



Ekonomi Yönetim Politika

Economics Management Politics



Araştırma Makalesi • Research Article

Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliğinden Muafiyet Sağlayan Geçici Maddenin Çevreci Anlayış Açısından Analizi

Analysis Of The Environmental Attitude Indicated By The Provisional Substance Giving Exemption From Environmental Impact Assessment

Mahmut ÖZDEMİRKOL *

Özet: Çevre koruma anlayışının tarihi, eski olmakla birlikte uluslararası alanda ve devletlerin yasalarında yer almaya başlamasına ilişkin süreç, Birleşmiş Milletler tarafından 1972 yılında, konunun gündeme alınması ile başlamıştır. Çevre korumaya ilişkin düzenlemelerin dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de, 1980’li yıllara denk geldiği görülmektedir. 1983 yılında Çevre Kanunu kabul edilmiştir. 1993 yılında ise çevre korumada önemli bir enstrüman olan Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Yönetmeliği kabul edilmiştir. Anılan yönetmeliğe geçici bir madde eklenerek yönetmeliğin kabul tarihinden önce gerekli izin veya onayları alan projelerin çevresel etki değerlendirme sürecinden muaf tutulmuştur. Bu geçici maddeden dolayı söz konusu tarihten önce onaylanan veya izni alınan özel veya kamu faaliyetleri hakkında çevresel etki değerlendirme yapılmamıştır.

Bu yaklaşım çevre koruma anlayışı ile uyum sağlamadığı gibi çevre kanununa da aykırıdır. Söz konusu madde çevreci sivil toplum kuruluşları tarafından eleştirilmiştir. Geçici maddenin iptaline ilişkin davalar açılmıştır. Buna rağmen idarenin mahkeme kararına rağmen geçici maddeden vaz geçmediği görülmüştür. Birçok sefer değiştirilen ÇED Yönetmeliğinde korunan maddelerin başında muafiyet sağlayan geçici madde geldiği görülmektedir. Çalışmanın amacı idarenin tutumunu analiz etmek ve çevreci bir anlayışla değerlendirmektir. Çalışmada çevresel etki değerlendirme sürecinden muafiyet sağlayan geçici madde, geçici madde hakkında mahkeme kararları, değiştirilen ÇED yönetmelikleri ve idarenin mahkeme kararları karşısında tutumu değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çevresel Etki Değerlendirme, Çevre Koruma, Çevreci Anlayış

Abstract: Although the concept of environmental protection has an old history, the process of its inclusion in the international arena and in the laws of states started in 1972, when the issue was put on the agenda by the United Nations. It is seen that the regulations regarding environmental protection coincided with the 1980s in Turkey, in parallel with the developments in the world. The Environmental Law was adopted in 1983. In 1993, the Environmental Impact Assessment (EIA) Regulation, which is an important instrument in environmental protection, was adopted. A temporary article was added to the said regulation and projects that received the necessary permits or approvals before the adoption date of the regulation were exempted from the environmental impact assessment process. Due to this temporary article, no environmental impact assessment has been made for private or public activities approved or permitted before the said date.

This approach is not only incompatible with the understanding of environmental protection, but also contrary to environmental law. The article in question has been criticized by environmental non-governmental organizations. Lawsuits have been filed regarding the annulment of the temporary article. However, it was observed that the administration did not give up on the temporary article despite the court decision. In the EIA Regulation, which has been amended many times, it can be seen that the temporary clause providing exemption is one of the main

* Dr.Öğr.Üyesi, Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
ORCID: 0000-0003-4878-9947 m.ozdemirkol@gmail.com

Received/Geliş: 15 Kasım 2023

Accepted/Kabul: 10 Aralık 2023

Published/Yayın: 26 Aralık 2023

protected items. The aim of the study is to analyze the attitude of the administration and evaluate it from an environmental perspective. As a method, the study evaluated the provisional article providing exemption from the environmental impact assessment process, court decisions regarding the temporary article, amended EIA regulations and the administration's attitude towards court decisions.

Keywords: Environmental Impact Assessment, Environmental Protection, Environmental Approach

Giriş

Demokratik hukuk devletinin belirleyici nitelikleri arasında idarenin evrensel değerlere dayanan hukukla sınırlandırılmış olması gelmektedir. Türkiye’de hukuk kurallarının evrensel değerlerle ilişkisi Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin etkisiyle önemli gelişmeler kayıt etmiştir. Bununla birlikte Türkiye’de idarenin hukuk kurallarının dışına çıkma isteği açısından iyi bir karineye sahip olmadığını belirtmek gerekmektedir. Çevresel değerlerin korunması hususunda AB’nin etkisi ve küresel gelişmeler paralelinde evrensel değerlerin ortaya koyduğu standartlarda çevre kanunu ve çevresel etki değerlendirmeye ilişkin düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen bu düzenlemelere uyulmadığı bu çalışmanın tespitleri arasında yer almaktadır.

Çevresel değerlerin korunması ve geliştirilmesi açısından özel veya kamuya ait proje ve faaliyetlerin çevresel etki değerlendirmesini yapmak gereklidir. Etki değerlendirmesinin sonucuna göre belirlenecek politikayla çevresel değerler korunarak geliştirilebilir veya söz konusu faaliyetin çevreye olumsuz etkileriyle mücadele edilebilir. Çevre koruma ve çevreyi iyileştirme konularında uluslararası platformlarda öne çıkan araç çevresel etki değerlendirmesidir. Türkiye’de, bu anlamda, 1993 yılında Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Yönetmeliği’ni kabul etmiştir. Kabul edilen söz konusu yönetmeliğe eklenen geçici bir madde ile yönetmeliğin kabul tarihinden önce onaylanan veya izni alınan faaliyetler yönetmeliğin kapsamı dışına çıkarılmıştır. Bir başka deyişle yönetmeliğin kabul tarihinden önceki faaliyetlere çevresel etki değerlendirmeden muafiyet sağlanmıştır. Bu geçici madde ile faaliyete başlamamış olsa dahi proje için izin alınmış olması, planlamaya alınmış olması veya devam eden faaliyetler gibi birçok projeye muafiyet sağlanmış olmaktadır. Oysa çevresel zararların bazen telafisi mümkün olamayabilir. Bundan dolayı bütün faaliyetlerin çevresel etki değerlendirme sürecinden geçirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması idareler için bir sorumluluk olarak durmaktadır.

Çevresel değer ve kaynakların korunması, iyileştirilmesi ve gelecek nesillere bırakılması durumu, çevreci bir tutuma sahip olmakla yakından ilişkilidir. Bu amaca ulaşabilmek açısından, politika yapımcılarının çevreci bir anlayışla hareket etmesi, çevreci bir anlayışa dayanan mevzuat hükümlerinin geliştirilmesi ve söz konusu hükümlere riayet edilmesi gerektiği açıktır. Çevre koruma yolunda ÇED, ulusal ve uluslararası açıdan önemli bir araç niteliğindedir. Kalkınmaya ilişkin faaliyetlerin çevresel etkilerinin incelenmesiyle ilişkili olan ÇED, çevresel değerlerin korunması, iyileştirilmesi ve gelecek nesillere aktarılmasında hayati bir role sahip olmaktadır. Bundan dolayı ÇED yönetmeliğini incelemek Türkiye’de idarenin çevreci yaklaşımını ortaya koymak açısından önemli görülmektedir. 1993 yılında kabul edilen ÇED yönetmeliği yıllar itibariyle çok sayıda değişikliğe uğramasına rağmen, geçici madde olarak konulan ÇED yönetmeliğinden kimi faaliyetlere muafiyet getiren hüküm korunmuştur.

Muafiyet getiren geçici hüküm mahkemeler tarafından mevzuat ve çevreci anlayışa aykırı bulunmuştur. Söz konusu hüküm çevreci sivil toplum ve aktivistler tarafından eleştirilmiştir. Ancak söz konusu muafiyet hükmü kabul edilen yönetmeliklerde korunmaya devam edilmiş ve nihayetinde çevre kanununun bir maddesi haline getirilmiştir. Söz konusu muafiyetin kendisi ve muafiyet getiren düzenlemenin, yıllar içinde geçirdiği serüven iki şeyi ortaya çıkarmaktadır. Birincisi idarenin çevreye yönelik anlayışını anlamlandırmak açısından bir veri sunmaktadır. İkincisi ise geçici madde evrensel çevre koruma ilkeleriyle kıyasını mümkün kılmaktadır. Bu temelde çalışmada, çevre korumada belirleyici nitelikte olması nedeniyle ÇED sürecine ilişkin mevzuat ele alınmıştır. ÇED yönetmeliğine eklenen geçici maddeyle kimi faaliyetlerin çevresel etki değerlendirme sürecinden muaf tutulmuş olması çalışmanın temel sorunsalıdır.

1. Çevre Koruma

Çevre, insanın yaşamını sürdürdüğü bir ortamdır. Bundan dolayı çevreye verilen zararları sadece çevre sorunu olarak tanımlamak, çevresel zararların insan hayatının sürdürülebildiğini riske etmesini gölgeleyebilmektedir. İklim değişikliği, ozon tabakasının delinmesi, sera gazı etkileri ya da toprak, su ve havanın kirlenmesi esasen insan hayatını da etkilemektedir. Çevre sorunları özü itibarı ile insan neslinin sürdürülebilirliği üzerinde yarattıkları tehdit ve risklerdir. Çünkü ekosistemin bütünlüğü ilkesinden dolayı çevresel zararların sadece çevresel boyutu bulunmamaktadır. Çevresel zararlar aynı zamanda insan sağlığını da etkilemektedir. Çevre sorunlarından insanın da etkileniyor olduğu gerçeği, çevre sorunlarını küresel boyuta taşımış ve çevre koruma anlayışı gelişmiştir.

Ekoloji bilimi hava, su ve toprak gibi bütün çevre ortamlarının ve tüm türlerin birbirine bağlı olduğunu kabul eder. Bu nedenle, çevrenin bir yönüne verilen zararın, insan refahı da dâhil olmak üzere doğanın diğer boyutları üzerinde geniş ve öngörülemeyen sonuçlara yol açması muhtemeldir (Anton ve Shelton, 2011: 3). Özellikle, çevresel sonuçlar ile mücadele etme ve sağlıklı bir çevre geliştirme ihtiyacı çevre korumayı gündeme getirmiştir. Çevre koruma, insanlar için sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevrede yaşama anlayışına dayanmaktadır (Sommer, 2019: 183). Burada korumanın amacı, çevresel zararların insan sağlığı üzerinde olası tehdit ve risklerini önlemektir (Erdoğan, 2018: 288).

Çevre korumaya yönelik yaklaşımların tarihi eski olmakla birlikte, uluslararası bir ilginin konusu olması Birleşmiş Milletler (BM)'in 1972 yılında gerçekleştirdiği Stockholm Konferansı'yla başladığı kabul edilmektedir. İnsan ve Çevre Konferansı ile birlikte çevrenin korunması konusu, BM'nin gündemine girerek, çevre koruma anlayışı yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu konferans ile birlikte çevrenin korunması ilk defa uluslararası bir ilginin konusu olmuştur. Konferansta ortaya konulan çevre korumaya ilişkin ilkeler ve işbirliği hem BM'nin devam eden çalışmalarında hem de Avrupa Birliği (AB) ve ulusların çevre koruma politikalarında temel bir perspektif olmuştur.

1972 yılında İnsan ve Çevre Konferansı sonucunda kabul edilen bildirmede, öne çıkan ilkelerin en önemlisi, temiz ve sağlıklı bir çevrenin insanın temel hakkı olarak kabul edilmiş olmasıdır. Anılan bildirgenin ilk maddesinde, insanların haysiyet ve esenliği ile sağlıklı bir ortam arasında ilişki kurularak, temiz bir çevre insan hakkının bir parçası olarak kabul edilmiştir (United Nations, 1973). Bu kabul ile birlikte çevre, insan hakkı olarak görülmüştür. İnsan hakkı olarak çevrenin kabulü zamanla ulusal ve uluslararası düzenlemelerde yer aldığı görülmektedir (Hayward, 2005: 55). AB'de çevre koruma, AB'nin politikaları ile bir bütün olarak değerlendirilmekte ve Çevre Eylem Programlarında yer almaktadır (Budak, 2000: 46). İnsan ve Çevre Konferansı'nda kabul edilen çevre korumaya ilişkin çerçeve, çevre konulu antlaşmalarda ve ulusların çevre mevzuatlarında belirleyici olduğu görülmüştür (Pallematers, 1997: 615). BM ve AB gibi uluslararası platformlarda çevre ile ilgili konularda yapılan çalışmalarda çevre bir insan hakkı olarak değerlendirilmiş, çevresel koruma ve iyileştirmelerin insan nesli için bir gereklilik olduğu üzerinde durulmuştur (Bilgili, 2015: 568). Çevresel sorunların sadece bugünün değil, gelecekteki insanları da olumsuz etkilediği kabul edilmektedir (Mickwitz, 2003:431). Stockholm Konferansı'nda kabul edilen bildirmede ifade edilen, insanın onurlu bir yaşam sürmesi ile sağlıklı ve temiz bir çevre arasında kurulan ilişki, çevre korumanın dayanağını oluşturmaktadır. Hem bugünün hem de gelecek kuşakların sağlıklı yaşamı sürdürülebilir, ekosistemleri bozulmamış bir çevreden bağımsız olamayacağı açıktır. Bundan dolayı çevre koruma temel insan hakkı olarak çevreci yaklaşımların merkezinde yer almaktadır. BM konferanslarının bağlayıcılığı olmamasına rağmen çevre koruma konusunda geliştirdiği ilkeler çevre korumada iki önemli sonucu beraberinde getirmektedir. Birincisi, çevre konusu uluslararası bir ilginin konusu olmakta, çevreye ilişkin duyarlılık artmakta ve uluslararası işbirliği gelişmektedir. İkincisi ise çevre koruma konusunda, üzerinde uzlaşılan bir takım ilkeler ortaya çıkmaktadır. Bu ilkeler ulusların çevre koruma mevzuat ya da politikalarının gelişiminde rehberlik etmektedir. Aynı zamanda kabul edilen standartlar çevre koruma konusunda geliştirilen mevzuat veya politikaların objektif bir değerlendirilmesini mümkün kılmaktadır.

Özel ya da kamuya ait faaliyetlerin çevresel zararlara sebep olmadan gerçekleştirilmesi, çevresel değerlerin korunması veya kaynakların iyileştirilmesi, günümüzde, çevresel etki değerlendirme

süreçleriyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda çevresel etki değerlendirme çevre korumada öne çıkan bir olgu olduğundan sonraki başlık olarak yer verilmiş ve konuya ilişkin detaylar ele alınmıştır.

2. Çevresel Etki Değerlendirme ve Muafiyet Sağlayan Hüküm

Çevresel etki değerlendirme çevre korumaya ilişkin planlamalarda önemli bir enstrüman olarak öne çıkmaktadır (Kocataş, 2012: 513). Doğal kaynakların planlı kullanımı, faaliyetlerin çevreye zarar vermemesi, çevre kalitesinin korunması, çevresel koruma ve iyileştirme gibi amaçların gerçekleştirilmesinde gelişen önemli araçlardan birisi ÇED olmuştur. ÇED günümüzde devletlerin yasal çerçevesi içinde yer almaktadır. İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Çevre Koruma Kanunu (NEPA) isimli bir yasa ile 1969 yılında, ÇED yasalaştırılmış ve bütün büyük projelerde ÇED raporu hazırlanmasını zorunlu hale getirilmiştir (Kocataş, 2012: 519). ÇED süreci çevre korumanın temel değerleriyle doğrudan ilişkilidir. Çevresel değer veya kaynakların iyileştirilmesi, sürdürülebilirliği, korunması ve gelecek kuşaklara bırakılması devlet veya özel şahıslar tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin çevresel etkilerinin incelenmesine bağlıdır. Bu anlamıyla ÇED söz konusu faaliyetlerin çevreye ilişkin muhtemel zararlarının tespiti, bu zararların önlenmesi veya çevreye yönelik etkilerinin belirlenmesi sürecinde vazgeçilmez bir konuma sahiptir.

Türkiye dünyadaki gelişmelere ve AB'ye uyum sürecine paralel olarak özel ya da kamuya ait faaliyetlerin çevresel zararlarını engellemek ve çevresel değerleri korumak açısından ÇED düzenlemeleri geliştirmiştir. Çevre Kanunu 09 Ağustos 1983 tarihli olmasına rağmen ilk ÇED yönetmeliği 7 Şubat 1993 tarihinde kabul edilmiştir. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda ÇED; gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar olarak tanımlanmaktadır (2872 sayılı Çevre Kanunu: madde 2). Çevre Kanunu'nun amacı, canlılar için ortak ve vazgeçilmez kabul edilen çevrenin korunmasıdır. Söz konusu korumada öne çıkan ilkeler ise sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınmadır (2872 sayılı Çevre Kanunu: madde 1). Çevre kanunu çevrenin korunması açısından ÇED sürecini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede kanunun 10'uncu maddesi çevresel sorunlara sebep olması muhtemel projelerde çevresel etki değerlendirme raporunun hazırlanmasını gerekli görmektedir. Kanuna göre projelerde "olumlu kararı" ya da "ÇED gerekli değildir" kararı alınmadıkça söz konusu projelerin onaylanması mümkün olmayacaktır.

Çevre Kanununa göre; "Çevresel Etki Değerlendirmesine tâbi projeler ve Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tâbi plân ve programlar ve konuya ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir (2872 sayılı Çevre Kanunu: madde 10)." 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ÇED'e ilişkin hükmüne binaen Bakanlık tarafından ÇED Yönetmeliği kabul edilmiştir. 7 Şubat 1993 tarihinde 21489 sayı ile R.G. ile Türkiye'de ÇED Yönetmeliği'nin kabul edildiği görülmektedir. Yönetmeliğin amaç kısmına bakıldığında, kamu ya da özel sektör tarafından planlanan faaliyetlerin çevre üzerinde oluşturulabilecek bütün etkilerinin değerlendirilmesi, tespit edilmesi ve olası olumsuz etkilerin önlenerek çevreye zarar vermeyecek seviyeye getirilmesi ve projenin alternatiflerinin değerlendirilmesinde yasal bir mevzuata olan ihtiyaca binaen çıkartıldığı anlaşılmaktadır.

Çevresel değerlerin korunması amacını ifade eden yönetmeliğe eklenen geçici madde ile yönetmelik kabul tarihinden önceki bir takım faaliyetler çevresel etki değerlendirme sürecinden muaf tutulmuştur.¹ Yönetmelik 7 Şubat 1993 tarihinde resmi gazetede yayımlanıp yürürlüğe girdiğinden, anılan tarihten önce izin veya onay alınmış faaliyetler, çevre yönetmeliğinin kapsamı dışına alınarak çevresel etki değerlendirme sürecinden muaf tutulmuştur. ÇED Yönetmeliklerinin ilk hali 07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı R.G.'de yayımlandıktan sonra 1997 ve 2022 yılları arasında yeni ÇED

¹ 7 Şubat 1993 tarih ve 21489 sayılı R.G.'de yer alan ÇED Yönetmeliği geçici 1'inci maddesindeki hüküm şöyledir: "Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce, çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin ve/veya onay alınmış faaliyetlere bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz."

yönetmelikleri kabul edilmiştir.² İlki 1997 yılında olmak üzere toplamda 22 defa çeşitli maddeleri değiştirilmiştir. En son yapılan değişikliği içeren 29.07.2022 tarih ve 31907 sayılı R. G.'de yayınlanan yönetmelik yürürlüktedir. 7 Şubat 1993 tarihinden önce yatırım programına alınmış projelere muafiyet sağlayan söz konusu geçici madde ilgili yönetmeliklerin hapsinde korunduğu görülmektedir.

Böylesi bir düzenlemenin çevreci bir perspektifle uyumadığını belirtmek gerekmektedir. Aşağıda yer alan mahkeme kararları da bu düzenlemeyi çevre koruma anlayışı ile uyumadığını ifade etmiştir. Aynı zamanda böylesi bir muafiyet ÇED'in çevresel değerleri koruma amacına, Çevre Kanunu'nun yukarıda bahsi geçen ÇED'e ilişkin hükmüne ve uluslararası çevre koruma prensiplerine aykırıdır. Mevzuat hükümlerine bakıldığında çevresel değerlerin korunması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi; yani çevre koruma hususu, özü itibarıyla çevresel etki değerlendirme süreciyle mümkündür. Bu nedenle çevresel etki değerlendirme sürecinden çevresel etkileri muhtemel kimi projeleri kapsam dışı bırakmak, çevresel koruma ve çevreci bir anlayışla uyumayacağı gibi söz konusu mevzuatın lafzına, amacına ve ruhuna da aykırı olacaktır (Bkz. Anayasa madde 124).³ ÇED yönetmeliği, Çevre Kanunu'nun daha iyi uygulanmasını sağlamalıdır ve yönetmeliğin Anayasa'nın hükmüne binaen Çevre Kanunu'na aykırı olamayacağı açık olmasına rağmen, ÇED Yönetmeliği'nin hükümlerinden, muafiyet sağlayan geçici madde korunmaya devam edilmiştir.

7 Şubat 1993 tarihinden önce izin veya onayı alınmış faaliyetlere getirilen muafiyet hükmü, aynı zamanda henüz faaliyete başlamayan projeleri veya öncesinden onay almış projelerin çeşitli eklentilerini de kapsamaktadır. Örneğin, Ilısu Baraj ve HES Projesi'nin her ne kadar 2006 yılında temel atma töreni yapılmış ve projenin inşaatı 2019 yılında tamamlanmış olsa da anılan geçici hüküm sebebiyle, proje hakkında ÇED Raporu hazırlanmamış ve ÇED Yönetmeliği'nin çevre koruma için ön gördüğü prosedürler yerine getirilmemiştir (Bkz: Özdemirkol, 2023). Avukat Noyan Özkan 14.09.2006 tarihinde Çevre ve Orman Bakanlığı'na, Ilısu Barajı'nda ÇED'in yapılması ve halkın katılımı konusunda dilekçe vermiştir. Bakanlık Özkan'a 02 Ekim 2006 tarihinde verdiği cevapta, değiştirilen ÇED yönetmeliklerinde muafiyet getiren geçici maddenin korunduğuna işaret ederek; "Bilindiği üzere ÇED planlama aşamasındaki faaliyetlere uygulanmaktadır. Planlama aşamasını geçen faaliyetlere ÇED uygulamak doğru bir yaklaşım değildir (Çevre ve Orman Bakanlığı, 02 Ekim 2006)." şeklinde bir ifade ile cevap verilmiştir. Bakanlık cevabında yönetmeliğin, 07 Şubat 1993 tarihinden önce yatırım programına alınan faaliyetler için ÇED muafiyeti getiren maddenin yönetmelik maddesi olduğu, bu maddenin değiştirilen ÇED yönetmeliklerinde kaldırılmadığı ve idarenin mevzuat dışında hareket etmeyeceği hususunu savunduğu görülmüştür. ÇED yönetmeliklerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmeden öncesine kadar ilgili Bakanlık çıkarttığından, Bakanlık Ilısu Baraj Projesi'nin, ÇED sürecinden muafiyetini hukuka uygunlukla savunmuştur. Hukuki gerekçe olarak bakanlık tarafından çıkartılan yönetmelik gösterilmiştir. Yönetmeliklerin Anayasa ve kanunlara aykırı olamayacağı açık olmasına rağmen Bakanlık 1993 yılında konulmuş bir geçici hüküm ile bir kamu yatırımının çevresel etki değerlendirmesinin yapılmayacağını ifade etmiştir. Bakanlığın çevresel etki değerlendirmeden kaçınmasının tek dayanağı, ÇED Yönetmeliği'nde yapılan birçok değişikliğe rağmen, değiştirilmemiş geçici hüküm olduğu anlaşılmaktadır. Bakanlık, yapılan faaliyetin yönetmeliğe uygun olduğunu savunduğundan, ilgili yönetmeliğin temel bir mevzuat olarak esas alınmasını doğru bulmaktadır.

Muafiyet ön gören anılan geçici madde, beraberinde temel bir çevresel problem taşımakla birlikte, çevresel değerlerin korunması açısından olumsuz bir emsal teşkil etmektedir. Nihayetinde muafiyet getiren geçici madde ilk başta masum görünmekle beraber bir bütün olarak bakıldığında masum olmadığı anlaşılacaktır. 07.02.1993 tarihinden önceki işletmelere getirilen muafiyet söz konusu

² 1993 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ilk defa 1997 yılında değişti. 1999, 2000, 2002,2003,2004,2008, 2009, 2011, 2013,2014, 2016, 2017 2018, 2019 ve 2022 yıllarında olmak üzere toplamda 22 sefer değiştirilmiştir. 2000 yılında 3 sefer, 2002 yılında 2 sefer, 2011 yılında 2 sefer, 2013 yılında 2 sefer, 2019 yılında 2 sefer değişiklik yapıldığı görülmektedir (Bkz. <https://ced.csb.gov.tr/mulga-ced-yonetmelikleri-uygulamasi>)

³ Anayasa'nın 124'üncü maddesine göre; "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler."

işletmelerin devam eden yatırımları için de muafiyet sağlayabilecektir. Muafiyeti olan işletmelere ait ek tesis, genişleme, büyüme, kapasite artırımı, revize ve benzeri gibi bütün faaliyetlerinde süresiz bir muafiyet sağlanmaktadır; yani işletme devam ettiği müddetçe ÇED Yönetmeliği'nden muafiyet sağlanması nedeniyle geçici maddenin çok da masum olmadığı anlaşılmaktadır (Aykul ve Topçu, 2021). Böylesi bir yaklaşımı çevresel değerlerin korunması veya çevresel değerlerin geliştirilmesi anlayışıyla uyumlaştırmak zordur. Bu durumu, kurumsal kapasitenin çevreci bir anlayışa sahip olmaması ile açıklamak mümkündür. Diğer taraftan bu yaklaşım, çevre mevzuatının çevresel değerleri korumaya olan inançtan değil, AB uyum süreci ve küresel gelişmelere paralel olarak geliştirildiğine ve bundan dolayı olsa gerek mevzuatın ortaya koyduğu standartların pratikte uyum sorunları yaşanmaktadır.

Söz konusu yönetmelikte yer alan çevresel etki değerlendirme sürecinden muafiyet sağlayan geçici madde, birçok kez dava konusu olmuş ve mahkemeler tarafından hukuka aykırılığı tescil edilmiştir. Buna rağmen muafiyet sağlayan kuruldand idare vazgeçmemiş ve her seferinde mahkeme kararları göz ardı edilmiştir. Bahsi geçen yönetmelikte, ÇED sürecinden muafiyet sağlayan geçici madde, Danıştay kararlarıyla iptal edilmiştir. Benzer şekilde Anayasa Mahkemesi (AYM) çevre kanununda bazı faaliyetlere muafiyet getirilen düzenlemeyi iptal etmiştir. Danıştay ve AYM'nin gerekçeli kararları idarenin çevreci bir anlayıştan uzak olduğunun en önemli göstergeleri arasında yer almaktadır.

3. Muafiyet Hakkında Mahkeme Kararları ve İdarenin Tutumu

17 Temmuz 2008 ve 26939 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin "Kapsam Dışı Projeler" başlıklı geçici üçüncü maddesinin iptali için Çevre Mühendisleri Odası tarafından Danıştay Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Danıştay 6'ncı dairede açılmış bulunan 2008/8999 E. sayılı davada yürütmenin durdurulması talebi reddedilmiştir. Sonrasında yapılan itiraz üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 7.10.2010 tarihli 2010/968 sayılı kararında; Anayasa'nın 56'ncı maddesi, Çevre Kanunu'nun 2'nci ve 10'uncu maddesi ve Anayasa Mahkemesi'nin 15.01.2009 gün ve 2006/99 E., 2009/9 nolu kararına işaret ederek ÇED sürecinden muafiyet sağlayan düzenlemeyi, çevrenin korunması ilkesi açısından hukuka uygun görmemiştir. Danıştay'ın kararı çevre hakkının korunması açısından önemli sayılabilecek bir gerekçeye dayanmıştır. Danıştay kararında şu ifadeler yer almaktadır (Alica, 2011: 109):

"Anayasa'nın 56. maddesi, Çevre Kanununun 2. ve 10.maddesi , Anayasa Mahkemesinin 15.01.2009 gün ve 2006/99 E., 2009/9 K nolu kararı uyarınca 7.02 1993 tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuat ile ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelere, yatırıma başlanması için belli bir süre öngörmeksizin aradan geçen bunca zamana rağmen, ÇED sürecinden muafiyet sağlayan düzenlemede, çevrenin korunması ilkesi açısından hukuka aykırılık görülmemiştir"

Projelere muafiyet sağlayan başka bir hüküm ise AYM tarafından Devletin çevreyi koruma yükümlülüğüne aykırılık teşkil etmesi gerekçesiyle iptal edilmiştir.⁴ AYM kararında; Çevre Kanunu'nda değişiklik yapılmak istenen 10'uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre; "Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır." hükmüne yer verilmiştir. 5491 sayılı Yasa'nın geçici 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte faal durumda olan işletmelere bu Kanun ve yönetmeliklerle getirilen ek yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi için, yönetmeliklerin yayımlanmasından sonra, Bakanlıkça bir yıla kadar süre verilebilir." denilmiştir. AYM bu maddeleri Anayasaya ve çevrenin korunması ilkesine aykırı bularak oy çokluğuyla iptal etmiştir. AYM'nin iptal kararına dair gerekçesi idarenin çevreci bir anlayışa sahip

⁴ 26.04.2006 tarihinde 5491 sayılı Çevre Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un bazı maddelerinin iptali istemiyle AYM'ye başvurulmuş ve AYM 15.01.2009 tarihinde davayı 2006/99 Esas., 2009/9 Karar ile sonuçlandırmıştır.

olması gerektiğini hatırlatmaktadır. AYM çevreci bir anlayışı hatırlatarak, muafiyet ön gören değişikliğin iptali gerekçesinde şu cümlelere yer vermiştir:

“Günümüzde çevrenin kirlendikten veya bozulduktan sonra eski hale getirilmesinin çok külfetli olması, hatta kimi durumlarda olanaksız bulunması nedeniyle, kirlenen çevreyi temizleme veya bozulan çevreyi onarma yerine, olumsuz etkileri baştan önlemenin yöntemleri aranmaktadır. ÇED, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerden birisidir. ÇED ile korunmaya çalışılan temel unsur, çevre ve bu çevre içerisindeki varlıklardır. ÇED kapsamı dışında tutulan arama faaliyetlerinin, biyolojik çeşitlilik üzerinde ya da doğada değişiklikler meydana getirebileceği, bu değişikliklerin uzun dönemli etkilerinin olabileceği, bu nedenle çevre için riskler taşıdığı açıktır. Bu açıdan kural kapsamındaki arama faaliyetinde, mevcut risklerin ortadan kaldırılabilmesi ve önlenbilmesi için ÇED’in öngörülmesi, Anayasa’nın 56. maddesinde Devlete verilen çevrenin korunması yükümlülüğünün bir gereğidir.”

Aynı dava kapsamında, Bakanlığa değişiklik ile ÇED sürecinde ek yükümlülükler için ek sürenin verilebileceği hükmünün iptalinde AYM benzer şekilde Devletin çevreyi koruma yükümlülüğüne işaret ederek gerekçesinde şöyle demiştir:

“5491 sayılı Yasa, yürürlüğe girdiği tarihte faal olan işletmelere çevre hakkı ve çevrenin korunmasına ilişkin çeşitli yükümlülükler öngörmektedir. Çevrenin korunması için getirilen ek yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi konusunda verilebilecek bir yıllık sürenin başlangıcını, ne zaman yayımlanacağı belli olmayan yönetmeliğin yayımı tarihine bağlayan düzenleme, çevre hakkının korunmasında belirsizliğe yol açtığından Anayasa’nın 2. ve 56. maddelerine aykırıdır.”

Danıştay ve AYM’nin yukarıda değinilen iptal kararının gerekçeleri, idarenin çevreci bir anlayışa ve çevreyi koruma yükümlülüğüne işaret etmektedir. Aynı zamanda ilgili gerekçeler idarenin çevreci bir anlayış ile hareket etmediğinin göstergesi hükmündedir.

AYM’nin petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetlerinin, ÇED kapsamı dışında tutulmasına ilişkin iptal gerekçesinde işaret ettiği idarenin çevresel değerleri koruma yükümlülüğünü ÇED sürecinden muafiyet sağlayan hükmü için de esas almak mümkündür. AYM’nin kararına binaen, Bakanlığın kimi projeleri ÇED sürecinden muaf tutmasını çevresel değerlerin korunması amacıyla uyuşmadığını ifade etmek mümkündür.

Çevreci bir tutum ve anlayışa sahip olan bir yaklaşımdan, tamamen Bakanlığın iradesinde bulunan yönetmelikte başka bir karara gerek kalmaksızın emsal nitelikte olan mahkeme kararlarına binaen ÇED yönetmeliğinin muafiyet getiren hükümlerini yeniden düzelterek muafiyet kararını iptal etmesi beklenebilir. Ancak bunun aksine İdare, Danıştay’ın iptal kararından sonra düzenlediği yeni ÇED yönetmeliğinde başka ifadelerle ÇED sürecinden muafiyet getiren maddeyi korumuştur. 1993 yılına ait ilk ÇED yönetmeliğinde geçici 1’inci madde şöyledir: “Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce, çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin ve/veya onay alınmış faaliyetlere bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.” Danıştay Mahkemesi’nin iptal kararına binaen 1993 yılında geçici madde olarak yer alan bu ibare 1997 yılında değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle muafiyet sağlayan hükmün kapsamı genişletilmiş ve daha çok proje ÇED sürecinden muaf tutulmuştur. 1997 tarihli ÇED yönetmeliğinde geçici maddenin kapsamı genişletilerek şöyle ifade edilmiştir:

“07 Şubat 1993 tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya ilgili mevzuat gereğince yer secimi yapılmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış faaliyetlere bu yönetmelik hükümleri uygulanmaz”

Haziran 2002 tarihinde yeniden düzenlenen ÇED yönetmeliğinin yukarıdaki maddesi, geçici 4’üncü madde olarak korunmuş “ve bu tarihten önce üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen

faaliyetlere” ibaresi eklenmiştir. Aynı yönetmelikle geçici 5’inci ve geçici 6’ncı maddeleri eklenerek ÇED hükümlerinden muafiyetin sınırları genişletilmiştir. Geçici madde 5’e göre, 23.6.1997 tarihinden önce ilgili mevzuatı gereğince güzergâhı belirlenen veya yatırım programına alınan petrol ve gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyollar, ekspres yollar, devlet yolları ve il yolları projeleri yönetmelikten muaf tutulmuştur. Geçici 6’ncı maddeye göre ise mobil ve yüzer elektrik santralleri ve bu santrallerin enterkonnekte şebekeye bağlantısını sağlayacak enerji iletim hatları, santrallerde kullanılacak petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürün depoları ile limanlar, iskeleler ve rıhtımlara ilişkin faaliyetlere 31.12.2022 tarihine kadar yönetmelik hükümleri uygulanmayacaktır. 2003 yılında yeniden düzenlenen ÇED yönetmeliğine bakıldığında, bir önceki yönetmelikte muaf tutulmayan demir yolları projeleri muafiyet listesine eklenmiştir. Bununla birlikte daha önceki yönetmeliklere tabi oldukları halde gerekli işlemlerini tamamlayamayanlar, ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirmeleri amacıyla çevresel durum değerlendirme raporunu Bakanlığa sunacak ve bu rapor Bakanlıkça değerlendirilecektir şeklinde yapılan bir düzenleme ile örtülü bir süre uzatmasına gidilmiştir. 2004 ve 2008 yıllarında yapılan ÇED değişiklikleriyle projeleri kapsam dışı bırakan hükümler, korunmaya devam edilmiştir. 2008 yılında kadar korunarak veya sınırları genişletilerek gelen muafiyet hükümleri yukarıda anılan Danıştay İdari Davalar Kurulu kararıyla iptal edilmiştir. Bu iptal ilgili hükümlerin Anayasaya, Çevre Kanununa, ÇED’in ruhuna aykırı olduğu mahkemece ifade edilmiştir. Bunun üzerine ilgili maddenin kaldırılması beklenirken yeniden hazırlanan ÇED yönetmeliğinde, muafiyetler korunmuş ve kapsamı da genişletilmiştir. Danıştay’ın çevreci bir anlayışa uygun bulmadığı 2008 tarihli ÇED yönetmeliğinin geçici 3’üncü maddesinde ise şu ifadeler yer almaktadır:

“7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelere veya bu tarihten önce üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projelere Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.”

Danıştay’ın iptal kararı üzerine 14 Nisan 2011 tarihli ve 27905 sayılı R.G.’de 17/7/2008 tarihli ve 26939 sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Geçici 3’üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinden önce; a) Üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projelere, b) Uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelerden 1) Bu Yönetmeliğin EK-I Listesinde yer alan projeler için 17/7/2015 tarihine, 2) EK-II Listesinde yer alan projeler için 17/7/2013 tarihine kadar yatırımına başlanmış projelere, Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.”

Danıştay’ın muafiyet sağlayan geçici 3’üncü maddeyi hukuka ve devletin çevreyi koruma yükümlülüğüne aykırı bulmasına rağmen yeniden 2011 yılında hazırlanan geçici 3’üncü maddede yukarıda görüldüğü gibi Danıştay’ın kararı göz ardı edilmiş ve muafiyetin kapsamı genişletilmiştir. Bu değişiklik iptali talebiyle mahkeme önüne bir kere daha gelmiştir. Danıştay 14’üncü Dairesi 29.05.2012 tarih ve 2011/14013 Esas sayılı ile yukarıda anılan yönetmelik 1’inci maddesi b bendinin yürütmesi durdurulmuş olup, aynı konuda sonuçlanan Danıştay 14’üncü Dairesi 2011/11139 Esas, 2013/8 Kararı ile dava konusu 14.04.2011 tarih ve 27905 sayılı yönetmelik değişikliği 1’inci madde b bendi iptal edilerek, iptal kararı davacılar 01.04.2013 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine bakanlık dört gün sonra aynı konuda ve benzer ifadelerle yönetmeliğin maddesini bir kere daha korumayı tercih etmiştir (Aykul ve Topçu, 2021). Bu çerçevede 5 Nisan 2013 tarih ve 28609 sayılı R.G. yayımlanan değişiklikle geçici

muafiyet sağlayan madde Danıştay'ın kararlarına rağmen korunmaya devam edilmiştir. İlgili maddenin yeni hali şöyle olmuştur:

“23/6/1997 tarihinden önce yatırım programına alınmış olup 5/4/2013 tarihi itibarıyla planlama aşaması geçmiş olan veya ihalesi yapılmış olan veya üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesislere, Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz”

Muafiyet getiren madde, 1993 tarihli ilk ÇED yönetmeliğinde geçici bir madde olarak kabul edilmiştir. Muafiyet getiren bu geçici madde, süren mahkeme süreçleri, yirmiden fazla değişiklik ve yıllar sonra halen yürürlükte olması gibi hususlar bir arada düşünüldüğünde anılan maddenin idarenin tercihiyle geçicilik niteliğinin kalmadığı ve kalıcı hale geldiği anlaşılmaktadır. Danıştay tarafından 1993 yılı ilk yönetmelikte geçici madde olarak kabul edilen muafiyet düzenlemesinin doğru olduğu, ama sonraki süreçlerde aynı maddenin idare tarafından korunuyor olmasında çevre yararı ve hukuka uygunluk olmadığı görülmüştür (Alıca, 2011: 110). Yönetmeliklerde geçici madde olarak ifade edilen muafiyet düzenlemesi, mahkeme kararlarına rağmen idare tarafından vazgeçilmemiş ve sürekli farklı ifadeler ve kapsam değiştirmelerle korunma suretiyle kalıcı hale getirilerek, kalıcılığı sadece ÇED yönetmelikleri ile sınırlı tutulmamıştır.

Mahkemeler tarafından birçok defa iptal edilen ÇED sürecinden muafiyet sağlayan hüküm, Çevre Kanunu'nun bir hükmü haline getirilerek kalıcı nitelik kazandırılmıştır. Yukarıda ifade edildiği gibi muafiyet hükmü Danıştay tarafından iptal edilerek 01.04.2013 tarihinde davacıya tebliğ edilmiştir. Bu tebliğden dört gün sonra 05.04.2013 tarihinde aynı hüküm korunarak ÇED yönetmeliği yeniden değiştirilmiştir. Muafiyet sağlayan geçici madde 21.05.2013 tarihinde torba yasa kanunıyla Çevre Kanunu'nun bir hükmü haline getirilmiştir. Türkiye idari Yargılama Usul Hukuku'na göre; mahkeme kararlarına uyma zorunluluğu olmasına rağmen idare, mahkemenin iptal ettiği hükmü yeniden kabul etmiş ve çevre kanunu da anılan hükme göre değiştirmiştir. Bu şekilde yönetmelik iptali gerekçeli açılmış olan davalar konusuz bırakılmış, yönetmeliğin yasal dayanağı oluşturulmuş ve Danıştay kararları etkisiz hale getirilmesi amaçlanmıştır (Aykul ve Topçu, 2021). Böylece yönetmeliğin kanunlara uyması sorununu da çözmüş olan İdare aynı zamanda geçici maddeyi de kanunlaştırarak uygulamayı yönetmeliğin değil, kanunun bir maddesi haline getirmiştir.

6486 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 12'inci maddesi ile 2872 sayılı Çevre Kanunu geçici 3'üncü maddesine muafiyet getiren bir madde eklenmiştir. Bu maddeye göre;

“23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.”

Bu maddenin iptali istemiyle AYM'ye başvurulmuş ve AYM 03.07.2014 tarihinde 2013/89 Esas ve 2014/116 sayılı kararıyla geçici maddeye eklenen "...planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya..." ifadesinde hukuka uygunluk görmemiş ve iptal etmiştir. AYM iptal gerekçesine göre; bu ibare yatırıma hazırlık sürecini ifade etmektedir. Yatırıma hazırlık sürecinde ÇED'in yapılması ciddi bir kamusal zarar oluşturmayacaktır. Yatırım aşamasında ÇED sürecinden muafiyet, devletin çevrenin korunması yükümlülüğüne aykırı olup, sağlıklı ve dengeli çevrede yaşama hakkına ölçülü bir müdahale olmayacaktır (AYM, 2014). "Planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya" ibaresini hukuka ve çevrenin korunması ilkesine aykırı bulan AYM maddenin devamında yer alan "23.6.1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınan, 29.5.2013 tarihi itibarıyla üretim veya işletmeye başlamış projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesislerin ÇED uygulamasının kapsamı dışına çıkarılmasını" iki karşı oy ile hukuka aykırı görmemiştir. Mahkeme gerekçesinde faaliyete başlanmış projelerde ÇED istenmesi daha büyük bir kamusal zarara sebep vereceğini belirtmiştir (AYM, 2014). Geçici maddenin bütünüyle iptal edilmemesini eleştiren AYM üyesi Osman Alifeyyaz PAKSÜT ve AYM üyesi Zehra Ayla PERKTAŞ karşı oy gerekçelerinde

Devletin çevreyi koruma, projelerin olası çevresel etkilerini değerlendirme ve tedbir alma sorumluluğu üzerinde durarak AYM kararının çevre koruma anlayışıyla uyumlayacağını belirtmişlerdir (AYM, 2014).

Böylelikle geçici maddelerle korunan ÇED sürecinden muafiyet hükmü AYM'nin oyçokluğu kararıyla çevre kanununun bir maddesi haline gelmiştir. Ancak bu durum bir hakikati de kanıtlamış olmaktadır. İlk ÇED yönetmeliği olan 1993 tarihinden beri ÇED sürecinden muafiyet sağlayan geçici hükmün yasal dayanağı 2013 yılında çevre kanununda kabul edildiğine göre bu kabule kadar geçen yirmi yıl boyunca muafiyet sağlayan hüküm kanunsuz ve hukuka aykırı olduğu kabul edilmiş olduğunun en temel göstergeleri olarak okunabilecektir.

Sonuç

Dünyadaki gelişmelere ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecine paralel olarak ÇED Yönetmeliği 1993 yılında kabul edilmiştir. Kabul edilen yönetmeliğe eklenen geçici madde ile yönetmeliğin kabul tarihinden önce faaliyet izni alınan ya da onaylanan projeler ÇED sürecinden muaf tutulmuştur. 2013 yılında Çevre Kanununda yapılan değişiklikle de muafiyet sağlanan hüküm kanunun maddesi haline getirilmiştir. 1993 yılından 2013 yılına kadar geçen süreçte anılan geçici madde birden çok kere mahkemeye taşınmıştır. Mahkeme verdiği kararlarında muafiyet sağlayan geçici maddenin Anayasa ve Çevre Kanunu'na aykırı olduğu ve bu tutumun çevre koruma ile açıklanamayacağı üzerinde durmuştur.

İdare mahkeme kararına binaen ÇED yönetmeliğinde muafiyet sağlayan geçici maddeyi değiştirmiş; ancak her seferinde geçici maddeyi farklı kelimelerle koruduğu ve geçici maddenin kapsamını genişlettiği görülmüştür. Yönetmelikte geçen hükmün mahkeme tarafından Çevre Kanunu'na aykırı görülmesi üzerine geçici hüküm 2013 yılında Çevre Kanunu'nun bir hükmü haline getirilerek davalar konusuz bırakılmıştır. Çevresel etki değerlendirmeden muafiyet sağlayan hükmün mahkeme kararlarına rağmen değiştirilmemesindeki tutuma bir bütün olarak bakıldığında, idarenin tutumunun çevreci bir anlayışa uygun olmadığını ifade etmek mümkündür. Çevre Kanunu ve çevre korumaya ilişkin mevzuat uluslararası standartlarda olmasına rağmen, bu gelişmelerin pratikte çevreci bir anlayışla desteklenmesi gerektiği açıktır.

Çevre koruma politikalarında uluslararası platformlarda ÇED önemli bir unsur olarak gelişmiştir. ÇED sayesinde faaliyetlerin çevresel etkileri analiz edilebilmekte ve gerekli tedbirler alınması sağlanabilmektedir. ÇED aynı zamanda mevzuatın bir parçası olduğundan İdarenin mahkemeler aracılığıyla denetlenmesi imkânı da vermektedir. Ancak mahkeme aracılığıyla bir denetimin sağlanabilmesi İdarenin mahkeme kararına uyma performansı ve sahip olduğu çevreci anlayıştan bağımsız değerlendirilemez. Bu çalışmada ÇED Yönetmeliğinden muafiyet sağlayan geçici hüküm irdelenmiştir. 1993 yılında geçici olarak eklenen hüküm 2013 yılında çevre kanununda yapılan değişiklikle kanunun bir maddesi haline getirilmiştir. 2022 yılında yapılan ve halen yürürlükte bulunan ÇED yönetmeliğinde de geçici hüküm korunmaya devam edilmiştir. Bu hali ile muafiyet sağlayan hükmün geçici değil kalıcı olduğu anlaşılmaktadır. Muafiyet sağlayan hüküm kamuoyunda tartışılmış ve eleştirilmiştir. Söz konusu hükmün iptali mahkemelere başvurulmuştur. Mahkeme kararları geçici hükmü çevre kanunu ve çevreci bir anlayışa uygun olmadığını karara bağlamasına rağmen, idare yaptığı değişikliklerle muafiyet sağlayan hükmü korumaya devam etmiştir. Bu süreçte idarenin tutumu göstermektedir ki; çevreci bir anlayışa sahip olunmadığı müddetçe mahkemeler etkin bir denetim aracı olamayacaktır.

Kaynakça

- Alica, S. S. (2011). Çevresel etki değerlendirmesinin yargı kararları çerçevesinde irdelenmesi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(3), 97-130.
- Anton, D. K., ve Shelton, D. L. (2011). *Environmental protection and human rights*. Published: Cambridge University Press.

- Aykul, Ö., & Topçu, D. (2021). Türkiye’de çevresel etki değerlendirme hukuku ve son çed Yönetmeliği. <http://www.aykultopcu.com/habervemakele-187-turkiyede-cevresel-etki-degerlendirme-hukuku-ve-son-ced-yonetmeligi>.
- AYM. (2012). Anayasa Mahkemesi Kararı (2011/110 E., 2012/79 K.).
- AYM. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararı (2013/89 E. 2014/116 K.).
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı : 2006/99, Karar Sayısı : 2009/9, Karar Günü : 15.1.2009, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2009-9-nrm.pdf> AYM 15.01.2009 tarihinde davayı 2006/99 Esas., 2009/9 Karar
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2013/89, Karar Sayısı: 2014/116, Karar Tarihi: 3.7.2014, RG. Tarih ve Sayısı: 04.07.2015-29406 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2014-116-nrm.pdf>
- Bilgili, M. Y. (2015). Anayasal bir hak olarak çevre hakkı. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(2), 563-584.
- Çevre ve Orman Bakanlığı. (2006, Ekim 2). B 18.0.ÇED.0.01.03/228-07 -8070 sayılı Avukat Noyan Özkan’a verilen Cevap [Kişisel iletişim].
- Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği, 7 Şubat 1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21489.pdf>
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 17 Temmuz 2008 ve 26939 sayılı Resmi Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080717-3.htm>
- Çevre Kanunu, Kanun Numarası: 2872, Kabul Tarihi: 9/8/1983, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 11/8/1983 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2872.pdf>
- Erdoğan, M. (2018). *İnsan hakları teorisi ve hukuku*. Hukuk Yayıncılık.
- Hayward, T. (2005). *Constitutional environmental rights*. Publisher: Oxford Universty Press.
- K. Sommer, B. (2019). Türk hukukunda çevre hakkının bireysel başvuru yoluyla korunması. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2, 169-188.
- Kocataş, A. (2012). *Ekoloji çevre biyolojisi*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Mickwitz, P. (2003). A framework for evaluating environmental policy instruments: context and key concepts. *Evaluation*, (9/4), 415-436.
- Nations, U. (1973). Report of the united nations conference on the human enviroment (5-16 June 1972). United Nations. <https://research.un.org/en/docs/environment/conferences>
- Pallematers, M. (1997). Stocholm’den rio’ya uluslararası çevre hukuku geleceğe doğru geri adım mı? (B. Duru, Çev.). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52(1-4), 613-632.
- Özdemirkol M. (2023). *Çevre hakkı açısından ılısu barajı ve hes projesi hakkında bir alan araştırması*. Detay Yayıncılık: Ankara.

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Araştırmacıların katkı oranı beyanı / Contribution rate statement of researchers: Birinci yazar /First author % 100
2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).