ÇEVRE HUKUKU AÇISINDAN
ÇEVRSESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Doktora Tezi

Abdurrahman Saygılı

Ankara-2007
ÇEVRE HUKUKU AÇISINDAN
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRİMESİ

Doktora Tezi

HAZIRLAYAN
Abdurrahman Saygılı

DANIŞMAN
Prof. Dr. Can HAMAMCI

Ankara-2007
IÇİNDEKİLER

IÇİNDEKİLER ................................................................................................................................. i
KISALTMALAR CETVELİ ........................................................................................................ viii
GİRİŞ ................................................................................................................................................ 1
I- ÇALIŞMANIN KONUSU ve SINIRLARI .................................................................................... 4
II- ÇALIŞMA PLANI ...................................................................................................................... 5

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRSESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN
KURAMSLAL TEMELLERİ

§ 1- ÇEVRSESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI:
Geleneksel Hukukta Yarattığı Dönüşüm ................................................................................. 6

I- Hukuksal Biçimin Somut Bir Kuruluşu Olarak ÇED:
Soykıtükセル Bir Tahlil .................................................................................................................... 9

1- Öngörücüdür .......................................................................................................................... 11
   A-Öngörünün ihtimalle ve riskle ilişkisi ............................................................................. 15
   B-Öngörünün disiplinlerarasılık ve bütünleşmeye olan bağlantısı ..................................... 14
   C-Öngörünün ekoloji bilimiyle olan işbirliği .................................................................... 15

2- Katılımı Sağlar .................................................................................................................... 17

3- Karar-Alma Sürecini Yeniden Düzenler ......................................................................... 18

4- Kamu Hizmeti ve Kolluk Faaliyetlerini Birleştiren Bir Süreçtir ........................................ 20

5- İdari Bir Usuldur ..................................................................................................................... 23

II- Dönüşüştürdüğü Hukuk Dalı: İdare Hukukundaki Yansımaları ........................................... 30

§ 2- ÇEVRSESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN GELİŞİMİ ve
TANIMLAMA SORUNU ............................................................................................................... 36
I- Tarihsel Gelişimi: Hukuk Metinlerinde Yer Alması

1. ÇED’in Erken Tarihi: ABD Ulusal Çevre Politikası Kanunu (NEPA)

2. ÇED’in Avrupa Yolculuğu: Avrupa Topluluğundaki ve Üye Ülkelerdeki Gelişimi

A) Topluluğun Çevre Politikası

B) ÇED’in Normatif Yapısı: ÇED Direktifinin Genel Çerçevesi ve Üye Ülkelerde ÇED Düzenlemeleri

a) ÇED Direktifinin Genel Çerçevesi

aa) 85/337 sayılı ÇED Direktifi

bb) 85/337 sayılı ÇED Direktifini Değiştiren 97/11 ve 2003/35 sayılı Direktifler

b) Üye Ülkelerde ÇED Düzenlemeleri

aa) Fransa’da ÇED Düzenlemesi

bb) Birleşik Krallık’ta ÇED Düzenlemesi

cc) Almanya’dan ÇED Düzenlemesi

çç) Diğer Ülkelerdeki ÇED Düzenlemeleri

3. Uluslararası Hukuk Düzenlemeleri Açısından ÇED

4. Türk Hukukunda Çevresel Etki Değerlendirmesi

III- Tanım Denemeleri

1. Literatürün Yaptığı Tanımlar

2. Hukuki Metinlerde Yer Alan Tanımlar
İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDİN TEMEL ZEMİNİ
VE
UNSURLARI

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDİN TEMEL ZEMİNİ:
SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ......................................................... 99

I- Genel Açıklama .............................................................................. 99

II-Südürülebilir Kalkınmanın (G)izli Tarihi: Yeni Bir
Sömürgecilik mi? ............................................................................. 100

III-Südürülebilir Kalkınma’nın Hukuki Çerçevesi ......................... 104

IV-Südürülebilir Kalkınmayı Uygulamaya Geçiren Maddi ve Usuli
Bir Hukuki Araç Olarak ÇED .......................................................... 111

§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDİN UNSURLARI .......... 114

I- Çevresel Varlıklar ......................................................................... 114

1. Özel Hukukta Çevresel Varlıklarla Verilen Anlam ................. 118

2. İktisadi Bir Yaklaşım ya da Ara Bir Formül: Kamu Ekonomisi ve
Çevresel Varlıklar ....................................................................... 122

3. Kamu Hukuku Rejiminin Çevresel Varlıkları Nitelendirmesi
Sorunu ......................................................................................... 124

4. Çevre Hukukunun Kendine Özgü Bir Kavramsallaştırma
Denemesi ve Koruma Rejimi ....................................................... 129

A) ÇED Sürecinin Smıraşan Boyutlardaki Özneleri:
Uluslararası Kamu Mallari, (Küresel) Müştərekler ve
İnsanlığı'nın Ortak Mirası ....................................................... 131

B) ÇED Sürecindeki Yerel Özneler: Ulusal Smıurlar İçerisinde
Kalan Çevresel Varlıklar .......................................................... 139

5. Değerlendirme .............................................................................. 144

II- Faaliyet ........................................................................................ 145
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİNİN AŞAMALARI,
KATILIM VE TEMEL İLKELERLE İLİŞKİSİ

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİSİNIN AŞAMALARI .......... 178

I. Genel Açıklama ................................................................................. 178

II. Ön İnceleme Aşaması (Screening) ................................................. 179

III- Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporlarının Kapsamını Belirleme (Scoping) .......................................................... 183

IV- Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporlarının Hazırlanma Aşaması ... 188

1. Raporun İçeriğinin Belirlenmesi .................................................. 189

2. Raporu Hazırlamaktan Sorumlu Olanlar ve Yükümlülükleri ....... 200
V- Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporlarının Yetkili Kamu Otoritelerince İncelenmesi ........................................................................................................ 202

VI- Yetkili İdari Otoritelerin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı .... 204

VII- İzleme (Monitoring) ve Denetleme (Auditing) Aşaması ............. 206

§2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE KATILIM ....................... 208

I- Genel Açıklama .................................................................................. 208

II- Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecine Katılımın Ön Şarti:
  Bilgi- Belgelere Erişim ......................................................................... 211

  1. İdare Hukuku ve İnsan Hakları Temelleri ........................................ 211

  2. Çevresel Bilgi- Belgelere Erişim ....................................................... 220

  3. Çevresel Etki Değerlendirmedeki Önemi ....................................... 226

III- Çevresel Etki Değerlendirmesine Katılım ....................................... 228

  1. ÇED Aşamalarına Katılım ................................................................. 229

  2. Katılım Şekilleri ............................................................................... 233

    A) Toplantı .................................................................................... 233

    B) Yazılı Görüş Bildirme ................................................................. 234

§ 3- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDENKİ İŞLEVLERİ
   AÇISINDAN ÇEVER HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ ....................... 235

I- Genel Açıklama .................................................................................. 235

II- Önleme İlkesi .................................................................................... 242

III- İhtiyat İlkesi ................................................................................... 244

IV- Kirleten Öder İlkesi ......................................................................... 249
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ

§ 1- HUKUKSAL DÜZENLEMELERDE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

I- ÇED’in Anayasal Temeli ................................................................. 253

II- Çevre Kanunundaki Genel Çerçevesi ........................................... 256

III- Sürecin Esaslarına Yer Veren Yönetmelikler Düzeyinde ÇED ........ 264

1. 7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği ........................................... 264
2. 23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği .................................... 278
3. 6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği ...................................... 293
4. 12 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği ...................................... 303

IV- Çevre Mevzuatında Çevresel Etki Değerlendirme İle İlgili Hükümler ......................................................................................... 314

§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİNİN İDARE HUKUKU BOYUTU

I- Genel Açıklama ................................................................................. 323

II- İdari İşlemin Türleri İle Usuli Haklar ve İşlemler Açısdan Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci ......................................................... 324

1. Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki İdari İşlemin Türleri. 325
   A) Süreci Başlatan İşlem ................................................................ 415
   B) Çevresel Etki Değerlendirme Raporunun Hukuki Niteliği ......... 326
   C) Çevre ve Orman Bakanlığı'nın Yaptığı İdari İşlemin Türü ........... 328
Ç) ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı ile Faaliyet hakkındaki Diğer İdari İşlemler Arasındaki İlişki ... 329

D) Süreçteki Diğer Idari İşlemlerin Hukuki Niteliği ................... 330

2. Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki Usuli Haklar ve İşlemler ................................................................. 331

A) Bilgi-Belgelere Erişim Hakkı .............................................. 332

B) Dinlenilme Hakkı ................................................................. 333

C) ÇED Kararının Gerekçeli Olması ....................................... 334

SONUÇ .................................................................................. 337

ÖZET ...................................................................................... 340

ABSTRACT ........................................................................... 341

KAYNAKÇA .......................................................................... 342
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abreviation</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AB</td>
<td>Avrupa Birliği</td>
</tr>
<tr>
<td>AİD</td>
<td>Amme İdaresi Dergisi</td>
</tr>
<tr>
<td>AİTİA</td>
<td>Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi</td>
</tr>
<tr>
<td>aşa.</td>
<td>aşağıda</td>
</tr>
<tr>
<td>a.b.ç.</td>
<td>altını ben çizdim</td>
</tr>
<tr>
<td>AT</td>
<td>Avrupa Topluluğu</td>
</tr>
<tr>
<td>AÜHFD</td>
<td>Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi</td>
</tr>
<tr>
<td>AÜSBFD</td>
<td>Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi</td>
</tr>
<tr>
<td>BM</td>
<td>Birleşmiş Milletler</td>
</tr>
<tr>
<td>Bkz./bkz.</td>
<td>Bakınız</td>
</tr>
<tr>
<td>C.</td>
<td>Cilt</td>
</tr>
<tr>
<td>ÇED</td>
<td>Çevresel Etki Değerlendirme</td>
</tr>
<tr>
<td>Çev.</td>
<td>Çeviren</td>
</tr>
<tr>
<td>ÇK</td>
<td>Çevre Kanunu</td>
</tr>
<tr>
<td>Der.</td>
<td>Derleyen</td>
</tr>
<tr>
<td>DEÜHF</td>
<td>Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi</td>
</tr>
<tr>
<td>dn.</td>
<td>dipnot</td>
</tr>
</tbody>
</table>
ed. : Editor
eds. : Editors
EIA : Environmental Impact Assessment
et. al. : ve diğerleri
GB : Great Britain
Haz. : Hazırlayan
i.b.a. : italikler bana ait
İHAS : İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
İHEB : İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
İİ : İhtiyat İlkesi
İÜHFM : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜSBFD : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
KHK : Kanun Hükmünde Kararname
KÖİ : Kirleten Öder İlkesi
MSHS : Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi
NEPA : National Environmental Policy Act
OECD : Organisation for Economic Cooperation and Development
Öİ : Önleme İlkesi
passim : her yerde

Pub. : Publishing

RECIEL : Review of European Community and International Environmental Law

RG : Resmi Gazete

s. : Sayfa

S. Cal. L. Rev. : Southern California Law Review

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

TÇV : Türkiye Çevre Vakfı

TÇSV : Türkiye Çevre Sorunları Vakfı

TİD : Türk İdare Dergisi

TMMOB : Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği

TODAİ : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi

U.C. Davis L. Rev. : University of California Davis Law Review

UCL : University College London

UK : United Kingdom

USA : United State of America


v.d. : ve devamı
Vol. : Volume
Yay. : Yayınları
yuk. : yukarıda
**GİRİŞ**

Jonathon Porritt Yeşil Politika isimli kitabında, okuyucuya, Nicholas Humpley’nin 1981’de Bronowski’yı anma konferansında anlattığı Ajax’ın öyküsünü aktarır:

“Çocukken Ajax isimli yaşılı, evcil bir kaplumbağamız vardı. Bir sonbahar Ajax, kış için bir barınak ararken babamın Guy Fawkes Günü (5 Kasım Guy Fawkes’in yakalanışının kutlanan gün) için hazırladığı odun ve eğreti otu yiğiminin içine girdi. Günler geçtikçe yiğina kadar fazla yanıcı madde eklenince de Ajax kendini daha fazla emniyette hissetmiyordu, her gün don ve yağmurdan daha fazla korunuyordu. 5 Kasımda şenlik ateşi yakıldı ve kaplumbağa küle döndü. Hala getirdiği tehlikelerle kıyaslanamayacak kadar az güven veren silahın güvenliğini arttırdığını inanılar var mı?”

(i.b.a.)

Güvenlik, belirlilik, öngörülebilirlik… Tüm bu kavramlar, hayatlarımızı modern hukuk düşüncesi tarafından yerleştirilmiş, bize tanıtılmış, adına Aydınlanma denilen tarihsel bir süreçte modernite projesi ile oluşturulmuş; ancak, tartışmalı olmakla birlıkte, bu sahnanın aşılı olduğu yeni bir süreç olduğu ileri sürülen postmodernite tarafından değişirilmiş ve tartışmaya açılmıştır. Böyle yeni bir sürecin bir an için var olduğu kabul edildiğinde, şimdiye kadar verili olarak sorgulamasız kabul ettiği neredeyse tüm kavramların altında zemin kayganlaşmakta ve bu zeminin sağlam olduğuna dair hiçbir şüpheye dahi kapılmayan biz bireylerin güvenlik çemberi ile ö/kernelmiş hayatları, bir anda tuzla buz olmakta, BAUMAN’ın deyişyle parçalanmaktadır. Bu parçalanmış, kendisini, hukuksal yapılarda da göstermekte, daha önce sağlam temelleri olan bazı hukuk kavramları, postmodern dönemde eski güvenilirliklerini yırtımektedir. Örneğin modern hukukun zarar kavramına verdiği anlama, postmodern dönemin özellikle yapısı karşısında eskiden olduğu gibi tartışmasız kabul edilmemekte, ortaya çıkan

---

yeni tehlikeler ve riskler yüzünden yetersiz kalmaktadır. Çevre hukukunun (postmodern bir hukuk dalının) kendine özgü yapı ile modern hukukun gelenekçi yapısı bitevi çatışma riskini taşımaktadır ve hatta birçok kez de çatışmaktadır. Çalışmanın konusu olan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) süreci, bu çatışma riskinin ve bilişli çatışmanın en belirgin örneğini teşkil etmektedir.

ÇED, postmodern olarak nitelendirilen yeni dönemin hukukta meydana getirdiği melezleşme'nin iyi bir örneğidir. Çünkü, ÇED geleneksel idari yapılanmanın o eski idare-idare edilen ikiliğini, kendi içerisinde değiştirmekte/dönüştürmekte, yanı idare-sermaye-yurttaş(sivil toplum) şeklinde belirlenebilecek üçlü bir yapı kurmaktadır. Bu yapida, idari birim, eskiden olduğu gibi karar alma sürecinde yalnız başına hareket edemek Türkiye'de belirlenebilecek üçlü bir yapı kurmaktadır. Bu yolda, idari birim, eskiden olduğu gibi karar alma sürecinde yalnız başına hareket edemek Türkiye'de belirlenebilecek üçlü bir yapı kurmaktadır. Bu yolda bir strateji olarak, yurttaşların etkisinin, bu müteşebbisin temas ettiği yerlerde bazen kendi halinde yaşayan yurttaş, bazen de bu yurttaşın haklarını koruma idiadında olan bir sivil toplum kuruluşudur.


Faaliyet sahibi bu süreç, planladığı faaliyeti geçtiğinde ve bir an önce tamamlanması gereken bir zorunluluk olarak görürken, yurttası, süreç, hayat alanının etkileme potansiyeline sahip bir faaliyet hakkında kısıtlı da olsa söz söylenebileceği bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, İdare ise, bu noktada, süreç kontrol eden ve yönlendiren bir konuma bürünmektedir.

Özetle ÇED, ekonomi ile hukukun kesiştiği bir noktada, tam da bu noktannın

İktisada ait fayda-maliyet analizi kavramının hukuk dilindeki karşılığı olarak ÇED’i göstermek, kavramı bir ideolojiye dayandırmaya çalışmaktan başka bir anlam gelmemektedir. Bunun anlamı ise, böyle bir bakış açısı ÇED’in sadece ekonomik düzeni güvence altına alan bir araç olarak algılanmasına duyan istektedir. Oysa kurgulansında bu boyutun dışlanmadığı bir gerçek olmakla birlikte, diğer bir gerçek de ÇED’in çevreyi koruyacak hukuki bir güç sahip olduğudur.

I- ÇALIŞMANIN KONUSU ve SINIRLARI

Çalışmanın konusu, çevrenin kirilenmesini, çevreye zarar verilmesini ve çevrenin bozulmasını engellemeye/önleme veya asgari düzeyde indirmeye çalışan teknik bir araç/usul/süreç olarak Çevresel Etki Değerlendirmesidir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi, henüz planlanma aşamasında olan bir faaliyetin olası çevresel etkilerinin, genellikle, faaliyet sahibi tarafından hazırlanan bir ÇED raporuya değerlendirildiği; idare, faaliyet sahibi ve yurttaşların süreçte etkileşim içinde olduğu; değerlendirilme konu olan faaliyet hakkında idare tarafından ÇED Olumlu/Olumsuz veya ÇED Gereklidir/Gerekli Değildir şeklinde bir idari işlemin tekemmül ettirildiği ve faaliyet işletme aşamasına geçtiğinde çevresel etkilere neden olup olmadığına dair kontrollerin yapıldığı teknik, idari bir usul ve politik bir süreçtir.


Çalışmayla ilgili diğer bir sınır da, konunun çevre politikası esas alınarak değil,

**II- ÇALIŞMA PLANI**

Tez, dört bölümden oluşmaktadır, bu bölümler ana ve alt başlıklar halinde sistematikleştirilmiştir.

Tezin Birinci Bölümü, ÇED’in Kuramsal Temellerine yer vermekte ve bunu iki ana başlık altında açıklamaya çalışmaktadır. İlk başlık, Çevresel Etki Değerlendirmesinin Ortaya Çıkışı: Geleneksel Hukukta Yarattığı Dönüşüm adı altında biçimlendirilmiş, burada, ÇED’in hukuki bir araç olarak hukukta nasıl konumlandırıldığı, özelliklerinin neler olduğu açıklanmış ve idare hukuku ile arasındaki bağ ortaya konulmaya çalışılmıştır. İkinci ana başlıkta ise, ÇED’in tarihsel gelişimine yer ayrılmış ve ÇED’e ilişkin çeşitli tanımlar alınarak, buradan hareketle kapsayıcı bir tanım yapılmıştır.

İkinci Bölüm de, iki ana başlığa ayrılmıştır. Birinci başlık altında, ÇED’in temel zemini olan ve uygulamaya geçirmeyi amaçladığı Sürdürülebilir Kalkınma açıklanmıştır. İkinci ana başlıkta ise, ÇED’in unsurlarına yer verilmektedir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecinin Aşamaları, Katılım Ve Temel İlkelerle İlişkisi başlıklı Üçüncü Bölüm’de; ÇED, bir süreç olarak ele alınmakta ve sırasıyla aşamaları incelenmekte, katılmının boyutlarına yer verilmekte ve çevre hukukunun temel ilkeleri açısından ÇED tahil edilmektedir. Özellikle ÇED sürecinin aşamaları başlığı altında, konuyu somutlaştırma için, ÇED raporu örneklerine yer verilerek, uzunca alıntılar yapmak pahasına, bu raporlar metne işlenmiştır.

Son ve dördüncü bölümde, ÇED, Türkiye’de uygulanan sistem esas alınarak ortaya koyulmakta, tarihsel gelişimi ayrıntılı olarak anlatılmakta ve yeni geldiğinde yargı kararları incelenmektedir. Ayrıca bu bölümde, ÇED ile idare hukukunun temas
ettiği noktalar öne çıkarılmakta ve eski ÇED Yönetmelikleri ve mevcut ÇED Yönetmeliği bu açıdan çözülenmektedir.
BİRİNCİ BÖLÜM
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNIN
KURAMSAL TEMELLERİ

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI:
Geleneksel Hukukta Yaratığı Dönüşüm

ÇED, çevresel varlıkları doğrudan ya da dolaylı olarak, olumlu ya da olumsuz yönde önemli bir biçimde etkileyecek ya da etkilemesi muhtemel bir faaliyetin icra edilebilmesi için, faaliyet sahibinin ya da temsilcisinin yetkili idareye başvurusu üzerine başlatılan ve söz konusu faaliyetin çevresel etkilerinin birçok disiplinle çalışılan uzmanların biraraya gelerek tetkik edildiği; tetkik sonucunda da olumsuz çevresel etkilerin önlenmesi ve/veya çevreye zarar vermeyen, hukuken ve çevresel açısından kabul edilir bir düzeye en aza indirilmesi için alternatif çözümlerin bir raporla belirlendiği; belirirlenenin vücut bulunduğu rapor hakkında başvurucu ve idare dışında halk, sivil toplum kuruluşları ve diğer ilgililer gibi üçüncü tarafın da yazılı ya da sözlü görüşlerini bildirebilmeleri için katıldıkları bir toplantının düzenlenediği; en nihayetinde tüm bu aşamaların sonucunda, yetkili idarenin faaliyet hakkında olumlu ya da olumsuz görüş bildiren bir idari işlem tekemmül ettiği ve tekemmül eden bu idari işlemden sonra da söz konusu faaliyetin izlenip denetlendiği, geleneksel hukukta karar alma mekanizması değişti, ama belirli sonucu yönelen herhangi bir müeyyideyi de içinde barındırmadığı ileri sürullen özel bir idari usul ve politik bir süreçtir.3

Görüleceği üzere, ÇED sürecinde, birçok farklı disiplinin uzmanları biraraya gelerek faaliyetin çevresel etkilerini incelemekte ve bu inceleme sonrasında uzmanlar tarafından hazırlanan ÇED raporu, aslında idarenin herhangi bir disiplin arası çalısmaya ihtiyaç duymadan rutin olarak gerçekleştirdiği karar-alma sürecine yön göstermektedir. Bundan daha da ilginç bir nokta, idari işlemin tekemmül aşamasına üçüncü tarafın da dahil edilmesi neticesinde, idari işlemin bu kişilerin görüşlerine de yer verilerek tekemmül ettirilmesidir. Dolayısıyla ÇED, geleneksel bazı hukuki yapıları dönüştüren; idarenin kalıplı karar alma mekanizması katılımcılığı dahil ederek mevcut yapıya demokratik yeni bir soluk getiren ve kirliliği önleyici yaklaşımı uygulamaya koyan hukuki bir araç/usul ve hukuki/politik bir süreçtir.

Öyleyse, ÇED özü itibariyle, özel kişilere veya kamuya ait bir faaliyetin, aslında herkesin ortak menfaatinde bulunan çevresel varlıklar üzerinde meydana getirmesi muhtemel olan olumsuz etkilerin yok edilmesine yahut en aza indirilmesine, üçüncü tarafların da görüşlerini bildirmelerine olanak tanıyarak, çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla ve bir süreç şeklinde tasarlanmış, katılımcı bir hukuki usuldür. Demek ki, ÇED’in özünü, çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla ve bir süreç şeklinde tasarlanmış, katılımcı bir hukuki usul olarak kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, ÇED, çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla teknik araçlarından birisi olarak değerlendirilebilir. Geleneksel hukuk terimleriyle ifade edilirse, ÇED, çevrenin korunmasını sağlaymak için genel hukuki dayanak olan çevre hakkının gerçekleştirdiği karar-alma sürecinde hareketle çevresel varlıkların güvenince altına almayı amaçlamakta, yani gerçekte kamu yararını koruma amacı gütmektedir.4 Bu yaklaşım, bize çevrenin korunması ile genel menfaat arasındaki ilişkiyi hatırlatır. Bu bağlamda, çevrenin korunmasında

genel bir menfaatin olduğu tartışma götürmediği söylenebilir. Genel menfaat sağlanması yol da, zorunlu bazı kamu hizmetlerinin oluşturulmasıdır. Çevrenin korunmasını sağlamak için klasik kamu hizmetleri yetersiz kalacağından çevresel kamu hizmetleri gündemde gelecektir. Çevresel kamu hizmetlerinin de kamu yararını gerçekleştirileceği düşünüldüğünde, klasik kamu hizmetleriyle bir çatışma olması halinde çevrenin korunması kolayça göz ardı edilemeyecektir. İşte bu bağlamda ÇED, bir boyutuyla çevresel kamu hizmetlerine ilişkin olarak kullanılabilecek bir koruma rejimi şeklinde düşünülebilir.

Yukarıda kısaca özetlenen ÇED’eye ilişkin olarak mutlaka sorulması gereken esaslı birkaç soru bulunmaktadır: ÇED’i diğer geleneksel hukuki araçlardan farklı kıalan özellik nedir? Diğer bir deyişle, ÇED geleneksel hukuk yapılarında nasıl bir dönüşüm meydana getirmiştir?

Bu sorularla bağlantılı olarak en can alcı soru şöyle formüle edilebilir: ÇED gibi bir usul olmasaydı karar-alma süreci açısından ne değişirdi?

Bu soruların cevaplarını aradan önce, ÇED’in hukuksal biçim içerisinde nasıl kurulduğunu incelemek ve onun idare hukukunun geleneksel yapısına ne şekilde nüfuz ettiği bakmak gerekmektedir.

---

6 Diğer boyutu aşağıda incelenecektir. Bkz. s.23 vd.
I- Hukuksal Biçimin Somut Bir Kuruluşu Olarak ÇED: Soykültüksel Bir Tahlil

Biçimci görüşler açısından önemli olanın, davranışın hukuk normları tarafından düzenlenmiş olup olmadığı tespit etmek olduğu ifade edilmektedir. Bu, hukuki olanı hukukun yapısına ilişkin araştırmalarla sınırlamak anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu noktada, **hukuk biçimdir** sözcüğünün anlamına bakmak gerekmektedir.

Hukuku biçimden ibaret sayılan görüşler ikili bir ayırımla açıklanabilir. Bu görüşlerden ilki, hukukun görünüm itibariyle bir biçim olduğunu ileri sürmektedir; diğeri ise, hukuku gerçek anlamda bir biçim olarak ele almaktadır.


Hukuku gerçek anlamda bir biçim olarak görenler ise, hukuki olguyu hukuk normlarının bütünden ibaret olarak kabul ederek, hukuk normlarının herhangi bir içeriğe sahip olabileceğini anlatmak istemektedirler. Özellikle Kant’in ve Kelsen’in bu doğrultuda fikirlerleri sürecebilir. Sözgelimi Kant’a göre, hukukun görevi, bireylerin ne yapmaları gerektiğini göstermek değil, nasıl yapmalarını

---

7 Selahattin Keyman, Hukuka Giriş ve Metodoloji, Doruk Yay., Ankara 1981, s. 1; Selahattin Keyman, Hukuka Giriş, Yetkin Yay., Ankara 2000, s. 190 vd.
8 KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 1
gerektiğini göstermektir.10

O halde, biçim genel anlamdan kalkırsa; “gerçekliğin bir parçası olarak, değişene nisbetle sabit kalan; yani değişikliğe bizzat katılmaksızın bu değişikliğe bizzat içine alıp tesbit eden unsuru ifade eder. Bu anlamda biçim, içindekiler değişikçe kendisi de zaruri olarak değişikliğe uğramayan bir kaba benzetilebilir.”11 Biçimin bu genel çerçevesi hukuka aktarıldığında, hukuk, “farklı unsurların biçimlendirildiği bir biçim değil de, bilakis kendisi, içerikleri itibari ile farklı insan davranışlarını hukuki kılan bir biçim, yani bizzat kendisi biçim veren (biçimleyen) bir şey olmaktadır.”12


İlk başta ÇED, doğa üzerinde tahribata yol açan/yol açma ihtimali olan işletme faaliyetlerinin işleyiğini mesru bir zemine taşıyacak hukuki bir araç olarak tasarlanmış ve böylece bu usulde kapitalist üretim ve yeniden üretim özgür işleyişiğini sağlanacağı düşünülmüştür. Ancak hem yasalasma aşamasında hem de daha sonrasında ortaya çıkan muhalefetin de etkisiyle bu hukuki usul, ilk tasarlandığı biçiminden farklılaşarak, çevrenin korunmasında önemli bir araç işlevi görmeye

10 KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 7; KEYMAN, Hukuka Giriş, s. 191-192.
11 KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 7.
12 KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 7.
Öyleyse ÇED, esas olarak, ekonomiyi kontrol altında tutan sınıfın çıkarlarını sağlamak amacıyla güen bir alt-yapıdan temellenen ve fakat onun bütünsel olarak şekillendiremediği hukuksal biçimlerin bir kuruluşudur.\(^{13}\)

Hukuksal biçimlerin somut bir kuruluş olarak ÇED, aşağıdaki temeller/özellikler üzerine inşa edilmiştir.\(^{14}\) Başka bir adlandırımyayla, bunlara ÇED’in genel karakterleri de denilebilir.

### 1- Öngörücüdür

ÇED’in hukuksal biçimini’nin en başta gelen özelliği, onun bir faaliyetin çevre üzerinde meydana getirmesi muhtemel olmulu veya olumsuz etkileri hakkında, bu etkiler henüz ortaya çıkmadan önce bir öngörünün (prediction) yapılmasını gerektirir. Ayrıca öngörü, çevresel etkilerin öneminını değerlendirerek için de bir temel sağlamaktadır.

Aslında öngörmek, idarenin temel görevlerinden biridir. “İdare, toplumsal yaşamın her kesiminde araştırma, inceleme ve öngörme çalışmalarını yaparak Yürütme ve Yasama Organına seçenekler[…].”\(^{15}\) sunmaktadır. Başka bir deyişle, öngörme ve seçenekler belirleme, idarenin çok tipik faaliyetlerindendir.\(^{16}\) İdarenin tipik bir faaliyeti olan öngörünün ÇED süreci açısından nasıl bir işlevi sahip olduğuna, geleneksel görüşümüzün farklılaşıp farklılaşmadığına ve taşıdığı özelliklere aşıترا yer verilecek, diğer bazı kavramlarla ilişkisi açıklanacaktır.

Bu açıklamalarla geçmeden önce hemen belirtmek gerekirse, öngörünün yapılabilmesi için, faaliyetin ileride olumsuz bir çevresel etkiye neden olup başlamıştır.

Öngörü, çevresel etkilerin öneminin artırılması, idarenin temel görevlerinden biridir. “İdare, toplumsal yaşamın her kesiminde araştırma, inceleme ve öngörme çalışmaları yaparak Yürütme ve Yasama Organına seçenekler[…].”\(^{15}\) sunmaktadır. Başka bir deyişle, öngörme ve seçenekler belirleme, idarenin çok tipik faaliyetlerindendir.\(^{16}\) İdarenin tipik bir faaliyeti olan öngörünün ÇED süreci açısından nasıl bir işlevi sahip olduğuna, geleneksel görüşümüzün farklılaşıp farklılaşmadığına ve taşıdığı özelliklere aşıtra yer verilecek, diğer bazı kavramlarla ilişkisi açıklanacaktır.

Bu açıklamalarla geçmeden önce hemen belirtmek gerekirse, öngörünün yapılabilmesi için, faaliyetin ileride olumsuz bir çevresel etkiye neden olup başlamıştır.

---


\(^{16}\) Aşağıda, Nüfuz Ettiği Hukuk Dalı: *İdare Hukukundaki Yansımaları* başlığı altında, ÇED’in idare hukukunun bu tipik faaliyetinde, somut olarak ne gibi bir değişim meydana getirdiği incelenecektir.

Şu halde öngörü, “bir projenin/faaliyetin icra edilmesi durumuya edilmemesi durumunu karşılaştılarak çevrede meydana gelen değişikliklerin boyutlarını ve büyüklüğünü teeşhis etmek” şeklinde tanımlanabilir.17


A-Öngörünün ihtimalle ve riskle ilişkisi

ÇED’de bilgi-belgelerin en önemli özelliği, öngörücüğünü sağlayan maddi imkanı yaratmaklardır. Çünkü faaliyetin neden olacağı düşülen vakalar, henüz vuku bulmamış ve asla da vuku bulmayacak olabilirler. Ama karar-alma süreci gibi erken bir safhada faaliyetin potansiyel etkileri hakkında toplanan bilgi-belgeler, zarar vuku bulmadan önce, zararlı çevresel etkilerin azaltılmasına ve yatırımı yapılan planlanan alan (site) hakkında bazı koşulların dayatılmasına imkan verir. Bu yüzden, önleyici tedbirlerin uygulanmasına olanak tanıyacak bilgi-belgeler, çevresel zararın kaynağında kontrol altına alınmasını sağlamış olacaktır.18 Bahsi geçen bu öngörüler, önleyici süsleyici sağlama amacıyla özuglenmiştir. Çünkü ÇED, temel olarak, önleme ilkesini uygulayacaktır. TURGUT’un de deyişile, “[…]çevre hukukunun maddi ya da usuli normlarının çoğunluğu, ya doğrudan ya da dolaylı olarak önleme hedefine yönelik kurallardır.” Bkz. TURGUT; Çevre Hukuku, s. 205. Tekrarlamak gerekirse, özellikle ÇED’in bu ilkenin hayata geçirilmesinde özel bir önumi vardır.

18 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 77-78.
19 ÇED önleyici ilkeyi uygulamaya geçirme yollarından birisidir. TURGUT’un de deyişile, “[…]çevre hukukunun maddi ya da usuli normlarının çoğunluğu, ya doğrudan ya da dolaylı olarak önleme hedefine yönelik kurallardır.” Bkz. TURGUT; Çevre Hukuku, s. 205. Tekrarlamak gerekirse, özellikle ÇED’in bu ilkenin hayata geçirilmesinde özel bir önumi vardır.
gerekmektedir.20


Öncelikle şu önemi belirtmek gerek ki, ÇED sürecinde öngörü, belirliilik ile belirsizlik arasındaki ince çizgisi belirliilik yönüne kaydırdığı için esaslı bir yere sahiptir. Belirsizlik, öngörünün içerisinde nüfuz ettiği, belirsizlik durumlarını

20 Bu anlamda, öneyici mekanizmalarla kontrol edici mekanizmaların bir karsılıştırılması yapılabilir. Sözgelimi, kontrol edici mekanizmalarından biri olan çevre kalite standardı yöntemi, sadece zarar vuku bulduktan sonra uygulanabilmekte ve vuku bulan zarar ile buna sebebiyet veren kişinin fiili arasında bir ililiyet bağı bulunduğu ispatlanmasına şart koşmaktadır.
21 Bkz. HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 80.
23 ERIŞGİN, Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğunda İlişki Bağlı, s. 241.
azaltmak için çeşitli karmaşık matematiksel yöntemler geliştirilmiştir. Böylece ibrenin belirilik yönüne kaydırmaları sağlanmaya çalışılmıştır.24


B-Öngörünün disiplinlerarasılık ve bütünleşmeyle olan bağlantı


Görüleceği üzere, disiplinlerarası bir özellik sergileyen ÇED’de hukukun rolü,

25 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s.81.
zincirin en sonunda ve kaçınılmaz bir yere sahiptir.\(^{26}\)


**Büttünleşme** (entegrasyon) ise, çok genel olarak, çevresel varlıkların var olan tüm faaliyet alanlarında dikkate alınması anlamına gelmektedir. Çeşitli hukuk metinlerinde yer alan bu kavramı hayata geçirme yollarından en başta geleni ÇED’dir. ÇED ile çevre üzerinde olumsuz etki yaratması muhtemel faaliyetler gözden geçirilerek, gerekli görüldüğünde engellenebilecek ve böylece çevrenin korunması sağlanabilecektir. Doğal olarak, bu bütünleşme sadece faaliyetle sınırlı kalınamalı, kamu yönetiminin diğer bütün politikalarına yansıtmakta.\(^{27}\) Söz konusu yansımanın gerçekleşebilmesi, bir öngörünün yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Çevresel varlıkların korunması, öngörü sayesinde, politikaların, planların, projelerin, faaliyetlerin daha tasarlanma aşamalarında hesaba katılabilecektir.

**C-Öngörünün ekoloji bilimiyile olan işbirliği**

Çevre hukuku, ekolojinin kanunlarını hukuka yansıtarak, geleneksel hukuk yapısında daha önce bulunmayan özellikleri bu yapıya entegre etmiştir.\(^{28}\) Böyle bir nitelendirmenin sebebi, geleneksel hukukun klasik dallarının, bir hukuk sistemi içerisinde içsel olarak inşa edilmesinde aramak gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, geleneksel hukuk ve daha özel olarak bu hukuk dalları, dışsal olguları kendi diline aktararak sorunu çözmeyi amaçlamaktadır. Çevre hukuku ise, diğer bazı yeni dallar gibi, zaten büyük ölçüde dışsal bir kategoriyi kazanmıştır. Onun mihenk taşı, insan faaliyetlerinin neden olduğu ekolojik hasardır. Daha açıkça bir ifadeyle, çevre

\(^{26}\) Alexander Kiss’in bu görüşünü aktaran için bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 111.

\(^{27}\) TURGUT, Çevre Hukuku, s. 209-210.

\(^{28}\) TURGUT, Çevre Hukuku, s. 115.
hukuku, kamu sağlığını ve doğal tehdit eden ekolojik etkileri sınırlamak için insan faaliyetlerini düzenlemektedir. Ancak, baştan belirtmek gerekirse, çevre hukukunun hedefi, ekosistemin insan tarafından dönüştürülmesinin bizatihi olarak hukuka aykırılığı tespit etmek değildir. Çevre hukuku, ekolojik dönüşümün hem kaçınılmaz hem de çoğu kez arzu edilir olduğunu kabul etmektedir; çünkü bu, termodinamik kanunlarının bir gereğidir. 29


31 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 128.
32 Bkz. HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 84.

2- Katılım Sağlar

Öngörüyü sağlayacak bilgi-belgeleri toplamının önemli ve temel bir yolu da, süreçten etkilenen veya etkilenme potansiyeli bulunanları süreçe dahil etmektir. Böylece ÇED’in kalbi ortaya çıkar; *katılım*.

Katılım; ÇED’in en merkezinde yer alan, olmasa olmaz bir hukuki gerekliliktir. Çünkü katılım sonucu elde edilen bilgi-belgeler, kararın oluşmasında önemli bir rol oynamaktadırlar. İdare, bu bilgi-belgeleri, ilgililerin çeşitli şekillerle ifade ettikleri görüşleri es geçerek öneri aşamasındaki bir faaliyete olur veremek;aksine, bunları kararını verirken dikkate almak durumundadır. Sürece katılım, muzakereci bir ortam yaratığı için idarenin karar alımı usulünü demokratikleştirmektedir. Ayrıca, “[b]ireylerin ve toplulukların hak ve özgürlüklerini doğrudan etkilemeye yönelik idari kararların alınmasından önce, ilgililerin bir tür savunma hakkı tanınması gerektiğini gibi, onları dolayılı olarak etkileyen konularda da kendilerine görüş ve düşüncelerini bildirme fırsatı verilmesinde, her iki taraf için yarar vardır. Böylece idari işlemlerin oluşturulmasına ilgililerin de katıldığını sağlanmış olur.”

CED sürecine katılımın ön koşulu, bilgi-belgelerle erişimdir. ÇED’in etkin olarak uygulanabildiğini için, bilgi-belgelerle erişim ve buna bağlı olarak katılımın sağlanması gereğiği birçok vesileyle ifade edilmiştir. Hatta bilgi-belgeleri erişim ve süreçe katılım, ÇED usulünün temel malzemesi olarak kabul edilmştir.

Yine ÇED sürecine katılım, kamuya ait bir hakkin ve şimdiki ve gelecek kuşaklar adına yurttaşların çevrenin korunmasını sağlama görevinin mütemmim görüş’ü olarak da değerlendirilmiştir. Böylece katılım, ilgilileri, ÇED’e tabi faaliyet hakkındaki görüşlerini ifade etmeye muktedir kilarak demokratik şartları karşılamayı


3- Karar-Alma Sürecini Yeniden Düzenler

ÇED, idarenin geleneksel karar-alma yöntemini değiştirmiş ve idari usule katılım dahil eden bir yaklaşıma tasarlanarak bu çerçevede uygulamaya aktarılmıştır. Yaklaşık kırk yıllık bir serüveni olan bu usul/aranın da süreç, idarenin karar-alma sürecine idareyi, sanayi kesimini, çevrecileri ve halkın birlikte dahil

---


4- Kamu Hizmeti ve Kolluk Faaliyetlerini Birleştiren Bir Süreçtır


Kamu hizmeti, organik anlamda kullanırsa bir teşkilatı; maddi anlamda kullanılırsa kamu yararına yönelik bir faaliyeti ifade eder.39 Hemen baştan belirtmek gerekirse, bu başlık altında, bu iki anlam arasındaki farklılıkların tahlil edilmesi bir yana bırakılacak ve maddi anlamda kamu hizmeti ile kolluk faaliyeti üzerinden çevrenin korunması ve dolayısıyla ÇED süreci tartışmaya açılacaktır.


41 Onur Karahanoğulları, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Turhan Kitabevi Yay., Ankara 2002, s. 27.
42 GÖZLER, İdare Hukuku, C. II, s. 219.


Çevrenin korunmasının kamu hizmeti veya kolluk faaliyet olması, kavramlara yüklenen sonuçlar açısından önem arz eder. Çünkü çevrenin korunması bir kamu hizmeti olarak kabul edilirse, kamu hizmetinin götürülme usulleri çevrenin korunması için de geçerli olabilecektir. Buna karşılık, çevrenin korunması, bir kolluk faaliyeti şeklinde düşünülürse, kolluk yetkisi devredilemez bir yetki olduğundan idare çevrenin korunması faaliyetini özel kişilere götüremeyecektir, başka bir deyişle bu yetkiyi devredemeyecektir. Bu sorunu çözmek için idarenin kolluk faaliyeti ile kamu hizmeti faaliyetinin arasındaki farkları ve benzerlikleri ortaya koymak gerekmektedir.

İdare, kamu hizmeti faaliyeti ile kamuya yönelik olarak yararlandırıcı bir mal ve hizmet sunmayı amaçlarken; kolluk faaliyetiyle de bireysel özgürlükleri sınırlayarak kamu düzenini tesis etmeyi amaçlamaktadır. Bunun dışında, idare, kamu hizmeti faaliyetini gerçekleştirmek için çeşitli edimlerde ve hizmetlerde bulunur.

45 GÖZLER, İdare Hukuku, C.II, s. 418-422.
46 İl Han Özay, Güneşçinde Yönetim, 4. Baskı, Alfa Yay., İstanbul 2002, s. 491-492.
İdarenin kolluk faaliyetini sağlamak için kullandığı vasıtalar, genellikle, emirler ve yasaklar şeklinde tezahür etmektedir. Bu farklılıklar dışında, her iki faaliyet de kamu yararı amacıyla yönelik olarak icra edilmektedir. Bu amaçta harekete, GÖZLER, kolluğu, “kamu düzenini sağlanması amacıyla yönelik kamu hizmetinden başka bir şey değildir” şeklinde açıklamaktadır. GÖZLER, aralarındaki farklıları rağmen, her iki faaliyetin yakın ilişki içinde olduklarını söylemek ve bu yakın ilişkiye “[b]azen idare tamamıyla aynı amaca yönelik olarak hem kamu hizmeti, hem de kolluk faaliyetinde bulunur” cümleyle açıklamaktadır. GÖZLER’in bir öneri konumuz açısından önem taşımaktadır: “Örnek bir umumi yerin temizliği konusunda idare hem temizlik işini yürütür; hem de buraların temiz tutulması için düzenlemeler yapar, emir ve yasaklar koyar; hem de bunlara uymayanlara mücevherdeler uygular. Bu işlerden birincisi (temizlik işi) bir kamu hizmeti; ikincisi (kırletenlere ceza verme) bir kolluk faaliyetedir.”

Şu halde, çevrenin korunmasının niteliği bir değerlendirme tabi tutulabilir. Çevrenin korunması, bir yönüyle, idarenin kamu yararını sağlamak için çeşitli edimlerle ve hizmetlerle yürütüdüğü bir kamu hizmetidir. Ancak diğer bir yönüyle, çevrenin korunması, idarenin kamu gücünü kullanarak, emirler ve yasaklar koymak için kamuya hizmet etmeye yönelik faaliyetidir. Dolayısıyla, çevrenin korunması, idarenin, hem kamu bir hizmeti olarak yürütüği, hem de bir kolluk faaliyeti şeklinde icra ettiği bir faaliyettir.

Bu nokta, ÇED süreci üzerinden düşünülebilir. ÇED, kamu yönetimine güveni artırtıcı bir yöntem şeklinde tezahür eden ve kamu yararını sağlamak amacını gerçekleştirmenin bir aracı olarak kabul edilebilir. Aslında ÇED, idarenin, çevrenin korunmasını (kamu yararını) sağlamak amacıyla yürütüğü bir faaliyet olmasının yanında; idarenin çevreye zarar vermesi muhtemel bazı tesisleri kurma amacını güden faaliyet sahiplerine, bu oluşma faaliyetleri için bir izin almalarını şart

---

47 GÖZÜBÜYÜK/TAN, İdare Hukuku, C. I, s. 595; KARAHANOĞULLARI, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), s. 72 vd.; GÖZLER, İdare Hukuku, C.II, s. 215-216; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 245-246.
48 GÖZLER, İdare Hukuku, C.II, s. 216.
49 GÖZLER, İdare Hukuku, C.II, s. 216.

5- İdari Bir Usuldür

Hukuki anlamda usul, hakların, yükümlülüklerinin ya da hukuki durumların ortaya çıkışı veya yürütülmesinin şekle ilişkin bir hukuğ bağlanması biçiminde tanımlanmaktadır.1 Usul kuralları olmaksızın esasa ilişkin hükümlerin etkili olamayacağı genel olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda, esasa ve usule ilişkin kuralların bir bütün teşkil ettiği, kabul edilen başka bir noktadır. Usuli kurallar da, tipki esasa ilişkin kurallar gibi bağlayıcı olduklarından, bu kurallara aykırı davranışla yükümlülüğü neden olacaktır.2

Bundan hareketle tanımlanacak olunursa, idari usul, bir karar alınırken kullanılan araçlar, atılan adımlar veya hukuki ve idari bağlamda bir sorunun ortaya konulması ve bir eylemin gerçekleştirilmesi sürecidir.3 Başka bir deyişle, idari usul, “idarenin kamu menfaatini süratli ve rasyonel şekilde gerçekleştirebilmesi için gerekli hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafı olup ve dikkatli bir araştırmaya dayanılarak suretiyle idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin de teminat altına alınması geyisine yönelmiştir.” Dolayısıyla bu amacın gerçekleşmesi

1 Bahşiyar Akyılmaz, İdari Usul İkleri Işığında İdari İşlemin Yapılmış Usulü, Yetkin Yay., Ankara 2000, s. 64.
2 Münevver Aktaş Acabey, Sunraşan Sular (Hukuki Rejim, Dicle-Fırat ve Türkiye'nin Diğer Sunraşan Suları), Beta Yay., İstanbul 2006, s. 213-214.
3 Akyılmaz, İdari Usulun İkleri Işığında İdari İşlemin Yapılmış Usulü, s. 65. Benzer bir tanımda bkz. Nusret İkiz Çolak, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar (İngiltere ve Türkiye), Seçkin Yay., Ankara 2005, s. 510.
4 Ali Ülkü Azrak, Umumi İdari Usulun Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964, s. 10.
çin, idarenin gerçekleştirmiş olduğu faaliyette yurtaşların aktif bir biçimde katılmaları, görüşlerini ifade edecekti ki bir ortamın var olması ve ifade ettiğimiz görüşlerin idarece dikkate alınması koşullarının gerçekleşmesi gerektiktedir.55 Buradan hareketle bir cümleyle ifade edilirse, idari usul, demokratik bir yönetim için vazgeçilmez koşullardan birisidir.56

Bu anlamda idari usul, literatürde, birçok yazar tarafından; bir idarı faaliyetin hangi idari makam tarafından hangi biçimde yapılacağını gösteren kurallar bütünü çeklinde tanımlanmıştır.57 Benzer tanımlara hukuk metinlerinde de rastlanabilmektedir.58 ÇED’i inceleyen kaynakların neredeyse tamamı, ÇED’in usuli görünümünden bahsetmektedir.59 Yine bu kaynakların neredeyse tamamı, ÇED’in usuli görünümünü, bazen açıkça bazen de dolaylı olarak, olumsuz bir özellik olarak değerlendirmektedirler. ÇED’in usuli görünümünün olumsuz bir özelliğini gösteren kurallar usul ile şekil kavramları arasındaki farkın gözden kaçması yüzünden olmaktadır. “Hatta usul ve şekil kavramları çoğu kez birbirinin yerine aynı anlamda gelecek şekilde, bazen aralarında hiçbir fark yokmuş gibi adeta bir tamlama olarak bir arada kullanılmaktadır[…].”60 ÇED’in usuli özellikinin sonuçları hakkındaki düşüncelere, aşağıdaki yer vermek kaydıyla, buraya bir virgül koydum ve ilk önce şekil ile usul arasındaki farka değインドiktten sonra ÇED’in niçin özel bir idari usul

60 Zelilha Hacımuratlar, “Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumun İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi”, Prof. Dr. Mehtin Günday’a sunulmuş idare luku doktora seminer çalışmaları, (henüz yayınlanmamıştır), s. 4
olduğunu aktaralım.

Hemen belirtmek gerekirse, genel olarak şekil şartları esasa etki etmemekle birlikte, bazı durumlarda esasa etki eden şekil şartları da bulunmaktadır. ÇED bir şekil şartı olarak düşünülse bile, bu onun esasa hiçbir biçimde etki etmeyeceği anlamına gelmeyecektir. Bu yüzden, şekil ile usul kavramları arasındaki farklı ortaya koymak gerekecektir.


Yukarıdaki açıklamalar ışığında ÇED, içindeki somutluğu özel bir idari usul biçiminde bir değerlendirme tabi tutulabilir.

Şu halde genel anlamda idari usulun ne olduğu belirlenmelidir. Çünkü ÇED’in özel bir idari usul olarak değerlendirildiği için, ilk önce, genel olarak idari usulden ne

---

62 Kemal Gözler, İdare Hukuku, C. I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s. 711; HACIMURATLAR, “Genel İdari Usul Kurumu ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi”, s. 4.
63 DURAN, “Idari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, s. 3.
64 HACIMURATLAR, “Genel İdari Usul Kurumu ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi”, s. 4.
65 HACIMURATLAR, “Genel İdari Usul Kurumu ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi”, s. 4.
kastedildiğini bilmek gerekmektedir.66


ve fertleri, bilerek yahut bilmeyerek, farklı muamelelerle tabi tutmak suretiyle eşitlik prensibini zedelemesi tehlikesi büyütür.”


“Bireysel işlemlerin yapılacağı süreçini düzenleyecek kapsamlı alan idari usullar; bireysel idari işlemin alınmasını önceki hazırlık safhası, idari işlemi yapacak olan makamların yetkilerini, alınacak idari karar ile menfaat ilgili kişilerin idare makamına karşı sahip olduklarını ve hakları, idari işleme karşı başvurulabilecek idari müracaat yolları, idari işlemin re'sten değiştirilebileceği veya kaldırılabileceği haller ve işlemin değiştirilmesinde-kaldırılmasında takip edilecek usul düzenlenir.”


ÇED’in usuli bir görünümü olması, onun çevreye ilgili somut bir olaya (faaliyete), maddi hukukun (yani, idare hukuku kurallarının) nasıl uygulanacağı esas ve şartlarını düzenlemesi anlamına gelmektedir. Daha açık bir ifadeyle, ÇED, faaliyete izin verecek idari işlemin yapılması için idarenin hangi esas ve şartları yerine getirmesi gerektiğini belirleyen özel idari usul kurallarını düzenlemektedir.

69 AZRAK, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, s. 13.
Söz konusu bu idari usul kurallarının, genel idari usul kurallarından farklı, salt belirli bir konuya özgülenmiş normlardan (çevre üzerinde olumsuz etkileri olması muhtemel faaliyetlere ilişkin normlar) oluşmasından kaynaklanmasdır. İdare, hayatın olağan akışı içerisinde, bir faaliyet hakkında herhangi bir idari işlem tekməməl ederen hangi esas ve şartlara uyacağın bir faaliyet olarak mevcut genel idari usul düzenlemelerini esas almaktadır. Dolayısıyla, idare, kararını bu kuralların gösterdiği biçimde almak durumundadır. ÇED’de ise, bu kurallar genel idari usul kurallarından ayrı olarak özel kurallar şeklinde düzenlenmiş ve idarenin bu çerçeve içinde hareket etmesi zorunlu kılmıştır.

Yukarıda koyduğumuz virgülden devam edecek olursak; ÇED’in usuli özelliğinin olumsuz değerlendirmelerle tabi tutulmasının nedenini, onun karar-alma sürecinin sonucuna doğrudan etki etmemesi durumunda bulmak mümkündür. Çünkü ÇED, süreç esnasında toplanmış bilgi-belgelerin karar vermeye yetkili organ tarafından dikkate alındığını zorunlu kılmıştır. Bu görüşlere göre, hukuksal biyometri açısından ÇED, faaliyetin/yatırımın çevre üzerindeki tahmini etkilerini düşümek ve karar-alım ile çevresel bilgilerin toplanması ve oluşturulmasını düzenlemek için usuli şartlar ortaya koyar. Başka bir deyişle, bu bakış açısından ÇED, çevrenin korunması ile diğer hedefler arasında güvenilir tercih yapmak için karar-alma yetkisine sahip idari birimleri muktedir kılmıştır.71 Bu görüşlere göre, hukuksal biyometri açısından ÇED, faaliyetin/yatırımın çevre üzerindeki tahmini etkilerini düşümek ve karar-alım ile çevresel bilgilerin toplanması ve oluşturulmasını düzenlemek için usuli şartlar ortaya koyar. Başka bir deyişle, bu bakış açısından ÇED, çevrenin korunması ile diğer hedefler arasında güvenilir tercih yapmak için karar-alma yetkisine sahip idari birimleri muktedir kılmıştır.72 Bundan dolayıdır ki, ÇED’in maddi veya pozitif hedefleri içermediği düşünülmür.73

Söz konusu bu düşünceler, ÇED’i, çevre hukukunun güçlü bir usuli tekniği olarak kabul etmektedir. Ancak bu noktada, usuli due process ile maddi due process arasındaki farka işaret etmek icap eder. Maddi due process, ulaşılan kararın niteliğini etkilemek anlamına gelirken; usuli due process, bir karara ulaşmakta gerekli kılınmış usuli erkanın (propriety) etkilenmesi şeklinde anlaşılmalıdır.74 JOWELL’in aktardığı gibi, usuli kurallar, karar-alma sürecinin sonunda alınmış olan kararın özüne dayanak teşkil ettiğiinden, önemli bir işleve sahiptir. HOLDER da Jowell’e paralel bir açıklamayla, “usuli kurallar[ın], ilgililerin katılımının sağlanmasıyla nihai

71 HOLDER, Environmetal Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 237.
72 HOLDER, Environmetal Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 238.
73 Jeffrey Jowell, “Legal Control of Administrative Discretion”, Public Law, 1973, s. 216
kararı şekillendirebileceğini” ifade etmiştir.74 Başka bir görüş ise, “[…] usul kurallarının itibari[n], nihai kararın geçerliliğini değerlendirirken üstün olmasına” bağlamaktadır.75

Bu çerçevede, ÇED’in, nihai kararın niteliğini etkilediği ileri sürülür. Çünkü faaliyete/yatırıma izin veren nihai idari işlem, süreç içerisinde gerçekleşen vakalar ve hukuki usullerin neticesinde tekemmül etmektedir. Bu açıdan, yetkili idarenin ÇED sürecindeki bu olgu ve kuralları dikkate alınmadan faaliyete izin veren bir karar hukuku hiçbir engelle karşılaşılmaz.76

Ancak bu durum ÇED sürecinde, nihai karar alınmaya kadar birçok hazırlık işlemi yapılmakta ve bu hazırlık işlemleri nihai idari işlemin alt yapısıını oluşturmakta. ÇED raporu bir hazırlık işlemi olmakla birlikte, bu işlem yapılmazsa da işlem dikkate alınmazsa nihai karar sakat hale gelecektir. Bu nedenle hazırlık işlemlerinin yapılmaması, nihai kararın sakat hale gelmesiyle, bu işlemlerin tek başlarına iptale konu olmamasını zorunluluktur. Ancak bu onların, nihai karar çerçevesinde etkilerinin olmadığı anlamına gelmez; zira hazırlık işlemlerinin en belirgin özelliği, içeri olmamaları için tek başlarına iptale konu olamamalarıdır.

Başka bir ifadeye, eğer faaliyet için başlatılan süreçte hazırlanan ÇED raporu veya bu rapor hakkında ilgilerin, nihai kararın 74 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 239. Avrupa Topluluğları Adalet Divanı, Bozen havaalanı vakasında, yerel bir idari birimin, iç hukukunda (Belediye Kanun uyarınca), kamunun katıldığına yer vermeyen bir çeşit basitleştirilmiş ÇED usulunu uygulamasını hukuka ayardı ve ÇED’e ilişkin mevzuatta mutlaka katılın usulüne yer vermesi gerekliğini dayanarak izin işlemini iptal etmiştir. Bkz. Case C-435/97, WWF v. Autonome Provinz Bozen, 16 September 1999.


76 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 484.
oluşturulmasında dikkate alınmazsa, nihai karar usuli açıdan sakat hale gelecektir. Diğer bir deyişle, işlemler nihai karara temel teşkil ettikleri için dikkate alınmamalar halinde, işlemi sakatlayacaklardır. Buradan hareketle, ÇED’in hukuki niteliğinin takdiri değerlendirilmesi, AB ÇED Direktifi’nin 8. maddesinin, “[…] Toplunan bilgi-belgeler ve görüşmelerin sonuçları, yatırının onay usulinde dikkate alınmalıdır” hükümü, yukarıdaki gereçleri özetler niteliktedir.

II- Nüfuz Ettiği Hukuk Dalı: İdare Hukukundaki Yansımlar

ÇED’in hukusal biçimini böylece belirlendikten sonra, aşağıda onun Kara Avrupası idare hukukunun geleneksel yapısında bulunmayan bir özellik olan katlama yer vermesinden ötürü, geleneksel yapıya kazandırıldığı yeni soluk ıncelenecektir. Kına Avrupasındaki bu yenilik amacı, Amerikan idare hukukunun tipik özelliklerinden birisidir.77 Amerikan idare hukukunda yer alması, çevre sorunlarının gündeme geldiği dönemde rastlayan bu usul, daha sonra ÇED ile birlikte Kara Avrupası hukuk sistemine dahil edilmiştir.

Böylece Amerikan hukuk sistemine özgü bir usul kuraklı, Amerika dışında yayılmıştır. Bu usulün yaygınlanması, bugünlere çok revaçta olan hukukun Amerikanlaşması söyleminin en önemli örneğini teşkil etmektedir.78 GÜLAN ve BERKARDA’nın aktardıklarına göre, Fransa’da idare hukukunun tanımının değiştiği, idare hukukunun ‘idareye uygulanan hukuk’ çekline dönüştüğü ve özel

77 Her iki idare hukuku sisteminde de ortak olan bir şey varsa; o da, idare hukukunun sadece yazılı kurallardan değil, égalementlar üzerindeki tanımlanmasıdır. Idare hukukunun ilkeleri, yaygın kararları ve doktrinçe geliştirilmişdir. Örneğin Italian mahkemeleri mevcut idari usulleri kurala bağlı olarak öznel yazılı hükümleri temel olarak idare hukukunun temel ilkeleri geliştirmiştir. Aynı örneği Amerikan mahkemelerinde de görmek mümkündür. Bkz. CARANTA, “Procedural Errors and Substantive Legality in Italian Administrative Law”, s. 23.

hukuk ile kamu hukuku kurallarını kapsar bir biçimde kullanıldığı doktrinde yoğun olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Bu noktada önemli bir soru, “dünya globalleşirken hukuk ‘amerikanlaştırıyor’ mı?” şeklinde formüle edilmektedir. Amerikan idare hukukunun karakteristik özellikleri, regülasyon, katılım ve kamu yararı olduğu için bu hukuk dalı; “‘prosedür yönü ağır olan; İdaresinin asli işlevi ‘regülasyon’ olan; karar alma işlem yapma süreçlerine o işlemlerden ‘etkilenecektir’ olanların katılımı, bilgi-belge-veri sunmalarına olanak tanıyan; kamu yararı kavramını ‘dinamik’ bir anlayışla, zaman içinde değişebileceğini kabul eden; çeşitli bilim dallarının (iktisat, ekoloji, sosyoloji gibi) İdarenin karar alma ve işleyiş süreçlerinde ‘temsil’ edilmelerini kolaylaştıran bir karaktere sahiptir.”

Dolayısıyla Amerikan tarzı kavramlar ve müesseseler Avrupa Hukukuna ve diğer hukuk sistemlerine, Amerikan sisteminin hukuk/iktisat anlayışının izlerini taşımaktadır. ÇED ise, bütün bu özelliklerin özetini kolaylaştırılmış bir karaktere sahiptir. ÇED, günümüzde, her ne kadar yoğun bir biçimde çevre hukukunun müfredatında yer almaktaysa da, bu onun idare hukukunun inceleme alanında bağlamını tamamen kopardığı anlamına gelmemektedir. Aksine ÇED süreci hala idare hukuğu yazını tarafından incelenmektedir. Özellikle ÇED ile ilgili yazına bakıldığında, ÇED üzerine inceleme yapan hukukçuların çoğunun idare hukukçuları olduğunu görülecektir. Demek ki, ÇED’in soykütünün idare hukukunda...
bulunduğunu söylemek, pek de yanlış olmayacaktır. Çünkü ÇED sürecinde idare hukukunun kural ve araçlarında yararlanılabileceğini, idare, yatırım faaliyetlerinin icra edilebilmesi için gerekli olan ruhsatı veya izini vermeden önce, süreçte yetkili kılınan otoritenin olumu kararını aramaktadır. Zaten çevre hukukunun uzun zaman idare hukukunun bir alt dal olarak varlığını sürdürmesi, ÇED’in neden idare hukukuyla bu kadar yakından ilgili olduğunu da ispatlamaktadır. 

Doğal olarak çevre hukukunun bağımsızlaşmasıyla birlikte, ÇED gibi teknik araçlarda da yeni yapılanların etkisi görülmüştür. Nitekim ÇED’in “sessiz bir devrim ve devrimci bir usul olarak” nitelendirilmesi nin sebebi budur. 

Hukuki araç olarak çevre hukukunun bağımsızlaşmasıyla birlikte, ÇED gibi teknik araçlarda da yeni yapılanların etkisi görülmüştür. Nitekim ÇED’in “sessiz bir devrim ve devrimci bir usul olarak” nitelendirilmesi nin sebebi budur.

İdari işlemler, genellikle, idare tarafından ilgilinin bir iradesi olmadan tekemmül edilmektedir. Ancak bazı idari işlemlerin yapılabilmesi için bir işlemin ilgilisinin bir başvurusuna, bir irade göstermesine ihtiyaç bulunmaktadır. Ruhsat ya da izin gibi ilgilisinin başvurması gereken idari işlemler buna örneklerdir. Fakat bu idari işlemlerde, ilgililer, sadece ilk baştan bizzat kendileriyle ilgili bir işlem bağılaşmayaakar amaçla işleme katılmakta, ne var ki daha sonra sürecin dışında kalmaktadır.
Zira, idare sadece gerekli görülse yurtaşlardan işbirliği talep etmektedir.88 Oysa ÇED sürecinde süreci başlatan yatırımcı veya faaliyet sahibi olmakla birlikte, süreç sonradan başka bir taraf, yani yurtaşlar dahil olmakta ve hem yazılı hem de sözlü görüş bildirme hakkına sahip olduğu için süreci etkileyebilmekte, idari işlemin yapılarak aşamasında söz söyleme imkanı bulmaktadır. Diğer bir deyişle yurtaşlar idari karar alma usulüne bizzat katılmaktadırlar. Bu şekildeki idari işlemlerle de, katılm gerektiren idari işlemler (mitwirkungsbedürftiger VA) denilmektedir.89

İdari işlem, geleneksel bir tanımla, “idari makamların, kamu gücü ve kudre tiyle hareket ederek, idare işleminin, geleneksel bir tanımla, “idare işleminin, geleneksel bir tanımla, “idare işleminin, geleneksel bir tanımla, “idare işleminin, geleneksel bir tanın...
bir katkıda bulundukları düşünülebilir. Aksi halde, ilgililerin katıldığı bir özellik teşkil etmeyecektir. Fakat ilgililer katılmadan bu işlemin yapılamayacağı, yani işlemin sakal olacağı da muhakkaktır.

Buradan hareketle düşünüldüğünde, böyle bir işlem türü var olmasaydı, idare hukukundaki hangi işlem türlerinin bu ihtiyacı karşılayabileceğini ya da diğer bir deyisle çevre üzerinde olumsuz etkileri sahip olması muhtemel faaliyete ilişkin olarak klasik idari işlem kuramı içerisindeki hangi işlem türlerinden yararlanabileceğini sorusu akla gelebilir.

Bu soruya cevap vermek oldukça güçtür. Fakat konuya idare hukuku açıdan bakıldığında, söz konusu soru idari izin ya da ruhsat şeklinde yanıtlanabilir. Çünkü nihai ÇED raporu hakkında idarenin olumlu kararı alındıktan sonra, yapılacak faaliyet için tekrar bir izin ya da ruhsat alınması mecburidir. O halde bu sürecin hukuken varolmadığı durumda, ilgili faaliyete başlamak için izin ya da ruhsata başvurarak hukuvi koşulu karşılayabilecektir. Ancak İşte tam bu noktada, ÇED’in önemi ortaya çıkmaktadır. Çevre gibi korunmasında tüm kamunun yararı olan bir konuda, bu hukuvi olanakların varolmasına rağmen, deyim yerindeyse faaliyet sahibinin işi zorlaştırılmaktadır. Zira korunacak menfaat herkese aittir, herkese ait bu menfaatin ihlal edilmesi durumunda daha sonra telafisi imkansız durumlarda ortaya çıkabilir; İşte bu yüzden de daha demokratik bir idari yapı için halk da süreçte dahil edilmiş, dolayısıyla kendilerini etkileme ihtimali olanak durumlardan haberdir olmaları ve bunlara karşı muhalefet etmeleri imkanı sunulmuştur. Bu noktalar ve diğer başakları, ÇED olmasaydı ne olurdu şeklinde tek bir soru şeklinde formüle edilmiş, ama aslında birçok soruyu içinde barındıran formülasyonun sadece birkaç cevabından ibarettir.

Yukarıda da bahsedilmiş olduğu gibi, ÇED sadece idare hukukunun bazı kavram ve müesseselerini değiştirmemiş, planlama faaliyetlerini ve siyaslarnın da değiştirmiştir. İdare ekonomik alana, yani piyasaya yaptığı faaliyetlerle müdahale ettiği için daima piyasayla karşı karşıya kalmıştır. Diğer bir anlatımla, devletin ekonomik hayatı düzenleyen somut eli, idare olmuştur. Açıklar ki, bu somut elin hukuk çerçevesinde hareket etmesi gerekглядır. İşte “ekonomik [iktisadi] hayatin

94 TAN, Planlamann Hukuki Düzeni, s. 9.
95 Bkz. HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 229-232.
§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRİMESİNİN GELİŞİMİ ve TANIMLAMA SORUNU

I- Tarihsel Gelişimi: Hukuk Metinlerinde Yer Alması

ÇED, daha önce birçok kez الدينildiği gibi, hukuki bir araç olarak kabul edilmektedir. Sebebi gayet anlaşıldırdır; zira ÇED, dünya ölçeğinde birçok ülkenin hukuk mevzuatında bir usul olarak yer almaktadır. İlk örnek olan ABD’den birçok Batı Avrupa ülkesine yayılan ÇED, adına üçüncü dünya denilen Afrika ülkeleri gibi daha birçok ülkede, en azından, hukuksi bir araç olarak varlık kazanmıştır.96 ÇED’nin bütün bu ülkelerde büyük bir hızla yayılmamasının sebebi incelemek önemli olsa da, böyle bir inceleme çalışmanın doğrudan ilgi alanının dışında kalmaktadır.

Bu başlık altındaki incelemenin hedefi, ÇED’in hukuki metinlerde nasıl düzenlendiğini açıklamadan önce, ÇED’e yer veren hukuki düzenlemelerin esas aldıkları çerçeve ve sektörel yaklaşımları kısa bir ön bilgi olarak açıklamak ve daha sonra alt başlıklarla geçerek, ÇED’in ilk örneği NEPA’yı konu bağlamında incelemek; ÇED’nin Avrupa Birliği düzeyinde nasıl düzenlenğini ve üye ülkelerin iç hukukları çerçevesinde hukuki yapısını Avrupa Topluluğunun çevre hukuku ve politikasına da belirli bir yer vererek açıklamak ve en nihayetinde uluslararası hukuk ve Türk hukuku bağlamında ÇED sürecinin, yine uluslararası çevre hukuku ve Türk çevre hukukuna da atıf yaparak, hukuki durumunu ortaya koymaktır.

Literatürde ÇED’e yer veren hukuki düzenlemelerin temel olarak iki yaklaşımı esas olarak oluşturduğu ifade edilmektedir. Bunlardan biri çerçeves yaklaşımlı, diğeri sektörel yaklaşımdır.97

Çerçeve yaklaşımlı, ÇED sürecinin “özel yasalar[a] ya da genel ve çerçeve niteliğindeki çevre yasalarına hükümler yoluyla […]”98 düzenlenmesi

97 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 466-468; Yusuf Güneş/Aynur Aydın Coşkun, Çevre Hukuku, Kazancı Yay., İstanbul 2004, s. 123.
98 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 466. Ancak Türkiye konusunda bir çekince koymakta yarar
anlama gelmektedir. Bu yaklaşımanın ülke düzeyinde örnekleri; ABD’nde, Avrupa Birliği ÇED Direktifinde ve Türkiye de gözlenebilir.

**Sektörel yaklaşımda** ise, ÇED süreci ile ilgili hükümlere çevreyle ilgili mevcut kanunlarda yer verilerek varlık kazandırılmıştır. Bu yaklaşımanın örnekleri, İngiltere ve İrlanda olarak gösterilmiştir. Bu yaklaşım eleştiriye uğramış, ÇED süreci ile ilgili hükümler değişik sektörlerle ait kanunlara dağıtıldığı için, bu sektörlerin düzenleme alanlarının farklılığı yüzünden uyumsuzluklar olabileceği ifade edilmiştir.

Hukuki düzenlemeler, hem çerçeve yaklaşım hem de sektörel yaklaşım esas alınarak yapılmış olsun, faaliyetler proje düzeyinde ise, iki şekilde düzenleme yapılması yoluna gidilmektedir:

İlk şekilde, muhtemel olumsuz etkilere sahip olduğu düşünülen bütün projeler, süreçe dahil edilmektedir. Burada herhangi bir listeleye yapılmamış, süreçe tabi olacak faaliyetleri belirlemeye yönelik karar verme görevi, idarée (yetkilili tibbiye) bırakılmıştır. İdare bu kararı vermeden önce bir ön-inceleme yapacak ve bu inceleme sonucunda projenin ÇED sürecine dahil olup olmadığını karar verecektir.

Diğer bir modelde (listeleye modeli) ise, ÇED sürecine tabi olacak faaliyetler EK I ve EK II tabir edilen listeler halinde belirtilmekte, **özelliklik ölçütine göre** bazı faaliyetler süreçe doğrudan tabi kılınırken (EK I listesindeki faaliyetler), diğer bazıları da daha az önemli addedilerek (EK II’ye tabi faaliyetler) ön incelemeden geçirilmektedir. Eğer bu daha az önemli olduğu addedilen faaliyetlerin yapılan incelemesinin sonucunda **özellikli** olduklarını tespit edilirse; doğrudan ÇED süreci bu faaliyetler için de işleyecektir. Başka bir anlatıma, önemli faaliyetler EK I’deki listede yer alıp doğrudan süreçe tabi olurken, daha az önemliler-ön inceleme yapılacaklar- EK II’deki listede gösterilmekte ve yapılacak inceleme sonucu eğer önemli etkilere sahip olduklarına kanaat getirilirse doğrudan ÇED süreci bu faaliyetlere de uygulanmaktadır. Böyle bir ayırının altında yatan saik, “çok önemli

---

99 **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 466.
100 **SHEATE**, Making An Impact: A Guide to EIA Law & Policy, ss. 142-143; **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 467.
çevresel etkilere sahip olabilecek projelerin değerlendirilmelerini zorunlu kılmak ihtiyacı” 101 şeklinde ifade edilmiştir.

Dikkat edilecek olursa, her iki modelde de idarenin belli ölçüde takdir hakkı vardır. İlk modelde idarenin takdir hakkı daha geniştir; çünkü, idare yazılı bir liste olmadıkça projeleri süreci tabii kılmamak konusunda daha serbesttir. Oysa ikinci modelde, idare belirli bir liste üzerinden hareket etmek zorundadır ve ancak ön-incelemeye tutulmuş faaliyetler açısından bir takdir yetkisine sahiptir. Ancak her iki modelde de idarenin takdir yetkisinin varlığı bir gerçektir. 102

1. ÇED’ın Erken Tarihi: ABD Ulusal Çevre Politikası Kanunu (NEPA)


NEPA’nın kabul edilmesine kadar ki süre zarfında bazı gelişmeler yaşanmış ve bu gelişmelerin sonucunda NEPA ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerden ilk, 1960’lı yıllarda boyunca kirlilik ve diğer çevre sorunlarının karmaşık ve birbirleriyle ilişkili yapısının farkına varılması neticesinde, sorunun bütün bir bakışla çözülebileceğini düşününen Amerikan Kongresinin düzenleme yapma yönünde irade göstermesidir. 104

103 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 16.
104 ÇED’in ortaya çıktığını ya da öneleyici bir araç olarak kirliliğe çözüm getirip getiremeyeceği üzerine yapılan tartışmaların 1960’lı yıllarda rastlanması tedavüldü değildir. Çünkü 1960’lı yıllar yeşil hareketin doğumuna katkı etmektedir. Çeşitli fraksiyonlardan oluşmasına karşın yeşil hareket, insanın doğa arayışını açımsı da değişmiştir. Bu bakış açısı, toplumsal yaşamın bir çok yönünü etkilememen yanısıra, bu yanısıra karan huku da etkilemiştir. Dolayısıyla huku, söz konusu edilen bakıştan etkilenmiş, daha açıktır doygu, bilim adamlarının çalışmalarını ve yeşilin muhalefeti sonucu etkilemek zorunda kalmuştur. İşte ÇED ve benzeri teknik araçlar, bu etkileşimlerin hukuca yansıyan tipik örnekleridir. Özellikle de Amerikan yeşilliklerinin lobicilik faaliyetleri, temsili Dingell gibi yasakoyucuların çevrenin korunması yönünde teklifleri meclise getirmelerine sebep olmuştur. Doğaldır ki, böylesi teknik araçların veya çevreyi koruma amacına özgülenmişi düzenlemelerin
Bu çerçevede, bölünmüş ve yürütme gücü eksik idari birimler yerine, daha güçlü bir idari yapılanmanın oluşturulması amacıyla *tempsilci* Dingell tarafından, Çevre Kalite Konseyi adı altında çevreden sorumlu bir idari birimin kurulması için meclise bir öneri sunulmuştur. İkinci gelişme ise, Ulusal Çevre Politikasının uygulanmasına karar verilmesi. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu politika, uygulama gücü zayıf olduğu için “annelik ve elmalı kek” yaklaştırılmasının yapılmasına maruz kalmış ve bundan ötürü uygulama gücü kazandırılması gerekliği, bazı yazarlar tarafından vurgulanmıştır.105

ÇED bağımsız bir hukuki araç olarak, ilk kez, ABD’nde NEPA’da yer aldığı ve onun oluşumuna hiz kazandıran en önemli faktörün baskı gruplarının (yeşil muhalefetin) artan etkinliği olduğunu, yukarıda kısaça değişimiştir.107 NEPA’nın ve onunla ilişkili olarak ÇED’in normatif temellerini incelemeye geçmeden önce, yeşil muhalefetin etkisiyle oluşan ÇED’in ilk önce Amerika’da görülmesinin tesadüfi olmadığını, bir iki cümleyle de olsa, açıklamak gerekmektedir. Böylece ÇED’in normatif temelleri daha iyi anlaşılabilir olmaya theçedir.106

ÇED’in Amerika’da görülmesinin tesadüfi olmadığını yönelik iddianın temel dayanağı, Amerikan hukuk sisteminin kendine özgü yapışından kaynaklanmaktadır. Çünkü Amerikan hukuk temsil, yeryüzündeki mevcut yaşam sürecine ilişkin olarak, insan bilgisinin de bazı sınırlarının olabileceği, gezegenin de bir çoğu kapasitesinin bulunabileceği ve insan ile doğanın bir bütün içinde varolabileceği yönündeki düşünceleri inkar etmek üzerine inşa edilmiştir.108 Böylece inkarlar üzerine kurulmuş söz konusu sistemde, sistemin kendisine yönelik tehditler hasıl olmaya başladığında ve bu tehditler karşı sistemi sorgulayan bir muhalefet ortaya çıkığında, değişim

---

105 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 17.
107 Yuk bkz. s. 38 ve özellikle dn. 104.

Söz konusu gelişmelerin ışığında ortaya çıkan NEPA, aslında bir planlama kanunu şeklinde karakterize edilmiştir. Planlamayı düzenleme amacını gerçekleştireceği düşünülen NEPA’yla birlikte, üç yenilik vücut bulmuştur. Bu yenilikler, ayrıntıları aşağıda belirtilmek kaydıyla, şöyle özetlenebilir:

NEPA, çevresel politikayı federal düzeyde tetkik etme görevini ifa edecek bir idari birim olan Çevre Kalite Konseyine hukuken varlık kazandırmış; federal idarelerin aldıkları kararlara çevresel sonuçları da dahil etmeleri şart koşulmuş ve her şeyden önemlisi de insan çevresinin kalitesi üzerinde önemli etkiler sahip olması muhtemel yasama teklifleri ya da diğer federal idarelerin faaliyetleri için bir çevresel etki raporu hazırlanması yükümlülüğü getirilmştir.

Tekrarlamak gerekirse, NEPA’nın varlık kazandırdığı en ünlü usulün Bölüm 102 (2) (c)’deki çevresel etki raporu olduğu söylenebilir. NEPA’nın çevresel etki değerlendirmeye sürecini nasıl düzenlediği incelenmeden önce, genel yapısını kısa, temel ve fakat kapsamlı bir metindir. NEPA’nın idare tarafından etkin bir şekilde uygulanarak çevrenin korunmasını sağlayacağı beklentisi zaman içinde boşa çıkmış; NEPA, çoğu kez mahkemelerin verdikleri kararlar doğrultusunda idarenin zorunlu kalması sonucu sıkı bir şekilde uygulanmış ve çevrenin korunması lehinde önemli kararların alınmasına dayanak teşkil etmiştir.

Çevrenin korunması politikasını aldığı idari kararlar çerçevesinde uygulamaya aktaracak olan idari birim ise, NEPA’nın varlık kazandığı Çevre Kalite Konseyidir.

---


114 ÇED, NEPA’nın kalbi olarak nitelendirilmiştir. Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 470.
115 Mahkeme kararlarının idareyi zorlamasına ilişkin olarak s. 40 dn. 113.
Çelişkili hükümler taşıdığı için eleştiren NEPA’daki, belki de en sorunsuz yenilik, Çevre Kalite Konseyidir.\(^\text{117}\) Çevre Kalite Konseyi, birisi başkan (chairman) olmak üzere üç kişiden müteşekkür bir idari birimdir. Konseyin birincil rolü, çevre sorunları hakkında Amerikan başkanına danışmanlık yapmaktır. Konsey, çevrenin temiz tutulması için gerekli olan önlemlerin alınmasını sağlayacak bilgi-belgeleri başkan adına toplayıp, onun için analiz etmeyin yapması; hangi çevre sorunlarına daha çok ilgi gösterilmesi ve hangi hukuki düzenlemelerin yapılması gerektiğini hakkında başkana tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca Konsey, her yıl, topladığı verileri \textit{Başkanın Yıllık Çevre Kalite Raporu} adı altında yayınlanan bilgilendirici raporda kullanmaktadır. Böylece, çevrenin mevcut durumunu ve sahibi olması sağlanmaktadır. Bundan başka, Konsey, NEPA’yı mündemiç olan usullere ilişkin olarak düzenleyici işlemler de yapmaktadır. Ancak, konumuz açısından asıl önemli olan, Konseyin ÇED’e ilişkin olarak elinde tuttuğu yetkilerdir.\(^\text{118}\) Konsey, ÇED sürecini uygulamaya koymakla görevlendirilmiş federal idari birimleri denetlemekte ve çevresel değerlendirmelerin yeterliliği hakkında idari birimler arasında çıkan uyuşmazlıklarda bir hakem işlevi görmektedir.\(^\text{119}\)

Temel çerçeve süreci belirlendikten sonra, NEPA’nın ÇED sürecini nasıl düzenlediği incelenebilir.

Çevresel değerlendirmeye raporu, NEPA’nın metninde, büyük federal faaliyetlerin uygulamaya geçirilmesi için alınması zorunlu kılmış bir belge olarak gösterilmiştir. Kanunun metninde, federal faaliyetlerden söz edildiğinden, ilk bakışta özel sektör ait projelerin çevresel etki raporundan muaf tutuldukları düşünülebilir.\(^\text{120}\) Ancak dikkatli bir incelemeyle, bu ilk intibacın kısmen hatalı olduğunu görecektir. Çünkü idareye sözleşme yapan ya da idareden lisans alarak özel sektörde faaliyet gösteren yatırımcılar da, dolaylı da olsa, federal bir faaliyet yürütüklüleri için, çevresel etki raporu hazırlanmak zorunda kalacaklardır. Öyleyse, özel sektörün hayata geçirme planladığı bir faaliyetin ÇED sürecine tabi olup

---

\(^\text{117}\) KUBASEK/SILVERMAN, \textit{Environmental Law}, s. 146.
\(^\text{118}\) KUBASEK/SILVERMAN, \textit{Environmental Law}, s. 147.
\(^\text{119}\) Konseyin diğer yetki ve görevlerine ilişkin ayrıntılar için bkz. KUBASEK/SILVERMAN, \textit{Environmental Law}, s. 146-149.
olmadığını anlayabilmek, çevresel etki raporunun hazırlanması için gerekli olan koşulları belirlemekten geçmekteidir.


ABD’deki federal ÇED sistemindeki temel aşamaları incelemeye geçmeden önce, bu sistemde birçok federal idari birimin görev yaptığı hatırlatmakta yarar bulunmaktadır.


Federal ÇED sürecindeki ilk aşama, rehber federal idarenin faaliyete temel olacak önerinin kimliğini tespit etmesidir. Bu da, federal idarenin, önerinin çevresel etki raporuna gerek duyulacağın kadar önemli çevresel etkilere neden olup olmayaçığını belirleyecek çevresel analizleri yapması demektir. Etkiler önemsizse, rapora gerek duyulmayacak, ancak bu durumda kararın démarcheleri de içeren önemli etkiler bulunmadiğini (FONSI) belirten bir tutanak tutulacaktır. Fakat analiz

121 KUBASEK/SILVERMAN, Environmental Law, s. 149.
122 KUBASEK/SILVERMAN, Environmental Law, s. 149-150.
123 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 21.
sonucu etkilerin önemli olduğu açıkça tespit edilirse, yetkili idare tarafından, bu kez asıl çevresel etki raporunda bulunması gereken bütün başlıkları içeren, kısaltılmış bir çevresel etki raporu (abbreviated EIS) hazırlanacaktır. Bu aşamaya, ön-inceleme (screening) aşaması denilmektedir.

İdare, ÇED gerektirdir kararı verildikten sonra, Federal Sicile bir niyet ihbarı (notice of intent) yazdırmak zorundadır. İdare bu kayıt yapmadan ÇED’in kapsamını (scoping) belirleyemez. Ancak bu kayıt yapıldıktan sonra projenin kapsamı belirlenip diğer aşamalar geçilecektir.

Bir sonraki aşamada ise, kapsamı belirlenmiş faaliyet için taslak bir çevresel etki raporu hazırlanacaktır. Taslak çevresel etki raporunda; projenin yapılacağı çevre tasvir edilmeli, önerilen projenin ne olduğu açıklanmalı ve projenin çevre üzerindeki etkileri analiz edilmelidir. Çevresel etkilerin analizi taslak çevresel etki raporunun özünü oluşturmaktadır.


Nihai raporda, taslak rapora yönelik olarak yapılan eleştiriler dikkate alınmalı ve önerilen faaliyetin değiştirilmiş şekli tasvir edilmelidir. Bu belgede, çevresel etkilerin ne şekilde giderileceğine dair tavsiyeler yer alıktır.

Fedaral idare bu rapor ışığıta faaliyete başlama kararını alacaktır. Aynı zamanda, idare, karara dayanarak teşkil eden gerekçelere ve karara yer veren bir karar zaptı (record of decision) da hazırlanmalıdır.

Bütün bu aşamalar sonucunda faaliyet başlatmakla birlikte, ÇED süreci henüz sona ermemiştir. Çünkü faaliyettin uygulamaya konulmasıyla, idarenin bu faaliyeti gözetleme görevini bitmemiş, aksine hala devam etmektedir. Bu, çevre/çevresel varlıklar açısından önemli bir koruma sağlamaktadır.

124 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 22-23.
2. ÇED’in Avrupa Yolculuğu: Avrupa Topluluğundaki ve Üye Ülkelerdeki Gelişimi


Avrupa Topluluğu/Birliğini ve bu yapılanma içerisinde çevrenin yerini, dolayısıyla ÇED’i inceleden evvel, birkaç paragrafla ‘Avrupa’ ile neyin kastedildiğine de inmek, bugün AB dediğimiz yapının temellerini anlamakta bize açılımsayacaktır. Zira Avrupa dediğimiz olgu, idea ya da icat, adına her ne dersek diyelim, içinde yaşıadığımız dünyanın müsebbiplerinden birisidir.

Bu müsebbibin, yani Avrupa ideasının, antik dönemde çok fazla bir şeyi ifade etmediği ve coğrafi bir ifade olarak anlaşılamasının çok öncesinde, mitler ve efsaneler dünyasına ait bir kavram olduğu her ne derse parlaklaştığına dikkat çekmektedir. Bu dönüm, aynı zamanda ‘Avrupa’ kelimesinin, coğrafi bir sözçük olmaktan çıkıp, modern dünyının fikirler dünyasında konumlanan bağımız bir ikiye ifadeye dönüşmesinin de başlangıcı olmuşturaktadır.125 Mitolojiye göz atıldığında, bu ideyanın bir ayağının Yunan mitolojisine dayandığı görülmektedir.


---

mitolojisinde Avrupa (Europa), boğa maskesi kuşanmış Zeus tarafından kaçırılan, Tire Kralı Agenor’un kızı olarak tasvir edilmektedir. Mitolojiye göre, kızı Zeus tarafından kaçırılan Kral Agenor, kayıp kızını bulmaları için öğrencilerini bir maceraya sürüklemiş; gelgelelim kardeşini bulmak için elinden geleni yapmakla birlikte bir sonuç alamayan umidini yitiren Avrupa’nın erkek kardeşi Cadmon, sonunda kadere teslim olup kardeşinin adına yaşatmak için bir kasaba inşa etmiştir. İşte bu macera Avrupa’nın nasıl kurulduğunu anlatır bizlere. Mitolojik bu öykü, daha sonra bazılarının Avrupa hukuk düşüncesini örmelerinde bir mesel olarak iş görecektir. "‘Avrupayı aramak’ diye yorumlar Dennis de Rougeret Cadmon’un dersleri üzerinde, ‘onu inşa etmektir!’"126

Böylesi daha birçok mitolojik öyküye konu olmuş bir Avrupanın, bizim için asıl önemli yanı, onun ne olduğunu belirlemektir. Bu belirleme için onun bir olgu mu, bir idea mı yoksa bir icat mı olduğunu karar vermek gerekmektedir. Başka bir deyisle, Avrupanın, coğrafi konumu dikkate alınarak bir olgu; kimliği esas alınarak bir idea; kurgulanmış ve hala kurgulanmamakta olmasından bahsetmek için bir icat olarak değerlendirilmişeyeceğini konunun özünü oluşturmaktadır.

Ama gerçekte Avrupa, bunların hepsinin harmanlamasından ibarettir. Diğer bir deyisle, Avrupa bir olgu olduğu kadar bir ideadır ve tüm bunlar kadar bir icattır da! Delanty’nin sözleriyle ifade edilecek olunursa, “Avrupa […] sonuca kadar devam edecektir, yeni kolektif kimliklerin baskısıyla belirlenen, bir icat ve yeniden icat süreci[…]”127 dir. İşte adına Avrupa Topluluğu denilen bu oluşum da söz konusu icadın belki son halkası, belki de tà kendisidir.

Aşağıda, bu son halkanın/halkanın hukuksal yapısı, çevre politikası çerçevesinde incelenenecek ve böylece ÇED Direktifinin hangi temeller üzerinden inşa edildiği gösterilmiş olacaktır. Bu yapılar, çevre politikası bir ön-bilgi olarak sunulacaktır; ancak, bu sunum, çalısmamızın asıl konusu ÇED olduğu için asgari bir düşeyde tutulacaktır ve bu sebeple ÇED’in hangi koşullar altında geliştiğini göstermeyi hedefleyen kısa bir özettir niteliği taşıyacaktır.

127 DELANTY, Avrupanın İcadı, s. 2.
A) Topluluğun Çevre Politikası


129 Maastricht Anlaşması Avrupa Birliği kurulan anlaştırmış. Ayrıca bu anlaştırmaya AET yerine AT kurulmuş ve AET Anlaşması Avrupa Topluluğu Anlaşması adı almıştır. Maastricht Anlaşmasıyla kurulan AB’nin temelini birbirlerini üzerine eklemelen ilkelerin düzenlenmesini[...]”

130 DEDEOĞLU, “Avrupa Birliğinin Bütünleşme Süreci II: Avrupa Birliğinin Yakın Geçmişi”, s. 60.
48

Antlaşmalarını revize eden Nice Antlaşması imzalanmış ve fakat 2002 yılına kadar bütün üyelerçe onaylanmadığı için yürülüğe girmemiştir; tâ ki, 1 Şubat 2003’te imzalanana kadar.

Sürekli değişen bir yapılanma haline gelen Avrupa Birliği’nin gelişme süreci, Avrupa Anayasa Taslağı Antlaşmasının vücut bulmasıyla birlikte şimdilik nihayete ermiştir. 131


Avrupa Birliği dediğimiz çatının temeli olan Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran antlaşmalarından 1972 Paris Zirvesinin yapılmasına kadar geçen süreçte, çevre, özel bir koruma rejimine sahip olmamıştır. Diğer bir deyişle, ne Avrupa Topluluğunu kuran antlaşmada ne de 1973’e gelinceye kadar oluşturulan mevzuatta çevreyle ilgili herhangi bir açık hüküm bulunmaktadır. 133 Bununla beraber, kurucu antlaşmada


AT çevre politikasını anlayabilmek için, bu politikayı ortaya koyan hukuki metinlere bakmanın yanı sıra, çevre eylem programlarına da bakmak gerekir. Dolayısıyla, Birliğin çevre politikası değerlendirilirken çevre eylem programlarını da hesaba katılmak zorundadır. 

Ancak buna mukabil, literatürde, çevre eylem programlarının hukuki etki doyurmayan siyasi görüş açıklamaları oldukları şeklinde değerlendirilmelere de rastlamaktadır. 

Bu nedenle birlikte, Birliğin çevre politikasının çerçevesini sayı eden bu programlara dayanılarak birçok hukuki tasarruf bulunmuştur. İşte ÇED de, bu genel ve yatay düzenlemelerden biridir. Şu durumda Topluluğun çevre politikasını incelemeye

---


135 BROYER et. al, Environment and Europe, s.2.


137 Yeşim M. Atamer, “Çevre Politikası”, Avrupa Birliği
geçmeden önce, çevre eylem programlarına de…
açısından asıl önemli düzenlemesi, Topluluk düzeyinde ilk kez ÇED’e yer vermiş olmasıdır. Ayrıca programda, ilk programda uygulamaya geçirilememeyen ilkelere yeniden yer verilmiştir. BUDAK’ı esas alarak ifade edilirse, programda yer verilen ilk ve en önemli ilke, önleme ilkesidir. Dolayısıyla, ÇED ile önleme ilkesinin arasındaki bağlantı burada kurulmuş olmaktadır.


---

145 BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 227.
147 BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 233.
149 BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 236.
ilkesinin ön plana çıkarılması ve bütün aktörlerin sorumluluğu yüklenmesi gerekliliğine deşinilmiştir. Bu program, çevresel hedeflerin diğer politik alanlarıyla bütünleşmesini ve onların ayrılmaz bir parçası haline gelmesini önerir olarak sunmaktadır.151

Altıncı Çevre Eylem Programı’nın amacı, AT’nin sürdürülebilir kalkınma stratejisinin bütünsel bir parçası olarak çevresel hedefleri ve öncelikleri gerçekleştirmektir.152 Program, eyleme geçmek için dört öncelikli çevresel alan belirlemiştir. Bunlar, iklim değişikliği; doğa ve biyolojik çeşitlilik; çevre-sağlık ve yaşam kalitesi ve doğal kaynakların sürdürülerek kullanımını ve atık yönetimi şeklinde başlıklarla karşılaşılabılır.153 Bu eylem programında doğal kaynakların sürdürülerek yönetimi başlığı özellikle ÇED açısından önemlidir. Bu başlık altında, kaynakların verimliliği düşündüğünde çevresel değerlendirmeye konulmek daha edilmesi konusuna özel bir yer verilmştir.

Çevre eylem programlarının belli başlı özellikleri, yukarıda, kısaca incelenmiştir. Ayrıca AT Çevre Politikasını oluşturan diğer hukuki metinlere, yine aynı çerçeve içerisinde, kısaca, yer verilecektir.

Topluluk çevre politikasının temel dayanakını, 1987’de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi oluşturmaktadır.154 Maastricht Antlaşması ise, Avrupa Tek Senetinde şekillenen çevre politikasının temelini tamamlamıştır. Avrupa Tek Senedinin yürürlüğe girmesiyle çevre artık Topluluğun temel hedeflerinden biri haline gelmiştir. Dolayısıyla Tek Senedin Topluluğun çevre politikasına resmi bir tanım getirdiği ve ilk kez hukuvi bir temel sağladığı ifade edilebilir.155 Tek Senedin VII. Başlığı, çevreye ilişkin olarak Topluluğun faaliyet alanının ana hatlarını göstermiş ve temel hedefleri tanımlamıştır. AET Antlaşmasının 100. madde,156 artık 100a157

151 BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 243, 247.
152 Sixth Environmental Action Programme, Environment 2010: Our future, Our choice.
153 Bu konu için bkz. BUDAK, “Avrupa Birliği Altıncı Eylem Programının İncelenmesi”, s. 72-78.
156 AET Antlaşmasının 100. madde söylenid:
maddesine dahil edilmiştir. AET Antlaşmasının 235. maddesi de yerini; 130r, 130s ve 130t maddelerine bırakmıştır.

Avrupa Tek Senediyle getirilen bu hükümlerin ayrıntılı incelenmesi bu çalısmanın sınırlarını aşacağı için, söz konusu hükümler, ilk önce bir cümleyle özetlenecek ve bunun ardından konunun daha anlaşılabilir olması için içeriklerine kısa da olsa yer verilecektir.

Bir cümleyle özetlenirse; Avrupa Tek Senedinin 130r maddesiyle, çevre politikasının hedefleri ve ilkeleri tanımlanmış; 130s maddesiyle, kararların oybirliğiyle alınmasını düzenleyen genel kural, nitelikli çoğunlukla karar alma usulü dönüştürülmüş; 130t maddesiyle, Üye Devletlere Topluluk standartlarından saparak iç hukuklarında daha sıkı çevre tedbirleri alına olanak tanınmış ve son olarak da 100a maddesiyle de 1992 yılına kadar iç pazarın kurulması hedef alınarak, Konseye ulusal mevzuatın denkleştirilmesi için oybirliği kuralının yerine nitelikli çoğunluk kuralını kullanarak tedarik alma fırsatı verilmiştir.

Şu halde, yukarıda bir cümleyle özetlenen hükümlerin içeriklerinin incelenmesine geçilebilir. Daha önce de belirtildiği üzere, konuyla dolu bir bağlı olmasına karşın bu hükümler önem arzetmektedir. Çünkü Tek Senet, daha önce topluluk müktesebatında mevcut olamayan çevre hukukuna özgü bazı ilkeleri Topluluk hukukuna dahil etmiştir.

"Konsey, Komisyonun teklifi üzerine, ortak pazarın kurulması ya da işletilmesini doğrudan doğruya etkileyen Üye Devletlerdeki kanun, tüzük veya idari eylemleri birbirlerine yaklaştırılmak için oybirliğiyle direktifler vaz eder. İcrasi bir/birden fazla Üye Devlette bir mevzuat değişikliği gerektirecek mahiyette olan direktifler için Parlamento ile Ekonomik ve Sosyal Komitenin mürelsasını almır."

157 Tek Senet’in getirdiği değişiklikler işığında madde 100a:
1. Aşağıdaki hükümler, 8a sayılı maddede ifade edilen amaçların gerçekleştirilmesi için, 100’üncü maddeden sapma olarak ve bu Antlaşmanın öteki hükümleri saklı kalmak kaldıra uygulanır. Konsey, komisyonun önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosuya işbirliği içinde ve Ekonomik ve Sosyal Komitenin görüşü alındıktan sonra, üye devletlerde yasa, yönetmelişlik yok da idari bir işleme konu olan ve İç Pazarın kuruluşu ve işleyişi amacıyla alınan hükümlerin yakınlaştırılmasına ilişkin tedbirleri karara bağlar."

158 AET Antlaşması 235. madde:
"Ortak Pazarın amaçlarından birinin Ortak Pazar alanında tahakkuku için toplulugun faaliyete geçmesi gerekli görülür ve bunu için gerekli yetki bu Antlaşmada öngörülememiş olursa, Konsey, Komisyon’un teklifi üzerine ve Parlamento’nun mürelsasını alıktan sonra itibakla uygulan tedbirleri vaz eder."

159 Hükümlerin yorumları için bkz. BROUWER et. al., Environment and Europe, s. 4-7; BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 273; Nahit Töre/Onur Ülkü/Sanem Baykal, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı, TÇV Yay., Ankara 2001, s.35-38; Gülün Egeli, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Politikaları, TÇV Yay., Ankara 1996, s. 44-50.
Tek Senette 130r maddesi, beş fıkrə şeklinde düzenlenmiştir. Maddenin 1. fıkrası, Topluluk içerisinde çevreye ilişkin herhangi bir faaliyete başlaması durumunda, çevrenin kalitesinin korunmasını ve iyileştirilmesini, kişilerin sağluğunun korunmasına önem verilmesini ve doğal kaynakların dikkatli ve rasyonel kullanılarak dikkat edilmesini sağlamakta vermektedir. İkinci fıkrada, çevre hukukunun temel ilkelerinden bazılarına yer vermiştir. Buna göre, Topluluk faaliyetlerini gerçekleştirmekken kirlenmeleri önleme ilkesi, önleme ilkesi, kaynak ilkesi ve entegrasyon ilkesini dikkate alacaktır. Üçüncü fıkrada ise, çevre standartlarının Topluluk’un çeşitli bölgelerinden faktörlerin yer verilmesi; faaliyete başlanması veya başlamaması durumlarının yaratacağı fayda-maliyetin gözetime alınması ve bunun analizinde orantılılık ilkesinin hesaba katılması yer verilmiş ve son olarak da Toplulüğün bir bütün olarak kalkınması amaçlanırken, az gelişmiş bölgelerin de durumun farklı bir varlıklığı ifade edilmişdir. Dördüncü fıkrada, çevre politikası konusundaki esas yetki üye devletler bırakılmaktadır, Topluluk faaliyetleri tamamlayıcı nitelikte kabul edilmektedir. Dolayısıyla, Toplulüğün yetkisi ikincil, tali bir yetki olarak düzenlenmiştir. Bu yetkinin hukuk terminolojideki adı, Subsidiarite İlkesi (saklı yetki ilkesi/ikililik ilkesi/talilik ilkesi/yerellik ilkesi) şeklinde belirtilmiştir. 161 Son fıkrada ise, Topluluğa ve üye devletlere uluslararası antlaşmaları akdetme yetkisini vermiştir.

130s maddesi, AT organlarının karar alma usulunun bir birlik olarak durumuna belirlenmesi, bu unsurun birlikte hangi konularda nitelikli çoğunlukla karar alınacağını belirleyen yetkisini Konsey tanımasıdır. “Avrupa Topluluğu organlarının çevre konusunda karar alma prosedürünün düzenleyen hukuki, esas itibariyle çevre konusundaki Konsey kararlarının

160 Önele ilkesi Topluluğun ikinci Çevre Eylem Programından bu yana Topluluğun temel ilkesi olmuştur, ÇED’e burada yer verilmemele birlikte, önleme ilkesini uygulamaya geçirilen en önemli aracın ÇED olduğuna dikkat çekilmştir. Bkz. BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 276-277.

oybirliği ile almacağa ilişkin eski düzenlenemeyi tamamen bertaraf etmemiştir. 130S’e göre, Konsey, Komisyon önerisi ve Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik ve Sosyal Komite’nin görüşünü aldıktan sonra oybirliği ile Topluluğun faaliyetleri hakkında karar verecektir. Bunu yaparken aynı zamanda nitelikli çoğunluklaacağı kararlara ilişkin konuları da tespit edecekir.”¹⁶²

130t maddesine göre ise, Üye Devletler AT kurallarından daha sıkı bir çevresel tedbir almakta serbesttirler. Bu madde, 130r/fikra 3’ün gerçekleştirilmesini sağlamakta yardımcı olacaktır. Bir üye devlet Topluluğun getirdiği çevresel koruma tedbirlerini yetersiz bularak daha sıkı bir tedbir alabildik. Ancak bu tedbirler Antlaşmaya bağdadır bir nitelikte olmak zorundadır. Topluluğunacağı tedbirler, madde 130s’te yer alan usule uygun olarak çıkartılrsa, bu tedbirlerin 130r’deki hedefleri gerçekleştirmek için çıkartılmış olduğu varsayılmalıdır.

Tek Senetle ilgili son bir madde de 100a maddesidir. 100a maddesi, iç piyasanın işleyişini ya da kuruluşunu doğrudan etkileyen mevzuatın uygulanmasını ve 130t maddesinden ayrı bir karar alma mekanizması getirmektedir. Madde, 100. maddeden saparak, Topluluğa yüksek bir koruma düzeyi temelinde uygulanma tedbirleri alabildiğinin inkanını tanzındır. Unutulmamalıdır ki, 100a maddesi 100. maddede göre özel hüküm niteliğindedir.

Bir cümlele değilinmek gerekirse, Avrupa Tek Senedinde, ÇED’e ilişkin özel bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla, 1985 yılında hakkında Direktif çıkarılmış olmasına rağmen, ÇED antlaşma metninde yer almamaktadır.

Tek Senet’in sonun hale getirdiği bütünleşme hedefinde bir sonraki adım Maastricht Antlaşması olmuştur. Bu Antlaşmanın 2. ve 3. maddeleriyle önemli düzenleneler ve değişiklikler getirilmiştir. Ayrıca söz konusu Antlaşmayla, Tek Senetteki 130r, 130s ve 130t maddelerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Topluluğun çevre politikasının nasıl bir seyir izlediğini görmek için bu maddelerin içeriğine, kısaca da olsa, yer verilmelidir.

Maastricht Antlaşmasının 2. maddeyi, Topluluğun faaliyetlerini gerçekleştirirken çevreyle uyumlu bir büyüme esas alması gerektiği yer

¹⁶² BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 287.
vermektedir. Ayrıca 3. maddenin (k) bendinde, Topluluğun görevlerinden birisi olarak, çevre alanında politika üretmek gösterilmiştir. Maastricht Antlaşmasıyla 130r maddesine getirilen en önemli değişikliğin, ikinci fıkranın birinci cümlesinin olduğu ifade edilmiştir. Buna göre, “[...] bu hüküm topluluk yasa koyucusuna, bölgesel çevre sorunlarına çözüm getirmek bakımından önemli bir vasıta sunmaktadır. Topluluk ikincil nitelikli mevzuatı içerisinde böyle bir koruma (istisna) hükmüne dayanarak bir Üye Devlet, örneğin bir hava kirliliği durumunda çok daha hızlı tedbirler alabilir; su kıtlığı durumunda sulara zararlı maddelerin boşaltılmasını durdurabilir; hatta yük taşıyan araçların transit geçişlerini engelleyebilir.”

Bundan başka Maastricht Antlaşmasıyla, ilk kez ihtiyat ilkesi Topluluk metninde yer almış; subsidiarite ilkesi, Antlaşmanın temel hükümlerinden olan 3. maddenin (b) fıkrası hükmü haline getirilmiştir.

130s maddesi, daha önce de ifade edildiği gibi, değişikliğe uğramış; Avrupa Parlamentosu, çevreyle ilgili konulara kullanabileceği bir veto hakkıyla donatılmıştır. Ayrıca işbirliği usulü ile karar almanın kapsamı genişletilmiştir. Çünkü Maastricht Antlaşmasıyla Tek Senetteki buna mukabil gelen hükmüne bir istisna getirilmiştir; “çevre politikasını doğrudan doğruya ve önemi ölçüde etkileyebilecek olan üç alanda, yani vergilendirme, enerji ve nazım imar planlarına ilişkin konularda oybirligli”’ aranması koşulu eklenmiştir. Son ve önemli bir değişiklik, sapma riski şeklinde adlandırılmıştır. Bu da Topluluğun temel ilkelerine aykırı olduğunu için eleştirilmiştir. Eleştiriler iki noktayı esas almaktadır; bunlardan ilki, bu hükmün uygulanmasının daha düşük bir koruma düzeyine neden olacağından

---


164 130r (2) 1. cümle: Topluluk çevre politikası, Topluluğun bazı bölgelerindeki farklı koşulları dikkate alarak yüksek bir koruma düzeyi belirler.


166 Madde 3b:

“Topluluk, bu Antlaşmanın kendisine verilen yetkilerin ve saptanan hedeflerin sınırları içerisinde faaliyet gösterir. Açıkça yetkili olmadığı alanlarda, önerilen faaliyetin hedeflerini Üye Devletler etkili şekilde olabildiğince bağımsız olarak ve önerilen faaliyetin sonuçları ya da boyutları nedeniyle, Topluluk düzeyinde daha iyi bağımsızlığa cezalandırılır; Topluluk, subsidiarite ilkesine göre harekete geçer.”

Subsidiarite ilkesinin evrensel olarak kabul gören bir tanımı veya anlayışı bulunmaktadır ifade edilmiştir. Bkz. BROUWER et al., Environment and Europe, s. 13.

167 **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 317.
yapılmaktayken, diğer eleştiri söz konusu bu hükümün kirleten öder ilkesinin uygulanmasını ön plana çıkaracağı noktasına odaklanmaktadır.\(^{168}\)

13Öt maddesi ise herhangi bir değişikliğe uğramamış, Tek Senetteki halıyla varlığını korumustur.\(^{169}\)


1997 yılına gelindiğinde ise, Topluluğun çevre politikası açısından önemli bir değişik daha olmuştur, 2 Ekim 1997 tarihinde Amsterdam Antlaşması imzalanmıştır. BUDAK’ın esas alarak söylenecek olunursa, Antlaşma üç bölümünden oluşmaktadır. Birinci bölüm, Topluluğu kuran Antlaşmalarda ve Maastricht Antlaşmasında önemli değişiklikler içermektedir; ikinci bölüm, topluluğu kuran antlaşmalarda artık konusuz kalan hükümlerin yürütülken kaldırılmasına ve diğer bazı hükümlerin güncelleştirilmesine yer vermektedir; son bölüm ise, nihai hükümleri göstermek ve Maastricht Antlaşması ile AT Antlaşmasında yer alan hükümleri yeni madde numarasıyla düzenlemektedir.\(^{170}\)

Amsterdam Antlaşmasının getirmiş olduğu belki de en önemli yenilik, Maastricht Antlaşmasının dibacesinin 7. paragrafına sürdürülebilir kalkınma ilkesinin eklenmesidir. Bu doğrultuda diğer maddeler de göze girilmiş ve ilkenin uygulanması sağlanmaya çalışılmıştır.\(^{171}\) Ayrıca Antlaşmanın imzalanmasından sonrağın dönemde 97/11 sayılı ÇED Direktifi uygulanmaya konulmuştur. Bu da, sürdürülebilir kalkınmayı uygulamaya koymaya dönük işler için atılmış bir adım olarak kabul edilebilir.

\(^{168}\) Bkz. BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 317.

\(^{169}\) Madde 13Öt şöyleledi: “Antlaşmanın 130S maddesine dayalı olarak alınmış çevre koruma tedbirleri, her bir Üye Devletin daha sıkı koruma tedbirlerini muhafaza etmesini ya da tedbirler almaması engellemek. Bu tedbirlerin Antlaşma ile bağımsız olması gerekir. Tedbirler Komisyon’a bildirilmelidir.”

\(^{170}\) BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 322-323.

\(^{171}\) BAŞBAKANLIK D. T. M., Avrupa Birliği ve Türkiye, s. 56; BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 323.
Getirilen bu düzenlemelerden anlaşılması gerekken, özellikle, “tarım, ulaştırma ve bölgesel politika gibi tüm sektörel politikalarında Topluluk[un], çevrenin kalitesinin korunması ve geliştirmelmesini aynı seviyede tutmak bakımından yapabileceklerinin en iyiini yapmak zorunda[olması.] Ayrıca şimdi bu yükümlülük yalnızca Komisyon’a değil, Avrupa Parlamentosu ile Konseye düşmektedir.”

Antlaşmalar dizesinin sondan bir önceki aşaması, Nice Antlaşmasıdır. Nice Antlaşması ile Topluluk'un çevre politikasını düzenleyen hükümlerde önemli bir değişiklik getirilmiştir.173 Sadece 175. maddenin 2. paragrafının (b) bendinde, doğrudan veya dolaylı olarak su kaynaklarının kullanımını etkileyen sayısal tedbirlerin Konsey tarafından karara bağlanması öngörülmüş ve ayrıca (c) bendindeki atıkların idaresi haricinde arazi kullanımı maddeden çıkarılmıştır.

Bu başlık altında son inceleme konumuz, Avrupa Anayasası Kuran Taslak Antlaşmasıdır.174 Taslak Antlaşması, üç bölümden oluşmaktadır; ilk bölüm, Birliğin hedefleri ve değerlerini ortaya koymakta ve etkili bir biçimde işlemesi için anayasal çerçeveyi çizmekte, ikinci bölüm, Birliğin Temel Haklar Şartını kapsamına almakta ve nihayetinde üçüncü bölüm de Birliğin politikalarını belirlemektedir.

Taslak Antlaşması son şekline almadan önce, farklı zaman dilimlerinde iki kez taslak adı altında yayınlanmıştır. Bu taslaklardan ikincisi, icra kurulunun nihai raporunu Avrupa Konseyine sunmadan hemen yayınlanmış ve yayınlanan bu taslaklara, çevreci cenahter tarafından eleṭtırir ve hatta alternatif bir anayasa taslağı bile hazırlanmıştır.175 Eleştirilere odağında, Birliğin sürdürülebilir

---

172 BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 327.
173 TÖRE/ÜLKÜ/ BAYKAL, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Politikası, s. 49.
176 The Green 8, Towards a Green EU Constitution (Greening The European Convention
kalkınmayı sağlamaya yönelikta taahhütünün, özellikle ilk taslakta, seyreltilmesi bulunmaktadır. Çünkü taslağın ilk şeklinde, sürdürülebilir kalkınmanın temeli ekonomik büyüme esas alınarak inşa edilmiş ve ekonomik büyüme sürdürülebilir olmaktan çok dengeleyici olarak görülmüştür. Bu bağlamda, hem ilk taslakların hem de Taslak Antlaşmanın antroposantrik bir yaklaşımla hazırlanğı ifade etmek gerekir. Söz konusu bu eleştirileri akılda tutarak, Taslak Antlaşmanın çevreye ilişkin olarak ne tür pozitif düzenlemeler getirdiğini göz atmak gerekir.


---

sırastıla; “(a) çevrenin kalitesini muhafaza etmek, korumak ve geliştirmek, (b) insan sağlığını korumak, (c) doğal kaynaklardan makul ve temkinli yararlanması ve (d) bölgesel ya da dünya ölçüne çevreldeki çevresel sorunlara deşinmek için uluslararası düzeyde tedbirleri teşvik etmek” şeklinde açıklanmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrasında, Birliğin çevre politikasının, Birliğin çeşitli bölgelerindeki farklı koşulları dikkate alarak yüksek düzeyde bir korumayı amaçlaması gerektiğini hükme bağlanmıştır. Daha sonra çevre hukukunun ve politikasının temel ilkelerine yer verilmiştir ki bunlar; ihtiyat ilkesi, önleme ilkesi, çevresel zararın kaçınılması ve kirleten öderdir. Ayrıca aynı hükümde, Üye Devletlere Birliğin denetim usuline konu olarak ek adımlar atmaları için onlara olanak sağlayacak bir himaye şartına da yer verilmesi gerekliği tespit edilmiştir. Maddenin 3. fıkrası ise, çevre politikalarının hazırlanması esnasında göz önünde tutulması gerekenleri sıralamış, bunları dört başlık altında şöyle belirtmiştir: (a) mevcut bilimsel ve teknik veriler; (b) Birlik’in çeşitli bölgelerindeki çevre koşulları; (c) faaliyetin veya faaliyetsizliğin potansiyel faydaları ve maliyetleri; (d) Birlik’in bir bütün olarak ekonomik ve sosyal gelişimi ve bölgelerinin dengeli gelişimi. Son fıkradır, Birlik’in ve Üye devletlerin üçüncü taraflarla (devlet ve/veya uluslararası kurul) işbirliği yapmalarını ve uluslararası anlaşmalar akdetmelerini düzenlemektedir.

Taslak Antlaşmanın 234. maddesi hükmü şu şekildedir:

“1. Avrupa yasaları veya çerçeve yasaları, Madde III-233’de öngörülen hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetleri belirler. Bunlar, Bölgenin Komitesi’nin ve Ekonomik ve Sosyal Komite’ye Şanlı bir kabulde edilir. 2. 1. paragrafda istisna olarak ve Madde III-172’ye hale getirilmesini, Konsey aşağıdaki belirleyen Avrupa yasalarını ve çerçeve yasalarını oyluğünle kabul eder: (a) daha çok mali niteliğe sahip tedbirler; (b) aşağıdaki adımların etkileyen tedbirler: (i) şehir ve ülke planlamayı; (ii) su kaynaklarının niceliksel yönetimini ve da doğrulandı olarak bu kaynakların kullanılabilirlılığını; (iii) atık yönetimi hariçinde, arazi kullanımları; (c) bir Üye Ülkenin farksı enerji kaynakları arasındaki tercümi ve enerji kaynağı genel yapısını büyük ölçüde etkileyen tedbirler. Konsey, oyluğünle, bu paragrafın ilk alt paragrafinda belirilen meselelere uygulanabilen olayın yasama prosedurunu gerçekleştiren bir Avrupa kararını oyluğünle kabul eder. Her durumda, Konsey, Avrupa Parlamentosu’nun, Bölgenin Komitesi’nin ve Ekonomik ve Sosyal Komite’ye Şanlı bir kabulde edilir. 3. Ulaşılan miyene belirlediği hedefleri belirleyen genel faaliyet programları, Avrupa yasaları veya çerçeve yasalarıyla kanunlaştırılır. Bunlar, Bölgenin Komitesi’nin ve Sosyal Komite’ye Şanlı bir kabulde edilir. Bu programların uygulanması için gerekli tedbirler, durumda, 1. paragraf veya 2. paragraf altında kabul edilir. 4. Birlik tarafından kabul edilen belirli tedbirleri ihlat etmeksizin, Üye Devletler çevre politikalarını finanse eder ve uygular. 5. Kirletici unsurun cezasını çekmesi ilkesini ihlal etmeksizin, 1. paragrafda belirtilen bir tedbir bir Üye Ülkenin kamusal yetkileri açısından onarım maliyetleri içermiyorsa, bu tedbir uygun biçimde aşağıdaki adımlarla sağlanacaktır: (a) geçici istisnai uygulamalar ve/veya (b) Uyum Fonu’nun mali destek. 6. Bu Maddede gereğince kabul edilen önleyici tedbirler, herhangi bir Üye Devlet’in daha sık önleyici tedbirleri sürdürmesini ya da kabul etmesini engellemeye. Bu tür tedbirler, Anayasa’ya uygun olmalıdır. Tedbirler Komisyon’a bildirilir.”
Bu başlık altında, Topluluğun çevre politikası kısaca özetlenmeye çalışılmış, Topluluk ve üye ülkeler düzeyinde ÇED'in incelenmesine geçilmeden önce ortaya çıktığı hukusal yapılanmanın temel çerçevesi çizilerek ÇED'in alt yapısı hazırlanmak istenmiştir. Şimdi, aşağıdaki başlık altında, ÇED’in normatif yapısı; Direktifin genel çerçevesi ve üye ülkelerde nasıl düzenlendiği incelenerek ortaya koyulacaktır.

B) ÇED’in Normatif Yapısı: ÇED Direktifinin Genel Çerçevesi ve Üye Ülkelerde ÇED Düzenlemeleri

a) ÇED Direktifinin Genel Çerçevesi


Direktiflerin iç hukukta doğrudan hüküm doğurabilmeleri bir şartla mümkün olacaktır. Söz konusu şart ise, direktifin uygulama süresinin dolması ve buna rağmen üye devlet tarafından uygulanmamış ya da eksik veya hatalı uygulanmış olmasıdır. Bu durumda artık bireyler için ulusal mahkemelerde ileri sürülebilecek haklar doğabilecek, yani bireyler ulusal makamlar önünde doğrudan direktif hükümlerini kullanabileceklerdir.

ÇED de AB Konseyi tarafından bir direktif biçiminde hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Aşağıda bu direktif, ayrıntılı olarak incelenecektir.

aa) 85/337 sayılı ÇED Direktifi

Çevresel değerlendirmenin önemli bir adımı olarak kabul edilen 85/337 sayılı Direktif, Roma Antlaşması’nın 100. ve 235. maddelerine dayanılarak, 1985’de Avrupa Topluluğu Konseyi tarafından, kirliliği önleme ihtiyacını karşılamak amacıyla kabul edilmiştir. Üye Devletlerin,Direktifi, 1988 yılına kadar iç

182 Töre/Ülkü/Baykal, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Politikası, s. 77; Başbakanlık D. T. M., Avrupa Birliği ve Türkiye, s. 31.
184 Tekinalp/Tekinalp et. al., Avrupa Birliği Hukuku, s. 133.
hukuklarına yansıtılarak işlevsel hale getirmeleri zorunlu kılmıştır. Böylece 1988 yılının 3 Temmuzunda 85/337 sayılı Direktif Avrupa Topluluğunda yürütülçe girmiş ve Topluluğun çevre koruma planlarının bir parçası olmuştur.188 189 Direktif, çevre üzerinde önemli sonuçlar (effects) doğurması muhtemel olan kamuya ait veya özel bazı yatırımlar projeleri hakkında idarenin (yetkili otorite/otoritelerin) faaliyete izin veren bir idari işlem yapmasını önleyen ve kamunun (halk) etkileşim içinde olduğu idari ve teknik bir süreci düzenlemektedir. 190


Ancak bir noktanın altını çizmekte yarar vardır. ÇED Direktifi, salt çevreyi koruma amacını gerçekleştirmeyi hedeflememektedir. Bunun yanında, Direktifin ortaya çıkarılmasıyla altındaki yatan önemli bir amacı da zikretmek gerektiğini bildirir. Bu amaç, arzu edilmeyen rekabet durumlarını yaratacak, böylece ortak piyasanın işleyişini doğrudan etkileyecektir, birkaç Üye Devletin iç hukukunda yer alan ÇED ile ilgili


Direktifin hemen ilk maddesinde, ÇED’in, çevre üzerinde önemli etkileşime sahip olmasa muhtemel kamuya ait ve özel projelerin çevresel etkilerin değerlendirilmesinde uygulanacağı hülme bağlanmıştır. Ayrıca ilk maddede, proje, yatırımcı ve yatırım onay gibi kavramların tanımlanmış, 4. paragrafta milli güvenlik ile ilgili projeler Direktifin kapsamından istisna tutulmuştur. İstisnalar bununla da sınırlı tutulmamış, 10. maddede, bu Direktiflerin hükümlerinin, kamu yararının korumasını ve sanayi ve ticari sırslar hususundaki ulusal düzenlemeleri,


EK I’de listelenen faaliyet türleri; ham petrol rafineleri, termik ve nükleer güç santralleri, entegre edilmiş (bütünleştirilmiş) kimyasal tesisler, havaalanları, demiryolları ve otoban inşaatları gibi toplam dokuz (9) proje tipinden oluşmaktadır. EK II’de düzenlenmiş faaliyet türlerine bakıldığında, bu faaliyet türlerinin on üç (13)

grup altında toplanacağı görülcektir. EK II’de yer alan projeler, sektörler esas alınarak gruplandırılmıştır ki; bu sektörlerin belli başlıları, tarım, enerji, gıda endüstrisi şeklinde sıralanabilir. Açıka söylenmek gerekirse, EK II’ye tabi projeler hakkında, üye devletler, az önce de de dinildiği gibi, değerlendirme kararlarını vermekte kullanılabilecekleri kriterleri belirlemeekte serbest bırakılmışlardır; kısa, takdir hakkıyla donatılmışlardır.


"1. Projenin tanıtımlı özellikle aşağıdaki dikkate alınmakta:
- Inşaat ve işletme saflarını süresince araziyi kullanma şartlarının ve projenin tamamının fiziksel özelliklerinin tanıtılmış,
- üretim süreçlerinin temel özelliklerinin, önizzazione kullanılan materyallerin niteliği ve miktarının tanıtılmış,
- ön.ADRIAL proje hizmetmesinde kullanılan tarihi artıkların ve emisyonların (su, hava ve topuk kirliliği, güvence, titreşim, isık, ısı, radaysyon vb.), tip ve niteliklerine göre, tahminin,
2. Uygun olduğu halde, çevresel sonuçları dikkate alınmak tercihlerinin temel özellikleri içinde gösterilmesini ve yatırımın tarafından etüd edilen temel alternatiflerin bir taslağını
3. Özellikle, mimari ve arkeolojik mirası içeren maddi değerler, peyzaj, nüfus, flora, fauna, toprak hava, su, iklim faktörleri ve bunlar arasındaki ilişkileri kapsayan ön.ADRIAL projenin önemli bir biçimde etkilenmesi mümkün çevresel değerlandırma tanımı
4. ön.ADRIAL projenin çevrebüro muhtemel önemli etkilerinin tanıtıldığı anahtar olarak aşıdağdaki dikkate alınmalıdır:
- projenin varlığı
- doğal kaynakların kullanma
- kirliliklerin emisyonu, ihlallerin oluşumu ve atıkların bertarafı ve
- çevrebüro muhtemel değerlerin değerlendirilmesinde kullanılan tarihi ve yöntemlerin yatırımı tarafından tanıtılmış
5. çevrebüro muhtemel olumsuz sonuçları telafi etmek olasılığı olduğu yerde azaltmaya ve önleyici ve tasarlanan tedbirlerin tanımlısı
6. yukarıdaki başlıklar içinde sağlanan bilgi-belgeleri teknik olmaya bazıları

bb) 85/337 sayılı ÇED Direktifini Değiştiriren 97/11 ve 2003/35 sayılı Direktifler

85/337 sayılı ÇED Direktifine ilişkin olarak 2 Nisan 1993 tarihinde Komisyon tarafından benimsenen uygulama roporunda kaydedildiği gibi, Direktifin uygulanması ve etkili bir tarza kullanılması sağlamak için değerlendirme usulüne ilişkin kuralların geliştirilmesi, tamamlanması ve aydınlatılması için 97/11 sayılı Direktif hazırlanmıştır. 97/11 sayılı ÇED Direktifinin hukuki yetkisi, AT Antlaşmasının 130r (2) maddesine dayanmaktadır. Direktifin önsözünde, sürdürülebilir kalkınma ile çevre arasındaki ilişiye degniılmekte ve ÇED hem AT Antlaşması’nın 130r maddesine hem de 5. Çevre Eylem Programına atıfle çevre politikasının temel bir araci olarak gösterilmektedir. Ayrıca önsözde, çevre ve insan sağlığı üzerinde önemli etkileşimi sahibi büyük yatırımların özellikle sınıranın etkilerine vurgu yapıp kapalı ve etkili bir usul sağladıgı zimnen ifade edilmektedir. Önsözün son paragrafında ise, sınıranın ÇED Sözleşmesinin Topluluk tarafından imzalandığı hatırlatılmaktadır.

97/11 sayılı ÇED Direktifi, 85/337 sayılı ÇED Direktifinin ıslahını sağlamış ve

gerek maddi gerekse usuli hükümlerini revize etmiştir. Örneğin, Direktifin maddi hükümlere ilişkin olarak, çevre üzerinde önemli etkilere sahip olması muhtemel projelerin listesi genişletilmiş; daha önce 9 başlık altında gösterilen faaliyet türleri, şimdi 21 ana başlık altında toplanmıştır. Bu konu aşağıda sırası geldiğinde inceleneceği için şimdi diğer değişiklikleri inceleyelim.


Direktifin 3. maddesinde getirilen hüküm çerçevesinde, çevresel varlıklar, yapılan değişiklikten etkilenmemiş, fakat bunlar arasındaki etkileşimin değerlendirilmesinin, teşhisinin ve belirlenmesinin kapsamı genişletilmiştir. Buradan hareketle, daha önceki düzenleme; (a) dekillenminin başına gelenin uygun olup olmamasını ve bu şekilde toplanmış bilgi-belgelerin kamu sunulup sunulmayaçağı göz önünde tutulmalı; (b) istismayla ilgili bilgi-belgeleri ve onu bağına getireceklerini ilgili kamu sunmalı; (c) onay kararını vermeden önce, bahsedilmiş istisnayı mazur gösterecek gerekçeler hakkında Komisyonu bilgilendirmeli ve kendi sınırları içerisinde, uygun olduğu hallerde, ulaşılabilir bilgi-belgelerini temin etmelidir. Komisyon derhal teslim alınmış belgeleri diğer Üye Devletlere iletecektir. Komisyon, bu paragrafın uygulanması hakkında Konye ye ililik olarak rapor verecektir.

200 AB ÇED Direktifi 2(3)’ün ilk halı söyleydi: Üye Devletler, istisnai durumlarında, belirli bir projeyi bu Direktifte yer alan hükümlerin bir kısmından ya da tamamından muaf tutabilirler. Bu durumda Üye devletler: (a) değerlendirmenin başka şekilde uyun olup olmayaçağı ve bu şekilde toplanmış bilgi-belgelerin kamu sunulup sunulmayaçağı göz önünde tutulmalı; (b) istismaya ilgili bilgi-belgeleri ve onu bağına getireceklerini ilgili kamu sunmalı; (c) onay kararını vermeden önce, bahsedilmiş istisnayı mazur gösterecek gerekçeler hakkında Komisyonu bilgilendirmeli ve kendi sınırları içerisinde, uygun olduğu hallerde, sunulabilir bilgi-belgelerini temin etmelidir. Komisyon derhal teslim alınmış belgeleri diğer Üye Devletlere iletecektir. Komisyon, bu paragrafın uygulanması hakkında Konyeye ililik olarak rapor verecektir.
hükümlere ve bununla bağlantılı konulara ilişkinidir. Bu noktada belirtmek gereksiz, değişikliklerin hedeflerinden birisi, Direktifin hükümleriyile Aarhus Sözleşmesinin kamuusal katılım ve yargıyı başvuruya ilişkin hükümlerini birleştirir.

2003/35 sayılı Direktif, 1. maddeye iki tanım eklemiştir; kamu ve ilgili kamu ayrı ayrı tanımlanmıştır. Buna göre, kamu, bir ya da daha fazla gerçek ya da tüzel kişi ve, ulusal mevzuata göre veya uygulamaya uygun olarak, dernekleri, örgütleri ya da grupları ifade etmektedir. İlgi, kamu ise, madde 2 (2)de atıf yapılan çevresel karar alma usullerinden etkilenen ya da etkilenme olasılığı olan ya da bir menfaati olandır; bu tanımın amaçları doğrultusunda, çevrenin korunması teşvik eden ve ulusal hukuk ışığında her türlü şartı karşılayan hükümet dışi örgütlerin bir menfaate sahip olduğu varsayılır.

Yine 1. maddenin 4. fıkrasında yer alan mili güvenlik amacına hizmet eden projelerin bu yönetmeliğe tabi olmadığı şeklindeki hüküm değişikliğe uğramış; bunun yerine, bu konuda belli şartlar altında karar verme yetkisi Üye Devletlere bırakılmıştır.

2003/35 sayılı Direktif, 2(3)’ün (a) ve (b) bentlerini değiştirmiştir ve hüküm şu hale gelmiştir: “7. maddeye halel getirmek sizin Üye Devletler, istisnai durumlarda, belirli bir projeyi bu Direktifte yer alan hükümlerin bir kısmından ya da tamamından muaf tutabilirler. Bu durumda Üye devletler: (a) değerlendirme bağına sklinin uygun olup olmayacağını; (b) istisna kararını ilgili bilgi-belgeleri ve onu bahşetme gereçlerini (a) bendinde atıf yapılan diğer değerlendirme şekli ışığında elde edilmiş bilgi-belgeleri ilgili kamuya sunmalt; (c) onay kararını vermeden önce, bahşedilmiş istisnayı mazur göstererek gereçler hakkında Komisyonu bilgilendirmeli ve kendi sınırları içerisinde, uygulanabilir olduğu hallerde, sunulabilir bilgi-belgeleri temin etmelidir. Komisyon derhal teşlim alınması belgeleri diğer Üye Devletlere iletcektir. Komisyon, bu paragrafın uygulanması hakkında Konseye yıllık olarak rapor verecektir.” Komisyon, bu değişiklikten sonra, 2006 yılında, ÇED Direktifi’nin 2(3). Maddesinin Uygulanmasının Aydınlatılması başlığı altında on sayfalık bir belge çıkmamıştır. Belgenin yayınlanma nedeni, istisnai durumların nasıl yorumlanmasını gerektiği ve bu maddenin hükümlerine başvurulduğunda doğacak şüpheleri gidermektir. Belgenin asıl amacı, Üye

"Kamu, ister kamusal ilanlar isterse elde mevcut bulunan elektronik medya gibi diğer uygun olan araçlarla, madde 2 (2)’de gösterilen çevresel karar alma usuluna esnasında ve, en azından, bilgi-belgeler makul bir biçimde sağlandığıda aşağıdaki iptitai sorunlar hakkında bilgilendirilmelidir:

(a) yatırıım onay talebi;
(b) bir ÇED usulüne konu olan projenin durumu ve, ilgili olduğunda, madde 7’nin uygulanması durumu;
(c) sorular ya da yorumlar yönetilecek olan, ilgili bilgi-belgeleri elde edebilecek olan, karar almaktan sorulu yetkili otoriteler hakkında ayrıntılar ve soruları ve yorumları ilemek için gerekli olan zamanlamannın ayrıntıları
(d) olması kararlardın niteliği ya da, varsa, taslak karar
(e) madde 5 uyarınca toplanmış bilgi-belgelerin ulaşılabilirliğinin bir göstergesi

201 European Commission, Clarification of The Application of Article 2(3) of The EIA Directive, Office for Official of the European Communities, Luxembourg 2006, s. 3.
202 European Commission, Clarification of The Application of Article 2(3) of The EIA Directive, s. 6.
203 European Commission, Clarification of The Application of Article 2(3) of The EIA Directive, s.9.
(f) ilgili bilgi-belgeleri ulaşılabilir kilacak araçların ve yerlerin ve zamanların bir göstergesi
(g) kamusal katılım dair düzenlemelerin ayrıntıları bu maddenin 5. paragrafı uyarınca yapılacaktır.

Aynı şekilde maddenin 3. fıkrası da tamamiyle değişikliğe uğramıştır. Yeni fıkraya göre;

“Üye Devletler, makul süreler içerisinde, ilgili kamuya aşağıdakiaki türlerini sunmalıdır:
(a) madde 5 uyarınca toplanan her türlü bilgi-belgeyi
(b) ulusal mevzuata göre, esas raporlar ve tavsıyeler bu maddenin 2. fikrasına göre ilgili kamu bilgilendirildiği vakitte yetkili otorite ya da otoritelere sunulur
(c) 28 Temmuz 2003 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2003/4/ AT sayılı çevresel bilgi-belgelere kamusal erişim hakkındaki Direktifin hükümlerine göre, bu maddenin 2. fikrasına göre ilgili kamu bilgilendirildikten sonra sadece ulaşılabilir olan ve bu maddenin 2. fikrasında gösterilenler dışında madde 8 uyarınca kararla ilgili olan bilgi-belgeler”

Bu iki fıkranın değiştirilmesinden başka aynı maddeye üç fıkra daha eklenmiştir.


2003/35 sayılı Direktif sayesinde, katılımla ilgili olarak, yukarıdaki hükümlere benzer hükümlere benzer hükümlere (madde 10a) ve çeşitli değişikliğe (madde 7, madde 9) gidilmiştir.

Son bir cümleyle ifade edilirse, 2003/35 sayılı Direktif getirdiği değişikliklerle ÇED sistemini daha katılımcı kılmayı sağlamak istemiş ve bu nedenle azıdan düzenlene bazıda başarılması görünmektedir. Ancak bilindiği gibi, asıl önemli olan bu değişikliklerin uygulamaya yansıtılmasıdır. Bu konuda ne kadar başarılı olunduğunu, ilerde yayınlanacak 5 yıllık uygulama raporu incelendiğinde anlaşılacaktır.
b) Üye Ülkelerde ÇED Düzenlemeleri

aa) Fransa’da ÇED Düzenlemesi


ÇED ile ilgili olarak Fransız hukukuna bakıldığında, Direktifin henüz yürürlüğe girmediği bir dönemde, 1976 tarihli Doğa Koruma Kanunuya, idari bir yetkiye yetkilendirilmiş kamuya ya da özel kişilere Nichols; her türlü proje veya yatırım çalışmalarında çevreyi göze alırken bulundurulmasına zorunlu bir kurali yer verildiği gözlemenebilir. Bu gözlemden çıkan sonuç, ÇED’e dolaylı bir şekilde verilmiş olduğudur. Kanunla bu kuralın uygulanmasını sağlamak için, iki temel hukuvi arac tesis edilmiştir; bunlar, çevresel etki tetkiki (environmental impact survey) ile çevre tetkikleri ve envanterleri (environmental surveys and inventories) şeklinde ifade edilebilir.


---

204 AUBY, “Public Environmental Law in France”, s. 179-180.
(şimdi 1.9 milyon Euro) altında projeler ÇED usulünden muaf tutulmuştur.  

Fransa, ÇED Direktifinin şart koştuğu koşulların çoğunun sağlandığı Sözgelimi, daimi ve geçici etkiler analizi, projenin sağlık üzerindeki etkilerini değerlendirmeye, kirlilik ve zararın maliyeti gibi koşullar Fransa’nın iç hukukuna yansıtılmıştır.  

bb) Birleşik Krallık’ta ÇED Düzenlemesi  

ÇED’in Birleşik Krallık’ta hukuksal metinlerinde yer alması, kamu planlama tarihindeki bir öncüllük olmaya neden olmuştur.  

Birleşik Krallıkta, ÇED’nin kullanıcıları, AB ÇED Direktifinin baskısıyla çıkarmıştır ki, böyle bir durum diğer ülkelerde yabancı değildir. Ancak buna mukabil, 1988’den önce Birleşik Krallıkta ÇED sisteminin bulunmadığını söylemek de doğru olmayaçaaktır. Çünkün yerel yönetimler, 1988’den önce, ÇED-i kullanamamış ve hatta ÇED raporlarının nasıl hazırlanacağının rehber niteliğindeki kitaplar yayınlanmamıştır.  

Birleşik Krallık’ta, arazi kullanım planına dahil edilen projelerin çevreye zarar vereceğine ilişkin bir şüphelenmeden dolayı planlama usulleriyle ilgili bir çok sıkıntı yaşanmıştır.  

Başka bir ifadeyle, eğer bir yatırımın çevreye zarar vereceğini olup olmadığını belirlemek için, yatırımın muhtemel etkilerini tahmin etmeyi, önemini değerlendirmeyi ve arazileri uygun bir biçimde tahsis etmeyi bir gereklilik olarak dayatmaktadır. Çevresel faktörlerle, ÇED düzenlenmişeye kadar, böylesi değerlendirmelerin temel konusu olmuştur.  

Konu olma, herhangi bir yatırım projesinin çevreye zarar vereceğine ilişkin bir şüphenin olması durumunda, planlama onay başvurusunun reddedilmesi şeklinde vücut bulmaktadır. Başıca bir ifadeyle, eğer bir yatırımın çevreye zarar vereceğine ilişkin bir söz konusu olursa, yatırım onay başvurusunu, bunu gerekçe göstererek reddedebilir. Doğal olarak, bu olanak, çok kısıtlı bir işleve sahipti ve büyük yatırımların etkilerini kontrol etme ve etkisiz kalırmak için kullanılabilmektedir.  

- Holder, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 45.  
- Glasson et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 34. Belki de, bu sistemi ÇED olarak adlandırılmaktansa, ÇED benzeri demek daha doğru olacaktır.  
- Glasson et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 36.  
- ÇED Direktifi yürütülme girmesinde önce ve yürütülme girdikten kısa bir süre sonra planlama usulleriyle ilgili bir çok sıkıntı yaşanmıştır. İngiliz Mahkemelerinin önüne giden uyuşmazlıklar,  

74
bir sistem ihtiyaç duyulmuştur; bu sistem de ÇED’tir.

Birleşik Krallık’ta ÇED’in uygulanmaya başlanması, ilk zamanlarda, planlama tahkikat usulleri ile ÇED’in nasıl bütünleştirileceği konusunda sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Ama ÇED, daha sonra, sanayi faaliyetlerinin sahasını etkileyerek kirliliğin zararlı sonuçlarını kontrol eden bir teknik olarak planlama sistemiyle bir tutulmaya başlanmıştır. Aynı zamanda ÇED, sanayi faaliyetleri için verilen planlama izinlerinden sonra ortaya çıkan çevresel zararlara olası bir çare sunarak, kirliliğin adaletsiz sosyal bölüümünü de azaltmıştır. birleşik krallık’ta çed direktifinin uygulanmasını mütekabili, ÇED, planlama sistemindeki yatırım onay şartlarının merkezi bir parçası olmuştur.


AB ÇED Direktifi, çevresel varlıkları geniş bir biçimde korkuma alta alarak ve kümulatif, dolaylı ve bütünleşmiş sonuçları da hesaba katarak, Britanya’dağı bu dağılmış yapıyı sarı olarak düzenlemiştir. Fakat şuuna söylemek gere氪se, AB ÇED Direktifi, hem hukuki etkisi hem de uygunması açısından İngiliz hukukunda yetersiz kalmıştır. 212


211 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 47.
212 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 52.
cc) Almanya’da ÇED Düzenlemesi


ÇED Kanunu, Federal çevre kanunları spesifik hükümler içermeyen takdirde, sadece tali olarak geçerli olacaktır. Ayrıca ÇED Kanunu, çevresel etkilerin

215 RODI, “Public Environmental Law in Germany”, s. 230.
özel idari birimlerce özel bir usulle icra edilmemesi yönünde bir düzenleme yapmıştır. Çünkü çevresel etkilerin değerlendirilmesi usulü, diğer idari izin usulleriyile bü诼leştirilmiştir.\textsuperscript{216} 

Alman ÇED Kanununda ÇED usulünün aşamaları şöyle özetlenebilir:


ÇED Kanun 5. maddesinde \textit{kapsam usulii} şeklinde adlandırılan ikinci aşamada, yetkili idare, 6. maddede gösterilen, gerekli olan belgelerin taslağını projelere bildirir. Bu aşamada, diğer idari birimler, uzmanlara ve kamu menfaat grupları, çevre dernekleri gibi üçüncü taraflara da danışılmalıdır.

Sonraki aşamada, ÇED Kanunu 7 ve müteakip maddelerinde, projeden etkilenen diğer ulusal otoritelerin, AB’ne üye devletlerin ve üye olmayan devletlerin otoritelerinin katılımını gerekli kılmaktadır. Kanun 9. maddesinde yer alan bu aşama, açıklanan belgeler işığında kamunun, süreçte, toplantı yoluyla katılmasını düzenlemektedir. 

ÇED Kanunun odağı, karar aşamasıdır. Çünkü bu aşamada, projenin çevresel etkilerinin kapsamlı bir sunumu üzerinde çalışılmaya başlanmaktadır. Ayrıca, negatif

\textsuperscript{216} ROĐI, “Public Environmental Law in Germany”, s. 230. 
\textsuperscript{217} ROĐI, “Public Environmental Law in Germany”, s. 232.
çevresel etkilerden sakınmak için tedbirlerden bahsedilmekte ve çevresel etkiler değerlendirilmektedir.

ÇED sürecinin önemli bir bölümü, çevresel etkilerin de générilendirilerek kararın alımı aşamasında dikkate alınmasıyla tamamlanmış olmaktadır. Birçoaktara göre, bu dikkate alma görevi, sadece usuli değil, aynı zamanda maddi bir özelliğe de sahip bulunmaktadır.218

çç) Diğer Ülkelereki ÇED Düzenlemeleri219

AB ÇED Direktifi, Birliğe üye olan bütün ülkelerin iç hukuklarına yansıtmakla mükellef oldukları bir usul olup kabul edilmektedir. Bu yüzden, üye ülkeler, söz konusu bu usulü iç hukuklarına yansıtımlar ve ayrıca iç hukuklarında Direktifle çelişen hukuvi düzenlemeleri revizyona tabi tutarak, değiştirilmişlerdir. Bu başlık altında, Birliğe üye devletlerin ÇED usulüne iç hukuklarında nasıl yer verdikleri, ayrıntılarla girilmenden, kısaça, açıklanacaktır.


218 RODI, “Public Environmental Law in Germany”, s. 232.
219 Bu başlık altında, AB’ne üye olan bütün ülkelerin ÇED sistemleri değil, sadece üye olan bazı ülkelerin sistemleri incelencektir. Böyle bir tercih yapmanın en önemli sebeplerinden birisi, elinde bulunan kaynakların sınırlı olmasıdır.


-etkileri sahip olması muhtemel projelerin varlığı durumunda gerekli olduğu sonucuna varabiliriz.222


İrlanda’da ÇED, tümki Danimarka’da gibi, planlama sürecinin bir parçasıdır.


224 VIHERVUORI, “Public Environmental Law in Finland”, s. 156.


Hollanda’da Çevresel Yönetim Kanunu’nun 7. bölümü, ÇED’e ilişkin temel kuralları içermektedir. Kanuna göre, çevreye yönelik olarak büyük bir zarara

---


sebebiyet verebilecek bir faaliyet başlamadan önce, ÇED usulü uygulanmalıdır. Faaliyetler listesi ise, Kraliyet ÇED kararnamesiyle beyan edilmiş; Kararnamede sadece faaliyetlerin listesi değil, aynı zamanda faaliyetlerle ilgili alınacak kararın niteliği ve ÇED sürecinde yetkili olan idari organ gösterilmiştir. Hollanda’daki sistemin özelliği bazı faaliyetle için iki ve hatta daha fazla ÇED süreci uygulanmasıdır. Özellikle nükleer enerji tesisleri için durum böyledür.228 Hollanda’da yakınlarda çıkarılan bir KHK ile ÇED sisteminde önemli revizyonlar gidilmiş; yeni faaliyet kategorileri eklenerek süreçe tabi kılınmış ve sınırlar değiştirilmiştir.229


---

3. Uluslararası Hukuk Düzenlemeleri Açısından ÇED


Uluslararası hukukta ÇED’e, kısaça adına Smiraşan ÇED Sözleşmesi diyebileceğimiz hukuki metinden çok önceleri, en azından embriyonik bir şekilde de olsa, 7 Nisan 1982’de yürürlüğe giren Antartika Deniz Canlı Kaynaklarının Korunmasına İlişkin Sözleşmesi233 hukuken varlık kazandırmıştır. Antartika

kıtasını korumayı amaçlayan bu sözleşmenin, 25/2d maddesinde ÇED’den bahsedilmekte ve bilimsel komite, avlanma seviyesinde ve metodlarında teklif edilen değişikliklerin etkilerinin değerlendirilmesini yapmakla yükümlü kılınmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekirse, ÇED’in, çok erken bir tarihte, Uzun Menzilli Ölüm Hava Kirliliği Sözleşmesinde, dolaylı bir şekilde de olsa yer aldığı ileri sürülebilir. Sözleşmenin 7. maddesinin (e) bendinde, “uzun menzilli sınırın hava kirliliğinin azaltılmasını içeren çevresel hedeflere ulaşmak için alternatif tedbirlerin ekonomik, sosyal ve çevresel değerlendirilmesi” hakkında işbirliğinden bahsedilerek ÇED dolaylı olarak ifade edilmiştir.

Aynı şey, 1982 tarihli Deniz Hukuk Sözleşmesi için de geçerlidir. Sözleşmenin 206. maddesinde deniz çevresi bağlamında ÇED’e göndermede bulunulur. Sözleşme, sadece değerlendirme kavramını hayata geçirmekle kalmamış, aynı zamanda ÇED’e ve onunla ilgili kavramlara ve ilkelere ilişkin hatırlı sayılır birçok hüküm tahsis etmiştir.234

Dolaylı düzenleme örneklerinden birisi olarak 1985 tarihli Ozon Tabakasının Korunmasına İlişkin Viyana Sözleşmesi gösterilebilir.235 Sözleşmenin 2 maddesinin 2. fıkrasının (b) bendinde, sözleşmeciler taraflar, hem uygun yasal ve idari tedbirleri kabul etmeleri için, hem de yargı yetkileri ya da kontroller altında bulunan yerlerdeki insan kaynaklı faaliyetleri kontrol etmek, sınırılmak, azaltmak ya da önlemek için politikaların uygulanmasında işbirliği yapmakla yükümlü kılınmaktadır. Bu hükümün iç hukukta uygulanması, teknik olarak, yapılması planlanan ulusal bir faaliyetin olması etkilerine ilişkin olarak ÇED’in ifa edilmesini gerektirmektedir. Bu yüzden dolaylı da olsa ÇED’e yer verildiği söylenebilir.

Birleşmiş Milletler içindeki bazı kurumlar, hukuken bağlayıcı olmayan fakat hukuki etki doğuran belgeler hazırlamaktadırlar. Birleşmiş Milletler Çevre Programının İdare Organı’nın 17 Haziran 1987 tarih ve 14/25 sayılı ‘ÇED’in İlkeleri ve Amaçları’ kararı bunlardan birisidir. Bu belgeye göre, ÇED, sürdürülebilir kalkınmayı ve çevresel uyumluluğu sağlamak amacıyla planlanmış faaliyetlerin

235 Türk hukukunda, 20629 sayılı Resmi Gazete 8 Eylül 1990 tarihinde usulüne göre yayınlanarak yürütülge girmiştir.
sınanması, analizi ve değerlendirmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca belgede, ÇED’in ilke ve amaçlarına yer verilmiştir.\footnote{United Nation Environmental Programme-Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, Governing Council, 14/25 Decision, 17 June 1987.}


1989 tarihli Tehlikeli Atıkların Sıırlarötesi Taşınımının ve Bertarafının Kontrolüne İlişkin Basel Sözleşmesi, ÇED’e yer vermemekle birlikte, 2. (8) maddesi yorumlanarak, sözleşmenin ÇED’in gerekli olduğuna dair bir hedef çizdiği sonucuna ulaşılabilir. Buna göre; “Tehlikeli atıkların da diğer atıkların çevre uyumlu yönetimi, böylesi atıklardan kaynaklanabilecek olumsuz etkilere karşı insan sağlığı ve çevreyi koruyacak bir tarzda yönetilmesini sağlamak için bütün elverişli adımları atmak anlamına gelir.”

ÇED’e bir usul olarak yer veren diğer bir düzenleme ise, yine Antartika Antlaşmalar sistemici içerisinde değerlendirilen 1991 tarihli Madrid Çevre Koruma


Karadeniz’in karşı karşıya bulunduğu çevre sorunları ile mücadelede etmektü üzerine oluşturulan çevre rejimi içerisinde de ÇED’e bir araç olarak yer verilmiştir. Kısa belirtmek gerekirse, Karadeniz çevre rejimi dört temel hukus alım düzenlemeyle oluşturulmuştur. Karadeniz’in Korunmasına Dair Bakanlar Bildirgesi (Odessa Bildirgesi) ve Karadeniz Stratejik Eylem Planı ÇED’e yer veren ilk metindir. Odessa Bildirgesi, Büyüre Sözleşmesinin akit taraflarının Bakanlarınca, 7 Nisan 1993 tarihinde kabul edilmiştır; bu Bildirgeyle birlikte, Gündem 21’in ilkelerinin uygulanması ve çevre korunması için etkili önlemlerin alınması, bu amaçla


Bütün bu metinlerden sonra, konumuzla ilgili asıl önemli uluslararası belge incelenebilir. Bu belge, Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerle Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi, ÇED’in ulusalarasılaştırmamasını bir örneğini olarak gömektedirler.244 BUDAK’a göre, “1991 yılında Espoo Sözleşmesinin imzalanmasıyla birlikte ulusal çevre politikalarının önleyici araci ÇED, artık sınırlı...
ötesi çevre sorunlarının önlenmesinde de kullanımlaya başlanacaktır.”


Sözleşme, çok taraflı ve küresel bir niteliğe sahip bulunmaktadır. Sözleşme sekreteryası Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu İcra Sekterliği, depoziteri ise Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği. Sözleşmeye 41 devlet taraf olmasa karşı, 30 devlet sözleşmeyi imzalamıştır. Sözleşmeyi, onay 245


Sözleşme, 7 EK’ten oluşmaktadır. EK’ler Sözleşmenin 10. maddesi hükmüne göre, sözleşmenin bütünsel parçasıdır. Bu EK’ler başlılar halinde şöyle sıralanabilir:

EK I: Faaliyetlerin Listesi
EK II: ÇED belgelerinin içeriği
EK III: EK I’de listelenmemiş faaliyetlerin çevresel öneminin belirlenmesinde yardım edecek genel kriter
EK IV: Tahkikat usulü
EK V: Proje sonrası analiz
EK VI: İkí taraflı ve çok taraflı işbirliğinin esası
EK VII: Tahkim

Sözleşmenin temel amacı, sözleşmeye taraf olan devletlerin, hem bireysel hem de müsterek, uygulamayı planlardıkları faaliyetlerden önemli olumsuz sınırların çevresel etkilerle sahip olanlarını kontrol etmek, azaltmak ve önlemek için bütün uygun ve etkili tedbirleri almalarını sağlamaktır. Sözleşmenin önsözünde, sürdürülebilir kalkınma’nın sağlanmasına duyulan ihtiyaç oluşturulmuştur. Ayrıca önemli olumsuz çevresel etkilerin önlenmesinin, bu etkilerin henüz ortaya çıkmadan peşinden kalan politikaların (anticipatory policies) geliştirilmesinin önemine de dikkat çekilmiştir. BUDAK’a göre sözleşmenin en önemli yanı, “[...]ÇED süreci içerisinde ulusal devlet vatandaşlarına tanıın bilgi edinme ve kararlara katılım hakkını, bu faaliyetten etkilenme ihtimali bulunan sınır ötesi devletin ilgili bölgesindeki vatandaşlarına da tanıması sağlanacak hükümler...
(madde2.(2) ve madde 2.(6)) geliştirilmiş olmasında yatmaktadır.”

Bunun yanında, Sınır-Ötesi ÇEVRESEL ETKİ Doğuran Faaliyetlerde ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRİMESİ (Espoo) Sözleşmesi, uluslararası çevre hukukuna üç yeniğ getirmiştir. Bu yeniliklerden ilki, benzer rejimlerin aksine, Sınır-Ötesi ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRİMESİ'nin, sınır-ötesi etkilerin vukuunda da böyle etkilerin muhtemel olup olmadığını ifade ettiği olduğu durumlarda, sınır-ötesi çevresel etkilerin komşu ülkeleri ihbarı ve etkinin kaynağı olan ülke ile etkilenen ülke arasındaki müzakereler için daha öznel kaideler (routines) getirmesidir. İkinci yeniğ ise, Sözleşmenin ÇED’ın kullanım alanını genişletmesi ve kavrama uluslararası hukukta daha sarih bir anlam vermiş olmasıdır. Üçüncüşü, Sözleşmenin sadece ayrımcılık yapmama ilkesine yer vermemiş olması, aynı zamanda kamunun katılımını olanağına da temin etmesidir. Başka bir deyişle, Sözleşme, devletleri, etkilenmesi olası alanlarda kamunun ÇED usullerine katılmalarını temin edecek olanağı sahne etmiş ve bu alanlarda her ne kadar sessiz kalırsa da, ihbar usulü için ve ÇED belgelerinin asgari düzeyde muhtevası üzerine katı standartlar koymus bulunmaktadır.

Sözleşme, değerlendirmelerin usulü, muhtevası, kapsamı gibi konularda her ne kadar sessiz kalırsa da, ihbar usulü için ve ÇED belgelerinin asgari düzeyde muhteva üzerine katı standartlar koymuş bulunmaktadır.


251 EBBESSON, “Innovative Elements and Expected Effective Effectiveness of The 1991 EIA Convention”, s. 53.
Yine sözleşmede etkinin kaynağı olan taraf/taraflara ve etkilenen taraf/taraflara bazı yükümlülükler getirilmiştir. BUDAK, bu yükümlülükleri ikiye ayırmış, şöyle özetlemektedir:

**Çevresel etkinin kaynağı olan taraf/tarafların yükümlülükleri;**

“1- Sözleşme’nin ekinde listede yer alan ve önemli sınır-öte si çevresel etkileri olabilecek projeleri yürütülme koşayana veya özel sektör tarafından yapılacak bu türlü projelere izin vermeden önce ÇED yapmak. 2- Herhangi bir proje Sözleşme ekinde listede yer almıcak projeleri yürürlüğe koymadan veya özel sektör tarafından yapılacak bu türlü projelere izin vermeden önce ÇED yapmak. 3- Projedeki etkilenen ülkenin halkına kendi halkına verilen haklarla eşit düzeyde olmak üzere ÇED sürecine katılım olanağını tanımak. 4- Projedeki etkilenen ülkeyi mümkün olan en erken dönemde ve en geç kendi halkın bilgilendirildiği aşamada, çevresel etkileri olan proje hakkında bilgilendirmek ve bu ülkeye görüşlernini bildirmesi için makul bir süre ve olanak tanımak. 5- Projedeki etkilenen ülkeye, projenin sınırları içinde yaratabileceğini bilgi vermek. 6- Projedeki etkilenen ülkeye işbirliği içinde projeden etkilenen ülkenin halkına proje ile ilgili görüşlerrini ifade etme olanaktır. 7- Projedeki etkilenen ülkeye, bilgi vermek. 8- Projedeki etkilenen ülkeye, projenin sınır-ötesi çevresel etkiler konusunda bilgi vermek. 9- Projedeki etkilenen ülkeye işbirliği içinde projeden etkilenen ülkenin halkına proje ile ilgili görüşlerrini ifade etme olanaktır. 10- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 11- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 12- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 13- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 14- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 15- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 16- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 17- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 18- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 19- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 20- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 21- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 22- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 23- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 24- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 25- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 26- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 27- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 28- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 29- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek. 30- Projedeki etkilenen ülkeye projenin sınır-ötesi olası etkiler konusunda bilgi vermek.

**Çevresel etkilerden etkilenen taraf/tarafların yükümlülükleri ise;**


252 BUDAK, “Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran…”, s. 31-32.
253 BUDAK, “Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran…”, s. 32-33.

Özet olarak, ÇED, uluslararası düzeyde, bazı metinlerde doğrudan diğer bazılarda ise dolaylı olarak yer almış, ama her şekilde uluslararası bir ilgiye mazhar olmuştur. Buradan hareketle, ÇED sisteminin bu kadar ilgi görmesinin altında yatan saiki, onun etkinliğinde ve kullanılıt bir araç niteliğine sahip olması aramak gerektirir. Ama gerçekte, ÇED’in bu kadar yaygınlamasının sebebi, çevre politikasına egemen olan önleme ilkesini uygulamaya geçiren en etkili usul olmasıdır.

4. Türk Hukukunda Çevresel Etki Değerlendirmesi


Gerçekte, ÇED sistemi, çok erken bir tarihte-1983 yılında- hukuki bir araç olarak Türk hukukunda yer almış olmasına karşın, uygulamaya yansıtılması 1993...

Türkiye hukuk sistmine, ÇED Yönetmeliği ile birlikte, planlama safhasında olan bir faaliyet için henüz izin kararı verilmeden önce çevre üzerinde olası etkileri değerlendirecek idari ve teknik usul şeklinde işlenen bir süreç kazandırılmıştır. Bu usul sayesinde, faaliyetlerin olası etkileri hesaba katılarak çevre kirliliği ya da çevresel zararın henüz ortaya çıkmadan önce, önlenmesi amaçlanmıştır. Önlem amacı, 1982 Anayasasının 56. maddesinin 2. fıkrasında devlete bir ödev olarak yüklenmiş, Çevre Kanunun 10. maddesi hükmüyle ÇED usulünden somutlaştırılmış ve ÇED Yönetmeliğiyle de uygulamaya aktarılmıştır.

ÇED Yönetmeliği, AB ÇED Direktifindeki gibi, listeleme yönteminin benimsemiş ve hangi faaliyetlerin ÇED’e tabi olacağı listelerde göstermiştir. Yönetmelik, bir benzetmeye söylenebilecek faaliyetler arasındadır ba hıyeraşi kurmuş; bazı faaliyetleri daha önemli adlederek EK I’deki listede, diğer bazılarını ise, kısmen önemsz sayarak, EK II’deki listeye dahil etmiştir. Bunun ölçütü, planlanan faaliyetin boyutları, yer ve niteliğine göre belirlenmiştir.


Bütün ÇED sistemlerinde olduğu gibi, Türk ÇED sistemin de, sistemin kalbi, sürece katılımdır. Türk ÇED Yönetmeliğinde katılım, Halkın Katılımı başlığıyla
ifade edilmiş, bu başlıkta katılım şekli olarak toplantı öngörülmüş ve bundan başka muhtelif hükümlerde diğer bir katılım şekli olan yazılı görüş bildirme olanağına yer verilmiştir.

ÇED Yönetmeliği dikkatli bir biçimde incelendiğinde, birçok idari işlem içinde barındırdığı görülecektir. Bu idari işlemlerin bir kısmı icrai nitelikte olmakla birlikte, bir kısmı ise hazırlık işlemi niteliğine sahiptir. Bunların ortaya konulması ve tahlil edilmesi uygulama açısından önemli sonuçlar doğuracaktır.

İşte bu noktada, ÇED usulüne ilişkin idari yargının önüne giden uyuşmazlıklara deginmekte yarar bunmaktadır. Türkiye’de ÇED’in adını duyuran uyuşmazlık, Bergama Davası olarak da bilinen, Bergama köylüleri ile Euro-Gold firması karışı karışıya getiren davadır. Uzun bir yargısal seyri olan bu süreç, ÇED usulünü canlı bir biçimde gündemde tutmuştur.254 Buna benzer başka örnekler mevcut olsa da, ÇED usulüyle ilgili olarak idari yargının önüne gelen uyuşmazlık sayısı oldukça sınırlıdır.


254 Bergama Davası’nın kronolojisi, 1989 yılında ilgili şirketi Enerji Bakanlığı Maden Dairesine arama ruhsatı almak için başvurmasıyla başlamaktadır.
III- Tanım Denemeleri


1. Literatürde Yapılmış Olan Tanımlar

William SHEATE’ın yaptığı tanıma göre, ÇED; “çevre üzerinde önemli etkileri olması muhtemel bir önerinin tanımlandığı, değerlendirildiği ve ayrıca karar-almış sürecinde yetkili otorite tarafından dikkate alındığı bir süreçtir. ÇED, önerilen yatırıma da faaliyetin devam edip edemeyeceği hakkında alınan kararlarından önce, en erken fırsatta çevresel düşününcelerin dikkate alınmasına imkan sağlar. ÇED, tanımlanan potansiyel etkileri ışığında çevresel etkileri azaltmak ya da bertaraf etmek için önerilerin değiştirilmesini muktedir kılmaktadır.”

Diğer bir tanımda, MUNN, ÇED’i; “yasama tekliflerinin, politikalarının, programlarının, projelerin ve işletme usullerinin insan sağlığı ve selameti ile çevre üzerindeki etkilerini öngörmek ve teşhis etmek, etkiler hakkındaki bilgi-belgeleri nakletmek ve yorumlamak” şeklinde tanımlar.

Başka bir tanımda ÇED, “planlamada ve karar-almışında bir araç olarak kullanılan, çevre üzerinde bir faaliyetin ya da faaliyetler dizisinin sonuçlarını öngören ve değerlendirilen bir süreci” ifade etmektedir.

Türk literatüründe Nükhet TURGUT ise, ÇED’i şu şekilde tanımlamaktadır:

---

255 SHEATE, Making An Impact: A Guide to EIA Law & Policy, s. 22.
256 Aktaran GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 3.
“CED değişik ve çok saydaki aşamayı kapsayan, bunların gerçekleştirilmesine ilişkin farklı zaman dilimlerine yayılmış olan, çevresel etkiler konusunda geleceğe yönelik riskli olasılıkların ve bunlara ait önlemlerin belirlenmesini ve sonuçta çevresel etkilerin kabul edilebilir bir duruma indirgenmesini hedefleyen ve bazı etkilerin kabul edilebilir düzeyde giderilemeyecekini gösterilerek çevresel açıdan elverişsiz yatırımların önlenmesini esas alan bir süreçtir.”

Son bir tanı ise söyledir: “ÇED, çevreyi doğrudan ya da dolaylı olarak, olumsuz ya da olumsuz yönde etkileyebilecek bir ya da daha fazla faaliyete ait proje için alınacak kararda esas alınmak üzere, proje konusu faaliyet(ler)in bütün çevresel etkilerinin bilimsel yöntemle ve tekniklerle idrelenmesi, bu idrelemelere göre olumsuz etkileri önlemek ya da çevreye zarar vermeyecek ölçümlerde en aza indirmek için alternatif çözümlerin belirlenmesi, söz konusu proje hakkında ÇED çalışmaları sonuçlarına göre yatırım kararı alınarak faaliyet(ler)in gerçekleştirilmesi halinde, inşaat ve işletme aşamalarında ve işletmenin kapatılmasından sonra çevresel etkiler için ÇED çalışması ile belirlenen önlemlerin izlenip denetlenmesi sürecidir.”

2. Hukuki Metinlerde Yer Alan Tanımlar

Birleşik Krallık Çevre Bakanlığı'ndan yapılan bir tanımda, ÇED şöyle tanımlanmıştır: “ÇED, temel olarak, bir karar alınmadan önce, ilgili karar verme yetkili organ tarafından uygun bir şekilde değerlendirilir ve çevresel etkilerin bertaraf edilmesi ya da değiştirilmesini kapsayan ve tahmini etkilerin önemini muktedir kilacak bir şekilde sonuçların sunulduğu ve bir projenin çevresel etkilerinin mütteakip niteliksel değerlendirme işlemi, sistematik bir biçimde, birlikte resmedecek bir tekniktir. Çevresel değerlendirilme teknikleri, hem yatırımcıya hem de çevreden sorumlulu kamu otoritelerine, muhtemel etkileri en erken sahada tespit etmek ve böylece hem projenin planlanmasının hem de karar-alamının niteliğini geliştirmek için yardım edebilir.”

258 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 476.
259 ÖZER, Çevresel Etiği Değerlendirilmesine Giriş, s. 12.
Alman ÇED Kanununun Tanımlar başlıklı 2 (1). maddesinde ÇED, aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

“ÇED, projelerin onay kararları verilirken otoritelerin uyguladığı usullerin bütünsel bir parçasını tensil eder. ÇED bir projenin

1. vuku bulabilecek bireysel etkileşimleri içeren, insanlar, hayvanlar ve bitkiler, toprak, hava, iklim ve peyzaj ve

2. kültürel mallar ve diğer maddi değerler üzerindeki etkilerinin teşhis, tanınması ve değerlendirilmesini kapsar.

ÇED kamunun ilgisile yürütülür. Projenin onayına birkaç usulle karar veriliyorsa, bu usullerde uygulanacak ayrı değerlendirmeler, etkileşimleri içeren bütün çevresel etkileri ayrıntılı bir değerlendirmesini sağlamak için bir araya getirilir.”


16/12/2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazetedede yayınlanan Türk ÇED Yönetmeliği kavramın tanımına yer veren hukuki metinlerdendir. Yönetmeliğin 4. maddesinde ÇED’in tanıımı şöyle yapılmıştır:

“Gerçekleştirelimesini planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerinin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeşek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasını izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalarla ifade eder.”

Bu tanımların önemi, ÇED’in sahip olduğu özellikleri belirlemekte, unsurların nelerden ibaretti olduğunu tespit etmekte ve onun hangi temel zemin üzerine inşa edildiğini anlamakta yardımcı olmaktadır. Buna göre, ÇED’in belli başlı unsurları şöyle sıralanabilir:
— çevresel varlıkları korumayı amaçlar,
— proje şeklindeki faaliyetler için uygulanır
— muhtemel önemli olumsuz etkileri değerlendirir
— yatırımcı/faaliyet sahibi ile yetkili idare ve halkın karşı karşıya geldiği bir süreç biçiminde işler


Bütün bunlar çerçevesinde, ÇED’e ilişkin olarak, şöyle bir kapsayıcı tanımdan yapılabilir:

ÇED, çevresel varlıkları doğrudan ya da dolaylı olarak, olumu ya da olumsuz yönde önemli bir içimde etkileyebilecek ya da etkilemesi muhtemel bir faaliyetin icra edilebilmesi için, faaliyet sahibinin ya da temsilcinin yetkili idareye başvurusu üzerine başlatılan ve söz konusu faaliyetin çevresel etkilerinin birçok disiplinnde çalışan uzmanların biraraya gelerek tetkik edildiği; tetkikin sonucunda da olumsuz çevresel etkilerin önlenmesi ve/veya çevreye zarar vermeyen, çevresel ve hukuki açıdan kabul edilebilir bir düzeyde en aza indirilmesi için alternatif çözümü bir raporla belirlediği; bu belirlemenin vücut bulduğu rapor hakkında başvuru sahibi ve idare dışında halk, sivil toplum kuruluşları ve diğer ilgililer gibi üçüncü tarafların da yazılı ya da sözlü görüşlerini bildirebilmeleri için katıldıkları bir toplantının düzenleniği; ve en nihayetinde tüm bu aşamaların sonucunda, yetkili idarenin faaliyet hakkında olumu ya da olumsuz görüş bildiren bir idari işlem tekemmel ettiği ve tekemmel eden bu idari işlemden sonra da söz konusu faaliyetin izlenip denetlendiği, geleneksel hukuktaki karar-alma mekanizmasını değiştiren, ama belirli sonuca yönelen herhangi bir müeyyideyi de içinde barındırdığı ileri sürülen özel bir idari usul ve politik bir süreçtir.
İKİNCİ BÖLÜM
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ'NİN TEMEL ZEMİNI
VE
UNSURLARI

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ'NİN TEMEL ZEMİNI:
SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA

I- Genel Açıklama

ÇED, gerçekten, iki Karşı kutbun orta noktası olan, bir uzlaşımanın hukuki aracıdır. Bu da şu anlama gelir ki, ÇED ekonomi ile çevreyi uzlaştıran260 soyut bir politikanın somut görünüm biçimidir. Başka bir deyişle, ÇED sürdürülebilir kalkınma politikasını uygulamaya geçiren önemli bir hukuki aracırt.261


Raporda yer alan bu tanım, iki kavramı içermektedir: ‘ıhtiyaçlar’ ve ‘bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçları karşılayabilme için çevrenin kapasitesini zorlayan teknoloji ve toplumsal örgütlenmenin mevcut durumun sınırlarını düşüncesini empoze

261 ÇED’nin SK’yı uygulamaya geçiren bir araç olduğu yönündeki görüşler için bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s.465; Rusen Keley/Birol Ertun, Çevre Hukukuna Giriş, İmge Kitabevi Yay., Ankara 2002, s.111; GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s.8.
262 SANDS, Principles of International Environmental Law, s.252; TURGUT, Çevre Hukuku, s.175; Alan Boyle/David Freestone, “Introduction”, International Law and Sustainable Development, Alan Boyle/David Freestone (eds.), Oxford University Press, USA 1999, s. 5.
Sürdürülebilir kalkınma kavramını anlayabilmek için tarihsel bir yolculuğa çıkmak gerekmektedir. Zira sürdürülebilir kalkınma kavramında yer alan kalkınma, uzun bir geçmişe sahiptir ve bu uzun geçmiş boyunca kavram çeşitli değişimlere uğrayarak şu an kullandığımız anlam evrimiştir.


Öyleyse çalışmanın inceleme konusu olan ÇED’in uygulamaya geçirmeye çalıştığı bu kavramın gizli tarihinin de, kısmen de olsa, incelenmesi zoruldu.促成 bir deyişle, hukuki bir kavram olan sürdürülebilir kalkınma’nın bu niteliği incelenmeden önce, onun alt yapısının tahlil edilmesi, hem sürdürülebilir kalkınma’yı anlamak hem de ÇED analiz etmekte bize yardımcı olacaktır.

II-Sürdürülebilir Kalkınmanın (G)izli Tarihi: Yeni Bir Sömürgecilik mı?


264 Ortak Geleceğimiz, s. 71.

FERRO’nun haçlı seferleriyle başladığı ileri sürüldüğü sömürgecilik, klasik/doğrudan sömürgeciliktir.268 Yüzyıllarca süren bu süreç, süreç içerisinde, sömürgecilere tarafından verimsiz bulunmuş, sömürgecilğin bu hali onların üzerinde bir nevi yüksek haline gelmiştir. Bu yüzden, sömürgecilğin doğrudan biçimini ya da klasik sömürgecilık, II. Dünya Savaşı sonrasında, sermaye için büyük bir yük teşkil etmesinden ötürü tasfiye edilmiş ve bu tasfiye, adına yeni-sömürgecilik denilen, bir

266 FERRO, Fetihlerden Bağışlılık Hareketlerine Sömürgecilik Tarihi, s. 19.
267 Bkz FERRO, Fetihlerden Bağışlılık Hareketlerine Sömürgecilik Tarihi, s. 21-24.
dönemin başlangıcı olmuştur. Bu yeni dönemde ise, yeni bir retoriğe ihtiyaç duyulmuştur; İşte bu yeni retorinin katalizörü de, kalkınma şeklinde ifade edilmiştir.269 Sömürgeciliğin önemli bir aracı olarak kalkınma, II. Dünya savaşından sonra kullanılarak ötürü sömürgeci devletlerin kalkınmanın devam etmesi için kaynaklar (çevreye) ihtiyaç duymasını sağlamaktan daha fazlasını [...] yapmakta, [i]nsanların bilincine yayma formülüne bir yenisini daha eklemiş, önce sadece meta olarak gördüğü çevre yetenekleri ve kültürel pratiklerini de sistematik olarak yok etmektedir.270 BAŞKAYA’nnun deyişle, kalkınma, “[b]ati ideolojisinin, Batı burjuva geleneğinin dünyanın geri kalan bölümünü sunduğu doğrusal ilerleme, sınırsız büyüme paradigmasının bir versiyonu olarak ortaya çıkmıştır.”271 İşte bu kalkınma anlayışı, 19. yüzyıl sömürgeciliğinin temelinde yatan hammadde ve işgücü sömürüsü yerine; IMF, Dünya Bankası gibi sermaye örgütleriyle yeni bir sömürgecilik anlayışı yaratımı ve sömürüyü insan bilincine yaymıştır.272 Diğer bir ifadeyle, kalkınma, artık, “yoksulluğun ve Kuzeyin hegemonyasını daimi kilmaktan daha fazlasını [...] yapmakta, [i]nsanların bilincinde bir şekilde sistemmin tamamen dışında kalmalarını sağlayan bilgilerini, yeteneklerini ve kültürel pratiklerini de sistematik olarak yok etmesi”273 Aydın zamanda kalkınmanın bu yeni anlayışı, sömürüyü bilince yayma formülüne bir yenisini daha eklemiş, önce sadece meta olarak gördüğü çevre yetenekleri ve kültürel pratiklerini de sistematik olarak yok etmektedir.269

Aynı zamanda kalkınmanın bu yeni anlayışı, sömürüyü bilince yayma formülüne bir yenisini daha eklemiş, önce sadece meta olarak gördüğü çevre yetenekleri ve kültürel pratiklerini de sistematik olarak yok etmektedir.269

271 Fikret Başkaya, KALKINMA İKTİSADININ YÜKSELIŞİ VE DİŞIŞI, İmge Kitabevi Yay., Ankara 2000, s. 15 vd.
272 Ata, “Sürdürülemez Bir Barbarlığa Doğru mu? Özgürlükçü Bir Topluma Doğru mu?”, s. 42.
273 Ata, “Sürdürülemez Bir Barbarlığa Doğru mu? Özgürlükçü Bir Topluma Doğru mu?”, s. 43.
sürdürülebilir kalkınmadır.

Gerçekte sürdürülebilir kalkınma birbiriyle karşı iki kavramı birleştiren, yanyana getiren bir kavramdır. Bu özelliğinden ötürü, sürdürülebilir kalkınma, bir *antinomi* olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, antinomi oluşturan kavramların kalkınma ile çevreden bir başkasi olmadığını söylemek gerekiyor. Bazı yazarlar, bu iki kavramın yerine getirilmesinin bir tuzaktan başka bir şey olmadığını; böylece, kalkınmanın önüne hoş bir kavram olan sürdürülebilir ekinin eklenerek zehirli bir kavram olan kalkınmanın temizle çalıştığı ileri sürüyor.b

Başka bazı yazarların incelemelerinde ve özellikle adına üçüncü dünya ülkeleri denilen bazı ülkelerin resmi söylemlerinde, sürdürülebilir kalkınma sömürgeciliğin yeni bir aracı olarak nitelendiriliyor.d

Bunun sebebi gayet açıktr; çünkü, sömürgeci devletler, şimdiye kadar kendi elleriyle ve korkunç boyutlarda doğaya zarar vermişler, onu kapatlayan kâr amacıyla kullanmışlar ve en nihayetinde kapitalist faaliyetlerinde meta olarak kullandıkları doğanın artık taşıma kapasitesini aşmışı fark ettikleri bir anda da, doğanın yok olusunun kapitalist sistemin devamını tehlkeye düşüreceğini endişesiyle, doğayı koruyacağım distrustlukleri aracılıkta yöneldikleri. Bu iki yüzülu müdahale karşısında ise, az geliş(tiril)miş ülkeler, bu ülkelerin ileri sürdürüleri her kavrama, araca ya da önleme kuskuyla yaklaştılar. Faktat hemen belirtmek gerek ki, Güney'in bueno açısı doğru olmakla birlikte, bazı noktaları gözden kaçarmaktadır. Bu noktaların başında, sömürgeci devletlerin ileri sürdürüleri, empoze eder gördükleri söz konusu kavramların, araçlarının vs.'nin aslında bu devletlerin içerisinden çıkan sosyal bir mücadele sonucu elde edildikleri de göz önünde tutularak değerlendirilmişdi.

---


275 LATOUCHE, "Sürdürülebilir Kalkınmaya Son", s. 29.


Aşağıda, *kendi içinde bazı tartışmalari barındırmasına rağmen*, sürdürülebilir kalkınmanın kalkınmayı dizginleyecek araçlarından biri olan ÇED usulüne yer verilmelden önce, sürdürülebilir kalkınmanın hukuki çerçevesini belirlemek yerinde olacaktır.

### III-Sürdürülebilir Kalkınmanın Hukuki Çerçevesi

Sürdürülebilir Kalkınma kavramı üzerine yazılan literatür incelendiğinde, kavramın doyurucu bir tanımlanmış hâlâ olmadığı hakkında neredeyse bir ittifak olduğu görülecektir. 277 Başka bir ittifak da, kavramın, *muğlak* ve *çeşitli* *yapısına* 278 *ve* 279 *yer verilmeden önce*, sürdürülebilir kalkınmanın hukuki çerçevesini belirlemek yerinde olacaktır. Fakat yine de kavramın *öğelerinin* açık bir tanımlı yapılmadığından, içeriği boş kalmaktadır. Böyle bir yaklaşımın sebebinde, belki de, sürdürülebilir kalkınmadan bahseden hukuki metinlerin *çoğunun*, *esnek* hukuk niteliğindeki düzenlemelerinde aramak gerekmektedir. Şu halde esnek hukuk düzenlemeleriyle neyin kastedildiğine *kısaca* deşinmekte yarar vardır.

277 Kavramın ilk ve tek resmi tanımının Brundtland Raporunda yapıldığına daha önce değinilmiştir.


286 Bildirgenin 19. ilkesi: „Ceşitli iliskisinin konularda eğitimin; genç nesil kadar yaşayacak insanlar için; korunmaya muhtaç gruplara özel önlemler verilerek, çevreyi koruma ve geliştirme için bütün insani boyutları dahilinde çevrenin korunması ve geliştirilmesi açısından bright, teşebbüs ve topluluklar nezdinde sorumlu bir icraat ve münevver bir görünüş temelini genişletmek için zorunludur[…]“
20. ilke batılada da yapılabilir; bu ilke, bilgi-belgelere erişime temel teşkil edebilir.


Kavramın dünya ölçeğinde tanımması ise, Ortak Geleceğimiz Raporu sayesinde olmuştur. Ortak Geleceğimiz Raporunun temel önerilerinden birisini, “çok taraflılığa yeni boyutlar getirilmesi gerekliği” olduğu söylenmektedir. Raporda sürdürülebilir kalkınma bir değişim süreci olarak gösterilmiştir. Bu değişim süreci, “[...]içinde kaynakların kullanımı, yatırımların yönlendirilmesi, teknolojik gelişmenin yönünü seçilmesi ve kurumsal değişikliklerin hep uyum içinde ve insanlığın bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentileri karşılama potansiyelini zenginleştirecektir.” Brundtland Raporunda sürdürülebilir kalkınma iki farklı anlamda kullanılmıştır; bunlardan birisi, terim, eko-kalkınmanın bazı unsurlarını ve rasyonel kalkınma kavramlarını içeren her an da kullanılması mısait bir biçimde toplanmış bir grup ideanın üzerine zamlanmış bir etiket şeklinde kullanırken; dişeri, 


290 MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 20.

291 MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 21.

292 Ortak Geleceğimiz, s. 75.


294 Mc CLOSKEY, “The Emperor Has No Clothes”, s. 154.  
295 MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 22.  
298 Marc Pallemaerts, “Stockholm’den Rio’ya Uluslararası Çevre Hukuku: Geleceğe Doğru Geri Adım


Sürdürülebilir Kalkınmaya ilişkin olarak son bir zirve; Birleşmiş Milletler


299 MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgelik Sürdürülebilir Gelişme, s. 33-34.

300 Bu zirveler hakkında bkz. MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgelik Sürdürülebilir Gelişme, s. 35-36.

301 MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgelik Sürdürülebilir Gelişme, s. 37.

302 Aktaran MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgelik Sürdürülebilir Gelişme, s. 41.

Bu başlık altında, sürdürülebilir kalkınmanın hukuki çerçevesi, onunla ilgili kavramları ve onu düzenleyen hukuki metinlere yer vererek açıklanmakaya çalışılmıştır. Aşağıda ise, sürdürülebilir kalkınmayı uygulamaya geçiren ÇED usulüne özel olarak yer ayrılanmıştır. Diğer bir deyişle, sürdürülebilir kalkınma ÇED üzerinden okunacaktır. Zira sürdürülebilir kalkınmanın ÇED’in temel zemini teşkil ettiği ne kadar doğrusa, ÇED’in de sürdürülebilir kalkınmayı uygulamaya geçen en önemli araç olduğu o kadar doğrudur.

---

303 **Bkz. MENGİ/ALGAN**, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 60-61.
304 **MENGİ/ALGAN**, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 62.
IV-Sürdürülebilir Kalkınmayı Uygulamaya Geçiren Maddi ve Usuli Bir Hukuki Araç Olarak ÇED

Rio Konferansından bu yana, birçok hukukçu akademisyen sürdürülebilir kalkınmanın hukuki ilkelerini teşhis etme yönünde uğraş vermiştir. Hemen baştan belirtmek gerekirse, diğer ilkelerin yanında, ÇED’de, bu ilkelerden birisini teşkil etmektedir. Bu yüzden sürdürülebilir kalkınma, çevre hukukunda kullanılan diğer bazı ilkelerin gerçekleştirmeye çalıştığı bir hedef olarak ileri sürülmüştür. ÇED’in, çevresel karar alm süreci ile yatırıma ilişkin karar alm sürecini bütünleştiren bir araç olarak sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştireceği düşünülmüştür. Bazı yazarlar, ÇED’i sürdürülebilir kalkınmayı ulusal düzeyde uygulamaya geçirerek ve almanın kararlara meşruluk kazandırma işlevine sahip, usuli bir görünüm (unsur) olarak kabul etmişlerdir. ÇED’ın usulü bir görünüm olarak değerlendirilmesine benzer bir yaklaşım, onun bir araç olarak değerlendirilmesinde de görülebilir. Demek ki her iki görüşte de, ÇED, öz ya da maddi içeriğe ilişkin olarak görülmemiştir. Aslında ÇED, ilk başta, endüstriyel yatırım hakkındaki kararlar ve özel kurumların kontrol edilmesine yardım edecek ve böylece çevre hukukunun teknik işlevini yerine getirecek bir araç olarak düşünülmuş; ancak daha sonra sürdürülebilir kalkınma ilkesinin uygulamaya konulmasında etkin bir sahip olmuştur.


---

305 MORONG, “From Rio to Johannesburg: Reflection on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development”, s. 59.
306 SANDS, Principles of International Environmental Law, s. 799-780.
308 ÇED’in bir araç olarak açıkça değerlendirilen görülüler için bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 465; KELES/ERTAN, ÇevreHukukuna Giriş, s. 111; GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s.8.
309 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 56.
bağlanmıştır. Ayni şekilde Gündem 21’in metninin içindeki birçok yerde, ÇED, sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek ve onun politikalarını uygulamaya geçirmek için önemli bir metod ve araç olarak dallandırılmıştır.310 Benzer bir düzenleme şekilde, Biyolojik Çeşitilik Sözleşmesinde de görülmektedir. Sözleşmenin 14/1(a) maddesinde, biyolojik çeşitlilik için önemli olumsuz etkiler doğması muhtemel proje önerilerinin, olumsuz etkilerini engellemeye ya da en az düzeye indirmeye yönelik olarak ÇED’e tabi tutulması gerekliliğinden bahsedilmekte, bunun sağlanması yükümlülüğü akit devletlerin her birine ayrı ayrı verilmektedir. Bununla birlikte aynı hükümde, bu işleyişi halkın da katılması öngörülmektedir. Son olarak, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin de ÇED’e yer ver équipé dejinilebilir. Sözleşmenin Taahhütler başlıklı 4. maddesinde, “[i]klim değişikliğini azaltmak ve değişikliğe uyum sağlamak amacıyla alınan önlemler ve uygulanan projelerin ekonomi, halk sağlığı ve çevre kalitesi üzerinde zararlı etkilerini en aza indirmek amacıyla, onun ulusal düzeyde hazırlanacak etki değerlendirme şerhleriyle, uygun metotlar uygulamak suretiyle, iklim değişikliği mühahazalarını kendi sosyal, ekonomik ve çevresel politikalar ve eylemleri çerçevesinde mümkün olan en geniş şekilde dikkate alacaklardır’ hükümyle ÇED’in düzenlendığı ileri sürülebilir. Ayni anlayışla, Barselona Sözleşmesinde de ÇED’e yer verilmiştir.

Söz konusu metinlerden de görüleceği üzere ÇED, sürdürülebilir kalkınma politikalarını uygulamaya aktarmak için tasarlanmış ve deyim yerindeyse onun ete kemiği bürünmüş şekli olarak değerlendirilebilir. Çünkü ÇED, tıpkı sürdürülebilir kalkınma gibi, çevre ile ekonomiyi (kalkınmayı) uzlaştıracı bir işlev görmekteidir. Ama bu işlevi sürdürülebilir kalkınma’yı uygulamaya aktararak yerine getirmektedir. Başka bir deyişle ÇED’in, sürdürülebilir kalkınma politikalarını hızla bir aracı olarak tasarladığı çok açıktr. ÇED’in bir uygulama aracı tartışması kabul edildiğinde başka bir sorun daha gündeme gelmektedir. O da, ÇED’in usulunda bir aracı mı, yoksa maddi (içeriğe bağlı) bir araç mı olduğunu. Daha açıkça söylenmek gerekirse, ÇED, sadece faaliyetlerin çevre üzerinde olumsuz etkilere sahip olup olamadığının belli koşullar çerçevesinde değerlendirilen bir güvence (sigorta)den ibaret midir?

310 Örnek olarak, Gündem 21’in çeşitli paragraflarına bakılabilir.
Soru, ÇED’in sürdürülebilir kalkınmanın zayıf formunu güvenceli kılacak bir araç olduğunu kabul eden bir yaklaşımla cevaplanırsa; bu ÇED’in usuli karakteri ön plana çıkarıldığı anlamına gelecektir. Ama soru, ÇED’i sürdürülebilir kalkınmayı güvence altına alan bir araç olarak değil de, onu uygulamaya geçirerek kalkınma faaliyetine çevresel boyutu eklemeyen bir araç olarak kabul edilerek cevaplanırsa; bu, ÇED’in maddi bir araç olarak nitelendirildiği anlamına gelecektir.

Açıkça söylemek gerekirse, ÇED, hem maddi hem de usuli bir araç niteliğine aynı anda sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla, ÇED değerlendirilirken her iki boyutu da göz önünde tutulmalıdır.
§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRİLMESİNSİN UNSURLARI

I- Çevresel Varlıklar


Bu çalışmadı, çevresel varlıklar kavramı çevre kavramına denk gelecek şekilde, geniş anlamda, kullanılabilecektir. Aynın şekilde varlık terimi de hem canlı hem de cansız varlıkları niteleyecek bir anlamı ifade edecektir.


içte sahip olmaktadırlar. Çünkü bu halde hukuk, hareket kabiliyetimizin çerçevesini çizmiş, çizdiği bu sınırlarla uyup uymak konusunda, bizleri- öznelere- iradeleri ile baş başa bırakmıştır.  


özellikle yargı içtihatlarında\textsuperscript{315} çevrenin korunması amacına uygun bir biçimde somutlaşacaklardır. Öyleyse, çevresel varlıklar kavramının ÇED süreci açısından taşıdığı önem çerçevesinde, hukuksal metinlerde ve literatürde nasıl tanımlandığı, tanının boyları, benzeri kavramlarla olan ilişkisi açısından değerlendirilmesi gerekliyi adeta kendini dayatmaktadır.

Çevresel varlıklar ile ilgili bir tanım yapmayı deneyen çalışmalar, genellikle, iki noktaya odaklanır. Bu noktalardan ilki, ilk başka her ne kadar kolay ve anlatılır görünür olursa olsun, aslında kavramın çok karmaşık olması odaklanırken;\textsuperscript{316} diğer nokta, kavramın genel ve geniş bir anlam taşmasına odaklanmaktadır.\textsuperscript{317} Çevresel varlıklar, sınırlı bir alana gönderilecek tanımlan.Utcarı gibi, “neredeyse sonsuz mекâni ve faktörleri”\textsuperscript{318} de tanımlamak için kullanabilir. Çevresel varlıklar, teknik nitelikli literatür\textsuperscript{319} ve sosyal bilimlere ait yazar tarafından tanımlanmış;
bütünü olarak ele alınmakta ve bunlar arasındaki karşılıklı etkileşim gözlemekte; içerdiği temel unsurlar olan insanla birlikte bütün canlı ve cansız varlıklarla; canlı varlıkların her çeşit eylem ve davranışlarının etkileyen fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal nitelikleriün bütün olarak değerlendirilmektedir. Doğal kaynaklar, var olması, değişimi ve gelişimi; insanların bilinçli eylemlerini gerektiren varlıklar ve nesneler. Ekojoloji, canlı ve cansızların birbirleriyle ve çevrelere olan ilişkilerini inceleyen bilim dalıdır.” Bkz. Ansiklopedik Çevre Sözü, Türkiye Çevre Vakfı Yayın., Ankara 2001, s.100, 133, 139.

320 Keleş ve Hamamcı, çevre kavramı genel başlığı altında, tanımı kapsamı alt-başıyla çevreresine de çevre kanununun 2872 sayılı Çevre Kanununun 1. maddesinde, çevrenin tanımları bölümünde, çevrenin tanımı yapılма gerekir.” Bkz. KELES/SHAMAMCI, Çevrebilim, s. 34-37.


322 Çeşresel varlıklar ile ilgili hukuksi tanımlar ikici açıdan önemlidir. Genel bir açıdan bakıldığında, çevresel varlıklar kavramı ile hukuksi öznenin (konunun) alanı olarak ele alınıyor. Daha da alternatif konuya bakıldığında ise, çevrenin tanımların, çevresel varlıklar ile hukuksi öznenin (konunun) alanı olarak ele alınması, genel bir açıdan, çevresel varlıklar kavramını, bilimsel kategorileşme ve grupalması açısından kültür ve ekonomiyeye ait düşünceleri içine alan politik faaliyetleri de yansıtmaktadır. Çeşresel varlıklar kavramının, “insan varlıkları, flora ve fauna; toprak, su, hava iklim ve peyzaj; cismi varlıklar ve kültürle ortamı ifade eder.” Nükhet Turgut’a göre, bu tanımların, “genel bir tanımların, içerik ve sembolik anlamlarını, teknik nitelikli literatürle benzer bir biçimde, çevre kavramını tamını, kapsamına ya da benzeri kavramlara yer verilerek oluşturulmuştur. Teknik nitelikleri literatürde ve doktrinde yapılan bu tanımlardan başka, hukuksal metinlerde ve yargı kararlarında da kavram yer almaktır. Hukuksal metinlerde yapılan tanımlar, çoğu kez, genel/geniş bir tanımlar vererek bütün unsurları kapsama kaygısıyla değil; buna yerine, bazen özellikle, sosyal bilimlere ait yazar tarafından yapılan tanımlama girişiminde, teknik nitelikli literatürle benzer bir biçimde, çevre kavramının tanımı, kapsamına ya da benzeri kavramlara yer verilerek oluşturulmuştur. Teknik nitelikleri literatürde ve doktrinde yapılan bu tanımlardan başka, hukuksal metinlerde ve yargı kararlarında da kavram yer almaktır. Hukuksal metinlerde yapılan tanımlar, çoğu kez, genel/geniş bir tanımlar vererek bütün unsurları kapsama kaygısıyla değil; buna yerine, bazen...

1. Özel Hukukta Çevresel Varlıklara Verilen Anlam


326 OĞUZMAN/SELİÇİ, Eşya Hukuku, s. 6 ; ERTAŞ, Eşya Hukuku, s. 6.
327 OĞUZMAN/SELİÇİ, Eşya Hukuku, s.4.
328 Bu yaklaşımı, sadece özel hukuka özgüleyerek deşerlendirmede doğru bir yaklaşım olmayacaktır.
331 Daha açık bir ifadeyle, modern hukuk düzenlerine bakıldığında, res extra commercium niteliğindeki malların özel hukuk düzenlemelerinin dışında kalan malları ifade ettiği söylenebilir. Modern özel hukuk düzenlemelerin temelini teşkil eden mallara, Roma Hukukunda aynı haklarının

119


---


333 İ. Sahir Çörtoğlu, Komsuluk Hukukunda Taşınmaz Müşliyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları (M.K. 661), AİTİA Yay., Ankara 1982, s.2.


TURGUT, Çevre Hukuku, s.533.

337 ÇÖRTOĞLU, Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasını Çevreye Etki ve Sonuçları, s.20.


340 ÇÖRTOĞLU, Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasını Çevreye Etki ve Sonuçları, s. 2.
edilerek korunması, çevrenin korunmasında kamu yararı niteliği göz önüne alındığında, etkin bir koruma sağlayamamaktadır. Çevre hukukunun gelişimi ile birlikte, özel hukukun kendine özgü koruma mekanizmalarından, çevre hukukunun özelliklerini içinde barındıran 'yeni' bir koruma mekanizmasına doğru bir değişim gözlenmiştir. Koruma mekanizmasının değişim göstermesi ile geleneksel kavramlarla (özel hukukun eşya kavramı gibi) çevrenin korunmasının etkili olamayacağı anlaşılmuştur. Başka bir anlatımla, çevresel varlıkların özel hukuktaki anlamı doğal olarak biyosel mühimlik temelli olduğundan ve bu anlayışla çevrenin korunması sağlanamayacağından çevresel varlıklara özel hukuktaki anlamı aşan bir anlam yüklemek gerekmiştir. Bu koruma kapsamında, çevresel varlıkların ne şekilde nitelendirildiğini açıklamadan önce, birkaç noktası daha değişimde yarar bulunmaktadır. Böylece, çevresel varlıkların kavramsal açıklaması netleşecektir ve ÇED süreci açısından konumu belirlenebilecektir. Bu konumu belirlemek için, maliye teorisinin söz konusu kavrama baktığını bir ara geçişte aktardıktan sonra, tarihsel süreç içerisindeki gelişimi de dikkate alınarak, kamu hukukunda çevresel varlıklar verilen anlam açıklanacaktır.

2. İktisadi Bir Yaklaşım ya da Ara Bir Formül: Kamu Ekonomisi ve Çevresel Varlıklar

Maliye teorisi alanındaki temel bir esere bakıldığında, neredeyse bu alanın amentüsü haline gelmiş şu cümleleri görmek pek da şaşırtıcı olmayacaktır: “Başlangıçından günümüze de bütün toplumlar için geçerli olan ortak bir özellik vardır: Beşeri ihtiyaçların giderilmesi sorunu[…].İhtiyaçların sonsuz olmasına karşılık, bunların tamminde kullanılan mal ve hizmetle, daha teknik bir deyimle bunların üretiminde kullanılan faktörler (doğal kaynaklar, emek, sermaye, teşebbüs) sıırlıdır.” Bu cümlelerden de açıkça anlaşılacağı gibi, kullanılan jargon iktisada aittir. Bu tabloyu tamamlamak için, “ister kişisel, ister toplumsal nitelikte olsun, her


Şimdi, üçüncü başlık altında, idare hukuku açısından çevresel varlıklar ile kamuya ait mallar/kamusal mallar arasındaki ilişkinin nasıl olduğunu bakılacaktır.

344 NADAROĞLU, Kamu Maliyesi Teorisi, s. 22.
345 KARAHANOĞULLARI, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), s.17.
3. Kamu Hukuku Rejininin Çevresel Varlıklari Nitelendirmesi Sorunu

Kamuya ait mallar, kavralsal bir tartışmaya girilmeksziniz açıklanacak olunursa; kamunun orta malları, hizmet malları ve sahipsiz mallar şeklinde üçlü bir ayırma tabi tutulabilecek kamusal malları ile özel mallardan oluşan, kullanım/yararlanması doğrudan ya da dolaylı olarak kamuya ait olan mallardır.\[349\] GÜLAN’ın da belirttiği gibi, çevrenin korunmasında karşılanlan hukuki problemlerin çözülmesi, kamuya ait malların hukuki rejimi ile yakından bağlanmalıdır. Bu bağlamda, idare hukukunda kavramın ne şekilde algılandığına bakmak gerekir ki, bu da kamuya ait malların kıstası açıklanarak yapılabilir.\[350\]

Bir mali kamuya ait mal olarak nitelendirebilmek için, ilk önce, organik kıstası bakılmalıdır.\[351\] Organik kıstas, bir mali kamu tüzül kişisine ait olması ifade

---


\[352\] GÖZÜBÜYÜK/TAN organik kısıtın yanımda maddi kısıtandan de bahsettiktedirlik. Onlara göre maddi kısıt, bir mali kamusal mal sayılması için mali kamunun ortak kullanma ve yararlanmasına ya da özel bir düzenleme ile bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olması anlamına gelir.

Bir malın kamuya ait mal olarak nitelendirilmesinde kullanılan ikinci kistas ise, maddi kistasır. Maddi kistas göre, bir malın kamuya ait sayılabilmesi için ya kamunun ortak kullanımına ve yararlanmasına bırakılmasına ya da özel bir düzenlemeyle bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olması gerekmektedir.


Bkz. GÖZÜBÜYÜK/TAN, İdare Hukuku,C. I, s.857.
Bizim de katıldığımız hâkim görüşe göre; “[…] bir kamu nuestelkisine ait ve fakat kanunla niteliği belirlenmemiş bir malın kamu[ya] [ait] mal olup olmadığı, ikili bir kriter göre tesbite çalışılır. Ya kamunun doğrudan yararlanmasına ya da bir kamu hizmetine, o hizmet için yapılan özel bir düzenleme ile tahsis edilmiş mallar, kamu[ya] [ait] mallar arasına girerler. Bunlar dışındaki mallar ise kamunun özel mallardır.”

Kıstas sorunu çözüldükten sonra, kamusal malların kendi içindeki ayırmadebianilabilir. Söz konusu ayırma, diğer ülkelerdeki düzenlemeler esas alınarak değil, Türk hukukundaki yeni bağlamında, kısaca, açıklanacaktır.


Bu şekildeki bir yargı, sahipsiz mallar ve hizmet malları için de geçerlidir. Demek ki, camuya ait mallardan olan kamusal

Bkz. GÜLAN, “Kamu Mallari”, s. 580.

Konu ile ilgili bazı monografilerde, Alman, İsviçre ve Fransız hukuk sistemlerinde kamu mallarını düzenlenmiş şekilleri incelenmiştir. Çalışmanın konusundan uzaklaşmak ve konunun sınırlarını genişletmemek için, bu sistemlerde kamu mallarının nasıl düzenlenmiş olduklarına metinde yer verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. DÜREN, İdare Hukuku Dersleri, s. 9-49.

GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 34; GÜLAN, “Kamu Mallari”, s. 583. GÖZÜBÜYÜK/TAN, orta malların bir bölümüne tahsis yolu ile bir bölümüne ise ‘geleneksel olarak’ kamunun yararlanmasına sunulduğu ifade etmektedir.

GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 36., DURAN, “Kamusal Malların Ölçütü”, s. 48.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma kuralında yer alan hüküm ve tasarruf ifadesi yeterince açık değildir. İfade açık olamamakla birlikte, bu ifadenin kesin

361 GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğunu Hukuki Rejim, s. 84. Benzer bir açıklama DÜREN’de de bulunmaktadır: “...Türk hukukunda devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların özel mülkiyete konu olamayacağını ve bunlar üzerinde özel mülkiyetin olağanüstü zamanaşını yoluyla kazanılamayacağını ‘sebep-sonuç’ ilişkisi olarak kabul edilmektedir.” Bkz. DÜREN, İdare Hukuku Dersleri, s. 54.
olarak özel hukuk anlamında mülkiyet içerisinde değerlendirelimeyeceği ileri sürülmektedir. Ayrıca ifadedden, mülkiyetin devlete de ait olamayacağı şeklinde bir yargıya varanlar bulunmaktadır. Dolayısıyla, devletin hüküm ve tasarruf altında olma kuralı, ne özel hukuk anlamında ne de kamu hukuku anlamında mülkiyetin kapsamına girmemektedir. Şu halde, bu formülün hangi mal kategorilerini kapsadığı önem arz etmektedir. Ne var ki, bu konuda da genel olarak kabul görmüş bir yaklaşım bulunmaktadır. Kısaca söylemek gerekirse, bu formül, her ne kadar bazı durumlarda kamuya ait tüm mallar için kullanılsa da, esas olarak kamusal malları kapsamaktadır ve Anayasa maddelerinde yer aldığı şekilde düşünülüğünde, kamu mülkiyetini dışlayamayan, ama onu sınırlayan bir anlama geldiği ileri sürülebilir.

Daha açık bir ifade ile söylenecek olunursa, bu formül “Türk hukukuna özgü ve genel olarak kamu mallarını hem bireylere ve topluluklara, hem de devlete ve malik kamu tüzelkişilerine karşı korumayı amaçlayan ve özel mülkiyet hakkının sakıncalarından koruyan bir önlem ilkesi”dir.

Özetlemek gerekirse, idare hukuku/kamu hukuku açısından çevresel varlıkların kamusal mal kategorisine dâhil edilmesinin sebebi; kamusal mallar ile çeşitli özgürlükler arasında karşılaştırılır bir yakının ilişkisinin ve etkileşiminin var olmasıdır. Bu yakının ilişkeyi sayesinde, çevresel varlıklar, çevre hukukuna oranla geleneksel hukukun daha yerleşmiş ve kabul görmüş kurumları vasıtasıyla korunmuş olacaklardır. Açıkça söylemek gerekirse, çevresel varlık kavramı Anayasada açıkça yer almamış olsa da, kamuya ait mallar içinde değerlendirildiğinde, bu malların tabi olduğu koruma rejiminden yararlanılarak koruma altında tutulabilir. Ancak bu belirtmek gerek ki, kamuya ait mallar hakkında Anayasada genel bir hüküm bulunmadığından, içeriği hala tartışmalı olan çevresel varlıkların ne düzeyde korunacağı bir sorun olarak varlığını sürdürümektedir. Ayrıca, yine Anayasada dahil olmayan kamuya ait malların bazıları temel hak ve ödevler kısımda yer almadığı için koruma etkinliği ve düzeyi skıntılı bir hal halabilir. Sonuç olarak, çevresel varlıkların etkin bir şekilde korunması ve içeriğinin doldurulması, kendine özgü bir kavramlaşımının

362 GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 84.
364 DURAN, “Kamusal Malların Ölçütü”, s. 49.

4. Çevre Hukukunun Kendine Özgü Bir Kavramsallaştırmaya Denemesi ve Koruma Rejimi

Batı uygarlığını oluşturan Aydınlanma düşüncesiyle hukuk, çevreye/doğaya, insan merkezli (antroposantrik) bir bakış açısıyla yaklaşmış; çevresel varlıklarla, salt insanlara sağladığı menfaatler çerçevesinde bir değer atfedilmiştir. Başka bir deyişle, insan merkezli bakış varlığın merkezine özne olarak insanı yerleştirmiş. Ancak ne var ki, çevresel varlıklar, geleneksel hukukun sadece insanları özne olarak tanıyan bakış açısıyla ele almamayacağı gibi, aynı zamanda yine geleneksel hukukun müklüyet temelli koruma rejimiyle de korunamaz.魩eyye, yapılmış gerekten şey; çevresel varlıklar, hem insanlar gibi özneleştirmek, hem de müklüyetle dayalı koruma anlayışına bir alternatifle, daha

---

365 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 86.
367 Uluslararası çevre mevzuatı açısından bazı örnekler için bkz. GILLESPIE, International Environmental Law, Policy and Ethics, s. 15-18.
368 Çevresel varlıklar özneleştirmek, modernitenin özne anlayışına ve özneyi kuruma seklime içkin olan eleştirelere tümünün muhatabı olur. Ancak dikkat edilmesi gereken nokta, çevresel varlıkların/doganın zaten moderniteyle bu sorunu kurmaca içine bile dahil edilmemiş olmasıdır. Çevresel varlıklar/doğan, özne kategorisine dahil edilirse, en azından modernitenin kurmaca özne anlayışına yönelik bir eleştiri bertaraf edilmiş olur, yanı çevresel varlıklar/doğan üzerinde işlenebilecek bir nesne olmaktan çıkarılabilir. Bu düşünmenin belli bir paradoksu içinde barındırıldığı kabul etmem.

Aşağıda uluslararası ve ulusal pozitif hukukta çevresel varlıkların durumu incelenec ve böylece metinlere ilişkin olan insan merkezli yaklaşımlar, her Şeye rağmen çevre hukuku tarafindan nasıl kendine özgü bir şekilde kavrulandığı ortaya koyulacaktır. Ayrıca mülkiyete yasanan koruma rejimlerinin, insan merkezli düşüncenin özne anlayışını pekiştirmekte nasıl bir işleve sahip oldukları ve çevresel varlıkların söz konusu rejimler dışında ancak başka bir dille koruma alta alınabileceğinin de altı çizilecektir. Bu noktada bazı sorunlara, ayrıntılara girmeden önce, deşinmekte yara vardır.


gerek. Ayrıca bu özneleştirmenin başka sorunlara da gebe olduğunu belirtmeliyiz. Ancak yine de, özneleştirmenin nesneleştirme kipinden daha çok açılım sağlayacağı noktada, israrci olduğunu söylemeliyim.

A) ÇED Sürecinin Sınıraşan Boyutlardaki Özneleri: *Uluslararası Kamu Malları, (Küresel) Müşterekler ve İnsanlığın Ortak Mirası*

Çevre kavramının hukukta çok farklı anlamalara gelecek şekilde kullanıldığı daha önce belirtilmişti. Çevre kavramı, hukuki metinlerde, kimi zaman sadece öğelerine değinilerek kimi zaman da çevre genel başlığıyla kullanılmıştır. Son zamanlarda hem uluslararası hukuk alanında hem de hukuk dışı alanlarda çevre, yeni bazı kavramlarla ifade edilmeye başlandı. Bu kavramlar; insanlığın ortak mirası (common heritage of mankind), uluslararası kamu malları (international public goods), küresel kamu malları (global public goods) ve (küresel) müşterekler (global commons) şeklinde adlandırıldıklar. Sözgelimi bu kavramlardan birisi olan uluslararası kamu mallarının, kamu maliyesindeki yeni eğilimlerin bir ürünü olduğu söylenebilir. Ancak yine de söz konusu kavram, geleneksel kamu maliyesi düşündüğünde, incelemelerle zaten varolan bir kavramın dönüşümü/değişime uğramış bir şekli olarak da değerlendirilebilir. Başka bir açıdan, bu değişime/dönüşüme, çevre sorunlarına dünya ölçeğinde artan ilginin


370 BAŞLAR, The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law, s.39.
klasik/geleneksel olanı nasıl etkilediğinin bir göstergesi olarak da bakılabilir.


Ancak bazı yazarlar, ‘hegemonik istikrar kuramı’na dem vurarak, görüşlerini; bu malların hegemonlar tarafından tedarik edildikleri varsayımını temel alarak oluşturmaktaadırlar. Başka bir ifadeyle, bu görüşe göre, uluslararası/küresel kamu malları, uluslararası ilişkilerde egemen konumda bulunan bir aktör devletin varlığını sağladığı, kolektif olarak arzu edilen sonuçların ortaya çıkardığı, istikrarlı

371 Bu iki kavram, bundan sonra, aynı anlamda gelecek şekilde kullanacaktır.


³⁷⁵ ULUTÜRK/AYKOL, “Küresel Kamu Malı, Hegemonya ve İstikrar’ın Küresel Ekonomi Politiği”, s. 8 vd.
İnsanlığın ortak mirası teriminin evrensel olarak kabul görmüş bir tanımlı bulunmamakla birlikte, birçok farklı terimle birlikte kullanılabilir. İnsanlığın ortak mirası, bazen kavram, nosyon, doktrin, rejin, ideal terimleriyle birlikte kullanılırken; bazen de kuram, ilke, hak, kural terimleriyle ifade edilmektedir. Başlar, böylesi farklı kullanımların çokluğunu terminolojik anar olarak adlandırmaktadır. Her şeyden önce insanlığın ortak mirası, felsefi bir kavram niteliğindedir; çünkü, kavramın kendisi dünyadaki büyük değişimler hakkında yapılmakta olan spekülasyonları cesaretlendirmektedir. Dolayısıyla kavramın ortaya çıkışının felsefe kökenli olduğu ve özellikle doğal hukuk felsefesi sayesinde hukuk alana taşındığı söylenebilir. Pozitif hukukun insanlığın ortak mirasına nasıl yaklaşıtırılacağına dehşetinden önce, insanlığın ortak mirasının açıklanmasında kullanılan üç terimi bilme önemlidir. Böylece kavrama yüklenen teorik anlam daha iyi anlaşılabilecektir.

İnsanlığın ortak mirası, şu üç terim çerçevesinde açıklanmaktadır: Ortak terimi, Kamusal emanet doktrini ışığında miras terimi ve nihayetinde yeni bir hukuk kişişi olarak İnsanlık terimi.

Ortak teriminin hukuksal karşılığı olarak, genellikle, ortak mükâliyet, toplumsal mükâliyet (communal property) veya insanlığın ortak egemenliği gibi kavramlar kabul edilmektedir. İşte bu sebeple, bazı yazarlarca, insanlığın ortak mirası kavramı ortak

İnsanlığın ortak mirası kavramının diğer bir ögesi, miras kavramı şeklinde belirtilebilir. Miras kelime olarak, miras kalan ya da kalacak mülkiyet şeklinde tanımlanmaktadır. Ortodoks görüşler insanlığın ortak mirası kavramını, uluslararası mamelek, ortak mamelek vb. kavramları kullanarak açıklamaktadırlar. Miras kavramının bu anlamda gelecek bir biçimde kullanılmasını sebebi olarak BM belgelerinin Fransızca ve İspanyolca versiyonlarındaki kullanımları gösterilmiştir. Bundan farklı olarak Anglo-Amerikan sisteminde anlaşıldığı şekilde miras terimi, mülkiyet hakları ve sahipliği anlamına gelmektedir. Açıkça söylemek gerekirse,

386 Kısaca bahsetmek gereken bu kavramlar; ortak menfaat, sahipsizlik ve Vũşaklarici/ Vũşaklararasi menfaat, ortak menfaet vb. kavramları kullanarak açıklamaktadırlar. Miras kavramının bu anlamda gelecek bir biçimde kullanılmasını sebebi olarak BM belgelerinin Fransızca ve İspanyolca versiyonlarındaki kullanımları gösterilmiştir. Bundan farklı olarak Anglo-Amerikan sisteminde anlaşıldığı şekilde miras terimi, mülkiyet hakları ve sahipliği anlamına gelmektedir. Açıkça söylemek gerekirse,
çevresel varlıklar açısından miras kavramının hukukta ne anlama geldiğini tespit etmek oldukça güç bir uğraştır. Çünkü miras terimi ortak sıfatıyla birlikte kullanıldığında, “hukuki anlamdan çok, tümüyle ahlaki ve politik anlam taşıyacaktır.”

Bu zorlu uṣura aṣmak için Kamusal Emanet Doktrinin “uygun bir çeket” olduğu söylenmiştir. Böylece çevrenin korunması için eski bir kavram yeni bir şelek büründürüldüğünde, koruma sağlanması düşündürümştür.

Kamusal emanet doktrini, çevresel varlıkların, onları korumakla yükümlü statüsüyle devletin elinde yed-i emin olarak bulunması anlamına gelmektedir.391 SAX’a göre, kamusal emanet doktrini şu üç kriteri karşılamak zorundadır. Ancak bu halde çevresel varlıklar etkin olarak korunabilecektir. Bu kriterler392;

a- Yurttaşların çevresel varlıklar üzerinde kamusal bir hakkı sahip olması,

b- Yurttaşların bu haklarını idareye karşı ileri sürebilecek şekilde donatılmaları,

c- Çevre sorunlarından kaynaklanan günümüzün kaygılarını kapsayan bir yorum yapma olanağı yaratılması.

Roma Hukuku ve İngiliz Hukuku menşei’li kamusal emanet doktrinin modern versiyonu Amerikan hukukunda hayır vakıfları (charitable trust) şeklinde bürunmuştur. Hayır vakıfları, ya genel olarak camunun ya da belirli bir sınıfın yararlanması için kurulmuş vakıflar şeklinde tanımlanmaktadır.393 Bu sistemde devlet kamusal bir gardıyan olarak kabul edilmektedir.

Kamusal emanet doktrini çeşitli uluslararası hukuk metinleriyle uygulamaya konulmuştur. 1968 tarihi BM Genel Kurulunun *canlı deniz kaynaklarının*...


Buraya kadar söylenenlerden hareketle, ÇED, sadece ulusal sınırlar içerisinde

özneleştirilmenin diğer özne kiplerinin hukuki varlıklarından farklı bir nitelik arz ettikleri ifade edilmelidir.

B) ÇED Sürecindeki Yerel Özneler: Ulusal Sıırılar İçerisinde Kalan Çevresel Varlıklar

ÇED ile ilgili mevcut hukuki düzenlemelere bakıldığında, bu düzenlemelerin neredeyse tamamının ÇED sürecinin üzerinde işlediği özne olarak, ya doğrudan çevreyi ya da dolaylı olarak çevrenin öğelerini kabul ettikleri söylenebilir. Örneğin AB ÇED Direktifinin 3. maddesinde bulunan, “insanlar, flora ve fauna; toprak, su, hava, iklim ve peyzaj; cisimli varlıklar ve kültürel miras” şeklinde sıralanmıştır. ÇED ile ilgili başka bir düzenlemede, çevreye; insan sağlığı ve güvenliğini, flora ve faunaya, toprağa, havaya, suyu, iklimi, peyzaji, kültürel mirası, tarihsel anıtları ve diğer fiziksel yapıları içecek şekilde yer almıştır. Benzer bir yaklaşım tanım şeklinde, Türk ÇED Yönetmeliğinde de yer almaktadır.

ÇED’i düzenleyen hukuki metinlerin getirdikleri tanımlar dışında, yine o düzenlemelerde yer alan EK’lerde belirtilen faaliyet türlerine bakarak da ÇED sürecinin üzerinde işlediği özneler tespit edilebilir.

Aşağıda, ÇED sürecinin üzerinde işlediği çevresel varlıkların, süreçteki yerleri belirlenecektir. Bu varlıklar, sırasıyla, kültürel miras, toprak, su, hava ve iklim, flora ve fauna, biyolojik çeşitliliklerdir.

"Kültürel varlıklar, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaği bütün taşınır ve taşınmaz varlıklar" ifadesi, geniş kapsamlı olarak tanımlanmıştır.

Tanımınca da anlaşılacağı üzere, kültürel miras, şimdiği kuşaklara önceki kuşaklar tarafından aktarılmış değerlerden oluşmaktadır. Bu değerler, çeşitli

399 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, madde 1 (vii).
400 Bu tanım Türk hukukunda Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun Tanımlar ve Kısaltmalar başlığı altında 3/a-1’de yer almaktadır.
ekonomik faaliyetlerden etkilenmekte ve zarara uğramaktadır. Dolayısıyla, kültürel mirasın hukuk tarafından farklı boyutlarda koruma altına alınması gerektiğini. Bu koruma, kimi zaman kamu hukuku, kimi zaman da özel hukukla sağlanmaya çalışılmıştır. Kültür ve tabiat varlıklarının farklı koruma düzeylerinde korunması karşısında, kanun koyucu bu değerleri ÇED’in öznesi haline de getirerek koruma düzeyini kuvvetlendirmiştir.


Kültürel mirasın korunması açısından önemli olan şey, bu çevresel varlıkları teşhis etmektedir. Zira, teşhis sayesinde korumanın düzeyi de belirlenmiş olacak; böylece hukukun koruma alanının sınırları çizilecektir. Bu duruma bağlı olarak, koruma kapsamına alınacak kültürel mirasın disiplinlerarası bir çalışma neticesinde teşhis edilmesi gerekliliğine işaret etmek de yarar vardır.

Faaliyet sahiplerinin uygulanmayı planladıkları faaliyetler, kültürel mirasın kapsamına girmesi kuvvetle muhtemel alanlardan, çeşitli metinlerde bu alanlar üzerinde yapılacak faaliyetler ÇED sürecine tabi kılınmıştır. ÇED sürecinde, bir faaliyetin kültürel miras üzerindeki etkileri değerlendirilmesi çeşitli aşamalarda mümkündür. ÇED’i düzenleyen hukuki metinler incelendiğinde, kültürel miras üzerindeki olası etkilerin süreçteki bütün aşamalarda değil, sadece belirli

403 Thomas F. King, “What should be the ‘cultural resources’ element of an EIA”, 20 EIA Review, 2000, s. 6.
404 KİNG, “What should be the ‘cultural resources’ element of an EIA”, s. 16.
aşamalarda hesaba katıldığı görülecektir. Örneğin AB ÇED Direktifinde durum böyledir.\textsuperscript{406}


AB ÇED Direktifinde ise, kültürel miras, 3. maddede kavram olarak yer almış, EK III’de projelerin uygulanacağı duyarlı yöreler içerisinde kültürel miras alanları da gösterilmiştir. Benzer bir şekilde, EK IV Bölüm 3’te, mimari ve arkeolojik mirastı, özellikle belirli maddi değerleri içeren uygulanması planlanan projenin önemli bir şekilde etkilemesi muhtemel çevrenin durumunun belirlenmesinden bahsedilmiştir.\textsuperscript{407} Ancak hemen belirtmek gerek ki, ÇED sürecinde kültürel kimlik, toplumsal birliktelik ve dil gibi kültürel mirasin önemli görünümlerini çok nadir olarak değerlendirirme kapsama alınmıştır.\textsuperscript{408}

ÇED sürecinde korku alma alanı alınan öznelerdenden birisi de topraktır. Bir faaliyetin toprak üzerindeki etkilerinden sakınmak bütün ekosistemin bozulmasını önlemeke önemli bir mesafe kat etmek anlamına gelecektir.\textsuperscript{409}ÇED sürecinin


\textsuperscript{408} LANGSTAFF/BOND, “The Consideration of Cultural Heritage Within EIA Practice Throught Europe”, s. 5.

üzerinde işediği özne olarak toprak, özellikle projenin uygulanacağı yer seçilirken önem arzetmektedir. Zira, projenin icra edileceği yerin jeolojik yapısı, faaliyet izinin verilmesi için uygun olması gerekmektedir. Faaliyetin yapılacağı yerin toprak yapısı, birçok faktörü de doğrudan etkilemektedir; sözgelimi, toprağın yapısında meydana gelebilecek herhangi bir değişim, buna bağlı olarak bitkileri ve dolaysıyle bu bitkilerle beslenen hayvanları da etkileyebilir.


411 Bkz. Özgür Sancaktar, Kamusal Sularдан Yararlanma, Yetkin Yay., Ankara 2004, s. 381.
412 Bkz. SANCAKTAR, Kamusal Sularдан Yararlanma, s. 229-240.
413 Bkz. SANCAKTAR, Kamusal Sularдан Yararlanma, s. 240-251.
izin verilecektir. Başka bir ifadeyle, ÇED raporlarında, belirlenen standart ve emisyon değerleri çerçevesinde yapılacak tetkiklerin sonuçları yer aldığından, muhtemel etkileri değerlendirirecek idari birim(ler)in atmosferi ve buna bağlı olarak diğer çevresel varlıklar koruma yönünde işlem tesis etmesi ve faaliyetin akıbeti hakkında karar vermesi gerekmektedir.

ÇED’in koruma altına aldığı çevresel varlıklardan bir başlığı bitki varlığı(flora)dir. ÇED’i düzenleyen hukuki metinlerde, ya doğrudan floranın korunması gerektiğini yer verilmiş ve/veya floranı korumayı amaçlayan uluslararası sözleşmelere atıf yapılmıştır. Floranın korunması tek başlarına, yaşam ortamlarından soyutlanarak mümkün olmayacağı için; bu koruma, diğer bazı alanları koruyan hukuki düzenlemelerle birlikte gerçekleşirilecektir. ÇED sürecin kapsamına giren faaliyetlerin flora üzerinde önemli etki/etkileri sahip olmaları ihtimalleri ve bu vasıtasyla diğer çevresel varlıkların da zarar görmesine neden olma olasılıkları yüksek olduğundan, bu faaliyetler henüz icra edilmeden önce etki değerlendirme kapsamına alınmıştır. Aynı düşünce tarzı, fauna (hayvan varlığı) için de yürütülebilir.

5. Değerlendirme


414 Esin Örücü, Taşınmaz Müllkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı (Müllkiyet Hakkının Sınırlandırılması), İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2132, İstanbul 1976, s. 6.

II- Faaliyet


415Bu tanım, AB ÇED Direktifi madde 1(2)’de, Türk ÇED Yönetmeliği madde 4’te yer almaktadır. İtalikle gösterilen kısımda, AB ÇED Direktifinde yer almamakta, bu kısımda Türk ÇED Yönetmeliğinde bulunmaktadır.


Daha önce de deyildiği gibi ÇED sürecinin hangi faaliyetler için uygulanacağı, bu süreçte veren sistemlerdeki mevcut yöntemlere göre değişiklik göstermektedir. Sözgelimi, bazı sistemlerde faaliyetler/projeler listeler halinde önceden belirlenmiş oldukları için, zaten bu halde faaliyet türü hakkında herhangi bir

---

araştırma yapmaya gerek duyulmamaktadır.

Faaliyet kavramına hangi faaliyet/proje türlerinin girdiğini, ÇED sürecini düzenleyen hukuki metinler incelenerek tespit edilebilir.

Sınırsız ÇED Sözleşmesinde faaliyet türleri, EK’de şöyle sıralanmıştır:

“a) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, b) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, c) radyoaktif atıkların depolanması, işlenmesi ve boşaltılması ya da iyonlaştırılmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, nükleer atkın kullanım ve diğer nükleer reaktörler, d) radyoaktif atıkların depolanması, işlenmesi ve boşaltılması ya da iyonlaştırılmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, nükleer atkın kullanım ve diğer nükleer reaktörler, e) radyoaktif atıkların depolanması, işlenmesi ve boşaltılması ya da iyonlaştırılmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, nükleer atkın kullanım ve diğer nükleer reaktörler, f) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, g) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, h) radyoaktif atıkların depolanması, işlenmesi ve boşaltılması ya da iyonlaştırılmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, nükleer atkın kullanım ve diğer nükleer reaktörler, i) radyoaktif atıkların depolanması, işlenmesi ve boşaltılması ya da iyonlaştırılmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, nükleer atkın kullanım ve diğer nükleer reaktörler, j) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, k) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, l) radyoaktif atıkların depolanması, işlenmesi ve boşaltılması ya da iyonlaştırılmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, nükleer atkın kullanım ve diğer nükleer reaktörler, m) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, n) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, o) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, p) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, q) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, r) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, s) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, t) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, u) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, v) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, w) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, x) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış, y) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp gaz haline getiren tesisler, z) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkmış”

Bu düzenlemeye benzer bir düzenleme AB ÇED Direktifi EK’de de yer almaktadır. Bu sebeple, burada EK II’de bulunan faaliyet türlerine de внимание bulunmaktadı. Direktifin II. EK’inde faaliyet türleri 13 kategori altında toplanmıştır. Bunlar, sırasıyla, şöyledir:

Yukarıdaki örneklerde benzer düzenlemeler Türk ÇED Yönetmeliğinde de bulunmaktadır. Tüm bunlardan çıkarılacak sonuç, neredeyse bütün faaliyet türlerinin ÇED süreçine tabi olduğunu sanılır. ÇED’in kapsamına girmeyen faaliyet türü oldukça sınırlıdır. Zaten, iktisadi faaliyetlerle çevrenin korunması hızla bir politikanın aracı olarak görülen ÇED’in aksine bir yöntem izlemesi çıktığı noktasıyla ters değerlendirmektedir.

III- İlgili Taraflar: Faaliyet Sahibi, Yetkili İdare ve Menfaati Olanlar

1. Faaliyet Sahibi


AB ÇED Direktifinin 1. maddesinde faaliyet sahibi, “bir projeyi başlatan kamu otoritesi ya da özel bir proje için izin talep eden başvuru sahibi” şeklinde tanımlanmıştır. Yine Türk ÇED Yönetmeliğinde faaliyet sahibi kavramı kullanılmamakla birlikte, 4. madde de, proje sahibi: “[b]lu Yönetmeliğe tabi bir projenin her aşamasında yürütülmesini üstlenen gerçek ya da tüzel kişi” ifade


Türk ÇED Yönetmeliğinde ise, yatırımcı/faaliyet sahibi, gerçek ve tüzel kişiler olarak gösterilmiştir. Gerçek kişiler, bireyler ve tüzel kişiliği haiz olmayan adı şıketler şeklinde sınıflandırılabilir. Buna karşılık tüzel kişiler ise, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve ticari amaç güden anonim, kolektif, komandit gibi tüzel kişiliği haiz ticari ortaklıklar ile kamu kurum ve kuruluşları ve dernek ve vakıflardır.

2. Yetkili İdare (Otorite)

Genel olarak idare, “yürütmenin görev ve ödevlerinin somutlaşması için gerekli hazırlık çalışmalarını yapan, bunlar yetkililerce saptanıp kesinleştirilen cihaz” olarak tanımlanmaktadır. İdare cihazı içinde yer alan birimlere de idari makam denilmektedir. Çeşitli hukuk sistemlerinde idari makam kavramına denk gelecek şekilde idari otorite kavramı da kullanılmaktadır.

İdari makam, kamu gücünü kullanan ve idari işlem yapma ehliyetine sahip organları ifade etmektedir. Ancak hemen belirtmek gereki ki, idarenin nam ve hesabına kamu hizmeti yapmakla yetkili ve görevli kılmış özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerine kanunla açık bir yetki verildiği hallerde, bu kişiler de idari işlem yapma ehliyetine sahip olmaktadır. Hatta ERKUT’a göre, “[...]bir özel hukuk kişisi de, kamu hukuku alanına ilişkin bir faaliyette bulunsa da, özel hukuk tüzel kişisi olarak kalır[...] [B]u son halde, özel hukuk tüzel kişisinin bir idari makam kimliğine büründüğü, bir idari makam gibi hareket ettiği söylenebilir.”

ÇED süreçinde ise, idari makamlar, bazen yetkili idare(otorite) bazen de karar-

---

418 Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2956, Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1982, s. 3.
419 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımdan İdari İşlemin Kimliği, s. 64.
420 AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılaş Usulü, s. 36.
421 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımdan İdari İşlemin Kimliği, s. 62.


AB ÇED Direktifinde yetkili otoritenin herhangi bir tanımana yer verilmemiş, 1. maddenin 2. fıkrasında Üye Devlet/lerin, Direktiften doğan görevleri ifa etmekten dolayı sorumlu gösterilen yetkili otorite/otoriteler oldukları hukme bağlanmıştır.


3. Menfaati Olanlar

Menfaat, genellikle, yargı hukukunda kullanılan bir kavramdır. Yargı yerlerinde dava açabilmek için, ya bir menfaatin ihlal edilmesi ya da kişisel bir hakın ihlali gerektmektedir. Menfaati ihlal edilmiş olanlar, diğer şartların da mevcut olması halinde yargıya başvurabilirler. Bu durumda, menfaatin içeriğine bakmaksızın gerektiğinden, yetkili otorite ifadesini kullanılarak ifade edilmektedir.

---

422 PETTS, “Environmental Impact Assessment—Overview of Purpose and Process”, s. 5.
423 SHEATE, Making An Impact: A Guide to EIA Law & Policy, s. 93.
Menfaat, literatür ve yargı organlarınınca, çoğunlukla yarar ve/veya çıkar anlamına gelecek şekilde yorumlanırsa, aksine bir ilgi olarak analiz edilmiştir. Bu anlamda, menfaatli olanlar, idare hukuku açısından, bir idari işlem yüzünden herhangi bir menfaat zedelendiği için dava açabileceği olana ifade edilir.


Kamu, Sırraşan ÇED Sözleşmesinde ise, Direktifle aynı paralelde tanımlanmaktadır.


---


IV- Önem (Significance)


Şu halde, önem kavramı hakkında, bir açıdan, aslında idarenin geleneksel takdir yetkisinin ÇED sürecindeki isim değiştirilmiş halı olduğu şeklinde bir yorum yapılabilir. Daha açık bir deyişle, idare, yapılması planlanan bir faaliyetin ileride muhtemel bir etki ya da etkilere neden olup olmayacağı hakkında bir takdir yetkisiyle donatılmış; bu yetki, ÇED sürecini düzenleyen metinlerde kullanılan bir kavramla, önem kavramıyla, hukuki bir zemin üzerine oturtulmuştur. Bu yaklaşımın

426 Örnek olarak, Sınır Salad ÇED Sözleşmesinde, AB ÇED Direktifinde ve Türk ÇED Yönetmeliğinde önem yer verilmiştir.


428 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 107.
İdarenin sahip olduğu yetkiler ikiye ayrılarak incelenmektedir; bunlar, bağlı yetki ile takdir yetkisi şeklinde ifade edilmektedir. Dolayısıyla idarenin bağlı yetkisini kullanarak yaptığı işler, bağlı idari işlerleri; takdir yetkisini kullanarak yaptığı işlerin takdir işlemleri takdirleri oluşturumaktadır.


HUBER, idarenin takdir yetkisini hukuk devletinin “truva atı’na benzetmiştir, idareye takdir yetkisi tanınarak ona yasa karışımsında belli bir serbesti verilmesini hukuk devleti ilkesine aykırı bulmuştur. GÜNDAY’a göre ise, yasakoyucu idareye takdir yetkisi vermekle, ona tamamen serbest karar verme yetkisi tanımamış, aksine somut olayın özellikleri göz önüne alarak en adil ve uygun çözümü bulma ödevi yüklemiştir. Kısaca söylemek gerekirse, idarenin takdir yetkisinin gerçek alan, idari işlemenin somut unuru (davranış koşullarını) belirleme serbestisi olarak kabul edilmektedir.

430 Metin Günday, İdarenin Takdir Yetkisi, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara 1982, s.1.
432 GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s.4-7.
433 H. Huber, Niedergang des Rechts und Krise der Rechtswissenschaft, Festgabe fur Giacometti, 1953, s.66’dan aktaran GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s. 8-9.
434 GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s. 15.
Şimdi idarenin takdir yetkisinin ÇED sürecindeki adı şeklinde ifade edilebilecek olan önem kavramının, süreç açısından takdiri karar alının özünde olduğu açıkça belirtilabilir. Ancak yine hemen belirtmek gereki ki, önem, aynı zamanda ÇED sürecindeki bilimsel kökenli kriteri, standartları, yargıları ve değerleri denkleştirmekte kullanılan ve sadece idarenin değil süreç müdahale olanların da değer yargılının ifadesi şeklinde beliren bir araçtır. Demek ki, önem, hem idarenin takdir sürece protector olarak hem de idarenin de kale sürece müdahil olanların da değer yargılarının ifadesi şeklinde beliren bir araçtır. Bu da, gerçekte onun subjektif bir özelliğe sahip olduğunu göstermektedir.\textsuperscript{436}

Önem, ÇED süreçlerinde, etkileri belirlemenin, onları tahmin etmenin, değerlendirmenin ve karar alının aşamasının özünde yer alır.\textsuperscript{437} Bu yüzden onun tanıımının iyi yapılması gerekmektedir. Hukuki metinlerde kavram açıkça tanımlanmış olmakla birlikte, literatürde bazı tanımları yapılmış ve bazı yorumlarda bulunmuştur.

DUINKER/BEANLANDS’a göre çevresel etkilerin önemi, insan faaliyetlerinin sonuçları üzerinde merkezileşmiştir ve bu sonuçların önemli olduğu toplumun değer yargısı ile belirlenmiştir. THOMPSON ise, bir etkinin önemi, topluma yöneldik bir etkinin değerine veya maliyetine bağlanmıştır. Ona göre, ÇED’in odağını toplumun arzularının temsil etme etkinin seçilmesi ve toplumun kendisinin değer yargısı üzerinden temellenmiş etkilerin önemli olup olmadığını tespit eden bir yargıdır. HAUG diğer bazı yazarlarla birlikte, önemi belirlemenin nihai olarak bir karar daveti olduğunu; dolayısıyla, belirli bir sorunun

\begin{itemize}
\item GILPIN, Environmental Impact Assessment, s. 6.
\end{itemize}
öneninin, bir ilgi eşiği ve bu ilginin önceliği ile potansiyel bir çevresel etkinin ilgi eşiğine karşı çıkabileceğini tarafından belirlendiğini ifade etmiştir. SADLER, önem kavramının sübjectif bir niteliğe sahip olduğunu, yani bir değer yargısı taşıdığını ve bu sebeple şarta bağlı olduğunu söylemiştir. Önemin ayrıca sınırlar dışında ilgisi olduğu için bilim insanlarının değerlendirmeleriyle de bağlı olduğunu dikkat çekmiştir.438


Bütün bunların ışığında, önem kavramının sübjectifliği yorumlama sorunu olduğu söylenebilir.439 Bu söylem, hukuki bir söylem şeklinde büründürülebilir. Bir faaliyetin çevresel etkileri olup olmadığını yönünde bir karar verecek olan idari birimin/kamu görevlisinin, bu karara alması için kendisine belli bir serbest alanı bırakılmışsa, burada bir takdir yetkisi var demektir. Daha açık bir şekilde söyleneirse, uygulamada zorunlu kılınmış bir süreç bulunurken, bir faaliyetin bu süreçte tabi olup olmadığını belirlemek için, idare/kamu görevlisi, bir dizi seçme kriterini dikkate almak durumunda(brakılması ve bunun sonucunda, bunları değerlendirek bir karar alabiliyorsa, artık burada takdir yetkisinin kullanılabileceği bir alanın olduğu kabul edilmelidir.440


439 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s.

440 HOLDER, AB ÇED Direktifi EK III’de yer alan kriter ve eşiklerin, karar alan mercilerle, önemi belirlemekte onlara yardım edecek bir yol sunduğuunu, bu kriter ve eşiklerin ileride üvey devletlerce daha dikkatli olarak hazırlanabileceği ve fakat eşiklerin/kriterlerin belirleme olanağını yine üvey devletlere bir takdir yetkisi verdiği, dolayısıyla bu halde Direktifin şartlarının esnek olarak yorumlanabileceği uyarısını yapmaktadır. Bkz. HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 108. Belirtmekte yarar var ki, üvey devletler, eşikler ve kriterleri Subsidiarite
Şu halde önemin ÇED süreçindeki hangi aşamalarda dikkate alındığının belirlenmesine geçilebilir.


tartılması, tertip edilmesi ve sonra kararın oluşturulması gerekmektedir. Aksi halde, ileride, ilgililer, bu karara karşı yargı yolunu kullanarak, kararı iptal ettrebileceklerdir.

V- Kirliliğin Açılımları: Zarar, Çevresel Zarar Ve Muhtemel Olumsuz Etkiler

Tek boyutlu bir bakısla baktığımızda uygurılık, bizlere, bir armağan sunmaktadır; bu armağanın en yakın dostunu ya da onun ikiz kardeşini, belirli bir şekilde ifade etmek yanlış olmaz. Belirli bir, bilimsel bilgi sayesinde önemlilik önemliliğine olanak sağlamaktadır; böylece, belirli bir, temellendmiş bilim sayesinde, yaşam tarzımıza, gürültülü alışkanlıklarınuzu kuşku duymaksızın monoton bir biçimde sürdürür gideriz. Bu hukuk dünyası için geçerli bir yargıdır. Her gün karşılaştığımız hukuksal sorunlara karşı tutumumuz, sıradan yaşamımızda farkı bile varmadan yapmış olduğumuz sözleşmelerin akibeti... Tüm bunlar, daha önceden içeriği hakkında bilgimiz olmasa da varlığın bildiği, kurallara duyuşumuzu güvenin/günlüklerin göstergeleridir. Modernitenin/modern hukuk dünyasındaki en sevdiği kavram olan belirli bir, hakimiyeti varyetarla sürdürülenin rağmen, ne zaman ki ekolajik bir aysberg ile karşı karşıya kalmış, iste o zaman yavaş yavaş su alarak batımıtır. Bu çarpıma sonucu, aysbergin o zaman da görülmeyen yüzü de ortaya çıkmış; aslında modernite içinde hep gizil olarak varlığını sürdüren riskler, çevre sorunlarının bir bir

444 Terim Bauman’a aittir. Bkz. BAUMAN, Siyaset Arayışları, s.179.
gündeme gelmesi ile görünür hale gelmişlerdir. Gerçekten, güvenlik çemberi ile örtülmuş modern olan her şeyin etrafındaki duvar, modernitenin bir zamanlar geleneksel dünyaya yaptığı gibi *yerinden çıkarılmıştır.*

Bütün bu yerinden çıkarma düzeneği, tek bir çerçeve, güvende dayanmaktadır.

Güven duygusu/güvenlik, uzmanların bilimsel bilgiyle örtülmuş uzmanlık bilgilerine dayanmaktadır. Bu uzmanlık bilgileri de soyut sis temlerde vücut düzeneklerine, tek bir kapısıyla girer. Risk toplumunda modern toplum dönümüne geçildiğinde küresel risklerin yaratıldığı, kanalın sonsuzluğuna ve biraraya getirilmesi ile görünür hale gelmesiyle modernitenin bir zamanlar gerçeklenen bir olay sunuyor; elimizde tuttuğumuz bir sahne olabiliyor. Risk ilk sahnesinde öngörülebilir olduğu gibi *yerinden çıkarılmıştır.*

Risk ilk sahnesinde öngörülebilir, öngörülemez yapar ya da öyle yapacak; *tahmin* ne kadar büyükse geleceğe dair modernitenin temel alt yapılarını dehşetle hapishanesi olarak modernitenin resmini çizdi. Artık bizler, teknik ve bürokratik aklın devasa bir konu olur. Bugüne kadar birçok sosyolog (Foucault, Adorno, Horkheim vb.) teknik bilginin politikaları, etikleri, matematikleri, kitle medyasını, teknolojileri, kültürel tanımları ve kuralları *toplum*ın sonucunda birer projeksiyon olur. Risk toplumunda modern toplum dönümüne geçildiğinde küresel risklerin yaratıldığı, kanalın sonsuzluğuna ve biraraya getirilmesi ile görünür hale gelmesiyle modernitenin bir zamanlar gerçeklenen bir olay sunuyor; elimizde tuttuğumuz bir sahne olabiliyor. Risk ilk sahnesinde öngörülebilir olduğu gibi *yerinden çıkarılmıştır.*


Güven duygusu/güvenlik, uzmanların bilimsel bilgiyle örtülmuş uzmanlık bilgilerine dayanmaktadır. Bu uzmanlık bilgileri de soyut sis temlerde vücut düzeneklerine, tek bir kapısıyla girer. Risk toplumunda modern toplum dönümüne geçildiğinde küresel risklerin yaratıldığı, kanalın sonsuzluğuna ve biraraya getirilmesi ile görünür hale gelmesiyle modernitenin bir zamanlar gerçeklenen bir olay sunuyor; elimizde tuttuğumuz bir sahne olabiliyor. Risk ilk sahnesinde öngörülebilir olduğu gibi *yerinden çıkarılmıştır.*


olarak, sanayileşmenin fiziki çevre üzerindeki etkisi ile dolaylı olan bilginin ürünüdür. Bu yeni safha, eski safhanın günahlarının farklı olarak bileşen ve politik fırsatlar sunmayı taahhüt etmektedir; bize ne olduğunu anlamak için yeni bir dil ve yol önermektedir. 

gerekirse, geleneksel hukukun zarar kavramı hem zarar görenin belirli ya da belirlenebilir olmasını temel almakta hem de zarara sebep olanın şart koşmaktadır. Ancak modernitenin ikinci safhasında öyle zarar çeşitleri ortaya çıkmıştır ki, ne bu çeşit zararlardan geleneksel hukukun kistaslarına uyma ne de zarar gören ile zarara sebep olanlar belirlenerek sorumluluk yolunu kullanmak mümkün olmuştur.

Özetle, bu halde yapılması gereken, geleneksel hukukun dilinin bu safhanın özellikleri doğrultusunda yeniden oluşturulmasıdır. Bu da çevre hukukun özellikleri çerçevesinde başarılabilir. Belirsiz birçok durum ortaya çıkmıştır ki, ne bu çeşit zararlardan geleneksel hukukun kıstaslarına uyma ne de zarar gören ile zarara sebep olanlar belirlenerek sorumluluk yolunu kullanmak mümkün olmuştur.


Dikkat edilmesi gereken nokta, bu kurgunun kaynağının kirlilik kavramı olmasıdır. Kirlilik kavramı, zarar, çevresel zarar ve muhtemel olumsuz etkiler kavramının çatısı oluşturur. Hal böyleyken, нич bu kavramın; 


1. Geleneksel Hukukta Zarar

Zarar kavramı, hukukta iki anlamda kullanılmaktadır. Geniş ve dar anlamlar şeklinde ikili bir ayırma tabi tutulan zarar kavramı, genellikle, dar anlamda kullanılmakta ve malvarlığından oluşan bir eksilme ya da artmanın önlenmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla zarar, yalnız bir şekilde kullanıldığında, dar anlamda zarar, manevi sözcüğü ile birlikte kullanıldığında ise geniş anlamda zarar kastedilmektedir.453


454 Mustafa Reşit KARAHASAN, geniş anlamda zarari “bir varlığın deşifreinde o varlığa sahip olan kimsenin isteği dışında, meydana gelen eksilme” şeklinde açıklamaktadır. KARAHASAN daha sonra tanım şöyle genişletmektedir: “Varlık kavramı ise, maddi bir mali, bir şeyi, öte yandan manevi bir şeyi (örneğin, şeref ve onur, ün, namus, sağlık, ruhsal huzur ve denge) kapsar. Öyle ki, ekonomik...
Bu ayrımın konumuz açısından önemi, çevresel varlıkların, özel hukukta şey kavramına denk gelir biçimde kullanılması sebebiyle, dar anlamda zararın kapsamında nasıl değerlendirildiklerini tespit etmektir. Çünkü özel hukuk açısından çevresel varlıklar, kişinin malvarlığına ait değerler olarak kabul edilmekte, bu açıdan çevresel varlıklarla yönelik bir haksız fiil karşısında söz konusu durum, kişilerin malvarlıklarında bir eksilme ya da artmanın önüne eklemektedir.

Bu da, çevresel varlıklarla yönelik bir haksız fiil sonucunda zararın kapsamının daralmasına neden olmaktadır. Ayrıca zarardan söz edebilmek için, bir kimsenin malvarlığında vuku bulan azalmanın, o kişinin rızası dışında gerçekleştirdiği bazı neticesinde zarar vermesi durumunda, özel hukuk anlamında zarar teşkil etmeyecektir.


455 **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Borçlar Hukuku, s. 496.
456 **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 1179.
458 Ethem Atay/Hasan Odabaşı/Hasan Tahsin Gökcanc, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yay., Ankara 2003, s. 149-150.
olasıdır.\textsuperscript{459} Dolayısıyla şartın gerçekleşmesi için, zararın doğmuş ve güncel olması gerekmektedir. Orta ya henüz çıkan zararlar da ortaya çıkması olmakla birlikte, kesinlikle ortaya çıkmamış bir zarar ne de özel hüküm olmamak üzere, orada kesinleşmesi için, zararın doğrudan gerçekleşmesi, yani idari etkinlik ya da zarar arasındaki ilişkinin araya girmemesi ve güncel olması gerekmektedir. Ortaya henüz çıkmamış bir zarar ya da ortaya çıkmış olmakla birlikte, kesinlikle ortaya çıkmamış bir zarar, ne idare hukuku anlamında ne de özel hukuk anlamında kabul edilebilir. Başka bir deyişle, sorumluluğun doğması için zararın, gerçekleş bir zarar olması şarttır.\textsuperscript{460} Gerçek zarar, doktrinde, şöyle tanımlanmaktadır:

“Gerçek zarar[...] işlem ve eylem (özel hukukta haksız fiil) anında doğmuş olan zarar ile muhtemel zarar anlamında olmaksızın, yani kişinin malvarlığına meydana gelmenin gerekşinmesi için, kesin bir zarar olması gerçek arttırmak için zararın, gerçek bir zarar olması şarttır.\textsuperscript{461} Gerçek zarar, doktrinde, şöyle tanımlanmaktadır:

“Gerçek zarar[...]) işlem ve eylem (özel hukukta haksız fiil) anında doğmuş olan zarar ile muhtemel zarar anlamında olmamak üzere, ilerde kesinleşmesi kuvvetle gerçekleştirecek olan zararlar, yani kişinin malvarlığına meydana gelen eksilme veya ilerde gerçekleşecek ‘kesin’ kazanç kaybı”dtr.\textsuperscript{462} Diğer bir deyişle, zararın doğrudan gerçekleşmesi, yani idari etkinlik ya da haksız fiil ile zarar arasındaki ilişkinin araya ilave bir sebep girmesizin gerçekleşmesi gereğini bildirir.\textsuperscript{462} Başka bir deyiş ise, zararın kişisel bir niteliği haiz olmasını gerekli kılmaktadır. Öyleyse zarara ugrayan belli bir kişi olmak zorundadır; örneğin, bir fabrikanın ortama saldırdığı kirlilik yüzünden bir zarar ortaya çıkar ve bu zarar o yöre halkını etkilerse, bu bakımından söz konusu zarar gerçekleştirecek, böylece zarardan bahsedecektir. Ancak bu zarar, sadece ortak nitelikte olmayabilir. Bir fabrikanın ortama saldırdığı kirlilik, tek tek kişi üzerinde de sonuç doğurabilir.\textsuperscript{463}

Ancak çevresel zarar söz konusu edildiğinde, bu şartların gerçekleşmesinin zor ve hatta bazı durumlarda imkânsız olduğu söylenebilir. Bu konun ayrıntılarına aşığında yer verilecek olmakla birlikte, burada, geleneksel hukukta da ortaya çıkan

\textsuperscript{459} GÖZLER'e göre, “[m]ühim olan şey, söz konusu zararın geleceği, ihtimal olarak değil, kesinlikle ortaya çıkmaktan vakti aşmadır.” Bzk. GÖZLER, İdare Hukuku, C. II, s. 1180.

\textsuperscript{460} Bu şartın bir tek istisnasi bulunmaktadır. O da, gelecekte oluşacak zararın kesin olması halidir. Öyleyse zarara ugrayan belli bir kişi olmak zorundadır; örneğin, bir fabrikanın ortama saldırdığı kirlilik yüzünden bir zarar ortaya çıkar ve bu zarar o yöre halkını etkilerse, bu bağlamda söz konusu şart gerçekleştirmemis olacak, böylece zarardan bahsedecektir. Ancak bu zarar, sadece ortak nitelikte olmayabilir. Bir fabrikanın ortama saldırdığı kirlilik, tek tek kişi üzerinde de sonuç doğurabilir.


\textsuperscript{462} ATAY/ODABAŞI/GÖKCAN, Teori ve Yargı Kararları İşliğinde İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, s. 152-153.

\textsuperscript{463} ATAY/ODABAŞI/GÖKCAN, Teori ve Yargı Kararları İşliğinde İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, s. 152-153; ÖGUZMAN/SELIÇ, Borçlar Hukuku, s. 498; EREN, Borçlar Hukuku, s. 46; ÖZEL, “Sözleşme Dişi Sorumlulukta Yansımaza Zarar ve Giderimine İlişkin Bazı Düşünceler”, s. passim.
benzer durumlara karşı, geleneksel hukukun kendi içinde getirilmiş olduğu çözümlere yer vermek gerekir. Geleneksel hukuk, doğrudan zararadan dolayı sorumluluğu kabul etmekle beraber, bazı hallerde bu tercihin dışındaki zarar türlerini de sorumluluğun doğması için kullanmaktadır.

Bu bağlamda, doğrudan zararadan başka; dolaylı zarar, müşterek zarar ve muhtemel zarar türlerinden bahsedilebilir. Dolaylı zarar, doğrudan zarara bağlı olarak, buna ilave bir sebeple ortaya çıkan zarardır. Yansıma zarar ise, “bir ya da birden fazla kişinin doğrudan zarar gören kişi ile özel bir ilişkisi nedeniyle, aynı zarar verici davranış yüzünden uğradığı, ancak bu kez dolaylı bir biçimde ortaya çıkan zarar olarak nitelendirilir.” Güven, dolaylı zararın bir alt kategorisini oluşturur.650 Müsterek zarar, zararın hesaplandığı tarihe kadar gerçekleştirilmiş, ancak başka bir unsurun eklenmesi gerek olmaksızın gerçekleştirilmiş beklenen zararlara denilir. Son olarak muhtemel zarar ise şöyle tanımlanabilir; henüz mevcut olmayan, ancak ilave bir riskin gerçekleştirmesi halinde doğması ihtimali bulunan zarardır. Burada dikkat edilmesi gereken, riskin gerçekleştirme ihtimalidir ki; eğer riskricanesmez ise, muhtemel zararın tazmini söz konusu olamayacaktır.651

Modern teknolojinin gelişimi ile birlikte, geleneksel hukukta müşteri müesseselerde ve zarar türlerinde, yukarıda kısaca açıklandığı gibi, görünür değişimler ortaya çıkmış, geleneksel kalıplar radikal bir biçimde değişmiştir. Bu değişimden önce, varolan sistem içerisinde bir revizyon ugraşma girişmiş ve özellikle mahkemeler kavramları geniş yorumlayan kararlar vererek, soruna çözüm bulmaya çalışmıştır. Yine mahkemeler, geleneksel hukukun yerleşik müesseselerini bu yeni duruma uygulamışlardır. Bu müesseseye kavramları, mahkemeler tarafından, yeni duruma

nasıl uyarlandırığını aşağıda yer verilecektir.

2. Çevresel Zarar


Literatürdeki bir görüşe göre, çevresel zararı, “ekolojik zararı da kapsayan daha geniş bir kavram olarak ve özel mülkiyetin konusu olan çevresel varlıkları da göstererek şekilde değerlendirilmek gerekir.”⁴⁶⁸ Bu cümleden hareketle, çevresel zarar ekolojik zarara göre, daha geniş bir kavram olup, ekolojik zararı da içinde barındırmaktadır; böylece, hem kişilerin özel mülkiyetinde yer alan çevresel varlıklarla yönelik zararları hem de özel mülkiyete tabi olmayan kamuya ait veya sahipsiz


Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirleme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kasar şartları arananca sorumluluk sorumludurlar. Kirletinin, meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu sakldır.

⁴⁶⁸ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 561.
çevresel varlıklara yönelik zararları kapsamaktadır. Öyleyse, ekolojik zarar, bu bakış açısıyla, “doğrudan insanların ayırdedilebilir varlıklarına olan zararların dışında kalan ve salt çevresel varlıklara hedef alan zarar” şeklinde bir değerlendirimeye tabi tutulabilir. Yani, ekolojik zarar, doğal çevrede ortaya çıkan zarar şeklinde belirlenebilir. Ayrıca aynı görüşe göre, “[...] doğrudan doğrultusunda insanların ayırdedilebilir varlıklarına olan zararların dışında kalan ve salt çevresel varlıklara hedef alan zarar” şeklinde bir deerylendirme tabi tutulabilir. 


Görüleceği gibi, doktrindeki ilk görüşün ekolojik zarar kavramına verdiği anlam ile diğer görüşün ekolojik zarar kavramına verdikleri anlam ortuşmekle birlikte, asıl fark, çevresel zarar kavramına verdikleri anlamda ortaya çıkmaktadır. Yukarıda bahsedilen ilk görüş, çevresel zarar kavramından, kişilerin maddi ve manevi varlıklarını, fiziksel bütünlüklerini dışlarken; diğer görüş, kişilerine yönelik zararı da kavrama dahil etmekte, geniş anlamda çevresel zarar hem kişilere yönelik hem de doğal çevreye yönelik zarar olarak kavramaktadır.


470 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 555.

471 YONGALIK, Çevre Sorumluluk Sigortası, s. 24-25, 52.
Her iki görüş de belli açılardan eleştirirse tabi tutulabilir. İlk görüşün yaptığı ayırının temel mantığı, kişilere yönelik zararların geleneksel zarar kavramı çerçevesinde değerlendirildiği için, bunların zaten korumaya tabi olduğu ve bu yüzden çevresel zarar kavramının kapsamında dâhil edilmemesine gerek bulunmadığı düşüncesi üzerine inşa edilmiştir. Bu düşünce, doğru olmakla birlikte, çevre sorunlarının kendine özgü niteliği dikkate alındığında, eksik bir içerik taşıdığı söylenebilir. Çünkü geleneksel zarar kavramı her ne kadar kişilere maddi ve manevi bütünlüklerini koruyor olsa da, bu koruma sadece olağan/sıradan zararlar yönündendir. Oysa çevresel bozulmaların sonucu olağan/sıradan değil, olağan dışı zararlar ortaya çıkmaktadır. Çevresel bozulmanın bu özelliğinden, yani olağan dışı zararlardan dolayı; kişilere maddi ve manevi varlıkları, fiziksel bütünlüklerinin korunması, geleneksel zarar kavramının kapsamı dışında kalmaktadır, bu sebeple korumanın kapsamı daralmaktadır, hatta imkânsızlaşılmaktadır. Demek ki, kişilere maddi ve manevi varlıklara, fiziksel bütünlüklerine yönelik olağan dışı zararlar geleneksel zarar kavramının sınırlarını aşmaktadır.

Öyleyse bu görüşü savunanların ayırına tabi tutulması gerektirir. Kararnı, çevresel zarar ile çevreye yönelik zarar arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Çevresel zarar, çevreye yönelik zararları da kapsamına alan daha geniş bir喹te yahut da çevrede bir ayırma tabi tutulmasından; 

Öte yandan ikinci görüş, olağan dışı zararları göz önüne almamak, geleneksel zarar kavramı sayesinde sağlanabilecek korumayı hiç dikkate almadan, kişilere maddi ve manevi varlığını, fiziksel bütünlüğünü geniş anlamda çevresel zararın

tanımına dâhil etmektedir. Ayrıca bu görüş, çevresel varlık kavramını dar yorumlayarak, sorumluğun ve korumanın kapsamını daraltmaktadır.

Kanımca, çevresel zarar kavramı;

(a) kişilerin özel mülkiyetinde yer alan çevresel varlıklara yönelik zararları,

(b) özel mülkiyete tabi olmayan kamuya ait veya sahıpsız çevresel varlıklara yönelik zararları,

(c) ekolojik zararlar ve nihayetinde,

(ç) kişilerin maddi ve manevi varlıklarında, fiziki bütünlüklerinde meydana gelen olağan dış zararları kapsayacak biçimde değerlendirilmelidir.

Böyle bir değerlendirme sonucu, kişinin maddi ve manevi varlığına, fiziksel bütünlüğüne yönelik bir zarar ile çevresel zarar yaratan da ekolojik zarar arasındaki ayırmayı netleştirmesi ve kişilerin maddi ve manevi varlığı ile fiziksel bütünlüğüne yönelik, meydana gelen herhangi bir sırada zarar karşısında, geleneksel zarar kavramına ilişkin hükümlerden yararlanarak sorumluluğun ve korumanın sınırlarını belirleme olanacağını yaratmasıdır. Çünkü bir kişinin maddi ve manevi varlığına, fiziksel bütünlüğüne yönelik sırada zarar yaratan da çevresel zarar ile yine bir kişinin maddi ve manevi varlığına, fiziksel bütünlüğüne yönelik ve çevre sorunlarının kendine özgü niteliklerinden kaynaklanan olağan dış zararlar söz konusu olduğunda; geleneksel hukukun zarar kavramı olağan dış zararlar karşısında yetersiz kalmaktadır ve dolayısıyla sorunun çözümü karmaşık bir hal almaktadır. Ayrıca çevresel zarar ve ekolojik zarar, geleneksel zararın aksine, kolektif, genel ve yaygın bir nitelik taşıma; kişilerin maddi ve manevi varlıklarını gibi bazen güncel olmamakta, yani uzun dönemli etkileri haiz bulunabilmekte ve belirli kesin bir zarar şeklinde ortaya çıkmayabilir. 

İşte tam bu noktada, çevresel zararın, genellikle, özel hukuk

473 “Çalışmamızda yapay çevrevi sorumluluk hukuku anlamında çevre zarar kavramının belirleyicisi olarak dikkate aldığımız çevre kavramının dışında bırakma hakkız.” Bkz. YONGALIK, Çevre Sorumluluk Sigortası, s. 23.


kaynala bir koruma rejimiyile tazmin edilemediğine değişilebilir.

Daha önce de deignedildiği gibi, özel hukuku temel alan ve sadece tazmin edici bir boyutla zararı gidermeye yönelen bir yaklaşım, çevresel varlıklar korumakta yetersiz kalmaktadır. Çünkü geleneksel sistemlerin en önemli handikaplarından birisi, sahipsiz çevreyi yeterince koruyamamasından kaynaklanmaktadır. Özel hukuk sistemi, çevresel varlıkları, sadece bireylerin ekonomik menfaatleri temel alan özel mülkiyet ekseninde korumaktadır.476 Bu da çevresel varlıkların özel mülkiyete konu olmadığını bir durum söz konusu olduğunda, varlıkların serbest mal olarak değerlendirilip üzerinde zarar verici tasarruflarda bulunmasına neden olmaktadır. Bu sakıncayı aşmak için, çevresel varlıklar devletin hüküm ve tasarrufu altında kabul edilmekte ve bu şekilde korunmaya çalışılmaktadır. Bahsedilen yöntemin kapsamı her zaman istenen düzeyde olmamak veya kapsamı geniş olsa bile, sistem içindeki kimi sorunlardan dolayı yeterli koruma sağlamamaktadır. Bütün bunlara ek olarak, aşağıda da görüleceği üzere, tedrici zararlar yüzünden çevresel varlıkların uzun dönemde tahrip kararında geleneksel sistem çaresiz kalmaktadır. GRANT, geleneksel hukuki olanakların yetersiz kaldıklarını, bu sebeple yine geleneksel hukuk sistemi içinde kalınmakla beraber, söz konusu sistemin geliştirdiğini ifade etmektedir. GRANT, hukuki sorumluluk sisteminin yetersiz kalması üzerine, geliştirilmiş bir hukuki sorumluluk (enhanced civil liability) sisteminin oluşturulduğunu ve bu yeni sistemin amacının, çevresel zarar vuku bulmadan önlenmek ve zarar vuku bulmuş ise, çevremin restorasyonunu güvenceye almak için ihtiyati tedbir bir da diğer yargısal usuller gibi geleneksel hukuki araçlara yeni bir biçim vermek olduğunu söylemektedir.477 Geliştirilmiş sorumluluk sistemi’nin, bu yeni yöntemlerin, sorunun çözümünde, kısmen de olsa yarar sağladığı gözden kaçırılmaması gereken bir durumdur.

Muhtemel olumsuz etkiler kavramının önemini, çevresel zarar henüz ortaya çıkmadan önce de çevresel varlıkların korunmasında bir olanak sağlamasında aramak gerekmektedir. Bilindiği gibi, faaliyet henüz planlama safhasında olduğu için, çevre üzerinde bir zarar meydana getirme olasılığı bulunmamaktadır. Ancak bu noktada,

476 TURGUT, “Definition and Valuation of Environmental Damage in Turkey”, s. 288.
ÇED’in öngörücülüğü önem kazanmaktadır. Zira, ÇED, henüz bir çevresel zarar ortaya çıkmadan riskleri hesaba katarak çevrenin bozulmanın önüne geçme olanağı sağlamaktadır. Muhtemel olumsuz etkiler, bu açıdan önemli bir işlev görmektedir.

3. Çevresel Zarara Bir Alternatif: Muhtemel Olumsuz Etkiler

ÇED sürecini düzenleyen hukuki metinler incelediğinde, bu metinlerin hiçbirinde, zarar ve/veya çevresel zarar kavramlarına yer verilmiş görülmez. Sözcü düzenlemelerin arasında yatan saik, çevre üzerinde mutlaka bir zararın ortaya çıkmış olması şartını aramak ve dolayısıyla zarar meydana gelmiş olsa bile, sadece bir tehlike veya riskin varlığını yeterli olduğunu kabul etmek eklinde belirilebilir. Başka bir ifadeyle, ÇED sürecini düzenleyen metinler, bir zarar ortaya çıkmaması ya da çıkma ihtimalinin olmaması durumlarında da hükmüten tehlikeli veya riskli ve hatta riskin muhtemel olması halinde de, bu faaliyetlerin sürece tabi kılınmasını öngörmektedirler. Çünkü faaliyet sonucu çevre üzerinde herhangi bir zarar ortaya çıkmış olsa da, bir etki/sonuç husula gelebilir; bu halde, böyle bir etki/sonuç daha sonra çevrede telafisi güç zararlara sebebiyet verebilir. İşte tüm bu sebeplerle, etki/sonuç kavramının içeriğini belirlemek zaruri olmaktadır. Dolayısıyla etki/sonuç kavramının ne anlama geldiğini belirlemek için, hem ÇED ile ilgili bazı düzenlemelerde yer alan, hem de literatürde ÇED'in tanımında kullanılan, muhtemel ve olumsuz kelimelerin, bahsedilen kavramı nasıl nitelendirdiklerini açıklamak gerekecektir. Şimdi belirtmem gerekirse, etki/sonuç kavramı, her iki sözcükle birlikte kullanılması durumunda, ÇED sürecinin özüne daha uygun olacaktır. Ancak etki/sonuç kavramına deşinmeden önce, çevresel zarar ile kirlilik kavramlarının ortaya konulmasına ve kirlilikle ilgili mevcut bazı açıların yetersizliğine deşinmekte yarar bulunmaktadır.

A) Çevresel Zarar ile Kirlilik Arasındaki Kapsam Tartışması

ÇED ile ilgili hukuki metinler incelediğinde, zarar ve/veya çevresel zarar ile kirlilik kavramlarına bu metinlerde yer verilmemişine yukarıda deşinilmiştir. Ancak ÇED sürecine yer veren hukuki metinler dışındaki birçok metinde, çeşitli ansiklopedi ve sözlüklerde yer alan kirlilik tanımlarını bir araya getiren kapsayıcı tanımların
yapılması şeklinde bir yöntem izlendiğine, bazı yazarlarca dikkat çekilmiştir.\textsuperscript{478} Bu yöndeki bazı görüşlere göre kirlilik, çevresel zarar kavramından daha geniş bir kapsama sahiptir\textsuperscript{479} ve hukuvi metinlerde yer alan bu kirlilik tanımlarındaki en önemli ögdenin, olumsuz etkiler kavramı olduğu söylenmektedir.\textsuperscript{480} Başıka bir görüşe göre ise, kirlilik çevresel zarardan kapsam olarak daha dar bir kavramdır.\textsuperscript{481} Başka bir ifadeyle, kirlilik tanıının temelinde, çevresel zarar kavramı yer almaktadır. Dolayısıyla bu ikinci görüşe göre kirlilik, çevresel zarar kirlilikten daha geniş bir kapsamda kabul ederken; ilk görüş, tam aksine, kirliliği çevresel zarar karşısında kapsam olarak daha geniş bir yere koymaktadır. Ayrıca ikinci görüş ışığında, olumsuz etkiler kavramı, çevresel zarardan daha dar bir kavram olarak kabul edilmektedir. Gerçekte, bu iki görüşün farklı olduğunu nedeni, kirlilik kavramına yükledikleri anlamdan kaynaklanmaktadır. Çünkü kirlilik, literatürde iki şekilde anlaşılmaktadır ve bu iki görüş de birbiriyle çelişmektedir.\textsuperscript{482}


Diğer bir görüş ya da karşı tez ise, kirliliğin tanımı, çevre ya da insan sağlığı üzerinde bir etki hususı getirilmesinden şüphelenilen bir maddenin mevcut sınırları

\textsuperscript{478} TURGUT, Çevre Hukuku, s. 390.  
\textsuperscript{479} Bkz. J. McLoughlin/E.G. Bellinger, \textit{Environmental Pollution Control (A Introduction to Principles and Practice of Administration)}, Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff Pub., 1993, s.7: “Zarar, (…) kirliliğin bir şeklidir.”  
\textsuperscript{480} Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 392. Kirlilik tanımlarındaki en önemli öğenin, olumsuz etkiler kavramı olduğu iddiası ile birlikte incelenmektedir.  
\textsuperscript{481} BOYLE/BIRNIE, International Law & Environment, s. 124.  
\textsuperscript{482} De SADELEER, Environmental Principles, s. 38-39.

**B) Kirliliğe Yeni Bir Bakış Olarak Muhtemel Olumuz Etkiler:** İçeriği, Kapsamı ve Uygulama Alanı

Muhtemel olumuz etkiler, kirliliği ne sınır değerinin aşılmasıyla, ne de bu sınır değer aşılamanın olsa bile çevresel zararın vuku bulmasına dayanan teorilere göre açıklanabilir. Çünkü her iki bakış açısı da, kavramın kapsamını daraltmaktadır. Bu da, ÇED sürecinin amacına ters düştüğünü ve sonucun ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Nitekim, belirli bir sınır değere yer veren bir normun ihlal edilmiş olması sonucunda hukuki kirliliğin var olduğunu kabul eden yaklaşımlar; ileride ortaya

---


484 TURGUT, Çevre Hukuku, s. passim.
içerecek şekilde tanımlanmıştır. Fakat Avrupa Birliği ÇED Direktifine ilişkin olarak, böyle bir tanımlamanın olduğu söylenemez. 97/11 sayılı ÇED Direktifi, etki kavramının tanımına yer vermemiş, ancak 1. maddede çevresel sonuçlar terimini kullanmıştır.


ÇED sürecini düzenleyen uluslararası, bölgesel ve ulusal hukuki metinler bakımında, özellikle bu metinlerden Sınıraşan ÇED Sözleşmesinde ve Türk ÇED Yönetmeliğinde, etki kavramının tanımlandığı belirtilebilir. Sözgelimi, Sınıraşan ÇED Sözleşmesinde etki, “insan sağlığı ve güvenliği, flora, fauna, toprak hava, su, ilkim, peyzaj ve tarihsel kalıntılar ya da diğer fiziksel yapılar veya bunlar arasındaki etkileşimleri kapsayan çevrede önerilen bir faaliyetin sebebi olduğu ve bu faktörlere yönelik değişikliklerden kaynaklı sosyo-ekonomik koşullar ya da kültürel miras üzerindeki etkileri de içeren her türlü etki anlamına gelir” biçiminde tanımlanmaktadır.

Aynı şekilde, Türk ÇED Yönetmeliğinde, etki teriminin, “[b]ir projenin hazırlık, inşaat ve işletme sırasında ya da işletme sonrasında, çevre unsurlarından doğrudan ve dolaylı olarak, kısa ve uzun dönemde, geçici ya da kalıcı, olumlu ya da olumsuz yönde ortaya çıkması olması değişiklikler” anlamında tanımlandığı daha önce ifade edilmiştir.

Görüleceği üzere, Sınıraşan ÇED Sözleşmesi etki kavramını çevre ve çevrenin öğeleri üzerindeki bir faaliyetin sebebi olduğu her türlü etki şeklinde tanımlayarak, aslında etki kavramının tanımlamaktan çok etkinin çevre ve çevrenin öğelerine yönelik olduğunu ifade etmektedir. Oysa Türk ÇED Yönetmeliği çevre öğelerinden daha genel bir ifadeyle bahsederek, aslen etkinin anlamı açıklar nitelikte bir tanımlamaktadır. Öyleyse bu tanımayı esas alınarak muhtemel olumsuz etkiyi açıklamak daha kolay olacaktır.

İlk elden tespit etmek gerekirse, etkinin, çevre ve/veya çevrenin unsurlarına
yöneliği görülecektir. Bunun anlamı, etkinin çevre ve/veya çevrenin unsurları üzerinde bir değişiklik meydana getirme olasılığıdır. Bununla birlikte, etki kavramı sadece çevre üzerinde bir değişiklik meydana getirmemekte, aynı zamanda sosyal-ekonomik değişikliklere de neden olmaktadır. Bundan hareketle, faaliyetin yapılacağı yerin çevresindeki yerleşim yerlerinde sosyo-kültürel tarzda ne şekilde bir değişim yaratacağı, istihdama neden olup olmayacağı ya da demografik yapısında ne ölçüde bir dalgalanma yaratacağı vb. birçok sosyal ve ekonomik içerikli etki, değerlendirmede dikkate almak zorundadır. Bu sosyo-ekonomik etkilerin içeriğine daha yakından bakılsrsa, etkilerin şu başlıklar üzerinde değişiklikler yaratacağı görülecektir: emek arzı ve talebi (istihdam); emek piyasasının baskı; nüfus oranında değişim (göçler); konut sorunları; eğitim, Sağlık ve diğer hizmetler; yaşam kalitesinde değişim ve kültürel çevrede yaş诸葛ma olasılığı gibi.


Faaliyete ilişkin riskli durumlar da muhtemel olumsuz etkiler kavramının özünde yer almaktadır. Riskli durumlarda, düşük de olsun, bir zararın ortaya çıkma olasılığı peşine kabul edilmektedir. ÇED’e tabi faaliyet sonucunda, herhangi bir zarar ortaya çıkarma ihtimalinin düşük ama zararın vuku olması halinde büyük etkilere sebep olma ihtimali yüksekse, bu riskli durum göz önüne alınarak faaliyet uygulanmaya konulmamalıdır. Diğer bir deyişle, faaliyetin men edilmesi için illâ faaliyete başlanmış olması gerekmemekte, hazırlık, inşaat ve işletme aşamasında
riskli durumların vuku bulacağı ihtimalinin kuvvetle muhtemel olması yeterli olmaktadır. Buna ek olarak, işletme izni verilmiş dahi olsa, sonrasında bir etkinin ortaya çıkma ihtimalinin belirmesi durumunda, yine faaliyet durdurulacaktır. Öyleyse bir faaliyetin bir süredir devam ediyor olması ve bu faaliyetten dolayı onay karan verilmeden önce herhangi bir etkinin ortaya çıkmaması, bu etki/etkilerin sonrasında da ortaya çıkmayacağı anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla, muhtemel olumsuz etkiler kavramı, riskli durumların, faaliyete henüz başlamadan önce de, faaliyete başladıktan sonra da ortaya çıkacağı varsaymaktadır.

Özetlemeğe gerekirse, muhtemel olumsuz etkiler, henüz ortaya çıkmamış olmakla birlikte ileride olası olan zararları riskli durumlar olarak kabul eden ve bu çerçevede doğrudan ve dolaylı, kısa ve uzun dönemde yahut geçici ya da kalıcı olması bakımından çevre üzerinde görülecek değişiklikleri ifade eden bir kavramdır. Son bir cümleyle, bu kavramın, zarar ve çevresel zararın ve hatta kirliliğin kapsamını genişlettiği söylenebilir.
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ÇEVRSEL ETKİ DEĞERLENDİRİMESİ SüRECİNİN
AŞAMALARI, KATILIM VE TEMEL İLKELERLE İLİŞKİSİ

§ 1- ÇEVRSEL ETKİ DEĞERLENDİRİMESİNİN AŞAMALARI

I. Genel Açıklama


485 ÇED, çevrenin kirlenmesini önlemeyi amaçlayan sistematiğe, bütün ve disiplinlerarası bir çalışmayı gerektiren bir teknik bir süreçtir. Bu konuda bkz. KELEŞ/ERTAN, Çevre Hukukuna Girişi, s. 118.
486 Örneğin ÇED’in anavatanı olan ABD’de NEPA’da kapsam belirleme aşaması ve izleme-denetleme aşaması bulunmamaktadır. Bkz. WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 5; TURGUT, Çevre Hukuku, s. 492.
II. Ön İnceleme Aşaması (Screening)

Yukarıda, ÇED’e tabi faaliyetlere proje düzeyinde yer verildiğinde, iki farklı yöntemin kullanıl듯ıdın bahsedilmişti. Bu iki yöntem, zorunlu ÇED yöntemi ve takdiri yöntemi olduğunu hatırlatmakta yarar bulunmaktadır. Çünkü ön inceleme aşaması, teorik düzeyde, bu iki yöntem göre farklılık göstermektedir. Uygulamaya bakıldığında ise, ÇED sistemine yer veren birçok ülkede, her iki yöntem birlikte uygulandığı; başka bir ifadeyle, melez bir yaklaşımdır tercih edildiği söylenebilir.


Bu anlamda, ön inceleme aşamasında, önem kavramı araştırılacak, aslında birçok faaliyetin gereksiz bir şekilde değerlendirilmeye tabi tutulması veya çevre üzerinde olumsuz etkiye sahip olan diğer bazı faaliyetlerin değerlendirilmemesi ihtimali ortadan kaldırılabilir. Aslında ön inceleme aşaması, belirli bir proje için, ÇED’in gerekli olup olmadığı yönünde bir kararın verildiği sürecin ilk aşamasını teşkil etmektedir. Buna bağlı olarak ifade etmek gerekirse, ön inceleme aşaması tamamlanmadıkça, ÇED sürecinin diğer aşamalarına geçilemeyecektir. Pozitif

---

488 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 115.
489 Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 493. Aynı yönde bir görüş için bkz. HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 36-37.
490 GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 75.
491 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 35.
hukuk açısından bu, yetkili idari birimin sürecin devam edip etmeyeceğine yönelik olarak bir karar aldığı anlamına gelmektedir. Yani ön-inceleme aşamasının tamamlanması, idari birimin sürecin devamına yönelik bir karar aldığı göstermektedir.

Ön-inceleme aşamasının başlatılabilmesi için, faaliyet sahibi, öncelikle, yetkili idari birim/birimlere başvuracaktır. Faaliyet sahibinin bu başvurusu neticesinde, yetkili idari birim/birimler, faaliyetin ÇED kapsamında girip girmediğini tespit edeceklerdir. Faaliyet sahibinin başvurusu, söz konusu yetkili idari birim/birimlere başvuruyu inceleme fırsatı sunacaktır. İncelenen başvuru sonucunda, ön inceleme aşaması başlatılmış olacaktır.


Aşağıda ön-inceleme aşaması, Genel Açıklama kısmında belirtilen gerekçelerle, AB ÇED Direktifi üzerinden açıklanacak ve bundan hareketle daha sonra, kısaca, Türk ÇED sistemindeki yeri incelenecektir.

85/337 sayılı AB ÇED Direktifi’nin uygulandığı dönemde, üye ülkelerde çeşitli tipki projeler için ÇED’in uygulanması, farklılıklar göstermektediydi. Bu farklılıkları bertaraf etmek amacıyla, söz konusu Direktif 97/11 sayılı Direktifle değiştirilerek, ÇED’e konu olabilecek projeler için ön-inceleme aşaması şart koşulmuştur.

Ön-inceleme, ÇED sürecindeki ilk aşamadır. Ön-inceleme, Direktifin 4. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, 4. maddenin 1. fıkrasında; “EK I’de listenmiş projeler, bir değerlendirmeeye konu yapılmalıdır” hükümü ile ÇED, EK I’deki proje

---

493 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 36; European Union, Guidance on EIA-Screening, s. 5.
494 JONES, “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, s. 201; European Union, Guidance on EIA-Screening, s. 8.
kategorileri için zorunlu kılmıştır. Bu listede yer alan projeler hakkında, artık ÇED süreci, uygulamaya konulmak zorunluğundadır. Başka bir ifadeyle, bu projelerin ön-incelemesi, ÇED’i gerekli kılan ‘evet’ kararına rehberlik etmektedir. EK I’de listelenmiş projeler için zorunlu ÇED yöntemi de denilmektedir


AB’ye üye bütün devletlerde, ön-inceleme aşamasının uygulanmasına ilşkin olarak bazı yaklaşımlar benimsenmiştir. Bu yaklaşımlar şöyle özetlenebilir:496

• Bütün Üye Devletlerde, EK I’e tabi projeler için ÇED’in uygulanması zorunludur. Böyle projeler, ÇED uygulanması daima gerekli olan zorunlu projeler listesinde yer almaktadırlar.

• Bazı Üye Devletler, Direktifin EK II’ye tabi projelerini, iç hukuklarındaki zorunlu listelere aktarabilirler. Direktifin 4 (2) (b) maddesi, buna cevaz vermektedir.

• Üye Devletler istisnanı bazı durumlarda, eşiklerin ve kriterin altında ya ÇED’in hiç uygulanmayacağını ya da basit bir ÇED usulü uygulanacağını tahmin ettiler istisnanı yahut negatif listelere tesis edebilirler.

495 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s.108.
496 European Union, Guidance on EIA-Screening, s. 7.

Ön-inceleme aşamasının kendi içerisinde bazı basamaklar vardır. Sözel konusu bu basamaklar, adım adım çıkıldktan sonra karar alınacaktır. Karar ilk basamak sonucu alınrsa, süreç devam edeceğin için artık diğer basamaklara gerek kalmayacaktır. Basamaklar, beş başlık altında incelenebilir:

1. Basamak: Proje, EK I yoksa EK II projesi mi?
2. Basamak: Proje, ÇED’i gereklili kılan zorunlu bir listede mi?
3. Basamak: Proje, ÇED sürecini muaf kılayan istisnai bir listede mi?
4. Basamak: Somut durumun göz önüne alınması: Proje, çevre üzerinde muhtemel önemli etkilere sahip mi?
5. Basamak: Ön-inceleme kararının kayıt altına alınması ve yayımlanması

İşte ön-inceleme aşaması, bu basamaklarda verilecek cevaplar doğrultusunda faaliyetin ÇED sürecine dahil olup olmayaceği anlaşılacaktır.


Türkiye’de ise, ÇED Yönetmeliğinde, ön-inceleme aşaması, EK II’de yer alan faaliyetler için öngörülmüştür. Yönetmeliğin 6. maddesine göre, gerçek ve tüzel kişiler, “[…Ek-II’ye tabi projeler için proje tanıtım dosyası hazırlamak, ilgili makamlara sunmak ve projelerini verilen karara göre gerçekleştirmeke yükümlüdürler.” Görüleceği üzere, EK II’ye tabi projeler için ön-inceleme aşaması

497 European Union, Guidance on EIA-Screening, s.11-15.
tanınmış bulunmaktadır. Ön-inceleme yapacak yetkili idari birim ise, 16. maddede Çevre ve Orman Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Bakanlığı, tanıtım dosyasını inceleyerek, EK IV’teki formata uygunluğunu denetler. İnceleme ve değerlendirmelerini tamamladıktan sonra, projenin ÇED sürecine tabi olup olmadığını hakkında kararını verecektir. ÇED gereklidir kararı karar, projenin ÇED sürecine tabi olduğu ve bu süreçin başlatılması gerektiliğine işaret etmektedir.

III- Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının Kapsamını Belirleme (Scoping)


498 Bazılara göre, kapsam belirleme bir aşama olmaktan ziyade bir süreçtir. Bkz. JONES, “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, s. 210; ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 34; GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 76.
499 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 495; GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s.75; WOOD, Environmental Impact Assessment, s.136. Benzer bir açıklama için bkz. ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 34.
500 Bkz. WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 136-137.
501 Ancak TURGUT 2001 tarihli kitabında hatalı bir biçimde, AB’nde kapsam belirleme aşamasının bulunmadığını, ileri sürmektedir. Oysa AB’nde birazdan gösterileceği gibi, kapsam belirleme aşaması
aşaması hukuklık kazanmış olmaktadır.\textsuperscript{502}


Örneğin, doğal ortamı gereği nesli tehlikede olan türlerin bulunduğu bir yere nükleer tesis inşa edilmesi planlanmakta olsun. Söz konusu bu tesis, kurulmaya planlanan yerin çevresel özellikleri hesaba katıldığında, inşaat aşamasında veya

\textsuperscript{502} JONES, “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, s. 218: Jones, bu değişiklikle yetkili otoritin değerlendirmenin kapsamını göstermesinin zorunlu (compulsory) kalındığını ifer vermiştir. Oysa, yapılan değişiklik, Üye Devletlere kapsam belirleme aşamasını kendi ÇED usullerinin zorunluluğunu kabul etmelerine izin vermektedir. Başka bir deyişle; üye devletler, kapsam belirleme sahasını iş hukukta zorunlu bir safha olarak düzenleyebilirler. AB’nin kapsam belirleme aşaması aşağıdaki daha ayrıntılı olarak incelenmektedir.

\textsuperscript{503} USLU, Çevresel Etki Değerlendirmesi, s.35. Aynı yönde açıklamalar için bkz. JONES, “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, s. 212.

\textsuperscript{504} ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 35.

184
sonrasında, yani işletme saflarında çevreye önemli derecede etkide bulunma olasılığını ya da riskini taşıyabilecektir. Oysa böyle bir nükleer tesisin bir başka yerde inşaatı planlanmış olsaydı, muhtemel bu çevresel etkiler asgari düzeyde görülebilecekti. Demek ki, kapsam belirleme aşaması, her projeyi kendine özgü olarak değerlendirmekte ve her biri için farklı kapsamlarım_fact excluded to written gratuito over la edilmiş olmaktadır.

Bunlardan ayrı olarak, kapsam belirleme aşamasında çeşitli hedeflere ulaşılması tahayyül edilmektedir. Bu hedefler, Yeni Zelanda Çevre Bakanlığının rehber kitabında sezik başlık halinde gösterilmiştir. Buradan hareketle bu hedefler sıralanacak olunursa:

a) projenin çevre üzerinde olası etkilerini teşhis etmek, b) potansiyel çevresel değişimlerin halk üzerindeki olası etkilerinin teşhisı, c) projenin potansiyel olarak etkilediği halkın bildirilmesi, c) projenin etkileye bileceği çevresel kalite hakkında grupların ve bireylerin sahip oldukları degerleri anlamak, d) açıklanan kayıtları ve kişilerin olası çevresel etkileri nasıl izleyecelerini ve izleyip izleyemeceğini belirleyerek değerlendirerek, e) ilerde gerekli olan her değerlendirmenin sınırlarını tanımlamak, f) analiz metodları ve danışma usullerine ilişkin ilerde yapılacak her değerlendirmenin niteliğini belirlemek, g) potansiyel etkileri ve kayıtları ilemek, odaklamak ve örgütlemek.

Bu aşımanın nasıl başladığına göz atıldığında; genellikle, aşımanın faaliyetin yetkili birim tarafından yapılacak olan bir duyuruyla başladığı gözlemlenebilir. Böyle bir duyurunun yapılmasıının önemi, “sürecin sadece danıılmacak resmi kuruluşlara değil[,] halka ve çevre ögütlerle de açıklası birأشكال vardır.” Ancak bu şekilde, ÇED raporunun hangi konuyu esas aldığini, yönteminin ne olduğunu ve neleri kapsamına dahl edeceğini değerlendirecek öznerlerin, yanı süreçe katılması gereken kesimlerin mevcut durumdan haberleri olabilecektir. Bu da, söz konusu kesimler arasında iletişimsel bir diyalogun kurulmasını sağlayarak, çevresel değerlendirime sürecini yönlendirebilecektir. İşte bu yüzden bu aşamanın asıl özelliğinin ve ana işlevinin, halkın ve diğer ilgilerini katılımının sağlanması olduğu vurgulanmıştır. Bazı yazarlara göre, kapsam belirleme aşaması, yatırımcı, yetkili otorite, ilgili idari birimler ile kamu arasındaki tartışmaların içe edildiği bir

506 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 496. Ayrıca bkz. ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 34.
507 ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 34.

Kapsam belirleme aşamasına, hukuki düzenlemelerde-AB ve Türkiye açısından- ne şekilde yer verildiğinde incelenmesi gerekmektedir.


Bu görüş için bkz. GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 76.


European Commission, Guidance on EIA Scoping, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 5.

186
yatırımcının daha sonra bilgi-belge sunma gerekliğini engelmez. Ayrıca Direktifin 5. maddesinin 2. fikrası, Üye Devletlere, iç hukukları açısından zorunlu bir kapsam belirleme şahısını oluşturmaları için izin vermektedir; böyle bir yorumun hukuki dayanığı, Direktifin 5. maddesindeki, Üye Devletler yatırımcının bunu isteyip istemediğini göz önüne almaksızın, böyle bir görüş bildirmeleri için yetkili otoritelere şart kayabilir hükümünde bulunmaktadır.

Kapsam belirlemeye ilişkin görüş bildirilmesinde, yetkili otorite, yatırımcının sağlayacağı bilgi-belgeler hakkında Direktifin gerektiklerine saygı göstermek zorunda kalacaktır. Direktifin 5. maddesin 1. fıkrasında belirtilen bu zorunluluğun söz ettiği bilgi-belgeler, EK IV’de belirlenmiş olan bilgi-belgelerdir.512

Kapsam belirleme aşamasının AB’ne Üye Devletler düzeyinde nasıl uygulandığına bakıldığında, bu aşamanın, yaygın olarak, farklı şekillerde uygulandığı ifade edilebilir. Şöyle ki, kapsam belirleme aşaması, birkaç ülkede, zorunlu bir aşama şeklinde uygulanmakta iken; diğer birçok ülkede ise, söz konusu aşama, 97/11 sayılı Direktiften sonra, zorunlu olmayan bir usul biçiminde kabul edilmektedir.513

Aşama, zorunlu kullanılan ülkelerde de iki farklı şekilde kabul edilmektedir. Sözgelimi, usullerden birisinde, kapsam belirleme aşamasının uygulanması, yatırımcı ya da ÇED raporu hazırlayacak takım (the developer’s EIA Team) tarafından taahhüt edilmekte ve taslak şeklinde kapsam belirleme raporu, nihai şekilde getirilmelden önce, sadece çevreden sorumlu otoriteler veya ilgili taraflar ile halktan oluşan danışmalar arasında dolaştırılmakta ve ancak bundan sonra rapora son şekli verilmektedir. Diğer zorunlu kapsamında kapsam belirleme usulünde, kapsam belirleme aşamasının uygulanması, yetkili otorite ya da yetkili otorite yanında ÇED uzmanlarından oluşan bir heyet (panel of EIA expert) veya bir ÇED Komisyonyu gibi bağımsız bir organ tarafından taahhüt edilmektedir. Yetkili otorite, ancak bu halde, Kapsam Belirleme Görüşü yayınlanacaktır.

Kapsam Belirleme aşamasına ihtiyacı olarak yer veren ülkelerde, mevzuat,

---
512 EK IV’te bahsedilen bilgi-belgeler, kısaca, projenin tarifi, başlıca alternatiflerin taslağı, çevrenin görüşülarının tarifi, çevre üzerinde önerilen projenin muhtemel önemli etkilerinin tarifi, teknik olmayan özet vb. dir.
513 European Commission, Guidance on EIA Scoping, s. 9-10.

IV- Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının Hazırlanma Aşaması

ÇED sürecinde belki de en önemli aşamada, ÇED raporunun hazırlanması aşamasıdır. 515 Zira, ÇED raporu yetkili idari birimin kararı na dayanak teşkil etmektedir. Bu yüzden rapor iyi hazırlanmalı; çevresel etkiler gerçekçi ve titiz bir biçimde ortaya konulmalı, alternatifler iyi belirlenmeli ve alınacak önlemler açık olmalıdır. 516 Aksi halde, çevre üzerinde olumsuz (bir) etki(ler)ye neden olanlık faaliyete izin verilebilir ve çevrenin korunması amacı gerçekleşmemiştir olacaktır. ÇED raporları, en azından, ilgili düzenlemelerdeki asgari şartları yerine getirilerek hazırlanırsa, bu amaç uygun hareket edilmiştir olunacaktır. 517

Aşağıda, bir ÇED raporunun içeriğinde hangi konuların yer alması gerektiğini ve bu içeriği belirleyecek olanların kimliği ile haiz olduklarını belirtmeleri—ÇED usulüne hukuk sisteminde yer veren ülkelerdeki, AB ÇED Direktifindeki ve Türk ÇED Yönetmeliğindeki ortak olan yanlar çerçevesinde— açıklanmaya çalışılacaktır. Bundan hareketle söylenecek olursa, bu başlık altında çeşitli ülkelerdeki farklı

514 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 497.
515 Benzer yargılardır için bkz. KELES/ERTAN, Çevre Hukukuna Giriş, s. 122; TURGUT, Çevre Hukuku, s. 497. Ayrıca bkz. WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 143: “[...]ÇED Raporu, ÇED sürecinin kalbinde yer alır.”
516 SHEATE, Making an Impact: A Guide to EIA Law & Policy, s. 16.
517 GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 148.

1. Raporun İçeriğinin Belirlenmesi

Bir ÇED Raporunda bulunması gereken konular, birkaç başlık altında toplanabilir. Bunlar; projenin tanımı ve amacı, projenin uygulanacağı yerin konumu, projenin yeri ve etkileyeceği alanın mevcut çevresel özellikleri, önemli çevresel etkiler ve bunlara karşı alınacak önlemler, halkın katılımının sağlanması koşulları ve son olarak da teknik olmayan özetler. Bu başlıklar şöyle ayrıntılandırılabilir:

Projenin tanımı ve amacı başlığı altında, proje konusu yatırıının tanımı, süresi, hizmet edeceğİ amaç, önemi ve niçin gerekli olduğu; projenin fiziksel özelliklerinin, inşaat ve işletme aşamalarında kullanılacak olan arazinin miktarı ve bu arazinin tanımlanması; uygulanması planlanan projenin sebep olabileceği çevresel etkilerin (su, hava, toprak, gürtültü, titreşim, ısı, radyasyon vb. kirlilikler) açıklanması; düşünülen alternatiflerin bir özetinin yapılması ve projenin gerçekleştirilmesi düşünülen yerin seçilme nedenleri gibi konular yer almaktadır.518 Bahsedilen bu bilgilerin, raporlara nasıl yansıtıldığını göstermek için bir örnek üzerinden incelemeye yapılması açıklayıcı olacaktır.

Ankara’nın Kaya ilçesi, Başayaç Köyünde kurulması planlanan Kalker Ocağı ve Kırılma-Eleme Tesisine ilişkin Nisan 2006’da hazırlanan ÇED Proje Tanıtım Genel Formatında bu başlık altında şu bilgilere yer verilmiştir:

518 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 144-145; TURGUT, Çevre Hukuku, s. 498. Aynı zamanda şu hukuki metinlere de bkz. Türk ÇED Yönetmeliği EK III; AB ÇED Direktifi EK III.
Proje konusu: Proje konusu faaliyet, Ankara İli, Ayaş İlçesi, Başayaş Köyü civarında yer alan; [...] arama ruhsatlı sahanın, Maden Kanununun ilgili maddesi gereği işletme ruhsatı talep edilen 100 Hektar'lık kısmında Kalker Ocağı işletmeciliği yapmak ve üretilen kalker cevherini Kırma–Eleme Tesisinde işletmektedir.

Yatırımın tarihini: Ankara İli, Ayaş İlçesi, Başayaş Köyü civarında yer alan; 68938 (92019) No’lu 247.87 arama ruhsatlı sahanın, Maden Kanununun ilgili maddesi gereği işletme ruhsatı talep edilen 100 Hektar'lık kısmında Kalker Ocağı işletmeciliği yapmak ve üretilen kalker cevherini Kırma–Eleme Tesisleri işletilecektir.


Projenin içeriğine ilişkin ikinci başlık, *projenin uygulanacağı yerin konumudur.* Bu başlıkta, faaliyetin yapılacak yerin nazım imar planlarına uygun olup olmadığına, yakınlarda herhangi bir sanayi tesisi ve/veya yerleşim yeri bulunup bulunmadığına, yerin jeolojik ve coğrafi yapısının taşıdığı özellikleye yer verilmektedir. Çanakkale’de faaliyete geçmesi planlanan bir catı atık tesisine ilişkin ÇED raporunda bu başlığın nasıl hazırlanacağını bakılarak konu daha açık bir hale getirilebilir. Buna göre, *Çanakkale Katı Atık Yönetim Sistemi Katı Atık Düzenli Depolama Tesisine İlişkin ÇED Raporunda* ilgili başlık şöyle yer almıştır:


520 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 144-145.
“BÖLÜM II. PROJE İÇİN SEÇİLEN YERİN KONUMU

II.1. Proje Yerinin; İlkili Valilik veya Belediye tarafından doğruluğu onanmış olan, lejant ve plan notlarının da yer aldığı Onanlı Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı, üzerinde gösterilmesi, proje sahasi ve yakın çevresinin özkÇkli harita veya krokü üzerinde gösterimi, sağlıklı koruma bandını bu planlarda gösterilmesi, proje sahası yakın çevresinde bulunan sanayi ve yerleşimlerin harita üzerinde gösterilmesi, mesafelerin belirlmesi

Projenin Onanlı Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı veya Uygulama İmar Planı henüz hazırlanmamıştır. Ancak Katı Atık Yönetimi Birliği’nin 23.03.2005 tarihinde yaptığı olağanüstü toplantında, proje alanının 1/5000 ölçeğindeki Nazım İmar Planı ile 1/1000 ölçeğindeki Mevzi İmar Planını acil olarak hazırlanması karar alımıtır. Proje sahası ve yakın çevresini EK.6’da verilmiştir. Proje sahasının en yakın yerleşim merkezleri Kemel Köyü ve Musaköy olup, bu köylerin proje alanı kuzusu ucuşu mesafeleri sırasıyla 3,0 km ve 1,8 km’dir. Proje sahası çevresinde herhangi bir sanayi tesisi bulunmamaktadır.

II.2. Faaliyet alanı ve yakın çevresinin mevcut kullanımını değerlendirebilmek amacı ile yer altı sularda, yer üstü sularda, deprem kuşakları, jeolojik yapıyı, köy yerleşik alanlarını, ulaşım ağını, enerji nakil hatlarını, arazi kabilleyetini ve faaliyet alanının yakın çevresinde faaliyetlerin devam etmeke olan diğer kullanımların yerlerine ilişkin verileri gösterir bilgilerin 1/25.000 ölçekli plan haritasında gösterilmesi

Faaliyet alanı ile yakın çevresinin mevcut arazisi kullanımları, köy yerleşik alanları, ulaşım ağları ve enerji nakil hatları, 1/25.000 ölçekli harita üzerinde EK.6’da verilmiştir. Deprem kuşakları ve jeolojik yapıya ilişkin bilgiler Jeolojik ve Jeoteknik Etüt Raporu’nda (E.7), yeraltı ve yüzüstü sularına ilişkin bilgiler ise Hidrojeolojik Etüt Raporu’nda (E.8) verilmiştir.

II.3. Proje Kapsamındaki Faaliyet Ünitenlerinin Konumu (Bütün idari ve sosyal ünitenlerin, teknik altyapı ünitenlerinin varsa diğer ünitenlerin proje alanı içindeki konumunun belirlenmesi, binaların kat adetleri ve yükseklikleri)

Tesisinde yer alan ünitenere ait bilgilerin Bölüm II.2 de verilmiştir. Proje kapsamındaki faaliyet üniteninin konumu EK.2’de verilmiştir. İdari binaların büyüklikleri Tablo 13’de verilmiştir. Tüm binalar tek katlı olarak tasarlanmıştır.

II.4. Projenin inşaât ve işletme aşamasında kullanılacak arazi miktarı ve arazinin tanımlanması, alanın coğrafi şekli, coğrafi tanımlanması

Proje alanı toplam 34,7 hektar büyükliğindedir. Alanın 7,9 hektarlık bölümünü, katı atık depolama alanı olarak, geri kalan kısmına ise tesisin diğer bileşenleri (işletme binaları, kompost tesisi, maddesel geri kazanma tesisi, sıvı su taşınma tesisi vb.) için kullanılacaktır (FR, 2005).


---

Projenin yeri ve etkileyeceği alanın mevcut çevresel özellikleri başlıkında ise, önerilen proje nedeniyle kirilenmesi muhtemel olan çevrenin; nüfus, fauna, flora, jeolojik ve hidrojeolojik özellikler, doğal afet durumu, toprak, su, hava, iklimsel faktörler, kültürel miras, peyzaj özeni, arazi kullanım durumu, duyarlı yöreler ve sayısı bu faktörlerin birbirlerine arasındaki ilişkileri de içerek şekilde açıklanması gerekmektedir. Anlaşılica şunlar yüzünden, burada çevresel varlıklar çok geniş olarak ele alınmalıdır. Bu başlıkla da bir örnek üzerinden gösterelim:

"PROJE YERI VE ETKİ ALANININ MEVCUT ÇEVRESEL ÖZELLİKLERİ"

III.1. Jeolojik Özellikler (Bölgenin ve proje sahasının zemin özellikleri, stratigrafik kesit, zeminin cinsi, proje sahasının 1/25.000 ölçekli jeolojik harita üzerinde gösterilmesi, jeolojik ve zemin bilgileri, zemin etüt raporu)

III.2. Depremsellik, depolama tesisi alanının tektonik özellikleri

III.3. Hidrolojik özellikler ve yüzey su kaynaklarının mevcut ve planlanan kullanımı, debileri, bu kaynakların faaliyet alanına mesafeleri

III.4. Hidrojeolojik özellikler ve yeraltı su kaynaklarının mevcut ve planlanan kullanımı, debileri, bu kaynakların faaliyet alanına mesafeleri

III.5. Flora ve Fauna

Flora
Il topraklarının % 52’si ormanlık alan (348.612 ha) olup, bunun % 88’i koru, % 12’si baltalık orman niteliğindedir. Ülkemiz ormanları içerisinde zengin bir tür çeşitliliği ile doğal arkeolojik miras, peyzaj özeni, arazi kullanım durumu, duyarlı yöreler ve sayılar bu faktörlerin birbirleri arasındaki ilişkileri de içerek şekilde açıklanması gerekmektedir. Anlaşılica şunlar yüzünden, burada çevresel varlıklar çok geniş olarak ele alınmalıdır. Bu başlıkla da bir örnek üzerinden gösterelim:

Fauna

En yakın yerleşim birimine 3500 m uzaklıktı bulunan bu sahanın, flora ve fauna üzerinde önemli bir tehdit nususu yaratmayaçağı öngörülmektedir. Çevre ve Orman Bakanlığı Milli Parklar ve Av- \nYaban Hayatı Genel Müdürlüğü'nün 7 Haziran 2004 tarih ve 25485 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Merkez Av Komisyonyunun 2004-2005 Av Dönemi kararına göre Zonguldak ilinde yabanı tasvan ve külkuyruk örneği’nin avlanması yasaklanmıştır.
III.6. Meteorolojik ve İklimsel Özellikler (Bu bölümde Parametrelerin dağılımlarının tablo ve metin olarak ifade edilmesi, ortalama sıcaklık, yağış, yıllık ortalama bağlı nem ve aylık ortalama rüzgar hızı için grafiklerin çizilmesi, rasat süreşi, rasat yerleri ve kullanılan bilgilerin kaynağı gerekmektedir.) Bergenin genel iklim koşulları, (sıcaklık, yağış, nem) genel rüzgar eğilimini (yıllık, aylık, mevsimsel), genel rüzgar hızı eğilimini (yıllık, ayılık, mevsimsel), en hızlı esen rüzgar yön ve hızı, fırtınalı ve kuvvetli rüzgarlı gün sayısısı, saygı günler durumları (süslü, kar yağışı, karla örtülü günler, buharlaşma), şiddetli yağış analizleri ve buna göre suyunun suyuunun değerlendirilmesi

Sıcaklık

Yağış
Bölgede yağışların akınlığı Kuzeyden Kuzeye doğru artmaktadır. Yağışların genellikle yağmur şeklinde düştüktedir. Ereglı Meteoroloji İstasyonunda ölçülen 17 yıllık (1987-2004) verileri bakıldığında yıllık yağış miktarı 1187,3 mm'dir (Şekil 13). 2004 yılı tamamına ve 2005 yılın 7 aylık bölümünde ise yıllık yağış miktarı 1458,1 ve 665,8 mm (7 ay) 'dir. Aylara göre değerlendirilme yapılmışında en fazla yağış miktarı 121,1 mm ile Ağustos ayları, en düşük yağış miktarı ise 41,3 mm ile Mayıs aylarıdır.

Rüzgar

Nem
Ereglı Meteoroloji İstasyonunda ölçülen 1979-2004 (25 yıl) yıllarına ait verileri bakıldığında (Şekil 17), yıllık ortalama bağlı nem oranı %76 'dir. Aylara göre değerlendirilme yapılmışında, %79 ile Ocak ayı en yüksek, %73 ile de Haziran ayı en düşük bağlı nem oranına sahiptir. Bu sonuçlara göre aylar arasındaki bağlı nem farkının fazla olduğu görülmektedir.

Rüzgarın 25 Yıllık Ortalama Esme Sayısı
Bağlı Nem Ortalamaları (1975-2004)

Buharlaşma
Ortalama buharlaşma Mart ayıldan Kasım ayına kadar ay bazında sırası ile 78,4 mm, 123,5 mm, 151,9 mm, 172,4 mm, 257 mm, 102,9 mm, 79,5 mm, 43,9 mm ve 24 mm dir.

III.7. Koruma Alanları (Proje Sahasi ve Etki Alanından Bulunan Duyarlı Yörelere ve Özellikleri, Milli Parklar, Tabiat Parkları, Sulak Alanlar, Tabiat Anıttarı, Tabiati Koruma Alanları, Yaban Hayatı Koruma Alanları, Yaban Hayvan Yetiştirme Alanları, Kültür Varlıklar, Tabiat Varlıklar, Sit ve Koruma Alanları, Boğazları Kanununa göre koruma altına alınan alanlar, Biyogenetik Biyosfer Rezerвлeri, Özel Çevre Koruma Bölgeleri, Özel Koruma Alanları, içme ve kullanına su kaynakları ile ilgili koruma alanları, Biyogenetik Rezerv Alanları, Biyosfer Rezerвлeri, Özel Çevre Koruma Bölgeleri, Özel Koruma Alanları, içme ve kullanına su kaynakları ile ilgili koruma alanları, Turizm Alan ve Merkezleri ve koruma altına alınmış diğer alanlar), bunların faaliyet alanına mesafeleri, olası etkileri Proje alanı civarında hiçbir Koruma Alanı (Proje Sahası ve Etki Alanları'dan Bulunan Duyarlı Yörelere ve Özellikleri, Milli Parklar, Tabiat Parkları, Sulak Alanlar, Tabiat Anıttarı, Tabiati Koruma Alanları, Yaban Hayatı Koruma Alanları, Yaban Hayvan Yetiştirme Alanları, Kültür Varlıklar, Tabiat Varlıklar, Sit ve Koruma Alanları, Boğazları Kanununa göre koruma altına alınan alanlar, Biyogenetik Rezerv Alanları, Biyosfer Rezerвлeri, Özel Çevre Koruma Bölgeleri, Özel Koruma Alanları, içme ve kullanına su kaynakları ile ilgili koruma alanları, Turizm Alan ve Merkezleri ve koruma altına alınmış diğer alanlar), bulunmamaktadır.
III.8. Toprak Özellikleri ve Kullanım Durumu (arazi kullanım kablilieti sıfırlaması, erozyon, toprağın mevcut kullanımı, toprak etüt raporu)


III.9. Orman Alanları

Bölge genel itibari ile ormanlık alanların hakim olduğu bir alandır. Hakim Ağaç türü olarak kayın, göknar, meşe, karaçam, sarıçam, şürfen, kestane, ağaç, kılıç, çilek, çiçek, cvıltık, fındık, üzü, çimen, kuzgun, akçakesme, karayemiş, defne vs. bulunmaktadır. Almanın orman arazisi olması bu biyolojiği doğrulayıcı bir veridir. Bundan dolayı alan için ön izinler alınmıştır.

III.9.1. Projenin orman arazisından geçen miktarı, mesçere tipi, kapalılığı vs. özellikleri, ormanları dışında kullanılan alanlar, ormanları için kamulaştırmaının söz konusu olmadığı ve Orman Kanununun 17. maddesi gereğiizin alınmadığının belirtildiği (alinan izinin rapor ekine konulması) ] alanın işaretlendigi 1/25.000 Ölçekli Mesçere Haritası ve Ağaç Rollev Planı


III.9.2. Proje alanının orman alanlarına muhtemel olumsuz etkileri, etki azaltıcı tedbirler Depolama tesisinden hasil olacak sıntıni sulari ve gazlar kontrol altında alınacak, alanın etrafı çit ile çevrilip atıkların üzerinde günlük toprak örtü sü ile kaplanacağından etraf rüzgar ile hiçbir kaşt, naylon poşet vs. yayılmayacaktır. Yangın için de gerekli önlemler alınacaktır.


III.9.4. Projenin bulunduğu orman alanında kesilecek ağaç miktarı, kesilecek ağacın meçere tipi, bu ağaclar içerisinde korunacak tür ve is ile alınacak önlemler

Ön izin verilen alanın kesin izini alınmadıktan sonra tamamızıda ağacların kesilmesi ve sahanın tamamen boşaltılması istenmektedir. Bu durumda; alandaki 5400 m3 servetin tamamı kesilecek ve sahanın ağaç kalmayacaktır için Ağaç Rollev Planını yapmak gerek olmadığı bir tutanakla Zonguldak Orman Bölge Müdürlüğü tarafından kayıt altına alınmıştır. Bu tutanak EK’1’de verilmiştir.

III.9.5. Orman Bölge Müdürlüğü’nün görüşü ile birlikte Çevresel Etki Değerlendirmesi açısından Arazi İnceleme ve Değerlendirme Formu

Arazi inceleme ve değerlendirme formu EK 5’de verilmiştir. Bu formda da belirliliği üzere alan, tohum mesceresi, Mill park, av yaban hayati, av üreme sahası, turizm alanı, özel çevre koruma bölgesi, askeri yasak bölge, sit alanı, gençleştirmeye ayrırmış veya aşağılandırma sahasi içinde olmadığı, baraj havzalarında kalmadığı, yangın için her türlü tedbirlerin alınması gerektiği, kesilecek olan emvaln Zonguldak Orman İşletmesince değerlendirileceği belirtilmektedir.

III.10. Proje yeri ve etki alanının hava, su ve toprak açısından mevcut kirlilik yükünün belirlenmesi

Proje yerinde hava, su ve toprak açısından hiçbir ölçüm verisi bulunmaktadır.522


“PROJENİN ÖNEMLİ ÇEVRESEL ETKILERI VE ALINACAK ÖNLEMLER
1. Önerilen projenin aşırtılı belirtilen hususlardan kaynaklanan olası etkilerin tanıtımı. (Bu tanım kısa, orta, uzun vadeli, süreklı, geçici ve olumlu etkileri içermelidir.)

Projeden etkilenecek alanın belirlenmesi için projeden kaynaklanan çevresel, ekonomik ve sosyal boyutlardaki etkilerin bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu etkilerin bazıları doğrudan, diğerleri ise dolaylı etkilerdir. Özellikle çevresel kirlilik yaratacak unsurlar olan hava ve su kirliliklerinin ilgili yönetmeliklerde belirtilen sınırlar altında kalması taahhüt edildiğinden, proje etki alanı dış unsurlar (proje alanları, faunası, florası, gürültü, istihdam, tarım ve orman alanları vb.) göz önüne alınarak seçilmiştir. Projeden ekonomik ve sosyal yönden Demiryolu Hattının geçtiğinin yerlerle ilâ tüm Türkiye’ nin, çevresel etkileşim yönünden ise güzergahanın sağdan ve solandan 1.000’er metre olsun üzere toplam 2.000 metre genişliğinde bir alanın etkileneceği düşünülmektedir.

a-Proje için kullanılacak alan […]

b-Doğal kaynakların kullanım,[…]

c-Kirleticilerin miktarı, (atmosferik koşullar ile kirleticilerin etkileşimi) çevreye rahatsızlık verebilecek olması için sorunların açıklanması ve atıkların belirlenmesi.)

c.1. Projenin Inşa etme aşamasında oluşacak hafriyat ve toz emisyonu […]

c.2. Projenin inşa ve isletme aşamasında oluşacak kati atık miktarı ve özellikleri, nasıl bertaraf edileceği


523 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 498-499.
524 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 499.
Projenin işletme aşamasında, vagonlarda ve istasyonlarda kati atıklarının bertaraf edilmesi sağlanacaktır. Bu ataçılıkla kati atıklarının bertaraf edilmesi sağlanacaktır. İletişim şeması ve herhangi bir toz emisyonu

196

2. Yatırımın çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesinde kullanılabilecek tahmin yöntemlerinin genel tanıtımı.


3. Çevreye olabilecek olumsuz etkilerin azaltılması için alınması planlanan önlemlerin genel tanıtımı.

Kars-Tiflis Demiryolu Projesinin inşası ve faaliyetlerinin düzenlemesi, uluslararası veya ulusal normlara uygun olmak üzere, “Atıkların Kontrolü Yönetmeligi” ve “Halka Dönen Atıkların Kontrolü Yönetmeligi” gibi yasal düzenleme çerçevesinde belirlenen atıkların toplanması ve nakliye, depo ve işleme ve toplu hafıza sistemleri işleyip, toplanacak atıkların olay ve ortam etkilerini azaltacak şekilde hafıza sistemlerine aktarılacaktır. Her türlü atık ve kirli su toplanacak atıkları, belirli bir noktada toplanıp, belirli bir sistemde saklanarak, uygun olanlar ile uyumlu bir şekilde değerlendirilmesi planlanmaktadır.


Halkın katılımının sağlanması koşulları başlığı, ÇED raporunun içeriğinde yer alması gereken önemli bir konudur. Bu başlığın önemi, ÇED süreçinde gerçekleştirecek olan halkın katılımı toplantısını öngörü sağlanmasında aramak gerekir. Bir faaliyetin olumsuz etkilerini en fazla hissedecek olanlar, yöre halkıdır. ÇED sürecinin en önemli yeniliğinin ya da kalbinin katılımı olduğu hatırlandığında, bu başlığın önemi daha iyi anlaşılır. Çünkü bu başlık altında, faaliyetten etkilenen muhtemel kişilerin görüşlerinin ne şekilde alınacağına ilişkin olarak önerilere yer verilerek, bir nevi katılım hazırlık yapılmaktadır. Aşağıdaki örnek, bu başlığa ÇED raporunda nasıl yer verildiğini göstermektedir:

**HALKIN KATILIMI**
1. Projeden etkilenmesi olası halkın belirlenmesi ve halkın görüşlerinin ÇED çalışmasına yansıtırılması için ön öncülük yapan örnekler.

Kars-Tiflis Demiryolu Projesi Kars ve Ardahan İillerimizin sınırlarından geçmektedir. Projenin yaklaşık 60 km’lik kısmını Kars İli, 16 km’lik kısmını ise Ardahan İli sınırları içersidir. Proje ile ilgili Halkı bilgilendirmek için:


B- Toplantı öncesi toplantı tarihini, saatinin, yerinin konusunun belirliyken bir ilan hazırlanan ve toplantıdan en az 3 gün önce ulusal düzeyde yayılanan bir gazetede ile yerel gazetede genel ilan edilecektir.

C- Halkın Katılım Toplantısı yapılacak olan Yerleşim Yerinde toplantı öncesi hoparlör ile anons yapılacak, ilan panolarında askı ilanı yapılacak ve el ilanları da Bölgesel Konsey Komisyonu üyelerinin bu konuda görüş ve önerileri faaliyet sahibi tarafından ayrıca değerlendirilecektir.

2. Görüşlerine başvurulması öngörülen diğer taraflar.

Kars-Tiflis Demiryolu Projesi ile ilgili devam eden etüt, proje çalışmalarında hat güzergahından etkilenebilecek konuları veya mevcut enine geçişlerden uzatılması gerekenleri saptamak amacıyla proje bölgesindeki ilgili kurulardan yazılar alınıp, faaliyetle ilgili görüşleri alınmaktadır.

3. Bu konuda verebileceği diğer bilgi ve belgeler

Bu başlık altında verilecek başka bir hüsran bulunmamaktadır.**526**

ÇED Raporlarının içeriğinde olması gereken son başlık, *teknik olmayan özettir.*

Hemen baştan söylemek gerekirse, birçok disiplinden uzmanların bir araya gelen hazırladıkları ÇED raporları, anlaşılması zor, uzmanlık gerektiren birçok teknik bilgiyi içermekte ve yüzlerce sayfayı bulabilmektedir. Böyle bir niteliğe sahip raporların halk tarafından incelenmesi, anlaşılması ve buna yönelik görüşlerini ifade etmesi gerekiçti bu yaklaşım olmayacaktır. Bu zorluklar yüzden, katılım işlevsiz

---

hale gelerek, sadece bir şekil şartına indirgenmiş olacaktır. Bunu engellememeyen yolu, raporu inceleyen herkesin anlayabileceği teknik bir dille yazımamış bir özet hazırlamaktır. İşte teknik olmayan özet bu ihtiyaçtan dolayı düşünülmüştür. Aşağıda teknik olmayan özetin bir örneğine yer vermiştir:

"TEKNİK OLMAYAN ÖZET"

- Proje, Entegre Çimento Fabrikasının inşaat ve üretim faaliyetleri sırasında çevreye ve çevredede yaşayan canlılara olabilecek olumu ya da olumsuz etkilerin tespiti sağlamak, varsa olumsuz etkilerin en az indirgemiş için gerekli önlemlerin alınması amacıyla tasarlanmıştır.

- Proje kapsamında, çimento fabrikasında klinker üretim kapasitesinin 1.200.000 ton/yıl, çimento üretim kapasitelerinin ise 1.500.000 ton/yıl düzeyinde olması planlanmaktadır.

- Çimento tesisleri kurulduktan sonra Emisyon İzni ve GSM Ruhusatı alınacaktır.

- Fabrikanın kurulacağı alan faaliyet sahibi kuruluş tarafından 50 yıl hâline kiralanan talu tapulu arazileri içerisinde kalmaktadır. Faaliyet alanı 4-5. sınıf tarım arazilerinden oluşmaktadır.

- Tesis ve çevresinde Milli Park, Tabiat Parkları, Sulak alanları, Tabiat Anıtları, Tabiat Koruma Alanları, Yaban Hayatı Türleri'nin Yaşama Ortamı, Tarihi-Kültürel Siteler, Özel Koruma Alanları ve Turizm alanları yoktur.

- Tesis alanı hangi ek orman alanı, gençleştirme ve ağaçlandırma alanları, sahaharla baraj hâline gelirken kalmaktağılar. Faaliyet alanı tohum meşereesi, millipark, av, yaban hayvanı, av üretme sahası, turizm alanı, özel çevre koruma bölgesi, askeri yasak bölge ve sit alanları dışında kalmaktadır. Faaliyet alanı ve yakın bölgede peyzaj değeri yüksek yerler ve rekreasyon alanları mevcut değildir.

- Gerek işletme metodu, gerek işgal edilen alanın boyutları, gerekse de çimento üretimi ve madencilik faaliyetlerinin dışında bir faaliyetin mevcut olması durumunda ortadan kalkacağı toplulukla büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.


- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatverici sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazaların olması dahil, faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki flora fauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.

- Faaliyet sırasında oluşacak gürültünün belirli seviyelerde tutulması ve Çevresel Gürültünün Değerlendirmesi ve Yönetimi Yönetmeliğinde belirtilen endüstriyel tesisler için çevresel gürültü smr değerinin altında kalması amacıyla, kapasite artırımı ile tesiste eklenecek yeni ünitelerdeki bu tür gürültülü ekipmanlar mevcut tesisde olduğu gibi kapalı mekanlar içine yerleştirilecektir. Yüksek debili fan girişi şeritleri için susturucu niteliğinde ses yalıtım teçhizatı kullanıcaktır.

- Tesis ünitelerinde gaz ve toz emisyonlarını, ilgili yönetmeliklerde verilen emisyon sınır değerlerinin altında tutmak için rotaflam brülörü, elektrofiltreler ve jet pulse torbalı filtreler kullanıcaktır, tozlanmaya karşı 07.10.2004 tarih ve 25606 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yürürlüğe giren “Endüstriyel Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrollü Yönetmeliği” nin” ilgili maddelerine uyuacaktır. Buna ilaveten kamyonlar aşırı yüklenmeyecer, üzeri brandalar ile örtülecek, ocak içi yollar üzerine tozlanmayı engellecek şekilde malzeme serilecek ve kurak geçen yaz aylarında ise sulama yapılacaktır.


2. Raporu Hazırlamaktan Sorumlu Olanlar ve Yükümlülükleri

ÇED Raporlarını hazırlamaktan sorumlu tutulanlar, ÇED’in uygulandığı sistemlere göre değişiklik göstermektedir. Ancak, literatür esas alınarak bir sınıflandırma yapılsa, ÇED raporunu hazırlamaktan sorumlu olanların iki yaklaşım çerçevesinde incelendiği söylenebilir. Bu yaklaşımlardan biri, raporu hazırlamaktan sorumlu kişiler olarak onay vermeye yetkili idari birimleri göstermişken; diğer yaklaşım, bu sorumluluk faaliyet sahibine yüklenmiştir. İlk yaklaşımı uygulamaya geçiren ülkelerin başında ABD gelmektedir. Diğer yaklaşım ise, AB ÇED Direktifinde ve Türkiye vb. ülkelerde uygulamaya konulmaktadır.
ÇED raporunu hazırlamaktan sorumlu olanlar, gerek onay verme yetkisine sahip idari birimler gerekse faaliyet sahibi olsun, uzman kişilerden yararlanmak zorundadırlar. Çünkü ÇED’in teknik boyutu raporun hazırlanmasını güçleştirmekte, dolayısıyla konunun uzmanlarının yardımı gerektirmektedir. Özellikle bu, ikinci yaklaşımı uygulayan ülkeler için daha ön plana çıkmaktadır. Faaliyet sahibi, teknik donanıma sahip birçok görevliyi bünyesinde barındıran ve kaynak imkanları çok geniş olan idari birimlere kıyasla, daha güçsüz konumdadır. Planladığı faaliyeti hayata geçirmek için konunun uzmanlarından yardım alması gerekmektedir.

Konuyu daha anlaşılır kılmak için, Türk hukukündaki ilgili düzenlemeyi esas alarak bu başlığı açıklamaya devam edelim.


Özetlemek gerekirse, ÇED raporları, ya yetkili idari birimlerce ya da faaliyet sahibi tarafından ama, her halukarda uzmanların katkısıyla hazırlanmaktadır. Raporları hazırlama yükümlülüğünün özeni, ÇED sistemine yer veren ülkelerde farklılık göstermekle birlikte, teknik bilimlere çalışan uzmanların kontrolü altında vardır. ÇED’in teknik bir süreç olarak değerlendirilmesinin nedenlerinden biri de, budur.
V- Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının Yetkili Kamu Otoritelerine İncelenmesi

ÇED raporlarının incelenmesi, ÇED sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Aşağıda, bu farklılıklar bir yana bırakılacak ve bu aşamada raporlara ilişkin olarak hangi hususların incelenmesi gerektiğini genel bir çerçeve içinde yer verilecektir.

Yetkili idari birimler, ÇED raporlarını incelerken belli bazı hususları göz önüne almaktadırlar. Buna göre, yetkili idari birimler, raporu iki husus açısından inceleyebilirler. Bu hususlardan ilki, raporun içeriğinin mevcut hukuki düzenlemelere, yayınlanmış olan rehber/rehberlere ve ilkelere uygunluğundan denetlenmesidir. İkinci hususu ise, bu raporon, ÇED’in amacına uyup uymadığının, yani ÇED’in amacına ters düştüğünün belirlenmesidir.


Örneğin denetim listeleri, ÇED raporu hakkında bir dizi soruyu arka arkaya sıralayarak, faaliyetin etkilenmesi muhtemel halka ve karar alacak olan idari birime yol göstermektedir. Böylece halk ile yetkili idari birim arasında etkili bir iletişim

531 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 506.
532 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 162.
kanalı açmaktadır.\footnote{Karen Raymond/Andrew Coates, \textit{Guidance on EIA- EIS Review}, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 11.}

Raporların yayınılanması ise, hem raporun herkesin incelemesine açılmasını, sağlamayı hem de itirazların ve çekincelerin ilerledirilmesi olanıldığı yaratarak yetkilili idari birimin daha dikkatli davranmasını sebep olacağı için objektifliği katkıda bulunacaktır.

İdari birim raporu inceledikten sonra, raporda eğer bir eksiklik bulunursa, faaliyet sahibine iade ederek bu eksikliklerin tamamlanmasını isteyecektir. Faaliyet sahibi bu eksiklikleri tamamlamazsa başvurusu geçersiz sayılacaktır, süreç sona erer; eksiklikler doğrultusunda tamamlarsa bir sonraki aşamaya geçilecektir. İnceleme sonucu kabul edilen ya da eksik bulunup gereğini tamamlanan raporlar, nihai ÇED raporu olarak adlandırılarak ve yetkilili idari birimlere kararlarını dayanak teşkil edmeleri için sunulmaktadır.

VI- Yetkili İdari Otoritelerin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı

ÇED sürecinde, farklı aşamalarda, birçok konu hakkında çeşitli kararlar alınmaktadır. Bu kararların bir kısmı, faaliyet sahibi tarafından, bir kısmı faaliyet sahibinin de katılımıyla yetkili idari birim/birimler tarafından, diğer bir kısmı ise, kamu gücü kullanılarak sadece yetkili idari birim tarafından tek başına alınmaktadır. Ancak ÇED sürecinde özellikle bir karar, daima idari birim tarafından alınmaktadır: Nihai ÇED Raporu hakkındaki olumlu ya da olumsuz nitelikte verilen karar…

İdari birimin bu kararı, alternatifler arasında bir tercih şeklinde de eğil, daha çok kabul ya da red şeklinde tezahür etmektedir. Kararı alacak olan idari birim, faaliyetin çevre üzerindeki etkilerini, diğer faktörler arasından sadece biri olarak değerlendirerek bu çerçevede kararını oluşturacaktır.

Genel bir değerlendirmeyle, ÇED’in en önemli özelliği şöyle belirlenebilir: ÇED, bir faaliyetin planlama aşamasına çevreye ilişkin düşünceleri dahil eden ve idarenin kararını bunla bağlı kalarak almasını sağlayan bir araçtır. Bunu sağlamak için de, ÇED raporunun hazırlanması gerekmektedir; aksi halde, faaliyet hakkında bir karar alınamayacaktır.

ÇED’de nihai raporun incelenmesi sonucu alınacak kararlar, yukarıda da belirtildiği üzere, red ya da kabul şeklinde olacaktır. Red kararı, ÇED’in amacının gerçekleştilmesinde çok önemli bir işleve sahiptir. Çünkü red, yapılan başvuruyu hakkında nihai bir yaptırım uygulamak demektir. Ancak, onay kararı ise, faaliyetin çevre üzerindeki etkilerinin hukuku kabul edilebilir bir düzeyde olduğu anlamına gelmektedir. Faaliyetin hukukun çizdiği sınırlar içerisinde kalman çevresel etkileri, bu kararla mazur görülmüş olacaktır. Başka bir ifadeyle, faaliyetin çevresel varlıklar üzerinde, ileride, bir etkiye neden olma ihtimali öngörülmüş olmasına rağmen, bu etkinin hukuksal açıdan kabul edilebilir olması; faaliyet hakkında kabul yönünde bir kararın alınmasının gerçekleşmesi olması

534 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 181.
535 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 183.
açısından yeterli olacaktır.


Ayrıca, faaliyete izin veren kararlarla ilişkin sorunlu bir nokta bulunmaktadır. Buna göre, ÇED olumlu ya da olumsuz kararını verme yetkisi, bazı hallerde, tek bir idari birime ait olmamakta iken, diğer bazı durumlarda birden fazla idari birim aynı anda yetkili kılmakta idi. Haliyle bu durum, beraberinde bazı sorunları gündeme getirmektedir. Mesela, yetkili idari birimlerin fazla olması sahip olan yetkilere ilişkin olarak çatışmaların doğmasına, birimler arasında uyuşmazlıklar ortaya çıkmasına ve koordinasyon eksikliklerinin görülmesine neden olabilmektedir.537


Bu konulara ilişkin açıklamalarına aşağıdaki yer verileceğini tekrahat hatırlatıyorum ve son aşamada olan İzleme ve Denetim aşamasını incelemeye geçelim.

536 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 511.
537 Benzer açıklamalar için bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 509.
VII- İzleme (Monitoring) ve Denetleme (Auditing) Aşaması

ÇED sürecinde izleme ve denetleme aşamasının uygulanması, ancak faaliyet hakkında olumlu bir karar alınmasıyla—kabul kararı— mümkündür. Çünkü faaliyetin çevresel etkilerinin önemli kabul edilmesi, yani faaliyetin uygulamaya geçirilmesinin red edilmesi sonucu, idari birimin herhangi bir izleme ve denetimin işlemi yapması, maddi imkânsızluktan dolayı olası değildir. Bu yüzden, söz konusu bu aşama, faaliyet uygulanmaya koyulduktan sonra önem kazanmaktadır.

İzleme-denetleme aşamasını uygulamaya koymak için bazı noktalara dikkat etmek gerekmektedir. İlk önce, faaliyetin, onay kararına uygun bir şekilde, alınması gereken tedbirler de gözetilerek, inşaat edildiğini/uygulandığını kontrol edilmesi icap etmektedir. Bu şekilde bir kontrol, binaların yapıldığı yerin, atık depolarının incelenmesi gibi fiziksel bir incelemeyi veya çetvelerle kullanılan gürültü emisyonlarını gibi tedbirleri dikkate almayı ihtiva eder. Bu aşama yapılabilecek başka bir kontrol ise, faaliyete izin verildiken sonra, belirli bir süre zarfında faaliyete başlama şartına uyulup uyulmadığının incelemesidir.


AB ÇED Direktifinde bu aşamanın yer aldığı söylenebilir. Ama Sınıraçılar

538 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 198.
539 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 512.
ÇED Sözleşmesinin 7. maddesinde, proje sonrası analizler başlığı altında bu aşamaya yer verildiği görülecektir. Bu hükümle, taraflara böyle bir aşamanın yapılıp yapılmayacağı belirleme yetkisi tanımlmıştır.


Bunlara ek olarak bir de izleme–denetleme aşamasını uygulamaya koymak için faaliyetin belli bir sürede başlaması şartı koyulmuştur. Bu şart, ÇED Olumu kararı için 4 yıl, ÇED Gereklidir kararı için ise, 5 yıldır.
I- Genel Açıklama


“Modern demokrasiyi klasik demokrasiden ayıran bir şey varsa”, diyor Giorgio Agamben, “o da şu tradır: Modern demokrasi ta en başından beri kendisini zoe’nin (yalın/çıplak yaşam) doğrulanması ve kurtuluşu olarak sunuluyor ve sürekli olarak da kendi çıplak hayatını bir hayat tarzına[…]- çalışıyor.”

İşte bu noktada AGAMBEN’e göre, modern demokrasinin kendine özgü bir çıkmazı ortaya çıkar; bu da, modern demokrasinin insanların özgürlüklerini ve mutluluklarını yanlış bir yerde arıyordu, yani insanların bağımlılıklarını ve boyun eğmelerini sergilediği bir mekanda, yani çıplak hayatta! AGAMBEN çıplak hayatın, antik dünyada polisten (siyasal olandan) tamamen dişlandırıldığından ve özel alana hapsedildiğinden bahsederken, onu da eklemektedir; “nereden bakarsanız bakın, zoe’nin polisin alınması- yanı çıplak hayatının siyasallaştırılmasını- modernliğin belirleyici olgusunu” oluşturmaktadır. Michel FOUCAULT bu süreci, hayatın kendisinin iktidarın sahip olduğu mekanizlarının ve yapmış olduğu hesaplarının tam içerisinde dahil edilmesi olarak açıklar.

Böylece özel alan ait yaşam, kamusal alan mundemiç hale gelmiş olur. Oysa antik dönemde köklü olan bu ayrırm, moderniteyle birlikte anlam kaynama uğramış, başka bir deyişle moderne antik dönemdeki özel-kamusal alan arasındaki iletişimi sağlayan bir alan olan agora’yı unutturmuştur.

Agora, özel alan ile kamusal alan arasında sürekli ve pürüzsüz bir akış olmasını sağlayan, bir iletişim alanıdır. Agora iki uç arasındaki bir ara olan olarak değerlendirildiğinde, bu iki ucu birbirine bağlayan bir islev görmekteydi. Bu alanın özelliği, paradoksal görüne de, diyalog, işbirliği ve uzlaşmanın olduğu kadar sürekli bir gerilimin ve çatışmanın yaşandığı bir alan olmasıdır. İşte bu sayede bir, yurttaşlar herkese ama hiç kimseye ait olmayan bu alanda gerçek anlamda özgür olabilmektedir. Moderniteyle birlikte bu özgürlük ya da iletişimin alanı kaybolmuş, artık iktidar insanları antik çağda olduğu gibi yurttaş olan/olmayan ayrımından kurtarılmış, onları tek çatı altında, yurttaş özneler çatısı altında bir araya getirerek sözde esit kılmıştır. Kurgsal hale getirilen kişiler, kamusal alanlara bu yeni konumlarıyla içerlenerek, yine kurgusal olan bir yapı içerisinde
konuşlandırılmışlardır. Tuhaftır ki, özneler böylece özel ile kamusalın birbirine karıştığı, bulanıklaştığı, siyasalın eve ait olanla örtüştüğü bir zeminde döşlenmiştir içeriklenmektedir. Bu şu anlamda gelir ki, her iki uç alan arasında bağ kurabilecek bir iletişim alanı artık tahayyül edilememektedir. Dolayısıyla müzakere, diyalog yahut çatışma yok edilmiş veya niteliği değiştirilmiş, öznünü kaybetmiş demektir. Başka bir ifadeyle, bu kuru sayesinde hayat alanı ile hukuk, yani egemenliğin alanı çarşımsız olur. Böylece, kurgusal olmayan bir iletişim alanı, kurgusal bir şekilde tasarlanan hukuk alanı içerisine dahil edilerek torensel bir alan, maniple edici bir alan biçimine getirilir. Diğer deyisle, antik dönemde müzakerenin, çatışmanın kural olduğu doğal bir iletişim alanı, şimdi istisnai bir hal alır. Artık bu iletişim ortamı, iktidarınizin verdiği ölçüde istisnai bir hukuki araç şeklinde bir iletişim alanı, kurgusal bir şekilde tasarlanan hukuk alanına dahil edilir ve etkileri de artar. Diğer deyisle, antik dönemde müzakerenin, çatışmanın kural olduğu doğal bir iletişim alanı, şimdi istisnai bir hal alır. Artık bu iletişim ortamı, iktidarınizin verdiği ölçüde istisnai bir hukuki araç şeklinde bir iletişim alanı, kurgusal bir şekilde tasarlanan hukuk alanına dahil edilir ve etkileri de artar.


⁵⁴⁶ AGAMBEN, Kutsal İnsan, s.25.
ihtimalini içinde barındıracaktır. Bu yargı kötümser bir tablo çizi p, hukukun gücünü inkâr eder görünebilir. Ne var ki, mevcut düzenlemeler incelendiğinde, bu yargının doğruluğunu aşıkardır.

II- Çevresel Etki Değerlendirme Sürecine Katılımın Ön Şarti: Bilgi-Belgelere Erişim

1. İdare Hukuku ve İnsan Hakları Temelleri


550 ODYAKMAZ, “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şefaflaştırma ve Bireye Tanınan Haklar”, s. 11.
Hukuki bir olgu olarak bilgi edinme, idarenin kararları, eylemleri ve işlemlerine ilişkin bilgi ve belgelerin edinilmesi şeklinde ifade edilmiş;\(^{551}\) bununla birlikte hak ve/veya özgürlük olarak bilgi edinme, ya “idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzenine yaptığı değişiklikler hakkında ilgililerin, işlemin niteliği ve sonuçları ile ilgili bilgi alabilmesini sağlayan[…][552] ve da “[…] herkesin her türlü bilgi-belgeden yararlanabilmek için serbestçe yetkili makamlara başvurması, bilgi-belgeye en kısa zamanda ulaşması”\(^{553}\) şeklinde birbirlerine yakın anlamlara gelecek şekilde tanımlanmıştır.\(^{554}\)

Görüldüğü gibi, bu tanımların odağında idare bulunmaktadır. İdare, bilginin hem talep edildiği hem de bu bilgiyi elinde tutan bir cihaz\(^{555}\) olmasından ötürü, bilgi edinme hak ve özgürlüğü bu anlamda iki düzeyde gerçekleşmektedir. “Birincisi, ilgilinin hakkında işlem yapılacağı haberden edilmesi, kendisine bu konuda asgari bilgi verilmesini içeren bir düzeydir. İkinci düzey, gerçek anlamda bilgi alma hakkıdır Zira bu defa hakkında işlem yapılacağıını öngören ilgili yönetimden savunma amaciyla bilgi isteyebilir.”\(^{556}\)

Akillioğlu'nun belirlemesiyle gerçek anlamda bilgi edinme hakkı, ilgili kişinin idarenin hakkında alacağı bir idari karara karşı kendi görüşlerini oluşturmak amacıyla, yine idareye yaptığı başvuruda ortaya çıkacaktır. Demek ki, bireylerin gerçek anlamda bir bilgi edinme hak/özgürlüğünden bahsetmek, kendi görüşlerini oluşturabilme hakkını öngören ilgili yönetimden savunma amacıyla bilgi isteyebilir.\(^{557}\) O halde bu

---


\(^{554}\) Literatürdeki diğer tanımlar için bkz. KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakki, s. 41-42.


\(^{556}\) Akillioğlu, Yönetim Önünde Savunma Hakları, s. 144.

\(^{557}\) İlginçtir ki, bireyler tarafından bilgi ve belgelerin edinilmesi ve dolayısıyla idarenin açıklığı ilkesinin, bazı çatışmalar doğurgduğu literatürde sıkılıkla tartışılmıştır. Bu çatışmalar şöyle ifade edilmiştir: 1. Bilgi ve belgelerle serbest erişim, kamu görevlilerine ek iş yükü getirir. 2. Bilgi ve
hak/özgürlüğün temel amacı, idarının işleyişi konusunda bireylerin idareyi sorgulayabilme kanallarının açık olmasını sağlamak, onlara, hukuk devleti binasını ayakta tutan sütunlardan biri sayılan idari işleyişi katılmayı imkanına tanınır.

Bu bağlamda söz konusu amacın gerçekleştirilmesi, idari pratikin açık ilkesi üzerinden işlemesi ve idarenin buna mukabil gizliliği istisnai hallerde uygulamasına bağlıdır.

Açıklık ilkesi, kapalılık/gizlilik ilkesiyle birlikte, bilgi hukuku alanını yöneten ilkelerdendir. Ayrıca açıklık ilkesi, hukuk devletinin gerçekleştirmesini sağlayan genel bir ilke olarak da kabul edilmektedir. Buna ek olarak, açıklık ilkesini tüm yönleriyle ifade eden bir pozitif hukuk kuralına ve fakat bu kuralın bazı pozitif kuralların içinde vücut bulduğuuna deşinilmiştir.


belgelere erişim özgürlüğü, iş çevresinde rakiplerinin birbirleri hakkında bilgi-belge toplamasına yardım eden bir araç olarak algılanabildir. 3. İş çevresi idari birimlerin gönüllü olarak bilgi-belge sağlamakta neden olabilecekler. 4. İş çevrelerini ticari sıruları sıkılaştırmak için idariden bilgilenebilirlik sağlayarak, onlara, hukuk devleti binasını ayakta tutan sütunlardan biri sayılan idari işleyişi katılmayı imkanına tanınlar.

Bu bağlamda söz konusu amacını gerçekleştirebilmesi, idari pratikin açık ilkesi üzerinden işlemesi ve idarenin buna mukabil gizliliği istisnai hallerde uygulamasına bağlıdır.

Açıklık ilkesi, kapalılık/gizlilik ilkesiyle birlikte, bilgi hukuku alanını yöneten ilkelerdendir. Ayrıca açıklık ilkesi, hukuk devletinin gerçekleştirmesini sağlayan genel bir ilke olarak da kabul edilmektedir. Buna ek olarak, açıklık ilkesini tüm yönleriyle ifade eden bir pozitif hukuk kuralına ve fakat bu kuralın bazı pozitif kuralların içinde vücut bulduğuuna deşinilmiştir.

Özetlenecek olunursa idarenin açıklığı, “idari işlemlerin açık ve anlaşılabilir olmasını, yayınlanması ve ilgiliere bildirilmesini, idari işlemlerin aleni olarak yapılaması, ihalelerin açık yapılması, işlemler karar şeklinde ortaya çıkmışsa, oylama niteliğinin ve işleme karşı müracat yollarının gösterilmesini, idari işlemin sebep konusunda işlemin muhatabına bilgi verme anlamına gelen idari işlemlerin gerçekleşmesini, ihalelerin açık yapılmasını, idari işlemler karar şekline ortaya çıkmışsa, oylama niteliğinin ve işlemekararını müracaat yollarının gösterilmesini, idari işlemlerin sebep konusunda işlemin muhatabına bilgi verme anlamına gelen idari işlemlerin gerçekleşmesini de ifade etmektedir.”

Açıkça ifade edilecek olunursa, idari bilgi-belgelere erişimde açıklık ilkesi, bilgi edinme hakkı/özgürlüğünün kaynağı teşkil etmektedir.

Şu durumda, açıklık ilkesi ile bağlantısı belirlendikten sonra, bilgi-belgelere erişim hakkı/özgürlüğünün hukuki temellerinin uluslararası ve ulusal boyutları açıkla kavuşturulabilir.

Bilgi-belgelere erişim hakkı, sıklıkla, temel bir insan hakkı olarak nitelendirilmiştir. Tarihsel gelişim süreçleri açısından değerlendirildiğinde, bilgi-belgelere erişim hak/özgürlüğünün üçüncü kuşak haklar içerisinde yer aldığı söylenebilir.

Bilgi-belgelere erişim hakları, diğeri kuşak haklara nazaran henüz olumlu bir kabul almamıştır. Ancak insan haklarının tamamlanmadığı bir süreç olduğu akılda tutulduğunda bu karşı çıkışın pek de makul olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte

Kanunu Hazırlığı- Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler), T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s. 60.

KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakl, s. 30.


AKILLIOĞLU, Yönetim Önünde Savunma Hakları, s.116-117; KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakl, s. 35, 60; YAŞAMIŞ, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 23.


söz konusu hakların, zaten norm öncesi sahaya aştıkları ifade edilmiştir.569 Dolayısıyla bilgi ve belgelere erişim gibi üçüncü kuşak haklar, artık hukuki metinlerde, mabkeme ihtişamlarında varlık kazanmıştır. Ayrıca, artık literatürde insan haklarının kuşaklara ayrırmak yerine; bir yelpaze olarak görmek eğilimi de bulunmaktadır.

Bilgi ve belgelere erişim hak/özgürlüğine yer veren hukuki metinler, üç kolona ayrılıarak incelenebilir. Bunlar uluslararası hukuk metinleri, bölgesel düzeydeki metinler ve ulusal hukuk düzenlemeleri şeklinde şematize edilebilir.

Bilgi-belge edinme hakkına yer veren uluslararası hukuk metinleri üç başlık altında toplanabilir: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ve son olarak da Milenyum Bildirgesi.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin ifade özgürlüğü başlığını taşıyan 19. maddesi, “Herkes fikir ve ifade özgürlüğünü hakkına sahiptir; bu hak, bir müdahaleye maruz kalmadan bir fikre sahip olma ve bilgi-belge ve düşünceleri basın-yayın araçları vasıtasıyla ülke sınırları bağlı oltulmasız arama, elde etme ve ulaştırma özgürlüğünü içerir” şeklinde hüküm bağlanmıştır. Söz konusu maddeye ilişkin olarak yapılan bir yorumda, bu maddenin ikinci cümlesinin açıkça bilgi-belge edinme hakkını tanıdığı ifade edilmiştir.570 Bilgi-belgelere erişimin, ifade özgürlüğü kapsamı içerisinde açıklanması önemli bir başlangıç olmuştur, daha sonra sözleşmenin bu maddesi sayesinde bilgi ve belgeleri edinmenin ayrı bir hak olarak kabul görmesinin yolu açılmıştır.571

Diğer bir uluslararası metin Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesidir. Sözleşmenin yine ifade özgürlüğü başlığını taşıyan 19. maddesi, İHEB’den çok farklı bir düzenleme getirmemiş, 2. fıkrı bilgi-belgeleri edinme özgürlüğünü ifade özgürlüğü kapsamında kabul etmiştir. Sözleşmenin bu maddesinde, diğerleri arasında, bilgi-belge edinme özgürlüğünün; başkalarının haklarına ve itibarlara

570 ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?”, s. 244; KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 128.


Bölgesel hukuki metinlerin başında, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi zikredilebilir. Sözleşmenin 10. maddesinde bilgi-belgelere erişim, uluslararası metinlerdeki gibi ifade özgürlüğü kapsamında de egrilendirilmiştir. Diğer sözleşmelerden farklı olarak bu metinde, araştırmak/aramak (to seek) kelimesi yer almamış, bu da bilgi-belgeleri edinmenin güvenceye alınıp almamadığı konusunda bazı tartışmalara neden olmuştur.573 Her ne şekilde olursa olsun, uluslararası metinler hakkında yapılan yorumlar buraya da aktarılabilir. Dolayısıyla İHAS’ın ifade özgürlüğünü düzenleyen söz konusu hüküm, bilgi ve belgelere erişim özgürlüğünü kapsadığı ifade edilebilir.574


572 Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 8 Eylül 2000 tarih ve 55/2 sayılı tavsiye kararı.
573 Söz konusu tartışmalara hakkında bkz. KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakka, s. 131.
576 AKILLIOĞLU, bu ilkeyi başlıklar halinde kategorileştirek şöyle yorumlamıştır: “1. Bu ilke dinlenme hakkını tamamlayıcı niteliktedir. İlgilinin dinlenme hakkını kullanılmabildiği için kendisinе


Bu karar için bkz. Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities, No. 81/19


579 LEINAERTS et. al., Constitutional Law of the European Union, s. 516-519.


581 Tüzük hakkında bilgi için bkz. LEINAERTS et. al., Constitutional Law of the European Union, s. 516-519.
for Europe) olmuştur. Taslak madde II-71’de;

2. Kitle iletişiminin çoğunlukına ve özgürlüğine saygı gösterilir.”

şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddenin başlığı, ifade ve bilgi-belge özgürlüğü olarak yer almıştır. Dolayısıyla burada bilgi-belgelerere erişim ile ifade özgürlüğü aynı düzlemde ele alınmış ve birbirlerini tamamlayarak edinilmişdir. Yine Taslaka daha dar bir hak, belgelere erişim hakkı, madde II-102’de yer alır:

“Herhangi bir Birlik yurttaşı ve bir Üye Devlette ikamet eden veya kayıtlı bir işyerine sahip olan gerçek ya da tüzel kişilerin, Birliğin kurumlarının, organlarının, dairelerinin ve birimlerinin, onların her ne sebeple olursa olsun ellerinde bulundurdukları belgelere erişim hakkına sahiptir.”


Türkiye’de bilgi edinme hakkı anayasal düzeyde açıkça tanınamamıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakki Kanunu’nun kadar ise, hem anayasal düzeydeki bazı maddeler, hem de bazı kanunlar kullanılarak bu boşluk doldurulmaya çalışılmıştır. Örneğin, Anayasanın Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti başlıklı 26. maddesi, Dilekçe Hakkı başlıklı 74. maddesi ve 2001 değişikliğiyle

583 Ayrıntılar için bkz. KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakki, s. 322-333.
584 ÖDYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakki Kanunu İşliyor Mu?”, s. 246.


ODYAKMAZ, Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra kendisinden beklenen sonucu veremememin çeşitli sebepleri olduğundan bahsederek bazı eleştirilerde

585 ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?”, s. 246.
588 ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?”, s. 249.

Bu olumsuzlukları bertaraf edebilmek için hizmet içi eğitim de dahil olmak üzere eğitim ve aydınlatma çalışmalarını yapması, bir an önce genel bir idari usul kanunu çıkarılmasına ihtiyaç olduğu ifade edilmektedir.

2. Çevresel Bilgi- Belgelere Erişim

Bireylere çevresel haklar verme yönündeki bir çabanın başarısızlığıyla sonuçlanmaması için, bireylerin söz konusu haklarını korumalarını muktedir kılacak bir olanakla donatılmasını gerektiği ifade edilmiş ve bu olanak bilgi -belgelere erişim şeklinde gösterilmiştir. çevresel bilgi-belgelere erişim, çevre sorunlarına karşı artan ilginin neticesinde ve ayrıca hem sürdürülebilir kalkınmanın uygulamaya aktarılmasında hem de çevresel yönetime halkın etkin olarak katılmada bir anahtar işlevi geldiği için, bilgi-belgelere erişime veren genel hukuki metinlerden ayrı ayrı düzenlenmiştir. Ayrıca çevresel bilgi-belgelere erişim, karar alımı süreçte kamusal katılma sağlayarak ve özel sektör ile kamu sektörünün faaliyetlerini gözlemlemek için bir ön koşuldu.

Bu nitelikleri çerçevesinde çevresel bilgi-belgelere erişime, uluslararası hukuk metinlerinden ulusal düzenlemelere kadar geniş bir yelpazede yer verilmiştir. Birçok bildirgede, sözleşmede, direktifte ve kanun ile daha alt düzenlemelere çevreveler bilgi-belgelere erişim, ya açıkça ya da örtülü olarak bulunmaktadır. çevresel bilgi-belgelere erişimin milat sırasında NEPA gösterilmektedir. NEPA’nın iki temel uygulama araci kurduğu ifade edilmiş; bu nedenle, ÇED olarak belirlenirken, diğer...


TURGUT, Çevre Hukuku, s. 288.
parti temelleri ve bireyler düzeyine kadar [...]"


Aarhus Sözleşmesi, yeni bir tür çevre anlaşması olarak değerlendirilmiştir ve çevresel haklar ve insan haklarıyla olan bağlantısı vurgulanmıştır. Aarhus Sözleşmesi, demokratik bir bağlamda, kamu ve kamu otoriteleri arasındaki ilişkiyi odaklamakta, uluslararası anlaşmaların müzakeresinde ve uygulanmasında kamusal katılım yeni bir süreçe zorlamaktadır. Aarhus Sözleşmesinin önsözü iki temel kavrama vurgu yapmaktadır; bunlar, bilgi-belgelerere eriшимin önemi ile insan hakları olarak çevresel haklar ve kamusal katılım ile çevresel açıdan sürdürülebilir kalkınma için adalete erişim şeklinde ifade edilebilir. Bu bağlamda Sözleşmenin üç sütunundan bahsedilebilir ki bu sütunlar, bilgi-belgelerere erişim, kamusal katılım ve

598 Gündem 21, Fasıl 40. 1, s. 346.
599 Madde 14(1): “Herkes, menfaatini kamtlamakszız ve talebi üzerine, kamu otoritelerinin ellerinde tuttukları çevreye ilişkin bilgi-belgelerere erişim olanaqi sahiptir [...]”
yargıya erişim olarak ayakta durmaktadır. Burada bu sütunlardan bilgi-belgelere erişim kısaca incelenebilir.602


Aarhus Sözleşmesinin 2. maddesinin 3. fıkrasında çevresel bilgi-belge kavramı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Çevresel bilgi-belgelere tanımlı, sözleşmenin 4. ve 5. maddesi açısından merkezi bir öneme sahiptir. Çevresel bilgi-belgelere konulur üç kategoriye ayrılmış ve her bir kategori ayrıntılı olmayan tasvir listelerde gösterilmiştir. İlginçtir ki, sözleşme çevrenin bir tanımı yapılmaktan kaçınmıştır, ama çevresel bilgi-belgeleri açıklaması olduğu hükümlerde, dolaylı da olsa, çevrenin kapsamını tanımlamıştır. Bu anlamda çevresel bilgi ve belgeler;

- atmosfer, su, toprak, arazi, peyzaj ve doğal alanlar, biyolojik çeşitlilik ve biyolojik çeşitliliğin genetik olarak değiştirilmiş organizmaları da içeren unsurlar ve hava gibi çevresel öğelerin durumun ve bu öğeler arasındaki etkileşim, maddeler, enerji, ses ve radyasyon gibi faktörler ve yukarıdaki paragrafta sayılan çevreye iliskin öğeleri etkileyebilecek olan ya da etkileden idari tedbirler, çevre anlaşmaları, politikalar, yasama işlemleri, planlar ve programlar ile çevresel karar alma ve kullanılmış kayda-maliyet ve diğer iktisadi analizler ve varsayımları içeren faaliyetler ya

604 STEC/CASEY-LEFKOWITZ, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 16, 29; KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakki, s. 76.
da tedbirler.
- çevresel öğelerin durumundan, veya bu unsurların varsasıyla, ya da yukarıdaki paragrafta atı yapılan faktörler, faaliyetler veya tedbirlerden etkilenebilecekleri veya etkilenikleri oranda insan sağlığı ve güvenliği, yaşam koşulları, kültürel alanlar ve yapıların durumunu hakkında yazılı, sözlü, işitsel, elektronik ya da diğer herhangi bir maddi şekilde her türlü bilgi-belgeyi içerir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, çevresel bilgi-belgeler sadece bunlarla sınırlı değildir. Bu tanım minimum şartları gösterdiği için taraflar daha geniş bir tanım kullanabileceği.

Aarhus Sözleşmesinin genel çerçevesi belirlendikten sonra, çevresel bilgi-belgelere erişim ile ilgili olarak Avrupa Birliği düzenlemelerine bakmak gerekir. Çünkü söz konusu düzenlemeler, Aarhus Sözleşmesinin yürürlüğe girmesinden sonra, paralel değişikliklerle imzalanmış olan bu sözleşmeyle uydurulmaya çalışılmıştır.


606 STEC/CASEY-LEFKOWITZ, The Aarhus Convention:...., s. 35.
607 Sözleşme’nin ayrıntılı bir incelemesini yapana kaynaklar için bkz. dn. 335.
Direktifin çevrenin korunmasıyla ilgilenen bireyler ya da gruplar için çok önemli olduğu, doktrin tarafından dile getirilmiştir.611


611 GILLIES, A Guide to EC Environmental Law, s. 23.
612 Direktifin ayrıntıları için bkz. KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakki, s. 80-84.
3. Çevresel Etki Değerlendirmedeki Önemi

ÇED’ın temel hedefi, kirliliği önleyici kararlar alınmasını sağlamaktır.613 Başka bir deyişle ÇED sürecinin yürütülüğü değerlendirmesi hakkındaki karar, bir faaliyetin çevre üzerinde önemli etkiler doğmasına muhtemel olup olmadığına ilişkin tahminler esas alınarak inşa edilir. Söz konusu tahminler de, çevresel etki değerlendirme raporundan elde edilen çevresel bilgi-belgeleri vasıtasıyla ortaya çıkmaktadır. Öyleyse çevresel bilgi-belgelerin, yatırım onayı izninin verilip verilmeyeceğini yönündeki kararı beslediği rahatlıkla söylenebilir.614


Bu bağlamda, AB ÇED Direktifinde 2003 yılında yapılan değişiklikleri incelemeye geçmeden önce, Direktifin bilgi-belgelere erişim ile ilgili nasıl bir yapısı olduğuna de dahilinde yarar bulunmaktadır.

AB düzeyinde ÇED sürecinde bilgi-belgelere erişime ilişkin olarak, asıl önemli düzenlemeler, daha önce de değişilende, 85/337 ve 96/61 sayılı Direktiflerin katılıma ilişkin hükümlerinde değişiklik yapmış olan 2003/35 sayılı Direktifte bulunmaktadır.

614 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 266.
615 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 269.
616 HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 270.
Sözgelimi Direktif, ÇED Direktifinin 1 (2) maddesine bazı tanımlar eklemiştir. Eklenen bu tanımlar, bilgi-belgelere erişecek ve karar alım sürecine dahil olacakların kapsamını genişletmektedir.617 Bu çerçevede, ÇED Direktifinin 2 (3) maddesi değiştirilmiş ve Üye Devletler herhangi bir faaliyeti istisna kapsamına dahil eden kararla ilgili olan bilgi-belgeler ile bir üst paragrafta (a) geçen diğer değerlendirme şekilleri618 şıgında elde edilen bilgi-belgeleri ilgili kamu için ulaşılabilir kılmaktalı yükümlü tutulmuştur.


617 Bununla ilgili açıklamalar için bkz. yuk. s. 151.

619 Direktifin 9 (1) maddesine, 2003/35 sayılı Direktifle eklenmiştir.

ÇED sürecine halkın ya da kamunun, gerçek anlama, katılımını sağlamak için, süreçte dahil olacaklarının söz konusu sürecete etkin olabilmeleri ve dolayısıyla süreç etkileyebilmeleri için kendilerine tanımış olan katılım olanaklarını kullanabilecekleri bir birikimle donatılmalıdır lüzum etmektedir. Bu birikimi sağlayacak olan usul de bilgi ve belgelere erişimdir. Bilgi ve belgelere erişme olanağı ile donatılan bireyler/gruplar/örgütler ancak bu şekilde katılım olanağını verimli olarak kullanabilecek ve katılım, böylece, şekli/biçimsel bir görüntüden kurtularak, öze ilişkin bir imkan olacaktır.

III- Çevresel Etki Değerlendirmeye Katılım

Bu başlık altında, ilk önce, genel olarak katılım kavramsal açıdan belirlenecek; daha sonra ise, çevresel karar alım süreçine katılım ÇED’in aşamaları çerçevesinde değerlendirilecek ve en son olarak da ÇED sürecindeki katılım şekilleri açıklanmaya çalışılacaktır.

Katılıma ilişkin olarak sosyal bilimler alanında yapılan tartışmalardaki vurguyu; kişilerin kendilerinin ilgilendiren herhangi bir konu veya sorun hakkında görüşlerini ifade etme, müzakere etme ve bilgilendirme hakkına sahip oldukları demokratik toplumlardaki ahlaki inanç biçiminde tespit etmek, kanımla pek yanlış olmayacaktır. Çünkü kamusal katılım, bireyleri, sadece belli zamanlarda evet ya da hayır oylan üzerinden tanımlandıkları bir konumdan, daha farklı bir konuma sokmakta, daha açık bir ifadeyle onları demokratik makineye yön vermekte daha fazla yaklaştırılmaktadır. Ayrıca katılım, bireylere sosyal bir sorumluluk ve yurttaş olma bilinci de yüklemektedir.  


1. ÇED Aşamalarına Katılım

ÇED süreci, yukarıda ayrıntılı olarak açıkladığı gibi, birçok aşamadan oluşmaktadır. İlgililer, süreçteki bu safhaların her birine farklı şekillerde katılabilimektedirler. Aşağıda, sırayla- bu aşamalara ilgililerin katılımı incelenecektir.

Ön-incelemeye aşamasında yer veren ülkelerde, bu aşamaya katılım, ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi, aynı ülke içerisinde de idari pratikte farklı uygulamalar yer almaktadır. Hukuki metinlere bakıldığında, ne AB ÇED Direktifinde ne Siniraşan ÇED Sözleşmesinde ne de NEPA’dan ön-incelemeye

621 PETTS, “Public Participation and Environmental Impact Assessment”, s. 146.
aşamasında katılma ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. 622

Ancak bahsi geçen bu metinlerde açık hükümler bulunmamakta, ön-inceleme aşamasına katılımın olmadığı şeklinde acı bir yargıya varılması neden olmamalıdır. Çünkü bu metinlerin bazı hükümlerinin dikkatli bir biçimde incelemesi, ön-inceleme aşamasına katılımın mümkün kılmayı yönünde bir yoruma olanak sağlamaktadır. Bu yorumu, Sınıraşan ÇED Sözleşmesindeki ve AB ÇED Direktifindeki hükümler üzerinden göstermeye çalışılmış.


622 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 516.
623 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 517.
faaliyetten etkilenecə kərənən etkilenmesi olası bölgələrinə yaxıyan əhəmir durumdakı əhəmir yorum və əlaqələrin alınması üçün olananları əldə olunması və bu yorum və əlaqələrə faaliyetə sorumlulu qəzərədən ya da münkən fəaliyyət əyəkəliyə devət aracılığı tərəfindən qəbul olunması məqsədi mövcud və yoxdur. “


*Kapsam belirleme aşamasına katılım ise*, süreçte yetkili kilnmiş idari birimin ya faaliyete ilişkin gerekli duyuruyu yapmasından sonra toplantılar düzenlenmesiyle ya da anket gibi çeşitli katılım şekilleriyle sağlanmaktadır. Bu amalara katılma, bazı ülkelerin düzenlemelerinde yer verilmektedir.625 Türkiye’de bu aşamaya katılım yolu öngörülmemiştir.


---

625 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 230-238.
626 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 238-239.
627 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 520.
duyurusunun Bakanlık ve Valilik tarafından yapılacak hükmü alta alınmıştır. EK II’ye tabi faaliyetlerde katılım imkanı öngörülmemiştir.

Kararın verilmesine katılım olanağı, İngiltere’deki bir durum628 dışında, mümkün değildir. İdari birim kararını verirken, rapor hakkındaki görüşleri, yorumları ve itirazları dikkate alarak bu kararı tek başına vermektedir.

Son aşama olan ızleme-denetleme aşamasında katılım ise, tıpkı karar verilmesi aşamasına katılım gibi olak değişidir. Bu aşamada, genel katılım ilişkin usuller ve denetim yolları kullanılmaktadır.

2. Katılım Şekilleri


A) Toplantı


Aynı zamanda, toplantılar, yurtaş ile idare arasında iletişim ortamını kuvvetlendirmektedir; çatışmaların, müzakerelerin ve uzlaşmanın hepsinin birarada olduğu bir iletişimin kanalı açılmaktadır. Bu da demokratik bir idari pratiğe katkı sağlamaktadır. Fakat toplantıların bazı olumsuz getirileri de bulunmaktadır değil. Sözgelimi, idare toplantı vasıtasıyla yurtaşları kimi zaman yanlış yönlendirilmekte;

628 WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 188.
toplantıları sadece göstermelik bir ritüele dönüştürebilmekte ve toplantıyı faaliyeti meşru kılcak bir zemin olarak kullanabilmektedir.

Toplantılara kimlerin katılacağı hususunda, sistemlere göre farklı uygulamalara rastlanmaktadır. Örneğin bazı sistemlerde, toplantılar, herkese açık, yani alenik kılınmışken; bazı sistemlerde ise, yöre halkı ya da rapora ilişkin olarak önceden bir itirazda bulununları toplantıya katılmalara izin verilmiştir.

Türk ÇED Yönetmliğinde, toplantıya katılacak olanlara ilişkin bir sınırlama gidilmemis, sadece toplantının yeri hakkında bir düzenleme yapılmış; toplantının projeden en çok etkilenmesi beklenen yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği bir yerde yapılmasına özen gösterilmesi istenmiştir. Ayrıca toplantında katılımcılarının görüşlerinin yazılı olarak da sunulmasını istenebilmektedir.

**B) Yazılı Görüş Bildirme**

Yazılı görüş bildirme, toplantıya kıyasla, daha kısıtlı işleve sahip bir katılım şeklidir. Bu katılım şeklinde, çevre üzerinde olumsuz etkileri sahip olması muhtemel faaliyete ilişkin ilgililerin görüşlerini yazılı olarak ifade etmeleri değil, yazılı bir biçimde vermeleri hedeflenmiştir. Böylece idari birimin rapor hakkındaki görüşlerini, itirazları daha dikkatli ve doğru bir biçimde değerlendirme ve kararını daha sağlam vereceği düşünülmuştur.

Bundan başka, yazılı görüş bildirme, kararın alınmasından sonra ilişkin olarak da bir avantaj sağlamaktadır. İdarenin aldığı karardan memnun olmayan ya da daha doğru bir deyişte bu karar hukuka aykırı bulan bir kişi için ilgililerin bildirdikleri yazılı görüşler, mahkemede kullanılabilecek bir delil olarak işlev görecektir. Faaliyete ilişkin olarak yazılı görüşlerde yoğun bir karşı çıkışın olduğu ve idari birimin bunları göz ardı ettiği bir durumda, bu yazılı belgeler ispat hukuku açısından, sözü bir ifade edilen görüşleri ispatlanmanın zorluğunu karşılarında, önemli bir delil teşkil edebilecektir.
§ 3- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDEN İŞLEVLERİ AÇISINDAN ÇEVRE HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ

I- Genel Açıklama

ÇED sürecini çevre hukukun temel ilkeleriyle açıklamak, bir bakıma ÇED’in çevre hukukuyla olan bağı ortaya koymak demektir. İdare hukukuyla olan ilişkisinden ayrı olarak ÇED, çevre hukukunun zeminini oluşturan ilkelerle belirleme sırasında; bu hukuk dalının özelliklerini ne şekilde içerisinde barındırdığını, onlardan nasıl etkilendiğini ve fakat onları ne yönde şekillendirdiğini görmek için bir fırsat sağlar. Başka bir deyişle, ilkelerle ilişkisi ortaya konduğunda ÇED, bize, çevre hukukunun özellikleri bir araç olduunu ispatlamaktadır. Öyleyse ÇED’in çevre hukukunun temel ilkeleriyle ilişkisini belirlemek için, bu ilkelerin hangi süreçlerden geçirerek şekillendiği ve böylece çevre hukukuna dahil olduğu tespit edilmişdir.


630 De SADELEER, Environmental Principle, s.1.
631 De SADELEER, Environmental Principle, s. 2.
632 Özellikle uluslararası çevre hukukunda kullanılan ilkelerin tam anlamıyla normatif statüde olmadıkları ifade edilmektedir. Bu ilkeler, yorumlayıcı standartlara ya da ancak emel şeklinde...
anladığını açıklanmalıdır.

İlke, sözül anlaşılmısta, başka şeylerin kendiinden türediği ilk madde, öğe, unsur şeklinde tanımlanabilir. Bundan başka, “ayrı zamanda ‘kendilerinde birçok hukuk kuralının yaratıldığı çeşitli inanc, görüş ve düşünceleri ortaya koyan felsefi, siyasi ve iktisadi bir kavram’ olarak da tanımlanabilir. İlkeler, 633 sözlük anlamıyla, başkaş kaşeylerin kendisinden türediği ilk madde, öğe, 634 Jean Boulanger, ilke kavramını iki farklı açıdan ele almakta; bir açıdan, ilke kavramıyla, pozitif hukukun temel niteliklerinin irdelenme si amacının güdüldüğünü ve böylelikle hukuk kurallarına yapılacak olan referansın basitleştirilmesi olanağını doğduşunu, diğer yandan da bunların yargıların içtihadi kural haline dönüştürdükleri felsefi, siyasi ve iktisadi düşünce ve inanç açıklayıcı nitelikteki kavramlar olduklarını belirtmektedir. Jean Boulanger, ilke kavramını iki farklı açıdan ele almakta; bir açıdan, ilke kavramıyla, pozitif hukukun temel niteliklerinin irdelenme si amacının güdüldüğünü ve böylelikle hukuk kurallarına yapılacak olan referansın basitleştirilmesi olanağını doğduşunu, diğer yandan da bunların yargıların içtihadi kural haline dönüştürdükleri felsefi, siyasi ve iktisadi düşünce ve inanç açıklayıcı nitelikteki kavramlar olduklarını belirtmektedir. 635 BOULANGER’in bu yaklaşımı, kamu hukuku menşelidir. Başka bir deyişle, BOULANGER’in ilkeler ile kastettiği şeyi, pozitif hukukta henüz varlık kazanmamakla birlikte, pozitif hukukun yaratımına yön gösterici nitelikteki hukuk öncüleri şeklinde ifade edebiliriz. Ancak LETOUNEUR, özel hukukta bunun farklı olduğundan bahisle, özel hukuk alanında kanunların açıkça koyduğu veya zımnen ortaya koyduğu hukuk ilkeleri ile bu ilkeler sonucunda oluşan yazılı hukuk kurallarının bir bütün halinde uygulandığını belirtmekte, nihayetinde özel hukukta ilkelerin kanun tarafından yaratıldığını vurgulamaktadır.


Bu noktada ilke kavramının ikili bir ayrıma tabi tutulabilir: **genel hukuk ilkeleri** ile **hukukun genel ilkeleri**. Genel hukuk ilkeleri, hukuk öncüsü bir karaktere sahip, pozitif hukuk düzeni öncesinde zaten var olan ilkeler bütünüdür. Oysa hukukun genel ilkeleri, 637 yaşal değer taşıyan ve yazılı olmayan hukuk kurallarını korumak amacıyla hakkaniyet gereksesiyle idare yargıçları tarafından oluşturulmuştur.639

Hukukun genel ilkeleri, bir normun veya birkaç normun içerisinden yargıçların yorumları yoluyla çıkarılabileceği gibi; ayrıca, hukuki bir kurumun ruhundan; kurumun ya da ilişkinin niteliğinden, özünden, sosyo-ekonomik işlevinden; insanlığın ortak ideallerinden ve son olarak toplumsal olarak kabul gören ahlaki ilkelerden de doğabileceğii ifade edilmiştir.640 Her ne şekilde doğararsa doğmuş olsunlar, hukukun genel ilkeleri açısından önemli olan şey, onların ne şekilde tanımlanır mıdır. İlkeleri tanımlama çabalarından birisi, onların özelliklerinden hareket ederek belirlemek olmuştur. Diğer bir tanımlama uygulamasında ise, hukukun genel ilkeleri, “İçerikleri itibariyle çok önemli görülen ve bilinen ilkeler”643 şeklinde açıklanmaktadır.


643 Kemal Gözler, **Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 1999, s. 128.

644 Hukukun genel ilkeleri açısından her bir hukuk alana özgü olan ilkeler sınıflandırılması
aldığı sorusu sorulabilir.\textsuperscript{645} Zira bu ilkeler, hem yazılı hukuk kurallarında bulunmakta, hem de açık bir hukuki düzenleme bulunmayan bazı ülkelerde yargı kararlarında kullanılmaktadır.\textsuperscript{646} Şu halde çevre hukuku ilkeleri iki farklı açıdan değerlendirilebilir.

Bir açıdan çevre hukuku ilkeleri, akşamca ya da zımnen pozitif hukukta yer alıyorlarsa, zaten kamu otoritelerini ve kişileri bağlayıcı nitelikte olacaktır. Dolayısıyla önleme ilkesi, kirleten öder ilkesi ve ihtiyat ilkesi, uluslararası antlaşmalar, çerçeve kanunlar gibi pozitif hukuk düzenlemelerde varlık kazandığı için bağlayıcılığa sahiptirler.


\textsuperscript{647} "Pozitivist tavır, bir uyuşmazlığı çözümüzünde uygulanacak hukuk kuralının sadece yazılı metinler ile bu konudaki içtihatlar çerçevesinde saptanacağı esasını kabul ederken; natüralist tavır, doğal hukuk anlayışını ham veri olarak değerlendirirmekte ve yazılı metinlerde veya jürisprüdansta yer almasa da doğal haklar ve özgürlüklerin hukuk düzenlemesi tanımını gerektiği esasını benimsemektedir.” Bkz. Bakır Çağlar, \textit{Anayasa Bilimi (Bir Çalışma Taslağı)}, İstanbul 1989, s.136-137.
Çevre hukuku, büyük bir bina olarak tahayyul edildiğinde, söz konusu ilkelerin bu binayı ayakta tutan üç temel kolon olduğunu Invalidate with a clear and coherent text.


Çevre politikası, sanayileşmenin doğu zemin bir kaynak rezervi ve sömürlüceck bir süreç arac Sheets the curative model), önleyici model (the preventive model) ve avans verici model (the anticipatory model) şeklinde belirtilabilir.


De SADELEER, Environmental Principles, s. 8. SUSKIN et al., ilkeleri üç kategori içerisinde değerlendirir: “Sosyo-ekonomik kalkınma ihtiyacını karşılayan çevre hukukunun birезультası ile çevre hukukunun kontrol aracılığı ile ilgili olanlar; muhalefet kirliliği azaltmak ve onların haklarını korumak amacıyla ilgili olanlar; kirlilik vuku bulduğu zaman sorumluluğu taşıyan etmekle ilgili olanlar.” Bkz. Sourcebook on Environmental Law, s. 45.

De SADELEER, Environmental Principles, s. 15. De SADELEER, Environmental Principles, s. 15 vd. KELEŞ/HAMAMCI, bu politikalı iki başlık altında incelenmektedir, benim avans verici model (the anticipatory model) dediğim modeli.

Dolayısıyla bu modeli tamamlayacak bir başka modelde ihtiyaç duyulmuştur; bu da, önleyici modellidir.


652 Bkz. DE SADELEER, Environmental Principles, s. 15-16; KELEŞ/HAMAMCI, Çevre Politikaları, s. 334.

653 Aksi görüş için bkz. KELEŞ/HAMAMCI, Çevre Politikaları, s. 333 : “Bunlar [tedavi edici politikalar] çevre üzerindeki zararlı sonuçlar ortaya çıktığında, verilebilecek zararların verildikten ve çoğu kez de önleme noktaları varıldığında, bu etkilerin giderilmesini amaçlayan politikaldır.”

654 DE SADELEER, Environmental Principles, s. 16.


652 Bkz. DE SADELEER, Environmental Principles, s. 15-16; KELEŞ/HAMAMCI, Çevre Politikaları, s. 334.


654 DE SADELEER, Environmental Principles, s. 16.
çıkmış çevrenin ve canlı yaşamın zarar görmesini önlemek oluşturur.”


Aşağıda ÇED ile ilişkili ilkeler, onlara yer veren metinler de esas alınarak incelenecektir.

---

655 KELEŞ/HAMAMCI, Çevre Politikaları, s. 334.
656 De SADELEER, Environmental Principles, s.17.
657 De SADELEER, Environmental Principles, s.18.
II- Önleme İlişke

CHED’in temel amacı önleyiciliği hayata geçirmektir. Bu yüzden ÇED önleyici ilkeyle yakından bağlıdır. Önleme ilkesi, çevresel kirliliğe ya da zarara neden olması muhtemel bir etkinliğin en erken sahafında engellenmesi, yani çevreye yönelen bir tehlikeye karşı önlemler alınmasıdır.658 Bu açıdan önlemek tedavi etmek daha iyidir anlayışı, ÇED’i temel zeminini oluşturur. Önlemek tedavi etmekten daha iyidir anlayışının altında yatan saiki, çevresel zararın ortaya çıkmasından sonra alınacak tedbirlerle zararın giderilmesinin rasyonel bir yöntem olmasında aramak gerekmektedir.659 Başka bir açıdan önleme ilkesi, ekonomik olarak da daha verimlidir; çünkü zarar meydana geldiğinde, zararı gidermenin maliyeti onu önlemek için harcanacak maliyetten daha fazladır.660 Önleme ilkesinin işlevsel olabilmesi için, en erken sahafada harekete geçirilmesi gerekmektedir. İşte ÇED söz konu olduğunda, bu daha fazla önem kazanmaktadır, ÇED ilkeyi yaşama geçiren en önemli araçların başında gelmektedir.661

Önleme ilkesinin, uluslararası hukukta ilk tezahürü hakkında bazı yazarlar ittifak içerisinde durmaktadır. Söz konusu yazarlara göre, önleme ilkesinden, ilk kez, Trail Smelter tahkimi esnasında bahsedilmiştir.662 önleme ilkesinden, ilk kez, Trail Smelter tahkimi esnasında bahsedilmiştir.663 Daha sonra çeşitli ulusalaraşış

658 SUSKIN et al., Sourcebook on Environmental Law, s. 49.
659 BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 39.
661 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 205; SANDS, Principles of International Environmental Law, s. 247.
antlaşmalarda ilkeye yer verildiği görülecektir.

Önleme ilkesi, aslında, gerekli özeni gösterme yükümlülüğün esasını genişletilmesine hizmet eden bir ilke şeklinde değerlendirilebilir. Önleyici niteliği arttırmış yükümlülükler, devletlerin hukuca aykırı bir fiilden sorumlu olmalarını daha da kolaylaştıracaktır. Bu noktada ÇED, devletlerin özen yükümlülüklerine uyup uymadıklarını belirlemekte bir usul olarak işe yarayabilir. Bu özen yükümlülüğune uygun davranmayan bir devlet, yanı diğer bir devletin sınırları içerisinde zararlı bir faaliyetin çevresel etkilerini değerlendirmekte hata yapan bir devlet, zararı önlemek için mümkün olan bütün tedbirleri aldığı kanıtlamak zorunda kalacaktır.664 İşte ÇED, önleme ilkesini bu şekilde uygulamaya aktaran bir işlev görmüş olacaktır.665 Ancak önleme ilkesinin hayata geçirilmesi için, bilimsel olarak belirlenmiş bir tehlikenin varlığı gerekir. Tehlike bilimsel olgularca ispatlanmamış ise, önleme ilkesi hayata geçiremez.666

664 De SADELEER, Environmental Principles, s. 64.
666 Böyle bir ispatlanmamış bilimsel belirliliğin olmadığı hallerde ise, devreye ihtiyaç İlkesi girecektir. İİ, aşağıda incelencektir.
İII- **İhtiyat İlkesi**

İhtiyat ilkesinin özü, bilimsel belirsizlik olgusunun çevreyi korumak için girişimlerde bulunmamının bir gereci olarak, artık, kullanılamamasıdır. Bilimsel belirsizlik durumunda, ihtiyat ilkesini uygulama yollarından yararlanarak çevrenin korunması yönünde bir karar alınabilecek. ÇED sürecinde riskli durumlar bilimsel olarak kanıtlanmamış olsalar da, ihtiyat ilkesi uygulamaya konularak belirsizlik olgusunun yarattığı çevreye yönelik olumsuzluk bertaraf edilebilecektir. İİ'nin uluslararası çevre hukuku ve politikasında zaman içerisinde gelişimiyle birlikte, ilkeyi hayata geçirecek bazı tedbirler benimsenmiştir. Özellikle ÇED usulü, bu tedbirlerden en önemlidir.

İ, çeşitli hukuk metinlerinde yer almıştır. Söz konusu hukuk metinlerinin İİ'nin ne şekilde düzenlediğini incelediğimizde önce, kökenlerini, ortaya çıkışı ve anlamlarını inceleyelim. Ve tüm bunların 133'ünde İİ'nin açıklayıcı bir tanımı yapmaya çalışalım.

İİ'nin mekansal kökeni, Almanyadır. Özellikle 1970'li yıllarda, ilke henüz çevre alanında kullanılmadan çok önceleri, 1930'lu yıllarda, ilkenin bazı yazarlar tarafından ifade edilmektedir. Sözgelimi, bazı metinler de ihtiyat ilkesinden bahsedilirken diğerlerinde ihtiyat yaklaşıımı terimi kullanılmaktadır. HEY, ilke ile yaklaşımların arasında bazı farklılıkları ifade etmektedir. Ona göre, ilke, faaliyetin kaynağı veya faaliyete rehber olarak açıkça sinyal veren genel bir kural da kuralının hareket noktası ya da düşünsel temeli, toplumsal yaşamın çeşitli sorunları karşısında, bilimin, hukukçularla politikaciların kendisinden bekleldikleri belirgin veri ve sonuçları ortaya koymakta çaresiz kalırsa, yani “bilimsel belirsizlik (scientific uncertainty) olsun.”


“İhtiyat ilkesinin ortaya çıkışı hareket noktası ya da düşünsel temeli, toplumsal yaşamın çeşitli sorunları karşısında, bilimin, hukukçularla politikaciların kendisinden bekleldikleri belirgin veri ve sonuçları ortaya koymakta çaresiz kalırsa, yani ‘bilimsel belirsizlik (scientific uncertainty) olsun.’

Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 342.


Ayrıca ihtiyat ilkesi, çevrenin özümseme kapasitesini esas alınarak oluşturulan çevre politikalарını ve bilimin verileri kabul edilerek belirlenmiş politik bir tavr reddetmektedir. Çünkü bu politikalar, bilimsel verilerin bulgularıyla sınırlandırılmış bir yaklaşımla çevresel korumayı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. İİ, zarar bilimsel olarak kantıllanmasa da önleyici tedbirlerin alınmasını şart koşmaktadır. Diğer taraftan ilke, çevreye yönelik bir zararın varlığının bilimsel olarak kantıllandığında bazı faaliyetleri veya maddeleri yasaklayan veya düzenleme altına alan politikaları da kabul edilir bulmamaktadır.

Yine İİ, bir faaliyetin ya da teknolojinin insan sağlığı veya çevreye zarar verme ihtiyalı bulunduğuunda, geleneksel hukuk yaklaşımda ilkeyi bağı kurulmasının aramaya çalısmaktadır. İİ, çevrenin korunması ve muhafaza edilmesini ve sürdürülebilir kalkınmanın çıkarılmasını sağlamak amacıyla kabul edilmektedir.

O halde İİ’nin tanımı yapmak için bazı öğeleri belirlemek gerekmektedir. Bu öğeler belirledikten sonra bir tanım yapılabilir.

İlk öğe, çevre korumak için alınacak olan tedbirlerden, tedbir alınması gereken söz konusu durum hakkında bilimsel bir belirliקלik bulunmadığı yönünde bir gerekçe ileri sürülen bağı kurulmuş olsa da ihtiyati tedbirler buna rağmen alınabilmektedir.

verme riski bilimsel olarak kanıtlanmamış bir faaliyet/kirleticinin, söz konusu zarar ortaya çıkmadan önce, uygulanmasının/piyasaya salaınmasının engellenmesidir. Diğer bir deyişle, çevreye yönelik bir zararın ortaya çıkma ihtimali varsa, faaliyet çok geç olmadan durdurulacaktır.

Şu durumda, İl şöyle tanımlanabilir:680 Çevreyi korumak amacıyla alınacak olan tedbirlerin bilimsel belirsizlik olgusu gereçe gösterilerek alınmamasını ve sadece faaliyet ile çevrede ortaya çıkan zararlı sonuçlar arasındaki illiyet bağı kurulabildiği durumlarda harekete geçmesini esas alan politikalari ve kararları reddeden yaklaşım yahut ilkeder.681

İl’ne yer veren hukuki düzenlemelere bakıldığında, ilkenin uluslararası düzeyde kabul edildiği görülür.

Ulusal düzenlemelerde de, ihtiyat ilkesi yer almaktadır. Sözgelimi, Alman ÇED Kanununun 1. maddesinin 2. bendinde, ihtiyati yaklaşımдан bahsededildiği görülecektir.682

İl’ni uygulamaya aktaracak en öncelikli hukuki usul, ÇED usuludur. İhtiyatı kurumsallaştırmak için uluslararası antlaşmalarda, çevreyi maddi olarak etkileyebilecek faaliyetler ifa edilmeden önce, devletlere, ÇED gibi usulleri uygulamaya koyma şartı getirilmiştir. ÇED usulünden planlanmış bir politikanın uygulanmasını deberlendirmek için yararlanılabilir. ÇED usulünün buradaki hedefi, her bir tedbirin alınmadan önce planlanmış bir politikanın çevresel sonuçlarını deberlendirmek olmalıdır. Bu özellikle Smarahan ÇED usulünde önem kazanmaktadır. Uluslararası düzeyde böyle bir usul, üzerinde uluslararası olarak anlaşılmaya varılmış amaçların karşılanması için, ulusal düzeyde planlanmış tedbirlerin yeterli olup olamayacağını deberlendirmekte kullanılabilecektir.683 Demek ki, çevreye etki edecek politikalari oluşturum aşamında, bilimsel olarak kanıtlanmamış

risklerin varlığı halinde, bu politikaların uygulanmasına izin verilmeyecektir. Ulusal hukuk açısından da aynı şey geçerlidir. Başka bir ifadeyle, iç hukukta planlanan bir faaliyetin ileride çevrede önemli zararlar meydana getireceğinden şüpheleniliyorsa, ÇED sürecinin herhangi bir aşamasında bu tespit edilerek faaliyet izni verilemeyecektir. İşte bu izin verilmemenin çevre hukukunda karşılığı, ihtiyat ilkesidir. TURGUT’un da naklettiği gibi, “[e]n geniş anlamıyla ele aldığımızda, çevre üzerinde olumsuz etkisi olabilecek politika, plan, program ve projelerin hayata geçirilmesinden önce bu etkilerinin belirlenerek onları yok etmek ya da azaltmak için gerekli önlemlerin alınması demek olan çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) de risklerin önceden hesaba katılması nedeniyle ihtiyat ilkesinin görülmesindeki yollardan birisi sayılır. Ancak bunun için yapılacak çevresel etki değerlendirmesinde bilimsel belirsizlik durumlarının dikkate alınması gerelidir[…]”684 Bu da, İl’nin uygulanma yolları ile sağlanabilecektir.685

---

684 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 378.
685 İl’nin uygulama yolları hakkında bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 367-380.
IV- Kirleten Öder İlkesi

Kirleten öder ilkesi, çevre hukukunun ilk ilkesi olma özelliğine sahiptir. İlk kez, OECD tarafından 1972 gibi erken bir tarihte ortaya atılmış ve OECD’nin 293. toplantısında alınan bir kararla kabul edilmiştir. Bundan sonra ilke, uluslararası ve bölgesel ölçekli hukuk metinlerinde olduğu kadar, ulusal hukuk metinlerinde de kendisine yer bulmuştur.

İlkenin bütün unsurlarını kapsayan ve onu tam anlamıyla açıklayan bir tanımını vermek oldukça güçtür. Bu güçlüğün belli sebepleri vardır. Bu sebeplerden önemli bir tanesi, ilkenin ortaya çıktığı ilk dönemdeki algılanışından hala kurtulamamış olmasıdır. İlkenin ilk ortaya çıktığı dönemde, çevre politikalarına egemen olan yaklaşımda bu boyut ön plana çıkmıştır. Zaman içerisinde ilke, bu boyutun ötesinde önleyici öneme de kavuşmuş ve her iki boyutu da içermesi rağmen, giderici boyut ilkenin üzerinde bir yarışta şık bir şekilde kalmıştır.

Başka bir ifadeyle, ilke ekonomik temelli olmakla birlikte, ortaya çıktığı bağlamdan kopmuş, zamanla önleyici amaca da hizmet eder hale gelmiştir. Bu bağlamda ilkenin, önleyici ve giderici boyutları da dahil olmak üzere, dört işlevinden bahsedilebilir: ekonomik bütünleşme işlevi, yeniden bölüüm işlevi, önleyici işlev ve son olarak da giderici işlevidir.

KÖ’nin tarihindeki dönüşümleri ifade eden işlevler, birer cümleyle, özetlenebilir.

KÖ’nin ekonomik bütünleşme işlevi, ortak piyasanın pürüzsüz işleyişini sağlamak için haksız rekabeti önlemek anlamına gelmektedir. Yeniden bölüüm işlevi, kronik kirililiği içselleştirmeyi; önleyici işlev ise, kronik kirililiği önlemeyi amaçlamaktadır. Son işlev, giderici işlev, zararın tazminini garanti etmekteidir.

Bu işlevleri akılda tutarak, KÖ’nin ÇED’deki yerini tahlil edebiliriz. Ama

---

687 De SADELEER, Environmental Principles, s. 23-33.
688 De SADELEER, Environmental Principles, s. 33.
689 De SADELEER, Environmental Principles, s.34-37.
daha önce, KÖİ’nin içeriğine ilişkin bazı noktalara ve ilkeyi uygulamaya koyan yöntemlerin ÇED ile bağlantısına degnişme yarar bulunmaktadır.


KÖİ’ne ilişkin bu kuramsal açıklamalardan sonra ilkenin nasıl uygulamaya geçirildiğine de bakmak gerekmektedir.


690 Bkz. dipnot 686’daki kaynak
691 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 226.


Değinilecek son bir nokta, daha önce incelenekleri söylenen, işlevlere iliskindir. KÖİ’nin dört işlevi ÇED’e uyarlanabilir.

KÖİ’nin ekonominik bütünleşme işlevi, ortak piyasanın pürüzsüz işlevini sağlamak için haksız rekabeti önlemek anlamına gelmektedir: ÇED, özellikle AB sisteminde, ilk başta, haksız rekabeti önlemek amacıyla tasarlanmıştır. KÖİ ile ÇED bu noktada kesişmektedir; bu ilke haksız rekabeti önleyicisi tasavvur edilerek kabul görmüştür, yani piyasada, kirliliğe neden olması karşın bunun bedeline katlanmayan herhangi bir girişimci, bu ilke uygulamaya konulmadan evvel piyasanın işleyiğini bozma haksız kazanç sağlamaktadır. Şimdi ise, bu ilkeye kirletene belli bir yaptırım uygulanmaktadır. ÇED süreci, onay kararı veril dikten sonra devam ettiği için, faaliyeti işletme safhasında olan bir faaliyet sahibinin rekabeti bozucu bir kirletme fiili, artık KÖİ’nin bu işlevi doğrultusunda yaptırıma tabi tutulacaktır.

çeşitli vesilelerle olması kirliliğinin maliyetine katlanmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN
TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ

§ 1- HUKUKSAL DÜZENLEMELERDE ÇEVRESEL ETKİ
DEĞERLENDİRMESİ

I- Çevresel Etki Değerlendirmesinin Anayasal Temeli

ÇED’in Anayasal temeli çevre hakkıdır. Bu peşin yargıyı ispatlamak için, ilk önce, çevre hakkının ne anlamına geldiğini bilmek gerekmektedir.


Dayanışma hakları, önceki kuşaklarda yer alan hakların yeni sorunlar karşısında yetersiz kalması sonucunda ortaya çıkmış ve oluşum halindeki haklardır. İnsan haklarının bir süreç olduğu düşünülürse, böyle bir oluşumun yadsınmasının anlamsız olduğu ortaya çıkar. Bu hakların norm öncesi evreyi aşarak, artık pozitif
hukuk tarafından kabul edildikleri de bir gerçektir.692 Çevre hakkı da bunun iyi bir örneğidir.

Doğal olarak, genelde dayanışma hakları kategorisindeki haklar, özel olarak da çevre hakkı, pozitif hukukta yer alıktırlar, ilk başlarda, bazı geleneksel haklarla çatışma yaşamlıklardır. Bu çatışmaların temelinde, yen haklar ile geleneksel hakların yaplarının uyuşmaması vardır. Ancak bu uyuşmazlık zamanla yerini bir uzlaşıma bırakmış ve bu yeni haklar gelenekSEL diğer haklarda çeşitli dönüşümler meydana getirmiş, onları gerektiğinde sınırlamışlardır.693 Çevre hakkı tüm hak ve hürriyetlerin varlık sebebi olduğu ve sağlıklı bir çevre olmaksızın insanların bekalarını sürdürmeyeceğini için diğer hakların bir ön koşulu haline gelmiştir.694


Çevre hakkı, 1982 Anayasasının 56. maddesinin ilk iki fıkrasında

692 KABOĞLU, Özgürlükler Hukuku, s. 298.
696 ÖZDEK, İnsan Hakları Olarak Yaşam Hakkı, s. 97.
düzenlenmiştir. Birinci fıkrada, çevre hakkı, “herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamına hakkı sahiptir” şeklinde yer almıştır. İfadeden de anlaşılacağı üzere, çevre hakkı doğrudan düzenlenmemiş, klasik bir hak olan yaşam hakkıyla bağlantılı kurularak dolaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Çevre hakkı ikinci fıkrayla güvence altında alınmakta, devlete ve yurttaşlara ödevler yüklenmektedir. Anayasanın 56. maddesinin ikinci fıkrasına göre, “çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” Görüleceği üzere, burada devlet, yani idare, kirliliği önlemeyle mükelleftir ve bu mükellefiyet de hem kanunlara uygun davranma şekilde pasif bir üvey, hem de çevreyi koruyacak önlemleri almak biçimindeki aktif bir üvey olarak düzenlenmiştir. Aynı şekilde yurttaşlar, devletin çevrenin korunması için aldığı önlemlere uyarak pasif bir üvey ifa edecekler ve ayrıca çevre eye zarar veren ya da vermesi muhtemel fiilleri engellemek-önlemek için harekete geçerek aktif bir üvey de gerçekleştireceklерdir.697


697 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 164-165.
II- Çevre Kanunundaki Genel Çerçevesi


ÇED’in ÇK’nun 10. maddesinde hukuken varlıklık kazanmasından, 1993 yılında hakkında bir yönetmelik yapılmıncaya deşin geçen zaman diliminde yetkili merci, ilkin Çevre Müsteşarlığı olmuş, daha sonra çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararnameyele(KHK) de Çevre Bakanlığı yetkili kılınmıştır. 20967 sayılı Çevre

\textsuperscript{698} Burada, 5491 sayılı Kanunla getirilen değişiklerden önceki durum anlatılmaktadır. 5491 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklere aşağıda yer verilecektir.
\textsuperscript{699} KABOĞLU, Çevre Hakki, s. 84.
Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki KHK’nın 2. maddesinin (i) bendinde, ÇED uygulanmasını yürütme, izleme ve denetleme görevi Çevre Bakanlığına verilmiş ve Bakanlığın görevi “çevreye olumsuz etki yapabilecek her türlü plan ve projenin, fayda ve maliyetleriyle çevresel olguların ortak bir çerçeve içinde değerlendirilmesini gerçekleştirecek çevresel etki değerlendirme çalışmanını sağlamak, bu çalışmaları denetlemek ve izlemek” şeklinde belirtilmiştir. Yine bu KHK ile, Çevre Bakanlığının söz konusu görevini yerine getirmek amacıyla, 11. maddeyle Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü’nün görevleri, aynı maddede, bir kaç başlıklı halinde sayılmıştır. Bunlar; “çevresel etki değerlendirmeyle ilgili çalışmaları yapmak ve yaptırmak; ülkenin çevre önceliklerini tespit etmek; kentsel ve kentsel alanda ilgili Bakanlığın koordinasyonu ile arazi kullanım kararlarına uygun olarak tespit edilen alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esaslarını belirlemek; çevre düzeni planları yapmak veya yaptırıp ve bu planların uygulanmasını sağlamak; çevre evreninini ve çevre durum raporlarını hazırlanmak ve son olarak da Bakanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak” biçiminde sıralanabilir.

Müdürlüğünü 10. maddeyle teşekkür etmiştir ve bu müdürlüğün görevlerini sıralamıştır:

“a) Çevresel etki değerlendirmesi ve stratejik çevresel değerlendirmeye çalışmalarını yapmak
b) Çevre envanterini ve çevre durum raporlarını hazırlamak
c) Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların birarada düşünülmesine imkan veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzerine, kalkınma planları ve Bölge planları temel alınarak çevre düzeni planlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak.
d) Ulusal çevresel stratejiyi ve eylem planlarını yürütmek ve koordine etmek.
e) Görev alamına giren faaliyetleri izlemek ve denetlemek, uluslararası çalışmalarına izlemek ve uluslararası düzeyde uygulanmasını sağlamak.
f) Avrupa Çevre Ajansı ile ilişkileri yürütme ve koordinasyonu yapmak.


2872 sayılı Kanunda 5491 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler neticesinde

700 Bu hüküm aşağıda yer verilecektir.
701 Söz konusu değişiklik hakkında hukusyal bir açıklama yapılamasa bile, bu değişikliğin politik açıdan bir nedeni olduğunu açıkça söyleyebiliriz. Çünkü bu değişikliğin yapılmasından yatan saik, herkesçe bilinen Bergama Davasıyla yakından ilgilidir.
ÇED’e bakıldığında; 5491 sayılı Kanunun aslında, 2872 sayılı Kanun’un ÇED’i düzenleyen 10. maddesinde, özeli iliskin çok esaslı değişiklikler meydana getirmedigi ifade edilebilir. Ancak, yine de bazı önemli değişikliklerin olduğuuna dezinmekte yarar vardır. Bu değişikliklere dezinmeden önce, hükümün değişiklik öncesinde ve sonrasındaki halini belirmekte yarar bulunmaktadır.

2872 sayılı Kanun’un 10. maddesi hüküm: 

“Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlara yol açabilecek kurum kurulup ve işlemler bir ‘Çevresel Etki Değerlendirme Raporu’ hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurarak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve arıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususa alınacak önlemler belirtilir.

‘Çevresel Etki Değerlendirme Raporu’ nın hangi tip projelerde isteneciği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar yönetmelikte belirlenir.

(Ek fıkra: 26/5/2004-5177/28 md.) Petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetleri, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) kapsamında dışındadır.

(Ek fıkra: 26/5/2004-5177/28 md.) Madenlerin işletilmesi ile ilgili hususlar Maden Kanununun 7 nci maddesine göre yatırımların ihalesine tabii olunmasından sonraki onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırımların ihalesine tabi olunması ve bu halde, yetkili idare, ÇED sürecinde tekemmül edilen bu kararl aroldsan mevzuatın gerekli kıldığı idari işlemler tesis etmekle yükümlü kalınması; bu halde, yetkili idare, ÇED sürecinde tekemmül edilen bu kararl olmadan mevzuatın gerekli olduğu idari işlemleri tesis edemeyecektir. Çünkü ÇED Olumu Kararı veya ÇED Gereklı Değildir Kararı, onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı gibi idari işlemlerin sebep unsurunu teşkil etmektedir. Dolayısıyla,

5491 sayılı Kanunun 7. maddesiyle, 10. madde hüküm şu hale getirilmiştir:

“Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlara yol açabilecek kurum, kuruluş ve işlemler, Çevresel Etki Değerlendirme Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.

Çevresel Etki Değerlendirme Olumu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklı Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırımların ihalesine tabi olunması ve bu halde, yetkili idare, ÇED sürecinde tekemmül edilen bu kararl aroldsan mevzuatın gerekli kıldığı idari işlemlerin sebep unsurunu teşkil etmekle yükümlü kalınmasından sonraki onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı gibi idari işlemlerin sebep unsurunu teşkil etmektedir. Dolayısıyla,

Bu iki madde karşılaştırıldığında gözü çarpan en önemli değişiklik şöyle izah edilebilir: 5491 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrası incelendiğinde, ÇED kararlarına özel bir önem verildiği hemen hemen dikkat çekmektedir. Buna göre, ÇED’e tabi faaliyetler için ÇED Olumu Kararı veya ÇED Gereklı Değildir Kararı alındıktan sonra, idare, faaliyetin icra edilebilmesi için, mevzuat gereği, başka bir idari işlem (onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı gibi) tesis etmekle yükümlü kalınmışsa; bu halde, yetkili idare, ÇED sürecinde tekemmül edilen bu kararl olmadan mevzuatın gerekli olduğu idari işlemler tesis edemeyecektir. Çünkü ÇED Olumu Kararı veya ÇED Gereklı Değildir Kararı, onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı gibi idari işlemlerin sebep unsurunu teşkil etmektedir. Dolayısıyla,
ÇED Olumlu Kararı veya ÇED Gerekli Değildir Kararı alınmadan idare bir işlem tesis ederse, söz konusu bu idari işlem sebeb ununsu yönünden hukuka akyıri olacaktır. İşte 5491 sayılı Kanunun getirdiği değişiklikle bu hüküm bağlanmış, böylece hiçbir yoruma olanak bırakmayacak güvenceli bir durum sağlanmıştır. Ayrıca son fıkırade, Stratejik ÇED’ten bahsedilerek, faaliyetlerin kapsamı sadece projeleri kapsayacak düzeyde değil, plan, program ve politikaları da içine alacak bir kapsamda olması hedeflenmiş ve bu doğrultuda ilgili düzenlemenin yapılması gerekliği hüküm bağlanmıştır.


Bu idari para cezası, 20. maddenin (e) bendinde, “Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idari para cezası verilir. Cezaya konu olan durumlarda yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlüdür. Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde verdikleri taahhütnameye akyıri davranışlara, her bir ihlal için 10.000 Türk Lirası idari para cezası verilir” denilmek suretiyle gösterilmiştir.

702 Bu durum aşağıda ÇED sürecindeki idari işlemler tahlil edilirken ayrıntılı olarak anlatılacaktır.

Sözü edilen hüküm, taşınmazlara ilişkin olarak uygulama alanı bulmaktadır.\(^{704}\) Dolayısıyla ÇK’nda işaret edilen eski hale iadeye göre, daha dar bir alanda uygulanma kapasitetine sahiptir.


ÇED’e ilişkin bu hükümler değerlendirildiğinde, 5491 sayılı Kanunun önleme ilkesini esas alarak ÇED’in özüne uygun davrandığı sonucuna ulaşılabilir. Ne var ki, bu olumlu hükümler, Kanuna eklenen Geçici madde 3 ile bertaraf edilmiş ve hatta

\(^{703}\) **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 594.

\(^{704}\) Bu konudaki açıklamalar için bkz. **PETEK**, Taşınmaz Malikinin Hukuka Uygun Taahhütlerinden Sorumluluğu (TMK. M. 730/II), s. 455-461.
III- Sürecin Esaslarına Yer Veren Yönetmelikler Düzeyinde ÇED


1. 7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği


Zarara Bir Alternatif: *Muhtemel Olumsuz Etkiler* başlığına atıfya yer vermeyecureğimize deinererek, Yönetmeliğin kavramdan ne anladığını, doktrindeki eleştirileri de göz önüne alarak, açıklayalım.


Bu iki tanımı birlikte düşündüğümüzde, mevcut tanımların kirlilik ve çevresel zarardan daha geniş bir tanına yer verdikleri görülür. Ayrıca önemli etki tanımlanırken, bu etkinin hukuken kabul görmesi, hukukun kabul ettiği kirlilik standartlarını aşması şartına bağlanmıştır.

Literatürdeki bir görüşe göre, Yönetmeliğin *muhtemel olumsuz etkiler* şeklinde bir tanım getirmemesi ve bu kavramın ölçütlerini belirtmemesi olması önemli bir eksiktir.  Kavramdan sadece söz edilmiş olduğuundan bahisle, etkiler arasında nasıl bir farklılaşma yapılacak hususunun açıkta kaldığı ve dolayısıyla ÇED sürecindeki aktörler arasında bir görüş ayrılığı yaratabileceği yönünde bazı eleştiriler yapılmıştır. Ayrıca eleştirilerle birlikte, kavramın, yeniden tanımlanarak yaşam kalitesi, risk yönetimi ve taşıma kapasitesi kavramlarıyla ilişkinin kurulması önerisi de getirilmiştir. Ayrıca bu kavramın Danıştay’ın bazı kararlarına da konu olduğunu söylemekte yarar vardır.

Örneğin, imar planlarına ilişkin bir uyusmazlıkta Danıştay, “[…]Nazım İmar Planında orman alanı olan taşınmazın, gündüz birlik tesis alanı olarak kabul edilebileceğini, kafeterya, WC, kulübe ve benzeri

---

**Notes:**


707 YAŞAMIS, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesi Sisteminin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları”, s. 53.
tesislerin yapılmasının çevre dengesini bozacağı, özellikle çevrenin gelecekteki gelişme biçiminin olumsuz etkileyeceği açıktır” şeklinde bir kararı vermiştir.708 Bu kararanın öneni, Danıştayın henüz zarar vuku bulmadan bir faaliyetin ilerde ortaya çıkmış etkileri hesaba katan bir yaklaşımı seçmesi ve bunu da çevresel zarardan daha geniş olan olumsuz etkiler kavramına dayanarak kararını sağlamlaştırmıştır.


Yönetmelik bu tanımdan başka, faaliyet sahibini de tanımlamış; ÇED Yönetmeliğine tabi olan faaliyetleri gerçekleştirmeyi planlayan ve bu faaliyetlerle ilgili ÇED raporu hazırlamakla veya hazırlatmakla yükümlü olan kurum, kuruluş ve kişiler faaliyet sahibi olarak kabul edilmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesi, faaliyet sahibinin yükümlülüklerini hüküm bağlamıştır. Hükümden yer alan bu yükümlülükler; ÇED Raporu ya da ÇED Ön Araştırmalar Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosu hazırlamak (madde 19/3’te atıfta); Nihai ÇED Raporunda ve Eklerinde geçen hususlara uyacağın taahhüdünü üst yazi ve imza sirküleri ile birlikte Çevre Bakanlığına sunmak; faaliyetin hazırlanık, inşaat, işletme sırasında ve sonra ermesinden sonra ilgili ölçümleri yapmak veya yaptırılmak ve bu ölçümlerin sonuçlarını Bakanlığa bildirmek ve gerekli tedbirleri mevzuat uyarınca almak (madde 23/3’e atıfta), biçiminde özetlenebilir. Ayrıca faaliyet sahibi her türlü teşvik, onay, izin ve ruhsat almadan önce, faaliyetin türune göre, ÇED Olumlu Belgesini veya Çevresel Etkileri Önemsizdir kararını gösteren belgeyi almakla ve bu belgeleri faaliyetin gerçekleştirileceği yerde herkes tarafından görülecek bir yere asmakla, talep edildiğinde de ilgililere göstermekle yükümlü kılınmıştır. Aşağıda açıklanacak olmasına rağmen, faaliyet sahibinin halkın katılımı toplantısı düzenlemekle de

yükümlü olduğunu söylemekte yarar vardır.


Bu bağlamda, Yönetmelikte EK I’de yer alan faaliyetlerin doğrudan ÇED dediğimiz ÇED Raporu sürecine, EK II’deki faaliyetlerin ise dolaylı ÇED olarak adlandırılan ÇED Ön Araştırma sürecine tabi olduklarını hatırlatmakta yarar vardır. Çünkü bu süreçlere, uygulanacak usul farklılaştırılmaktadır. Aşağıda, Yönetmeliğin getirdiği düzenlemeleri açıklamadan önce, konunun daha iyi anlaşılabilmesi için, ÇED Raporu süreci (doğrudan ÇED) ile ÇED Ön Araştırma sürecini (dolaylı ÇED) şematize etmeye gerek bulunmaktadır.
ÇED Raporu İnceleme-Değerlendirme Süreci
(Doğrudan ÇED)


Faaliyet sahibi gerekli işlemleri yaptıktan sonra ÇED Raporunu hazırlar ve Bakanlığı sunar.

Bakanlık 2 hafta içinde ÇED raporunu Genel Formata ve diğer esaslara uygunluğunu inceler

uygun bulunma
uygun bulunmama (red)

ÇED Raporu toplantı tarihi belirten yazıyla birlikte, teşkil etmiş olan İnceleme-Değerlendirme Komisyonu üyelerine gönderilir.

İnceleme-Değerlendirme Komisyonu gerekli incelemeleri yaptıktan sonra, ÇED Raporunu Nihai ÇED Raporu olarak kabul eder. Bu Nihai ÇED Raporu faaliyet sahibine verilir ve faaliyet sahibi, Nihai ÇED Raporunu, Yönetmelikte belirtilen (m. 21) yükümlülükleri yerine getirerek Bakanlığı sunar.

Bakanlık Nihai ÇED Raporunu, madde 18’deki şartlara uygun olup olmadığını ve çevresel etkilerin kabul edilebilir düzeyde olup olmadığını en fazla iki hafta içinde inceler

ÇED Olumlu Kararı
(faaliyete izin verilmiştir)

ÇED Olumsuz Kararı
ÇED Ön Araştırma Süreci
(Dolaylı ÇED)

Faaliyet sahibi, EK IV’te yer alan formu doldurarak, incelemek üzere bir dilekçeye Bakanlığın Taşra Teşkilatına başvurur.

↓

Taşra Teşkilati EK IV’té bahsi geçen formu inceler ve değerlendirir. Söz konusu faaliyetin çevresel etkileri hakkında en çok 3 hafta içinde gerekçeli bir rapor düzenler. 443 sayılı KHK’nın 36. maddesi uyarınca Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu teşkil edilir.

↓

Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu gerçekleşti raporu Mahalli Çevre Kurulu’na sunar. Mahalli Çevre Kurulu ilk toplantısında çevresel etkiler hakkında kararı verir.

↓

Çevresel etkileri

itiraz

Çevresel etkileri Önemlidir kararı

Önemsizdir kararı

(1 hafta süreyle askıda iлан edilir)

faaliyete izin verilmiş olunur.

İtiraz yoksa doğrudan ÇED sürecine tabi olur.
ÇED sürecinin nasıl işlediğini akım şemalarında gösterdikten sonra; aşağıdaki, öncelikle, ÇED Ön Araştırma Süreci ile ÇED Raporu İnceleme-Değerlendirme Sürecine tabi faaliyetlere işaret edilecek, daha sonra da yönetmeliğin süreci ilişkin hükümlerinin incelenmesine gecelecektir.

EK I’de ve EK III’te yer alan faaliyet türlerine ve hassas alanlara bakılacak olunursa, bunlar üçlü bir ayrıma tabi tutulabilir:

EK I’de yer alan faaliyet türleri, 31 başlık altında düzenlenmiştir. Bunlar;

“1- Rafineriler, gazlaştırma ve suvlaştırma tesisleri, a) Ham petrol rafinerileri (ham petroden yağlama maddesi üreten tesisler hariç), b) 500 ton/gün veya daha fazla kömür veya bitümel karışım suvatıyla suvlaştırma ve gazlaştırma tesisleri ; 2- Termik ve nükleer santraller, a)Toplam sıvı, gazlı sıvı ile suvatıyla suvurlanan termik enerji santralleri ile diğer yakı sistemleri, b) Nükleer gazlı sıvı ile ve diğer nükleer reaktörler (max. güç 1 KW sürekli termal gücü çevirmeyen fiziyan edilebilir ve üretime dognuturulması ile ilgili araştırma tesisleri hariç), 3- Radyoaktif atık tesisleri, a)Petrokimya tesisleri, b) Zara ve toksik kimyasal maddeler üreten tesisler, c) patluyucu madde sanayi, d) tırmalar ve farmasötik ürünlerin üretilmesi, 4- Akü ve pil üreten fabrikalar; 5- Kağıt hamuru ve her çeşit kağıt yapan fabrikalar (selülozlu bikiler ve atık kullanılarak kağıt hamuru ve çeşitli kağıt, karton, mukavva vb. ürünler üreten tesisler), 6- Asbest çıkarılması ve asbestin ve asbest içeren ürünlerin işlenmesi ve dönüştürülmesi yapılan tesisler, 7- Büyük altyapı faaliyetleri, a)şehirlerarası otoyollar, karayolları, expres yollar ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneler, b) şehirlerarası demiryolu hatları ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneler, c) havalandırma, d) limanlar (1350 tonun üzerindeki gemilerin girişine izin verilenler), e) enerji nakliyat hattları (geri kalan 154 Kilovolt(KV) ve üstü enerji iletim hatları), f) barajlar (göl hacmi 10 milyon m3 ya da gol alanı 15 km2 den büyük olanlar), 8-Toplu konut (100 konutdan fazla) ve olimpik spor köşeleri; 9) Denizden büyük çaplı arazi kazanılması ve dip taraması; 10) Toksik ve tehlikeli atık ve aktif tesislerin yakılması, kimyasal artırımı, depolanması veya araziye gömülmesi ile ilgili atık uzaklaştırma tesisleri; 11) Petrol ve gaz boru hatları ve depolama tesisleri; 12) Gemi söküm yerleri; 13) Dönme demir ve çelik inşaat metallerinin üretimi ile demir diş sanayi metallerinin üretimde tesisler; 14) Çimento fabrikaları; 15) Gümüş fabrikaları; 16) Şeker fabrikaları; 17) Uçak yapımı ve onarım tesisleri; 18) demiryolu teşhis-sonuçları, vagon ve her türlü demiryolu araçların imalı ve montajı; 19) Motorlu araçların imalı ve montajı; 20) İhtisas sanayi bölümleri; 21) Hayvan kesimi ve atık yani ürünler vb. tesisleri ile eteyeye et tesisleri (2000 ton/yıl canlı ağırlığına fazla); 22) Çıkartan yer altı suyu hacmi yıllık 10 milyon m3 ve üzerinden olduğu takdirde, yer altı suyu çıkarma faaliyetleri; 23) Açıklık hidrokarbon üretilmi; 24) Her türlü maden çıkarma tesisleri ve zenginleştirilmiş (metal içeren veya enerji üretilen); 25) Denizlerden petrol çıkarma faaliyetleri; 26) Nükleer yakıtların üretilmesi veya zenginleştirilmesi ile ilgili tesisler; 27) işlenmiş nükleer yakıtların yeniden işlenmesiyle ilgili tesisler; 28) Sigara fabrikaları; 29) Tabakhaneye ve deri işleme tesisleri (50... faza motor gücü kullanlan) ; 30) Lastik fabrikaları; 31) Taş ve topra k sanayi (seramik, porsele n, kiremit ve cam fabrikaları)”
EK III’te ÇED Ön Araştırma sürecine dahil olan faaliyetler ise, 8 ana başlık halinde listelenmiştir. Bu faaliyetler aşağıdaki gibidir:

“1- İstihraç sanayi, a)metal içermeyen ve enerji üretemeyen minerallerden, mermer, kum, çakıl, taş, tuz, fosfat ve potas gibi minerallerin istihracı; 2- Enerji sanayi, a) termik santraller (EK I’de yer almayanlar), b)şarap, bere ve likit bitkisel tesisler, c) cütesler, d) alaşımlar, e) fosil yakıt depoları; 3- Metallerin işlenmesi, a)dökümhaneleri, demir imalat tesislerini, çelik ve soğuk trabaj edenler; 4- Metal cevherin in kavrulması ve sinterlenmesi ile ilgili tesisler; 5--metal ve bimsel alaşımlar, a) katsin, b) saz ve kahverengi fabrikaları, c) demir çelik inşaat tesisleri (EK I’de yer almayanlar), d) metal cevherin in kavrulması ve sinterlenmesi ile ilgili tesisler, e) çelik ve soğuk trabaj edenler; 6- Metallerin, a) su terimi, b) terimi, c) konsantrasyon tesisleri, d) saz ve kahverengi fabrikaları; 7- Elektronik ve elektromekanik tesisleri”

EK II’de ise, hassas yöreler belirlenmiş, bunlar kendi içerisinde üç grupa ayrılmıştır. İlk ayırımda bu alanlar, “ülkemiz mevzuatı uyarınca korunması gereken alanlar” olarak belirlenmiştir; ikinci ayırımda, “ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gereken alanlar” tespit edilmiş ve son olarak da “korunması gereken diğer alanlar” gösterilmiştir.

Yönetmelikte, yukarıda açıklanan üç EK’ten başka, EK IV ve EK V’te yer almaktadır; EK IV’te, Ön Araştırma Kontrol Listesi’nin formatı düzenlenmektedir, EK V’te de ÇED Raporu Genel Formati bulunmaktadır.

Yönetmelik, faaliyetler hakkında karar almaları için iki merci’ye yetki vermiştir. Yetkili merciler, ÇED’e tabi faaliyetler hakkında Çevre Bakanlığı, ÇED Ön Araştırmaına tabi olan faaliyetlere ilişkin olarak da Mahalli Çevre
Kurulu’dur. Bundan başka, ÇED Raporlarını incelemek üzere, 443 sayılı KHK’nin 36. maddesi uyarınca, bir ihitas komisyonu olan İnceleme-Değerlendirme Komisyonu teşkil edileceği hüküm altında alınmıştır.

İnceleme-Değerlendirme Komisyonu, şu kişilerden teşekkür eder:

- faaliyetin konusu ile ilgili oldukları tespit edilen merkezi ve yerel kurum ve kuruluşların temsilcileri,
- faaliyet sahihi/temsilcisi,
- ÇED raporunu hazırlayan kurum veya kuruluş temsilcisi,
- halkın katılım toplantısı tutanak sekreteri
- Çevre Bakanlığı temsilcileri

Ayrıca, Bakanlık gerekli görürse, gerçek ve tüzel kişiler, üniversite, enstitü, araştırma ve ihitas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri de Komisyona üye olarak çıkarılabilir. Bakanlığın ÇED’in ruhuna/özüne uygun olması açısından, belli şartlara haiz olmak ve Komisyonu işlemez hale getirmeyecek düzeyde olmak koşulu ile isteyen her gerçek ya da tüzel kişiyi İnceleme-değerlendirme komisyonuna dahil etmelidir. Böylece karar alma sürecine katılmayı sağlamak yönünde bir adım atılacaktır.

İnceleme-değerlendirme komisyonunun görev, yetki ve sorumlulukları, Yönetmelikte düzenlenmiştir. Buna göre, komisyon, ÇED Raporu İnceleme-değerlendirme süreci içerisinde olmak kaydıyla ve gerekli olduğu faaliyetin yapılacağı yerde ve/veya faaliyetle ilgili başka bir kuruluşta İnceleme, araştırma yapabilir, bilgi toplayabilir, test ya da deney yapabilir/yapabilir. Ayrıca komisyon faaliyet sahibinden de, bazı şartlarda altında, çeşitli taleplerde bulunabilecektir. Şöyle ki, faaliyet konusuyla ilgili olması ve Bakanlıkça uygun görüldüğü koşuluyla, komisyon, faaliyet sahibinden; araç-gereç, bilgi ve belge sağlamasını ve test, deney

ve ölçümleri yapmasını/yapırmışını talep edebilir. Komisyonun sorumluluklarına gelince; komisyon, ÇED raporunun Nihai ÇED Raporu olarak kabul edildiğiine ve bu raporun eklereibi birlikte kaç sayıda ve bölümde nüfusu dair bir tutanak tanzim etmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğe ek olarak, komisyon, Bakanlık gerekli görüşe, ÇED raporu hakkında Bakanlığa bilgi vermek durumundadır.

Komisyon sahip olduğu yetkileri, şu hususları dikkate alarak kullanır: Öncelikle, komisyon, raporun ÇED Raporu Formatına uygun olarak hazırlanığa; ikinci olarak, yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirilmelerin yeterli miktarında ve ayrıntılı düzeyinde olup, doğru veri, bilgi ve belgelere dayandığına; üçüncü olarak, eklerin yeterli ve uygun olduğuna; dördüncü olarak, söz konusu faaliyetlerin çevreye olabilecek etkilerinin tam ve doğru olarak açıklanıp ve bu açıklamaların neden olabilecek hususların bulunmadığını ve son olarak da yer ve teknoloji alternatiflerine dair incelemelerin tam ve doğru olarak açıklanıp dair hususları değerlendirir. Bu değerlendirme sonucu, kesin bir kanaate ulaşırsa incelemeye-devrelerin süreci sona erer ve rapor Nihai ÇED Raporu özelliği kazanmaktadır.


ÇED raporunun hazırlanmanın faaliyet sahibine ait bir yükümlülük olduğundan daha önce bahsedilmiştir. Bu yükümlülüğün yerine getiriliş şekli ise, iki şekilde olmaktadır. Faaliyet sahibi, raporu kendisi hazırlayacak ya da yeterlilik belgesine


ilişkin ÇED usulünün, bu yönetmeliğin düzenlediği usulden ayrı olarak, Çevre Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı'nın aralarında varacakları mutabakata göre belirleneceği hükümde bağlanmıştır. Ayrıca, Geçici madde 1’e göre; yönetmeliğin yürütülüğü girmesinden önce, mevzuata uygun olarak gerekli izinler alınmışsa, yönetmeliğeki faaliyetler için ÇED usulüne uygulması gerekmektedir.


Yönetmeliğin yürütülüğü kalmış süre zarfında, Danıstay, ÇED’e ilişkin olarak önüne gelen uyuşmazlıkları karara bağlamıştır.


Danıstay karar metninde, “aynı bölgede yaşamını sürdürür davaçının çevresel etki değerlendirmeye raporuna dayanarak belirlenen çöp dökmeye yer konusunda aynı üniversiteye mensup öğretim üyesi inançın yeralan yerin uygun olmadığı belirtildiğinden, bu konuda başka bir üniversite öğretim üyesinin belirttiği, içinde jeoloji konusunda uzman bir kişinin de bulunduğu bir kuruluca yaniden inceleme yapılması gereğini” şeklinde özetlenebilecek kararında, ÇED’e ilişkin önemli tespitler yapmıştır. Bu tespitler, yer seçimi ve menfaat hakkındaki rolüne gelen uyuşmazlıkları karşılaşılmıştır.
açabileceği”711 ni belirterek yöre halkından birinin burada yaşamadan ötürü menfaati olduğuna karar vererek ÇED sürecine dahil olabileceğini yönünde bir tespitte bulunmuştur. Bu tespit, süreçe katılmının Danıştaş tarafından geniş yorulmamışını göstermektedir.

Yine aynı metinde, faaliyetin yerinde yapıldıran bir tespitte, “çöp dökme yeri olarak belirlenen alanın en uygun yer olup olmadığını incelenmesi amacıyla mahallinde yaptırılan keşif ve birlikleri incelemesi sonucu düzenlenen raporda kentin nazım planına göre depo alanının kuzey batısında konut alanının 350m’ye kadar yaklaştığının, halihazırda 370-420 m. uzaklarda 5 adet konutun mevcut olduğunun, deponi alanı ile bu konut alanları arasında zararlı etkilerin yayılmasını engelleyecek herhangi bir doğal setin bulunmaması nedeniyle halk sağlığı açısından sakıncalar doğacağına tıpkın riski olan yerlerde deponi alanının tesis edilemeyeceğinin, deponi alanından geçmekte olan menba için dolaşarak projelendirilmesi yapılmaması nedeniyle bu amaçla yapılan beton bendin kaya, kütük vs. ile tıkanmasa sonucu bir çalışma ile cemaneler sel sularının beton bendin üst seviyesinden aşarak deponi alanına girip buradaki çöp yoğunlarını kuzey batı tarafındakiler yerleşim alanına sürükleyen faaliyetin, hücreye yol açacağını, nüfusu 100.000’den büyük olan kentlerde deponi kapasitesinin en az 500.000 m3. olması gerektiği halde dava konusu deponi hacminin bu miktarın altında kaldığını, deponi alanında olaçağı gazların enerjiye dönüştürülmesi hususunda bir proje bulunmaması nedeniyle atmosfere verilecek gazların karbonik ve sülfürük asitlerle dönüştürülecek asit yağmurlarına deponi alanının doğru olarak imhası için raporda bu tespitler sonucunda mahkemece dava konusu olan çöp dökme alan olarak ayrılmaması uygun olmadığı sonucuna varıldığı[…] çöp dökme ve depolama alanına ilişkin olarak yapılan tahsis işlemine ilişkin kısmının[…] iptaline karar verilmesi, kararın iptali ilişkin kısmının davacı idare tarafından temyiz edilmiştir. Dosyanın incelemesinden; davacı idarece deniz kenarına dökülen çöplerin çevre sağlığı olumsuz yönde etkilemesi nedeniyle çöplerin daha sağlıklı olarak imhası için

Çukurca Köyü hudutları içerisinde uyuşmazlık konusu alanın uygun bir yer olarak belirlendiği, bu alana 1989 yılı içinde altı ay süreyle çöp döküldüğü, Karadeniz Teknik Üniversitesi Rektörlüğünden getirilen üç kişilik uzman heyet tarafından çöp dökme yeri olarak belirlenen bu alanın çevresel etki değerlendirilmesi yapılarak olumu rapor verildiği. Çevre Kurulu kararıyla 41 dönümlük bu alanın çöp dökme alanı olarak kullanmasına karar verildiği, Belediye encümenince alınan kamuya tahsis kararının il makamına onaylanması, bunun üzerine uyuşmazlık konusu alanın çöp dökme ve depolama alanı olarak kullanılması başlandı, çöplerden çıkacak zararlı gazların etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla hazırlanan porejenin Çevre Bakanlığı'nın kararıyla onaylandığı anlaşılmuştur. Uyuşmazlık konusu olan çöp dökme ve depolama alanı olarak uygun görülen alanın tahsisine ilişkin işlemin dayanağın olan ve Karadeniz Teknik Üniversitesi Rektörlüğünden getirilen üç kişilik uzman heyet tarafından hazırlanan çevresel etki değerlendirilmesi raporu ile mahkeme kararının oluşturulan üç kişilik bilirkişi heyetinin raporunun birbiri ile çeliştiği tesbit edilmekle olup, bu durumda dava konusu alanın çöp dökme ve depolama alanı olarak tahsis için uygun yer olup olmadığını bu alanla ilgili hazırlanan ve Çevre Bakanlığına onaylı projenin söz konusu alanda yapılacak faaliyetin zararlı etkilerini ortadan kaldıracak nitelikte bulunmamadığını Karadeniz Teknik Üniversitesi dışında başka bir üniversiteden seçilecek konulardında uzman ve araalanında jeoloji konusunda bir uzmanınca bulunacağı yeni bir bilirkişi heyetince incelemeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu nedenle İdare Mahkemesi kararının tahsis işleminin iptaline dair kısmında isabet görülmemiştir. 712

Bu karar kısaca özetlenirse, atık boşaltma faaliyetine ilişkin olarak idarece tahsis edilen yerin tahsis işlemi hakkında ilk derece mahkemesi, bu projenin çevre üzerinde olumsuz etkilere neden olacağı gerekçesiyle ve projenin önemli eksiklikler taşıdığından bahisle, iptal kararı vermiştir. Davası idarenin temyiz yoluna başvurması sonucu, Danıştay, idare mahkemesinin işlemin iptaline ilişkin kararını; ÇED raporu olumsuz karar olmasına rağmen ona itibar etmediği, buna karşın aynı üniversiteden başka bir bilirkişi heyetinin yer hakkında yaptıkları inceleme sonucu projenin çevre

üzerinde zararlı sonuçlara neden olabileceği yönündeki olumsuz raporunu dayanarak kararını oluşturduğu için, bozmuştur.

Görüldüğü gibi, Danıştay bu kararıyla ÇED olumu kararının bağlayıcı olduğunu tespite bire, ona özel bir önem atfetmekte, ancak iki farklı uzmanlık raporunun çelişmesini esas alarak yeni bir bilirkısi incelemesini gerektirmektedir. İlk derece mahkemesi ise, ÇED olumu karari olmasının, projenin ileride çevre üzerinde zararlı bir sonuc doğurmayacağını garanti etmediğinden bahisle, riski girmememekte ve ihtiyatlı yolu tercih etmek bir risk altında durumda mümkün olmaymaktadır. Sonuç olarak, ilk derece idare mahkemesi karara, açıkça zikremetmekte, ihtiyat ilkesini dayanmaktadır. Çünkü zararın gerçekleştireceğini için, projenin çevre üzerinde olumsuz etkiye neden olup olmaması garanti etmedikten bahisle, iki farklı uzman görüştürüldüğü ve ortada bilimsel bir belirsizlik bulunmaktadır. Mahkeme, riskli bir durumun olduğunu düşündükten, faaliyetin yapılacağı yere ilişkin tahsis işlemi iptal etmiştir. Kanımcı Danıştayın üçüncü bir bilirkısi incelemesine gerek duyduğudur. Çevrenin korunması için, durumu netleştirecek ve gerekli olan yerlerde iptal kararını bozması isabetli değildir. Çünkü zararın gerçekleştireceği risk, projenin çevre üzerinde olumsuz etkiye neden olup olmadığını, tarihi iki farklı uzman görüşü vardır; yani ortada belirsizlik bulunmaktadır. Mahkeme, riskli bir durumun olduğunu düşünerek, faaliyetin yapılacağı yere ilişkin tahsis işlemi iptal etmiştir. Kanımcı Danıştayın üçüncü bir bilirkısi incelemesine gerek duyduğu risk, projenin çevre üzerinde olumsuz etkiye neden olup olmadığını için, iki farklı uzman görüşü vardır.

2. 23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği

1997 tarihli ÇED Yönetmeliği, “gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları Yönetmelik kapsamına giren
Türk Ticaret Kanun’un 17nci maddesinde tarif edilen esnaf faaliyetlerine aynan faaliyetler ticari faaliyet sayılması” şeklinde ticari faaliyet kapsamına girmeyen faaliyetler ifade edilerek tersinden tanımlanmıştır. Burada önemli olan nokta, ticari işletmelerin de özde bir faaliyet niteliğinde olmalarıdır. Fark, bunlara uygulanacak hükümlerdir.


Yeni Yönetmelik, 1993 tarihli yönetmelikte yer alan tanımları da değiştirmiştir. Sözgelimi, faaliyet sahibi, 1993 tarihli yönetmelikteki düzenlemenin aksine, yukarıda belirtildiği gibi, gerçek ve tüzel kişiler olarak gösterilmiş, ayrıca bu kişilerin ÇED raporu ya da ÇED Ön araştırma raporu hazırlanmakla yükümlülü olduklarına de düşünülecek, daha önceki hazırlatma çalışması yükümlü olma ikesi yeni metinde yer almamıştır. Çevre kavramı, önceki yönetimle göre, özünden bir şey kaybetmeyecek şekilde, kısaltılmıştır. Ayrıca ÇED süreci yeni yönetimlikle, ÇED süreç ve ÇED Ön Araştırma süreci şeklinde ikiye ayrılmış, bu süreçler içerisinde ÇED Raporu ve ÇED Ön Araştırma Raporu alınması şart koşularak, bunlar...
tanımlanmıştır. Farklı bir tanım da ÇED olumlu görüşü ve ÇED olumsuz görüşüne ilişkendir.

Bu tanıma karşı idari yargıya başvurulmuş ve gerekçe olarak bu tanımla Çevre Bakanlığının karar mercii olmaktan çıkartılıp, sadece görüş bildiren bir merci haline getirildiği, bu sebeple bağlayıcı olmayan kararlar vereceği için ÇED sürecinin sonuc doğurmayacağı ileri sürülmüştür. Danıştay 6. Dairesinin davayı incelemesi sonucunda, “[…]ÇED Raporu faaliyet sahibince Yönetmelikte belirlenen formata uygundur olarak hazırlanan değer belgelerle birlikte Bakanlığa sunulduktan sonra Bakanlığa olumlu ve olumsuz görüş bildirilmesi ve bu faaliyetler için teşvik, onay, izin ve ruhsat alınabilmeleri için bu görüşün olumlu olması şartı arandığı, bu durumda söz konusu ‘görüş’ kavramıyla belirtilen işlemin bağlayıcı nitelikte olmasını amaçladığı anlaşılırsa ise de ‘görüş’ şeklindeki ifade biçimi işlemin etkisini ortadan kaldırır (denetime tabi olmayi gerektiren idari işlemin aksine) ve yargısal denetimin yapılmasını engelleyen bağlayıcı nitelikte olmayan bir kavramı ifade ettiği anlam maddelerinde yer alan ‘görüş’ sözçükleri yönetmeliğin düzenleniyici olma niteliğine ve idare hukuku esaslarına aynı düşmektedir”715 şeklinde karar vermiştir ve Yönetmeliğin 4. maddesindeki bu tanım ile görüş ifadesinin yer aldığı maddelerin ilgili kısımlarını iptal etmiştir.

Danıştayın bu kararını tahlil edilirse, ilk önce, görüş kavramının idare hukukunda ne anlama geldiğine bakmak gerekecektir. İdare hukukunda görüş bildiren idari işlemler, idari işlemi ortaya çıkarmak için yapılır. Dolayısıyla bunlar, hazırlık işlemleri olarak değerlendirilir. Hazırlık işlemleri genel olarak idari bir işlemin oluşturulması usulünün belirli bir parçasını meydana getirirken, aynı zamanda başlı başına bir süreç olan inceleme usulü içinde de gerçekleştirmekte ve bu usulün bir parçasını oluşturmaktadırlar. Hazırlık işlemlerin hukuği varlık kazanabilmeleri için mutlaka idari usulun tamamlanması gerekeceği için, bu işlemleri doğrudan doğruya iptal davasına konu edilememektedir.716 Oysa idari (icrai) işlemler, “idari makamların, kamu gücü ve kudre ile hareket ederek, İdari işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlış idare

716 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımdan İdari İşlemin Kimliği, s. 139-140.
açıklamalarıdır.” 717 Bu idari işlemen, iptal davasının konusunu oluşturdukları için ilgililerin haklarını ihlal ettiklerinde idari yargının denetimine tabi olacaklardır. Danıştay, yukarıdaki farklı gözterek, aslında icrai bir işlem şeklinde tekemmül eden Bakanlığın ÇED olumlu ya da olumsuz kararının, hazırlık işlemini olarak algılanmasını ya da uygulamada bu şekilde kullanılmasını önlemek için, görüş şeklinde ifade edilmesini hukuka aykırı bularak bu ibareyi iptal etmiştir.

1997 tarihli ÇED Yönetmeliği, önceki yönetmelikteki listeleme yöntemini değiştirmemiş ve faaliyetleri türlerini EK I ve EK II şeklinde listelerde sıralamıştır. Önceki yönetmeliğe kıyasla, ÇED’e tabi faaliyetler sayısı artmıştır; EK I’de tabi faaliyetler 38 ana başlık altında sıralanmıştır, EK II’ye tabi faaliyetler ise, 18 ana başlıkta listelenmiştir. Bu faaliyet türlerini açıklamadan önce, doğrudan ÇED (EK I) ve dolaylı ÇED (EK II)’nin akım şemasına belirtelim.

717 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakından İdari İşlemen Kimliği, s. 2.
ÇED Raporu İnceleme-Değerlendirme Süreci
(Doğrudan ÇED)

Faaliyet sahibi, faaliyetin gerçekleşmesinde mevzuat açısından bir sakıncaya olmamışına dair Valilikten aldığı karar ve m. 7’deki belgeleri ihtiva eden faaliyet dosyasıyla Bakanlığa başvurur (ÇED Yönetmeliği m. 10).

Bakanlığın faaliyet sahibine ÇED Raporu formatı vermesi

Formata uygun olarak hazırlanan ÇED Raporu faaliyet sahibi tarafından Bakanlığa sunulur (ÇED Y. m. 12)

ÇED Raporunun formata uygun olup olmadığını Çevre Bakanlığı tarafından incelenmesi

7 iş günü içinde

Uygun bulunmayan ÇED raporunun başvuru sahibine iade edilerek geçersiz sayılması

Halkın Katılımı Toplantısı düzenlenmesi (m. 16)

Rapor hakkında İ.D.K. görüşünün faaliyet sahibi tarafından Çevre Bakanlığına sunulması

OLUMLU KARARI

OLUMSUZ KARAR (RED)

EK I’de yer alan faaliyetler için

EK II’de yer alan faaliyetlerden Mahalli Çevre Kuruluşu çevreSEL etkileri önemliddir karara verilen faaliyetler

EKPullu Raporunun formata uygun olup olmadığını Çevre Bakanlığı tarafından incelenmesi
ÇED Ön-Araştırma Süreci
(Dolaylı ÇED)

**EK II’de yer alan faaliyetler**
Yönetmelik kapsamında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, geliştirme veya proses değişikliği yapılan faaliyetler

Bu yönetmelik kapsamında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, geliştirme, proses değişikliği veya kullanım amacı değişikliği yapılan yönetmelik kapsamsına giren faaliyetler

Valilik, faaliyet sahibine ÇED Ön Araştırma Raporu formu verir (ÇED Y. m. 19/II)

Faaliyet sahibi, bu formatta hazırlar ve tekrar Valiliğe sunar (ÇED Y. m. 21)

Formata uygunluğunu tespit edilen rapor Ön İnceleme Değerlendirime Komisyonuna gönderilir.

Halkın katılımı toplantısı yapılır (m.25)

Ö.I.D. Komisyonu geçerli raporunu Valiliğe sunar (m. 23/son)

Mahalli Çevre Kurulu

Çevresel etkileri önemszizdir karar verilirse, faaliyeteizin verilmiş

Çevresel etkileri önemlidir karar verilirse

CED Raporu hazırlanması gerekir ve faaliyet EK I’e tabi olur. Faaliyet sahibi, ilgili kurum ve kurulunça ve MÇK Kararı ve faaliyet dosyası Bakanlığa gönderilir.
Yönetmelik uyarınca ÇED’in akım şeması çizildikten sonra, EK I ve EK II’de yer alan faaliyetler türlerinin nelerden ibarettiğine bakılabilir. Bu faaliyetler EK I’de şöyle sıralanmıştır:

“1- Rafineriler, gazlar ve sıvılaştırma tesisleri,a) Ham petrol rafineleri (ham petrolden yağlama maddesi üreten tesisler hariç), b) Kömür veya bitümlü inşaatı sıvılaştırma ve gazlaştırma tesisleri (500 to/gün ve üzeri)2 - Petrokimya kompleksi,3 - Lastik üreten fabrikalar (dış lastik, iç lastik, kolon, srt kaçağı, uççak lastiği, kord bezi vb.) 4-Tarm ilacları veya farmasötik ürünlere üretilmiş fabrikalar,5 - Akü veya pil üreten fabrikalar,6 - Parlayıcı veya patlayıcı madde üreten fabrikalar, 7 - Petrol, petrolkimsesal veya kimyasal ürünler depolama tesisleri (Toplam depolama kapasitesi 5.000 m³ ve üzeri),8 - Kimyasal gübre veya gübre aramadaki üreten tesisler, 9 - Çimento fabrikaları, kliner üreten tesisler,10 - Seramik, porsele, cam fabrikaları,11 - Terbiye, boyama ve apre ünitelerini birlikte içeren tekstil veya halı fabrikaları,12 - Ham deri işleme tesisleri (işlenmiş ham deriden nihai ürünler üreten tesisler hariç),13 - Selüloz ve selüloid fabrikaları,14 - Şeker fabrikaları,15 - Maya fabrikaları,16 - Hayvan kesim yerleri veya çıkan yan ürünleri işleme ve benzeri tesisleri ile entegre tesisleri (4000 ton/yıl canlı alevi ve üzeri)17 - Asbest, asbest üretilmiş ürünlerin işlemesini veya dönüştürülmesini yapılan tesisler,a) Yıllık üretimi 20.000 tonun üzerinde nihai ürünler üreten tesisler,b) Yıllık üretimi 50 tonun üzerinde nihai ürünlerin ekibesi ve fritksiyon (surtünme) maddesi üreten tesisler,c) Yılda 200 tonun üzerinde asbest kullanlan diğer tesisler,18 - İhtisas sanayi bölgeleri,19 - Her türlü motorlu taşıtlar inimalı veya montajlı,20 - Toksik ve tehlikeli içerikli ve atıkların yakılması, kimyasal olarak nihai olarak depolanması veya araziye gömülmesi ile ilgili atık uzaklaştırma tesisleri (1200 kg ve üstü),21 - Demir-Çelik tesisleri,a) Cevherden hadde mamma üreten entegre Demir-Çelik tesisleri,b) Hürdaya dayalı sıvı çelik üreten tesisler (Üretim kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri)c) Hadddehaneler (Üretim kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri) d) Sicak dövme ve Soğuk Pres tesisleri (Üretim kapasitesi 10.000 ton/yıl ve üzeri) e) Döküm fabrikaları (Üretim kapasitesi 5.000 ton/yıl ve üzeri),f) Boru üretim yapan tesislerin üretim kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri),22 - Demir dışı metallerin üretilmiş ve üretildiği ve üretildiği tesisler,23 - Termik güç santralleri,24 - Nükleer güç santralleri ile diğer nükleer reaktörler,25 - Radyoaktif atık tesisleri,26 - Radyoaktif atıkların depolaması, bertarafesi ve işlennemesi amacıyla projelendirilen tesisler,26 - Nükleer tesislerin uretilmesi veya zenginleştirilmesi ile ilgili tesisler,27 - Büyük altyapı faaliyetleri,a) otoyollar, ekmel yolları ve devlet yolları (imar plami işlenmiş olan sehir geçişleri hariç),b) Havaalanları (2100 m ve üzeri pist uzunluğu),c) Limanlar, d) Iskeler, e) Ruhlar (20.000 DWT ve üzerinde depolama kapasitesi 9.500 m³ ve üzeri), e) Yat limanları, f) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 100 m³ ve üzeri) g) Nehir tipi santraller (Kurudu güçü 50 MW ve üzeri),28 - Toplu halde projelendirilen konutlar (1000 ve üzeri) ve olimpik spor köşeleri,29 - Turizm konaklama tesisleri (200 oda ve üzeri),30 - Petrol ve gaz hattları (Boru çapı 600 mm ve üzeri),31 - Gerilimi 154 kilovolt ve üstü enerji naklı hatları,32 - Dip taraması (200.000 m³ ve üzeri),33 - Gemi söküm tesisleri,34 - Tersaneler,35 - Yıllık 10 milyon m³ ve üzeri yeryer altı suyu çarşamba faaliyetleri ile yüzeylik su kaynaklarından yıllık 3 milyon m³ ve üzeri su temin faaliyetleri (Su depolama tesisleri hariç),36 - Madencilik faaliyetleri (3213 Sayılı Maden Kanununa göre alınmış olan ulusal yasalarda) Enerji Madenlerinin tanımı b) Metal Madenlerinin tanımı, c) Sanayi Madenlerinden Bör bileşikleri, Barit, Diatomit, Kükürt, Fluroit, Zeolit, Kalsedon, Fosfat, Stronsiyum, Feldpat, Trona ve Nadir toprak elementlerinin tanımı,d) Her türlü maden zenginleştirme tesisleri (Kurma-eleme gibi basit cehver hazırlama tesisleri hariç), 37 - Denizlerden petrol çıkarılması faaliyetleri,38 - Katı atıkların depolama tesisleri (10 hektadan büyük ve günlük 100 tondan büyük depolama hacmi olan çöp alanları)"
EK II'de yer alan faaliyet türleri ise, söylediştür:

"1- Ara mamullerin islenmesi ve her turlu kimyasalların uretimi ve depolanması, 2- Petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürun depoları (Toplam depolama kapasitesi 500-5.000 m³ arası, 5000 m³ hariç), 3- Gida ve içki sanayi a) Hayvan kesim yerleri, çikan yar ürünlerin veya et ürünlerinin islenmesi tesisleri (100 ton/yl canlı ağırlığa kadar), b) Hayvan veya bitkisel yağ üret. m tesisleri, c) Süt ve mamullerinin imali (Kapasitesi 5.000 lt./gün ve üzeri), d) Bira ya da malt imalat tesisleri, e) Alkollü içki veya meşrubat üretim tesisleri, f) Su ürünlerin üretim ve işletme tesisleri, g) Konserve fabrikaları, h) Sigara fabrikaları, i) Teksitli sanayi a) sentetik iplik, elyaf fabrikaları, b) Mustakil terbiye, boyama ve apre tesisleri, c) Yunun ovalanması, yağının alınması, ağırtılması fabrikaları, d) Agacin kimyasal prosesi tabi tutuldu sanayiler, kontrplak, ağaç kaplama ve suni tahta fabrikaları, e) Çimento ötüme, dolum ve paketleme tesisleri, f) Tuğla ve kiremit fabrikaları, g) HGD-Çelik tesisleri, h) Hurdaya dayalı svi çeli câ üreten tesisler (EK I’de yer almayanlar), i) Haddehaneler (EK I’de yer almayanlar), j) Sıcak dövme ve soğuk pres tesisleri (EK I’de yer almayanlar), k) Döküm fabrikaları (EK I’de yer almayanlar), l) Bora üretimine yapan tesisler (EK I’de yer almayanlar), m) Demirüyrolu teçhizatın, vagon ve her türlü demiryolu arasın imali ve montajı, n) Her türlü motor imal eden fabrikalar, o) Elektronik ve elektromekanik tesisler, p) Kömür ve linyit püskürtme, q) Jöntermal enerji üretimleri, r) Havagaz ve kok fabrikaları, s) Arazi kullanım ve alyapı projeleri, t) Katatgim depolama tesisleri (EK I’de yer almayanlar), u) Çöp aktarıma formları, v) Toplu halde projeledirilen konutlar (200 konut dahl, 1000 konuta kadar), w) Turizm konaklama tesisleri (50 oda dahl, 200 konuta kadar), x) İskele ve rıhtımlar (EK I’de yer almayanlar), y) Balıkçılık ve römorkör barınakları, z) Yani grasması, a) Top, b) Atatürk, onarm, ikmal ve klama tesisleri olanları, i) Dip taraması (EK I’de yer almayanlar), j) Denizden alan karantina, k) Havaalanları (EK I’de yer almayanlar), l) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 10 milyon m³ dahl, 100 milyon m³ kadar ya da göl alanları 1-15 milyon m³ arası olanlar), m) İl yolları, n) Değişik bent: R.G. 26/10/2000/24212 de yayımlanan Yönetmelik m. 2) Petrol çarşamba faaliyetleri, o) (Değişik bent: R.G. 26/10/2000/24212 de yayımlanan Yönetmelik m. 2) Madencilik faaliyetleri: EK I’de yer almayan Maden Kanunu kapsamındaki madenlerin çıkarılması ile Taş Ocalıkları Nizamnamesinde ve Tuz Kanunun’da belirtilen ocak isletmeleri ve/veya cevher hazırlanması isletmeleri.”
ÇED Ön Araştırma sürecine, yukarıdakilerden başka iki grup faaliyet daha tabi kılınmıştır. Bu iki grup faaliyetten ilk, yönetmelik kapsamında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, genişletme veya proses değişikliği yapılan faaliyetlerdir. İkincisi ise, Yönetmelik kapsamında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, genişletme, proses veya kullanım amacı değişikliği yapılarak kapsamına giren faaliyetlerdir.

1997 tarihli ÇED Yönetmeliğinin faaliyetlere ilişkin olarak olumsuz bir yanı, hassas yörelerin kapsam dışına çıkartılmasından. Ancak Danıştay bazı kararlarıyla hassas yörelerin korunması gerektiğiine karar vermiş ve bu olumsuz hüküm Danıştay tarafından geçmeden gelinmiştir. Ayrıca, eski yönetmelikte yer alan bazı faaliyet türleri de kapsam dışını tutulmuştur. Sözgelimi, şehirlerarası demiryolları ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneler; yedi kattan yüksek binalar, şehir içi metrotarlar ve diğer raylı taşıma tesisleri ve asma yolları, Büyükehir belediyesi olan il merkezlerinde yapılan şehirlerarası otobüs termialeri ve EK I’de yer almanın termik santraller bunlardandır.


[720 Danıştayın önüne gelen bir uyuşmazlıkta, EK II’nin kapsamına giren kum çıkartma faaliyetine izin veren kararın il mahalli çevre kuruluna alınması gerektiğine, il daimi encümenin alınmasını hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. Danıştay kararında, “[…]kum ocağı işletme izni verilebilmesi için ilgilinin, il mahalli çevre kurulundan alacağı ÇED raporu ile Çevre Bakanlığının olununa gerekşinim]


İnceleme-değerlendirme komisyonunun görev, yetki ve sorumlulukları, Yönetmelinin 14. maddesinde açıklığa kavuşturulmuş ve çalışma usulu de 15. maddeyle hüküm refute alınmıştır. Önceki ÇED Yönetimliğinde pek de farklı olmayan bu görev, sorumluluk ve yetkiler ile çalışma usullerine, bu sebeple, burada, yer verilmeyecektir.

Bu Yönetmelik çerçevesinde, inceleme-değerlendirme sürecin nasıl işlediğine ise, önceki yöntemelikten bazı farklar içerdiği için, yakından bakılabilir.

başvurması ve bunun üzerine Bakanlık tarafından kendisine verilen ÇED Genel Formatına veya yerine göre Bakanlıkça hazırlanacak özel formata uygun olarak bir ÇED raporu hazırlayarak, bu raporun formata ve diğer esaslıa uygunluğunun denetlenmesi için tekrar Bakanlığa başvurup, uygun bulunma yazısıını alması gerekmektedir. Süreç, yukarıda belirtilen hususlar hakkında, komisyonun incelemesi sonucu kesin kanaate ulaşıldığı takdirde sona erecektir. Komisyon rapora ilişkin incelemelerini ve bunun sonucunda oluşan kaatlerini toplantılar yapmak suretiyle gerçekleştirecektir.

Bilindiği gibi, ÇED raporu hazırlamak faaliyet sahibine ait bir yükümlülüğüttür. Bu yükümlülüğün yerine getiriliş şekilde olacağını; raporun ya faaliyet sahibinin kendisi tarafından hazırlanacağı ya da yeterlilik belgesine sahip bir kurum, kuruluş veya kişiye hazırlatılacağı yönetimliyenin yorumundan çıkmaktadır. Önceki yönetimlik döneminde yeterlilik belgesine ilişkin düzenleyici işlem yapılmamakla birlikte, bu yönetimlik Geçici 4. maddesiyle raporların hazırlayacağı kişiler konusunda bazı şartlar koşmuş, buna müteakiben 2 yıl sonra ÇED Uyaranca Rapor Hazırlayacak Olanlara Yeterlilik Belgesi Verilmesine Dair Tebliği yayanmıştır. Burada kişilerin değil, yeterlilik belgesine sahip kuruluşların yetkili olduğu hüke bağlanmıştır. İki tip yeterlilik belgesi öngörülmüş; ÇED Raporu için A tipi, ÇED Ön Araştırma Raporu için ise B tipi yeterlilik belgesine sahip olmak koşulu getirilmiştir.


Katılıma ilişkin önemli bir nokta daha vardır. Şöyle ki, ÇED ön araştırma sürecine tabi olan ve bu süreç sonunda çevresel etkileri önlemlidir kararı verilen bir faaliyet için, bilindiği gibi, doğrudan ÇED süreci en baştan işlemektedir. İşte en baştan isleyen bu süreçte artık halkın katılımını toplantısı yapılmayacaktır. Bu, Yönetmelikle getirilen olumsuz bir hükümdür. ÇED’in kalbinin katılım olduğuuna dair hiçbir çirkinlik olmamakla birlikte, hem de önemli adımların bir faaliyeti ilişkin olarak böyle bir katılım olanağının ortadan kaldırılması anlamak mümkün değildir. Özetle, EK II’de yer alan bir faaliyet buna ilişkin süreç işletildikten sonra önemli kabul edilerek doğrudan ÇED sürecine tabi kılınrsa, artık bu süreçte halkın katılımı toplantısı yapılmayacaktır.


Görüleceği üzere, bu istisnalar ÇED’in özüyle bağlıdıktadır. İstisnai bu hüküm, ÇK’nun 3. maddesinin (a) bendinde yer alan önleme ilkesine aykırı bir düzenleme getirilmesinin yanında, ÇED’in anayasa temeli olan 56. maddenin I. ve II. fıkralarına da açıkça aykırıdır. ÇED’in özünü oluşturan her iki hüküm söz konusu değişiklikle ihlal edilmiştir.


3. 6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği

Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde Türkiye, mevzuatını AB ile uyumlaştırmak için çeşitli düzenlemelere gitmiş, özellikle çevreye ilişkin olarak birçok yenilik yapılmıştır. Bu çerçevede ÇED Yönetmeliği de AB ÇED Direktifide uyumu halde getirilmek istenmiş ve Yönetmeliğin tekrar getirilmiştir.

Yeni Yönetmelik ile Türk ÇED sisteminin genel yapısı AB ÇED Direktifinin yapısıyla benzer kilnmiştir. Örneğin, Yönetmelik, Direktif gibi, sadece proje düzeyindeki faaliyetler için uygulanacaktır. Başka bir ifadeyle, “politikalı, planlar ve/veya programlar kapsam dıştir bırakılmıştır. Bu gibi birçok benzerliği saymak mümkündür.”724

Hemen başta, Yönetmeliğin amacı incelenecek olunursa; Yönetmeliğin

amaçının önceki yönetmeliklerden farklı olduğu ifade edilebilir. Ancak yeni yönetmelikte, amaç oldukça kısa bir biçimde ifade edilmiştir: “Bu Yönetmeliğin amacı, Çevresel Etki Değerlendirme sürecinde uygulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir.”


Yönetmeliğin faaliyet türlerini nasıl düzenlediğine bakıldığında, düzenleme şeklinin önceki yönetmeliklerden farklı olduğu dikkati çekmektedir. Yine EK I listesinde yer alan projeler ve EK II listesinde yer alan projeler ayrimi yapılmakta; EK II listesindeki projeler hakkında ÇED Gereklidir kararı verilen projeler için ÇED Raporu hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Bu faaliyet türlerinin neler olduğu açıklamanın önce, yukarıda da yapıldığı gibi, ÇED süreci ve ÇED Ön Araştırma süreci şematize edilecektir.
ÇED RAPORU Süreci
(DOĞRUDAN ÇED)

Proje sahibi EK III’de yer alan proje tanıtım genel formatını esas olarak hazırladığı Proje Tanıtım Dosyasını Bakanlığa sunar.

Bakanlık dosyadaki bilgi ve belgeleri uygunluk açısından inceler

ÇED raporu sunulursa
6 ayı geçmemek üzere süre talep edilebilir

Bakanlık sunulan ÇED Raporunun özel formata uygunluğunu ve belirtildiğin çalışma grubunda yer alması gereken meslek uzmanlarına hazırlanıp hazırlanmadığını inceler

ÇED raporu özel formata uygun
ÇED raporu özel formata uygun değil

Bakanlık ÇED Raporunu incelemek ve değerlendirirme üzere yapılacak toplantıın tarihi ve yerini belirten bir yazı ekinde raporu Komisyon üyelerine gönderir.

Bakanlık ÇED Raporunu incelemek ve değerlendirilmesi toplantılardırın sonra ermesinden sonraki 5 işgınınci içinde proje sahibi şu belgeleri Bakanlığı sunar:
-Nihai ÇED raporu -Taahhüt yazısı ve noter onayılı imza sirküleri

ÇED raporu sunulmazsa

Bakanlıkça Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonu kurulur, başvuru dosyası komisyon üyelerinden çağrılır.

Bakanlık başvuru dosyasının bir kopyasını, Halkın Katılımu Toplantısı ve Kapsam Belirleme Toplantısının tarihini ve yerini belirten bir yazı ekinde komisyon üyelerine gönderilir ve Komisyonu ilk toplantıya çağırır.

Özel Format proje sahibine verilir. Proje sahibi bundan itibaren 1 yıl içinde ÇED Raporunu Bakanlığa sunmak zorundadır.

KOMİSYON’un Yapısı:
*bakanlık yetkilileri
*ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri
*proje sahibi
*üniv., sivil toplum org. vs.

Halkın Katılımı Toplantısı

Kapsam ve Özel Format Belirleme Toplantısı

ÇED Olumlu Karan
ÇED Olumsuz Karan

BAKANLIK

295
ÇED ÖN ARAŞTIRMA SüRECİ
(DOLAYLI ÇED)

Proje sahibi, EK IV’e göre proje tanıtımda hazırlıklar ve bu dosya ve eklerinde yer alan bilgi-belgelerin doğrulığını belirten taahhüt yazısıını ve imza sirkülerini Bakanlığa sunar.

Bakanlık, proje için hazırlanan proje tanıtımda dosyayı ve EK IV’teki kriterler çerçevesinde 5 iş günü içinde inceleyip, uygunluk kararı verir.

- Uygunluk kararı
- Uygun olamadığı kararı

Bakanlık projesi 15 iş günü içinde inceleyip değerlendirir.

Komiston inceleme ve değerlendirme toplantısı yapar. 10 iş günü içinde inceleme ve değerlendirme yapar.

BAKANLIK

ÇED Gerekli Değildir Kararı

ÇED Gereklidir ➔ Doğrudan ÇED’e tabi olur Kararı

EK I’de listelenen faaliyetler aşağıdaki gibidir:

1. Rafineriler, a) Ham petrol rafinerileri, b) 500 ton/gün üzeri taşıtıyorum ve bitümlü maddelerin gazlaştırılması ve sıvılama projeleri, c) Doğalgaz sıvılama ve gazlaştırma tesisleri 2. Termik güç santralleri, a) Toplam 1.500 MW (Mega watt termal) ve daha fazla olan termik güç santralleri ile diğer yakıma sistemleri, b) Nükleer güç santralleri ile diğer nükleer reaktörlerin kuruluş ve sökümü (max. gücü sürekli termik yük bakımından 1 kilovat aşmayan, atom çekirdeği parçalanabilen ve çoğalan maddelerin dönüşümü, üretimi amaçlı araştırma projeleri hariç). 3. Radyasyonu nukleer yakıtlar, a) Nükleer yakıtların yanıden işlenmesi, b) Nükleer yakıtların üretimi veya zenginleştirilmesi, c) Radyasyonun ardından nükleer yakıtların veya sıva değerli ürünlerinde radyasyon içeren atıkların önlenmesi, d) Radyasyonu nukleer yakıtların nihai bertarafı işlemi, e) Yalnız radyoaktif atıkların nihai bertarafı işlemi, f) Yalnızca radyasyonu nukleer yakıtların (10 yılda 25 mg ve üzeri için planlanmış) veya nükleer atıkların üretim alanından farklı bir alanda депolanması 4. Demir ve çelik üretimi ile ilgili tesisler a) Çevherden hadıda derinlemesine, b) Kurulu kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri olan hırdavada dayalı süt çekiş üretimi tesisler c) Kurulu kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri olan hadıhaneler d) Kurulu kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri döküm tesisleri 5. Kurulu kapasitesi 50.000 ton/yıl ve üzeri deri döşümetalı ve diğer maddelerin üretimi ile ilgili tesisler 6. Asbest çakırtılması ve asbest içeren ürünlerin işleme veya dönüşüm projeleri a) Asbest madeni işletmeleri ve zenginleştirme tesisleri b) 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli, son ürünini asbestli beton olan tesisler c) Konur olarak fikriyon (sürtünme) maddesi olan 50 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler d) 200 ton/yıl ve üzeri asbest kullanımlı diğer tesisler 7. Fonksiyonel olarak birbirine bağlı çeşitli birimleri kullanarak endüstriyel olsun arteşim yapma kimya tesisleri a) Organik kimyasalların üretimi b) İnorganik kimyasalların ve üretimi c) Fosfor, azot ve potasyum başlı basit veya bileşik gübrelerin üretimi 8. Yollar, geçişler ve havaalanları a) Şehirlerarası demiryolu hatları b) Piste uzunluğu 2.100 m ve üzeri olan havaalanları c) Otoyollar, ekspres yollar ve devlet yollarının (Bu yollardaki köprü ve tünel geçişi dahil) yapımı. d) (c) binden belirtilen yollarla yapılan 5 km ve daha fazla uzunlukta serit Sanayi theşin gelisme çalışmaları 9. Su yolları, limanlar ve tersaneler a) 1.350 DWT ve üzeri aşırıagırtıtki deniz araçlarının geçirilmesi için izin veren kıyı ve içi su yollarının yapımı veירת içi su yolu trafik için yapılarak olan limanlar, b) 1.350 DWT ve üzeri aşırıagırtıtki deniz araçlarının yanıbası bileşenleri, liman, iskele ve rhtmlar, c) Yeğ ve yolcu gemilerinin yapımı, bakım, onarımı amaçlı tersaneler d) Gemi bakım faaliyetleri e) Yat limanları 10. Tehlikeli atıkların kimyasal işlenme tabi tutulması veya yakılması için kurulan bertaraf ve geri kazanım tesisleri veya araziye depolanamamaları 11. Alanı 10 hektardan büyük veya depolama hacmi 100 ton/gün ve üzeri olan kütük atık depolama tesisleri 12. Atık barajları, atık havuzları 13. 10 milyon m³ ve üzeri yeraldı yıl suyu çalışma veya suyu yeraltan da depolama projeleri 14. Boru ile içme suyu taşınmaları dışında kalan büyük su aktarma projeleri a) Olası su stoklantırma önleme amacı ile erkar su havzaları arasındak, 100 milyon m³/yıl ve üzeri su aktarma projeleri b) (a) bantlı b) içinde, uzun ömürli yüksek ortalama akış 2 milyar m³/s aşan bir akarsu havzasından diğer bir akarsu havzasına söz konusu azın % 5'i ve üzeri miktarında su aktarma projeleri 15. Su depolama tesisleri (göl hacmi 100 milyon m³ ve üzeri veya göl alanı 15 km² ve üzeri barajlar) 16. Et etrege tesisler 17. Kümes hayvanları ve domuzun zenginleştirilmesi, kapasiteleri aşağıdaki belirtilen tesisler a) Tavuk veya pilik yetiştirme tesisleri (Bir işletme periyodunda 60.000 adet ve üzeri tavuk, 85.000 adet ve üzeri pilla) b) Domuz besi çiftlikleri (30 kg ve üzeri, 3.000 baş üzeri) c) Dişi domuz üretimi çiftlikleri (900 baş ve üzeri) 18. Orman ürünlerleri ve selaloh tesisleri a) Selaloh üretim veya işleme tesisleri, selaloh üretimi veya işleme tesisleri b) Kereste veya benzeri lifli madde lerden kağıt hamuru üretim tesisleri c) 200 ton/gün ve üzeri kapasiteli her çeşitli kağıt, karton veya mukavva üretim tesisleri 19. Madencilik projeleri. Ruhat hukuku ve aşamasına bakılmaktadır; a) 25 hektar ve üzeri çalışma alanı (kazı ve döküm alanı toplam
olarak) açık işletme ve cevher hazırlanma tesisleri b) 150 hektarı aşan (kazı ve döküm alan toplanmı olarak) çalışma alanında açık işletme yöntemi ile kömür çıkarma ve cevher hazırlanma tesisleri c) Kırma eleme dışında biyolojik, kimyasal, elektrolitik ya da ısıl işlem yöntemleri uygulanan, 20.000 ton/yaş ve üzeri nihai ürün elde edilen cevher zenginleştirmesi tesisleri (demir cevheri hariç) 20. Taşvıçlar Nizamnamesi kapsamında bulunan 25 hektar ve üzeri alandan hammadde çıkarılması veya her türlü işlemden geçirilmesi projelerinde 100.000 m³/yaş ve üzeri kapasiteli alanlar. 21. Çimento fabrikaları veya klinker üretim tesisleri 22. 154 kV (kilovolt) ve üzeri gerilimde 15 km den uzun enerji iletim tesisleri (iletim hattı, trafo merkezi, şalt sahaları) 23. 500 ton/gün ham petrol ve 500.000 m³/gün doğalgaz çıkartılması 24. Petrol, doğalgaz ve kimyasalların 40 km den uzun ve 600 mm ve üzeri çaplı borularla taşınması projeleri 25. 30.000 m³ ve üzeri kapasiteli olan petrol, doğalgaz, petrokimya ve kimyasal madde depolama tesisleri 26. Patlayıcı ve parlayıcı maddelerin üretildiği tesisler 27. Karulu gücü 50 MW üzeri olan nehir tipi santraller 28. Tarım ilaçları ve/veya farmasötik ürünlerin etken maddelerinin üretildiği tesisler 29. Pil ve akü üretim tesisleri, 30. Şeker fabrikaları

EK I’de listelenen faaliyetler 30 ana başlık altında olmasına karşın, önceki ÇED yönetmeliklerindeki aksine ÇED Ön Araştırma sürecine (EK II) tabi faaliyet türleri sayısca azaltılmış ve toplam 42 ana başlık altında gösterilmiştir. EK I ve EK II karşılaştırmalığında, daha önceki yönetmeliklerde EK I’de tabi olan faaliyetlerin, şimdi EK II’deki listeye kayıtlıdır ilk bakıta dikkat çekmektedir. Örneğin, Maya fabrikaları 1997 tarihli Yönetmelikte EK I’deki listeye tabi, bu yönetmelikte EK II’deki listeye yer almaktadır. Bu ve benzeri örnekler çoğaltılabilir.

Diğer bir dikkat çekici nokta, EK I’de tabi faaliyetlerin azaltılmış olmasıdır; önceki yönetmeliklerin aksine EK II’ye tabi projeler ise, çok genişletilmiştir. Aynı zamanda, EK II’de yer alan faaliyet türleri, sınıflara ayrılarak listelenmiştir. EK II’de faaliyetler 7 sınıf altında açıklanmaktadır. Bunlar; Kimya, petrokimya, ilaç ve atıklar; Metalurji, makine imalati ve tekstil; Tarım, orman, su kültürü ve gida; Ulaşım, alt yapılı ve kıyılar; Enerji; Tarım, spor, konut ve eğitim tesisleri ve son olarak da Madencilik. Faaliyetlerin tam listesi ise, şöyledir:

“Kimya, petrokimya, ilaç ve atıklar

Metalurji, makine imalati ve tekstil
8. Demiryolu metal malzemelerinin üretimi 9. Hava taşınanın yapımı veya onarm tesisleri 10. Demir çelik veya demir dış metal tesisleri (1.000 ton/yaş ve altında kapasiteli tesisler ile atolye tipi çalışanlar hariç) a) Demir çelikin üretildiği, üretildiği tesisler b) Haddehaneler c) Döküm fabrikaları d) Sıcak dövme tesisleri e) Boru üretimi yapım tesisler f) Metal kaplama tesisleri g)

Tarım, orman, su kültürü ve gda

19. Hayvan ve bitki ürünlere iki ilgili projeler a) Bitkisel ham yaş ve rafine yaş elde eden tesisler ve entegre yaş tesisleri b) Hayvansal yağların üretimini yapılan tesisler c) Nişasta üretimi yapılan tesisler d) Fermantasyon ile alkolü içki üretilen ve veya malt tesisleri e) Su ürünlere işleme tesisleri f) 5.000 lt/gün ve üzeri kapasiteli süt veya süt ürünleri üretim tesisleri g) 11/09/2000 tarih ve 24167 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlü giren Kırımızı Et ve Et Ürünleri Üretim Tesisi'nin Kuruluş, Açılsı, Çalışması ve Denetlennmesi Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik uyarınca 1. veya 2. sınıf ruhsataباحı kapasiteli) k) 30 ton/yl ve üzeri külür balığılı projejleri l) Sigara fabrikaları m) Tarım arazilerinin yeniden yapılandırılması ile ilgili projeler n) İşlenmemiş veya yarım işlenmiş alanların yoğun tarım amacı ile kullanımlımı amaçlayan projeler o) Tarımsal amaçlı su yönetimi projeleri p) Orman alanlarının başka amaçla kullanımı döңüşürlmesi projeleri r) Maya Fabrikaları

Ulaşım, altyapı ve kışi yapıları

20. Altyapı tesisleri a) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 10 milyon m3 ve üzeri veya göl alanı 1 km2 yi aşan baraj veya göletler) b) Akarsu havzaları arasında su aktarma projeleri (Ek-I de yer alanlar) c) Kita içi su yollarının yapımı (Ek-I de yer alanlar) d) Taşının önleme veya başka amaçla akarsu yataklarının düzenlenmesi e) Limanlar, iskeleler, rıhtımlar (Ek-I de yer alanlar) f) Balıkçı barınakları, römorkör barınakları g) Rekreasyon amaçlı, denizden veya denizdeki enerji iletim tesisleri (Isı ve/veya nakledilmesi için kurulan endüstriyel tesisler (Ek I de yer almayanlar) j) Demiryolu taşınları ile para ödeyerek girdișik, sut ve/veya bahçe Ürünleri Üretim Tesislerinin Kuruluş, Açılsı, Çalışması ve Denetleme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik uyarınca 1. veya 2. sınıf ruhsata bahı kapasiteli) k) 30 ton/yl ve üzeri külür balığılı projejleri l) Sigara fabrikaları m) Tarım arazilerinin yeniden yapılandırılması ile ilgili projeler n) İşlenmemiş veya yarım işlenmiş alanların yoğun tarım amacı ile kullanımlımı amaçlayan projeler o) Tarımsal amaçlı su yönetimi projeleri p) Orman alanlarının başka amaçla kullanıma döңüşürlmesi projeleri r) Maya Fabrikaları

Enerji


Madencilik

34. Madencilik projeleri: Ruhsat hukuku ve aşımaşması bakılmaksızın; a) Madenlerin
çıkartılması (Ek-I de yer almayanlar)  b) 5.000 m³/yıl ve üzeri kapasiteli blok ve parça mermeler, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması, işlendirmesi ve yıllık 100.000 m² ve üzeri kapasiteli mermeler kesme, işleme ve sayalama tesisleri. c) 1.000.000 m³/yıl ve üzerinde metan gazının çıkartılması ve depolandığı d) Karbondioksit ve diğer gazların çıkartıldığı, depolanlığı ve işlendiği 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler e) Taşocağları Nizamnamesi’ne göre bir hamaddenin çıkarılması veya her türlü işleme sokulması (25.000 m³/yıl ve üzeri) f) 50.000 ton/yıl ve üzeri tuz çıkarılması ve/veya her türlü tuz işleme tesisleri g) Çevher hazırlama veya zenginleştirme tesisleri (Ek-I de yer almayanlar) h) Aynı sahadaki toplam 3.000 m ve üzerinde sondaja yapılan aramalar 35. Klinker öğütme tesisleri veya hazırlık beton üretim, işlenmiş ve/veya her türlü tuz işleme tesisleri a) Havagazı ve kok faaliyetleri b) Kömür briketleme tesisleri c) Kömür yıkama tesisleri 37. Petrokok, kömür ve diğer kat yaklarının depolama, sınıflama ve ambalajlama tesisleri (perakende satış birimleri hariç) 38. Tağıla veya kiremit üretim tesisler (atölye tipi tesisler hariç) 39. Seramik veya porseleñi üretim yapan tesisler (atölye tipi tesisler hariç) 40. Sabit asfalt hazırlama (plenti) tesisleri 41. Kireç faaliyetleri 42. Ek-I de yer alan projeler kapsamına bulunamakla birlikte, yeni bir metot veya ürün denemek ve geliştirme amacı ile hazırlanmış ve iki yılda sonu süreli olmayan projeler."


Yönetmelik süreci, faaliyetlerin listelendikleri EK’lere göre, ÇED uygulama yöntemi (doğrudan ÇED) ve ÇED Ön Araştırmaya uygulama yöntemi (dolaylı ÇED) olarak ikili bir yapılmayla düzenlemiştir.

Doğrudan ÇED’e tabi projeler, Ek I’de yer alan ve Ek II’de yer almamakla birlikte hakkında ÇED Gereklidir kararı verilen projelerdir. Bu sürecin başlaması için, proje sahibi Ek III’teki proje tanıtım genel formatına uygun olarak hazırladığı dosyayla birlikte Çevre Bakanlığına başvuruda bulunacaktır. Hazırlanan dosya Bakanlık tarafından uygun bulundu, Kapsam Belirleme ve İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun kuruluşmasına karar verilecektir.

Komisyonun yapısı, görev, yetki ve sorumluluk ile çalışma usulleri önceki ÇED yönetmeliklerindeki düzenlemelerle paralellik göstermektedir. Ancak önemli bir fark, Komisyonun kapsam belirleme işlemlerinde görevli ve yetkili kılınmış olmasıdır. Ayrıca Komisyon projenin öngörülen alanda gerçekleştirişilmesinin mevzuat açısından mümkün olmadığını bir tutanakla tespit edebilir.
İnceleme-değerlendirme süreci, ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra, yapılacak inceleme sonucu raporun gerekli şartlar doğrultusunda hazırlanmasına ya da eksik bulunduğuna faaliyet sahibine iade edildikten sonra eksiklikler tamamlanıp uygun olduğuna karar verildiği zaman başlamaktadır. Süreç, inceleme-değerlendirme toplantısı sona erdiginde bitmektedir. Bu toplantılar sonunda nihai ÇED raporu hazırlanmış olur ve karar vermesi için Bakanlığa sunulur.


Yönetmelik yatırımın izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin olarak Bakanlığı görevli kılmış ve ilgili hususları bir madeyle sıralamıştır.

Önceki ÇED yönetmeliğinde olduğu gibi, bu ÇED yönetmeliği de, yönetmeliğe aynı uygulamaların durdurulmasına ilişkin genel bir kural koymuş ve bundan sonra istisnasını da göstermiştir. Buna göre, ÇED Olumlu kararı veya ÇED Gereki
Değildir kararı verildikten sonra, faaliyet sahibinin ÇED raporu veya ÇED Ön Araştırma raporunda taahhüt edilen hususlara uyulmadığının saptanması durumunda, bu durumun düzeltilmesi için valilik tarafından bir defaya mahsus olmak üzere süre verileceği öngörülmüştür.

Askeri projelere ilişkin olarak, Bakanlık ile ilgili kurumun aralarında protokoller yaparak ÇED’de ilişkin esasları düzenleyecekleri hüküm bağlanmıştır.


“[…]Amacı çevrenin korunması ve insanların sağlıklı bir çevrede yaşamalarına olanak sağlamak olan Çevre Kanunu ile Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri dikkate alınmak suretiyle yapımı planlanan mobil santralin kurulacağı yer açısından çevre üzerinde yapabileceği olumlu ve olumsuz bütün etkileri tespit edilip değerlendirmeksziniz ve olumsuz yöndeki etkilerinin önlerebilmesi amacıyla çevresel etki değerlendirilmesi süreci işletilib ÇED raporu hazırlanmaksızın, söz konusu mobil santralin Samsun İlinde konuşlandırılması yolunda tesis edilen TEAŞ
Yönetim Kurulu kararlarında çevre mevzuatına, kamu yararına ve hukuka uygunluk görülmemiş; her ne kadar, iptali istenen TEA Yönetim Kurulu Kararlarının iki adet mobil santralin Samsun İline konuşlandırılması ve dolayısıyla yer değişikliğine ilişkin bir karar olduğundan bu aşamada ÇED prosedürü işletilemeyeceği ileri sürülmekte ise de, yukarıda açıklaması yer alan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 1. maddesinde açıkça belirtildiği gibi bu Yönetmeliğin amacının, gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeye planladıkları faaliyetlerinin çevre üzerinde yapabileceği bütün etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi ve tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi için gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uygulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek olduğunu dikkate alınacak olursa, ÇED sürecinin, tamamlanıp üretimine geçene tespit edilmesi planlanan faaliyetler için söz konusu olacağını ve iptali istenen dava konusu işlemin de gerçekleştirilmesi planlanan mobil santralin konuşlandırılması yerin tespitine ilişkin karlar olup, ÇED prosedürüne işletilmesi gerektiğini açık bulunduğunndan davali idarenin bu yöndeki iddiasınaıtibar edilmediği gerekçesiyle [Ankara 10. idare mahkemesi] dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir.”


4. 12 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği


---


Bu ÇED Yönetmeliğiyle, faaliyetler, önlemlere göre, EK I ve EK II listelerinde gösterilmiş ve işleyececek süreç buna göre düzenlenmiştir. EK I listesinde yer alan bir faaliyet doğrudan ÇED sürecine (esasları 7. madde ile 14. madde arasında düzenlenmiş) tabi kılınmış iken; EK II listesinde yer alan bir faaliyet ise, dolaylı ÇED sürecine (16. madde ile 17. madde arasında düzenlenmiş) tabi olmaktadır.
Aşağıda, Yönetmeliğin diğer hükümleri tahlil edilmeden önce, bu iki süreç, tanımlayıcı olması için, ilk önce şematize edilecek, daha sonra da faaliyetlerin yer aldığı listelere yer verilecektir. Ancak bundan sonra, yönetmeliğin diğer hükümlerinin incelenmesine geçilecektir.
Proje sahibi proje tanıtım genel formatı ile Çevre ve Orman Bakanlığına başvurur.

Bakanlıkça dosyanın uygunluğu incelenir

- uygun
- uygun değil

Komisyon kurulur.

Komisyon Kapsam ve Özel Format Belirleme Toplantısı

Halkın Katılımı Toplantısı

Özel format verilir, bu doğrultuda ÇED raporu hazırlanır

1 yıl içinde -------

ÇED raporu Bakanlığa sunulur. Özel Format uygunluğu incelenir

- uygun
- uygun değil

ÇED raporu proje sahibi tarafından Bakanlığına sunulur.

İnceleme-değerlendirme süreçleri başlar

ÇED raporu hakkında yazılı görüş bildirilebilir

İnceleme-değerlendirme süreci biter. Komisyon nihai ÇED Raporunu Bakanlığa gönderir.

ÇED Olumlu Kararı

ÇED Olumsuz Kararı

EK-I’e tabi projeler

EK-II’ye tabi olup ÇED Gereklidir kararı verilen projeler
SEÇME, ELEME KRİTERLERİNE TABİ PROJELER
(DOLAYLI ÇED SÜRECİ)

Proje sahibi üç adet proje tanıtım dosyası ile taahhiyet yazısını Bakanlığa sunar.

Bakanlık proje tanıtım dosyasını inceler, denetler tamamsa

ÇED Gereklidir

Doğrudan ÇED’e tabidir. ÇED süreci başlar.

ÇED Gerekli Değildir

5 yıl içinde faaliyete başlamalı

Bakanlığa sunulan proje tanıtım dosyasını Bakanlık inceleyerek, denetler tamamısa ÇED gereklidir. ÇED süreci başlar.
EK İ'de yer alan faaliyet türleri, 40 başlık altında düzenlenmiştir. Bunlar;

1- Rafineriler, a) Ham petrol rafinerileri, b) 500 ton/gün üzeri taşkınmuru ve bitümlü maddelerin gazlaştırılması ve sıvılaştırılması projeleri, c) Doğalgaz gazlaştırma ve gazlaştırma tesisi, 2- Termik güç santraları, a) Toplam ıslı gücü 200 MWt (Meganwatt termal) ve daha fazla olan termik güç santralları ile diğer yakıma sistemleri, b) Nükleer güç santralları ve diğer nükleer reaktörlerin kurulması ve sökümü (max. gücü sürekli termik yük bakımından 1 kilovatı aşmayan, atom çekirdeği parçalanabilen ve çoğalan maddelerin dönüşümü, üreteği amaçlı araştırma projeleri hariç), 3- Radyasyonu nükleer yakıtlar, a) Nükleer yakıtların yeniden üretilmesi, b) Nükleer yakıtların üretim ve zenginleştirilmesi, Radyasyondan arınmış nükleer yakıtlarının ve núcleo degerin üzerinde radyasyon içeren atıkların işlenmesi, d) Radyasyonu nükleer yakıtların nükleer bir tarafi işlemi, e) Yalnızca radyasyonu nükleer yakıtların (10 yıldan uzun süre için planlanmış) veya nükleer atıkların üretimi alanında farklı bir alanda depolanması, 4- Demir ve çeliğin ergitilmesi ile ilgili tesisler, a) Cevherden mamulu üreten tesisler, b) Hürdaya dayalı sıvı çelik üreten tesisler(100.000 ton/yıl ve üzeri), c) Haddenaneler (100.000 ton/yıl ve üzeri), d) Döküm tesisleri (10.000 ton/yıl ve üzeri), 5- Demir çelik üreten tesisler, 6- Asbest çelik üreten tesisler, a) 100.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli, son ürünü asbestli beton olan tesisler, b) Son ürün olarak fırça katı olarak üreten tesisler, c) 200 ton/yıl ve üzeri kapasiteli, son ürünü asbestli beton olan tesisler, d) Nükleer güç santralları ve diğer nükleer tesisler, c) Doğalgaz gazlaştırma ve gazlaştırma tesisi, 7- Fonksiyonel olarak birbirine bağlanan birimleri kullanarak endüstriyel önlükle üretim yapımı kimya tesisleri, a) Organik kimyasalların üretimini, b) İnonorganik kimyasalların üretimini, c) Fosfor, azot ve potasyum bazlı hası aileşik gübrelerin üretimi, 8- Yollar, geçişler ve havaalanları, a) Şehirlerarası demiryolu hatları, b) Pist uzunluğu 2.100 m ve üzeri olan havaalanları, c) Otobüsler, ekspres yollar ve devlet yollarının yapımı, 9- Su yolları, limanlar ve tersaneler, a) 1.350 DWT ve üzeri ağır taşıtlar için projelendirilen tesisler, b) 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli, son ürünü asbestli beton olan tesisler, c) Su depolama tesisleri, 10- Tehlikeli ve Özel İşleme Tabi Atıkların geri kazanılması, ara depolanması ve/veya nükteli bir tarafiyla yapacaq tesisler. Ancak, a) Yakıma Kapasitesi 1000 kg/gün ve üzeriinde olan tibbi atıklar için proje kararlı birimlerinde yakıma tesisleri, b) Yeşil ekili ton ve üzeri depolama kapasitelerine sahip olan tibbi atık depolama tesisleri, c) Kapasitesi 1000 kg/gün ve üzeri kapasiteli, son ürünü asbestli beton olan tesisler, d) Çelik Üreten tesisler, e) Yalnız radyoaktif atıkların nihai kapasiteli, son ürün olarak fırça katı olan tesisler, f) Entegre süt ürünlerinin üretim ve zenginleştirilmesi projeleri, c) Doğalgaz gazlaştırılması ve gazlaştırma tesisleri, c) Doğalgaz gazlaştırılması ve gazlaştırma tesisleri, d) Süt depolama tesisleri (Göl hacmi 100 milyon m³ ve üzeri), 11- Katı Atıkların yakıma, kompozitt ve diğer tekniklerle ara işleme tabi tutulması ve bertaraf edilmesi için kararlı birimler ve/veya alanlar 10 hektardan büyük olay hedef yılan dahil depolanacak katı atık miktarının günlük 100 ton ve üzeri olarak katı atık depolama tesisleri, 12- 10 milyon m³/yıl ve üzeri yarıştu suyu çikarma veya suyu yeralıında depolama projeleri, 13- Boru ile içme suyu taşıanları denginde suyunu dengeli yilik ortalamada akışı 2 milyar m³ veya ayan bir akarsu havzasından söz konusu akışın % 5'i ve üzeri miktarında suktaki atıklarla projeleri, 14- Su depolama tesisleri (Göl hacmi 100 milyon m³ ve üzeri, 15- Et Entegre Tesisleri. Kasıplık büyükbaş, küçükbaş ve kanatlı hayvanlardan kesiminin yapıldığı tesislerle ilavesi, 16- Kumes hayvanları ve domuzun yetişirildiği kapasitesi ile birlikte belirlenecek tesisler, a) Tavuk ve piliç yetiştirme tesisleri (Bir üretim periyodunda 60.000 adet ve üzeri tavuk, 85.000 adet ve üzeri piliç veya eş değer diğer ka naatlar), b) Domuz besi çiftlikleri (30 kg ve üzeri, 3.000 baş), c) Köpek besi çiftlikleri (1000 ton/yıl ve üzeri), e) Entegre yetiştir me tesisleri, f) Entegre süt ürünler ve(dtype tesisleri, 50 ton/gün ve üzeri üretim tesisleri, 17- Orman ürünler ve selüloz tesisleri, a) Selüloz üretim veya...
Enerji, Metalurji, makine imalatı ve tekstil

EK II’de Seçme, Eleme Kriterleri uygulanacak faaliyetler listesi ise, 43 başlık halinde listelenmiştir. Bu listede yer alan faaliyetler, öncelik ÇED Yönetmeliğiyle paralel olarak, 7 sınıf altında açıklanmaktadır. Bunlar; Kimya, petrokimya, ilaç ve atkalar; Metalurji, makine imalatı ve tekstil; Tarım, orman, su kültürü ve güda; Ulaşım, altyapı ve kıyılar; Enerji; Tarım, spor, konut ve eğitim tesisleri ve son olarak da Madencilik. Faaliyetlerin tam listesi ise, şöyledir:

Kimya, petrokimya, ilaç ve atkalar
1-a) Kimyasalların üretimi, petrolden yağlama maddesi üretimi veya ara ürünlerin işlenmesi için projelendirilen tesisler. b) Atık yağ geri kazanımı için projelendirilen tesisler. c) Yakma kapasitesi 200-1000 kg/gün arasında olan tıbbi atık yakma tesisleri, günlük 1 tondan az olan depolama kapasitesine sahip tıbbi atık depolama tesisleri ve tıbbi atıkların fiziksel ve kimyasal olarak ara işleme tabi tutulması amacıyla kurulmuş tesisler, d) 150- 1000 kg arasına tehlili ve özel işleme tabi atıkları depolama kapasitesine sahip ara depolama tesisleri, e) Atık barajları, atık havuzları 2- Toplantı depolama kapasitesi 500-5000m3 arasında olan depolaj, petrokimya, petrol ve kimyasal ürünlerin depolama tesisleri (Perakende satış istasyonları ve kapasminin dışında). 3-Toplantı depolama kapasitesi 500 ton ve üzeri kapasitede olan patlayıcı ve parlayıcı madde depolari. 4-Tarım ilaçları ve farmasotik ürünlerin, boya ve cilaların, elastomer esaslı ürünlerin ve peroksitlerin üretildiği veya elastomer esaslı ürünlerin işlene tabi tutulduğu tesisler. 5- Kati Atıkların yakılması, komposițion işlenmesi ve depolaması için yapılabilecek tesisler ile transfer istasyonları. 6- Derin deniz deşarj proşorleri. 7- Nüfusun 50.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerine ait atık su arıtma tesisleri ile İstihdam Kapasitesi 20.000 ve üzerinde olan
İhtisas ve Organize Sanayi Bölgelerine ait atık su artık tesileri. 8-Sabun veya deterjan üretilen yapan tesisler. 9-Kümes ve Ahır Gübrelerinin Geri Kazanılması ve Bertaraf edilmesine yönelik tesisler

**Metalurji, makine imalati ve tekstil**

10-Demir çelik veya demir dışı metal tesisleri. (1.000 ton/yıl ve altında kapasiteli tesisler ile atölye tipi çalışmaları hariç), a) Demir çelikin ergitildiği, üretildiği tesisler, b) Haddehaneler, c) Döküm fabrikaları, d) Boru üretim tesisler, e) Metal kaplama tesisleri, f) Demir dışı metallerin ergitildiği tesisler. 11-Tekstil Tesisleri; a) Boyama (Kimyasal boya veya koy boyu kullanılarak) veya kasar işlemi yapan ipik, kumaş veya halı fabrikaları, b) Yün veya tüfüşün ovalanması, yığının alınması veya ağırtmasını yaptığı endüstriyel tip tesisler, c) Denim (Kot) yıktama tesisleri. 12-Cam veya cam eyalet üretim tesisleri. 13-Ham deri işleme tesisleri (işlenmiş ham deriden sonra elde eden eden tesisler hariç). 14-Her çeşit köklü, karton veya mukavva üretim tesisleri. 15-Yıllık kapasitesi 100.000 adet ve üzerinde olan lastik kaplama tesisleri.

**Tarım, orman, su kültürü ve gıda**

16-Hayvan ve bitki ürünleri ile ilgili projeler; a) Bitkisel ham yağı veya rafine yağı elde eden tesisler, b) Hayvansal üretimi yapan tesisler, c) Nişasta üretimi yapan tesisler,d) Fermantasyon ile alkolü içen içe üretim tesisler veya malt tesisler, e) Su ürünleri üretimi yapan tesisler. 17-Hayvan ve bitki ürünleri ile ilgili projeler; a) Bitkisel ham yağı veya rafine yağı elde eden tesisler, b) Hayvansal üretimi yapan tesisler, c) Nişasta üretimi yapan tesisler,d) Fermantasyon ile alkolü içen içe üretim tesisler veya malt tesisler, e) Su ürünleri üretimi yapan tesisler. 18-Tavuk veya piliç yetiştiriciliği tesisleri. 19-Domuz besi çiftlikleri (30 kg ve üzeri, 1.000 - 3.000 baş arasında). 20-Dişi domuz üretim çiftlikleri (300 - 900 baş arasında).

**Ulaşım, altyapı ve köy yapıları**

21- Altıyapı tesisleri; a) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 10 milyon m³ ve üzeri veya göl alanı 1 km²’yi aşan baraj veya göletler) b) Akarsu havzaları arasında su aktarma projeleri (EK-I’de yer alanlar), c) Kita içi su yollarının yapımı (EK-I’de yer alanlar), d) Taşkın önleme veya başka amaçla akarsu yataklarının düzenlenmesi, e) Limanlar, iskeleler, rihmtalar (EK-I’de yer alanlar), f) Balıkçılık barınakları, romörkör barınakları, g) Denizden 10.000 m² ve üzerinde alan kazanılması projeleri, h) Erozonyon mücadele etmek için kıylarda yapılan çalışmalar ve kıymın değişimine neden olabilecek deniz kenarında yapılan çalışmalar; dalgalıklar, mahmuz, mendirek, set vb. (bunların bakım onarımı hariç), i) Demiryolu hatları (EK-I’de yer alanlar), j) Demiryolu tasarımındaki çalışmalar ve kıymın önleme olarak gerçekleşen, k) Tramvaylar, yükseleme veya yeraltında geçen demiryolu hatları, yolcu taşıma için kullanılan benzer hatlar (metrolar, haflı raylı taşıma sistemleri, vb.), l) Havaalanları (EK-I’de yer alanlar), m) Il yolları, n) İkiye veya daha az şişeti yolların dört veya daha fazla şişeti olarak 10 km sürekli uzunlukta genişletilmiş , o) Çekek Yerleri (Yat ve teknelerle karaya çıkma, bakım, onarım, konaklama, denize indirme hizmetleri sunan ve/veya teknik imalatı yapan tesisler), p) 1 milyon m³/yıl ve üzeri yeraltı suyu çikarma veya yeraltında depolama projeleri, r) Dip tarama projeleri

**Enerji**

22-Kurulu güç 10 MW ve üzeri olan nehir tipi santralar. 23-Rüzgar enerji santralları (Rüzgar çiftlikleri). 24-Jeotermal kaynağından çıkarılması ve jeotermal enerji kullanılan tesisler (İyi kapasitesi 5MWt-megawatt termal ve üzeri), 25-Elektrik, gaz, buhar ve slya su elde edilmesi veya/veya nakledilmesi için kurulan endüstriyel tesisler. 26-154 kV ve üzeri gerilimdeki enerji kapasitesi 5MWt-megawatt termal ve üzeri.

**Turizm, spor, konut ve eğitim tesisleri**

27-Toplu halde projedirendirilen konutlar (200 konut ve üzeri), 28-Turizm konaklama tesisleri (50 oda ve üzeri oteller, tatil köyleri, turizm kompleksleri, vb.). 29-Eğitim kampüsleri, 30-
50.000 m² ve üzeri daimi kamp ve karavan alanları. 31-Temalı parklar (halkın eğlenmek amacı ile para ödeyerek girdiği, geniş alanlara kurulu parklar). 32-Kayak alanları ve mekanik tesisler. 33-Arabalar ve motorsikletler için kalıcı yarı ve test sahaları. 34-Spor kompleksleri ve hipodromlar

Madencilik

35- (Değişik: 16/12/2004 – 25672) Madencilik projeleri: Ruhsat hukuku ve aşamasına bakılmaksızın; a) Her türlü madenin çıkarılması (EK-I’de yer almayanlar), b) 5.000 m³/yıl ve üzeri kapasiteli blok ve parça mermer, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması, işlenmesi ve yıllık 100.000 m² ve üzeri kapasiteli mermer kesme, işlemeye ve sayalama tesisleri, c) 1.000.000 m³/yıl ve üzerinde metan gazının çıkarılması ve depolanması, d) Karbondioksit ve diğer gazların çıkarıldığı, depolandığı veya işleniği 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler, e) Maden Kanununun değişik 2 nci maddesinde yer alan linci ve 2 nci grup madenlerin her türlü işleme sokulması (kırım, eleme, öğütme, yıkanma ve benzeri) (25.000 m³/yıl ve üzeri), f) 50.000 ton/yıl ve üzeri tuzun çıkarılması ve/veya her türlü tuz işleme tesisleri, g) Civher hazırlama veya zenginleştirmeye tesisleri (EK-I’de yer almayanlar). 36-Klinker öğütme tesisleri, 37-Kömür işleme tesisleri: a) Havagazı ve kok fabrikaları, b) Kömür briketleme tesisleri, c) Kömür yıkanma tesisleri (38-Köy Türkiye ve diğer katı yakıtların depolama, sınıflama ve ambalajlama tesisleri (perakende satışbirimleri hariç). 39-Tuğla veya kiremit üretimi yapan tesisler. (Atölye tipi tesisler hariç). 40-Seramik veya porselen üretimi yapan tesisler (Atölye tipi tesisler hariç). 41-Sabit asfalt hazırlama (plent) tesisleri. 42-Kireç fabrikaları. 43-EK-I de yer alan projeler kapsamında bulunmakla birlikte, yeni bir metot veya ürün geliştirme amaçlı ve iki yıldan uzun süreli olmayan projeler.”


Ayrıca, yönetmelinin bunlardan başka iki EK’i daha bulunmaktadır; EK III’te Proje Tanıtım Genel Formatı düzenlemekte, buna karşılık EK IV’te ise, Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri yer almaktadır.

Yönetmelik, faaliyetler hakkında karar alma yetkisini Çevre ve Orman Bakanlığına vermiş; ancak, ÇED Gereklidir ya da ÇED Gereklidir kararına mahsus olmak üzere, Bakanlığın yönetkisini, sınırlarını belirlemek koşuluyla, Valiliklere devredebileceğini öngörülmüştür. Bu yetki deyin kanuni dayanaklı, 4856

---


Her iki yönetmelikte yapılan diğer değişiklikler, başlıklar halinde, karşılaştırılrsa;

• ÇED sürecinde yapılmakta olan bilgilendirme ve kapsamlama araştırma toplantısı birleştirilerek tek toplantı haline getirilmiştir.
ÇED raporunu hazırlayan kurum veya kuruluşlar için yeterlilik belgesi alma zorunluluğu getirilmiştir.

Ön Araştırma sürecine tabi projeler olarak bilinen EK listenin adı, EK II listesine tabi projeler şeklinde değiştirilmiştir.

EK II’ye tabi projeler için idarenin takdirinde olan halkın bilgilendirme toplantıları, yönetmelikten kaldırılmıştır.

EK II listesindeki projeler için ÇED Ön Araştırma raporu hazırlama yükümlülüğü kaldırılmıştır, faaliyet sahibi sadece EK IV’e göre proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlü kılınmıştır.

Yukarıda belirtilen bu değişiklikler irdelendiğinde, son ÇED Yönetmeliğinin özellikle EK II’ye tabi faaliyetler için oldukça önemli değişiklikler getirdiğini ve hatta EK II’ye tabi faaliyetler için göstermelik bir ÇED usulü öngörüdüğü ileri sürülebilir. Öncelikle, bu çalışmada da defalarca belirtildiği gibi, ÇED’in kalbi süreceye kamunun/halkın katıldır. Bu, ÇED sistemini diğer usullerden özellikle kılan yandır. ÇED süreci sonunda halkın görüşleri de dikkate alınarak tekemmül ettirilen idari işlem, hukuka uygun olmasının yanında, demokratik bir karar alım süreci sonunda ortaya çıktığı için diğer idari işlemlerın aksine, teorik düzeyde de olsa, halkın nezdinde daha meşru bir niteliğe de sahiptir.

Kısaca söylemek gerekirse, bu değişiklikler, ÇED’in amacı, özü ve özellikleri dikkate alındığında; oldukça olumsuz niteliktedirler.

Bu olumsuz hükümlerden başka, yönetmelik, bazı olumlu düzenlemeler de yapmıştır. Özgelimi, askeri projeler için, ÇED usulü, ilgili kurumun görüşü alınarak Bakanlık tarafından belirlenecektir. Dikkat edilecek olunursa, ÇED usulü, burada ilgili kurum ile birlikte belirlenmemekte, sadece kurumun görüşü sorulmaktadır. Kanımca, bu görüş bağlayıcı değil, istişaridir; Bakanlık bu görüşe uymak zorunda değildir. Diğer bir olumlu hüküm ya da olumsuz bir hüküm bertaraf etme şansı tanıyan hüküm, faaliyet sahibinin isteği hallinde, faaliyetin doğrudan ÇED’e ilişkin hükümlere uygulanabilmesidir. Bu olanak, Yönetmeliğin 25 (b) maddesinde, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine tabi olmayan veya EK II listesinde yer alan projelere kredi almak ve benzeri gibi finansal nedenlerle proje sahibinin

Geçici maddelere göz atıldığında ise, daha önceki yönetimlilerde sözü edilen olsuzlukların burada da yinelendiği ve hatta yenilendiği söylenebilir.

IV- Çevre Mevzuatında Çevresel Etki Değerlendirme İle İlgili Hükmüler

Çevre mevzuatında ÇED’e ilişkin olarak en önemli düzenlemeler madencilik faaliyetlerinde görülmektedir. Madencilik faaliyetlerini düzenleyen kanun, yönetmelik, genelge gibi birçok hukuvi düzenleme ÇED sürecine ayrıntılı olarak yer vermiştir.


Bu hükümden hareketle, ÇED’in kamu ihalelerindeki yeri tahli edilebilir. Özellikle, ÇED olumu belgesi alınması zorunluğunu, Kamu İhalelerine egemen olan temel ilkelerden birisidir. 727 Bundan başka, ÇED Olumu belgesi, yani Çevre ve Orman Bakanlığının ÇED Olumu Kararı altında yaptığı idari işlem olmadan

727 GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 187.


ÇED usulü, Kanun düzeyindeki bu düzenlemeler dışında, çeşitli konulardaki yönetmeliklerde de yer almıştır. Ayrıntılara girmeden bu yönetmeliklerdeki düzenlemelere göz atılabilir.


29.06.2004 tarih ve 25507 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Su Ürünleri Yetiştiriciliği Yönetmeliği’nin 8. ve 22. maddelerinde ÇED Yönetmeliğine atıfta bulunarak, su ürünleri yetiştiriciliği projelerine onay alınmasını koşulu olarak ÇED Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine uygunluk gösterilmiştir.


Yukarıda yer verilen hükümlere benzer birçok hüküm, çevre mevzuatındaki, çeşitli düzeylerdeki (yönetmelik, tebliğ vb.) düzenlemelerde görmek olasıdır. Bu noktada İSKİ’nin ÇED Yönetmeliğine da uygundur. Çünkü İstanbul Büyükşehir Belediyesi, ülke genelinde uygulanan Çevre ve Orman Bakanlığının ÇED Yönetmeliği olmasına rağmen, kendi görev alanıyla ilgili ayrı bir yönetmelik çıkarmıştır. Bu yönetmeliğin iptali için Danıştaya başvurulmuş ve Danıştay da bu yönetmeliği iptal etmiştir.729

---

§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİNİN İDARE HUKUKU BOYUTU

I- Genel Açıklama

Bu çalışmanın henüz ilk sayfalarında; ÇED’in özellikle idare hukuku yazını tarafından incelendiği ve hala da incelenmekte olduğu, dolayısıyla soykütüğünün idare hukukunda bulunmakla birlikte çevre hukunun gelişimiyle bu hukuk dalının müfredatında da yer aldığı şeklinde bir iddiada bulunulmuştur. Ancak ifade etmek gereksizse, bu müessesenin çevre hukuku müfredatında yer alması onun bir idare hukuku müessesesi olduğunu göstermektedir. Her ne kadar çevre hukuku idare hukukundan bağımsızlaşımsız olsa da, ağırlıklı olarak idare hukuku müesseselerini kullanmaktadır. Ancak çevre hukuku, bu müesseseleri ve bazı kavramları, kendine özgü yapısi içerisinde bazen değiştirmeke, geliştirmeke ya da farklılaştırılmaktadır. ÇED sürecinin idare hukuku boyutu çıkarıldığında geriye kalan kısmı, daha önce defalarca düzenlenmiştir gibi kattılmıdır. Çünkü idare hukukunda katılım müessesesi, çevreye ilişkin sorunlarla belirgin bir şekilde varlık kazanmıştır. Belki müessese çevre hukukuna ait değildir, ama bu müessese idari işleve çevre hukunun gelişimiyle birlikte monte edilmiş ve yaygınlaştırılmıştır.

İdare, ÇED mekanizması ile bir faaliyetin çevre üzerinde muhtemel olumsuz etkilerini önleyen amaçlarken, bu mekanizma bir usul ve süreç şeklinde tezahür ettiği için birçok idari işleme konu olmakta, söz konusu süreçte idare tarafından çeşitli usuli işlemler yapılmaktadır.

İşte bu başlık altında, ÇED, idare hukuku boyutu esas alınarak incelenmeye tabi tutulacaktır. ÇED sürecinde yer alan bazı idari işlemlerin türleri ve yine süreçteki bazı usuli hak ve işlemler tahli edilecektir.
II- İdari İşlem Türleri ile Usuli Hak ve İşlemler Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci


Aşağıda, süreçteki idari işlemlerin türleri ile usuli haklar ve işlemler incelenecektir.

1) Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki İdari İşlemlerin Türleri

A) Süreci Başlatan İşlem

ÇED ilgisinin başvurusu üzerine başlayan bir süreçtir. İlgi, yetkili idari makama başvurarak planladığı faaliyeti izin verilmesi için şahsi hakkında bireysel bir işlem yapmasını talep etmektedir. İlgili burada idareye başvurarak sürecin sonunda hakkında bir idari işlem tesis edilmesi sağlamayı amaçlamaktadır. Buna göre, ÇED Yönetmeliğinin 8. maddesinin 1. fıkrasında, proje sahibinin bir dilekçeyle Çevre ve Orman Bakanlığına başvuracağı düzenlenmiştir.

Proje sahibinin bu başvurusu, süreç sonunda Bakanlık tarafından idari bir kararın alınması için gerekli olan bir talep niteliği taşımaktadır. İdari işlem kurumun açılışından yapılan tasnifler göz önüne alınarak, böyle bir talebin sonucunda idarenin tekemmül ettiği işlemin türünün isteğine bağlı idari işlemler kategorisinde değerlendirilebileceği ifade edilebilir. Çünkü isteğine bağlı idari işlemler, ancak ilgilisinin talepte bulunması halinde yapılabilen işlemlerdir. İlgi herhangi bir talepte kullanılamısla hakkında böyle bir idari işlem yapması, bu idari işlemin hukuka aykırı olmasına neden olacaktır. İşte bağlı işlemlerin tipik örnekleri, ruhsat ve izindir.732

Fakat, yanlış anlaşılmaya sebebiyet vermemek için bir noktasının altını çizmek gerekmektedir. İstekte bağlı işlemler, tek yanlış işlemlerdir. Bu anlamda tek yanlış işlemler, “kendi kendilerine ve tek bir tarafın iradesi ile hukuki değer kazanabilen işlemlerdir, çünkü bu tür işlemlerin hukuki sonuç doğurabilmeleri için ilgililerin iradesine ihtiyaç bulunmadığı gibi, üstelik ilgililer söz konusu işlemler ile getirilen hukuki yükümlülüklerde de uymak zorundadır.”733 Buna göre, ilgilinin talebi, işlemin oluşmasını sağlayıcı bir irade beyani değil, aksine işlemin sebebini oluşturmakta. Dolayısıyla, bu tür işlemlerde ilgilinin talebi, işlemin yapılmasına dayanak oluşturmakta, yan onun sebebini teşkil etmektedir. Asıl işlem idarenin bu dayanacağı esas alarak açıklayacağı tek yanlı iradesi ile meydana gelmektedir.734

732 GÖZLER, İdare Hukuku, C. 1., s. 593; GÜNDAK. İdare Hukuku, s. 122-123.
733 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 13.
734 GÜNDAK, İdare Hukuku, s. 123.
ÇED sürecinde proje sahibinin bir dilekçeyle Bakanlığı başvurması, hakkında bir idari işlemin yapılması için bir talepte bulunduğu anlamına gelmektedir. İşte bu talep, ÇED sürecin de başlatmaktadır.

B) Çevresel Etki Değerlendirme Raporunun Hukuksi Niteliği

ÇED raporu, Yönetmelikteki tanına göre; “EK-I listesinde yer alan veya Bakanlıkça ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir’ kararı verilen bir proje için belirlenen özel formata göre hazırlanacak raporu” ifade etmektedir. Bu tanımdan hareketle, ÇED raporunun hukuksi niteliğini belirlemek oldukça güçtür. Çünkü tanı raporun içeriğine ilişkin herhangi bir açıklamada bulunmamaktadır. Bu sebeple rapor hakkında daha açıklayıcı bilgiler elde etmek için yönetmeliğin geneline bakmak gerekecektir.

Yönetmelik incelemdiğinde, tanına ilişkin sıkıntı yönetmeliğin genelinde de bulunduğunu söylenebilir. ÇED raporu hakkında yönetmelikte açıklayıcı bir hüküm bulunmaktadır. Bu durumda, tanında yer alan ifadelerden bir sonucu ulaşılabilirdir. ÇED raporu, yönetmelikte EK-III başlığı ile yer alan proje tanımı genel formata esas alınarak hazırlanıyor; projenin tanınına ve amacına, seçilen yerin konumuna, projenin yeri ve etki alanının mevcut çevresel özelliklerine, alınacak olan önlemlere ve halkın süreçte ne şekilde katılacağına ilişkin bilgilere yer veren bir belgedir. ÇED Raporu, çeşitli ülkelerde idare tarafından hazırlanmakla birlikte, bizim sistemimizde faaliyet sahibi tarafından hazırlanmakta birらく, bu sebeple rapor hakkındaki bilgiler elde edilebilir.

ÇED raporu, yönetimekte EK-III başlığı ile yer alan proje tanımı genel formata esas alınarak hazırlanıyor; projenin tanınına ve amacına, seçilen yerin konumuna, projenin yeri ve etki alanının mevcut çevresel özelliklerine, alınacak olan önlemlere ve halkın süreçte ne şekilde katılacağına ilişkin bilgilere yer veren bir belgedir. ÇED Raporu, çeşitli ülkelerde idare tarafından hazırlanmakla birlikte, bizim sistemimizde faaliyet sahibi tarafından hazırlanmakta birらく, bu sebeple rapor hakkındaki bilgiler elde edilebilir.

ÇED raporu, faaliyet sahibinin faaliyetini tanıtan, faaliyetin çevresel etkilerinin uzmanlarınca hesaplanarak belgelendiği, daha açık bir deyisle, faaliyet sahibinin planladığı faaliyetin çevre üzerinde olumsuz etkiler yaratmayacağı ya da yaratısı bile bu nedenle gidebileceği taahhüt eden idareyi ve halkın bilgilendirici bir belgedir. Yani ÇED raporları idareye yol gösterici bir işleve sahiptir.

ÇED süreçinde faaliyet sahibi, daha önce de açıklanmıştır gibi, kurum/ kurulş/ işletme veya gerçek kişi olabilir. Buradan hareketle, faaliyet sahibi; bir gerçek kişi olabileceği gibi bir idari birim de olabilmektedir.
Bu noktada, ÇED raporunun hukuki niteliğinin ne olduğu sorusu akla gelebilir. Şunu unutmamak gerekir ki, süreç sonunda idare tarafından bir idari işlem yapılacaktır ve bu işlem yapılmadan önceki aşamada gerçekleşen, onu hazırlayan bazı faaliyetler de bulunmaktadır. Bu, akılda tutarak ÇED raporunun hukuki niteliği incelenebilir.

ÇED raporu, her şeyden önce, Çevre ve Orman Bakanlığının alacağı kararlara yol göstereceği düşünülen birçok hazırlanan, faaliyet hakkında alınacak bir karar sonucu faaliyetin çevre üzerinde neden olacağı muhtemel etkileri önceden s-neten, kısa bir faaliyetin çevresel etkilerine ilişkin görüş bildiren bir belgedir. Bu belge, çerçeve yönetmelikte gösterilen usullerle hazırlanmaktadır.


ÇED raporu, üçüncü kişilerin hukuksal durumu üzerinde ya da hukuk

736 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemen Kimliği, s. 139.
döneminde tek başına hukuki bir değer taşımamaktaadır. Dolayısıyla bu rapor, doğrudan doğruya iptal davasına konu olamayacaktır. Ancak ÇED raporunun hukuka aykırı olduğu, nihai ve icra işlemi iptali konusundaki istem ile birlikte ileri sürülebilir. Tam bu noktada, ayılabılır işlem kuramı açısından bu raporun iptal davasına konu edilip edilmeyeceğii sorgulanabilir. Örneğin bir hazırlık işlemi henüz usul tamamlanmadan o sahada hukuksal durumlarla bir değişiklik meydana getiriyorsa, henüz nihai işlem tamamlanmadan da iptal davasına konu edilebilir. ÇED raporu açısından konu incelemdedinde, ÇED raporu nihai işlemin tamamlanmadan herhangi bir hukuksal durumu değiştirmedidenden, yani faaliyet henüz başlamadığından ayılabılır işlem kuramından bahisle iptal davasına konu edilebileceği düşünülemezeyektir.

C) Çevre ve Orman Bakanlığı'nın Yaptığı İdari İşlemin Türü


ÇED Oluşlu kararı ve ÇED Olumsuz kararı, idari işlem kuramı açısından değerlendirildiğinde, bireysel idari işlem türlerinden istege bağlı işlemler kategorisine girmektedir. Bu işlem türlerinde, ilgili (faaliyet sahibi) idareye

---

737 Bu konuda bkz. ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 140; SEZGİNER, İptal Davasının Uygulanması Bakımından Ayılabılır İşlem Kuramı, s. 33vd.; GÖZLER, İdare Hukuku, C. I, s. 602-603.
başvurarak (Çevre ve Orman Bakanlığına) kendisi hakkında bir işlem (faaliyete izin verilmesi) yapılmasını talep etmektedir. İlgilinin talebi işlemin yapılmasını dayanağını, sebebi olmadığını, asıl işlem idarenin bu sebebe dayanarak açıkladığı tek yanlış idaresiyle meydana gelmektedir. Faaliyet sahibi planladığı bir faaliyeti uygulamaya sokmak için idari bir başvuru bulunmaktadır, buna müteakip işleyen süreç sonucunda yine idare bir ÇED Olumu ya da ÇED Olumsuz kararı almaktadır. Bu kararı, idare, tek yanlış idaresiyle tekemmül ettirmektedir.

Aynı zamanda bu işlem, katılam gerektiren idari işlem türleri içerisinde de değerlendirilebilir. Katılam gerektiren idari işlemler, ilgilinin tek yanlış idari işlemin yapılması sürecine katılması biçiminde tanımlanmaktadır. İlgilinin açıklandığı irade tâbi irade şeklinde değerlendirilmiş, idareye eşit ve idareyi bağlayıcı olmadığı ifade edilmiştir.

Bu kararlar alındıktan sonra, belli bir müddet içerisinde faaliyete geçilmesi gerekmektedir. ÇED olumu veya olumsuz kararı alındıktan sonra 5 yıl içerisinde faaliyete başlanamamışsa, bu karar geçersiz sayılır. Diğer bir deyisle, bu işlem, infisahı şartbaşlı bir işlemdir. Söz konusu şart gerçekleşirse (5 yıl içinde faaliyete başlamama), işlem yapıldığı tarihten itibaren, geçmişe etkili bir biçimde ortadan kalkacaktır. İşte ÇED olumu ya da olumsuz kararları, bu sebeple infisahı şartbaşlı işlemleri edildiştir.

Ç) ÇED Olumu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı ile Faaliyet Hakkındaki Diğer İdari İşlemler Arasındaki İlişki

ÇED Yönetmeliğinin 6. maddesinin 16 Aralık 2004 tarih ve 24672 sayılı RG’de yayınlanarak yürürlüğe giren 3. fıkrasında, yönetmeliğe tabi projeler hakkında ÇED Olumu kararı veya ÇED Gerekli Değildir kararı alınmadıkça hiçbir şekilde teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilmeyeceği hüküm bağlanmıştır. Bu başlık altında, ÇED Olumu kararı ve ÇED Gerekli Değildir kararı ile bu idari işlemler arasındaki ilişki, sebep unsuru açısından çok kısaca irdelenecektir. İradelemenin amacı bahsedilen idari işlem türleri arasındaki farklı ortaya koymak olmadığı için, burada aralarındaki ilişki sadece sebep unsuru temel alınarak

738 AKYILMAZ, İdari Usul İkileleri İşığında İdari İşlemin Yapılaş Usulü, s. 58.
739 GÖZLER, İdare Hakuku, C. I, s. 957.
belirlenecektir.


D) Süreçteki Diğer İdari İşlemlerin Hukuki Niteliği

Süreci düzleyen ÇED Yönetmeliğinde, yukarıda incelenen başlıklar dışında, bazı idari işlemler bulunmaktadır. Bunların başında çeşitli duyuruların yapılması gelmektedir.

İdari işlem kurumu açısidan duyurular, icrai olmayan işlemlerden enformel idari işlemler kategorisine girmektedirler. Bu işlemler, “belirli bir hukuki durumu ya

GÖZLER, İdare Hukuku, C. I, s. 768; AKYILMAZ, İdare Usul İkileri İşliğinde İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 199-200; İdari işlemin ‘sebeb’i, idari makam tarafından yapılan idari işlemin doğru ya da yanlış, hukuka uygun ya da ayağırı, savunulabilir ya da savunulamaz olduğuna bakılmaksizin, idari işleme temel teşkil eden mülhaza ve düşünceleri ifade eder. Bir başka ifadeyle, idari işlem içeriği ile idarenin beyan arasındakî illiyetidir. Bunun içinkręcizesiz olabileceğini halde, sebepsiz işlem olamaz. İşlemin sebebi olarak karşımuza çıkan ve idareyi o işlemi yapmaya yönelten saikler, maddi ya da hukuki vakalar olabilirler.”

GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 138.
da olguyu belirtmekle yetinen ve idari işlem değeri bulunmayan işlemlerdir.”

Dolayısıyla bu işlemler icra olmadıkları için, bunlara karşı dava açılamayacaktır.


ÇED Yönetmeliğinde, Kapsam Belirleme ve İnceleme-Değerlendirme Komisyonu'nun Nihai ÇED raporunu Bakanlığa sunması söyle bir işlemdir.

2) Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki Usuli Haklar ve İşlemler


Bu başlık altında, ÇED Yönetmeliğindek usuli haklar ve işlemler, yanı bilgi-belgelere erişim hakkı, dinlenme hakkı ve ÇED kararının gerekçeli olması şartı incelenecektir.

742 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 144.
743 ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 140.
744 AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılaş Usulu, s. 139.
A) Bilgi-Belgelere Erişim Hakkı


ÇED Yönetmeliğinde, faaliyet sahibine ve ilgili olanlara belirli koşullarda bilgi-belgelere erişim hakkı tanınmıştır.


ilişkin bilgi edinme talepleri kapsam dışı tutulmuştur. Yine de bu fikradan yararlanarak ÇED sürecindeki bilgi-belgelere uluslararasıektir.

B) Dinlenilme Hakkı

Bir yazara göre, dinlenilme hakkı, “idari işlemin yapılsı sürecinde hem idari makamın bir işlem yapmak niyetinden haberbar olunması suretiyle ‘açıklık’, hem ilgilenin idari usulde yer almak suretiyle ‘katılım’ ilkelerine hizmet etmek yanında, oluşacak işlemden ‘ikna’ olması bakımından da çok önemli bir haktır.”\(^{745}\)

Dinlenilme hakkının kuramsal kaynağı hukuk devletidir. Bu anlamda dinlenilme hakkının varlığı, bazı yazarlar tarafından, açıkça pozitif bir hukuk metninde yer almasa bile, hukuk devleti ilkesinden hareketle tanınmıştır.\(^{746}\)

Dinlenilme hakkının anlamı, idari işlemin hazırlanmasından önce, karar için belirleyici olması düşündülen önemli nitelike sahip olgular hakkında, idari işlemden etkilenecek ya da etkilenmesi muhtemel olan kişilere, idari makam tarafından çeşitli vaştalarla görüşlerini açıklama olanaklı sağlanması yükümlülüğudur.


\(^{745}\) AKYILMAZ, İdari Usul İkileleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 140.


**C) ÇED Kararının Gereçeli Olması**


---

747 GÖZLER, İdare Hukuku, C. I, s. 719.
Gerekçenin bir yükümlülük olarak kabul edilmesinin hukuk devletinin bir gereği olduğu hakkında yaygın bir kanı bulunmaktadır. “Buna rağmen uzunca bir süre, gerekçelendirme yükümlülüğünün hukuk devletinin kanunilık ilkesi ile ilgili objektiflik boyutu, çok nadir olup ikincil olarak dikkate alınmış; daha çok ‘yargı kontrolünün bir parçası’ olarak görülmektedir, hukuk devletinin yargışal koruma boyutuyla gündeme gelmiştir. Son zamanlarda ise bütün idari usul kanunlarında önemli bir ilke olarak düzenlenmiştir.”

Gerekçenin bir yükümlülük olarak kabulü, bir dizi işlevi de beraberinde getirmektedir. Bu işlevler; kontrol işlevi, açıklık kazandırma ve ispat işlevi, ikna işlevi ve son olarak da hukuvi yahtim işlevi şeklinde özetlenebilir. AKYILMAZ’ın uzunca sayılabilicek bir alıntıyla bu işlevleri açıklayalım, çünkü böylece gerekçenin önemini ortaya çıkacaktır. Gerekçe yükümlülüğünün kontrol işlevi, “[…] idari işlemin yapılış sürecinde idari makamın, somut olayları ve vakıları, sadece görüntüleriyle ele almasına mani olur; her olayın ciddi ve her şeyden önce emin olunarak artırılması, karara konu olan olay ve vakıların maddi ve hukuvi temellerinin kapsamlı bir şekilde ortaya konulmasını ve tartışılmasını sağlar.”

Açıklık kazandırma ve ispat işlevi ise, gerekçenin ilginin idari işlemin dayanağı hakkında bilgi sahibi olmasını temin etme ve böylece hukuvi yollarla başvurarak bunu savunmasında bir ispat aracı olarak kullanmasını sağlaması anlamına gelir. Gerekçenin ikna ve tatmin işlevi, kapsamlı ve açıklı açılışı bir gerekçenin bireyin bu idari işlemede idarenin gerekli önumi, ihtimamı göstermesi demektir. Gerekçenin bilinmesi bireyin kullanacağı hukuvi yolları önceden kestirmesini sağlar ki, bu da gerekçenin hukuvi yahtim işlevine takabül etmektedir.

Türk Hukukuna bakıldığında, idarenin yaptığı idari işlemlerin gerekçesini göstermesi için idareyi zorlayan herhangi bir genel kuralın olmadığı görülecektir. Ancak bu genel kural, idari işleme karşı dava açılması koşulunda uygulanmayacaktır. İYUK madde 20’dede, idare mahkemeleri, önlerine gelen bir uyuşmazlık için,
idareden, yaptığı idari işlemin gerekçesini bildirmesini isteyebilir. Az önce bahsedilen genel kural dışında, mevzuatta gerekçe yükümlülüğüne ilişkin bazı özel hükümler bulunmaktadır. Bu özel hükümlerden birisi de, ÇED Yönetmeliğinde mevcuttur.


752 “[…]idari işlemin gerekçesinin mutlaka işlemin metninde gösterilmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle, hangi tür işlemlerde gerekçe yükümlülüğünün bulunacağı açıkça tesbit edilmelidir.” Bkz. ODYAKMAZ, “İdari Usulden Beklediklerimiz”, s. 5.
SONUÇ

Çevre hukukunun temeli ya da amacı, çevrenin kirlenmesini, zarara uğramasını ve bozulmasını önlemektir. Bu temel ya da amacı, çevre hukukunun diğer hukuk dallarıyla arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Çevre hukukunu ortaya çıkan olgu, sanayileşme ve teknolojik ilerlemenin neden olduğu çevre sorunlardır. Çevre sorunlarının nedeni olan modernite’nin bu tarihsel boyutlarının olumsuz sonuçlarına bir çözüm yolu olarak, hukuk devreye sokulmak istenmiştir; ancak, çevre sorunlarının kendine özgü yapısi yüzünden geleneksel hukuk kalıplarının bu korumayı sağlamakta çabuklandığı düşünülmüştür. Bu olumsuz etkinliklere koyulacak sınırların, süreç içerisinde, yeni bir hukuk dalının özellikle yapısıyla mümkün olduğu anlaşılmış ve dolayısıyla geleneksel hukukun yerlesik yapısına alternatif bir yapı olarak çevre hukuku kurgulanmıştır.

Çevre hukukunun doğuşu, bütün geleneksel hukuk kalıplarına karşı çıkarak gerçekleştirmeşimiş, çevrenin korumasına ilişkin kurallar önceleri geleneksek hukukun yerleşik kurallarıyla sağlanmış ve fakat süreç içerisinde bu kurallar çevre hukukuna uygun bir hale getirilerek dönüştürülmuştur. Çevre hukukunun tam olarak bağımsızlaşmasından önce dirsek temasında olduğu iki önemli hukuk dalı vardır. Bunlar, özel hukuk kaynaklı komşuluk hukuku ve kamu hukukunun bir alt dalı olan idare hukukudur. Çevre hukukunun bir hukuk dalı olarak kabulüne kadar özellikle bu iki dal çevrenin korumasında etkin bir rol oynamıştır. Çevre hukukunun bağımsızlığını ilanı, hukuk dallarının “[…]geleneksel kural, kavram ve araçlarını sorgulayarak, onların sınırlarını zorlayarak[…]”753 olmuştur. Bu yargı tamamen doğru olmakla birlikte, özellikle ÇED mevzu bahis olduğunda, bazı noktaları açık bırakmaktadır. Çünkü ÇED, idare hukukunun birçok konusunun inceleneceğini alanna girmektedir. Bunun sebebi, çevre hukukunun birçoğunun konusunun incelemesi alanna girmektedir. Bunun sebebi, çevre hukukunun, her ne kadar diğer hukuk dallarıyla da yakınlığı olsa, aslında idare hukukuna bağlı olarak ortaya çıkmış olmasıdır. Ayrıca çevre hukukun, halen idare hukukunun kural ve araclarından yararlandığı da bir gerçektir.754 Bununla birlikte, başka bir gerçek de, çevre hukukunun kendine özgü

753 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 55.
754 TURGUT, Çevre Hukuku, s. 123.
özellikleri nedeniyle bu kural ya da araçları değiştirmesidir. İşte bunun tipik örneği, ÇED'tir.


Buradan çıkan sonuç, ÇED’in, çevre hukukuna ve idare hukukuna, kullandıği araçlar-kurallar çerçevesinde, esit bir yakınlıkta durduğudur. Belki de srf bu yüzden, ÇED, melez bir araç olarak değerlendirilebilir.

Melez bir hukuki usul/araç/süreç olarak nitelendirdiğimiz ÇED’in, en önemli özelliği; idare karar-alma sürecine kamuyu/halkı/yurttaşları dahil etmesidir. Bu özellik, ÇED’in kalbi olarak değerlendirilmiş ve ÇED’in diğer teknik araçlardan farklılık göstermesi ve ÇED’in diğer teknik araçlardan farklılık göstermesi ve ÇED’in diğer teknik araçlardan farklılık göstermesi ve ÇED’in diğer teknik araçlardan farklılık göstermesi ve ÇED’in diğer teknik araçlardan farklılık göstermesi ve ÇED’in diğer teknik araçlardan farklılık göstermesine karşılık, çevre hukukunun amacını yerine getirmiş, yani etkin olmuş demektir. Aksine bir durum, ÇED’in göstermelik bir araç görünenine bürünmesine neden olacaktır. ÇED usulünün, fayda-maliyet analizi gibi tamamen iktisada ait bir dilden kurtulması bir gerekliğidir. Bu söylem, usulün kurgulanışındaki mantiğa ters olmakla birlikte, onu çevreyi koruyacak bir
ÖZET

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), önerilen bir projenin icra edilip edilmeyeceği hakkında alınacak bir kararдан önce, bu projenin olması etkilerini öngörüleceği bir süreç şeklinde tanımlanır. ÇED’in hukuki şeklinin merkezi özelliği, bir projenin olması önemli etkileri (hem pozitif hem negatif) hakkında yapılan bir öngörüyü gerekli kılmalıdır.

ÇED’in odak noktası, uzman ve uzman olmayan grupların ve etkilenen bireylerin değerlendirme sürecine katılmaları sağlayıcı hukuki gereklilik olmasıdır. Bu bağlamda ÇED’in ilginç bir yanı, karar alım sürecine, farklı kaynaklardan edinilen çevresel bilgi-belgeleri dahil etmesidir. Başka bir ifadeyle ÇED’in önemli özelliği, değerlendirme süreci sırasında elde edilen çevresel bilgi-belgelerinin merkezli bir yatırım izni verilmeden önce dikkate alınmasıdır. Bu bağlamda ÇED’in temel hukuki formu; çevre hukukunun usuline bir tekniğin önde gelen örneğini teşkil etmektedir.


ABSTRACT

Environmental Impact Assessment (EIA) describes a process of predicting the likely effects of a proposed project on the environmental prior to a decision being made about whether these should proceed. The central characteristic of the legal form of EIA is the requirement that a prediction be made about the likely significant effect (both positive and negative) of a project.

Focus point of EIA is the legal requirement that expert and non-expert groups and affected individuals be provide with the opportunity to participate in the assessment process. In this context, an interesting feature of EIA is that the introduction of environmental information from diverse sources into a decision-making process. Put another way, important characteristic of EIA is that environmental information from the assessment process must be taken into account before a consent is granted. This procedural requirement is the central control mechanism of EIA. Clearly, the basic legal form of EIA offers a prime example of a procedural technique of environmental law.

EIA practice and literature has developed apace, but there is no general and universally accepted definition of the procedure. A traditional starting point is the United States’ National Environmental Policy Act (NEPA) 1969 which defines EIA as “a systematic interdisciplinary approach which insure the integrated use of the natural and social science and the Environmental design arts in planning and in decision making which may have impact on man’s environment”.

Sixteen years after NEPA took effect in the United States and after five years of consideration in the European Union, EIA was officially incorporated into the statutory framework of the EU on June 27, 1985. Directive 85/337 mandates EIA for certain projects such as those involving crude-oil refineries, thermal and nuclear power stations, motorway construction and dangerous waste landfills. The procedure called for by the Directive identifies, describes and analyzes the effects. A development of EC practice with respect to EIA is reflected in the 1997 Directive. The 1997 Directive sets forth an uniform set of principles and guidelines for the Member States to implement through national legislation.

EIA has also been adapted in Turkey in a separate regulation called “the Regulation of EIA”, in 1993. The Regulation is legally based on Article 10 of the Environmental Act of 1983, which is a framework law concerning Environmental protection. Later, in turn, in 1997, 2002, 2003 has been adapted EIA Regulations. The Regulation is adapted in 2003 presently.

Finally putting in a nutshell, EIA is a legal process, procedure and tool. EIA is also a political process. EIA as a process has some stages. These stages are that screening, scoping is important.
KAYNAKÇA


BARBER, Benjamin R., Me World’e Karşı Cihad (Küreselleşme ve Kabilecilik Dünyayı Nasıl Yeniden Şekillendiriyor), Çev. Eser Birey, Cep Kitapları, İstanbul 2003.


BUDAK, Sevim, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası (Avrupa Topluluğunun Çevre Politikası ve Türkiye’nin Uyum Sorunu), Büke Yay., İstanbul 2000.


ÇAĞLAR, Bakır, Anayasa Bilimi (Bir Çalışma Taslağı), İstanbul 1989.


ÇOLAK, Nusret İlker, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar (İngiltere ve Türkiye), Seçkin Yay., Ankara 2005.


GÜLER, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi (Yapısal Uyarlama Politikaları)**, TODA Yay., Ankara 1998.


GÜNDAY, Metin, **İdarenin Takdir Yetkisi**, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara 1982.


HACIMURATLAR, Zeliha, “Genel İdari USul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılaş Sürecinin Değerlendirilmesi”, Prof. Dr. Metin Günday’a sunulmuş idare hukuku doktora seminer çalışması, (yayınlanmamıştır).


KARAHANOĞULLARI, Onur, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Turhan Kitabevi, Ankara 2002.

KARAHASAN, Mustafa Reşit, Sorumluluk Hukuku, Beta Yay., İstanbul 1995.


KUZU, Burhan, Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı), Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1997.


LOCKE, John, Sivil Toplumda Devlet (Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme), Çev. Serdar Taşçı-Hale Akman, Metropol Yay., İstanbul 2002.


MCLOUGHLIN, J./ BELLINGER, E.G., Environmental Pollution Control (A Introduction to Principles and Practice of Administration), Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff Pub., 1993.


THE GREEN 8, Towards a Green EU Constitution(Greening The European Convention Proposal), August 2003.


TURGUT, Nükhet, “Çevre İçin de Bilgi Gerek”, Radikal Gazetesi, 16.06.2004.

TURGUT, Nükhet, “Definition and Valuation of Environmental Damage in Turkey”, Environmental Damage in International and Comparative Law (Problems of Definition and Valuation), Michael Bowman/Alan Boyle (eds.), Oxford University Press, UK 2002.


WINTER, Gerd, German Environmental Law (Basic Texts and Introduction), Martinus Nijhoff/Graham&Trotman Pub., the Netherlands 1994.


