

**PARİS ANLAŞMASI SONRASINDA "ÇED KAPSAM DIŞI
DEĞERLENDİRME " KARARLARI VE ÇEVRESEL KOLLUK
FAALİYETLERİNİN İKLİM HUKUKU
AÇISINDAN NİTELİĞİ**

*The "EIA Scoped out" Decisions Following the Paris Convention, and
the Nature of Environmental Law Enforcement Activities with
Regards to Climate Law*

İlgın ÖZKAYA ÖZLÜER*

ÖZET

Çevre hukukunun, sanayi toplumunun ortaya koyduğu riskleri hukuki belirlilik ilkesi içinde tanımlanmasının ve bunu çevre hakkı kapsamında değerlendirilmesinin 50 yılı aşan geçmişinde geliştiğini söylemek mümkündür. Bu zaman zarfında çevre hukukunun küresel düzeyde aldığı yolu, hem normatif düzenlemelerin gücü hem de çevre politikalarının etkisiyle ölçebiliriz. Çevre hukukunun korumayı amaçladığı çevresel varlıkların sürdürülebilir korunması yaklaşımı, koruma ve kullanma dengesinin sağlanması biçimine dönüşse de değışmeyen temel ilke, sanayi yatırımlarına ait risklerin ‘hukuki belirlilik ilkesi’ içinde tanımlanmasıdır.

Bu tanımlama, idare hukuku ölçütleri içinde ÇED mevzuatı ve bu doğrultuda gelişen uygulama pratikleriyle şekillenmiştir. Çevre Kanunu kapsamında, sanayi yatırımlarının yaratacağı bütünsel etki ve hukuki belirlilik bir arada düşünöldüğünde tüm yatırımların risk analiz sisteminin bir parçası olması gerektiği bu çalışmanın temasını oluşturmaktadır. Bu tema aynı zamanda, çevre hakkı ile korunan değerin, ÇED Yönetmeliği için de geçerli olacağı varsayımına dayalıdır. Bu doğrultuda öncelikle Çevre Kanunu ile korunan amaca bu çalışmada kısaca değinilerek, ÇED Yönetmeliğinin amacı dışına çıkan düzenleme ve uygulamaların, çevre hukukunun bütönlüğünü ortadan kaldıracak bir hukuk dizgesi yarattığı ortaya konulacaktır. Bu

Makalenin Geliş Tarihi: 27.01.2022, **Makalenin Kabul Tarihi:** 21.03.2022.

* Dr. Arş. Gör., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakölte si İdare Hukuku Anabilim Dalı. e mail: ilginokkaya@gmail.com, Araştırmacı ID- 172749, ORCID: 0000-0002-4242-6208.

dizgenin süreklilik kazanması halinde de idare hukuku ile korunması arzulan belirliliğin ve çevrenin korunması amacının gerçekleştirilmesinin söz konusu olamayacağı ileri sürülecektir.

Anahtar Kelimeler: Çevresel Etki Değerlendirme, Kapsam Dışı Değerlendirme Kararı, Çevre Hakkı, Paris İklim Sözleşmesi, Çevresel Kolluk

ABSTRACT

It is possible to say that environmental law has developed over the 50 years of defining the risks posed by the industrial society within the principle of legal certainty and evaluating it within the scope of the right to the environment. We can measure the making inroads of the environmental law into the global level during this time, both with the power of normative regulations and with the impact of environmental policies. Although the approach of sustainable protection of environmental assets, which the environmental law aims to preserve, turns into maintaining a balance between protection and use, the basic principle that does not change is the defining of the risks of industrial investments within the 'legal certainty principle'.

This definition has been shaped by the EIA legislation within the administrative law criteria and the implementation practices developed in this regard. Considering the holistic effect and legal certainty the industrial investments shall create within the scope of the Environmental Law, the argument that all the investments should be a part of the risk analysis system constitutes the theme of this study. This theme is also based on the assumption that the value protected by the environmental right shall also apply to the EIA Regulation. In this regard, in this study, first of all by briefly mentioning the purpose protected by the Environmental Law, it will be revealed that the regulations and practices that go beyond the purpose of the EIA Regulation create a legal sequence that will destroy the integrity of the environmental law. It will be argued that in case this sequence gains continuity, it shall not be possible to realize the specificity, the certainty that is desired to be protected by the administrative law and to accomplish the aim of protecting the environment.

Key Words: Environmental Impact Assessment, Scoped Out Assessment Decision, Environmental Right, Paris Climate Convention, Environmental Law Enforcement

GİRİŞ

Ülkemizde madencilik, inşaat, enerji alanlarında yoğun ve kapsamlı faaliyetler yürütülmektedir.¹ Bu sektörler hem birbirleriyle ilişkili hem de ulusal ve küresel ölçekli bir iktisadi boyuta sahiptir. Türkiye’de çevresel izinler geçtiğimiz 30 yılda sürdürülebilir kalkınma ilkesi² doğrultusunda verilmiş olsa da özellikle ÇED konusunda, “ekonomik büyüme” ölçütünün çevre kolluk faaliyetlerini oldukça zayıflatıcı bir etkiye sahip olduğu ileri sürülebilir.³ Ancak çevresel izin süreçleri, çevre mevzuatı kapsamında yatırımın sürdürülebilirliğini olduğu kadar, yatırıma konu “şey”lerin sürdürülebilirliğini de esas almalıdır. Bu durum, Paris İklim Sözleşmesi ardından ve özellikle Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Konferansı (COP)26’nın sonuçları bağlamında önemi giderek artan bir özellik taşımaktadır.

Buna göre, bir yatırım henüz planlama aşamasındaysa bununla ilgili ön incelemelerde ve sonrasında izin süreçlerinde kontrol ve denetim araçlarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda değerlendirilmesi esas olmalıdır.⁴ Bu alandaki idari kararlar, idarenin çevresel hizmet üretimi ve bunun dolayısıyla da kolluk faaliyetiyle ilgilidir.⁵ Bu kapsamda idare, yatırımın çevresel etkilerini göz önüne alarak, kamu düzeni üzerindeki etki ve sonuçlarını

¹ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın verilerine göre, “1993 yılından 2018 yılı sonuna kadar alınan toplam 5.288 adet “ÇED Olumlu” kararının sektörlere göre dağılımı incelendiğinde %27 ile petrol ve madencilik yatırımlarının başı çektiği, bunu %24 ile enerji yatırımlarının, %13 ile atık-kimya sektörü ile tarım-gıda sektörü yatırımlarının takip ettiği görülmektedir. 1993 yılından 2018 yılı sonuna kadarki toplam 60.694 adet “ÇED Gerekliliği Değildir” kararlarının sektörlere göre dağılımı incelendiğinde yine, %49 ile petrol ve madencilik yatırımları önde gelmektedir. Bunu %15 ile tarım-gıda, %12 ile sanayi yatırımları izlemektedir.” <https://cevreseelgostergeler.csb.gov.tr/cevreseel-etki-degerlendirmesi-kararlari-i-85829>

² Nükhet Turgut, Sürdürülebilir Kalkınmanın Sağlanmasında Katılımın Rolü, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 52(01) s.701-715.

³ TURGUT’un sürdürülebilir kalkınma ilkesinin idare tarafından yorumlanmasında genel eğilimi ortaya koyan bizim de katıldığımız tespitine göre, “idari birimlerin bu kavramı, çevresel-sosyal- ekonomik hedefler üçgenindeki dengeyi gözetmeden, ekonomik boyuta ağırlık vermek suretiyle” ele almaktadır. Nükhet Yılmaz Turgut, “Çevre Hakkı- Kuramsal ve Ampirik Çerçeve, İlgili Temel Kavram ve İlkeler: Yargının Rolü”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 142. Yıl Sempozyumu, Ankara, Danıştay Matbaası, 2010, s. 56.

⁴ Süheyla Suzan Alıca, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, 2011, s. 127.

⁵ Abdurrahman Saygılı, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007, s.20.

değerlendireceği bir takdir aşaması için planlama yapar.⁶ Bu planlama, yatırımın ve bunun olası sonuçları üzerine ayrıntılı bir incelemeyle biçimlenmelidir. Yatırım kararlarına ilişkin idari süreç, salt teknik⁷ bir ‘izin’ prosedürü olarak görülemez. Hele Paris İklim Sözleşmesi ardından, izin verme kadar izin vermeme kararlarının ekonomik değeri ve kolluk niteliğinde dahi iktisadi bağlamı, daha da fazla önem kazanmıştır.

ÇED raporlandırma süreci, çevresel etkilere dair olası olumsuz etkilerin bilimsel, teknik, sosyal-ekonomik-ekolojik etkilerinin raporlandırılması ve sonuçlarının planlanması ile ilgilidir. İdare, yatırım henüz planlama aşamasındayken, bu yatırımla ilgili bir takdirde bulunur. Bu takdiri belirleyen bağlam, küresel ölçekte yatırımların aldığı biçim ve Türkiye’nin uluslararası çıkarları ile bu çıkarlara uygun hukuki durumla biçimlenmektedir. Kuşkusuz bu takdirin çevre, imar, atık, koruma, maden, kıyı başta olmak üzere temel mevzuata dayanan hukuki bir alt yapısı olmalıdır.⁸ Bu değerlendirmenin, tarafsız, sübjektif, denetlenebilir bir sebep ögesine dayanması ve konu ögesinin sebep ögesiyle orantılı belirlenmesi gerektiğinde de şüphe yoktur. İşte bu değerlendirme aşamaları, öncelikle planlanan faaliyetin ÇED sürecine dahil edilip edilmeyeceğini belirlemektedir.

Planlanan bir yatırımla ilgili olarak proje sahibinin ÇED Yönetmeliği kapsamında idareye yaptığı başvuru üzerine idare, (ÇED Yönetmeliğine göre) iki karar verebilir: Bu kararlardan ilki, ‘ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme’ kararıdır ve bu karar neticesinde proje ÇED Yönetmeliğinin dışında kalır. Diğer karar ise, ÇED kapsamında değerlendirme kararıdır ve faaliyet ÇED Yönetmeliğinin usulleri kapsamında incelenir. Bu ikinci karar, faaliyeti doğrudan ÇED olumlu/olumsuz kararının verileceği nihai sürecine sokmaz; fakat, Yönetmelik içindeki usullerden hangisinin uygulanacağına karar verilmesini sağlayacak idari süreci başlatır. Diğer bir anlatımla, ‘ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme’ kararı, faaliyeti tamamen Yönetmeliğin dışına

⁶ ÇED sürecinin “planlama, yönetim ve karar alma” süreci olmasıyla ilgili olarak bakınız: Şule Anlar Güneş, “Uluslararası ÇED Yükümlülüğü”, Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 112.

⁷ Hans Günter Barth, “Çevre Politikası ve Ekolojiye Yönelik Planlama Enstrümanı Olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)”, Editör: Orhan, USLU, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1991, s. 17-42.

⁸ Akkaş’ın tespitine göre, Turizmi Teşvik Kanunu ve Mera Yönetmeliği mevzuatı ile birlikte ÇED’in diğer mevzuattaki temsil oranı %90’lara çıkmaktadır. Yalçın Akkaş, “Türkiye’de ÇED Mevzuatının Diğer Mevzuat Bakımından Gelişimi”, Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 85-98.

çıkartırken, 'ÇED Gerekli/Gerekli Değildir' ya da 'ÇED Olumlu/Olumsuz' kararı ÇED Yönetmeliği kapsamında idarenin izleme ve denetim yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz.⁹

İdarenin bir projenin ÇED Yönetmeliği kapsamına girip girmeyeceğine ilişkin kararı, henüz planlama aşamasındaki faaliyeti ilk öğrendiği aşamada proje ile ilgilidir ve bunun idarenin takdir yetkisi¹⁰ kapsamında olduğu açıktır. Başka bir anlatımla, yatırım sahibinin faaliyetini tanıtan bir "dilekçe" ile idareye yaptığı ilk başvurusunun sonunda idarenin faaliyetle ilgili olarak vereceği karar, bir bağlı yetki değildir. Bu nedenle verilen bu kararın ve kullanılan takdir yetkisinin ÇED Yönetmeliğinin amacı nedeniyle sürdürülebilirlik ilkesi bağlamında verilmesi zorunludur.¹¹

Bu tespitten hemen sonra, yatırım henüz planlama aşamasındayken ÇED Yönetmeliği dışına çıkaran ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme kararının özellikleri sayılabilir: 1- İdari karardır, 2- Kanunilik ilkesine tabidir, 3- Takdir yetkisine dayanır, 4- Yargısal denetiminde sebep ve konu öğelerine ilişkin değerlendirmenin yerindelik denetimi sınırlarında ve kamu yararı merkezinde yapılması gerekir, 5- Çevre mevzuatı için müstesna bir anlamı olan ÇED Yönetmeliğinin amacı, bu kararın "konusu" merkezinde anlam kazanır.

Çalışmamızda, ÇED Yönetmeliğinin bugüne dek üzerinde durulmayan fakat uygulamada sıkça karşılaşılan "ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme" kararının değerlendirilmesinin bir sebebi de Paris İklim Sözleşmesi sonrasında bu yolun daraltılması ve idare tarafından tercih edilmemesi gereken bir yol olduğunu ortaya koymak ve hatta ÇED Yönetmeliği kapsamından çıkarmaya/muaf tutmaya dair tüm yolların Yönetmelik değişikliği ile engellenmesine dair önerimizi ortaya koymaktır. Bu yönüyle ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme kararının özellikleri arasında (yukarıda) saydığımız son özellik olan ÇED Yönetmeliğinin amacı bize yol gösterecektir.

⁹ Süheyla Suzan Alıca, "ÇED Sürecinde İzleme ve Denetim İle İdari Yaptırımlar, Konuya İlişkin Yargı Kararları", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 113-125.

¹⁰ Cemil Kaya, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s.26.

¹¹ Turgut, Sürdürülebilir Kalkınmanın, s. 705.

"ÇED Kapsam Dışı Değerlendirilme" kararı, "ÇED Kapsam Dışı Kararı"¹² ile karıştırılan ve bu nedenle de özel bir çalışmanın konusu edilmemiş bir karardır. İklim krizinin giderek keskinleştiği ve içinden geçtiğimiz dönemde bu çalışma, ÇED kapsam dışı değerlendirilme kararının ayırt edici özelliklerini, idarenin takdir/bağlı yetkisi bağlamında sonuçlarını ve bu kararın yargısal denetimine esas kimi hususları Paris İklim Sözleşmesi çerçevesinde inceleyecektir. Bu inceleme, Kapsam Dışı Değerlendirme kararının somut sonuçlarını ortaya koymak açısından ÇED Yönetmeliğinin amaçlarına değinecektir.

Tarihsel Bir Arka Plan: ÇED ve İklim Rejimi İçin Yol Haritasını Yeniden Düşünmek

2014 yılında yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliğinde¹³ "çevresel etkileri olan projeler, niteliklerine, büyüklük ve kapsamlarına bağlı olarak kategorilere ayrılmıştır. Çevre üzerinde olumsuz etkileri belirgin projeler için ÇED süreci şart koşulmuş, diğer önemli projeler ise ön incelemeye tabi tutulmuştur."¹⁴ ÇED Yönetmeliğinin EK 1 ve EK 2 listesinde yer almayan projeler ile eşik değerlerin dışında kalan projelerin ise ÇED Yönetmeliğinin kapsamı dışında tutulabilmesine imkân tanıyan "Kapsam Dışı Değerlendirme" kararı Yönetmeliğe eklenmiştir.

¹² ALICA'nın da haklılıkla ifade ettiği üzere, "1993 yılında yürürlüğe giren ilk ÇED Yönetmeliğinden beri bütün Yönetmeliklerde yer alan ve kapsam dışı projeleri düzenleyen hükmün çevrenin korunmasına hizmet etmediği açıktır ve hukuken tartışılması gerekmektedir.", Süheyla Suzan Alıca, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, 2011, s.108.

¹³ 2014 yılında ÇED Yönetmeliğinde yapılan değişiklikleri yorumlayan SAÇLI, yapılan değişikliklerde faaliyetlerin büyüklükleri ve kapasitelerine göre aynı faaliyetin ÇED kapsamına girip çıkarılmasını "tuhaflık" olarak niteleyerek "Bilimsel olarak rüzgâr santrallerinin asıl çevresel etkisi türbin sayısında olduğu bilinmekle birlikte, güç üzerinden ÇED sürecine tabi tutulup tutulmayacağına karar verilmesi anlaşılabilir bir durum ortaya çıkartmaktadır." tespitinde bulunmuştur. Gerçekten de türbin sayısının 5 ve altında olan rüzgâr santrallerinin ÇED kapsam dışı değerlendirilmesi mümkünken 6 ve üstü türbinlerin ÇED yönetmeliği kapsamına girmesi anlaşılmalıdır. Ahmet Saçlı, Kalkınma Politikalarında Çevresel Etki Değerlendirmesi Sorunsalı – Türkiye Örneği, Memleket Siyaset Yönetim, vol.13, no.29, 2018, s.131.

¹⁴ Suphan Olcay, İdare Hukuku Boyutuyla Çevresel Etki Değerlendirmesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s.150.

Bu durumda, ÇED Yönetmeliği faaliyetleri henüz proje aşamasındayken öncelikle Yönetmelik kapsamında olanlar ve olmayanlar olarak ayırmakta ve daha sonra, Yönetmelik kapsamında olanlar da ÇED'e 'tabi olanlar' ve 'ön incelemeye tabi olanlar' olarak gruplanmaktadır.

Yönetmeliğe göre ÇED Yönetmeliği kapsamında olmayan faaliyetler de ikiye ayrılmaktadır: Yönetmelikte sayılmayan faaliyetler ve Yönetmelikte sayılmakla birlikte EK 1 ve EK 2 listesinde gösterilen eşik değerlerin altında kaldıkları için Yönetmelik kapsamında değerlendirilmeyen faaliyetler. İşte bizim inceleme konumuzu bu son grup oluşturmaktadır. Bu alan zamanla o kadar genişlemiştir ki çevre mevzuatını neredeyse kadük kılacak bir kapsama dönüşmüştür. Çünkü söz konusu faaliyetler, ÇED Yönetmeliği kapsamında "çevreye olumsuz etkileri olduğu kabul edilen faaliyet alanlarında ve fakat Yönetmeliğin eki niteliğindeki listelerde gösterilen eşik değerlerin altında kaldığı için çevreye karşı verdiği olumsuz etkileri mevzuatça "tolere" edilerek, Yönetmelik kapsamındaki usul ve esaslardan muaf tutulan faaliyetlerdir. Böylece, girişimciler, yatırımlarında çevresel maliyetleri dışsallaştırma yolunu tercih etmişlerdir.¹⁵ Bu dışsallaştırmanın kolluk açısından etkisini aşağıda incelemek üzere, bu rejimin bir istisna rejimi¹⁶ haline dönüşmüş olduğunun tespitini en baştan koymak gerekir.

ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme kararı, (uygulamada) "ÇED muafiyeti" olarak anılan ve ÇED Yönetmeliğinin Ek-I ve Ek- II listelerinde yer almayan projelere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının projenin ÇED sürecine dahil edilmesine gerek olmadığına ve bu nedenle, faaliyetin çevresel etkileri nedeniyle ÇED süreci esasları kapsamında bir faaliyet olmadığına dair verdiği karar, olarak tanımlanabilir. Bu karar, ÇED Yönetmeliğinde 2014 yılında yapılan değişiklik neticesinde 'muafiyet' ismini çağrıştıracak şekilde kapsam dışı değerlendirme kararı adını almıştır. Değişiklik öncesinde ÇED'e tabi projelerin düzenlendiği Yönetmeliğin 7. maddesinde, (1. fıkrasının d bendinde), "Bu Yönetmelik kapsamında yer alan ve eşik değeri olan fakat eşik değer altında kaldığından Yönetmelik kapsamı dışında kalan projeler" olarak tanımlanan kategori, Yönetmelik değişikliği sonunda (c ve ç bendleri iptal edilerek) yalnızca "kapsam dışı değerlendirilen projeler" olarak Yönetmelikte ifade edilmeye başlanmıştır. Bu değişikliğe

¹⁵ Canan Karakaş Ulusoy, Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinde Çevre – Ekonomi İkilemi, Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Aralık 2019, s.58-82.

¹⁶ Mahmut Fevzi Özlüer, Ekolojik Krizin Yeniden Üretiminde Hukuk, TBB Dergisi, 2021 (156), s.127.

neden gidildiğine ilişkin gerekçe açıklanmamış olmakla¹⁷ birlikte, Yönetmeliğin geçici 2 maddesinde kapsam dışı projelerle ilgili özel iki düzenleme bulunmakta iken ve bu iki maddenin sık sık dava konusu edildiği de düşünüldüğünde tercih edilen ifadenin yerinde olmadığı, karışıklıklara kapı araladığı ve bir tanımı da yer almadığından belirsizlik yarattığı çok açıktır. Diğer yandan özellikle vurgulanması gereken nokta, yapılan değişiklikten beklenen muradın, söz konusu iki geçici maddeyle de çok ilgisi olduğu ve bu maddelerde düzenlenen "kapsam dışı" bırakmanın sonuçlarıyla¹⁸ aynı sonuçların beklendiğidir.¹⁹ Çünkü daha önce bir "ismi" olmayan bu kategori Yönetmelikte tanımlı iken, yapılan değişiklik sonrası kapsam dışı değerlendirme kararının bir tanımı, kapsamı ve açıklaması Yönetmelikte yer almamaktadır.

Kapsam Dışı Değerlendirme:

Kapsam dışı değerlendirilen projelerden, Yönetmelikte sayılan ancak eşik değerlerin altında bulunan faaliyetler, idarenin muafiyet başvurusunu kabul ettiği faaliyetlerdir. Buna göre, Yönetmelik eşik değerleri altında olduğu için sayılan faaliyetlerin "kapsam dışında değerlendirilmesini" zorunlu bırakmamaktadır. Diğer bir deyişle, bu konuda idareye bağlı yetki verilmemiştir. Öte yandan, Yönetmelikteki eşik değerlerin altında faaliyet planlayan şirketler açısından muafiyet başvurusu zorunlu bir yol değildir. Bu nedenle uygulamada, söz konusu eşik değerleri gündeme getirmeden ve kapsam dışı bırakılma başvurusunda bulunmadan doğrudan ÇED raporu

¹⁷ 2014 yılında ÇED yönetmeliğinde yapılan değişikliklerin genel olarak "biçim ve içerik açısından ÇED sürecini kısaltmak ve hızlandırmak yönünde değişiklikler" olduğu ile ilgili görüş için bakınız: Emine Su Turan, Esra Deniz Güner "Çevresel Etki Değerlendirme Mevzuatındaki Değişimler", Artvin Çoruh Üniversitesi Doğal Afetler Uygulama ve Araştırma Merkezi Doğal Afetler ve Çevre Dergisi, Ocak 2017, C.3, S.1, s.44.

¹⁸ "1993 yılında yürürlüğe giren ilk ÇED Yönetmeliğinden beri bütün yönetmeliklerde yer alan ve kapsam dışı projeleri düzenleyen hükmün çevrenin korunmasına hizmet etmediği açıktır ve hukuken tartışılması gerekmektedir." Süheyla Suzan Alica, Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi, s.108.

¹⁹ "ÇED'in hangi faaliyet ve projeler için gerekli olduğu ve çevre üzerinde belli bir etkisi olabilecek bütün projelerin ÇED kapsamı içinde olması gerekip gerekmediği sorunu her dönemde tartışma konusu olmuştur. ÇED, çimento fabrikaları, otoyollar, demiryolları, atık su arıtım tesisleri, havaalanları gibi pek çok faaliyet ve proje için gereklidir. Çevre üzerinde olabilecek etkiler, bütün tarafların hak ve menfaatleri çerçevesinde ve bölgenin olumlu yanları da dahil olmak üzere, mülkiyet durumu ve kültürel değerlerini içeren çevrenin doğal dengesi göz önünde tutularak incelenmelidir." Süheyla Suzan Alica, Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi, s.98.

tanzim etmek suretiyle ÇED sürecine başlayan faaliyet sahipleri de bulunmaktadır. Faaliyet sahipleri açısından bu yolun seçilmesinin sebebi, çoğunlukla, yurtdışı proje finans kuruluşlarının ÇED raporu ve ÇED süreci şartını aramasıdır.²⁰ Faaliyetiyle ilgili finansal destek ihtiyacı duyan ve bu konuda kredi arayan faaliyet sahipleri açısından ÇED raporu finansal kaynak yaratmak için mevzuatın "dışında" bir zorunluluk olarak uluslararası finans kuruluşlarınca zorunlu tutulmaktadır. Bu zorunluluk dolayısıyla ÇED raporları ile ilgili olarak tespit edilmesi gereken 2 husus vardır:

Birincisi uluslararası finansal kaynak aracı olarak "ÇED raporları", iç hukuk açısından formalite düzeyinde savılması gereken bir aşama olarak muamele görmektedir.²¹ ÇED sürecine bir raporlama faaliyetine indirmektedir. Çünkü, "Dünya Bankası, JICA, JBIC, Asya Gelişme Bankası gibi finans kuruluşları, kendi kuruluşlarının formatına uygun ÇED çalışmalarının yapılmasını kredi ön koşulu olarak zorunlu hale getirmişlerdir. Böylelikle, finanse edecekleri projelerde, riskleri öngörerek, verilecek kredi miktarını ona göre belirleyebilmektedirler. Ekonomik, sosyal ve çevresel risklerin boyutuna bağlı olarak ya kredi vermekten vazgeçilmekte ya da kendi standartlarında ÇED raporu hazırlandıktan sonra kredi anlaşması imzalanmaktadır."²² Kalkınma amacıyla yatırımları desteklemek ve teşvik etmek isteyen devletin bu kimi faaliyet alanlarını kirliliklerine rağmen desteklerken finansal kaynak bulan yatırımcıya ÇED sürecinde tanıdığı "kolaylıklar da" ÇED raporlarını bu aşamada formalite haline getirmektedir.²³ Bu durumda da kimi finans kuruluşunun Türkiye'deki ÇED sürecini güvenilir görmedikleri²⁴ ve başkaca stratejik nitelikte ÇED raporları istedikleri bilinen bir durumdur.

²⁰ Aysun Vatansever Boşca, Nihan Şahin Hamamcı, Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 46.

²¹ Coşkun Yurteri, "Ulusal ve Uluslararası ÇED Çalışmalarının Bir Mukayesesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 31.

²² Ulusoy, Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinde, s.60.

²³ İlke Örcen Güler, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2019 Bahar, 4(8), s.205.

²⁴ Türkiye'de yürürlükte bulunan ÇED sisteminin uluslararası ÇED ölçümleri ve normları açısından oldukça yetersiz bir düzeyi ifade ettiği hakkında bakınız: Firuz Demir Yaşamış, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesinin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları", Türk İdare Dergisi, Sayı 410, 1996, s.43.

İkincisi ise, ÇED'in idari usul rolünün hem işlem teorisi açısından hem de idarenin kolluk faaliyeti açısından anlamlarının farklı olduğudur. ÇED raporu, proje aşamasındaki bir faaliyetin çevreye vereceği olumsuz etkileri içeren bir veri toplama ve değerlendirme aşaması olarak, icrai olmayan bir rapordur. Bu rapor hem ÇED süreci sonundaki nihai işlemi hem de çevre koluğunun kapsamını ve anlamını değiştirmektedir. Bu son durumun tek başına ele alınması çalışmamız açısından özel bir öneme sahiptir. Çünkü ÇED raporu, ÇED süresinin asli usul unsuru iken idarenin kolluk faaliyeti açısında da dayanak veriyi oluşturur. Bu nedenle vurgu, ÇED'in amacındadır.

ÇED süreci ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri yönünden yalnızca faaliyeti değil, 'yer'i halkın sosyal ve ekonomik ilişkileri içinde ele alan bir süreç olarak değerlendirilmelidir.²⁵ Bu nedenle ÇED raporlarının ÇED sürecindeki rolünün Yönetmeliğin amacı bağlamında ele alınması gereklidir. ÇED Yönetmeliğinin idareye muafiyet kararı vermek/vermemek konusunda tanıdığı takdir yetkisi de çevre mevzuatının özel ve ÇED Yönetmeliğinin de genel amacıyla açıklanabilir.

1- İKLİM KRİZİ KOŞULLARINDA ÇED YÖNETMELİĞİNİN AMACI

ÇED süreci önleyici, denetleyici ve kamu düzenini temel alarak kurulan 'çevresel hizmet üretimi'dir. Bu husus, inceleyemeye çalıştığımız ÇED kapsam dışı değerlendirme sürecinin bir boyutu iken diğer bir boyutu ise, söz konusu kararın yargısal denetiminde sebep ögesinin dar yorumlanması gerektiğidir. Çünkü, kapsam dışı değerlendirilen faaliyete dair karar, bu faaliyetin çed yönetmeliği kapsamında çevreye olumsuz etkilerinin ortaya çıkmasını ya da önlenmesini/kontrol edilmesini engelleyecektir. Bu durumda idarecilerin öncelikli görevi, çevrenin korunmasındaki kamu yararını, projenin kapsam dışı tutulmasından sağlanacak faydanın üzerinde görmek ve faaliyeti ÇED Yönetmeliğinde öngörülen usuller dairesinde denetlemek, izlemek olmalıdır.²⁶ Diğer bir deyişle, ÇED Yönetmeliğinin dışında tutulan faaliyetlerin sonuçlarının geri dönülmez olması nedeniyle, idarenin kapsam

²⁵ Şermin Ataklı, (2004), "Türkiye Uygulamasında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Ed. Marın, Mehmet C. ve Uğur Yıldırım, Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar, Beta Yayınları, Yayın No: 1483, İstanbul, s. 516.

²⁶ "(...) bir yatırım firma açısından kârlı olabilir. Ancak topluma getireceği fayda ve toplumsal maliyet ölçümü kalkınma ve çevre yaklaşımı ile birlikte değerlendirilmelidir." Zerrin Toprak Karaman, "Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi", Türk İdare Dergisi, S. 410, Y. 63, Mart 1996, s. 59.

dışı değerlendirme kararı almadan önce bu kararı almaya sevk eden maddi ve hukuki koşulları değerlendirmesi ve istisnaların dar yorumlaması gerektiği kuralını esas alarak nihai karara ulaşması gerekir.

ÇED Yönetmeliği çok kez değişiklik geçirmiştir. Geçici maddelerle getirilen muafiyetler Yönetmeliği temel amacından uzaklaştırmış, yönetmeliğin istisna hükümlerinin kapsamını genişletmiş ve pek çok kez iptal davasına konu edilmiştir.²⁷ Yönetmeliğinin 1. maddesinde Yönetmeliğin amacı, “Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek” olarak belirtilmiştir. Bu yönüyle Yönetmelik kapsamında yer alan faaliyetlere, istisnalara ve onlarla ilgili usul ve esaslara uygun yorum yapan idareye, Yönetmeliğin dayanağı olan Çevre Kanunu yol göstermelidir.

ÇED Yönetmeliğinin amacı, Çevre Kanunu'nun 10. maddesi²⁸ ve Çevre Kanunu'nun da dayanağını oluşturan Anayasa'nın 56. maddesinin ve bu bağlamda da sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının hayata geçmesini sağlayan usul hukuku araçları bağlamında belirlenebilir.²⁹ Buna göre, çevresel bilgiye erişim, katılım ve yargısal başvuru haklarının somutlaştırıldığı bir usul olan ÇED Yönetmeliği, devletin sağlıklı bir çevre hakkını tesis etmeye ilişkin sorumluluklarını yerine getirmesi için temel düzenlemelerinden biridir.³⁰ Bu nedenle Yönetmelik bir 'an'a/aşamaya/noktaya değil, çevresel etki doğurması muhtemelen tüm faaliyetler açısından başlangıcı başvuru ile tespit edilebilen ve izin/ruhsat

²⁷ Bu değişikliklerin bir kısmının sebebinin ÇED süreçlerinin uzun ve teknik incelemelere dayanan belirli bir süreci zorunlu kılmasının hem yatırımın gecikmesine hem de giderlerin artmasına sebep olması olduğu ileri sürülmektedir. Murat Sungur Bursa, "ÇED Yönetmeliği ve Uygulamaları", ÇED Eğitimi, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayın. Ankara, 1987, s. 53. Bir diğer önemli sebebin de maden, jeotermal, otoyol yapımı ve petrol gibi sektörlerle getirilmek istenen muafiyetler olduğuna dair bakınız: Berkan Demiral, Hakan Evin, "Türkiye'de Çevre Politikalarının Gelişiminin Çevresel Etki Değerlemesi Yönetmeliği Üzerinden Değerlendirilmesi", II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 48.

²⁸ "Yasa yapıcı 10.madde ile Türkiye'de ilk defa bir faaliyetin gerçekleşmesinden önce faaliyetin yol açabileceği olumsuz etkilerin belirlenmesini ve gerekli önlemlerin alınmasının gerekliliğini yasa düzeyinde öngörmüş ve uygulama için de Yönetmelik çıkarılmasını buyurmuştur.": Selami Demirkol, Kamu Yönetiminde Bir İlk; ÇED Raporu Uygulaması ile İşlem Üretme Sürecine Halkın Katılımının Sağlanması, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 107, 2013, s.59.

²⁹ İbrahim Kaboğlu, Nihan Yancı Özalp, Çevre Hakkı, Tekin Yayınevi, İstanbul, 2021, s.138.

³⁰ Süheyla Alıca, "Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 4, 2011, s. 87-119.

talebinin karşılanmasına dek süren usul ve esasları içerir. Bu yorum, hem Yönetmeliğin “Amaç” başlıklı 1. maddesindeki "usul ve esaslar" ifadesini somutlaştırmakta, hem de ÇED Yönetmeliği ile Çevre Kanunu arasında amaçsal bir bütünlük sağlamaktadır. Diğer yandan Çevre Kanunu'nun 10. maddesinin de ÇED'in özüne ilişkin önemli bir hüküm içermediği³¹ gözönüne alındığında ÇED Yönetmeliğinin amacı, (Çevre Kanunu'nun 10. maddesindeki ifadeyle) "gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin", planladıkları faaliyeti tanıttıkları ve çevresel etkilerini Yönetmeliğin kabul edilebilir bulunduğu değerler içinde ve çevreye "uyumlu" halde sürdürme taahhütlerinin somutlaştırdıkları rapor doğrultusunda izlenmeleri ve bu rapora aykırılık halinde de cezalandırılmaları sürecinde idarenin izleyeceği usulleri belirlemektir.

ÇED Yönetmeliği, bir işletmenin faaliyet kararını idareye bildirilmesi ile başlayan, taahhülle³² ve öngörüler üzerinden çevreye etkisinin idare tarafından değerlendirildiği, çok yönlü teknik ve bir idari süreci düzenlemektedir. Bu süreç, ÇED Yönetmeliğinde "EK 1 ve EK 2" listesindeki faaliyetlere göre değişen usullerden oluşmaktadır. Bununla birlikte ÇED Yönetmeliği, yatırımcının izin başvurusuna dair idarenin nihai kararına odaklanmış, sonuçları bu karara göre değişen usulleri düzenlemektedir. Diğer bir deyişle, ÇED Yönetmeliği, konuları ve/veya eşik değerleri değişen Yönetmeliğe ekli iki listesine ve bu eklere göre değişen usullere dayanmaktaysa da idarenin bu usuller açısından tek bir amacı vardır. Bu amacın ilk özelliği, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının devlet açısından yarattığı ödevin yerine getirilmesidir. Bu noktada Anayasanın 56. maddesinin hak boyutu yanısıra, “Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir.” ifadesiyle ödev boyutu da ihtiva ettiği hatırlatılmalıdır. TURGUT’un da haklılıkla ifade ettiği gibi, Çevre Kanunu’nun 3.maddesinin 1. Fıkrasının (a) bendinde yer alan “çevrenin korunması ve kirliliğın önlenmesi” görevi bu ödevin dolaylı tekrarı niteliğindedir.³³ Bu kapsamda devletin aktif ödevi, çevreyi kirletici faaliyetleri önlemek bu konuda tedbirler almak, kontrol ve

³¹ Nükhet Turgut Yılmaz, Çevre Politikası ve Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 231.

³² Alıca, ÇED Sürecinde İzleme ve Denetim, s. 114.

³³ Turgut Yılmaz, Çevre Politikası, s.80.

denetimlerle gerekli yaptırımları uygulamaktır. ÇED Yönetmeliği'nin amacı da bu aktif görevi yerine getirecek sürecin usul ve esaslarını düzenlemektir.³⁴

İdarenin, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı" ve "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı", projelerin onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatının proje için yatırıma başlanmasının ve ihale yapılmasının ön şartıdır. Bu nedenle de ÇED Yönetmeliğinin odağında ÇED başvurusuna yanıt olarak verilecek karar bulunduğundan, idari ve teknik süreçten ne kastedildiğini anlamak için yalnızca ÇED Yönetmeliğinde gösterilen usullerin değil, bu usullerin sonucu olarak nihai işleme odaklanan ÇED Yönetmeliğinin amacının belirlenmesi gereklidir. Diğer yandan, ÇED Yönetmeliğinin kapsamı dışında "değerlendirilen" ve "tutulan", bu yolla Yönetmelikteki usullerin işletilmesinden muaf olan faaliyetler açısından devletin söz konusu ödevinden ve amacından muaf olduğu anlaşılmalıdır. Bu noktada sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin "ekonomik istikrarın korunması gözetilerek, malî kaynakların yeterliliği" ölçüsünde yerine getirileceğine dair Anayasanın 65. maddesi akla gelmektedir.

Devletin sosyal ve ekonomik haklar açısından ödevlerini yerine getirmesi ile ilgili olarak Anayasanın 65. maddesinin³⁵, iki önemli kıstası vardır: 1- Görevlerin amaçlarına uygun önceliklerini gözetmek, 2- Ödevleri malî kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirmek. Buna göre, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının hayata geçmesinin somut usul aracı olarak ÇED Yönetmeliğinin kimi faaliyetleri kapsamı dışında tutması, anayasa ile kendisine verilen bir ödevin/sorumluluğun mali kaynakları gerekçesiyle sınırlandırılabilmesi anlamına gelmemektedir. Hele ki iklim değişikliği koşullarında, çevresel yatırımların olduğu kadar, izinlerin de iktisadi ve sosyal bir maliyet kalemi olarak belirlediği ortadadır. Bu nedenle bir faaliyetin kapsam dışı tutulması, toplamda ülkenin ekonomik değerlerinin kamu yararı doğrultusunda hesaplanabilir kılınmasını olanaksızlaştırır. Yatırımlar proje ölçeğinde değil, ekonominin bütünü içinde ve iklim üzerindeki etkileri nazara alınarak değerlendirilmek zorundadır. Özellikle Türkiye'nin iklim değişikliği emisyon azaltım hedeflerinin tutturulabilmesi³⁶, bu konuda küresel kaynaklardan yararlanabilmesi, idari kararların ekonomik sonuçlarını görmezden gelen bir yaklaşımın Anayasal düzeyde korunmasını olanaksızlaştırır. Bu noktada Anayasa'nın 65. maddesi, çevresel açıdan

³⁴ Turgut, Çevre Hakkı- Kuramsal ve Ampirik, s.18.

³⁵ Kaboğlu, Özalp, Çevre Hakkı s.57.

³⁶ Paris İklim Sözleşmesi, (4.madde) kapsamında ülkelerin sundukları emisyon azaltım taahhütleri ve yükümlülükleri vardır.

değerlendirme faaliyetinin, kolluk faaliyetinin bir iktisadi faaliyet olarak da görülmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, bir yatırımın çevresel denetim dışında tutulmasına yol açacak bir düzenleme, devletin ekonomik kaynakları ile orantılı olarak gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin gerçekleştirilemez kılınmasına yol açacaktır. İşte bu nedenle, izin işlemleri salt bir çevre koruma faaliyeti değil, kolluk faaliyeti olarak, iktisadi bir görünüme de kavuşmuştur. Kapsam dışı bırakma kararları da bu nedenle iktisadi olanakların kullanılamaz kılınmasına yol açacağı için, 65. maddeye aykırılık oluşturmaktadır. Ülkenin iktisadi kaynaklarının sürdürülebilir biçimde kullanılması için küresel tedbirlere uyumlu adımların atılması ve idarenin, ekonomik ve sosyal olanaklarını aşmadan kapsam dışında tutma kararlarını ortadan kaldırması gerektiği belirtilmelidir.

ÇED Yönetmeliğinin genel amacına göre idarenin ÇED kapsamında kullandığı yetkileri, önleme ilkesinin kurallarıyla kullanılmalıdır.³⁷ Diğer bir deyişle, ÇED Yönetmeliği, idari teknik ilke ve usullerden oluşan³⁸ bütünsellikte, Çevre Kanunu ve Anayasanın 56. maddesi çerçevesinde yorumlanmalıdır. Bu durumda idare, "gelecekte yol açabileceği olumsuz çevresel etkileri önceden hesaba katmak suretiyle, çevre hukukunun en temel ilkesi olan önleyiciliğin gerçekleştirilmesini sağlamakla"³⁹ görevlidir. Sonuç olarak ÇED Yönetmeliğinin ikinci özelliği olan "önleme ilkesi"⁴⁰, idarenin çevreye ilişkin faaliyetlerinin de temel aksı olmalıdır.⁴¹ Çevrenin korunmasının ekonomik niteliğinin ön plana çıktığı iklim krizi koşullarında, Anayasa'nın 56. ve 65. maddeleri bir karşıtlık oluşturmaktan çıkmaktadır. Bu yönüyle, çevresel varlıkların korunmasının iktisadi gerekliliğiyle, çevresel varlıkların bir hak olarak korunmasının gerekmesi arasındaki çatışma, yeni küresel iklim düzeninin soyut gerilimi halini almıştır.

³⁷ ÇED bağlamında önleme ilkesi ile sürdürülebilir kalkınma ilkesinin birbirini tamamladığı ile ilgili olarak bakınız: Saygılı, Çevre Hukuku Açısından,94.

³⁸ Ahmet Güneş, "Almanya'da Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulaması", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 66, Sayı 1, 2008, s. 48.

³⁹ Turgut Yılmaz, Çevre Politikası, s. 210.

⁴⁰ Nükhet Turgut, Çevre Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara, 2001, s.203-206

⁴¹ Çevre Hukukuna hâkim olan ilkeleri birbirinden kategorik olarak ayrı ayrı değerlendirmek olanaklı olmadığını belirten ŞİMŞEK de, sürdürülebilir bir çevre için önleyicilik ve ihtiyat ilkesinin gerekli olduğunu ifade etmektedir. Tacettin Şimşek, Çevresel Etki Değerlendirmesi Mevzuat, Uygulama ve Sorunlar, Danıştay Başkanlığı, Sempozyum 11 Mayıs 2010, 142. Yıl, s.77.

ÇED Yönetmeliğinin amacına yönelik üçüncü özellik ise, Yönetmelikte sayılan faaliyetlerin nev'inden yola çıkarak ortaya çıkmaktadır: Buna göre, idarenin belirli tür faaliyetlere ilişkin usul ve esasların geliştirmesinden ve yine belirli tür faaliyetler açısından ise bu usul ve esaslardan muaf tutmasından anlaşılması gereken, Yönetmeliğin (önemli) bir amacının, devletin yatırımcıyı belirli tür sektörlerle yönlendirerek kalkınmanın yöntemini belirlemesidir. Kalkınma politikalarının yeniden biçimlenmesi süreci, idarenin iklim kriziyle uyumlu planlama faaliyeti ile doğrudan ilgisi bulunan, çevre merkezli, ekonomik temelli, çok ayaklı ve kademeli kısa-orta-uzun vadeye yayılan, üretim ilişkilerinin düzenlenmesini gerektirmektedir.

2- ÇED'İN "DÜZENİ SAĞLAMAYA YÖNELİK KAMU HİZMETİ"⁴² NİTELİĞİ VE İKLİM KRİZİ

İklim krizi koşulları, hem iktisadi yönüyle kamu hizmeti kavramını hem de çevre mevzuatı açısından kamu düzeni kavramını “yeniden” düşünmeyi gerekli kılmaktadır. ÇED süreci, idarenin bir faaliyeti olduğu gibi, aynı zamanda idarenin bu faaliyetine yönelik veri yaratma, izne esas bilgi üretme açısından da özel ve kamu hukuku tüzel kişilerinin çok katmanlı iş birliğini, ortaklaşmasını ve karar alma süreçlerini de barındırır. İdarelerin kamu düzenine yönelik hizmet üretirken özel hukuk kişilerinden aldığı yardımı, yatırımı gerçekleştirecek firmanın beyanlarını, bilgi, belge ve taahhütlerini, işlemin sebep unsuruna dayanak ve idarenin nihai kararının "yardımcısı" olarak kabul etmek gerekecektir. Diğer bir anlatımla, ÇED kararı özellikle çevresel kamu düzeni⁴³ olarak da anılan çevre sağlığı ile dirlik ve esenlik unsurları başta olmak üzere kamu düzeninin esaslı parçalarını korurken, bozulması ihtimaline karşı tedbirleri, yasak ve sınırlamaları ile çalışma ve girişim hürriyetine, çevre hakkına, yaşama hakkına, seyahat ve yerleşim hakkına ve ilişkili pek çok hak ve özgürlük alanına sınırlamalar getirir. ÇED raporu bu faaliyetin tek kaynağı ve dayanağı değildir. Diğer yandan ÇED sürecinin faaliyet sahibi dışındakiler için de çevre kamu hizmeti olduğunun gözden kaçmaması gereklidir. Bu kamu hizmeti sadece çevrenin korunması amacına özgülenmiş de değildir. Belli bir alanda, belli bir sürede, belli bir

⁴² Onur Karahanoğulları, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s.76.

⁴³ Muhlis Ögütçü, Çevre Kolluk İşlemleri, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000, s.79-90. Aynı yönde kullanılan “ekolojik kamu düzeni” kavramı için bakınız: Özge Okay Tekinsoy, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, 12. Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s.162-167.

zamana bağlı kalınarak gerçekleştirilecek üretim örgütlenmesi; insan gücünün, teknolojinin ve belli bir sermayenin örgütlenmesini gerektirecektir. Bu nedenle de korunması umulan kamu düzeni, aynı zamanda sosyal ve iktisadi bir kamu düzenidir. Çevresel izin süreçlerine bağlı kalınarak gerçekleştirilecek bir yatırıma dair izin süreçleri ve izinler, bu nedenle sadece o yatırımla ilgili verilmiş kararlar değildir. Bilakis o yatırımdan daha çok, iktisadi, sosyal ve çevresel değerlerin bütünlüğüne dair bir nitelik taşır.⁴⁴

Çevre izin süreçlerinin bir kolluk faaliyeti olarak görülmesi, verilen iznin niteliği ile ilgilidir. İdarenin öngördüğü çevresel kamu düzeninin kurulması, korunması, sürdürülmesi ve geliştirilmesine odaklanmış bir kamu düzeni kavramı özellikle iklim krizinin yarattığı ölçek ekonomisine uygun gelişme stratejileriyle de ilgilidir. Hangi gelişme programının uygulanacağı, bu gelişme programına bağlı hangi yatırım kararlarının şekilleneceği içinden geçtiğimiz koşullarda sadece piyasa aktörlerinin karar verdiği bir süreç değildir. Hele ki çevresel izin süreçlerinin yarattığı ekonomi, kredi ve ticari koşullar bu gerçeği daha da pekiştirmektedir. İzin süreçlerinin kamu düzeni ile ilgisi bu nedenle, gerçekleşecek yatırımın yaratacağı risklerin denetim altına alınması gibi bir zeminden tarif edilemez. İdarenin çevresel kamu düzeni ile koruduğu değer, hem kaynak hem de ölçek düzeyinde çevresel varlıkların hem bir varlık hem de bir değer olarak örgütlenmesi zorunluluğuyla ilgilidir. Çevrenin her geçen gün daha yoğun bir biçimde iktisadi hayatın konusu haline gelmesi, bu varlıkların daha etkili bir biçimde kolluk konusu haline gelmesine yol açmıştır. Kısaca buradaki korunan çevresel güvenlik, yatırımın ortaya çıkardığı risklere indirgenemez. Bu paradigma, yatırımın çevresel izin süreci içinde olması veya olmaması nedeniyle kaynak ekonomisi ve alternatif maliyetler üzerinde yarattığı baskı ve alternatif yatırımlardan kullandığı kaynaklarla da ilgilidir. Bu bağlamda bir yatırımın izin sürecine tabi tutulmaması, salt bu yatırımla gerçekleşecek riskin öngörülemeyen olmasını değil aynı zamanda diğer alternatif yatırımlar ve kaynaklar üzerindeki etkinin de belirlenemez olması sonucunu yaratacaktır. Bu durum hem mülkiyet hakkını hem de girişim hürriyetini ihlal eden bir sonuca yol açacaktır. Aynı yatırım bölgesinde, belli muafiyetlerle çevresel izin süreci dışında bırakılmış bir yatırımın, başka yatırımlar üzerinde olası etkilerinin belirlenemez kılınması, bunun da idarenin faaliyeti ile

⁴⁴ ÇED Yönetmeliğinin üretime dayalı sermaye hareketliğine yön veren bir metin olması hakkında bakınız: Kemal Korucu, “Merkezileşmeden Zaman-Mekân Sıkışmasına: Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.127, Y. 2016, s. 193-222.

gündeme gelmesi hak ihlalleri boyutuyla kusur sorumluluğunu da gündeme getirecektir. Bu nedenle, izne tabi tutulan faaliyetlere uygulanacak izin sisteminin niteliği kamu düzeninin korunmasını sağlayacağı gibi aynı zamanda iklim alanında bir alternatif bütçenin yaratılmasını da mümkün kılacaktır.

Kamu düzeninin korunması açısından idarenin faaliyetleri asli, devredilemez ve vazgeçilemez bir yetkiden kaynaklanır.⁴⁵ Çevre, çok farklı boyutları olan ve bu nedenle de birden fazla alanda yürütülen idari faaliyetlerin toplamında korunabilecek bir değer olduğundan bu alandaki kolluk faaliyetinin tek bir idare ile sınırlandırılması mümkün değildir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin faaliyetleri ve işleyişleri ile idareyi bütünleyen bir ilke olduğu hatırlandığında çevrenin merkezde olduğu bir kolluk faaliyeti için idarelerin bir arada, değeri merkezine alan bir işleyiş kurması beklenir.

Bu işleyiş ÇED söz konusu olduğunda, takip ve denetimi kapsayan ve sonunda izine ilişkin kararlar somutlaşan bir süreç olduğundan, bu işlemin yararlanıcısı salt yatırımı organize eden özel veya kamu hukuk tüzel kişisi değildir. Çevreye etkisi olacak yatırımı planlayan kişi/ faaliyet sahibi, yatırımdan kâr elde etmek için izin süreçlerine başvurduğundan, bu kârlılığının da gerek koşulu, bu izin süreçleridir. Diğer yandan, bu yatırım süreci, mevcut durumda bir değişikliğe neden olacağından, plan, program ve karar alma süreçlerini etkilemektedir. Bu nedenle, çevresel kamu düzeni faaliyeti iznine esas tüm bilgilerin ve belgelerin kamuya açılması gereklidir. Bu durumda, ÇED sürecinin kolluk işlevini gerektiği gibi yerine getirmesinin anahtarı, işlemin yararlanıcısı tüzel kişisinin, kamu gücünün en çıplak görüldüğü kolluk faaliyetine esas bilgi ve belgelerinin şeffaflığını sağlamasıdır. Yatırım aşamasından faaliyet aşamasına geçildiğinde de aynı şeffaflık, düzenli bilgi ve belge üretilmesiyle ve faaliyeti izlenebilir kılacak araçlarla mümkün hale gelebilir. Faaliyet sahibinin kolluk içindeki yeri, yükümlülüklerini akredite ÇED danışmanlık firmaları⁴⁶ eliyle verileştirerek, uzmanlık ve teknik bilgi içeren ÇED raporlarla faaliyetinin denetlenmesini

⁴⁵ D. Çiğdem Sever, "Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi açısından Özel Güvenlik", Sarper Süzek'e Armağan, C. 3. S. 3279-3310.

⁴⁶ ÇED Yönetmeliğinin 4.maddesinin 1. Fıkrasında (d) "Bakanlıkça yeterli verilmiş kurum/kuruluşlar" olarak ifade edilen bu firmalar, Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu, Proje Tanıtım Dosyası, Proje İlerleme Raporu hazırlamak ve sunmak için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşlar olarak tanımlanmıştır. Bu firmalar, ÇED sürecini belirleyen belgeleri ve raporları hazırlamaktadır.

istemek değildir. Aynı zamanda bu verilerin güvenilirliğini⁴⁷ garanti edecek bir kamusal denetime olanak sağlamasıdır. Bu durumu tek cümle ile ifade etmek gerekirse, ÇED süreci ÇED raporuna bağlanmış bir kararla somutlaşan/sınırlı amaçlı kolluk faaliyeti değildir.

Çevrenin korunması için yapılacak masrafların yeni "endüstrilere" kaynaklık edebileceğine yönelik tartışmaların kökeni, ülkemiz açısından da oldukça eskidir. Demir'e göre, "Bu sektöre, emniyet araçları yaratan (üreten) endüstriler denilmesi önerilmektedir. "Çevre" bir pazar ve emniyet de bir mal (ticari mal) olmakta ve neticede "çevreyi sıhhiyeleştirmek, güzelleştirme" yeni imalatın amacı ve yeni kârların da kaynağı olmaktadır"⁴⁸. Buradaki tehlike, "bunların da başlı başına yeni bir çevre tahrip ve kirlenme nedeni olmaları hususudur." ⁴⁹ İşte ÇED Yönetmeliğinde öngörülen süreçlerin, ÇED firmalarının hazırladıkları raporla sınırlı taahhüt ve denetim kaynağına indirgenmesi ve idarenin bu raporla sınırlı ürettiği denetimci rolü, çevresel denetimi ÇED kararından 'yararlanan' faaliyet sahibinin de parçası olduğu irrasyonel bir ÇED sektörünü yaratmaktadır. Hizmet sektöründeki hukuku dolanma araçlarına bağımlı hale gelmiş bir sanayi sektörü düşünülemez. Böyle bir sektörün uluslararası bir rekabet gücü olamayacağı gibi bir küresel aktör olarak, piyasa hukuku koşullarını taşıması da olanaklı değildir. Tam da bu nedenle evrensel ölçekte geçerli hukuk kuralları evrenselliğini küresel ticarete konu düzenlemelere beşiklik etmesinden almaktadır. Pek tabi, çevre koruma gündemi için de bu dinamikler geçerlidir.

Geleneksel biçimiyle ÇED sürecinin bir başvuru ile başladığı, bu başvurunun sonundaki işlemin "yararlanıcısı"nın işleme esas kabul edilen bir raporun tanzimi konusunda başka bir özel hukuk tüzel kişisinden hizmet aldığı ve idarenin bu başvuru ile raporu dayanak göstererek nihai kararı verdiği; idarenin bu faaliyetlerine de kolluk faaliyeti dendiğini bu noktada yeniden hatırlatmak gerekir. Bu geleneksel form, ÇED Yönetmeliği ekseninde normatif bir biçime de sahiptir. Ancak, yukarda vurguladığımız gibi, bu izin sürecinin niteliği ve anlamı dönüşmektedir. Bu dönüşüm aynı zamanda, çevre korumanın amacını, çevre hakkının hayata geçmesini sağlayan çok yönlü

⁴⁷ Orhan Sevgi, Vedat Beşkardeş, Nimet Velioğlu, Çevresel Etki Değerlendirmelerinde Canlı Kavramının Kullanımı Bağlamında Yaşanan Etik İhlaller, İş Ahlakı Dergisi, C.12, s.2, s.14-62.

⁴⁸ Ahmet Demir, "Doğal Çevre Tahripleri ve Ekonomi İlişkileri Üzerinde Bir Araştırma", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 28 (1973), s.157.

⁴⁹ Demir, Doğal Çevre. 157

teknik ve idari süreci, usul ve ilkeleri de etkilemektedir. İdarenin çevresel etki değerlendirmeye ilişkin kararları, idarenin çevresel kamu düzenini sağlamak üzere yürüttüğü kolluk faaliyeti bağlamında asli yetkili olması, aynı zamanda devletin salt bir kolluk olarak değil aynı zamanda ekonomik bir aktör olarak da belirmesiyle ilgili olduğunu vurgulamak gereklidir. Bu nedenle çevresel izin süreçleri, hem bir kamu hizmeti hem de bir kolluk faaliyeti olarak, sosyal ve iktisadi yönü de giderek artan, çevresel etkilerin değerlendirilmesini bir gelişme programına bağlar. Bu yönüyle ÇED Yönetmeliği, bir norm olarak, ortaya çıkan bu paradigma dönüşümü kapsamında okunmalıdır.

ÇED KAPSAM DIŞI DEĞERLENDİRME KARARI VE PARİS SÖZLEŞMESİ SONRASI DÖNEM:

ÇED Yönetmeliği, Ek-1 ve Ek-2 Listelerinde yer almayan veya listede belirtilen eşik değerlerin altında kapasitede çalışması planlanan projeleri ÇED sürecinden muaf tutmaktadır. Projelerin ÇED Yönetmeliği kapsamında olup olmadığının değerlendirilmesi ile kastedilen bakanlık/valilik incelemesi sonunda ÇED Yönetmeliğine tabi ya da tabi değil kararının verilmesidir. Planlanan projeler için ÇED Yönetmeliği kapsamı dışında olduğuna dair Bakanlıktan/Valilikten (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü) alınan görüş sonunda verilen karar, faaliyet sahibi kadar Bakanlık da kimi yükümlülüklerden muaf tutmaktadır. Bu yükümlülükler "gerçekte" Anayasa'nın 56.maddesinde devlete ödev olarak yüklenmiştir fakat Yönetmelikteki "eşik" değerlerin altında kalması nedeniyle ve Çevre Kanunu'nun amacı hilafına hafifletilmektedir.

Diğer yandan ÇED kapsam dışı değerlendirme kararlarının, Anayasa'nın 90. maddesi⁵⁰ gereği usulüne uygun olarak yürürlüğe giren uluslararası sözleşmelerin yarattığı yükümlülüklerine ve (uluslararası sözleşmelerinin bir hukuk kaynağı olduğu ve temel hak ve özgürlükler kesişiminde kanunlardan üstün bir konum kazandığı da gözetildiğinde) devletin çevrenin korunmasına yönelik diğer ödevlerine aykırılıklar yarattığı açıktır. İç hukukun bir parçası haline gelen uluslararası sözleşmeler teknik ve hukuki dönüşümü mecbur kıldığı kadar bu dönüşümü hayata geçirecek yönetsel değişiklikleri de

⁵⁰ "Türk devletinin taraf olduğu çevreyi koruyucu sözleşmeler kanun hükmünde olacaklarından ayrıca bir uygu-lama kanunu çıkarılması zorunluluğu olmadan doğrudan uygulanacaklardır." Nükhet Turgut Yılmaz, "Çevreyi Koruyucu Uluslararası Sözleşmelerin Yadsınamaz Önemi", Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s.20.

beraberinde getirmektedir.⁵¹ Bu açıklamalar ışığında, 22 Nisan 2016 tarihinde 175 ülke temsilcisiyle birlikte imzalanan, 7 Ekim 2021 tarihinde Cumhurbaşkanı Kararı ile onaylanarak iç hukuk onay süreci tamamlanan Paris İklim Sözleşmesinin Türkiye açısından yarattığı yükümlülüklerin en önemli ayağını çevresel etki değerlendirme süreçleri oluşturmaktadır.

Paris İklim Sözleşmesi ülkelerin taahhütlerini somut politika eylemlerine dönüştürmeleri gereken ve en temelde iklim değişikliği sorununa karşı sera gazı emisyon azaltma taahhütlerine dayanan bir sistemi öngörmektedir. Bu yönüyle “gönüllülük” temelinde ülkelerin sundukları emisyon azaltım taahhütleri, Sözleşmenin ayırt edici özelliğini oluşturmaktadır. Buna göre Paris İklim Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin sürdürülebilir kalkınma ilkesi hedefleri doğrultusunda, küresel ortalama sıcaklık artışının sanayileşme öncesi döneme göre 2°C altında ve artışın 1,5°C'nin altında tutulmasına yönelik uluslararası ortak eylem hareketinin 2050 itibarıyla küresel olarak karbon-nötr hedefine ulaşmak için küresel dönüşümün adımlarından oluşturmaktadır.⁵²

Paris İklim Sözleşmesinin genelinde ve özellikle de 6, 7 ile 10. maddelerinde “sürdürülebilir kalkınma kavramına vurgu yapıldığı ve hatta emisyon azaltım sürecinde sürdürülebilir kalkınmanın geliştirilmesinin talep edildiği görülmektedir.”⁵³ Sözleşmenin giriş bölümünde ‘kamu farkındalığı, kamunun katılımı, kamunun bilgiye erişimi ve her seviyede işbirliği’ yapılması gerektiğine dair vurgunun Sözleşmenin 12. Maddesinde tekrar edilmesi de Sözleşmenin amaçlarına ulaşılmasında devletlerin kullanabileceği usul araçlarını ortaya koymaktadır. Daha açık bir anlatımla Paris İklim Sözleşmesi, küresel ortalama sıcaklıktaki artışın endüstri öncesi düzeylerin 2 derece altında ve sıcaklık artışını endüstri öncesi düzeylerin 1,5 derece üstüyle sınırlamak amacıyla devletlerin çevresel bilgiye erişim yollarını, katılım araçlarını geliştirmesini, kamu farkındalığını arttırmasını önermektedir. Bu önerinin Türkiye’deki somutlaştığı yer ÇED Yönetmeliği olduğundan, sera gazı emisyon azaltımı taahhütlerinin yerine getirilmesinde, burada yer bulan usul araçlarının etkili hale getirilmesi gerekmektedir.

⁵¹ Yasemin Kaya, “Çok Taraflı Çevre Anlaşmalarına Uyum Sorunu ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2011, C.16, S.2, s.457.

⁵² <https://iklim.csb.gov.tr/paris-anlasmasi-i-98587>

⁵³ Baran Bozoğlu, 21.Yüzyılda İklim Krizi, Paris Anlaşması ve İklim Değişikliğine Uyum, Dorlion Yayınevi, Ankara, 2019, s. 68.

Diğer yandan, ÇED sürecinin öncelikli hedefi henüz plan aşamasında faaliyetlerin olumsuz etkilerini ortaya koymak ve bu etkileri ortadan kaldıracak ya da azaltacak önemleri belirlemektir. Önleme ilkesi olarak adlandırılan bu özelliği, ÇED Yönetmeliğinde kontrol- izleme ve denetleme süreçleri tamamlamaktadır. ÇED Yönetmeliğinin, ÇED'e tabi tutulanlar kadar, ÇED Olumlu Kararı verilen faaliyetler açısından izleme ve kontrol süreçleri öngörmesi yukarıda da ifade edilen ÇED Yönetmeliğinin amacıyla uyumlu olağan bir sonuçtur.⁵⁴ ALICA'nın da haklılıkla ifade ettiği gibi, "Ülkemiz uygulamasında, "ÇED Olumlu Kararı" işlemiyle, projeye çevre açısından genel bir izin verildiği, hatta projenin çevreye uygunluk açısından aklandığı anlamında bir kanaatin olduğu gözlenmektedir. Ancak bu idari işlem, mevzuatta çevre açısından alınması gereken diğer izinlerin ortadan kalkmasını veya alınmamasını gerektiren bir sonuç doğurmamaktadır. ÇED izleme ve denetim aşaması; hem kararın verilmesinden itibaren belirli bir sürede faaliyete başlanıp başlanmadığını, hem de projenin inşaat, işletme ve sona erdirme çalışmalarında, belirtilen tedbirlere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığını tespit etmeye ilişkindir. Bu nedenle bir taahhütler manzumesi olan ÇED Raporunda yer alan taahhütlere uyulup uyulmadığının denetlenmesi çok önemlidir."⁵⁵ Bu yönüyle ÇED Yönetmeliğinin kapsamının Paris İklim Sözleşmesi sonrası süreçte sera gazı emisyonlarına ilişkin taahhütlerin gerçekleştirilmesi ve hayata geçebilmesi için gerçek bir araç, somut bir yol olduğu açıktır.

İşte yapılan bu açıklamalar ışığında, ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme Kararı, bir faaliyeti tamamen Yönetmelik kapsamı dışında tutarak Yönetmeliğin kontrol, izleme, denetleme ve yaptırım süreçlerinden çıkarmaktadır. Bu kararın, Yönetmeliğin dışında tuttuğu faaliyetlerin çevreye olumsuz etkilerini "hemen hemen" görünmez kıldığı ifade edilmelidir. Diğer yandan bir projenin etki alanı⁵⁶, her zaman aynı olmamakta ve sonuçları da aynı gerçekleşmemektedir. Bu nedenle, "baştan" ÇED süreci dışına çıkarılan bir faaliyetin gerçek sonuçları belirlenemez olmaktadır.

⁵⁴ ALICA'nın ifadesiyle, "İzleme ve kontrol faaliyetleri sayesinde yalnızca öngörülerin ve taahhütlerin doğruluğu ile ilgili kesin cevaplar alınmasıyla kalınmamakta, kirliliği önleyici çalışmaların ve hatta ÇED raporunun tamamının doğruluğunun sınanması da sağlanmış olmaktadır." Alica, ÇED Sürecinde İzleme ve Denetim, s. 113-125

⁵⁵ Süheyla Suzan Gökalp Alica, ÇED Raporu Yetmez, Taahhütler Denetlenmeli <https://www.savunmahareketi.org/ced-raporu-yetmez-taahhutler-denetlenmeli/>

⁵⁶ Begüm Özkaynak, "Etki Değerlendirme: Neden ve Nasıl?", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 22.

ÇED kapsam dışı değerlendirmenin en ciddi sakıncalarından bir diğeri de “bir bölgede veya mekanda yapılan farklı farklı sektörel yatırımların toplam çevresel negatif kümülatif⁵⁷ etkilerini görünmez kılacak bir kopukluğa neden olmasıdır.”⁵⁸ Çevresel etkiler tek tek faaliyetlerle ortaya çıkabildiği gibi, faaliyetlerin bütünlüğünde kümülatif olarak da ortaya çıkabilmektedir. Bu durum hem ÇED’e tabi faaliyetlerin raporlarında da hem de kapsam dışı değerlendirme kararlarının yan yana getirdiği birden fazla faaliyetin toplamında da olabilmektedir. Burada dikkate sunulması gereken husus, kapsam dışı değerlendirilen projelere ilişkin faaliyet sahibinin kapasite artırımı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, mevcut proje kapasitesi ve kapasite artışları toplamı ile birlikte projenin yeni kapasitesinin Ek II listesinde belirtilen eşik değer üzerinde kalıyor ise Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması gerektiğine ve Ek I deki eşik değer üzerinde kalıyorsa ÇED Başvuru Dosyası hazırlanması gerektiğine dair Yönetmelik hükümleridir. Bu hükümler de göstermektedir ki, ÇED Yönetmeliği kapsamında tutulan faaliyetlerin olumsuz etkilerinin “dikkate değer” görülecek eşiklere ulaştığında Yönetmelik Kapsamında kontrol, izleme ve denetlemesi yapılmakta; bu eşik altında kaldığı sürece kapsam dışında görülmektedir. Buna karşın, söz konusu eşik değerlerin başka faaliyetlerle birleşerek aşılması hali ile eşik değerlerinin altında kalan birden fazla faaliyetin birleşerek ÇED kapsamına giren başka bir faaliyetin “enerji kaynağı” haline gelmesi gibi haller göstermektedir ki ÇED Yönetmeliğinin kapsamı dışında tutulma sonucu doğuracak her tür muafiyet /istisna Çevre Kanunu’nun, Anayasa’nın sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı düzenlemesinin ve Paris İklim Sözleşmesinin amacına aykırıdır.

⁵⁷ “Günümüzde gelişen teknoloji sayesinde bilgisayar programları yardımıyla simülasyonlar ve uydudan hava fotoğraflarıyla hava kirliliğinin sınır ötesi etkisinin dahi hesaplandığı bilinmektedir. Bu yöntemle her bir tesis için veriler toplanarak ölçümlerin yapılabilmesi teknik olarak mümkün olduğu gibi, henüz işletmeye geçmemiş tesisler bakımından mevcut kirlilik seviyesine katkı oranı da hesaplanabilecektir.” Gürsel Özkan, “Kümülatif Etki Değerlendirmesinin Yargısal Denetimi”, Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı 2019 Bildiriler Kitabı, 3.Bölüm: Hukuk, s.360.

⁵⁸ Türkiye’de çevresel değerlerin hızlı bir şekilde azalmasında ve bozulmasında faaliyetlerin çevreye verdiği kümülatif, sinerjik, geniş çaplı ve geri döndürülmez etkilerinin değerlendirme kapsamına alınmamasının etkisi ile ilgili olarak bakınız: Sevim Budak, Seda Yurtcanlı, İlkur Gül, “20. Yılında Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci: Değişimler, Dönüşümler, Kırılganlıklar, İsyenlar”, XII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR 12) Bildiriler Kitabı, Editör: Fatma Neval Genç, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 148.

Başka bir açıdan bakıldığında da ÇED Raporlarında bir faaliyetin çevreye etkilerinin kabul edilebilir düzeyde olduğu ve bu nedenle idarenin "izin" verebileceği ortaya konulsa bile idare, faaliyete izin verilmesinde kamu yararı bulunmadığı sonucuna varırsa, faaliyete izin vermeyebilir.⁵⁹ Bu nedenle ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme Kararlarının mutlaka dar yorumlanması gereklidir. ÇED'in nihai kararları kontrol etme değil de, çevresel yönlere daha çok yer vererek kararları 'sınırlamak' amacı taşıdığı kabul edilmelidir. Çevrenin korunması amacının⁶⁰ diğer tüm menfaatler karşısında üstün bir kamu yararı taşıması nedeniyle, ÇED Yönetmeliğinin sağlıklı ve dengeli çevrede yaşama hakkının gerçekleşmesi için gerekli bir usul yolu olduğu kabul edilmeli ve faaliyetleri, Yönetmelik dışına çıkaran Kapsam Dışı Değerlendirme Kararına ÇED Yönetmeliğinde bir 'ihtimal' olarak dahi yer verilmemelidir. Yönetmelikte olduğu süre içinde de idarelerin Anayasadan ve Çevre Kanunundan kaynaklanan ödevleri gereği bu yolu dar yorumlaması ya da hiç kullanmaması gereklidir.

SONUÇ

ÇED Kapsam Dışı kararı henüz proje aşamasındaki faaliyetlerin sahiplerinin Yönetmelikte gösterilen şartları taşımadığı kanaatine vardıkları faaliyetleri hakkında hazırladıkları bir dosyayı idareye sunarak Yönetmelikten muaf tutulmayı talep etmeleri sonucunda verilen bir karardır. Bu kararın faaliyet sahibi açısından yarattığı yararlandırıcı yön, faaliyetin çevre üzerinde yaratabileceği olumsuz sonuçlar nedeniyle kamu yararının karşısında kabul edilebilir olmamalıdır. Diğer yandan ÇED Yönetmeliğinin Türk çevre mevzuatı açısından önemi Anayasanın 56 ncı maddesinin devlete yüklediği ödev ve Çevre Kanununun ilkeleri bağlamında ortaya çıkmaktadır. Bu önem, özellikle ÇED Yönetmeliğinin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını mümkün kılan usul kurallarını içermesi nedeniyle de vurgulanmalıdır. Sonuç olarak, bir faaliyetin planlanması aşamasından itibaren izleme, kontrol ve denetim süreçlerini sürekli aktif tutarak hakkın gerçekleşmesini sağlayan devlet bir yandan da ödevlerini yerine getirmektedir.

⁵⁹ Turgut, Çevre Politikası, s.219.

⁶⁰ Çevre Kanunu'nun amacının çevrenin korunması olduğuna ilişkin olarak bakınız: Ömer Aykul, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Hukuku", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 52.

Bu durumda eşik değerlerin altında kalması nedeniyle ÇED Yönetmeliği dışında çıkarılan bir faaliyet, uzun süreli ve çok etkileşimli başka kirleticilerle birleşerek ÇED kapsamındaki kirleticiler gibi sonuç doğurabileceği gibi, ÇED kapsam dışı kararı verilen birden çok faaliyet bir arada kümülatif etki de yaratabilir. Göz ardı edilmemesi gereken bir diğer ihtimal ise, ÇED kapsam dışı değerlendirme kararı alarak faaliyete geçen bir işletmenin ÇED kapsamı içine giren başka bir faaliyete “hammadde” sağlamasıdır. Bu son ihtimalde, kapsam dışı değerlendirilen faaliyet ÇED kapsamındaki büyük faaliyetin “kaynağı” olmasına rağmen, faaliyetler parçalanarak idareye sunulmaktadır. Sayılan tüm bu durumlar için Yönetmeliğin bir çözümü olmadığı gibi “kirlilik” değerlendirmesi yapabilecek bütünlük bir idari izlemenin gerçekleşmesi çok zordur. Bu ve buna benzer sonuçları engellemek için ÇED Kapsam Dışı Değerlendirme kararına imkan veren düzenlemenin Yönetmelikten tamamen çıkarılması ya da dar yorumlanması yerinde olacaktır.

Bununla birlikte bazı projelerle ilgili olarak ÇED Yönetmeliğine, “İklim Değişikliği Raporu” hazırlanması zorunluluğunun eklenmesi; ÇED süreçlerinde faaliyetin iklim değişikliğine olası etkilerinin tespit edilmesini, önlenmesini ve münhasıran iklime etkileri yönünden takip edilebilmesini sağlayacaktır. Türkiye’nin Paris İklim Sözleşmesi bağlamında yükümlülüklerini yerine getirebilmesi açısından İklim Değişikliği Raporunun ÇED Yönetmeliğine eklenmesine önemli bir gerekliliktir.

KAYNAKÇA

- AKKAŞ, Yalçın, "Türkiye'de ÇED Mevzuatının Diğer Mevzuat Bakımından Gelişimi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 85-98.
- ALICA, Süheyla Suzan, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, 2011, s. 97-130.
- ALICA, Süheyla Suzan, "Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 4, 2011, s. 87-119.
- ALICA, Süheyla Suzan, "ÇED Sürecinde İzleme ve Denetim ile İdari Yaptırımlar, Konuya İlişkin Yargı Kararları", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 113-125.
- ALICA, Süheyla Suzan, ÇED Raporu Yetmez, Taahhütler Denetlenmeli, <https://www.savunmahareketi.org/ced-raporu-yetmez-taahhutler-denetlenmeli/>
- ATAKLI, Şermin, "Türkiye Uygulamasında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetimsel Perspektifler, Ed.: MARIN, Mehmet / YILDIRIM, Uğur, İstanbul, Beta Yayınları, 2003, s. 515-532
- AYKUL, Ömer, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Hukuku", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 34-57.
- BARTH, Hans Günter, "Çevre Politikası ve Ekolojiye Yönelik Planlama Enstrümanı Olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Ed.: USLU, Orhan, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1991, s. 17-42.
- BOZOĞLU, Baran, 21.Yüzyılda İklim Krizi, Paris Anlaşması ve İklim Değişikliğine Uyum, Dorlion Yayınevi, Ankara, 2019.
- BUDAK, Sevim / YURTCANLI, Seda / GÜL, İlknur, "20. Yılında Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci: Değişimler, Dönüşümler, Kırılganlıklar, İsyenlar", XII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR 12) Bildiriler Kitabı, Ed.: GENÇ, Fatma Neval, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 148-167.
- BURSA, Murat Sungur, "ÇED Yönetmeliği ve Uygulamalar", ÇED Eğitimi, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 51-56.
- DEMİR, Ahmet, "Doğal Çevre Tahripleri ve Ekonomi İlişkileri Üzerinde Bir Araştırma", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 28, 1973, s.132-166.
- DEMİRAL Berkan / EVİN, Hakan, "Türkiye'de Çevre Politikalarının Gelişiminin Çevresel Etki Değerlemesi Yönetmeliği Üzerinden Değerlendirilmesi", II.

- Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 39-50.
- DEMİRKOL, Selami, “Kamu Yönetiminde Bir İlk; ÇED Raporu Uygulaması ile İşlem Üretme Sürecine Halkın Katılımının Sağlanması”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 107, 2013, s. 51-74.
- GÜLER, İlke Örcen, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2019 Bahar, 4(8), s.194-215.
- GÜNEŞ, Ahmet M., “Almanya’da Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulaması”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 66, Sayı 1, 2008, s. 39-62.
- GÜNEŞ, Şule, “Uluslararası ÇED Yükümlülüğü”, Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 107- 112.
- KABOĞLU, İbrahim Nihan Yancı Özalp, Çevre Hakkı, Tekin Yayınevi, İstanbul, 2021.
- KARAHANOGULLARI, Onur Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.
- KAYA, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2011.
- KAYA, Yasemin, Çok Taraflı Çevre Anlaşmalarına Uyum Sorunu ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2011, C.16, S.2, s.439-462.
- KORUCU, M. Kemal, “Merkezeleşmeden Zaman-Mekân Sıkışmasına: Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 127, 2016, s. 193- 222.
- ÖĞÜTÇÜ, Muhlis, Çevre Kolluk İşlemleri, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000.
- ÖZKAN, Gürsel “Kümülatif Etki Değerlendirmesinin Yargısal Denetimi”, Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı 2019 Bildiriler Kitabı, 3.Bölüm: Hukuk, s. 352-361
- ÖZKAYNAK, Begüm, “Etki Değerlendirme: Neden ve Nasıl?”, Avrupa Birliği’ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 22-27.
- ÖZLÜER, Mahmut Fevzi Ekolojik Krizin Yeniden Üretiminde Hukuk, TBB Dergisi 2021 (156), s.87-138.

- SAÇLI, Ahmet, Kalkınma Politikalarında Çevresel Etki Değerlendirmesi Sorunsalı – Türkiye Örneği, Memleket Siyaset Yönetim, S.13, N.29, Y.2018, s.117-134.
- SAYGILI, Abdurrahman; “Avrupa Birliği’nin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, Bahar 2004, s. 65-79.
- SAYGILI, Abdurrahman; Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007.
- SEVER D. Çiğdem, “Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi açısından Özel Güvenlik”, Sarper Süzek’e Armağan, C. 3. S. 3279-3310.
- SEVGİ, Orhan / BEŞKARDEŞ, Vedat / VELİOĞLU Nimet, “Çevresel Etki Değerlendirmelerinde Canlı Kavramının Kullanımı Bağlamında Yaşanan Etik İhlaller”, İş Ahlakı Dergisi, C.12, s.2, s.14-62.
- SERTER, Gencay, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi”, Planlama Dergisi, Sayı 1, 2006, s. 43-52.
- ŞİMŞEK, Tacettin, “Çevresel Etki Değerlendirmesi: Mevzuat, Uygulama ve Sorunlar”, Danıştay ve İdari Yargı Günü, 142. Yıl Sempozyumu, Ankara, Danıştay Matbaası, 2010, s. 63-91.
- TEKİNSOY, Özge Okay, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, 12. Levha Yayınları, İstanbul, 2011.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin “Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi”, Türk İdare Dergisi, S. 410, Y. 63, Mart 1996, s. 59-83.
- TURAN, Emine Su / GÜNER, Esra Deniz, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirme Mevzuatındaki Değişimler”, Doğal Afetler ve Çevre Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 2017, s. 39-47.
- ULUSOY, Canan Karakaş, Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinde Çevre – Ekonomi İkilemi, Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi Cilt:1, Sayı:1, Aralık 2019, s.58-82.
- VATANSEVER BOŞÇA, Aysun / ŞAHİN HAMAMCI, Nihan, “Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi”, Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 33-47.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesinin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları”, Türk İdare Dergisi, Sayı 410, 1996, s. 37-57.
- YILMAZ TURGUT, Nükhet, “Çevre Hakkı - Kuramsal ve Ampirik Çerçeve, İlgili Temel Kavram ve İlkeler: Yargının Rolü”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 142. Yıl Sempozyumu, Ankara, Danıştay Matbaası, 2010, s. 13-62.

YILMAZ TURGUT, Nükhet, “Çevreyi Koruyucu Uluslararası Sözleşmelerin Yadsınamaz Önemi”, Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s.11-38.

YILMAZ TURGUT, Nükhet, Çevre Politikası ve Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2012.

YİĞİT, Nuri, Çevresel Etki Değerlendirme, Ankara, Kılavuz Yayınları, 2002

YURTERİ, Coşkun, “Ulusal ve Uluslararası ÇED Çalışmalarının Bir Mukayesesi”, Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 27-31.