

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN YARGI KARARLARI ÇERÇEVESİNDE İRDELENMESİ

Süheyla Suzan ALICA*

ÖZET

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), çevre sorunlarının çözümüne ilişkin en önemli önleyici araçlardan biri olarak doğmuş ve tüm gelişmiş ülkelerde kabul görmüştür. Ülkemizde 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde getirilen düzenleme ile mevzuatımıza girmiştir. Bu düzenlemenin ardından 1993 yılında yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, çevreye etkisi olabilecek projelerin faaliyete girmeden engellenmesini amaçlamıştır. ÇED Yönetmeliği, pek çok kez değişikliğe uğramış ve en son 2008 yılında yapılan değişiklikle mevzuatta yerini almıştır. Bundan sonraki dönemlerde de uygulamadaki sorunlara ve Avrupa Birliği direktiflerine paralel olarak Yönetmelikte değişikliklerin yapılacağı kesindir. ÇED Yönetmeliği ile çevre sorunlarına yol açabilecek her faaliyet için kurum, kuruluş ve işletmelere yasal bir zorunluluk olarak "ÇED Raporu" hazırlama yükümlülüğü getirilmektedir. Çevre yönetiminin en önemli araçlarından biri olan Çevresel Etki Değerlendirmesi'ne ilişkin yasal düzenlemeler ile kurumsal yapılanmaya yer verilen bu çalışmada, uygulamada karşılaşılan sorunları ile konuyla ilgili yargı kararları tartışılmış ve Avrupa Birliği ÇED Direktifi (EIA) üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Çevresel etki değerlendirme, yargı kararları, halkın katılımı.

AN OVERVIEW ON THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN THE FRAME OF TURKISH CASE LAW

ABSTRACT

The Environmental Impact Assessment (EIA) has been come into existence as one of the most important preventing approach for the solutions of environmental problems. It has also been accepted all over the developed countries. In Turkey the EIA was come into effect with Environment Law number 2872. The EIA Regulation was entered into force in 1993 and has been changed several times. The last Regulation was come in to force in 2008. The regulation of Environmental Impact Assessment gives responsibilities to the corporations, installations and enterprises by law to prepare an "EIA Report" for the each activities that can cause environmental problems. The EIA is one of the considerable instrument for environmental management. In this study, It is discussed the court decision concerning about EIA and emphasized the Directives of Environmental Impact Assessment.

Key Words: Environmental Impact Assessment, court decisions, public participation.

* Dr., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Çevre Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Görevlisi

Giriş

Kirletilmiş ve tahrip edilmiş bir çevreyi temizleyip onarmanın ve yeniden sağlıklı ve dengeli bir hale getirmenin çok güç olduğu, zaman ve para gerektirdiği anlaşıldığından beri, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı bozmadan ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesinin en doğru ve önleyici çözüm olduğu kabul edilmiştir. Bu belirlenimin kabulü sonucunda, kirlenen ve bozulan çevreyi temizleme veya onarma yerine, olumsuz etkileri baştan önlemenin yöntemleri aranmıştır. Bu yöntemin ismi “Çevresel Etki Değerlendirmesi”dir. Çevresel Etki Değerlendirmesi “*Environmental Impact Assessment*” ilk kez ABD ve Kanada’da kabul görmüş ve başlangıçta endüstriyel faaliyetlerin çevreye en az zarar verecek şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik bir dizi uygulama olarak dikkate alınmıştır¹.

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), bir yatırım veya projenin önemli etkilerinin belirlendiği, karar verme aşaması ile birlikte gelişen bir süreçtir. ÇED’in temel görevi karar vericilere yatırım ya da projenin çevresel etkilerini göstermek suretiyle doğru karar vermelerini sağlamaktır. ÇED, kalkınmanın gereği olan faaliyet ve yatırımların çevre üzerine olabilecek olumsuz etkilerini önceden belirleyebilmek, bu olumsuzluklar ortaya çıkmadan önlemek için gerekli tedbirleri tespit etmek, kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak ve bu süreç sonucunda karar vermeye yetkili mercilerin kararlarını doğru bir şekilde vermelerini temin etmek amacıyla getirilmiş, tahmin ve önleme dayalı çalışmalar bütünüdür.

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. Bu çerçevede ÇED’in ne olması ve nasıl uygulanması gerektiği üzerinde durarak kapsamını belirlemek, tüm tarafların hak ve menfaatleri açısından önemlidir.

¹ YİĞİT-ÇOLAK-KETENOĞLU-KURT-SÖZEN-HAMZAOĞLU-KARATAŞ-ÖZKURT, s.1.

Çevresel Etki Değerlendirmesi kavramına ilişkin pek çok tanım olmakla birlikte, herkesin üzerinde uzlaştığı bir tanım bulunmamaktadır. Yasal düzenleme uygulamacıya yol göstermesi açısından kapsamlı bir tanım getirmiştir. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 2. maddesinde 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 tanımlanmıştır. Doktrinde ÇED’i, “olumlu ve olumsuz etkilerin önceden değerlendirilerek, olumsuzluk durumunda, amacın gerçekleştirilmesi için gerekli önlem planlamasının yapıldığı bir süreç”² olarak gören tanımın yanı sıra, “bir projenin çevresel etkilerine dair bilgilerin gerek proje sahibi gerekse karar veren makam tarafından değerlendirildiği bir süreç”³ olarak belirten tanım da yer almaktadır.

Bu tanımlar çerçevesinde, çalışmamızda ÇED sürecinde uygulamadan doğan sorunlara ilişkin önemli yargısal içtihatlardan hareketle, ÇED’in yasal ve kurumsal yapısı irdelenmiş ve genel değerlendirme yapılmıştır.

1-Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yasal Çerçevesi

1982 Anayasası’nın “çevre hakkını” düzenleyen 56. maddesinin⁴ ardından 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 10. maddesi ile Çevresel Etki Değerlendirmesi ilk kez mevzuatımıza kazandırılmıştır. Çevre Kanunu, çevreye önemli etkileri olabilecek faaliyetlerle ilgili projelerin, planlama aşamasından başlayarak çevreye olabilecek etkilerinin önlenmesini amaçlamış ve çerçevesini çizdiği konunun usul ve esaslarının düzenlenmesini Yönetmeliğe bırakmıştır. İlk ÇED Yönetmeliği, 7 Şubat 1993 tarihinde, Kanun’un yürürlüğe girmesinden 10 yıl sonra çıkarılabiliştir⁵. Birçok değişikliğe uğramış olan bu Yönetmelik 1997 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1997 tarihli ikinci ÇED Yönetmeliği⁶ ise hükümlerinde önemli

² KARAMAN, s.63.

³ MORRIS-THERIVEL, CHADWICK, s.3.

⁴ “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56 madde; “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” hükmünü getirmiştir.

⁵ RG. 07.02.1993 tarih ve 21489 sayı.

⁶ RG. 23.06.1997 tarih ve 23028 sayı.

değişiklikler yapıldıktan sonra, 2002 tarihinde üçüncü ÇED Yönetmeliği⁷ ile ortadan kaldırılmıştır. Bu Yönetmeliğin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebi ile açılan dava sürmekte iken bu Yönetmeliği de uygulanmasında sorunlar olduğundan bahisle, 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği⁸ ile yürürlükten kaldırmıştır. En son çıkarılan ve halen uygulamada bulunan ÇED Yönetmeliği 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁹ Bu denli fazla değişikliğe uğrayan ÇED Yönetmeliklerini birbiri ile karşılaştırmak oldukça güç olup, yönetmeliklerden birini seçerek uygulamada en iyi olduğunu söylemek de olanaklı değildir. Çünkü her yönetmelik daha mükemmel olması amacıyla çıkarılmış, ancak bir öncekine göre uygulamada daha çok soruna neden olan ve çevre açısından olumsuzluklar taşıyan hükümleri de içeren düzenlemeler olarak yürürlüğe girmiştir.

Yürürlükte buldukları dönemlerde oldukça fazla uyuşmazlık konusu yapılan ÇED Yönetmeliklerinin çeşitli gerekçelerle değişikliğe uğraması üzerine, bu değişikliklerin çevre koruma amacını taşımadığı iddiası ile sivil toplum kuruluşları tarafından pek çok dava açılmıştır. Diğer taraftan Yönetmelik uyarınca projelere ilişkin yetkili idare tarafından verilen ÇED kararlarına karşı açılan davaların sayısı da oldukça fazladır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, üretim aşamasına geçmiş ve ÇED Yönetmeliği'nde yer alan yükümlülükleri yerine getirmemiş işletmeler, ÇED konusunda karar vermeye yetkili idare üzerinde her zaman baskı unsuru olmuştur. Çünkü ÇED Raporu hazırlama yükümlülüğünü yerine getirmediğinden bahisle, istihdam ve üretim yapan bir işletmenin faaliyetine son verilmesi veya geçici olarak durdurulması işlemi, kalkınma çabalarının sürdüğü ülkemizde haklı ve gerçekçi görülmemiştir ve halen de görülmemektedir. Bu nedenle de, ÇED kapsamında bulunmasına, yani ÇED Raporu hazırlamak zorunda olmasına rağmen, bu yükümlülüğünü yerine getirmeden üretim ve işletme aşamasına geçmiş olan işletmelere, doğrudan faaliyetine son verme yaptırımının uygulanması yerine, bu yükümlülüklerini yerine getirmeleri için bir süre verilmesini öngören Yönetmelik değişiklikleri (kısmi ÇED affi olarak algılanmıştır) yapılması yoluna gidilmiştir. Bu Yönetmelik değişikliklerinin iptaline ilişkin uyuşmazlıkların¹⁰, çevre mi

⁷ RG. 06.06.2002 tarih ve 24777 sayı.

⁸ RG. 16.12.2003 tarih ve 25318 sayı.

⁹ RG. 17.07.2008 tarih ve 26939 sayı.

¹⁰ Örneğin bu şekildeki bir Yönetmelik değişikliğinin gerekçesi olarak; faaliyetine başlamış ve üretimde bulunan tesislerden ÇED Yönetmeliği hükümlerini yerine getirmemiş olanların Yönetmelik gereği kapatılması durumunda; söz konusu tesislerin yurt içi ve yurt dışı bağ-

kalkınma mı tartışmaları çerçevesinde sürdürülmüş olduğu dikkat çekmektedir.

Danıştay, ÇED Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikleri “*kamu yararı*” kavramı çerçevesinde değerlendirmiştir. Danıştay'a göre; Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde öngörülen yükümlülüklerini yerine getirerek faaliyetine başlamış olanlarla, anılan Yönetmeliği dikkate almadan faaliyete başlayıp üretime geçmiş olan ve sonradan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kendilerine yeterli kadar süre verilenler arasında eşitsizlik yaratılmıştır. Çevresel etkileri göz önüne alınmadan faaliyette bulunulması durumunda, faaliyet ÇED Olumsuz kararı verilecek türden ise çevreye verilebilecek zarar değerlendirilmeden işlem yapılmış olacaktır. Bu durumda, *kamu yararına* ve hukuka aykırı bir düzenleme söz konusudur. Yüksek Mahkeme bu kararında, Çevre Kanunu'nun ilgili maddesi ve ÇED Yönetmeliği ile getirilen ve yatırımların çevreye olabilecek etkilerinin araştırılmasını öngören Çevresel Etki Değerlendirmesi sisteminin amacını göz önüne alarak, ÇED Raporu hazırlamadan üretime geçmiş faaliyetlere süre verilmesinin, bu sisteme aykırı olacağı ve amacına ters düştüğü değerlendirilmesinde bulunmuştur. Danıştay anılan uyumsuzlukta¹¹ çevrenin korunmasında kamu yararının daha üstün olduğu düşüncesi ile karar vermiştir.

2- ÇED Kararının Hukuki Niteliği

ÇED, kapsamında belli aşamaları içeren idari bir süreçtir. Ancak bu süreç sonucunda verilen “kararın” hukuki niteliği nedir sorusu ile karşı karşıya kalınmaktadır. ÇED konusunda karar verici yetkili kurum Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır¹². Bakanlık karar vermeden önce ÇED sürecinde ilgili tüm kurum ve kuruluşların görüş ve önerilerini almakla beraber, kurumsal yapının

lantılarını ve taahhütlerini yerine getirememesi, üretilen ürünlerde kullanılan hammaddelerin bozulması, tesiste çalışanların mağdur olması gibi bir takım olumsuzluklar meydana geldiği hususu gösterilmiştir. Yönetmelik değişikliği gerekçesinde, bu durumdan en büyük zararı da ülke ekonomisinin gördüğü ve bu çerçevede, idarece uygun görülmesi halinde faaliyetlerini durdurmadan Yönetmelik hükümlerini yerine getirmesi amacıyla süre verilebilmesi için Yönetmeliğe ek bir düzenleme getirildiği belirtilmiştir.

¹¹ Danıştay 6. D., 06.11.2001 tarih ve E.2000/3626, K.2001/5220.

¹² Bakanlık önce 636 sayılı “Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yeni bir Bakanlık olarak teşkilatlanmıştır. (RG. 08.06.2011 tarih ve 27958 sayı) Ancak daha sonra bir ay geçmeden yeni Bakanlık 644 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yeni bir yapı olarak teşkilatlanmıştır. (RG. 04.07.2011 tarih ve 27984 (Mükerrer) sayı)

değişkenliği, teknik ve idari altyapının yetersizliği, yetişmiş ve deneyimli personelin eksikliği gibi nedenlerle ÇED sürecinin uzamasına neden olduğu eleştirileri ile karşı karşıya kalmıştır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması da sürenin uzamasına neden olmaktadır. Sürenin uzunluğu, her zaman yatırımcının şikayet etmesinin ve idareye bu gerekçeyle baskıda bulunmasının sebebi olmuştur.¹³

ÇED Komisyonu'nda¹⁴ faaliyetin konusuna göre değişik kurum ve kuruluşlardan gelen temsilcilerin görüşleri doğrultusunda faaliyetin çevresel etkileri değerlendirilmekte ve bir karara varılmaktadır. ÇED süreci¹⁵ sonucunda, mevzuatın verdiği yetkiye dayanılarak “karar mercii” tarafından nihai bir sonuca ulaşılmaktadır. Burada vurgulanması gereken husus, bu kararın ÇED Raporunu¹⁶ hazırlayan ve inceleyen uzmanlar tarafından değil, karar mercii tarafından verilmesi ve karar merciiinin, ÇED Raporundaki sıralamada çevresel açıdan en iyi durumda olmayan alternatiflerden biri üzerinde de karar vermesinin mümkün olabileceğidir¹⁷. Neticede ÇED, faaliyet sahibine ve sorumlu idarelere faaliyetin “çevre üzerindeki etkilerinin” ne olacağını belirleyen ve yol gösterici olma iddiasındaki bir planlama aracı, ÇED Raporu ise, önerilen faaliyetin çevresel sonuçlarının değerlendirilmesini içeren bir belge olarak kabul edilmektedir¹⁸. Nitekim 1993 tarihinde yürürlüğe giren ilk ÇED Yönetmeliğine göre; ÇED sürecini tamamlayan faaliyet sahibine o faaliyetin ÇED sürecine uygun olarak yapılabileceği yolunda bir “belge” verilmekte ve söz konusu “ÇED Olumlu Belgesi” (Yönetmelikte bu şekilde adlandırılmaktaydı), Bakanlığın kabul edilen kurallar çerçevesinde faaliyetin yapılabileceğini belirleyen ve faaliyet sahibini de bazı yükümlülükler altına sokan bir izin niteliğinde sayılmaktaydı. Faaliyeti ÇED süreci bakımından sa-

¹³ Bu baskı sonucu ÇED Yönetmeliğindeki süreler 2003 tarihli Yönetmelikte kısaltılmıştır.

¹⁴ Yönetmeliğe göre Komisyon: “Proje için verilecek özel formatın kapsamını, kriterlerini belirlemek ve bu ilkeler doğrultusunda hazırlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunu inceleyip değerlendirmek üzere Bakanlık tarafından kurulan Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonunu” ifade etmektedir.

¹⁵ ÇED süreci; gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için ÇED Yönetmeliğinin 8. ve 16. maddelerinde belirtilen başvuru ile başlayan ve işletme sonrası çalışmaların uygun hale geldiğinin belirlenmesi ile sona eren süreçtir.

¹⁶ Çevresel etki değerlendirmesi raporu; ÇED Yönetmeliğinin EK-I listesinde yer alan veya Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nca “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir” kararı verilen bir proje için belirlenen özel formata göre hazırlanacak rapordur.

¹⁷ USLU, s.49.

¹⁸ YAŞAMIŞ, s.22.

kıncalı bulan ve faaliyetin yapılamayacağını belirten belge de “ÇED Olumsuz Belgesi” olarak adlandırılmakta ve bu belge ile idare, faaliyetin yapılmasında çevresel açıdan sakınca olduğunu belirterek, izin vermeme iradesini ortaya koymaktaydı.

Ancak daha sonra yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliği ile bu kavramlar “ÇED Olumlu Görüşü” ve “ÇED Olumsuz Görüşü” olarak değiştirilmiştir. Bu değişikliğe ilişkin Yönetmelik dava konusu olmuş ve Danıştay “görüş” ibaresini uygun bulmamıştır. Danıştay’a göre; dava konusu Yönetmelikte ÇED Raporu faaliyet sahibince Yönetmelikte belirlenen formata uygun olarak hazırlanıp diğer belgelerle birlikte Bakanlığa sunulduktan sonra Bakanlıkça olumlu ve olumsuz bir görüş bildirilmesi ve bu faaliyetler için teşvik, onay, izin ve ruhsat alınabilmesi için bu görüşün olumlu olması şartı aranmaktadır. Bu durumda, söz konusu “görüş” kavramıyla belirtilen işlemin bağlayıcı nitelikte olmasının amaçlandığı anlaşılmakta ise de görüş şeklindeki ifade biçimi işlemin etkisini ortadan kaldıran (denetime tabi olmayı gerektiren idari işlemin aksine) ve yargısal denetimin yapılmasını engelleyen bağlayıcı nitelikte olmayan bir kavramı ifade ettiğinden, anılan maddelerde yer alan “görüş” sözcükleri yönetmeliğin düzenleyici olma niteliğine ve idare hukuku esaslarına aykırı düşmektedir. Bu karar¹⁹ haklı olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinin ve bu süreç sonucunda verilen kararın, daha sonra diğer kurum ve kuruluşlarca yapılacak işlemlere etkili olabilecek bir idari işlem olduğunu, görüş olarak değerlendirilemeyeceğini hükme bağlamıştır. Yürürlükteki yasal düzenleme uyarınca da ÇED, yatırıma başlanabilmesi için Bakanlık dışındaki diğer kamu kurumları tarafından verilecek izin niteliğindeki idari işlemler öncesinde aranması gereken bir ön koşul (izin) olarak görülmektedir. Bu karar sonrasında çıkarılan ÇED yönetmeliklerinde, ÇED süreci sonunda tesis edilen işlem, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz Kararı” olarak adlandırılmış ve tanımlanmıştır.

3- 2872 Sayılı Çevre Kanunu’nda Düzenlenen ÇED Hükümü ve Anayasa Mahkemesi Kararı

Çevre Kanunu’nun 10. maddesine göre; gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.

¹⁹ Danıştay 6. Dairesi K. E.1997/4497 K. 1998/5629.

Maddenin 2. fıkrasına göre; Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez.

3. fıkrada ise petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışında tutulmuştur.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptale konu olan²⁰ söz konusu 3. fıkra hükmüne²¹, özellikle Çevre Kanunu'nda yer verildiği bilinmektedir. Anayasa Mahkemesi kararına göre; Yasa'nın değiştirilen 10. maddesinde belirtilen çevresel etki değerlendirme, aynı Yasa'nın değiştirilen 2. maddesine göre 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 çalışmaları ifade etmektedir.

Karara göre; 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 kirlilemeden gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerden birisidir. ÇED ile korunmaya çalışılan temel unsur, çevre ve bu çevre içerisindeki varlıklardır.

Anayasa Mahkemesine göre, ÇED kapsamı dışında tutulan maden arama faaliyetlerinin²², 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

²⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, 15.01.2009 tarih ve E: 2006/99, K: 2009/9. RG. 08.07.2009 tarih ve 27282 sayı.

²¹ Söz konusu hükme daha önce ÇED Yönetmeliği'nde yer verilmesine rağmen, üst bir hukuki norm olarak Çevre Kanunu'nda düzenlenmiştir.

²² Maden arama faaliyetleri Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 13 üncü maddesinin birinci fıkrasında sayılmaktadır. Buna göre; II. Grup, III. Grup ve IV. Grup madenler için arama faaliyetleri, "jeolojik prospeksiyon, topografik ve jeoloji haritaları ile kesit çalışmaları, jeofizik araştırmalar, numune alımı, sondaj, yarma, galeri ve kuyu açma, uzaktan algılama, uydu fotoğrafları" dır.

arama faaliyetinde, mevcut risklerin ortadan kaldırılabilmesi ve önlenbilmesi için ÇED'in öngörülmesi, Anayasa'nın 56. maddesinde Devlete verilen çevrenin korunması yükümlülüğünün bir gereğidir. İptale konu hükümle, petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirilmesi kapsamı dışında tutulması Anayasa'nın 56. maddesine aykırılık oluşturmuştur. Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesi Çevre Kanunu'nun 10. maddesinin 3. fıkrasındaki hükmü iptal etmiştir.

Esasen maden arama faaliyetlerine, ilk kez 23 Haziran 1997 günlü Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesinin (EK II) 18. maddesinde²³ yer verilmiştir. Söz konusu hükmün iptali istemiyle açılan davada Danıştay; maden rezervinin ortaya çıkarılması amacıyla yapılacak olan arama faaliyetleri sırasında maden arama alanı olan arazilerin tahrip olduğunu, rezervin ekonomik olmadığı durumlarda yeterli rehabilite yapılmadan arazilerin terk edildiğinin bilinen bir gerçek olduğunu vurgulamıştır. Yüksek Mahkemeye göre bu durumda, çevreye yapılabilecek tüm etkilerin göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların zararsız hale getirilmesi ve bu hususta önlemler alınması amacıyla doğada tahribatlar yapabileceği açık olan maden arama faaliyetinin, Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Ön Araştırma listesine dahil edilmesinde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmamaktadır²⁴.

Söz konusu kararında Danıştay, doğrudan Anayasa'nın 56. ve Çevre Kanunu'nun amaç maddesine dayanmış, çevre hakkına geniş bir bakış açısı ile yaklaşmış ve çevreye yapılabilecek tüm etkileri göz önünde bulundurmıştır. Bu Danıştay kararına rağmen, maden arama faaliyetlerini ÇED kapsamı dışında tutmayı öngören düzenleme, yasa hükmü olarak getirilmiş ve anılan yargı kararı bertaraf edilmek istenmiştir. Bu durum "hukuk devleti" ilkelerine açıkça aykırılık oluşturmaktadır. Yasama Organınca, Çevre Kanunu'nun 10. maddesinin 3. fıkrası ile getirilen söz konusu hüküm, yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi Kararıyla ve aynı gerekçeyle iptal edilmiştir. İptal kararı

²³ Bu maddede belirtilen arama faaliyetleri dışındaki diğer faaliyetler, bundan önceki ÇED Yönetmeliğinde de Ön ÇED kapsamında değerlendirilmiş ve uygulamada da herhangi bir sorunla karşılaşılmamıştır. Ancak, madencilik çalışmalarında rezervi ortaya çıkarmak amacıyla yapılan arama faaliyetleri esnasında mevcut topografyada büyük tahribatların yapıldığı, rezervin ekonomik olmadığı hallerde mevcut durumun rehabilite edilmeden arazinin terk edildiği düşünülerek arama faaliyetleri ÇED Yönetmeliği kapsamına alınmıştır.

²⁴ Danıştay 6. D. Kararı, 19.11.1998. tarih, E.1997/4496 , K.1998/5631. Anılan kararın temyizi üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu E. 1999/272, K. 1999/704 sayılı Kararı ile onamıştır.

üzerine, ÇED Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik²⁵ ile 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin Ek-II'sinde düzenlenen Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesininin 47. maddesinden sonra gelmek üzere 48. madde eklenmiştir. Anılan maddeyle getirilen ölçütlerle maden arama, jeotermal arama ile petrol ve doğalgaz arama faaliyetleri ÇED kapsamına alınmıştır. Ancak bu eklemeler olmasına rağmen madencilik faaliyetlerinde 25 hektardan geniş bir alanı kapsayan projeler doğrudan ÇED sürecine tabi olduğundan, maden sahası 25 hektardan küçük alanlara bölünerek, her bir alan için ayrı işletme izni alınmakta ve ÇED Yönetmeliğinin Ek-II listesine girdiğinden bahisle seçme eleme kriterine tabi olması sağlanmaktadır. Madencilik faaliyetlerinde, 25 hektardan küçük bir alandaki faaliyet tamamlanınca, işletme ruhsatı sahasınının 25 hektardan küçük bir başka alanı için işletme izni talep edilmektedir. Bu tür bir faaliyet, kapasite genişletme anlamına gelmediğinden dolayı, "seçme, eleme kriterleri uygulanması" yöntemine tabi tutulmaktadır. Bu nedenle, büyük bir alanı kapsayacak madencilik faaliyetinin tümü ÇED sürecine tabi olmasına rağmen, çevreye olan kümülatif etkisinin değerlendirilememesi sonucu doğmaktadır. Bu durumda, ÇED ile amaçlanan hedef gerçekleştirilemeyecek ve önemli çevre sorunları oluşabilecektir.

Diğer taraftan, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında, orman, muhafaza ormanı, ağaçlandırma alanları, kara avcılığı alanları, özel koruma bölgeleri, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı, tarım, mera, sit alanları, su havzaları, kıyı alanları ve sahil şeritleri, karasuları, turizm bölgeleri, alanları ve merkezleri ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, askerî yasak bölgeler ve imar alanları ile mücavir alanlarda madencilik yapılmasına izin verilerek, bu yerlerde yapılacak madencilik faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirmesi ve gayri sıhhi müesseseler ile ilgili hususlar dahil olmak üzere hangi esaslara göre yürütüleceğinin ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm ile madencilik faaliyetleri ÇED kapsamı dışına çıkarılmak istenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesine göre; Anayasa'nın 168. maddesi uyarınca, tabii servet ve kaynaklarla ilgili gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken usul ve esasların yasayla düzenlenmesi zorunludur. Bununla birlikte, kıyılarından ve sahil şeritlerinden yararlanma imkân ve şartları ile tarih, kültür ve tabiat varlıkları ve değerlerinden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamaların da Anayasa'ya uygun ol-

²⁵ RG. 19.12.2009 tarih ve 27347 sayı.

mak koşuluyla yasayla düzenlenmesi Anayasa'nın 43. ve 63. maddelerinin gereği olarak görülmüştür. Anayasa Mahkemesi²⁶ belirtilen yerlerdeki madencilik faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin esasların yasada düzenlenmesi gerekirken, iptali istenen kural ile bu hususlara ilişkin düzenlemenin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmasını Anayasa'nın 43. 63. ve 168. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Esasen madencilik faaliyetlerinin ÇED sürecine tabi olmadan işletmeye geçmesine ilişkin bir hukuki uyumsuzluk, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin de önüne gelmiştir. Söz konusu davada, madencilik faaliyeti sahibinin eski bir izne dayanarak yaptığı başvuru sonrasında, ÇED sürecinin işletilmemesi sonucunda verilen kararda²⁷; süreç sonucunda izin verilmeden önce çevre üzerindeki etkilerin değerlendirilmesine ilişkin kriterleri belirten ve üye ülkelerin bu hususu sağlamak amacıyla gerekli tüm önlemleri alması gerektiğini öngören ÇED Direktifine atıfta bulunulmuştur. Kararda, söz konusu Direktifin 2. maddesinin 1. fıkrası ile Ek-I ve Ek-II'de yer alan projeler bakımından uygulanacak sürece ilişkin ayrımı düzenleyen 4. maddenin 2. fıkrası uyarınca madencilik faaliyetlerine izin verilmeden önce yetkili otoritece, madencilik faaliyetlerinin çevresel etkilerinin değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

4-ÇED Kapsamında Bulunan Faaliyetler

Bütün faaliyetlerin ÇED kapsamında olup olmadığı Yönetmelik ile belirlenen bir husustur. Çevre Kanunu'nun 10. maddesinin son fıkrası, hangi faaliyetlerin ÇED'e tabi olacağını Yönetmelik ile belirleneceğini hükme bağlamıştır. Yönetmeliğin eklerinde ÇED'e tabi projeler yer almakta olup, Ek-1'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi",²⁸ Ek-2'de ise "Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak projeler Listesi"²⁹ düzenlenmiştir.

²⁶ Anayasa Mahkemesi K. 15.01.2009 tarih ve E.2004/70, K.2009/7. R.G. 11.06.2009 tarih -27255 sayı.

²⁷ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı. 07.01.2004 tarih ve C-201/02 sayı. http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN (Erişim tarihi 07.07.2011)

²⁸ Ek 1 listesinde yer alan projeler, enerji santralleri (termik, hidroelektrik, nükleer), otoyollar, demiryolu, havaalanı gibi ulaştırma faaliyetleri, kimya, demir-çelik, makine imalatı, tekstil, gıda orman ürünleri gibi büyük endüstri tesisleri, madencilik ve tehlikeli atıkların bertarafı gibi büyük ölçekli yani çevresel etkileri önemli olan projelerdir.

²⁹ Ek 2 listesinde yer alan projeler, Ek1 listesindeki projelerle aynı türde ancak daha küçük ölçekli projelerdir. Bu projeler için kapsamlı bir ÇED çalışması yapılmasına gerek olup olmadığı, projenin ölçeği dışındaki özelliklerine ve projenin etkileyeceği çevrenin özelliklerine bağlıdır. Bu hususlar Yönetmeliğin Ek 4'ünde verilen seçme-eleme kriterlerine göre belirlenmektedir.

Ek-I kapsamındaki projeler, ÇED Raporu hazırlanması gereken projelerdir. Proje sahibi, Yönetmeliğin Ek-3’nde verilen Genel Format kapsamında başvuru yapmak zorundadır. Ek-2 kapsamındaki projeler ise Yönetmelik kapsamı dışında olan ve mevcut durumlarında değişiklik yapılmak istenen projelerdir. Bunlar, ÇED Raporu hazırlanmasının gerekip gerekmediğine karar vermek üzere seçme-eleme sürecine tabi olan projelerdir.

Diğer taraftan, Yönetmelik geçici madde ile kapsam dışında kalacak projeleri de düzenlemiştir. Söz konusu geçici maddeye göre; “ 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.”

Öncelikle belirtmeli ki, 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.

1993 yılından beri bütün ÇED yönetmeliklerinde yer verilen bu hükme göre maddede düzenlenen projeler, çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuatta öngörülen izinler alınmak şartıyla 07.02.1993 tarihinden önce maddede sayılan koşullardan birinin gerçekleşmiş olması halinde ÇED uygulamasından muaf olacaktır. Anılan hükmün iptali talebiyle açılan davada Danıştay, Anayasa’nın 56. maddesine, Çevre Kanunu’nun 2. maddesinde düzenlenen “Sürdürülebilir Çevre” ilkesine ve 10. maddede düzenlenen ÇED hükmüne dayanarak geçici maddenin yürütülmesinin durdurulmasına karar vermiştir. Danıştay, söz konusu geçici maddeye 1993 tarihli ilk ÇED Yönetmeliği’nden beri yer verildiğini vurgulayarak, 1983 yılında yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu’ndan sonra yapılan ilk düzenleme olması, diğer bir ifadeyle daha önce bu konuda çıkarılmış bir düzenleme olmaması nedeniyle ÇED Raporu hazırlanmadan uygulanmasına başlanmış faaliyet ve yatırımların Yönetmelik kapsamı dışında bırakıldığını ifade etmiştir. Danıştay’a göre, bu geçici maddenin bir istisna hükmü olarak daha sonra yapılan Yönetmelik değişiklik-

lerinde de yer verilmesi uygun değildir. Yüksek Mahkeme, dava konusu ÇED Yönetmeliği'nin 14. maddesinin 3. fıkrasında “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı” verilen proje için 7 yıl içerisinde yatırıma başlanılmaması durumunda “ÇED Olumlu Kararı”nın geçersiz sayılacağı, 17. maddesinin 3. fıkrasında ise “ÇED Gerekli Değildir Kararı” verilen projenin 5 yıl içerisinde başlanılmaması durumunda bu kararın geçersiz sayılacağı kuralının düzenlendiğini belirtmiştir. Danıştay’a göre³⁰; ÇED süreci izlenilmesi zorunlu olan projeler yönünden dahi anılan maddelerde yatırıma başlanması için belirli bir süre öngörülmekte iken, 07.02.1993 tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış ve çevre mevzuatı ile diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, onay, ruhsat ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzii imar planları onaylanmış projelere, yatırıma başlanması için belirli bir süre öngörülmeksizin aradan geçen bunca zamana rağmen ÇED sürecinden muafiyet sağlayan düzenleme, çevrenin korunması açısından hukuka uygun değildir³¹.

Yukarıda belirtilen Danıştay Yürütmeyi Durdurma Kararının ardından Bakanlık söz konusu geçici maddeyi aşağıdaki biçimde yeniden³² düzenlemiştir. Buna göre;

“ 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 mevzii 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,

³⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı, 07.10.2010 tarih ve YD itiraz No: 2010/605.

³¹ Ancak daha önce anılan hükmün yer aldığı 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin Geçici 3. maddesinin iptali istemi ile açılan davada, Danıştay iptal istemini reddetmiştir Danıştay 6. D. 31.10.2007 tarih ve E.2005/4294, K.2007/5926.

³² RG. 27.04.2011 tarih ve 27905 sayı.

Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.”

Esasen bu maddenin 1993 yılında ilk ÇED Yönetmeliği'nde geçici bir hüküm olarak düzenlediğine dikkat etmek gerekir. 1993 yılından bu yana 20 yıla yakın bir süre geçmiş olduğu göz önüne alınırsa, bu maddenin geçicilik özelliğinin kalmadığı düşünülmektedir. Bu nedenle, idare tarafından yürürlüğe giren bütün ÇED Yönetmeliklerinde düzenlenmesinin ve geçici maddeye kalıcılık özelliğinin verilmesinin gerekçesi anlaşılammamaktadır. Danıştay bu hususa dikkat çekerek ilk ÇED yönetmeliğinde geçici bir hüküm olarak düzenlenmesini doğru bulmakta, ancak daha sonraki ÇED Yönetmeliklerinde aynı geçici hükme yer verilmesini uygun bulmamaktadır³³.

5- ÇED ve Halkın Katılımı

Halkın katılımı, ÇED'e tabi faaliyet hakkında ulaşılmaması beklenen amaç ve hedeflerin belirlenerek, bu hedeflere ulaşmak için katılımı gerekli olan veya katılmaya istekli olan kişi ya da gruplara projeye ilişkin görüş ve bilgilerin verilmesi amacıyla düzenlenecek halkın katılımı toplantısına ilişkin süreci ifade etmektedir. Bu süreç, ÇED'in başarıya ulaşmasında çok önemlidir. Faaliyetin etkileyeceği alandaki yöre halkının, faaliyet konusunda görüşlerinin ve rızalarının alınması, yöre halkının temsilcilerine ve ilgili gruplara proje dokümanlarının sağlanması gerekmektedir. ÇED sürecine etkin halk katılımı, ancak demokratik koşullarda mümkün olabilir. Bu nedenle ÇED sürecinde, halkın katılımının sağlanması ve halka bilgi verilmesi aşamalarında yöre belediyelerine önemli görevler düşmektedir.

Çevresel Etki Değerlendirmesinin biyolojik, ekolojik, kimyasal, fiziksel ve mühendislik boyutundan başka sosyal ve ekonomik boyutlarının da bulunduğu kabul edilmektedir. Bunun yanı sıra demokratik işleyişe dayanan ÇED uygulamasında halkın katılımının etkinliği ÇED'i başarıya ulaştırabileceği gibi, yerel demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunacaktır.

AB mevzuatına uyum faaliyetleri çerçevesinde, 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği ile AB ÇED Direktifi göz önüne alınarak halkın bilgilendirilmesi konusunun güçlendirildiğini görmekteyiz. Bu kapsamda 2008 Yönetmeliği'nde,

³³ Kararda; “ÇED Olumlu Kararı” ve “ÇED Gerekli Değildir Kararı” verilen projelere dahi belli bir yatırıma başlama süresi öngörüldüğü vurgulanarak, esasen bu geçici 3. madde için de belli bir süre öngörülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bu süre elbette 1993 tarihli ilk Yönetmelikte düzenlenmeliydi. 2011 yılında bu sürelerin verilmesinin artık bir anlamı olmadığı gibi, çevrenin korunmasına hizmet etmeyeceği ve hukuka uygun olmadığı da açıktır.

Bakanlık bünyesinde oluşturulan İnceleme Değerlendirme Komisyonu tarafından nihai hale getirilen ÇED Raporunun halkın görüşüne açılmasına, halk ve ilgili halk tanımlarının getirilmesine, Ek-I ve Ek-II Listelerinde eşik değerlerin Direktif ekleri ile uyumlaştırılmasına ilişkin hükümler yer almıştır.

2008 Yönetmeliği'ne yeni eklenen “halk”, “ilgili halk” ve “halkın katılımı toplantısı” tanımları, halkın katılımı konusuna özel bir önem verildiğini göstermektedir. Yönetmelikte halk tanımı, “*Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları, Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile ulusal mevzuat çerçevesinde bir veya daha fazla tüzel kişi veya bu tüzel kişilerin birlik, organizasyon veya grupları*” şeklinde yabancıları ve tüzel kişileri kapsayacak bir biçimde yer almıştır. İlgili halk³⁴ ise, “*Gerçekleştirilmesi planlanan projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan halk*” olarak tanımlanmıştır.

2008 düzenlemesinde Halkın Katılımı Toplantısına ilişkin ilanın yayımlanma süresi öne çekilerek, “*Proje sahibi, toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirten bir ilanı ulusal düzeyde yayımlanan bir gazete ile o yörede yayımlanan yerel bir gazetede toplantı tarihinden en az on gün önce yayımlanır*” hükmü getirilmiştir. Bu sayede halkın daha erken haberdar edilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Yönetmelikte proje ile ilgili inceleme değerlendirme sürecinin başladığının halka duyurulması için kullanılacak yöntemler anons, askıda ilan ve internet şeklinde örnek olarak belirtilmiştir³⁵.

6- ÇED Sürecinde Yetkili ve Görevli İdare

ÇED sürecinde kapsam belirleme, nihai değerlendirme ve karar verme aşamaları dahil olmak üzere sorumlu idare Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır. 644 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin görevler başlıklı 2. maddesinin (c) bendi uyarınca; “*Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturması muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek*” yetki ve görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir. Bakanlığın bu görevi yerine getirmek üzere ana hizmet birimleri içerisinde yer alan Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü³⁶ kurulmuştur.

³⁴ Önceki Yönetmelikte ilgili halk yerine yöre halkı kavramı kullanılmıştır. Bu açıdan, etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan halk tanımı yöre halkı tanımından daha kapsamlı olduğundan daha geniş bir halk katılımının amaçlandığı düşünülebilir.

³⁵ AB’nde de halkın bilgilendirilmesinin basın ve internet yoluyla yerine getirilebileceği düzenlenmiştir.

³⁶ KHK’nın 9. maddesinde düzenlenen bu Genel Müdürlüğün görevleri arasında; Çevresel

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ÇED sürecinin gerektirdiği çeşitli aşamalardan sorumludur. Askeri projelerle ilgili Çevresel Etki Değerlendirmesi uygulamaları da, ilgili kurumun görüşü alınarak anılan Bakanlık tarafından belirlenmektedir. ÇED Yönetmeliğinin “yetki” başlıklı 5. maddesine göre; Yönetmeliğe tabi projeler hakkında “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Ancak Bakanlık gerekli gördüğü durumlarda “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararının verilmesi konusundaki yetkisini, sınırlarını belirleyerek Valiliklere devredebilir.

Yukarıda adı geçen kararların verilmesi önemli bir yetki olarak mevzuatta yerini almıştır. Zira ÇED Yönetmeliğine tabi projeler için “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” kararı veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararı alınmadıkça bu projelere hiç bir teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez, proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez. Bu ilke ve kural gereğince ÇED Olumlu Kararı ve ÇED Gerekli Değildir Kararı, bütün teşvik, onay, izin ve ruhsat veren kamu kurumlarını ilgilendirmektedir. Bu Yönetmelik uyarınca getirilen çevresel etki değerlendirme uygulaması, henüz planlama aşamasında ve ilgili diğer mevzuat uyarınca alınması gereken izinler alınmadan önce gerçekleştirilmelidir. ÇED sürecinde, faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinde çevrenin korunması anlamında bir sakınca bulunup bulunmadığı değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sonrasında faaliyetin öngörülen alanda yapılmasında çevre değerlerinin korunması anlamında bir sakınca bulunmadığına karar verilmesi durumunda, proje sahibinin yatırıma başlayabilmesi için, ilgili mevzuatla öngörülen diğer izinleri de alması gerekmektedir.

Başka bir ifadeyle, çevresel etki değerlendirme uygulaması sonucunda verilen ÇED Olumlu kararı ve ÇED Gerekli Değildir kararı, tek başına faaliyetin gerçekleştirilmesine olanak sağlayan bir işlem değildir. Gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetin olumsuz çevresel etkilerinin bulunmadığı yönündeki bilimsel değerlendirmeyi içeren bu işlem, diğer izinlerin verilebilmesinin ön koşuludur. Faaliyetin öngörülen alanda gerçekleştirilmesinin ilgili mevzuat uyarınca yasak olması durumunda, ÇED Olumlu kararı ya da ÇED Gerekli Değildir kararı alınmış olsa dahi faaliyete izin verilmeyeceği açıktır.

etki değerlendirme ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmalarını yapmak ve bu konuda gerekli kararları almak, izlemek ve denetlemek yer almaktadır.

ÇED'in bir projeye karar verme sürecinin en erken aşamasında uygulanmasının çevre koruma açısından önemi tartışılmaz. ÇED'in projeye ilişkin stratejik ve önemli kararlar (diğer kamu kurumlarının kararları) verildikten sonra yapılması, ÇED'in amacına aykırı düşmekte ve idari, siyasi ve hukuki sorunlara neden olabilmektedir. Zira, diğer kamu kurumlarından izin, onay, ruhsat gibi kararların alınması ya da ihaleye çıkılması, ülkemizde zaman, para ve emek gerektiren bir süreçtir. Bu sürecin sonucunda yatırımcı veya faaliyet sahibi, kamu kurumlarından aldığı böyle bir kararın ardından ÇED sürecine başladığında bir an önce sonuca ulaşmak için idari ve siyasi baskılarda bulunabilmekte ve ÇED'e ilişkin kararı verecek idareyi zor durumda bırakabilmektedir. Bu nedenle daha önce bir Yönetmelik hükmü olan ve diğer kamu kurumlarını çok fazla bağlamayan söz konusu madde, 2006 yılında Çevre Kanunu'nda yapılan değişiklikle, yasa hükmü haline getirilmiş ve diğer kamu kurumlarına yol gösteren bağlayıcı bir kurala dönüştürülmüştür. Diğer taraftan Çevre Kanunu'nda bu hükme yer verilmiş olsa bile, bunun yeterli olmadığı ve ÇED'in izin, onay, ruhsat vermeyi düzenleyen (örneğin İmar Kanunu gibi) kanunlara işlenmesinin uygun olacağı önerilmektedir³⁷. Esasen bazı Kanunlarda buna benzer hükümlere yer verildiğini görmekteyiz. Örneğin, 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu"nun³⁸ 5. maddesinin 6. fıkrası, ilgili mevzuat gereği Çevresel Etki Değerlendirme Raporu gerekli olan işlerde, ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmasını zorunlu kılmıştır. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak ihale edilecek yapım işlerinde ÇED Raporu aranmayacaktır.

ÇED sürecinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı haricinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının sorumlulukları nedir? Anılan Bakanlık, kendi bünyesinde Bakanlık yetkilileri, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ile faaliyet sahibinden oluşmak üzere İnceleme Değerlendirme Komisyonunu kurmakla görevlidir. Söz konusu Komisyon, proje için verilecek özel formatın kapsamını, kriterlerini belirlemek ve bu ilkeler doğrultusunda hazırlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunu inceleyip değerlendirmek üzere oluşturulmaktadır. Komisyon toplantılarına gerekli görülürse, projenin konusu, türü ve proje için belirlenen yerin özellikleri de dikkate alınarak üniversiteler, enstitüler, araştırma kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, birlikler, sivil toplum kuruluşları temsilcileri de üye olarak çağrılabilir. ÇED sürecinde

³⁷ 1. Ulusal ÇED Çalıştay, Sonuçlar Kitapçığı, s.39.

³⁸ RG. 22.01.2002 tarih ve 24648 sayı.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı dışında, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve bu bakanlıkların bağlı kuruluşları önemli rol oynamaktadırlar³⁹. Söz konusu kurum ve kuruluşlar ÇED Olumlu/ÇED Gerekli Değildir Kararı verilen projelerde, alan koordinatlarını dikkate alarak izin, onay ve/veya ruhsat işlemlerini değerlendirmelidir⁴⁰. İnceleme- Değerlendirme Komisyonu üyesi olan kurum ve kuruluşların kurum adına verdikleri görüşlerin tam ve açık olarak belirlenmesi, gerçekleştirilmesi planlanan projenin ilgili kurum/kuruluşların mevzuatı uyarınca yapılmasının uygun olup olmadığı, uygun ise hangi şartlara göre faaliyetin gerçekleştirilebileceği, hangi önlem ve taahhütlerin alınması gerektiği konularında açıklık getirilmelidir.

Diğer taraftan Komisyon üyelerinin, Komisyon faaliyetleri sırasında verdikleri görüşlerin, temsil ettikleri kurum ve kuruluşların görüşünü yansıtması gerektiği açıktır. Esasen Komisyon üyelerinin değerlendirme yaparken deneyim ve liyakat sahibi olmaları gerektiğinin önemi açıktır. Bilindiği üzere ÇED Raporu ve Proje Tanıtım Dosyası hazırlayan ÇED firmalarının yeterliliği aranmakta⁴¹, ancak inceleyip değerlendiren üyelerde yeterlik şartı aranmamaktadır. Bu çelişkinin giderilmesi için, İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyesi olan kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinde de yeterlik şartı aranması⁴² önerilmektedir.

Yukarıda belirtilen kurum ve kuruluşların ÇED sürecinde yetkileri olsa bile, nihai karar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilmektedir. Bakanlık dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının ÇED konusunda karar verme yetkisi var mıdır? İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bağlı kuruluşu olan İSKİ Genel Müdürlüğü, ÇED konusunda yetkili olduğunu düşünerek, kendi yetki alanı sınırlarında uygulanmak üzere bir ÇED Yönetmeliği çıkarmıştır. Bu düzenleme sonucunda, Çevre Bakanlığı ile İSKİ Genel Müdürlüğü arasında yetki çatışması yaşanmış ve uyuşmazlık doğmuştur.

2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (c) bendi uyarınca İSKİ, bölge içindeki su kay-

³⁹ Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) El Kitabı, s. 30.

⁴⁰ 1. Ulusal ÇED Çalıştayı, s.39.

⁴¹ Bu hususta Yeterlilik Tebliği yürürlüktedir.

⁴² 1. Ulusal ÇED Çalıştayı, s. 38.

naklarının kullanılmış sularla ve endüstri atıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azaltılmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almakla yetkili kılınmıştır. Genel Müdürlükçe hazırlanan “İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği”⁴³ yukarıda belirtilen hükme ve aynı Kanunun 20. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Çevre Bakanlığı bu durum üzerine harekete geçmiş ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un, ÇED konusunda İSKİ Genel Müdürlüğüne yetki vermediği gerekçesine dayanarak, söz konusu Yönetmeliğin iptali talebiyle dava açmıştır. Bu davada mahkeme tarafından; Çevre Bakanlığınca ülke düzeyinde uygulanmak üzere genel nitelikli ÇED Yönetmeliği çıkarıldığı, 2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da açıkça çevresel etki mekanizması öngörülmemiş olmakla birlikte, Anayasa ve 2560 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerinin verdiği yetkiye dayanılarak böyle bir mekanizmanın uygulamaya geçirilebileceğinin tabii olduğu ifade edilmiştir. Mahkemece, dava konusu Yönetmeliğin özel nitelikli olduğu ve İSKİ’nin görev alanına münhasır olarak düzenlendiği, bu Yönetmeliğin yürürlükte bulunan ve Çevre Bakanlığınca yürütülen ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğüne herhangi bir etkide bulunmadığı göz önüne alındığında her iki Yönetmeliğin yürürlükte olmasının kargaşaya yol açacağı ve hukuk birliğinden uzaklaşılması sonucunu doğuracağı iddialarının, davanın esasına etki edebilecek nitelikte olmadığı gerekçelerine dayanarak davanın reddine karar verilmiştir⁴⁴. Kararın temyizi üzerine Danıştay; 2560 sayılı Yasanın 2/c maddesi ile İSKİ Genel Müdürlüğü’ne ÇED Yönetmeliği çıkarma yetkisi verilmediğini, 20/1 maddesinde ise yalnızca kanalizasyon şebekesine verilmesi sakıncalı maddeler ile

⁴³ Yönetmelik 17 Eylül 1993 tarihli Milli Gazetede yayımlanmıştır. 3011 sayılı (R.G. 01.06.1984 tarih ve 18418 sayı) “Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun” un 2. maddesinde yer alan “Mahalli İdarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan olunur” hükmü uyarınca söz konusu yönetmelik Resmi Gazetede yayımlanmamıştır. Ancak kanımızca, Mahalli İdarelerin özellikle Büyükşehir Belediyelerinin yetki alanlarının genişliği ve yaptıkları hizmete ilişkin görevlerinin önemi ve diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilişkileri, yetki çatışmaları başta olmak üzere bazı sorunların doğabileceği hususları göz önüne alındığında, bu idarelerce hazırlanan Yönetmeliklerin herkesin bilgi sahibi olmasını sağlamak ve yetki çatışmalarını önlemek bakımından Resmi Gazetede yayımlanmasında ve yayımlanmadan önce Başbakanlığa sunulmasında yarar bulunmaktadır.

⁴⁴ İstanbul 6. İdare Mahkemesi K. 28.4.2000 tarih ve E.1998/687, K.2000/410.

içme suyu alınan havzaların korunması amacıyla davalı idareye Yönetmelik çıkarma yetkisinin verildiğini hükme bağlamıştır. Danıştay, yasal dayanağı bulunmayan dava konusu ÇED Yönetmeliğinin iptali gerekirken, davanın reddine ilişkin idare mahkemesi kararında hukuki isabet görülmediğinden, ilk derece Mahkemesi'nin kararının bozulmasına⁴⁵ karar vermiştir⁴⁶.

Danıştay tarafından verilen bozma kararı üzerine yeniden yapılan yargılama sonucunda, dava konusu Yönetmeliğin iptaline karar⁴⁷ verilmiştir.

Yüksek Mahkemeye göre; Anayasanın 124. maddesi ile kamu tüzel kişilerine ancak kanunlarla kendilerine verilen görevler çerçevesinde, kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla Yönetmelik çıkarma yetkisi verilebilecektir. Yoksa her kurum kendi teşkilat yasasında yer almadığı ve yasal olarak yetki verilmediği halde, görevi olmayan konularda, Anayasanın 124. maddesine dayanarak Yönetmelik çıkarma hak ve yetkisini kendinde bulabilecektir.

ÇED sürecini gerçekleştirecek kamu kurumunun, ÇED Raporlarını incelemek ve ÇED olumlu veya olumsuz kararını vermek yetkisini haiz olması gerektiği çok açıktır. Ancak 2560 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (c) bendi ile İSKİ Genel Müdürlüğüne bu yetki verilmemiştir. Su kaynaklarının korunmasına yönelik olarak düzenlenmiş genel bir yetki maddesine dayanılarak bu tür görevin yürütülmesi ve buna ilişkin bir Yönetmeliğin hazırlanması mümkün değildir. Söz konusu görev, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesi ve Teşkilat Kanunu uyarınca Çevre Bakanlığına aittir.

Ayrıca İSKİ Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan ÇED Yönetmeliğinde, faaliyetler sadece su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yer altı sularının korunabilmesi amacıyla ÇED'e tabi tutulmuştur. Ancak ÇED'in amacı sadece su kaynaklarının değil, fiziksel, biyolojik, sosyal ve ekonomik boyutları ile tüm çevrenin korunmasını sağlamaktır. Bu nedenle tüm ülkede uygulanacak geniş kapsamlı olarak yapılan bir çalışmanın, sadece belli bir bölgedeki su kaynaklarını korumak amacıyla bölgesel bir kuruluş tarafından yürütülmesi mümkün değildir. Böyle bir durumun kabul edilmesi halinde, İSKİ Kanunu'nun Ek 5. maddesinde yer alan; *"Bu Kanun diğer büyükşehir*

⁴⁵ Danıştay 8. Dairesi K. 02.05.2001 tarih ve E.2000/4696, K.2001/2030.

⁴⁶ Davalı idare bu karara karşı karar düzeltme yoluna başvurmuş, ancak bu talep, Yüksek Mahkeme tarafından reddedilmiştir. Danıştay 8. Dairesi K. 23.5.2002 tarih ve E.2001/3710, K.2002/3014.

⁴⁷ İstanbul 6. İdare Mahkemesi K. 30.9.2002 tarih ve E.2002/1065, K.2002/1068.

belediyelerinde de uygulanır” hükmü gereğince tüm büyükşehir belediyelerinin aynı gerekçe ile bu görevi yürütmeleri gibi bir sonuçla karşılaşılacaktır ki, bu durum uygulamada birlikteliği ortadan kaldıracak, değişik düzenlemelere ve kurallara göre farklı kararların verilmesine ve eşit olmayan uygulamaların ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

644 sayılı KHK ile yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na ÇED konusunda bazı yeni görevler verildiğini görmekteyiz. Teşkilat Yasasının “Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü” başlıklı 12. maddesinde yer verilen; “çevresel etki değerlendirilmesi iş ve işlemlerinde görev alanların niteliklerine, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları belirlemek, mesleki yeterlikleri ile kuruluş yeterliklerini değerlendirerek bunlara belge verilmesini ve kayıtlarının tutulmasını sağlamak” ile “çevresel etki değerlendirmesi raporu hazırlanmasında, görev alacak elemanları eğitmek ve mesleki yetkinliği artırmak” görevlerinin açıklığa kavuşturulması önemlidir. Kanaatimizce yeni düzenleme ÇED Raporunu hazırlayanların niteliklerinin geliştirilmesi ve eğitilmesini Bakanlığın sorumluluğuna vermek suretiyle, ÇED Raporlarının daha iyi hazırlanmasını öngörmektedir.

7- ÇED Sürecinde Yer Seçimi ve İlgili İdarelerin Rolü

ÇED sürecinin en önemli kararlarından birinin, projenin yapılacağı yere ilişkin “yer seçimi kararı” olduğu düşünülmektedir. Ancak 2008 Yönetmeliği’nde yer seçimine ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, Yönetmeliğin eklerinde yere ilişkin değerlendirmelerin yapılacağı vurgulanmaktadır.

1993 tarihli ilk ÇED Yönetmeliğinin 7. maddesinde; ÇED Raporlarında, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından alınan, planlanan faaliyetin yeri hakkında ilgili mevzuat gereğince bir engel bulunmadığını belirten belgenin bulunması şartı aranmaktaydı. 1997 tarihli ikinci ÇED Yönetmeliğinde, Yönetmeliğe tabi bir faaliyetin sahibinin, faaliyetle ilgili proje özeti, faaliyet için önerilen yer veya yerlerin mülkiyetine ilişkin belge, imar veya vaziyet planı ile varsa faaliyeti tanıttıcı sair belgelerle birlikte faaliyetin gerçekleştirileceği ilin valiliğine⁴⁸ başvuracağı ve Valiliğin planlanan faaliyetin yeri hakkında mevzuat açısından bir engel bulunup bulunmadığını, ilgili kamu kurum ve ku-

⁴⁸ Valilik bu araştırma sırasında gerekli görürse uzman kişilerden bir komisyon oluşturarak görevlendirebilirdi. Maddeye göre her ilin Valiliği faaliyetin kendi sınırları içinde gerçekleştirilecek yeri hakkında araştırmayı yapmayı öngörüyordu.

ruluşları nezdinde taşra teşkilatı aracılığı ile araştıracağı öngörülmekteydi.⁴⁹ Ancak 2002, 2003 ve 2008 tarihli Yönetmeliklerde yer seçimine ilişkin söz konusu hükümlere yer verilmediği ve bu nedenle sorunların yaşandığı yargı kararları ile saptanmıştır. Söz konusu Yönetmeliklerde faaliyetin yerine ilişkin hükümler bulunmamasına karşın yargı kararlarında yerinde inceleme yapılmasının önemi üzerinde durulmuş ve dava konusu işlemler iptal edilmiştir⁵⁰. Bu kapsamda, 1993 tarihli Yönetmeliğin Ek-II'sinde "Hassas Yörelere" listesinin düzenlendiği göz önüne alınarak, böyle bir düzenlemenin Yönetmeliğin bütünü içerisinde önemi vurgulanmalıdır. Zira, Yönetmelikte, planlanan faaliyet "Hassas Yörelere" bölgelerinden birinde ise "ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler" listesinde olsa dahi doğrudan ÇED sürecine tabi olacağı öngörülmekteydi.

2008 Yönetmeliğinde Ek-I projeleri için, Ek- III'de düzenlenen "ÇED Genel Formatı" içerisinde yer alan, "Proje yeri ve etki alanının mevcut çevresel özellikleri" başlığı altında; önerilen proje nedeniyle kirlenmesi muhtemel olan çevrenin; nüfus, fauna, flora, jeolojik ve hidrojeolojik özellikler, doğal afet durumu, toprak, su, hava, (atmosferik koşullar) iklimsel faktörler, mülkiyet durumu, mimari ve arkeolojik miras, peyzaj özellikleri, arazi kullanım durumu, hassasiyet derecesi (EK-V deki Duyarlı Yörelere listesi de dikkate alınarak) ve yukarıdaki faktörlerin birbiri arasındaki ilişkileri de içerek şekilde açıklanması istenmektedir.

Ek-II projeleri için ise "Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri" (Ek-IV) kapsamında "projenin yeri" başlığı altında, mevcut arazi kullanımı ve kalitesi (tarım alanı, orman alanı, planlı alan, su yüzeyi ve benzeri) ile EK-V deki Duyarlı Yörelere listesi dikkate alınarak; sulak alanlar, kıyı kesimleri, dağlık ve ormanlık alanlar, tarım alanları, milli parklar, özel koruma alanları, nüfusça yoğun alanlar, tarihsel, kültürel, arkeolojik ve benzeri önemi olan alanlar, erozyon alanları, heyelan alanları, ağaçlandırılmış alanlar, potansiyel erozyon ve ağaçlandırma alanları ile 16/12/1960 tarihli ve 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun gereğince korunması gereken akiferler göz önünde bulundurulacaktır.

⁴⁹ Bu Yönetmelikte ayrıca Komisyon üyelerinin komisyonun ilk toplantısını takiben, faaliyetin gerçekleştirilmesi planlanan yerde topluca veya görevlendirecekleri üyeler aracılığıyla incelemelerde bulunacaklarına ilişkin hükme yer verilmiştir.

⁵⁰ Örn. Bursa 2. İdare Mahkemesi K. 13.03.2008 tarih, E.2007/1050 ve K.2008/275, (Danıştay 6. Dairesi'nin 10/11/2008 tarihli, E.2008/4951, K.2008/7570 sayılı kararıyla onanmıştır.) Bursa 1. İdare Mahkemesi K. 14.07.2008 tarihli, E.2007/914 ve K.2008/797. (Danıştay 6. Dairesinin 07.07.2009 tarihli, E. 2009/436 ve K.2009/7910 sayılı kararıyla onanmıştır.)

Ancak Yönetmeliğin Ek II Listesine tabi bir faaliyet hakkında “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilmesi sürecinde İl Müdürlüklerinin ve diğer kurum ve kuruluşların görüşlerine başvurmadan inceleme yaparak karar vermesi mümkündür. Bunun yanı sıra Yönetmeliğin 16. maddesine göre Bakanlık eğer “*gerek görürse*” proje alanını yerinde inceleyecektir. Görüldüğü üzere bu hükümler projenin yapılacağı yere ilişkin doğabilecek sorunları engellemeye uygun değildir. Bu nedenle Yönetmeliğin Ek-II listesinde düzenlenmiş olan ve çevreyi etkileyecek bir faaliyet ile ilgili yapılacak inceleme ve değerlendirme aşamasında, eşgüdüm ve işbirliğiyle ilgili kurumların bilgi edinmelerini ve katılımlarını sağlayacak, “*yer uygunluk*” belgesinin sürecin başında alınmasını sağlayacak değişikliklerin yapılmasının zorunlu olduğu⁵¹ aksi halde yere ilişkin sorunların ve uyuşmazlıkların artacağı ve çevre korumaya uygun olmadığı düşünülmektedir. Nitekim aşağıda örnek olarak verilen uyuşmazlıklar, ÇED sürecinde yer seçiminin önemini göstermektedir. Anılan davaların irdelenmesi sonucunda, ÇED sürecinde, Bakanlık tarafından “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilmeden önce yapılan inceleme ve değerlendirmeler sırasında diğer kamu kurumlarından özellikle faaliyetin yerine ilişkin görüş alınmadığı anlaşılmıştır. Bilindiği üzere projenin teknik özellikleri ve uygulanacak teknik prosedür ÇED’e ilişkin son kararı verecek olan idarenin yetkisi içerisinde olmakla birlikte, diğer kamu kurumlarının görüşleri faaliyetin yapılacağı yere ilişkin bir engel olup olmadığına ilişkindir. Bu nedenle bu görüşlerin alınması önem arz etmekte olup, alınmaması durumunda uyuşmazlıklar doğabilmektedir.

Örneğin, Çevre ve Orman Bakanlığınca “ÇED Gerekli Değildir” kararı alınan, Adıyaman İli, Çelikhane İlçesi, Çampınar Köyünde bulunan maden işletme alanındaki faaliyetlerin DSİ Genel Müdürlüğü’nün olumlu görüşü ve Malatya Belediye Başkanlığının izni alınıncaya kadar durdurulması yönünde tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davada, Adıyaman İl Özel İdaresi tarafından II. sınıf gayrisihhi müessese kapsamında İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı verilen maden sahasının, Malatya İli başta olmak üzere, iki ilçe ve dokuz beldede yaşayan yaklaşık 600.000 kişinin ihtiyacını karşılayan içme suyu kaynağının uzak mesafe koruma alanı içinde bulunduğu anlaşılmıştır⁵².

Diğer bir uyuşmazlıkta da, işletilmesi planlanan kil ocağı projesine Çevre ve Orman Bakanlığınca verilen “ÇED Gerekli Değildir” kararının iptali

⁵¹ ŞİMŞEK, s.11.

⁵² Şanlıurfa İdare Mahkemesi K., E.2009/94, K.2009/1927.

istemiyle açılan davanın görülmesi sırasında, proje sahasının ilgili Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunca 1. derece doğal sit ilan edildiği belirtilmiştir⁵³.

Bursa Orhangazi İlçesi Fındıklı Köyü, Bostanyeri Mevkiindeki 180,67 hektarlık işletme ruhsatlı alanın 9.9 hektarlık kısmındaki kalsit ocağı ve kırma eleme tesisi için “ÇED Gerekli Değildir” kararının iptali istemiyle açılan davada Mahkeme, planlanan tesisin proje alanının ÇED Yönetmeliğinin Ek-V listesinde sayılan “duyarlı yöreler” arasında yer almasına karşın, Yönetmeliğin 16. maddesi uyarınca proje alanında herhangi bir inceleme yapılmaksızın proje tanıtım dosyası üzerinden “ÇED Gerekli Değildir” kararının alındığı, bu durumda işletilmesi düşünülen tesisin ormanlık alana, özellikle su kaynaklarına ve genel olarak çevreye verebileceği olumsuz etkilerin proje alanında yeterince incelenip araştırılmadan Çevre ve Orman Bakanlığınca verilen “ÇED Gerekli Değildir” kararında çevre mevzuatına ve hukuka uyarlık bulunmadığı, ayrıca “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilen alanın 1/100.000 ölçekli Bursa Çevre Düzeni Planı içerisinde yer aldığı, plan hükümlerinde bu bölgenin tamamının su koruma havzalarında kaldığı, “ÇED Gerekli Değildir” kararının çevre düzeni planı hükümleri dikkate alınmadan verildiği kararına ulaşmıştır⁵⁴. Çevre ve Orman Bakanlığının yetkisinde bulunan Çevre Düzeni Planına aykırı olarak “ÇED Gerekli Değildir” kararının verilmesi, Bakanlığın kendi bünyesinde dahi gerekli araştırmayı yapmadığını göstermektedir. Bu davalar, yukarıda vurguladığımız üzere, ÇED Yönetmeliğinde faaliyetin yerinin seçimine ilişkin emredici bir hükmün bulunmamasının eksiklik olduğu, sadece eklerde yer alan düzenlemelerin yeterli olmadığı görüşümüzü teyit etmektedir.

8-ÇED’in İzlenmesi ve Denetimi İle İdari Yaptırımlar

ÇED sürecinin son aşaması, “Yatırımın İzlenmesi ve Kontrol Edilmesi” aşamasıdır. Bu aşamada, “ÇED Olumlu Kararı” ya da ÇED Gerekli Değildir” kararı verilmiş faaliyet sahiplerinin taahhütlerine uyup uymadıklarının izlenip, denetlenmesi gerekmektedir. Bu aşama kanımızca ÇED’in amacına ulaşması için en önemli aşamasıdır. Ancak uygulamada bu aşamanın amacına uygun biçimde yerine getirildiğini söylemek güçtür. Ülkemiz uygulamasında, “ÇED Olumlu Kararı” işlemiyle, projeye çevre açısından genel bir izin veril-

⁵³ Gaziantep 2. İdare Mahkemesi K., E.2008/363, K.2009/1162.

⁵⁴ Bursa 1. İdare Mahkemesi K. 23.10.2008 tarih ve E.2008/160, K.2008/1025.

diği, hatta projenin çevreye uygunluk açısından aklandığı anlamında bir kanaatin olduğu gözlenmektedir. Ancak bu idari işlem, çevre açısından alınması gereken diğer izinlerin ortadan kalkmasını veya alınmamasını gerektiren bir sonuç doğurmamaktadır.

İzleme ve denetim aşaması, hem kararın verilmesinden itibaren belirli bir sürede faaliyete başlanıp başlanmadığını, hem de projenin inşaat, işletme ve sona erdirmeye çalışmalarında, belirtilen tedbirlere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığını tespit etmeye ilişkindir. Denetimin bir diğer hedefi ise daha önce öngörülme-ye etkilerin ortaya çıkması durumunda, gerekli tedbirlerin alınmasının sağlanmasıdır⁵⁵. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yeni yapılanmasında, ÇED ile izin ve denetim konusu aynı genel müdürlük⁵⁶ altında birleştirilmiştir. Bu nedenle ÇED süreci sonucunda taahhüt edilen hususların, daha ciddiyetle takip edileceği beklenmektedir.

ÇED Raporu veya proje tanıtım dosyasında faaliyet sahibinin taahhütlerini yerine getirip getirmediğini izleme ve denetleme görevi, Yönetmeliğin 18. maddesine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığındadır. Bakanlık bu görevi yerine getirirken, gerekli görmesi durumunda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapacaktır. Yönetmeliğe göre; proje sahibi veya yetkili temsilcisi, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekliliği Değildir” kararını aldıktan sonra yatırımın başlangıç, inşaat, işletme ve işletme sonrası dönemlerine ilişkin izleme raporlarını Bakanlığa veya Valiliğe iletmekle yükümlüdür⁵⁷.

Çevresel Etki Değerlendirmesi incelemesi yapılmaksızın başlanan faaliyetler Bakanlık, proje tanıtım dosyası hazırlanmaksızın başlanan faaliyetler ise mahallin en büyük mülki amiri tarafından süre verilmeksizin durdurulur. “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” ya da “Çevresel Etki Değerlendir-

⁵⁵ YILMAZ, s.135

⁵⁶ Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nın 9. maddesinde düzenlenen Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü.

⁵⁷ 18 Aralık 2009 tarihli ve 27436 sayılı Resmî Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren “Yeterlik Belgesi Tebliği”nin 9. maddesinin 4. fıkrasına göre; ÇED Olumlu Kararı verilen projelerle ilgili proje sahibi, bu Tebliğ kapsamında yetkilendirilmiş kurum/kuruluşlardan herhangi birine, yatırımın başlangıç ve inşaat dönemlerinde belirtilen taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğini, yatırımın işletmeye geçişine kadar proje sahasına giderek, yerinde izleme kontrolünü yaptırmakla yükümlüdür. Madde- nin 5. fıkrasına göre; ÇED Raporlarında Verilen Taahhütlere Ait Yatırımın İnşaat Dönemi İzleme-Kontrol Formunda belirtilen hususların, Nihai ÇED Raporundaki taahhütlerle ve proje alanındaki verilerle uyumu zorunludur.

mesi Gerekli Değildir” kararı alınmadıkça yatırıma ilişkin durdurma kararı kaldırılmaz. Çevre Kanunu’nun ilgili hükümlerine göre işlem tesis edilir.

Bütün ÇED Yönetmeliklerinde benzer bir hüküm bulunmasına rağmen zaman zaman kısmi ÇED affına benzer hükümlerin getirilmek istenmiştir. Çevre Kanunu’nda 2006 yılında yapılan değişikliğe ilişkin yeni düzenlemede⁵⁸ geçici bir madde ile Kanunun yürürlüğe girmesinden önce Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine tâbi olduğu halde, yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerden, halihazırda yer seçimi uygun olanların, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirdiklerini gösterir çevresel durum değerlendirme raporunu hazırlayarak Bakanlığa sunacağı hükme bağlanmıştır. Yürürlükteki mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olmayan faaliyetler için ise ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanması esas kılınmıştır. Böylelikle 2006 yılına kadar ÇED’e tabi olduğu halde yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere af niteliğinde bir hak verilmiştir.

ÇED Yönetmeliğine göre; “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” kararı ya da “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararı verildikten sonra, proje sahibi tarafından nihai Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyasında taahhüt edilen hususlara uyulmadığının tespit edilmesi durumunda söz konusu taahhütlere uyulması için Bakanlıkça/Valilikçe projeye ilişkin bir defaya mahsus olmak üzere süre verilebilir. Bu süre sonunda taahhüt edilen hususlara uyulmaz ise yatırım durdurulur. Yükümlülükler yerine getirilmedikçe durdurma kararı kaldırılmaz. Çevre Kanunu’nun ilgili hükümlerine göre işlem tesis edilir. Çevre Kanunu’nun 20. maddesinin (e) bendine göre; “Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçene, yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilir. Cezaya konu olan durumlarda yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlüdür.

Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde verdikleri taahhütnameye aykırı davranışlara, her bir ihlal için 10.000 Türk Lirası idarî para cezası verilir.”

ÇED’in izlenmesinin ve denetlenmesinin belli başlı hedefleri olduğu bilinmektedir. Bu hedefler; taahhütlerin doğruluğunu kontrol etmek ve yerine getirilip getirilmediğini ve gerekçelerini araştırmak ve bu sayede daha sonra yapılacak ÇED çalışmalarında kullanılan metotların gelişmesini sağlamaktır.

⁵⁸ Çevre Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG.13.05.2006 tarih ve 26167 sayı.

Bu çerçevede çevreye olabilecek etkileri azaltmak için alınan tedbirlerin değerlendirilmesi gerçekleştirilerek, yetkili otoritenin karar verme aşamasında etkin ve verimli hareket etmesi sağlanabilecektir. Bu hususta vurgulanması gereken nokta, denetimin mevzuata uygun biçimde ve belli aralıklarla yapılmasıdır. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta⁵⁹; “...*firma yetkilisinin ifadesine göre doldurulduğu ileri sürülen denetim formuna istinaden davacı şirket adına idari para cezası uygulanmış ise de, firma yetkilisinin adı, soyadı ve imzasına denetim formunda yer verilmediği, davacının çalışma saatleri, patlatma günleri, üretim kapasitesi ile ilgili taahhütlerine uygun davranmadığı hususlarının da yapılan tek bir denetimle tespit edilemeyeceği açık olduğundan dava konusu işlemden hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*” kararı verilmiştir. Bu karardan anlaşılmaktadır ki; yargı organı ÇED taahhütlerine uyulup uyulmadığına ilişkin denetimin, idare tarafından ciddiye alınıp sürekli ve etkin biçimde yapılmasını istemektedir.

Bir başka uyuşmazlıkta ise Mahkeme; ilgiliye para cezası verilebilmesi ve faaliyetin durdurulması için, ilgilinin ÇED gerektiren projeye ya da faaliyete başlaması başka bir ifadeyle sistemin çalışmaya başlaması gerektiği, ÇED gerektiren projeye ait makine ve ekipmanın kurulmasının faaliyette bulunulduğu anlamına gelmediği, makine ve ekipman kurulduktan sonra sistemin aktif bir şekilde çalıştırılması yani faaliyete geçirilmesi gerektiği belirtilerek, davacının yürüteceği faaliyet için ÇED başvuru dosyası hazırladığı, süreç devam ederken makine ve ekipmanların montajını yaptığı, sistemin kurulmasının faaliyete başlama anlamına gelmediği, davacının makine ve ekipmanları kurduktan sonra ÇED süreci tamamlanmadan faaliyette bulunduğuna ilişkin belirleme ve tespit yapılmadığı, dolayısıyla davacının, ÇED süreci tamamlanmadan faaliyette bulunma fiilini işlemediği görüldüğünden aksi yönde tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmamıştır⁶⁰.

Çevre Kanunu'nun 26. maddesinde “Adli nitelikte cezalar” başlığı altında, Kanunun 12. maddesine göre bildirim ve bilgi verme yükümlülüğüne aykırı olarak yanlış ve yanıltıcı bilgi vermekle, Kanunun uygulanmasında yanlış ve yanıltıcı belge düzenlemek ve kullanmak suç olarak öngörülmüştür. Bu maddeye göre yargıya intikal eden çevresel etki değerlendirmesine ilişkin ihtilaflarda çevresel etki değerlendirmesi sürecinin yargılama sonuna kadar duracağı hükmü getirilmiştir.

⁵⁹ Kocaeli İdare Mahkemesi K., 30.05.2008 tarih ve E. 2006/3343, K.2008/747.

⁶⁰ İstanbul 4. İdare Mahkemesi K., 11.11.2010 tarih ve E.2009/1968, K.2010/2219.

Çevre Kanunu'ndaki idari yaptırım kararlarını verme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ait olmakla beraber, bu yetki, denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılabilir. Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararları Bakanlık merkez teşkilâtında genel müdürler, taşra teşkilâtında il müdürlerince verilmekte olup, idarî yaptırımların uygulanmasını gerektiren fiillerle ilgili olarak yetkili denetleme elemanlarınca bir tutanak tanzim edilmektedir. İdarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir. Ancak dava açmış olmak idarece verilen cezanın tahsilini durdurmaz.

ÇED'ne ilişkin kararlarda ise Çevre Kanunu'nda ayrı bir süre öngörülmemiş olması nedeniyle ÇED süreci sonucunda tesis edilen kararlara karşı, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinde belirtilen 60 günlük dava açma süresi geçerlidir. Bu sürenin ne zaman başlayacağı hususunu ÇED Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre belirlemek gerekmektedir. Yönetmelikte, Bakanlık tarafından verilen "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" ya da "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz" kararının proje sahibine ve ilgili kurum ve kuruluşlara yazılı olarak bildirmesi, Valiliğin ise, alınan kararın içeriğini, karara esas gerekçelerini ve halkın görüş ve önerilerinin nihai Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporuna yansıtıldığını uygun araçlarla halka duyurması öngörülmüştür. "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararları ise Bakanlık tarafından Valiliğe ve proje sahibine bildirilecek ve Valilik bu kararı halka duyuracaktır. Bu çerçevede söz konusu kararların bildirim ve halka duyurulma tarihlerini izleyen günden itibaren 60 gün içerisinde idari yargıda dava açılması gerekmektedir. Burada tartışılması gereken ve uyuşmazlık konusu olan husus, "halka duyurmaya" ilişkin işlemdir. Yönetmelikte halka duyurulması öngörülen kararların, halka nasıl ve hangi uygun araçlarla duyurulacağı açık bir hükümle düzenlenmemiştir. ÇED Yönetmeliği'nin Ek-I listesinde düzenlenen ve ÇED sürecine tabi bulunan projelere ilişkin olarak halkın bir çok aşamada bilgilendirilmesinin mümkün olmasına karşın, Ek-II listesinde yer alan seçme eleme kriterlerine tabi faaliyetler açısından bu süreç işlememektedir. Burada vurgulanması gereken husus, idare tarafından "ÇED Olumlu Kararının" ve "ÇED Gerekli Değildir Kararının" diğer kararlara göre oransal olarak daha çok verildiği ve bu nedenle yatırımcıdan (proje sahibi) daha çok yöre halkını ve sivil toplum kuruluşlarını ilgilendirdiği ve uyuşmazlık olarak yargıya taşındığı bilinmektedir. Yargının ÇED konusunda önemle üzerinde durduğu husus

ise, ÇED sürecinde halkın bilgilendirilmesinin ve kararların halka duyurulmasının usulüne göre yapılıp yapılmadığıdır. Bir diğer önem verdiği konu ise ÇED Raporlarının teknik olarak doğru ve her şeyi kapsayacak şekilde hazırlanıp hazırlanmadığına ilişkindir. Bu çerçevede ÇED kararlarının halka duyurulması, dava açma süresi açısından uyuşmazlık konusu olmuştur. Örneğin, 24.07.2006 tarihinde verilen ve son ilan tarihi 12.08.2006 olan “ÇED Gerekli Değildir Kararının” iptali talebiyle açılan davada, “... *dava konusu işlemlerle ilgili davacıya herhangi bir tebligat yapılmamış olması nedeniyle, davacının işlemi öğrendiğini belirttiği tarih esas alınarak*” idarenin süreye ilişkin itirazı yerinde görülmemiş ve işin esası incelenmiştir⁶¹. Bir diğer uyuşmazlıkta, 04.08.2006 tarihinde verilen ve son ilan tarihi 06.10.2006 olan “ÇED Olumlu Kararının” iptali istemiyle 18.06.2007 tarihinde açılan davada⁶², idarenin dava açma süresine ilişkin itirazı yerinde görülmemiş ve işin esası incelenmiştir. Adana ili Yumurtalık ilçesinde yapılan Sugözü Termik Santrali hakkında Çevre Bakanlığı tarafından verilen ÇED Olumlu Kararının iptali talebiyle açılan davada, davacılar tarafından dava konusu işlemin gazete haberlerinden öğrenildiği tarih belirtilmiş, idare ise davacı tarafından ifade edilen tarihten çok önceki tarihli gazete haberlerinde davacı derneğin başkanının dava konusu santral hakkındaki beyanlarını gösteren gazete kupürleri savunmada sunulmuş, ancak bu itiraz, dava konusu kararla ilgili olarak davacılara herhangi bir tebligat yapılmamış olması nedeniyle ve davacılar tarafından öğrenme tarihi olarak gösterilen tarihe göre davanın süresi içerisinde açıldığı gerekçesiyle yerinde görülmemiştir⁶³.

Ancak aksi yönde bir kararda, ÇED Olumlu Kararının, ilan tarihini izleyen 60 gün içinde dava konusu edilmesi gerekirken bu süre geçtikten çok sonra açılan davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilirken, “*idari yargılama usulünde süre unsurunun yargı yerince davanın her aşamasında re’sen dikkate alınacak bir husus olduğu, bu yolla idari işlemlerin belirli bir zaman diliminde dava konusu edilebilmesinin, bu surette doğurduğu hukuki etkinin askıda geçerlilik özelliğini dava açma süresiyle sınırlandırıp, sürenin dolmasından sonra bu işlemin sürekli dava tehdidi altında tutulmamasının amaçlandığı ve davaya konu kararın ilan tutanağıyla halka duyurulduğu*” gerekçesine dayanılmıştır. Kararda ayrıca; “... *dava konusu işlemin tüm ilgililere ayrı ayrı*

⁶¹ Bursa 2. İdare Mahkemesi K. 13.03.2008 tarih ve E.2007/1050, K.2008/275.

⁶² Muğla 4. İdare Mahkemesi K. 12.11.2008 tarihli, E.2007/1357, K.2008/2039.

⁶³ Adana 1. İdare Mahkemesi K. 31.03.2003 tarih ve E.2001/518, K.2003/346.

bildiriminin zaruri olan bir nitelik taşımadığı, ancak bu durumun da işlemin herhangi bir tarihte öğrenildiğinden bahisle ilanihaye dava edilebilir olduğu anlamına gelmediği, ÇED Olumlu kararının genel düzenleyici bir işlem olmadığı, olur verdiği projenin uygulamaya geçmesini sağlayıcı sonuçlar içerdiği” ifade edilmiştir⁶⁴. Farklı sonuçları içeren söz konusu uyuşmazlıklar sonucunda, yargının ÇED’e ilişkin kararlara karşı açılacak idari davalarda, dava açma süresi konusunda farklı değerlendirmelerde bulunduğu gözlenmektedir.

8-Avrupa Birliği ÇED Direktifi (EIA)

Haziran 1985 tarihli ve 85/337/EEC sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi⁶⁵ AET Antlaşması’nın 100. ve 235. maddelerine dayanarak hazırlanmış olup, yatırıma onay verilmeden önce ulusal otoriteler tarafından çevre üzerinde etkileri olabilecek belli projelere uygulanan bir değerlendirme olarak uygulamaya girmiştir. ÇED Direktifi, çevre üzerinde önemli etkilere sebep olabilecek projelerin söz konusu etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin genel ilkeler öngörmektedir. Bu değerlendirme yapılırken Direktif ekinde yer alan listelerdeki faaliyetler göz önüne alınmaktadır. Bu kapsamda, çevre üzerinde önemli etkileri olduğu düşünülen ve sistematik bir değerlendirme yapılması gerektiği öngörülen projeler, Direktifin Ek-I’inde listelenmiştir. Diğerleri ise, çevre üzerinde önemli etkileri olacağı kesin olarak belirlenemeyen ve Ek-II’de yer alan projelerdir. Ek-II’de yer alan projelerin değerlendirilmesi ya her bir proje için yetkili otoritelerce yapılmakta ya da üye ülkelerce tespit edilecek eşikler ve kriterler⁶⁶ baz alınarak yapılmaktadır. Ek-I’de ÇED’e tabi projeler dokuz başlık⁶⁷ olarak yer almıştır. Ek-II’deki listede ise sektörel gruplandırma yer almıştır. Bu sektörler; tarım, madencilik, enerji, maden işleme, cam imalatı, kimya sanayi, gıda sanayi, tekstil, deri, ağaç ve kağıt sanayi, kauçuk sanayi, alt yapı projeleri ve diğer projelerdir.

⁶⁴ Manisa İdare Mahkemesi K. 13.01.2009 tarih ve E.2008/1728, K.2009/18.

⁶⁵ Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment, 85/337/EEC, OJL 175, 05/07/1985. <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/85337.htm> (Erişim tarihi 07.07.2011)

⁶⁶ Regional Environmental Center, 2008, s. 51.

⁶⁷ Bunlar; ham petrol rafineleri, termik enerji santralleri ve diğer yakma tesisleri, nükleer enerji santralleri ve diğer nükleer reaktörler, sürekli olarak radyoaktif atık depolayan ve bertaraf eden tesisler, demir ve çeliğin başlangıç ergitilmesi için entegre döküm tesisleri, asbestin çıkarılması, işlenmesi, dönüştürülmesi için kurulmuş tesisler ile asbest içeren ürünlere ilişkin tesisler, kimyasal tesisler, otoyollar, ekpres yolları, uzun mesafe raylı trafik yolları, basit uçak pistleri bulunan havaalanları, ticaret limanları, yurt içi su yolları için limanlar ve yurt içi su yolları ile atık bertaraf tesisleri ve tehlikeli atıkların kimyasal işlem gördüğü tesislerdir.

Direktif, 1997, 2003 ve 2009 yıllarında olmak üzere üç kez değiştirilmiştir. 1997 değişikliği (97/11/EC) ile Direktifin Ek-I’i ve Ek-II’indeki listelerin kapsamı genişletilmiş ve sınır aşan bir durum olduğunda Espoo Sözleşmesi⁶⁸ ile bağlantı kurulması sağlanmıştır. Bu değişiklik ile ayrıca Ek-II projeleri için Ek-III’e yeni eleme kriterleri öngörülmüş ve minimum bilgilendirme düzenlemeleri getirilmiştir. 2003 değişikliği (2003/35/EC) ile Direktif, Aarhus Sözleşmesi’nin⁶⁹ halkın katılımı hükümleri ile uyumlu hale getirilmiştir. 2009/31/EC değişikliğinde ise, karbondioksiti tutan ve depolayan ulaştırma ilgili projeler, Direktifin Ek-I ve Ek-II’sine eklenmiştir⁷⁰.

Direktife göre ÇED gereğince, bir projenin insanlar, flora ve fauna, toprak, su, hava, iklim ve peyzaj, maddi varlıklar ve kültürel değerler üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileri tanımlanmak zorundadır.

ÇED Direktifi AB çevre mevzuatı içerisinde önemli bir düzenleme olarak kabul edilmekle birlikte, Direktif bazı hususların eksikliği nedeniyle eleştirilmektedir. Örneğin ÇED Raporlarının daha iyi hazırlanması, daha iyi alternatiflerin sunulması ile izleme ve denetlemenin geliştirilmesi bu eleştirilerin başında gelmektedir⁷¹.

SONUÇ: Sürdürülebilir Kalkınma amacının gerçekleştirilmesi yolunda çevre yönetiminde üretilen en önemli araç hiç kuşkusuz Çevresel Etki Değerlendirmesidir. ÇED’in projelere uygulanan, sayısal ve genelde yerel ölçekte sınırlı kalan bir etki değerlendirmesi olduğu kabul edilmekle birlikte, tüm gelişmiş ülkelerde uygulanan bir yöntem ve çevre hukuku ilkelerinin (önleme, işbirliği ve eşgüdüm, katılım, entegrasyon, ihtiyat ilkeleri) hayata geçirilebildiği bir araçtır. Ülkemizde 1993 tarihinde yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliği ile birlikte, ÇED ile ilgili uygulamalar yaklaşık 20 yıldır sürdürülmektedir. Önemi herkes tarafından kabul edilen ÇED Yönetmeliği, bu süre içerisinde kamuoyunda en çok tartışılan, en çok uyuşmazlık konusu olan çevreye ilişkin düzenleme olarak da dikkat çekmektedir. Bu uyuşmazlıklar sonucunda verilen yargı kararlarının çevre hukukunun gelişimine katkısı bü-

⁶⁸ Espoo Sözleşmesi; Sınırışan Çevresel Etki Değerlendirmesi Sözleşmesidir.

⁶⁹ Aarhus Sözleşmesi; Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru” Sözleşmesidir.

⁷⁰ Environmental Impact Assessment Of Projects Rulings Of The Court Justice, European Commission, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf erişim tarihi (16.06.2011)

⁷¹ WOOD, s.50.

yüktür. Pek çok sektörü, kamu kurum ve kuruluşunu ve kişiyi ilgilendiren ÇED sisteminde başarılı olup olunmadığının tespitini yapmak çok güçtür. Ancak istenen performansa ulaşıldığını söylemek, çalışmamızda açıklanan sorunlar ve yargı kararlarına bakıldığında mümkün görünmemektedir. Bu kadar çok paydaşı olan ve entegre bir yaklaşım sergilenmesi gereken bir süreci doğru yönetmenin önemi ve zorluğu ortadadır. Bu açıdan kurumsallaşmasını henüz tamamlayamamış olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ÇED uygulamalarındaki sorumluluğu ve kapasitesi üzerinde de önemle durulması ve geliştirilmesi gerekmektedir. ÇED sürecinde elde edilen sonuçlar, faaliyet ile ilgili tüm karar verme aşamalarında göz önüne alınmalı ve böylece ÇED gerçek amacına ulaşmalıdır. Ayrıca bu süreçte ilgili tarafların katılımı yoluyla elde edilen görüş ve bilgilerin de değerlendirilebilmesine olanak tanınmalıdır. Bu değerlendirmeler yargı aşamasında da çok önem taşımaktadır. Diğer taraftan ÇED davalarında, teknik uyumsuzluk konularının çözümünde önemli rol oynayan bilirkişilik kurumunun, uzmanlaşmış ve objektif davranabilen bir sistemi oluşturması zorunluluk haline gelmiştir.

KAYNAKÇA

Birinci Ulusal ÇED Çalıştayı, Sonuçlar Kitapçığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü, 25-27 Şubat 2009.

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) El Kitabı, T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü, Ocak 2009.

Environmental Impact Assessment Of Projects Rulings Of The Court Justice, European Commission, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf erişim tarihi (16.06.2011)

GLASSON, John, THERIVEL, Riki, CHADWICK, Andrew, *Introduction To Environmental Impact Assessment*, England, Routledge, 2005.

KARAMAN, Zerrin Toprak, "Sosyo Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi" *Türk İdare Dergisi*, Sa.410, Mart 1996.

KARATAŞ, A.- ÖZKURT, Ş., Çevresel Etki Değerlendirme “ÇED”, ISBN 975-96176-1-7. Ankara, 2002.

LAWRENCE, P. David, Environmental Impact Assessment Practical Solutions to Recurrent Problems, USA, Wiley Interscience, 2003.

Regional Environmental Center, Handbook on The Implementation of EC Environmental Legislation, 2008.

ŞİMŞEK, Tacettin, “Çevresel Etki Değerlendirmesi, Mevzuat, Uygulama ve Sorunlar”, Danıştay Başkanlığı, Sempozyum 11 Mayıs 2010, 142. Yıl, s.63-91.

USLU Orhan, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1996.

TURGUT, Nühket Yılmaz, Çevre Politikası ve Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009.

WOOD, Cristopher, Environmental Impact Assessment, England Prentice Hall, 2003.

YAŞAMIŞ Firuz Demir, Çevresel Etki Değerlendirilmesi, Kuram, Teknik ve Yöntemler, Ankara, 1997.

YİĞİT, N.-ÇOLAK, E.-KETENOĞLU, O.-KURT, L.-SÖZEN, M.-HAMZAOĞLU, E.-KARATAŞ, A.- ÖZKURT, Ş., Çevresel Etki Değerlendirme “ÇED”, ISBN 975-96176-1-7. Ankara, 2002.

Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment, 85/337/EEC, OJL 175, 05/07/1985. <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/85337.htm> (Erişim tarihi 07.07.2011)

Mahkeme Kararları

-Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı 07.01.2004 tarih ve C-201/02 sayı. http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN (Erişim tarihi 07.07.2011)

-An. Mah. Kararı 15.01.2009 tarih ve E.2004/70, K.2009/7. R.G. 11.06.2009 tarih 27255 sayı

-An.Mah.Kararı 15.01.2009 tarih ve E.2006/99,K.2009/9.RG. 08.07.2009

tarih ve 27282 sayı.

- Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı, E. 1999/272, K. 1999/704.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı, 07.10.2010 tarih ve YD itiraz No: 2010/605.
- Danıştay 6. Dairesi K., 06.11.2001 tarih ve E.2000/3626, K.2001/5220.
- Danıştay 6. Dairesi K., E.1997/4497, K.1998/5629.
- Danıştay 6. Dairesi K. 19.11.1998 tarih ve E.1997/4496 , K.1998/5631.
- Danıştay 6. Dairesi K., 31.10.2007 tarih ve E.2005/4294, K.2007/5926.
- Danıştay 8. Dairesi K., 02.05.2001 tarih ve E.2000/4696, K.2001/2030.
- Danıştay 8. Dairesi K., 23.5.2002 tarih ve E.2001/3710, K.2002/3014.
- Danıştay 6. Dairesi K., 10/11/2008 tarih, E.2008/4951, K.2008/7570.
- Danıştay 6. Dairesi K., 07.07.2009 tarih, E. 2009/436 ve K.2009/7910.
- İstanbul 6. İdare Mahkemesi K., 28.4.2000 tarih ve E.1998/687, K.2000/410.
- İstanbul 6. İdare Mahkemesi K., 30.9.2002 tarih ve E.2002/1065, K.2002/1068.
- Bursa 2. İdare Mahkemesi K., 13.03.2008 tarihli, E.2007/1050 ve K.2008/275.
- Bursa 1. İdare Mahkemesi K., 14.07.2008 tarih, E.2007/914 ve K.2008/797.
- Şanlıurfa İdare Mahkemesi K., E.2009/94, K.2009/1927.
- Gaziantep 2. İdare Mahkemesi K., E.2008/363, K.2009/1162.
- Bursa 1. İdare Mahkemesi K., 23.10.2008 tarih ve E.2008/160, K.2008/1025.
- Kocaeli İdare Mahkemesi K., 30.05.2008 tarih ve E. 2006/3343, K.2008/747.
- İstanbul 4. İdare Mahkemesi K., 11.11.2010 tarih ve E.2009/1968, K.2010/2219.
- Bursa 2. İdare Mahkemesi K, 13.03.2008 tarih ve E.2007/1050, K.2008/275.
- Muğla 4. İdare Mahkemesi K., 12.11.2008 tarih, E.2007/1357, K.2008/2039.
- Adana 1. İdare Mahkemesi K., 31.03.2003 tarih ve E.2001/518, K.2003/346.
- Manisa İdare Mahkemesi K., 13.01.2009 tarih ve E.2008/1728, K.2009/18