



STRATEJİK ÇEVRESEL DEĞERLENDİRME VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Hakan OLGUN¹

Öz

İnsan faaliyetlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak yahut minimize etmek için kullanılan etkili çevre politikası araçlarından biri ‘çevresel etki değerlendirmesi’dir (ÇED). Uzunca bir süredir dünyanın pek çok ülkesinde uygulanan bu yöntem, gerçekleştirilecek ‘projelerin’ çevreye olası etkilerinin önceden belirlendiği, bu etkileri en aza indirecek tedbirlerin alındığı ve tüm bu değerlendirmelerin raporlandığı bir süreci içermektedir. Ancak ‘çevresel etki değerlendirmesi’nin yalnızca proje düzeyindeki faaliyetler için söz konusu olması onun zayıf yanını oluşturmaktadır. Bu nedenle, çevre korumanın sadece projeler düzeyinde değil, politikalar, planlar ve programlar düzeyinde de ele alınması ve böylece bütüncül bir çevre koruma anlayışının hayata geçirilmesi gerektiği düşüncesi, ‘stratejik çevresel değerlendirme’ (SÇD) yaklaşımının doğmasına yol açmıştır. Türkiye’de ise SÇD Yönetmeliği 2017’de yürürlüğe konmuştur. İşte, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın konuya ilişkin olarak yayımladığı dokümanlar da dâhil olmak üzere, esasen literatür taramasına dayanan bu çalışma, ilgili Yönetmelik uyarınca hayata geçirilen SÇD uygulamalarının izini sürmektedir. Bu bağlamda bugüne kadar çeşitli sektörlerde elliye yakın planın SÇD’ye konu olduğu görülmektedir. Bu uygulamalar vasıtasıyla mevcut ÇED uygulamalarının eksiklerinin giderilmesi, her iki enstrümanın birbirini tamamlayarak daha kapsamlı bir çevre korumanın sağlanması ve çevre korumanın ‘projelerin’ ötesinde ‘plan ve programlar’ gibi daha üst ölçekte ele alınması mümkün olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik çevresel değerlendirme, Çevresel etki değerlendirmesi, Sürdürülebilirlik, Türkiye

JEL Kodları: Q56, Q510

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND ITS IMPLEMENTATION IN TÜRKİYE

Abstract

One of the most effective environmental policy instruments employed to eliminate or mitigate the adverse impacts of human activities on the environment is the Environmental Impact Assessment (EIA). Widely implemented across numerous countries for an extended period, this method entails a systematic process in which the potential environmental consequences of proposed projects are identified in advance, precautionary measures to minimize such impacts are formulated, and all assessments are formally documented. Nevertheless, a significant limitation of the EIA lies in its applicability being confined solely to the project level. This limitation has prompted the development of the Strategic Environmental Assessment (SEA) approach, which stems from the recognition that environmental protection must be addressed not only at the level of individual projects but also at broader decision-making levels such as policies, plans, and programs. The aim is to facilitate the implementation of a more integrated and comprehensive environmental governance framework. In Turkey, the SEA Regulation entered into force in 2017. This study -fundamentally based on a review of the relevant literature, including documents published by the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change- seeks to trace the implementation of SEA practices under the aforementioned Regulation. Within this context, it has been observed that nearly fifty plans in various sectors have been subjected to SEA processes thus far. Through these practices, it becomes feasible to address the deficiencies inherent in current EIA implementations, to promote synergy between the two instruments for more holistic environmental protection, and to extend environmental considerations beyond the scale of individual projects to encompass higher-order instruments such as plans and programs.

Keywords: Strategic environmental assessment, Environmental impact assessment, Sustainability, Türkiye

JEL Codes: Q56, Q510

¹ Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, hakan.olgun@medeniyet.edu.tr, 0000-0002-8650-0211

Başvuru Tarihi (Received): 01.02.2025 **Kabul Tarihi** (Accepted): 17.07.2025

Giriş

Çevre sorunları 20. yüzyılın ortalarından bu yana insanlığın en önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Dünya kamuoyunun yarım yüzyıldan fazla bir süredir karşı karşıya kaldığı hava kirliliği, çölleşme, ormansızlaşma, kıyıların tahribi, türlerin yok olması, iklim değişikliği ve sanayi atıklarının neden olduğu kirlilik gibi sorunlar bir yandan insanlığı tedirgin ederken diğer yandan da bu sorunlara küresel düzeyde çözüm arayışlarını hızlandırmıştır. Bu arayışların önemli çıktılarında biri de çevreyi korumanın en etkili yolunun onu siyasetin ve hukukun bir konusu hâline getirmek olduğu sonucuna varılmış olmasıdır (Olgun & Işık, 2017, s. 34). İşte tüm bu gelişmelerin ortaya çıkardığı en dikkat çekici enstrümanlardan biri ve başlıcası ‘çevresel etki değerlendirmesi’ (ÇED) adı verilen süreçtir.

ÇED, bir yatırım projesi hayata geçirilmeden önce çevre üzerindeki muhtemel etkilerinin ortaya koyulduğu öncü bir çalışmadır (Ertaş, 1997, s. 79). Bu bakımdan ‘önleyici çevre politikası’nın en önemli uygulama aracı olarak ortaya çıkan ÇED, tasarlanan projelerin çevre üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerini uzman bir ekip tarafından bilimsel metot ve teknikler kullanılarak analiz etmek, olumsuz etkilerin bertaraf edilmesi yahut asgarî düzeye çekilmesi için alınacak tedbirleri belirlemek ve nihayet bu etkileri düzenli surette denetim altında tutmak amacıyla kullanılan bir yöntemdir (Şengül, 2002, s. 13-14). Bu bağlamda, planladıkları faaliyetler neticesinde çevre üzerinde olumsuz etkiler yaratması muhtemel kuruluşlar, faaliyetlerinden önce bir ÇED raporu hazırlamak zorundadırlar (Ertaş, 1997, s. 79). ÇED raporu doğrultusunda, çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerin giderilemediği yahut asgarî düzeye indirilemediği projelerin uygulanması mümkün olmamaktadır. Zarar görmüş bir çevreyi eski hâline getirmenin maliyeti, önceden alınacak tedbirlerin maliyetinden daha yüksek olduğundan, herhangi bir faaliyeti çevreyi tahrip etmeden gerçekleştirmek çok daha rasyonel bir yaklaşımdır (Turan & Güner, 2017, s. 47). İşte ÇED bu rasyonelliği mümkün kılmakta ve ‘sürdürülebilirlik’ ilkesinin hayata geçirilmesinde oldukça önemli bir rol oynamaktadır.

Dünyada ÇED’in resmi bir statüye kavuştuğu ilk yasal düzenleme 1969 tarihli ABD Ulusal Çevre Politikası Yasası’dır (NEPA). Bu yasa ülkedeki bütün federal kuruluşların, faaliyetlerinin çevresel sonuçlarını dikkate almalarını zorunlu kılmıştır (Bilgin, 2015, s. 41). Avrupa Birliği’nde (AB) ise bu kapsamdaki ilk düzenleme 1985 yılında yürürlüğe giren ÇED Direktifi’dir (85/337/EEC). İlerleyen süreçte bu düzenlemenin kapsamı genişletilmiş, Direktif uluslararası ve yasal gelişmelere paralel olarak dört defa tadilata uğramıştır. Son olarak 2011 yılında yapılan değişikliklerle bu ilk Direktif ve ilgili revizyonlar tek bir düzenleme (2011/92/EU sayılı Direktif) altında toplanmıştır (EC, 2024). Bugün AB’de ÇED’le ilgili yürürlükte bulunan temel hukukî metin, 2014 yılında 2014/52/EU sayılı Direktif ile revize edilen işte bu düzenlemedir.

Türkiye’de ise ÇED ilk defa 1983’te kabul edilen 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda yer almıştır. Kanun’un ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi’ başlıklı değişik 10. maddesi (Resmi Gazete, 1983), planladıkları faaliyetler sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kuruluşların ÇED raporu yahut proje tanıtım dosyası hazırlamakla mükellef olduklarını, bunun sonucunda ‘ÇED olumlu’ veya ‘ÇED gerekli değildir’ kararı alınmadığı müddetçe bu projelere ilişkin herhangi bir iznin verilmeyeceğini hükme bağlamıştır. Türkiye’de ÇED sürecinde izlenecek prosedürleri düzenleyen ilk yönetmelik, Çevre Kanunu’nun kabulünden on yıl sonra, 1993’te çıkarılmıştır. Aradan geçen yaklaşık otuz yıllık süreçte ÇED Yönetmeliği hem uygulamadaki sorunların aşılması hem de AB’ye uyum gayretleri çerçevesinde toplam yedi defa yenilenmiştir. Bu kapsamda 1997, 2002, 2003, 2008, 2013, 2014 ve son olarak 2022 yıllarında yeni yönetmelikler yayımlanmıştır.

Türkiye’de ÇED’e tabi projeler yürürlükteki ÇED Yönetmeliği’nin Ek-I kısmında, çevresel etkileri ön inceleme ve değerlendirmeye tabi projeler ise Ek-II’de listelenmiştir. Ek-I’deki listede yer alan sektörler ve faaliyetler için tespit edilen alt sınırlar, Ek-II’deki listede yer alanlar için üst

sınırlar olarak belirlenmiştir. Yönetmeliğe tabi projelerle ilgili olarak ‘ÇED’in olumlu veya olumsuz’ olduğuna yahut ‘gerekli olup olmadığına’ karar verme yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’ndadır (Resmi Gazete, 2022). Bakanlık tarafından yayımlanan verilere göre (ÇŞB, 2024a), Türkiye’de ilk ÇED düzenlemesinin yapıldığı 1993’ten 2023 yılına kadar toplam 7514 projenin 7437’si (% 99) ‘ÇED Olumlu’, 77’si (% 1) ise ‘ÇED Olumsuz’ kararı almıştır.

Dünyadaki farklı uygulamalara bakıldığında ÇED’in kapsamına ilişkin iki temel yaklaşım olduğu görülmektedir. Daha dar bir kapsama sahip ilk yaklaşımda ÇED yalnızca ‘projeler’ için uygulanmaktadır. ‘Stratejik çevresel değerlendirme’ (SÇD) olarak adlandırılan ikinci ve daha geniş yaklaşım ise ÇED’in tüm politika, plan, program ve projelere uygulanmasına dayanmaktadır. Tarihsel açıdan bakıldığında ABD’de 1969 tarihli NEPA’da böyle bir ayrıma gidilmediği; aksine, ÇED’in federal faaliyetlerin tamamına uygulandığı görülmektedir. Nitekim ABD Çevresel Kalite Konseyi’nin 1978 yılında aldığı kararda ‘federal faaliyet’ kavramı; politikalar, planlar, programlar, projeler, kurallar, prosedürler ve kanun tekliflerini içerecek surette yorumlanmış, böylece belirsizlikler ortadan kaldırılarak ÇED’in ülkede kapsayıcı bir şekilde uygulanması sağlanmıştır. Ancak ÇED’e yönelik bu kapsamlı yaklaşımdan kaynaklanabilecek pratik sorunlar, birçok ülkenin ÇED’in salt proje düzeyinde gerçekleştirilmesini ihtiva eden dar anlayışı tercih etmesine yol açmıştır. Türkiye dâhil olmak üzere pek çok ülke mevzuatında ve AB ülkelerindeki ÇED uygulamalarına temel teşkil eden 1985 Direktifi’nde ÇED kavramı, yalnızca proje düzeyindeki uygulamayı ifade eden dar bir muhtevaya sahiptir (Güneş, 2010, s. 35-36).

Öte yandan AB bünyesinde geliştirilen bir kavram olarak SÇD; politika, plan ve programların çevresel etkilerinin kapsayıcı bir yaklaşımla değerlendirildiği bir sürece atıfta bulunmaktadır. Bu bağlamda SÇD, ÇED’e tabi projelere temel teşkil eden politika, plan ve programların çevresel etkilerinin tespitini ve önlenmesini ihtiva etmektedir (Güneş, 2010, s. 36). Türkiye’de SÇD 2006 yılında çıkarılan 5491 sayılı Kanun’un Çevre Kanunu’nda yaptığı değişikliklerle yasal statüye erişmiştir (Resmi Gazete, 2006). 5491 sayılı Kanun’da SÇD, ‘çevresel faktörlerin plan ve programlara entegrasyonunu sağlamak, plan veya programların çevre üzerindeki muhtemel etkilerini asgarî düzeye indirmek ve karar mercilerine destek sağlamak amacıyla, onay gerektiren plan veya programların onayından önce, planlama/programlamanın en başından başlayarak katılımcı bir anlayışla yürütülen ve yazılı bir raporu da ihtiva eden değerlendirme çalışmaları’ biçiminde tanımlanmaktadır. Çevre Kanunu ayrıca SÇD gerektiren plan/programların ve konuya dair prosedürlerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nca çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceğini öngörmektedir. Nihayet yirmi yıllık bir hazırlık sürecinin ardından SÇD Yönetmeliği (Resmi Gazete, 2017) 2017 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İşte bu çalışmada geniş kapsamlı ÇED’i ifade eden SÇD yaklaşımı ve bunun Türkiye uygulaması ele alınmaktadır. Literatür taramasına dayanan çalışmada önce SÇD kavramı, SÇD ile ÇED arasındaki farklar ve SÇD’nin AB’de ortaya çıkış ve gelişim süreci ele alınacak, ardından Türkiye’deki SÇD Yönetmeliği ve bu düzenleme uyarınca hayata geçirilen uygulamalar ortaya konulacaktır.

1. Stratejik Çevresel Değerlendirme

Bir sürdürülebilir kalkınma enstrümanı olarak SÇD, plan, program ve politikaların çevre üzerindeki muhtemel olumsuz tesirlerinin asgarî düzeye indirilmek üzere değerlendirildiği bir süreci ifade etmektedir. SÇD, çevresel yönetimin teknik enstrümanlarından biri olan ve projeler düzeyinde tatbik edilen ÇED’in ileri bir aşamasını teşkil etmekte, böylece belirli plan ve programların çevresel açıdan değerlendirilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla SÇD, plan/programların hazırlanması ve onaylanması sürecine çevresel faktörleri dâhil etmek ve böylece çevrenin yüksek düzeyde korunmasını sağlamak amacıyla uygulanan bir değerlendirme sürecidir (Dikmen, 2019, s. 537).

SÇD politikalar, planlar ve programlar da dâhil olmak üzere geniş bir faaliyet yelpazesine uygulandığından, SÇD'nin kapsamını bu kavramların anlamları ve birbirleriyle olan ilişkileri üzerinden netleştirmek mümkündür. 'Politika', belirli faaliyetlerin hedefe ulaşmasını sağlayan genel amaç ve prensiplerin uzun vadeli olarak belirlenmesini ifade ederken, 'plan'; politika sürecinde öngörülenleri hayata geçirmek üzere bütünleşik ve daha geniş bir zamana ihtiyaç duyan hedefleri içermektedir. Bu bağlamda SÇD genellikle ulaştırma ve enerji gibi belirli sektörlerdeki planlar için yürütülmektedir. 'Program' ise planlarda belirlenen prensiplere göre gerçekleştirilecek projeler dizisini içeren metni ifade etmektedir. Buna mukabil ÇED'in konusunu teşkil eden 'proje', programlara dayalı olarak gerçekleştirilmek istenen somut, sınırlı ve zamana bağlı yatırım faaliyetinden ibarettir (Yılmaz-Turgut, 2009, s. 215-216). Dolayısıyla çevrenin korunması faaliyeti, politika, plan ve programların değerlendirilmesini de içeren geniş bir faaliyet yelpazesini kapsarken, dar kapsamlı ÇED'de yer alan proje değerlendirmesi bu silsilenin ancak son aşamasını oluşturmaktadır.

Bu bağlamda ÇED, önceki aşamalarda stratejik düzeylerde alınan kararları etkilemekte yetersiz kalmaktadır. Planlanan bir faaliyetin alternatiflerinin değerlendirilmesi, ancak projenin yeri ve alternatiflerinin niteliği düzeyinde söz konusu olabilir. Bu durum çevresel değerlendirmenin program ve planlara da uygulanmasının önemini açıkça ortaya koymaktadır (Gökalp-Alica, 2019, s. 328). Dolayısıyla SÇD, çevresel etkilerin farkına erken bir aşamada varılabilmesi açısından projelere dayanak teşkil eden politika, plan ve programların hazırlık sürecinde çevresel değerlendirme yapılması gerekliliğine istinaden geliştirilmiş bir yöntemdir. Şu hâlde ÇED müstakil projeler için söz konusuysa, SÇD plan, program ve politika gibi stratejik düzeyi daha yüksek kararlara varılmasında belirleyici bir süreçtir (Olçay, 2021, s. 52). Bu açıdan çevre korumaya daha bütüncül bir yaklaşımın sonucu olarak ortaya çıkan SÇD, çevre hukuku ve politikasında 'entegrasyon ilkesi'nin² hayata geçirilmesi bakımından önemli bir işlev görmektedir.

1.1. Stratejik Çevresel Değerlendirmenin Artıları ve Eksileri

Uzun zamandır çevre politikasının önemli bir bileşeni olan SÇD, politika hedeflerinin çevre üzerindeki potansiyel etkilerinin geniş bir şekilde değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Ayrıca SÇD; ekonomi politikaları, sektörel politikalar, bütçeler ve mevzuatın yanı sıra ulaşım, tarım, atık ve uluslararası yardımları içeren plan ve programlara da uygulanmaktadır. Çevresel değerlendirmenin kapsamında görülen bu genişleme, yaklaşımın genellikle birbiriyle ilişkili karar alma süreçlerine katkıda bulunurken çok çeşitli konuları kapsama kabiliyetinin bir yansıması olarak görülmelidir (Holder & Lee, 2007, s. 597).

SÇD ve ÇED, metodoloji ve izlenen süreçler açısından büyük benzerliklere sahiptir. İstişare, bilgilendirme ve katılım, alternatiflerin değerlendirilmesi, raporun hazırlanması, olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması veya asgarî düzeye indirilmesi için öneriler, izleme için önlemler ve raporda teknik olmayan bir özet hem ÇED hem de SÇD'nin ortak özellikleridir. Süreçteki aşamalar açısından da iki yaklaşım arasında çeşitli ortaklıklar bulunmaktadır. ÇED'de olduğu gibi SÇD'de de plan veya programın kayda değer bazı çevresel etkileri olup olmadığına yönelik bir ön inceleme, hangi çevresel boyutların değerlendirileceğine dair kapsam belirleme, rapor hazırlama ve değerlendirme ve nihayet sonuçlandırma aşamaları bulunmaktadır (Yılmaz-Turgut, 2009, s. 216-217). Ancak bu ortak özelliklere rağmen, SÇD'yi ÇED'den ayıran bazı önemli faktörler vardır. İlk olarak SÇD, değerlendirme sürecinin çok daha erken bir aşamasında devreye girerek projeleri şekillendirmekte ve üstlenilecek proje türlerini etkileyebilmektedir. Benzer şekilde SÇD, tüm bir

² Bu ilke bir yandan sürdürülebilir kalkınmanın çevresel, sosyo-ekonomik ve insan hakları boyutlarının, diğer yandan da mevcut ve gelecek nesillerin ihtiyaçlarının karşılıklı bağımlılığını ifade etmektedir (McIntyre, 2013, s. 104). Bu bakımdan entegre bir çevre politikası, bütün bu hususların bütüncül bir anlayışla hesaba katılmasını zorunlu kılmaktadır.

alanın yeniden geliştirilmesinin trafik üzerindeki etkileri gibi kümülatif ve sinerjik etkiler de dâhil olmak üzere, proje düzeyinde ele alınması son derece zor olan konulara odaklanmaktadır. Öte yandan SÇD, iklim değişikliği ve biyoçeşitlilik gibi büyük ölçekli çevresel etkilerin ele alınmasında dar kapsamlı ÇED'e nazaran daha etkili bir araçtır. Bunun nedeni, SÇD'nin alternatiflerin daha iyi değerlendirilmesine olanak tanınmasıdır. Çoğu zaman, hâlihazırda alınmış olan üst düzey kararlar, önerilen projelerin alternatiflerini engellemektedir. Sözgelimi enerji stratejisi fosil yakıtlı enerji santrallerini teşvik eden bir bölgenin yenilenebilir enerji gelişmelerini hayata geçirmesi pek mümkün değildir. Gelgelelim SÇD, seyahat ihtiyacının en aza indirilmesi veya hareketlilik yerine erişilebilirliğin artırılması gibi talep azaltıcı alternatiflerin değerlendirilebileceği bir aşamada karar alma sürecini şekillendirebilmektedir. Dolayısıyla SÇD'nin, çevresel sürdürülebilirliği stratejik karar alma süreçlerine dâhil etmesi mümkün olmaktadır. Bu bağlamda SÇD, fosil yakıt kullanımının çevresel etkileri, yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği gibi konularda karar vericileri bilgilendirme kudretine sahiptir. Bu sonuçların daha sonra siyasi, teknik ve mali açılarından değerlendirilebilmesi söz konusudur. Bu nedenle, SÇD'nin karar alma süreçlerine geniş bir bakış açısı sağladığı açıktır. Ayrıca SÇD, stratejik karar alma süreçlerine halkın katılımını kolaylaştırarak bu kararların daha sağlam ve şeffaf olmasını sağlamaktadır (Therivel, 2004, s. 14-17). Son olarak, SÇD'nin kapsayıcılığı sayesinde, proje bazlı ÇED daha kolay, hızlı ve sağlıklı bir şekilde yürütülebilir ve projeye yönelik itirazların sayısı azaltılabilir (Yılmaz-Turgut, 2009, s. 217). Tüm bu özellikleriyle SÇD, ÇED'den daha güçlü bir politika koordinasyon ve entegrasyon kabiliyetine sahiptir (Holder & Lee, 2007, s. 597). Dolayısıyla, SÇD ve ÇED esasen birbirini tamamlayan süreçler olmakla birlikte, ilkinin kapsayıcılığı nedeniyle çevre koruma açısından bazı önemli avantajlar sağladığı açıktır.

Tablo 1: SÇD ve ÇED Karşılaştırması

	SÇD	ÇED
İçerilen konular	Stratejik ve vizyona ilişkin	İnşaata ve işletmeye ilişkin aktiviteler
Karar alma evresi	Politikalar, planlar ve programlar	Projeler
Karar alma sürecindeki yeri	Yardımcı, kolaylaştırıcı	Yönlendirici, yaptırımlı
Alternatifler	Teknolojik, sosyo-ekonomik, mekânsal ve fizikî stratejilere dair alternatifler	Mekân, inşaat, işletme ve tasarım tekniğine dair alternatifler
Etki ölçeği	Makro (global, ulusal ve bölgesel ölçek)	Mikro (çoğunlukla lokal)
Etki kapsamı	Sürdürülebilirlik kapsamında sosyo-ekonomik meselelere, fizikî ve ekolojik konulardan daha fazla yer verilebilir.	Sürdürülebilirlik kapsamında fizikî ve ekolojik meseleler, sosyo-ekonomik konulara nazaran önceliklidir.
Zamanlama	Orta ve uzun erimli	Kısa ve orta erimli
Temel bilgi kaynakları	Çevreye ilişkin ulusal düzeyde stratejik raporlar, Yerel Gündem 21, istatistikî data	Alan çalışmaları, numune analizleri, istatistikî data
Bilgi türleri	Çoğunlukla betimleyici ve soyut bilgilere dayanır.	Çoğunlukla sayısal data
Karar sürecindeki etkisi	Belirsiz	Belirli
Çıktılar	Yüzeysel	Ayrıntılı
Halkın katılımı	Mevcut	SÇD'ye kıyasla daha etkili

Kaynak: (Gökçe & Barış, 2015, s. 788).

Gelgelelim SÇD'nin bazı zayıf yönlerinden bahsetmek de mümkündür. Öncelikle SÇD kaynak ve zamana ihtiyaç duyan bir süreçtir. Bunlara ne ölçüde ihtiyaç duyulduğu, stratejik eylemin türü ve sürecin verimli bir şekilde yürütülüp yürütülmediğiyle yakından ilişkilidir. SÇD'nin bir diğer zaafı nispeten yeni bir süreç olmasıdır. Bu bağlamda planlamacıların tecrübe edinmesi veya halkın sürece katılımını sağlayacak mekanizmalar için zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca birçok ülkede SÇD'nin kapasite geliştirme ve özel kaynaklara ihtiyaç duyması da ihtimal dâhilindedir.

Öte yandan SÇD, uluslararası politikadan proje düzeyindeki yerel ayrıntılara kadar çok çeşitli karar alma durumlarıyla karşı karşıyadır. Stratejik eylemler çok çeşitli olası projeleri içerir. Bu nedenle karar alma sürecinin mükemmel bir şekilde planlanmadığı yahut bazı kararların süratli bir şekilde alındığı durumlar söz konusu olmaktadır. Bu da SÇD'nin bazı hâllerde beklendiği kadar ayrıntılı, sağlam ve 'bilimsel' olamayabileceği anlamına gelmektedir (Therivel, 2004, s. 18). Ayrıca büyük ölçekli değerlendirmelerin çeşitli idari birimler arasında fikir birliği ve koordinasyon sağlamada zorluklara ve gizlilik gibi gerekçelere sıkça başvurulmasına yol açabileceği de göz ardı edilmemelidir. Dahası prosedürel belirsizlikler de SÇD'nin ÇED'e kıyasla başarısız olmasının nedenleri arasında sayılmak gerekir. Ancak SÇD'nin mevzuata aktarıldığı ve uygulandığı ülkelerde bile asıl etken bilhassa kamu yönetiminin yetkili ve güçlü birimlerindeki politikacıların ve bürokratların isteksizliği türünden politik zorluklardır (Yılmaz-Turgut, 2009, s. 217-218).

1.2. Stratejik Çevresel Değerlendirmenin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

SÇD kavramının olgunlaşarak ÇED sürecinden farklı bir düzeye yerleşmesinde Birleşmiş Milletler (BM) ve bilhassa AB tarafından yürütülen çalışmaların önemli bir rol oynadığını belirtmek gerekir. SÇD'nin ortaya çıkışında, daha önce de belirtildiği üzere, 1969 tarihli NEPA ve 1978 tarihli ABD Çevresel Kalite Konseyi'nin kararı önemli kilometre taşlarını oluşturmaktadır (Güneş, 2010, s. 39-41). Benzer şekilde, 1987 yılında yayımlanan, Brundtland Raporu olarak da bilinen ve sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının ortaya konulduğu Ortak Geleceğimiz raporunda da SÇD, 'yaygın çevresel değerlendirme' olarak teklif edilmektedir. Raporda yaygın ÇED'in (SÇD) yalnızca projelere değil, çevreyi etkilemesi muhtemel temel makroekonomik, mali ve sektörel politikalar başta olmak üzere, politika ve programlara da uygulanması gereğine dikkat çekilmektedir (Keleş & Ertan, 2002, s. 107-108).

İzleyen dönemde SÇD açısından en önemli gelişme, 1991 yılında BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanan Sınırışan Çevresel Etki Değerlendirmesi Sözleşmesinin (ESPOO Sözleşmesi) kabul edilmesi olmuştur. 1997'de yürürlüğe giren bu sözleşme, taraf devletlerin politika, plan ve programlarında ÇED'i uygulamaya çalışmasını öngörmektedir. Bu gelişme SÇD'ye ilişkin hükümlerin hem ulusal hem de uluslararası düzenlemelerde daha fazla yer almasını beraberinde getirmiştir. 2003 yılında ESPOO Protokolü olarak da bilinen SÇD Protokolü (Espoo Sözleşmesi Stratejik Çevresel Değerlendirme Protokolü) kabul edilmiştir. Protokol, plan ve programların hazırlık ve kabul süreçlerinde çevresel hususlara yer verilmesi ve çevre/sağlık üzerinde kayda değer tesirleri olabilecek plan ve programların mümkün olan en erken aşamada çevresel değerlendirmeye tabi tutulması hususlarında taraf devletleri yükümlü kılmaktadır (Güneş, 2023, s. 200). Bu bağlamda SÇD'nin tarım, enerji, kırsal kalkınma ve sanayi gibi farklı alanlardaki plan ve programlara uygulanması gerekmektedir (Güneş, 2010, s. 39-41). AB dâhil 35 ülkenin taraf olduğu bu protokol 2010 yılının temmuz ayında yürürlüğe girmiştir. Dahası AB tarafından 2001 yılında kabul edilen 2001/42/EC sayılı SÇD Direktifi, ESPOO Protokolü için bir örnek teşkil etmiş ve SÇD'nin hem AB düzeyinde hem de diğer birçok ülkede benimsenmesi ve uygulanmasında önemli bir rol oynamıştır (Güneş, 2023, s. 200). AB Komisyonu bu Direktifin ilk taslağını 1991 yılında önermiş ve kabul edilmesi için on yıl süren müzakereler yapılmıştır. Bu gecikmenin nedeni, politikalar, planlar ve programlar da dâhil olmak üzere stratejik belgeler için çevresel değerlendirmenin teknik zorlukları ve bazı üye devletlerin siyasi muhalefeti olmuştur. Nihayetinde AB, 27 Haziran 2001 tarih ve 2001/42/EC sayılı SÇD Direktifini yayımlamış ve üye devletlerden 21 Temmuz 2004 tarihine kadar bunu kendi mevzuatlarına aktarmalarını talep etmiştir (Gökalp-Alıca, 2019, s. 333). Direktifin (Official Journal, 2001) 3. maddesinin ikinci bendinin (a) paragrafı; sanayi, enerji, telekomünikasyon, ulaştırma, turizm, ormancılık, tarım, balıkçılık, su yönetimi, atık yönetimi, arazi kullanımı veya şehir ve ülke planlaması için hazırlanan ve 85/337/EEC sayılı Direktifin Ek I ve II'sinde listelenen projelerin gelecekteki gelişim onayı

bakımından çerçeve sağlayan tüm plan ve programların çevresel değerlendirmeye konu olmasını salık vermektedir.

AB Direktifi ve ESPOO Protokolündeki düzenleme genel olarak kabul edildiği ölçüde geniş değildir ve her ikisi de sadece plan ve programları esas almakta; politikayı içermemektedir. Hangi plan ve programların SÇD'ye tabi olacağı konusunda iki metin arasında büyük benzerlikler söz konusudur. Bunun nedeni Protokolün AB Direktifi dikkate alınarak hazırlanmış olmasıdır. Plan ve programların belirlenmesinde genel kriter çevre üzerindeki önemli etkilerdir. Bu da AB SÇD Direktifinde (Ek-II) yer alan kriterlere göre belirlenmektedir. Bu kriterler plan ve programların özellikleri, çevresel etkilerin nitelikleri ve etkilenecek alanlar baz alınarak gruplandırılmıştır. AB Direktifindeki düzenlemenin oldukça karmaşık olduğunu da belirtmek gerekir. Basit bir ifadeyle, belirli konularla ilgili olan ve önemli çevresel etkiye sahip olmak dışında belirli koşulları karşılayan plan ve programlar değerlendirme kapsamına alınmaktadır. Önemli çevresel etkileri olabilecek ve yatırım izni için bir çerçeve sağlayan diğer plan ve programlar için SÇD yapıp yapılmaması üye ülkelerin takdirine bırakılmıştır. Amacı sadece ulusal savunmaya hizmet etmek olan plan ve programlar ile mali konular veya bütçeyle ilgili plan ve programlar SÇD sürecinin istisnaları olarak bırakılmıştır (Yılmaz-Turgut, 2009, s. 216).

SÇD henüz dünya çapında ÇED kadar geniş bir uygulama alanı bulamamış olsa da (Yılmaz-Turgut, 2009, s. 215) gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır. SÇD'nin ilk izlerinin NEPA aracılığıyla ABD'de görüldüğünden daha önce bahsetmiştik. SÇD'nin ilk aşamalarında Hollanda'da sınırlı bir SÇD uygulamasına gidilmiş, Fransa'da bazı projeler için program düzeyinde SÇD gerçekleştirilmiş, Yeni Zelanda, Kanada ve Avustralya'da yasal düzenlemelerde SÇD'ye imkân tanıyan bazı hükümler öngörülmüştür. Bu örnekler çevresel değerlendirmenin proje düzeyinin ötesinde kapsamlı bir şekilde uygulanmasına yönelik ilk gelişmelerdir (Keleş & Ertan, 2002, s. 115-116). Günümüzde Japonya'dan Brezilya'ya, Güney Kore'den Meksika'ya, Çin'den Güney Afrika'ya ve Rusya'dan Hindistan'a kadar pek çok ülke ya ÇED'in bir uzantısı olarak veya SÇD'ye ilişkin müstakil yasal düzenlemeler yoluyla politika, plan ve program düzeyinde çevresel değerlendirme uygulamalarını hayata geçirmiştir.

2. Türkiye'de Stratejik Çevresel Değerlendirme

Bu başlık altında önce Türkiye'deki SÇD sürecinin arka planına ve bu bağlamda hayata geçirilen birtakım öncü projelere yer verilecektir. Ardından sırasıyla 2017 yılında çıkarılan Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği ve bu düzenleme doğrultusunda yürütülen SÇD uygulamaları ele alınacaktır.

2.1. Arka Plan

Türk çevre mevzuatında, 2017 yılında yürürlüğe giren SÇD Yönetmeliği dışında, SÇD'yi ihtiva eden iki önemli düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan ilki, daha önce de belirtildiği gibi, 2006 yılında değiştirilen 1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu'dur (Resmi Gazete, 1983). Kanun'un 2. maddesinde SÇD, 'çevresel faktörlerin plan ve programlara entegrasyonunu sağlamak, plan veya programların çevre üzerindeki muhtemel etkilerini asgari düzeye indirmek ve karar mercilerine destek sağlamak amacıyla, onay gerektiren plan veya programların onayından önce, planlama/programlamaya ilişkin sürecin en başından başlayarak katılımcı bir anlayışla yürütülen ve yazılı bir raporu da ihtiva eden değerlendirme çalışmaları' biçiminde tanımlanmış, 10. maddesinde ise 'SÇD uygulanacak plan/programlar ile konuya ilişkin prosedürün Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenmesi' hükmüne bağlanmıştır. Bir diğer önemli düzenleme ise 2018 yılında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir (Resmi Gazete, 2018). Kararnamenin dördüncü bölümü Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığını düzenlemektedir. Bu bölümde 'Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü' başlıklı 104. maddede 'SÇD'ye ilişkin çalışmaları yürütmek, bu konuda gereken kararları almak, takip etmek

ve denetim yapmak' Müdürlüğün görevleri arasında sayılmıştır. Kuşkusuz SÇD ile ilgili en önemli düzenleme 2017 yılında yürürlüğe giren SÇD Yönetmeliğidir.

SÇD Yönetmeliğinin detaylarına geçmeden önce belirtmek gerekir ki Türkiye'de hem ÇED hem de SÇD ile ilgili gelişmeleri AB çevre politikasındaki gelişmelerden bağımsız değerlendirmek mümkün değildir. Türkiye'de özellikle ÇED mevzuatı alanındaki gelişmeler, ülkenin Birliğe adaylığının onaylandığı 1999-Helsinki toplantısından sonraki dönemde ivme kazanmıştır. Türkiye'nin çevre konusundaki yasal düzenlemeler açısından Birliğe uyum sağlama çabaları, AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve 2001 yılında AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi temel alınarak aynı yıl Türkiye tarafından açıklanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program ile yeni bir boyuta evrilmiştir (Güneş, 2020, s. 83-84). Katılım Ortaklığı Belgesinde Türkiye'nin hayata geçirmesi gereken kısa ve orta vadeli öncelikler arasında kısa vadede Birliğin ÇED Direktifinin kabul edilmesi, orta vadede ise yürürlüğe konulması ve uygulanması yer alıyordu (Bozkurt, 2016, s. 222-223). Bu bağlamda Türkiye'deki uyumlaştırma çalışmaları 2002 tarihli ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesiyle başlamış (Güneş, 2020, s. 83-84), sonrasında bu Yönetmeliğin yerini daha önce bahsi geçen ve en sonuncusu 2022 yılında çıkarılan yeni yönetmelikler almıştır.

Türkiye'de SÇD'ye ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulamalar da AB uyum çalışmaları kapsamında gündeme gelmiştir. 2017'de yürürlüğe giren SÇD Yönetmeliğinin dördüncü maddesinde, Yönetmeliğin AB'de yürürlükte olan 2001/42/EC sayılı SÇD Direktifi doğrultusunda, Birlik mevzuatına uyum kapsamında hazırlandığı belirtilmektedir. Türkiye'de SÇD hazırlık çalışmaları, SÇD Yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği 2017 yılından çok önce; AB SÇD Direktifinin yayımlandığı 2001 yılından sonra başlamıştır. Bu kapsamda, SÇD için yeterli kapasitenin oluşturulması amacıyla 2003-2016 yılları arasında üç önemli proje gerçekleştirilmiştir (Dikmen, 2019, s. 537-538):

1. *AB SÇD Yönetmeliğinin Türkiye İçin Uyumlaştırılması ve Uygulanması Projesi (2003-2005)*: MATRA Programı çerçevesinde 2003-2005 arası dönemde Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 'Türkiye İçin Taslak Bir SÇD Yönetmeliğinin Uyumlaştırılması ve Uygulanması Projesi' hayata geçirilmiştir. Proje kapsamında AB SÇD Direktifinin öngördüğü bütün sektörlerden temsilciler ve ilgili tarafların katılımıyla bir SÇD yönetmelik taslağı ortaya konmuş ve bu taslağın işlerliği turizm sektöründeki bir örnek uygulamayla teste tabi tutulmuştur. İlaveten, SÇD hususunda ülkedeki kurumsal altyapının ilerletilmesi ve sonraki uygulamalar için hazır hâle getirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Proje çerçevesinde proje ortaklarının tamamına SÇD eğitimi sağlanmış ve SÇD uygulamaları için bir başvuru rehberi geliştirilmiştir.

2. *Türkiye'nin SÇD Uygulama Kapasitesinin Geliştirilmesi Projesi (2008-2009)*: SÇD'ye ilişkin çalışmalar 2008 yılında MATRA programı tarafından desteklenen bu projeye sürmüştür. Projeye, SÇD Yönetmeliğinin uygulanmasına yönelik kapasite ve farkındalığın artırılması, kamu sektöründe SÇD eğitimi verebilecek kapasitede bir ekibin teşkil edilmesi ve SÇD'ye yönelik kaynak ve eğitim araç-gereçlerinin sağlanması amaçlanmıştır. Proje kapsamında Kayseri ilinin Çevre Düzeni Planı (1/50.000), SÇD'nin tatbik edileceği pilot uygulama olarak belirlenmiştir. SÇD yönetmelik taslağındaki süreçten ayrı olarak, kapsam belirleme toplantısından önce iki ön toplantı yapılarak yöredeki problemlerin ve güçlü yanların tespit edilmesi, ayrıca SÇD farkındalığının artırılması amaçlanmıştır.

3. *Türkiye'de SÇD Yönetmeliğinin Desteklenmesi Projesi (2014-2016)*: AB ve Türkiye'nin finanse ettiği 'SÇD Yönetmeliğinin Uygulanması Teknik Destek Projesi', Çevre ve Şehircilik Bakanlığının eş güdümünde ilgili kamu kurum ve kuruluşları, meslek odaları, STÖ'ler ve üniversitelerin katılımıyla iki yıl boyunca yürütülmüştür. Proje; (a) dört ayrı sektörde SÇD deneme uygulamaları, (b) kapasite artırma faaliyetleri ve (c) SÇD yönetmelik taslağının revizyonu

çalışmaları şeklinde üç alt başlıktan oluşmaktadır. Proje çerçevesinde yenilenebilir enerji, tarım, su yönetimi ve bölgesel kalkınma olarak dört sektörde ilgili kamu kurumları ile iş birliği içerisinde SÇD pilot uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Proje boyunca kapasite geliştirme faaliyetleri kapsamında kamu kurum ve kuruluşları, STÖ'ler, üniversiteler ve özel sektörden bin civarında temsilciye SÇD eğitimi verilmiştir. AB üyesi ülkelerde SÇD Direktifinin ülke mevzuatlarına aktarılması ve bu ülkelerdeki ÇED/SÇD süreç ve organizasyonel yapısının değerlendirilmesi konularında raporlar hazırlanmıştır.

Son olarak, 2005 yılında hazırlanan SÇD yönetmelik taslağı, tüm bu hazırlık çalışmalarından elde edilen deneyimler doğrultusunda geliştirilmiş ve 2017 yılında yürürlüğe giren SÇD Yönetmeliğine dönüştürülmüştür.

2.2. Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği

Türkiye’de 2017 yılında yayımlanan SÇD Yönetmeliğinin (Resmi Gazete, 2017) amacı, ‘çevreyi korumak üzere sürdürülebilir kalkınma prensibi çerçevesinde, önemli çevresel etkileri olması beklenen plan/programların hazırlık ve tasdik sürecine çevreye ilişkin hususların dâhil edilmesi için yürütülen SÇD sürecinde izlenecek idari ve teknik prosedürleri düzenlemektir’ (md. 1). Yönetmelik; ‘atık, enerji, balıkçılık, mekânsal planlama, kıyı, sanayi, ormancılık, su, tarım, telekomünikasyon, ulaştırma ve turizm sektörlerine yönelik olarak hazırlanan ÇED Yönetmeliğinin Ek-I ve Ek-II kısmında listelenen projelere çerçeve teşkil eden plan/programlara SÇD uygulanması için gereken idari ve teknik prosedürleri kapsamaktadır’ (md. 2).

Yönetmelik, SÇD’ye tabi olan plan/programları 23 maddelik bir liste hâlinde sıralamaktadır (Ek-I). Bu plan ve programlar; ‘bölgesel planlar, bölge kalkınma idareleri eylem planları, çevre düzeni planları, entegre kıyı alanı planları, enerji sektöründeki planlama çalışmaları, havza bazlı atık su arıtma eylem planları, havza bazlı atık yönetim planları, havza kuraklık yönetim planları, havza koruma eylem planları, havza taşkın yönetim planları, havza master planları, kültür ve turizm koruma ve gelişme bölgeleri ve turizm merkezlerindeki planlar, kırsal kalkınma programları, nehir havza yönetim planları, mekânsal strateji planları, operasyonel programlar, turizm kıyı yapıları master planı, tarım master planları, Türkiye turizm stratejisi, Türkiye sanayi stratejisi, ulusal havza yönetim stratejisi, ulaşım ve iletişim stratejisi, ulaşım master planları’dır. Yönetmelik doğrultusunda bunlarda yapılacak revizyonlar da SÇD’ye konu olacaktır. Ayrıca Ek-I’deki listede yer almayan ancak yukarıdaki ‘Madde 2’ kapsamına giren plan/programlar ve bunlarda yapılan revizyonlar ile Yönetmelik kapsamındaki plan/programlarda söz konusu olacak değişikliklere SÇD uygulanıp uygulanmayacağını tespit etmek için Ek-II’deki eleme kriterlerine göre belirlenen plan/programların da SÇD’ye tabi oldukları hükme bağlanmıştır (md. 8).

Şekil 1: Ek-I'deki Listede Sektörlere Göre Planlar

Kaynak: (Şahin-Hamamcı, 2024, s. 7'den uyarlanmıştır).

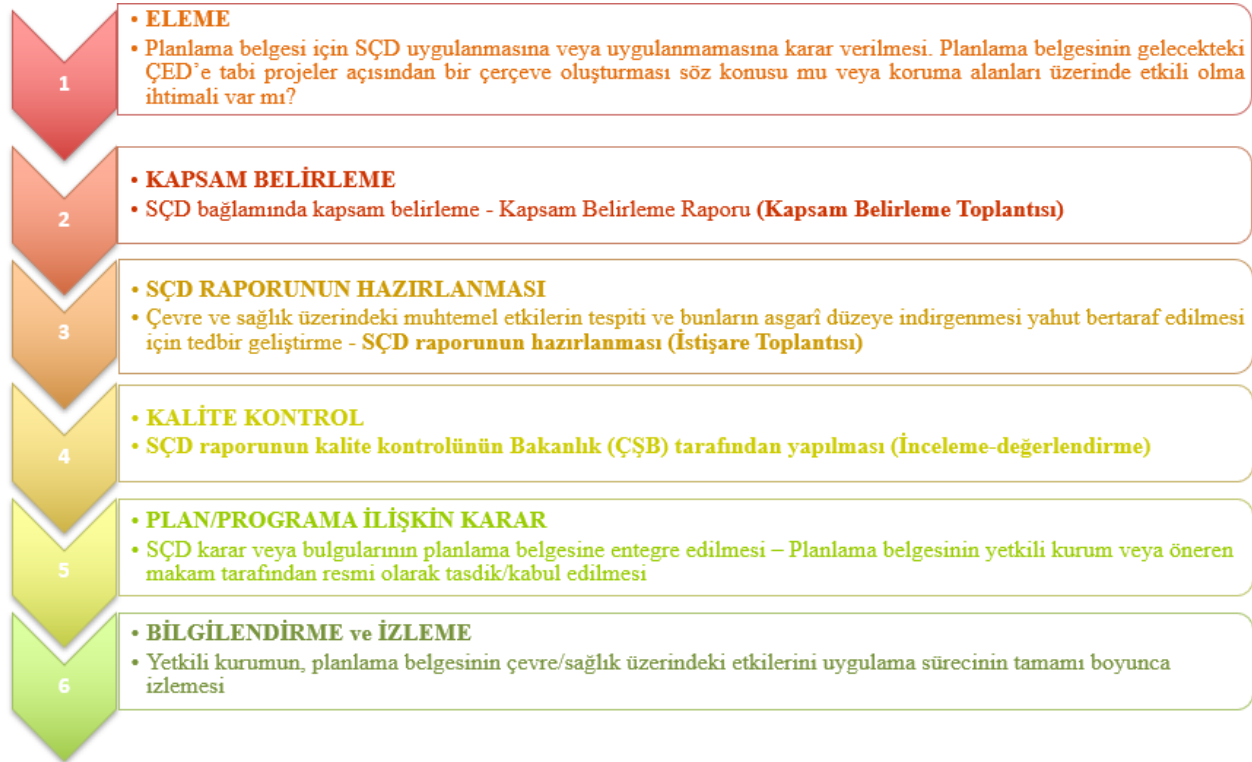
SÇD'nin uygulanacağı plan veya programların belirlenmesine yönelik eleme yöntemine dair detayları Yönetmeliğin Ek-II kısmında bulmak mümkündür. Buna göre üç aşamadan oluşan bir eleme yönteminin tasarlandığı görülmektedir. Bunlardan ilki 'ön eleme' aşamasıdır. Ön eleme, SÇD uygulanacak plan/programların Ek-I'deki listesi dikkate alınarak gerçekleştirilen bir kontroldür. Böylece sadece plan veya program türünün belirlenmesiyle başlangıç aşamasında SÇD tatbik edilmesine ilişkin hususların kesinlik kazanması mümkündür. İkincisi 'duyarlı yöreler' aşamasıdır. Ek-I'deki plan/programlar arasında yer almamasına rağmen Yönetmeliğin Ek-5 kısmında yer alan duyarlı yöreler üzerinde olumsuz etkiler yaratması muhtemel plan/programlar veya bunlarda gerçekleştirilecek revizyon ve değişikliklere de SÇD uygulanmaktadır. Üçüncü aşama ise 'plan/program bazında eleme' aşamasıdır. Bu aşama, çevre üzerinde muhtemel kayda değer etkileri olup olmayacağını belirlemek için her bir plan veya programın müstakil olarak incelenmesini içermektedir. Bu plan/programların veya bunlarda yapılacak herhangi bir revizyon yahut değişikliğin SÇD'ye tabi olup olmayacağına inceleme sonucunda karar verilmektedir.

Yönetmeliğe göre yetkili kurum; Yönetmeliğin kapsamına giren bir planlama/programlamanın başlatılması kararı alındığı andan itibaren sürecin başladığını Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirmek, SÇD sürecini planlama/programlamayla eş anlı biçimde

yürütmek, SÇD'ye ilişkin raporu hazırlamak/hazırlatmak ve plan/programın tasdikine dair yasal işlemler başlamadan önce raporu Bakanlığa arz etmekle yükümlüdür (md. 6). Öte yandan Yönetmelik SÇD ve ÇED'in birbirini tamamlayan süreçler olduğunu teyit etmektedir. Buna göre, Yönetmelik kapsamında gerçekleştirilen hiçbir işlemin ÇED Yönetmeliği'nde bulunan yükümlülükleri ortadan kaldırmayacağı hükmüne bağlanmıştır. Yönetmelikte ayrıca SÇD raporunda yer alan hususların, SÇD raporu hazırlanmış ve onaylanmış bir plan/program kapsamına giren ÇED Yönetmeliği'ne tabi projelere uygulanacak ÇED sürecinde dikkate alınacağı da belirtilmektedir (md. 7).

SÇD'nin 'eleme' haricindeki aşamaları olan 'kapsam belirleme', 'istişare toplantısı', 'SÇD raporunun hazırlanması ve kalite kontrol', 'plan veya programa dair karar' ve 'bilgilendirme ve izleme programı' ile ilgili ayrıntılar Yönetmeliğin 10. ila 14. maddelerinde yer almaktadır.

Şekil 2: SÇD Yönetmeliğinde Aşamalar



Kaynak: (Şahin-Hamamcı, 2024, s. 8).

2.3. SÇD Uygulamaları

8 Nisan 2017 tarihinde yayımlanan SÇD Yönetmeliği, SÇD'nin uygulanma tarihleri bakımından sektörel bir ayrıma gitmiştir. Buna göre SÇD Yönetmeliği hükümlerinin; mekânsal planlama, kıyı yönetimi, su yönetimi, turizm ve tarım sektörlerinde hazırlanan plan/programlar için yayımlandığı tarihten itibaren, ormancılık ve balıkçılık sektörlerinde 1 Ocak 2020 tarihinden itibaren, sanayi, enerji, atık yönetimi, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde ise 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren uygulanmaya başlaması öngörülmüştür. Yönetmelikte ayrıca, yukarıda belirtilen plan/programlarda öngörülen revizyonlar için ilgili sektörün uygulamaya geçtiği tarihten itibaren, yapılacak değişiklikler içinse 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren Yönetmelik hükümlerinin uygulanmaya başlayacağı belirtilmektedir (geçici md. 2).

Yönetmeliğin uygulanmasına geçmeden önce bu kapsamda yürütülen muhtelif çalışmalardan bahsetmek gerekir. Bunlardan en önemlisi, AB ve Türkiye Cumhuriyeti'nin müştereken finanse ettiği Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Yönetmeliğinin Uygulanmasının Desteklenmesi Projesi'dir. Nisan 2019-Şubat 2021 dönemini kapsayan bu projenin amacı, AB SÇD Direktifi

doğrultusunda kurumsal kapasiteyi artırmak ve Türkiye SÇD Yönetmeliği uygulamasını ülke sathına yaymaktır. Bu bağlamda projenin beklenen çıktısı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile diğer yetkili makamların SÇD uygulaması konusundaki uzmanlıklarını artırmanın yanı sıra ulusal ve yerel paydaşlara SÇD Yönetmeliği'nin temellerine dair bilgi sağlamaktır (T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2022). Bu doğrultuda Bakanlık bünyesinde bir dizi çalıştay düzenlendiğini de belirtmek gerekir.

SÇD Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesinden bu yana, 2017-2024 yılları arasında, Türkiye'de toplam 49 plan SÇD'ye tabi tutulmuş ve bunlardan 31'i tamamlanmıştır. Tamamlanan her bir plan için kapsam belirleme raporu, SÇD raporu ve SÇD izleme raporu hazırlanmış, çevre ve sağlıkla ilgili kurumlardan görüş almak üzere kapsam belirleme toplantısı ve istişare toplantısı tertip edilmiştir. Bu planlara entegre edilmek amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca SÇD Bildirimleri yayınlanmış ve ilgili makamlara iletilmiştir (Şahin-Hamamcı, 2024, s. 15). SÇD süreci tamamlanan 31 plandan 26'sı su yönetimi planı, 4'ü kıyı yönetimi planı ve 1'i tarım planıdır. SÇD süreci tamamlanan planları aşağıda görmek mümkündür (ÇŞB, 2024b).

Tablo 2: SÇD Süreci Tamamlanan Planlar

Su Yönetimi (Nehir Havza Yönetimi Planı)	Su Yönetimi (Havza Taşkın Yönetimi Planı)	Su Yönetimi (Havza Kuraklık Yönetimi Planı)	Kıyı Yönetimi (Bütünleşik Kıyı Alanları Planı)	Tarım (Nitrat Eylem Planı)
Kuzey Ege	Van Gölü	Akarçay	Ordu-Giresun- Trabzon	Kuzey Ege Havzası
Gediz	Konya Kapalı	Yeşilırmak	Kocaeli-Sakarya- Düzce	
Küçük Menderes	Asi	Batı Karadeniz	Zonguldak-Bartın- Kastamonu	
Burdur	Seyhan	Sakarya	Edirne-Tekirdağ- Kırklareli	
Akarçay	Çoruh	Susurluk		
Yeşilırmak	Doğu Karadeniz	Konya		
Batı Akdeniz	Marmara	Doğu Karadeniz		
Sakarya	Susurluk	Kızılırmak		
		Marmara		
		Meriç-Ergene		

Kaynak: (ÇŞB, 2024b'den yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur).

SÇD süreci devam eden 18 plan/programın 15'i su yönetimi, 2'si mekânsal planlama ve 1'i de tarım planıdır. SÇD süreci devam eden plan/programları aşağıda görmek mümkündür (Şahin-Hamamcı, 2024, s. 14; ÇŞB, 2024c).

Tablo 3: SÇD Süreci Devam Eden Plan/Projeler

Su Yönetimi (Nehir Havza Yönetimi Planı)	Su Yönetimi (Havza Taşkın Yönetimi Planı)	Su Yönetimi (Havza Kuraklık Yönetimi Planı)	Su Yönetimi (İçme Suyu, Atıksu ve Yağmur Suyu Mater Planları)	Mekânsal Planlama	Turizm
Doğu Akdeniz	Merç-Ergene	Aras	İstanbul	Türkiye Mekânsal Strateji Planı	İzmir Çeşme Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi Çevre Düzeni Planı Değişikliği Teklifi
Marmara	Sakarya	Çoruh	Ankara	Düzce İli Çevre Düzeni Planı	
Kızılırmak	Yeşilırmak				
Batı Karadeniz	Antalya				
Antalya					
Doğu Karadeniz					
Seyhan					

Kaynak: (ÇŞB, 2024c'den yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur).

Eleme sürecinin söz konusu olduğu 6 plana gelince; bunların tamamının eleme süreci tamamlanmıştır. Bu planlardan 2'si su yönetimi-atık (İstanbul İçme Suyu ve Kanalizasyon Master Planı ile Ankara İçme Suyu, Atıksu ve Yağmursuyu Yönetimi Master Planı), 1'i tarım-su yönetimi-atık (Nitrat Eylem Planları), 1'i balıkçılık (Potansiyel Su Ürünleri Yetiştiricilik Alanlarının Belirlenmesi Eylem Planı: Adana'nın Yumurtalık İlçesi Kıyı Alanları), 1'i balıkçılık-tarım-atık (Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi) ve sonuncusu da mekânsal planlama (Adana-Mersin Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Değişikliği) üzerinedir. Eleme süreci sonucunda bunlardan balıkçılık-tarım-atık ve mekânsal planlama sektörlerindeki planların SÇD'ye tabi olmadığına karar verilmiştir (ÇŞB, 2024d).

3. Sonuç

İnsan eylemlerinin çevre üzerinde yarattığı olumsuz tesirleri ortadan kaldırmak yahut asgarî düzeye indirmek için kullanılan en etkili çevre politikası araçlarından biri hiç kuşkusuz ÇED'dir. Elli yılı aşkın bir süredir dünyanın pek çok ülkesinde tatbik edilen bu yöntem, gerçekleştirilecek projelerin çevreye muhtemel etkilerinin önceden belirlendiği, bu etkileri en aza indirecek önlemlerin tartışıldığı ve bütün bu değerlendirmelerin raporlandığı bir süreci ihtiva etmektedir. Ne var ki ÇED'in yalnızca proje düzeyinde ele alınması önemli bir zaaf oluşturmaktadır. Bu nedenle birkaç on yıldır bilhassa Avrupa ülkelerinde, çevre korumanın sadece proje düzeyini değil, politika, plan ve program düzeyini de kapsaması ve böylece daha bütüncül bir çevre koruma anlayışının hayata geçirilmesi gerektiği düşüncesinin bir sonucu olarak SÇD yaklaşımı ön plana çıkmıştır.

Türkiye'de çevre sorunlarına ilişkin kaygının Batı ülkelerine nazaran görece geç bir dönemin ürünü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Türkiye, çevre korumaya yönelik ilk kurumsal adımını 1978 yılında Başbakanlığa bağlı Çevre Müsteşarlığı'nın kurulmasıyla atmış, ilk Çevre Kanunu 1983 yılında çıkarılmış ve ÇED kavramı ilk kez bu Kanun'la mevzuata dâhil olmuştur. Buna bağlı olarak ilk ÇED Yönetmeliği çok daha sonraları, ancak 1993 yılında çıkarılabilmektedir.

SÇD ise Çevre Kanunu’nda 2006 yılında yapılan değişiklikle ilk kez çevre hukuku ve politikasının bir parçası hâline gelmiş ve ilgili yönetmelik nihayet 2017 yılında yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de SÇD uygulamaları, uzun sayılabilecek bir hazırlık evresinin ardından, bu yönetmelik bağlamında hayata geçirilmeye başlamıştır. Yukarıda yer verilen Tablo-2 ve Tablo-3’te görüldüğü üzere, kısa bir zaman zarfında, başta ‘su yönetimi’ alanında olmak üzere, tamamlanmış yahut hâlen devam eden SÇD çalışmalarının sayısı elliye yaklaşmıştır. Bu çalışmalar, yönetmelikte SÇD’ye tabi olması öngörülen toplam dokuz farklı sektörün (bkz. Şekil 1) altısına tekabül etmektedir. Yönetmeliğin, SÇD’ye tabi plan ve programlar bağlamında referans olarak alınması gereken mevzuata yer verdiği Ek-5 kısmında on bir madde hâlinde sıralanan ‘Türkiye’nin kendi mevzuatı bağlamında koruması gereken alanlar’, beş madde hâlinde sıralanan ‘Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler gereğince koruması gereken alanlar’ ve yine beş madde olarak sıralanan ‘korunması gereken alanlar’ dikkate alındığında, SÇD çalışmalarının önümüzdeki dönemde diğer sektörleri de kapsayacak biçimde sayıca artması beklenmektedir. SÇD’nin, çevre koruma pratiğini ‘projelerin’ ötesine geçerek ‘plan ve programlar’ düzeyinde ve zamansal açıdan daha erken bir dönemde ele alma niteliği göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’deki SÇD uygulamalarının mevcut ÇED pratiğinde görülen eksiklikleri gidereceği ve var olan tablonun ötesinde bir çevresel koruma sağlayacağı açıktır.

Kaynakça

- Bilgin, A. (2015). Analysis of the environmental impact assessment (EIA) directive and the EIA decision in Turkey. *Environmental Impact Assessment Review*, 53, 40-51.
- Bozkurt, Y. (2016). *Çevre sorunları ve politikaları*. Ekin.
- ÇŞB (2024a). *İlk ÇED Yönetmeliği’nin yayımlandığı 1993 yılından 2023 yılı sonuna kadar verilen ÇED kararları*. Erişim adresi: <https://ced.csb.gov.tr/ced-istatistikleri-i-111186>.
- ÇŞB (2024b). *Stratejik çevresel değerlendirme süreci tamamlanan plan/program listesi*. Erişim adresi: <https://scd.csb.gov.tr/scd-sureci-tamamlananlar-i-88842>.
- ÇŞB (2024c). *Stratejik çevresel değerlendirme süreci yürütülen plan/programlar*. Erişim adresi: <https://scd.csb.gov.tr/scd-sureci-yurutulenler-i-88863>.
- ÇŞB (2024d). *Stratejik çevresel değerlendirme eleme süreci yürütülen plan/program listesi*. Erişim adresi: <https://scd.csb.gov.tr/eleme-sureci-yurutulenler-i-91511>.
- Dikmen, A. Ç. (2019). Stratejik çevresel değerlendirme (SÇD) yönetmeliğinin Türkiye’nin çevre politikasına katkısı. *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 15, 535-541.
- EC (2024). *Environmental impact assessment*. Erişim adresi: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments_en.
- Ertaş, Ş. (1997). *Çevre hukuku*. DEÜHF.
- Gökarp-Alıca, S. S. (2019). *İdari yargı kararları kapsamında çevresel etki değerlendirmesi*. Adalet.
- Gökçe, G. C. & Barış, M. E. (2015). Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED)-stratejik çevresel değerlendirme (SÇD) ilişkisi ve peyzaj planlama sürecinde stratejik çevresel değerlendirmenin önemi. *International Journal of Science Culture and Sport*, 3, 782-792.
- Güneş, A. M. (2010). Çevre hukuku açısından stratejik çevresel değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 91, 33-66.
- Güneş, A. M. (2023). *Çevre hukuku*. Adalet.

- Güneş, Ş. (2020). Environmental impact assessment in Turkey: A principal environmental management tool. Z. Savaşan & V. Sümer (Eds.), *Environmental Law and Policies in Turkey* (s. 83-97). Springer.
- Holder, J. & Lee, M. (2007). *Environmental protection, law and policy*. Cambridge University Press.
- Keleş, R. & Ertan, B. (2002). *Çevre hukukuna giriş*. İmge.
- McIntyre, O. (2013). The principle of “integration” in international law relating to sustainable development: Sobering lessons for European Union law. L. Westra et al. (Eds.), *Confronting Ecological and Economic Collapse* (s. 104-119). Routledge.
- Resmi Gazete (1983). *Çevre kanunu*. 18132, 11 Ağustos.
- Resmi Gazete (2002). *Çevresel etki değerlendirmesi yönetmeliği*. 31907, 29 Temmuz.
- Resmi Gazete (2006). *Çevre kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun*. 26167, 13 Mayıs.
- Resmi Gazete (2017). *Stratejik çevresel değerlendirme yönetmeliği*. 30032, 8 Nisan.
- Resmi Gazete (2018). *Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında cumhurbaşkanlığı kararnamesi*. 30474, 10 Temmuz.
- Official Journal (2001). *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. Erişim adresi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0042>.
- Olca, S. (2021). *İdare hukuku boyutuyla çevresel etki değerlendirmesi*. Seçkin.
- Olgun, H. & Işık, V. (2017). Bir ‘insan hakkı’ olarak ‘çevre hakkı’ ve Türk hukukundaki yeri. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 3(1), 33-52.
- Şahin-Hamamcı, N. (2024). *Türkiye’de stratejik çevresel değerlendirme yönetmeliği ve uygulamaları*. Etkinlik 6.3, SÇD Eğitim Çalıştayı. Ankara.
- Şengül, M. (2002). *Türkiye’de ÇED ve çevresel etki değerlendirmesi yönetmeliği içerik çözümlemesi*. Detay.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (2022). *Stratejik çevresel değerlendirme (SÇD) yönetmeliğinin uygulanmasının desteklenmesi projesi*. Erişim adresi: https://ab.gov.tr/stratejik-cevresel-degerlendirme-scd-yonetmeliginin-uygulanmasinin-desteklenmesi-projesi_53002.html.
- Therivel, R. (2004). *Strategic environmental assessment in action*. Earthscan.
- Turan, E. S. & Güner, E. D. (2017). Türkiye’de çevresel etki değerlendirme mevzuatındaki değişimler. *Doğal Afetler ve Çevre Dergisi*, 3(1), 39-47.
- Yılmaz-Turgut, N. (2009). *Çevre politikası ve hukuku*. İmaj.