri dönüşmüş, 'istenir' ifadesi kullanılarak takdir hakkı kaldırılmış ve belirtilen halde entegre değerlendirme yapılacağı öngörülmüştür.⁴¹⁶

Yönetmeliğin yeterlik belgesine ilişkin 26. maddesinde, yeterlik belgesi almakla yükümlü olanların sadece ÇED Raporu hazırlayacak kurumlar değil, aynı zamanda ÇED Başvuru Dosyası ve ÇED Raporu hazırlayacak kurum ve kuruluşlar olduğu hükme bağlanmıştır. 2003 ÇED Yönetmeliği'nde, Yeterlik Belgesi Tebliği, Ek-II Listesi'nde yer alan projeler bakımından uygulanmamaktaydı ancak yürürlükte olan düzenleme uyarınca, Ek-II Listesi'nde yer alan projelerde hazırlanacak Proje Tanıtım Dosyası da Yeterlik Belgesi Tebliği hükümlerine tabidir. Proje Tanıtım Dosyaları'nın da Yeterlik Belgesi Tebliği kapsamına alınmasında, yapılacak projelerin yer tetkiklerinde ve faaliyetlerinde mevcut alandaki ve bölgedeki insan ve flora fauna üzerindeki etkilerinin daha iyi araştırılması, alınacak çevresel önlemlerin daha bilimsel olması ve teknolojik tedbirleri içermesi hedeflenmiştir. Yönetmeliğin Ek-I Listesi'nde yer alan ÇED uygulanacak projeler listesinin ve Ek-II Listesi'nde yer alan seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler listesinin öncekinden daha kapsamlı olduğu görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, 2008 ÇED Yönetmeliği'nin ön plana çıkan özellikleri; AB ÇED Direktifi doğrultusunda, halkın bilgilendirilmesi sürecinin güçlendirilmesi, yine Direktif'in ekleri ile uyumlaştırmak amacıyla Ek-I ve Ek-II Listeleri'nin düzenlenmesi ve 2003 Yönetmeliği'nde yer alan ve çok eleştirilen Geçici 4. ve 6. maddelerin çıkarılması olarak görülmektedir.

⁴¹⁶ Bu noktada, birden fazla entegre proje planlanması halinde faaliyetlerin tümü Ek-II Listesinde yer alıyorsa Proje Tamam Dosyası hazırlanması gerekeceği ve fakat projelerden biri Ek-I Listesinde yer alıyorsa her halükarda tek bir ÇED Raporu hazırlanması gerekeceği belirtilmelidir.

2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin iptali istemiyle iki dava açılmıştır. Bunlardan ilki, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası'nın açtığı davadır. Davada, yönetmeliğin tanımlar maddesinden eklerine kadar birçok düzenlemenin iptali talep edilmekte olup, bunların bir kısmının da 2008 yılında ilk kez öngörülen hususlar olmadığı ve fakat önceki yönetmeliklerden gelen hükümlerin de iptalinin istendiği görülmektedir.⁴¹⁷ Aynı zamanda Ege Çevre ve Kültür Platformu Derneği tarafından da ÇED Yönetmeliği'nin aynı maddelerinin⁴¹⁸ iptali istemiyle dava açılmıştır.

ÇED Yönetmelikleri'nin önceki yönetmeliklerle ve AB ÇED Direktifleri ile karşılaştırmalı olarak ele alındığı bu kısım göstermektedir ki ÇED Yönetmelikleri'nden birinin seçilerek, en ideal olanı olduğunu söylemek mümkün olmayıp, her düzenleme ile hem olumlu adımlar atılmış hem de öncekine göre geri adım niteliğini taşıyan hususlara yer verilmiştir. Ancak hepsinde ortak amaç AB ÇED Direktifleri'ne uyum olarak karşımıza çıkmaktadır.

II. ÇED'E İLİŞKİN DAVALARDAKİ YARGISAL SÜRECE İLİŞKİN ÖNEMLİ HUSUSLAR

Çalışmanın bu kısmında, özellikler arz etmesi nedeniyle, ÇED'e ilişkin davalar bakımından dava açma süresi, menfaat ihlali hususu ve bilirkişi incelemesi konuları örnek yargı kararları merkezinde ele alınacaktır.

A. Dava Açma Süresi

İdari yargıda dava açma süreleri, hem kişilerin hak arama özgürlüklerinin kullanımı hem de idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi açısından son derece önemli bir konudur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) "Dava açma süresi" başlıklı 7. maddesinde, dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olarak

⁴¹⁷ Danıştay 6. Dairesi'nin 2008/8999 Esasında açılan davada henüz yürütmenin durdurulması talebine ilişkin bir karar verilmemiştir.

⁴¹⁸ Diğer davadan farklı olarak burada Komisyon'un çalışma usulü ve ÇED Raporu'nun incelenmesine ilişkin 12. maddenin ikinci ve dördüncü fıkralarının da iptali talep edilmiştir.

düzenlenmiştir. Çevre Kanunu'nda ÇED hakkında verilen kararlar bakımından ayrı bir süre öngörülmemiş olması nedeniyle⁴¹⁹ ÇED süreci sonucunda verilecek kararlara karşı altmış gün içerisinde dava açılması gerekmektedir.

Bu noktada sorun ise, bu altmış günlük sürenin hangi tarihten itibaren hesaplanacağı noktasındadır. İYUK'un 7. maddesi uyarınca süre, idari uyuşmazlıklarda yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlamaktadır. Ancak ÇED'e ilişkin kararlar idari uyuşmazlık olarak nitelendirilmesi mümkün görünmemektedir. Öte yandan, ÇED'e ilişkin kararların ilgililere yazılı olarak bildirilmesi de mümkün bulunmamaktadır. Aynı maddenin son fıkrasında ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem ya da her ikisi aleyhine birden dava açılabileceği düzenlenmiştir. Ancak ÇED süreci sonucunda verilen kararların düzenleyici işlem niteliğini haiz olmadığı açıktır. Görülmektedir ki ÇED bakımından "sui generis" bir durum söz konusudur.

ÇED Yönetmeliği incelenirken görüldüğü üzere, öncelikle Ek-I Listesi'nde yer alan ve doğrudan ÇED'e tabi faaliyetler bakımından halk, hem proje ile ilgili başvuru yapıldığından haberdar edilmekte, hem halkın katılımı toplantısına katılabilmekte, hem proje ile ilgili inceleme değerlendirme sürecinin başladığı konusunda bilgilendirilmekte hem de nihai edilen ÇED Raporu halkın görüş ve önerilerine açılmaktadır. Dolayısıyla halkın mümkün olan her aşamada bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır. Buna karşın Ek-II Listesi'nde yer alan, seçme eleme kriterlerine tabi faaliyetler bakımından böyle bir süreç öngörülmemiştir.

ÇED Yönetmeliği'nde ÇED Olumlu ya da ÇED Olumsuz Kararı'nın proje sahibine ve ilgili kurum ve kuruluşlara yazılı olarak bildirileceği, Valiliğin de alınan kararın içeriğini, karara esas gerekçelerini ve halkın görüş ve önerilerinin nihai ÇED Raporu'na yansıtıldığını uygun araçlarla halka

⁴¹⁹ 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 25. maddesi gereği bu kanun uyarınca tesis edilen idari yaptırım kararlarına karşı dava açma süresi ise otuz gün olarak öngörülmüştür.

duyuracağı belirtilmiştir. Yönetmelik uyarınca ÇED Gereklidir veya ÇED Gerekli Değildir Kararı'nın Valiliğe ve proje sahibine bildirilmesi, Valiliğin de bu kararı halka duyurması gerekmektedir.⁴²⁰

Buna göre, kararın son ilan tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içerisinde dava açılması gerektiği düşünülmekle beraber uygulamada durum bu şekilde gerçekleşmemektedir. ÇED'e ilişkin karar verildikten, usulüne uygun duyurulduktan ve hatta faaliyetin inşaat aşaması ilerledikten çok sonra, kararın üzerinden iki, üç yılı aşkın süreler geçtikten sonra açılan davalar dahi süre yönünden reddedilmemektedir.⁴²¹

Bu noktada, Çevre Tüketici Koruma Derneği ve dava arkadaşları tarafından, Adana ili, Yumurtalık ilçesinde yapılması planlanan Sugözü Termik Santrali hakkında Çevre ve Orman Bakanlığı'nca verilen ÇED Olumlu Kararı'nın iptali istemiyle açılan davadan bahsetmek gerekmektedir. Zira anılan davada davacılar tarafından, dava konusu işlemin gazete haberlerinden öğrenildiği tarih belirtilmiş, davalı Bakanlık tarafından ise davacılar tarafından belirtilen tarihten çok daha önceki tarihli gazete haberlerinde davacı derneğin başkanının söz konusu santral hakkındaki beyanlarını gösterir gazete kupürleri Mahkeme'ye sunulmuştur. Buna karşın ilk derece mahkemesince bu itiraz; "dava konusu kararla ilgili olarak davacılara herhangi bir tebligat yapılmamış olması nedeniyle, davacılar tarafından öğrenme tarihi olarak gösterilen tarihe göre davanın süresi içerisinde açıldığı" gerekçesiyle yerinde görülmemiştir.⁴²² Kararda, "ÇED

⁴²⁰ Bu duyurular uygulamada ilan panosuna asılmak, hoparlörle ilan edilmek ve internet üzerinden duyurulmak şeklinde gerçekleştirilmektedir.

⁴²¹ Bu hususta birçok örnek bulunmakta olup, aşağıda konuya ilişkin üç örneğe yer verilmektedir. 24.7.2006 tarihinde verilen ve son ilan tarihi 12.8.2006 olan ÇED Gerekli Değildir Kararı'nın iptali istemiyle 11.6.2007 tarihinde açılan davada, "dava konusu işlemle ilgili davacıya herhangi bir tebligat yapılmamış olması nedeniyle, davacının işlemi öğrendiğini belirttiği tarih esas alınarak" Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin 13.3.2008 tarihli, E. 2007/1050 ve K. 2008/275 sayılı kararı ile Bakanlığın süreye ilişkin itirazı yerinde görülmemiş ve işin esası incelenmiştir. 4.8.2006 tarihinde verilen ve son ilan tarihi 6.10.2006 olan ÇED Olumlu Kararı'nın iptali istemiyle 18.6.2007 tarihinde açılan davada, Bakanlığın süreye ilişkin itirazına Muğla 4. İdare Mahkemesi'nin 12.11.2008 tarihli, E. 2007/1357 ve K. 2008/2039 sayılı kararında yer verilmemiş ve işin esası incelenmiştir. 11.9.2006 tarihinde verilen ve son ilan tarihi 31.10.2006 olan ÇED Gerekli Değildir Kararı'nın iptali istemiyle 18.4.2008 tarihinde açılan davada, Manisa İdare Mahkemesi'nin 18.9.2008 tarihli, E. 2008/757 ve K. 2008/1730 sayılı kararında Bakanlığın süreye ilişkin itirazına değinilmemiş ve işin esasına girilmiştir

⁴²² Bkz.: Adana 1. İdare Mahkemesi'nin 31.3.2003 tarihli, E. 2001/518 ve K. 2003/346 sayılı karar.

Olumlu Kararı'nın davacılara tebliğ edilmemiş olduğunun" belirtilmesi de dikkat çekmektedir.

Manisa İdare Mahkemesi'nin bir kararında, benzer bir durumda, ÇED Olumlu Kararının, ilan tarihini izleyen altmış gün içinde dava konusu edilmesi gerekirken bu süre geçtikten çok sonra açılan davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilmiştir. Mahkeme kararına konu işlem, 2006 tarihli bir ÇED Olumlu Kararıdır. Mahkeme kararında; idari yargılama usulünde süre unsurunun yargı yerince davanın her aşamasında re'sen dikkate alınacak bir husus olduğu, bu yolla idari işlemlerin belirli bir zaman diliminde dava konusu edilebilmesinin, bu suretle doğurduğu hukuki etkinin askıda geçerlik özelliğini dava açma süresiyle sınırlandırıp, sürenin dolmasından sonra bu işlemin sürekli dava tehdidi altında tutulmamasının amaçlandığı ve davaya konu kararın ilan tutanağıyla halka duyurulduğu belirtilmiştir. Karardaki en önemli ifade ise; dava konusu işlemin tüm ilgililere ayrı ayrı bildirimi zaruri olan bir nitelik taşımadığı, ancak bu durumun da işlemin herhangi bir tarihte öğrenildiğinden bahisle ilanihaye dava edilebilir olduğu anlamına gelmediği, ÇED Olumlu Kararının genel düzenleyici bir işlem olmadığı, olur verdiği projenin uygulamaya geçmesini sağlayıcı sonuçlar içerdiği şeklindeki saptamadır. Kararda, davacıların öğrencilik statüleri gereği köyde oturmadıkları ve işlemde yeni haberdar oldukları şeklindeki beyanları da sonucu etkiler nitelikte görülmemiştir.⁴²³

Samsun 2. İdare Mahkemesi'nin bir kararında ise ÇED'e ilişkin dava konusu işlemin tüm ilgililere ayrı ayrı bildirimi zaruri olan bir nitelik taşımadığı, ancak bu durumun da işlemin herhangi bir tarihte öğrenildiğinden bahisle ilanihaye dava edilebilir olduğu anlamına gelmediği, zira, ÇED Olumlu Kararının genel düzenleyici bir işlem olmayıp, olur verdiği projenin uygulamaya geçmesini sağlayıcı sonuçlar içerdiği hususları vurgulanmıştır.⁴²⁴

⁴²³ Bkz.: Manisa İdare Mahkemesi'nin 13.1.2009 tarihli, E. 2008/1728 ve K. 2009/18 sayılı kararı.

⁴²⁴ Bkz.: Samsun 2. İdare Mahkemesi'nin 28.12.2009 tarihli, E. 2009/1007 ve K. 2009/1372 sayılı kararı.

Bu doğrultuda bir karar da İzmir 3. İdare Mahkemesi tarafından verilmiştir. Kararda, kararın köy kahvesine asılarak ilan edildiği, ilana ilişkin tutanak bulunduğu belirtilmiş ve altmış günlük dava açma süresi bu tarihten itibaren hesaplanmıştır.⁴²⁵

Henüz kesinleşmemiş olan bu kararların dışında, yargı kararlarına genel olarak bakıldığında, çevre davaları bakımından, dava açma süresinin, ilan tarihinden itibaren altmış gün olarak sınırlandırılmak istenilmediği görülmektedir.

B. Menfaat İhlali

İptal davası açılabilmesi için, davacının dava açma ehliyeti olması ve menfaat ihlali koşulunun gerçekleşmesi gerekmektedir. Dava açma ehliyeti⁴²⁶ açısından bütün yargı yolları için geçerli olan genel kurallar uygulanırken, menfaat ihlali koşulu iptal davalarına özgüdür. İYUK'un 2. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, iptal davalarının menfaati ihlal edilenler tarafından açılacağı, (b) bendinde ise tam yargı davalarının kişisel hakları doğrudan ihlal edilenler tarafından açılabileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, davacı ile iptali istenen işlem arasındaki ilgiyi ifade eden menfaat kavramı, davacı bakımından güncel, kişisel ve meşru bir özellik arz etmelidir.

Buradaki "güncellik", iptal davası açıldığı zaman ortada gerçekleşmiş, mevcut bir menfaat ihlalinin bulunması anlamına gelmekte olup, kural olarak, doğmamış, ya da ileride doğacak bir menfaat için iptal davası açılamaz. Ancak yakın bir gelecekte gerçekleşeceği kesin olan bir menfaat ihlali güncel kabul edilebilir.⁴²⁷

Gerçek veya tüzel kişi olan davacının kişisel bir menfaatinin de ihlal edilmiş olması gerekir. Buna karşın menfaatin 'kişisel' sayılabilmesi için, işlemin doğrudan doğruya davacı hakkında yapılmış olması

⁴²⁵ Bkz.: İzmir 3. İdare Mahkemesi'nin 27.3.2010 tarihli, E. 2007/2044 ve K. 2008/717 sayılı kararı.

⁴²⁶ 2577 sayılı İYUK'un 31. maddesinin birinci fıkrasında ehliyet konusunda HUMK hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiş olup, HUMK'un 38. maddesine göre ise, dava ehliyeti Medeni Kanun ile belirlenmiştir.

⁴²⁷ Yasemin Özdek, "İptal Davasında Menfaat Koşulu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, S. 1, 1991 s. 112.

gerekmemektedir. ÇED'e ilişkin davalarda da doğrudan davacılar hakkında yapılmış işlemler söz konusu değildir.

Meşru menfaat ise, hukuka ve ahlaka aykırı olmayan menfaattir. Menfaatin meşru olabilmesi için kanun, yönetmelik, örf ve adet gibi pozitif hukuk kaynaklarına ya da hukukun genel ilkelerine dayanılması gerekmektedir. Danıştay da dava açılabilmesi için, davacının hukuki temele dayanan bir menfaatinin bulunması şartını aramaktadır.

Menfaat ihlali koşulu, ÇED'e ilişkin iptal davalarında ise geniş bir şekilde yorumlanmaktadır. İdari yargı mercileri, "hemşerilik kavramını dava açma ehliyeti açısından yeterli kabul etmekte, tüzel kişilerin dava açma ehliyeti açısından da dernekler, vakıflar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dava açmaya ehil kabul edilmektedir.

ÇED süreci sonucunda verilen karar ÇED Olumsuz Kararı ya da ÇED Gereklidir Kararı ise, bu kararların iptalinde faaliyet sahibinin menfaatinin bulunduğu açıktır. Asıl sorun, ÇED Olumlu ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı verilmesi halinde kimlerin dava açabileceği noktasında oluşmaktadır. Bu kararların iptali talebiyle, yörede ve beldede yaşayan yurttaşların, belediye başkanlıklarının, baroların, faaliyetin gerçekleşeceği yerin ya da buraya yakın civar köylerin köy tüzel kişiliğini temsilen köy muhtarlarının, ziraat odalarının, köylerdeki kooperatiflerin, TEMA gibi kurumsal derneklerin, derneklerin, sivil toplum örgütlerinin, çevre örgütlerinin ve hatta faaliyetin gerçekleştirileceği yerde oteli olan şirketlerin dahi dava açtığı görülmektedir. Derneklerin, tüzüklerinde gösterdikleri amaçlar doğrultusunda kent ve çevreyi ilgilendiren konularda dava açma ehliyetlerinin bulunduğu ve bunun temel nedeninin kamu yararı ve hukukun üstünlüğü olduğu, ayrıca, "hukukun üstünlüğünü koruma görevi olan baroların dava açabileceği" belirtilmektedir.⁴²⁸ Danıştay 6. Dairesi, baronun davada taraf olma ve dava açma ehliyetine sahip olup olmadığını incelerken, İYUK ile Çevre Kanunu'nu birlikte değerlendirmektedir.

⁴²⁸ Ahmet Berberoğlu, "Kent ve ...", s. 20-21.

Çevre Kanunu'nun "Bilgi edinme ve başvuru hakkı" başlıklı 30. maddesinde; çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkesin ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebileceği düzenlenmiştir. Buradaki başvuru hakkının sadece zarar görenlere tanınmadığı, haberdar olmanın dahi yeterli olduğu ve başvurunun kapsamının çok geniş olduğu görülmektedir.⁴²⁹ Bu maddenin menfaat konusunda temel ölçüt olarak alınması halinde, çevreyle ilgili düzenlemelerde hemen herkesin dava açmasının sağlanmış olacağı belirtilmiş, 30. maddenin, bu konuda idarelere başvurma, gerekli tedbirleri alma hakkını tüm vatandaşlara verdiği ve bu sebeple mahkemelerin çevre konusunda dava açma ehliyetini çok daha geniş yorumlayabilmelerinin önünün açılmış olduğu yorumları yapılmıştır.⁴³⁰

Hem ilk derece mahkemeleri hem de Danıştay, idarenin menfaat ihlali bulunmadığına ilişkin itirazlarını yerinde görmeyerek, işlemin esasını incelemektedir. ÇED'e ilişkin kararların iptali talebiyle açılan davalarda Çevre ve Orman Bakanlığı'nca yapılan savunmalarda davacıların menfaat ihlali şartının gerçekleşmediğine ilişkin itirazlar ilk derece mahkemeleri ile Danıştay tarafından yerinde görülmemektedir. Bu hususa ilişkin birçok karar bulunmasına karşın bu kararların çoğunda Bakanlıkça yapılan itirazlara kararda yer dahi verilmemekte⁴³¹ ya da konuya ilişkin itirazın yerinde bulunmadığı kısaca belirtilip işin esasına geçilmektedir.⁴³²

⁴²⁹ Sevgi Şafak, "Çevre Kanunu ve Yönetmelikleri", **Çevre ve Sanayi Semineri**, Bursa, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2005, s. 28-29.

⁴³⁰ Ahmet Berberoğlu, "Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması", **Çevre Hukuku Sempozyumu**, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 48.

⁴³¹ Bursa 1. İdare Mahkemesi'nin 27.9.2007 tarihli, E. 2007/292 ve K. 2007/1989 sayılı kararında Bakanlığın, davacının menfaat ihlali bulunmadığı itirazına ilişkin bir açıklama yer almamış olup, Danıştay 6. Dairesi'nce yapılan temyiz incelemesinde de bu hususa değinilmemiştir. (Danıştay 6. Dairesi'nin 21.5.2008 tarihli, E. 2008/628 ve K. 2008/3314 sayılı karar) Aynı husus, Bursa 3. İdare Mahkemesi'nin 27.9.2007 tarihli, E. 2007/862 ve K. 2007/1443 sayılı karar ile Bursa 1. İdare Mahkemesi'nin 14.7.2008 tarihli, E. 2007/914 ve K. 2008/797 sayılı karar (Karara ilişkin Danıştay'ca yapılan temyiz incelemesi bakımından ise Danıştay 6. Dairesi'nin 7.7.2009 tarihli, E. 2009/426 ve K. 2009/7910 sayılı karar) için de geçerlidir.

⁴³² Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin 13.3.2008 tarihli, E. 2007/1050 ve K. 2008/275 sayılı karar bu duruma örnek olarak verilebilir. (Belirtilen kararın temyizi üzerine, Danıştay 6. Dairesi'nin 10.11.2008 tarihli, E. 2008/4951 ve K. 2008/7570 sayılı kararında ise bu hususa değinilmemiştir.)

Bu noktada, bir hidroelektrik santrale ilişkin ÇED Olumlu Kararının iptali talebiyle açılan davada ilk derece mahkemesinin yürütmeyi durdurma kararında yer alan menfaat ihlaline ilişkin tespitlere, kararın yakın tarihli olması da göz önünde bulundurularak yer verilmesi gerekmektedir. Kararda, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın, davacıların menfaat ihlali şartının gerçekleşmediğine ilişkin itirazı yerinde görülmeyle; dava konusu projenin gerçekleştirileceği bölgede yaşayan kişilerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip oldukları ve bu hakkın Anayasa ile güvence altına alınan bir hak olduğu, bölgede, doğaya yapılacak bir müdahaleden öncelikle o bölge insanların etkilenmeyeceği ve bu anlamda yöre halkının tartışmasız bir söz hakkı olduğu düşünüldüğünde davacıların dava açmada menfaatlerinin olduğu ifade edilmiştir.⁴³³

Doğu Akdeniz Bölgesi Endüstriyel Entegre Atık Bertaraf Tesisi Projesi hakkında verilen ÇED Olumlu kararının iptali istemiyle Mersin Barosu tarafından açılan davada, ilk derece mahkemesince, Mersin Barosu'nun meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin etkilenmediği sonucuna varılarak, davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş, ancak bu kararın temyizi üzerine Danıştay, ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur. Kararın gerekçesinde, baroların, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak amacıyla tüm çalışmaları yürüten, tüzel kişiliği bulunan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlandığı, yönetim kurulunun, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmakla görevli olduğunun belirlendiği ifade edilmiştir.⁴³⁴ Kararda, çevre gibi kamu yararını çok yakından ilgilendiren konularda ve özellikle çevre değerlerinin korunması kapsamında bireylerin dava açma hakkının geniş yorumlanması gerektiği, bu işlemlerin yargısal

⁴³³ Rize İdare Mahkemesi 'nin 11.12.2009 tarihli ve E. 2008/369 sayılı yürütmeyi durdurma isteminin kabulüne ilişkin karar.

⁴³⁴ Burada, Avukatlık Kanunu'nun 4667 sayılı Kanun ile değişik 76. maddesi ile aynı Kanun'un 95. maddesinin 21. bendine atıf yapılmıştır.

denetimi sırasında, belde sakini olmanın dava açma ehliyetinin varlığı için yeterli olduğu gerekçelerine yer verilmiştir.⁴³⁵

İptal davası açma olanağını sınırlamak amacıyla değil ve fakat davada ciddiyeti sağlamak, ilgisiz kimselerin, gereksiz başvurularla idari yargı mercilerini işgal etmelerine engel olmak amacıyla öngörülmüş olan⁴³⁶ menfaat ihlali koşulunun ÇED'e ilişkin davalarda yargı yerlerince geniş yorumlandığı görülmektedir.

C. Bilirkişi İncelemesi

Bilirkişilik müessesesi, başlangıçtan beri Türk hukukunda var olan bir müessesedir. Mahkemelerin, hâkimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgi ile çözülmesi mümkün olmayan, çözümü uzmanlığı, teknik veya özel bilgiyi gerektiren konularda, sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için, hukukumuzda var olan bilirkişilik müessesesini işletmeleri gerekmektedir.

Bilirkişilik müessesesi, hakime, önüne gelen bir ihtilafı çözmek için gerekli olan özel ve teknik bilgiyi sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Bilirkişi, en geniş şekilde; "bir davada, hukuk, konular dışında kalan ve çözümü özel ve teknik bir bilgiyi gerektiren konularda, mahkeme tarafından, oy ve görüşünün alınmasına karar verilen ve kendisine sorulan hususu bilmeden mesleğini icra edemeyecek olan, dava ile ilgisi bulunmayan, taraflarca veya hakim tarafından re'sen seçilmiş ya da bilirkişilik yapacağını mahkemeye beyan etmiş üçüncü kişiler"⁴³⁷ olarak tanımlanabilir. İYUK'un, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun (HUMK) uygulanacağı halleri düzenleyen 31. maddesinde, "bilirkişi" de HUMK'un⁴³⁸ uygulanacağı konular arasında sayılmıştır.

Amacına uygun bir bilirkişi incelemesi gerçekleştirilebilmesi için, hem hakimin bilirkişiye sorulacak soruları dava dosyasını dikkate alarak tespit

⁴³⁵ Danıştay 6. Dairesi'nin 24.7.2007 tarihli, E. 2007/643 ve K. 2007/2180 sayılı kararı.

⁴³⁶ Akman Akyürek, "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru", **Danıştay Dergisi**, Yıl 21, S. 81, 1991, s. 34-35.

⁴³⁷ Süheyla Şenlen Sunay, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İspat ve Delil Hususları**, Kazancı Hukuk Yayınları:154, İstanbul, 1997, s. 42.

⁴³⁸ HUMK'un 275. ve 286. maddeleri arasında bilirkişi konusu düzenlenmektedir.

etmesi, hem de bilirkişi incelemesinin kapsamının sadece hakim sorduğu soruların cevaplarından oluşması ve hukuki konularda görüş içermemesi gerekmektedir. Buna karşın uygulamada, bilirkişi raporlarında hukuki görüş belirtildiğine ve hatta kendini hakim yerine koymak suretiyle mahkeme kararı gibi rapor düzenlendiğine rastlanmaktadır.⁴³⁹ Bilirkişilik uygulamasının HUMK'da yer alan bilirkişi ile ilgili hükümlere uygun olmadığı ifade edilmektedir.⁴⁴⁰ Mahkemece bu rapor, verilecek karara dayanak alınacağından, bilirkişi raporunun sağlam ve tarafsız olması önem arz etmektedir.

Bilirkişiler, hakimler için belirlenmiş olan red sebeplerine dayanılarak bilirkişi listesinin tebliğinden itibaren üç gün içerisinde reddedilebilir. Bilirkişinin en önemli red sebeplerinden biri de tarafsızlık ilkesine aykırılık halidir. Bilirkişilerin inceleme sonucunda edindiklerini teknik bilgi ile birleştirmesi neticesinde ulaştığı sonucu mahkemeye sunduğu yazı, bilirkişi raporudur. Bilirkişi raporunun taraflara tebliğinden itibaren tarafların yedi gün içerisinde itirazlarını mahkemeye sunma imkanı bulunmaktadır. Bu itirazların yerinde görülmesi halinde ek bir rapor ya da ayrı bir bilirkişi heyetinden yeni bir rapor istenmesi mümkündür.⁴⁴¹

Bilirkişi raporunun sonucu, davayı sona erdirecek nitelikte olmayıp, uyuşmazlığı çözen kararı verme yetkisi sadece hakime aittir. Dolayısıyla, hakim, bilirkişi raporunu serbestçe takdir etmesi gerekmektedir.

Birçok farklı disipline ilişkin teknik konuları bünyesinde barındıran ÇED'e ilişkin kararların yargı önüne götürülmesi halinde yargı yerleri bilirkişilik müessesesine başvurmaktadır. ÇED'e ilişkin uyuşmazlıklardaki teknik konuların çözümlenmesinin, verilecek karar bakımından çok önemli olması ve hakimlerin bu teknik konular hakkında bizzat karar vermelerinin olanaksız olması nedenleriyle, bilirkişilerin kanaatleri doğrultusunda karar

⁴³⁹ Baki Kuru, Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, 14. Baskı, Ankara, 2002, s. 517.

⁴⁴⁰ Konuya ilişkin eleştiriler hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Çetin Aşçıoğlu, "Bilirkişilik Sorunu", **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, C. 3, 2000, s. 83-104.

⁴⁴¹ Hakim gerekli görmesi halinde ikinci hatta üçüncü bilirkişi incelemesine karar vermesi mümkündür. Bu hususta kanunda bir sınırlama bulunmamaktadır.

tesis edildiğine sıklıkla rastlanmaktadır. Bu noktada, ÇED'e ilişkin uyuşmazlıklarda bilirkişilerin düzenleyeceği rapor büyük önem arz etmektedir. Hem faaliyetin konusuna göre, "her uzmanın yetkin şekilde çalışabileceği uzmanlık alanının darlığı"⁴⁴² göz önüne alınarak, bilirkişilerin doğru uzmanlık alanlarından seçilmesi hem seçilen bilirkişilerin gerçekten alanından uzman kişilerden oluşması hem de davaya konu olayda tamamen tarafsız olmaları gerekmektedir.

ÇED'e ilişkin davalarda ilk derece mahkemesince keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verilmekte ve bilirkişi raporundaki gerekçelere de mahkemelerin hem yürütmeyi durdurma istemi hakkındaki kararında hem de davanın reddi ya da dava konusu işlemin iptali kararında aynen yer verilmektedir.⁴⁴³ Bu durum, ÇED'e ilişkin davalarda bilirkişinin yaptığı incelemenin önemini açıkça ortaya koymakta olup, bilirkişilerin tarafsız olması, yeterli bilgi birikimini haiz ve alanında uzman kişilerden oluşması önem arz etmektedir. Bu noktada, bir liste hazırlanarak bilirkişilerin ilan edilen bu listeden seçilmesi, yetersiz ya da hatalı görüş verenlerin bu listeden çıkarılması amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılmasının yerinde bir yaklaşım olacağı şeklindeki görüşü de belirtilmek gerekmektedir.⁴⁴⁴

⁴⁴² Kimmo Himberg, "Çevre Hukuku ve Bilirkişi", **Çevre Hukuku Sempozyumu**, Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 119.

⁴⁴³ Muğla 1. İdare Mahkemesi'nin 12.11.2008 tarihli E. 2007/1357 ve K. 2008/2039 sayılı karar (Henüz kesinleşmemiştir), Bursa 3. İdare Mahkemesi'nin 27.9.2007 tarihli E. 2007/862 ve K. 2007/1443 sayılı kararı (Henüz kesinleşmemiştir), Bursa 1. İdare Mahkemesi'nin 14.7.2008 tarihli E. 2007/914 ve K. 2008/797 sayılı karar (Bu karar, Danıştay 6. Dairesi'nin 7.7.2009 tarihli E. 2009/426 ve K. 2009/7910 sayılı kararıyla onanmış olup, karar düzeltme aşamasındadır), Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin 13.3.2008 tarihli E. 2007/1050, ve K. 2008/275 sayılı kararı (Danıştay 6. Dairesi'nin 10.11.2008 tarihli ve E. 2008/4951, K. 2008/7570 sayılı kararıyla onanmış olup, karar düzeltme aşamasındadır), İzmir 2. İdare Mahkemesi'nin 8.7.2009 tarihli E. 2008/149 ve K. 2009/1062 sayılı karar (henüz kesinleşmemiştir), Bursa 1. İdare Mahkemesi'nin 23.10.2008 tarihli E. 2008/160 ve K. 2008/1025 sayılı karar (Danıştay 6. Dairesi'nin 25.3.2009 tarihli E. 2009/435 ve K. 2009/3061 kararıyla onanmış olup, karar düzeltme aşamasındadır), Muğla 1. İdare Mahkemesi'nin 26.2.2009 tarihli E. 2008/785 ve K. 2009/309 sayılı karar (Henüz kesinleşmemiştir)

⁴⁴⁴ Süheyla Şenlen Sunay, **a.g.e.**, s. 45.

SONUÇ

1970'lerin başında ilk olarak ABD'de ortaya çıkışından sonra bütün dünyada ve AB'de büyük önem kazanmış olan Çevresel Etki Değerlendirmesi ile planlanan bir faaliyetin çevre üzerinde yaratacağı her türlü etkinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu süreç içinde, alınacak önlemlerle, bu etkilerin kabul edilebilir düzeye indirilip indirilemeyeceğine karar verilmesi öngörülmektedir. Bu değerlendirme aşamasında halkın bilgilendirilmesi ve sürece etkin bir şekilde katılımının sağlanması gerekmektedir. ÇED Direktifleri'nde yapılan değişiklikler de bu amaç doğrultusunda gerçekleştirilmiş, böylece daha şeffaf ve katılımcı bir değerlendirme aşaması hedeflenmiştir.

Direktifler, ÇED'e ilişkin olarak ayrıntılı hükümler getirmeyip, sadece bir çerçeve çizmekle yetindiğinden, ÇED'in amacına ulaşabilmesi, ancak Üye Devletler'in düzenlemeleriyle mümkün olabilmektedir. Bu noktada, ATAD'ın Direktif hükümlerine ilişkin yorumları ve verdiği kararlar da, uygulamada, birliğin ve Direktif'in amaçlarının temini bakımından önemlidir.

Öte yandan, Üye Devletler'in düzenlemeleri bakımından Direktif'in sadece asgari ölçütleri getirdiği, dolayısıyla, Üye Devletler'in daha etkili usuller öngörmesinin mümkün olduğu belirtilmelidir. ÇED'in gerçek amacına ulaşabilmesi için Üye Devletler'in Direktif'te öngörülenden daha sıkı düzenlemeler öngörmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. ÇED Direktifi, AB'nin çevre alanındaki önemli başarılarından biri olarak değerlendirilebilecek olmakla birlikte, sayısı gittikçe artan Üye Devletler'deki yasal düzenlemelerden ve uygulamalardan kaynaklanan farklılık önemli bir sorun olarak görülmektedir.

AB'ye aday olan ülkemizde, 1990'ların başından günümüze kadar, AB ÇED Direktifi'ne uyumun sağlanması için her biri bir öncekini yürürlükten kaldıran beş adet yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmeliklerden hangisinin daha iyi olduğu ise net olarak belirlenememektedir. Her yönetmeliğin

öncekine göre daha olumlu yanları bulunmakla birlikte, daha zayıf kalan yanlarının olduğu da söylenebilir. Halen yürürlükte olan 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği ise bilhassa halkın ÇED sürecine katılımına ilişkin olarak birçok yenilik getirmektedir. Buna karşın halen yapılabilecek yeni düzenlemeler bulunduğunu söylemek mümkündür.

Ülkemizde hem çevre hukukunun hem de ÇED'in gelişmesinde mahkemelerce verilen kararlarla çizilen çerçeve de ağırlıklı olarak çevre yanlısı yaklaşımın tercih edildiğini göstermesi bakımından önemlidir. Zira bu davalarda hem menfaat ihlali hem de süre gibi usuli koşulların daha geniş yorumlandığı, esasa ilişkin olarak verilen kararlarda ise çevre koruma yaklaşımının ağırlıklı olduğu görülmektedir.

Çevre faslının önem kazandığı bugünlerde çevre mevzuatının uyumlaştırılması kapsamında, çevre hukukunun temel ilkelerinin gerçekleştirilmesi için temel araçlardan biri olan ÇED'in büyük önemi haiz olduğu açıktır. ÇED konusunda atılacak adımlar ise sadece AB'ye uyum için değil ve fakat daha sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevrede yaşam hakkının temini bakımından değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

AKDUR, Recep, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:23, 2005.

AKILLIOGLU, Tekin, "Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 14, S. 3, 1981, s. 37-56.

AKINCI, Müslim, **Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku**, Kocaeli, Kocaeli Kitap Klubü Yayınları, 1996.

AKMAN, Akyürek, "Danıştay Kararlarında İptal Davalarının Menfaat İhlali Koşulunun Kişisel Unsuru", **Danıştay Dergisi**, Yıl 21, S. 81, 1991, S. 29-45.

AKYILMAZ, Bahtiyar, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdarî İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000.

ALICA, Süheyla Suzan, **İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmelikleri Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2005.

ARAT, Zeynep, "1970'lerden Sonra Çevrede Kurumsal Yapının Gelişimi", **Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı; İstanbul, 2000, s. 166-176.

AŞÇIOĞLU, Çetin, "Bilirkişilik Sorunu", **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı**, Ankara, Ankara Barosu, C. 3, 2000, s. 83-104.

BARKER, Adam, WOOD, Christopher, "Environmental Assessment in the European Union: Perspectives, Past, Present and Strategic", **European Planning Studies**, Vol. 9, No: 2, 2001, s. 243-254.

BERBEROĞLU, Ahmet, "Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması", **Çevre Hukuku Sempozyumu**, Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 45-56.

BERBEROĞLU, Ahmet, "Kent ve Çevre Davalarında Kamu Yararı Kavramı ve Uygulanmayan Mahkeme Kararları", **Ankara Barosu Yayınları**, 2009, s. 16-22.

BISSET, Ron, "Methods of Consultation and Public Participation", **Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries**, Wiley, 2006, s. 149-160.

BOZKURT, Enver, Özcan, MEHMET, "Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 6, S. 1, 2001, s. 1-21.

BRUNSTING, Suzanne, DESBARATS, Jane, BEST-WALDHÖBER, Marjolein de, DUETSCHKE, Elisabeth, OLTRAD, Christian, UPHAM, Paul, HAUKE Riesch, "The Public and CCS: The Importance of Communication and Participation in the Context of Local Realities", **Science Direct**, GHGT- 10, 2010, s. 1-7.

BUDAK, Sevim, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası**, İstanbul, Buke Yayınları, 2000.

BURSA, Murat Sungur, "ÇED Yönetmeliği ve Uygulamalar", **ÇED Eğitimi**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1994, s. 51-56.

CAN, Hacı, **Avrupa Birliği'nin Kurucu Andlaşmaları**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2009.

CANTER, Larry, "Cumulative Effects Assessment", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol 1, Blackwell Science, 1999, s. 405-435.

CHEN, Qiaoling, ZHANG, Yuanzhi, EKROOS, Ari, "Comparison of China's Environmental Impact Assessment (EIA) Law with the European Union (EU) EIA Directive", **Environmental Monitoring and Assessment**, Vol. 132, No: 53-65, 2007, s. 53-65.

CORPORATE PUBLIC STRATEGY ADVISORY GROUP, **Çevre Hakkında AB Müktesebat Rehberi**, İstanbul & Brüksel, 2010.

CURATOLO, Alessandro, "The Control of the Implementation of Directive 85/337/EEC", **International Environmental Impact Assessment**, Cameron May, 1997, s.29-32.

DE JONG, Margreet Femke, "ÇED Prosedüründe Kamuoyu Katılımı ve ÇED'in Karar Vermeye Katkısı", **ÇED Eğitimi**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 213 - 219.

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, **Environmental Series 6**, United Nations, 1996.

GILLESPIE, Alexander, "Environmental Impact Assessment in International Law", **Reciel**: 17, 2008, s. 221-233.

GILPIN, Alan, **Environmental Impact Assessment Cutting Edge for the Twenty-First Century**, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

GLASSON, John, THERIVEL, Riki, CHADWICK, Andrew, **Introduction To Environmental Impact Assessment**, England, Routledge, 2005.

GOLUB, Jonathan, "Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy", **Political Studies**, Vol. XLIV, 1996, s. 686-703.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetmelik Yargısı**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut, **İdare Hukuku C. 2: İdari Yargılama Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

GÜNEŞ, Ahmet M., "Avrupa Birliği Yönergelerinin Doğrudan Etkisi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 58, S. 2009-2, 2009, s. 281-318.

GÜNEŞ, Yusuf, COŞKUN, AYDIN, Aynur, **Çevre Hukuku**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları: 81, 2004.

GÜNUĞUR, Haluk, **Avrupa Birliği'nin Hukuk Düzeni**, Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, 2007.

HAG, Gary, MELAKI, Ionna, "A Comparative Analysis of EISs Submitted under Annex 1.9 of Directive 85/337/EEC", **International Environmental Impact Assessment**, Cameron May, 1997, s. 33-42.

HAMAMCI, Can, "Adaylık Sürecinde Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri", **IV. Çevre Şurası Tebliğleri**, TC. Çevre Bakanlığı, İzmir, 2000, s. 9-14.

HAMAMCI, Can, "Çevre ve Hukuk", **Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No 528, Ankara, 1983, s. 239-261.

HARTLEY, Nicola, WOOD, Christopher, "Public Participation in Environmental Impact Assessment—Implementing the Aarhus Convention", **Environmental Impact Assessment Review**, Vol. 25, 2005, s. 319-340.

HERTIN, Julia, BERKHOUT, Frans, "Analysing Institutional Strategies for Environmental Policy Integration: The Case of EU Enterprise Policy", **Journal of Environmental Policy & Planning**, Vol. 5, No: 1, 2003, s. 39-56.

HIMBERG, Kimmo, "Çevre Hukuku ve Bilirkişi", Çevre Hukuku Sempozyumu, **Adalet Akademisi Yayınları**, 2006, s. 117-121.

HORVATH, Zoltan, **Handbook on the European Union**, Reference Press, 2002.

IULA Çevre Kitapları Serisi, **Çevre Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, İstanbul, Kent Basımevi, 1995.

JOHNSON, Stanley, CORCELLE, Guy, **The Environmental Policy of the European Communities**, International Environmental Law and Policy Series, Graham&Trotman, London, 1989.

JORDAN, Andrew, "The Politics of Multilevel Environmental Governance: Subsidiarity and Environmental Policy in the European Union", **Environment and Planning**, Vol. 32, 2000, s.1307-1324.

JORDAN, Andrew, JEPPESEN, Tim, "EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity", **European Environment**, 10, 2000, s.64-74.

KABOĞLU, İbrahim, **Çevre Hakkı**, Ankara, İmge Yayınevi, 3. Baskı, 1996.

KARAMAN, Zerrin Toprak, "Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi", **Türk İdare Dergisi**, S. 410, Mart, 1996.

KARLUK, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta, 9. Baskı, 2007.

KELEŞ, Ruşen, ERTAN, Birol, **Çevre Hukukuna Giriş**, Ankara, İmge Kitabevi, 2002.

KILIÇ, Selim, "Uluslararası Çevre Hukukunun Gelişimi Üzerine Bir İnceleme", **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 2, s. 131-149.

KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1999.

KURU, Baki, ARSLAN, Ramazan, YILMAZ, Ejder, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınlan, 14. Baskı, 2002.

LAWRENCE, David R, **Environmental Impact Assessment Practical Solutions to Recurrent Problems**, USA, Wiley-Interscience, 2003.

MORRIS, Peter, THERIVEL, Riki, **Methods of Environmental Impact Assessment**, England, Spon Press, 2003.

ODER, Bertil Emrah, **Avrupa Birliğinde Anayasa ve Anayasacılık**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004.

OFFICE for OFFICIAL PUBLICATIONS of the EUROPEAN COMMUNITIES, **The European Community and the Environment**, Luxembourg, 1987.

ÖZDEK, Yasemin, "İptal Davasında Menfaat Koşulu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, S. 1, 1991, s. 99-115.

ÖZER, Ayşe Öznur, ARAPKİROĞLU, Kumru, EROL, Cemalettin, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Kısa Bir Tanıtımı, Nedir? Ne Değildir? Planlama

Mesleği ile İlişkisi Nasıldır?", **Kalkınma, Çevre ve ÇED**, TMMOB Şehir Plancıları Odası, ÇED Komisyonu, 1996, s. 86-92.

ÖZTÜRK, Serbay, **Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecine Halkın Katılımı: Ahp Tekniği İle Bir Uygulama**, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bilim Dalı.

MASON, Michael, "Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention", **Global Environmental Politics**, 10:3, 2010, s. 10-31.

PETTS, Judith, "Environmental Impact Assessment - Overview of Purpose and Process", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Blackwell Science, 1999, s. 3-11.

REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER, **Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation**, 2008.

ROBINSON, Nicholas, "International Trends in Environmental Impact Assessment", **Boston College Environmental Affairs Law Review**, Vol. 19, 1992, s. 591-621.

SADELEER de Nicoias, **Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules**, Oxford University Press, 2002.

SANDS, Philippe, **Principles of International Environmental Law**, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

SAYGILI, Abdurrahman, "Avrupa Birliği'nin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 3, No: 2, Ankara, 2004, s. 66-79.

SAYGILI, Abdurrahman, **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007.

SHEATE, W. R., MACRORY, R. B., "Agriculture and the EC Environmental Assessment Directive: Lessons for Community Policy-Making", **Journal of Common Market Studies**, Vol. XXVIII, No: 1, 1989, s. 68-81.

SIPPE, Rob, "Criteria and Standards for Assessing Significant Impact", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Blackwell Science, 1999, s. 74-86.

SOMBRE, De Elizabeth R., "The Evolution of International Environmental Gooperation", **Journal of International Law and International Relations**, Vol. 1, No: 1-2, 2005, s. 75-87.

SUNAY, Süheyla Şenlen, **İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler Karşısında İspat ve Delil Hususları**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları 54, 1997.

ŞAFAK, Sevgi, "Çevre Kanunu ve Yönetmelikleri", **Çevre ve Sanayi Semineri**, Bursa, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2005, s. 28-32.

ŞENGÜL, Mihriban, **Türkiye'de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği İçerik Çözümlemesi**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2002.

TALU, Nuran, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları**, Ankara, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, 2006.

T.C. ÇEVRE ve ORMAN BAKANLIĞI, **Çevresel Etki Değerlendirmesi El Kitabı**, Ankara, 2009.

T.C. ÇEVRE BAKANLIĞI, **Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu**, Ankara, 2002.

T.C. ÇEVRE ve ORMAN BAKANLIĞI, **Stratejik Plan (2010-2014)**, 2009.

T.C. DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 6. Baskı, Ankara, 2007.

TEZCAN, Ercüment, "Avrupa Birliği Anayasasının Doğuşu ve Öngördüğü Yenilikler", **Avrasya Dosyası**, C. 10, S. 2, 2004, s. 231-262.

TONT, Sargun, "Batı Ülkelerinde Kurtarıcı Çevreciliğin Kronolojisi", **Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 2000, s. 21-26.

TURGUT, Nükhet, **Çevre Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2001.

TURGUT, Nükhet, "Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri", **Çevre Hukuku Sempozyumu**, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 15-35.

TURGUT, Nükhet, **Çevre ve Yurttaşlar**, Ankara, Savaş Yayınları, 1993.

TÜRK DİL KURUMU, **Türkçe Sözlük**, C. 1, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basım Evi, 1988.

TÜRKMAN, Ayşen, "Çeşitli Ülkelerde ÇED Uygulamalarına Bir Bakış", **ÇED Eğitimi**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, 1994, s. 221-240.

USLU, Orhan, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1996.

WATHERN, Peter, **Environmental Impact Assessment Theory and Practice**, London & New York, Routledge, 2000.

WOOD, Christopher, **Environmental Impact Assessment**, England, Prentice Hall, 2003.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İstanbul, ÇEKÜL Yayınları Bilim Dizisi, 2. Baskı, 2003.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Çevresel Bütünleşmesi", **Türk İdare Dergisi**, S. 429, 2000, s. 43-82.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Sisteminin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları", **Türk İdare Dergisi**, S. 410, 1996, s. 37-57.

YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Ankara, Yetkin Hukuk Yayınları, 7. Baskı, 2002.

YILMAZ TURGUT, Nükhet, **Çevre Politikası ve Hukuku**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2009.

YÖNTEM, Zeynep, **AB Uyum Sürecinde Sanayi İçin Çevre Stratejileri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi No:27, 2007.

<http://www.bbc.co.uk>

<http://www.brookes.ac.uk>

<http://www.cevreorman.gov.tr/>

<http://curia.europa.eu/>

<http://www.europa-nu.nl>

<http://www.dpt.gov.tr/>

<http://www.earthsummit2002.org>

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://www.euractiv.com/>

<http://europa.eu/>

<http://www.eurotreaties.com/>

<http://www.eoearth.org/>

<http://www.isprambiente.it/site/en-gb/>

<http://www.mmo.org.tr/>

<http://www.tbmm.gov.tr/>

<http://www.un.org>

<http://www.unep.org>

<http://tr.wikipedia.org/>

<http://www.worldtrans.org/>

ÖZET

ÇERÇİ, Ezgi, Avrupa Birliği ÇED Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyum, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), planlama aşamasındaki faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için, çevreye yapabileceği tüm etkilerin bilimsel ve teknik yöntemlerle tespit edilerek olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek şekilde en aza indirilmesini ve olumlu etkilerin artırılmasını amaçlamakta olup, çevre hukukunun ilkelerine hizmet eden önemli bir araçtır.

20. yüzyılın sonlarında hem dünyada hem de başlangıçta ekonomik birliği sağlamak için kurulmuş olan AB'de çevre konusu önem kazanmaya başlamış ve ABD örneğini takiben ÇED'e ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Avrupa Birliği, şeffaf ve halkın etkin katılımının olduğu bir süreç gerçekleştirmeyi amaçlamakta ve ÇED Direktifleri aracılığı ile Üye Devletler'de bu konuda birlik sağlamaya çalışmaktadır. AB'nin ÇED'e ilişkin ilk Direktifi 1985 tarihinde kabul edilmiş, daha sonra iki kere bu Direktif'te önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Belirtilen Direktifler, ÇED ile sağlanmak istenen korumayı artırmayı amaçlamış olup, halkın bu süreçte daha etkin olmasının sağlanması da AB tarafından en çok önem verilen konulardan olmuştur.

AB'nin ÇED'e ilişkin yaklaşımının Türk hukukundaki yansımaları ise 1990'lardan itibaren çıkartılan ÇED Yönetmelikleri ile olmuştur. Hâlihazırda yürürlükte bulunan 2008 tarihli Yönetmelik, ÇED sürecini kapsamlı bir şekilde ve genel olarak AB Direktifi ile uyumlu olarak düzenlemektedir. Ülkemizde yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliklerine ve bu yönetmelik çerçevesinde alınan kararlara karşı açılan davalar ise konuya ilişkin içtihadın oluşmasını ve çevresel korumanın güçlenmesini sağlamıştır.

Bu çalışma ile ÇED'in ortaya çıkışı, gelişimi ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde çevre mevzuatı içinde yer alan ÇED'e yönelik çalışmaları incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler

1. Çevre Hukuku
2. Çevresel Etki Değerlendirmesi - ÇED
3. AB ÇED Direktifleri
4. ÇED Yönetmelikleri
5. ÇED Mevzuatında Uyumlaştırma

ABSTRACT

ÇERÇİ, Ezgi, European Union's Environmental Impact Assessment Regulations and Turkey's Harmonisation, Master's Thesis, Ankara, 2010

The Environmental Impact Assessment (EIA) aims to prevent the negative effects of activities in planning phases while assessing the environmental effects under the frame of scientific and technical methods and to minimize the environmental effects so as not to damage the environment and to enhance the positive effects. It is an important instrument which serves the principles of environmental law.

Starting in the late 20th century, the subject of the environment has begun to gain importance both in the world and in the EU -which was established to accomplish economic unity in first place- and follows the USA model, legal arrangements concerning EIA were made. The first Directive concerning EIA was adopted in 1985 and is amended twice. These Directives, aim at the environmental protection and the public to be more participant in the EIA procedure.

The reflection of these arrangements in Turkish law took place through the regulations since 1990's. The regulation dated 2008 is in force at present. This regulation includes arrangements concerning the EIA procedure and is compatible with the EIA Directive in general. The cases against the EIA Regulations and the decisions taken during the procedure strengthened the environmental protection and builded up the case law.

The EU aims to implement a transparent process in which public participation is effective and so tries to achieve unity in member states through EIA Directives.

With this study, the emergence and development of the EIA, and the changes that or which have been done on the EIA at the stage of Turkey's EU harmonisation process are investigated.

Key Words

1. Environmental Law
2. Environmental Impact Assessment - EIA
3. EU EIA Directives
4. EIA Regulations
5. Harmonisation of EIA Legislation