

ALMANYA'DA ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ UYGULAMASI

Dr. iur. Ahmet M. Güneş, LL.M.*

I. Giriş:

A. Kavram:

Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) günümüz çevre koruma politikası ve hukukunda dünya ölçeğinde geniş bir kabul görmüş, bir çok ülkenin ulusal mevzuatında yerini bularak uygulamaya aktarılmış teknik bir araçtır¹. ÇED, belirli bir faaliyetin çevre üzerinde doğurabileceği etkilerinin tespit edildiği, tanımlandığı ve değerlendirildiği çok sayıda aşamayı kapsayan ve değişik zaman dilimlerine yayılmış olan bir süreçtir². ÇED, çevreye önemli etkileri olabilecek faaliyetlerle ilgili projelerin planlama aşamasından itibaren faaliyetin inşaat, işletme ve sona erdirilmesinden sonra ortaya çıkarabileceği potansiyel etkilerinin, sosyal sonuçlarını ve bu faaliyetin alternatif çözümünü de kapsayacak şekilde, projenin onay aşamasından önce bilimsel yöntem ve tekniklerle analiz ve değerlendirilmesi, varsa olumsuz etkilerinin önlenmesi ve gerekli tedbirlerin belirlenmesi, projenin tüm uygulama aşamasında bu etkilerin ve tedbirlerin izlenmesi ve denetlenmesi sürecidir³. Bu süreç tek başına bir karar verme süreci değildir; ÇED karar verme süreci ile birlikte gelişen ve onu destekleyen bir süreçtir⁴. ÇED, bir faaliyet ile ilgili karar veren makamlara o faaliyetten doğabilecek çevresel etkileri karar aşamasından önce bildirmek

* İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Öğretim Görevlisi

¹ Turgut, Çevre Hukuku, s. 465; Wolf, Umweltrecht, § 6, N. 428; Saygılı, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, s. 32.

² Ennöckl/Rachauer, Kommentar zum UVP-G, § 1, N. 2; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 4, N. 10; Wemdzio, NuR 2008, s. 479 vd.; Kloepfer, Umweltrecht, § 5, N. 328; Kröger/Klaus, Umweltrecht, s. 25 vd.

³ Bu bağlamda Güneş/Çoşkun, Çevre Hukuku, s. 121 vd.; Turgut, Çevre Hukuku, s. 476 vd.; Kloepfer, Umweltrecht, § 5, N. 328; Ennöckl/Rachauer, Kommentar zum UVP-G, § 1, N. 2.

⁴ Hund, Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 5; Wolf, Umweltrecht, § 6, N. 428; Erbguth/Schink, UVPG, § 2, N. 6; Peters, UVPG, Einleitung N. 1.

suretiyle daha bütünsel, yani kararlarına etki edebilecek birden çok faktörü göz önünde tutacak şekilde daha sağlıklı karar verme imkanı sağlar⁵.

ÇED'in temel amacı, ekonomik ve sosyal gelişmeye engel olmaksızın çevresel değerleri ekonomik politikalar karşısında korumak, öngörülen bir faaliyetin ortaya çıkarabileceği bütün olumlu ve olumsuz etkileri önceden tespit edip gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak, çevresel etkilerin kabul edilemeyecek bir durumda olduğu hallerde ise bu faaliyetlerin önlenmesidir. ÇED'in bu bağlamda ekolojik ve ekonomik politikaları uzlaştırmayı hedefleyen bir araç olduğundan söz etmek mümkündür⁶. Ayrıca ÇED planlanan faaliyetlerin potansiyel olumsuz etkilerini önceden tespit ederek çevresel zararların ortaya çıkmasını olabilecek en erken aşamada engellemeyi hedeflediği için, çevre hukukunun temel prensiplerinden olan önceden önleme ilkesini etkin şekilde hayata geçirmektedir⁷. Bunun dışında ÇED sürecinin anahtarı olarak görülen halkın katılımı, yurttaşları idari karar alma sürecine katarak geleneksel kamu yönetimi anlayışı karşısında yeni bir paradigmayı temsil etmektedir⁸. ÇED bu özellikleri ile katılımcı, önleyici, bütünlendirici, öngörücü ve disiplinlerarası bir yönetim aracı olarak çevre hukukunda kilit bir rol üstlenmektedir⁹.

B. Tarihsel Gelişim:

ÇED bağımsız bir hukuki enstrüman olarak ilk kez Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. 1960'lı yıllar boyunca kirlilik ve diğer çevre sorunlarının karmaşık ve birbiriyle ilişkili yapısının farkına varılması ve çevre sorunlarının ancak bütünsel bir yaklaşımla çözülebileceğinin anlaşılması, 1969 yılında ABD yasama organlarını Ulusal Çevre Politikası Kanununu (NEPA)¹⁰ hazırlamaya itmiştir¹¹. ÇED bağımsız hukuki bir araç ilk defa bu kanunda 'Environmental Impact Assessment (EIA)' adı ile yer almıştır. ABD'deki bu gelişmeler dünyada çok kısa bir sürede yankısını bulmuştur. ÇED 1970'li yıllardan itibaren gerek AB ülkelerinde, gerekse dünyanın diğer ülkelerinde çevre koruma politikasının etkin bir aracı olarak yerini almış ve yoğun tartışmalara konu olmuştur. Bu gelişmelerin uluslararası alandaki yansımaları olarak, Rio de Janeiro'da gerçekleşen 'Çevre Konferansı' kapsamında hazırlanan deklarasyonda ÇED'in önemi ve gerekliliği vurgulanmıştır. Uluslararası düzeyde ÇED konusunda bunun yanı sıra kısa adıyla ESPOO olarak anılan Sınırlarötesi ÇED Sözleşmesi mevcuttur.

⁵ Wemdzio, NuR 2008, s. 479 vd.; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 6 vd.

⁶ Turgut, Çevre Hukuku, s. 465.

⁷ Ennöckl/Rachauer, Kommentar zum UVP-G, § 1, N. 2; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 6 vd.; Hund, Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 9; Wemdzio, NuR 2008, s. 480.

⁸ Hund, Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 8 vd.; Jarass, NuR 1991, s. 205; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 7; Güneş/Çoşkun, Çevre Hukuku, s. 132.

⁹ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 6 vd.; Turgut, Çevre Hukuku, s. 477; Saygılı, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, s. 9 vd.; Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 48 vd.; Kröger/Klaus, Umweltrecht, s. 26.

¹⁰ National Environmental Policy Act, 42 USC 4321- 4347.

¹¹ Bu konuda daha ayrıntılı Saygılı, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, s. 32 vd.

C. Avrupa Birliği Düzeyindeki Gelişmeler:

ÇED konusunda son yıllardaki en ciddi gelişmeler ise Avrupa Birliği'nde gerçekleşmiştir. 1985 yılında yürürlüğe giren ÇED Yönergesine kadar birçok AB ülkesinde ÇED'in önemi ve gerekliliğine birçok kez dikkat çekilmiştir. ABD'deki gelişmelerin etkisiyle, olumsuz çevresel etkiler doğurabilecek faaliyetler için ÇED zorunluluğunun AB nezdinde de öngörülmesi, 1970'lı yıllardan itibaren değişik kesimler tarafından yoğun bir şekilde dile getirilmiştir. Bu bağlamda 1972 yılında Paris Zirvesi'nin sonuç bildirgesinde idari karar alım süreçlerinde çevresel etkilerin mümkün olduğunca en erken aşamada dikkate alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Aynı hususa 1973, 1977 ve 1983 yıllarında hazırlanan Çevre Eylem Programlarında da yer verilmiştir¹². 1980 yılında ÇED konusunda ilk somut adımlar atılmış ve bir ÇED yönergesinin taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak 'Bazı kamusal ve özel projelerin çevre üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi hakkında Konsey yönergesi'¹³ adı ile son şeklini alıp Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlanarak 1985 yılında yürürlüğe girmiştir.

ÇED Yönergesi AB ülkelerindeki ÇED uygulamalarının temelini oluşturmaktadır. Bu yönerge esas olarak çevre üzerinde önemli sonuçlar doğurabilecek kamusal veya özel projeler hakkında uygulanacak ÇED esaslarını içermektedir. Bu yönergenin hazırlanmasındaki asıl hedefin her ne kadar çevrenin etkin bir şekilde korunması olduğu belirtilmişse de, bir çok AB yönergesinde olduğu gibi burada da üye ülkelerin hukuk kurallarının uyumlulaştırılması, eşit olmayan rekabet şartlarının ortadan kaldırılması ve ortak pazarın işleyişinin çevresel etkileri önemli olabilecek projelerin onayı aşamasında güvence altına alınması gibi ikincil hedeflerden de söz edilmiştir¹⁴. Yönergenin önsözünde herhangi bir faaliyet sonucu ortaya çıkan çevresel zararları telafi etmeyi amaçlayan bir politika yerine, zararlar daha kaynağında iken önlemeyi hedefleyen bir politikanın tercih edilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Yönerge ÇED'i, çevresel zararları ortaya çıkmadan engelleme özelliği nedeniyle önleyici yaklaşımın en önemli teknik araçlarından biri olarak nitelemektedir. ÇED'i usul hukukuna ait bir süreç olarak gören yönerge bütüncül bir yaklaşımı benimseyerek, halkın katılımını ÇED sürecinin önemli bir bileşeni olarak kabul etmiştir.

Çevre üzerinde olumsuz etkiler doğurabilecek faaliyetler bu yönergede listeleme modeli ile belirlenmiştir. Yönergenin EK I listesinde yer alan projeler için ÇED'in yürütülmesi zorunludur. Burada sıralanmış projeler çevresel etkileri bakımından diğerlerine nazaran daha önemli kabul edildiği için, üye devletlere burada sayılan proje için herhangi bir takdir yetkisi tanınmamıştır. EK II'de yer alan projeler ise çevresel etkileri bakımından daha önemsiz olduğu için, bu projelerin ÇED'e tabi tutulup tutulmayacağı hususunda üye devletler serbest bırakılmıştır. Burada dikkat çekilmesi gereken bir husus, ÇED Yönergesinin sadece projeler için ÇED uygulamasını zorunlu kıldığıdır. Plan, program veya politikalar bu zorunluluğun dışında bırakılmıştır.

¹² Karş. Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 69 vd.

¹³ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABl. EG Nr. L 175/40). Bu yönerge 97/11/EG numaralı ve 3 Mart 1997 tarihli yönerge (ABl. EG Nr. L 73/5) ve 2003/35/EG numaralı ve 26 Mayıs 2003 tarihli yönerge (ABl. EG Nr. L 156/17) ile değişikliğe uğramıştır.

¹⁴ Bu konuda Hoppe, UVPG, Vorbemerkungen, N. 4 vd.; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 1.

Yönergeler kural olarak ulusal hukuka aktarılmadan önce herhangi bir hak ve yükümlülük doğurmadıkları için, ÇED yönergesi Birlik üyesi devletleri bu yönergeyi 1988'e kadar kendi ulusal hukuklarına uyarlamakla mükellef kılmıştır. Almanya'nın da aralarında bulunduğu birçok üye devlet ise bu yönergeyi, yönergede öngörülen sürenin bitiminden sonra gecikmeli bir şekilde ulusal hukuklarına uyarlamıştır¹⁵.

Avrupa Konseyi ÇED Yönergesinin yayınlanıp Birlik ülkelerinde uygulamaya geçilmesinden on iki yıl sonra, üye devletlerin uygulamada elde ettiği deneyimlerden yola çıkarak 1997 yılında, ÇED Yönergesini revize eden yeni bir yönerge¹⁶ kabul etmiştir. Bu yönerge üç önemli değişiklik getirmiştir. Öncelikle ÇED'e tabi olması gereken projelerin listesi genişletilmiştir. Değişikliklerle ayrıca ÇED sürecinde uygulanması gereken bağlayıcı kriterler belirlenip, sınıraşan çevresel etkilerin söz konusu olduğu durumlar için özel hükümler öngörülmüştür. Bu yönerge dışında Avrupa Birliği yasama organları tarafından ÇED hukuku bakımından önemi haiz üç yönerge daha kabul edilmiştir. Bunlardan ilki, 'Çeşitli faaliyetlerin onanması sürecinde çevresel kirliliğin bütünsel bir yaklaşımla önlenmesi ve azaltılmasını amaçlayan yönerge'¹⁷ 1996 yılında kabul edilmiştir. 1992 yılında yayınlanan Flora-Fauna-Habitat Yönergesi¹⁸ ise Natura 2000 ekolojik ağına dahil olan doğal koruma alanlarında yürütülen plan ve projeler için ÇED'e benzeyen bir denetim süreci öngörmektedir¹⁹. Son olarak 2001 yılında yayınlanan Stratejik ÇED Yönergesi²⁰ ile stratejik boyuttaki kararların (plan ya da program) çevre üzerindeki olası olumsuz etkilerinin değerlendirilmesi ve bu etkilerin en aza indirgenmesi veya ortadan kaldırılması için gerekli önemlerin alınması hedeflenmiştir. 1985 yılında yayınlanan ÇED yönergesi sadece olumsuz çevresel etkiler oluşturabilecek projeler için ÇED'i öngörürken, Stratejik ÇED Yönergesi ÇED'in zorunlu olarak yürütüleceği faaliyetler kapsamına önemli çevresel etkiler doğurabilecek plan ve programları da katmıştır.

II. ÇED'in Almanya'daki Uygulaması:

A. Tarihsel Gelişim

ÇED'in hukuki bir araç olarak Almanya'da benimsenmesinde Avrupa Birliği'nin çevre politikasında yaşanan gelişmelerin sonunda ÇED yönergesinin kabulü belirleyici olmuştur. Fakat ÇED'in Almanya'daki tarihi bu yönergeden

¹⁵ ÇED yönergesinin Almanya dışındaki Avrupa Birliği ülkelerindeki ulusal hukuka uyarlanma süreci için Coenen/Jörissen, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Europäischen Gemeinschaft: derzeitiger Stand der Umsetzung der EG-Richtlinie in zehn Staaten der EG, s. 4 vd.

¹⁶ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEG Nr. L 73/5 vom 14.3.1997.

¹⁷ Die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), ABIEG Nr. L 257 vom 10.10.1996.

¹⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21 Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 Nr. L 206, s. 7 vd.

¹⁹ Bu yönergenin içeriği ve Alman ulusal hukukuna uyarlanma süreci için bkz. Güneş, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie und seine Umsetzung in nationales Recht, s. 5 vd.

²⁰ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABIEG Nr. L 197, s. 30.

daha eskidir. Almanya'da ÇED konusundaki ilk gelişme, 1972 yılında çeşitli enstitülerden uzmanların olumsuz çevresel etkiler doğurabilecek faaliyetler için ABD'deki uygulamaların örnek alınarak ÇED'in zorunlu kılınması gerektiğini belirttiği ortak çalışması olmuştur²¹. Bunu 1973 yılında işleri bakanlığı tarafından hazırlanan ÇED yasa taslağı takip etmiştir²². 1975 yılında ise federal hükümet kamusal federal faaliyetlerin çevresel etkilerinin denetimi için ilkeler²³ yayınlamıştır. Bu ilkeler bağlayıcılıktan yoksun, iç idari işlemler olduğu için uygulamada pek de dikkate alınmamıştır.

B. ÇED Yönergesinin Ulusal Hukuka Uyarlanması:

Almanya ÇED Yönergesinden kaynaklanan mükellefiyetlerini, yönergede ulusal mevzuatın uyumlulaştırılması için öngörülmüş olan süreden ancak iki yıl sonra, yani 1990'da 'Çevresel Etki Değerlendirmesi Kanununu' (kısaca: Federal ÇED Kanunu-FÇEDK)²⁴, kabul ederek yerine getirmiştir. Bu gecikmenin asıl sebebi Almanya'nın kendine has federal devlet yapısı ve çevre hukuku alanını düzenleyen kanunların çokluğudur²⁵. ÇED Yönergesinin Alman ulusal hukukuna nasıl uyarlanacağı başından beri yoğun tartışmalara konu olmuştur. Federal Alman yasama organı yönerge hükümlerinin ulusal hukuka uyarlama sürecinde, 1988 yılında federal hükümet tarafından sunulan yasa tasarı-sındaki tarzı benimseyerek, çevreyi ilgilendiren mevcut yasalara sadece özel hükümler koymak yerine, ayrı bir çerçeve ÇED yasası hazırlayarak çevre ile ilgili diğer yasalarda gerekli gördüğü noktalarda değişiklik yapma yolunu seçmiştir. Bu amaçla FÇEDK'nin çıkarılmasından hemen sonra Alan Planlaması Kanunu, Federal Maden Kanunu, Federal İmasyon Koruma Kanunu, Su Yönetimi Kanunu, Atom Kanunu ve Federal Doğa Koruma Kanununda değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Almanya'daki ÇED uygulamasının hukuki temelini oluşturan FÇEDK, ayrıca ilk ÇED Yönergesini revize eden 1997 yılına ait yönergenin ve Stratejik ÇED Yönergesinin ulusal hukuka aktarılması ile, 1990'daki ilk şeklienden önemli manada farklı bir görünüme bürünmüştür. ÇED yasasının uygulamasını kolaylaştırmak için bunların dışında 1995 yılında bir genelge²⁶ yayınlanmıştır. Bu genelge ÇED sürecinde karşılaşılan usul işlemlerini ve kanundaki maddi hükümleri açıklayıcı niteliktedir.

Yukarıda ÇED'in üye ülkelerdeki uygulamasına temel teşkil eden ilk ÇED Yönergesinin Almanya'da 2 yıllık bir gecikme ile ulusal mevzuata aktarıldığından söz edilmişti. Benzer bir durum 1997 yılında yayınlanan ÇED yönergesinin ulusal hukuka uyarlanma sürecinde de yaşanmıştır. 1999 yılına kadar ulusal mevzuata aktarılması gereken bu yönerge Almanya'da ancak 2001 yı-

²¹ Daha ayrıntılı Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 37 vd.

²² Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 41 vd.

²³ Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes, GMBL. 1995 I, s. 717.

²⁴ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), BGBl. 1990 I, s. 205. Bu kanun en son 25 Haziran 2005'te yapılan değişikliklerle (BGBl. 2005 I, s. 1757, 2797) bugünkü halini almıştır.

²⁵ Peters, Die UVP-Richtlinie der EG und seine Umsetzung in das deutsche Recht, s. 17 vd.; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 3.

²⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV), GMBL. 1995 I. s. 671.

ında yapılan değişikliklerle ulusal hukuka uyarlanmıştır. 2004 yılında ulusal hukuka aktarılması gerekirken, ancak 2005 yılında ulusal hukukta uygulama alanı bulan Stratejik ÇED Yönergesi de bu iki yönergeyle aynı kaderi paylaşmıştır. Bu yönergelerin Almanya'da ulusal hukuka geç aktarılması birçok sorun doğurmuştur. Yönergelerde ulusal mevzuata aktarım için öngörülen sürenin bitiminden sonra başlanmakla birlikte, ulusal ÇED yasalarının yürürlüğe girmesinden önce başlanan faaliyetlerin ÇED'e tabi olup olmadığı tartışması sürerken, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı 1995 yılında verdiği 'Großkrotzenburg'²⁷ kararında, yönerge hükümlerinin Avrupa Birliği içinde yaşayan bir kısım bireyler için haklar bahşetmesi, diğer kısım bireyler için ise yükümlülükler doğurması durumunda, yönergenin söz konusu hükümlerinin doğrudan uygulanabileceğine karar vermiştir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı bu kararında, Almanya'nın ÇED Yönergesinin belli projeleri ÇED'e tabi tuttuğu hükümlerini, bu hükümlerin bireylere haklar bahşetmediği gerekçesiyle, doğrudan uygulamamasını Topluluk hukukuna aykırı bulmuştur. Adalet Divanı burada, yönergenin söz konusu hükümlerinin ulusal mercilere açık şekilde belli projeleri ÇED'e tabi tutma yükümlülüğü getirdiğini dile getirerek, bunların doğrudan uygulanması gerektiği kanaatine varmıştır. Bu kararda söz edilen doğrudan etki ulusal hukuka geç uyarlanan diğer ÇED yönergeleri için de geçerlidir. Bu bakımdan yönergelerde öngörülen ulusal hukuka uyarlama süresinin bitimi ve yönerge hükümlerinin ulusal hukuka uyarlanarak yürürlük kazanmaları arasında geçen sürede gerçekleştirilen faaliyetlerde direkt olarak yönerge hükümleri geçerli olacağından, bu faaliyetler için de ÇED'in yürütülmesi zorunludur²⁸. Yönerge hükümlerinin üye devletler tarafından ulusal mevzuata aktarılması hususu dışında unutulmaması gereken bir mevzu da, yönergelerin ulusal hukuku yorumlamakla görevli mercileri, ulusal hukuku yönergelerin lafzına ve ruhuna uygun yorumlamakla mükellef kıldığıdır²⁹. Bu bağlamda ulusal hukuku uygulamakla yükümlü makamların karar verme süreçlerinde, muhtemel yorum sonuçları arasından yönerge hükümleri ile en uyumlu olan yorum sonucunu benimsemeleri gerekmektedir.

Federal Alman anayasasında öngörülen federal devlet prensibi gereği, federal devletin yanı sıra eyaletler (federe devletler) de herhangi bir yönergenin doğurduğu mükellefiyetlerin muhatabıdır. Yönergenin öngördüğü mükellefiyetlerin kendilerine ayrılmış yasama alanına girmesi koşuluyla eyaletler de, yönerge hükümlerini kendi eyalet hukuklarına uyarlamakla mükelleftir. ÇED Yönergesi bakımından yasama niteliğindeki düzenleme yapma yetkisi kural olarak federal devletin alanına girer³⁰. Eyaletlerin harekete geçerek düzenleme

²⁷ EuGH, Rs. C-413/92 (Komisyon/Almanya), Slg. 1995, I- s. 2189. Yönergelerin doğrudan etkisi hususunda ayrıca bkz. Güneş, Avrupa Birliği hukukunun kaynakları, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı 41-42 (Ocak-Şubat 2008), s. 80 vd.

²⁸ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 4.

²⁹ EuGH, (von Colson/Kamann), Slg. 1984, s. 1891; EuGH, (Harz), Slg. 1984, s. 1921; Güneş, Avrupa Birliği hukukunun kaynakları, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı 41-42 (Ocak-Şubat 2008), s. 80 vd.

³⁰ Burada zikredilen hususlar 2006 yılında yapılan Federalizm Reformundan önceki durumu yansıtmaktadır. Federalizm Reformu ile federal devlet ile eyaletler arasındaki çevre hukuku ile ilgili yasama yetkisi bölüşümü kökten değiştirilmiş, çevre hukuku alanında yasama niteliğindeki işlemleri yapma yetkisi büyük ölçüde eyaletlere devredilmiştir. Çevre hukuku ile ilgili yasama yetkisinin paylaşımında ortaya çıkan bu köklü değişikliğin temel nedeni Al-

yapma zorunluluğu, sadece onay yetkisinin münhasıran eyaletlere ait olan faaliyetler için söz konusudur. Bunun haricinde eyaletler federal devlet tarafından düzenlenmemiş olan alanları federal hukukla çatışmama şartı ile istedikleri gibi düzenleme yetkisine sahiptir. Bu bağlamda Almanya'da bazı eyaletlerin kendi ÇED yasalarını çıkardıkları, bazılarının ise sadece ÇED sürecini somutlaştıran veya ÇED'i diğer yasalarına entegre eden düzenlemeler yapma yoluna gittiği görülmektedir³¹.

C. Federal ÇED Kanunu ve Sistematığı:

Almanya'daki ÇED uygulamasının hukuki esasını oluşturan 1990 yılına ait Federal ÇED Kanunu (FÇEDK) 6 kısım, 51 madde (§§ 1-25) ve 4 ekten oluşmaktadır. Kanunun ilk kısmı (1-3 md.) 'Çevresel denetimler için genel kurallar' başlığını taşımaktadır. Bunu 'Çevresel etki değerlendirmesi' adı ile takip eden ikinci kısım ise, 'Çevresel etki değerlendirmesinin koşulları' (3a- 4 md.) ve 'ÇED'in usul aşamaları' (5-14 md.) başlıklı iki bابتan oluşmaktadır. 'Stratejik çevresel etki değerlendirmesi' başlığını taşıyan üçüncü kısım ise 'Stratejik ÇED'in koşulları' (14a-14d md.) ve 'Stratejik ÇED'in usul aşamaları' başlıkları altında iki baba ayrılmıştır. Dördüncü kısım 'Çevre denetimleri için özel usul aşamaları' (15- 19b md.), beşinci kısım ise 'Belirli tesisler ve diğer projeler için hükümler' (20-23 md.) başlığını taşımaktadır. Son olarak altıncı kısım 'Nihai hükümler' (24-25 md.) başlığı altında düzenlenmiştir.

FÇEDK'nin 1. maddesi kanunun konuluş amacını açıklarken, 2. madde kanunda geçen bazı kavramların tanımına yer vermektedir. 3-3f maddeleri ise kanunun uygulama alanını ortaya koymaktadır. Diğer kanun hükümlerinin FÇEDK karşısında hangi durumda öncelikli uygulanacağı hususunu 4. madde içermektedir. 5-12. maddeler ise ÇED'in usul bakımından işleyişini düzenlemektedir. ÇED sürecinin en önemli kısmı olan bu safha kanunda sırasıyla, hazırlanması gerekli belgelerin bildirilmesi (5 md.), proje sahibinin belgeleri (6 md.), diğer idari makamların katılımı (7 md.), idari makamların sınıraşan katılımı (8 md.), halkın katılımı (9 md.), halkın sınıraşan katılımı (9a md.), yabancı projelerin söz konusu olduğu durumlarda idari makamların ve halkın sınıraşan katılımı (9b md.), sır saklama ve kişisel bilgilerin korunması (10 md.), çevresel etkilerin özet bir şekilde gösterilmesi (11 md.) ve çevresel etkilerin değerlendirilmesi ve sonuçlarının onay sürecinde dikkate alınması (12 md.) başlıkları altında düzenlenmiştir. ÇED'in yürütülmesi sürecinde karşılaşılabilecek bazı ayrıksı durumları (geçici, kısmi ve birden çok makam tarafından onay) 13 ve 14. maddeler içermektedir. 14a-14o maddelerinde stratejik ÇED ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 15-19b maddelerine olumsuz çevresel etkiler doğurabilecek bazı faaliyetler için özel usuli hükümler konulmuştur. Kanunun 20-23. maddelerinde de aynı şekilde bazı faaliyetler için özel hükümler mevcuttur. Son olarak 24. madde federal hükümete ÇED konusunda genelgeler çıkarma yetkisi verirken, kanunun 25. maddesi bazı geçici hükümlere yer vermiştir.

Almanya'da uzun yıllardır tartışılan Federal Çevre Kanunu (Bundesumweltgesetzbuch) taslağının federal meclis tarafından onay sürecine girilmesidir.

³¹ Hoppe UVPG, Vorbemerkungen, N. 20 vd.; Kloepfer, Umweltrecht, § 5, N. 339. Almanya'nın çeşitli eyaletlerinde halen uygulanan mevcut ÇED yasalarına www.uvp.de adresinden ulaşmak mümkündür.

Kanun bu hükümlerin yanı sıra içerdiği 4 EK'te ÇED'in uygulanacağı faaliyetlere ve bu faaliyetlerin tespitinde uygulanacak araştırma kriterlerine yer vermiştir. EK 1'de ÇED'in zorunlu olarak uygulanacağı projeler tek tek sıralanmıştır. Eğer bir proje EK 1'in 1. sütununda yer alıyorsa, yetkili idari birim projenin ÇED usulüne tabi olduğu yönünde bir karar almak zorundadır. İlgili projenin EK 1'in 2. sütununda yer alması durumunda ise, proje ön inceleme sürecine tabidir. İdari makam ön inceleme sürecinde EK 2'de yer alan araştırma kriterlerinden yola çıkılarak, bu projenin önemli çevresel etkiler doğurma ihtimalinin bulunup bulunmadığı münferit olarak araştırılır. EK 3'te stratejik ÇED uygulamasının mecburi olduğu plan ve programlar liste halinde sayılmıştır. EK 4'te ise stratejik ÇED kapsamında ön incelemenin yapılmasının gerekli olduğu plan ve programlarda, ön inceleme safhasında uygulanacak kriterleri içermektedir.

D. Kanunun Uygulama Alanı:

Yukarıda kısaca değinilmiş olduğu gibi, ÇED çevresel etkiler doğurabilecek tüm projeler için değil, bilakis münhasıran kanunda sayılan belli bazı projeler için yürütülür. ÇED uygulamasının önemli unsurlarından biri olan Proje kavramı FÇEDK'nin 2. maddesinin 2. fıkrasında üç başlık altında tanımlanmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken iki husus mevcuttur. Birincisi, kanun EK 1'deki düzenlemeyi esas alarak proje kavramını tanımlamıştır. İkinci olarak, kanun sadece bu faaliyetleri değil de, bu faaliyetlerin icrası aşamasında gerçekleştirilen değişiklikler ve genişletmeleri de proje kapsamında değerlendirmiştir.

Bunun haricinde FÇEDK'nin uygulama alanını kanunun 3. ve 4. maddelerindeki hükümlerden yola çıkarak tespit etmek mümkündür. FÇEDK'nin 3. maddesinin 1. fıkrasında, kanunun EK 1'de yer alan projeler için uygulanması gerektiğine değinilmiştir. Bu hüküm diğer taraftan federal hükümete Federal Konsey'in (Bundesrat) onayı ile tür, büyüklük ve kuruluş yerlerinden dolayı önemli çevresel etkiler doğurabilecek bazı projeleri EK 1'e alma yetkisi vermiştir. Bunun devamında federal hükümetin Avrupa Konseyi veya Komisyonunun çıkarmış olduğu tasarrufları göz önünde bulundurarak, önemli çevresel etkiler doğurma şüphesi taşımayan bazı projeleri EK 1'den çıkarma yetkisi olduğu vurgulanmıştır. Bu maddeye Stratejik ÇED'in ulusal hukuka uyarlanması sürecinde eklenen 1a. fıkrası ise, FÇEDK'nin plan ve programlara da uygulanması gerektiği hususuna yer vermiştir. Son olarak maddenin 2. fıkrası kanunun uygulanmasına bir istisna getirmiştir. Buna göre Federal Savunma Bakanlığı yapacağı düzenlemelerle Federal Çevre, Doğa Koruma ve Nükleer Güvenlik Bakanlığı'nın rızasını alarak, Federal Konsey'in onayına gerek kalmadan, ulusal savunma bakımından zorlayıcı sebeplerin mevcut olduğu ya da devletlerarası yükümlülükten kaynaklanan durumlarda ulusal savunma amaçlı projeleri bu kanunun uygulama alanı dışına çıkarabilir. Ancak bu durumda, Federal Çevre, Doğa Koruma ve Nükleer Güvenlik Bakanlığı'na yıllık olarak bilgi verilmesi ve tehlikeli çevresel etkilerden korunma hususuna dikkat edilmesi gerektiği fıkranın devamında belirtilmiştir. ÇED Yönergesinde ulusal savunmaya ilişkin projelerin yönergenin kapsamına girmediğine açıkça değinildiği için, bu istisnanın Avrupa Birliği hukuku ile bağdaştığını kabul etmek yerinde olur³².

³² Jarass, NuR 1991, s. 203.

Kanunun 4. maddesinde ise FÇEDK'nin diğer spesifik kanunlar karşısında tali olarak uygulanacağı durumları düzenlemektedir. Buna göre FÇEDK sadece federal ya da eyalet yasa hükümlerinin ÇED'î daha ayrıntılı düzenlemelikleri veya kendi koydukları kurallar ile FÇEDK ile uyuşmaması durumunda uygulanır. Bu bağlamda spesifik yasalar ancak ÇED'î daha ayrıntılı ya da daha sert hükümlerle düzenledikleri sürece FÇEDK'den önce uygulanır³³.

E. Almanya'daki ÇED Uygulamasının Temel İlkeleri

ÇED sürecinin Almanya'daki usul aşamalarına değinilmeden önce, FÇEDK'nin ÇED sürecini nasıl tanımladığını, bu süreç için öngördüğü temel unsurları ve nitelikleri ortaya koymakta fayda vardır. Önemine binaen öncelikle FÇEDK'nin 'kanunun amacı' başlıklı 1. maddesinin lafına göz atmak yararlı olacaktır.

*'Bu kanunun amacı, belirli kamusal ve özel projelerin veyahut plan ve programların gerçekleştirilmesi sürecinde önleyici yaklaşımın etkin bir şekilde uygulandığı türdeş ilkeler çerçevesinde; 1) bu faaliyetlerin çevre üzerindeki etkilerini çevre denetlemeleri (çevresel etki değerlendirmesi ve stratejik çevresel etki değerlendirmesi) vasıtasıyla erken ve kapsamlı olarak araştırılıp tespit edilmesi, tanımlanması ve değerlendirmesini, 2) yürütülen bu çevre denetlemelerin sonuçlarının a) idari makamların söz konusu projenin onayı ile ilgili tüm kararlarında, b) plan ve programların düzenlenmesi ve değiştirilmesi sürecinde olabilecek erken aşamada göz önünde tutulmasını, güvence altına almaktır.'*³⁴

Buna ilaveten kanunun 2. maddesinin ilk fıkrasında yer alan ÇED tanımına bakılabilir.

*'Çevresel etki değerlendirmesi, idari makamların yürüttüğü usul işlemlerinin bağımsız olmayan bir parçasıdır ve projelerin onaylanması sürecinde karar alınmasına destek olur. Çevresel etki değerlendirmesi bir projenin 1) insanlar, insan sağlığı, hayvanlar, bitkiler ve biyolojik çeşitlilik, 2) toprak, su, hava, iklim ve peyzaj, 3) kültür varlıkları ve diğer maddi varlıklar, 4) yukarıda anılan unsurlar arasındaki etkileşim üzerindeki dolaylı ve doğrudan etkilerinin araştırılıp tespit edilmesi, tanımlanması ve değerlendirmesini kapsar. ÇED, halkın katılımı sağlanarak yürütülür.'*³⁵

³³ Daha ayrıntılı olarak bkz. Jarass, NuR 1991, s. 203; Soell/Dirnberger, NVwZ 1990, s. 706.

³⁴ Zweck dieses Gesetzes ist es sicherzustellen, dass bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben sowie bei bestimmten Plänen und Programmen zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen 1. die Auswirkungen auf die Umwelt im Rahmen von Umweltprüfungen (Umweltverträglichkeitsprüfung und strategische Umweltprüfung) frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden, 2. die Ergebnisse der durchgeführten Umweltprüfungen a) bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, b) bei der Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen so früh wie möglich berücksichtigt werden.

³⁵ Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, 2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, 3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie 4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern. Sie wird unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt.

Bu metinler bize ÇED'in temel nitelikleri ve ÇED sürecinin işleyişi hakkında önemli ipuçları vermektedir. Bunlardan yola çıkarak ÇED'in Almanya uygulamasındaki karakterini ortaya koymak mümkün olacaktır.

- Öncelikle ÇED'i, bir projenin çevre üzerinde doğurabileceği etkilerin araştırılıp ortaya çıkarılma, tanımlanma ve değerlendirme süreci olarak tanımlayabiliriz. Kanun koyucu bununla yetinmemiş ve ÇED sonuçlarının ilgili projenin onayı aşamasında dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır. Burada kanunun ÇED'i karar verme süreci ile birlikte gelişen ve onu destekleyen bir süreç olarak düzenlediği görülür³⁶.

- ÇED sürecinde bir projenin çevre üzerindeki etkileri araştırılıp ortaya çıkarıldığı için, ÇED'in münhasıran çevreyi esas alan idari bir denetim süreci olduğundan söz etmek mümkündür³⁷. Bu bağlamda ÇED sadece kanunda zikredilen çevresel unsurlar (insanlar, insan sağlığı, hayvanlar, bitkiler ve biyolojik çeşitlilik, toprak, su, hava, iklim ve peyzaj, kültür varlıkları, diğer maddi varlıklar ve bu unsurlar arasındaki etkileşim) üzerinde önemi haiz etkiler doğurabilecek projeleri kendine konu edinir. Buradan şu sonuçlara ulaşmak mümkündür: FÇEDK'nin benimsediği çevre kavramının merkezinde ekosistemi esas alan bir anlayış vardır. Bu yüzden buradaki çevre kavramından insanların ve diğer canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları, fiziki, kültürel ve biyolojik ortam anlaşılmalıdır³⁸. Bu tanım Anglo-Amerikan hukukundaki anlayıştan farklı olarak ekonomik ve sosyal ortamı çevre kavramının dışında tutar³⁹. Bu bakımdan ÇED sürecine yalnızca bir faaliyetin çevresel bakımdan doğurabileceği etkiler dahil edilmelidir. Bir faaliyetin doğurabileceği ekonomik veya sosyal etkilerinin, yani çevresel olmayan etkilerinin, ÇED sürecine dahil edilmesi ÇED'in saf çevresel bir denetim süreci olma özelliği ile bağdaşmaz⁴⁰. Çevresel önemi olmayan ekonomik veya sosyal etkiler ancak ÇED süreci sonrasında vuku bulan idari onay aşamasında dikkate alınır⁴¹.

- FÇDEK'nin 1. maddesinde vurguladığı bir başka husus da ÇED'in önleyici niteliğidir. ÇED'i önleyici yaklaşımın hayata geçirilmesinde etkin bir araç olarak gören kanun koyucu, çevresel zararların faaliyet onanmadan önce ve olabilecek en erken aşamada engellenmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Böylece önceden önleme ilkesinin temeli olan 'korumak tedavi etmekten iyidir' mantığına ÇED sürecinde işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Bunun dışında kanunun 12. maddesi de, çevresel etkilerin değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonuçlarının projenin onay aşamasında dikkate alınması süreçlerinde önleyici yaklaşımın etkin bir şekilde benimsenmesi gerektiğini belirtmiştir. ÇED Yönergesinde ve bu yönergenin önsözünde 'çevresel zararları ortaya çıkmadan

³⁶ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 18 vd.

³⁷ Kloepfer, Umweltrecht, § 5, N. 330.

³⁸ Peters, UPR 1999, s. 296; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 11.

³⁹ Peters, Die UVP-Richtlinie der EG und seine Umsetzung in das deutsche Recht, s. 22; Hoppe, UVP, § 1, N. 30.

⁴⁰ BVerwGE, 100, s. 238 vd.; Peters, UVP, Einleitung N. 1; Jarass, NuR 1991, s. 206; Hoppe/Püchel, DVBl. 1988, s. 1.

⁴¹ Hoppe/Püchel, DVBl. 1988, s. 1.

engelleme' vurgusu ile dile getirilen önleyici yaklaşım⁴², böylelikle FÇEDK tarafından da benimsenerek ulusal ÇED uygulamasının temel bir unsuru haline gelmiştir⁴³.

- Çevre hukukunun diğer alanlarında her ne kadar çoğunlukla sektörel bir bakış açısının benimsenmiş olduğu gözlenirse de, FÇEDK'nin ÇED sürecinde bütünsel bir yaklaşımı esas aldığı dikkati çeker. Kanunun 2. maddesine bakıldığında ÇED sürecinde korunan çevresel unsurların tek tek sayıldığı görülür. Ancak kanun koyucu ÇED sürecinde bir faaliyetin sadece korunan bu unsurlar üzerindeki etkilerinin araştırılıp ortaya çıkarılmasını yeterli bulmamış, ayrıca faaliyetin korunan bu unsurların kendi arasındaki etkileşime olan etkisinin de ÇED sürecine dahil edilmesini istemiştir. FÇEDK'nin 2. maddesinde kullanılan 'kapsamlı' kelimesi bu bağlamda yorumlanarak, ÇED sürecinde korunması amaçlanan unsurlar birbirinden izole edilmeden, karşılıklı etkilerinin⁴⁴ (Wechselwirkungen, interactions) de bu sürece dahil edildiği bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirilmelidir⁴⁵.

- FÇEDK'nin 2. maddesi bunun dışında ÇED'i idari makamların yürüttüğü usul işlemlerinin bağımsız olmayan bir parçası olarak nitelmiştir. Kanun koyucu böylelikle ÇED'i sürmekte olan mevcut usulle birleştirerek, ÇED Yönergesinin ulusal hukuka aktarım sürecinde İtalya ve Fransa'daki uygulamalardan sapmıştır. İtalya ve Fransa'da ÇED bağımsız bir usul olarak faaliyetin onanma aşamasından önce yürütülür. ABD ve Almanya gibi ülkelerde ise ÇED, faaliyet için zorunlu olan onay, ruhsat veya izin verilme sürecinin içinde bağımsız olmayan bir usul (Huckepackverfahren) olarak yürütülür⁴⁶. Bu açıdan olumsuz çevresel etkiler doğurmasından şüphelenilen faaliyete onay, ruhsat veya izin vermeye yetkili makamın aynı zamanda ÇED'in de yürütülmesinden sorumlu olduğu söylenebilir. Kısaca belirtmek gerekirse, Almanya'da hususi olarak ÇED'in yürütülmesinden sorumlu idari bir makam veya ÇED'in bağımsız olarak yürütüleceği bir usul yoktur. ÇED yasasının hazırlanması sürecinde 'mümkün olduğunca bürokratik işlemlerden sakınılması ve yeni idari makamların oluşumuna engel olunması gerektiği' fikrinin temel alındığı düşünüldüğünde, bu düzenlemenin yerindeligi daha iyi anlaşılır⁴⁷.

- Kanunun 2. maddesinde ÇED'in idari usul işlemlerinin bir parçası olduğu belirtilmiştir. Alman kanun koyucusu böylelikle ÇED'in tamamen usule ilişkin bir hukuki araç olduğu görüşünü benimsemiştir⁴⁸. FÇEDK bu bağlamda

⁴² Bu yaklaşımın Avrupa Birliği ve Alman çevre hukukundaki anlamı için bkz. Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 8 vd.

⁴³ Weber/Hellmann, NJW 1990, s. 1625 vd.; Jarass, NuR 1991, s. 201; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 7 vd.

⁴⁴ Bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği hususunda bkz. Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 16 vd.

⁴⁵ BVerwGE, 100, s. 238 vd.; Kloepfer, Umweltrecht, § 5, N. 330; Wolf, Umweltrecht, § 6, N. 428; Weber/Hellmann, NJW 1990, s. 1630 vd.; Jarass, NuR 1991, s. 202; Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 50; Hoppe/Püchel, DVBl. 1988, s. 5.

⁴⁶ Bu konuda Jarass, NuR 1991, s. 202; Steinberg, DVBl. 1990, s. 1369; Koch, Umweltrecht, s. 102.

⁴⁷ Bu konuda karşı. Jarass, NuR 1991, s. 202; Peters, NuR 1999, s. 203; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 19.

⁴⁸ Jarass, NuR 1991, s. 201; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 19.

sadece usule ilişkin hükümleri içermekte olup, maddi hukuka ilişkin kuralları (ÇED sürecinde uygulanacak kriterler, metodlar v.s.) koymaktan imtina ederek, bunları ilgili spesifik yasalara bırakmıştır. Avrupa Birliği ÇED Yönergesinde de aynı şekilde, ÇED'in usule ilişkin bir hukuki araç olduğu dile getirilmiştir. Bu yüzden ki bu yönerge üye devletlerin riayet etmek zorunda oldukları maddi hukuka ilişkin herhangi bir mükellefiyet içermemektedir.

- FÇEDK'nin 2. maddesi bunların yanı sıra ÇED'in halkın katılımı sağlanarak yürütülmesi gerektiğini belirterek, halkın katılımını ÇED sürecinin temel unsurlarından biri haline getirmiştir. Halkın katılımı, ÇED'in geleneksel kamu yönetimi anlayışının dışında yeni bir açılım yaratarak, yönetimde şeffaflığı ön plana çıkaran ve demokrasinin işlerliğine katkı sunan idari bir mekanizma olarak kabulünde önemli bir rol üstelenmiştir. Halkın katılımı sayesinde bir yandan idari makamlar farklı bilgi kaynaklarına ulaşma imkanı bulurken, öbür yandan alınan idari kararların vatandaşlar nezdinde benimsenmesi kolaylaşmıştır. Vatandaşlar açısından ise halkın katılımı kendilerini ilgilendiren bilgi ve belgelere ulaşma imkanı sağlayıp, kendilerini ilgilendiren kararların alınmasına etki etmelerini sağlar⁴⁹.

F. ÇED'in Usul Aşamaları:

Federal ÇED Kanunu içerdiği hükümlerle ÇED sürecini ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Kanunun bu hükümlerinden yola çıkarak ÇED'in usul aşamalarını on başlık altında toplamak mümkündür.

- 1- Proje sahibinin yetkili idari makama bir proje icra etmek hususundaki arzusunu bildirmesi
- 2- İlk inceleme
- 3- Kapsam belirleme (Scoping)
- 4- Proje sahibinin kendinden istenen belgeleri yetkili makama sunması.
- 5- Projeden etkilenen ulusal makamların, AB üyesi devletlerin ve komşu ülke makamlarının katılımı
- 6- Halkın ÇED sürecine katılımı
- 7- Yetkili idari makam tarafından projenin çevresel etkilerinin araştırılarak tespit edilmesi
- 8- Çevresel etkilerin özetinin bir sunumunun hazırlanması
- 9- Çevresel etkilerin değerlendirilmesi
- 10- Değerlendirme sonucunun projenin onayı aşamasında dikkate alınması

Burada dikkat çekilmesi gereken bir husus, bu aşamaların birbirinden izole bir şekilde değil de, faaliyetin idari onama sürecinde esas idari usulle bütünleştirilecek yürütülmesi gerektiğidir. Şimdi ÇED usulünün bu aşamalarına bir göz atalım.

⁴⁹ Jarass, NuR 1991, s. 205; Hund, Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 8 vd.; Bender/Sparwasser/Engel, Grundzüge des Umweltrechts, § 3, N. 26; Weber/Hellmann, NJW 1990, s. 1631; Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 163.

1. Proje Sahibinin İdareye Projeyi Gerçekleştirme Yönündeki İradesini Bildirmesi

ÇED usulünün ilk aşaması proje sahibinin yetkili idari makama başvurarak, projeyi gerçekleştirme yönündeki iradesini bildirmesidir. Proje sahibi bir gerçek kişi olabileceği gibi, özel ya da kamu hukuku tüzel kişisi de olabilir. Yetkili idari makamdan kasıt ise, ÇED'e konu olan projenin onay, ruhsat veya izin verilme sürecinde karar vermeye yetkili idari birimdir. Bir projenin birden çok idari makam tarafından onanması gereken durumlarda ise, FÇEDK'nin 14. maddesi eyaletlere ÇED'i yürütmekle sorumlu bir idari makam (Federführende Behörde) belirleme yetkisi tanımıştır. Proje sahibinin yetkili idari makama projeyi icra yönündeki iradesini bildirmesi, genellikle proje sahibinin ilgili projenin onayı için hazırladığı dilekçesini yetkili idari makama iletilmesiyle gerçekleşir. İdare bu dilekçenin kendisine ulaşmasıyla projeden haberdar olur ve projenin onayı ile ilgili sürecin kapsamına resmen dahil olur.

2. İlk İnceleme:

İlk inceleme aşaması yetkili idari makamın proje sahibinin projesini icra etmek yönündeki başvurusunu almasıyla başlar. FÇEDK'nin ÇED uygulanacak projelerin belirlenmesinde ikili bir ayrıma gittiğine yukarıda değinilmişti. Buna göre eğer bir proje EK 1'in 1. sütununda yer alıyorsa, yetkili idari makam projenin ÇED usulüne tabi olduğu yönünde bir karar almak zorundadır. İlgili projenin EK 1'in 2. sütununda yer alması durumunda ise, proje ön inceleme sürecine tabidir. Bu bakımdan ilk inceleme aşaması sadece ÇED yürütülüp yürütülmeyeceği ön inceleme sonucunda belirlenecek projeler için, yani EK 1'in 2. sütununda listelenmiş projeler için söz konusudur. EK 1'in 1. sütununda yer alan projeler ise ilk inceleme aşamasına tabi değildir. EK 1'in 2. sütununda yer alan herhangi bir projenin önemli olumsuz çevresel etkiler doğurmasından şüphelenilmesi durumunda, bu projenin mutlaka ÇED usulüne tabi tutulması lazımdır. Bu tür bir projenin doğurduğu olumsuz çevresel etkilerin önemli olup olmadığı ise, EK 2'de yer alan kriterlerin uygulanması ile ortaya çıkarılabilir. Projenin büyüklüğü, kuruluş yeri, neden olacağı çevresel kirlilik ve oluşturacağı kaza riski burada sayılan kriterlerden bazılarıdır. İlk inceleme safhasını gerçekleştirilmeye yetkili idari makam bu kriterleri somut projeye uyguladıktan sonra, bahse konu projenin önemli olumsuz çevresel etkiler doğuracağı sonucuna varırsa, projenin ÇED'e tabi olduğu yönünde bir karar alır.

3. Kapsam Belirleme (Scoping):

Bu aşama, ilk inceleme sonunda çevresel etkileri önemli görülerek ÇED'in zorunlu kılındığı projeler bakımından üçüncü, doğrudan ÇED'e tabi kılınan projeler açısından ise ÇED sürecinin ikinci usul aşamasını oluşturur. Bu aşamada esas olarak ÇED sürecinin sonunda hazırlanması planlanan raporun kapsamı belirlenmektedir. FÇEDK'nin 5. maddesine göre yetkili idari makam, yürütülecek projeden haberdar olur olmaz proje sahibi ve ilgili tarafları hazırlanacak ÇED raporun konusu, kapsamı ve yöntemi gibi hususlarda görüşmeye davet edip, bu kişileri ilgili konularda aydınlatmak zorundadır. Böylelikle ÇED'i yürütmekten sorumlu idari makam ve ilgili taraflar ÇED raporunun kapsamını birlikte belirleme imkanına kavuşurlar.

Bu aşama ÇED raporunun hazırlanacağı duyurusunun yapılması ile başlar. Bu duyuru ile proje sahibinin yanı sıra ilgili resmi makamların, halkın

ve çevreci örgütlerin bu sürece katılımının sağlanması hedeflenir. Bu aşamadan beklenen amaca ulaşılabilmesi için, gerçekleştirilmesi hedeflenen proje hakkında ilgili tüm kesimin bilgilendirilmesi ve hazırlanacak ÇED raporunun konusu, kapsamı ve yöntemi hakkında bu kesimlerin görüşlerinin alınması gerekir. İlgili taraflar arasında gerçekleştirilecek bu iletişim ile yetkili idari makamın sorumluluğunda hazırlanacak ÇED raporunun konusu, kapsamı ve yöntemi başta olmak üzere değerlendirmenin yapılmasına ilişkin önemli noktalar belirlenir⁵⁰. Kapsam belirleme aşamasında ÇED raporunun hazırlanmasında dikkate alınması gereken hususların yanı sıra, bu rapora dahil edilmesi veya çıkarılması gereken konular somut olarak belirlendiği için, bu aşama esnasında ÇED sürecinin hızlandırılması amacına hizmet etmektedir⁵¹.

4. Gerekli Belgelerin Proje Sahibi Tarafından Sunulması:

FÇEDK'nin 6. maddesine göre, proje sahibi kapsam belirleme aşamasını takiben ÇED'i yürütmekle görevli idari makama, projenin bu makamın alacağı karara etki edebilecek çevresel etkileri hakkındaki belgeleri sunmak zorundadır. Buna ilaveten maddenin 2. fıkrası, ÇED sürecinde proje sahibi tarafından sunulması gereken belgelerin kural olarak ÇED'e konu olan projenin onay sürecini düzenleyen spesifik kanunlar tarafından belirlenmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Maddenin 3. ve 4. fıkralarında ise, spesifik kanunların bu belgeleri belirlemesi durumunda bu belgelerin içermesi gereken asgari bilgilere değinilmektedir. Projenin genel bir tasviri yanında kuruluş yerine, projenin türüne ve kapsamına dair bilgiler, projenin doğuracağı önemli olumsuz çevresel etkileri önleyecek, azaltacak veyahut da dengeleyecek önlemler, projeden kaynaklanabilecek önemli olumsuz çevresel etkiler ve projenin bulunduğu yerdeki çevrenin ve çevresel unsurların tasviri burada sayılan asgari bilgilerden bazılarıdır. Alman idari usul hukukunda idarenin kendinden harekete geçerek gerekli görüldüğü belgeleri bizzat kendisinin elde etmesi temel kural iken⁵², burada idari karara temel teşkil edecek belgelerin tedarikinden proje sahibi sorumlu tutulmuştur. Bu durum kendi içinde ciddi bir tehlike barındırmaktadır. Zira ÇED sürecinin sonunda verilecek karara temel teşkil eden belgeler proje sahibi tarafından toplanılmakta, proje sahibi böylelikle ÇED süreci sonunda verilecek karara etki ederek bu kararın tarafsızlığına gölge düşürebilmektedir⁵³. Objektif bir karar vermek isteyen idari makamların ÇED sürecindeki bu tehlikeyi gözden kaçırmaması gerekir⁵⁴.

5. Projeden Etkilenen Ulusal Makamların, AB Üyesi Devletlerin ve Komşu Ülke Makamlarının Katılımı:

Federal ÇED kanununun 7. maddesinde projeden etkilenen ulusal makamların ÇED sürecine katılımına yer verilirken, 8. maddede Avrupa Birliği

⁵⁰ Kapsam belirleme aşamasının teferruatlı bir analizi için bkz. Nisiperau, NVwZ 1993, s. 319 vd.

⁵¹ Nisiperau, NVwZ 1993, s. 319 vd.; Wolf, Umweltrecht, § 6, N. 435.

⁵² Bu kural 'Untersuchungsgrundsatz' başlığı ile Alman İdari Usul Kanununun (Verwaltungsverfahrensgesetz) 24. maddesinde düzenlenmiştir.

⁵³ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 23 vd.; Hoppe, UVPG, § 1, N. 48.

⁵⁴ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 24.

devletlerinin ve diğer komşu devletlerin idari makamlarının sınıraşan katılımı düzenlenmiştir.

Kanunun 7. maddesi 'diğer makamların katılımı' başlığı altında ÇED'in yürütülmesinden sorumlu idari makamı, gerçekleştirilmesi planlanan projeden etkilenen diğer makamları söz konusu proje hakkında bilgilendirip, 6. madde çerçevesinde proje sahibi tarafından sunulan belgeleri ileterek, bu makamların görüşünü almakla mükellef kılmiştir. Bunun devamında diğer idari birimlerin ÇED sürecine katılmaları durumunda Alman İdari Usul Kanunu'nun 73. maddesinin 3a fıkrasının uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Burada herhangi bir idari birimin vereceği karardan etkilenecek makamların kendilerinden görüş istenmesi durumunda, kendi görüşlerini üç ayı geçmeyecek şekilde kararı verecek idari birimlere bildirmeleri gerektiği vurgulanmıştır. Bu görüşlerin kararı verecek idari birime daha geç ulaşması durumunda, bu görüşlerin karar alınma sürecinde dikkate alınmama durumu doğar.

Kanunun 8. maddesinde ise 'makamların sınıraşan katılımı' başlığı altında, bir projenin sınıraşan çevresel etkiler doğurması durumunda yabancı ülke makamların ÇED sürecine katılımı düzenlenmiştir. Kanun burada Avrupa Birliği üyesi devletler ve diğer komşu devletler arasında bir ayrıma gitmiştir. Avrupa Birliği üyesi komşu devletlerin gerçekleştirilecek olan bir projeden etkilenmesi durumunda, ÇED'i yürütmekle görevli makam bu ülkelerin ilgili makamlarını bu proje hakkında bilgilendirip, bu makamların ÇED sürecini katılmasını sağlamak zorundadır. Birlik üyesi olmayan komşu devletler söz konusu olduğunda ise, yabancı makamların ÇED sürecine katılmaları ancak karşılıklı ilkesi çerçevesinde gerçekleşir⁵⁵.

6. Halkın Katılımı:

Halkın katılımı ÇED sürecinin ayrılmaz bir parçası olup, ÇED'den beklenen amaca ulaşılmasında kilit bir rol üstlenmektedir. Halkın katılımı ÇED sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinin temel koşullarından biridir. Halkın ÇED sürecine katılımı FÇEDK'nin 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin 1. fıkrası ÇED'i yürütmekle görevli idari birimi, ilgili halkı⁵⁶ kendi görüşlerini açıklama imkanı sağlayacak şekilde ÇED sürecine katmakla yükümlü kılmıştır. Bunun devamında, halkın katılımının Alman İdari Usul Kanununun 73. maddesinin 3. fıkrasının ilk cümlesi ve aynı maddenin 4-7. fıkralarında yer alan hükümlere göre yürütülmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu hükümler esas olarak idari kararların alınması sürecinde halkın bu kararların alınmasına katılım usulünü düzenlemektedir. Alman İdari Usul Kanununun bu hükümlerinden yola çıkacak olursak, ÇED sürecinde halkın katılımının ya toplantı ya da yazılı görüş bildirme şeklinde gerçekleşebileceği görülür. Toplantı usulünde ilgili kesimler ve idari makamlar karşı karşıya gelir ve halk proje konusundaki görüş, yorum ve itirazlarını, çoğunlukla sözlü olarak ifade etme imkanı bulur.

⁵⁵ Bu konuda karşı. Peters, UPR 1999, s. 296; Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 63; Peters, VR 1995, s. 235.

⁵⁶ Bu maddede kullanılan 'ilgili halk' tabirinden ne anlaşılması gerektiği FÇEDK'nin 2. maddesinin 6. fıkrasında açıklanmıştır. Buna göre ilgili halk kavramının kapsamına, bir projenin gerçekleştirilmesinden dolayı herhangi bir menfaatleri etkilenen gerçek veya tüzel kişiler girer.

Yazılı görüş bildirme usulü ise toplantıya kıyasla daha kısıtlı bir işleve sahip bir katılım tarzıdır.

Halkın katılımı süreci başlatılmadan önce yapılacak bir duyuru ile halkın bu durumdan haberdar edilmesi şarttır. Yapılacak bu duyurunun hangi hususları içermesi gerektiğine maddenin 1a fıkrasında değinilmiştir. Bu hususlar şu şekilde sıralanmıştır: Proje sahibinin ÇED'e konu proje ile ilgili dilekçesinin içeriği, ilk inceleme sonucunda ÇED'in zorunlu olduğu sonucuna nasıl varıldığı, ÇED süreci ile ilgili bilgilerin alınabileceği, soru ve görüşlerin iletilebileceği idari birimler, bu birimlerden hangi süre boyunca bu tür bilgilerin alınıp, bunlara ÇED süreci ile ilgili soru ve düşüncelerin ne zaman iletilebileceği, proje sahibi tarafından kanunun 6. maddesi uyarınca hangi belgelerin sunulduğu, proje sahibi tarafından sunulan belgelerin ilgililerce nerede ve ne zaman incelenebileceği ve katılım süreci ile ilgili gerekli diğer ayrıntılar. Buna ek olarak bahse konu maddenin 1b fıkrası, FÇEDK'nin 6. maddesi çerçevesinde proje sahibi tarafından sunulan belgelerin ve halkın katılımı sürecinin başladığı ana kadar ÇED hakkında verilecek karara etki edebilecek tüm rapor ve önerilerin, katılım sürecinde mutlak surette halkın incelemesine açık tutulması gerektiğini belirtmiştir. Halkın çevresel kararların alınmış sürecine katılımının ancak çevresel belge ve bilgilere erişim ile mümkün olduğu düşünüldüğünde, bu düzenlemenin önemi daha iyi kavranır.

7. Yetkili İdari Makam Tarafından Projenin Çevresel Etkilerinin Araştırılarak Ortaya Çıkarılması

Federal ÇED Kanununun ÇED'i herhangi bir projenin çevresel etkilerinin araştırılıp tespit edilmesi, tanımlanması ve değerlendirmesini kapsayan bir süreç olarak tanımladığına yukarıda değinilmiştir. ÇED'in en önemli aşamaları olan çevresel etkilerin araştırılıp tespit edilmesi, tanımlanması ve değerlendirmesini süreçlerini kapsayan bu safha, genel olarak karar evresi olarak adlandırılır⁵⁷. ÇED'in karar evresinin bu bakımdan üç aşamalı olduğundan söz etmek mümkündür.

Karar evresi ÇED'e konu olan projenin çevresel etkilerinin araştırılıp tespit edilmesi ile başlar. ÇED'in bu aşaması esasında olası çevresel etkilere ilişkin bir tahmin yürütülmesinden ibarettir. Böyle bir tahminin yürütülmesi için ise çevresel unsurların içinde bulunduğu mevcut durum, planlanan projenin temel unsurları, proje ile ulaşılması istenen hedefler, bu hedeflere ulaşmada kullanılacak araçlar ve benimsenecek yaklaşım gibi birçok verinin elde bulunması şarttır. Çevresel etkilerin araştırılıp tespit edilmesi sürecinde dikkat edilmesi gereken bir husus, projenin çevresel unsurlar üzerinde doğuracağı etkilere ilişkin araştırmalarda çevrenin varolan güncel haliyle (Aktuelle Ist-Zustand) bütünsel bir bakış açısıyla ele alınması gerektiğidir⁵⁸.

FÇEDK'nin 1. maddesi her ne kadar projelerin neden olabileceği çevresel etkilerin kapsamlı bir tespitinden bahsetse de, gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevre üzerinde doğurabileceği etkilerin sayısının gerçekte somut olarak tespit edilemeyecek kadar çok olduğu bir gerçektir. Bu açıdan değerlendirildi-

⁵⁷ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 24; Jarass, NuR 1991, s. 205.

⁵⁸ Hoppe, UVP, § 2, N. 48; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 24.

ğinde projelerin neden olabileceği çevresel etkilerin tespitinde bazı sınırlamaların dikkate alınması kaçınılmaz hale gelmektedir. Öncelikle mevcut bilimsel tekniklerle tespiti mümkün olmayan çevresel etkilerin bu sürecin kapsamı dışında tutulması gerekir⁵⁹. Bunun yanı sıra yalnızca verilecek idari kararlara etki edebilecek öneme sahip çevresel etkilerin ÇED sürecinde araştırılıp tespiti gerekir⁶⁰. Çevresel etkilerin araştırılıp tespiti sürecinde ayrıca orantılılık ilkesinin göz önünde bulundurulması gerekir⁶¹. Çevresel unsurlar üzerinde sınırlı ve önemsiz bir tesir doğurması muhtemel bir projenin neden olacağı etkilerin tespiti için büyük bir mali kaynak ayrılması bu ilke ile çelişmektedir. Öte yandan bir projenin çevreye önemli ve kalıcı bir şekilde tesir edebilecek sonuçlarının araştırılıp tespitinin daha dikkatli ve ayrıntılı bir tarzda yürütülmesi gerekir.

Federal ÇED Kanunu icra edilmesi düşünülen bir projenin doğurabileceği çevresel etkilerin araştırılıp tespitinde herhangi bir metot öngörmemiştir. Bu durum kanunun bilimsel metotların her geçen gün gelişerek sürekli ilerlediğinden hareket ederek, metoda ilişkin öngörülecek düzenlemenin pratikte çok da yararlı olmayacağı kanaatinde olduğunun göstergesidir⁶². Bununla birlikte değer analizi, fayda-maliyet analizi veya ekolojik risk analizi gibi usulleri ÇED'in bu aşamasında yararlanılabilecek metotlar arasında saymak mümkündür⁶³.

8. Çevresel Etkilerin Özet Bir Sunumunun Hazırlanması:

Federal ÇED Kanununun 11. maddesine göre ÇED'i yürütmekle görevli idari makam, proje sahibi tarafından sunulan belgelere, projenin gerçekleştirilmesinden etkilenen makamların görüşlerine ve halkın katılımı sonucu elde edilen beyanlara ve kendi araştırmaları sonucu eriştiği verilere dayanarak özet bir sunum (Zusammenfassende Darstellung) hazırlamak zorundadır. ÇED'i yürütmekle görevli idari makam bu sunumda esas olarak ÇED'e konu projenin araştırıp tespit ettiği çevresel etkilerine yer verir. Bu sunum projenin doğurabileceği çevresel etkilerin yanı sıra önemli olumsuz çevresel etkileri önleyecek, azaltacak ve dengeleyecek önlemleri, doğaya yapılan ama dengelenemeyen müdahalelerde ise telafi edici tedbirleri de kapsamak zorundadır. Özet niteliği haiz bu sunumun hazırlanması esasında kanunun 1. maddesinde ifadesini bulan çevresel etkilerin tanımlandığı süreci içerir. FÇEDK'nin 12. maddesine göre ÇED'i yürütmekle görevli idari birim, ilgili projenin çevresel etkilerini kanunun 11. maddesi uyarınca hazırlanmış özet sunuma dayanarak değerlendirmek zorundadır. Bu açıdan bakıldığında özet sunumun çevresel etkilerin değerlendirilmesi sürecine temel oluşturarak, bu sürecin sonucunun belirlenmesinde kilit bir rol üstlendiği görülür⁶⁴.

Özet sunum çevresel etkilerin değerlendirilmesi sürecinde ÇED'i yürütmekle görevli idari makamın vereceği karara temel teşkil ettiği için, kural ola-

⁵⁹ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 25; Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, N. 84.

⁶⁰ Beckmann, DÖV 1987, s. 944; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 25.

⁶¹ Hoppe, UVPG, § 2, N. 51; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 25.

⁶² Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 25.

⁶³ Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 25.

⁶⁴ Jarass, NuR 1991, s. 205; Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 50.

rak bu makamın vereceği karara etki edebilecek öneme sahip tüm hususları içermelidir⁶⁵. Özet sunumun hangi hususları içermesi gerektiğine kanunun 11. maddesinde değinilmiştir. Buna göre bu sunum, diğer makamların görüşlerine ve halkın katılımı sonucu elde edilen beyanlara ve ÇED'i yürütmekle sorumlu idari birimin kendi araştırmaları sonucu eriştiği verilere dayanarak, gerçekleştirilmesi arzulanan projenin ortaya çıkarabileceği çevresel etkileri özet bir şekilde tanımlar. Bunun haricinde önemli olumsuz çevresel etkileri önleyecek, azaltacak ve dengeleyecek önlemlere, doğaya yapılan ama dengelenemeyen müdahalelerde ise telafi edici tedbirlere de bu sunumda yer verilmesi gerekir. Planlanan projenin çevre üzerindeki etkilerinin yanı sıra çevresel unsurların kendi arasındaki etkileşimi de bu sunum hazırlanırken dikkate alınmalıdır⁶⁶. Özet sunum ayrıca çevresel etkilerin türü, büyüklüğü ve ortaya çıkma ihtimallerine ilişkin hususları içermek zorundadır⁶⁷. Çevresel etkilerin araştırılıp tespitinde hangi metotlardan faydalandığı özet sunumda yer alması gereken başka bir mevzudur. ÇED'i yürüten idari birim son olarak hazırladığı özet sunumda değindiği hususlarla ilgili bilgileri nereden elde ettiğine değinmek zorundadır⁶⁸. Özet sunumda kural olarak olası çevresel etkilerin herhangi bir subjektif değerlendirme yapılmadan sadece tanımlaması gerekir⁶⁹. Çevresel etkilerin değerlendirici tarzındaki ifadelerle (zararlı, sakıncalı, kamu yararına aykırı v.s.) ele alınması ancak çevresel etkilerin kanunun 12. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi sürecinde vuku bulur.

Özet sunumun hangi süre zarfında hazırlanacağı kanunun 11. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre özet sunumun halkın katılım sürecinde görüşünün alınmasından itibaren en geç bir ay içinde hazırlanması gerekir. Aynı maddenin 4. fıkrası ise özet sunumun ayrı bir doküman olarak hazırlanamayacağını belirtilerek, bu sunumun ancak ÇED'e konu olan projenin onama işleminin gerekçesi kısmının bir parçası olarak hazırlanabileceğine dikkat çekmiştir. Özet sunum kural olarak idare edilenlere yönelik olmayan, idarenin kendi iç işleyişine ilişkin bir işlemdir. Bu tür işlemlerin muhatabı sadece idari birimlerdir. Bundan dolayı bu sunum gerek vatandaşlar gerekse de proje sahibi üzerinde hak ve yükümlülükler doğurmaz⁷⁰.

9. Çevresel Etkilerin Değerlendirilmesi:

ÇED'e konu olan projenin çevresel etkilerinin araştırılıp tespit edildiği, bunun akabinde de bu etkilerin özet bir sunum vasıtasıyla tanımlandığı safhaları, çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşaması takip eder. ÇED'in karar evresi projenin doğurabileceği çevresel etkilerin değerlendirilmesi ile sona erer. Çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşaması Federal ÇED Kanununun 12. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde ÇED'i yürütmekle görevli idari makamın ilgili projenin çevresel etkilerini kanunun 11. maddesi uyarınca hazırlanmış olan özet sunuma dayanarak, kanunun birçok maddesinde dile getirilen önleyici

⁶⁵ Erbguth/Schink, UVPG, § 2, N. 8; Hoppe, UVPG, § 11, N. 7.

⁶⁶ Jarass, NuR 1991, s. 205.

⁶⁷ Peters, UVPG, § 11, N. 5; Hoppe, UVPG, § 11, N. 14 vd.

⁶⁸ Peters, UVPG, § 11, N. 5; Hoppe, UVPG, § 11, N. 12.

⁶⁹ Erbguth/Schink, UVPG, § 11, N. 13; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 25; Hoppe, UVPG, § 11, N. 9.

⁷⁰ Peters, UVPG, § 11, N. 4; Hoppe, UVPG, § 11, N. 18.

yaklaşımı ve yürürlükte olan kanun hükümlerini esas alarak değerlendirmesi gerektiğini belirtmiş ve bu değerlendirme sonuçlarının projenin onaylanması süresinde yetkili idari makam tarafından dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır. Kanunun bu maddesi çevresel etkilerin değerlendirilmesi sonunda ulaşılan sonuçların yetkili idari makamın proje ile ilgili kararını verirken dikkate alınmasını zorunlu kıldığından, bu aşamanın idari makam tarafından verilecek kararı hazırlayıp bu karara dayanak teşkil ettiği söylenebilir. Bu durum çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşamasını ÇED sürecinin önemli bir odak noktası haline getirmektedir⁷¹. Çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşamasında kural olarak özet sunumda yer alan çevresel etkilerin kabul edilebilir olup olmadıkları ya da nereye kadar kabul edilebileceği değerlendirilir. Bu bakımdan bu aşamada projenin olası çevresel etkilerine ilişkin bir risk değerlendirmesinin yürütüldüğü söylenebilir⁷². Bu tür bir risk değerlendirmesi ise ancak projenin ortaya çıkarabileceği çevresel etkilerinin somut bir yargıyla (ciddi, önemli, zararlı, sakıncalı, telafisi mümkün olmayan, kabul edilebilir v.s.) nitelenmesi ile mümkün olur⁷³.

Çevresel etkilerin değerlendirilmesi, ÇED sürecinin projenin münhasıran çevresel unsurlar üzerindeki etkilerinin ele alındığı bir aşamasıdır. Bu bakımdan değerlendirme aşamasında sadece projenin doğurabileceği çevresel etkilerin ele alınması gerekir. Projenin ortaya çıkarabileceği sosyal veya ekonomik etkilerin bu aşamanın kapsamına alınması mümkün değildir⁷⁴. Çevresel niteliği haiz olmayan bu tür sonuçlar ancak idari makamın ÇED süreci sonrasında projenin onayı aşamasında dikkate alınabilir.

Çevresel etkilerin ÇED'i yürütecek idari birim tarafından nasıl değerlendirileceği hususu kanununun 12. maddesinde belirtilmiştir. Kanununun bu hükmü yetkili idari birimin yapacağı değerlendirmeyi öncelikle özet sunuma dayandırması gerektiğini vurgulamıştır. Bu durum özet sunumda değinilen hususların idari makamların yapacağı değerlendirmenin konusunu oluşturmasından kaynaklanmaktadır. Bunun dışında yetkili idari makam çevresel etkileri değerlendirme sürecini önleyici bir yaklaşımı esas alarak yürütmelidir. Çevre hukukunun temel taşlarından biri olan önleme ilkesi bu yüzden değerlendirme aşamasında sıkı bir şekilde gözetilmelidir⁷⁵. Kanunun ilgili maddesi son olarak değerlendirmenin yürürlükte olan kanun hükümlerine göre yürütülmesini emretmiştir. Daha önce Federal ÇED Kanununun esas olarak ÇED sürecinde uygulanması gereken usule ilişkin hükümleri içerdiğini, bu süreçte uygulaması gereken maddi hukuka ilişkin hususların ise ilgili spesifik yasalarda düzenlenmiş olduğunu belirtmiştik. Çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşamasında ÇED sürecinin diğer safhalarından farklı olarak ÇED'in maddi unsurları usulî unsurlarının önüne geçtiği için, kanun bu düzenlemesi ile değerlendirme aşamasında uygulanacak maddi hukukun spesifik kanunlardan elde edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşamasında uygu-

⁷¹ Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 43; Beckmann, DVBl. 1993, s. 1334 vd.

⁷² Erbguth/Schink, UVPg, § 12, N. 5; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 25.

⁷³ Hoppe, UVPg, § 12, N. 6; Hoppe/Püchel, DVBl. 1988, s. 1 vd.

⁷⁴ Beckmann, DVBl. 1993, s. 1335; Erbguth/Schink, UVPg, § 12, N. 5; Hoppe, UVPg, § 12, N. 7; Hoppe/Püchel, DVBl. 1988, s. 2.

⁷⁵ Hoppe, UVPg, § 1, N. 18; Soell/Dirnberger, NVwZ 1990, s. 706; Steinberg, DVBl. 1990, s. 1371; Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 41.

lanması gereken kriterler bu yüzden FÇEDK dışındaki spesifik kanunlardan elde edilmelidir⁷⁶. Federal İmisyon Koruma Kanunu, Federal Maden Kanunu, ve Federal Doğa Koruma Kanununda yasak ve emirler içeren çeşitli hükümler bu bağlamda değerlendirme kriteri olarak kullanılmaya müsaittir⁷⁷. Doktrin-deki yaygın görüş⁷⁸, kanun niteliğinde olmayan, ama kanun hükümlerini somutlaştıran genelge veyahut yönerge gibi düzenlemelerde yer alan değerlendirme kriterlerinden de çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşamasında yararlanılması gerektiği yönündedir. Değinilmesi zaruri bir başka mevzu, değerlendirme sürecinde yararlanılacak kriterlerin önleme ilkesi gözetilerek uygulanması gerektiğidir⁷⁹. Bunların haricinde çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşaması ÇED sürecinde korunması amaçlanan çevresel unsurlar birbirinden izole edilmeden, bu unsurların karşılıklı etkilerinin de hesaba katıldığı bütüncül bir bakış açısıyla yürütülmelidir⁸⁰.

10. Değerlendirme Sonucunun Projenin Onanması Aşamasında Dikkate Alınması:

ÇED süreci gerçekleştirilmesi arzulanan bir projenin çevresel etkilerinin yetkili idari makam tarafından değerlendirilmesi ile varılan sonuçların, ilgili projenin onanması aşamasında dikkate alınması ile son bulur. Federal ÇED Kanununun 12. maddesi bu bağlamda, çevresel etkilerin yetkili idari birim tarafından değerlendirilmesi ile ulaşılan sonuçların ÇED'e konu olan projenin onanması aşamasında dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır. Kanun böylelikle çevresel etkilerin değerlendirmesini ve bu değerlendirme sonuçlarının projenin onama aşamasında dikkate alınmasını iki farklı aşama olarak düzenlemiştir⁸¹. Bu aşamalara bu bağlamda farklı işlevler yüklenmiştir. Daha önce belirtildiği gibi çevresel etkilerin değerlendirildiği aşamada yalnızca projenin neden olacağı çevresel etkiler ele alınır. Bu etkilerin dışındaki genel çevre sorunları, yerel veya daha geniş ölçekteki ekonomik, sosyal ve kültürel meseleler çevresel etkilerin değerlendirilmesi aşamasına konu edilemez. Çevresel nitelikten yoksun kamusal güvenlik, yeni iş alanlarının yaratılması, şehir planlaması gibi hususlar ise, ÇED'e konu olan projenin onay, ruhsat veya izni ile ilgili asıl kararın verildiği aşamada göz önüne alınır. ÇED'in son safhası olan projenin onanması aşamasında, projenin salt çevresel nitelikteki etkilerinin yanı sıra ekonomik hususlar da dikkate alınarak ekolojik ve ekonomik politikalar denetlenmeye çalışılır.

Kanun her ne kadar projenin onayı ile ilgili verilecek kararda çevresel etkilerin değerlendirilmesi ile varılan sonuçların dikkate alınması zorunluluğundan bahsetmiş olsa da, burada sözü geçen dikkate alma zorunluluğunun sa-

⁷⁶ Peters, UPR 1999, s. 297; Jarass, NuR 1991, s. 206.

⁷⁷ Peters, UPR 1999, s. 297.

⁷⁸ Erbguth/Schink, UVPG, § 12, N. 7 vd.; Hoppe, UVPG, § 12, N. 12 vd.; Soell/Dirnberger, NVwZ 1990, s. 706; Steinberg, DVBl. 1990, s. 1371; Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, s. 41; Peters, UPR 1999, s. 297; Jarass, NuR 1991, s. 206.

⁷⁹ Peters, UVPG, § 12, N. 17; Hoppe, UVPG, § 1, N. 18; Soell/Dirnberger, NVwZ 1990, s. 706; Steinberg, DVBl. 1990, s. 1371.

⁸⁰ Schmidt-Preuß, DVBl. 1995, s. 490; Erbguth/Schink, UVPG, § 12, N. 101 vd.; Steinberg, DVBl. 1990, s. 1372.

⁸¹ Bu konuda daha ayrıntılı bkz. Peters, UVPG, § 12, N. 4; Jarass, NuR 1991, s. 206 vd.

dece usuli mi olduğu, yoksa aynı zamanda maddi hukuk özelliğine sahip olduğu tartışmalıdır⁸². Buradaki düzenlemenin bir maddi hukuk kuralı olarak görülmesi halinde, projeyi onaylayan idari birimin vereceği kararın ÇED sonuçlarıyla uyumlu olması gerekir. Böylesi bir durumda idari makamların takdir yetkisinden söz edilemeyeceğinden, bu makamların kararlarını verirken ÇED'in sonuçları ile bağlı olduğu sonucu doğar. Alman doktrininde ağırlıklı benimsenen görüş⁸³, kanunun 12. maddesinde geçen dikkate alma zorunluluğunun maddi hukuka ait bir düzenleme olduğudur. Bunun aksi, yani ÇED sonucu ulaşılan sonuçların idari makamlar için hukuki manada bağlayıcı olmaması durumu, ÇED'i gerçekleştirilmesi planlanan projeleri geciktirmekten başka bir işlevi olmayan bir araç haline getirir. Federal İdare Mahkemesi ise doktrinin aksine dikkate alma zorunluluğunun salt usuli bir içeriğe sahip olduğu görüşündedir⁸⁴. Federal İdare Mahkemesi verdiği çeşitli kararlarda ÇED'in usuli ve bilgilendirici niteliğine vurgu yaparak, ÇED ile varılan sonuçların kural olarak bağlayıcı olmayıp ilgili proje ile ilgili karar verme sürecinde gözetilmesi gereken faktörlerden yalnızca biri olduğunu belirtmiştir. Mahkemenin bu görüşünden hareket edecek olursak, ÇED sonunda olumsuz çevresel etkilerinden dolayı gerçekleştirilmesi uygun bulunmayan bir projeye, yetkili idari makam tarafından onay, ruhsat veya izin verilmesi mümkündür.

III.Genel Değerlendirme:

Günümüz çevre koruma politikası ve hukukunun vazgeçilmez bir aracı olarak küresel çapta kabul gören ÇED, 1990 yılında çıkarılmış bir yasa ile Alman ulusal hukukunda yerini bulmuştur. Bu yasa ile Almanya Avrupa Birliği'nin 1985 yılında kabul etmiş olduğu ÇED Yönergesinden kaynaklanan mükellefiyetlerini yerine getirmiştir. 1990 yılından günümüze ÇED Kanununda yapılan birçok değişiklikle ÇED uygulamasında karşılaşılan sorunlar giderilmeye çalışılmıştır. Bu değişikliklerin yapılmasındaki temel etken Avrupa Birliği düzeyinde yaşanan hukuksal gelişmeler olmuştur. Kanunda yapılan bu değişikliklere rağmen Almanya'daki ÇED uygulaması değişik açılardan eleştirilerin hedefi olmuştur. ÇED hukukunu ilgilendiren Avrupa Birliği yönergelerinin zamanında ulusal hukuka uyarlanmaması bu eleştirilerin başında gelmektedir. ÇED'in kapsamının genişletilerek ÇED yürütülmesi zorunlu faaliyetlerin sayısının artırılması gerekliliği, değişik kesimlerden tarafından dile getirilen ikinci bir nokta olmuştur. Bunun dışında ÇED sürecinde önleyicilik ilkesinin daha etkin bir şekilde uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca ÇED sürecinde halkın katılımının yeniden düzenlenerek, halkın idari kararların alınması sürecine daha aktif katılımının sağlanması gerektiği belirtilmişti. Son olarak da ÇED'in kendinden beklenen hedeflere ulaşabilmesi için, projenin onanması ile ilgili idari kararların alınması sürecinde ÇED sonuçlarının idari makamlar için bağlayıcı niteliğe sahip olmaları gerektiği dile getirilmiştir.

⁸² Bu konudaki daha ayrıntılı tartışmalar için bkz. Wemdzio, NuR 2008, s. 479 vd.; Siems, NuR 2006, s. 359 vd.

⁸³ Kröger/Klaus, Umweltrecht, s. 27; Wagner, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, s. 22; Wemdzio, NuR 2008, s. 479 vd.; Siems, NuR 2006, s. 359 vd.; Bender/Sparwasser/Engel, Grundzüge des Umweltrechts, § 3, N. 19.

⁸⁴ BVerwG, NVwZ 1999, s. 429 vd. Mahkeme ile aynı yönde bir görüş için ayrıca karşı Schmidt-Preuß, DVBl. 1995, s. 489; Kloepfer, Umweltrecht, § 5, N. 328.

KAYNAKÇA

- Beckmann, Martin: Die Umweltverträglichkeitsprüfung und das rechtssystematische Verhältnis von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungsentscheidungen, DÖV 1987, s. 944 vd.
- Beckmann, Martin: Bewerten und Gesetzanwendung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1993, s. 1335 vd.
- Bender, Bernd/Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger: Grundzüge des Umweltrechts, 4. Auflage, Heidelberg 2002
- Coenen, Reinhard/Jörissen, Julianne: Umweltverträglichkeitsprüfung in der Europäischen Gemeinschaft: derzeitiger Stand der Umsetzung der EG-Richtlinie in zehn Staaten der EG, Berlin 1989
- Cupei, Jürgen: Umweltverträglichkeitsprüfung, Köln 1986
- Ennöckl, Daniel/Rachauer, Nicolas: Kommentar zum UVP-G, 2. Auflage, Wien 2006
- Erbguth, Wilfried/Schink, Alexander: Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 2. Auflage, München 1996
- Güneş, Yusuf/Çoşkun, Aydın Aynur: Çevre Hukuku, İstanbul 2004
- Güneş, Ahmet M.: Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, Sayı 41-42 (Ocak-Şubat 2008), s. 74 vd.
- Güneş, Ahmet M.: Das Schutzregime der FFH-Richtlinie und seine Umsetzung in nationales Recht, Aachen 2007
- Hoppe, Werner: Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung, 2. Auflage, Köln 2002
- Hoppe, Werner/Püchel, Gerald: Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem BImSchG, DVBl. 1988, 1 vd.
- Hund, Susanne: Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, Konstanz 1997
- Jarass, Hans D.: Grundstrukturen des Gesetzes über Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 1991, s. 201 vd.
- Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
- Koch, Hans-Joachim: Umweltrecht, Neuwied 2002
- Kröher, Detlef/Klauß, Ingo: Umweltrecht, Berlin 2001
- Nisipenau, Peter: Das Scoping-Verfahren nach § 5 UVPG - Dargestellt an abwasserwirtschaftlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 1993, s. 319 vd.
- Peters, Heinz-Joachim: Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung, Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2002
- Peters, Heinz-Joachim: Die UVP-Richtlinie der EG und seine Umsetzung in das deutsche Recht, Baden-Baden 1994
- Peters, Heinz-Joachim: Grundlagen des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung, VR 1995, s. 232 vd.
- Peters, Heinz-Joachim: Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltgesetzbuch, NUR 1999, s. 203 vd.
- Peters, Heinz-Joachim: Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung im Übergang, UPR 1999, s. 294 vd.

- Saygılı, Abdurrahman: Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara 2007
- Schmidt-Preuß, Matthias: Die verfahrenrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1995, s. 486 vd.
- Schoeneberg, Jörg: Umweltverträglichkeitsprüfung, München 1993
- Siems, Thomas: Das UVP-Verfahren: Drittschützende Wirkung oder doch nur reines Verfahrensrecht.
- Soell, Hermann/Dirnberger, Franz: Wieviel Umweltverträglichkeit garantiert die UVP?, NVwZ 1990, s. 705 vd.
- Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger/Voßkuhle, Andreas: Umweltrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2003
- Steinberg, Rudolf: Die Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), DVBl. UPR 1990, s. 1369 vd.
- Turgut, Nükhet: Çevre Hukuku, 2. Bası, Ankara 2001
- Wagner, Simon: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, Konstanz 2004
- Weber, Albrecht/Hellmann, Ulrich: Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), NVwZ 1990, s. 1625 vd.
- Wemdzio, Marcel: Die UVP – Unheimlich viel Papier?, NuR 2008, s. 479 vd.
- Wolf, Joachim: Umweltrecht, München 2002

