

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM VE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ ÇALIŞTAYI

SONUÇ BİLDİRGESİ



**AVRUPA BİRLİĞİ'NE
UYUM VE
ÇEVRESEL ETKİ
DEĞERLENDİRMESİ
ÇALIŞTAYI**

SONUÇ BİLDİRGESİ

Aralık 2015, İstanbul

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM VE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ ÇALIŞTAYI

ISBN 978-975-7169-83-3

YAYIMA HAZIRLAYANLAR

Esra Yazıcı Gökmen

Özgöl Erdemli Mutlu

Rita İnci Güler

KATKI SUNANLAR

Ömer Aykul

Dr. Richard Filcak

Prof. Dr. Begüm Özkaynak

Bu raporu referans göstermek için:

Yazıcı Gökmen, E., Erdemli Mutlu, Ö., Güler, R.İ., Aykul, Ö., Filcak, R., Özkaynak, B. [2016]. Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı, Sonuç Bildirgesi, TEMA Vakfı, İstanbul.

Bu yayının tamamı ya da herhangi bir bölümü, TEMA Vakfı'nın izni olmadan yeniden çoğaltılamaz ve basılamaz. Tüm hakları saklıdır.

TEMA, Türkiye Erozyonla Mücadele, AĞaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı
Çayır Çimen Sok. Emlak Kredi Blokları A-2 D:8 34330 Levent, İSTANBUL
T: 212 283 7816 (pbx) | F: 212 281 1132
tema.org.tr | tema@tema.org.tr

İÇİNDEKİLER

Sunuş.....	7
1. Yönetici Özeti	9
2. Executive Summary	13
3. Giriş	15
4. Etki Değerlendirme: Neden ve Nasıl? Prof.Dr. Begüm Özkaynak, Boğaziçi Üniversitesi	20
5. Avrupa Birliği'nde Çevresel Etki Değerlendirme: Mevcut Mevzuat ve Uygulama Örnekleri Richard Filcak, European Environmental Bureau-EEB (Avrupa Çevre Bürosu)	26
6. Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Hukuku Av. Ömer Aykul, TEMA Vakfı.....	32
7. Türkiye'de ÇED Süreçlerinde Yaşanan Sorunlar	54
8. Türkiye'de ÇED Süreçlerinin İyileştirilmesine Yönelik Öneriler	66
9. TEMA Vakfı'nın Görüş ve Önerileri	72

SUNUŞ

Çevresel etki değerlendirme, en genel anlamıyla, gerçekleştirilmek istenen bir projenin çevre üzerindeki olası sonuçlarını inceleyen bir süreçtir. Çevrenin korunmasına yönelik diğer pek çok mekanizmayla karşılaştırıldığında ise, çevresel etki değerlendirmenin odağı, istenmeyen etkilerin önlenmesidir. Dolayısıyla, çevre ve insan sağlığını tehdit edecek yatırımların karar aşamasında kullanılacak önemli bir araçtır. Ancak, ekonomik büyümeyle birlikte artan üretim ihtiyaçları beraberinde enerji, maden, inşaat gibi sektörlerdeki yatırımları da hızlandırmakta ve bu durum da doğa korumayı giderek daha zorlayıcı bir süreç haline getirmektedir. Küresel ölçekte geline bu noktada, tüm etki değerlendirme mekanizmaları bütüncül ve etkin bir şekilde çalıştırılmalıdır.

Türkiye’de de doğayı tehdit eden benzer süreçler yaşanmaktadır. Örnek vermek gerekirse, 1920’lerin başında arazilerimizin % 56’sını oluşturan meraların oranı bugün % 19’a gerilemiş, 13 yılda 2,4 milyon hektar (tarım arazilerimizin % 9’u) tarım arazisi kaybedilmiştir, 2013 yılı sonu itibarıyla, toplam 62.754 hektar orman alanında madencilik, petrol arama gibi faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Bunlarla birlikte, Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli’ne göre iklim değişikliğinden en fazla etkilenen olan Akdeniz Çanağında bulunan Türkiye’nin güneydoğu ve doğu bölgelerinde % 20-40 arasında, iç ve batı bölgelerinde ise % 40’ı aşan oranlarda yağışların azalacağı öngörülmektedir. Tüm bu gerçekler, Türkiye’de etki değerlendirme süreçlerinin önemini daha da artırmaktadır.

Türkiye’de etkin ve bütüncül etki değerlendirme süreçlerine duyulan ihtiyaç hızla artarken mevcut uygulamalar ve bu uygulama-

ların yasal zemini olan mevzuatta da iyileştirilmeler yapılmalıdır. Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) süreçlerinde yaşanan ihtilaflar, yargıya taşınan ÇED kararları, en önemlisi de geri dönüşü olmayan doğa tahribatları tüm paydaşların yer alacağı katılımcı süreçlerle gerçekleştirilecek iyileştirmelerin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

TEMA Vakfı olarak, faaliyetlerimize başladığımız 1992 yılından beri, sürdürülebilir yaşam adına doğal varlıklarımızın korunması için çalışmalarımızı yürütmekteyiz. ÇED süreçleri de bu kapsamda çalışma konularımız arasında olan ve son derece önem verdiğimiz bir konudur. Bu doğrultuda, mevcut sorunların tespit edilmesi ve öneri geliştirilmesi yolunda bir katkı sunabilmek amacıyla 18 Aralık 2015 tarihinde bir gün süren Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı düzenlenmiştir. Kamu, sivil toplum kuruluşları, akademi ve özel sektörden tüm Çalıştay katılımcılarına değerli görüşlerini paylaştıkları için teşekkür ederiz.

Doç. Dr. Barış Karapınar
TEMA Vakfı Genel Müdürü ve İcra Kurulu Üyesi

1. YÖNETİCİ ÖZETİ

18 Aralık 2015 tarihinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, yerel sivil toplum örgütleri, akademisyen, uzman ve özel sektör temsilcilerinden oluşan 37 katılımcı ile gerçekleştirilen Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) çalıştay, ÇED sürecine dair sorunların altını çizmek ve bu sorunlara çözüm geliştirmek için yapılmıştır. İki bölümde yürütülen çalıştayın ilk bölümünde katılımcılara ÇED kavramı ve ÇED sürecinin tarihi hakkında bilgi vermek için üç uzman tarafından farklı konuları ele alan sunumlar yapılmıştır. İlk sunum, Boğaziçi Üniversitesi'nden Prof. Dr. Begüm Özkaynak tarafından yapılmış, sunum ÇED raporlarının neden ve nasıl gerekli olduğuna dair bilgiler vermiştir. Prof. Dr. Özkaynak, sosyal ve ekolojik etkilerin önemini hatırlatmış, projelerin ekolojik fizibilitesi açısından paydaşların da sürece katılması ve projenin ölçütünün göz önünde bulundurulmasının gerekli olduğunun altını çizmiştir. İkinci sunum Avrupa Çevre Bürosu'ndan (EEB) Richard Filcak tarafından yapılmış, AB ÇED süreci ile Türkiye mevzuatı karşılaştırılmıştır. Filcak verimli bir ÇED süreci için kalite kontrolün önemini hatırlatmış, belirsiz ve genel ibarelerden kaçınılması gerektiğini belirtmiştir. Türkiye'de yürütülen ÇED süreçlerinde halkın katılımının eksikliğini vurgulayan Filcak, mevzuatın halkın geri bildirim maddesinde bir revizyona ihtiyaç olduğunu belirtmiştir. Son sunum TEMA Vakfı avukatı Ömer Aykul tarafından yapılmıştır. Av. Aykul ÇED süreçlerinin yürürlüğe girdiği 1993 yılından beri kayda değer ilerleme kaydetmediğini belirtmiştir. Çevre düzeni planları ve ÇED sürecinin paralel yürüebilmesi için yeni bir sistemin geliştirilmesi gerektiğini kaydeden Aykul, halkın sürece katılımındaki eksikliği belirtmiş ve bu bağlamda Aarhus Sözleşmesi'nin imzalanmasının önemini altını çizmiştir.

Çalıştayın ikinci kısmı bir grup çalışması olarak yürütülmüş, katılımcıların ÇED sürecine dair verilen teorik bilgiler hakkında yorum yapmaları, sorunlara muhtemel çözümler sunmaları ve konu hakkındaki tecrübelerini paylaşmaları istenmiştir. İlk grup çalışmasında katılımcıların ÇED süreçlerine yönelik sorunları tespit etmeleri istenmiştir. İkinci grup çalışmasında ise, katılımcılardan, en çok karşılaşılan dört ortak sorun grubu olan; katılım, içerik, yargılama ve izleme ve denetim ile ilgili çözüm önerileri geliştirmeleri istenmiştir.

TEMA Vakfı'nın Görüş ve Önerileri

ÇED süreçleri çoğunlukla doğa ve insan sağlığı üzerinde önemli etkileri olan enerji, petrol ve madencilik sektörlerindeki yatırımlara uygulanmaktadır, bu yüzden ÇED süreçlerine yönelik mevzuat ve uygulamaların iyileştirilmesi son derece önemlidir. İç hukuk sistemimize 1993 yılında dahil edilen çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili mevzuatın günümüze kadar yapılan değişiklikler ile geriye doğru gittiği görülmektedir. Sorunlar ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurulduğunda dört ana konuda mevzuatta iyileştirilme gerekliliği ortaya çıkmaktadır: katılım, süreler, izleme/denetleme ve kapsam.

Katılımla ilgili olarak; yurtdışında, özellikle gelişmiş ülkelerdeki örneklerle bakıldığında da, olası ihtilaf konularının sürecin başında çözülmesi, ekolojik olduğu kadar ekonomik açıdan da önemli derecede fayda sağlamaktadır. Ayrıca, Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Verme Sürecine Toplumsal Katılım ve Adalet Erişim Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi)'nin henüz imzalanmamış olması da katılımla ilgili mevzuat açısından önemli bir eksikliktir.

ÇED aşamalarına yönelik sürelerle ilgili mevzuattaki düzenlemeler de bu sürelerin kısaltılmasına yöneliktir. Bu durum, yatırımcı firmalar açısından olumlu gibi gözükse de sürecin sağlıklı bir şekilde işlenmesini engellendiğinden sonuçta tüm tarafların aleyhinedir.

Ayrıca seçme eleme kriterleri projeler, sadece kapasiteleri üzerinden değerlendirilmemeli, projenin fiziksel/sosyo-ekonomik, doğrudan/dolaylı, uzun vadeli/kısa vadeli, niteliksel/niceliksel, kümülatif etkileri ile birlikte konumu da seçme eleme kriterlerine dahil edilmelidir. ÇED'in içereceği konularla ilgili olarak da; öncelikle projelerin kümülatif etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Kümülatif etki değerlendirme, genel tanımıyla, projenin yapılacağı bölgedeki (bölge de ekolojik sınırlar dikkate alınarak belirlenmelidir) mevcut ve planlanan tüm projelerin ÇED uygulanacak proje ile birlikte değerlendirilmesidir. Alternatiflerin değerlendirilmesi konusu da ÇED'in önemli eksiklerinden biridir. Alternatiflerin değerlendirilmesi genelde sadece projenin gerekliliğini ön plana çıkartacak şekilde yapılmakta ve projenin yapılmamasının da bir alternatif olduğu göz ardı edilmektedir. Hiçbir şey yapılmama alternatifi de üstün kamu yararı analizine dayalı olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla mevzuatta, ÇED'in kümülatif etkileri, hiçbir şey yapılmama alternatifi ile birlikte alternatiflerin değerlendirilmesini ve sosyal ve sağlık etkileri de içermesine yönelik değişiklikler yapılmalıdır.

Mevzuatta yukarıda önerilen değişiklikler uygulamaların da iyileşmesini sağlayacaktır. Bununla birlikte, ÇED uygulamalarında sorunların yaşanmasına neden olan en önemli konuların birinde de değişiklik yapılması gerekmektedir: ÇED süreçlerinin, yatırımcı firma tarafından finanse edilen kuruluşlarca yürütülmesi bu sürecin ticari bir faaliyete dönüşmesine ve yerine getirilmesi gereken bir prosedür olarak görülmesine neden olmaktadır. Bu durum da ÇED süreçlerinde üstün kamu yararının esas alınması yerine ekonomik çıkarların ön plana çıkabilmesine ve sürecin sağlıklı işleyememesine neden olmaktadır. Dolayısıyla ÇED yeterlik belgesi olan kuruluşların yatırımcı firmadan bağımsız bir hale getirilmesi ve denetime tabi tutulması çok önemlidir. Ayrıca birçok AB ülkesinde uygulandığı üzere, ÇED yeterlik belgesinin kuruluş yerine uzmana verilmesi de bu süreçlerin ticari faaliyet düzeyinden çıkartılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Sonuç olarak, ÇED süreçlerinin iyileştirilmesi için mevzuatta ve uygulamalarda yapılacak değişikliklerle birlikte temel bir konu da göz önünde bulundurulmalıdır. ÇED süreci, yer seçimine yönelik bir süreç değildir. Eğer üst ölçekli mekânsal planlamada (bölgesel çevre düzeni planları) gerekli kararlar alınmadan, yer seçimi konusu ÇED sürecine indirgenirse, mevzuatta ve uygulamalardaki hiçbir iyileştirme tek başına sorunların giderilmesi için yeterli olmayacaktır. ÇED, mekânsal planlama süreçleri sonunda yer seçimi kesinleşmiş projelere yöneliktir.

2. EXECUTIVE SUMMARY

“EU Alignment Process and Environmental Impact Assessment (EIA)” training aims to reveal the problems related to the EIA processes, and to suggest solutions to solve these problems. In this context the first part of the training aimed to inform stakeholder participants about the theoretical framework and history of EIA processes in addition to EU EIA legislation and alignment process. The training program included three experts giving presentations on theoretical background of EIA processes and implementation in the EU and Turkey. Prof. Dr. Begüm Özkaynak, from Boğaziçi University provided insights on why and how the EIA reports are needed. Prof. Dr. Özkaynak’s conclusion was that it is crucially important for social and ecological impacts of the projects to be integrated in the EIA process; broad stakeholder involvement would make the project ecologically more feasible. Richard Filcak from European Environmental Bureau (EEB) examined the application of the EIA legislation in the EU and compared that with the Turkish legislation. Filcak emphasized the importance of quality control for an efficient EIA process, namely vague and general statements on the topic should be avoided in the report. Filcak also pointed out the absence of public participation in the EIA process and the need for a revision in the public feedback article of the legislation. The last presentation was by TEMA Foundation’s lawyer, Ömer Aykul, who informed the participants about the legal framework of EIA processes and their implementations which are often problematic in Turkey. Aykul argued that the EIA processes have not made significant not progress since their introduction; however both the public and legal professionals gained experience and knowledge about the

process throughout the years. He suggested development of a new system for spatial plans and EIA processes to be executed jointly. Also Mr. Aykul emphasized the absence of public participation in the process and he underlined the importance of the need of Turkey officially signing the Aarhus Convention in this context.

The second part of the training was structured as a group activity, where the participants were asked to comment on the theoretical framework, develop possible solutions and share their experiences regarding EIA processes. The first group activity was to identify participants' common problems and categorize them, the identified final categories were: public participation, content, legal processes and monitoring and control. For the second group activity, the participants were asked to come up with a possible solution for one of the identified problems.

TEMA Foundation's Opinion and Suggestions

EIA processes mostly apply to investment in energy, petroleum and mining sectors, which have substantial impacts on environment and public health; therefore improvement of the current EIA legislation and application are of uttermost importance. As observed, EIA legislation has not made progress since its implementation in 1993; the legislation and the process need to be revised and improved especially in the following main areas: participation, time-frames, monitoring/control and scope.

Participation, especially in developed countries, enables the parties to identify and solve possible problems in the initial phase which is both ecologically and economically beneficial for stakeholders. In addition, Turkey has not signed the Aarhus Convention (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters), which is a significant drawback regarding the legislation on participation.

The changes in the legislation regarding time-frames aim to shorten the given time for feedbacks, which makes it extremely

hard to provide a comprehensive reflection on EIA reports. These shortened assessment process may seem like an advantage from the investors' side because according to the new time-frames, the EIA process are much shorter than the former EIA process. However shortened EIA hinder the process to run steadily. The competent authority can need much more time to evaluate the process.

Designated screening criteria for the process should also include the following impacts of the projects: physical/socio-economic direct/indirect, long/short term, qualitative/quantitative and cumulative. Cumulative assessment carries vital importance for EIA processes, namely the cumulative assessment should evaluate the project to be implemented in relation with the existing and planned projects in the area. The notion of evaluation of alternatives is not included in the EIA process; no-action alternative (also known as zero alternative), as an alternative should also be included in the legislation.

The aforementioned alterations to the legislation will result in more effective implementation processes. In this context, it is important to mention that the EIA processes are executed by institutions that are funded by the investor companies, which makes the process a financial transaction, and to be perceived as a routine procedure. The EIA process should be grounded on the notion of public interest not on financial interest of institutions. Therefore EIA authorized institutions should be economically independent from the investors, as a matter of fact the authorizations should be given to individuals not institutions as it is in the EU.

All in all, in addition to the aforementioned improvements, it is important to note that the EIA process is not a land use decision-making process. Land use decisions for projects which are likely to have significant effects on environment, should be developed at regional level by spatial planning process. If the location would merely be determined through the EIA process, without

developing the necessary decisions within a higher scale of spatial planning, none of the suggested improvements to the legislation alone would be suffice to solve the existing problems. EIA is implemented at project level, whereas spatial planning is a decision making process for different types of land use.

3. GİRİŞ

TEMA Vakfı'nın ortağı olduğu "Batı Balkanlar ve Türkiye'de ENV.net: AB Entegrasyonu İçin Çevre Reformlarına Vatandaş Katılımı Projesi", Avrupa Birliği'ne aday Balkan ülkeleri ve Türkiye'deki sivil toplum kuruluşları ile Avrupa Komisyonu arasında bir bilgi paylaşımı ve kapasite geliştirme ağı oluşturmayı amaçlamaktadır. Proje esas olarak İtalyan punto.sud Derneği tarafından yürütülmekte olup, Co-PLAN (Arnavutluk), Advocacy Training & Resource Center – ATRC (Kosovo), Environment Ambassadors for Sustainable Development – EASD (Sırbistan), TEMA Vakfı (Türkiye), European Environmental Bureau – EEB (Belçika), 4x4x4 Balkan Bridges Skopje (Makedonya) kuruluşları da proje ortağı olarak yer almaktadır.¹

Proje ile ulusal ve bölgesel düzeylerde devlet-sivil toplum diyalogunu geliştirmek ve devam etmekte olan süreçleri analiz etme ve izleme konularında STK'ların rolünü güçlendirmek hedeflenmektedir. Böylelikle çevresel reform sürecinde vatandaşların ve STK'ların sesini duyurma konusunda fırsatlar yaratılmaya çalışılmaktadır. Sivil toplum ve devlet kurumları arasında diyalog geliştirilmesi, projenin beklenen temel etkisidir; bunun sonucunda, AB çevre mevzuatı hakkında daha fazla bilgi paylaşımı olacak ve bilgi ve deneyim paylaşımı için daha fazla fırsat doğacaktır. Proje, ağ ve bugüne kadar uygulanan faaliyetler hakkında daha fazla bilgiye www.env-net.org web sitesinden ve www.facebook.com/envnet adresinden erişilebilir.

TEMA Vakfı olarak ortağı olduğumuz ENV.net Projesi kapsamında 18 Aralık 2015 tarihinde İstanbul'da düzenlenen "Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı"nın amacı ise

1 - <http://www.env-net.org/about-us/the-project/>

Türkiye'deki ÇED süreçlerinde yaşanan sorunları tespit etmek ve bu sorunlara yönelik öneriler geliştirmektir. Bu kapsamda, katılımcılara önce çevresel etki değerlendirmede teorik ve tarihsel süreç ile Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de bu başlık altında mevcut mevzuat, uygulamalar ve uyum konuları aktarılmış, ardından katılımcılardan ÇED süreçlerine dair deneyimlerini paylaşımları istenmiştir.

Çalıştay, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, yerel sivil toplum örgütleri, akademisyen, uzman ve özel sektör temsilcilerinden oluşan 37 katılımcı ile gerçekleştirilmiştir.

Çalıştayın birinci aşamasında, çevresel etki değerlendirme ile ilgili teorik bilgi ve uygulama örnekleri paylaşılmıştır. İkinci aşamada ise grup çalışmaları yapılmıştır. Birinci grup çalışmasında katılımcılara önce ÇED Yönetmeliği'nin EK-1 (Tablo 1) ve EK-2 (Tablo 2) listelerine tabi projelere yönelik adımlar özetlenmiş ve ardından her bir katılımcıdan beş adet sorun belirleyerek bu sorunları ilgili adımlarla eşleştirmeleri istenmiştir. Katılımcılar sorunları belirledikten sonra, kolaylaştırıcılar sorunları; hukuki süreçler, halkın katılımı, izleme ve denetim ve içerik olmak üzere dört gruba ayırmıştır.

İkinci grup çalışmasında ise, katılımcılardan her bir sorun grubu için öneri geliştirmeleri istenmiştir.

Tablo 1: ÇED sürecine tabi projeler (EK-1) için süreç

KİM-NASIL?	ADIM	SÜRE
ÇED Firması Proje sahibi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlara ÇED başvuru dosyasını ve ÇED raporunu hazırlatır.	ÇED Başvuru Dosyası hazırlanır (Ek3'e göre) Bakanlığa sunulur.	
Bakanlık	Dosya incelenir (format olarak).	5 iş günü
Bakanlık	(İnceleme ve Değerlendirme) Komisyon kurulur (Komisyona ilgili kamu kuruluş / kurum temsilcileri çağrılır). <i>Komisyon toplantılarına üniversite, STK vb. üye olarak çağırılabilir.</i>	
Bakanlık ve Valilik Web sitesinde Anons Askıda ilan	ÇED sürecinin başladığı duyurulur.	
Bakanlık	Halkın katılımı toplantısı ve kapsam belirleme için görüş verme tarihini belirten bir yazı ve ÇED başvuru dosyası Komisyon üyelerine gönderilir.	
ÇED Firması Toplantının yeri/ saatini yerel ve ulusal gazetelerde duyurur. Valilik (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü) Toplantı yerini (merkezi bir yer) ve saatini belirler.	Halkın katılımı toplantısı Valilik (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü) başkanlığında düzenlenir. <i>Valilik (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü), halkın görüş ve önerilerinin alınması ve Komisyona sunulması ve toplantı tutanağının Bakanlığa gönderilmesinden sorumludur.</i>	Toplantıdan en az 10 gün önce duyuru
Halk	Halkın katılımı toplantısında yatırım hakkında bilgi alınır, görüş ve öneriler iletilir.	
Bakanlık	Komisyon ve halkın katılımı toplantısından görüşler ile özel format belirlenir.	
ÇED Firması	ÇED raporu hazırlanır ve Bakanlığa sunulur. <i>Format verildikten sonra 18 ay içinde ÇED raporu Bakanlığa sunulmazsa süreç sonlandırılır.</i>	18 ay

Halkın katılımı başlıyor

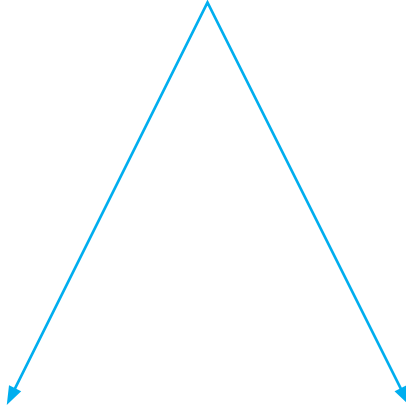
İnceleme
değerlendirme
süreci başlıyor

ÇED Raporu
nihai hale
geliyor

KİM-NASIL?	ADIM	SÜRE
Bakanlık	ÇED Raporunu incelenir. <i>Bakanlık tarafından eksiklik tespit edilip iade edilen ÇED Raporu 3 ay içinde düzeltilmezse veya düzeltme yeterli görülmezse süreç sonlandırılır.</i>	5 iş günü
Bakanlık	ÇED Raporu ve İDK toplantısının tarihi ve yerini belirten bir yazı Komisyon üyelerine gönderilir.	
Bakanlık ve Valilik (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü) Web sitesinde Anons Askıda ilan	ÇED raporunun halkın görüşüne açıldığı ve inceleme değerlendirme sürecinin başladığı duyurulur. <i>Halkın görüşleri Komisyona sunulur.</i>	ÇED Raporu nihai olana kadar görüş verilebilir.
Halk ve STKlar Yazılı, imzalı dilekçe ile Valilik (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü)'e ya da Bakanlığa	Görüş ve itirazlar iletilir. <i>Bu görüşler Komisyon tarafından dikkate alınır, Firma tarafından ÇED Raporuna yansıtılır.</i>	
Komisyon	ÇED raporu değerlendirilir ve uygun olup olmadığına karar verilir. <i>*Komisyon ÇED raporunda düzeltme isteyebilir. ÇED raporunda en fazla 2 kez düzeltme yapılabilir. Bunlar yeterli olmazsa süreç durdurulur (en fazla 2 kez komisyon toplantısı yapılır). Ayrıca, Komisyon birinci toplantıda da eksiklerin olması durumunda ÇED süreci durdurabilir.</i>	1. inceleme değerlendirme toplantısından itibaren 10 iş günü içinde
ÇED Firması	Komisyonundan geçen ÇED raporu Bakanlığa sunulur.	
Bakanlık ve/veya Valilik	ÇED raporunun nihai hale geldiği duyurulur.	10 gün
Halk ve STKlar	Görüş ve itirazları iletir	
Bakanlık	Görüş ve itirazlara göre ÇED olumlu/olumsuz kararı verilir. <i>ÇED kararı verildikten sonra 7 yıl içerisinde yatırıma başlanılmazsa karar geçersiz olur.</i>	10 iş günü
Halk ve STKlar	ÇED olumlu kararının iptali için dava açabilir.	30 iş günü

Tablo 2: ÇED sürecine tabi olup olmayacağı “seçme-eleme kriterlerine” bakılarak belirlenecek projeler (EK-2) için süreç

KİM-NASIL?	ADIM	SÜRE
ÇED Firması Proje sahibi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlara proje tanıtım dosyasını hazırlatr.	Proje tanıtım dosyası hazırlanır (Ek4’e göre) Bakanlığa sunulur	
Valilik (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü)	Dosya incelenir (format olarak) <i>Eksikler olduğu tespit edilirse firma 6 ay içinde tamamlar. Tamamlamazsa süreç sonlandırılır.</i>	5 iş günü
	İnceleme ve Değerlendirme süreci tamamlanır <i>İlgili kurumlardan görüş sorulur.</i>	15 iş günü
	<i>ÇED gerekli / “ÇED gerekli değildir” kararı verilir</i>	5 iş günü



‘ÇED gereklidir’ kararı verilirse Firma ÇED sürecine başlar.
ÇED Başvuru dosyası hazırlanarak 1 yıl içinde Bakanlığa müracaat edilir.

‘ÇED gerekli değildir’ kararı verilirse Valilik kararı duyurur.
5 yıl içinde yatırıma başlanılmazsa karar geçersiz olur.

4. ETKİ DEĞERLENDİRME: NEDEN VE NASIL?

Prof. Dr. Begüm Özkaynak, Boğaziçi Üniversitesi

Gerçekleştirilmesi planlanan projelere ilişkin kararlar alınırken projelerin olası ve önemli etkilerinin neden özenle belirlenmesi gerektiğini ve herhangi bir etki değerlendirme mekanizmasının nasıl sağlıklı işleyebileceğini tartışmaya başlamadan önce söz konusu projelerin temel amacının toplumsal refahı, yani toplumda bireylerin yaşam kalitesini artırmak olduğunu göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Toplumsal refahın ve bu refahın dağılımının, ekonomik, sosyal ve ekolojik olmak üzere üç boyutu olduğunu ve bu boyutların her birinin yerinin farklı olduğunu ve birbirlerini ikame edemeyeceğini söylemek mümkündür. Buradan hareketle ve teorik bir bakış açısıyla, projelere ilişkin kararlarda yaşanan sorunların/çatışmaların aslında temelinde bu üç refah boyutundan ekonomik refahın ön planda tutulması yatmaktadır. ÇED uygulamaları bağlamında bakıldığında, ÇED fayda-maliyet analizinin basit bürokratik bir parçası gibi düşünüldüğünde ve süreç sağlıklı işlemediğinde, ekonomik fizibilitesi geçer not alan yatırımların toplumdaki sosyal ve ekolojik refaha ilişkin sonuçları göz ardı edilebilmekte veya sosyal ve ekolojik refah bileşenlerinin ekonomik refah ile ikame edilebileceği varsayılmaktadır. Dolayısıyla, başlıkta yer alan “neden etki değerlendirme?” ve “nasıl bir etki değerlendirme?” soruları, “kim için etki değerlendirme?” ve “ne için etki değerlendirme?” soruları ile birlikte değerlendirilmelidir.

Bir proje için ÇED hazırlanırken yatırımın toplumdaki tüm paydaşlara olası olumsuz etkileri düşünülmeli; tüm refah boyutları bütünsel olarak dikkate alınmalı ve yatırımın sonuçları şeffaf bir şekilde masaya yatırılmalıdır.

ÇED sürecine başlarken yapılması gereken belki de en önemli ve zor şey söz konusu projenin etki alanını tanımlamaktır. Yatırımın, sosyal ve çevresel etkileri incelenirken, ölçek bakımından yerel etkiler harici, kimi uzak etkilerin de farkında olunmalıdır. Kuşkusuz, atıklar, tarımsal kayıplar, su, görüntü ve gürültü kirliliği gibi projeden kaynaklanan ve hemen görünen etkilere ilişkin önlemler alınmadan sosyal ve ekolojik refahın sağlanması mümkün değildir. Öte yandan projelerin, asit yağmurları, atmosferik etkiler, ekolojik ve kültürel kayıplar gibi hemen hissedilemeyen veya görülmeyen uzak etkileri de olabilir. Böylesi uzak etkilerin piyasada tanımlı ekonomik değeri, karşılığı yoktur; dolayısıyla etki analizlerinde çoğu zaman dikkate alınmamaktadır. Bu durumda, örneğin, tarımsal alanda yapılan bir yatırımın yaratacağı tarımsal kayıplar tespit edilip, değerlendirmeye alınırken, doğal kaynaklara erişime veya yaşam tarzına ilişkin olumsuz etkiler daha kolay göz ardı edilebilmektedir.

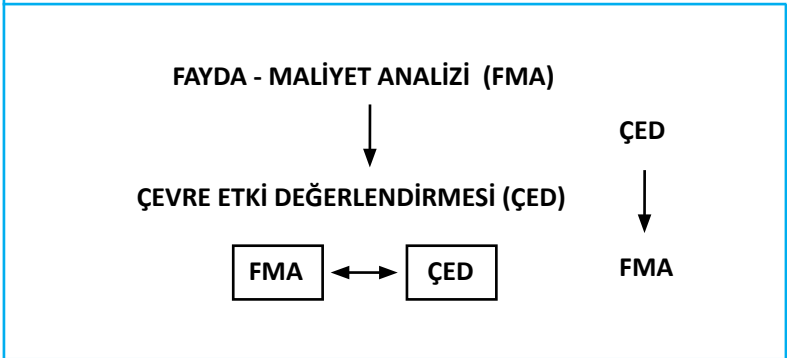
Aslında, herhangi bir etki değerlendirmede, sürecin sağlıklı işleyebilmesi için sosyo-ekonomik ve ekolojik sistemlerin karmaşık olgular olduğu baştan kabul edilmeli ve değerlendirmenin her aşamasında indirgenemezlik temel prensibi ışığında hareket edilmelidir. İndirgenemezlik prensibi ise, kamusal bir konunun, hizmetin ya da sistemin belirleyici tüm niteliklerinin ve etkilerinin tek ve ortak bir boyutta ele alınamayacağı gerçeğidir. Değerlendirmelerde, hem gözlemleyenden dolayı (epistemolojik açıdan) farklı değerler, algılamalar ve perspektifler ortaya çıkabilmekte; hem de gözlemlenen sistemden dolayı (ontolojik açıdan) farklı boyutlar ve ölçekler söz konusu olabilmektedir. Süreç içerisinde değerlendirmeyi yapanların, toplumda farklı algı, değerler ve öncelikler ile farklı boyutlar/ölçeklerin olabileceğine ilişkin farkındalığının olması şeffaflık açısından çok önemlidir. Bu tür bir farkındalık karar alma sürecinde uzlaşmayı da kolaylaştırır.

Tüm bu hususlar dikkate alındığında, etki değerlendirmenin en etkin şekilde yapılabilmesi için öncelikle değerlendirmenin amacı

doğru tanımlanmalı; projenin etkilerinin inceleneceği ölçeğe (global, ulusal, yerel gibi) ve dikkate alınacak süreye (kısa, orta, uzun vade gibi) Şeffaf bir Şekilde karar verilmeli; değerlendirmede ele alınacak boyutlar ve etkiler ile bunlara ilişkin varsa önceliklendirmeler iyi düşünölmelidir. Bu yaklaşım, ÇED'e ilişkin teorik mevzuata hakim olup, teknik bir mekanizmayı uygulamanın çok ötesinde, sosyo-politik bir yaklaşımı da beraberinde getirir. Ölçeğe, süreye, ele alınacak etkilere ilişkin tercihler yapılırken farklı toplumsal paydaşlardan -kamudan, özel Őirketlerden, yerel halktan ve STK'lardan- katkı alınması ve farklı kesimlerin sürece en baŐından dahil edilmesi sağlıklı bir ÇED'in olmazsa olmazıdır.

Güncel uygulamalara bakıldığında, yapılması öngörölen yatırımlara ilişkin değerlendirmelerin daha çok fayda-maliyet analizi (FMA) temelli yapıldığı; ekonomik refaha katkısının yüksek olduğu tespit edilen projelerin sonradan bir ÇED sürecine tabi tutulduğu görölmektedir. Oysa, bunun tam tersi de söz konusu olabilir. Projeler önce ÇED'e tabi tutulup, ÇED sürecinden en geçer notları alan projelere fayda-maliyet analizi yapılabilirdi. Aslında, fayda maliyet analizi ve ÇED'i ayrı ayrı yürötmek, sürecin bütönselliğini bozmakta ve Şekil 1'de de göröldüğu gibi çevre değerlerini ikincil kılmaktadır.

Şekil 1: Kamu Projelerinde Olası Karar Süreçleri ²



2 - G. Munda, 2004 (Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences; European Journal of Operational Research, 158, 3, pp.662-677)

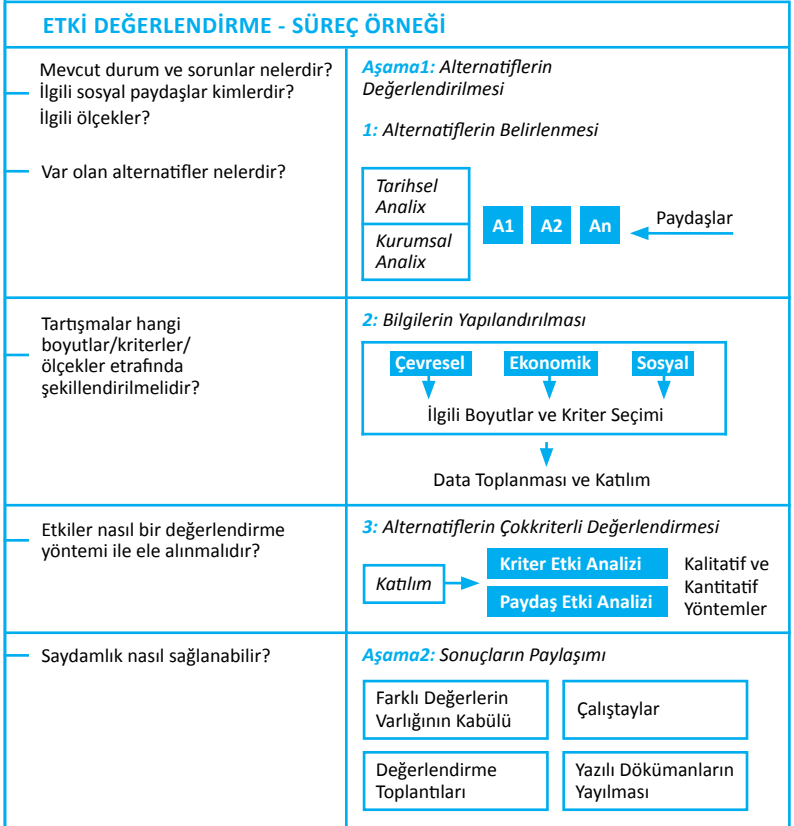
Çevre değerleri ile ekonomik değerlerin eşanlı ele alınması ve ÇED'in FMA'ya paralel yürütülmesi, yatırım kararı öncesi değerlendirmeler dikkate alınarak proje yelpazesinin belki de daha geniş olmasını sağlayacak; yatırımların ekonomik fizibilitesi en yüksek projeler ile sınırlı olması durumunu ortadan kaldıracaktır. ÇED sürecinde değerlendirmeye alınan etkiler de sadece piyasa temelli olmayıp, farklı sosyal paydaşlardan gelebilecek sosyal ve ekolojik unsurlarla zenginleşecektir. Tüm paydaşları eşit gözeten kapsamlı ve etkili toplumsal kararlar ancak bu şekilde alınabilir. Entegre bir sistem anlayışının hakim olduğu bir çerçevede ekonomik ve sosyal kaygıların yanında, çevre tahribatı ve kaynak kullanımı da doğrudan ve eşit önemde dikkate alınmalıdır. Ayrıca, proje sonuçlarının paydaşların doğal çevresi ve yaşam tarzı üzerindeki olumsuz etkilerinin yaratılan artı ekonomik değerler ya da basit teknik iyileştirmeler ile telafisinin pek mümkün olmadığı da kabul edilmelidir. Aslında entegre ve katılımcı bir süreci günlük hayatımızda, özellikle ailemize ve yakın çevremize ilişkin kararları alırken deneyimliyoruz. Örneğin, ailesi ile birlikte kullanmak üzere araba satın alacak sorumlu bir birey davranışı, aile bireylerinin farklı ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmaya gerektirir. Bu durumda birey, aile fertleri ile konuşup; alacakları arabanın hangi özelliklere sahip olması gerektiğini; farklı alternatiflerin nasıl karşılandığını; belli bir tip arabayı satın almanın etkilerini anlar ve inceler. İhtiyaçları ve etkileri değerlendirirken de ortaya konan artıların ve eksilerin birbirlerini niteliksel ve niceliksel açıdan telafi edip etmediğini dikkate alır.

İdeal bir etki değerlendirme süreci örneği Şekil 2'de şematik olarak gösterilmektedir. Sürecin başında öncelikle bir mevcut durum analizi ve sorunların genel tespiti yapılmalı; konuyla ilgili sosyal paydaşlar saptanmalı ve etki değerlendirme ölçeği belirlenmelidir. Ortaya konan sorunlara çözüm olarak önerilen projelerin, ilgili ölçekte, hangi boyutlar ve kriterler dikkate alınarak değerlendirilecek, ilgili paydaşların da katılımıyla karar verilmelidir. Katılımcı süreçler niteliksel ve niceliksel yöntemler kullanılarak

yürütülebilir. Ancak, tüm bu işler yapılırken amacın sağlıklı bir karar vermek olduğu unutulmamalı, gerekirse ortaya çıkan analizler/ raporlar tekrar değerlendirilmeli ve iyileşmeye gidilmelidir.

Etki değerlendirme süreci dinamik ve karmaşık bir süreç olduğundan belirsizlikler kaçınılmazdır. Süreçte değişim kaynaklı (doğadaki tesadüfler, toplumsal belirsizlikler, teknolojik sıçramalar vb.) ve bilgi eksikliği kaynaklı (ölçüm hataları, yetersiz ölçüm, bilinmeyenler vb.) belirsizliklerle karşılaşılabilceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Şekil 2: Etki Değerlendirme Süreci Örneği³



3 - G. Munda, 2004 (Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences; European Journal of Operational Research, 158, 3, pp.662-677)

Sonuç olarak, sürdürülebilirlik bağlamında etki değerlendirme sürecinde ekonomik, sosyal ve ekolojik etkilerin eş zamanlı düşünülmesi önemlidir. Bu yaklaşım, projelerin sadece ekonomik değil sosyal ve ekolojik fizibilitesini de ön plana çıkarır. Ayrıca, farklı paydaşların ve ölçeklerin mevcudiyetinin vurgulanması, projenin hangi kesim ve ölçekler için cazip olduğunu anlamakta faydalıdır. Kriter ve gösterge seçiminde şeffaf olunması, mümkünse değerlendirme ekibinde akademiden, sivil toplumdan, kamu ve özel sektörden farklı grupların yer alması, değerlendirmenin nesnellliğini destekleyecek farklı paydaşların değerlendirmeye katkı yapmaları çok önemlidir. Etki değerlendirme sürecinin bütüncül, katılımcı, saydam ve çok disiplinli bir süreç olduğu unutulmamalıdır.

5. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRME: MEVCUT MEVZUAT VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Richard Filcak, European Environmental
Bureau-EEB

Avrupa Çevre Bürosu (EEB)

Avrupa Çevre Bürosu (EEB), Avrupa'nın en geniş çevre örgütleri ağı olarak 1974'te kurulmuştur. EEB'de, 30'dan fazla ülkeden, 150'den fazla kuruluş yer almaktadır. EEB'yi farklı kılan özelliği bünyesinde çok sayıda çevre uzmanı bulundurması, bu şekilde çevre ile alakalı konulara (biyolojik çeşitlilik, atık, nanoteknoloji, kimyasallar, ekotiket ve iklim değişikliği) derin bir şekilde hakim olabilmesidir. EEB aynı zamanda, kamuya ve üyelerine, Avrupa Birliği kurumları tarafından yayımlanan makaleler ve raporlar aracılığıyla gündemdeki çevre konuları hakkında bilgi sağlamaktadır. EEB, Avrupa Birliği'nin ÇED ve SÇD Direktiflerini yakından takip etmekte ve bu hususta çalışmalarını sürdürmektedir.⁴

Avrupa Birliği'nde Çevresel Etki Değerlendirme ve Stratejik Çevresel Etki Değerlendirme

Proje bazında, olası olumsuz çevresel etkileri belirleme ve bu etkilere yönelik alınacak önlemleri belirleyen çevresel etki değerlendirme (ÇED) ile plan ve programların hazırlık aşamasına

4 - <http://www.eeb.org/index.cfm/about-eeb/>

çevre ile ilgili konuların entegre edilmesine yönelik stratejik çevresel değerlendirme (SÇD), Avrupa Birliği'nin (AB) çevre mevzuatı kapsamında yer almaktadır.

AB ÇED Direktifi, 1985 yılında yürürlüğe girmiş ve Direktifte 1997, 2003 ve 2009 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler özetlenecek olursa:

- 1997 yılında yapılan değişiklik, ÇED Direktifini, sınıraşan ÇED'lere yönelik Sınıraşan Çevresel Etki Değerlendirmesi Sözleşmesi (Espoo Sözleşmesi) ile uyumlaştırmak amacıyla yapılmıştır. ÇED Direktifinin Ek-1 listesinde yer alan ÇED kapsamındaki projeler listesi de genişletilmiştir. Ayrıca Ek-2 listesinde yer alan projelere uygulanacak seçme-eleme kriterlerinde de düzenlemeler yapılmıştır.
- 2003 yılında ise, ÇED Direktifini, Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Verme Sürecine Toplumsal Katılım ve Adalete Erişim Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi) ile uyumlaştırmak amacıyla yapılmıştır.
- 2009 yılında, ÇED Direktifinin Ek-1 ve EK-2 listelerine, ulaşım ile karbondioksit yakalama ve depolama projeleri eklenmiştir.⁵

2011 yılında, 1985 tarihli ÇED Direktifi ile 1997, 2003 ve 2009 yıllarında yapılan değişiklikler yeni bir Direktifte birleştirilmiş ve bu Direktifte de 2014 yılında değişiklik yapılmıştır.⁶

15 Mayıs 2014 tarihinde yürürlüğe giren son AB ÇED Direktifi (Directive 2014/52/EU) bütün AB üye devletlerini kapsamaktadır. Değişiklikler Direktifte tespit edilmiş eksiklikleri tamamlamak ve "akıllı mevzuat" ve Avrupa Adalet Divanı içtihadı çerçevesine uyarlamak adına yapılmıştır. AB iş dünyası ÇED süreçlerinin kalkınma sürecine zarar verdiği iddia etmekte, bunların anlaşılmasının ve

5 - <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>

6 - <http://ec.europa.eu/environment/eia/review.htm>

uygulamasının zorluğunu vurgulamakta ve bu çerçevede basitleştirilerek “akıllı yönetmelikler” haline getirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

EEB bu kapsamda yönetmeliklerin 15 Mayıs 2014 tarihindeki haliyle muhafaza edilmesi gerektiğini savunmakta ve ihlallerin ÇED süreçleri çerçevesinde değerlendirilmesini desteklemektedir.

AB’de ÇED’lerin sabit bir anlamı yoktur, mahkemelerin yorumuna açıktır; ihlal bildirimleri Komisyon, yerel mahkemeler hatta STK’lar tarafından yapılabilmektedir. İhlal değerlendirmelerinin sonunda alınan kararlar ise yerel mahkemeler tarafından uygulanabilmekte ve/veya AB Komisyonu’na şikayet olarak iletilebilmektedir.

Direktifte, çevresel etki değerlendirme süreçlerinin hangi projelere uygulanacağı, Ek-1 (ÇED’e tabi projeler) ve Ek-2 (seçme-eleme kriterleri uygulanacak projeler) listelerinde belirtilmiştir. Ek-1 kapsamında uzun mesafeli demiryolları, 2100 metreden uzun veya 2100 metre uzunluğunda piste sahip olan havaalanları, en az 10 km uzunluğundaki otoyol, transit yol veya dört şeritli yollar, atık bertaraf tesisleri (zararlı atık ve günlük 100 tonun üzeri kapasitesi zararlı olmayan atık) ve atık su arıtma tesisleri (150.000 n.e.) bulunmaktadır. Bunların dışındaki projeler (şehir planlama projeleri, iç suyolları, kanalizasyon ve sel tahliye işleri ve çevreye beklenmedik etkisi olabilecek projeler Ek-2 çerçevesinde değerlendirilmektedir.

2001 yılında yürürlüğe giren Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifi ise tarım, ormancılık, enerji, ulaşım, sanayi, turizm, şehirleşme vb. konulardaki plan ve programları kapsamaktadır.⁷ Direktifin Ek-1 listesinde yer almayan plan, programlar için, Ek-2’de yer alan seçme-eleme kriterleri doğrultusunda, çevre üzerinde önemli etkisi olup olmayacağına karar verilir. Çevre üzerinde önemli etkisi olacağına karar verilen plan, programlar SÇD’ye tabi tutulur.

7 - <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

ÇED ve SÇD Aşamaları

Avrupa Birliği'nde ÇED süreci Türkiye'deki sürece benzer bir şekilde ilerlemektedir; süreç 7 adımdan oluşmaktadır: seçme-eleme, kapsamlılaştırma, çevre raporunun hazırlanması, katılım, nihai karar, kararın duyurulması ve izleme. Öncelikle (sadece Ek-2 kapsamındaki) projeler seçme eleme yöntemiyle değerlendirilir, ÇED veya SÇD'ye tabi olup olmadığı kararlaştırılır; projenin çevreye kayda değer bir etkisi olup olmadığına karar verilir ve bu çerçevede alınan kararlar kamuoyunu duyurulur. Bu değerlendirmeler yapılırken Ek-3 (ÇED için), Ek-2 (SÇD için) mutlaka değerlendirme kriterleri arasına katılmalıdır. Ancak maalesef değerlendirmeler kısıtlı sayıda uzman tarafından yapılmakta, bu da süreç zarfında verilen kararların tarafsızlığını etkileyebilmekte ve verilen kararların sorgulanabilirliğini kısıtlamaktadır.

Kapsamlılaştırma adımında öncelikle çevre hakkında hangi bilgilerin ele alınacağı belirlenmelidir; bu adım SÇD'de zorunlu, ÇED kapsamında ise sürecin kalitesini arttırdığı için zorunlu olması gereken fakat isteğe bağlı tutulan bir değerlendirmedir. Değerlendirmede çalışılan çevre raporu bölgenin çevresel özelliklerini ve nasıl etkilenebileceğini ve projenin bölgede bırakabileceği dolaylı ya da kümülatif etkileri de mutlaka belirlemeli, açıklamalı ve değerlendirmelidir. Bu projeye dair çalışılan alternatifler (SÇD/ÇED) belirtilmeli ve yapılan seçim, gerekçeleriyle açıklanmalıdır. Raporun sonunda anlaşılabilir ve teknik olmayan bir özete yer verilmelidir.

Rapor daha sonra çevre yetkilileri ve kamuoyunun (STK'lar dahil) bilgisine sunulur ve çevre yetkililerinden izin beklenir. Eğer projenin etkilerinin üye ülkenin sınırlarının dışına çıkması bekleniyorsa, rapor bu ülkenin çevre yetkililerinin de onayına sunulur. Raporun sunulmasında dikkat edilmesi gereken en önemli husus makul zaman aralıkları belirlemektir, zira kamuoyunun desteği ve çevre uzmanlarının onayı proje planlamacıları açısından büyük önem teşkil etmektedir (Madde 6(6)). Karar aşamasında çevre yetkilileri,

çevre raporunu, proje hakkındaki fikirleri ve (eğer varsa) sınır ötesi konsültasyonların sonuçlarını değerlendirmeye katmalıdır. Yerel ve bölgesel yetkililere proje hakkında danışmak, özellikle geniş bölgeleri kapsayan projeler için büyük önem taşımaktadır. Verilen karar kamuoyuna, çevre yetkililerine ve (eğer varsa) diğer ülke yetkililerine bildirilmeli, projenin içeriği, bu kararın verilmesinde hangi unsurların etkili olduğu (SÇD), azaltma (ÇED/SÇD) ve izleme (SÇD) tedbirleri detaylı bir şekilde taraflara sunulmalıdır.

SÇD kapsamında izleme zorunludur ve üye devletlerin her biri projenin uygulanmasının çevre üzerindeki etkilerini gözlemleyerek, beklenmedik yan etkileri erken belirlemesi ve bu etkiler üzerinde düzeltici eylemlerde bulunması gerekmektedir. Sadece ÇED kapsamında kamuoyunun ilgili proje için yeniden değerlendirme isteme hakkı vardır. Bu kapsamda belirlenmiş zaman aralığı asgari 30 gündür (Madde 6(7)).

ÇED Süreçlerinde Yaşanan Zorluklar

SÇD/ÇED süreçleri, proje, plan ve programların hazırlık süreci ile paralel bir şekilde yürütülmelidir; SÇD/ÇED süreci plan, program, projenin tamamlanmasından sonra başlatılırsa proje planlamacıları proje, plan ve programı tekrar değerlendirmek durumunda kalabilir, dolayısıyla zaman kaybı veya finansal zorluklar yaşayabilirler. Proje planlamacıları sürecin optimum işleyişi hakkında bilinçlendirilmelidir, bu şekilde kayıplar minimize edilirken proje planlama ve ÇED/SÇD süreci paralel bir şekilde yürütülebilir.

Bu kapsamda önemli bir diğer sorun ise paydaşların projenin ilk aşamalarında bile birbirine olan güvensizlikleridir; proje planlamacıları ile bölge halkı arasında yaşanan anlaşmazlıklar halkın ÇED sürecine katılımına potansiyel bir engel teşkil etmektedir. Bu karşılıklı güvensizliğe örnek olarak Slovak Cumhuriyeti'nde meydana gelen Pezinok Davası ele alınabilir. 2008 yılında düzenlenen depolama iznine karşı çıkan yerel halk, bir avukat ile anlaşarak mahkemeye başvurmuş, mahkeme ise süreçteki ve

destekleyici belgelerdeki hataları tespit etmiş ve projenin ÇED kararının geçerliliğini sorgulamaya almıştır. Kararların gizlilik esasına bağlı olarak halka bildirilmemesi de temel hatalardan biri olarak görülmüş ve mahkeme davacı lehine karar almıştır.

Pezinok Davası dışında tespit edilmiş ve literatürde yer alan diğer ihlalleri gözden geçirmek gerekirse; Komisyon, 10 Temmuz 2014 tarihinde İspanya'yı Seville ve Almeria arasında yapılacak hızlı tren ve usulsüz depolama sebeplerinden, 27 Ekim 2010 tarihinde Almanya'yı çevre konularında adillığe dair olan mevzuatta bulunan bir eksiklik sebebiyle, Bulgaristan'ı yine 17 Ekim 2013 tarihinde nesli tükenmekte olan türleri ve habitatlarını koruyamama sebebiyle dava etmiştir. İhlal davalarından en dikkat çekenini ise 2004 yılından beri süren ve Yunanistan'ı 2015 yılının sonunda yaklaşık 16 milyon € ceza ile karşı karşıya bırakan Elefsina Körfezi (Judgement No C-119/02) atık su arıtma davasıdır. Atık su arıtma yasalarını ihlal eden Yunanistan 11 yıl süren çalışmalara rağmen beklenen seviyelere ulaşamamıştır.⁸

ÇED süreçlerinin verimliliği açısından kalite kontrolün önemi göz önünde bulundurulmalı, proje planlamacıları çok genel ve belirsiz ifadelerden kaçınmalıdır. Kamuoyunun sürece verimli bir şekilde dahil edilebilmesi için projenin çalışma yapacağı alanların belirlenmesi, projenin ilgililerinin tespiti ve bunların proje hakkında bilgilendirilmesi için kamu ile paylaşımların yapılması, geri bildirim için makul zaman aralıklarının belirlenmesi, tarihi ve kültürel etkilerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

8 - http://ec.europa.eu/environment/legal/law/press_en.htm

6. TÜRKİYE'DE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRME HUKUKU

Av. Ömer Aykul, TEMA Vakfı

Özet

Çevre hakkı ile 1982 Anayasası'nda tanışan Türkiye'de derhal bir Çevre Kanunu (1983) hazırlansa da uygulama teşkilatının Bakanlık düzeyine ulaşması 1991 yılını, en önemli uygulama aracı olan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği'nin hazırlanması ise 1993 yılını bulmuştur. Geçen 22 yıl içerisinde toplam 17 kez değişen yönetmelik, ekosistemi koruma amacından gittikçe uzaklaşmıştır. Bu olumsuzluğun yanı sıra bir başka olumsuzluk ise ÇED sürecinden kaçınma kararlarındaki olağanüstü fazlalıktır. Hazırlanan yönetmelikler “sürdürülebilir yaşam” ilkesini gerçekleştirmekten uzak ve teknik olarak ise “havza esaslı ve kümülatif” değerlendirme yeteneğinden yoksundur. Sosyal, sağlık ve kültürel etki değerlendirmesi kavramlarının ise henüz sözü edilmemektedir. Ayrıca Yüksek Mahkeme kararlarına rağmen, ısrarla bir takım yatırımları ÇED sürecinden kaçırmak için yönetmeliklerde ve hatta Çevre Kanunu'nda bile muafiyet maddeleri ile düzenlemeler yapılmaktadır. ÇED ile ilgili kararların uygulama süreleri, muafiyet ısrarları ve bir kısım ucu açık süre düzenlemeleri, İdarenin çevrenin korunması bir yana hukuk devleti olma kavramına bile çok uzak olduğunu göstermektedir.

Giriş

Türkiye “çevre hakkı” ile hukuksal bir metin olarak ilk kez 1982 Anayasası'nın 56. maddesi ile tanışmıştır. Uluslararası alanda ise Birleşmiş Milletler (BM) tarafından 1972 yılında Stockholm'de

düzenlenen “Çevre ve İnsan” konulu konferans ile konu uluslararası gündemine girmiştir. Bilahare 1992 yılında Rio de Janeiro’da yine BM tarafından düzenlenen “Çevre ve Kalkınma” konulu konferans ile konu artık düzenli olarak uluslararası gündemde yer almıştır. Bilahare birçok uluslararası sözleşme ile ekosistem güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Geldiğimiz aşamada ise “İklim Değişikliği” konusunda Dünya umutla umutsuzluk arasındaki sarkaçta gidip gelmektedir.

Türkiye’de Anayasa’nın ardından 1983 yılında “Çevre Kanunu” kabul edilmiştir. Çevre işleri bir süre “Müsteşarlık” düzeyinde yürütülmüş ve 1991 yılında “Çevre Bakanlığı” kurulmuştur. Bilahare “Çevre ve Orman Bakanlığı” olarak değişen teşkilatlanma, çok kısa süre içerisinde yine değişikliğe uğrayarak “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” olarak görevini sürdürmektedir. Norm koyucu ve denetleyici unsurları içeren çevre konusunun, orman ve şehircilik gibi yatırımcı teşkilatlarla birleştirilmesi, yönetimlerin çevre konusunu öncelik olarak görmediklerinin bir göstergesidir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi İle İlgili Hukuksal Düzenlemeler

Çevre Kanunu’nun 1983 yılında kabulünden ancak 10 yıl sonra ve 1993 yılında ilk Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Yönetmeliği yayınlanabilmiştir. Yönetmelik 1997, 2002, 2003, 2008, 2013 ve 2014 yıllarında bütünüyle yeniden yayınlanmıştır. En son 25.11.2014 tarihinde yayınlanan Yönetmelik, tümüyle yeniden yayınlanan yedinci yönetmeliktir ve bu Yönetmelikte de 09.02.2016 tarihinde değişiklik yapılmıştır. Ara değişiklikler de dâhil edilince bu sayı 17 olmaktadır. Yayınlanan 1997 ve sonrası yönetmelikler ve değişiklikleri sürekli dava konusu olmuştur. ÇED Yönetmeliği’nin eşdeğeri olan AB ÇED Direktifi, 1985 yılında yayınlanmış olmasına rağmen bu güne kadar sadece 5 (beş) kez (1997-2003-2009-2011-2014) değiştirilmiştir.

Yönetmeliğin Amaçsal Açıdan Genel Olarak Değerlendirilmesi

ÇED Yönetmeliği'nin "Amaç" Başlıklı 1. Maddesi yolu ile Anayasa Md. 56 ve 2872 Sayılı Çevre Kanununa Uyumu Açısından genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, ilk olarak temel üst hukuk normu olan Anayasa'nın 56ncı Maddesine bakmak gerekmektedir:

Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması

Madde 56 - Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.

ÇED Yönetmeliği'nin dayanağı olan Çevre Kanunu'nun ilgili maddesi de aynen alınmıştır:

Çevresel Etki Değerlendirilmesi

Madde 10 - (Değişik: 5491 - 26.4.2006 / m.7) Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.

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

Çevresel Etki Değerlendirmesine tabi projeler ve Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tabi plan ve programlar ve konuya ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

Bu maddeye bağlı olarak, AB çevre hukuku ilkelerinden biri olan "kirleten öder" prensibi, Çevre Kanunu'nun 28. maddesinde yer almış olup aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

Kirletenin Sorumluluğu

Madde 28 - (Değişik: 3416 - 3.3.1988 / M.8) Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan

doğın zararlarından dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar.

Kirletenin, meydana gelen zararlarından ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır.

(Ek fıkra: 5491 - 26.4.2006 / m.19) Çevreye verilen zararların

tazminine ilişkin talepler zarar görenin zararı ve tazminat yükümlüsünü öğrendiği tarihten itibaren beş yıl sonra zamanaşımına uğrar.

Yönetmeliğın amacı; “Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek” olarak belirlenmiştir. Çok genel olan bu amaç maddesini daha iyi anlayabilmek için “ÇED” tanımına bakmak gerekecektir. Çevre Kanunu’nda ve bizzat dava konusu Yönetmelikte çevresel etki değerlendirmesi; “Gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar” olarak tanımlanmıştır. Hâlbuki Yönetmeliğın dayanağı olan Çevre Kanunu’nun amacı; bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır. Yani temel amaç çevrenin korunmasıdır.

Bu durumda Çevre Kanunu’ndaki “çevre” tanımına bakmak gerekecektir. Kanunda çevre; “Canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamdır.” şeklinde tanımlanmaktadır. Yine Çevre Kanunu’ndaki “ekosistem” ve “ekolojik denge” tanımlarına da bakıldığında ekosistemin; “Canlıların kendi aralarında ve cansız çevreleriyle ilişkilerini bir düzen içinde yürüttükleri biyolojik, fiziksel ve kimyasal sistem” olarak, ekolojik dengenin ise; “İnsan ve diğer

canlıların varlık ve gelişmelerini doğal yapılarına uygun bir şekilde sürdürebilmeleri için gerekli olan şartların bütünü” olarak tanımlandığı görülmektedir.

Bu tanımlar birlikte değerlendirildiği zaman aslında ÇED tanımı ve sürecinin insan ve yatırım odaklı olduğunu, hâlbuki Çevre Kanunu’ndaki “çevre” ile “ekosistem” tanımlarının temelde neredeyse birbirinin aynı olduğu ve Çevre Kanunu’nun amacının çevreyi, yani yaşamı korumak olduğu görülecektir. Zaten dayanağı Anayasa md. 56 olan Çevre Kanunu’nun başka bir amaç içinde olması da düşünülemez. Ekolojik bakış açısı ile bakıldığında da “çevre”nin, “insan ve kalkınma” amaçlı, “ekosistem/ekoloji”nin ise insanın da dahil olduğu “yaşam” amaçlı olduğu görülecektir.

ÇED Yönetmeliği’nin Amacının Değerlendirilmesi

Yukarıdaki bölümde de değinildiği üzere, adına “çevre” de denilse asıl ve doğru olan amacın “ekosistemin korunması” olduğu açıkça görülmektedir. Bu durumda aşağıda belirtilen soruların yanıtlarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

(1) ÇED Yönetmeliği’nin temel amacı ve üst mevzuat ile uyumu: Amacın; ÇED sürecinde, yani gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalarda, uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek olduğu görülmektedir. Bu birleştirilmiş amaç maddesinde, Çevre Kanunu’ndaki temel amaç olan çevrenin (ekosistemin) korunması yerine olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye (ekosisteme) zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesine yer verildiği görülmektedir. Yani amacın; çevrenin (ekosistemin) korunması yerine yatırımın, çevrenin (ekosistemin) korunmasındaki kurallardan sakınılmasına dönüştüğü görülmektedir. Bu duruma sayılarla da örnek vermek

gerekirse; ÇED Yönetmeliği'nin yayınlandığı 1993 yılından 2012 yılı sonuna değin; 2797'si "Olumlu", 32'si "Olumsuz"; 39.649'u "ÇED Gerekli Değildir" ve 516'sı "ÇED Gereklidir" olmak üzere toplam 42.994 ÇED kararı alınmıştır. 2009-2014 yılları arasında ise 21.086 ÇED "Gerekli Değildir" kararı verilmiştir. Bunlar için olumsuz yöndeki vahametini göstermektedir.

(2) ÇED Yönetmeliği'nin amacı ve "sürdürülebilir yaşam"⁹ ilkesi: Sürdürülebilir yaşam açısından değerlendirildiğinde, ÇED Yönetmeliği'nin amacının bu konudan çok uzakta olduğu görülmektedir. Hatta böyle bir endişesi de yoktur denebilir. Ama büyük bir çelişkidir ki, Yönetmeliğin (Duyarlı Yörelere) EK-5'i ve yine dayanak olarak belirtilen (Anayasa md. 90/son gereği) Türkiye'nin taraf olduğu çevrenin korunması, doğal varlıklar ile tarih ve kültür varlıklarının korunması ile ilgili uluslararası sözleşmeler gereği, pek çok ÇED raporunda ekosistemler bu sözleşme hükümleri doğrultusunda değerlendirilmektedir ama bu değerlendirme sadece bir "veri" ve "korunacaktır/uyulacaktır" taahhütünden öteye bir anlam taşımamaktadır. Üstelik değerlendirmeler genelde bir "tespit" anlayışı ile yapılmakta, "ekolojik bir yaklaşım" görülmemektedir. Eğer bir ekolojik yaklaşımla bu raporlar hazırlanabilse, o zaman taahhütlerin altında mutlaka "Nasıl?" sorusunun cevabı da verilmek zorunda kalınacaktır. Bu sorunun yanıtı yoktur. Bu nedenle de ÇED Yönetmelikleri, Anayasa md. 56 ve Çevre Kanunu'ndaki asıl amaçtan geri kalmaktadır.

(3) ÇED Yönetmeliği'nin "kümülatif" ve "havza¹⁰ esaslı" bir değerlendirme içermeyişi: ÇED Yönetmeliği, "kümülatif" ve "havza esaslı" bir değerlendirme tekniğini içermemektedir. Aşağıdaki açıklamalar, bu eksikliğin muhtelif yansımalarını göstermektedir:

9 - 1992 Rio zirvesinde kabul edilen "sürdürülebilir kalkınma" kavramı, insan ve kalkınma odaklı olduğu için derhal karşıtı olan ve insanın da içinde olduğu yaşamı (biz ekosistem kavramını kullanıyoruz) esas alan "sürdürülebilir yaşam" kavramını yaratmıştır.

10 - Havza; bir akarsu veya gölü besleyen su akıntılarını meydana getiren topoğrafik yapının en üst noktalarından geçtiği farz edilen bir hayali sınırnın oluşturduğu bölgedir.

- Bir akarsu üzerinde inşa edilecek her bir HES için müstakil bir ÇED süreci yürütülmektedir. Halbuki bu sürecin, o akarsu üzerindeki mevcut ve inşasına henüz başlanmamış HES'leri de göz önüne alarak, yani kümülatif bir değerlendirme içermesi gerekirken, bu yapılmamaktadır.
- Bu durum bazen entegre tesislerde de görülmektedir. Tesisin entegre olduğu bir kenara bırakılarak, entegre tesisi oluşturan her bir tesis için müstakil ÇED süreçleri çalıştırılmaktadır. Yönetmeliğin 25. maddesinde bu konuda "Bu Yönetmeliğe tabi birden fazla projeyi kapsayan entegre bir projenin planlanması halinde, Bakanlıkça entegre proje için tek bir ÇED Başvuru Dosyası/Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması istenebilir." denmektedir. Oysa, entegre projeler için tek bir ÇED sürecinin işletilmesi Yönetmelik ile zorunlu hale getirilmelidir.
- Mevcut bir tesise ek tesis yapılırken, ek tesis için sanki tek başına imiş gibi bir ÇED süreci işletilmektedir. Doğrusu; mevcut ve ek tesisin, ekosistem üzerindeki kümülatif baskısının ÇED sürecinde değerlendirilmesi olmalıdır.
- Kümülatif değerlendirmede sınır havza olarak esas alınmalıdır. Ülkemiz 26 havzadan ibarettir. Ama havzalar birçok mikro havzayı içerir ve bazı tesislerin yer aldığı mikro havza, konumuna göre bazen bütün makro havzayı etkileyebilir. Örneğin akarsu kaynak noktasına yakın olan bir tesisin makro havzayı etkilemesi ile uzaktakinin etkilemesi farklı olacaktır. Buna dikkat edilmesi gerekirken, edilmemektedir.
- Son olarak kümülatif değerlendirmede, sadece entegre tesisler için değil, o mikro havzadaki çalışma konuları farklı dahi olsa diğer bütün tesislerin ekosistem üzerine baskıları kümülatif bir tarzda değerlendirilmelidir. Her bir tesisin ÇED'inde sonuçlar olumlu iken, kümülatif bir hesaplamada göstergeler mutlaka değişecektir.

ÇED Yönetmeliği bu açıklama ve örneklerde de görüldüğü üzere amaçtan oldukça uzaktadır.

(4) ÇED Sürecindeki sürelerin yatırımcı lehine kısaltılması: Bugün ÇED raporlarının idaredeki toplam inceleme süresi 50 gün (komisyon incelemesi 12 gün) (2002'de 147 gün), proje tanıtım dosyaları için toplam inceleme süresi 25 (komisyon incelemesi 10 gün) gündür (2002'de 82 gün). Örneğin, 3730 sayfalık (analiz raporlarını içeren yaklaşık 400-500 sayfa hariç) Mersin Akkuyu NGS ÇED Raporu bu sürelerde sağlıklı bir şekilde incelenmesi oldukça zor gözükmektedir. Bu inceleme süreleri ile ÇED Yönetmeliği'nin; Anayasa md. 56 ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun amacını gerçekleştirebildiği söylenemez.

(5) ÇED süreçlerinde yer ve teknoloji alternatiflerinin değerlendirilmemesi: Yönetmeliğin ÇED tanımında olmasına rağmen, ÇED süreçlerinde yer ve teknoloji alternatifleri kesinlikle değerlendirilmemektedir. Ayrıca mahallinde inceleme uygulamasının da zorunlu olmaktan çıkartılması da başka bir olumsuzluktur. Sonuçta bu iki mekanizma, ÇED'in bilimsel bir rapor haline gelmesinde kilit rol oynayan mekanizmalardır. Bilimsel ve hukuki bir araç bu şekilde bilimsel olmaktan çıkartılmış, böylece amacı dışına çıkartılmıştır. Bunun da 2872 sayılı Çevre Kanunu ve Anayasa md. 56 ile bağdaşmadığı tartışmasız bir şekilde açıktır.

(6) ÇED süreçlerinin sağlık, sosyal ve kültürel etki değerlendirmelerini içermeyişi: Kısa bir demografik tespit ve bölge odalarından alınan tarımsal, sanayi ve ticari durum bilgilerinin sıralandığı tespitler ile konu geçiştirilmekte ve hep aynı sonuca ulaşılmaktadır: "Bölge ekonomisine olumlu katkı sağlayacak ve işsizliği azaltacaktır!" Acaba bu ne kadar doğrudur? Kayıpların hesaplanmadığı bir ÇED sürecinde, sadece kazançlara dayanarak yapılan hesaplamaların hiç birisi bizi doğru bir sonuca ulaştıramaz.

(7) Her ne kadar aşağıda ayrıntılı olarak incelenecekse de, "ÇED Gerekli Değildir" ve "ÇED Olumlu" Kararlarının 5 ve 7 yıllık geçerlilik

süreleri ile buna ucu açık mücbir sebep eklemesi ve bir de ayrıca tesisin inşa süresi eklendiğinde, uzunca ve belirsiz bir süre ÇED açısından beklenen amaç ortadan kalkmış olmaktadır. Bu da ayrı bir amaçsal uyumsuzluktur.

(8) ÇED Raporları tamamen piyasa düzeninde oluşturulmakta ve yetki belgeli şirketler, ekosistemi koruma güdüsünden çok, para aldıkları şirkete en az maliyet oluşturacak bir sistem oluşturmaya çalışmaktadırlar. İşin doğası da bunu gerektirmekte ve sonuç olarak aslında kamusal bir süreç olması gereken ÇED süreci, tamamen piyasa koşullarında oluşmaktadır. Bunun mutlaka bir çözümü bulunmalıdır. Böyle bir sistemde oluşan ÇED Raporu, daha başlangıçta tesisten etkilenecek kitlenin gözünde olumsuz bir değer kazanmaktadır.

(9) Yönetmelik gerek doğrudan, gerek geçici maddeleri ve gerekse ek listeleri ile bir muafiyetler belgesidir. Bunun da Çevre Kanunu ve Anayasa md. 56 ile bağdaşmadığı tartışmasız bir şekilde açıktır. Ayrıca Avrupa Komisyonunun 2014 Yılı (17.) İlerleme Raporu'nun (Eylül/2014) 27. fasıl (Çevre ve İklim Değişikliği) ile ilgili bölümünün değerlendirmesi de özetle aşağıya alınmıştır:

(a) Yasal mevzuat AB ile uyumlu olmakla birlikte, uygulama adımları zayıf kalmıştır.

(b) Mevzuata uyum ve uygulama alanlarında daha kuvvetli bir siyasi irade ile çevre ve iklim değişikliği konularında düzenli diyalogun yeniden kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

(c) Hem yurt içinde, hem de uluslararası düzeyde daha iddialı ve koordineli bir iklim ve çevre politikasının oluşturulması ve uygulanmasına ihtiyaç vardır.

(d) ÇED'e ilişkin yapılan mevzuat değişikliği endişe yaratmaktadır.

(e) Stratejik planlama, kapsamlı yatırımlar ve güçlü idari kapasiteye ihtiyaç duyulmaktadır.

(f) 2015 yılının ilk çeyreğinde Türkiye, 2015 yılında imzalanması öngörülen yeni küresel iklim değişikliği anlaşmasına yönelik katkısını belirlemek zorundadır.

(g) Söz konusu alanlarda sivil toplum örgütleri ve diğer kurumlar ile işbirliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda açıkladığımız ÇED Yönetmeliği'nin amaçsal açıdan yapılan değerlendirilmesinde, Yönetmeliğin Anayasa md. 56 ve Çevre Kanununun amaçlarını sağlamaktan uzak olduğu açıktır. Amaç sembolik de olsa Yönetmeliğin birinci maddesinde belirtilmiş olduğundan, Yönetmeliğin "Amaç" başlıklı birinci maddesi hukuka aykırıdır. Amaçtaki hukuka aykırılık, aslında bütün yönetmeliği hukuken tartışmalı hale dönüştürmektedir.

Yönetmeliğin "Halkın Katılımı" Başlıklı Fıkrasının Değerlendirilmesi

Md.9/(1)a numaralı fıkrada "yörede yayınlanan yerel süreli yayın ile birlikte yaygın süreli yayın olarak tanımlanan bir gazetede" toplantı duyurusunun yapılacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile "ulusal gazetede yayınlanma" hususundan vazgeçilerek, toplantı o yöreye hapsedilmiş olmaktadır. Ayrıca pek çok yerleşimde yerel gazete ve yayınları takip etmekten çok ulusal gazeteler izlenmektedir. Klasik "ilan hukuku" kapsamında da daima "yerel ve ulusal gazetede ilan yayını" birlikte icra edilmektedir. Bu nedenle önceki yöntem daha doğru olup, terk edilmemelidir.

Sonuç olarak; burada tebligat anlamında bir yayımlanma söz konusu olmasa da "ulusal gazetede yayımlanma" hususundan vazgeçilmesi, Anayasa md.74 ve 2872 sayılı Çevre Kanunu md.30'da düzenlenmiş bulunan "Bilgi Edinme Hakkı"na aykırı olup, aynı zamanda halkın katılımının da kısıtlanmasına neden olacağından, HUKUKA AYKIRIDIR.

Yönetmeliğin “Komisyonun, Kapsam ve Özel Format Belirlemesi” Başlıklı Md.10/(4), “Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunun Bakanlığa Sunulması” Başlıklı Md.11/(4), “Komisyonun Çalışma Usulü ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunun İncelenmesi Başlıklı” Md.12/(8), “Başvuru ve İnceleme Başlıklı” Md.16/(3) Fıkralarına Yönelik Ortak Değerlendirme

Yukarıda belirtilen dört fıkrada da, 1997, 2002, 2003, 2008 ve 2013 Yönetmeliklerinde bulunan “ÇED başvurusunun geçersiz sayılması” düzenlemesi yerine, “ÇED sürecinin sonlandırılması” düzenlemesi getirilmiştir. Bir işlemin geçersiz sayılması, onu başlangıcından itibaren geçersiz hale getirdiği gibi, ona bağlı olarak yapılan işlemler de hukuken geçersiz olur. Hâlbuki bir işlemin sonlandırılması, onu geçersiz kılmayabileceği gibi, ileride kaldığı yerden devam etme hukukunu bile yaratabilir. Bu da yukarıda belirtilen fıkraların amacına, fıkraların yer aldığı maddelerin amacına ve ruhuna ve neticeten ÇED Yönetmeliği'nin amacına ters düşecektir. Dolayısıyla, önceki yönetmeliklerdeki “geçersiz sayılma” hukuku doğru olup, son yönetmelikteki “sonlandırma” düzenlemesi HUKUKA AYKIRIDIR.

Yönetmeliğin “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz Kararı” Başlıklı Md.14/(4) ve “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı” Başlıklı Md.17/(3) Fıkralarına Yönelik Ortak Değerlendirme

Yönetmeliğin md.14/(4) fıkrasında; Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararının 7 (yedi) yıl süre geçerli olduğu ve “mücbir sebep” olmadan bu süre içerisinde yatırıma başlanmazsa, kararın geçersiz olacağı düzenlenmektedir. Bu süre; 1997 Yönetmeliğinde 4; 2002 ve 2003 Yönetmeliklerinde 5; 2008, 2013 ve işbu Yönetmelikte de 7 yıldır. Ayrıca “mücbir sebep” varsa bu süre sınırsız bir şekilde uzayacaktır.

Aynı şekilde Yönetmeliğin md.17/(3) fıkrasında; Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararının da 5 (beş) yıl süre geçerli olduğu ve “mücbir sebep” olmadan bu süre içerisinde yatırıma başlanmazsa, kararın geçersiz olacağı düzenlenmektedir. Bu süre; 1997 Yönetmeliğinde 3; 2002 ve 2003, 2008, 2013 ve işbu Yönetmelikte 5 yıldır. Ayrıca “mücbir sebep” varsa bu süre de yine sınırsız bir şekilde uzayacaktır.

Bu durumda;

(1) Sürelerin belirlenmesindeki kriterler nelerdir?

(2) Bu süre ÇED Olumlu kararlarında önce dört, bilahare beş, yıldır.

Bu artışın kriter ve gerekçeleri nelerdir?

(3) Süreler “mücbir sebepler” doğrultusunda uzayacağından, mücbir sebepler nelerdir?

(4) Mücbir sebepler doğrultusunda süre uzamasında bir kısıt olmadığından, bu ucu açık bir düzenleme midir, değilse bu süreler ne kadar uzayacaktır?

(5) Örnek alınan AB ÇED Direktiflerinde böyle bir uygulamaya yer verilmemiş, sadece ülkelerin daha kısıtlayıcı tedbirler alabileceği belirtilmiştir. Buna rağmen, neden böyle bir uygulamaya gereksinim duyulmuştur?

Görüleceği üzere bu düzenlemeler bilimsel ve hukuki bir dayanaktan uzak ve keyfilik içermektedir ve “idarenin takdir hakkı” ile de örtüşmemektedir. Ucu açık süreler, tanımlanmamış mücbir sebepler ve dört yıldan yedi yıla ve üç yıldan beş yıla gerekçesiz uzayan süreler takdir hakkı olamaz. Gerçek takdir hakkı bir yatırıma “gerek görüp/görmeme” ile ilgilidir. Yoksa yatırımla ilgili düzenlemelerin mutlaka bilimsel, hukuksal ve akla uygun dayanakları olmalıdır.

Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük¹¹, takdir hakkının başarı şartlarını;

- Politika ve amacın saptanması,
- Takdir yetkisini düzenleyen kuralların belirlenmesi,

11 - Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Kamu Yönetimi ve Hukuk*, sf. 305 ve 306.

- Takdir yetkisinin uygulanacağı durumlara ilgili olayların değerlendirilmesi,
- Gerekçenin açıklanması,
- İdari işlemlerin açıklanması,
- Olayların ortaya çıkış zamanına dikkat edilmesi,
- Takdir yetkisinin rasyonel kullanılması,
- Mali ve teknik imkânlarla riayet edilmesi olarak belirlemiştir.

Prof. Dr. Yıldızhan Yayla¹² ise, “Kısacası takdir yetkisi, sınırları önceden hukuk tarafından belirlenmiş bir alandır.” diye tanımlamaktadır.

Takdir hakkının tartışmasız olduğu alanlar ise hukuk sistemimizde; “*Hükümet Tasarrufları*” ile Yasalarla düzenlenmiş bulunan “*Cumhurbaşkanının Tek Başına Yapacağı İşlemler*”, “*HSYK Kararları*”, “*YAŞ Kararları (Kısmen)*” ve “*Seferberlik, Sıkıyönetim ve OHAL İdarelerinin Kararları*” olarak belirlenmiştir. Görülmektedir ki, özellikle İdarenin Yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerdeki takdir hakkının mevcudiyeti ve gerekliliği tartışma dışı olmasına rağmen, takdir hakkının ucu açık, kuralsız, keyfiliğe açık ve kamusal yararlar bağdaşmayan bir anlayış içinde olmasının savunulması da olası değildir.

Sonuç olarak; mücbir sebeple ucu açık bırakılmış ve “ÇED Olumlu” kararından sonraki yedi ve “ÇED Gerekli Değildir” kararından sonraki beş yıllık bir geçerlilik (bize göre bekleme) sürelerinin hukuki, bilimsel ve akla uygun bir gerekçesi olamaz.

12 - Prof. Dr. Yıldızhan YAYLA, *Takdir Yetkisi*, sf. 205.

Yönetmeliğin “Yönetmeliğe Aykırı Uygulamaların Durdurulması” Başlıklı Fıkrasına Yönelik Değerlendirme

Yönetmeliğin Md.19/(1)b fıkrasındaki “ÇED Olumlu” kararıya da ÇED Gerekli Değildir” kararı verildikten sonra, proje sahibi tarafından nihai ÇED Raporu veya Proje Tanıtım Dosyasında taahhüt edilen hususlara uyulmadığının tespit edilmesi durumunda söz konusu taahhütlere uyulması için projeye ilgili Bakanlıkça/Valilikçe bir defaya mahsus olmak üzere süre verilebileceği düzenlemesindeki “azami süre” kaydı, işbu yönetmelikte kaldırılmıştır. Böylece ucu açık bir süre hukuku yaratılmıştır. Bu tip bir ucu açık ek süre hukuka aykırıdır. Fıkranın birinci cümlesinin sonundaki “..... süre verilebilir.” Düzenlemesi, yukarıda uzunca açıkladığımız “İdarenin süre verip/vermeme ya da sürenin miktarını şartlara göre belirleme” yönündeki takdir hakkının açık bir belirtisidir ve bu gereklidir. Ama ucunun açık olması kabul edilemez.

Yukarıda da açıkladığımız gibi bu süre ucu açık olamaz. Bu sürenin azami bir miktarı olmalı, İdare takdir hakkını; ucu açık olarak değil, süre verip/vermeme ve süreyi önceden sınırı belirli bir azami süre içinde belirleme yönlerinde serbestçe kullanmalıdır.

Yönetmeliğin “Olağanüstü Durumlar ve Özel Hükümler” Başlıklı Md.24’e Yönelik Değerlendirme

Öncelikle madde metni olduğu gibi aşağıya alınmıştır:

Olağanüstü durumlar ve özel hükümler

MADDE 24 – (1) Aşağıdaki projeler için uygulanacak ÇED sürecine ilişkin yöntem Bakanlıkça belirlenir:

- a)** Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi işlemleri, doğal afetler sonucu yıkılan, bozulan, tahrip olan veya hasar gören herhangi bir yatırımın bulunduğu yerde kısmen veya tümü ile yeniden gerçekleştirilmesi planlanan projeler,
- b)** ÇED Yönetmeliği’ne tabi olmayan veya Seçme Eleme Kriterlerine

tabi olduğu halde proje sahibinin ÇED Raporu hazırlanması talebi üzerine Bakanlıkça uygun görölen projeler,

c) Organize Sanayi Bölgeleri, İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri, Endüstri Bölgeleri, Serbest Bölgeler ile Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde kurulması planlanan projeler,

ç) Stratejik Çevresel Değerlendirme yapılan alanlarda kurulması planlanan projeler,

d) Teknoloji değişikliği uygulamak suretiyle, verim artırımına, doğal kaynak kullanımını azaltmaya ve/veya çevre kirliliğini azaltmaya yönelik yapılacak istenilen değişiklikler veya prototip üretim yapan projeler,

e) Ek-1 listesi veya Ek-2 listesinde olup, eşik değeri olmayan projelerde yapılacak her türlü değişikliği içeren projeler,

f) “ÇED Olumlu” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı bulunan projelerde yapılacak kapasite artışı ve/veya genişletilmesi planlanan projeler.

Öncelikle, burada (1)a fıkrası hariç diğerlerinin hiçbirisi olağanüstü durum değildir. Zaten 1997 ve 2002 Yönetmeliklerinde bu yönde düzenleme mevcut değilken, 2003 ve 2008 Yönetmeliklerinde sadece buradaki (1)a fıkrası yönünde düzenleme vardır. Yukarıdaki genişleme 2013 ve işbu 2014 Yönetmeliklerinde oluşmuştur. Bu bir muafiyet işlemidir. Burada İdarenin takdir hakkı olamaz. Çünkü ÇED uygulaması; Anayasa md.56; “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” ile Çevre Kanunu md.1; “Bu Kanunun amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır.” hükmü başta olmak üzere yukarıya alınmış bulunan Çevre Kanunu’nun 2, 3, 8, 9 ve 28. maddelerinin gereği ve sonucudur.

İdare; -(1)a fıkrası hariç- bu durumlarda belki mevcut ÇED uygulamasını güçlendirecek ilave tedbirleri alma hususunda takdir yetkisini kullanabilir. Belki bazı düzenlemeler de yapılabilir. Fakat (1)a fıkrası hariç, Yönetmelikte yazılı uygulamaların hiçbirisi, hukuken olağanüstü durum olarak kabul edilemez.

Yönetmeliğin “Geçiş Süreci” Başlıklı Geçici Md-1’e Yönelik Değerlendirme

Madde metni aşağıdadır:

Geçiş süreci

Geçici Madde 1 – (1) Bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce, ÇED Başvuru Dosyası/Proje Tanıtım Dosyası Valiliğe ya da Bakanlığa sunulmuş projelere bu Yönetmeliğin lehte olan hükümleri ve/veya başvuru tarihinde yürürlükte olan Yönetmelik hükümleri uygulanır.

Bugüne kadarki Yönetmelik ve değişikliklerinde hiç rastlanılmayan ve genelde bir ceza hukuku uygulaması olan ve pratikte sanığın lehine olan hükümlerin uygulanması olarak ceza yargılamasında yer bulan bu uygulamanın, son Yönetmelikle ÇED süreçlerinde uygulanmak istenmesi, doğrusu çok şaşırtıcıdır. Bırakalım hukuka aykırı olmayı, bu hukuken mümkün değildir. Elbette ki, bu Yönetmeliğin yayın tarihinden önceki ÇED hazırlıklarının, yürürlük tarihinde geçerli olan ÇED Yönetmeliği’ne tabi olacakları tartışmasıdır.

Yönetmeliğin “Kapsam Dışı Projeler” Başlıklı Geçici Md-2 ve “Kanuni Kapsam Dışı Projeler” Başlıklı Geçici Md-3’e Yönelik Değerlendirmeler

Madde metinleri aşağıdadır:

Kapsam dışı projeler

Geçici Madde 2 – (1) Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin ilk yayım tarihi olan 7/2/1993 tarihinden önce üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projeler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.

Oldukça masum görünen bu madde aslında 07.02.1993 tarihinden önceki bütün işletmelerin ek tesis, genişleme, büyüme, kapasite artırımı, revize işlemi gibi bütün ek veya yeni yatırımlarını, işbu bütün tesisleri süresiz ya da başka bir deyişle işletme ömrünün sonuna kadar ÇED kapsamı dışına çıkartmaktadır.

Kanuni kapsam dışı projeler

Geçici Madde 3 – (1) 23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup, 29/5/2013 tarihi itibarıyla üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.

Bu madde ise 21.05.2013 tarih ve 6486 sayılı Kanun ile (RG. 29.05.2013/28661) ile Çevre Kanunu'na Geçici Madde-3 olarak eklenen maddeye dayanmaktadır. Sadece burada tarih belirtilmiş olup, bu da 6486 Sayılı Kanun'un Resmi Gazete'de yayımlanma, yani yürürlük tarihidir.

Bu maddenin dayanağı olan Çevre Kanunu'nun Geçici Madde-3'ü, Anayasa Mahkemesi tarafından 03.07.2014 tarihinde 2013/89 Esas ile "...*planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya...*" ibaresi yönünden İPTAL edilmiş olup, gerekçeli kararın yayınlanması beklenmektedir.

Bu muafiyet maddeleri ile ilgili olarak mevcut yargısal gelişmeleri şöyle sıralayabiliriz:

(1) 17 Temmuz 2008 Tarih ve 26939 sayılı Resmi Gazetede yeniden yayımlanmış bulunan ÇED Yönetmeliği'nin Geçici 3. maddesi aşağıdadır:

Kapsam dışı projeler

GEÇİCİ MADDE 3 – (1) 7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin,

ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelere veya bu tarihten önce üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projelere Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.

Bu Yönetmelik hakkında, Danıştay 6. Dairede açılmış bulunan 2008/8999 E. sayılı davada, önce yürütmenin durdurulması kararı reddedilmiştir. Yapılan itiraz üzerine Danıştay İDDK'nın 07.10.2010 tarih ve 2010/968 E. sayılı kararla itirazı kabul etmiştir.

(2) Danıştay 6. Daire tarafından 02.02.2011 tarih, 2008/8999 E. ve 2011/165 K. ile yukarıdaki geçici madde iptal edilmiştir. Başka bir deyişle Danıştay'ın hem İ.D.D.K. ve hem de 6. Dairesi, üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projeler dışında muafiyeti uygun bulmamıştır.

(3) Anılan karar 02.02.2011 tarihinde verilmiş ve hemen akabinde, 14.04.2011 tarihinde 27905 sayılı Resmi Gazete'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" yayımlanmıştır. Anılan değişiklik, 17.07.2008 tarihli ve 26939 sayılı Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Geçici 3. maddesinin değiştirilmesi ile ilgili olup, aşağıdadır:

"GEÇİCİ MADDE 3 – (1) 7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinden önce;

a) Üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projelere,
b) Uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelerden

1) Bu Yönetmeliğin EK-I Listesinde yer alan projeler için 17/7/2015 tarihine,

2) EK-II Listesinde yer alan projeler için 17/7/2013 tarihine kadar yatırıma başlanmış projelere, Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.”

Bu değişiklikle ilgili olarak açılan davada, Danıştay 14. Daire’sinin 29.05.2012 tarih ve 2011/14013 E. Sayılı Y.D. kararı ile anılan/ yukarıdaki Yönetmelik değişikliğinin, 1. maddesinin (b) bendinin yürütmesi durdurulmuştur. Aynı konuda başka bir davada da iptal kararı verilmiştir (Danıştay 14. D. 2011/11139 E., 2013/8 K.).

Dava konusu Yönetmelik Değişikliği (R.G. 14.04.2011/27905)’nin 1 (b) maddesi böylece iptal edilmiştir. İptal kararı davacılar 01.04.2013 de tebliğ edilmiş ve 4 gün sonra aynı konuda ve aynı doğrultuda, üçüncü kez Yönetmelik değiştirilmiştir.

(4) Kararla birlikte bu kez 05.04.2013 tarih ve 28609 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile aynı madde üçüncü kez değiştirilmiş olup, değişiklik metni aşağıdadır:

“GEÇİCİ MADDE 3 – (1) 23/6/1997 tarihinden önce yatırım programına alınmış olup 5/4/2013 tarihi itibarıyla planlama aşaması geçmiş olan veya ihalesi yapılmış olan veya üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesislere, Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.”

Görüleceği üzere kapsam daha da genişletilerek düzenleme tekrarlanmış ve yargı kararları hiçe sayılmıştır. Fakat bu değişiklik aleyhine birçok dava açılıp, bunun da iptal edileceği anlaşılınca, bu kez Çevre Kanunu değiştirilmiş ve benzer düzenleme 21.05.2013 tarih ve 6486 sayılı Kanun ile (RG. 29.05.2013/28661) ile 2872 sayılı Çevre Kanunu’na Geçici Madde-3 olarak eklenmiştir.

(5) Davalı İdare 03.10.2013 tarih ve 28784 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan (beşinci) Yönetmelikle açılan davaları “konusuz” bırakmış ve benzer bir maddeyi 2013 Yönetmeliğine de koymuştur. Artık 21.05.2013 tarih ve 6486 sayılı Kanun (RG. 29.05.2013/28661) ile 2872 sayılı Kanuna Geçici Madde-3 olarak eklendiği için, düzenlemenin yasal dayanağı da olduğundan, Danıştay kararları etkisiz hale getirilmiştir. Fakat bu kez de Anayasa Mahkemesi tarafından 03.07.2014 tarih ve 2013/89 Esas ile Çevre Kanunu’na Ek Geçici Madde-3 iptal edilmiştir (Gerekçesi beklenmektedir).

Sonuç olarak; yukarıdaki Yüksek Mahkeme kararları göz önüne alındığında, bu kararlara başkaca ek bir açıklamaya gerek olmadığından, Yönetmeliğin “Kapsam Dışı Projeler” Başlıklı Geçici Md-2 ve “Kanuni Kapsam Dışı Projeler” Başlıklı Geçici Md-3’ü HUKUKA AYKIRIDIR.

Yönetmelik EK-1’e Yönelik Değerlendirmeler

- 2a maddesinde termik santrallerdeki ÇED Raporu hazırlama sınırı 1997’de 150 mw, 2002’de 200 mw iken, şimdi 300 mw’a çıkartılmıştır.
- 4. maddesinde metal endüstrisinde 2008’e kadar yıllık kapasite 50.000 ton olan ÇED Raporu hazırlama sınırı, beş kat artarak 250.000 ton/yıl olmuştur.
- 8a maddesinde demiryolları yapımında ÇED Raporu hazırlama sınırı birden 100 km’ye çıkartılmıştır.
- 13. maddesindeki, boru ile içme suyu taşımaları dışında kalan ve akarsu havzaları arasında su aktarma projeleri için limit on kat artırılarak “10 milyon m3/yıl ve üzeri”nden “100 milyon m3/yıl ve üzeri”ne çıkartılmış.
- 27. maddesindeki madencilik faaliyetlerinde ilk ÇED Yönetmeliği olan 1993’te ÇED Raporu hazırlama sınırında hiçbir alt limit yok iken yıllar içinde bu artmış ve maddedeki seviyelere çıkmıştır.

- 31. maddesindeki petrol, doğalgaz ve kimyasal depolama tesislerinde ÇED Raporu hazırlama sınırı 5.000 m³ iken, bu şimdi on kat artırılarak 50.000 m³ olmuştur.
- 39. maddesindeki, cam, cam elyafı ve taş yünü tesislerinde ÇED Raporu hazırlama sınırı 100.000 ton/yıldır.
- Ayrıca yat yanaşma yerleri, 3.000.000 m³ ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri ile toplu konut projeleri, hastaneler, golf alanları ve alışveriş merkezleri listeden çıkartılmıştır.

Yönetmelik EK-2'ye Yönelik Değerlendirmeler

- 27c maddesindeki fermantasyon ile şalgam veya sirke üretim tesisleri için limit "5.000 litre/yıl ve üzeri"nden "1.000.000 litre/yıl ve üzeri"ne çıkartılmıştır.
- 27e maddesindeki zeytin işleme tesisi için limit "5 ton/yıl ve üzeri"nden "1.500 ton/yıl ve üzeri"ne çıkartılmıştır.
- 27h maddesindeki meyve püresi, meyve konsantresi veya meyve türevli içecek üretilen tesisler için limit "5.000 litre/yıl ve üzeri"nden "1.000.000 litre/yıl ve üzeri"ne çıkartılmıştır.
- Arazi kullanımı değişikliğine neden olan projeler çıkartılmıştır.
- Feribot iskeleleri çıkartılmıştır.
- Ulaştırma amacı ile kullanılan 10 km. ve üzeri tünel projeleri çıkartılmıştır.
- 33. maddesindeki toplu konut projeleri için limit "200 konut ve üzeri"nden "500 konut ve üzeri"ne çıkartılmıştır.
- Eğitim kampüsleri ve hastaneler çıkartılmıştır.
- 47. maddesindeki yer altı suyu çıkarma veya yer altında depolama projeleri için limit "300.000 m³/yıl ve üzeri"nden "1.000.000 m³/yıl ve üzeri"ne çıkartılmıştır.

- Cevher hazırlama tesisleri ile tuzun çıkarılmasına yönelik projeler çıkartılmıştır.
- Yönetmeliğin Ek-1'inde yer alan sanayi ve enerji tesislerinin sökümü çıkartılmıştır.

Yönetmelik ile birlikte;

- Ekosistem yırtılmalarına yol açan büyük ulaşım projeleri olan, “şehirlerarası karayolları, demiryolu ve havaalanları, tüneller, feribot iskeleleri”,
- Arkeolojik mirasın yok olmasına yol açacak, “yeraltından geçen demiryolu hatları, metrolar”,
- Kıyı ve deniz ekosistemini, bunların beslenme alanlarını yok eden, “derin deniz deşarjı projeleri, 3.000.000 m3 ve üzeri denizden, göllerden ve nehirlerin dibinden malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri. Akarsu havzaları arasındaki su transferleri, güneşlenme, sportif amaçlı iskeleleri, yeraltı suyu çıkarma veya yeraltında depolama projeleri”, farklı akarsuların yatağını değiştirerek yapılan “100 milyon m3/yıl sınırı altında kalan HES projeleri, 1.000.000 m3/yıl altında kalan yer altı suyu çıkartılmasına dair projeler”,
- Önemli kuş konaklama bölgeleri olan, “tuzun çıkarıldığı alanlarda yürütülen faaliyetler”,
- Plansız, noktasal gelişmenin somut örnekleri olan “toplu konut projeleri, hastane kampüsleri, eğitim kampüsleri, alışveriş merkezleri”,
- Doğal alanlar kadar kentsel belleği yok eden, gerçekleşen uygulamalar ile yaşayanların borçlandırılarak kent dışına sürüldüğü “kentsel dönüşüm alanları, (kentsel dönüşüm kararı veren ve planını yapan Bakanlığa bırakılarak)”,

- Doğal ormanlarımızda yaratılan tahribat ile yeraltı suyuna olumsuz etkisi bilinen, “golf tesisleri, olimpiik spor kompleksleri”,
- En geniş şekliyle orman talanına ve tarım alanlarının yok olmasına yol açacak “arazi kullanım vasfını değiştirmeyi amaçlayan projeler”, diğer bir ifadeyle “orman alanlarının başka amaçla kullanıma dönüştürülmesi projeleri ile tarımsal amaçlı su yönetimi projeleri”,
- Çevresel etkileri somut olarak bilinen, “nükleer santral, termik santral, kurşun fabrikası gibi tesislerin sökülmesi gibi faaliyetler, seramik üreten tesisler, beyaz eşya boyama, sanayi ve enerji tesislerinin sökümü faaliyetleri”,
- Çevresel etkinin tribün sayısı ile arttığı bilinmesine karşın, karar için “kurulu güç kriteri getirilen rüzgâr enerji santralleri”,

ÇED sürecinden muaf tutulmuştur. Tüm bu değişikliklerin hangi gerekçe ve bilimsel kriterlerle belirlendiği belirsizdir. Bunları belirlemek, kaldırmak, eklemek, yükseltmek gibi her tür idari faaliyet, tartışmasız bir şekilde bilimsel kriterlere dayalı olmalıdır. Bunları belirlemek elbette İdarenin görevidir ve takdir hakkıdır. Ama bu takdir hakkı, Anayasa md. 56 ve Çevre Kanunu ile ve Anayasa Md. 90/son gereği Türkiye’nin taraf olduğu çevre ile ilgili uluslararası sözleşmelerle sınırlıdır.

Sonuç

Türkiye’nin iç hukuk sistemine dâhil ettiği çevresel etki değerlendirme süreci, maalesef geçen yıllar içerisinde başlangıçtaki noktadan geriye doğru gitmiştir. Olumlu yön ise halkın ÇED konusundaki duyarlılığının artması ve birçoğ hukukçunun ÇED kararları ile ilgili olarak açılan davaları yürütme beceri ve deneyimini kazanmış olmasıdır.

Çevre Düzeni Planları ve Stratejik Çevresel Etki Değerlendirmesi’nin birlikte yürüyeceği bir sistemin oluşması gerekmektedir.

Ayrıca gerek İdarenin ve gerekse ÇED raporlarını hazırlayan yetkilendirilmiş şirketlerin, çalışmalarında havza ve kümülatif etki kriterlerini ön koşul olarak kabul edip uygulamaları gerekmektedir. Sürdürülebilir kalkınma veya sürdürülebilir yaşam denilsin, sürdürülebilirlik kavramının varlığı/yokluğu bu iki ön koşulun varlığına bağlıdır. Bu hususun en kısa zamanda hukuk sistemimize, “Stratejik ÇED” gibi dâhil edilmesi gerekmektedir.

ÇED sürecinin en büyük eksikliği ise halkın katılımıdır. Türkiye’nin Aarhus Sözleşmesini henüz imzalamamış olması, bu süreci takdiri ve yönetimi İdare ile yatırımcı şirkete bağlı olan, eksik bir bilgilendirme sürecine dönüştürmektedir.

7. TÜRKİYE’DE ÇED SÜREÇLERİNDE YAŞANAN SORUNLAR

Birinci grup çalışmasında katılımcılara önce ÇED Yönetmeliği’nin Ek-1 (Tablo 1) ve Ek-2 (Tablo 2) listelerine tabi projelere yönelik adımlar özetlenmiş ve ardından her bir katılımcının beş adet sorun belirleyerek bu sorunları ilgili adımlarla eşleştirmeleri istenmiştir. Bu bölümde toplanan sorunlar, katılımcıların sektörlerine göre ayrılarak toplanmıştır. Dolayısıyla, aşağıda detaylı bir şekilde yer verilen sorunlar, fikir birliği aranmaksızın, ait olduğu sektör içerisinde belirtilmiştir. Bu kapsamda, kamu temsilcilerinin sorun olarak belirttikleri konular kamu temsilcileri başlığı altında toplanmıştır ancak bu görüşlerde tüm kamu temsilcilerinin hem fikir olduğu anlamına gelmemektedir. Aynı husus diğer sektörler için de geçerlidir.

Çalışma sonunda katılımcılardan toplanan 106 adet sorunun, konularına göre dağılımına bakıldığında, aşağıdaki konu başlıklarının ön plana çıktığı görülmektedir:

- Katılım
- Kapsam
- Öncelikler
- Yöntem
- Bilimsel içerik
- Mevzuat
- Farkındalık

- ÇED süreçlerinin bağımsızlığı
- Yargılama
- Değerlendirme
- İzleme
- İtiraz/şikayet
- Kapasite

Tablo 3: Sorunların konu başlıkları ve katılımcılara göre dağılımı

	Kamu	STK	Akademi	Avukat	Özel Sektör
Katılım	7	12	2	3	2
Kapsam	2	12	2	3	4
Öncelikler	3	11	4	-	1
Yöntem	3	5	3	3	3
İçerik	1	9	3	1	-
Mevzuat	4	5	-	3	1
Farkındalık	6	4	-	-	2
Bağımsızlık	1	2	4	2	-
Yargılama	2	6	-	1	-
Değerlendirme	1	5	2	1	-
İzleme	3	1	1	1	-
İtiraz/Şikayet	-	3	1	1	-
Kapasite	-	2	2	-	1

Sorunların konu başlıkları ve katılımcılara göre dağılımı Tablo 3'te görülmektedir. Buna göre; kamu temsilcileri tarafından belirtilen sorunların katılım ve farkındalık konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Kamu temsilcilerinin üçüncü sırada öne çıkardıkları konu ise mevzuattır. STK temsilcilerinin belirledikleri sorunlar ise büyük bir yoğunlukla katılım, kapsam ve öncelikler konularında yoğunlaşmaktadır. Akademisyenler tarafından belirlenen sorunların yoğunlaştığı konuların başında öncelikler ve ÇED süreçlerinin bağımsızlığı gelirken, bunları ÇED süreçlerinde benimsenen yöntemler ve ÇED raporunun içeriği izlemektedir. Avukatlar tarafından belirlenen sorunlar da STK temsilcileri ile benzer bir şekilde katılım ve kapsam konularında yoğunlaşmaktadır. Bununla birlikte ÇED süreçlerinde benimsenen yöntemler ve mevzuat konuları da ön plana çıkmaktadır. Son olarak özel sektör temsilcileri tarafından belirlenen sorunların da kapsam ve ÇED süreçlerinde benimsenen yöntemlerde yoğunlaştığı görülmektedir.

Katılım

106 adet sorundan 26'sı katılım ile ilgilidir. Bu sorunların 12'si sivil toplum temsilcileri, altısı kamu temsilcileri, üçü avukatlar, ikisi akademisyen ve ikisi özel sektör temsilcileri tarafından belirlenmiştir.

STK temsilcileri, çevresel etki değerlendirme süreçlerinde halkın katılımı konusunda yaşanan sorunları, katılım süreçlerinin etkin bir şekilde işletilememesi, halkın katılımının sadece yerine getirilmesi gereken bir aşama olarak görülmesi, katılım aşamasının ÇED süreci belirli bir aşama kaydettikten sonra, sonuna doğru yer alması, STK'ların ÇED süreçlerine katılım ile ilgili olarak kapasitelerinin yetersiz olması, halkın katılım toplantılarının amacından uzaklaşarak sadece yatırımcı şirketlerin vaatlerini sunduğu toplantılara dönüşmesi, vatandaşların temel hak ve sorumluluklarını bilmemesi, değerlendirme aşamasında katılımın yetersizliği, halkın süreçler hakkında yeterli bilgi sahibi olmaması, halkın görüş ve itirazlarının dikkate alınmaması olarak belirtmiştir.

Avukatlar, yatırımcı şirket ile ilgili kamu kurumlarının iletişiminin etkin bir katılıma engel olmasını, ÇED Yönetmeliği Ek-2 liste kapsamındaki projelere yönelik süreçlerde katılıma yer verilmemesini ve Türkiye'nin henüz Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi)'ni imzalamamasını sorun olarak belirtmiştir.

Akademisyenler, ÇED süreçlerinde katılımı ilgili yaşanan sorunları, bilgi akışına yönelik mekanizmaların eksik oluşu ve katılımıda tüm paydaşların temsil edilmemesi olarak belirtmiştir.

Kamu temsilcileri ise, sürece tüm paydaşların katılımının sağlanamaması, halkın katılım toplantılarının engellenerek halkın bilgilendirilmesinin engellenmesi veya yöreden olmayan kişilerce halkın yanlış bilgilerle yönlendirilmesi veya proje dışındaki konuların gündeme getirilmesi, izleme aşamasının yeterince şeffaf bir süreç olarak işletilememesi, ÇED olumlu kararı verilen projelerin hiçbir şekilde engellenemeyeceği yönündeki algı ve ÇED süreçlerinin geniş katılımı süreçler olduğunun yeterince bilinmemesini sorun olarak belirtmiştir. Kamu temsilcileri, ÇED süreci başlaması ile katılımın da başlatıldığını, buna yönelik duyuruların yapıldığını, raporların yayımlandığını ancak bu konuda tam tersi yönde bir algının olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, ÇED raporlarına yönelik STK ile üniversitelerin öneri veya ÇED formatını zenginleştirmeye yönelik görüş yerine sadece eleştiri sunması da kamu temsilcileri tarafından sorun olarak belirtilmiştir.

Özel sektör temsilcileri, halkın toplantılarının engellenerek halkın bilgilendirilmesine engel olunmasını ve halkın katılım toplantılarının gerçekleştirilme şeklinin katılım süreçlerinde sorunların nedeni olarak belirtmiştir.

Katılım konusunda, STK, avukat ve akademisyenlerin görüşünün katılım süreçlerinin yetersizliği ve etkin olmayışı yönünde ortaklaşığı, kamu ve özel sektör temsilcilerinin görüşünün ise

katılım süreçlerinde yerel halkın farklı gruplarca yönlendirildiği ve halkın bilgilendirilmesinin engellendiği yönünde olduğu görülmektedir.

Kapsam

Katılım konusundan sonra ikinci olarak ön plana çıkan konu ÇED süreçlerinin kapsamıdır. 106 adet sorundan 23'ü ÇED süreçlerinin kapsamı ile ilgili olup bu sorunların 12'si sivil toplum temsilcileri, dördü özel sektör temsilcileri, üçü avukatlar, ikisi kamu temsilcileri ve ikisi de akademisyenler tarafından belirlenmiştir.

STK temsilcileri, ÇED süreçlerinde üstün kamu yararı değerlendirilmesine yer verilmediği, ÇED süreçlerinin planlama ile ilgili süreçlerden (çevre düzeni planları, bölge planları vb) kopuk bir şekilde yürütüldüğünü, sağlık, sosyal ve kültür etki değerlendirmenin eksik olduğu, ekolojik değerlendirmelerinin yetersiz olduğu, kümülatif etkilerin dahil edilmediği ve ÇED Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikler ile Ek-2 listesinin kapsamının daraltıldığını belirtmiştir.

Özel sektör temsilcileri ise, STK temsilcileri ile benzer bir şekilde ÇED süreçlerinde sosyal boyutların yer almayışını sorun olarak belirtmiştir. Ayrıca, Ek-1 ve Ek-2 listelerin kapsamlarının doğru belirlenmediği, etki alanı, konumu vb özellikleri nedeniyle ÇED kapsamında olması gereken birtakım projelerin kapsam dışı bırakılması, ÇED süreçlerinin havza bazında gerçekleştirilip, 2-3 yılda bir tekrarlanması yerine sadece kapasite artışlarının ÇED'e tabi olması da özel sektör temsilcileri tarafından sorun olarak görülmektedir.

Avukatlar, ÇED süreçlerinde kümülatif etki değerlendirmeye yer verilmediğini, ÇED süreçlerinden muaf olmanın kapsamını genişletildiğini, mekana ve zamana göre çevresel etki değerlendirme kapsamının belirlenmediğini belirtmiştir.

Akademisyenler, ÇED süreçlerinde alternatiflerin ve planlanan

projelerin bazı önemli etkilerinin dikkate alınmadığını belirtirken, kamu temsilcileri ise birtakım projelerin, ÇED mevzuatındaki değişiklikler ile Ek-2 listesi kapsamında çıkartılmasının, ÇED dışındaki konularda izin aşamasında sorunlara neden olduğunu ve ÇED süreçlerinin sosyolojik boyutunun eksik olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte, Ek-2 listesi ile ilgili bu kapsamdaki projelere yönelik ÇED uygulanmayacağı yönünde yanlış bir algının olduğu, Ek-2 kapsamında ÇED süreçlerinin il müdürlükleri tarafından yürütüldüğü belirtilmiştir.

Öncelikler

Üçüncü sırada yer alan konu öncelik olup, 106 adet sorundan 19'u ÇED süreçlerindeki öncelikler ile ilgilidir. Bu sorunların 11'i STK temsilcileri, dördü akademisyenler, üçü kamu temsilcileri ve bir adedi de özel sektör temsilcileri tarafından belirlenmiştir.

STK temsilcileri, ÇED süreçlerinde üstün kamu yararına, sağlık, sosyal, kültürel ve ekolojik etkilere öncelik verilmesi gerekirken, ekonomiye öncelik verilmesinin sorunlara neden olduğunu belirtmiştir.

Akademisyenler, çevresel etki değerlendirmenin temelinde ekolojik sürdürülebilirlik olması gerekirken, bu süreçlerin insan merkezli yürütüldüğü, önemli çevresel etkilere öncelik verilmediği, teknik ve maddi çözümlerin yeterli görülerek ÇED olumlu kararlarının verildiğini belirtmiştir.

Kamu temsilcileri tarafından ise, ulusal öncelikler arasında çevre politikalarının yer almadığı, özellikle katılım aşamasında projeye yönelik konular yerine siyasi vb konuların ön plana çıkartıldığı, çevresel etki değerlendirmede projelerin sosyolojik boyutunun göz ardı edildiği belirtilmiştir.

Önceliklerle ilgili olarak, STK, kamu ve özel sektör temsilcileri ile akademisyenlerin ortak görüşü, ÇED süreçlerinde sosyal etki değerlendirmenin göz ardı edildiği yönündedir.

Yöntem

106 sorunun 17'si ÇED süreçlerinin yöntemine yönelik olup bunların beşi STK temsilcileri, üçü kamu temsilcileri, üçü özel sektör temsilcileri, üçü avukatlar ve üçü akademisyenler tarafından belirtilmiştir.

STK temsilcileri, ÇED süreçlerinde uzlaşmacı katılımcı yöntemlerin ve itiraz hakkından önce katılıma imkan veren yöntemlerin eksik olduğunu, ÇED süreçlerini diğer plan/program süreçleri ile entegre edecek ve kümülatif etki değerlendirme yapma imkanı verecek yöntemlerin eksik olduğunu ve bilimsel yaklaşımların benimsenmediğini belirtmiştir.

Kamu temsilcileri ise ÇED sürecinin aynı zamanda bir kriz yönetimi olduğundan, ÇED aşamasında ortaya çıkan sorunların ÇED sürecinden önce önlenmesine yönelik yöntemlerin eksik olmasının ve ÇED aşamalarına yönelik belirlenen sürelerin sorunlara neden olduğunu belirtmiştir.

Özel sektör temsilcilerinin belirttiği sorunlardan ÇED süreçlerinin yöntemine ilişkin olanlar ise, Ek-1 ve Ek-2 listelerinin kapsam belirleme kriterlerinin uygunsuzluğu, halkın katılım toplantılarının yapılaş yöntemi ve ÇED raporlarının hazırlık süreçlerinin il müdürlüklerine göre değişiklik göstermesidir.

Avukatlar, ÇED sürecinin tümü, kapsam belirleme ve izleme ve denetim aşamalarının yöntemlerine sorunlar tespit etmiştir. ÇED sürecinin amacının dışına çıkılarak sadece yerine getirilmesi gereken bir prosedür gibi uygulandığı, ÇED kapsamı belirlenirken zamana ve mekana dayalı tespitlerin yapılmadığı, etkin bir izleme ve denetleme sürecinin olmadığı belirtilmiştir.

Akademisyenler, alternatiflerin değerlendirilmediğini, ÇED süreçlerinin ekolojik sürdürülebilirlik kapsamında ele alınmadığını, izleme ve denetlemenin yetersiz olduğunu belirtmiştir.

İçerik

Katılımcılar tarafından tespit edilen 106 sorundan 14'ü ÇED raporlarının içeriğine yönelik olup, bunların dokuzu STK temsilcileri, üçü akademisyenler, biri avukatlar ve biri de kamu temsilcileri tarafından belirtilmiştir.

ÇED raporlarının içeriği ile ilgili olarak, STK temsilcileri, akademisyenler ve avukatların fikir birliğine vardığı konunun raporların bilimsel içerikle hazırlanması yerine ticari bir faaliyet olarak ve göstermelik yapıldığı bunun sonucunda da ÇED raporlarının içeriklerinin genelde projenin yer aldığı bölgenin özelliklerini yansıtmadığını, birçok açıdan birbirinin tekrarı olduğu görülmektedir. Bunun dışında, yine STK temsilcileri tarafından ÇED yeterlik belgesi olan kuruluşların, projelerin gerektirdiği teknik kapasiteye sahip olmadığı, proje sahalarına yönelik veri eksiklikleri olduğu (ekolojik değerler, ekosistem hizmetleri), ÇED raporlarında yanlış bilgilere yer verildiği belirtilmiştir. Kamu temsilcileri tarafından belirtilen sorun da ÇED raporlarının niteliğine yönelik olup, ÇED firmalarının raporların bazı bölümlerini diğer raporlardan kopyalamasını sorun olarak belirtilmiştir.

Mevzuat

106 sorunun 13'ü mevzuatla ilgili olup, bunların beşi STK temsilcileri, dördü kamu temsilcileri, üçü avukatlar ve biri özel sektör temsilcileri tarafından tespit edilmiştir.

STK temsilcileri tarafından, mevzuatın halk tarafından yeterli bir şekilde bilinmediği, etkin bir katılım için mevzuat eksikliği olduğu, ÇED Yönetmeliği'nin Ek-1 ve Ek-2 listeleri ile geçici maddelerinin dayanaklarının eksik olduğu, ÇED Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikler ile Ek-2 listesinin kapsamının daraltıldığı, çevre mevzuatındaki limit değerlerin doğru belirlenmediği belirtilmiştir.

Kamu temsilcileri de, STK temsilcileri ile benzer bir şekilde, mevzuata ilişkin yeterli bilgi sahibi olunmadığını belirtmiş ve buna ilaveten

mevzuatın (kanunlar, yönetmelikler, genelgeler, uygulama talimatları) bütüncül bir şekilde değerlendirilmediğini belirtmiştir. Ayrıca kamu temsilcileri, birtakım projelerin, ÇED mevzuatındaki değişiklikler ile Ek-2 listesi kapsamında çıkartılmasının, ÇED dışındaki konularda izin aşamasında sorunlara neden olduğunu belirtmiştir.

Avukatlar, mevzuattaki değişiklikler ile ÇED süreçlerinden muaf olmanın kapsamını genişletildiğini, vazgeçme (red) hukukunun bulunmadığını, katılıma yönelik ulusal mevzuatın eksik olduğunu ve Türkiye'nin henüz Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi)'ni imzalamadığını belirtmiştir.

Farkındalık

Farkındalık konusu ile ilgili olan 12 sorunun altısı kamu temsilcileri, dördü STK temsilcileri ve ikisi özel sektör temsilcileri tarafından belirtilmiştir.

Kamu temsilcileri, karar vericiler ve özel sektör tarafından ÇED süreçlerinin yatırımların önünde engel olarak görüldüğü, halkın her koşulda ÇED olumlu kararı çıkacağı yönünde ön yargısının olduğu ve mevzuatla ilgili yeterli bilgisinin bulunmadığı, mevzuatın (kanunlar, yönetmelikler, genelgeler, uygulama talimatları) bütüncül bir şekilde değerlendirilmediği, halkın katılım toplantılarında projeye yönelik konuların tartışılması yerine siyasi vb başka konuların gündeme getirildiği ve ÇED olumlu kararının tek başına projenin hayata geçirilmesi için yeterli sanıldığını belirtmiştir.

STK temsilcileri tarafından ise, kamuoyunun ÇED süreçlerinin önceliğinin yeteri kadar farkında olmadığı, ÇED raporlarının içeriğinin değerlendirilmesi, çevre mevzuatı ve dava süreçleri konularında halkın yeterli bilgiye sahip olmadığı belirtilmiştir.

Özel sektör temsilcileri ise kamu kurum ve kuruluşlarının ÇED süreçleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmadığını, bu yüzden

yatırımcı firmaların yanlış yönlendirildiğini ve inşaat aşaması başladıktan sonra projeye yönelik ÇED süreçlerinin başlatılabildiği ve halkın yatırımcı firmanın taahhütlerine uymadığı durumlarda yapılması gerekenler konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığını belirtmiştir.

Bağımsızlık

Akademisyenler, STK temsilcileri, avukatlar ve kamu temsilcilerinin görüşleri ÇED süreçlerinin yatırımcı şirket tarafından finanse edildiği, ÇED'in ticari bir faaliyete dönüştüğü yönünde ortaklaşmaktadır. Akademisyenler ayrıca, siyasi gündem, ekonomik kaygılar ve baskılar nedeniyle ÇED süreçlerinin objektif olmamasını sorun olarak belirtmiştir.

STK temsilcileri ise, yatırımcı firma, ÇED yeterlik belgesi olan kuruluş ve karar vericilerin işbirliği içerisinde olduğu yönündeki algının halkta dışlanmışlık hissine neden olduğu ve ÇED değerlendirme sürecinin kamu yararı gözetilerek çıkar gruplarından bağımsız yapılmadığını belirtmiştir.

Yargılama

STK temsilcileri, mahkeme kararlarının uygulanmadığını, bilirkişi heyetinin projeye ve bölge özelliklerine göre belirlenmediğini ve bunun sonucunda da bilirkişilerin konu ve alanla ilgili yeterli bilgisinin olmadığını, dava devam ederken projelerin gerçekleştirilmeye başlanması, keşif ve bilirkişi ücretlerinin çok yüksek olduğunu, dava masrafları yüzünden dava açılmadığı veya yürütmeyi durdurma kararı verilmediği zaman yatırımların telafisi mümkün olmayan etkilere neden olabildiğini belirtmiştir.

Kamu temsilcileri ise, mahkeme kararlarında uygulama ve yönetmelik esasları ile bağdaşmayan değerlendirilmelerin yapıldığını, mahkemelerce aynı projeye yönelik farklı bilirkişi raporlarının değerlendirmeye alınabildiğini belirtirken, avukatlar, yargı süreçlerinin adil ve demokratik olmadığını, yargısal

denetimin önünün giderek kapatıldığını ve idari yargının işlemez hale getirildiğini belirtmektedir.

Değerlendirme

STK temsilcileri tarafından, ÇED raporlarının, karar vericiler tarafından, içeriğinin göz ardı edilerek şeklen değerlendirilmesi, değerlendirme sürecinde katılımın yetersiz olması, 1993-2014 yılları arasındaki ÇED olumsuz karar sayısı ile ÇED olumlu karar sayısı arasındaki ciddi fark olması, inceleme değerlendirme süreçlerinde itirazların dikkate alınmaması sorun olarak belirtilmiştir.

Akademisyenler ise, ÇED olumlu kararı verilmesinde çevresel tahribatın telafisi olarak teknik ve maddi çözümlerin göz önünde bulundurulması yeterli görüldüğünü belirtmiştir. Avukatlar da STK temsilcileri ile benzer bir şekilde, ÇED raporlarının inceleme değerlendirme aşamasında içeriklerin yeteri kadar incelenmemesini sorun olarak belirtmiştir. Kamu temsilcileri ise, değerlendirme süreci için mevzuatta öngörülen süreler ile gerçekte ayrılan sürelerin uyumsuzluğunu sorun olarak belirtmiştir.

İzleme

Kamu temsilcilerinin görüşleri, avukatlar, akademisyenler ve STK temsilcilerinin görüşleri izleme ve denetleme süreçlerinin yetersizliği yönünde ortaklaşmaktadır. Ayrıca, kamu temsilcileri, izleme aşamasının yeterince şeffaf bir süreç olarak işletilememesi ve bir projenin ÇED olumlu kararı aldıktan sonra başka bir izin vb yaptırıma tabi olmadığı yönünde bir algı olmasını sorun olarak belirtmiştir.

İtiraz/Şikayet

STK temsilcileri, ÇED süreçlerinde halkın itirazlarının dikkate alınmadığını ve itiraz aşamasına gelmeden önce başka katılımcı süreçlerin olmadığını belirtmiştir.

Akademisyenler yatırım başlamadan itiraz ve iptal süresi olmayışını, avukatlar ise rapora itirazın dava yoluyla olmasının sorunlarına dikkat çekmiştir.

Kapasite

STK temsilcileri, ÇED yeterlik belgesi olan kuruluşların teknik bilgi açısından kapasitelerinin yetersiz olabildiğini, katılım aşamasında STK'ların teknik bilgi, insan gücü ve maddi kaynak açısından kapasitelerinin yetersiz olduğunu belirtmiştir. Akademisyenler ise, bilimsel gerçeklere dayalı bilginin yaygınlaşmadığını ve ÇED raporlarının değerlendirme aşamasında uzman eksikliğinin bulunduğunu belirtmiştir. Özel sektör temsilcileri, kamu kurum ve kuruluşlarının ÇED süreçleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıklarını belirtmiştir.

8. TÜRKİYE’DE ÇED SÜREÇLERİNİN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Türkiye’de ÇED süreçlerinin iyileştirilmesi için öneriler geliştirmeye yönelik ikinci grup çalışmasında kolaylaştırıcılar, katılımcılar tarafından birinci grup çalışmasında belirlenen sorunlardan katılım, içerik, yargılama ve izleme ve denetim ile ilgili olanları konularına göre dört gruba ayırmıştır. Ardından katılımcılar da karma bir şekilde dört gruba ayrılarak her bir sorun grubu için öneri geliştirmeleri istenmiştir. Dolayısıyla bu bölümde öneriler, katılımcıların temsil ettikleri sektörlere göre ayrılmadan, grup çalışması esnasında belirtilenlerden derlenmiştir.

Katılım

ÇED süreçlerinde halkın katılımının etkinleştirilmesi için katılımla ilgili mevzuat ve mevcut katılım süreçlerinin iyileştirilmesi (toplantıların düzenleniş biçimi, yönetimi vb) ile ilgili öneriler geliştirilmiştir.

Mevzuatla ilgili olarak; ÇED Yönetmeliği’nden ayrı olarak halkın katılımı toplantıları ile ilgili koşulları düzenleyen bir mevzuatın hazırlanması ve uygulanması önerilmiştir. Ayrıca, Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Verme Sürecine Toplumsal Katılım ve Adalet Erişim Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi)’nin imzalanması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Mevcut katılım süreçlerinin iyileştirilmesi için ise, toplantıların düzenlenme koşullarını kontrol eden/denetleyen mekanizmaların

kurulması, toplantı tarihlerinin il çevre ve şehircilik müdürlükleri tarafından muhtarlar ve yerel STK'lara doğrudan duyurulması ve toplantıların herkesin katılımını sağlayacak büyük mekanlarda yapılması önerilmiştir. Ayrıca, halkın katılımı toplantılarının iki aşamalı olarak yapılması, ilk aşamada proje tanıtımına yer verilmesi, görüş ve itirazların kayda alınması, ikinci aşamada da bu öneri ve görüşlere yanıtlara yer verilmesi önerilmiştir. Halkın katılımı toplantılarında projeye karşı görüşlere sahip kişi ve grupların da sunum yapması ve proje sahipleri ile diğer çıkar gruplarının konularını ifade etmeleri için eşit süre verilmesinin gerekliliği belirtilmiştir. Ayrıca, halkın bilgilenme düzeyinin artırılması için projenin içeriğinin basit bir dille anlatılması önerilmiştir.

Mevcut durumda, halkın katılım toplantılarının gerçekleşip gerçekleşmemesinin değerlendirme aşamasında bir etkisi olmayışından yola çıkılarak, halkın katılımı toplantılarının çevresel etki değerlendirme süreci içinde belli bir puanlaması, ağırlığının olmasının katılımı etkinleştirmede önemli olacağı belirtilmiştir.

Ancak, bu önerilere kamu temsilcilerinin katılmadığı noktalar olmuştur. Şöyle ki, halkın katılımı toplantıları her kesime açıktır. Duyurular herkesin ulaşabileceği ulusal ve yerel gazetelerde, muhtarlıklarda ve internet ortamında yapılmaktadır. Dolayısıyla, herkese yapılan duyurular için STK'lara bir ayrıcalık tanınması söz konusu olmayıp, hangi STK'ya, ne amaçla ve nasıl bildirim yapılacağı konusu uygulama açısından uygun değildir. Ayrıca, halkın katılımı toplantılarında, projeye karşı görüşe sahip kişi ve kuruluşlara da sunum hakkı tanınması hem mevzuata hem uygulamaya aykırıdır ve halkın katılım toplantılarının amacı ile örtüşmemektedir. Tüm ilgililerin görüşlerini İl Müdürlüklerine veya Bakanlığa iletebildiği şeffaf bir süreç vardır.

İçerik

ÇED raporlarının içeriği konusundaki sorunlar da üç alt başlığa ayrılarak her bir grup için öneriler geliştirilmiştir: ÇED raporlarında

kümülatif etki değerlendirmeye ve mekana-zamana bağlı tespitlere yer verilmemesi, tek boyutlu değerlendirme yapılması, içeriklerin bilimsel olmaması (bölgeye özel verilere yer verilmemesi).

ÇED raporlarında kümülatif etki değerlendirmeye ve mekana-zamana bağlı tespitlere yer verilmemesi ile ilgili olarak; stratejik çevresel değerlendirme ve üst ölçekli planlamanın gerekliliği ve bütüncül olması üzerinde durularak, çevre düzeni planlarının katılımcı bir şekilde oluşturulması, çevresel etki değerlendirmelerin mekana ve zamana dayalı tespitlere dayalı olması, ÇED süreçlerinde esas alınacak temel ilkelerin havza bazında belirlenmesi önerilmiştir.

Tek boyutlu değerlendirme yapılması ile ilgili olarak; ÇED Yönetmeliği Ek-3'te yer alan çevresel etki değerlendirmesi genel formatına sosyal etki değerlendirme formatının eklenmesi, ÇED yeterlik belgesi olan kuruluşların yatırımcı firmalarla ekonomik bağının engellenmesi, çevresel fayda maliyet analizlerine toplumsal ve sağlık maliyetlerinin eklenmesi önerilmiştir.

ÇED raporlarının içeriklerin bilimsel olmaması (bölgeye özel verilere yer verilmemesi) ile ilgili olarak ise, şeffaf ve açık bir değerlendirme platformunun kurulması, ÇED süreçlerinde yer alan uzmanların proje ve alana göre çeşitlendirilmesi, ÇED raporları hazırlanırken, proje ve alana göre uzmanlaşmış bağımsız akademisyenlerden oluşan bir gözetmen ekibinin oluşturulması ve bu ekibin ÇED sürecini denetlemesi ve tüm ÇED süreçlerinin oluşturulacak bu bağımsız akademisyen ekibi ve STK'lar tarafından değerlendirmeye tabi tutulması, ÇED raporlarında tespit edilen bilimsel hatalara yönelik cezalandırma mekanizmalarının kurulması önerilmiştir. Ancak bu önerilere kamu temsilcileri katılmamıştır.

Yargılama

Yargılama konusundaki sorunlarla ilgili olarak, öncelikle sorunlar yargılama aşamalarına göre gruplandırılmış ardından her bir aşama için öneriler geliştirilmiştir.

Hukuki süreçlere başvurmadan önce, itiraz aşaması ile ilgili olarak, itirazların değerlendirilmesi ve geri bildirimine yönelik gerekli geribildirim mekanizmalarının oluşturulması, ÇED raporlarında gerekli geri bildirim bölümlerine yer verilmesi, ÇED hazırlık süreçlerine ilgili meslek odalarının, STK'ların vb kurumların dahil edilmesi, inceleme değerlendirme komisyonlarına ilgili meslek odalarının, STK'ların vb kurumların dahil edilmesi önerilmiştir. Böylelikle dava açma aşamasında önce uyuşmazlıkların mümkün olduğunca çözülmesi amaçlanmıştır.

Dava aşamasında ise, evre davalarında, dava n maliyetlerinin önce kamu tarafından karşılanması, ardından dava sonucuna göre kaybeden taraftan tahsil edilmesi veya masrafların karardan bağımsız olarak devlet tarafından karşılanması, dava açma sresinin 60 güne çıkartılması ve temyiz ve itiraz sürelerinin yeniden düzenlenmesi önerilmiştir. Ancak bu önerilere kamu temsilcileri katılmamıştır.

Dava aşamasında ise, özellikle davalar devam ederken projelerin hayata geçirilmesi sorunundan yola çıkarak, yürütmeyi durdurma kararı verilme koşulları ile ilgili yasal düzenlemelerin iyileştirilmesi ve dava süreçlerinin hızlandırılması önerilmiştir.

evre davaları çoğunlukla teknik konulara yönelik olduğundan, bilirkişi incelemeleri de davanın gidişatı açısından önem taşımaktadır. Bilirkişi incelemelerine yönelik sorunlarla ilgili olarak, bilirkişilerin belirlenmesinde taraf görüşlerinin, meslek önerilerinin dikkate alınması, bilirkişi raporlarına itiraz ve ek rapor taleplerinin kabul için mekanizmalar yaratılması, projenin yer aldığı bölgeden bilirkişilerin seçilmesi, meslek odalarının, uzmanların bilirkişi olarak belirlenmesi ve hakimler ve bilirkişilere yönelik ceza sisteminin oluşturulması önerilmiştir. Ayrıca, evre ihtisas mahkemelerinin kurulmasının da hem bilirkişi seçiminde hem de karar aşaması için önemli olduğu üzerinde durulmuştur.

Mahkeme kararlarına yönelik sorunlarla ilgili olarak ise, kararların

etkin uygulanması için mahkemelerin kararları yerelde savcılara da tebliğ etmesi, dava süreçleri bitmeden ve iptal kararları alındıktan sonra aynı projeye yönelik 2. ÇED başvurularının kabul edilmemesi ve bu konuyla ilgili 2009 Genelgesinin yeniden düzenlenmesi önerilmiştir.

Ayrıca, ÇED ile ilgili davalarda, her ne kadar yetkili kurum olduğu için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı davalı olarak yer alsada, projenin kapsamına göre ilgili bakanlıkların da davaya katılması, tüm paydaşların yargılama süreçlerinde yer alması açısından önerilmiştir.

İzleme ve Denetim

İzleme ve denetimle ilgili sorunlarla ilgili olarak; izleme ve denetimi gerçekleştirecek olan uzman ve danışmanların Bakanlık ya da ÇED yeterlik belgesi olan kuruluştan bağımsız olması ve meslek odaları aracılığıyla görevini sürdürmesi, tarafsız izleme ve denetim süreçlerine ve bu süreçlere STK'ların katılımına yönelik mevzuatta düzenlemelerin yapılması, bu süreçlerde vatandaşların gözlemci olarak bulunmasına yönelik düzenlemelerin yapılması, ÇED yeterlik belgesi olan kuruluşların yetkinliklerinin sorgulanması ve denetlenmesi, STK'lar arası bir ağı (çevrimiçi bir sistem ya da bilgi sağlama amaçlı vb) kurulması, denetime yönelik ceza mekanizmalarının caydırıcı ve projenin kapasitesi ile doğru orantılı olacak şekilde geliştirilmesi, izleme ve denetlemenin Ek-2 listesindeki projeler için de gerçekleştirilmesi, şikayet mekanizmalarının etkin işletilmesi, paydaşlar arası koordinasyonu etkinleştirmeye yönelik gerekli mekanizmaların kurulması önerilmiştir.

İzleme denetleme süreçlerinin şeffaflığının sağlanması için ise, izleme raporlarının kamuoyu ile paylaşılması ve bilgilendirme toplantılarının düzenlenmesi önerilmiştir.

Denetimlerin etkinleştirilmesi için yetkili kurumlardaki insan kaynağının geliştirilmesi, çalışan sayısının artırılması, kapasite

artırımının sağlanması, gereken ekipmanların karşılanması ve şikayetlerden bağımsız olarak dzenli denetimlerin yapılması önerilmiştir.

Ayrıca, izleme ve denetimin etkinleştirilmesi için, İl bazında hazırlanmakta olan İl Çevre Durum Raporlarına ÇED kararlarının da güncellenerek eklenmesi ve bu çalışmalara İl komisyonunun da dahil edilmesi de önerilmiştir.

Mülksüzleştirme ağ modellerinin geliştirilmesi ile alandaki kar amacı güden kuruluşların, özel şirketlerin hem aralarındaki ilişkiler hem de devletle kurdukları ilişkiler takip edilebilecektir. Aynı zamanda bu ağ modellerinin STK'ların, kar amacı gütmeyen inisiyatif ve platformların dava süreçlerini birbirleriyle paylaşabilmesine imkan vermeleri ile de sürecin farklı paydaşlar tarafından izlenir ve denetlenebilir olmasına katkı sağlayacaktır.

9. TEMA VAKFI GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ

Türkiye’de, çevresel etki değerlendirme süreçlerinin uygulanmaya başladığı 1993 yılından 2015 yılı sonuna kadar verilen ÇED kararlarının dağılıma bakıldığında, 4.051 adet ÇED olumlu kararı, 43 adet ÇED olumsuz kararı verilmiştir. Seçme eleme kriterlerine tabi projelere yönelik başvurularda ise 51.200’ünde “ÇED gerekli değildir” kararı verilirken, sadece 777’sinde “ÇED gereklidir” kararı verilmiştir.¹³ Bu veriler sadece ÇED kararlarına yönelik olup, ÇED iade/iptal verilerini içermemektedir. Yapılan tüm ÇED başvuruları değerlendirilecek olursa, örneğin, 01.01.2015-26.02.2016 tarihleri arasında yapılan başvurulardan 110 adedinde ÇED iade/iptal ve ÇED olumsuz kararı verilmiştir.¹⁴

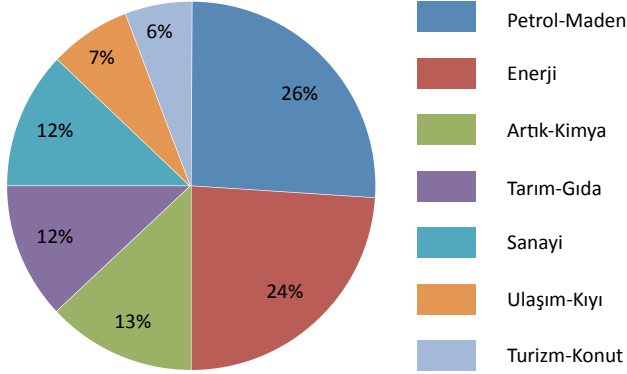
ÇED kararlarının sektörel dağılımına bakıldığında ise, ÇED olumlu kararlarının ilk iki sırasında petrol-maden ve enerji ile ilgili yatırımların yer aldığı görülmektedir (Grafik 1). 51.200 adet “ÇED gerekli değildir” kararının yarısı ise petrol-maden ile ilgili yatırımlara yöneliktir (Grafik 2).

13 - <http://www.csb.gov.tr/db/ced/icerikbelge/icerikbelge2910.pdf>

14 - <http://www.csb.gov.tr/gm/ced/index.php?Sayfa=sayfaicerik&IcId=1787>

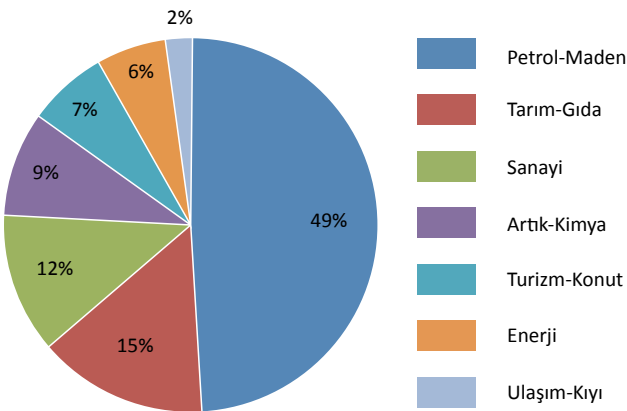
Grafik 1: Sektörlere Göre ÇED Olumlu Kararlarının Dağılımı

Sektörlere Göre ÇED Olumlu Kararları



Grafik 2: Sektörlere Göre "ÇED Gerekli Değildir" Kararlarının Dağılımı

Sektörlere Göre ÇED Gerekli Değildir Kararları



Görüldüğü üzere, ağırlıklı olarak, çevre ve insan sağlığı üzerinde önemli etkileri olan enerji, petrol-maden gibi sektörlerdeki yatırımları kapsadığı için ÇED süreçlerine yönelik mevzuat ve uygulamaların iyileştirilmesi son derece önemlidir.

İç hukuk sistemimize 1993 yılında dahil edilen çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili mevzuatın günümüze kadar yapılan değişiklikler ile geriye doğru gittiği görülmektedir. Sorunlar ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurulduğunda dört ana konuda mevzuatta iyileştirilme gerekliliği ortaya çıkmaktadır: katılım, süreler, izleme/denetleme ve kapsam.

Katılımla ilgili olarak; yurtdışında, özellikle gelişmiş ülkelerdeki örneklere bakıldığında da, olası ihtilaf konularının sürecin başında çözülmesi, ekolojik olduğu kadar ekonomik açıdan da önemli derecede fayda sağlamaktadır. Geri dönüşü olmayacak doğa tahribatlarının yanında yerel halkın direnişi veya dava süreçlerinden dolayı yatırımın gecikmesi veya iptal edilmesi yatırımcılar açısından da olumsuzluklara neden olmaktadır. Bu durum da ÇED süreçlerinin başında etkin katılımın sağlanması ile çözülebilecektir ve bunun ilk şartı da ÇED mevzuatında bu yönde düzenlemelerin yapılmasıdır. Katılım, tarafların birbirine güven duymadığı, çoğu zaman amacını aşan halkın katılım toplantıları çerçevesinden çıkartılarak, kapsam belirleme de dahil olmak üzere tüm süreçte görüş alışverişine dayanan ve geri bildirim mekanizmalarını kapsayan bir süreç dönüştürülmelidir. Ayrıca, Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Verme Sürecine Toplumsal Katılım ve Adalete Erişim Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi)'nin henüz imzalanmamış olması da katılımı ilgili mevzuat açısından önemli bir eksikliklerdir.

ÇED aşamalarına yönelik sürelerle ilgili mevzuattaki düzenlemeler de bu sürelerin kısaltılmasına yöneliktir. Bu durum, yatırımcı firmalar açısından olumlu gibi gözükse de sürecin sağlıklı bir şekilde işlenmesini engellendiğinden sonuçta tüm tarafların aleyhinedir. Sürelerin kısaltılması, hem Bakanlık tarafından ÇED başvurularının, ÇED raporlarının incelenmesini güçleştirdiği gibi, halk tarafından

da hem görüş verme aşamasında hem de dava süreçlerinin başlatılmasında projenin ve bölgenin özelliklerinin gerektirdiği şekilde doğru ve eksiksiz incelenmesini güçleştirmektedir. Dolayısıyla, tüm tarafların doğru ve eksiksiz bir şekilde inceleme yapmasına imkan verecek ve hak kaybına neden olmayacak şekilde ÇED aşamalarının süreleri yeniden düzenlenmelidir.

İzleme ve denetleme de ÇED sürecinin önemli bir aşamasıdır. Her ne kadar, Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği'nin kapsam maddesinde; "Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamına giren projelerin inşaat, işletme ve işletme sonrası izlenmesi ve denetlenmesi," yer alsada izleme ve denetlemenin yapılışı ile ilgili düzenlemeler yetersizdir. Ek-3'te yer alan ÇED genel formatında da izleme planı inşaat dönemi ile sınırlandırılmıştır. İzleme ve denetlemenin, STK'ları da sürece dahil eden, yatırımcı firmadan bağımsız ve yaptırımlarının da belirlendiği bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Kapsam konusu, ÇED süreçlerinin uygulanacağı projelerin belirlenmesi ve ÇED'in içereceği konuların belirlenmesi olmak üzere iki alt başlıkta ele alınabilir. Hangi projelerin ÇED kapsamında olduğu ve hangi projelere seçme eleme kriterlerinin uygulanacağı ÇED Yönetmeliği'nin Ek-1 ve Ek-2 listelerine göre belirlenmektedir. Son dönemde bu listelerde yapılan değişiklikler ile ÇED kapsamının daraltıldığı görülmektedir. Bu daraltma, Ek-1 listesindeki bazı projelerin kapasitelerinin alt sınırlarının yükseltilmesi, toplu konut veya golf alanları gibi projelerin Ek-1'den Ek-2'ye alınması ve Ek-2 listesindeki bazı projelerin de alt sınırlarının yükseltilmesi şeklinde yapılmıştır. Bu değişiklikler, önemli çevresel etkileri olabilecek birçok projenin ÇED süreçlerinden muaf tutulmasına neden olmaktadır.

Ayrıca, seçme eleme kriterleri projeler, sadece kapasiteleri üzerinden değerlendirilmemeli, projenin fiziksel/sosyo-ekonomik, doğrudan/dolaylı, uzun vadeli/kısa vadeli, niteliksel/niceliksel, kümülatif etkileri ile birlikte konumu da seçme eleme kriterlerine

dahil edilmelidir. Bunlarla birlikte, yine önemli çevresel etkileri olacak projelerin ÇED süreçlerinden muaf tutulmasına neden olan Geçici 3. Madde Yönetmelikten çıkartılmalıdır. Söz konusu madde, ÇED mevzuatının amacına aykırıdır.

ÇED'in içereceği konularla ilgili olarak da; öncelikle projelerin kümülatif etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Mevcut ÇED raporları incelendiğinde, kümülatif etki değerlendirmenin eksik bir şekilde sadece ÇED uygulanan proje ile aynı türde olan diğer projelerin listelenmesi olarak yapıldığı görülmektedir. Oysa kümülatif etki değerlendirme, genel tanımıyla, projenin yapılacağı bölgedeki (bölge de ekolojik sınırlar dikkate alınarak belirlenmelidir) mevcut ve planlanan tüm projelerin ÇED uygulanacak proje ile birlikte değerlendirilmesidir. Alternatiflerin değerlendirilmesi konusu da ÇED'in önemli eksiklerinden biridir. Alternatiflerin değerlendirilmesi genelde sadece projenin gerekliliğini ön plana çıkartacak şekilde yapılmakta ve projenin yapılmamasının da bir alternatif olduğu göz ardı edilmektedir. Hiçbir şey yapılmama alternatifi de üstün kamu yararı analizine dayalı olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla mevzuatta, ÇED'in kümülatif etkileri, hiçbir şey yapılmama alternatifi ile birlikte alternatiflerin değerlendirilmesini ve sosyal ve sağlık etkileri de içermesine yönelik değişiklikler yapılmalıdır.

Mevzuatta yukarıda önerilen değişiklikler uygulamaların da iyileşmesini sağlayacaktır. Bununla birlikte, ÇED uygulamalarında sorunların yaşanmasına neden olan en önemli konuların birinde de değişiklik yapılması gerekmektedir: ÇED süreçlerinin, yatırımcı firma tarafından finanse edilen kuruluşlarca yürütülmesi bu sürecin ticari bir faaliyete dönüşmesine ve yerine getirilmesi gereken bir prosedür olarak görülmesine neden olmaktadır. Bu durum da ÇED süreçlerinde üstün kamu yararının esas alınması yerine ekonomik çıkarların ön plana çıkabilmesine ve sürecin sağlıklı işleyememesine neden olmaktadır. Dolayısıyla ÇED yeterlik belgesi olan kuruluşların yatırımcı firmadan bağımsız bir hale

de bu süreçlerin ticari faaliyet düzeyinden çıkartılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Sonuç olarak, ÇED süreçlerinin iyileştirilmesi için mevzuatta ve uygulamalarda yapılacak değişikliklerle birlikte temel bir konu da göz önünde bulundurulmalıdır. ÇED süreci, yer seçimine yönelik bir süreç değildir. Eğer üst ölçekli mekânsal planlamada (bölgesel çevre düzeni planları) gerekli kararlar alınmadan, yer seçimi konusu ÇED sürecine indirgenirse, mevzuatta ve uygulamalardaki hiçbir iyileştirme tek başına sorunların giderilmesi için yeterli olmayacaktır. ÇED, mekânsal planlama süreçleri sonunda yer seçimi kararı verilmiş projelere yöneliktir.



TEMA, Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı

Çayır Çimen Sok. Emlak Kredi Blokları A-2 D:8 34330 Levent, İSTANBUL

T: 212 283 7816 (pbx) | F: 212 281 1132

tema.org.tr | tema@tema.org.tr



Bu yayının Avrupa Birliği desteği ile hazırlanmıştır. Bu yayının içeriğinin sorumluluğu tamamıyla TEMA Vakfı'na aittir ve hiç bir şekilde AB'nin görüşlerini yansıtmaz. Bandrol Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5. Maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde bandrol taşıması zorunlu değildir.