

T.C
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK BÖLÜMÜ

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ
(ÇED)

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

62129

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Danışman : Prof Dr. İbrahim Ö.KABOĞLU

Hazırlayan : Nihan YANCI

KOCAELİ- 1997

KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZİN KONUSU: ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ (ÇED)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan : Nihan YANCI

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No:

11.09.1997

97/9

Jüri Üyeleri:

Prof. İbrahim Ö. Kaboğlu

Yrd. Doç. Zehra Gönül Balkır

Yrd. Doç. Mahmut Göçer

İ.Ö. Kaboğlu

Zehra Gönül Balkır

Mahmut Göçer

Aralık 1997

TC
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK BÖLÜMÜ
TEZ ÖZETİ

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Çevre sorunları sanayileşme olgusunun çok fazla önem kazandığı son çeyrek yüzyıllık dilimde ön plana çıkmıştır. Ekolojik dengeyi bozmadan bütüncü bir gelişme asıdır. Bu amaca yönelik olarak çeşitli çevre politikaları ortaya çıkmıştır. Geliştirilen yöntemlerden biri de "Çevresel Etki Değerlendirmesi(ÇED)"dir. Bu yöntem çevre üzerinde ortaya çıkabilecek olumsuz etkileri daha baştan belirleyebilmek için gerekli önlemleri tespit etmek amacıyla geliştirilmiştir.

ÇED'in hukuki boyutu konulu yüksek lisans tezinde önce ÇED'in uluslararası alandaki yapılanma biçimi, çeşitli belgelerdeki görünümü ve bu uluslararası alandaki normların bağlayıcı gücü ortaya kondu. Karşılaştırmalı hukukta ÇED ile ilgili uygulamalar ve hukuki dayanaklara kısaca değinildikten sonra, Türk Hukukundaki ÇED süreci irdelendi. Bu yapılırken ÇED'in dayanağını aldığı anayasal, yasal ve yönetsel düzenlemeler ortaya kondu ve bu çerçevede ÇED yükümlülüğüne aykırılığın farklı hukuk disiplinlerinde doğuracağı sorumluluk incelendi.

Bu sistematik içinde yapılan çalışma sonucunda ortaya çıkan şu ki; ÇED, etkin bir biçimde uygulandığında, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı gerçek anlamını kazanabilecektir. Bu etkin uygulamanın gerçekleştirilmesinde ise en önemli rolü hukukun oynayacağı açıktır. Bizde ÇED, uygulamalarla değil, mevzuatla kurulmuş ve geliştirilmiş bir yöntemdir. Bu sebeple bizde, ÇED'in etkili hale getirilmesi konusunda da hukuk ön plana çıkmaktadır. Bu da ağırlıklı olarak iki alanda kendini gösterecek, uygulamadaki etkinliğin sağlanması ile de sistem tamamlanacaktır. Ancak, uygulamadaki etkinliğin derecesi de yine bu alanda sorumluluk ve yaptırıma ilişkin normların korkutuculuğuyla doğru orantılı olacaktır.

Eski ve yeni, her iki ÇED yönetmeliğinde de merkezîyetçi zihniyet ve sürdürülebilir kalkınma yerine, ekonomik kalkınmayı esas alan düşünce hakimdir. ÇED konusundaki hukuksal düzenlemeler yeniden gözden geçirilmeli ve gerekli revizyona tabi tutulmalıdır.

Tezi Hazırlayan: Nihan Yancı

Tez Danışmanı : Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu

Tez Kabul Tarihi: 11.9.97

Tez Jüri Üyeleri : Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu

Yrd. Doç. Mahmut Göçer

Yrd. Doç. Zehra Gönül Balkır

TC
KOCAELI UNIVERSITY
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
PRIVATE LAW DEPARTMENT
SUMMARY OF THE THESIS

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

During the last three decades, in which there is a growing importance of industrialization, environmental problems have increased. It is essential that an integral development be provided without denegenerating the ecological balance. Owing to this objective, various environmental policies which hold different measures have occurred. One of these measures is Environmental Impact Assessment (EIA). EIA is suggested in order to ascertain the preventive measures before possible damages happen.

In this thesis, first, the process of EIA in international area, its different aspects in some international documents and binding effort of these international rules are explained. Second, having stated the regulations and the practises of EIA shortly, the process of EIA in Turkish Law is assessed. During this, the constitutional, legal and administrative regulations are explained and in tis framework the liability which the violations of the EIA process could cause in different diciplines is studied.

According to the systematic of this study, it is obvious that if EIA is applied effectively, the right to live in a healthy environment will have its real meaning. It is also clear that the law plays the crucial role for realizing efficient practises. In our country EIA was established and has been developed by the positive law, not by practises but the law also plays the crucial role in Turkey. This will appear in two ways and the system will be accomplished by providing the efficiency of the practises. However the degree of efficiency will also have a ratio with the liability and enforcement which are stated by the law.

In both Turkish EIA statutes, the old and the new, the central mentality and the approach which gives importance to the economical development rather than the sustainable development are dominant. It is important that the EIA regulations should be reviewed and revised.

Prepared by : Nihan Yancı
Consulted by : Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu
Acceptance Date: 11.9.97
The Jury : Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu
Dr. Mahmut Göçer
Dr. Zehra Gönül Balkır

UYARI

ÇED konusunun gerek uygulayıcı konumunda olan kişiler tarafından iyi anlaşılabilmesi, gerekse halkımızın büyük bir bölümünün kavramdan habersiz oluşu, ÇED'in önemini vurgulanması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Bu konuda hukukî bakış açısıyla yazılmış eserlerin, birkaç makaleden öteye gitmemesi de ÇED konusunun kapsamlı bir çalışmada hukukî yönden irdelenmesinin yararlı olacağı kanısını uyandırmıştır.

Tezin çatısı, özellikle ikinci bölümü itibarıyla, 7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği üzerine kurulmuştur. Ne var ki, çalışma Danışman Hocaya teslim edildikten sonra 23.6.1997 tarih ve 23028 sayılı RG'de yayımlanan yeni ÇED Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. **Bu ani değişiklik, tezin genel yapısını bozacağı endişesi ile metnin içerisine yansıtılmamıştır.**

Eskisini yürürlükten kaldıran yeni ÇED Yönetmeliği genel olarak incelendiğinde üç türden değişiklik yapıldığı görülür:

Birinci tür amaç maddesinde olduğu gibi yazım farklılığından öteye geçmeyen değişikliklerdir. Bunlar özü itibarıyla eski metinle aynı oldukları halde sadece ifade şekli bakımından değişikliğe uğrayan maddelerdir. İkincisi ise, özü itibarıyla değişikliğe uğrayan maddelerdir. Örneğin, ÇED ön araştırma sürecine daha kapsamlı bir biçimde yer verilmesi ve ÇED raporunun niteliğine yakın hale getirilmesinde; hassas yörede plânlanan faaliyet ayırımının kaldırılmasında ve Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonlarının zorunlu hale getirilmesinde olduğu gibi.

Üçüncü tür değişiklik ise, metinde değişikliğe uğramakla birlikte, esasen özü ve niteliği itibarıyla değişikliğe uğrayıp uğramadığı tartışmalı olan madde değişiklikleridir. ÇED olumlu belgesi yerine ÇED olumlu görüşü kavramının kullanılmasının bu idari işlemin hukukî niteliğini değiştirip değiştirmeyeceği konusunda olduğu gibi.

Yeni yönetmelik toplam 37 maddeden, 5 geçici maddeden ve 4 ekten oluşmaktadır. Amaç, kapsam, hukukî dayanak ve tanımların yer aldığı birinci bölümü, genel hükümler başlığını taşıyan ikinci bölüm izlemekte; üçüncü bölümde ÇED raporuna tabi faaliyetler, ÇED

raporunun hazırlanması, İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun kuruluşu ve çalışma usulü, halkın ÇED sürecine katılımı düzenlenmekte; dördüncü bölümde ise ÇED ön araştırma raporuna tabi faaliyetler kapsamlı bir şekilde incelenmektedir. Son bölüm olan beşinci bölüm, "Çeşitli Hükümler" başlığı altında diğer hususlara değinmektedir.

Yeni yönetmelik genel olarak eskisine oranla daha ilerici bir yaklaşımı aksettirmekle beraber, temel felsefesi itibarıyla eski yönetmeliğe paralel bir çizgi taşımaktadır.

23.6.1997 tarih ve 23028 sayılı RG'de yayımlanan ÇED Yönetmeliği, RG'den alındığı şekliyle teze ek olarak konulmuştur.



KISALTMALAR LİSTESİ

| | |
|--------|--|
| a.g.m. | adı geçen makale |
| a.g.r. | adı geçen rapor |
| a.g.t. | adı geçen tez |
| AAET | Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu |
| ABD | Amerika Birleşik Devletleri |
| AEK | Avrupa Ekonomik Konseyi |
| AET | Avrupa Ekonomik Topluluğu |
| AKÇT | Avrupa Kömür-Çelik Topluluğu |
| AT | Avrupa Toğluluğu |
| AÜHFD | Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi |
| AÜSBF | Ankara Üniversitesi siyasal bilimler Fakültesi |
| AYM | Anayasa Mahkemesi |
| BK | Borçlar Kanunu |
| BM | Birleşmiş Milletler |
| C | Cilt |
| ÇED | Çevresel Etki Değerlendirmesi |
| ÇK | Çevre Kanunu |
| ÇKK | Çevre Kalite Konseyi |
| DD | Danıştay Dairesi |
| EPA | Birleşik Devletler Çevre Koruma Kurumu |
| GSM | Gayrisihhi Müesseseler |
| İSKİ | İstanbul Su ve Kanalizasyon İşletmesi |
| İÜSBE | İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| KKTC | Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti |
| MK | Medeni Kanun |
| NEPA | National Environmental Policy Act (Ulusal Çevre Politikası Kanunu) |
| NGO | Non-Governmental Organizations (Hükümet dışı örgütler) |
| RG | Resmî Gazete |
| s. | Sayfa |
| S. | Sayı |
| STÖ | Sivil Toplum Örgütleri |
| TÇSV | Türkiye Çevre Sorunları Vakfı |
| TÇV | Türkiye Çevre Vakfı |
| UHK | Umumi Hıfzıssihha Kanunu |
| UNEP | United Nations Enviromental Program (Birleşmiş Milletler Çevre Programı) |

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|-----------|
| UYARI..... | i |
| KISALTMALAR LİSTESİ | iii |
| İÇİNDEKİLER | iv |
| GİRİŞ..... | 1 |
| I. ÇEVRE KORUMA POLİTİKALARI | 2 |
| A. ONARIMCI POLİTİKALAR..... | 3 |
| B. ÖNLEYİCİ POLİTİKALAR..... | 4 |
| C. TÜRKİYE’NİN ÇEVRE POLİTİKASI..... | 5 |
| II. ÇED KAVRAMI VE GELİŞİMİ..... | 7 |
| A. ÇED NEDİR..... | 7 |
| B. ÇED’İN TARİHÇESİ VE FELSEFESİ..... | 12 |
| III. ÇED’İN ÖNEMİ VE HEDEFLERİ..... | 15 |
| A. ÇED’E YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER..... | 15 |
| B. SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME | 16 |
| BİRİNCİ BÖLÜM | 19 |
| ÇED’İN ULUSLARARASI ALANDA GELİŞİMİ..... | 19 |
| I. EVRENSSEL BELGELERDE | 20 |
| A. STOCKHOLM BİLDİRGESİNDEN RİO’YA: | 20 |
| B. BİR NGO BELGESİ OLARAK LİMOGES BİLDİRGESİ VE ÇED | 23 |
| C. ÇEVRE ALANINDA GLOBALLEŞME GEREĞİ | 24 |
| II. BÖLGESEL ÖLÇEKTEKİ BELGELER..... | 26 |
| A. AVRUPA TOPLULUĞUNDA ÇED | 26 |
| 1. Avrupa Topluluğunu Kurucu Andlaşmalar | 26 |
| 2. Çevre Eylem Programları ve Avrupa Tek Senedi | 28 |
| 3. Özel Olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu Bünyesinde ÇED | 31 |
| B. DEĞERLENDİRME | 34 |
| III. ÇOK TARAFLI VE İKİLİ ANDLAŞMALARDA ÇED..... | 35 |
| A. TÜRKİYE’NİN TARAF OLDUĞU ÇOK TARAFLI ANDLAŞMALAR..... | 36 |
| B. TÜRKİYE’NİN TARAF OLDUĞU İKİLİ ANDLAŞMALARDA ÇED | 43 |
| IV. ULUSLARARASI BELGELERİN HUKUKİ NİTELİĞİ, BAĞLAYICILIĞI VE ETKİLERİ | 46 |
| V. ULUSLARARASI ANDLAŞMALARIN İÇ HUKUKUMUZDAKİ YERİ..... | 47 |

| | |
|---|-----------|
| VI. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA ÇED | 49 |
| A. ÇED YAKLAŞIMLARI KONUSUNDAKİ TEMEL FARKLILIKLAR..... | 51 |
| 1. ÇED Sisteminin Kurulması..... | 51 |
| 2. ÇED'in Hangi Tip Projelere Uygulanacağını Belirlenmesi ve Projelerin Öncelik Sıralaması..... | 52 |
| B. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA ÇED'E YAKLAŞIM BİÇİMLERİ..... | 53 |
| 1. ÇED'in Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Yeri..... | 54 |
| 2. Diğer Muhtelif Ülkelerde ÇED..... | 55 |
| a) Amerika Birleşik Devletleri'nde ÇED Prosedürü..... | 55 |
| aa. NEPA ve Anahatlar..... | 55 |
| bb. ABD ÇED Uygulamaları..... | 56 |
| b) İngiltere..... | 58 |
| c) Almanya..... | 59 |
| d) Fransa..... | 60 |
| e) Hollanda..... | 61 |
| f) Diğer Ülkelerde ÇED Uygulamaları..... | 62 |
| | |
| İKİNCİ BÖLÜM | 64 |
| | |
| HUKUKUMUZDA ÇED SÜRECİ | 64 |
| | |
| I. ÇED MEVZUATININ OLUŞUMU ÜZERİNE | 64 |
| | |
| II. ANAYASAL HAK KARŞISINDA ÇED | 66 |
| | |
| III. ÇEVRE KANUNUNUN İRDELENMESİ | 69 |
| A. GENEL OLARAK..... | 70 |
| B. ÇEVRE KANUNU VE ÇED İLİŞKİSİ..... | 74 |
| | |
| III. ÇED YÖNETMELİĞİNİN GENEL ÇERÇEVESİ | 75 |
| A. ÇED SÜRECİNE TABİ OLAN FAALİYETLER..... | 77 |
| 1. Genel Olarak..... | 77 |
| 2. Hassas Yörelere Planlanan Faaliyetler..... | 79 |
| 3. Mahalli Çevre Kurulu Kararları..... | 81 |
| 4. Değerlendirme..... | 82 |
| B. ÇED RAPORUNUN İHTİVA EDECEĞİ HUSUSLAR..... | 83 |
| | |
| IV. ÇED SÜRECİNDE TARAFLAR | 84 |
| A. ORTAK MALVARLIĞININ SAHİPLERİ..... | 84 |
| 1. Halk Katılımı..... | 85 |
| 2. ÇED Sürecine Halkın Katılımı..... | 87 |
| B. FAALİYET SAHİBİ VE ÇED RAPORU HAZIRLAYICILARI..... | 91 |
| 1. Faaliyet Sahibi..... | 92 |
| 2. Rapor Hazırlayıcıları..... | 93 |
| 3. Faaliyet Sahibi İle Rapor Hazırlayıcıları Arasındaki İlişki..... | 95 |
| C. RESMİ AKTÖR: İDARE..... | 99 |
| 2. Türk Çevre İdaresi Üzerine..... | 102 |
| a. Merkezi İdare (Çevre Bakanlığına Doğru)..... | 102 |
| b. Çevre Bakanlığı..... | 105 |
| c. Bakanlığa Bağlı Birimler..... | 108 |
| aa. Anahizmet, Danışma ve Denetim Birimleri..... | 108 |
| bb. Çevre Kurulları..... | 109 |

| | |
|--|------------|
| d. Bakanlığın Taşra Teşkilatı..... | 110 |
| e. İhtisas Komisyonları..... | 112 |
| f. Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı..... | 113 |
| 3. Kalkınma Plânlarında ÇED..... | 114 |
| 4. Hukuk Açısından İSKİ ÇED Yönetmeliği..... | 118 |
| V. ÇED' İN ORTAYA ÇIKARDIĞI HUKUKİ SORUNLAR..... | 118 |
| A. ANAYASAL YAPTIRIM..... | 119 |
| B. ÇEVRE KİRLENMESİNİN OLUŞMASINDAN ÖNCEKİ AŞAMADA HUKUKUN İŞLEVİ..... | 120 |
| 1. İdari ve Cezai Nitelikteki Yaptırımlar..... | 121 |
| 2. İdari Yargı Alanında Denetim..... | 124 |
| a. İdari Yargıda İptal Davası Açabilme Yeteneği..... | 126 |
| b. ÇED Olumlu Belgesinin Hukukî Niteliği..... | 128 |
| aa. İdari İşlemler ve Unsurları..... | 128 |
| bb. İdari İşlem Türleri ⁰ | 129 |
| cc. Dava Konusu Olmayan İşlemler..... | 130 |
| dd. Birleşme İşlem ⁰ | 131 |
| c. Değerlendirme..... | 132 |
| C. KİRLENMENİN MEYDANA GELMESİNDEN SONRAKİ AŞAMADA SORUMLULUK..... | 134 |
| 1. Uluslararası Sorumluluk..... | 134 |
| 2. İdarenin Sorumluluğu..... | 137 |
| a. İdare Hukuku Alanında Sorumluluk..... | 138 |
| b. Sorumluluk Sebepleri..... | 141 |
| aa. Hizmet Kusuru..... | 141 |
| bb. Kusursuz Sorumluluk..... | 144 |
| i- Risk teorisi..... | 146 |
| ii- Kamu Külfetleri Önünde Eşitlik İlkesi..... | 146 |
| c. ÇED Alanında İdarenin Sorumluluğu..... | 147 |
| d. Yönetmelikten Önce ÇED Uygulamalarının Başlatılması Sorunu..... | 150 |
| 3. Özel Hukuk Alanında Sorumluluk..... | 152 |
| a. Özel Hukuk Sorumluluğunda Dayanılacak Normlar..... | 153 |
| b. Sorumluluklar Arasındaki İlişki..... | 155 |
| SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME..... | 157 |
| KAYNAKÇA..... | 164 |

EK : 23.06.1997 tarih ve 23028 sayılı RG' de yayımlanan yeni ÇED Yönetmeliği

GİRİŞ

Yaşamı anlamlı kılan herşey yavaş yavaş tükeniyor. Uluslararası ölçekte bu ekolojik yıkıma gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler elbirliğiyle “katkıda” bulunuyorlar. Gelişmiş ülkeler gelişme hızlarını yavaşlatmamak uğruna doğal kaynakları kirleterek; gelişmekte olan ülkelere, geçimlerini sağlamak ve kalkınmak amacıyla doğal kaynakları tüketerek insanlığı yokoluşa doğru götürüyorlar. Bu, varlığın da sonu demektir; çünkü insan ve çevre ayrılmaz bir bütündür. İnsan yaşadığı ortamdan soyutlanamaz. Çevresel değerlerin yıkımında gelişmiş ülkelerin daha fazla payı olduğu bir gerçektir; ama bu olguda gelişmekte olan ülkelerin payı da gözardı edilemez.

Ulusal plânda her şeyden önce devlet organları, bunun da ötesinde bilinçsiz halk kitleleri ve zenginleşme çabası içindeki gruplar bu yıkıma sebep oluyorlar. Yasama organı çevresel değerleri koruyucu nitelikteki düzenlemeleri yapmakta gecikiyor. Birçok alanda düzenleme yetkisini yürütmeye bırakırken; yaptığı düzenlemelerde ise çevresel değerleri ikinci plâna atıyor. Yürütme organı ise rahatlıkla çevresel değerleri siyasi çıkarlarına feda edebiliyor. Yargının bu konuda giderek hassaslaştığını görmek sevindirici olmakla birlikte; çevre kalkınma ikileminde kalkınmaya öncelik veren kimi kararları, ayrıca eski kararlarının günümüzde süren etkisi yozlaşmayı artırıyor. Bilinçsiz bazı halk kitlelerinin ise, gerek yapma tarzındaki eylemleri, gerekse devlet organlarının eylem ve eylemsizlikleri karşısındaki pasif tavırları yıkımı kolaylaştırıyor. Buna bir de yatırımcı kitlenin para kazanma hırsı eklendiğinde çevre korumacılığı terazi kefesinin yukarıda kalan kısmında yer alıyor.

Çevre sorunları sanayileşme olgusunun çok fazla önem kazandığı son çeyrek yüzyıllık dilimde ön plâna çıkmıştır. Bir tarım ülkesi olan Türkiye'nin -ürettiği tarım ürünleri kendi ihtiyacını karşılayan yedi ülkeden biri olarak anılan- sanayileşmiş ülkelere tarım ürünü ithal eder hale gelmesi, ülkemizdeki bilinçsiz sanayileşme gerçeğini gözler önüne sermesi bakımından önem taşımaktadır. Ülkelerin plânsız bir kalkınma çabası içine girmesiyle birlikte, çevre-kalkınma ilişkisinin sağlıklı ve dengeli bir biçimde kurulması gereği ortaya çıkmıştır.

Çevre dejenerasyonunun had safhaya ulaştığı günümüzde büyük bir yıkımla, dolayısıyla 2000’li yıllarda yaşam kalitesinin ütopya haline gelmesi tehlikesiyle karşı karşıyayız.

Ekolojik dengeyi bozmadan bütüncü bir gelişme asıldır. İşte bu amaca yönelik olarak çeşitli çevre politikaları ortaya çıkmıştır. Bu amaçla geliştirilen yöntemlerden biri de “Çevresel Etki Değerlendirmesi”dir. Bu yöntem çevre üzerinde ortaya çıkabilecek olumsuz etkileri daha baştan belirleyebilmek ve ortaya çıkmasını önlemek için, gerekli önlemleri tespit etmek amacıyla geliştirilmiştir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi çevre hareketi 1970’li yıllarda yoğunluk kazanmıştır. Hukukun dinamik, gelişimci ve güncel soruları kapsayıcı yapısı göz önüne alındığında, çevre alanında bir hukuk dalının oluşumu ve gelişimi de kaçınılmazdır. ÇED ise çevre koruma politikalarından biri olarak bu hukuk dalının en önemli ve temel araçlarından biridir.

Çalışmada ÇED hakkında genel bilgiler verildikten sonra, uluslararası alanda ve karşılaştırmalı hukukta ÇED kavramına değinilecek, ağırlıklı olarak Türkiye’deki ÇED mevzuatı incelenecek ve bu alanda sorumluluklar ortaya konmaya çalışılacaktır.

I. ÇEVRE KORUMA POLİTİKALARI

Uluslararası düzeyde çevre politikaları çevresel tehditlerin günümüzdeki ve gelecekteki önemini yansıtmaktadır⁽¹⁾. Oluşturulan çevre politikalarının uzun bir geçmişi bulunmamaktadır. Her ülkenin farklı bir üslup kazandırmaya çalıştığı çevre politikalarının biçimlendirilmesinde, ideolojiden çok ekonomik ve teknolojik faktörlerin egemen olduğu görülür. Çevre sorunlarını ideolojik yaklaşımlardan soyutlamak imkansız olmakla birlikte, bu politikalar daha çok çevre sorunlarını ideoloji ötesi sayanların görüşlerini yansıtmaktadır⁽²⁾.

Çevre sorunlarının ele alınış tarzı ve çevre kavramının geçirdiği evrim, çevre politikalarının belirlenmesinde temel etmen olmuş, siyasal ekoloji akımları bu politikaları

¹ “Çevre ve Ticaret Politikaları ve Türkiye”, TBMM Bülteni, Haziran-Temmuz 1995, sayı 43, s. 28.

² “Türkiye’nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?”, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Aralık 1987,

etkileyen hareketler olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Çevre sorunları önceleri dar anlamıyla kirlenme sorunları olarak ele alınmakta iken, onarımcı politikalar olarak adlandırdığımız, çevre üzerinde zararlı sonuçlar ortaya çıktıktan sonra, bu etkilerin giderilmesini amaçlayan politikalar uygulama alanı bulmuştur⁽³⁾.

Çevre sorunlarının ulusal ve uluslararası düzeyde bütüncül bir şekilde ele alınmasıyla birlikte, bu onarımcı politikaların yanı sıra önleyici politikalar da uygulanmaya başlamıştır⁽⁴⁾. Tahrip edilmiş ve kirlenmiş bir çevreyi onarıp eski haline getirmenin masraflı ve zor olduğu anlaşıldıkça, kalkınmanın gereği olan faaliyetleri, çevreyi tahrip etmeden ve kirlenmeden yerine getirmenin en akılcı yaklaşım olduğu gerçeği tüm ülkelerce kabul edilmiştir⁽⁵⁾. Henüz çevreye zarar verilmeden gelecekteki gelişmeleri de hesaba katarak, çevrenin ve canlı yaşamın zarar görmesini önleme amacını güden önleyici politikalar, günümüzde daha da gelişerek sürekli ve dengeli kalkınma politikalarının temelini oluşturmuştur. Çevre kavramının ulusal ve uluslararası düzeydeki politikaları etkileyerek, sosyal, ekonomik ve hukukî sonuçlar doğuracak kararların konusu olmaya başlamasının en önemli nedenleri, çevrenin ve çevre sorunlarının niteliklerinden kaynaklanmaktadır⁽⁶⁾.

O halde çevre koruma politikaları iki ana grup altında incelenebilir: Onarımcı politikalar ve önleyici politikalar.

A. ONARIMCI POLİTİKALAR

Bu tür politikalar, çevre üzerindeki zararlı sonuçlar ortaya çıktıktan sonra, çoğu zaman da dönülemeyecek noktalara varıldığında çevreye zararlı etkilerin giderilmesini amaçlayan politiklardır.

s. 17.

³ 1.Çevre Şurası Sonuç Raporu (18-21 Eylül 991), T.C. Çevre Bakanlığı, Ankara 1994, s. 1.

⁴ 1. Çevre Şurası Sonuç Raporu, s. 1.

⁵ Karalar, İsmet, "Çevresel Etki Değerlendirmesi", Yeni Türkiye Çevre Özel Sayısı, yıl:95, S. 5, s. 298.

⁶ 1. Çevre Şurası Sonuç Raporu, s. 1-2.

Bu tür politikaların hayata geçirilmesinde araç, kirletme karşılığı tazminat ve kirlenmenin idarece denetlenmesidir. Kirlenme karşılığı tazminatta üretim faaliyetlerinin ve ürünlerin çevreye verdikleri zarar, zarar verenden alınarak karşılanmaktadır. Kirlenmenin denetlenmesinde ise, teknolojiyen yararlanılarak üretim süreçlerinin ve ürünlerin çevre üzerindeki zararlı etkileri giderilmeye çalışılır⁽⁷⁾.

Ancak zamanla, sanayileşmenin artmasıyla birlikte bu tür politikaların çevre koruma konusunda yetersiz kaldığı görülmüştür. Zira ne tazminat ve ne de denetim kirlenmenin önüne geçebilmekte, gerekli caydırıcılığı sağlayabilmekte; ne de kirlenme karşılığı tazminat bozulan çevreyi eski haline getirebilmektedir. İşte bu nedenlerle önleyici politikalar gelişmiş ve ön plâna çıkmıştır.

B. ÖNLEYİCİ POLİTİKALAR

Önleyici politikalarda; çevreye zarar vermeden, gelecekteki gelişmeleri hesaba katarak, çevrenin ve canlı yaşamın zarar görmesini önleme amacı vardır. Gelecekte doğabilecek tehlikelerin tahminine dayanan bu önleyici politikaların uygulanmasında, çevre kirlenmesi olgusuna zarardan sonra değil, önce önem verilmektedir. Önleyici politikaların uygulama araçları teknolojik yenilikler ve yapısal değişikliklerdir. Teknolojik yenilikler; çevrenin korunması ve geliştirilmesi için yararlı yöntemler ve tasarımlar geliştirerek, mevcut üretim süreçlerinde değişiklikler yapmaktır. Yapısal değişiklikler ise çevreye zarar veren ya da vermesi ihtimali bulunan üretim yöntemleri ile tüketim kalıplarının yerine, ekolojik yönden daha elverişli olanları koymaktır⁽⁸⁾.

Bu politikalar da kendi içlerinde farklılıklar göstermekte, ülkeler kendi siyasal rejimlerinin niteliğine ve hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılıklarına göre, ya dayanışma-uzlaşma ve katılmaya imkan vermekte, veya zorlayıcı yöntemleri kullanmaktadırlar. İngiltere’de ve 1970’lerin sonlarında Federal Almanya’da onarımcı politikalar benimsenmiş; yöntem ise

⁷ Türkiye’nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?, s. 17-18.

⁸ Türkiye’nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?, s. 18.

dayanışma-uzlaşma ve katılmaya imkan vermek olmuştur. 1945-1970 yılları arasında İsveç, 1969-1982 yılları arasında Federal Almanya önleyici politikalara öncelik verirken yöntem değişmemiştir. Fransa ise zorlayıcı yöntemlerin temsilcisidir⁽⁹⁾.

Çevresel Etki Değerlendirmesi, çevre koruma politikalarından önleyici politikalar içinde yer alan bir uygulama aracıdır.

C. TÜRKİYE’NİN ÇEVRE POLİTİKASI

Türkiye’de çevre kavramı 1970’li yıllardan sonra öne kazanmaya başlamıştır. Çevre politikası ise 1980’li yıllarda tartışma gündemine girmiştir.

Çevrenin korunması çağdaş anlamıyla, ekonomik, ticari, sosyal ve siyasi açılardan birbiriyle uyum içinde ve bütünleşmiş bir yaklaşımla ele alınırsa, Türkiye’de çevre politikaları, önceleri sadece ortaya çıkan kirliliği giderici amaçlara dayanırken daha sonra önleyici politikalar ve nihayet sürdürülebilir kalkınma anlayışına uygun bir şekilde, çevre ve ekonominin entegrasyonunu öne çıkaran politikalar şeklinde bir gelişme göstermiştir⁽¹⁰⁾.

Türkiye’nin çevre politikasını 1982 Anayasasının 56. maddesi, 2872 sayılı Çevre Kanunu, ekonomik açıdan kalkınma plânları ve aynı zamanda da yargı kararları şekillendirmektedir. 1982 Anayasası sağlıklı ve dengeli bir çevreyi hak olarak tanıırken, aynı zamanda çevre korumacılığını devlete ve vatandaşlara ödev olarak vermektedir. En üstün norm konumunda olan Anayasanın 56. maddesine dayanarak, Çevre Kanununun da yürürlüğe konması yoluyla, Türkiye’de çevre politikası kavramı güncelleştirilmiştir. Ancak Çevre Kanununun yeterince uygulanamayışı⁽¹¹⁾ ve yöneticilerde görülen kalkınma temposunun zedeleneceği

⁹ Türkiye’nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?, s. 19.

¹⁰ Durutürk, Ertekin, “Çevre Politikaları (Çevre ve Siyaset)”, Yeni Türkiye, Yıl:95 S.5, s. 123.

¹¹ Çevre Kanununun yeterince uygulanamayışının nedeni 2872 Sayılı Çevre Kanununun çerçeve bir kanun olması ve çıkarılmasını öngördüğü yönetmeliklerin çok geç yürürlüğe konmasıdır. Ayrıca Çevre Kanunu çevresel sorunları kapsayıcı nitelikte bir kanun değildir.

endişesi, çevrenin korunması ve geliştirilmesine yönelik politikalarda istenen gelişmelerin sağlanamaması sonucunu getirmiştir⁽¹²⁾.

1982 Anayasası 56. maddesiyle çevre hakkını tanıırken, aynı zamanda çevreyi korumayı ve geliştirmeyi devlet ve vatandaşlar için bir ödev olarak da benimsemiştir. Stockholm Konferansının hemen ardından 1973 yılında 3. Beş Yıllık Kalkınma Plânında Türkiye'nin çevre politikası yavaş yavaş gündeme girmiş, 4. Beş Yıllık Kalkınma Plânında da çevre sorunları gündeme getirilmiş ve nihayet 1982 Anayasasının 56. maddesi ve 2872 sayılı Çevre Kanunuyla birlikte Türkiye'nin çevre politikası oluşum sürecine girmiştir. 3. Beş Yıllık Kalkınma Plânında sanayileşme ve kalkınmaya zarar verecek çevre politikalarının kabul edilemeyeceği ilkesi yer alırken; 4. Beş Yıllık Kalkınma Plânında çevre sorunlarının toplumsal değişim süreci ile birlikte çözüme kavuşturulacağı belirtilmiş ve sanayileşme, tarımda modernleşme ve şehirleşme sürecinde çevrenin dikkate alınması ilkesi ön plâna çıkarılmıştır. Nihayet 82 Anayasasıyla çevre hakkı tanınmış, bu konuda devlete ve vatandaşlara ödev yüklenirken bu anlayış daha sonraki kalkınma plânlarına da yansımış, 5. Beş Yıllık Kalkınma Plânında sadece mevcut kirliliğin ortadan kaldırılması ve muhtemel kirliliğin önlenmesi değil kaynakların gelecek nesillerin de yararlanabilmesi için en iyi şekilde muhafazası ve geliştirilmesi ilkesi benimsenmiştir⁽¹³⁾. Çevre Kanununun 1. maddesi ise çevrenin korunması, iyileştirilmesi, kirliliğin önlenmesi ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi için alınacak önlemlerin ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olmasını temel politika olarak belirlemektedir.

Bu çerçeve ışığında Türkiye'nin çevre politikası şu temel ilkelere dayanmaktadır⁽¹⁴⁾.

- Çevre mevzuatına kirleten öder ilkesi hakimdir,
- Acil çevre sorunları ile uğraşmak ve kirliliği gidermek konusunda yapılan çalışmaların yanısıra ileriye dönük önleyici politikalar da uygulanmaktadır,

¹² Türkiye'nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?, s. 53-55

¹³ 1. Çevre Şurası Sonuç raporu, s. 7.

¹⁴ 1. Çevre Şurası Sonuç raporu, s. 7-8.

- Çevre kalkınma arasındaki bağımlılıktan yola çıkarak 6.Beş Yıllık Kalkınma Plânında, ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yürütülmesinde beşeri ve doğal kaynakların israfının önlenmesi ve çevrenin korunması temel politikalardan biri olarak kabul edilmiştir,

- Teşvik politikaları çerçevesinde çevre kirliliğini önleme çalışmaları desteklenmelidir,

- Temel amaç ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak, kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilemeden çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesidir.

- Çevrenin korunması ve kirlenmenin önlenmesi konusunda alınacak tedbirler bir bütünlük içinde tespit edilmeli ve uygulanmalıdır.

Ancak Türkiye'nin çevre politikasında istenen bütünlük ve kararlılık elde edilememiştir. Anayasanın 56. maddesi ve Çevre Kanunu incelendiğinde uygulanan politikaların daha ziyade kirliliği önlemeye yönelik olduğu görülmektedir. Ancak gerek politikacıların henüz konuya yeterince girememeleri, gerekse çevre politikalarına geniş kitlelerin katılımının gerçekleşmemesi önemli eksikliklerdir⁽¹⁵⁾.

II. ÇED KAVRAMI VE GELİŞİMİ

A. ÇED NEDİR

Çevresel Etki Değerlendirmesi konusunda genel olarak kabul gören bir tanım yoktur. Değişik tanımlar incelendiğinde ÇED'in farklı biçimlerde anlaşılmış olmasına karşın ana hatlarıyla ortak unsurları içerdiği görülür. Tanımlar içinde var olan uygulamayı açıklayan betimlemeler olduğu gibi olması gereken sistemi anlatan tanımlamalar da vardır.

Bu bağlamda ÇED'in tanımına geçilmeden önce bu konudaki kavram kargaşası ortaya konmaya çalışılacaktır.

¹⁵ Türkiye'nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?, s. 55.

Çevresel Etki Değerlendirmesi ile Çevresel Etki Değerlendirme Raporu terimleri bazı yazarlarca birbirinin yerine kullanılmaktadır. Oysa bu kullanım biçimi yanlıştır; çünkü her ikisi farklı terimlerdir⁽¹⁶⁾.

Bu ayrımın net olarak ABD mevzuatında yapıldığı görülmektedir. Yalnızca ABD'ye özgü olan bu tanıma göre ÇED Raporu, bir faaliyetin çevresel etkilerinin irdelenmesiyle ilgili olarak gerçekleştirilen esas çalışmayı; ÇED ise , bu çalışma öncesindeki bir ön araştırmayı ifade etmektedir⁽¹⁷⁾ Bu kavram karmaşasına 2872 sayılı Çevre Kanununun 10.maddesinde de rastlıyoruz. Buna göre “ ÇED” kenar başlığını taşımaktayken, madde içeriği tamamen “ÇED Raporu” kavramına yer veriyor⁽¹⁸⁾ Bu olgu da bize, ülkemizde ÇED kavram ve uygulamalarının henüz yerli yerine oturmadığı gerçeğini gösteriyor.

İki kavram arasındaki ayrımın net olarak yapılması gerektiği görüşüne katılmakla birlikte, ABD mevzuatında yapılan ayrıma katılmıyoruz. Şöyle ki; ÇED bir süreçtir, ÇED Raporu ise bu değerlendirme süreci içinde yer alan aşamalardan bir tanesidir.

ÇED konusundaki tanımlamalara gelince; bu konuda birbirinden farklı ve değişik çok sayıda tanımlamanın varlığını görüyoruz. Bu farklılık ÇED'in bilimsel ve teknik açıdan özellikle hukukî açıdan halen yeni ve geliştirilmekte olan bir teknik olmasından ileri gelmektedir⁽¹⁹⁾.

ÇED konusundaki değişik tanımlamaları ve bu çerçevede yapılabilecek genel tanımı aktarmadan önce kavram içinde geçen kelimelerin açıklanmasını uygun görüyoruz.

¹⁶ Özer, A.Öznur, 2872 Sayılı Kanunun 10.Maddesi Uyarınca Çıkarılacak Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Taslağının Ana Hatları Hakkında Rapor, TC.Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğü, Ağustos 1986, s. 4.

¹⁷ Özer, a.g.r., s. 4.

¹⁸ 2872 sayılı Çevre Kanununun 10.maddesine göre; “Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir ÇED Raporu hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurulurken çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirtilir.

ÇED Raporu'nun; hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar yönetmeyle belirlenir”.

¹⁹ Özer, a. g. r. , s. 4.

Çevre ve etki kavramlarının ÇED Yönetmeliğinin “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlığını taşıyan 4. maddesinde tanımlandığı ancak değerlendirme kavramının ayrıca tanımlanmadığı göze çarpıyor.

Yönetmelikte çevre şöyle tanımlanıyor:

“Canlıların yaşamı boyunca ilişkilerini sürdürdüğü ortam olup; bu ortamdaki hava, su, toprak gibi tabii çevrenin fiziksel unsurlarını; üreticiler (bitkiler), tüketiciler (hayvanlar); ayrıştırıcılar (bakteri ve mantarlar) gibi biyolojik unsurlarını; insanların tabii, beşeri, parasal ve maddesel kaynakları kullanım ve işletmelerinden doğan ekonomik çevre unsurlarının; insan topluluklarının demokratik yapısı, barınma, sağlık, eğitim ve kültürel ihtiyaçlarını karşılama biçimleri ile tarihi ve kültürel değerlerin oluşturduğu sosyal çevre unsurlarını ifade eder.

Yönetmelikteki tarife göre çevre 4 unsurdan oluşmaktadır:

Fiziksel unsurlar, biyolojik unsurlar, ekonomik çevre unsurları, sosyal çevre unsurları

Etki ise şu şekilde belirtiliyor:

“Plânlanan bir faaliyetin; hazırlanması, inşaat ve işletme sürecinde ya da işletmenin faaliyetini sona ermesi halinde fiziksel, biyolojik, sosyal ve ekonomik çevre unsurlarında doğrudan ya da dolaylı olarak, kısa veya uzun dönemde, geçici ya da kalıcı olarak, olumlu veya olumsuz yönde ortaya çıkması muhtemel değişiklikler” dir.

Bu durumda yönetmelik çevre üzerinde dört türlü etki kabul ediyor:

Doğrudan etki-dolaylı etki , kısa dönemde ortaya çıkacak etki-uzun vadede ortaya çıkacak etki, geçici etki-kalıcı etki , olumlu etki-olumsuz etki.

Değerlendirme terimi ise yönetmelikte ayrıca tanımlanmıyor. Değerlendirme, ele alınan etkinliğin çevre üzerindeki olası etkilerinin nitelik ve niceliğinin belirlenmesidir. Bir işlem olarak değerlendirme tanımlama, ölçme, öngörü, hesaplama işlerini kapsamaktadır ve bu işler sırasında da çeşitli tekniklerden yararlanılmaktadır. Bu tekniklerin kullanımı sırasında şu dört ilke göz önünde bulundurulmalıdır: Değerlendirmeler nesnel olmalıdır, eksiklikleri olmamalıdır, kolay

anlaşılabilir olmalıdır, çalışmaları aksatmamak koşuluyla ulaşılabilir ve elde edilebilir olmalıdır⁽²⁰⁾.

“Çevresel Etki Değerlendirmesi” kavramının tanımına gelince; bu konuda çok çeşitli tanımlar verilmiş olduğu daha önce belirtmiştik. ÇED henüz gelişmekte olan bir kavram olduğundan tanımı konusunda öğretide görüş birliği yoktur.

“ÇED, herhangi bir faaliyet sonucunda oluşabilecek çevre bozulmalarının önceden tesbitini ve mümkünse bu bozulmalar ortaya çıkmadan gerekli önlemlerin alınmasını amaçlayan sistematik bir yaklaşımdır⁽²¹⁾.

“ÇED herhangi bir etkinlikte bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, etkinlik henüz plânlama aşamasındayken etkinliğin çevre üzerinde yapabileceği olası etkileri önceden incelemek, saptamak, bunları, bir rapora bağlamak ve bu etkilerin zararlı sonuçlarını nasıl gidereceklerini ilgili ve yetkili kamu otoritelerine bildirmek durumunda olmasını sağlayan ve sonuçların olumlu ve istenilen bir şekilde olması durumunda etkinliğin gerçekleşmesine izin veren bir plânlama ve karar alma sürecidir⁽²²⁾.

“ÇED” yasal prosedürlerin, politikaların, programların, projelerin ve işletme koşullarının çevre ile insan sağlığına ve mutluluğuna olan etkilerinin belirlenmesi ve etkilerin boyutlarının önceden tesbiti için yapılan çalışmalar, çalışma sonuçlarının yorumlanması ve yayınlanması işlemleridir⁽²³⁾.

“ÇED, öngörülen bir faaliyetin olumlu ve olumsuz yönlerinin (fayda ve zararlarının) belirlenmesi önceden tespiti ve tanımlanması işlemleridir; ÇED’in yararlı olabilmesi için,

²⁰ “Ormanlık Kesiminde Çevresel Etki Değerlendirme”; Millî Prodüktivite Merkezi Yayınları, 478, Ankara 1992, s. 10-11.

²¹ Uslu, Orhan, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Türkiye Çevre Sorunları Vakfı yayını, Ekim 1993, s. 13.

²² Yaşamış, Firuz Demir, “Çevre Yönetiminin Kuramsal Temelleri”, Türk İdare Dergisi, Haziran 1994, yıl:66, S.403, s. 92.

²³ Munn, R. E (1979), “Environmental Impact Assesment” “(ÇED Eğitimi” Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Aralık 1994, s. 18’den).

kamuoyu ve karar verici mercilere anlaşılabilir bir dilde yazılması ve ülkede çevre konusunda geçerli olan kriterlere dayandırılması gereklidir⁽²⁴⁾.

“ÇED”, öngörülen bir faaliyetin çevre kalitesi üzerindeki etkilerinin hesaplanması yöntemlerine verilen isimdir.

Bir projenin sonunda ortaya çıkabilecek her türlü anlamlı çevresel ve sosyal etkilerin değerlendirilmesidir.

ÇED bir gelişme programı ve projesi için ortaya konabilecek çeşitli seçenekler arasında kıyaslama ve seçim yapmak için uygulanan bir yaklaşımdır. Plânlanan faaliyetin ne olacağı konusunda karar verildikten ve kesin projeler geliştirildikten sonra ÇED yapılmaz. ÇED, plânlamanın daha ilk aşamalarında uygulanması gereken bir yöntemdir. ÇED kesin projelendirme ve plânlama kararlarının oluşturulduğu son aşama değildir. Bir ÇED çalışması, karar mercilerine, kararlarını sağlıklı bir şekilde verebilmeleri için seçenek üreten ve bu seçeneklerin olumlu ve olumsuz yönlerini sergileyen bir yaklaşımdır. Kesin kararın ÇED çalışması yapanlar değil, yetkili ve sorumlu merciler verirler⁽²⁵⁾.

Doktrindeki çeşitli tanımlamaları aktarmaya çalıştık. Bu tanımlamalar incelendiğinde aslında amaç ve içerik olarak çok farklı bir anlam taşımadıkları görülür.

Tanımlardan bazıları, sadece çevre kalitesi üzerindeki etkileri dikkate alırken, bazıları faaliyetlerin sosyal, ekonomik ve sağlık etkilerini de kapsam içine sokmaktadırlar. Yöntem olarak bazı tanımlar ÇED’i sadece teknik-matematiksel bir çerçeve içine yerleştirirken, diğerleri ise konuya niteliksel bazı boyutlar da ilave etmektedirler. Yine bazı tanımlar ÇED’i sadece proje bazında görmekte iken; diğerleri ise bu yaklaşımı, genel politika saptaması gibi çok daha üst düzeylerde ele almaktadır⁽²⁶⁾.

Tanımlar içinde Munn’a ait tanım, daha kapsamlı ve ideal, yani olması gerekeni ifade eden bir tanımdır. Zira Munn, sadece öngörülen bir faaliyetin değil, yasal prosedürlerin,

²⁴ Clark, B.D.(1984), “Basic Concepts of the Environmental Impact Assessment (EHIA) Course on Environmental Health Impact Assessment, Adana (“ ÇED Eğitimi” s. 18’den).

²⁵ Diğer tanımlar için bkz. “ ÇED Eğitimi”, s. 18.

politikaların, programların ve işletme koşullarının da ÇED'e tabi tutulması gereğini belirtmektedir.

Değişik bir tanımlama olarak şunu öneriyoruz:

Önleyici bir politika aracı olarak ÇED, herhangi bir faaliyetin çevre kalitesi olumlu ve olumsuz etkilerinin hesaplanarak, faaliyetin kurulmasına izin verilmesinde, karar aşamasına ışık tutan bir süreç, aynı zamanda hukukî bir araç ve yükümlülüktür.

B. ÇED'İN TARİHÇESİ VE FELSEFESİ

Yakın bir geçmişe kadar , yapılacak yatırım ve gelişme projeleri sadece fayda-maliyet değerlendirmesine tabi tutuluyordu. Karar verme aşamasında en önemli faktör projenin getireceği ekonomik değerler olup, projenin yapılacağı çevrenin özellikleri ve projenin çevreye yapacağı etkileri incelenmezdi. Yani projenin çevresel etkileri değil ekonomik maliyetleri göz önünde bulunduruluyordu⁽²⁷⁾. Aynı zamanda fayda-maliyet analizleri yanında projelerin teknik açıdan tutarlılığı da değerlendiriliyordu⁽²⁸⁾.

Çevre boyutunun fayda-maliyet analizlerine ilk entegrasyon çabaları ana hatlarıyla bir projenin çevreye yapacağı olumsuz etkilerin parasal ölçülerle değerlendirilerek, bunların birer maliyet unsuru olarak yorumlanmasından ibarettir. Ancak bu parasal yöndeki değerlendirmede ortaya çıkan yetersizlikler, klasik fayda-maliyet analizi yönteminin yerine yeni bir yöntem konması gereğini ortaya koymuş ve bu yeni arayışlar sonucunda Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) yaklaşımı doğmuştur⁽²⁹⁾.

Çevre duyarlılığı arttıkça, plânlama ve karar verme mekanizmasının sosyal, ekonomik unsurlar ve çevre korumacılığı ile bütünleşmenin öngörülmesi⁽³⁰⁾ ve çevreyi kirlenmeden

²⁶ Uslu, Orhan, s. 5.

²⁷ Kocasoy, Günay, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Katı Atık Türk Millî Komitesi, İstanbul 1994, s. 2.

²⁸ 2. Çevre Şurası Çalışma Belgesi, T.C. Çevre Bakanlığı, İstanbul, 28 Şubat- 02 Mart 1994, s. 124.

²⁹ 2. Çevre Şurası Çalışma Belgesi; s. 124.

³⁰ Kocasoy, s. 2.

korumanın maliyetinin çok az olmasına rağmen, kirlenmiş bir çevreyi temizlemenin hem çok daha masraflı oluşu ve hem de daha fazla emek ve zaman istemesi ve çoğu zaman da verilen zararların giderilmesinin imkansız olması gerçeği ⁽³¹⁾ yavaş yavaş ÇED çalışmalarının başlatılması gereğini ortaya koymuştur.

ÇED 1970'li yıllardan itibaren gelişme sürecine girmiştir. bu gelişme süreci, çevre açısından önemli olan, kirlenme öncesi çevreyi koruyucu tedbirler alınmasını öngörmekte, bu da kirlenme sonrası yapılacak harcamaları en alt seviyeye çekmekte veya önlemekte, böylece de hem çevre değerleri korunmakta, hem de ekonomik kayıpların önüne geçilmektedir.⁽³²⁾

ÇED'in ilk kez ABD'de 1970 yılında yürürlüğe giren NEPA (National Environmental Policy Act-Ulusal Çevre Politikası Kanunu) adlı yasayla gündeme geldiğini görüyoruz. Bu kanunla ÇED federal projeler için uygulanması zorunlu hale getirilmiştir.

Uluslararası alanda ise Çevresel Etki Değerlendirmesi, 5 Haziran 1972'de Stockholm'de toplanan insan ve Çevre Konferansının sonucunda ve tüm insanlığı tehdit eden çevre kirliliği problemine koordineli bir çalışma ile ortak çözümler getirmek amacıyla kurulan ve kısa adı UNEP (United Nations Environmental Program-Birleşmiş Milletler Çevre Programı) olan organizasyonun kuruluşundan beri önem verdiği çalışma alanlarından biridir. UNEP, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ÇED uygulamaları için etkili yöntemlerin geliştirilmesi kanunu birinci derecede önem vermektedir. UNEP'in konuya yaklaşımı, ekonomik kalkınmayı ve gelişmeyi engellemeden, çevre sorunlarına çözüm getirecek pratik yaklaşımların oluşturulması esasına dayanır⁽³³⁾. Bu konferansın sonuçları başlangıçta özellikle az gelişmiş ülkeler tarafından şüpheyle karşılanmaktadır. Ancak bugün pek çoğu, çevresel faktörlerin kalkınma faaliyetlerinde dikkate alınması tartışmasına son vererek, bu faktörlerin kalkınma plânlarına, programlarına ve projelerine nasıl ve hangi çerçeveler içinde entegre edilebileceği ve bu tür girişimlerde uygulanacak yöntemler konusu üzerinde durmaya başlamışlardır.

³¹ Kocasoy, s. 2.

³² 2.Çevre Şurası Çalışma Belgesi, s. 124.

³³ Uslu, s. 6.

Bu gelişmeyle birlikte uluslararası finans kuruluşları da destekleyecekleri projeler için çevresel etki değerlendirmesini şart koşmaya başlamışlardır. UNEP, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Ekonomik Kalkınma Teşkilatı tarafından 1980 yılında hazırlanan “Ekonomik Kalkınmada Çevre Politikaları ve Yöntemleri Deklârasyonu, İnter Amerikan Kalkınma bankası, Asya Kalkınma Bankası, Afrika Kalkınma Bankası, Karayip Kalkınma Bankası, Amerika Devletleri Organizasyonu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Afrika Kalkınması için Arap Bankası kuruluşları tarafından da imzalanarak kabul edilmiştir. CIDIE adı verilen ortak bir komite, deklârasyonun uygulanmasını izlemek üzere, tüm bu kuruluşlarca görevlendirilmiştir.

OECD Teşkilatı Kalkınma Destek Komitesinin 1982 yılında düzenlediği “Kalkınma Yardımlarının Çevresel Boyutları” konulu toplantının sonuç bildirisinde üye ülkelerin kalkınma yardımı programlarının uygulanmasında, çevreyi korumak için üzerlerine düşen sorumlulukları etkin bir biçimde dikkate alacakları ve çaba gösterecekleri belirtilmektedir⁽³⁴⁾.

Gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra gelişmiş ülkelerin kamuoyları tarafından çevreyi etkileme ihtimalleri olan faaliyetlerin irdelenmesi ve ekonomik karar süreçlerine çevre bileşeninin de dahil edilmesi istenmeye başlamıştır⁽³⁵⁾.

Böylece Stockholm bildirgesiyle birlikte ÇED ulusal alanlarda tartışılmaya başlanıp, uygulama ve/veya mevzuatlara girerken; bölgesel ve uluslararası gündemin de önemli bir parçasını oluşturmaya başlamıştır. AT'nin ortak çevre kapsamına girerken çeşitli uluslararası bildirme ve toplantılarda sıkça anılmaya başlanmış ve birçok uluslararası anlaşmanın konularından bir tanesini oluşturmuştur. Bir sonraki bölümde bunlara ayrıntılı olarak değinilecektir. ÇED uygulamalarının dünyada giderek daha da yaygınlaşıyor olmasında, bu yöntemin uluslararası platformlarda da popülerlik kazanmasının önemli rolü vardır. ÇED 1970'lerde doğmuştur. 1980'lere gelindiğinde, ÇED uygulamalarındaki sistematığın, 1970'lere oranla daha fazla işlerliği olan bir yapıya kavuşturulduğu ve bilimsel temelinin güçlendirildiği görülmektedir. 1970-1980 arasında ÇED uygulamalarını başlatan ülkelerde bir anlamda acemilik dönemi yaşanmış ve bu oranda ortaya çıkan aksaklıkları giderme yolları aranmıştır⁽³⁶⁾.

³⁴ ÇED Eğitimi, s. 20.

³⁵ ÇED Eğitimi, s. 20.

³⁶ Özer, A.Öznur, “Çevresel Etki Değerlendirmesi”, Çevre ve İnsan, Ekim 1986, yıl: 1, S. 2, s. 39.

III. ÇED'İN ÖNEMİ VE HEDEFLERİ

A. ÇED'E YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

ÇED bugün dünyada çevre yönetiminin en üst aşaması olarak kabul edilmektedir. ÇED sürecinin ortaya çıkmasındaki etken, bozulan çevrenin düzeltilmesinin imkansız olmasıdır. ÇED günümüzde giderek artan bir önemle, çevre yönetiminin etkin araçlarından birini oluşturmaktadır⁽³⁷⁾.

Başka bir ifadeyle ÇED, bir ülkede çevre yönetiminin başarı düzeyinin ölçülmesinde önemli bir göstergedir⁽³⁸⁾.

Çağımızda sanayileşme hızla ilerlerken bunun sonuçlarından korunmak için etkili bir araca gerek vardır. ÇED'in uygulanması ülkemize şu yararları sağlayacaktır⁽³⁹⁾; Çevre sorunlarına yol açan ve açabilecek proje sahipleri, çevre sorunlarına neden olan veya olabilecek olumsuz etkilere karşı gerekli bütün önlemleri alacaklardır. Ekolojik faktörlerden hava, su ve toprak daha az kirlenecek, flora-fauna tür azalması daha az olacak, doğanın verimliliği korunacak, çevre ile etkileşim halinde olan insan ve dolayısıyla toplum daha sağlıklı olacak, ileride kirlenmiş bir çevreyi temizlemek için yapılacak harcamanın, bugün çevreyi kirletmemek için yapılan harcamadan daha fazla olacağı noktasından hareketle, ÇED uygulaması, yatırım maliyetinin artacağı endişesinin aksine uzun dönemde ekonomik açıdan da yarar sağlayacaktır.

ÇED aleyhtarlarının en yoğun şekilde eleştirdikleri konu, ÇED'in ekonomik gelişmeyi engelleyeceğidir. Çıkar grupları, özellikle iktisadî plân ve projelerin gerçekleştirilmesinde karar yetkisine sahip olanlar, bu konudaki inisiyatiflerinin ellerinden alınacağı endişe ile bu eleştiriyi yapmaktadırlar. Oysa ÇED'in amacı kalkınma ve gelişmeyi engellemek değil, kalkınma ve sanayileşmenin insan ve çevre sağlığına zarar vermeyecek ya da minimum seviyede zarar verecek şekilde gerçekleşmesini sağlamak, bu konuda karar verme yetkisine sahip olanların keyfi bir şekilde hareket etmelerini önlemektir. Zaten bir hukuk devletinde olması gereken

³⁷ Karalar, a.g.m., s. 298.

³⁸ Özer, A.Öznur, "Çevresel Etki Değerlendirmesini Uygulanabilir Kılmanın Koşulları", Yeni Türkiye, 95/5, s. 300.

³⁹ Karalar, a.g.m., s. 299.

budur. Çevre sağlığı gibi hayati önem taşıyan bir konunun siyasi grupların tekeline bırakılması, ülke geleceği için olumsuz sonuçlar yaratabilir.

ÇED, başlangıçta ekonomik açıdan tutarlı görünmelerine karşın, uzun vadede ekolojik açıdan tutarsız olabilecek ve sonuçta insan ve topluma faydadan çok zarar verebilecek projelerin en erken bir aşamada teşhisini ve böylece gelecekte doğabilecek çok büyük boyutlardaki zararların zamanında görülerek ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlayabilir. Bu niteliği ile ÇED, proje değerlendirmesine ekonomik analizin ötesinde boyutlar getiren bir yaklaşımdır ve karar verme kademesinde olan kişiler için bir ayak bağı ve engel olmaktan çok, daha tutarlı kararlar verilebilmesini sağlayacak bir araçtır⁽⁴⁰⁾.

ÇED konusunda ortaya atılan eleştirilerden biri de bu çalışmaların pahalı ve zaman alıcı oluşudur⁽⁴¹⁾. Ancak kirlenme sonrası eski hale iade için yapılacak harcamalar dikkate alındığında bu eleştirinin de geçerliliğini yitireceği açıktır.

B. SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME

Küreselleşen kirlenme sorununa ön aşamada çözüm sağlamak fonksiyonuna sahip olan ÇED, bu özelliği ile her şeyden önce, çevre konusunda temel olan çevre hakkına saygıyı sağlamak temel hedefini güder. ÇED'in amacı ekonomik ve sosyal gelişmeleri önlemeden, çevre değerlerini ekonomik politikalar karşısında korumaktır. ÇED, ekonomik gelişmeyi engelleyici rol oynayan bir araç değildir. Aynı zamanda bugünkü ve gelecek kuşaklara yaşanabilir bir çevre bırakmak da ÇED'in hedefleri içinde yer alır. Bu çerçevede karşımıza yaşam kalitesi kavramı çıkmaktadır.

Kavram, 1987'de yayınlanan Dünya Çevre ve Gelişme Komisyonu'nun raporu ile önem kazanmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. Rapora göre sürdürülebilir gelişme, gelecek kuşakların

⁴⁰ Uslu, s. 16-17.

⁴¹ Uslu, s. 17.

kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini tehlikeye sokmaksızın bugünkü kuşakların ihtiyaçlarını karşılayabilen kalkınmadır⁽⁴²⁾.

Çevre ve kalkınma arasında bir çatışma sözkonusu mudur? 1992 yılında Rio de Janeiro'da tüm dünya ülkelerinin katıldığı yer yüzü zirvesi gerçekleştirilmiştir. Zirve, gelişme ile ekolojik sorunların nasıl uzlaştırılabileceği konusundaki tartışma ve uzlaşma arayışları üzerinde yoğunlaşmıştır.

Ekonomik kalkınma ile çevre koruma arasındaki farklılaşmanın, hatta yabancılaşmanın yol açtığı ikilem, günümüzde çevre yönetimi ile ilgili olarak da en çok tartışılan kavramlardan bir tanesidir⁽⁴³⁾. Ülkemiz kalkınmasının sürdürülebilirliğinin sağlanmasında, çevre yönetiminin başarılı bir düzeye ulaştırılmasının önemi açıktır. Yatırımcıların sanayileşme vs. alanda teşvik edildiği ülkemizde, doğal kaynakları sürdürülebilir kılan çevre sorunlarıyla mücadelenin ve çevre korumacılığının da teşvik edilmesi gerekir⁽⁴⁴⁾.

Toplumlar ve özellikle güney ülkeleri, bir yandan gelişmek, diğer yandan da kalkınma için doğal kaynaklarını zorlamak zorundadırlar. Bu işe, istismar seviyesine ulaştığında çevresel niteliklerin bozulmasına ve çevresel kirliliklerine neden olmaktadır. İlk bakışta, çevre koruma amacı ile yola çıkanlar ekonomik gelişmeyi reddetmek gibi kaçınılmaz ve aynı zamanda da kabul edilemez bir sonuca gitmektedirler. Aynı durumun tam terside sözkonusudur⁽⁴⁵⁾. Yani saniyeleşme amacıyla yola çıkanlarda çevresel kaliteyi hiçe saymaktadırlar.

İşte bu ikilemi ortadan kaldırmak için geliştirilen önerilerden biri sürdürülebilir gelişmedir. Özellikle gelir düzeyi düşük ülkelerin kalkınma gereksinimleri göz önüne alındığında böyle çözüm zorunludur⁽⁴⁶⁾. Zaten Dünya Çevre ve Gelişme Komisyonu'nun Brundtland Raporunda da, kalkınma ile çevre koruma kavramlarının birbirini dışlayan değil, aksine birbirine destek veren kavramlar olduğu ve toplumların bir yandan kalkınma çabalarını yürütürken, öte yandan da bu amacı çevrelerini tahrip etmeden de elde edebilecekleri

⁴² "Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı (29-30 Kasım 1989)", TÇSV yayını, Nisan 1990, s. 39.

⁴³ Yaşamış, a.g.m., s. 83.

⁴⁴ Özer, "Çevresel Etki Değerlendirmesini Uygulanabilir Kılmanın Koşulları", s. 309.

⁴⁵ Yaşamış, a.g.m., s. 83-84.

⁴⁶ Yaşamış, a.g.m., s. 84.

belirtilmekte, ekonomi politikaları ve çevresel programların birbirinin sürdürülebilirliğini sağlaması gereği ifade edilmektedir⁽⁴⁷⁾.

Ülkemizde de sürdürülebilir gelişme kavramının Beş yıllık kalkınma plânlarında yer almaya başlaması olumlu bir adımdır.



⁴⁷ Bkz. Yaşamış, a.g.m., s. 85.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇED'İN ULUSLARARASI ALANDA GELİŞİMİ

Ekosistemler gibi, çevre sorunlarının da sınır ve ulus tanımayan bir nitelik taşıması, çözüm yollarının karmaşık olması ve çevresel baskıların birbirine bağlı yapısı, sadece ülke içinde değil, uluslararası alanda da bu sorunlarla mücadele edebilmek için işbirliği yapılmasını gerekli kılmaktadır. Çevre sorunlarının bir kısmı dünyayı küresel olarak etkilemekte (iklim, nüfus, kaynakların dağılımı, biyolojik çeşitlilik, genetik riskler), bir kısmı sınırlar etkisi olan sorunlar olarak ortaya çıkmakta (su yolları veya atmosfer yoluyla taşınan kirlilik ve tehlikeli atıkların sınırlar ötesi hareketi), bir kısmı ise birçok ülkenin ortak doğal kaynaklarını veya ortamını aynı anda etkileyebilmektedir. Çevre sorunlarının sınır tanımayan ve birbirine bağlı nitelikleri, çoğu kez yarattıkları olumsuz sonuçların aynı anda hem yöresel, hem ulusal, hem de uluslararası düzeyde etkili olmasına yol açmaktadır⁽⁴⁸⁾.

Bu yapıyla çevre ve çevre sorunları ülkeler arasında çeşitli düzeylerde ve çok yönlü iş birliği mekanizmalarının geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Ülkeler, çevre konusunda işbirliği yapmak yoluna giderken, çoğunlukla işbirliğini hukukî bir temele oturtmayı tercih etmekte, bu amaçla çeşitli çok taraflı veya ikili, bölgesel veya küresel sözleşme ve protokoller hazırlamaktadırlar. Birleşmiş Milletler ve bağlı kuruluşları, Avrupa Konseyi, OECD, Avrupa Ekonomik Topluluğu gibi birçok uluslararası kuruluş da, çevreyle ilgili özel birimler oluşturarak, üyeleri için çevre sorunlarını saptamakta, çözüm yollarını ortaya koyan ortak politika ve eylemler belirlemekte, ortak kural ve ilkeler geliştirmektedirler. Uluslararası alanda çevre konusunda işbirliği yapılmasını gerektiren en önemli nedenlerden bir diğeri de ortak olan değerlerin korunmasıdır⁽⁴⁹⁾.

Bu alanda ÇED çevre korumasında önemli bir araç ve politika olmakla, çeşitli uluslararası ve bölgesel düzenlemelerin konularından birini oluşturmuştur.

⁴⁸ 1.Çevre Şurası Sonuç Raporu, s. 2.

⁴⁹ 1.Çevre Şurası Sonuç Raporu, s. 3.

I. EVRENSEL BELGELERDE

A. STOCKHOLM BİLDİRGESİNDEN RİO'YA:

Bir önceki bölümde de belirttiğimiz gibi ÇED çevre kirliliği sorununa eş güdümlü bir çalışma ile ortak çözümler getirmek amacıyla BM Çevre Programının kuruluşundan beri önem verdiği çalışma alanlarından bir tanesidir. UNEP ise 5 Haziran 1972'de Stockholm'de toplanan insan ve çevre konferansının sonucunda kurulmuştur. Stockholm Bildirgesi global ölçekte ÇED'in temellerini atan ilk ve en önemli belgedir. Bildige, daha sonraki ulusal ve uluslararası çalışmalara bir hareket noktası oluşturması ve yol gösterici olması açısından önem taşımaktadır. Konferans yaşam ortamının önemini global düzeyde vurgulamış, sorunu bir dünya sorunu olarak ifade etmiştir. Konferans ve sonuç deklarasyonu, Birleşmiş Milletlerin ve ülkelerin benimseyip takip edecekleri stratejilere rehber nitelikte öneriler getirmiştir. Ayrıca ülkelerin çevreyi tahrip edici olgular karşısında, çevrenin korunmasına ve yaşam ortamının tahrip edilmemesine dönük olarak sorumluluklarına işaret edilmiştir⁽⁵⁰⁾.

Bildirgede, ekonomik kalkınma plânlanmasında doğanın korunmasına önem verileceği belirtilmiş ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde çevre bozulmalarını önlemek için gerekli ekonomik ve çevresel politikalar açıklanmıştır. Bu arada bildirgede, kalkınmanın gerekleri ile çevrenin korunması ve iyileştirilmesi ihtiyacının uyumlu hale getirilmesi için rasyonel plânlanmanın temel araç olduğu ifade edilerek (14. madde), ÇED'in temelleri atılırken, 21.maddede devletlerin sorumlulukları belirtilmiştir. Buna göre; Ülkeler, BM kuralları ve uluslararası hukuk prensiplerine göre, kendi kaynaklarını kendi çevre politikalarına uygun olarak kullanma hakkına sahiptirler. Aynı zamanda kendi iç hukukları ve kontrollerindeki faaliyetlerin çevreye ve diğer ülkelere veya ulusal hükümlerle sınırları dışındaki alanlara zarar vermemesi konusunda sorumlulukları vardır. 15. maddede çevreye olan olumsuz etkileri önlemek için yerleşmelere ve kentleşmelere plânlama uygulanması gereği belirtilirken, 18. madde ile çevre risklerinin tanımlanması, engellenmesi ve kontrolünde bilim ve teknolojinin önemine değinilmektedir. 24. madde ile uluslararası işbirliği ruhunun önemine değinilmekte ve

⁵⁰ Sönmez, Necmi, "Ortak Geleceğimiz, Stockholm 1972-Rio 1992 ve Sonrası," Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, yıl: 95, S. 5, s. 194-195.

her alanda da istenmeyen çevresel etkilerin etkin kontrolü, önlenmesi, azaltılması ve ortadan kaldırılmasında uluslararası işbirliğinin gerekliliği ortaya konmaktadır.

Kısaca Stockholm Bildirgesinin pek çok maddesinde ÇED'e dolaylı ya da doğrudan değinilmektedir.

Global ölçekte ikinci belge olarak karşımıza BM. Çevre ve Üzerine Rio Deklarasyonu çıkıyor. Rio'nun temelleri 1972 yılında, ilk küresel çevre toplantısı olan ve 113 ülkeyi bir araya getiren İnsan ve Çevresi Stockholm Konferansına dayanmaktadır. Rio zirvesi sonucunda iki uluslararası andlaşma, iki bildiri ve bir ana eylem gündemi ortaya çıkmıştır. Bunlar; Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Deklarasyonu; Gündem 21; Ekonomik Kalkınma ve Bütün Canlıların Hayatlarını İdame Ettirebilmeleri İçin Gerekli Olan Bütün Ormanların Yönetimine, Korunmasına ve Sürdürülebilirliğine yönelik Rehberlik Bildirisi; BM İklim Değişikliği Çerçeve Andlaşması ve Biyolojik Çeşitlilik Andlaşmasıdır.

Bu belgelerden konumuzla doğrudan ilgili olanı ise Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Deklarasyonudur 1992 BM Çevre ve Gelişme Konferansı sonucu imzalanan Çevre ve Gelişme Üzerine Rio Deklarasyonu, uzun vadeli ekonomik kalkınmanın tek çaresinin ancak çevrenin korunmasıyla bağdaştırılması olduğunu ifade etmektedir⁽⁵¹⁾. Bu bildirgede 27 önemli ilke kabul edilmiştir. 4. ilkeye göre sürekli ve dengeli gelişmenin gerçekleşebilmesi için çevre koruma, kalkınma sürecinin bir parçasını oluşturacaktır, ayrı olarak düşünülemez. İlke 17 ise çevresel etki değerlendirmesinden açıkça bahsediyor. Bu ilkeye göre "Ulusal bir araç olarak çevresel etki değerlendirmesi çevreye önemli derecede zarar verici nitelikteki ve uzman ulusal otoritenin kararına bağlı olan faaliyetler için yapılacaktır. Rio Bildirgesi ÇED'i ulusal bir araç olarak görmektedir ve ulusal otoritelerce belirlenen faaliyetlerin ÇED'e tabi tutulacağını ifade etmektedir.

3-14 Haziran 1992'de Rio De Janeiro'da İmzalanan Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Deklarasyonu çevre sorunları konusunda devletlere somut yükümlülükler yüklemektedir. İlke 2'de Devletlerin BM Şartı ve Uluslararası Hukuk ve Prensipleri doğrultusunda, kendi çevre ve

⁵¹ Yeryüzü Zirvesinde Değişimin Gündemi (Gündem 21 ve Diğer Rio Andlaşmalarının Popüler Metinleri), UNEP Türkiye Komitesi Yayını, Nisan 1993, s. 10-14.

kalkınma politikalarına uygun olarak kendi doğal kaynaklarını kullanma hakkına sahip oldukları ve yetki ve kontrolleri altındaki faaliyetlerin diğer ülkelere zarar vermemesini sağlamakla sorumlu oldukları ifade edilmektedir. İlke 8’de yaşam kalitesine değinilmekte ve sürekli ve dengeli bir kalkınmayı ve insanlar için daha kaliteli bir yaşamı gerçekleştirebilmek için devletlerce sürdürülebilir olmayan üretim ve tüketim kalıplarının azaltılması ve ortadan kaldırılması gereği düzenlenmektedir. 11. ilkede kanımızca devletlerin üzerine düşen en büyük sorumluluk belirtilmektedir. Buna göre devletler etkili bir çevre mevzuatı oluşturacaklardır. Çevre standartları, idari hedefler ve öncelikler, uygulandıkları alanların çevresel ve kalkınmaya ilişkin durumunu yansıtacaktır.

İki belge arasında şu fark ortaya çıkıyor: Stockholm bildirgesi ÇED’e daha çok uluslararası bir kimlik kazandırmaya çalışmaktadır. Rio Deklarasyonu da konunun uluslararası önemini göz önünde bulundurmakla birlikte ÇED’i ulusal bir araç olarak ifade etmekte ve konuyu ulusal otoritelerin inisiyatifine bırakmaktadır.

Deklarasyonun tamamı incelendiğinde “sürdürülebilir gelişme” ilkesi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Sürdürülebilir kalkınma ise ÇED’in en temel hedeflerinden bir tanesidir.

Gündem 21 adlı belgede de sanayide sürdürülebilir gelişmeyi teşvik için çevresel etki değerlendirmeleri yapılması öngörülmektedir⁽⁵²⁾. Hükümetlere, temiz üretime sahip ve sürdürülebilir bir şekilde yönetilen işletmeleri önce çıkarmak için ekonomik teşvikler, kanunlar ve standartlar geliştirmek ödevi; iş ve sanayi çevrelerine ise daha az çevre etkisi olan işletmeleri ve ürünleri hedef alan politikalar geliştirmek ödevi yüklenmektedir⁽⁵³⁾.

Çevre alanında bir diğer evrensel belgede 1982 tarihli “Dünya Doğa Şatıdır” Doğa hukukunun temellerini atan Dünya Doğa Şartı⁽⁵⁴⁾, ÇED’den açıkça söz etmemekle birlikte, ilkeleri arasında “doğada etkiye yol açabilecek faaliyetler denetlenir ve doğa üzerindeki riskleri

⁵² Yeryüzü Zirvesinde Değişimin Gündemi, s. 44.

⁵³ Yeryüzü Zirvesinde Değişimin Gündemi, s. 102-103.

⁵⁴ Kaboğlu, İbrahim Ö., Çevre Hakkı, İmge Yayınevi, Ankara, 3. Baskı, Nisan 1996, s. 61.

ve diğ er zararlı etkilerin ağırlığını en aza indirmek için en elverişli teknikler kullanılır” ifadesine yer vererek, örtülü olarak işletme aşamasında uygulanacak ÇED’den bahsetmektedir.

1982 yılında UNEP’in koordinatörlüğünde “Sistem Çapında Orta Vadeli Çevre Programı” oluşturulmuştur. Bu program iki aşamalı olarak düşünülmüştür. Birinci aşama 1984-1989, ikinci aşama ise 1990-1995 yıllarını kapsamaktadır. Birinci, aşamanın ana ilkeleri 1972 Stockholm konferansı eylem kararlarını gerçekleştirmeye yöneliktir. İkinci aşama programı ise çevresel felsefeye getirilen yeni bakış açısı çerçevesinde faaliyetler amaçlamaktadır. İkinci programa kılavuz olmak üzere 2000 yılı ve ötesi çevre perspektifi raporu hazırlanmıştır. Raporun temel felsefesi kalkınma ve çevre politikalarının ancak bir arada değerlendirilmesi halinde insan yaşamının ve canlı hayatın tatmin edici bir seviyede sürebileceğidir. Bu rapor BM Genel Kurulunca ülkelerin onayına sunulmuştur. Daha sonra bu raporun devamlı bir komisyon tarafından gerçekleştirilmesi gereğ i dikkate alınarak “Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu” kurulmuştur. Bu komisyonun hazırladığı raporun temel felsefesi kalkınma -çevre politikalarını bir arada düşünmek; temel amacı ise 2000 yılı ve sonrası için çevreyi tehdit eden konuların büyümesi düşüncesini, hükümetler arası oybirliği ile yansıtmaktadır⁽⁵⁵⁾.

Perspektif Rapor ve Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, çalışmalarını ortak bir bakış açısı ile yürütürlerken, hükümetlerin çevre konularını ve bunların diğ er uluslararası sorunlarla olan ilişkilerini ve bunlarla ilgili olması gerekli çabaları 14 ortak başlıkta tanımlamışlardır. Bu başlıklar içinde ekonomi-çevre ilişkisinin kurulması, kalkınma politikaları-çevre ilişkisinin kurulması, önleyici politikalar saptanması, çevre konusunun sektörel politikalara dahil edilmesi yer almaktadır⁽⁵⁶⁾.

B. BİR NGO BELGESİ OLARAK LİMOGES BİLDİRGESİ VE ÇED

Uluslararası alanda bir diğ er bildirme ise Çevre Hukuk Dernekleri Dünya Toplantısı Limoges Bildirgesidir. (16 Kasım 1990 tarihli). 1992 tarihli Çevre ve Gelişme BM Konferasına

⁵⁵ Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı, s. 240.

⁵⁶ Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı s. 241.

hazırlık niteliğindeki etkinlik sonunda yayınlanan Limoges Bildirgesi çevre ve hukuku üzerine önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Bildirgede, giderek artan uluslararası sözleşmelerin, ulusal pozitif hukukta uygulamaya konma hükmünü de içermesi vurgulanıyor. ÇED bildirgede büyük ilkelere bir olarak düzenleniyor, 6. maddede çevre muhafazasına ilişkin her ulusal strateji için başlıca hukuksal ve teknik araçlardan biri olarak gözönüne alınan ÇED'in bağlayıcı metinlerle belirlenen usullerle düzenlenmesi ve proje kararıyla birlikte gerçekleştirilmemesi durumunda hukuksal yaptırım uygulanması ve yanlış bilgi durumunda ceza yaptırımını öngörülmesi gereği belirtiliyor. Bunun yanında ÇED'in çevreyi etkileyebilecek plân, program ve yasalar için de yapılması vurgulanıyor, denetimin bilimsel uzmanlığı olan bağımsız bir organca yapılması, bireyler ve çevre koruma derneklerinin, zedelenen çıkarları bulunmasada yönetsel ve yargısal makamlara başvuru hakkına sahip olmaları gereği düzenleniyor. Yine 11. maddenin devamında uluslararası örgüt ve kurumların da çevre üzerinde etkiye yol açacak her proje için bir ön- ÇED gerçekleştirecekleri, gelişmekte olan ülkelerin ÇED'i uygulamaya koymalarına yardım etmek, bilgi bankaları aracılığıyla hukuksal ve bilimsel yardım sağlamak için bir komisyon kurma gereğide belirtiliyor⁽⁵⁷⁾.

Görüldüğü gibi global ölçekteki belgeler içinde ÇED'i en ayrıntılı düzenleyen Metin Limoges Bildirgesidir. Bildirgede özellikle ÇED'in etkin yaptırımlarla güvence altına alınmış bir hukuksal yükümlülük haline getirilmesi gereği ifade edilmektedir.

C. ÇEVRE ALANINDA GLOBALLEŞME GEREĞİ

Çevre kirliliğinin sınır ötesi etkilerinin önem kazandığı günümüzde, çevre sorunlarının ulusal bir sorun olmaktan çıkıp uluslararası bir sorun haline gelmesiyle, hukuksal açıdan da düzenlemelerin yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Çevre konusunda uluslararası işbirliğinin gerekliliği inkar edilemez. Bu aşamada sorunlara global ölçüde çözümler arandığı gibi, bölgesel ölçekte ve anlaşmalar çerçevesinde çözümler üretilmeye çalışılmaktadır.

⁵⁷ Kaboğlu, İbrahim Ö., "Çevre Hukuk Dernekleri Dünya Toplantısı Limoges Bildirgesi", Argumentum, Mart 1991, S. 8, s. 122-123.

Her üç alanda da iş birliğinin varlığı gerekli olmakla birlikte, çevresel sorunların bölge ve ülke ölçeğinden taşarak tüm dünyayı etkilemesi sorumlulukları da globalleştirmiştir⁽⁵⁸⁾ ve global ölçekte işbirliğini zorunlu kılmaktadır.

ÇED uygulaması da dünyada halen yeni sayılabilecek bir gelişmedir. ÇED ile ilgili çok sayıda kuramsal çalışma yapılmış ancak uluslararası düzeyde geçerli, ortak kavram ve terimler üretilmemiştir. Ülkenin farklı yasal ve kurumsal düzenlemelere sahip olması, çevre sorunlarına yerel düzeyde yaklaşılmasına neden olmuştur. Ancak çevre sorunlarının niteliği, uluslararası düzeyde ortak yaklaşımları da gerektirmektedir⁽⁵⁹⁾.

Globalleşme mantığı devlette var olan merkezi gücü ve bürokrasiyi sorgular. Önümüzdeki yüzyıl içerisinde politik-yönetimsel karar alanları daralacak, ulus-devletin yetkilerinin bir kısmı bugün varolan ve yeni kurulan veya kurulması düşünülen uluslararası örgütlere bırakılacak, bir kısmı da günün getireceği yerel birimlere terk edilecektir. Her iki boyut da katılımcı demokrasinin desteklediği uygulanabilir somut kurumlar ve kuralları gerektirmektedir. Uluslararası anlaşmalar çerçevesinde “ Global düşünüp, yerel ölçekte uygulama “görüşü hakimdir. Bu bağlamda öncelikler yerel yönetimlere verimlidir. Bu tercih aslında ilişkilerin gittikçe artan bir biçimde uluslararası hale gelmesi ve uluslarüstü kurumların yaratılması değişimiyle ilgilidir. Merkezi yönetim düzeyinin altındaki yönetimleri, önceleri devletin tekelinde olan alanlardaki konularda kendilerinin de yetkili olabileceklerini düşünmeye sevk etmiştir. Toplumsal değişimle birlikte hiyerarşi ile bağımlılık ilişkisine karşı çıkmaktadır. demokratikleşme unsuru ile yakından ilgili olan globalleşmeye geçişte yerel ölçekte demokratikleşme sağlanmadan merkezi düzeyde demokratikleşme beklenemez. Merkezi yönetimin demokratikleşme sürecine katkısı oranında globalleşmenin başarı oranı artacaktır. Yerel özerklik, yerel yönetimler ile Devletin çatışması sonucunu doğurmaz⁽⁶⁰⁾.

O halde çevresel yönetimde başarı için çevre sorunlarının çözülmesi konusunda globalleşme gerçekleştirilmeli, bunu için de, devletin-aynı zamanda tüm insanlığın ortak mal

⁵⁸ Karaman, Zerrin Toprak, “Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı İdeolojiye Politik bir Yaklaşım”, Yeni Türkiye, yıl: 95, S. 5, s. 178.

⁵⁹ Ormancılık Kesiminde Çevre Etki Değerlendirme, s. 15.

⁶⁰ Karaman, a.g.m., s. 178-179.

varlığı olan-kendi sınırları içindeki doğal kaynaklar üzerindeki mutlak hakimiyetleri sınırsız kabul edilmemeli, bu konuda ulus-devletin yetkilerinin bir kısmı uluslararası örgütlere devredilmelidir. Globalleşmede başarı sağlanmasında buna ek koşul merkezîyetçi yapının aşılmasıyla yerleşmenin gerçekleştirilmesi gereğidir.

Bu arada uluslararası alanda işbirliği geliştirilmeye çalışırken sosyal ve ekonomik anlaşmalar ile çevre anlaşmaları arasındaki çatışmalar belirlenmeli ve anlaşmazlıklar çözüme kavuşturulmalıdır⁽⁶¹⁾.

II. BÖLGESEL ÖLÇEKTEKİ BELGELER

A. AVRUPA TOPLULUĞU'NDA ÇED

1. Avrupa Topluluğunu Kurucu Andlaşmalar

Avrupa Topluluğunu⁽⁶²⁾ oluşturan andlaşmalar incelendiğinde çevre politikasının andlaşma hükümleri içinde doğrudan yer almadığı görülür. Ancak Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Andlaşmasında yer alan “yaşam ve çalışma koşullarının yükseltilmesi ilkesi AT’nin çevre politikasının temelini oluşturmaktadır⁽⁶³⁾. Roma Andlaşması, o dönemde ciddi sorun yaratmadığı için çevre kirliliği konusuna neredeyse hiç değinilmemiştir, bu konuda ayrı bir bölüm içermemektedir. Andlaşmanın başlangıç bölümünde yer alan, topluluğun kuruluş amaçları arasında sayılan, “üye ülkelerde yaşayanların çalışma ve yaşam koşullarının sürekli geliştirilmesi” ilkesinin mantığı sonuna dek götürüldüğünde çevre sağlığıyla da ilgili olduğu⁽⁶⁴⁾ böylece AT’nin çevre politikasının temellerini attığı söylenebilir.

⁶¹ Yeryüzü Zirvesinde Değişimin Gündemi, s. 23.

⁶² Yeni adıyla Avrupa Birliği.

⁶³ Sancar, M.Selçuk, Avrupa Topluluğunda Enerji Arzı-Çevre Dengesinin Optimizasyonu ve Türkiye’deki Uygulanabilirliği, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Ocak 1994, s. 4.

⁶⁴ Çevre Sorunları, Avrupa Toplulukları ve Türkiye Politikalarının Karşılıklı İncelenmesi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Ocak 1990, s. 4. (Bundan sonra “Çevre Sorunları” olarak anılacaktır.)

Roma andlaşmasının çevre sorunlarıyla mücadele için, temel alınan hukukî çerçevesi üç noktada toplanmaktadır⁽⁶⁵⁾.

-Topluluk mekanizmalarının hangi ortak amaçlar doğrultusunda kullanılacağına açıklık getiren 2. madde (yaşam standartlarının yükseltilmesi) ve rekabet koşullarının bozulmaması, Ortak Pazar'ın işleyişinin gerektirdiği ölçüde ulusal mevzuat farklılıklarının giderilmesi, işçilerin çalışma olanaklarının ve yaşam düzeylerinin iyileştirilmesine ilişkin 3. maddenin f, h ve i bentleri.

-Topluluğun çevre politikası için de geçerli olan faaliyetlerin çerçevesini çizen 100. madde (100. maddeye göre Konsey, Komisyon önerisi üzerine Ortak Pazarın kurulması veya işlemesine doğrudan etkisi olan ulusal yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin uyumlaştırılması için oybirliğiyle yönergeler çıkarır.),

-100. maddeyi tamamlayıcı rol oynayan 235. madde. (235. maddeye göre Ortak Pazarın işleyişinde, Topluluğun amaçlarından birini gerçekleştirmek için Topluluk tarafından bir girişimde bulunmak zorunlu olur da, iş bu andlaşmada o girişim için gerekli yetki öngörülmemiş bulunursa, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Genel Kurula danıştıktan sonra uygun düzenlemeleri oybirliğiyle gerçekleştirir). Ancak bu maddeler çevre korumacılığıyla ilgili olarak ortak politikalar oluşturulması aşamasında yetersiz kalmıştır.

Bir diğer kurucu Andlaşma olan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun kurucu andlaşmasında yer alan nükleer enerjiye ilişkin hükümler ve insan sağlığına ilişkin olarak düzenlenen güvenlik önlemleri, dolaylı da olsa çevrenin korunmasına ilişkin konuların kurucu andlaşmalarda yer aldığını göstermektedir⁽⁶⁶⁾.

Ancak 1970'li yıllara gelinceğe değin, ne gerçek anlamda çevre korumacılığına ilişkin hükümlerin, ne de kirliliği kaynağında önleyen ÇED ile ilgili konuların AT gündeminde yer almadığını saptayabiliriz.

⁶⁵ Çevre Sorunları, s. 4-5.

⁶⁶ Sancar, s. 44.

2. Çevre Eylem Proglamları ve Avrupa Tek Senedi

70'li yıllardan itibaren çevre kirliliğinin önemli boyutlara ulaşmasıyla birlikte bir Avrupa Çevre Politikasının zorunluluğu anlaşılmıştır. Neden Avrupa çapında bir çevre politikasının oluşturulması gerektiği şu başlıklar altında özetlenebilir⁽⁶⁷⁾.

- İmzalanan Avrupa andlaşmaları ile topluluk üyeleri vatandaşların yaşama şartlarını geliştirmeyi kabul etmişlerdir.

- Avrupa'da çalışmalar, doğanın verdiklerini akılcı bir biçimde kullanma amacına yöneliktir,

- Avrupa işbirliği, millî uygulamaları dengeli bir şekilde yürütebilmek için gerekli prensip ve unsurları belirleyecektir. Ortaya sabit ölçüler konarak, ticaret ya da rekabetin Ortak Pazar çıkarlarına aykırı olarak yapılması önlenecektir,

- İşbirliği ülkelerin çalışmalarına da büyük etkinlik getirecektir,

- Çalışmaların bir uyum içerisinde yapılması, üye ülkelerin uluslararası sahadaki etkinliğini de artıracaktır. Üye ülkelerle uluslararası kuruluşların teşebbüsleri koordine edilmiş olacaktır,

Böylece 1972 yılında topluluğa üye devlet ve hükümet başkanlarınca Paris'te yapılan bir zirvede, çevre alanında harekete geçilmesi konusu üzerinde işbirliğine varılmıştır⁽⁶⁸⁾. Bu zirvede birtakım saptamalar yapılmış ve bu saptamalar çerçevesinde topluluğun çevre politikasının temel ilkeleri belirlenmiştir. CED iki temel ilkede tespit edilmekte ve özetlenmektedir. Bu iki ilkeden ilkinde çevre politikasının uygulanmasında izlenecek en iyi yol olarak, çevredeki olumsuz etkileri gidermeye çalışmak yerine, kaynağında çözüm aranması, teknolojik alandaki gelişmelerin kirliliği azaltıcı yönde yönlendirilmesi gereği belirtilmekte; doğal kaynakların ve enerjinin elverişli kullanımı öğütlenmektedir. Diğer ilkede ise, "yapılan projelerde ve alınan

⁶⁷ Oktav, Ömer, "Avrupa Topluluğu ve Çevrenin Korunması"; İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, Temmuz-Ağustos 1981, S. 5-6, s. 72.

⁶⁸ European Documentation, The European Community and the Environment, 3/1987, Brussels, ss. 11-14. (Aktaran: Sancar, s. 44.)

kararlarda mümkün olduğu kadar erken bir aşamada çevre koruması faktörü gözönüne alınmalıdır” denmekte⁽⁶⁹⁾, ancak “mümkün olduğu kadar erken aşama” kavramının tekabül ettiği zaman dilimi açıklanmamakta, bu konu tartışmaya açık bırakılmaktadır.

Avrupa Birliği, ya da Maastricht Andlaşmasından önceki ismiyle Avrupa Topluluğu, 1973 yılından bu yana çevre politikalarının dünyadaki gelişiminde aktif rol oynamaktadır. AT 1973 yılından bu yana beşer yıllık çevre eylem plânlarını yürürlüğe koyarak ulusal hukukları yönlendirmektedir⁽⁷⁰⁾. Birinci Çevre Eylem Programı 1973-1977 tarihleri arasında uygulanmıştır. Bu eylem programını 1977’de ikincisi, 1983’de üçüncüsü, 1987’de dördüncüsü ve 1996’da beşincisi izlemiştir.

İlk üç çevre eylem programı kirlenmenin kaynağında önlenmesi ve kirlenmenin meydana gelmesinden sonraki iyileştirme yerine, önceden korumaya önem verilmesi konusu üzerinde yoğunlaşmaktadır⁽⁷¹⁾. ÇED ilk kez 2. program döneminde gündeme alınmıştır. Üye Devletlerde ulusal alanda var olan uygulamaları inceleyen AT Komisyonu, bu konuda topluluk düzeyinde bir politika oluşturmak amacıyla çalışmalarına başlamış, çalışmalar ancak 3. program döneminde sonuca ulaşabilmiştir. ÇED 3. program döneminde, 27 Haziran 1985 tarihli Konsey kararı ile yürürlüğe girmiştir⁽⁷²⁾. Üçüncü Çevre Eylem Programında, topluluk politikalarına çevre boyutunun dahil edilmesi düzenlenmektedir⁽⁷³⁾.

Tarih sırası itibariyle gittiğimizi gözönünde bulundurarak ve kendisinden sonraki programları etkileyeceği düşüncesi ile, Dördüncü Çevre Eylem Programından söz etmeden Avrupa Tek Senedinin bu konudaki yaklaşım biçimini belirtmeyi uygun görüyoruz. Avrupa Tek Senedi 1986 yılında imzalanıp 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Avrupa Tek Senedi imzalanana kadar çevre ile ilgili politikaları etkileme yetkisi, eylem programları tarafından yönlendirilen ulusal hukukta idi⁽⁷⁴⁾.

⁶⁹ Çevre Sorunları, s. 5-7.

⁷⁰ Celebi, Işın, “Avrupa Birliği Çevre Politikaları”, Yeni Türkiye Çevre Özel Sayısı, yıl: 95, S. 5, s. 224.

⁷¹ Sancar, s. 45.

⁷² Çevre Sorunları, s. 13-14.

⁷³ Sancar, s. 45.

⁷⁴ Celebi, a.g.m., s. 224. Avrupa Tek Senedi Avrupa Topluluğunu kuran andlaşmalardan biri olan, AET’nu kurucu Roma Andlaşması’na yenilikler getirmektedir. Böylece AT’nu kuran andlaşmalarda yer almayan çevre sorunları, kurucu andlaşmayı değiştiren Avrupa Tek Senedi’nde yer almaktadır.

Avrupa Tek Senedi başlıca beş alanda topluluk andlaşmalarına yenilikler getirmiştir. Bunların en önemlilerinden bir tanesi de, çevre konusunun Roma Andlaşması'na eklenmesidir. Yine Tek Senet ile yeni hedeflere ulaşılması kabul edilen alanlardan biri olarak, çevrenin korunması belirtilmiştir⁽⁷⁵⁾. Senet ÇED'den açıkça bahsetmemektedir. Çevre konusunda senede girmesi olumlu bir gelişme olarak nitelenirken, en önemli konulardan bir tanesi olan ÇED'den açıkça söz etmemesi eleştirilebilir. Ancak Senet 130 R maddesinde, 2 no'lu başlık altında, "Topluluğun çevreyle ilgili çabalarının, koruyucu tedbirlerin alınması, çevreye verilen zararların özellikle kaynağında giderilmesi ilkeleri üzerine kurulu olduğu", nihayet aynı maddenin 3 no'lu başlığı altında, topluluğun, çevre konusundaki eylem programını hazırlarken 3.bent altında girişimde bulunmak ya da bulunmaktan doğabilecek fayda ve maliyetleri gözönünde bulunduracağı belirtilmektedir.

Bu iki madde birlikte değerlendirildiğinde, Senedin dolaylı da olsa ÇED uygulamalarının gerekliliğini içerdiği söylenebilir. 130 t maddesinde ise, 130. madde gereğince ortaklaşa tespit edilen koruma tedbirlerinin, her üye devletin sözkonusu andlaşma ile bağdaşan daha sıkı koruma tedbirleri almasını ve sürdürmesini engelleyemeyeceği açıklanmaktadır⁽⁷⁶⁾. Ayrıca 130 k maddesinde çevrenin niteliğinin iyileştirilmesi için üye ülkelerin önleyici eylem ilkesiyle çevreye verilecek zararların kaynaқта düzeltilmesi ilkesini benimseyecekleri vurgulanmaktadır⁽⁷⁷⁾.

1987-1992 yılları arasında uygulanan Dördüncü Çevre Eylem Programı, Avrupa Tek Senedi'nde yer alan hükümlerle uyum içindedir. Avrupa Tek Senedi'nin kabulüyle, çevre politikası hem ayrı bir bölüm olarak andlaşmalarda yer almıştır; aynı zamanda çevre politikası topluluk politikalarını oluşturan parçalardan biri olmaya devam edecektir. 4. Çevre Eylem Programında, Komisyon belli alanlarda bazı önlemlerin alınmasını öngörmektedir. Bu programda çeşitli faaliyetlerde koruma faktörünün gözönünde bulundurulması öngörülmekte, özellikle sanayi alanında, sanayi tesislerinin kurulmasında ve atıkların değerlendirilmesinde çevrenin dikkate alınması gereği belirtilmektedir. Enerji konusunda da, alınacak kararlarda

⁷⁵ Karluk, Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, Eskişehir 1994, s. 29-32.

⁷⁶ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Bilgiler, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, C. 1, Ağustos 1993, s. 202-203.

⁷⁷ Çevreye Uyumlu Planlama Araçları ve Politikaları Sempozyumu (Editör: Semra Atabay), 29-30 Nisan 1991, İstanbul 1992, s. 52.

ekonomik olduğu kadar çevresel düşüncelerin de gözönünde bulundurulması kabul edilmektedir⁽⁷⁸⁾.

Son olarak yürürlükte bulunan Beşinci Çevre Eylem Programı dengeli ve sürekli bir ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu programda temel ilke çevreye bir zarar gelmeden önce önlem almaktır ve bu ilke üzerinde önemle durulmuştur⁽⁷⁹⁾. Plân sürdürülebilir kalkınma, önleyici politikalar, paylaşılan sorumluluk ilkeleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. İlk dört program daha çok hukukî önlemlere dayanırken, 5. Çevre Eylem Programı hukukî araçlar yanında piyasa araçları, bilimsel araştırma, teknolojik gelişme, finansman destek mekanizması, diyalog gibi başka usurlara da dayanmaktadır⁽⁸⁰⁾.

3. Özel Olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu Bünyesinde ÇED

ÇED'in hangi tip projelere uygulanacağı konusunda ülkelerin deneyimleri ve bilimsel gelişmeler , uluslararası teşkilatlarca değerlendirilerek ortak sonuçlara vardırılan çalışmalarda bulunulmuştur. bu tür bir çalışmayı gerçekleştiren uluslararası teşkilatlardan bir tanesi de Avrupa Ekonomik Topluluğudur. 27 Haziran 1985 tarihinde "Bazı Kamu ve Özel Sektör Projelerinin Çevresel Etkinliklerinin İrdelenmesi Hakkında Konsey Direktifi" kabul edilerek, AET'nin 5.7.1985 tarihli Resmî Gazetesinde yayımlanarak yürürlüğe konmuştur. Direktif ile ilgili çalışmalara 1975 yılında başlanmış, ancak 1980 yılında komisyon teklifi haline gelmiş ve 1985 yılında da Avrupa Toplulukları Konseyi Tarafından onaylanmıştır⁽⁸¹⁾. Direktif ÇED ile ilgili genel prensip ve prosüdüğü belirlemekte, bu genel prensip ve prosüdürlük çerçevesinde de üye devletlere kendi ulusal mevzuatları çerçevesinde uygulama serbestisi tanımaktadır. ÇED ile ilgili genel prensip ve prosedür belirlenmekte, bu genel prensip ve prosedürler çerçevesinde de üye devletlere kendi ulusal mevzuatları çerçevesinde uygulama serbestisi tanınmaktadır. Çağdaş

⁷⁸ Sancar, s. 46-47.

⁷⁹ Commission Of The E.C, Towards Sustainability, Luxemburg 1993, p.55 vd. (Aktaran: Girmen, Eda, "Avrupa Topluluğunda Ortak Çevre Politikası" (Seminer Çalışması), Mart 1996, s. 18).

⁸⁰ Çelebi, a. g. m. , s. 225.

⁸¹ Uygulamalı Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Eğitim Semineri Ders Notları, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara, Kasım 1995, s. 29, (Bundan sonra "Eğitim Semineri Ders Notları" olarak

çevre politikasının özünü teşkil eden, kirliliğin oluşmadan önlenmesi anlayışıyla birtakım politika ve hedefler güdülmektedir⁽⁸²⁾. Direktifte uygulamaya dönük önemli hükümlerden biri ÇED'in hangi tip projelere uygulanması gerektiği hakkındadır. Direktifin 2. maddesinin 1. paragrafına göre, "özellikleri, büyüklükleri veya komumları nedeniyle çevre üzerinde önemli etkileri olabilecek projelere izin verilmeden önce, bu etkileri konu alan irdelemelerin yapılacağını güvenceleyen tüm önlemler üye Devletler tarafından alınmalıdır." Üye Devletlerin ÇED uygulamasında bulunmak zorunda oldukları bu tür projelerin listesi direktifin I no'lu ekinde verilmektedir. II no'lu ekte ise özellikleri gerektirdiği zaman, üye devletlerce ÇED uygulamasına tabi tutulacak projelerin dökümanı verilmektedir. Bir başka maddede, üye devletlerin direktifte belirtilenlerden daha sıkı önlemleri olma haklarının bulunduğu belirtilmektedir⁽⁸³⁾. Böylece sözkonusu tasarruf ÇED'in uygulanması konusunda üye devletlere somut yükümlülükler getirirken bu çerçevede birtakım ilkeler saptamaktadır. Plânlama ve karar verme süreçlerinde projelerin çevresel etkilerinin en erken aşamada dikkate alınması, projeler için öngörülen diğer izin mekanizmalarıyla uyumlu tarzda, ÇED'e ilişkin genel ilkelerin ortaya konması gereği, projeler için gerekli izinlerin ÇED'den sonra verilmesi lüzumu, çevresel etkilerin incelenmesinin faaliyet sahibinin yükümlülüğü altında olması kuralı direktifin ortaya koyduğu en önemli ilkelerdir. Bunun dışında çevre üzerinde her zaman önemli etkilerinin olması beklenmeyen projelerin çevresel etkilerinin üye ülkeler tarafından, gerekli görülmeleri halinde irdelenmeleri; direktifin diğer ulusal mevzuat kapsamında detayları kabul edilmiş projelere uygulanmaması; üye ülkelerin istisnai durumlarda, belli bir projenin tümünü veya bir bölümünü bu direktif ile belirlenen hükümlerin dışında tutup, ÇED haricinde diğer bir değerlendirme tekniğinin uygunluğunu kabul edebilecekleri; ulusal güvenlik amaçlarına hizmet eden projelerin bu direktif kapsamı dışında tutulacağı hükümleri de direktif kapsamı içinde yer almaktadır.

Bir diğer konu da direktifte düzenlenen sınır ötesi enformasyondur. Buna göre üye ülkede plânlanan projenin diğer bir üye ülkenin çevresi üzerinde önemli etkiler yaratmasının muhtemel olduğunun bilinmesi veya etkilenecek olan ülkenin talebi üzerine, etkileyecek

anılacaktır.) ;Ayrıca bkz. Özer, a.g.m., s. 13-14.

⁸²Eğitim Semineri Ders Notları, s. 29.

⁸³ Özer, s. 13-14.

ülkeden etkilenecek ülkeye bilgi akışında bulunulacaktır. Yine üye ülkeler ve komisyon, direktifin uygulanmasında kazanılan deneyim hakkında bilgi alışverişinde bulunacaklar, ayrıca üye ülkeler ÇED konusundaki ulusal kanun hükümleri ve uygulamaları hakkında Komisyonu bilgilendireceklerdir.

Direktifte yer alan hükümler alt mahiyetinde olup üye ülkelerin daha sıkı kurallar getirme haklarına müdahale etmemektedir ⁽⁸⁴⁾.

3. maddede faaliyetin etkileyebileceği çevre belirtilmekte ve bir projenin, çevresindeki insanlar, flora ve fauna ile, toprak, su, hava, iklim, peyzaj ile bunların aralarıandaki ilişkiler; tarihsel ve kültürel eserler üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesinin yapılacağı ifade edilmektedir

Avrupa Ekonomik Topluluğu bünyesinde ÇED’i irdelerken, Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanan “Sınırlar Ötesi Boyutta Çevresel Etki Değerlendirmesi Sözleşmesi”ni de anmak gerekir. Bu sözleşmenin hazırlanış sebebi, bazı yatırımların doğrudan ya da dolaylı olarak diğer ülkeleri de etkilemesidir. Sözleşme 25 Şubat - 1 Mart 1991 tarihleri arasında Finlandiya’da, daha sonra 2 Eylül 1991 tarihine kadar Newyork’ta Birleşmiş Milletler Merkez bürosunda, üye ülkeler, bunların danışmanı niteliğindeki ülkeler ile ekonomik entegrasyon kuruluşlarının imzasına açılmıştır.

Sözleşmeye göre, sözleşmeye taraf olan ülkeler; faaliyetin önemli olumsuz sınırlar ötesi çevresel etkilerini önlemeye, azaltmaya ve kontrol etmeye yönelik tüm uygun ve etkin tedbirleri ayrı ayrı ya da ortak olarak alacaklardır. Sözleşmenin EK 1 listesinde ÇED uygulanacak faaliyetler listesi vermektedir. Taraflar bu listede yer alan faaliyetler için ÇED yapılmasını sağlayacaklar, listede yer alan faaliyet hakkında etkilenen tarafı haberdar edecekler, listede yer alan faaliyetlerin sınırlarötesi etkilerinin olup olmayacağı konusunda aralarında görüşmeler yapacaklar, ÇED prensiplerini mümkün olduğu ölçüde politika, plân ve programlara uygulamaya gayret göstereceklerdir. Ancak endüstriyel, ticari gizlilik ve ulusal güvenlik

⁸⁴Eğitim Semineri Ders Notları, s. 29-31.

durumları istisna tutularak, bu durumda ulusal kanunların uygulanmasının etkilenmeyeceği belirtilmiştir⁽⁸⁵⁾.

Faaliyet gerçekleştirecek ülke etkilenecek ülkeyi haberdar edecek, etkilenecek ülke de ÇED prosedürüne katılıp katılmayacağını bildirecektir. ÇED'i uygulayan ülke, etkilenen ülkeye bir takım bilgileri iletacaktır. Gerekliyse etkilenecek ülke de, etkilenecek çevre hakkındaki bilgileri ÇED'i uygulayan ülkeye verecektir. ÇED'i uygulayacak ülke bir ÇED dökümanı hazırlayacak (bu dökümanda bulunması gereken asgari bilgiler sözleşmenin EK II listesinde verilmiştir) ve bu dökümanı etkilenecek tarafa verecektir. Görüşmeler sonucunda ÇED'i uygulayan ülke nihai kararı verecek ve nihai kararı ve bunun alınmasında rol oynayan faktörleri etkilenecek ülkeye bildirecektir. Anlaşmazlıklar, taraflar arasında görüşme yoluyla ya da tarafların kabul ettikleri başka herhangi bir metodla çözülecektir. Öte yandan anlaşmazlığın Uluslararası Adalet Mahkemesinde veya hakem kararıyla çözümlenmesi talep edilebilir⁽⁸⁶⁾.

B. DEĞERLENDİRME

Böylece Topluluğun kurucu anlaşmalarında çevre ile ilgili doğrudan hüküm bulunmadığını, ÇED'in ise varlığının bile sözkonusu olmadığını görüyoruz. 1972 yılında toplanan zirvede ise topluluğun çevre politikasının temel ilkeleri belirlenmiş; daha öncede belirtildiği gibi ÇED iki temel ilkede özetlenmiştir. Sadece konumuzla ilgili olanlarını saptadığımız bu ilkeler daha sonra oluşturulan çevre eylem programlarına da temel teşkil etmiştir. Bu ilkeler doğrultusunda, AT'nin ortak çevre politikasını oluşturan 5 Çevre Eylem programı kabul edilmiş ve yürürlüğe konmuştur. Bu programlarda giderek önleyici politikaları temel olan, bunlar üzerinde yoğunlaşan bir gelişim izlenmiştir.

3 yıllık geçiş dönemi öngören Bazı Kamusal ve Özel Projelerin Çevresel Etkilerinin belirlenmesi hakkında Konsey Direktifi⁽⁸⁷⁾ ulusal sınırlar içinde ÇED'i öngörüyorken, görüş

⁸⁵Eğitim Semineri Ders Notları, s. 1

⁸⁶Eğitim Semineri Ders Notları, s. 1-2.

⁸⁷Sözkonusu direktifin kabul tarihi 3 Temmuz 1995 olup, bazı ülkelerce ulusal mevzuatlara uyarılma çalışmaları 1985-1988 geçiş döneminde olurken, birçoğunda 1990-91 döneminde gerçekleşmiştir.

alışverişinde temel alınacak olan enformasyonun, faaliyetin başka bir ülkeyi etkileyecek olması durumunda, ülkeler arasında sağlanacağını belirtmektedir. Buna karşılık sınırlar ötesi ÇED sözleşmesi ise ülkeler arası ÇED uygulamalarını düzenlemektedir. Direktifin uygulamaya geçirilmesi için ulusal düzenlemelerin aracılığına ihtiyaç duyulurken, AEK Sınırlar Ötesi ÇED Sözleşmesi ise taraf ülkelerin iç hukukunda doğrudan uygulanabilme olanağına sahiptir.

Görüldüğü gibi AT çevre korumacılığına ÇED'in rolünü ve önemini kabullenmiştir ve giderek de bu tekniğe önem ve ağırlık vermekte, önleyici bir politika ve araç olmasının yanısıra, hukukî kimliğini de benimsetmeye ve aynı zamanda hukuksal bir araç olarak da kullanımını yaygınlaştırmaya çalışmaktadır.

III. ÇOK TARAFLI VE İKİLİ ANDLAŞMALARDA ÇED

Çevrenin korunması konusunda düzenlenen ve sayıları gittikçe çoğalan uluslararası faaliyetler aracılığıyla önemi artan çeşitli program ve kurumlar, çevre korumada üstlenebilecekleri işlevler nedeniyle, devletler hukukunun yöntem ve kuralları bakımından yeniden ilgi odağı haline gelmişlerdir. Andlaşma yükümlülüklerine işlerlik kazandırılması, uluslararası örf ve adet hukuku kurallarının oluşması ve uluslararası örgütlerin faaliyetleri aracılığıyla, global ekolojinin korunmasına yönelik önemli adımlar atılabilir⁽⁸⁸⁾. Çevre sorunlarına ilişkin uluslararası hukuk kuralları yalnızca andlaşmalardan kaynaklanmamaktadır. Andlaşmalar dışında çevrenin korunması ile ilgili olarak oluşturulan uluslararası teamüller ve hukuk genel ilkeleri de çevre konusundaki uluslararası hukukun kaynaklarını oluşturmaktadır. Kısaca çevre konusunda Türkiye bakımından hak ve yükümlülükler doğuran uluslararası hukuk kuralları, Türkiye'nin taraf olduğu andlaşmalarla sınırlı kalmamaktadır. Andlaşma dışı kuralların varlığına rağmen, bugün çevre sorunlarına ilişkin uluslararası hukuk kurallarının büyük bir çoğunluğu andlaşmalardan kaynaklanmaktadır⁽⁸⁹⁾.

⁸⁸ Telli, Serap, "Devletler Hukukunu Açısından Çevre Kirliliği" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Dergisi, C. 41, yıl: 1989-1990, S. 1-4, s. 79.

⁸⁹ Pazarıcı, Hüseyin, "Çevre Sorunları Konusunda Uluslararası Andlaşmalar ve Türkiye," Çevre Kanununun Uygulanması, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ocak 1987, s. 145-146.

A. TÜRKİYE'NİN TARAF OLDUĞU ÇOK TARAFLI ANDLAŞMALAR

Ülkemizin çevre sorunları konusunda imzalanmış olan andlaşmaların birçoğuna taraf olduğunu görüyoruz. Doğrudan ÇED'i zikreden hükümler de bulunmakla birlikte, bu andlaşmalarda daha çok ÇED'e ilişkin dolaylı hükümler yer almaktadır. Aslında daha doğru bir şekilde ifade etmek gerekirse, çevre kirliliğini doğmadan önlemeye yönelik önlemler ve politikalara çoğu hükümde yer verilmektedir. İlgili hükümler bu başlık altında incelenecektir. Bu hükümlerin hukukî niteliği ve taraf ülkeler üzerindeki etkileri ise, genel olarak ayrı bir başlık altında aktarılacaktır.

12.6.1981 tarih ve 17368 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Akdeniz’in Kirlenmeye Karşı Korunmasına Ait Sözleşme”de; çeşitli kaynaklardan⁽⁹⁰⁾ ileri gelen kirlenmeyi önlemek ve azaltmak amacıyla tarafların tedbir alma yükümlülükleri düzenleniyor. Tarafların Akdeniz Bölgesinde deniz çevresinin korunmasını ve daha iyi duruma getirilmesini sağlamak üzere, kirlilikten korunma, kirliliği hafifletme ve kirlilikle mücadele için gerekli bütün tedbirleri alacakları, bu amaçlarla tarafların bilimsel ve teknik işbirliğinde bulunacakları belirtiliyor. Sözleşmede çeşitli kaynaklardan gelmesi muhtemel kirlenmeleri önlemek için, taraf ülkelerin ÇED uygulamaları geliştirmeleri gereğinden bahsedilmiyor ancak kirliliği önleyici bütün tedbirler içinde “ ÇED”nin de yer alması gerektiği söylenebilir. Özellikle de tarafların Akdeniz Sahasında kendi sınırları içinde bulunan alanlardan ırmaklar aracılığıyla dökülen ve kıyılarda bulunan kuruluşlar veya mahreçler yoluyla veyahut da karada bulunan herhangi bir kaynaktan dışarıya akan kirliliği önlemek, azaltmak ve kirlenme ile mücadele konularında alacakları uygun tedbirler (madde 8: Karalardan gelen kirlenme) içinde en önemlisini, ÇED’in oluşturacağı belirtilebilir .

Akdeniz’in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi’ne ait, 12.6.1981 tarih ve 17368 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Akdeniz’in Gemilerden ve Uçaklardan Vaki

⁹⁰ Bu kaynaklar andlaşmada şöyle sıralanmıştır: gemilerden ve uçaklardan vaki olan boşaltma suretiyle kirlenme, kıta sahanlığının, deniz yatağının ve deniz dibinin araştırılması ve işletilmesi sırasında meydana gelen kirlenme ve karalardan gelen kirlenme.

Olan Boşaltma Sonucunda Kirlenmeden Korunmasına Dair Protokol" ün 9. maddesi de konuyla ilgilidir. Taraflardan biri olağanüstü bir durumda, iş bu protokolün I numaralı ekinde belirtilen atıkların veya diğer maddelerin karada dökülmesinin, özellikle insan hayatının emniyeti bakımından, kabul edilemeyecek tehlike veya zarara yol açacağı kanaatinde bulunursa derhal teşkilata başvuracaktır. Teşkilat konuyu protokole taraf olanlarla görüştüğten sonra, devam etmekte olan şartlar altında depolama yöntemleri veya yeterli ortadan kaldırma ve elden çıkarma yollarını teklif edecektir. Taraf, bu tekliflere uygun olarak atılan adımlardan teşkilatı haberdar edecektir. Taraflar bu gibi durumlarda birbirlerine yardımcı olmayı taahhüt ederler." Maddede sözü geçen I numaralı ekte Akdeniz'in deniz sahasına boşaltılması yasaklanan atıklar ve diğer maddeler sıralanmaktadır. 9. madde icraî olarak ve dolaylı yoldan ÇED'i öngörüyor.

Protokolün II numaralı ekinde ise, Akdeniz'in deniz sahasına boşaltılmadan önce her defasında önceden yetkili millî makamlardan özel izin belgesi alınması gereken atıklar ve diğer maddeler belirtiliyor. Atıkların ve çeşitli maddelerin denize atılmasında yetkili makamlardan izin belgesi alınması gereken hallerde gözönünde bulundurulması gereken unsurlar Ek III'te verilmekte ve bunlar arasında atık ve maddelerin çevrenin kullanılmasını etkileme ihtimalleri, deniz hayatına ve deniz verimliliğine (balık ve kabuklu deniz hayvanları yetiştirilmesine, deniz yosunu toplanması ve yetiştirilmesine) muhtemel etkileri denizin diğer kullanıma şekillerine muhtemel etkileri, Maddeleri denize daha az zararlı hale getirdikten sonra dökmek üzere karada yerleşmiş muameleye tabi tutma, dökme ve ortadadan kaldırma yöntemlerinin mevcudiyeti seçme imkanları uygulanabilirlikleri genel düşünceler ve şartlar başlığı altında düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi denize boşaltılmadan önce izin belgesi alınması gereken atık ve maddeler bir nevi ÇED'e tabi tutuluyor.

Uzun Menzilli Sınırlar Ötesi Hava Kirlenmesi Sözleşmesi⁽⁹¹⁾, sınırlarötesi hava kirliliği dahil, hava kirliliğinin kısa ve uzun dönemde muhtemel ters etkilerinin mevcudiyetini kabul etmiştir. Sözleşme BM insan çevresi Konferansı deklarasyonunun ilgili hükümlerini ve özellikle BM yasasının ve uluslararası hukukun prensipleri ile uyum içinde, devletlerin kendi çevre politikalarına uygun olarak kendi kaynaklarını işletmek üzere mutlak hakka sahip olduğunu ve kendi yetki ve kontrol alanları içindeki faaliyetlerinin diğer devletlerin çevre

sahasına veya millî yetki sınırları ötesindeki bölgeye zarar vermesini önleme sorumluluğunda bulunduğunu vurguluyor. Hava kirleticilerin uzun menzilli taşınmalarının doğuracağı sonuçların araştırılması ve belirlenen sorunların çözümlenmesi gereği sözleşmede belirtilmiş ve taraflar bilgi değişimi, istişare, araştırma ve izleme yolları ile uygun millî politikalar geliştirmek üzere etken uluslararası işbirliğini takviye etmek ve hava kirleticilerin uzun menzilli taşınmaları dahil, hava kirliliği ile mücadele için ulusal eylemleri koordine etmek hususundaki arzularını teyid etmişlerdir. Andlaşmanın temel ilkeler başlığını taşıyan 2., 3., 4. ve 5. maddeleri, akit tarafların insanı ve çevresini uzun menzilli sınırlar ötesi hava kirliliği dahil olmak üzere hava kirliliğini sınırlandırmak ve mümkün olduğunca azaltmak için çeşitli yollarla hava kirliliğinin azaltılmasına ilişkin politika ve stratejileri gecikmeden geliştirmeleri ve bu konuda bilgi değişiminde bulunmaları; uzun menzilli hava kirliliğinden etkilenen veya tehlikesine maruz kalan akit taraflarla, kendi ülkesinde yürütülen veya düşünülen faaliyetlerle ilgili olarak uzun menzilli hava kirliliğinin ortaya çıkmasına veya çıkabilmesine kendi yetki alanı içinde ve buna bağlı olarak önemli ölçüde katkıda bulunan akit taraflar arasında erken aşamada istişareler yapılmasını öngörüyor. Andlaşmanın hava kalitesi idaresi başlığını taşıyan 6. maddesinde ise her akit tarafın, özellikle yeni veya yeniden inşa edilmiş tesislerden kaynaklanan hava kirliliği ile mücadele için, hava kalite idaresi sistemi dahil, özellikle ekonomik tesislerden kaynaklanan hava kirliliği ile mücadele için, hava kalite idaresi sistemi dahil, özellikle ekonomik bakımdan uygun, düşük ve atıksız teknoloji olmak üzere en iyi politika ve stratejileri geliştirmeyi taahhüt edecekleri belirtiliyor.

Araştırma ve geliştirme başlığını taşıyan 7. maddede ise ÇED'den açıkça bahsediliyor. 7. madde akit tarafların, gereksinmelerine uygun olarak, sözleşmede belirtilen hususlarda araştırma ve/veya geliştirme çalışmalarının yürütülmesini başlatacaklarını ve bu konularda işbirliği yapacaklarını ifade ediyor. Sözleşmede belirtilen hususlardan bir tanesi, belli başlı hava kirleticilerinin insan sağlığı ve çevre üzerindeki etkileri, diğeri ise; “uzun menzilli sınırlar ötesi hava kirliliğinin azaltılması dahi çevre ile ilgili amaçlara ulaşmak için alternatif önlemlerin ekonomik, sosyal ve çevresel değerlendirilmesi”dir. Yani akit ülkelerin araştırma ve geliştirme çalışmalarını başlatacakları ve işbirliği yapacakları hususlardan iki tanesi de ÇED ile ilgilidir.

⁹¹ Sözkonusu Sözleşme 23.3.1993 tarih ve 17996 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

Sözleşmenin devam eden bölümünde, sözleşmenin belli bir kesimin imzasına açıldığını görüyoruz. Buna göre sözleşme Avrupa Ekonomik Komisyonuna üye devletlerce ve Avrupa Ekonomik Komisyonunda Müşavir statüsünde olan devletlerce ve Avrupa Ekonomik Komisyonunun üyeleri olan ve mevcut sözleşmenin kapsadığı konulardaki uluslararası andlaşmaların görüşülmesi, sonuçlandırılması ve uygulanması hususlarında yetki sahibi egemen devletler tarafından kurulmuş olan bölgesel ekonomik bütünleşme örgütlerince imzalanabilecektir.

Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi'ne taraf olan ülkelerce 13.9.1985 tarihinde imzalanan **Akdeniz'in ikinci On Yılı Cenova Beyannamesi'nin** 17(c) bendi de, uygun kalkınma faaliyetlerinde ÇED'i önemli bir araç olarak kabul etmeyi Akdeniz Eylem Plânı'nın ikinci on yılı boyunca öncelikli olarak tespit edilen amaçlardan biri olarak görüyor. Beyannamede Akdeniz'in çevresel kalite durumunun geliştirilmesi amaçlanıyor.

Yine Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi'ne taraf ülkelerce imzalanan ve 23.10.1988 tarih ve 19968 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren **Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol** gereğince de taraflar Akdeniz bölgesindeki kültürel mirasın ve doğal kaynaklar ile doğal sitlerin korunması amacıyla deniz alanlarında uygun bütün önlemleri alacaklardır. 2. madde özel koruma alanlarını belirlemektedir. 3. maddeye göre ise taraflar kurulması mümkün olduğu ölçüde özel koruma alanları kuracaklar ve bu alanları korumak ve uygun durumlarda en kısa sürede restore etmek için gerekli faaliyetlerde bulunmaya çaba göstereceklerdir. Mevzuatımızda bu alanlarda yapılacak faaliyetler ÇED'e tabi tutulmuştur ve mevzuatımızda gerçekleştirilen koruma önlemlerinden bir tanesidir.

26-28 Nisan 1990 tarihinde **Akdeniz Havzasında Çevre Koruma Alanında Avrupa-Akdeniz İşbirliğine İlişkin Şart** uyarınca taraf olan devletler ulusal, bölgesel ve global düzeyde çevre korumasının, dengeli ve sürekli bir ekonomik kalkınmanın esas temelini oluşturduğunu dikkate alacaklardır. Akdeniz Havzası Devletlerin çevreden sorumlu bakanları ve Avrupa Toplulukları Komisyonunun çevreden sorumlu üyesince hazırlanan şartta en geç 2025 yılında, Akdeniz Havzasına sürekli ve dengeli kalkınma ile uyumlu bir çevreye sahip olma hedefi belirlenmiş, bu çerçevede iyi tanımlanmış bir yönetim gücü'ne ve yeterli mali özerkliğe

sahip uygun çevre kurumlarının mevcudiyetinin sağlanması, ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmelerinin bütüncül bir parçası olarak çevre yönetim stratejilerinin hazırlanması ve benimsenmesi; çevreyi koruyan ve uluslararası yükümlülükleri göz önüne alan, bütüncül, yasal ve düzenleyici bir çerçevenin oluşturulmasının ve uygulanmasının garanti edilmesi; konumuzla doğrudan ilgili olarak kalkınma projelerinde ÇED uygulanması; çevrenin bütüncül yönetimini geliştirecek idari tedbirlerin yanısıra ekonomik ve mali açıdan teşvik edici ve caydırıcı tedbirlerin benimsenmesi; Barselona Sözleşmesinin, deniz dibinin ve kıta sahanlığının keşfi ve işletilmesinin çevresel etkilerine dair protokolünün hazırlıklarının hızlandırılması taahhüt edilmiştir. Yine akit taraflar “Çevre Yasaları, Yönetmelikleri ve Standartlarının Hazırlanması” başlığı altında; çevre yönetimi için uygun kurumların teşkilini; uygun teknolojinin transferini; halkın ve icracaların eğitimini ve duyarlı hale getirilmelerini; firmaların, yerel yönetimlerin gayri resmî kuruluşların, kamu otoritelerince düzenlenen faaliyetlere katılımını; Akdeniz Havzasının yarı kapalı denizleri ile bu denizlerin kıyı alanlarının korunması konularında tecrübe alışverişinin artırılması konularını, yürütülmesi öncelikli faaliyetlerden kabul etmişlerdir (4.madde). Ayrıca Şartta , teknisyenler ve yöneticiler için eğitim, kuzey ve güney devletleri arasında bilgi değişimi, konuyla ilgili olarak çalışanlar arasında bilgi ağının kurulması, ulusal kampanyalar yoluyla duyarlılığı artırılması da düzenleniyor. Tüm bu sayılanlar teknik yardım konusundaki faaliyetleri oluşturmaktadır. AT ile Akdeniz Havzası Devletleri tarafından imzalanan ve bölgesel nitelikte olan bu şartın 7. bölümünde, Avrupa Toplulukları Komisyonunun görevleri arasında, daha sonra tüm Akdeniz Devletleri arasında tartışılmak üzere, Akdeniz Havzasında sürekli ve dengeli kalkınma ile uyumlu bir çevreye sahip olmayı temel hedef olacak spesifik faaliyetlerin ve uzun dönemli bir strateji taslağının Akdeniz Eylem Plânı'yla ortaklaşa hazırlanması için tüm tedbirlerin alınacağı belirtiliyor. Görüldüğü gibi Şart , Akdeniz Havzasında çevresel etki değerlendirmesine ilişkin faaliyetlerin Akdeniz Eylem Plânıyla ortaklaşa hazırlanması görevini Avrupa Toplulukları Komisyonuna yüklüyor.

Yeni bir Avrupa için Paris Şartı ⁽⁹²⁾ da çevre sorunlarını önemli konular arasında kabul ediyor ve çevre sorumluluğunu refah için vazgeçilmez unsurlar arasında sayıyor. Çevrenin korunmasını ülkelerin paylaşmaları gereken bir sorumluluk olarak nitelerken, bu

⁹² Yeni bir Avrupa İçin Paris Şartı 21 Kasım 1990'da Paris'de İmzalanmıştır.

alandaki ulusal ve bölgesel çabaları destekleme ve daha da önemlisi ortak hareket etme gereğini belirtiyor. CED'den ise 12. bölümünü oluşturan "Çevre" başlığı altında söz ediyor: "Çevrenin geliştirilmesinde fertlere ve kamuya teşebbüs imkanı sağlayacak iyi bilgilendirilmiş bir toplumun rolünün önemine" dikkat çekiliyor. Bu bilgilendirmenin sağlanması içinde uygulanan politika, proje ve programların çevre üzerindeki etkilerinin halka açıklanması gereği ve çevre ile ilgili toplum bilincinin ve eğitimin geliştirileceği beyan ediliyor. Ayrıca çevre konusundaki politikaların etkin bir şekilde uygulanabilmeleri için bunların uygun yasal önlemler ve idari düzenlemelerle desteklenmesi gereği belirtiliyor.

1990 tarihli **Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi**'nde de⁽⁹³⁾ "Genel Yükümlülükleri" başlığı taşıyan 2.maddeye göre " taraflar ellerindeki imkanlara uygun olarak ozon tabakasında değişikliğe yol açan veya açabilecek insan faaliyetlerinden kaynaklanan ya da kaynaklanabilecek olumsuz etkilere karşı insan sağlığını ve çevreyi korumak için gerekli tedbirleri alacaklardır. "Sözleşmede insan faaliyetlerinin ozon tabakası üzerindeki ve ozon tabakası üzerindeki değişikliklerin insan sağlığı ve çevre üzerindeki etkilerini daha iyi anlayabilmek ve değerlendirebilmek için sistematik gözlem, araştırma ve bilgi alışverişi yoluyla işbirliği yapacakları; yetki alanları veya kontrolleri altındaki insan faaliyetlerinin ozon tabakasındaki değişikliklerden veya muhtemel değişikliklerden kaynaklanan olumsuz etkilere yol açtığı ya da açabileceği tespit edildiği takdirde bu faaliyetleri kontrol altında tutmak, sınırlamak, azaltmak veya önlemek için uygun yasal ve idari tedbirleri alacakları ve uygun politikaların ahenkli bir hale getirilmesi için gerekli işbirliğinde bulunacakları bu tedbirler arasında sayılmaktadır. Bu sözleşmeyle ilgili olarak 8.9.1990 tarih ve 20629 sayılı RG'de yayımlanan Ozon Tabakasını İncelten maddelere Dair Montreal Protokolü'nde bazı maddelerin hesaplanan tüketim seviyelerini aşkın kullanımının taraf devletlerce önlenmesi öngörüyor. Arica taraf olmayan ülkelere kontrol altında tutulan madde ithalinin ve bu ülkelere ihracın yasaklanması taraf devletlere yükleniyor. 28.12.1994 tarih ve 22155 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan metinle değişikliğe uğrayan protokol, gelişme yolunda olan ülkeler için belli şartlar halinde kontrol önlemlerine uyma yükümlülüklerini 10 yıl sonraya erteleyebilme imkanı getirmiştir.

⁹³ 8.9.1990 tarih ve 20629 sayılı RG'de yayımlanmıştır. Sözleşmenin yürürlük tarihi olarak ise kabul, onay ve

7 Nisan 1993 tarihli **Karadeniz'in Korunmasına Dair Bakanlar Deklarasyonu**'nun Çevresel Etki Değerlendirmesi başlığını taşıyan 16. maddesine göre Karadeniz'e kıyısı olan devletlerin deniz çevresinin korunmasından sorumlu bakanları; "Kamu ve Özel Sektöre ait tüm projeler için ulusal kriterlere uygun olarak çevresel etki değerlendirmesini zorunlu kılmayı ve mümkün olduğu takdirde 1997'ye kadar birbiriyle uyumlu hale getirmeyi kabul etmişlerdir. Bu maddeye göre bu alanda devletler iki aşamalı bir çalışmada bulunacaklar; ilk aşamada her devlet kendi ulusal alanında çevresel etki değerlendirmesini zorunlu kılarken, öte yandan global ölçekte ÇED uygulamalarını ülkeler arasında uyumlu hale getireceklerdir.

Karadeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi⁽⁹⁴⁾ ise ÇED'i açıkça anmamakla birlikte sonuçta ÇED'e varacak ifadelere yer veriyor. Genel Taahhütler başlığını taşıyan 5.maddeye göre taraf devletler Karadeniz'in deniz çevresinin korunması amacıyla kirliliğin önlenmesi, mevcut kirliliğin azaltılması ve meydana gelen kirliliğin kontrolü için koşullara göre tek tek veya birlikte bu sözleşmenin hükümlerine ve uluslararası hukuka uygun her tedbiri alacaklardır (5/2). Ayrıca bu tedbirler üzerine çalışılmasını temin için işbirliği yapacaklardır (madde 5/5).

Tehlikeli Atıkların Sınırlar Ötesi Taşınmasının ve Bertarafının Kontrolüne İlişkin Bazel Sözleşmesi⁽⁹⁵⁾ tehlikeli atıkların veya diğer atıkların çevreyle uyumlu bir şekilde yönetiminden söz etmekte; tehlikeli atıkların veya diğer atıkların, insan sağlığını ve çevreyi bu atıklardan kaynaklanabilecek olumsuz etkilerden koruyacak şekilde yönetilmesini sağlamak üzere tüm pratik tedbirlerin alınması olarak tanımlanan (madde 2) bu kavramla ilgili olarak taraf devletlere birtakım yükümlülükler yüklemektedir. Yine uluslararası işbirliğini düzenleyen 10.maddenin 2/b bendinde tarafların tehlikeli atıkların yönetiminin insan sağlığı ve çevre üzerindeki etkilerini izlemek konusunda işbirliği yapacakları; 2/c uyarınca da kendi ulusal kanunları, yönetmelikleri ve politikalarına tabi olmak kaydıyla tehlikeli atıkların ve diğer atıkların oluşumunu mümkün olabildiği ölçüde ortadan kaldırmak ve bu atıkların çevre uyumlu yönetimini temin etmek için daha etkin ve verimli yöntemler geliştirmek amacıyla, yeni ya da

katılma belgelerinden 20.nin tevdi edildiği tarihten sonraki 90.gün belirtilmektedir.

⁹⁴ 6.3.1994 tarih ve 21869 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

⁹⁵ 15.5.1994 tarih ve 21935 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

geliştirilmiş teknolojilerin kabul edilmesinin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin incelenmesi de dahil olmak üzere, çevreyle uyumlu ve düşük atık üreten teknolojilerin geliştirilmesi, uygulanması ve mevcut teknolojilerin iyileştirilmesi konusunda işbirliği yapacakları belirtiliyor.

5.7.1994 tarihli **Orta Asya ve Balkan Cumhuriyetleri Çevre Bakanları Birinci Konferansı Bakanlar Deklarasyonu** çevre ile ilgili eğitim, katılım, işbirliği gibi pek çok konuda düzenleme getirilirken sürdürülebilir kalkınma amacına ulaşmak için sanayi, tarım, ulaştırma, enerji ve turizm sektörlerinde ve sektörler arası ilişkilerde, kalkınma faaliyetleri ile çevrenin entegrasyonu için stratejiler geliştirileceği; bu amaçla geliştirilecek ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin bir biriyle uyumlu hale getirilmesinin sağlanacağı ifade ediliyor. Ülkelerin çevresel etki değerlendirmesi uygulamalarında eş güdüm sağlamak için çevresel etki değerlendirmesi mevzuatı uyum çalışmaları yapılacağı ve bu konuda deneyim alışverişini sağlamak için ikili veya çok taraflı işbirliğinin teşvik edileceği söylenerek, ülkelerin ÇED uygulamalarını gerçekleştirmeleri gereği başlangıç olarak alınıyor. Böylece geniş ölçüde bölgesel ölçekte tertip ÇED uygulaması hedefleniyor. Ayrıca bu deklarasyonla bölgesel düzeyde Gündem 21 hazırlanması için çalışmaların başlatılması öngörülüyor.

B. TÜRKİYE’NİN TARAF OLDUĞU İKİLİ ANDLAŞMALARDA ÇED

Çok taraflı andlaşmalardan iki taraflı andlaşmalara geçtiğimizde bu alanda Türkiye’nin taraf olduğu çok taraflı andlaşmalardan kaynaklanan uluslararası işbirliğine ilişkin yükümlülüklerini de yerine getirmek amacıyla çevre koruması alanında 6 devletle ikili andlaşmalara imza koyduğunu görüyoruz. Bu alanda, ÇED konusunda da hükümler içeren bu andlaşmalara taraf olan devletleri ve andlaşmaları şöyle sıralayabiliriz: Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile İsrail Devleti Hükümeti arasında Çevre Sorunlarında ve Doğa Korunmasında İşbirliği anlaşması; Türkiye Çevre Bakanlığı ile ABD Çevre Koruma Kurumu arasında Çevre Koruması Alanında Teknik İşbirliği ile ilgili Mutabakat metni; Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Azerbaycan Cumhuriyeti Hükümeti arasında Çevre Alanında İşbirliği Anlaşması; Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Arasında Çevre Alanında İşbirliği

Anlaşması; Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti arasında Çevrenin Korunması Alanında İşbirliği Anlaşması; son olarak da TC Hükümeti ile Macaristan Cumhuriyeti Hükümeti arasında Çevre Alanında İşbirliği Anlaşması⁹⁶. İlk bakışta en önemli fark olarak karşımıza, diğer anlaşmaların hükümetler arasında imzalanmış olmasına karşın, Amerika-Türkiye arasındaki mutabakat metninde tarafların ABD Çevre Koruma Kurumu (NEPA) ile TC Çevre Bakanlığı olmasıdır.

Türkiye Cumhuriyeti Çevre Bakanlığı ile ABD Çevre Koruma Kurumu arasında imzalanan mutabakat metninde (metinde ABD Çevre Koruma Kurumu-EPA-ile TC Çevre Bakanlığının, aralarındaki teknik işbirliği faaliyetlerini teşvik etmek ve artırmak amacıyla böyle bir girişimde buldukları belirtilmektedir), ÇED konusuna, kapsam başlığını taşıyan 2.maddede yer verilmiştir. Bu maddede gerçekleştirilecek işbirliği faaliyetlerinin neler olacağından söz ediliyor. Bunlar arasında da çevresel etki değerlendirmesi alanında bakanlık personelinin eğitimi; enformasyon yönetimi; katı ve tehlikeli atık yönetimi ve idari sistemlerin iyileştirilmesi alanlarında bakanlığa yardım edilmesi; personelin karşılıklı ziyaretleri ile kararlaştırılan diğer teknik işbirliği faaliyetleri içerilmektedir. Kısaca bu mutabakat metni ÇED ile ilgili bazı teknik konularda karşılıklı işbirliği yapılmasını öngörmekte, ÇED ile ilgili başkaca bir düzenleme içermemektedir. Zaten iki kurum arasında imzalanmasının sebebi de teknik konularda iki kurum arasında birtakım ilişkileri düzenlemek amacıyla olmasındandır. Bu mahiyeti itibarıyla uluslararası anlaşma olma niteliği de tartışılabilir.

Almanya ile imzalanan sözleşmede ÇED, her iki tarafı da ilgilendiren çevre korunmasıyla ilgili konulardan biri olarak tanımlanıyor ve bu konunun tarafları özellikle ilgilendirdiği belirtiliyor. ÇED her iki taraf için öncelikli işbirliği alanlarından biri olarak belirtiliyor ve 3. maddede işbirliği şekilleri arasında taraflar arasında çevresel etki değerlendirmesi ve analizi ile ilgili bilgi ve veri alışverişinin yapılması da sayılıyor. Bir sözleşmecinin tarafın, diğer sözleşmecinin tarafın yetkisi dahilindeki, çevre konusunda belli bir

⁹⁶ Türkiye-İsrail arasındaki ikili anlaşma 4.6.1994 tarih ve 21950 sayılı RG'de yayımlanmıştır. Türkiye-ABD arasındaki mutabakat metni 26.4.1992 tarih ve 21210 sayılı RG'de, Türkiye-Azerbaycan arasındaki anlaşma 21.10.1993 tarih ve 21735 sayılı RG'de, Türkiye-KKTC arasındaki anlaşma 23.9.1994 tarih ve 22060 sayılı RG'de, Türkiye-Almanya arasındaki anlaşma 13.1.1993 tarih ve 21464 sayılı RG'de, Türkiye-Macaristan arasında anlaşma ise 3.7.1993 tarih ve 21626 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

teknolojinin muhtemel etkileri hakkında teknik bilgi talep etmesi halinde, sözleşmecinin tarafın gerekli tüm bilgileri temin etme yükümlülüğü ifade ediliyor. Yani taraflar arasında, talep halinde enformasyon yükümlülüğü maddede ayrıca tasrih ediliyor.

Türkiye Cumhuriyeti ile İsrail arasındaki anlaşmanın giriş bölümünde, taraf iki devletin sürdürülebilir ekonomik kalkınma için doğal kaynakların çevresel açıdan uygun yönetiminin gerektiğini kabul ettikleri belirtiliyor. Yine ÇED 2. maddede her iki taraf için öncelikli işbirliği alanlarından biri olarak kabul ediliyor; taraflar arasında ÇED ve analizi ile ilgili bilgi ve veri alışverişi sözkonusu işbirliğinin şekilleri arasında belirtiliyor. 8. maddede anlaşmanın yürürlük tarihi ayrıca açıklanıyor: “Bu anlaşma tarafların birbirlerine, anlaşmanın yürürlüğe girmesi için gerekli ulusal formalitelerin tamamlandığını bildirmesini müteakip günde yürürlüğe girecek ve beş sene süre ile yürürlükte kalacaktır.”

Azerbaycan’la yapmış olduğumuz anlaşmada da ÇED diğer 15 konuyla birlikte tarafların işbirliği yapacakları öncelikli alanlardan bir tanesi olarak belirtilmiş (madde II); tarafların bu konularda nasıl işbirliği yapacakları ise bir sonraki maddede sıralanmıştır. Buna göre araştırma-geliştirme faaliyetleri, çevre politikaları, çevre ile ilgili mevzuat ve uygulamalar ile çevresel açıdan uygun teknolojiler gibi konularda bilgi alışverişi sağlanacak, gerekli durumlarda araştırma ve izleme faaliyetleri koordine edilecek; uzman ve yetkililer arasında ortak toplantılar düzenlenecek; teknik sempozyum, konferans, seminer gibi toplantılar yapılacak, işbirliğinin sözkonusu olduğu alanlarda nitelikli uzman yetiştirmek amacıyla ortak eğitim programları düzenlenecek ve uzman değişimi gerçekleştirilecek: yine bu alanlarda talepte bulunan tarafa yardım sağlanacaktır.

KKTC ile yapılan anlaşma da aynı nitelikte bir hüküm içermektedir. Ancak bu anlaşmada “gerekli teknik eğitim sağlanıncaya kadar, çevresel etki değerlendirmesi konusunda münferit yatırım projeleri bazında KKTC’ye danışmanlık yardımı yapılacağı” hususu özel olarak belirtiliyor.

Macaristan’la aktedilen anlaşma da ÇED’i her iki taraf için özel önemi olan konulardan sayıyor. Diğer anlaşmalardan farklı olarak üçüncü taraflarla işbirliği teşvikini de düzenliyor.

IV. ULUSLARARASI BELGELERİN HUKUKİ NİTELİĞİ, BAĞLAYICILIĞI VE ETKİLERİ

Çevre sorunlarının bir kısmı global ölçekte çözülebilir⁽⁹⁷⁾. Uluslararası belge ve andlaşmaların konumuzla doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili olan hükümlerini inceledikten sonra şu saptamaları yapabiliriz:

Her şeyden önce uluslararası andlaşmaların ÇED'i iki boyutlu olarak incelendiğini görüyoruz. Şöyle ki bir yandan ülkenin kendi sınırları içinde etkide bulunan faaliyetler için ÇED uygulaması gereği öngörülürken öte yandan da sınırlar ötesi alanda etkisi olabilecek faaliyetler için ÇED'in önemine değinilerek, ÇED uygulamalarına, etki altında bulunabilecek ülkelerin de katılımı sağlanmaya çalışılmıştır.

Hükümleri arasında ÇED'e doğrudan ya da dolaylı olarak değinen belgelerin hukukî etkileri ne olacaktır?

Özgürlükler hukukunun kaynakları olan uluslarüstü metinler güvence özelliği yönünden aşamalı olarak üç düzeyde ele alınabilir: Etkisi, hukukî bağlayıcılıktan çok moral güçle sınırlı olan belgeler; hukukî bağlayıcılığı bulunan ve hükümlerinin uygulamaya geçirilmesi amacıyla kurumsal düzenleme öngören metinler; koruma sistemi olarak yapısal güvence mekanizmasını da içeren sözleşmeler⁽⁹⁸⁾. Çevre sorunları konusundaki uluslararası belgelerin de bu tasnif içinde incelenmesi mümkündür. Çevre sorunları konusundaki sözleşmelerin şu aşamada 3.güvence mekanizmasını içermediği bir gerçektir. Bu nedenle 1.düzyen koruma sağlayan etkisi sınırlı belgelerle, 2. düzey koruma sağlayan kurumsallaşmış güvenceleri incelemek yerinde olur. Daha çok moral değeri bulunan ve zorlayıcı psikolojik çerçevede kalan bildirge ve bildiriler 1.düzyen koruma sağlarlar. Bunlar hukukî bağlayıcı güçten çok moral bir etkiye sahiptirler⁽⁹⁹⁾.

Uluslararası andlaşma, anlaşma, sözleşme, pakt ve protokoller ise bunları onaylayan devletler açısından ikinci düzey koruma mekanizması oluşturular. Bu devletler uluslararası toplum önünde onayladıkları belgelerin gereklerine karşılık vermek durumundadırlar.

⁹⁷ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 134.

⁹⁸ Kaboğlu, İbrahim Ö. , Özgürlükler Hukuku, 3.baskı, İstanbul, Mart 1996, s. 108.

Andlaşmalara, sözleşmelere, pakt ve protokollere taraf olan devletler, bunları diğer taraf devletlere karşı öne sürebilirler; ne var ki bu ikinci düzey koruma evresi diplomatik, psikolojik ya da ekonomik baskılar dışında etkili bir başvuru olanağı tanımaz⁽¹⁰⁰⁾. Ancak bu konuda uluslararası ihlalleri cezalandıran özel mahkemelerin bulunmadığına, ihlal halinde ancak genel yollardan yaptırım uygulanabileceğine de değınmek gerekir.

Uluslararası belgelerin hukukî değerlerini ve etkilerini inceledikten sonra çevre sorunları konusundaki uluslararası andlaşmaların ülkemiz açısından önemi ve yerine de değınmek gerekir.

V. ULUSLARARASI ANDLAŞMALARIN İÇ HUKUKUMUZDAKİ YERİ

Türk hukuk düzeninde andlaşmaların hukukî niteliği nedir? Bu sorunun cevabını 1982 Anayasasının 90. maddesinde buluyoruz. 90. maddeye göre: “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa mahkemesi’ne başvurulamaz.”

O halde çevre konusunda Türkiye’nin taraf olduğu andlaşmalar Türk hukuk düzeninde en az Çevre Kanunu değerinde olup, iç mevzuatımızın da bir parçasıdır⁽¹⁰¹⁾. Her ne kadar andlaşmaların yasalara hukuksal gücü bakımından bir üstünlüğü yoksa da bazı açılardan birtakım teknik üstünlüklerinin varlığından söz edilebilir⁽¹⁰²⁾. TBMM tarafından bir kanunla onaylanan ve Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle yürürlüğe giren andlaşmaların iptal edilme olanakları bulunmadığı için, bu alanda AYM’nce iptal edilebilen kanunlara üstünlüğünden söz edilebilir⁽¹⁰³⁾.

Acaba tüm andlaşmalar iç hukukumuzda doğrudan etkiler doğurma özelliğine sahip midirler? ÇED ile ilgili hükümlerin hukukî değeri nedir? Bütün andlaşmalar iç hukukta

⁹⁹ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, s. 108-109.

¹⁰⁰ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, s. 111.

¹⁰¹ Pazarıcı, a.g.m, s. 146.

¹⁰² Pazarıcı, s. 146.

¹⁰³ Özkan, Noyan, Doğa Koruma Rehberi, İstanbul, Eylül 1995, s. 47.

doğrudan etkiler doğurma özelliğine sahip değildir. Andlaşmalar iki değişik türde hükümler içerebilirler:

- İleriye yönelik birtakım davranış ve faaliyetlere ilişkin yükümlülükleri içerebilirler,
- Devletin iç hukuk düzeninde etki doğuracak nitelikte ve konunun özüne ilişkin kurallar içerebilirler.

Çevre sorunlarına ilişkin andlaşma hükümleri de böyle bir tasnife tabi tutulabilirler. Çevre sorunlarına ilişkin andlaşmalar, uluslararası toplumun bugün varmış olduğu düzende daha çok ileriye yönelik birtakım davranış ve faaliyetlere ilişkin yükümlülükleri içerirler. Yürütme ve yönetim organlarına bazı davranış yükümlülükleri getiren bu andlaşma hükümleri ya yürütme ve yönetim organlarına çok açık ve kesin görevler verirler, ya da bu hükümler bu türden bir kesinlik taşımazlar. Aradaki fark, ihlalleri halinde yaptırım uygulanması konusunda belirir⁽¹⁰⁴⁾.

Uluslararası andlaşmalarda ÇED ile ilgili hükümler incelendiğinde bunların yukarıda belirttiğimiz 1.türden hükümler içerdiği, iç hukukta doğrudan etki doğuracak nitelikte kurallar olmadığı, sadece ileriye yönelik birtakım davranış ve faaliyetlere ilişkin yükümlülükler içeren hükümler olduğu, dolayısıyla bunların iç hukukta hayata geçirilebilmesi için devlet organlarınca birtakım tasarruflarda bulunulması gerektiği görülür. Yine ÇED ile ilgili hükümlerin, ikinci tasnifte, daha çok kesinlik taşımayan, açık ve kesin görevler yüklemeyen ifadeler içermediği de dikkat çekici bir husustur.

Türkiye'nin taraf olduğu andlaşmaların çevre sorunlarının özüne ilişkin hükümler içermesi durumunda ise, bu hükümlerin Türk iç Hukukunda bir yasa hükmü gibi uygulanmaları gerekmektedir. Bu hükümler hem idareyi, hem yargı organlarını ve hem de - eğer kişilere yönelik içeriyorsa - kişileri bağlar niteliktedir. Fakat bu hükümleri de; doğrudan uygulanabilir hükümler, uygulamaya konması için yasa, yönetmelik gibi ek hukuksal işlemler gerektiren hükümler olarak bir tasnife tabi tutmak gerekecektir⁽¹⁰⁵⁾.

¹⁰⁴ Pazarıcı, a.g.m, s. 146-148.

¹⁰⁵ Pazarıcı, a.g.m, s. 148-149.

Bu arada andlaşmalardan doğan hak ve hükümlülüklerin statüsünü de belirlemek gerekir. Bunların birbiriyle ast-üst ilişkisi içinde bulunan iki değişik düzeyde ortaya çıktıkları görülür. Bu hak ve yükümlülükler ya bizzat andlaşma hükümlerinden doğarlar ya da andlaşmalarda kabullenilen yükümlülüklerle bağlı olarak, gerek bizzat andlaşma ile, gerekse sonradan kurulan organların ya da işbirliği mekanizmalarının aldığı kararlardan doğan hak ve yükümlülüklerdir. Mesela AET' ya da AT'nin plân ve programları bu ikinci gruba dahil edilebilir⁽¹⁰⁶⁾.

O halde Türkiye'nin çevre sorunları ve ÇED alanında muhatap olduğu hak ve yükümlülükler hem doğrudan andlaşma hükümlerinden kaynaklanan asıl (primer) çevre hukuku kurallarından, hem de andlaşmalarla kurulan organların ve ortak mekanizmaların kararları ile oluşan türetilmiş (ikincil) çevre hukuku kurallarından kaynaklanmaktadır⁽¹⁰⁷⁾.

ÇED ile ilgili hükümlerin ihlali halinde uğranılacak yaptırım konusu ise ayrı bir bölüm altında incelenecektir.

VI. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA ÇED

Bugün dünyada ÇED uygulamaları yaygınlaşmış durumdadır. Her ülke kendi kurum ve düzenlemelerine en uygun uygulama biçimini geliştirme çabası içindedir.

ÇED uygulaması yapan ülkeleri üç bölümde toplamak mümkündür⁽¹⁰⁸⁾:

- Kimi ülkeler (ABD, Fransa, Avustralya, İsviçre, Hollanda gibi) ÇED'i çevre yasası kapsamında uygulamaktadırlar.

- Almanya, Kanada, Japonya, Belçika gibi ülkelerin ÇED uygulamasıyla ilgili olarak ayrı yasal düzenlemeleri vardır. Bu ülkelerin ÇED'e özgü bir kanun, yönetmelik veya kararnamesi vardır.

¹⁰⁶ Pazarıcı, a.g.m, s. 149.

¹⁰⁷ "Asıl ve İkincil Çevre Hukuku kuralları" nitelemeleri, Pazarıcı s. 149'dan alınmıştır.

¹⁰⁸ Ormancılık Kesiminde ÇED, s. 15.

- Bazı ülkelerde ise ÇED uygulaması getirilen bir yasal düzenleme, yani yasal bir zorunluluk olmamakla birlikte ÇED uygulamaları gerçekleştirilmektedir. Bu ülkeler: Brezilya, Tayland, İtalya, İrlanda, Meksika, Filipinler, Lüksemburg, Avusturya, Polonya, Kolombiya, Küba, Malezya, Güney Kore, Çekoslovakya, İsveç, Macaristan, Norveç, Finlandiya ve İsrail'dir.

Ulusal uygulamalar incelendiğinde ikinci olarak şu belirleme yapılmalıdır. ÇED konusunda iki temel yaklaşımın olduğu ortaya çıkmaktadır. Öncülüğü ABD'nin ettiği uygulama biçimidir. Bu yaklaşımda, geniş kapsamlı yeni bir kanun çıkarılmakta, yeni kurulan bir bakanlık ile ÇED hükümleri yürürlüğe konmaktadır. Avrupa ülkelerinde daha sık rastlanan ikinci yaklaşım ise, tümüyle yeni yasa ve kurumlar kurulması yerine, bazı değişikliklerden sonra eldeki yasa ve kurumlar kanalıyla doğa koruması yoluna gidilmesidir. Bu iki yaklaşımın başarı dereceleri karşılaştıran yazarlara göre, ABD tipi ÇED Kanunu ilk bakışta çok etkili görünmesine karşın, önerilen hemen her büyük projenin, bu arada petrol boru hatları, barajlar ve nükleer santrallerin mahkemelerde takılmasıyla sonuçlanmaktadır. Bu da hem projeyi öngören kuruluşlar, hem de çevre korunması için çalışan gruplar için uzun ve masraflı olmaktadır. Avrupa tipi yaklaşımda ise, mahkemeler daha az iş düşmekte, bakanlıklar arası çekişmeler daha az olmakta, buna karşın asıl amaç olan çevrenin korunması daha başarılı bir şekilde gerçekleştirilmektedir.

Denetim konusunda mahkemeler yerine görevlendirilecek tarafsız bir resmî kurum hem her iki sistemin sakıncalarını ortadan kaldırmak, hem de bu iki sistemi uyumlu hale getirecektir⁽¹⁰⁹⁾.

Çevre sorunlarının niteliği ve yol açan nedenlerin özellikleri, ülkelerin farklı yasal ve kurumsal düzenlemelere sahip olması, çevre sorunlarına yerel düzeyde yaklaşılmasına neden olmuştur⁽¹¹⁰⁾. Tek tek ülkeleri ÇED'e yaklaşım biçimlerinin incelenmesine geçilmeden önce sistematik olarak temel yaklaşım farklılıkları üzerinde durulacaktır. Her şeyden önce ÇED sisteminin kurulması yönündeki yaklaşımlara değinilecek, ÇED uygulanacak proje tipleri ve

¹⁰⁹ Berkes, Fikret/Kışlalıoğlu, Mine, Ekoloji ve Çevre Bilimleri, İstanbul, 1993, s. 321-322.

¹¹⁰ Ormancılık Kesiminde ÇED, s. 15.

öncelik sıralaması üzerinde durulacak, ÇED'in uygulama biçimlerinin belirlenmesindeki farklılıklar belirlenecektir.

A. ÇED YAKLAŞIMLARI KONUSUNDAKİ TEMEL FARKLILIKLAR

1. ÇED Sisteminin Kurulması

ÇED ilk kez ABD'de uygulamaya konmuştur. O zamandan bu zamana kadar da ÇED konusundaki önemli gelişmeler kaydedilmiş ve deneyimler kazanılmıştır. ÇED sisteminin kurulması yönünde ülkelerin iki yaklaşımdan birini tercih ettiklerini söylemek mümkündür. İlk yaklaşımı dünyada çevre yönetiminde hayli başarılı olmuş ABD ve Japonya'dan örnek verilebilir. Bunlar ÇED uygulamasını doğrudan doğruya bir mevzuat geliştirerek başlatan ülkelerdir. Bu yaklaşımda, yeterli ön hazırlıklar yapılmadan, yeterli altyapı, bilgi ve deneyim sahibi uzmanlaşmış ekip oluşturmadan mevzuat geliştirilmekte, uygulamada sistem içinde aksaklıklar ve yapı aksaklıkları ortaya çıktıkça mevzuatta değişiklikler yapılarak sistem işler hale getirilmeye çalışılmaktadır. Deneme-Yanıltma adı verilebilecek olan bu yaklaşımda aksaklık ÇED sisteminin tam bir işlerliği kavuşturulabilmesi için sürekli çaba ve mevzuat değişikliğini gerektirmesinden kaynaklanmaktadır.

İkinci yaklaşım ise ÇED sistemini doğrudan mevzuatla yürürlüğe sokmak yerine, ÇED konusunda uzunca bir hazırlık döneminden ve bazı uygulamalarla edinilen deneyimlerden sonra ÇED mevzuatını geliştirip yürürlüğe koymaktır. Bu yaklaşımın tipik temsilcisi ise Hollanda'dır. Hollanda, ABD'den hemen sonra ÇED konusunda çalışmalar yapmaya başlamış, hem pratik açıdan hem de mevzuat yönünden uzun bir hazırlık süresinden sonra 1984 yılında ÇED kanunu hazırlamış, 1985'de de bu kanunu yürürlüğe koyabilmiştir. Mevzuatın yürürlüğe konmasında epey uzunca bir süreç geçirilmiş olmasına karşın, Hollanda ÇED uygulamaları için gerekli teknik bilgi ve uzmanlaşma yönünden en deneyimli ülkeler arasındadır⁽¹¹¹⁾.

¹¹¹ Özer, a.g.r. , s. 8-9.

Yukarıda da belirtildiği gibi ÇED için özgün bir mevzuat geliştirmeyen örnek çalışma ve uygulamalar yoluyla ÇED yöntem ve tekniklerini geliştiren ülkeler de mevcuttur.

Ülkemiz ise bu gruplardan birincisine girmektedir. Ülkemiz doğrudan mevzuat geliştirerek ÇED’i yürürlüğe koyma yolunu geçmiş olmakla birlikte, bu hususta hayli gecikerek 1993 yılında ÇED mevzuatını oluşturabilmiştir.

2. ÇED’in Hangi Tip Projelere Uygulanacağıın Belirlenmesi ve Projelerin Öncelik Sıralaması

ÇED sistemi oluşturulurken belirlenmesi gereken önemli bir konu da ÇED kapsamına alınacak proje tipleridir. Ülkelerin uygulamaları incelendiğinde bu alanda üç farklı yaklaşım olduğu görülür. Bunlardan ilk iki yaklaşım aynı kategoriye konabilecek türden olup; ilki her proje için tek tek belirleme yöntemi : ikinci ise genel tespitlere göre belirlemedir. Bu iki yaklaşım, ÇED’in esnek bir biçimde uygulanmasına imkan verecektir. Bununla birlikte her bir proje için ÇED’in uygulanmasına gerek bulunup bulunmadığının tek tek belirlenmesinin zaman kaybına yol açacağı için önemli bir dezavantaj oluşturacağı öne sürülmüştür. Bu dezavantajdan yola çıkarak ÇED uygulamasını başlatan pek çok ülkede üçüncü yaklaşımın daha fazla benimsendiği görülmektedir. Farklı tipteki bu yaklaşım ise ÇED’in uygulanacağı proje tiplerinin detaylı olarak açıklandığı bir listenin düzenlenmesi tarzındadır. Bu yaklaşım tarzı birçok ülke tarafından bazı uygulama farklılıklarıyla kabul görmüştür⁽¹¹²⁾. Kanımızca ileri sürülen olumsuzluklarına rağmen ikinci yaklaşım biçimi olan genel tespitlere göre belirleme kriteridir. Zira kriter hem ÇED uygulamalarında gerekli olan esnekliği sağlayacaktır, hem de ileri sürülen dezavantajı “her proje için tek tek belirleme” yönteminden daha az bünyesinde barındırmasıdır. Ayrıca bu yöntem 3. yöntemden daha çok çevre koruyucu niteliktedir.

ÇED uygulanacak projelerde öncelik sıralaması konusunda ise iki tür yaklaşımın benimsendiğini görüyoruz. Bu yaklaşımda ÇED uygulamaları bir anda, listede belirtilen bütün projeler için başlatılmakta; diğer yaklaşımda ise ÇED uygulamaları bir anda başlatılmak yerine

aşamalı bir şekilde uygulanmakta, belli projelere öncelik verilerek, ÇED uygulamaları bu projeler için başlatılmakta, zaman içinde diğer projelere uygulama yoluna gidilmektedir.

ÇED konusundaki deneyim eksikliği ve uzman azlığı nedenleriyle ve ÇED uygulamalarının başlatıldığı aşamada ÇED uygulamalarının yakından ilgili olduğu çevre yönetimine ilişkin diğer çalışmaların henüz hazırlık aşamasında olması sebebiyle ikinci yaklaşımın daha olumlu olacağı ileri sürülmüştür⁽¹¹³⁾.

Böylece ÇED konusunda sistematik olarak temel yaklaşım farklılıkları belirtildikten sonra bazı ülkelerdeki ÇED yaklaşımları açıklanmaya çalışılacaktır.

B. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA ÇED'E YAKLAŞIM BİÇİMLERİ

Bölümün başlangıcında ÇED uygulaması yapan ülkeleri üç kümede toplamıştık. Kimi ülkeler ÇED'i Çevre Kanunu çerçevesinde yürütürken; kimilerinin ÇED'e özgü bir kanunu, yönetmeliği veya kararnamesi bulunuyor ve çalışmalarını bu yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütüyor. Bir diğer grup ise ÇED'i yasal bir zorunluluk olarak getirmeyen fakat ÇED'i uygulama yoluyla yerleştirmiş ülkelerdir. Böyle genel bir tasnif bulunmak ve bu farklı üç grupta yer alan ülkeler var olmakla birlikte, bu olgu bu gruplandırmanın her zaman böyle kalacağı anlamına gelmez. Çünkü yöneticilerin çevre değerlerine bakış açısına, toplumun çevre bilincine ve bazı uluslararası kuruluşların çalışmalarına göre ülkeler çevre yasalarını her geçen gün yeniden düzenlemek zorunda kalmaktadırlar. Örneğin daha önce ÇED'i herhangi bir yasal düzenleme ile yürütmeyen İngiltere ve Danimarka, AT üyesi olmaları nedeniyle AT'nin 27 Haziran 1985 tarihli ÇED Direktifinin 12. maddesi uyarınca ÇED'i kendi yasalarına uygulama zorunlulukları bu grubun değişken özelliğini ortaya koymaktadır⁽¹¹⁴⁾.

ÇED'in yeri ve önemi, o ülkede yerleşik olan çevre kavramlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmakta ve çeşitli ülkelerde farklı şekillerde algılanabilmektedir. Öyle ki ÇED'in

¹¹² Özer, a. g. r. , s. 11.

¹¹³ Öznur, s. 15.

¹¹⁴ Yücel, Muzaffer, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi", Çevre ve İnsan, Mart 1988, yıl:3, S.7, s. 32.

kapsamı ve raporu hazırlayan meslek grupları ve ağırlıklı ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir⁽¹¹⁵⁾.

1. ÇED'in Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Yeri

Gelişmekte olan ülkeler Stockholm Konferansı'nın sonuçlarını endişe ile karşılamışlar, çevre bilincinin henüz uyanmadığı bir dönemde gelişim ve ilerlemelerine bir engel olarak görmüşlerdir. Ancak kısa bir zaman dilimi içinde dünyanın aldığı yeni çehre gelişmekte olan ülkelerde de çevre bilincinin değişmesine yol açmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelerle karşılaştırdıkları zaman, ÇED konusunda önemli bir avantaja sahiptirler. Bu da gelişmiş ülkelerin deneyimlerinden faydalanabilme imkanıdır. Bu durumda gelişmiş ülkelerin yaptıkları hataları yinelememe olanağına da sahip olacaklardır. Ancak çevrenin korunması bazen gelişmekte olan ülkelerin kısa süreli ekonomik ve diğer bazı çıkarlarına ters düşmekte, bu nedenle de birçok kez çevresel etki değerlendirmesi raporlarının yapılmasını talep etmekten çekinmektedirler. Bu çekingenliğin bir kaç nedeni vardır. Her şeyden önce ÇED'in getirdiği ek masraflar ve faaliyet için zaman kaybı; karar verici konumundaki politikacıların ÇED yapılabileceğinden habersiz oluşları (ÇED 'in varlığından bilgi sahibi olmamaları), ya da haberdar oldukları hallerde, bir faaliyet gerçekleşmesi yakın gelecekteki çıkarlarına hizmet ediyorsa, aynı faaliyetin uzun vadedeki olumsuz çevresel etkilerinin göz önünde bulundurmamayı tercih etmeleri; yine uzman yokluğu nedeniyle diğer ülkelerden getirilen uzmanların değerlendirme yapılacak çevreyi iyi tanınamaları nedeniyle hatalı değerlendirmeleri yapmaları gelişmekte olan ülkeleri ÇED uygulamalarından uzaklaştırmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler bir taraftan gelişmelerini sürdürmek, diğer taraftan da gelişme çalışmaları aşamasında ortaya çıkacak çevresel sorunlara karşı önlem almak durumundadırlar. Bu da uygun ve bilinçli ÇED etütleri ile mümkün olabilecektir⁽¹¹⁶⁾.

¹¹⁵ ÇED Eğitimi, s. 221.

¹¹⁶ Curi, Kriton, "Çevresel Etki Değerlendirilmesine Genel Bir Bakış ve Türkiye'deki Yeri", Çevre'85 Çevresel Etki Değerlendirmesi Sempozyum Bildirileri (Editörler: Orhan Uslu; Aysen Müezzinoğlu; Ayşen Türkman), 5-7 Haziran 1985, İzmir, s. 8.

Sağlıklı kalkınma için ÇED'in vazgeçilmez bir araç olduğunu kabul eden birçok ülke, bu yöntemi geniş bir şekilde kullanmaya başlamıştır⁽¹¹⁷⁾.

2. Diğer Muhtelif Ülkelerde ÇED

Bu başlık altında ilk önce, ÇED'i ilk kez NEPA ile yürürlüğe sokan ve diğer pek çok ülkeye örnek teşkil eden ABD mevzuatı ve uygulamaları ; sonra da sırasıyla diğer ülkelerdeki ÇED yaklaşımları incelenecektir.

a) Amerika Birleşik Devletleri'nde ÇED Prosedürü

ABD'de 1969 yılında NEPA'nın kabul edilmesiyle izin, ruhsat ve mali yardım sağlanması dahil olmak üzere federal eylemlerle ilgili projelerin tamamında çevresel değerlendirme projesi uygulanması öngörülmüştür. NEPA'dan sonra çeşitli sayıda eyalet, eyalet düzeyindeki projelerde benzeri çevresel değerlendirme zorunluluklarını öngören çevresel politika yasalarını yürürlüğe koymuş ve birçok yerel belediye bunu takip etmiştir. Bunun sonunda ABD'deki genişletme projelerinin birçoğu için de ÇED uygulamasının yasal olarak gerekli kılınması sağlanmıştır⁽¹¹⁸⁾.

aa. NEPA ve Anahatlar

ABD'de çevresel etkilerin değerlendirilmesi üzerinde büyük ve geniş çaplı etkisi olan 1969 Ulusal Çevresel Politika Kanunu (NEPA) oldukça kısa bir konudur. NEPA dört bölüm altında incelenebilir: İlk bölümde ulusal çevre politikası belirlenmekte ve açıklanmaktadır. ikinci bölümde çevresel etkiler raporu hazırlanması, çevresel değerlendirme projesi bulgularının resmî sınıflandırmalar altında kaydedilmesi dahil olmak üzere bütün federal kurumlar plânlama ve karar almada çevresel değerlendirme yaklaşımının kullanılmasına ilişkin talimat verilmekte;

¹¹⁷ Kocasoy, s. 67-68.

¹¹⁸ .Eğitim Semineri Ders Notları, s. 23.

üçüncü bölümde de bununla bağlantılı olarak Çevresel Kalite Konseyi'nden oluşturulması öngörülmektedir. Buna göre Çevresel Kalite Konseyi bağımsız bir devlet kurumu olarak çevre kalitesindeki şartlar ve eğilimlere ilişkin bilgi toplayacak, federal hükümetin çeşitli programlarını inceleyecek ve onaylayacak, ulusal çevre politikalarını geliştirip tavsiye edecek ve senede en az bir kere ulusal çevrenin durumu ve şartları üzerine rapor verecektir. Son bölümde de kanun tarafından yetkilendirilen faaliyetlerin yürütülmesi için federal fonların tahsis edilmesi düzenlenmektedir⁽¹¹⁹⁾.

Çevresel Kalite Konseyi daha sonraları, federal yasayı uygulayan NEPA anahatlarını çıkarmıştır. Bu yönetmelikler kanunda daha geniş kapsamlı ve ayrıntılıdır. Çevre Kalite Konseyi Yönetmelikleri NEPA'nın uygulanması konusunda açıklık sağlamıştır. Anahatlar'da kurum sorumluluğu, dökümanların formatı, zamanlama ve inceleme prosedürü düzenlenmektedir ÇKK anahatlarına ek olarak ABD'deki birçok federal kurum NEPA'yı uygulayan ve yasaya uygun olan kendi yönetmeliklerini benimsemişlerdir⁽¹²⁰⁾.

bb. ABD ÇED Uygulamaları

ABD ÇED'i doğrudan bir mevzuat geliştirerek yürürlüğe koyan ülkelerdendir. ABD'de ÇED uygulamalarının belli bir sisteme oturması epey uzun bir zaman almıştır. NEPA 1970 yılında yürürlüğe konmakla birlikte, bunun uygulanmasını sağlayacak özgün bir ÇED yönetmeliğinin hazırlanması ancak Kasım 1988'de mümkün olabilmiş, bu 8 yıl içerisinde ABD, ÇED uygulamalarını dönem dönem yenilenen Anahatlar ile yürütebilmiştir⁽¹²¹⁾. 8-9

ABD'de üç tip faaliyet listesi vardır⁽¹²²⁾:

- ÇED kapsamında olmayan projeler (Bu projeler zaman içinde kazanılan deneyimler sonucu belirlenmiştir)

- ÇED kapsamındaki faaliyetler

¹¹⁹ EPA. Çevresel Değerlendirme İlkeleri Eğitim Semineri, EPA Birleşik Devletler Çevre Koruma Kurumu, Ocak 1993, s. 9. (Bundan sonra "Çevresel Değerlendirme İlkeleri" olarak anılacaktır.)

¹²⁰ Çevresel Değerlendirme İlkeleri, s. 10.

¹²¹ Özer, a. g. r. , s. 8-9.

¹²² Eğitim Semineri Ders Notları, s. 23.

- Ön ÇED'e tabi faaliyetler

ABD'de Kasım 1978'de yürürlüğe konan yönetmelikte ÇED Raporunun hangi tip projelerde uygulanacağını belirlemek işi, Federal teşkilatlara bırakılmakta, bunu yaparken izlenecek yol, dikkate alınacak hususlar ve diğer genel kurallar belirtilmektedir. Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesini izleyen yıllarda, çevre üzerinde etkide bulunan projeleri hazırlamakta olan federal teşkilatların her biri, ÇED hakkındaki kendi özgün yönetmeliklerini yürürlüğe koymuşlardır. Her teşkilat hangi tip projelerde ÇED raporu düzenlenip, hangileri için düzenlenmeyeceğini ve hangileri için ÇED uygulanacağını, Kasım 1978'de belirtilen kurallara göre belirlemişlerdir⁽¹²³⁾.

ABD'de federal projeler için ÇED zorunludur. ABD'de ÇED süreci, genellikle projenin değerlendirilmeden geçip geçmemesi gerektiğini belirleyen bir incelemeyle başlatılır. Bir projenin doğrudan finansını sağlayan veya projeye, izni veren kuruluş kamu kuruluşu ise ön-ÇED'i hazırlar, ön-ÇED'in incelenmesi sonucu ÇED'e gerek görülürse; proje sahibi dışında, proje sahibi arasında ekonomik çıkar ilişkisi bulunmayan ve raporun hazırlanması için gerekli niteliklere sahip uzmanları istihdam eden bir kurul ÇED raporunu hazırlar. ÇED Raporu hazırlanmadan önce kapsamlılaştırma sürecine başlanır ve raporun içeriğinin ne olması gerektiği konusunda hem kamuoyu hem de proje ile ilgili tüm kuruluşlar görüş bildirirler. Hazırlanan ÇED Raporları projelerden doğrudan sorumlu olan kuruluşlara sunulur. Eğer bu kuruluşun hangisi olması gerektiği konusunda anlaşmazlığa düşülürse, Çevre Kalite Konseyi hangi kuruluşun projeden doğrudan sorumlu kuruluş, hangilerinin yardımcı kuruluşlar olduğuna karar verir. ÇED Raporu incelenirken hem kamuoyu hem de proje ile ilgili tüm kuruluşlar görüş bildirirler. Raporun incelenmesinden sonra, projenin çevresel etkileri irdelenerek, izin verilir veya reddedilir. Faaliyet sahibi raporda taahhüt ettiği önlemleri alacağına dair bir teminat parası yatırır. Raporda taahhüt edilenler yapılmazsa yatırılan para bankadan çekilerek önlemlerin alınması için gerekli harcamalarda kullanılır. Ulusal Çevre Koruma Kurumu EPA'nın eyalet ofisleri, merkezi ve yerel kuruluşlar ve kamuoyu izleme-denetleme yapabilirler. İhtilafa düşen projeler mahkemelerde çözümlenir⁽¹²⁴⁾.

¹²³ Özer.a. g. r. , s. 12.

¹²⁴ . Eğitim Semineri Ders Notları, s. 24-25.

ABD'deki ÇED sürecinde, halkın katılımı her aşamada başvurulacak bir mekanizmadır. ÇED sürecine halkın katılımı, projeye ilgili karar verme aşamasının önemli bir bölümünü teşkil eder. Halkın katılımı plânlamanın en erken aşamalarında başlatılmalı ve karar verme sürecinde devam ettirilmelidir. Bu da çeşitli yollarla sağlanabilir. Bu uygulamanın amacı toplulukların ve bireylerin sağlık, refah ve hayat kalitelerini etkileyecek konularda söz sahibi olmasını sağlamaktır. ABD'deki uygulamada, halkın katılımı, sürecin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır⁽¹²⁵⁾.

b) İngiltere

Daha önce ÇED konusunda bilimsel ve teknik yönden örnek çalışmaların ve uygulamaların yapıldığı İngiltere'de ÇED konusunda özgün bir mevzuat getirilmiş değildi⁽¹²⁶⁾. 9 AT'na üye olan İngiltere 27 Haziran 1985 tarihinde kabul edilen ÇED yönergesi ile ÇED'i yasalarına uyulmak zorunda kalmıştır. Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmelikleri İngiltere'de 1988 yılında çıkarılmıştır. Bu yönetmelik daha sonra Avrupa Topluluğu Yönergesi ile uyumlu olacak şekilde düzenlenmiştir.

Önerilen projelerde ÇED'in gerekli olup olmadığı yetkili mercileri tarafından kararlaştırılır. İngiltere yönetmeliklerindeki listelerde yer almayan projeler için çevresel etki değerlendirme raporu gerekli olmayabilmektedir. Yönetmeliklerde yer alan boşlukların doldurulması amacıyla yeni düzenleme çalışmaları devam etmektedir. Herhangi bir faaliyete ait çevresel etki değerlendirme raporu teslim edildikten sonra, yetkili kurum tarafından inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulur. ÇED raporunun hangi kriterlere göre inceleneceğine dair kurallar bulunmadığı için değişik otoriteler farklı yaklaşımlar gösterebilmektedir.

İngiltere ÇED yönetmelikleri, proje sonrası etkileri izlemeye ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir. Ancak bazı yetkili kurumlar faaliyete izin verebilme şartlarına proje sonrası etki izlenmesini de dahil etmek için çalışmalar yapmaktadır. Rapor yetkili kuruma teslim edildikten sonra halkın nihai çevresel etki değerlendirme raporuna müdahalesi sınırlıdır.

¹²⁵. Eğitim Semineri Ders Notları, s. 24-25.

¹²⁶ Özer, a. g. r. , s. 9.

Bununla birlikte devlet girişimcileri, raporun hazırlanması sırasında halkın görüşünü almaları için teşvik eder. Fakat birçok girişimcinin halen halkın görüşüne başvurmamayı tercih etmesi nedeniyle halk katılımı en az düzeydedir⁽¹²⁷⁾.

İngiltere'deki ÇED sisteminde, doğal çevreye olan etkiler, peyzaj niteliğinde olan etkiler, işgücüne (iş alanı yaratılması ya da kaybı, nüfus hareketleri) olan etkiler, sağlık ve konfor koşullarına olan etkiler değerlendirilmektedir⁽¹²⁸⁾.

c) Almanya

Demokratik Alman Cumhuriyeti'nde Sosyalist Çevresel Siyasetin Sistematik Uygulaması Kanunu çevre-ekonomi ilişkilerini ve uzun vadeli amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan ilkeleri ayrıntılı olarak tanımlamaktadır. İlgili konuda çevre, ekonomik gelişmenin ve halkın maddi, manevi ve kültürel ihtiyaçlarının ihlal edilmeyecek bir parçası olarak belirlenmekte ve çevrenin korunması ve yönetiminin ekonomik çıkarların üzerinde tutulması gereği millî bir görev olarak ifade edilmektedir⁽¹²⁹⁾.

Federal Almanya Cumhuriyetinde çevre problemlerini çözümlemek için sosyal market ekonomisi en uygun ekonomik ve sosyal yöntem olarak benimsenmiştir. Ekolojiyi korumak üzere yönlendirilmiş olan sosyal market ekonomisi, tüm ekonomiyi yeniden yapılandırmak ve mahvolmuş ekolojik dengeyi yeniden kurmak için tek olası yöntemdir. Sosyal market ekonomisi bireyin özgürlüğünü ve kamu yararı için sorumluluğunu birleştirmektedir. Sözkonusu yöntem doğrudan ve dolaylı kirleticilere, uygun ekolojik önlemleri alma konusunda, çevresel politika araçlarında çeşitlilik sağlamak tadır. Bu çerçevede çevre politikası araçları; idare hukuku yasa ve yönetmelikleri, çevresel etki değerlendirmeleri, bölgesel plânlama, ekonomik araçlar ve ölçütler, bireyin oto kontrolü ve sigorta şirketleri ile eğitim aktivitelerinin

¹²⁷ ÇED Eğitimi, s. 225.

¹²⁸ Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulaması, T.C. Çevre Bakanlığı Çevre Şurası Komisyon Konuları, İstanbul, 28 Şubat-02 Mart 1994, s. 8-11.(Bundan sonra ÇED Uygulaması olarak anılacaktır.)

¹²⁹ Kocasoy, s. 69.

yanısına bilgilendirme servisleridir. Çevre politikası araçları cezai önlemler ve idari cezaların da eklenmesiyle gerekli düzenlemelerle desteklenir⁽¹³⁰⁾.

Federal Alman Cumhuriyeti Anayasasında çevre korumanın ulusal bir değer olarak yer almasıyla birlikte Çevre Koruma Kanunu artan bir önemle ele alınmaya başlanmıştır. Bunun anlamı da çevre korumanın devletin asli görevi olmasıdır. Federal Alman Cumhuriyetleri arasında 31.8.1990 tarihinde imzalanan Alman Birliği-Birleştirme Paketi metninde çevre korumanın önemi konusunda hükümler yer almıştır⁽¹³¹⁾.

Öngörülse çevre koruma politikalarının önemli bir aracı olarak ÇED, bürokratik karar verme aşamasında- ön kabulde-, kamusal ve özel projelerde, bu projelerin çevreye olan- olacak etkilerini kapsamlı olarak belirleyip tanımlayarak, güvenilir, doğru ve çok boyutlu karar almayı sağlamaktadır⁽¹³²⁾.

12 Şubat 1990'da kabul edilen ÇED Kanununda⁽¹³³⁾ ÇED; herhangi bir projenin yasal ön-kabul prosedüründe en önemli parça olarak kabul edilmiştir. Ön-kabul projesinin başlangıcında, proje sponsoru, sözkonusu projenin çevreye olası etkilerini gösteren dökümanları Federal Çevre Bakanlığınca teslim edecektir. Bu işlem yerel yönetim yetkilileri, ilgili uzmanlar ve komşu ülkelerin bağlantılı yetkilerini de kapsamaktadır. Karar verme aşamasında, projenin bir bütün olarak çevresel etkileri değerlendirilecek, bundan yetkili organ sorumlu olacak ve sonuca göre faaliyete ruhsat verilecektir⁽¹³⁴⁾.

d) Fransa

Avrupa Topluluğuna üye ülkeler içerisinde en kapsamlı ÇED yönetmeliğine sahip olan ülke Fransa'dır. Fransa Avrupa'da ÇED yönetmeliğini en erken çıkaran ülkeler arasında yer

¹³⁰ "Environmental Protection in Germany", National Report of the Federal Republic of Germany for the United Nations Conference on Environment and Development, Brazil (Rapor Federal Çevre Bakanı Klaus Töpfer Tarafından sunulmuştur), June 1992, s. 91.

¹³¹ Environmental Protection in Germany, s. 92.

¹³² Environmental Protection in Germany, s. 93.

¹³³ BGB1.I s. 205, zuletzt geändert durch G v. 23.11.1994 BGB1.I S 3486.

almaktadır. Fransa'daki ÇED sisteminde, önemli projelerin gerçekleştirilmesinde halka danışılmaktadır⁽¹³⁵⁾.

e) Hollanda

Hollanda'daki ÇED çalışmalarının başlangıcı, ABD ve Kanada'da mevcut olan tecrübelerle dayanmaktadır. ÇED üzerine tartışmalar Hollanda'da 1976 yılında denemeler yoluyla başlamıştır. 1985 yılında AT Konseyi'nin, Bazı Kamu ve Özel projelere ait Çevresel Etki Değerlendirmesi ile ilgili yönergeyi benimsemesinden sonra, üye ülkelerin 3 yıl içinde ÇED mevzuatını yapmaya mecbur edilmesi üzerine Hollanda'da Eylül 1987'de ÇED kanunu ve ÇED kararnamesi yürürlüğe girmiştir⁽¹³⁶⁾.

Hollanda ÇED mevzuatı AT yönergesinin taleplerinden başka; kapsamaştırma aşaması ve bağımsız ÇED komisyonunun varlığı ve rolüdür. ÇED Komisyonu yetkili makama tüzük ve ÇED raporunun kalitesi ile ilgili olarak tavsiyede bulunan bağımsız bir uzmanlar komisyonudur. Komisyon bağımsızdır, yatırımcı veya yetkili makam ile hiçbir bağlantısı yoktur. Bu konuyla, Komisyon hiçbir taraftan çıkar elde edemez, bu da Çevresel Etki Raporunun gözden geçirilmesi sırasında çok önemlidir⁽¹³⁷⁾.

Hollanda'da ÇED 7 aşamadan oluşmaktadır. İlk önce yatırımcı, başvuruda bulunmakta, verdiği bilgiler çerçevesinde kapsamaştırma aşamasına başlanmakta ve bu aşama sonucunda Çevresel Etki Raporu için gerekli olan genel kapsamları içeren tüzük yetkili makamca yatırımcıya verilmekte; yatırımcı tarafından bu çerçevede Çevresel Etki Raporu derlenmekte ve yetkili makama gönderilmektedir. Hollanda'daki prosedürde kamuoyunun katılımı çok önemlidir. Danışmanlar ve kamuoyu Çevresel Etki Raporunun yetkili makamca

¹³⁴ Environmental Protection in Germany, s. 93.

¹³⁵ ÇED Eğitimi, s. 236.

¹³⁶ ÇED Eğitimi, s. 88.

¹³⁷ İlgili tüzük kapsamaştırma aşamasının bir sonucudur. ÇED konusunda Çevresel Etki Raporu için kapsamlara ihtiyaç vardır. Fakat kapsam gereksinimlerinin, önerilen faaliyet ile ilişkili olarak tanımlanması gerekmektedir. Böylece kamuoyu katılımı, danışmanların ve ÇED Komisyonunun tavsiyeleri üzerine (kapsamaştırma aşaması) tüzük oluşturur ve bu tüzük rapor kapsamlarının çerçevesini verir. (ÇED

yayımlanmasından sonra bu konu hakkında görüş bildirirler. Ayrıca bu aşamada Rapor ÇED Komisyonu tarafından da incelenir. 6. aşamayı yetkili makamın proje hakkında karar vermesi oluşturur. Yetkili makam karara varırken geçilen tüm aşamaları, görüşleri ve tavsiyeleri göz önünde bulundurur. Karar verme aşamasında itiraz olasılıkları mevcuttur. Ancak bu itiraz rapora değil, karara karşı olacaktır. Çünkü rapor sadece gerçekleri içerir ve içinde proje hakkında herhangi bir karar bulunmaz. En önemli aşamalardan bir tanesi de son aşamayı oluşturan proje sonrası analizlerdir. Projenin oluşturulması ve işletilmesi sırasında meydana gelen gerçek etkilerin değerlendirilmesi bir zorunluluktur. Raporda öngörülen etkilerin faaliyet aşamasında farklı olması halinde uygun önlemler bu sayede alınabilmektedir⁽¹³⁸⁾.

Hollanda mevzuatında bir diğer önemli özellik de şudur: Çevre Kanununda çevresel araçların düzenli olarak değerlendirilmesi zorunluluğu vardır. Bu da mevzuatın gözden geçirilmesini zorunlu tutması bakımından önemlidir⁽¹³⁹⁾.

f) Diğer Ülkelerde ÇED Uygulamaları

Brezilya'da federal düzeyde ÇED Raporu hazırlama mecburiyeti bulunmamaktadır. Ancak buna rağmen Federal Çevre Müsteşarlığı (JEMA) bu uygulamayı yaymaya çalışmaktadır. Bu girişimler çerçevesinde tüm banka ve kredi veren diğer kuruluşlar, herhangi bir projeye kredi vermeden önce projenin çevresel etkileri hakkında hazırlanmış raporu incelemek zorundadır. Son yıllarda Brezilya'da tüm hidroelektrik projeleri nükleer santraller ve endüstrilerin bir kısmı çevresel etki değerlendirmesini hazırlama şartını yerine getirmektedir. Federal düzeyde durum böyle olmakla birlikte eyaletler seviyesinde önemli değişiklikler göstermektedir. Bazı eyaletlerde ÇED hazırlama zorunluluğu olmasına rağmen, diğer eyaletlerle farklı durumlar mevcuttur⁽¹⁴⁰⁾.

Eğitimi, s. 97'den). Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. ÇED Eğitimi, s. 88-96.

¹³⁸ ÇED Eğitimi, s. 96-100.

¹³⁹ ÇED Eğitimi, s. 103.

¹⁴⁰ Kocasoy, s. 69-70.

Kanada'da ÇED yükümlülüğü 1973'te onaylandıktan sonra yürürlüğe girmiştir. 1977 ve 1979 yıllarında değişiklikler yapılarak bu kararın uygulanabilirliği artmıştır. Kanada'da çevresel etkileri olacağı düşünülen projeler için bir ön değerlendirme yapılmaktadır. Daha sonra aralarında halk temsilcilerinin de yer aldığı bir komisyon oluşturulmaktadır. Bu komisyon ÇED Raporlarının hazırlanması için gerekli anahtarları tespit etmektedir. Bu anahtarlara göre hazırlanan rapor hakkında halkın düşünce ve görüşleri de alındıktan sonra komisyon proje hakkında kararını verir. Proje konusunda karar vermede en son yetkili makam ise Çevre Bakanlığıdır (Hurtbise ve Wolf, 1980)⁽¹⁴¹⁾.

Tayland'da 1975'te yayınlanan Ulusal Çevre Kalitesi Kanunu Ulusal Çevre Kurulunu çevre sorunlarından sorumlu kılmıştır. Aynı zamanda bu kurul çevre - endüstri ilişkilerinden de sorumludur. Kanunda 1978 yılında yapılan değişiklikle Başbakana, Ulusal Çevre Kurulunun önerilerine dayanarak hangi proje ve faaliyetten ÇED raporu isteneceğini tespit etme hakkı tanınmıştır. Tayland'da ÇED iki kademeli sisteme dayanmaktadır. Bunlar çevresel etki Ön Raporu ve ÇED Ulusal Çevre Kurulu ön raporu inceledikten sonra, bunu yeterli sayabileceği gibi, detaylı bir ÇED raporu hazırlanmasını da isteyebilmektedir.

Tayland'da ÇED uygulaması şimdilik yalnızca acil ve çevreye önemli etkisi olacağı tahmin edilen projeler için yapılmaktadır. Çevresel Açıdan Hassas Bölge olarak belirlenen alanlarda da gerçekleşecek tüm projeler için Çevresel Etki Ön Raporu istenmektedir⁽¹⁴²⁾.

Bunlardan başka pek çok ülkede Belçika, Japonya, İtalya, Polonya, Portekiz, Yunanistan gibi ÇED uygulamaları gerçekleştirilmektedir.

¹⁴¹ Kocasoy, s. 70.

¹⁴² Kocasoy, s. 71.

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUKUMUZDA ÇED SÜRECİ

I. ÇED MEVZUATININ OLUŞUMU ÜZERİNE

Ülkemiz Çevre Hukukunun Anayasal temelleri 1982 Anayasasının 56. maddesine dayanmaktadır. 56. maddeye göre “Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir .”

Yasama organı anayasal görevini, 82 Anayasasının bu hükmüne dayanarak 11 Ağustos 1983 tarihinde 2872 sayılı Çevre Kanununu yürürlüğe koyarak yerine getirmiştir. Çevresel Etki Değerlendirmesi, 2872 sayılı kanunun 10. maddesinde düzenlenmiştir. 2872 sayılı Çevre Kanununun 10. maddesine göre; “Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir Çevresel Etki Değerlendirme Raporu” hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak, çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirtilir. Çevresel Etki Değerlendirme Raporu’nun, hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar yönetmelikle belirlenir.”

7 Mart 1983’te Hükümetin Danışma Meclisine gönderdiği teklifin genel gerekçesinde, çevre boyutunu karar sürecinin farklı aşama ve ölçeklerine baştan katan bu kanun tasarısının, bugünkü kuşaklar için daha iyi bir yaşam ortamı oluştururken, gelecek kuşakların gelişme kaynaklarını da savurganca harcamayan bir yaklaşımla, daha sağlıklı, bir kalkınma, sanayileşme ve kentleşmenin gerçekleşebilmesine imkan sağlayacağı belirtilmektedir.

Teklifte ÇED’in 9. maddede düzenlendiğini görüyoruz. Madde incelendiğinde 2872 sayılı kanunun 10. maddesiyle arasında fazla bir fark olmadığı görülmektedir. Yalnız 10. madde ÇED’i daha ayrıntılı olarak ele almıştır. Teklifin 9. maddesinde; Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu , önemli çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler,

çevreye yapacakları tüm etkileri araştırarak en doğru alternatifi seçmek ve seçilen alternatifin olumsuz etkilerini en aza indirecek önlemleri belirlemek üzere bir “Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu” hazırlarlar.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunun hangi tür projelerde isteneceğine, içeriğine ve onanmasına ilişkin esaslar, yönetmelikle belirlenir.” denmektedir.

Madde gerekçesinde, uygulamada çevre faktörlerini karar süreçlerinin başından itibaren dikkate almanın mümkün olmadığı ve bu yüzden sonradan giderilmesi güç ve pahalı, hatta bazen imkansız çevre sorunlarının ortaya çıkabileceği; 9. maddenin, uluslararası alanda giderek daha çok benimsenen bir yöntem olan Çevresel Etki Değerlendirmesi uygulanmasını zorunlu hale getirerek çevre korunması önlemlerinin, plânlamanın başında ve bütüncül bir yaklaşımla ele alınabilmesini sağladığı; bu yöntemin kapsamına, zaman içinde yaygınlaştırılmasına, uygulanacağı alanlara, içerik, denetim ve onanmasına ilişkin esasların yönetmelikle tespit edileceği ifade edilmektedir⁽¹⁴³⁾.

Danışma Meclisi’nce 2 Haziran 1983’te kabul edilen metinde ÇED 9. maddede, Hükümetin sunduğu şekliyle düzenlenmiştir⁽¹⁴⁴⁾.

Türkiye Çevre Sorunları Vakfı’nın hazırladığı ve TÇSV’nca Kasım 1981’de yayınlanan Çevre Koruma Kanunu Taslağında ise ÇED’den bahsedilmemesi eleştirilebilir. ancak riski bildirme ve izin alma başlığını taşıyan 11. maddede çevre kirliliğine veya çevrenin bozulmasına yol açabilecek herhangi bir işi veya faaliyeti plânlayan kamu kuruluşları ile özel kuruluşlar ve gerçek kişilerin , sözkonusu iş veya faaliyetin sebep olacağı muhtemel çevre kirliliği riskini vilayete bildirmek zorunda oldukları düzenlenmektedir. Maddenin ikinci fıkrasında da; bildirilen bu hususlar üzerine gerekli inceleme yapıldıktan sonra, çevre kirliliğine ve tahribine karşı, koruyucu bölgeler de dahil olmak üzere gerekli tedbirlerin alındığı sonucuna varıldığı takdirde, tesisin kurulması için gerekli iznin verileceği; kurulacak tesislerde dikkate alınacak hususların

¹⁴³ Gerekçeli ve Açıklamalı Çevre Kanunu, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ağustos 1983, s. 37-41.

¹⁴⁴ Gerekçeli ve Açıklamalı Çevre Kanunu, s. 61.

ve mevcut tesislerin bu duruma uydurulması ve koruyucu bölgelerin çıkartılacak tüzükle belirtileceği konusuna değinilmiştir⁽¹⁴⁵⁾.

Bir çerçeve kanun niteliğinde olan ve pek çok konuda düzenlemeyi yönetmeliklere bırakan 2872 sayılı Çevre Kanununun 10. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen yönetmelik ancak 7 Şubat 1993 gün ve 21489 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girebilmiştir. Kanunun 5 ay içinde yürürlüğe konmasını öngördüğü yönetmelik 10 senelik bir gecikmeyle yayımlanabilmiştir.

Yönetmelik hazırlık çalışmaları Çevre Bakanlığına bağlı olarak oluşturulan ÇED ve Plânlama Genel Müdürlüğünce başlatılmıştır. Yönetmeliğin hazırlanmasında AT, AEK ile ABD ve gelişmiş bazı ülkelerin ÇED mevzuatından yararlanılmıştır⁽¹⁴⁶⁾.

II. ANAYASAL HAK KARŞISINDA ÇED

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası ilişkilerin gelişmesi ve başta BM olmak üzere uluslararası örgütlerin kurulmasıyla hak ve özgürlükler, devletler üstü düzeyde gündeme gelmeye başlamıştır. Bu ise "Dayanışma Hakları" adı verilen üçüncü kuşak hakların doğmasına neden olmuştur. Dayanışma Hakları kuşağını doğuran etmenlerin başında, bilimsel ve teknik ilerlemelerin ortaya çıkardığı sorunlar yer almaktadır. İnsan çevresini tüketen sınırsız ve denetimsiz sınai büyüme yanında, kalkınmakta olan ülkeler ve bağımsızlığına henüz kavuşmuş az gelişmiş devletlerin karşı karşıya bulunduğu ciddi sorunlar da insan hakları üzerinde yeniden düşünmeyi gerekli kılmıştır. Kısaca toplumsal ve uluslararası dengesizlik ve çatışmalar, Dayanışma Haklarının hukuk öncesi temelini oluşturur. Norm öncesi durumdan hukuk kuralına geçiş süreci, sözkonusu hak isteminin uyulması zorunlu kurallara bağlanarak biçim değiştirmesi ile tamamlanır. Bu konuda anayasal tanıma, en temel ve en yaygın olan düzenlemedir⁽¹⁴⁷⁾.

¹⁴⁵ Gerekçeli ve Açıklamalı Çevre Kanunu, s. 21-22.

¹⁴⁶ ÇED Uygulaması, s. 9.

¹⁴⁷ Kaboğlu, İbrahim Ö., Dayanışma Hakları, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Deleme Merkezi (İHDE), Ankara 1996, s. 10-12.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Çevre hukukunun en önemli kavramlarından birisidir. Çevre hukuku ise temelini Anayasamızın 56. maddesinde bulmaktadır. Anayasasında hüküm bulsun ya da bulunmasın, ülkelerin çoğu, çevre korunmasına yönelik genel mevzuat düzenlemesine sahip bulunmaktadır. Çevre korumaya ilişkin hüküm içeren anayasaların bir kısmı sağlıklı ve uygun bir çevrede yaşamayı bir hak olarak düzenlerken, bir kısmı devlete çevre koruma mecburiyetini ya da ödevini yüklemektedir. Bazılarında bu ödev yurttaşlara da teşmil edilmiş olabilir. Bir kısım anayasalar ise çevre konusunu hem ödev, hem de hak biçiminde düzenlemişlerdir. Bizim anayasamızın düzenleme biçimini gözönünde bulundurduğumuzda ; 56. madde bir yandan çevre hakkının tanımını verirken, diğer yandan 56.maddeyle hem devlet hem de hak sahipleri çevreyi korumakla ödevli kılınmaktadır⁽¹⁴⁸⁾. Şu halde 56. madde yönlendirici norm niteliğinde olmaktan öte bağlayıcı hukuk normu karakterindedir.

Durum böyle olunca, Devlet bu konuda hem yasal anlamda gerekli düzenlemeleri yapmak, hem idari anlamda aktif olarak çevreyi koruyucu kriterlere uymak, yargı da kararlarında mümkün ölçüde çevresel tahribatın önüne geçmek yükümlülüğündedir. Ancak bu sadece Devlete ait bir yükümlülük değildir. Çevre korumasına vatandaşların da katılması gerekmektedir.

Peki dayanışma hakları kuşağında yer alan çevre hakkının anayasamızdaki konumu nedir? Buna bağlı olarak sınırları nelerdir?⁽¹⁴⁹⁾

Anayasamızın 56. maddesinde ifadesini bulan çevre hakkı anayasada sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde yer almaktadır. Çevre hakkı için birinci sınırlama çevre hakkının yer aldığı bölümden kaynaklanmaktadır. Anayasanın 65. maddesine göre, “Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”. Bu hüküm 56. madde için, dolayısıyla da ÇED için sınırlayıcı özellik taşıyacak mıdır? Çevre koruması, varolan çevrenin muhafazası, bozucu ve tahrip edici etmenlere karşı önlemler alınması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi, onarılması ve eski hale getirilmesi gibi farklı öğelerden oluşmaktadır. Geliştirme,

¹⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 36-44.

¹⁴⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Kaboğlu, s. 45-47.

koruma ve önleme ödevleri yönünden 65. maddenin sınırlayıcı etkisini öne sürmek güçtür. Bu sınırlama çok büyük harcamaları gerekli kılan eski hale getirme ödevi yönünden sözkonusu olabilir. ÇED ise bir önleme ve koruma politikası olduğundan bu sınırlamanın ÇED için öne sürülmesi güçtür.

İkinci sınırlama da çevre hakkının yer aldığı bölümle ilgilidir. Anayasamızın 91. maddesi temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ve siyasi haklar ve ödevler bölümleri haricinde Bakanlar Kuruluna KHK ile düzenleme yetkisi verilebileceğini hüküm altına almaktadır. Bu durumda sosyal ve iktisadi haklar, bu arada çevre hakkı da KHK ile düzenlenebilecektir. Ancak çevre hakkı KHK ile sınırlama derecesine varmayan düzenlemelerin konusu olabilir.

Üçüncü sınır ise, 1982 Anayasasının hak ve özgürlükler için öngördüğü sınırlama rejiminden ileri gelmektedir. Örgütlenme özgürlüğü, bilgilendirme hakkı veya haber ve belgelere ulaşma hakkı gibi çevre hakkının gerçekleşmesi için vazgeçilmez araç özgürlükler konusunda getirilen sınırlamalar bu bağlamda anılabilir.

ÇED temel hedef olarak Çevre Hakkına Saygıyı amaçladığına göre bu aşamada hakkın özne ve muhataplarının da belirlenmesi gerekir.

Çevre hakkının özneleri kimlerdir? Çevre hakkı yalnızca insan hakkı değildir. Bu hak bütün varlıklara aittir. Çevre hakkının yararlanıcıları iki boyutludur. Hakkın öznesi öncelikle günümüz insanlarıdır. Yürürlükteki hukuk metinleri ve özellikle anayasalar bunu ifade etmek için yurttaşlar, bireyler, herkes, halk, bütün halklar, topluluk (cemaat) gibi çeşitli deyimler kullanırlar. Öznenin belirlenmesi, çevre hakkının alacaklılarını da ortaya koyar. Bununla birlikte, çevreyi koruma ödevi sadece devlete verildiğinde yararlanıcıların kimler olduğu sorulabilir. Kuşkusuz, yurttaşlar çevre hakkına, ancak devletin buna uygun düşen ödevi varsa sahip olabilirler. Devletin ödevi, kişilerin hakkının karşılığıdır. Yararlanıcıları aynı zamanda toplumsal gruplar bütün insanlık olan çevre herkesin malıdır ve bütün varlıklara aittir. Gelecek kuşaklar çevre hakkı öznesinin ikinci boyutunu oluşturur. Öznenin ikinci boyutu; çevre hakkının yararlanıcıları bakımından öteki haklarda bulunmayan bir özelliğini yansıtmaktadır. Bugünkü kuşaklar gelecek kuşakların çıkarlarını kollamakla ödevlidirler. Çevre hakkı,

günümüz insanların eylem ve davranışlarıyla gelecekteki çevrenin niteliği arasında var olan ilişkileri, çağımız insanların çocuk ve torunlarına karşı sorumluluğunu, aynı zamanda günümüz insanlığı ile gelecekteki insanlığı birbirine bağlayan dayanışmayı öne çıkarmaktadır⁽¹⁵⁰⁾.

Çevre hakkının yararlanıcılarının belirlenmesi, hakkın muhataplarını da ortaya koyar. Yararlanıcılar aynı zamanda muhataplardır. Bireyler, çevre hakkının sadece yararlanıcıları olmayıp aynı zamanda, başkaları, devlet ve toplumlar karşısında genel olarak ödev altına alınmışlardır. Devlet, kamu kurumları ve diğer örgütlerde yükümlülük altına sokulmuştur. Böyle bir ilişki, hakkın gerçekleşmesinin dayanışmayı gerektirmesini kanıtlamaktadır. Çevre hakkı, devlete yalnızca kaçınma ödevi yüklemeyi; tersine, hakkın kullanılma koşullarını düzenlemeye, güvence altına alma, bu amaçla kamusal makamları örgütleme ve yönlendirme biçiminde daha çok olumlu bir edim yükümlülüğü altında bulunur. Ancak gerçekleşmesi için kişilerin müdahalesi de kaçınılmazdır. Faaliyetleri çevre bakımından tehlike oluşturan kişi, kişi toplulukları (şirketler) ve kuruluşlar, tesisler başta olmak üzere, çevreyi koruma yükümlülüğü herkese düşer. Çevreyi bozmama, muhafaza etme ve iyileştirme görevi, belli kişi, grup, toplumsal örgüt ve kuruluşlara verilmiş olabilir⁽¹⁵¹⁾.

III. ÇEVRE KANUNUNUN İRDELENMESİ

Çevre Hukukunun bağımsız bir hukuk dalı olarak en fazla 30-35 yıllık bir geçmişi olmakla birlikte, çok eskiden bu hukuk dalının temellerini atan bir çok kural ve düzenleme mevcuttu. Osmanlı İmparatorluğu döneminden bu yana, su kaynaklarının korunması, imar, sağlık vb. Konulara ilişkin düzenlemeler- özellikle cumhuriyet döneminde çevre sorunlarıyla ilgili bugün de uygulanmakta olan pek çok düzenleme - yapılmıştır. Bu düzenlemeler çevre olgusunun getirdiği bütüncül bakış açısını taşımamaktadır. Günümüzde ise bu alandaki mevzuat, çevre sorunlarını bütüncül bakış açısıyla inceleme çabası içindedir⁽¹⁵²⁾.

¹⁵⁰ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 55-57.

¹⁵¹ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 74-75.

¹⁵² Türkiye ve Avrupa Topluluğu'nda Çevre Hukukunun Güncel Sorunları Sempozyum Bildirileri, İ.Ü. Siyasal

Cumhuriyet yıllarının başlangıcında koruma yönlü amaçtan çok, düzenleme yönlü amaçlı yasalar çıkarılmıştır. Cumhuriyet dönemiyle başlayan çevre düzenleme amaçlı yasal yapılanma 1982 dönemine kadar dolaylı nitelik taşımaktadır⁽¹⁵³⁾. 1982 yasınının 56. maddesinde dayanağını bulan 2872 sayılı Çevre Kanunu⁽¹⁵⁴⁾ nun yürürlüğe girdiği döneme kadar, mevzuatta çevre korumasına dolaylı olarak yer verilmiştir. Temel olarak sağlık hakkının koruma altına alındığı bu dönem metinlerinde, çevre olgusu başlı başına bir amaç olarak değil, başka yararları korumaya yönelik bir araç olarak ele alınmıştır. Henüz bağımsız bir çevre hakkından bahsetmenin mümkün olmadığı süreç içerisinde, çevre konusunun öncelikle sağlık hakkını düzenleyen metinlerde yer aldığı görülmektedir. Bu düzenlemelerden en önemlileri, her ikisi de 1930 yılında yürürlüğe giren Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve Belediye Kanunudur. Bugün halen yürürlükte olan bu yasalardan UHK'nun 1. maddesi, ülkenin sağlığına zarar veren bütün hastalık ve diğer zararlı etmenlerle mücadeleyi ve gelecek neslin sağlıklı yetişmesini temin ve halkı sağlık ve yardıma kavuşturmayı devletin genel hizmetleri arasında sayarken, bu görevler için o zamanki Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığını, belediyeleri, il özel idarelerini ve köy idarelerini yetkili görerek, sözkonusu idari birimlere çeşitli sorumluluklar yüklemiştir. UHK'nda halkın sağlığını koruma adına çeşitli görevler sayılmaktadır. Belediye Kanununun, belediyelerin görevlerinin sayıldığı 15. maddesi ile, yetki ve imtiyazların belirtildiği 19. maddesinde de çevre temizliği ile ilgili etkinlikler bulunmaktadır⁽¹⁵⁵⁾.

A. GENEL OLARAK

1982 Anayasasında çevre ile ilgili doğrudan bir hüküm yer alması üzerine yürürlüğe konan 2872 sayılı Çevre Kanunu 1984, 1986 ve 1988 yıllarında olmak üzere 3 kez değişikliğe uğramıştır. Bu tadillere rağmen temel karakteri itibarıyla değişmeyen Çevre Kanunu bir

Bilimler Fakültesi Yayınları, 10-11 Haziran 1994, s. 13-14.

¹⁵³ Akıncı, Müslüm, Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, 1. Baskı, Ağustos 1996, s. 159.

¹⁵⁴ 9 Ağustos 1983 kabul tarihli kanun 11 Ağustos 1983 tarihli RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁵⁵ bkz. Ünlü, Halil, Yerel Yönetim ve Çevre, İstanbul 1991, s. 18; Keleş R- Yavuz F, Çevre Sorunları, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1983, s. 162 vd. (Aktaran: Güven, Ayşe, İdarenin Çevre Zararlarından Doğan Sorumluluğu (Yüksek Lisans Tezi); İÜSBE, İstanbul 1996, s. 10.)

“çerçeve kanun niteliğindedir⁽¹⁵⁶⁾. Gecikmeli olarak yayımlanan yönetmelikleri ile birlikte çevre sorunlarının üzerine çağdaş ölçütlerin temel alınarak gidilmesini sağladığı⁽¹⁵⁷⁾ ileri sürülmüşse de, çerçeve kanun niteliğindeki 2872 sayılı yasa, çağdaş çevre hukuku gelişmelerini yansıtmaktan ve alanında temel sorunların bütününe kucaklamaktan tamamen uzak kalmaktadır. Yasanın öngördüğü yönetmelikler, yasanın uygulamaya geçirilebilmesi için vazgeçilemez araçlardır⁽¹⁵⁸⁾. Çevre Kanununun önemli hükümlerinin uygulanması yönetmeliklerin çıkarılmasına bağlanmıştır. 31. maddede bu kanunun uygulanmasıyla ilgili olarak çıkarılacak yönetmeliklerin kanunun yürürlüğe girmesinden sonra başlayarak en geç 5 ay içerisinde Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konacağı belirtilmiş, ancak pek çok yönetmelik 5 yıl geçtikten sonra yürürlüğe konabilmiştir⁽¹⁵⁹⁾. Bu nedenle de Çevre Kanunu’nun uygulamaya geçirilebilmesi oldukça uzun zaman almıştır. Bu yönetmeliklerin en önemlilerinden bir tanesi olan ÇED Yönetmeliği ise ancak 10 yıllık gecikmeyle yürürlüğe sokulabilmiştir.

Çevre Hukukunun doğuşu, başka bir deyişle çevresel değerlere güvence kazandırma girişimleri, toplumların XX. yy’da karşılaştıkları ekonomik ve toplumsal problemlerin kaçınılmaz bir sonucudur. Sözkonusu hukuk dalı, hem hukukî güvence yoluyla çevresel değerleri koruma, hem de somut çevre sorunlarını hukukî dayanak oluşturarak çözümlene yoluyla ilerlemektedir. Çevre hukukunun, zamanımızın en önemli ve sürekli değişen sorunlarıyla karşılaştığında boşlukları ve yetersizlikleri olması kaçınılmazdır. Çevreyi koruma sorununun yalnızca hukukî olmadığı şüphesizdir. Kamu yararının sözkonusu olduğu, toplumun örgütlenmesine ilişkin bir alanda siyasal, ekonomik ve teknik etmenlerin de işlevi vardır, ancak bu alanda hukukun payını önemsememek olanaksızdır⁽¹⁶⁰⁾.

Çevre hukukunun gelişmesi yolunda, çevrenin bir insan hakkı olarak anayasalara girmesi ile önemli bir adım atılmıştır. Çevre hakkının anayasalarda yer alması, kısa sürede toplumsal nitelikli bir anayasa hazırlanması sonucunu doğurmayabilir, fakat en azından kanun

¹⁵⁶ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 49.

¹⁵⁷ Güven, a.g.t, s. 11.

¹⁵⁸ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 49-51.

¹⁵⁹ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 52-53.

¹⁶⁰ Hamamcı Can, “Çevre ve Hukuk”, Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan, AÜSBF Yayınları, Ankara 1983, s. 241-243.

koyucu için moral bir yükümlülük yaratarak çevreyi koruma, çevreye öncelik verme gereğini gündeme getirir⁽¹⁶¹⁾.

Çevre hukuku diğer hukuk dallarına yabancı bir disiplin değildir. Çevre Yasası, hukukun medeni hukuk ya da idare hukuku gibi değişik disiplinlerine kapı açan bir sistemleştirmesi kaçınılmazlıkla getirmiştir⁽¹⁶²⁾.

Çevre Kanununun 1. bölümünde amaç tanımlar ve ilkeler belirtilmektedir. Kanununun 1. maddesinde kanunun amacı yer almaktadır. Bu maddeye göre “Kanunun amacı, bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi; kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması; su toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi ; ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukukî ve teknik esaslara bağlı olarak düzenlemektir.” Çevrenin vatandaşların ortak varlığı olduğunun belirtildiği amaç. maddesiyle , mülkiyet kamu yararına genişletilmiştir⁽¹⁶³⁾.

2. maddede kanunda geçen önemli terimlerin tanımı yapılmakta, 3. maddede ise çevre korumasına ve kirliliğinin önlenmesine ilişkin genel ilkeler belirtilmektedir. Bu maddeden yasaya hakim olan genel ilkeler çıkarılabilir:

-Çevre Kanununa göre çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevidir. Bunlar bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler.

-CED'e yasanın 3/b maddesinde dolaylı olarak değinilmektedir. Ancak düzenleme biçimi kalkınma faaliyetlerini çevresel değerlere tercih eder niteliktedir. “Çevre korumasına ve kirliliğine ilişkin karar ve önlemlerin alınması ve uygulanmasında; insan ve diğer canlı varlıkların

¹⁶¹ Hamamcı, a.g.m., s. 245-248.

¹⁶² Gemalmaz Semih, “Çevre Koruma Sorunu, Çevre Hakkı, Çevre Yasası ve Düşündükleri”, İstanbul Barosu Dergisi, C. :61, S.1-2-3, yıl:1987, s. 75.

¹⁶³ Gemalmaz, a.g.m., s. 76.

korunması, alınacak önlemlerin kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz etkileri ile fayda ve maliyetleri dikkate alınarak kısa ve uzun vadeli değerlendirmelerin yapılması esastır”.

-3/C maddesi de ÇED ile ilgili görülebilir. Buna göre de, arazi ve kaynak kullanımı kararlarını veren ve proje değerlendirmesi yapan yetkili kuruluşlar, kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilememeyi dikkate alarak çevrenin korunması ve kirlenmemesi hedefini gözeteceklerdir.

-Ekonomik faaliyetlerde ve üretim metotlarının tayininde çevre sorunlarının önlenmesi ve sınırlandırılması amacıyla en elverişli teknoloji ve yöntemler seçilecek ve uygulanacaktır (3/d).

-Yasaya hakim olan bir diğer ilke ise “kirleten öder” prensibidir. 3.3.1988 tarih ve 3416 sayılı kanunla değişik 3/e maddesine göre; “kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirleten tarafından karşılanması esastır. Kirletenin kirlenmeyi durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir...”

Çevresel değerlerle kalkınma çabaları arasında çatışma bulunduğu varsayımını yansıtan yasa, kalkınma çabalarını kayırmaktadır. Çevre korumasına hak yönünden yaklaşmayan Çevre Kanunu, çevre hakkının uygulamaya geçirilmesi konusunda yurttaşlara bilgilendirme, katılım gibi olanaklar tanımamaktadır⁽¹⁶⁴⁾ Kanun, Çevre Hukukunun boyutlarını yansıtan bir bölümlenme öngörmekte⁽¹⁶⁵⁾, Çevre Hukukunun “kirlenme” boyutu üzerinde yoğunlaşmakta, hatta bu boyutla özdeşleşmektedir⁽¹⁶⁶⁾.

¹⁶⁴ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 50. Aynı görüşte olan Gemalmaz’a göre de kalkınma ile çevre korunması arasında olduğu varsayılan çıkar çatışmasında tercih kalkınma lehine kullanılmıştır. Bkz. Gemalmaz, a.g.m., s. 76.

¹⁶⁵ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 63. Çevre hukukunun boyutları; doğa hukuku, kültürel, kırsal ve kentsel çevre ve kirlenmedir.

¹⁶⁶ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 72.

B. ÇEVRE KANUNU VE ÇED İLİŞKİSİ

Türkiye’de çevreyi kirleten, ekolojik etkinliklerde bulunan işletmelerin başında kamu kurum ve kuruluşları gelmektedir. Yasanın çağdaş bir çevre koruma ilkesi olan "kirleten öder" ölçütünü benimsemiş olması, en büyük kirletici olarak devlete düşen görev ve sorumlulukları da yoğunlaştırmaktadır⁽¹⁶⁷⁾.

Çevre Kanununda ÇED ile doğrudan ilgili olan madde 10. maddedir. Ancak bir önceki başlık altında Çevre Kanunu hakkında yapılan genel açıklamalar da gözönünde bulundurulduğunda 2872 sayılı Kanunun, kirlenmenin önlenmesini esas kabul ederek ÇED tekniğinin temellerini attığını; ilkeler başlığını taşıyan 3. maddenin ilk dört bendinin dolaylı da olsa, ÇED’i dile getirdiğini görüyoruz. Madde daha çok fayda-maliyet analizini gündeme getirir nitelikteyse de, bunun bir ÇED tekniği olduğu ve ÇED’in temelini oluşturduğu gözönünde bulundurulduğunda ÇED’e yabancı olduğunu söylemek doğru görünmüyor. (madde her ne kadar kalkınma çabalarını kayırcı nitelik taşısa da).

Nihayet Çevre Kanununun 10 maddesinde ÇED, doğrudan düzenlenmiştir. “Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir Çevresel Etki Değerlendirme Raporu hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak, çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirtilir.

Çevresel Etki Değerlendirme Raporunun; hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına ilişkin esaslar yönetmelikle belirlenir”.

Giriş bölümünde de belirtildiği gibi genel olarak yapılan yanlışlar yasanın 10. maddesi tarafından da tekrarlanmaktadır. Şöyle ki; ÇED kavramı çoğu zaman yanlış olarak ÇED Raporu kavramıyla özdeşleştirilmektedir⁽¹⁶⁸⁾.

Çevre Kanunu genel yapısı itibarıyla bir çerçeve kanun niteliğinde olması nedeniyle, ÇED konusunda da düzenlemeyi yönetmeliğe bırakmış, sadece genel kuralı koymakla

¹⁶⁷ Gemalmaz, a.g.m., s. 90.

yetinmiştir. Yasa, ÇED kavramı altında ÇED Raporu hakkında bilgi vermekte ve ÇED Raporu ile ilgili ayrıntıların yönetmelikle düzenleneceğini belirtmektedir.

III. ÇED YÖNETMELİĞİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

Çevre Kanununun 10. maddesinde sözü edilen ÇED yönetmeliği, aynı kanunun değişik 31. maddesine göre⁽¹⁶⁹⁾ kanunun yürürlüğe girmesinden başlayarak en geç 5 ay içinde yürürlüğe konması gerekirken, ancak 1993 yılında yürürlüğe konabilmiştir⁽¹⁷⁰⁾. Maddenin değişiklikten önceki halinde ise, idareye tanınan yönetmelik çıkarma süresi 1 yıldır. Bu değişiklikle yürütmeye, görevini hatırlamak amaçlanmış olabilir.

ÇED yönetmeliği AT ÇED Direktifi, AEK Sınırlara aşırı ÇED Sözleşmesi, ABD ve gelişmiş bazı ülkelerin ÇED uygulamaları incelenerek ve çok sayıda kurum, kuruluş, üniversite, meslek odaları vb.'nin görüşleri alınarak hazırlanmıştır⁽¹⁷¹⁾.

Yönetmelik toplam 33 maddeden, 4 geçici maddeden ve 5 ekten oluşmaktadır. 5 bölümden ibaret yönetmeliğin 1. bölümünde amaç, kapsam, hukukî dayanak ve tanımlar yer almaktadır. İkinci bölümde genel esaslar düzenlenmekte; müteakip bölümde ÇED ön araştırma kontrol listesi, değerlendirme tablosu ve ÇED raporu kavramları ve süreçleri açıklanmakta; 4. bölümde inceleme-değerlendirme komisyonlarından bahsedilmektedir. Son bölüm olan beşinci bölüm ise "Çeşitli Hükümler" başlığı altında ÇED süreci ile ilgili diğer hususları düzenlemektedir. Yönetmelik Ek I'de ÇED uygulanacak faaliyetler; Ek II'de ÇED uygulanacak hassas yöreler; Ek III'de ÇED ön araştırması uygulanacak faaliyetler liste halinde verilmekte; Ek IV'de ön araştırma kontrol listesi, Ek V'de de ÇED Genel Formatı sunulmaktadır.

Yönetmeliğin yasal dayanağı 2872 sayılı Çevre Kanununun 10. maddesidir. Yönetmeliğin amacı, "Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol

¹⁶⁸ Bkz. s. 7-8,

¹⁶⁹ Söz konusu madde 3.3.1983 tarih ve 3416 sayılı kanunla değişikdir.

¹⁷⁰ RG tarihi: 7 Şubat 1993, S.21489.

açabilecek kamu veya özel sektöre ait kamu kurum ve kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi, tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi amacıyla, gerçekleştirilecek ÇED sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlenmesidir.”

Sözkonusu düzenleyici işlem genel olarak incelendiğinde, ÇED’e tabi faaliyetler ve ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler şeklinde bir ayırım getirdiği görülür. Yönetmelik eklerinde ÇED’e tabi faaliyetler ve ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler liste halinde ve ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Çevresel etkilerinin daha ağır olacağı tahmin edilen faaliyetler ÇED’e tabi tutulurken; etki olasılığı düşük ya da çevreye daha az etkide bulunacağı tahmin edilen faaliyetler ÇED ön araştırmasına tabi tutulmuştur. Ancak bir üçüncü kategori yaratılmış ve ÇED ön araştırması uygulanacak faaliyetler listesinde yer almakla beraber, Ek II’de listesi verilen ÇED uygulanacak hassas yöreler içerisinde plânlanan faaliyetler , ÇED uygulanacak faaliyetlere dahil edilmiştir.

Yönetmelikte bu şekilde ayırım yapılması eleştirilecek niteliktedir. ÇED’e tabi faaliyetler hakkında ÇED olumlu ya da olumsuz belgesini verme yetkisi Bakanlığa, ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler hakkında “çevresel etkileri önemlidir” ya da önemsizdir” kararını verme yetkisi ise Mahalli Çevre Kurallarına aittir (madde 5).

Yönetmelik ÇK. 10. maddede belirtildiği gibi iki teknik ve bir idari konuyu kapsamaktadır. Teknik hususlar, ÇED raporunun hangi tip projelerde isteneceği ve ÇED raporunun ihtiva edeceği hususlar; idari husus ise ÇED Raporunun hangi makamca onaylanacağıdır⁽¹⁷²⁾. Onay aşamasına kadar yapılan iş ve işlem hazırlık mahiyetinde olup, nihai aşama olan karar aşamasının hazırlayıcı ön aşamasını oluşturmaktadır.

¹⁷¹ ÇED Uygulaması, s. 8.

¹⁷² Özer, “Çevresel Etki Değerlendirmesi”, s. 40.

A. ÇED SÜRECİNE TABİ OLAN FAALİYETLER

1. Genel Olarak

ÇED'in hangi tip projelere uygulanacağı konusunda ülkelerin deneyimleri ve bilimsel gelişmeler uluslararası teşkilatlarca değerlendirilerek ortak sonuçlara ulaştıran çalışmalarda bulunulmuştur. Bu ortak çalışmalardan bir tanesi olan AT Konsey Direktifi "nde bulunan uygulamaya dönük önemli hükümlerden bir tanesi de, ÇED'in hangi tip projelerde uygulanması gerektiği hakkındadır. Direktifin 2. maddesinin 1. fıkrasına göre, "özellikleri, büyüklükleri veya konumları nedeniyle çevre üzerinde önemli etkileri olabilecek projelere izin verilmeden önce, bu etkileri konu alan irdelemelerin yapılacağını garantileyen gerekli tüm önlemler, üye devletler tarafından alınmalıdır" denilmekte, bu tür projelerin listesi ise direktifin I no'lu ekinde verilmektedir. AET'nin 5.7.1985 tarihli Resmî Gazetesinde yayımlanan bu listede yer alan projeler için üye devletlerin ÇED uygulamasında bulunmaları zorunlu kılınmaktadır. II no'lu ekte ise özellikleri gerektirdiği zaman üye devletlerce ÇED uygulamasına tabi tutulacak projeler sıralanmaktadır. Bu faaliyetler de oniki grupta toplanmışlardır⁽¹⁷³⁾. O halde Konsey Direktifi, üye devletlere yol gösterici ve zorunluluk yükleyici olmak üzere ikili bir ayrımı benimsemektedir.

Ülkemizde de ÇED Yönetmeliği hazırlanırken gerek Direktif ekinde yer alan listelerden, gerekse Gayrisihhi Müesseseler Yönetmeliğindeki kıstaslardan yararlanılmıştır.

26 Ekim 1983 RG tarihli Gayrisihhi Müesseseler Yönetmeliği 26.9.1995 tarih ve 22146 sayılı RG'de yayımlanan yeni GSM Yönetmeliğiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Sağlık Bakanlığınca hazırlanan Gayrisihhi Müesseseler Yönetmeliğinin amaç maddesine göre, "Bu yönetmelik, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 268-275. maddeleri uyarınca çevre ve toplum sağlığının korunması açısından önem arzeden gayrisihhi müesseselerin zararlı etkilerinin yokedilmesi veya en az düzeye indirilmesi, doğal kaynakların kirlenmelere karşı korunması için gayrisihhi müesseselerin kontrol altına alınması, ruhsatlandırılması ve denetlenmesindeki usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanmıştır (madde 1). 2. maddede ise yönetmeliğin kapsamı

¹⁷³ Özer, a.g.r., s. 13-14.

belirtilmektedir. Buna göre, “yönetmelik Ek-5 sayılı listedeki müesseseler ile bu listede yer almayan, ancak tanımına uyan gayrisihhi müesseselerin sınıf tayini, yer seçimi, tesis izni ve açılma ruhsatlarının verilmesinin esasları ile , bu müesseselerden ilgili mevzuat hükümlerine uygun faaliyet göstermeyenler hakkında alınacak tedbirleri kapsar ...” 2. fıkra uyarınca da bu yönetmelik hükümleri, gayrisihhi müesseselerin ruhsatlandırılmasını hükme bağlayan kanunlar uyarınca Sağlık Bakanlığı, Valilik ve kaymakamlıklarca ruhsatlandırılması öngörülen tesislere uygulanacaktır.

Yönetmelik uyarınca gayrisihhi müesseselere yer seçimi izni, deneme izni ve açılma ruhsatı verilmesi gerekmektedir. 9. maddeye göre ÇED raporu düzenlenmesi gereken tesisler için ÇED olumlu belgesi ve raporu, yer seçimi raporu yerine geçecektir. Ayrıca 18. maddede birinci sınıf gayrisihhi müesseselerden istenecek bilgi ve belgeler sayılmış ve bu belgeler tanzim edilerek ÇED raporu düzenlenmesi gereken tesisler için ÇED raporu içerisinde yer alan bilgi ve belgelere ait belgelerin ayrıca istenmeyeceği belirtilmiştir.

26 Ekim 1983 tarihli GSM Yönetmeliği gayrisihhi müesseseleri üç sınıf altında toplamıştır. Bu sınıflandırma, faaliyetin olası etkileri göz önünde bulundurularak yapılmıştır.

AT ÇED Direktifi Ek I’de de ÇED irdelenmesine tabi olan faaliyetlerin listesi verilmektedir. ÇED yapıp yapılmamasına üye ülkelerin kendilerinin karar vereceği faaliyetler ise Direktifin EK II listesinde yer almaktadır. Buna göre; tarım, istihraç sanayii, enerji sanayii, madenlerin işlenmesi, cam imali, kimya sanayii, gıda sanayii, tekstil, deri, ağaç ve kağıt sanayii, lastik sanayii, alt yapı projeleri, diğer projeler ve Ek I’de yer alan projelerin tadilatları üye devletlerin ihtiyarına bırakılmış, bu projelerin hangileri olacağı da ayrıca ayrıntılı olarak listede verilmiştir.

Çevre Kirliliğine Yol Açan İşletmelerin Faaliyet Kolları İtibarıyla Gruplandırılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararıyla da⁽¹⁷⁴⁾ , işletmeler faaliyet kolu itibarıyla ayrı grupta sınıflandırılmış, bu sınıflandırma, işletmelerin taşıdığı risk oranına göre yapılmıştır. Bu

¹⁷⁴ 26.5.1991 tarih ve 20882 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

gruplandırma ile ÇED Yönetmeliğindeki gruplandırma arasında paralellik bulunmakta, ancak ÇED Yönetmeliği faaliyetleri iki grupta listelemektedir.

ÇED Yönetmeliğine göre faaliyetler iki grupta toplanmaktadır. Bir tarafta ÇED raporuna tabi olan faaliyetler; diğer yanda ise ÇED ön araştırmasına tabi olan faaliyetler bulunmaktadır. 1. grupta termik ve nükleer santraller; radyoaktif atık tesisleri; entegre kimya tesisleri; büyük altyapı faaliyetleri; denizlerden petrol çıkarma faaliyetleri vb. faaliyetler bulunurken, 2. grupta ise zarar verme olasılığı daha düşük ya da verdiği zarar sonucu daha az etkiye yol açacağı düşünülen; istihraç sanayii, gıda ve içki sanayii, tekstil, ağaç ve kağıt sanayii, arazi kullanımı ve altyapı projeleri gibi faaliyetler incelenmiştir.

Yönetmelikte tamamen bağımsız olmamakla birlikte 3. bir kategori belirlenebilir. ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetlerden olduğu halde, sonuçta ÇED Raporuna tabi tutulacak olan faaliyetler bu kategoride yer alır. Bunlar ise iki başlık altında incelenebilir: ÇED ön araştırmasına tabi (EK III'de yer alan) faaliyetlerden olmakla birlikte, hassas yörelerden birinde plânlanan faaliyetler ya da ÇED ön araştırmasına tabi olup da, sonuçta Mahalli Çevre Kurulundan "Çevresel Etkileri Önemlidir" kararını alan faaliyetler.

2. Hassas Yörelerde Plânlanan Faaliyetler

ÇED Yönetmeliğinde, hassas yörelerde plânlanan faaliyetler, ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetlerden olsa bile ÇED Raporuna tabi tutulmuş; ÇED uygulanacak hassas yörelerin listesi de yönetmelik EK II'de 3 başlık altında incelenmiştir. 1. başlık altında ülkemiz mevzuatı uyarınca korunması gereken alanlar belirtilmiştir ki, bunlar Çevre Hukukuyla ilgili çeşitli kanun ve yönetmeliklerle belirlenen alanlardır: 2873 sayılı Millî Parklar Kanunuyla belirlenen ve tanımlanan Millî Parklar, Tabiat Parkları, Tabiat Alanları ve Tabiat Koruma Alanları; 3167 sayılı Kara Avcılığı Kanunu uyarınca, Orman Bakanlığı Merkez Av Komisyonu tarafından her yıl açıklanan kararlarda yer alan yaban hayatı türlerinin yaşama ortamı olan alanlar; 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile tanımlanan kültür varlıkları, tabiat varlıkları, sit ve koruma alanı ve bu kanun ve bu kanunda değişiklik yapan 3386 sayılı kanun uyarınca

tespit ve tescili yapılan alanlar; 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununun . maddesinde belirtilen su ürünleri istihsal sahalarının çevresindeki kıyılar, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliğinde belirtilen orta mesafeli ve uzun mesafeli koruma alanları⁽¹⁷⁵⁾; Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliğinde tanımlanan hassas kirlenme bölgeleri⁽¹⁷⁶⁾; 2872 sayılı Çevre Kanununun 9. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak tespit ve ilan edilen alanlar⁽¹⁷⁷⁾; 2960 sayılı Boğaziçi Kanununa göre koruma altına alınan alanlar ve 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman alanı sayılan yerler, ülkemiz mevzuatı uyarınca korunması gereken hassas alanlardır. 2. başlık altında ise, ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli alanlar sayılmıştır. Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruması Sözleşmesi⁽¹⁷⁸⁾ uyarınca koruma alınan alanlar; Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi⁽¹⁷⁹⁾ çerçevesinde imzalanan "Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarının Korunmasına Ait Protokol" gereği ülkemizde özel koruma alanı olarak belirlenmiş alanlar ve Cenova Deklarasyonu'na dayanan Akdeniz'de Ortak Öneme Sahip 100 Kıyasal Tarihi Sit Listesinde yer alan kıyasal alanlar; Dünya Kültür ve Tabiat Mirasının Korunması Sözleşmesi gereğince⁽¹⁸⁰⁾ Kültür Bakanlığı tarafından koruma altına alınarak kültürel miras ve doğal miras statüsü verilen kültürel, tarihi ve doğal alanlarda plânlanan faaliyetler de ÇED raporuna tabi olacaktır. 3. başlık altında, korunması gereken diğer alanlar olarak; onanlı çevre düzeni plânlarında mevcut özellikleriyle korunacak alan olarak tespit edilen alanlar; tarım alanları; sulak alanlar (bunlar Ek II'de ayrıntılı şekilde açıklanmıştır); göller; bilimsel araştırmalar için önem arzeden veya yapıları, oluşumları itibarıyla önem arzeden ya da

¹⁷⁵ Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliğininin 19. maddesinde orta mesafeli koruma alanları tanımlanmış ve bu alanlarda uygulanacak koruma tedbirleri belirtilmiştir. Buna göre, orta mesafeli koruma alanı içme ve kullanma suyu rezervuarlarının, kısa kısa mesafeli koruma alanı sınıfında itibaren 1 km. Genişliğindeki şerittir. Söz konusu alan sınırının su toplama sınırını aşması halinde orta mesafeli koruma alanı havza sınırında son bulur. 20. maddede ise uzun mesafeli koruma alanları belirtilmiştir. İçme ve kullanma suyu rezervuarlarının kısa mesafeli ve orta mesafeli koruma alanlarının dışında kalan su toplama havzasının tümü uzun mesafeli koruma alanıdır. Yönetmelikte kapsam dışında tutulan kısa mesafeli koruma alanı ise 18. maddede düzenlenmiştir. İçme ve kullanma suyu rezervuarlarının, mutlak koruma alanı sınırından (maksimum su seviyesinden itibaren 300 madde.) itibaren 700 madde. Genişliğindeki şerittir.

¹⁷⁶ Yönetmelik uyarınca, hassas kirlenme bölgeleri, yönetmelikte belirtilen esaslar çerçevesinde, Çevre Bakanlığının görüşleri alınarak valiliklerce tespit edilecektir.

¹⁷⁷ BK'nca özel çevre koruma bölgesi olarak tespit ve ilan edilen alanlar şunlardır: Köyceğiz, Fethiye ve Göcek, Gökova, Pamukkale, Gölbaşı, İhlara,, Foça, Datça-Bozburun ve Belek.

¹⁷⁸ Sözleşme 20 Şubat 1984 gün ve 19319 satılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁷⁹ Sözleşme 12 Haziran 1981 gün ve 17368 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁸⁰ 13-14 Şubat 12983 gün ve 17959 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

nesli tehlikeye düşecek veya düşebilir nitelikteki türlerin ve ülkemiz için endemik olan türlerin yaşama ortamları; en önemlisi de ÇED Yönetmeliğinin yürürlük tarihinden sonra gerçekleştirilen çalışmalarla korunması gerekli olduğu tesbiti yapılan alanlar ve mevzuatımız ya da milletlerarası sözleşmelerde kaydedilen yeni gelişmelerle koruma statüsü altına alınan alanlar sayılmıştır.

Burada açıklığa kavuşturulmamış olan konu, ülkemiz mevzuatında veya milletlerarası sözleşmelerde kaydedilen yeni gelişmelerle koruma statüsü altına alınan alanlar dışında, ÇED Yönetmeliğinin yürürlük tarihinden sonra, korunması gerekli olduğu tesbitini yapan çalışmaların neler olduğudur. Eğer bunlar Bakanlar Kurulunca Özel Çevre koruma bölgesi ilan edilen veya Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca tespit ve tescili yapılan alanlar ise, zaman olarak bu şekilde bir ayrıma gidilmesi anlamsızdır; zira ÇED Yönetmeliğinin yürürlük tarihinden önce korunması gerekli olduğu tesbiti yapılan alanlarda plânlanan faaliyetler de zorunlu olarak ÇED Raporuna tabidir (Ek II’de sayılan alanlardan olduğu için).

3. Mahalli Çevre Kurulu Kararları

ÇED Yönetmeliğine göre; bir faaliyet ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler listesinde yer alan faaliyetlerden biriye ve bu faaliyet yönetmelik ek II’de belirtilen hassas yörelerden herhangi birisinde de plânlanmamışsa faaliyet sahibi ÇED ön araştırması hazırlamakla yükümlü olacak ve ön araştırma üzerinde Mahalli Çevre Kurulunca karar verilecektir. Kurul, yaptığı inceleme ve değerlendirme sonucu faaliyetin çevresel etkilerini önemsiz bulursa, “çevresel etkileri önemsizdir” kararını verecek ve bu aşamadan sonra sözkonusu faaliyet için diğer mevzuat uyarınca gerekli olan ruhsat, izin, onay vs. alınarak faaliyete başlanabilecektir. Ancak kurul, bu etkilerin önemli olduğu kararına varırsa “çevresel etkileri önemlidir” kararını verecektir. Verilen bu kararın sonucu ise, faaliyetin artık ÇED raporuna tabi bir faaliyet haline gelmesi ve faaliyet sahibinin aynı faaliyet için bir ÇED raporu hazırlatması ve bundan sonra da ÇED raporuna tabi faaliyetler için öngörülen prosedüre uyması gereğidir.

4. Değerlendirme

Çevreye etkisi olabilecek faaliyetlerin ÇED raporuna tabi faaliyetler ve ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler şeklinde bir ayrıma tabi tutulmasını doğru bulmuyoruz. Daha önceki bölümde “Karşılaştırmalı Hukukta ÇED” konusu incelenirken de belirtildiği gibi hangi projelerin ÇED kapsamına alınacağı konusunda üç farklı yaklaşım sözkonusudur. Bunlar; her proje için tek tek belirleme, genel tespitlere göre belirleme ve ÇED’in uygulanacağı proje tiplerini detaylı olarak açıklayan bir listenin düzenlenmesidir. İlk iki yaklaşım için ÇED’in esnek bir biçimde uygulanmasına imkan vereceği ancak zaman kaybına yol açacağı, bu nedenle de ÇED uygulamalarını başlatan ülkelerin son yaklaşımı daha çok benimsedikleri söylenmektedir (181)

Kanımızca 2. yaklaşım biçimi, hem faaliyetler arasında yapılan ayrımın sakıncalarını giderecek, hem de zaman kaybı hakkında ileri sürülen eleştiriye ilk yaklaşımdan daha az muhatap olacaktır. Hollanda’da önce genel kriterler belirlenmiş, bu kriterlere hangi faaliyetlerin uyduğu, bir araştırma sonucunda saptanmış ve bunun sonucunda ÇED uygulanacak faaliyetler listesi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Listenin esnekliğini sağlamak için de, ilgili Bakanlıkların, gerektiğinde listedeki faaliyetlere ekleme ve çıkarma yapmaları da mümkün kılınmıştır. Bu yaklaşım ilk bakışta pratik ve demokratik gibi görünse de ilgili Bakanlıkların siyasi yaklaşımları gözönünde bulundurulduğunda sakıncaları ortaya çıkmaktadır.

İleri sürülen bir diğer yöntemde ise; temel olarak 3. yaklaşım biçimi esas alınmakla birlikte, listede yer alan projelerin tamamı için ÇED uygulamalarını hemen başlatmak yerine, bu projeler bir ÇED uygulama önceliği sırasına sokulmakta, projenin ÇED uygulaması önceliğine göre, her yıl için bir liste düzenlenmesi yapılarak ilan edilmektedir. Bu yöntemde, yönetmelik tam listeyi kapsar biçimde bir kez düzenlenecek, her yıl bu listedeki projelerden hangilerine ÇED uygulanacağı tespit edilip, teşvik tablolarının ilanına benzer bir yöntemle ilan edilecektir⁽¹⁸²⁾.

¹⁸¹ Özer, a.g.r., s. 11.

¹⁸² Özer, a.g.r., s. 16.

B. ÇED RAPORUNUN İHTİVA EDECEĞİ HUSUSLAR

ÇED Raporunun ve ön araştırmasının ihtiva edeceği hususlar, ÇED sürecinin teknik konularından ikincisidir. ÇED raporu genel formatı ve ÇED ön araştırması kontrol listesi yönetmelik eklerinde verilmiştir.

Raporlarda gereksiz ayrıntıların önüne geçmek için ABD Kasım 1978 Yönetmeliğinde, raporlardaki her bölüm için bir sayfa kısıtlaması getirilmiştir. Böyle bir uygulamayla, ülkede hazırlanacak ÇED raporlarının başlık sayfasından eklerine kadar tüm bölümlerinin tek bir format ve sayfa düzeni içinde hazırlanmasının sağlandığı; bunun hem ÇED raporu hazırlayıcıları; hem de raporu inceleyenler için büyük ölçüde kolaylık sağladığı savunulmuştur.

ÇED uygulamalarında deneyimli ülkelerin mevzuatlarında, ÇED raporlarında işlenecek konular hakkındaki açıklamalar önemli ölçüde benzerlikler taşımaktadır. Bu mevzuat hükümleri, ülkemiz ÇED yönetmeliğinde yararlanılmak üzere karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Amacı, sözkonusu projenin çevresel etkilerinin bir ÇED raporu ile değerlendirilmeyi gerektirecek önemde olup olmayacağını belirlenmesi olan “ön araştırma” konusunda yönetmelik ek IV’de verilen liste incelendiğinde, araştırmanın tamamen faaliyet sahibinin beyanlarına bağlı ve yüzeysel nitelikte olduğu görülür. Kontrol listesi, arazinin hazırlanması ve inşaat aşaması ile ilgili kontrol listesi ve işletme aşaması ile ilgili kontrol listesi olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Yönetmelikte kontrol listesine faaliyeti açıklayıcı bilgi olarak eklenecek hususlar da belirtilmektedir.

ÇED ön araştırması ile sözkonusu projenin ne gibi çevresel etkilerde bulunabileceği, geniş ve ayrıntılara yer verilmeksizin tanımlanmaktadır⁽¹⁸³⁾.

¹⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Özer, a.g.r., s. 29-35.

IV. ÇED SÜRECİNDE TARAFLAR

ÇED raporunun hazırlanması, yetkili mercii, rapor hazırlayıcısı ve proje sahibinin ve diğer ilgililerin katılımlarıyla gerçekleştirilen kolektif bir çalışmadır⁽¹⁸⁴⁾. ÇED’de onay aşamasına kadar gerçekleştirilen bütün faaliyetler, idareyi belli bir karara yöneltmek amacıyla hazırlık çalışmalarıdır. Bu çerçevede ÇED süreci üçlü bir ilişkiyi içermektedir. Üçgenin bir ucunda faaliyet sahibi ve raporu hazırlayan firma ya da kuruluş; diğer ucunda, karar verici konumundaki idari mercii yani devlet; üçüncü uçta da, ortak malvarlığının müşterek malikleri yer almaktadır. Bu başlık altında önce, en önemli eleman olarak göz önünde bulundurulması gerektiği düşüncesiyle, halk katılımı incelenecek, daha sonra da sırasıyla diğer aktörler ve bunlar arasındaki ilişkiler incelenecektir.

A. ORTAK MALVARLIĞININ SAHIPLERİ

“İnsanlığın ortak malvarlığına saygı”, hiçkimsenin, insanlığın ortak patrimuvanı üzerinde münhasır bir mülkiyet hakkını talep etmemesidir. Her insan ve kolektif olarak bütün insanlar, insanlığın ortak malvarlığından yararlanma hakkına sahiptirler⁽¹⁸⁵⁾. Çevre hakkının öznelere, her insan ve toplu olarak herkeştir; günümüz insanları ve gelecek kuşaklardır⁽¹⁸⁶⁾. Hak-ödev diyalektiği çevre hakkının en belirgin niteliğini oluşturur. Çevre hakkının yararlanıcıları konumunda olan yurttaşlar, devlet ve topluluk karşısında genel olarak ödev altındadırlar⁽¹⁸⁷⁾. Gerçekleşebilmesi için kişilerin müdahalesini gerekli kılan çevre hakkı, yararlanıcıları bakımından öteki haklarda bulunmayan bir özelliğe sahiptir. Bugünkü kuşaklar, bu hakkın öznelere durumunda bulunan gelecek kuşakların çıkarlarını korumakla da ödevlidirler. Zaman unsurunu hakka dahil eden çevre hakkı, günümüz insanlığı ile gelecekteki insanlığı birbirine bağlayan “dayanışma”yı ön plâna çıkarmaktadır⁽¹⁸⁸⁾.

¹⁸⁴ Özer, a.g.r., s. 37.

¹⁸⁵ Kaboğlu, Dayanışma Hakları, s. 42.

¹⁸⁶ Kaboğlu, Dayanışma Hakları, s. 38.

¹⁸⁷ Kaboğlu İbrahim Ö. , “Çevre Hakkı Karşısında İdare ve Yurttaş”, Tarık Zafer Tunaya’ya Armağan, İstanbul Barosu Yayını, Nisan 1992, s. 124.

¹⁸⁸ Kromerek, “Quel droit à l’environnement? Historique et développements”, in environnement et droits de

1. Halk Katılımı

Ülkemizde Sosyal Hukuk Devleti anlayışından, bir önceki anayasal döneme (1982-1961) göre daha fazla uzaklaşılması ve çevre sağlığını doğrudan ilgilendiren temel yatırım kararlarının alınması sürecinde, kamunun bu konudaki eğilimini belirlemek için “demokratik açıklık” ve “demokratik katılım” ilkeleri gereğince kamuya danışılmak gerekirken, bu konunun gözardı edilmesi karşısında tek başına Çevre Kanununa bel bağlamanın pek tutarlı olduğu söylenemez. Bunun en önemli örnekleri, Gökova’ya termik santral, Akkuyu’ya nükleer reaktör, uluslararası tepki yaratan ve sayıları tükenmenin eşiğinde olan deniz kaplumbağalarının ürettiği Ege Dalyan Bölgesine otel yapımına ilişkin kararlardır. Bu bağlamda çok daha fazla örnek verilebilir. Genel olarak tüm bu örneklerden çıkacak sonuç, yasa çıkarmakla devlete düşen sorumluluğun bitmeyeceğidir⁽¹⁸⁹⁾.

Çevre korumanın etkinleşmesi, halkın bu konudaki duyarlılığının, diğer bir deyişle tepki gösterebilme bilincinin gelişmesine ve yoğunluğuna bağlıdır. Kamuya mal edilmeyen bir hakkın, kamuca tahrik edilerek çalıştırılmayan hukuksal kurumların somutta pek anlamı olamaz. Kamu, sesini örgütler aracılığıyla duyurabilir. Bu açıdan bakıldığında, Çevre Yasasının, çevre korumaya kapsamlı bir kamu katılımını sağlayacak hukuksal kurum ve süreçlere yer vermemesi bir eksikliktir. Bu yönüyle sözü edilen konu bakımından Çevre Yasası, ilgili mevzuatın genel mantığı ile tutarlı fakat çağımızın karmaşık gereksinimlerini karşılama bakımından sorunludur⁽¹⁹⁰⁾.

Saydamlık ilkesinin bir boyutunu oluşturan kişilerle kuruluşların, idari işlemlerin yapılması sırasında, karar alma süreçlerine katılma⁽¹⁹¹⁾, aynı zamanda saydamlık ilkesinin diğer bir boyutunu oluşturan idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkını gerekli kılar. Nitekim ABD’nde idari karar alma bakımından genel kural olarak benimsenip egemen kılınan açıklık ve katılım ilkeleri, çevre işlemleri sözkonusu olunca, aksi düşünülemez ölçüde uygulanmaktadır. Yönetimde açıklık, idareyi objektif, yansız işlem yapmaya yönelten ve sürekli

l’hamme, s. 146-147. (Aktaran: Kaboğlu, a.g.m., s. 124).

¹⁸⁹ Gemalmaz, a.g.m., s. 90.

¹⁹⁰ Gemalmaz, a.g.m., s. 90-91.

¹⁹¹ Güran, “Çevre Kanununun 30. Maddesi”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Prof. Dr. Lütfi Duran’a

denetim altında tutan bir mekanizma olmaktan öte, demokrasiye, hukukla bağlı devlet kavram ve uygulamasına anlam ve boyut kazandıran bir yöntem olmak niteliğini de taşımaktadır⁽¹⁹²⁾.

Uyumlu ve dengeli bir çevreden yararlanabilme hakkı, bunun korunmasına katılma hak ve yükümlülüğüyle birlikte ikili bir görünüm sunmaktadır. Çevre hakkı sadece uygulayıcı konumunda olan değil, aynı zamanda yönetici ve karar verici durumundaki yurttaşlara da işlev tanımaktadır. Bu hak yurttaşı pasif konumundan çıkararak, “katılım” yoluyla sorumlulukların paylaşılmasını sağlamakta, bu da aynı zamanda hakkın uygulamaya konmasına hizmet etmektedir⁽¹⁹³⁾.

Katılma, çevre hakkı karşısında idare ve yurttaş ilişkisinin hukuksal çerçevesini çizmektedir. Çevre hakkının tanınmasının hukuksal ve siyasal sonucu olarak ve çevre sorunlarının gelecek kuşaklar için önemi ve ciddiyeti karşısında yeni katılım biçimleri gelişmiştir. Çevre hakkının tanınması sadece nesnel bir bilgilendirme ve yönetsel gizliliğin kaldırılması ile değil, aynı zamanda yurttaşların ve toplumun, geleceğini yüküm altına sokan kararlara farklı biçimlerde katılımlarında anlam kazanır⁽¹⁹⁴⁾.

Katılım sorunu gerek çeşitli uluslararası belgelerde, gerek Avrupa ölçeğinde, gerekse çeşitli ulusal düzenleme ve uygulamalarda ele alınmıştır. BM. Stockholm Çevre Konferansı (1972)’nda kabul edilen 97 sayılı Tavsiye Kararı, devletleri çevrenin yönetim ve denetimine kamunun katılımını kolaylaştırmaya davet etmektedir. Bu belgelerden başka, Dünya Doğa Şartı, AGİK (Helsinki) Nihai Belgesi, Limoges Bildirgesi , OECD düzeyinde çevre politikalarına ilişkin 1974 ve 1975 Bildirgeleri de katılım konusu üzerinde durmaktadırlar. 1987’de UNEP eksperler grubu, hazırlanmasında kamunun katılımını da öne çıkararak çevresel etki değerlendirmeleri üzerine evrensel yönelimli bir bildiri hazırlamıştır(Kaboğlu, a.g.m., s. 126.). Avrupa ölçeğinde de Avrupa Konseyi düzeyinde birçok belge, çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine bireylerin ve grupların gönüllü katılımlarının özendirilmesini öngörmektedir.

Armağan Özel Sayısı, S. 1-3, yıl: 9,1988, s. 194.

¹⁹² Güran, a. g. m. , s. 194.

¹⁹³ Kaboğlu, a.g.m., s. 125.

¹⁹⁴ Michel Prieur, “Le droit à l’environnement et les citoyens: La partici pation” REVUE JURIDIQUE’DE L’ENVIRONNEMENT, 4-1988, s. 398 (Aktaran: Kaboğlu, a.g.m., s. 125).

Avrupa Topluluğu'nun çevre konusundaki eylem programları, çevre korumasına halkın her kategorisinin katkıda bulunmasının uygun olduğunu öngörmektedir⁽¹⁹⁵⁾.

Çevre sorunlarının aynılığı nedeniyle katılım sektörleri hemen her ülkede aynıdır. Katılma biçimleri beş aşamada gerçekleşmektedir. Bunlar; tepki gösterme, birlikte hazırlık çalışması, danışma, kararlara katılma ve çevrenin yönetimine katılmadır⁽¹⁹⁶⁾. Bunlardan danışma en yaygın olan ve idare tarafından en çok kabul gören bir resmî katılım biçimidir. Sürekli komisyonlara katılma, kamuoyu yoklaması ve danışma niteliğinde referandum olmak üzere üç kurumsal danışma biçimi vardır⁽¹⁹⁷⁾. Kararla katılma ise her şeyden önce genel nitelikli metinlerin hazırlanmasına katılma biçiminde olmaktadır. Daha sonraki aşama da halk girişimi, bireylere bir metnin referanduma sunulması veya parlamentonun bir metni ele almasını isteme olanağını tanımaktadır. Burada bir anayasal hak veya yasama sürecini başlatma hakkından söz edilebilir. Bu çerçevede son aşama ise karar referandumudur. Çevrenin yönetimine katılmada, yurttaşlar dernekler vasıtasıyla, gerek kendi girişimleriyle korunmuş olan doğal alanları işletmekte; gerekse resmen kendilerine verilen görev çerçevesinde ulusal parkların korunması veya yurttaşların çevre bilimleri alanında yetiştirilmesi görevlerini üstlenmektedirler⁽¹⁹⁸⁾. Katılma genel olarak yurttaşlar için bir müdahale yetkisi olmaktan çok kendini dinletme hakkı olarak görülür⁽¹⁹⁹⁾.

2. ÇED Sürecine Halkın Katılımı

ÇED raporları objektif olmalıdır. Bunun için de raporun, faaliyet sahibinden bağımsız bir ekip tarafından hazırlanması gerekir. ÇED raporunun hazırlanması ve uygulanması üzerinde idarenin denetiminin etkililiği halkın bilgilenme ve katılım hakkına sahip olmasına bağlıdır.

¹⁹⁵ Kaboğlu, a.g.m., s. 127-129.

¹⁹⁶ Michel Prieur, s. 398 (Aktaran:Kaboğlu, a.g.m., s. 129-132).

¹⁹⁷ Jacqueline MORAND-DEVILLER, Le droit de L'Environnement, PUF (Qua sasis-je?), Paris 1987, s. 18-19; Prieur a.g.m., s. 407,410; toulemendo "Le droitdes associations à l(information et à la participation en mailere d'urbanisme (Aktaran: Kaboğlu, a.g.m., s. 130). 27-28. Et d'environoment", in les Associations, environnement et le droit, Economica, Paris, 1984, s. 77-22.

¹⁹⁸ Bkz. Kaboğlu, a.g.m., s. 132.

¹⁹⁹ Bkz. Kaboğlu, a.g.m., s. 129.

Bilgilendirme ve katılım ayrıntılı bir biçimde düzenlenmelidir. Etki değerlendirmelerinin hazırlık sırasında bir ön duyuru; son değerlendirme metninden önce kamuya danışılması veya etüd tamamlandıktan sonra kamuya açık oturumların düzenlenmesi, katılım aşamalarıdır⁽²⁰⁰⁾.

Çevre bir ortak malvarlığı olduğuna göre herşeyden önce bu ortak malvarlığının öznelere çevre üzerinde etkide bulunabilecek faaliyetler hakkında bilgilendirilmeleri, bununda ötesinde faaliyetin kurulmasında önerilerin dikkate alınarak katılımlarının etkin bir şekilde sağlanması gerekir.

Çevre konusunda halkın etkili katılımının sağlanması için herşeyden önce, Anayasada çevre hakkının gerçekleşmesi için vazgeçilmez araç olan özgürlükler konusunda getirilen sınırlamaların⁽²⁰¹⁾ kaldırılması gerekmektedir. Anayasadaki bu engeller ÇED'e halkın etkin katılımını sağlamada da bir durdurucu güç rolünü oynayacaktır.

Halkın katılımı ÇED Yönetmeliğinin 15. maddesinde, "ÇED Sürecine Halkı Katılımı" başlığı altında düzenlenmektedir. Her ne kadar başlık ÇED sürecine halkın katılımı adını taşısa da, 15. maddenin içeriği incelendiğinde, ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonraki aşamada göstermelik bir katılımın düzenlendiği görülür. 15. maddeye göre; "ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere bir toplantı düzenlenir. Faaliyet sahibi toplantı için faaliyetin konusunu, yerini ve Bakanlık ile sağlayacağı mutabakat çerçevesinde, toplantı yerini, gününü ve saatini belirleyen bir ilan o yörede yayımlanan yöresel bir gazetede ve Türkiye genelinde yayımlanan tirajı en yüksek beş gazeteden birinde, bir hafta içinde en az iki defa yayımlanır. Toplantı ayrıca mahallin en büyük mülki idare amirince, gerekli görülen yerlerde en az bir hafta süreyle askıda ilan edilir. Mahallin en büyük amiri veya tayin edeceği bir yetkili yönetiminde yapılan toplantıda oluşan halkın görüşleri, Bakanlığın taşra teşkilatı tarafından bir tutanakla belirlenerek Bakanlığa bildirilir". Maddenin ikinci fıkrası şöyledir: "ÇED raporunu incelemek isteyenler, Bakanlık veya taşra teşkilatında, inceleme-değerlendirme süresi içerisinde inceleyerek içeriği hakkında

²⁰⁰ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 109.

²⁰¹ Bkz. s. 68-69.

Bakanlığa görüş bildirebilirler. Görüşler İnceleme-Değerlendirme Komisyonunda dikkate alınır. İnceleme ve değerlendirme süresinden sonra yapılan başvurular dikkate alınmaz”.

Görüldüğü gibi ülkemizde ABD veya Hollanda’da olduğu gibi “kapsamlaştırma süreci” yoktur. Hem teknik hem de idari bir işlem olan kapsamlaştırma, ÇED raporunda işlenecek konuların genel olarak ortaya konulması, ÇED raporunun ihtiva edeceği hususlardan hangilerinin ne ayrıntıda inceleneceği ve hangilerinin ihmal edilebileceği konusunun tespit edildiği bir ön aşamadır. Kapsamlaştırma işleminin başlıca üç amacı vardır⁽²⁰²⁾. Her şeyden önce kapsamlaştırma, yetkili merciin, rapor hazırlayıcılarına alternatifler, incelenecek etkiler ve bunların nasıl incelenecekleri hakkında özlü açıklamalar yapmasını sağlamaktadır. Bunun sonucu olarak rapor hazırlayıcılarının çalışmalarını gerekli konularda yoğunlaştırmaları ve hazırlanan ÇED raporunun karar vericiler için işe yarar ve diğer ilgililer tarafından anlaşılabilir olması sağlanacaktır. Üçüncü olarak kapsamlaştırma ile, konunun diğer ilgililerine ÇED raporlarının hazırlanmasında kendi görüşlerinin de dikkate alınması fırsatı verilmektedir.

Kapsamlaştırmanın uygulandığı ülkelerde daha ÇED raporu hazırlanmadan, projelerden etkileneceklerin de proje sahibi ile birlikte, raporun kapsamının belirlenmesi sürecine katılmalarının sağlanması yoluyla görüş ve beklentileri alınarak, bilimsel incelemelerde bu konulara da yer verilmektedir⁽²⁰³⁾. Yani raporun hazırlanmasından önce kapsamlaştırma yoluyla belirlenen görüş ve beklentiler, raporun hazırlanması sırasındaki bilimsel inceleme ve irdemelerin kapsamına alınmaktadır.

Kapsamlaştırma, ÇED raporu hazırlanması çalışmasının en faal kısmıdır. Kapsamlaştırma sürecinin yürütülmesinden yetkili merci sorumludur. Kapsamlaştırma sürecine, yetkili mercie, ÇED raporu uygulanacak proje için yapılan başvurudan sonra, bu merci tarafından bu proje ile ilgili bir ÇED raporu duyurusu yapılarak başlanır. Kapsamlaştırma sürecinin gerçekleştirilme biçimi de bu duyuruda açıklanır. Bu duyuruya dayanarak ilgililer, yetkili merci tarafından düzenlenen ÇED raporunun kapsamlaştırılması toplantılarına katılırlar.

²⁰² Özer, a.g.r., s. 36-37.

²⁰³ Özer, “Çevresel Etki Değerlendirmesini Uygulanabilir Kılmanın Koşulları”, s. 310

Kapsamlaştırmının teknik yönden başarısı, projenin çevresel etkilerinin, ÇED raporunda tam ve doğru olarak ortaya konulmasını daha baştan sağlayabilmesine bağlıdır⁽²⁰⁴⁾.

Ülkemizde ÇED sürecine halkın katılımı, yönetmelikte, ÇED raporu öncesinde değil, raporun hazırlanmasından sonra öngörülmektedir. Başka bir deyişle, ÇED uygulamalarında kapsamlaştırma sürecine yer verilmemektedir. Böylece, projeden etkileneceklerin görüş ve beklentilerinin belirlenip rapor kapsamına alınması mümkün olmamaktadır. Raporları ancak hazırlandıktan sonra inceleme olanağına sahip olan projeden etkilenecekler, bu raporlar hakkındaki görüşlerini açıklayabilseler de, beklentilerini iletebilme şanslarını yitirmiş olmaktadır. Mevcut ÇED yönetmeliğinde kapsamlaştırmaya yer verilmediği için, ÇED raporu kapsamında, proje konusu faaliyet ve diğer sektörlerdeki faaliyetler arasında uyumun, halkın katılımı yoluyla sağlanması olanaksızlaştırılmaktadır. Tasarıda mevcut olmasına rağmen mevcut ÇED Yönetmeliğine, zaman alıcı olduğu gerekçesiyle alınmayan kapsamlaştırma süreci, bu tezin aksine, kapsamlaştırmayı başarıyla uygulayan ülkelerde benimsenmesinin nedeni, raporun, incelenip değerlendirilmesi ve karar alınması sürecini kısaltıyor olmasıdır⁽²⁰⁵⁾.

ÇED raporunun içeriğinin, ilgili makamların, uzmanları ve kamuoyunun görüşleri alındıktan sonra belirlenmesi hem daha sağlıklı olacak, hem de halkın sürece katılım imkanını ve etkililiğini arttıracaktır.

Katılım hakkı konusundaki engeller belirlendikten sonra, katılımın gerçekleşme ögesi olarak bilgilendirme hakkı konusundaki sınırlamanın da belirtilmesi gerekir. Anayasada bilgilendirme hakkı konusunda getirilen bir sınırlama ÇED sürecinde halkın bilgilendirme hakkını şu şekilde sınırlar: 1982 anayasası 74. maddesinde, kamu makamlarının elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşma çerçevesinde sadece dilekçe hakkı tanımakta; anayasa hükmünden çevre sorunlarına ilişkin şikayetlerin kamu ile ilgili addolunarak, dilekçe sahiplerine bildirilmekten kaçınılabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. 1 Kasım 1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ise kamu-özel ayrımı yapmamaktadır⁽²⁰⁶⁾. Anayasanın 74. maddesi ile vatandaşlar, kendileriyle ve kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı

²⁰⁴ Özer, a.g.r., s. 37.

²⁰⁵ Özer, "Çevresel Etki Değerlendirmesini Uygulanabilir Kılmanın Koşulları", s. 310.

²⁰⁶ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 100.

ile başvurma hakkına sahip kılınmışlar; kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun, dilekçe sahibine yazılı olarak bildirileceği maddede ayrıca belirtilmiştir.

ÇED Yönetmeliğinin 12. maddesine göre ÇED ön araştırmasına tabi bir faaliyet hakkında Mahalli Çevre Kurulunca “çevresel etkileri önemsizdir” kararı verilirse, bu karar bir hafta süreyle askıda ilan edilecek, bu süre içinde yapılan itirazlar valilikçe değerlendirilecektir. Kararın değişmemesi halinde bu sonuç faaliyet sahibine, Bakanlığa, ilgili kurum ve kuruluşlara bir yazı ile bildirilir ve faaliyet sahibinin bu durumda ÇED raporu hazırlaması yükümlülüğü yoktur. Böyle bir durumda halktan bir kişi, sonuç hakkında bilgi sahibi olmak için ilgili kamu makamına dilekçe ile müracaat ettiğinde, konunun kamusal olduğu ileri sürülerek kendisine cevap vermekten kaçınılabilecektir.

Ülkemizde katılım konusunda en önemli örneklerden biri olarak Bergama’da Siyanürle altın çıkarılması olayı verilebilir. 6-7 yıldır süren bir mücadele sonucunda yeni yeni yargı kararlarıyla meyvesini vermeye başlayan siyanürle altın aranması olayında halk arasında yapılan referandumda⁽²⁰⁷⁾ %89 oranında katılım olmuş ve katılanların hepsi faaliyet için hayır yönünde oy kullanmışlardır. Halkın bu ısrarlı direnişine rağmen idarece bu konuda gösterilen kayıtsızlık Türkiye’de halk katılımının idarece ne denli önemsendiğini gösteren güzel bir örnektir⁽²⁰⁸⁾.

B. FAALİYET SAHİBİ VE ÇED RAPORU HAZIRLAYICILARI

ÇED ilişkisinde muhataplardan biri faaliyet sahibi ve ÇED raporu hazırlayacak kurum, kuruluş ve kişilerdir. Burada aynı kategoride alınan bu iki eleman ayrı ayrı incelenecek ve aralarındaki ilişki tespit edilmeye çalışılacaktır.

²⁰⁷ Dikkat edilirse somut durum, kararlara katılma tekniğinde son aşamada yer alan karar referandumudur. Buna rağmen ortak mal varlığının sahiplerinin düşünceleri idarece dikkate alınmamıştır.

²⁰⁸ Bu oran ve bilgi Alman Kültür Merkezinin 21-23 Ocak 1997 tarihinde düzenlediği ÇED Sempozyumunda, Bergama Belediye Başkanı Sefa Taşkın’ın tebliğinden aktarılmıştır.

1. Faaliyet Sahibi

ÇED sürecinde devlet yanında ilk derecede sorumlu olarak, faaliyet sahibinin ÇED Yönetmeliğinde yer alan sorumluluk ve yükümlülüklerini incelemek gerekir. Faaliyet sahibinin yükümlülükleri Yönetmelikte 8. maddede açıklanmıştır. Bu madde uyarınca, "Faaliyet sahibi, yönetmelik hükümleri ve faaliyetinin türüne göre ÇED raporu veya ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme raporu hazırlamakla; nihai ÇED raporunun ve eklerinin taahhüdü altında olduğunu, nihai ÇED raporu ve eklerinde belirtilen tüm hususlara uyulacağını gösteren imzalı ve mühürlü beyanı üst yazı ve imza sirküleri ile birlikte Bakanlığa sunmakla, ayrıca faaliyet sahibi faaliyetin hazırlık, inşaat, işletme sırasında ve faaliyetin sona ermesinden sonra faaliyeti izlemekle (23/son) ve bu hususları bir taahhünameyle belirleyip gerekli teminatları vermekle yükümlüdür."

Böylece faaliyet sahibi, diğer mevzuat uyarınca yetkililerden her türlü teşvik, onay, izin ve ruhsat almadan önce, ÇED raporuna tabi faaliyetler için ÇED Raporu Belgesini; ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler için ise "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararını belirten yazıyı almakla yükümlü tutulmuştur (madde 8/2).

Yine 15. maddede ÇED sürecine halkın katılımını sağlamak için faaliyet sahibinin üzerine düşen ilan ve duyuru yükümlülüğü belirtilmiştir.

Faaliyet sahibi, gerekli görüldüğü takdirde revize ÇED raporu⁽²⁰⁹⁾ hazırlamak veya hazırlatmakla (madde 20), faaliyetle ilgili değişiklik veya genişletme halinde 26. madde uyarınca kontrol listesi ve değerlendirme tablosu doldurmakla yükümlüdür.

Yönetmelikte faaliyet sahibiyle ilgili yaptırım maddesi ise "Yönetmeliğe Aykırı Uygulamaların Durdurulması" başlığını taşıyan 25. maddesidir. Söz konusu maddede iki ayrı idari yaptırım düzenlenmiştir. Bunlardan ilki "ÇED Olumlu Belgesi" veya "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararını belirten belgeyi almadan faaliyete başlayan işletmelere, dolayısıyla söz konusu işletmenin sahibi uygulanacak yaptırım; ikincisi ise ÇED olumlu belgesini alarak

²⁰⁹ Revize ÇED raporu, İnceleme değerlendirme Komisyonunca yapılan inceleme sonucu uygun bulunmayan ya da eksik görülen ÇED raporlarının tamamlanması ya da uygun olmayan bölümlerinin yeniden hazırlanması

faaliyete başlamış olmakla birlikte, faaliyet sahibinin nihai ÇED raporu ve ekleri hakkındaki beyanına ve taahhünameye uymadığının tesbiti halinde uygulanacak yaptırımlar.

İlk durumda faaliyet, Yönetmelik hükümleri uyarınca yapılması gereken işlemler tamamlanuncaya kadar mahallin en büyük mülki amiri tarafından durdurulmaktadır. İkinci halde ise mahallin en büyük mülki idare amirince beyan ve taahhüname ile ilgili yükümlülük ve taahhütlerini yerine getirmesi için faaliyet sahibine süre verilmekte; verilen süre sonunda da yükümlülüğün yerine getirilmemesi halinde, faaliyetin yürütülmesi, ilgili en büyük mülki idare amirince, yükümlülükler yerine getirilene kadar durdurulmaktadır. Yükümlülükler yerine getirilmedikçe durdurma kararının kaldırılmayacağı maddede belirtilmiş, ayrıca cezai hükümler saklı tutulmuştur.

Görüldüğü gibi sözkonusu yaptırımlar caydırıcılıktan uzak ve adeta faaliyet sahibinin eline koz verir niteliktedir. Zira faaliyet sahibi dilediği zaman maddede belirtilen yükümlülükleri yerine getirerek faaliyetine devam edebilme olanağına sahiptir. Bu niteliği itibarıyla ÇED Yönetmeliğinde yer alan yaptırımların, Çevre Kanununda yer alan yaptırımlarla paralellik taşıdığı ve gerek kanun koyucunun, gerekse Çevre Bakanlığının aynı mantıkla hareket ettiği söylenebilir⁽²¹⁰⁾.

2. Rapor Hazırlayıcıları

ÇED yönetmeliğinde ÇED raporu hazırlayıcıları ile ilgili olan madde “Yeterlik Belgesi” başlığı taşıyan 29. maddedir. Maddede ÇED raporu, revize ÇED raporu ve ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosu hazırlayacak kurum, kuruluş ve kişilerin Başkanlıktan bir “ÇED raporu hazırlama yeterlilik belgesi” almakla yükümlü oldukları; yeterlik belgesinin verilmesi, yeterlik belgesi verilen kurum, kuruluş ve kişilerin Bakanlıkça denetlenmesi ve belgenin iptal edilmesi ile ilgili hususların bir tebliğ halinde yayımlanacağı belirtilmektedir.

İçin faaliyet sahibinden istenen ek rapordur.

²¹⁰ Faaliyet sahibinin Çevre Kanunu ve özel hukuk hükümleri uyarınca sorumluluğu rapor hazırlayıcılarının sorumluluğu ile birlikte ayrıca incelenecektir.

Ancak maddede sözü edilen ve 31. maddede de, Bakanlığa, yayımlanması konusunda ihtiyarî yetki verilen bu tebliğ⁽²¹¹⁾ henüz yayımlanamamıştır. Yeterlik belgesi ile ilgili tebliğin yürürlüğe konulmasından önce, ÇED raporu, revize ÇED raporu ve ÇED ön araştırma listesi ve değerlendirme tablosu hazırlayacak kurum, kuruluş ve kişilerde yeterlik belgesi bulunması aranmayacağı, ancak plânlanan faaliyetin konusuyla ilgili en az üç farklı meslek grubundan, en az lisans seviyesinde eğitim görmüş, üç yıl ve üstü mesleki tecrübeye sahip kişilerin ÇED raporu hazırlanmasında göre alması ve raporun bu kişiler tarafından da imzalanması gerekmektedir (Geçici 3. madde).

ÇED Yönetmeliği ÇED Raporu Hazırlama Yeterlik Belgesi Hakkında Tebliğ Taslağı'nın⁽²¹²⁾ 2. maddesinde tebliğin kapsayacağı hususlar belirtilmiştir. Buna göre tebliğ, yeterlik belgesi verilecek, ÇED raporu, revize ÇED raporu, ÇED ön araştırma raporu ve değerlendirme tablosu hazırlayacak gerçek veya tüzel kişilerde aranacak şartlar; Yeterlik Komisyonunun teşkili, çalışma usul ve esasları; başvuruların değerlendirilmesi; yeterlik belgesinin düzenlenmesi, onaylanması, vize edilmesi, denetlenmesi ve iptali ile ilgili hususları kapsayacaktır. Bu tebliğe göre yeterlik belgesi, ÇED raporu, revize ÇED raporu, ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosu hazırlamak için gereken şartlara haiz gerçek ve tüzel kişilere Bakanlıkça verilen belgeyi ifade etmektedir (Taslak 3. madde). Yine aynı maddede gerçek ve tüzel kişi tanımlanmış ve tebliğde adı geçen gerçek veya tüzel kişilerin, yeterlik belgesi almak için başvuruda bulunan gerçek kişiler ile tüzel kişiliğe sahip kamu veya özel sektör kuruluşlarını ifade ettiği belirtilmiştir.

Yeterlik belgesi ile ilgili esasların düzenlendiği 7.maddede, ÇED raporlarını hazırlanmasında görev alabilecek olanlar belirtilmiştir. Bir kişi proje koordinatörü olarak görev yapacak ve bu kişi en az lisans seviyesinde eğitim görmüş ve en az on yıl ve üstü mesleki tecrübeye sahip olacaktır. Yeterlik belgesi talebinde bulunan gerçek veya tüzel kişiler, sürekli olarak, lisans seviyesinde eğitim görmüş, en az 5 yıl mesleki tecrübeye sahip ve tebliğ taslağında belirtilen branşların her birinden en az birer kişiyi istihdam edecekler; ilave olarak,

²¹¹ 31. Maddeye göre, "Bakanlık gerekli gördüğü hallerde bu yönetmelik ve eklerinde belirtilen konulara ilişkin olarak Resmî Gazetede tebliğler yayımlayabilir".

²¹² Kocasoy, s. 33-40.

faaliyetin türü, faaliyet yerinin özelliklerine göre, raporun ilgili bölümlerinin hazırlanması sırasında en az lisans seviyesinde eğitim görmüş, beş yıl ve üstü mesleki tecrübeye sahip ve yine taslağın ilgili bölümünde belirtilen meslek gruplarından, gerekli olanları istihdam edeceklerdir.

Bu belirtilen belgelerin hazırlanmasında kasıtlı olarak yanıltıcı bilgi verdikleri ve belge düzenledikleri belirlenen; yapılacak denetleme sonucu yeterlik belgesi için gerekli şartları taşımadıkları tespit edilen gerçek veya tüzel kişilerin yeterlik belgeleri iptal edilecektir. Bu gerçek veya tüzel kişilere diğer başvurularında yeterlik belgesi verilemez. Ayrıca bu konudaki cezai hükümler de saklı tutulmuştur (Tebliğ Taslağı madde 9).

Taslağının ana hatlarını yukarıda aktarmaya çalıştığımız tebliğ halen yürürlüğe konulamamıştır. ÇED Yönetmeliğinde ise rapor hazırlayıcıları ile ilgili ne ayrıntılı bir açıklama, ne de herhangi bir yaptırım yer almamaktadır. Sadece rapor hazırlayabilecekler hakkında çok geniş bir kriter verilmekte, bu kadar önemli bir işlevi üstlenecek gerçek veya tüzel kişilerin sorumluluk alanları ise boş bırakılmaktadır. Geçici 3. Maddede sözü edildiği gibi bu konuda uzmanlık aranmamakta ve sadece konuyla ilgili üç farklı meslek grubuna mensup kişilerin rapor hazırlayacakları belirtilmekte, bu meslek grupları hakkında herhangi bir kriter verilmemektedir.

3. Faaliyet Sahibi İle Rapor Hazırlayıcıları Arasındaki İlişki

Konuları genel çizgileriyle belirlenmeye çalışan faaliyet sahibi ile ÇED raporu ya da ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosu hazırlayacak kurum, kuruluş veya kişi arasındaki ilişki hukuken nasıl nitelenebilecektir?

Bu ilişki kamu hukuku alanını ilgilendiren bir ilişki değildi, tamamen bir özel hukuk ilişkisidir. Zira rapor hazırlayacak veya ön araştırma gerçekleştirecek kişilerin genel nitelikleri idarece belirlense, bir önceki başlık altında sözü edilen tebliğ yürürlüğe girerek bu kişilere idarece bir yeterlik belgesi verme gereği belirse, hatta raporu hazırlayacak olan bir kamu tüzel kişisi olsa bile, sonuçta rapor hazırlayan bir özel hukuk kişisi statüsünde, idareden bağımsız hizmet vermektedir. Adeta belirli şartları gerçekleştirerek idareden ruhsat alan bir özel hukuk

kişisi gibidirler. Sonuçta bunlar içerisinde herhangi birinin hizmetinden yararlanma faaliyet sahibinin tercihinin bırakılmıştır. Öngörülen bir zorunluluk genel düzenleyici işlemle belirlenen standartların aday kişi, kurum ve kuruluşlarca gerçekleştirilmesidir. Bir diğeri de faaliyetin türüne göre ÇED raporu ya da ön araştırması hazırlamak yükümlülüğüdür ki, burada hazırlayacak kişinin seçiminde faaliyet sahibi serbesttir.

Bugüne kadarki ÇED uygulamaları incelendiğinde, rapor hazırlayıcıların faaliyet sahibi tarafından seçildiği ve adeta onun bir ajanı, elemanı şeklinde görevini yerine getirdiği, kısaca bunların aynı safta yer aldıkları görülür. Yönetmelik hükümleri de buna engel olucu özellik taşımamaktadır.

Böyle bir saptama yaptıktan sonra ilişkinin hukukî niteliğini ve türünü belirlemek gerekir. Bu çerçevede ilişkinin işgörme sözleşmelerinden bir tanesinin içine dahil edilebileceği söylenebilir.

Bu ilişkinin bir hizmet akdi olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Zira hizmet akdinin unsurları içerisinde yer alan, “işverene bağımlılık ilişkisi içinde bir hizmet görülmesi veya görülmesinin vaad edilmesi⁽²¹³⁾” sözkonusu değildir.

Bir ikinci işgörme sözleşmesi olan vekalet akdi ise Tandoğan tarafından şöyle tanımlanmaktadır:

“Vekalet öyle bir akittir ki, vekile müvekkilin menfaatine ve iradesine uygun bir sonuca yönelen bir iş görmeyi bir zaman kaydına tabi olmaksızın ve nispeten bağımsız olarak yapma borcunu, sonucun elde edilememesi rizikosunu ona ait olmamak üzere yükler⁽²¹⁴⁾. Bu durumda vekalet sözleşmesi şu unsurlardan oluşmaktadır:

Vekilin müvekkile karşı iş görme borcu altına girmesi, işgörmenin kanunla düzenlenmiş başka bir işgörme sözleşmesi çeşidinin konusunu oluşturmaması, işgörmenin başkasının menfaatine ve iradesine uygun olarak yapılması ve iş görmede zaman kaydına bağlı

²¹³ Yavuz, Cevdet, Türk Borçlar Hukuku Özel Hükümler, 4. Baskı, İstanbul 1994, , s. 406.

²¹⁴ Tandoğan, Haluk, Borçlar Hukuku (Özel Borç İlişkileri), C. II, 3. Bası, Ankara 1987, s. 356.

olunmaması, vekalet sözleşmesinin zorunlu unsurlarını oluşturmaktadır⁽²¹⁵⁾. İş görmenin başkasının menfaatine ve iradesine uygun olarak yapılması unsuru, başkasına ait işin görülmesinde, işin ait olduğu kimsenin menfaatinin gözetilmesini zorunlu olarak gerektirir⁽²¹⁶⁾. Bu unsur ise ÇED ilişkisinin niteliğiyle bağdaşmaz.

İstisna akdine gelince; istisna akdi BK. md. 355’de düzenlenmektedir. Buna göre “istisna bir akittir ki, onunla bir taraf (müteahhit), diğer tarafın (iş sahibi) vermeyi taahhüt eylediği semen mukabilinde bir şey imalini iltizam eder”.

İstisna sözleşmesinin tarafları, müteahhit ve iş sahibidir. Gerçek kişi olabileceği gibi tüzel kişi de olabilen eser (iş) sahibi, bir eser meydana getirmeyi bir başkasına tevdi eden kişidir. İstisna akdinin unsurları ise, bir eser meydana getirme; eser meydana getirmeye karşılık ücret ödenmesi veya ücret ödemenin vaad edilmesi ve son olarak da istisna akdinin tarafları arasında bir anlaşmanın mevcudiyetidir. Bu unsurlar içerisinde son iki unsurun varlığı konumuz için tartışmasız olmakla birlikte, ilk unsuru oluşturan, bir eser meydana getirme olgusunun varlığı ise tartışmaya açılabilir.

Eser meydana getirme unsuru, eser kavramı ve meydana getirme kavramlarından oluşur⁽²¹⁷⁾. İstisna sözleşmesi iş görme borcu bir sözleşme olmakla birlikte; sözleşmenin konusu açısından önemli olan, iş görme faaliyetinin kendisinden çok, bu çalışmadan ortaya çıkan ve objektif olarak gözlenmesi mümkün olan sonuçtur⁽²¹⁸⁾. Eser kavramının kapsamına nelerin gireceği ise doktrin ve uygulamada oldukça tartışmalı olan konulardan biridir. Eser kavramını maddi varlığı olan şeylere özgüleyenler bulunduğu gibi maddi olmayan varlıkların da eser olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde görüşler de mevcuttur. Doktrinde baskın olan görüş; objektif olarak tesbiti mümkün olan, belli bir maddi veya maddi olmayan sonucun

²¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Yavuz, s. 563-573.

²¹⁶ Yavuz, s. 568.

²¹⁷ İstisna sözleşmesinin unsurları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Yavuz, s. 449-455.

²¹⁸ Bkz. Tandoğan, s. 1; Ayrıca aynı görüşte: Göktürk, H.A., Borçlar Hukuku, 2. Kısım, Akdin Muhtelif neveleri, Ankara 1951, s. 498; Olgaç, S., “İçtihatlarla Borçlar Kanunu, C. 2., Ankara 1976, s. 884; Zevkliler, A., Borçlar Hukuku (Özel Borç İlişkileri), 5. Baskı, Ankara 1995, s. 221-222. (Aktaran: Yavuz, s.449).

meydana getirilmesinin istisna sözleşmesinin konusunu oluşturabileceği yönündeki fikri istisna görüşüdür⁽²¹⁹⁾.

Herşeyden önce maddi olmayan bir sonuç, ancak mahiyeti bakımından bir çalışma sonucu olarak vaad edilebilmeye elverişli olduğu taktirde istisna sözleşmesinin konusunu oluşturabilir. Bu çerçevede özel bir eğitim sözleşmesi, dişlerin veya bir hastalığın tedavisine, cerrahi bir ameliyata, bir estetik ameliyata ilişkin sözleşmeler istisna sözleşmesi olarak nitelendirilememekle, bunlara vekalet sözleşmesine ilişkin hükümler uygulanmak gerekmele birlikte; bir hekimin ücret karşılığı tıbbi bir rapor hazırlamasında veya bir laboratuvar tahlili veya testi yapmasında istisna sözleşmesi niteliği görülmelidir. Fikri istisna görüşünün kabulünde ikinci sınırlama ise, istisna sözleşmesine ait kuralların (özellikle eserin teslimine ve muayenesine ilişkin kuralların), maddi olmayan sonucun belli ölçüde bir maddi biçimlenmesini gerektirmesinden çıkar⁽²²⁰⁾.

İkinci alt unsur olan meydana getirme kavramı içerisinde ise, yeni bir eser ortaya koymak kadar, mevcut bir eseri değiştirmek veya onarımının girdiği de kabul edilmelidir. Meydana getirmede önemli olan ortaya çıkarılmış eserin, tarafların anlaşması veya alış-veriş hayatının görüşleri açısından öncekinden farklı olmasıdır⁽²²¹⁾.

Böylece istisna akdinin unsurlarından ve anılan örneklerden örneksime yoluyla, ÇED raporu veya ön araştırma hazırlama işinin istisna akdi kavramı içerisine dahil edilebileceği söylenebilir. Meydana getirme alt unsuru içinde yapılan açıklamalar göz önüne alındığında da, revize ÇED raporlarının ÇED raporundan bağımsız olarak bir eser sayılacağı söylenebilir⁽²²²⁾.

Konumuz açısından, diğer unsurları oluşturan ücret ve istisna sözleşmesinin tarafları arasındaki anlaşma konularında ise tereddüt yoktur. Eser meydana getirmeye karşılık ücret ödenmeli veya ücret ödemek vaad edilmeli, yine istisna akdinin meydana gelmesi için, taraflar

²¹⁹ Yavuz, s. 450-451.

²²⁰ Tandoğan, s. 19-20

²²¹ Tunçamağ, K., Borçlar Hukuku, Özel Borç İlişkileri, 3. Baskı, C. 2, İstanbul 1977, s. 955. (Aktaran: Yavuz, s. 453). İstisna akdi olarak nitelenebilecek örnekler arasında; fizibilite raporunun hazırlanması için yapılan sözleşme BK md. 355 vd. hükümlerle düzenlenen istisna sözleşmesi niteliğindedir. (Örnek için bkz. Yavuz, s. 452, dipnot 23).

²²² Aradaki ilişkinin istisna sözleşmesi sayılacağı konusunda aynı görüşte Soybay, Selçuk. 21-23 Ocak 1997

meydana getirilecek eser ve karşılığında ödenecek ücret konusunda anlaşmış olmalıdırlar. Kural olarak bu anlaşmanın geçerliliği herhangi bir şekle tabi değildir⁽²²³⁾. İstisna akdi şekle tabi olmayan, ivazlı, rızai nitelikte, tam iki tarafa borç yükleyen sözleşme görünümündedir⁽²²⁴⁾. İstisna sözleşmesinde müteahhidin bir bütün teşkil eden sonuç borcu tarzında, eser meydana getirme borcu altında olması ve iş sahibine nazaran bağımsız olarak işini görmesi, bu sözleşmenin önemli özelliklerindedir⁽²²⁵⁾.

C. RESMİ AKTÖR: İDARE

Çevre alanında sorumluluğun önemli bir kanadını Devletin oluşturduğu göz önünde bulundurulduğunda Çevre Hukuku alanında idari yapının ortaya konması zorunludur.

Çevre Kanununda birçok yetkinin merkezde toplanması eğilimi hakimdir. Yasa ile yerel yönetimlere bırakılan tek açık yetki alanı, büyükşehir belediyelerince büyükşehir sınırları içerisinde kalan sahillerde, boğaz, liman, körfez, göl ve akarsularda su kirliliğine yol açan gemi ve deniz araçlarına uygulanacak yaptırımlardır⁽²²⁶⁾. ÇED Yönetmeliği de kanuna hakim olan merkeziyetçi yaklaşım geleneğini sürdürmüş ve çevresel etki değerlendirmesiyle ilgili tüm yetki ve kararları merkezi yönetime ve onun taşra teşkilatına bırakmıştır⁽²²⁷⁾.

Ulusal çevre yönetiminin oluşabilmesi için bazı işlevlerin etkili bir şekilde örgütlenmesi ve yönetilmesi gerekmektedir. Bu işlevler doğrudan önleme işlevleri ve dolaylı önleyici işlevlerdir. Çevresel standartların uygulama alanına konması ve yasaklayıcı türde yetkilere sahip olabilmek doğrudan önleyici işlevlerdendir. Firmanın maliyetine yansıtacak olan kirletici harçlar, yetkili otoriteler tarafından verilecek ruhsatlar, iyi bir kent plânlama sisteminin oluşturulması, araştırma ve eğitim gibi çalışmalar ve yeni standartlara uyamayan kuruluşlara toplum kaynaklarından mali yardım yapılabilmesi de dolaylı önleme işlevleridir. Bir üçüncü tür ve hukuksal açıdan önem taşıyan işlev grubu ise koruyucu önlemlerdir. İzleme ve denetleme

günü AKM'nin düzenlediği ÇED Sempozyumunda yapılan sözlü görüşme sonucunda.

²²³ Yavuz, s. 453-455.

²²⁴ Karahasan, Mustafa Reşit, Türk Borçlar Hukuku, c. 1, İstanbul 1992, s. 51 vd. (Aktaran: Yavuz, s. 455).

²²⁵ Yavuz, s. 456.

²²⁶ Çevre ve Yerel Yönetim, TC. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, 1993, s. 26.

²²⁷ Çevre ve Yerel Yönetim, s. 32-33.

sistemleri, temiz yakıt, temiz hammadde, temiz teknoloji, kirlilikten zarar görenlerin zararlarının tazmin edileceği sigorta sisteminin oluşturulması ve “kamuya dava açma hakkının verilmesi”, etkili çevre yönetiminin temel ön koşullarındandır. Koruyucu işlevlerin en önemlisi ceza verebilmeye ilişkin yetkililerdir. Konulmuş olan kurallara uymayanlara hapis veya para cezaları, çalışmadan men ve etkinliklerinin durdurulması gibi cezaların verilmesi olanağını, çevreyi yönetmek yükümlülüğünde olan kamu otoritelerine vermek gerekir⁽²²⁸⁾.

Gerçek bir çevre yönetiminden söz edebilmek için, çevre yönetiminin belli bazı hedeflerinin saptanmış olması gereklidir. Herşeyden önce ekonomik girişimlerin çevresel etkilerinin karar alma sürecinde temel etmenlerden biri olması sağlanmalıdır. Her türlü karar alınırken yapılması plânlanan faaliyetin yol açabileceği çevresel etkiler önceden belirlenmelidir. Bir diğer hedef çevresel kirlilikleri önlemek ve çevresel kaliteyi yükseltmek olmalı, üçüncü hedef olarak çevresel plânlamaya ve çevre konusundaki çalışmaların eşgüdümüne öncelik verilmelidir. Bu doğrultuda son hedef de, ÇED olarak bilinen yönetsel karar alma sürecinin ulusal ve yerel ölçekte kurumsallaşmasının sağlanmasıdır. Çevreyi korumak ve yönetmek isteyen her toplumda böyle bir sürecin kurumsallaşması ve esaslı bir yer edinmesi gerekir. Tespit edilecek çevresel politikalar ise, hedeflere ulaşılması yollarını içeren temel yaklaşımlardır⁽²²⁹⁾.

1. ÇED Yönetmeliğinin Çıkarılmasından Önceki Aşamada İdari Yapı

ÇED ilkelerin saptanması; etki plânının belirlenmesi; karar verme ve uygulama; kontrol aşamalarından oluşur. ÇED ile ilgili genel ilkeleri hükümetler saptamakta, bu alanda izlenecek politika, program ve uygulamalar, beş yıllık plânlar, ekonomik kalkınma plânları, sosyal güvenlik plânları gibi düzenlemelerde yer almaktadır. ÇED'in en verimli bir biçimde gerçekleşmesi, bu aşamadaki tutarlılığa bağlı olmaktadır. Etki plânının belirlenmesi aşamasında, ÇED, yetkili otoritenin görevlendireceği bir uzman veya uzmanlar kurulunca ele alınmakta; her tür teknik tartışmadan ve kamu tartışmasından sonra rapor oluşturulmakta ve karar aşamasına

²²⁸ Yaşamış, a.g.m., s. 93-94

²²⁹ Yaşamış, a.g.m., s. 91-93.

gelmektedir. Bu aşamada yetkili organ Cumhurbaşkanı, Başbakan, yetkili bir devlet görevlisi , bir bakan, bir komisyon veya kurul olabilir ve verilecek kararda ekonomik gelişme , ödemeler dengesi., uluslararası yükümlülükler, ulusal prestij gibi faktörler etkili olabilir. Uygulama ve kontrol aşamasında ve diğer aşamaların devamınca mahalli idareler, basın , vatandaşlar, çevresel dernekler, işçi sendikaları, profesyonel dernekler, uluslararası kurum ve kuruluşların bilgi ve tecrübelerine başvurulabilir⁽²³⁰⁾

Ülkemizde çevre sorunları arasında, çevre mevzuatı ve uygulamada hem merkezi idare organları arasında , hem de mahalli idarelerle merkezi hükümet arasında bir görev ve kaynak bölüşümünün yokluğu ve mahalli idarelerin güçlerini aşan hizmet yükü altına girmeleri , ayrıca şehirselle ve bölgeselle plânlamalarda arazi kullanımında ve arsa tahsislerinde mevzuat boşlukları ve spekülasyon nedenleriyle çağdaş ve bilimsel ilkelerden uzaklaşmış olması sayılmıştır⁽²³¹⁾

Çevre Kanununun öngördüğü yönetmeliklerin henüz çıkarılmamış olduğu, yani Çevre Kanununun dondurulduğu dönemdeki idari yapıyı, uygulamayı gözönüne alarak açıklamak gerekir. Bu dönem itibarıyla , mevcut idari yapı ve mevzuatın öngörmüş olduğu bakanlıklar ve kuruluşlararası yetki dağılımı , doğal kaynakların kullanılması ve korunmasında devletin değişik organları arasında karar paylaşımını ortaya koymaktadır. Kaynakların kullanımında ekonomik sektörler arasındaki koordinasyon Devlet Plânlama Teşkilatınca sağlanmaktadır. Çevre alanındaki görev ve yetkilerin devletin farklı organları arasındaki dağılımı; plân, araştırma, proje, değerlendirme ve karar verme aşamalarında son derece dağınık ve karmaşık bir işleyiş içindedir. Bu dönemde değerli tarım topraklarının elden çıkarılmış olması da, bakanlıklar arasında işbirliğinin bulunmayışına bağlanmıştır.

1980'li yıllarda ÇED uygulamasında çok sayıdaki kurum ve kuruluşlar arasında birçok yetki, görev ve sorumluluk çelişkileri izlenmektedir. Yer seçimi kararları konusunda, özel sektör ve kamu sektörü olarak ikili bir ayrıma gidilebilir. Bu konuda karar sürecini mevzuat belirlemektir. Özel sektörde yer seçimi kararı girişimci tarafından alınmaktadır. Girişimci için önemli olan karlılık faktörünün, ülke çıkarları ve kamu yararı ilkesine ters düşmemesi

²³⁰ Kılıçer, Turgut, "Çevresel Etki Değerlendirmesi ve İdari Yapı", Türk İdare Dergisi, Yıl: 57 S. 369, Aralık 1985, s. 3

²³¹ Kılıçer, a.g.m., s. 10

gerekmekte, devlet bu konuda özel sektörü, teşvik tedbirleri kararlarıyla yönlendirmeye çalışmaktadır. Kamu sektörü ise özel sektörden ayrı bir sürece tabidir. 1605 ve 6785 sayılı İmar Kanununa getirilen ek 7 ve 8. Maddelerin uygulandığı, 7/9163 sayılı kararname kapsamına giren illerde kurulacak bütün kamu sektörü sanayi yatırımları ile diğer illerde kurulacak kamu sektörü sanayilerinin yer seçimi, bakanlıklar arası 19.10.1976 tarihli bir protokol ile Sanayi Arsaları Tetkik Komisyonu tarafından yapılmaktadır. Onay mercii Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'dır. Ancak uygulamada 24 Nisan 1985 tarihinde yapılan inceleme itibarıyla komisyonun uzun bir süre faaliyette bulunmadığı, kamu sektöründe girişimcinin kamu sektörü veya kuruluşunun en azından tesisin hangi ilde kurulacağı kararını kendisinin verdiği ve komisyonun yer seçimi kounsundaki yetkisinin kısıtlanmış olduğu gözlemlenmiştir. Uygulamada, görüş bildirmek ve izin vermekle yetkili bakanlıklar arasındaki işlemlerde hiyerarşi ve öncelik olmadığı gibi, sürtüşme ve çelişkiler de dikkat çekmektedir. Bu dağınıklık ve disiplinsiz uygulamalar sonucu devlet etkinliği zayıflamış, girişimciler denetimden uzak bırakılmış , ruhsatsız sanayileşme yayılmıştır. Sanayi tesislerini izin almadan kurarak fiili durum yaratan girişimciler için bir çeşit af mekanizması işletilmiştir.⁽²³²⁾

2. Türk Çevre İdaresi Üzerine

Türk Çevre İdaresi merkez teşkilatı ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının ise pek az yetkileri vardır.

a. Merkezi İdare (Çevre Bakanlığına Doğru)

Türkiye Devleti 1961 Anayasasının 49. Maddesinde yer alan sağlık hakkı hükmünden hareketle, sağlıklı ve temiz bir çevre için, çevrenin korunması alanında çalışmasına ihtiyaç duyulan uzmanlaşmış bir örgütün kurulması gereğini anlamış ve sadece çevre sorunlarıyla ilgilenecek görevli ve yetkili ilk örgüt 27.7.1978 gün ve 16041 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla

²³² Kılıçer, a.g.m., s. 13-16

oluşturulan Başkanlık Çevre Müsteşarlığı olmuştur. Çevre ile ilgili politikaları belirlemek, kuruluşlar arasında işbirliğini sağlamak, yürütmeyi denetlemek gibi görevler, merkezi idare düzeyinde sadece çevreden sorumlu ve yetkili olarak kurulmuş bulunan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığına verilmiştir⁽²³³⁾.

Yine bu dönemde çevre sorunlarıyla ilgili olarak çeşitli bakanlıklar bünyesinde oluşturulan kurum ve kuruluşların varlığı göze çarpmaktadır. Bütün bu örgütler ve özellikle Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı istendiği gibi faaliyet gösterememiştir. Bunun sebebi ise çevreden sorumlu birim olan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığına, çevrenin korunmasını sağlamak için gerekli yetki, kadro ve imkanın tanınmamış olmasıdır. 2872 sayılı Çevre Kanununun 1983 yılında yürürlüğe girmesiyle, çevrenin korunması alanında mevzuat eksikliği giderilmeye çalışılmış ve böylece çevre koruma alanında çalışan örgütlere ve özellikle Başbakanlık Çevre Müsteşarlığına daha etkili faaliyetlerde bulunabilme imkanı sağlanmıştır⁽²³⁴⁾.

Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı 8.6.1984 tarih ve 222 sayılı KHK ile Çevre Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. 18 Haziran 1984 tarih ve 18435 sayılı RG'de yayımlanan Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, Çevre Genel Müdürlüğü'nü kurucu işlevi yanında Çevre Kanununun 4-7. maddeleriyle oluşturulan Yüksek Çevre Kurulu ve Mahalli Çevre Kurulunu kaldırıcı işleve de sahiptir. Zira adı geçen KHK'nin 30. maddesi ile Çevre Yasasının 4., 5., 6., 7. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu iki organ, icraî niteliklerinin ağır basmasından çok, plânlama, programlama, ilke ve esas saptama, ilgili birimler arasında eşgüdüm sağlama, eğitim, genel değerlendirme yapma gibi etkinliklerle görevlendirilmişlerdir.

KHK'nin 3. Maddesi uyarınca Çevre Genel Müdürlüğü Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip, katma bütçeli bir organ olarak yapılandırılmıştır. Çevre Genel Müdürlüğünün görevleri 2. maddede 16 bent halinde sayılmıştır ve Çevre Kanununun yürürlükten kaldırılan hükümleriyle benzer özellikler taşımaktadır. KHK, sadece Çevre Yasasının 4-7. maddelerini

²³³ Şen, Ersan, "Çevrenin Korunmasında Türkiye'deki Örgütlenme ve Bu Örgütlerin Görevleri ile Yetkileri", Prof. Dr. Mesut Önen'e Armağan, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, S.10, Ocak 1995, s. 69-70. Müsteşarlığı teşkil eden KHK 1 Ağustos 1988 tarih ve 16375 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

yürürlükten kaldırmamış, ek olarak diğer yasalarda bulunan ve bu KHK'ye aykırı olan hükümleri de kaldırmıştır. Çevre Genel Müdürünün, Başbakanlığa karşı sorumlu olarak yerine getireceği işlevini, mevzuat, kalkınma plânları ve yıllık programın yanısıra millî güvenlik siyasetine de uygun bir biçimde somutlaştırması sınırının geliştirilmiş olması, 1980 sonrasında birey karşısında devleti öne alan eğilimiyle de uyumludur. 7-18. maddeler arasında Genel Müdürlük bünyesinde kurulan Ana Hizmet Birimleri, Danışma Birimleri ve Yardımcı Birimler düzenlenmiş; 19.-20. maddelerde ise Mahalli Çevre Kurullarına yer verilmiştir. Mahalli Çevre Kurullarına yoğun görevler yüklenmiştir. Madde 20/a gereğince, Çevre Genel Müdürlüğünün kararları çerçevesinde, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için gerekli kararları almak Kurulun görevleri arasındadır. Ayrıca 26. maddeyle de diğer yasalarla Çevre Müsteşarlığına verilen görev, hak ve yetkiler Çevre Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır⁽²³⁵⁾.

Çevre Genel Müdürlüğü yaklaşık 5 yıllık bir ömürden sonra; 29.10.1989 tarih ve 389 sayılı KHK⁽²³⁶⁾ ile kaldırılmış ve yerine tekrar Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur. KHK ile Çevre Müsteşarlığının kuruluş amacı ve sorumlulukları, Çevre Kanununun amaç maddesi çerçevesinde çizilmiş; kuruluş amacı ve sorumlulukları olarak, çevrenin korunması, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması, her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi, Türkiye'nin doğal bitki ve hayvan varlığı ile tabii ve tarihi zenginliklerinin muhafaza edilmesi gösterilmiştir. Ad ve ünvan değişikliğine uğrayarak Çevre Müsteşarlığı adını alan örgütün temel yapısı fazlaca değişmemiş, sadece çevre konusunda, Türkiye'de örgütlenmedeki kararsızlığa ve uzmanlaşmış bir örgütten beklenen faydayı sağlayamamasına neden olmuştur. Bakanlık düzeyinde örgütlenme ile, tarihsel gelişim süreci içerisinde tanık olunan istikrarsızlığa son verilmiştir⁽²³⁷⁾.

Uluslararası alanda çevre korumasının Bakanlık düzeyine çıkarılması ile birlikte, ülkemizde önce çevrenin korunması konusunda görevli ve yetkili kılınan Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı oluşturulmuş, ancak uluslararası platformda diğer devletlerin Çevre Bakanlıklarını kurmuş olmaları nedeniyle, Türkiye'yi onlara karşı temsil edecek ve bu alanda

²³⁴ Şen, a.g.m., s. 69-70.

²³⁵ Gemalmaz, a.g.m., s. 81-82; Ayrıca bkz. Şen, a.g.m., s. 70.

²³⁶ KHK'nin RG'de yayımlanma tarihi: 9 Kasım 1989, sayısı 20337'dir.

²³⁷ Bkz. Şen, a.g.m., s. 70; ayrıca Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 51, dipnot 38.

daha iyi örgütlenip çalışabilecek bir Çevre Bakanlığına ihtiyaç duyulması ⁽²³⁸⁾ üzerine 9.8.1991 tarih ve 443 sayılı KHK ⁽²³⁹⁾ ile Çevre Bakanlığı kurulmuştur.

b. Çevre Bakanlığı

443 sayılı KHK ile faaliyetlerini Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığına bağlı olarak sürdüren Çevre Müsteşarlığı kaldırılarak, görev ve yetkilerinin tamamı Çevre Bakanlığına devredilmiş; 40. maddede yer alan, “Bu KHK’nin yürürlüğe girdiği tarihten önce çeşitli mevzuatta, Çevreden Sorumlu Devlet Bakanı ve Devlet Bakanlığına, Çevre Müsteşarı ve Çevre Müsteşarlığına verilen görev, yetki, sorumluluk, hak ve vecibeler Çevre Bakanı ve Bakanlığın intikal eder” hükmü ile Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Çevre Müsteşarlığı devre dışı bırakılmış ve bu alandaki görev ve yetkiler Çevre Bakanlığına tanınmıştır. Bakanlıklar devletin organı olduğu için bunların devletten ayrı ve bağımsız bir kişiliği yoktur ancak organlık yetkilerinden dolayı organ şahıs olarak kabul edilirler⁽²⁴⁰⁾.

443 sayılı KHK’nin 2. maddesinde Çevre Bakanlığının görevleri 15 bent halinde sayılmıştır. Burada Çevre Bakanlığının konumuzla ilgili olan görevleri, kısaca aktarılmaya çalışılacaktır:

a) Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için prensip ve politikaları tespit etmek, programlar hazırlamak...;

b) Kırsal ve kentsel alanda ilgili Bakanlığın koordinasyonu ile, arazi kullanım kararlarına uygun olarak tespit edilen alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esaslarını belirlemek;

c) Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak, ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak

²³⁸ Kanımca Çevre Bakanlığına ihtiyaç duyulmasının tek nedeni uluslararası alanda Türkiye Devletinin itibarını kurtarmaktır. Çevre örgütlenmesinin bakanlık düzeyine çıkarılması, uygulamada çevresel değerlere bir artı fayda sağlamamıştır.

²³⁹ Adı geçen KHK 21.8.1991 tarih ve 20967 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²⁴⁰ Kabaalioğlu, Haluk A. /Yıldırım, Turan, Türkiye’nin İdari Teşkilatı (İlgili AYM ve Danıştay Kararları), İstanbul 1995, s. 60.

üzere, kalkınma plânları ve bölge plânları temel alınarak çevre düzeni plânlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak;

d) Çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla ülke şartlarına en uygun teknolojiyi belirlemek, bu maksatla kurulacak tesislerin vasıflarını tespit etmek;

e) Ülke şartlarına uygun olan çevre standartlarını, Türk Standartları Enstitüsü ile birlikte belirlemek, uygulamak ve uygulanmasını sağlamak;

i) Çevreye olumsuz etki yapabilecek her türlü plân ve projenin fayda ve maliyetleriyle, çevresel olguların ortak bir çerçeve içinde değerlendirilmesini gerçekleştirecek çevresel etki değerlendirmesi çalışmalarının yapılmasını sağlamak, bu çalışmaları denetlemek ve izlemek;

k) Çevreye olumsuz etkileri olan her türlü faaliyeti, ülke bütününde izlemek ve denetlemek Çevre Bakanlığının görevleri arasında yer almaktadır.

Yukarıda belirlenen görevlerin hepsi ÇED ile dolaylı olarak ilgili bulunmakla birlikte, ÇED konusunu doğrudan düzenlemesi itibarıyla (i) bendi bizi daha yakından ilgilendirmektedir. Yine bizde faaliyet aşamasında ÇED sözkonusu olmamakla birlikte, olması gerekenden hareketle, (k) bendi de ÇED ile ilgili sayılabilir. ÇED yönetmeliği ile bu KHK'yi ilişkilendirmeye çalıştığımızda; yönetmeliğin kapsam maddesi olan 2. madde ve daha da yakından ilgili olarak "Genel Esaslar" bölümünde yer alan "Yetki" (5. madde) maddesiyle karşılaşırız.

Yönetmeliğin kapsam maddesine göre, "Bu yönetmelik, çevresel etki değerlendirmesi sürecinde uygulanacak teknik ve idari esaslarla bu esaslara göre hazırlanacak ÇED raporu ve ÇED ön araştırma listesi ve değerlendirme tablosunun hangi tip faaliyetler ve hangi yöreler için isteneceğini, içereceği hususları, inceleme ve değerlendirmede uyulacak esasları, izleme-denetimde yetkili mercileri ve İnceleme-Değerlendirme komisyonunun çalışma usulleri ile ÇED raporu ve ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosu hazırlayacak kurum ve kuruluşların belirlenmesi ile ilgili hususları kapsar".

Yetkili merciler ise ÇED yönetmeliğinin 5. maddesinde somutlaştırılmıştır:

“ÇED Raporuna tabi faaliyetler⁽²⁴¹⁾ hakkında ÇED olumlu ya da olumsuz belgesini verme yetkisi Bakanlığa... aittir”.

Bakanlığın ÇED konusundaki diğer görev ve yetkileri Yönetmeliğin içine serpiştirilmiş durumdadır. Yönetmeliğin 13. maddesi, ÇED raporuna tabi bir faaliyet için faaliyet sahibinin bir dilekçe ve buna ekli olarak proje özeti ile Bakanlığa başvuracağını, Bakanlıkça faaliyet sahibine ÇED raporu genel formatının veya Bakanlıkça gerekli görülürse, faaliyetin türüne göre formatta değişiklikler yapılarak hazırlanan ÇED raporu formatının verileceğini düzenlemektedir. Müteakip maddede, faaliyet sahibinin ÇED raporunu Bakanlığa sunduğu tarihten itibaren, Bakanlığın en fazla iki hafta içerisinde ÇED raporunu, ÇED raporu formatına ve diğer esaslara uygunluğu yönünden inceleyeceği ve uygun bulunmayan ÇED raporunun faaliyet sahibine iade edileceği ve başvurunun geçersiz sayılacağı; uygun bulunan ÇED raporunun ise, ilk toplantı tarihini belirten yazı ile birlikte İnceleme-Değerlendirme Komisyonu üyelerine gönderileceği belirtilmiştir. 23. maddede ise, kanımızca aslında Bakanlığa bir görev olarak verilmesi gereken bir yetki düzenleme konusu yapılmıştır. İlk fıkraya göre, Bakanlık, vermiş olduğu ÇED olumlu belgesini diğer ilgili belgelerle birlikte, kendi görev ve yetkileri çerçevesinde faaliyeti izlemeleri ve denetlemeleri için ilgili kurum ve kuruluşlara gönderecektir. 2. fıkraya göre ise; Bakanlık, ÇED olumlu belgesi verilen ve çevresel etkileri önemsizdir raporu verilen faaliyetlerle ilgili olarak, faaliyet sahibi tarafından taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini izleme ve denetleme yetkisine sahiptir”. Proje sonrası analiz başlığını taşıyan 24. Maddesi uyarınca da, Bakanlık, daha sonra gerçekleştirilecek aynı tip faaliyetlere önceki tecrübelerin taşınması amacıyla, geçmişte gerçekleştirilen faaliyetlerle ilgili etkilerin gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi için gerekli çalışmaları yapacaktır. Ancak dikkat edilirse faaliyet aşamasındaki denetim ve izleme, daha sonra gerçekleştirilecek faaliyetlere tecrübe taşımak amacıyla yapılmakta; kurulmuş faaliyetin çevresel etkilerinin irdelenmesi kaygısını taşımamaktadır.

²⁴¹ ÇED raporuna tabi faaliyetler için bkz sayfa 79.

c. Bakanlığa Bağlı Birimler

443 sayılı KHK'nin "Teşkilat" başlığını taşıyan 3. maddesi uyarınca Çevre Bakanlığı , merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelmektedir. Merkez teşkilatı içerisinde Bakanlık makamından başka ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı birimler ve sürekli kurullar yer almaktadır.

aa. Anahizmet, Danışma ve Denetim Birimleri

443 Sayılı KHK'nin "Anahizmet Birimleri" başlığını taşıyan 2. bölümünde; Çevre Kirliliğini Önleme ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Çevre Koruma Genel Müdürlüğü, Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Plânlama Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Finansman Dairesi Başkanlığı, Çevre Eğitimi ve Yayın Dairesi Başkanlığı merkez teşkilatına bağlı kuruluşlar olarak belirtilmektedir.

ÇED ve Plânlama Genel Müdürlüğünün görevleri 11. maddede 6 bent halinde sayılıyor. Böylece, ÇED konusunda Bakanlık nezdinde özel bir birim oluşturulmuş olduğunu saptıyoruz. 11. maddeye göre Genel Müdürlüğün görevleri şunlardır:

- Çevresel etki değerlendirmesiyle ilgili çalışmalar yapmak ve yaptırmak;
- Ülkenin çevre önceliklerini tespit etmek;
- Kırsal ve kentsel alanda, ilgili bakanlığın koordinasyonu ile arazi kullanım kararlarına uygun olarak tespit edilen alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esaslarını belirlemek;
- Çevre düzeni plânlarını yapmak veya yaptırmak ve bu plânların uygulanmasını sağlamak;
- Çevre envanterini ve çevre durum raporlarını hazırlamak;
- Bakanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak.

Kararnamenin 12. maddesinde ise Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığının görevlerinin düzenlendiği görülüyor. Maddenin ilk bendinde uluslararası çevre konularında sürdürülen çalışmalara Türkiye'nin katılımını ve katkısını sağlamak üzere gerekli çalışmaları yapmak görevi Başkanlığa verilmişken; maddenin b bendinde Başkanlığın görev ve faaliyet alanına giren konularda AT ile ilgili olanların koordinasyonunu sağlamak Başkanlığın görevleri arasında belirtiliyor. Bu durumda, ÇED ile ilgili uluslararası çalışmaları yürütmek görevini Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı üstlenmiş olmaktadır.

Diğer birimlerin de ÇED ile ilgili çeşitli görevleri vardır.

bb. Çevre Kurulları

KHK'nin 26-31. maddelerinde, Çevre Bakanlığınca diğer kamusal ve özel kuruluşlarla koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması ve çevre politikalarının sağlıklı bir biçimde oluşturulması amaçlarıyla "Sürekli Kurullar" adı altında Yüksek Çevre Kurulu, Çevre Şurası ve Mahalli Çevre Kurulları oluşturulmuş ve görevleri düzenlenmiştir⁽²⁴²⁾.

Mahalli Çevre Kurullarının teşkiline ve görevlerine ilişkin 30-31. maddeler incelendiğinde; örgüt içinde bilim adamlarına ve konunun uzmanlarına yer verilmemiş olduğu; Mahalli Kurulların yetki ve görevlerinin tavsiye niteliğinden öteye geçemediği göze çarpmaktadır. Kurullar, etkili karar ve önlemler alamamakta, bunlar da Mahalli Çevre Kurullarını göstermelik bir örgüte çevirmektedir⁽²⁴³⁾. Örgüt içerisinde siyasi kimlikler ağır basmakta, uzmanlara ise hiç yer verilmemektedir.

ÇED Yönetmeliğinin 5. maddesinde, ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler hakkında, çevresel etkileri önemlidir ya da önemsizdir kararı verme yetkisi Mahalli Çevre Kurullarına verilmiştir.

"Çevresel etkileri önemsizdir kararı verilen faaliyetleri için, bu karar bir hafta süre ile askıda ilan edilir. Bu süre içinde yapılan itirazlar valilik tarafından değerlendirilir. Gerekli

²⁴² Ünlü, Halil, *Yerel Yönetim ve Çevre*, İstanbul 1991, s. 22 (Aktaran: Şen, a.g.m., s. 77).

²⁴³ Şen, a.g.m., s. 77-78.

görüldüğü takdirde, valilik ilk toplantısında karara bağlamak üzere en geç bir hafta içinde, konuyu Mahalli Çevre Kuruluna gönderir.

Kararın değişmemesi halinde bu karar faaliyet sahibine, Bakanlığa, ilgili kurum ve kuruluşlara bir yazı ile bildirilir ve faaliyet sahibinin ÇED raporu hazırlama yükümlülüğü yoktur” (12. madde, 3. ve 4. fıkralar).

16.6.1993 tarih ve 21609 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe gire Çevre Bakanlığı Yüksek Çevre Kurulu ile Çevre Teknik Komitesi Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmeliğe göre çalışma usul ve esasları belirlenen Yüksek Çevre Kurulunun görevleri arasında özel çevre koruma bölgesine yapılacak tesisleri belirlemek, yer seçimi ve ilgililere mal tahsisi ve yapı izni verilmesine ilişkin esasları kararlaştırmak yer almaktadır (6/e). Dolayısıyla ÇED sürecine belli alanlarda Yüksek Çevre Kurulu da katılmaktadır.

d. Bakanlığın Taşra Teşkilatı

Çevrenin korunması alanında faaliyet gösteren merkezi yönetim ülkenin tamamına yayılmıştır. Taşra teşkilatını oluşturan il ve ilçe idareleri merkezden yönetimin taşradaki uzantılarıdır. İl idarelerinin başında vali bulunur ve valiler illerde Türkiye Devleti’nin, Hükümetinin ve her bakanlığın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtalarıdır (5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. Maddesi)⁽²⁴⁴⁾. İlçe idarelerinin başında bulunan kaymakamlar ise yine 5442 sayılı kanunun 27. maddesi uyarınca ilçenin genel idaresinden sorumludurlar ve valilere göre çok kısıtlı yetkilere sahip olan ve siyasi niteliği bulunmayan bir statüye sahiptirler⁽²⁴⁵⁾.

Taşra teşkilatı, merkez teşkilatının üstlendiği, çevrenin korunması sorumluluğunu, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal şartlara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek ve hizmeti halka götürmek için ülke düzleminde çalışırlar⁽²⁴⁶⁾.

²⁴⁴ Çomak, Hasret/Erkut, Celal, Hukuk Dersleri, Deniz Harp Okulu Yayını, İstanbul 1992, s. 118-119 (Aktaran: Şen, a.g.m., s. 75).

²⁴⁵ Giritli, İsmet, Türkiye’nin İdari Yapısı, İstanbul 1991, s. 60-99.

²⁴⁶ Şen, a.g.m., s. 75.

Çevre Bakanlığı Taşra Teşkilatı Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esasları Yönetmeliği⁽²⁴⁷⁾ uyarınca Çevre Bakanlığı Taşra Teşkilatı, il çevre müdürlüklerinden meydana gelmektedir (madde 4). Bu çerçevede Çevre Bakanlığına bağlı olarak bazı illerde çevre il müdürlükleri oluşturulmaya başlanmıştır. Ancak bu birimlerin yerine getirecekleri işlevler yeterince geliştirilmediği için etkili bir çalışma içinde olduklarını söylemek zor görünmektedir⁽²⁴⁸⁾. 1. maddeye göre Yönetmeliğin amacı, Çevre Bakanlığı Taşra Teşkilatının görev, yetki, sorumluluk ve çalışma esaslarını düzenlemektir. 5. maddede il müdürlüklerinin görevleri sıralanmıştır ve bu görevler arasında, “Kurulacak tesisler için Bakanlık ve Valilik makamınca istendiğinde, alıcı ortam özelliklerine göre çevre kirliliği yönünden görüş vermek, izlemek ve gerektiğinde müdahale etmek (b bendi); çevresel etki değerlendirmesi ön araştırma raporu ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek (i bendi) sayılmıştır. Üçüncü bölümde yetki ve sorumluluklar düzenlenmiş ve 7. Maddede il müdürlerinin 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre bağlı buldukları il valisinin emrinde olup, yetkilerini onun onayı çerçevesinde kullanacakları belirtilmiştir. Yine 10. madde uyarınca, 10. maddede belirtilen esaslara uygun olarak ödev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinden ve yetkilerini yerinde kullanmamaktan ya da hiç kullanmamaktan dolayı il müdürleri valiye karşı sorumlu olacaklardır.

ÇED Yönetmeliği uyarınca, ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetlerde, faaliyet sahibince doldurulacak ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosu Bakanlığın taşra teşkilatınca incelenecek ve değerlendirilecektir (madde 10 ve 11). Taşra teşkilatının, faaliyetin çevresel etkileri hakkında en çok üç hafta içinde düzenleyeceği gerekçeli rapor Mahalli Çevre Kuruluna sunulacak; raporu hazırlarken taşra teşkilatı gerekli görürse bir “İhtisas Komisyonu” teşkil edebilecektir⁽²⁴⁹⁾. 26. Madde uyarınca da yönetmelik kapsamına giren faaliyet ve mevcut tesislerle ilgili genişletme projelerinde, kontrol listesi ve değerlendirme tablosu doldurulacak, taşra teşkilatlarına başvurulacak ve bu aşamadan sonra taşra teşkilatı, ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler konusunda yükümlü olduğu prosedürü yerine getirecektir.

²⁴⁷ 12.5.1993 tarih ve 21579 no’lu RG’de yayımlanmıştır.

²⁴⁸ Yaşamış, a.g.m., s. 94.

²⁴⁹ ÇED Yönetmeliğinin 12. Maddesi uyarınca teşkil edilen bu ihtisas komisyonu Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu olarak çalışacaktır.

e. İhtisas Komisyonları

443 sayılı KHK'nin 36.maddesi İhtisas Komisyonlarını düzenlemektedir. Son fıkrada bu komisyonların oluşumunun , çalışma esas ve usullerinin bir yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir. Son fıkrada dile getirilen bu yönetmelik ise “Çevre Bakanlığı İhtisas Komisyonları Yönetmeliği” adı altındaki 8.6.1993 onay tarihli ve 1993/138 sayılı yönetmeliktir. RG’de yayımlanmayan yönetmeliğin amacı “Çevre ile ilgili alanlarda Özel İhtisas Komisyonlarının kurulması, çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi”dir. 3. Maddeye göre bu yönetmelik 443 sayılı KHK'nin 36.maddesi gereğince hazırlanmıştır. Yönetmeliğin ikinci kısmının birinci bölümünde komisyonların teşkili ve görevleri belirtilmektedir. Buna göre komisyonlar, Bakanlık görevlerine ilişkin konularda ve çevre ile ilgili alanlarda özel ihtisas gerektiren çalışmaları gerçekleştirmek üzere , Bakanlık ilgili biriminin teklifi ve Bakanın onayı ile oluşturulur. İhtisas komisyonlarının ÇED Yönetmeliğinde somutlaşmış halini ise iki durumda görüyoruz. Birisi ÇED ön araştırma kontrol listesi ve değerlendirme tablosunun incelenmesi için, rapor hazırlarken taşra teşkilatının gerekli görmesi halinde teşkil edilecek ve ön inceleme değerlendirme komisyonu olarak çalışacak ihtisas komisyonu; diğeri ise ÇED Yönetmeliği 16.maddeye göre , ÇED raporlarını incelemek için oluşturulacak İnceleme-Değerlendirme Komisyonudur.

İlk komisyon taşra teşkilatının gerekli görmesi halinde ihtiyarî olarak teşkil edildiği halde; ikincisi, yönetmelik uyarınca ÇED raporlarının incelenmesi süreci içinde görev alması zorunlu bir ihtisas komisyonudur. 16. Maddeye göre, “ÇED raporu için gerçekleştirilecek inceleme-değerlendirme sürecinde görev almak ve ÇED raporlarını incelemek üzere, faaliyetin konusu, türü ve faaliyetin uygulanması için seçilen yerin veya alternatif yerlerin özellikleri dikkate alınarak, Bakanlıkça 443 sayılı KHK'nin 36. maddesine dayanılarak “İhtisas Komisyonu” teşkil edilir. Bu komisyon, faaliyetin konusu ile ilgili oldukları tespit edilen merkezi ve yerel kurum ve kuruluşların temsilcisi, halkın katılımı toplantısı tutanak sekreteri ile Bakanlık temsilcilerinden oluşur. Komisyon çalışmalarına, Bakanlıkça ihtiyaç duyulması halinde gerçek ve tüzel kişiler, üniversite, enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri de üye olarak çağrılabilirler.” 19. Maddede ise komisyonun görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. İnceleme-değerlendirme komisyonu, ÇED raporu inceleme-

değerlendirme süresinde ⁽²⁵⁰⁾, ÇED kapsamında yer alan konularda inceleme yapacak, gerekli görülürse mahallinde ve faaliyetle ilgili bir başka kuruluştaki inceleme-araştırma vb. faaliyetlerde bulunacaktır. Komisyon, ÇED raporu hakkındaki değerlendirmesi sonucunda raporun inceleme ve değerlendirmesinde esas alınacak hususlardan ⁽²⁵¹⁾ en az birine uyulmadığını tespit ederse revize ÇED raporunun hazırlanmasına karar verilir. Komisyon, revize ÇED raporunu da, ÇED raporunun tabi olduğu esaslara uygunluğu itibarıyla inceleyip değerlendirir.(madde 20). İnceleme-değerlendirme sürecinin sonunda, ÇED raporu yapılan revizelerle birlikte, nihai ÇED raporu olarak kabul edilir ve nihai ÇED raporu, İnceleme Değerlendirme Komisyonunca bir tutanakla belirlenir.(madde 21).

Böylece KHK'nin 36. maddesine dayanan ihtisas komisyonlarının ÇED Yönetmeliğindeki yerlerini ve işlevlerini belirlemeye çalıştık. ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetlerde, ihtiyarî olarak oluşturulan komisyonların fazla bir fonksiyonu yoksa da; ÇED raporuna tabi faaliyetlerde teşekkül ettirilen ihtisas komisyonları, faaliyetin kurulmasına izin verilmesinde önemli bir rol oynayacaklarından , önemli bir işleve sahip olması beklenen kuruluşlardır. Ancak faaliyet sahibi ve rapor hazırlayan kurul veya kuruluş temsilcisinin komisyon içinde yer alması sakıncalıdır.

²⁵⁰ Bu süre, yönetmeliğin 17. maddesine göre raporun Bakanlığa sunulmasından itibaren oniki haftadır.

²⁵¹ Madde 18: Komisyon üyeleri, ÇED raporu hakkındaki değerlendirmelerini, aşağıda öngörülen hususlar itibarıyla yaparlar:

- Komisyonca ÇED Raporu ile ilgili olarak,
- Raporun ÇED raporu formatına uygun olarak hazırlandığına,
 - Yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirmelerin yeterli miktarda ve ayrıntı düzeyinde olup, doğru veri, bilgi ve belgelere dayandırıldığına,
 - Eklerin yeterli ve uygun olduğuna,
 - Söz konusu faaliyetin çevreye olabilecek etkilerinin tam ve doğru olarak açıklandığına ve bu açıklamalarda tereddüde neden olabilecek hususların bulunmadığına,
 - Yer ve teknoloji alternatiflerine dair incelemelerin tam ve doğru olarak açıklandığına dair kesin kanaate ulaşılması halinde inceleme-değerlendirme süreci sona erdirilir ve söz konusu ÇED raporu nihai ÇED raporu olarak kabul edilir..... (madde devam ediyor)

f. Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı

2872 sayılı Çevre Kanununun 9. Maddesinde 3416 sayılı kanunla 1988 yılında yapılan değişiklikle; ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan , çevre kirlenmesi ve bozulmalarına duyarlı alanları, doğal güzelliklerin gelecek kuşaklara ulaşmasını güvence altına almak üzere gerekli düzenlemeleri yapmak amacıyla , “Özel Çevre Koruma Bölgesi” olarak ilan etmeye ve bu bölgelerle ilgili koruma, kullanma ve plânlama ilkelerini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. 9/3’e göre de özel çevre koruma bölgesi olarak ilan edilen ve edilecek alanlardaki çevrenin korunması, mevcut çevre sorunlarının giderilmesi için gerekli tüm tedbirlerin alınması, bu alanların koruma ve kullanma esaslarının belirlenmesi gibi amaçlar doğrultusunda 19.10.1989 tarih ve 383 sayılı KHK ile tüzel kişiliğe sahip olan Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulmuştur. 443 sayılı KHK ile Çevre Bakanlığının kurulmasıyla da bu kurum Çevre Bakanlığına bağlanmış ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı adını almıştır.⁽²⁵²⁾

Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Çevre Bakanlığının bağlı kuruluşlarındanır. Dolayısıyla Özel Çevre Koruma Bölgelerindeki ÇED çalışmalarında Bakanlıkla koordineli olarak ve onun hiyerarşisi altında çalışacaktır.

3. Kalkınma Plânlarında ÇED

1960’lı yıllarda, ekonomik , sosyal ve kültürel kalkınmanın plânlı olarak yapılması maksadıyla Millî Birlik Komitesi tarafından 30 Eylül 1960 tarihinde kabul edilen 91 sayılı KHK ile DPT kurulmuştur. DPT, Başbakanlığa bağlı olarak çalışmaktadır. DPT’nin kuruluş ve görevlerinin yeniden düzenlenmesi 17.6.1982 tarihli ve 2680 sayılı kanun ve bu kanunun 2.12.1983 tarihli ve 2967 sayılı kanunla değişik 4. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 8.6.1984 tarihinde kararlaştırılmıştır.⁽²⁵³⁾

²⁵² Şen, a.g.m., s. 71. Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığını kuran KHK 13.11.1989 tarih ve 20341 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

²⁵³ Şen, a.g.m. s. 69

61 Anayasasının öngördüğü ve hükme bağladığı kalkınma plânının hukukî mahiyeti tartışmalıdır. Bazı tatbikatçılar ve siyasiler plânı iktidarın bir programı,direktifi mahiyetinde görmekte ve plânı, özel sektörle devletin anlaşarak iş sahasını bölüşmesi , devletin özel sektöre krediler ve imkanlar sağlayarak bunları koruması saymaktadırlar. Bu görüş hiçbir hukukî esasa dayanmamaktadır. Plân, özel sektöre muayyen şartlar altında ödevler ve imkanlar verir. Plân idarenin bir iç işlemi değildir. Kalkınma plânının hukukî mahiyeti, ancak kanun şeklinde ve kuvvetinde bir kural-işlem olmak gerekir.⁽²⁵⁴⁾

Birinci (1963-1967) ve İkinci (1968-1972) Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında çevre için ayrılmış özel bir bölüm bulunmamaktadır. Türk hukuk sisteminde ve devlet idaresinde çevre ile ilgili ilkeler , 1970’li yıllarda beş yıllık kalkınma plânlarında yer almaya başlamıştır. Bu gelişmede diğer birçok ülkede olduğu gibi , 1972 yılındaki Stockholm Konferansı ile hızlanan uluslararası gelişmelerin büyük payı vardır. Çevre sorunlarına ilk kez 3. Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1973-1977) ayrı bir bölüm özgülülmüştür.⁽²⁵⁵⁾

3.Beş Yıllık Kalkınma Plânında , çevre sorunları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için farklı şekillerde nitelendirilerek , ülkemizde çevre sorunlarının varlığı kabul edilmiştir. Bu çerçevede yer alan temel ilkelerden biri de “Çevre sorunları ile ilgili olarak uluslararası düzeyde sürdürülecek çalışma ve yasal düzenlemelerde , Türkiye’yi sanayileşerek kalkınma hedefinden saptıracak hiçbir yükümlülüğün kabul edilmeyeceği” dir. Bu plân dönemi , çevre sorunları konusunda temel araştırmaların başlatıldığı ve kurumsal düzenlemelere temel olabilecek ön koşulların hazırlandığı bir dönem olmakla birlikte, çevre sorunlarının henüz ülke düzeyinde yaygın olarak bilincine varılmadığı bir dönemdir.⁽²⁵⁶⁾

Dördüncü (1979-1983) ve Beşinci (1985-1989) Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında , genel olarak çevre sorunlarının önleme aşamasında çözüme kavuşturulması öngörülmektedir.⁽²⁵⁷⁾

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının “çevre sorunları” başlığını taşıyan 24.bölümünde, yatırımların projelendirme , ön izin, tesis izni, proje değerlendirme, üretim aşamalarında çevre

²⁵⁴ Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, 3.bası, İstanbul,s. 742-743.

²⁵⁵ Sancar, s. 74-75

²⁵⁶ Sancar, s. 75-76

faktörünün sistematik olarak değerlendirileceği; kamu kuruluşlarının kendi yetki ve sorumluluk alanlarındaki uygulamalarında çevre boyutunu sürekli dikkate alacakları, gelişmeleri izleyip değerlendirecekleri, alternatif çözüm önerileri getirecekleri, Çevre Genel Müdürlüğü ve Mahalli Çevre Kurulları ile işbirliğini sürdürecekleri , tedbirler alt başlığı altında ifade edilmektedir.⁽²⁵⁸⁾

Kirliliği önceden önleme politikası 6.Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1990-1994) daha açık ve net bir şekilde ifade edilmiştir. “İlkeler ve Politikalar” başlığı altında, “insan sağlığı ve doğal dengeyi koruyarak, sürekli bir ekonomik kalkınmaya imkan verecek şekilde doğal kaynakların yönetimini sağlamak ve gelecek nesillere insana yakışır bir doğal , fiziki ve sosyal çevre bırakmak” temel ilke olarak belirtilmiştir. Ayrıca bütün ekonomik politikalarda çevre boyutunun dikkate alınacağı, bakanlıkların kendi yetki alanları içindeki uygulamaların çevre etkilerinin tespiti, önlenmesi, bu amaçla politika geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumlu oldukları; muhtemel çevre bozulmalarının önceden tahmin edilerek, gerekli tedbirlerin kirlilik meydana gelmeden alınacağı; çevre bilincinin yaygınlaştırılacağı ve bütün plânlama aşamalarında çevre boyutunun gözönünde tutulacağı , ayrıca imar yasasının, çevresel etkileşim boyutu gözönünde tutularak yeniden gözden geçirileceği belirtilmektedir.⁽²⁵⁹⁾

Çevre ile ilgili daha ayrıntılı bir bölüme yer veren 7.Beş Yıllık Kalkınma Plânında ise, 6. Plânda benimsenen sürdürülebilir kalkınma yaklaşımına rağmen, hem tüm ekonomik ve sosyal kararlarda çevre boyutunun dikkate alınmasında, hem de işlevsel ve dinamik bir çevre yönetimini oluşturacak örgütsel ve hukuksal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde yetersiz kalındığı, hukuksal düzenlemelerde etkin bir çevre yönetimine imkan verecek düzeye gelinemediği; ekonomik, idari , hukukî, politik , sosyal ve kültürel araçları kullanarak doğal ve yapay çevre unsurlarının sürdürülebilir kullanımını sağlamak üzere yerel, bölgesel ve merkezi düzeyde strateji politikalarının tespiti gereği belirtilmektedir.

7.Plânda sürdürülebilir kalkınma ilkesi esas alınmış , kalkınma sürecinde kirlenmenin kaçınılmaz olduğunu öngören ve bu kirliliği ortadan kaldırmaya çalışan pasif yaklaşımlar yerine , alınacak önlemlerle kirlenmenin önüne geçecek politikalara öncelik verilmesi esası kabul

²⁵⁷ Sancar, s. 76

²⁵⁸ 1985 Yılı Programı, DPT, Ankara 1985. s. 326

²⁵⁹ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT, s. 312-313

edilmiştir. Ayrıca çevresel etki değerlendirmesi yöntemiyle her türlü faaliyetin çevresel etkilerini belirlemek ve olumsuz etkileri en aza indirmek için başta etkin işleyen bir çevre yönetim sistemi kurulması, çevresel etki değerlendirme sisteminin etkinleştirilmesi ve çevre ve kalkınma göstergelerinin hazırlanarak , karar alma süreçlerine dahil edilmesi alınacak önlemler arasında sayılmıştır. Ayrıca plânda olayın hukuksal boyutuna da el atılmış ve her türlü hukuksal düzenlemede çevre ile kalkınmanın uyumlaştırılmasına yönelik yaklaşımları engelleyen , önlemleri geciktiren ve etkisini azaltan yaptırımların değiştirileceği ; çevre sorunlarının önlenmesi ve çözümü ile doğrudan ve dolaylı olarak ilgili bulunan hukuksal düzenlemelerin aralarındaki çelişkiler ve boşlukların giderileceği , daha üst düzey bir çözüm olarak da , Anayasanın çevre ile doğrudan ve dolaylı şekilde ilgili maddelerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda düzenlemeler yapılması gereği belirtilmektedir.⁽²⁶⁰⁾

Plânda çevresel etki değerlendirmesinden açıkça sözedilmiş , Türkiye'deki ÇED uygulamalarının genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Plâna göre., "Ekonomik ve sosyal yatırımlarda çevre boyutunun dikkate alınması için kullanılan etkili metodlardan en önemlisi olan Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği yürürlüğe girmiş olmakla birlikte; bir yandan değerlendirmenin dayandırılacağı veri ve bilgi eksikliği , değerlendirmeyi yapacak olan insan gücünün teknik yetersizliği , öte yandan yönetmelikle birlikte gelen yapısal sorunların uygulamayı sınırlandıracağı" ifade edilmiştir.

Böylece genel bir değerlendirmeye , kalkınma plânlarının da uluslararası ve ulusal düzeylerdeki çevresel hareketlerde gözlenen gelişim doğrultusunda bir yol izlediği ve çevre sorunlarına , gün geçtikçe artan önemi de dikkate alınarak , en geniş ve ayrıntılı şekilde son plânda yer verildiği görülmektedir. Plânın bütününde hakim olan ilke sürdürülebilir kalkınmadır. Kalkınma plânlarında çevre politikaları , önceleri sadece ortaya çıkan kirliliği giderici amaçlara dayanırken, daha sonra önleyici politikalar ve nihayet sürdürülebilir kalkınma anlayışına uygun bir şekilde çevre ve ekonominin entegrasyonuna öncelik veren politikalar şeklinde bir gelişme meydana gelmiştir.⁽²⁶¹⁾

²⁶⁰ 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı 25 Temmuz 1995 tarih ve 22354 mükerrer sayılı RG'de yayımlanmıştır.

²⁶¹ Kalkınma planları hakkındaki bu genel değerlendirme 7.Beş Yıllık Kalkınma Planında yapılmıştır.

4. Hukuk Açısından İSKİ ÇED Yönetmeliği

20.11.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2560 sayılı İSKİ Kuruluş Kanunu ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde ve dışında içme ve kullanma suları konusundaki faaliyetlerle ilgili olarak tedbir alma yetkisi İSKİ Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bu kanunla ilgili olarak tebliğ ve yönetmelik hazırlama yetkisi de İSKİ'ye tanınmıştır. Buna dayanarak da 17.9.1993'de İSKİ ÇED Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.

İlgili yönetmeliğin 16. maddesinde faaliyetin çevresel etkileri hakkında olumlu veya olumsuz belgesini düzenleme yetkisi İSKİ Yönetim Kuruluna verilmiştir.

ÇED Yönetmeliği 2872 sayılı Çevre Kanununun 10.maddesine dayanmaktadır ve aynı kanunun 31. Maddesinde bu yönetmeliği çıkarma yetkisi Çevre Genel Müdürlüğüne (Çevre Bakanlığına) verilmiştir. Böyle bir görevin başka bir kurum tarafından yerine getirilmesi hukukî mesnetten yoksundur, burada İSKİ Kuruluş Kanununun bu konuda yetki vermediği ileri sürülmektedir⁽²⁶²⁾. Ayrıca böyle bir uygulamanın yetki karmaşasına da yol açacağı açıktır.

V. ÇED'İN ORTAYA ÇIKARDIĞI HUKUKİ SORUNLAR

Çevre kirlenmesinde hukukun işlevi iki bölüme ayrılabilir. İlk aşama çevre kirlenmesinin oluşmasından önceki aşamadır ve etkili bir çevre koruma ve geliştirmede yeri çok önemlidir. Zira çevreyi kirleten faaliyetlerin birçoğunun en büyük özelliği , giderimi çok zor veya imkansız zararlara neden olmalarıdır. Bu durumda , çevre zararı oluştuğundan sonra tazminat alınması sadece görünüşü kurtarmaktan ibaret kalmaktadır. Önleyici aşama da denilebilecek bu aşamada hukukun işlevi incelenirken, idari önlemler denilen ve üretim veya hizmet sektörüne yönelik tüm işletmelerin kurulmalarında alınması zorunlu izin, ruhsat, lisans, rapor gibi belgelerin verilmesinde gösterilecek ihtimamın ve işletmelerin faaliyetleri esnasında belgelere uygun faaliyette bulunup bulunmadıklarının idarece kontrolünün en önemli araçlar olduğu

²⁶² Bu görüş Selçuk Soybay tarafından, Alman Kültür Merkezince düzenlenen 21-23 Ocak tarihli ÇED Sempozyumunda ileri sürülmüştür.

unutulmamalıdır⁽²⁶³⁾. Konumuzun geniş bir bölümünü oluşturan ÇED raporları bu çerçevede içinde yer almakla ve önleyici aşamada en etkili önlem olması gerekmektedir birlikte, çevresel mevzuat ve ülkemiz uygulamalarının oluşturduğu tablo hiç de bu görünümü yansıtmamaktadır. Pek çok konuda ancak kirlenme meydana geldikten sonra zararın tazmini yoluna gidilebilmektedir.

İkinci aşama olan çevre kirlenmesinin oluşmasından sonraki aşamanın ise , idari, cezai, hukukî sorumluluk yönleri yanında uluslararası ve uluslararası boyutu da vardır⁽²⁶⁴⁾.

Bu başlık altında ülkemizde daha fazla uygulama alanı bulan kirlenmenin meydana gelmesinden sonraki aşamada sorumluluk halleri incelenecek , konumuzla daha yakından ilgili olan kirlenmenin meydana gelmesinden önceki aşamadaki sorumluluğun ÇED ile ilgili yönleri de aktarılmaya çalışılacaktır.

A. ANAYASAL YAPTIRIM

Portekiz, Macaristan, Polonya, İtalya, Almanya ve diğer birçok ülkede hukukî işlem yokluğu, anayasaya uygunluk denetiminin konusunu oluşturmaktadır⁽²⁶⁵⁾.

Almanya'da Federal Anayasa Mahkemesi yalnızca bir anayasal hakkı uygulamasız bırakan bir yasa yokluğunu değil, aynı zamanda yasa koyucunun, ortam ve koşulların değişmesini hesaba katarak bir yasayı değiştirmemesini veya belli kişi kategorileri için bir yasada hükümler öngörülmesi olması olgusunu, yaptırıma tabi tutabilir⁽²⁶⁶⁾.

Türkiye'de ise yasa koyucunun ihmalleri Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulmamıştır. Anayasa Mahkemesince de hüküm yokluğunun iptal konusu olamayacağı belirtilmiştir. Ancak ülkemizde , özellikle Anayasanın yasayla düzenleme öngördüğü alanlarda,

²⁶³ Ulusoy, Ali D., "Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış", AÜHFD, C. 43, S. 1-4, Yıl: 1993, s. 125.

²⁶⁴ Ulusoy, a.g.m, s. 125.

²⁶⁵ Kaboğlu, İbrahim, Anayasa Yargısı, İmge Kitabevi, 1994, s. 72.

²⁶⁶ Kaboğlu, Anayasa Yargısı, 73.

yasa koyucu düzenleme yapmayarak ihmal yoluyla anayasal hükümlerin uygulanmasını engelleyebilmektedir. İhmal, yasama organıyla sınırlı olmayıp, diğer siyasal-kamusal otoriteleri de kapsamına almaktadır⁽²⁶⁷⁾.

11 Ağustos 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanununun çerçeve niteliğinde bir kanun olduğu ve birçok alanda düzenleme yetkisini yürütme organına bıraktığı daha önce belirtilmişti. Bu bağlamda Çevre Kanununun hayata geçirilmesi, ilgili yönetmeliklerin çıkarılmasına bağlıydı. Çevre Kanununun öngördüğü pek çok yönetmelik ise uzun bir gecikmeyle çıkarılabilmiş, bu arada ÇED Yönetmeliğinin çıkarılması da 5 ay yerine 10 yıllık bir zaman dilimini almıştır. Dolayısıyla Anayasada ifadesini bulan Çevre Hakkının uygulamaya geçirilmesi, ilgili yönetmeliklerin çıkarılmasına kadar geciktirilmiştir.

B. ÇEVRE KİRLENMESİNİN OLUŞMASINDAN ÖNCEKİ AŞAMADA HUKUKUN İŞLEVİ

Çevresel değerlerin özellikleri ve tazmin edilmelerindeki zorluk veya imkansızlık gözönünde bulundurulduğunda, hukukun önleyici aşamadaki işlevinin önemi ortaya çıkar. Böylece kirlenmenin önlenmesi esası, birincil nitelik taşıyan bir ilke olarak kendisini gösterir.

Çevre Kanununun 3/e maddesi, kirlenmenin önlenmesi ve sınırlanması için yapılan harcamaların kirleten tarafından karşılanması esasını düzenlemektedir. Dolayısıyla daha çok kirlenmeden önceki aşamaya ilişkin bir sorumluluktur. Kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirleten tarafından karşılanması esastır. Kirletenin kirlenmeyi durdurmak, gidermek ve azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir (fıkra 1). Ancak kirletenler kirlenmenin önlenmesi ve sınırlanması için yapılan giderleri ödeme yükümlülüğünden, sözkonusu kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri aldıklarını ispat etmek kaydıyla kurtulabilirler (madde 3/e)".

²⁶⁷ Kaboğlu, Anayasa Yargısı, 74-75.

Bu maddede düzenlenen sorumluluk bir olağan sebep sorumluluğudur. Kirleten bu maddede düzenlenen sorumluluktan ancak kirlenmeyi önlemek için her türlü tedbiri aldığını ispat ederek kurtulabilecektir⁽²⁶⁸⁾.

1. İdari ve Cezai Nitelikteki Yaptırımlar

Çevre Kanunu incelendiğinde etkili ve caydırıcı yaptırımlardan yoksun olduğu görülür. Çevre Kanununda faaliyetlerin durdurulması ve idari nitelikteki para cezaları idari cezalar olarak düzenlenmiştir. Cezai yaptırım ise bizde istisnai niteliktedir.

Kişileri, kuruluşları, işletmeleri ve gemileri kapsamına alan para cezaları; ÇK'nun 8. maddesinde yer alan kirlenmeyi önlememe ve kirletme yasağına, 9. maddedeki koruma alanlarının yanlış ve aşırı kullanımına, 13. maddedeki zararlı kimyasal maddelerle ilgili alanda belirlenen esaslara, 14. maddede belirtilen gürültü yasağına aykırılık halinde uygulama alanı bulacaktır. Konumuzla daha yakından ilgili olması nedeniyle özellikle belirtilmesi gereken para cezaları ise kuruluş ve işletmelere verilecek olan para cezalarıdır. ÇK'nun 21. maddesi uyarınca, 11. maddede düzenlenen arıtma tesis ve sistemlerini yaptırmama, atık ve artıkların atılması ve uzaklaştırılması veya zararsız hale getirilmesi sırasında gerekli önlemleri almama ve faaliyet değişikliklerini ve tesis büyütme girişimlerini bildirmeme fiilleri ile 12. maddedeki atık ve artıkları belirleme ve belgeleme yükümlülüğünü yerine getirmeme fiillerini işleyen kurum, kuruluş ve işletmelere para cezası verilecektir⁽²⁶⁹⁾.

“Gerçekleştirilmesi plânlanan kurum, kuruluş ve işletmeler mevzuatta öngörülen arıtma tesis veya sistemlerinin müstakil veya ortak olarak kurmakla yükümlüdürler. Arıtma tesis veya sistemleri kurulup işletmeye hazır hale getirilmedikçe, kurum, kuruluş ve işletmelere işletme ve kullanım izni verilmez.

İşletme izni alarak faaliyete geçen herhangi bir kurum, kuruluş ve işletme,

²⁶⁸ Yavuz, a.g.m., s. 38.

²⁶⁹ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 86-88; Ayrıca ayrıntılı bilgi için bkz. Toroslu, Nevzat, "Ceza Hukuku Açısından Çevre Kanunu", Çevre Kanununun Uygulanması, TÇSV yayını, Ocak 1987, s. 105-117.

faaliyetlerinde değişikler yapmayı ve tesisini büyütmeyi plânladığında girişimlerini önceden mahallin en büyük mülki idare amirine haber vermekle yükümlüdür. Mülki amir durumu derhal Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğüne ve ilgili Bakanlığa bildirir..."

Denetimle ilgili olan 12.maddenin 2.fıkrası ise şöyledir:

"Kuruluş ve işletmeler faaliyetlerinin denetlenmesi için kullandıkları yakıtın ve çıkardıkları atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak belirlemek, bu hususu belgelemekle ve bunları Çevre Genel Müdürlüğüne bildirmekle yükümlüdürler."

İdari cezalardan işletme izni ve faaliyetin durdurulması ise ÇK'nun 11.,15 ve 16. maddelerinde düzenlenmiştir. 11. maddenin birinci fıkrası üst paragrafta aktarılmıştır. Bu durumda 11/1'de belirlenen yükümlülük faaliyet sahibince yerine getirilmeden kurum, kuruluş ve işletmelere işletme ve kullanım izni verilmeyecektir. Faaliyetin durdurulmasına ilişkin idari yaptırımlar ise 15. maddede genel olarak, 16. maddede ise tehlikeli hallerde düzenlenmiştir ⁽²⁷⁰⁾.

15.maddeye göre:

"Bu kanunda yazılı yasaklara aykırı hareket eden ve yükümlülükleri yerine getirmeyen kurum, kuruluş ve işletmelere mahallin en büyük mülki amiri, bu yasaklara aykırı faaliyeti düzeltmek ve kanunla belirtilen yükümlülükleri yerine getirmek üzere esasları yönetmelikle belirlenen yeteri kadar bir süre verir.

Bu süre içinde yasaklara aykırı hareket ve yükümlülüğü yerine getirmemekten dolayı ayrıca ceza verilmez.

Bu süre sonunda bunları yapmayan kurum, kuruluş ve işletmelerin faaliyeti, yasağın veya yerine getirilmeyen yükümlülüğün çeşit ve niteliğine göre kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz olarak durdurulur."

Cezai yaptırım ise "mahkemece verilecek cezalar"başlığı altında 26.maddede düzenlenmiştir.Buna göre, "12. Maddede gösterilen belgeleme yükümlülüğünü yerine

²⁷⁰ Kaboğlu, Çevre Hakkı, s. 88.

getirirken gerçeğe aykırı belge düzenleyenlere, fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası hükmolunur.

12.maddedeki yükümlülüğü yerine getirirken yetkili makamlara yanlış ve yanıltıcı bilgi verenlere altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir.”

Çevre Kanununda idari suçların yanısıra, çevreyi dolaylı da olsa korumaya yönelik iki adli suç öngörülmektedir. 26. maddede düzenlenen bu adli suçlardan başka bir de kamu görevlilerinin bu kanunla getirilen bazı yasaklara uymamaları veya yükümlülükleri yerine getirmemeleri halinde Ceza Kanununda öngörülen görevi savsama veya kötüye kullanma suçları meydana gelebilecektir⁽²⁷¹⁾.

Çevre Kanununun 12. maddesi; atık, artık ve yakıtların arıtılması, uzaklaştırılması, zararsız hale getirilmesi ve ithali konusundaki denetimi düzenlemektedir. Gerçeğe aykırı belge düzenleme ve yanlış ve yanıltıcı bilgi verme suçları ise ; kuruluş ve işletmelerin, faaliyetlerinin denetlenmesi için, kullandıkları yakıtın ve çıkardıkları atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgiler konusunda Çevre Bakanlığını yanıltmalarına ilişkindir.

Bu madde bir ölçüde ÇED ile ilişkilendirilerek, ÇED raporlarının maddede belirtilen konularda gerçeğe aykırılık taşıması halinde faaliyet sahibinin cezai sorumluluğu yoluna gidileceği söylenebilecektir. Ancak bu durumda rapor hazırlayıcıların cezai sorumluluklarının da olup olmayacağı konusu tartışmaya açıktır.

ÇED Yönetmeliği incelendiğinde ise, sorumluluk ve yaptırıma ilişkin hiçbir hüküm taşımadığı, istisna olarak , daha önce de belirtildiği gibi sadece “yönetmeliğe aykırı uygulamaların durdurulması başlığını taşıyan 25. maddede, faaliyetin geçici olarak durdurulmasının düzenlendiği görülür.

Görüldüğü gibi ne Çevre Kanununda yer alan idari yaptırımlar, ne de ÇED Yönetmeliğinde düzenlenen idari yaptırım gerekli caydırıcılığı taşımamaktadır. Yönetmelikte düzenlenen faaliyet durdurma kararı geçicidir ve heran bunu geri alabilme imkanı vardır. Bunun

²⁷¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Toroslu, a. g. m. , s. 126-129.

dışında yönetmelikte ne rapor hazırlayıcıları, ne de faaliyet sahibi için hiçbir sorumluluk hükmü bulunmamaktadır. Böylece idari yaptırımlar yetersiz kalmakta, pekçok faaliyet kurulma aşamasını tamamlayıp da işletme aşamasına geçerken rapor hazırlama yoluna gitmekte, bu da ÇED'in ülkemiz uygulamasındaki "formalite" olma özelliğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca çevreye zarar veren veya onu tehlikeye düşüren fiillerin koğuşturulmasının ve cezalandırılmasının Çevre Kanununun kabul ettiği sistem gereği, adli makamlar yerine politik ve ekonomik güçlerin sürekli baskısı altında bulunan idari makamlara bırakılması, sözkonusu idari yaptırımları politik bir araç haline getirecektir⁽²⁷²⁾.

2. İdari Yargı Alanında Denetim

Ülkemizde mahkemelerin değerlendirme sürecinde müdahale etmeleri ve tavır belirlemeleri sözkonusu değildir. Bizde ÇED sürecinin tartışılması uygulamada, ancak idare tarafından sözkonusu faaliyete izin, onay, ruhsat vs. verildikten sonra bu idari tasarrufların yargı önüne getirilmesiyle mahkemeye intikal etmektedir. ÇED raporlarının geçerliliği ve objektifliği de , sözkonusu idari tasarrufun dayandığı bir süreç olarak, ruhsat, izin, onay vs. tassarrufun sakatlığı çerçevesinde dolaylı yoldan tartışılmaktadır.

İngiltere'de değerlendirme mekanizmasının idari yapısını merkezi ve yerel yönetimler oluşturmakta ve çevresel değerlendirme merkezi ve yerel yönetimlerin takdiri kararlarına dayanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi İngiltere'de bu konudaki uygulama yönetmeliklerin AT ÇED Yönergesi ile uyumlu hale getirilmesine dayanmaktadır. İngiltere'de projeyi hazırlatanların çevresel beyanlarını da kapsayan çevresel enformasyon, danışma niteliğindeki kararların ve sunumların sonuçlarıyla birleştirilerek basit olarak normal plânlama süreci içinde değerlendirilmektedir. Bakanlıktan gelen talimatlar doğrultusunda yerel otorite tarafından, sonuçta değerlendirmenin gerekli olup olmadığına ve ayrıca gerekli olan enformasyon miktarına karar verilmektedir. Aynı yerel otorite plân izni konusunda da karar vermektedir. İdari otorite karar verirken her türlü maddi değeri gözönünde bulundurabilir ve

²⁷² Toroslu, a.g.m., s. 130

bunlar sosyal ve ekonomik değerleri kapsadığı gibi çevresel faktörleri de kapsar. Ayrıca piyasa güçleri gibi politik ideolojiler de dikkate alınabilmektedir⁽²⁷³⁾.

İngiliz Hukukunun yapısı, yerel otoritelere ve merkezi idareye, Çevresel Yönergeyi geniş ya da dar uygulama konusunda hatırı sayılır bir takdir hakkı vermektedir. Mahkemeler, yürütmenin takdir hakkına riayet konusundaki genel anlayışa, ekonomik menfaatler doğrultusundaki tercihe ve yönergenin hedeflerine başvurmaksızın, iç kuralların lafzi yorumlanmasına sadık kalmaktadırlar.

Mahkemenin yürütmenin takdir yetkisine riayet felsefesi, yönergenin amaçlarına yardımcı olmayan biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Tarafsızlık ilkesi gereğince, mahkeme değerlendirmeye alınan düşünce ve delilleri tartmamaktadır. Bunun istisnası ise idari otoritenin, bağlantılı bir faktörün çok az önemi olduğunu ya da hiç önemi olmadığını düşünmesidir. Örneğin R V Poole Barough Council Ex Parte Beebee davasında, ilgili arazinin, özellikle önemli bir SSSI'da olmasına rağmen, bu önemi takdir hakkı idareye verilmiştir. Bu çerçevede mahkemeler tek başlarına çevresel içerikleri geliştirme gücüne sahip değillerdir. Ancak hükümetçe belirlenen öncelikleri takip edebilirler. Delil bulma sürecinde çevresel etki değerlendirmesinin yeterliliği açısından mahkemelerin rolü farklıdır. Burada mahkemelerin sağlanan bilgilerin yeterli olmasını garantileme güçleri vardır. Başka bir ifadeyle mahkemeler, danışma kararının iki yollu bir süreç olduğunu ve gerçek bir teati için yeterli zaman ve bilginin sağlanması gereğini kabul etmişlerdir. ABD'de mahkemeler çevresel meseleler bağlamında sert bakış doktrinini geliştirmişlerdir. Bu, bütün ilgililerin sürece katılmalarını ve tam bir fayda-maliyet analizini sağlaması gereken uygun alternatiflerin değerlendirilmesini gerektirmektedir. İngiliz mahkemeleri ise fayda-maliyet analizi gereğini kabul etmezler. Herşeyden önce doğal yargı kuralları temel hakları koruma konusu üzerinde yoğunlaşmıştır, yoksa buradaki gibi karar verme sürecine katılma üzerinde değil. İkinci olarak da mahkemeler delil konusunda, sadece destekleyici deliller yoksa müdahale etmektedirler. Delillerin kıymeti, sayısı veya bütünselliği konusunda inceleme yapmamaktadırlar. Örneğin Twyford Down davasında elde edilen delillerin Bakanlıkça amaç açısından tatmin edici

²⁷³ Alder, John, "Environmental Impact Assessment- The Inadequacies of English Law", Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 1993 Volume: 5, number: 2, s. 211-212.

bulunmaması halinde mahkemece müdahale edileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu karar değerlendirmenin yeterliliği konusunda mahkeme denetiminin sınırlarını ortaya koymaktadır⁽²⁷⁴⁾.

Bir değerlendirmeye gerek olup olmadığı konusunda yargısal denetimin etkisi ise Swale davasında ortaya çıkmaktadır. Yargıç bu davada bir değerlendirmenin gerekip gerekmediği, bir faaliyetin programdaki tariflere uygun olup olmadığı konusunda kararın plânlama otoritesine ait olduğuna ve konunun bir idari itiraza (çevresel etkileri önemlidir itirazı) konu olabileceğini belirtmiştir⁽²⁷⁵⁾.

Böylece genel olarak İngiliz uygulaması ve İngiliz mahkemelerinin bu konudaki tutumu ortaya konmaya çalışıldı. Bundan sonra ülkemizde idari yargı sorununa farklı bir çerçeveden bakılacak ve ÇED konusunda idari yargıda iptal davası sorunu tartışılacaktır. Henüz bu konuda ülkemizde mahkemelerin genel tavırlarını belirleyecek yargı kuralları gelişmediğinden mahkeme uygulamalarından çok, teorik olarak ve ayrıntıya inmeden sorun tartışılacaktır. Bu çerçevede sadece ÇED raporları hakkındaki Bakanlık Olumlu Belgesinin hukukî niteliği ve başlı başına iptal davasına konu olup olamayacağı incelenecek, iptal davasında davacı olabilme yeteneği konusuna ise kısaca değinecektir.

a. İdari Yargıda İptal Davası Açabilme Yeteneği

İdare kavramı geniş olarak alındığında, başta hükümet olmak üzere tüm idare çevresel mevzuata uygun hareket etmek zorundadır. Hükümetin veya hükümetin içinde yer alan bir bakanın çevresel mevzuata aykırı davranması veya kirlenmeye sebep olacak uygulamalar yapması, siyasi sorumluluğu gündeme getirecektir⁽²⁷⁶⁾.

Öte yandan da dar anlamda faal idarenin eylem veya eylemsizliklerinden ÇK 30. madde uyarınca haberdar olan veya zarar gören gerçek ve tüzel kişiler idari makamlara başvurabilecekler, daha da ileriye giderek, hakları veya kanunen korunan menfaatleri ihlal

²⁷⁴ Alder, a.g.m., s. 212-215.

²⁷⁵ Alder, a.g.m., s. 218-219.

²⁷⁶ Kantar, a.g.m., s. 32.

edildiğinde idari mahkemelere müracaat ederek zararlarının tazmini veya işlemin iptalini dava edebileceklerdir⁽²⁷⁷⁾.

Çevre mevzuatı genel olarak nicelendiğinde, birçok ülkedeki durumun aksine ülkemizde çevre hakkının gerçekleştirilmesinin sistemamik ve içerik yönünden idare-yurttaş-yargı ilişkisi bağlamında ele alınmadığı görülmektedir⁽²⁷⁸⁾. ÇK 30 ise bu konuda radikal yaklaşımı yansıtan bir maddedir. İlgili madde çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten haberdar olan veya zarar gören gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvuru hakkını düzenlemektedir. Böylece sözkonusu başvuru ile yönetim harekete geçirilemezse idari yargı yolu açılacak ve sorun yargısal aşamaya intikal etmiş olacaktır⁽²⁷⁹⁾.

Buna karşılık idarenin harekete geçmesi için mutlaka bir başvurunun olması gerekmez. Zira zarara sebep olan olaydan haberdar olduğu takdirde, yönetimin kendiliğinden harekete geçmesi esastır. Klasik idari dava açma olanağı 30. madde olmadan da varolmakla birlikte; idare-yurttaş-yargı ilişkisini kurması yanında, dava açma yeteneğinde menfaat koşuluna kazandırdığı geniş anlam ve tüzel kişilere, özellikle derneklere dava açma ehliyeti yönünden getirdiği yenilikler⁽²⁸⁰⁾ 30. maddenin önemini ortaya çıkarmaktadır.

İdari yargıda iptal davaları İYUK 2/1-a hükmünde düzenlenmişti. Hükmün değişiklikten önceki halinde; iptal davaları, idari işlemler hakkında, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanıyordu.

4001 sayılı kanunla İYUK 2/1-a'da yapılan değişiklikle, iptal davası açmak için gerekli olan menfaat ihlali kaldırılarak yerine hak ihlali kriteri getirilmiştir. Ancak çevre tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konular hak ihlali kriterinin dışında tutulmuştur. Böylece kamu yararını yakından ilgilendiren bu hususlarda menfaat ihlalinin yeterli olduğunu savunanlar olmuştur⁽²⁸¹⁾. Hatta bu konuda

²⁷⁷ Kantar, a.g.m., s. 32.

²⁷⁸ Kaboğlu, "Çevre Hakkı Karşısında İdare ve Yurttaş", s. 134.

²⁷⁹ Özdek, Ö. Yasemin, İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, Ankara 1993, s. 144.

²⁸⁰ Güven, a.g.t., s. 92-93.

²⁸¹ Ayaydın, C, "İptal Davasının Subjektifleştirilmesi", İÜSBFD, S.9, Ekim 1994, s. 6.

menfaat ihlali kriteri de aşularak, ÇK 30. maddeyle de uyumlu olarak haberdar olan herkesin dava açabileceği söylenebilir.

Söz konusu hüküm 21.9.1995 tarih ve AYM kararı ile⁽²⁸²⁾ iptal edilmiştir. Bu konuda düzenleme yapması için yasama organına verilen süre ise aşılmış ve halen boşluk bulunmaktadır. Ancak bu iptalle, menfaat ihlali koşulunu arayan eski rejime dönüldüğü öne sürülmektedir⁽²⁸³⁾. Kanımızca buradaki boşluğun ÇK'nun 30. Maddesi çerçevesinde doldurularak, çevre davaları için menfaat ihlalinin bile aranmaması gerekir.

b. ÇED Olumlu Belgesinin Hukukî Niteliği

Ortaya konması gereken önemli bir sorun da; Bakanlıkça faaliyetin çevresel etkileri hakkında verilen kararın hukukî niteliği konusudur. Bu niteliğin belirlenmesi, bakanlık kararının başlı başına iptal davasına konu olup olamayacağını belirleyecektir.

Bu çerçevede cevaplanması gereken soru, faaliyete yetkili makamca izin, onay, ruhsat vs. verilene kadar geçen süreçte gerçekleştirilen çalışmaların, özellikle bakanlıkça verilen ÇED olumlu belgesinin bir ön-karar ya da danışma niteliğinde olup olmadığı; zincirleme işlemin bir halkasını oluşturup oluşturmayacağıdır. Bunun belirlenmesi için genel olarak idari işlemlerin incelenmesi gerekir.

aa. İdari İşlemler ve Unsurları

İdarenin işlemlerinin iptal davasına konu olabilmesi için üç koşulun gerçekleşmesi gerekir: İdarenin işlemi yönetsel bir işlem olmalıdır, etkili bir işlem olmalıdır ve yönetsel işlem yönetsel kesinlik kazanmalı, idari başvuru yolları tüketilmiş olmalıdır⁽²⁸⁴⁾.

²⁸² İptal kararı, 10 Nisan 1996 tarih ve 22607 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

²⁸³ Bu görüş Fransız Kültür Merkezinde 6.7 Haziran 1997 tarihlerinde İstanbul'da düzenlenen STÖ konulu kollokyumda STÖ ve Türk Danıştay başlıklı tebliği sunan Danıştay Üyesi Acar Oltulu tarafından ileri sürülmüştür.

²⁸⁴ Gözübüyük, A.Şeref, Yönetsel Yargı, 8. Bası, Ankara 1991, s. 127-128.

İdari işlem, idarenin idare hukuku alanında yaptığı tek yanlı hukuksal işlemlerdir. İdarenin görevlerini yaparken ve yetkilerini kullanırken, hukuk düzeninde değişiklik yapan işlemlerinden sadece yönetsel olanları iptal davasına konu olabilir⁽²⁸⁵⁾.

İdari işlemlerin unsurları konusunda ise; kamu hukuku alanında işlemlerin esaslı unsurlarının sayısının, özel hukuktaki işlemlerinkine oranla fazla olduğu görülmektedir. İYUK 2/a idari işlemlerin, yetki, şekil, neden, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için açılacak davalardan söz ediyordu. O halde özel hukuk alanındaki işlemler için aranan irade ve konu unsurları idari işlemler alanında da aranmaktadır. Özel hukuk alanındaki işlemler için istisna olan şekil unsuru ise kamu hukuku alanında kural olarak kendini göstermekte ve işlemin esaslı unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bunun dışında özel hukukun finalist, kamu hukukunun ise kozalist niteliğe sahip olmaları nedeniyle taşıdıkları farklılık, amaç ve neden unsurlarını da idari işlemler için esaslı unsurlar olarak ortaya çıkarmaktadır⁽²⁸⁶⁾.

bb. İdari İşlem Türleri⁽²⁸⁷⁾

İdarenin tek yönlü irade açıklaması ile hukuk alanında değişiklik ve yenilik yarattığı işlemler tek yanlı işlemler; idarenin ve başka kişilerin karşılıklı olarak iradelerini açıklayarak yaptıkları işlemlerse iki yanlı işlemlerdir. Bu işlemlerden sadece tek yanlı olanlar iptal davasına konu olabilirler. İdari işlemin en belirgin özelliği, ilgilinin isteğine bağlı olmaksızın, yönetimin tek yanlı iradesi ile ilgilinin hukuksal durumunda değişiklik yaratabilmesidir. Tüzük, yönetmelik gibi genel işlemler; atama, vergi salma, bir iş yerinin kapatılması gibi birel işlemler, idarenin tek yanlı işlem sahası içinde yer alırlar.

Bir diğer ayırım ise yazılı olan işlemler yazılı olmayan işlemler şeklinde yapılabilir. Kural olarak idari işlemler yazılı olur. Ancak yazılı olmayan idari işlemler de vardır. Yazılı olmayan idari işlemlere karşı da iptal davası açılabilir.

²⁸⁵ Gözübüyük, s. 128.

²⁸⁶ Özay, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul 1996, s. 353-354.

²⁸⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözübüyük, s. 128-141.

Olumlu işlem, idarenin kendiliğinden ya da başvuru üzerine yaptığı işlemlerdir. Olumsuz işlemler ise idarenin bir istemi reddetmesi, lehe olan bir durumdan yararlandırılmamasıdır. İptal davası açılması bakımından iki tip arasında bir farklılık yoktur.

Zımni red kararları ise; idarenin açıkça karar almaması ya da almak istememesi yani susması halinde ortaya çıkar. Kural olarak idare, başvuruların sonuçlarını ilgiliye bildirmekle yükümlüdür. İdarenin 60 gün içinde cevap vermemesi halinde başvuru reddedilmiş sayılır ve buna zımni red kararı denir. İdare bazen susmakla, gerekli işlemi yapmamakla da hukuka aykırı davranmış olabilir. İdarenin açıkça karar almaması ya da almak istememesi durumunda, bu usulle idari karar zımni karar olarak elde edilir ve buna karşı iptal davası yoluna gidilebilir.

Bu başlık altında son olarak düzenleyici işlemlerden bahsedilecektir. Düzenleyici işlemler de birel işlemler gibi iptal davasına konu olabilirler. Sadece düzenleyici işlemin iptali için dava açılabileceği gibi, düzenleyici işleme dayanılarak yapılan idari işlemin iptali ile birlikte düzenleyici işlemin iptali de istenebilir.

cc. Dava Konusu Olmayan İşlemler

Dava konusu olmayan işlemlerin önemli bir bölümünü etkisiz kararlar oluşturmaktadır. İlgilinin hukuksal durumunda değişiklik yaratma sonucunu doğurmayan davacının menfaatini etkiler nitelikte bulunmayan kararlar etkisiz kararlardır. Bunlara örnek olarak yönetimin düşüncesini belirten kararlarla, idarenin yaptığı soruşturma ve hazırlık çalışmaları verilebilir. Kişileri hemen etkileyen nitelikteki işlemler olmayan iç işlemler, etkilerini uygulamaya geçildiğinde ya da örneğin soruşturma sonuçlandığında göstermektedirler. Bunlar başlı başına iptal davasına konu olamazlar⁽²⁸⁸⁾.

Burada konumuzla ilgili olabileceği düşünülen ön çalışmalar ve danışma kararları kısaca açıklanmaya çalışılacak, diğer etkisiz karar türlerine ve dava konusu olmayacak diğer idari işlemlere değinilmeyecektir.

²⁸⁸ Gözübüyük, s. 143.

Yönetmelik kararlar iki aşamada alınır. İlk aşama soruşturma ve hazırlık aşaması, ikinci aşama ise karar aşamasıdır⁽²⁸⁹⁾. İdare, işlem tesis edebilmek için ön bilgiler toplamaya ve bu konuda ön çalışma yapmaya karar verebilir. Bu tür çalışmalar kanun, tüzük, yönetmelik tasarıları olabileceği gibi, kişinin hukukî durumunda değişiklik yapmayı hazırlayıcı tahkikat çalışmaları ve bilgi toplama da olabilir. Bu tür işlemler, ileride doğacak idari işleme temel teşkil ederler⁽²⁹⁰⁾. Bu nedenle de bu işlemlere karşı tek başına dava açılamaz. Ancak bunlara dayanarak alınan idari karara karşı dava açılabilir ve bu davanın içeriğine, hazırlık aşamasında yapılan hatalıklar da sokulabilir. Ancak hazırlayıcı bir işlemin yapılmasının reddi, yönetmelik bir işlemin yapılmasını engelliyorsa, hazırlık işleminin reddine ilişkin karar iptal davasına konu olabilir. Hazırlık aşamasında alınan birçok karar danışma niteliğindedir. Danıştay, istişari kararları, idari mütalaaları, müfettiş raporlarını ve teftiş heyeti raporlarını hazırlık çalışması mahiyetinde görmüş ve tek başlarına iptal davasına konu teşkil edemeyeceklerini belirtmiştir⁽²⁹¹⁾.

Danışma kararları ise bir tür görüş belirten kararlardır ve bunlar asıl kararın alınmasına yardımcı olurlar. Bunlar da tek başına iptal davasına konu olamazlar⁽²⁹²⁾.

dd. Birleşme İşlem⁽²⁹³⁾

İdare alanında da tek bir irade veya kollektif irade yanında, birbirini izleyen, tamamlayan ve birbiriyle birleşen iradeler sözkonusu olabilir. Geniş ve dar anlamda birleşme işlem bu alanda sanıldığından daha yaygın bir kategori olarak mevcuttur. Aynı şekilde ayrılabilir işlem de sadece sözleşmelerin hazırlık aşamasında değil, birden çok işlemin yapılması ile gerçekleşen idari kararlar alanında da görülebilir.

Birleşme işlem birden fazla işlem ve aşamayı kapsamaktadır. Bu işlem ve aşamalar birbirini izleyen, tamamlayan yani birleşen aşamalar ve iradelerdir. Sonuçta tek bir konuyu ortaya çıkaracak birden fazla işlem değişik zaman ve aşamalarda yapılmaktadır ve bu işlemlerin

²⁸⁹ Gözübüyük, s. 144.

²⁹⁰ Alver, Cemil, İdari Yargılama Usulü Kanunu (Açıklamalı-İçtihatlı-Gerekçeli), 3. Bası, Ankara 1993, s. 53.

²⁹¹ Gözübüyük, s. 144-145.

²⁹² Gözübüyük, s. 144.

²⁹³ Özay, s. 383-386.

hepsinin yapılması zorunludur. Birleşme işlemi iki tür altında incelenebilir: Geniş anlamda birleşme işlemi ve dar alanda birleşme işlemi.

Geniş anlamda birleşme işlemi olarak nitelenebilecek müşterek kararname örneğinde birbirini izleyen, tamamlayan ve birleşen iradeleri ne şekil ne de usul yönünden farkedebilmek mümkün değildir.

İki işlemin birbirinden ayrılabilmesi ancak dar anlamda birleşmede sözkonusu olabilmektedir. Geniş anlamda birleşmede ise şeklen tek bir işlem ortaya çıktığından böyle bir ayrılabilirlik sözkonusu değildir. Örneğin vesayet onayına bağlı bir işlem sözkonusu olduğunda, gerek işlemin kendisi gerekse o tüzel kişilik dışında yer alan bir makamın onama işlemi ayrı ayrı ve her ikisi de kendi yapıları içinde kesin olarak ortaya çıktıklarından, iki iradenin değil, iki ayrı işlemin birleşmesi gerçekleşmektedir. Bu bakımdan birleşmenin gerçekleşmemesi durumunda zaten ortada tek bir işlem ve gerçekleşmemiş onay bulunmakta, böyle olunca da ayrılabilirlik kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

c. Değerlendirme

İlgili faaliyetin gerçekleştirilmesine izin, onay, ruhsat veren, idarenin bu tür tasarruflarının, idari yargıda iptal davasının konusunu oluşturabileceği ve bu açılan dava çerçevesinde de ÇED raporunun yeterliliği ve objektifliği konularının tartışılacağı açıktır. Ancak önemli olan sorun, Bakanlıkça verilen ÇED olumlu belgesinin başlı başına dava konusu yapıp yapılamayacağıdır.

Faaliyet izni için, onay, ruhsat, teşvik vs. alınmasından önce faaliyetin çevresel etkileri hakkında bakanlığın kararını belirten ve sunulan ÇED raporu üzerine hazırlanan ÇED olumlu belgesi, bu izin, onay, ruhsat vs'nin verilmesi için gerçekleştirilmesi gereken bir ön-işlem midir? Yoksa bu tür idari tasarruflara dayanak oluşturmasına rağmen başlı başına idari bir davaya konu olabilecek nitelikte bir idari işlem midir?

ÇED Yönetmeliğinin 8. ve 25. maddeleri uyarınca ÇED olumlu belgesi veya çevresel etkileri önemsizdir kararının alınması bir zorunluluktur ve bu belgeler alınmadan faaliyete izin, ruhsat, onay vs. verilemeyecektir. Her nasılsa verilmişse bu gerekler yerine getirilinceye kadar faaliyet mahallin en büyük mülki amirince durdurulacaktır. Bu arada bu gerekler bu gerekler yerine getirilmeden izin, onay, ruhsat vs. veren makamın hizmet kusuru işlediği ve sorumluluğunun sözkonusu olacağı ve yapılan idari tasarrufun da sakat olduğu, zira mevzuata aykırılık taşıdığı ve idari yargıda iptale konu olabileceği açıktır. Böylece 25. madde belki de geçici durdurma hükmünü yerine getirerek, sakat bir işlemi sonradan hukuka uygun hale getirmek ve iptal davası olanağını aşmak amacını taşıyor. Çünkü kanımızca ÇED yükümlülüğü sonradan tamamlanabilir nitelikte bir tali unsur sayılamaz. Daha önce de belirtildiği gibi idarenin ÇED konusundaki yetkisi bağlı yetkidir, idarenin takdir yetkisi yoktur. Hukuka aykırı bu işlemin de iptal edilmesi gerekir.

ÇED olumlu belgesinin danışma niteliğinde bir karar olmadığı açıktır. Diğer mevzuat gereğince sözkonusu faaliyete izin, onay, ruhsat vs. verecek yetkili makam bu belgeyle bağlıdır. Bu bir ön-işlem, ön çalışma da değildir. Olsa olsa rapor hakkında karar verilinceye kadar geçilen aşamalar, inceleme-değerlendirme komisyonunun çalışmaları ve görüşleri bir danışma ve ön-çalışma niteliğinde olabilir. Gerçi, bakanlığın bu konudaki onayı, verilecek ruhsat, izin, onay gibi idari tasarruflara dayanak oluşturur ama bu belgenin alınıp alınmaması ve sonucuna uyulup uyulmaması ilgili idari makamın takdirine bağlı değildir. Bu belge, faaliyeti asıl kurucu nitelikteki idari işlemde önce elde edilmesi zorunlu bir idari işlemi ifade eder.

Bu çalışmaların bir birleşme işlemin unsuru sayılıp sayılmayacağı konusunda ise ön-işlem konusundaki gibi katı olunmaması gerektiğini ve ayrılabilir bir birleşme işlemin ön aşamasını oluşturabileceğini düşünüyoruz. ÇED olumlu belgesi ve izin, onay veya ruhsat, bir işlemin oluşması için birbirini tamamlayan aşamalar olarak görülebilir; ancak bunların her biri birbirinden ayrılarak ayrı dava konusu yapılabilirler görüşündeyiz (Her ne kadar klasik birleşme işlem kalıbına fazla uygun olmasa da).

Ancak uygulamada davalar izin, onay, ruhsat işlemlerine karşı açılmakta ve raporlar da bu dava içinde tartışılmaktadır.

C. KİRLENMENİN MEYDANA GELMESİNDEN SONRAKİ AŞAMADA SORUMLULUK

Kirlenmenin meydana gelmesinden sonraki aşamada sorumluluk - çevre konusunun giderek artan önemi nedeniyle- birinci aşamada yer alan sorumluluk kadar önem taşımamaktadır ancak , bu aşamadaki sorumluluğun esaslı ve etkili olması halinde, çevre kirlenme potansiyelini üzerinde taşıyan kurum, kuruluş, işletme ve kişiler üzerinde caydırıcı rol oynayacağı gözönünde bulundurulduğunda, bu aşamadaki sorumluluğun da önemi ortadadır. Bu ana başlık altında üzerinde en fazla duracağımız konu ise ÇED Yönetmeliğinin çıkarılmasındaki gecikmenin ortaya çıkaracağı sorumluluktur. Zira bu 10 yıllık gecikmenin, telafisi imkansız pekçok çevre zararına yol açtığı açıktır. Bu çerçevede önce uluslararası sorumluluk , daha sonra da sırasıyla idare hukuku , çevre hukuku ve medeni hukuk alanlarındaki sorumluluklar irdelenecektir.

1.Uluslararası Sorumluluk

Çalışmanın birinci bölümünde de belirtildiği üzere, tüm yerküreyi ilgilendiren ortak bir sorun olan çevre alanında uluslararası çalışmalar yoğunlaşmış ve çevre sorunları uluslararası gündemin en temel konularından biri olmaya başlamıştır. Artık devletler çevre alanında ortak hareket yolunu seçmeyi ve işbirliğini tercih etmektedirler. Bu alanda faaliyetler, bir yandan ikili anlaşmalar yoluyla , bir yandan bölgesel ölçekteki düzenlemelerle, diğer yandan ise evrensel bildirgelerle yürütülmektedir. Sorun ÇED ile ilgili çalışmalar yapılması gereğini üye devletlere duyuran uluslararası belgelere aykırılık durumunun uluslararası alanda sorumluluğu gündeme getirip getirmeyeceğidir .

Tüm anlaşmalarda olduğu gibi çevre konusunda da anlaşmalar iki değişik türden hüküm içerebilmektedirler : Kimi hükümler ileriye yönelik birtakım davranış ve faaliyetlere ilişkin yükümlülükler içerirken; devletin iç hukuk düzeninde etki doğuracak nitelikte ve konunun özüne ilişkin kuralları içeren hükümler de vardır.

Çevre sorunlarına ilişkin andlaşmalar daha çok birinci türden hükümler içerirler. Türkiye'nin taraf olduğu andlaşmaların içerdiği hükümlerin büyük bir bölümü de çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yolunda ya öteki devletlerle ve uluslararası örgütlerle yapılacak işbirliği ve ortak çalışma ilişkilerini yada ulusal düzeyde yapılacak çalışmaların ve alınacak önlemlerin öteki devletlerle eşgüdümünü düzenlemektedir. Bu tür andlaşma hükümleri başta hükümet ve ilgili bakanlıklar olmak üzere, yürütme ve yönetim organlarına yöneliktir. Bu tür andlaşma hükümlerinin ilgili yürütme ve yönetim organlarıca yerine getirilmemesinin yaptırımını ise iki düzeyde incelemek gerekir⁽²⁹⁴⁾ :

- Uluslararası hukuk düzeyinde,
- Türk iç hukuku düzeyinde .

Uluslararası hukuk, "Pacta sunt servanda" ilkesi gereğince andlaşmaların tarafları bağladığını ve bunların iyiniyetle uygulanması gereğini öngörmektedir. Bu çerçevede taraflardan herhangi birisinin bir andlaşma hükmünü çiğnemesi sözkonusu olduğunda , öteki taraflar lehine tanınan yaptırımlar ise her somut duruma bağlı olarak şöyle sıralanmaktadır⁽²⁹⁵⁾ : Andlaşmayı tek taraflı fesih hakkı ; andlaşmanın bazı hükümlerini askıya alma hakkı; andlaşmayı uygulamayan tarafın uluslararası sorumluluğunu ileri sürerek zarar - giderim isteme hakkı ; andlaşmada öngörülen özel bir yaptırım varsa onun uygulanması hakkı, kuvvet kullanmaya varmayan zorlama yollarına başvurulması hakkı gibi.

Yetkili organlarca uygulanmayan bu tür bir andlaşma hükmünün Türk iç hukuk düzenindeki yaptırımını ise , bir yasa hükmüne uyulmamasındaki bir yaptırımın aynı olmak gerekir. Zira andlaşmalar, hukukumuzda yasa hükmünde sayılmıştır. Böylece özellikle yönetimin bir andlaşma hükmüne saygı göstermemesi nedeniyle doğrudan zarar gören kişilerin, yönetimi dava ederek zarar-giderim isteme haklarının bulunması gerekir.

Ancak belirtmek gerekir ki, gerek uluslararası hukuk düzeyinde, gerekse iç hukuk düzeyinde sözkonusu yaptırımların uygulanabilmesi için yürütme ve yönetim organlarına bazı

²⁹⁴ Pazarıcı, a.g.m. s. 146

²⁹⁵ Lord Mc.Nair, The Law of Treafor, Clarendon Press, 1961, s. 553 -586 (Aktaran: Pazarıcı, a.g.m., s. 147)

davranış yükümlülükleri getiren andlaşma hükümlerinin yürütme organlarına ve yönetim organlarına çok açık ve kesin görevler vermesi gerekir. Türkiye'nin taraf olduğu andlaşmaların çevre sorunlarının özüne ilişkin hükümler içermesi durumunda ise; bu hükümlerin Türk iç hukukunda bir yasa hükmü gibi uygulanmaları gerekir ve bağlayıcıdır⁽²⁹⁶⁾.

Andlaşmaları kurulan organlarca , ya da işbirliği mekanizmalarınca türetilmiş çevre hukuku kuralları her zaman bağlayıcı güce sahip bulunmamaktadır. Örneğin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) 'nün Bakanlar Konseyince, kurucu anlaşmanın (md.5/b) kendine verdiği görevler çerçevesinde çevre konusunda üye devletlerin izlemesi gereken politikalara ilişkin olarak kabul edilen tavsiye kararı⁽²⁹⁷⁾ bağlayıcı güce sahip değildir. Ancak bu tür organlarca türetilen çevre hukuku kurallarının, bağlayıcı hukuksal güce sahip kurallar olarak benimsendiği durumlarla da karşılaşılabılır. Yine andlaşmalarla oluşturulan kimi organların çalışmalarının ya da çok taraflı işbirliği düzenlemelerinin; daha çok araştırmaya yönelik olmasına rağmen, bu çerçevede alınan kararlar ve gerçekleştirilen çalışmalarda benimsenen ilkeler ve standartların da giderek bağlayıcı çevre hukuku kuralları oluşturması olasılığı büyüktür. Bu alana örnek olarak da , BM Çevre Programı çerçevesinde , 4.2.1975 tarihinde Barselona'da kabul edilen Akdeniz Eylem Plânı verilebilir⁽²⁹⁸⁾.

Uluslararası Çevre Hukuku alanındaki hükümleri bu şekilde tasnife tabi tuttuktan sonra , Çevre hukuku alanındaki andlaşmaları da ikiye ayırarak inceleyeceğiz⁽²⁹⁹⁾ :

- Kirlenmenin önlenmesini derpiş eden andlaşmalar,
- Kirlenmeyi yasaklayan andlaşmalar

Birinci türden andlaşmalar uluslararası sorumluluğa pek esas teşkil etmezler. Kirlenmeyi yasaklayan andlaşmalarsa, daha özel hükümler ihtiva ettiklerinden , devletin uluslararası sorumluluğuna bir esas teşkil edilebilirler.

²⁹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Pazarıcı, a. g. m., s. 147-149

²⁹⁷ 26.5.1972 tarihli ve "Çevre Politikalarına İlişkin Ana İlkeler Konusunda Tavsiye" başlıklı karar

²⁹⁸ Pazarıcı, a. g., s. 149-150

²⁹⁹ Kantar, H.Elvend, "Çevreye Verilen Zararlarda Uluslararası Sorumluluk", Çevre Hukuku Araştırmaları, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ağustos 1981, Ankara, s. 51

Devletlerin , başka devletlerin çevrelerine vermiş oldukları zararlardan ötürü uluslararası sorumluluklarının varlığı bugün artık kabul edilmiş durumdadır⁽³⁰⁰⁾. Sınırlarını kirlenme , "Bir devlette kaynaklanan ve tesirlerini başka bir devlette gösteren kirlenme" dir. Bir devletin bundan dolayı uluslararası sorumluluğu bakımından ilk önce, o devletin diğer devletlerle akdetmiş olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalara bakmak, bunlarda herhangi bir hüküm bulunmadığı takdirde uluslararası hukukun genel prensiplerine başvurmak gerekeceği söylenebilecektir. Böylece bir başka devletin çevresine verilen zararlardan uluslararası sorumluluk ve bu zararlar için tazminat ödenmesi , zarar özel bir kişiye ait bir tesisten meydana gelmiş olsa bile , devletin bir fiilden değil, kendi organlarının ihmalinden dolayı uluslararası seviyede sorumluluğu sözkonusu olabilecektir⁽³⁰¹⁾.

Böylece uluslararası sorumluluk alanında şu genel değerlendirme yapılabilir:

Çevre Hukuku alanındaki anlaşma hükümlerinin çoğunluğu ileriye yönelik birtakım davranış ve faaliyetlere ilişkin kuralları içerir. Bunlar ise daha çok bağlayıcılıktan yoksun olan ve ihlali halinde ihlal eden devletin bu çerçevede uluslararası itibarının zedelenmesi sonucunu doğuracak nitelikteki hükümlerdir. ÇED yükümlülüğü konusunda , uluslararası hukuk alanındaki hükümler daha çok üye devletlere tavsiye şeklinde yönelmektedirler. Ancak bunlar içinde yürütme organlarına açık ve kesin görevler veren hükümlere aykırılık halinde fesih, bazı hükümleri askıya alma vb. yaptırımlar gündeme gelebilir. ÇED 'e tabi tutulmadan faaliyete başlayan bir işletmenin -isterse özel bir kuruluşa ait olsun- sınırlarını bir kirlenme meydana getirmesi halinde uluslararası hukukta tazminat istemi hakkı doğacaktır.

2. İdarenin Sorumluluğu

Çevre işlerinde idare bir yandan hizmet ve yatırım götürücü olarak takdir yetkisini kullanırken, öte yandan da bu tür faaliyette bulunan özel hukuk öznelerine izin vererek bu yetkisini kullanmaktadır⁽³⁰²⁾. Böylece çevre konusunda idarenin sorumlu tutulabileceği iki alan

³⁰⁰ Kantar, a.g.m. s. 51

³⁰¹ Kantar, a.g.m.s. 57-58

³⁰² Ulusoy, a.g.m. s. 134

ortaya çıkmaktadır. Bu alanlardan birincisi , idarenin merkezden yönetim veya yerinden yönetim kuruluşlarına bağlı olarak çalışan işletmelerinin çevreye zarar verici faaliyetlerinden idarenin sorumluluğu; ikincisi ise özel kişilerin çevreye zarar verici faaliyetlerinden idarenin sorumluluğudur. İdarenin sorumlu tutulabileceği ilk alan da iki yönlü olarak incelenebilir : İdarenin bizzat kendine bağlı sanayi kuruluşları ve diğer işletmelerinin çevreyi kirletmesi sonucu ortaya çıkan sorumluluğu ve idarenin herhangi bir idari faaliyette bulunurken (millî savunma, kolluk, kamu hizmeti ve idarenin iç faaliyetleri gibi), özellikle de kamu hizmeti görürken çevreyi kirletmesi sonucundaki sorumluluğudur. İdarenin, özel kişilerin çevreye zarar verici faaliyetlerinden sorumluluğunda ise; özel kişilerce herhangi bir faaliyete başlanmadan önce, idarenin ruhsat, izin, lisans gibi önlemlere başvurması ve sözkonusu faaliyet sonucunda çevre zararı oluştuğu zaman, idarenin, faaliyetin başlamasına izin vermesinden sorumlu tutulması , son olarak da idarenin çevreyi kirletici faaliyetlere engel olmaması, faaliyeti zamanında durdurulmaması ve gerekli idari yaptırımları uygulamamasından dolayı sorumluluğu sözkonusudur⁽³⁰³⁾.

a. İdare Hukuku Alanında Sorumluluk

Günümüzde devletin sorumluluğu, özel hukuk alanındaki zararın tazmini boyutunu aşmış, zararın tazmini amacının yanısıra, devletin hukuka aykırı faaliyetleri karşısında hukukî koruma mekanizmasının etkin bir aracı ve tamamlayıcısı olarak ortaya çıkmıştır ⁽³⁰⁴⁾.İdarenin toplum içindeki etkinliği dolayısıyla , zarar görenlerle görmeyenler arasındaki bozulan dengeyi tekrar kurabilmek için idarenin sorumluluğu ilkesinin uygulama alanının genişlemesi kaçınılmaz olmuştur⁽³⁰⁵⁾. Bu aynı zamanda kişilerin kamu külfetleri önünde eşitliği ilkesinin doğal sonucudur⁽³⁰⁶⁾.

³⁰³ Ulusoy, a. g.m. , s. 134-135

³⁰⁴ Richard Bartlspenger, "Die Folgen von Staatsunrecht als Gegenstand der Gesetzgebung" NLW 1968, s. 1703 vd.; Jurgen Kohl, Die Lehre von Der Unrechtsunfähigkeit des Staates, Köln, 1977, s. 120 (Aktaran: Özgüldür, Serdar, "İdarenin Hukukî Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları", Özay, Kantar, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul, 1996'ya ek, s. 711)

³⁰⁵ Azrak, Ali Ülkü, "İdarenin Toplumsal Muhatara (Sosyal Risk) Kuramına Göre Kusursuz Sorumluluğu", Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu (Ankara, 12-13 Mayıs 1979), İHF Yay. No: 622, İstanbul, 1980, s. 135(Aktaran Özgüldür, s. 711)

³⁰⁶ Xavier Deleros- Bertrand Deleros, "Fransız Hukuk Sisteminde İdari Sorumluluk Rejimi", Fransa ve

XIX. Yüzyılın ikinci yarısına kadar devletin sorumsuzluğu ilkesi egemen olmuştur. Devlet görevlerinin artması, Hukuk Devleti anlayışının gelişmesi, liberal devletten sosyal devlete geçilmesi kamu gücünün sorumsuzluğu ilkesinden uzaklaşmayı gerektirmiştir. Yönetimin sorumsuzluğu ile ilgili kuralların geliştirilmesinde yargı yerlerinin içtihatlarının büyük etkisi olmuştur. Özellikle Fransa'da yönetimin sorumluluğu, Fransız Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesince geliştirilmiştir. Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi bu gelişmenin adımlarını 1873 'de Blanco kararı ile atmıştır ve bu kararında Uyuşmazlık Mahkemesi, yönetimin sorumluluğunun medeni hukuktaki sorumluluktan ayrı bir sorumluluk olduğunu belirtmiştir⁽³⁰⁷⁾.

Devletin sorumsuzluğu ilkesi bizde de Cumhuriyet Dönemine kadar geniş bir uygulama alanı bulmuştur⁽³⁰⁸⁾. 1924 Anayasasında devletin mali sorumluluğuna ilişkin bir hüküm yoktu. Cumhuriyet döneminde idarenin sorumluluğunun temelleri , 1925 tarih ve 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile dolaylı olarak atılmıştır. Ancak tam yargı davalarının temellerini attığı söylenen 19. maddenin A bendinde sadece "rüyeti adli mahkemelerin vazifesi dışında bulunan meseleler hakkındaki idari fiil ve kararlardan dolayı hukuku muhtel olanlar tarafından açılacak davalar(ın)" Danıştayda görüleceği belirtilmiş , bunun dışında başkaca bir kural getirilmemiştir⁽³⁰⁹⁾. 1927 yılından sonra Danıştayın yeniden çalışmaya başlaması ve yönetime karşı açılan tazminat davalarına bakması ile sorumsuzluk ilkesinden uzaklaşmaya başlanmıştır⁽³¹⁰⁾. Bununla birlikte Danıştay ilk zamanlarda, ancak kanunda açıklık bulunan hallerde tazminat taleplerini kabul etmiştir⁽³¹¹⁾.

İdari sorumluluk alanındaki asıl gelişim ise 1961 Anayasasından sonra olmuştur⁽³¹²⁾. Bu gelişmede,yönetimin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu yolundaki kural önemli rol oynamıştır. 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanununun yürürlüğe girmesi ile de 1961 Anayasasının sözkonusu 114. maddesi hükmü tamamlanmıştır.

İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu., Çev. Turgut Candan. Dnş.Yay.No:39, Ankara, 1984, s. 5 (Aktaran: Özgüldür, s. 711-712)

³⁰⁷ Gözübüyük, s. 259-260

³⁰⁸ Gözübüyük, s. 260

³⁰⁹ Duran, Lütfi, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, Ankara, 1974, s. 8

³¹⁰ Gözübüyük, s. 260

³¹¹ Güven, Ayşe, a. g. t. , s. 18

Böylece idarenin mali sorumluluğunun kabulünden sonraki otuz yıllık (1930-1960) dilimde Danıştayın dar yorum ve uygulama ile tazminat davasını çok sıkı kurallara bağlamasının ardından, özellikle 1962 yılından itibaren sorumlulukla ilgili içtihatları hızla genişlemiş; Danıştay Anayasanın 114.maddesi ile kusursuz sorumluluk esasını idare hukukuna sokarken, hizmet kusuru kavramının da esnek bir şekilde uygulanmasını sağlamıştır. Ancak Danıştay uygulamalarından idare hukuku sorumluluğuna uygulanacak kriterler konusunda bir kesinliğin bulunmadığı sonucu çıkmaktadır⁽³¹³⁾. Danıştay önceleri idareyi sorumlu tutmak ve tazminata mahkum etmek için illiyet bağının varlığının ispatlanmasını yeterli bularak , genel ve salt bir sorumluluk anlayışı benimsediği izlenimini veriyorken, bu içtihadını Dava Genel Kurulunun aldığı bir kararla değiştirmiş ve devletin mali sorumluluğu için daha sıkı kurallar koymuştur⁽³¹⁴⁾.

1982 Anayasasının 125. maddesi ile de idarenin sorumluluğu prensibi benimsenmiş , idarenin işlem ve eylemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olacağı kabul edilmiştir. Bu kuralın doğurduğu önemli sonuçlardan biri, yasama organının yönetimin sorumluluğunu ortadan kaldıran bir yasa çıkaramayacağıdır. Anayasa , yönetimin sorumluluğunun genelliği ilkesini belirtmekle yetinmiş , yönetsel sorumluluğun dayanağı ve koşullarına değinmemiştir. Gerek 521 sayılı eski Danıştay Kanunu gerekse İdari Yargılama Usulü Kanunu tam yargı davalarının usul ile ilgili bazı kurallarını düzenlemekte, öze ilişkin kurallara ise değinmemektedir. Böylece ülkemizde hem yönetimin sorumluluğunun dayanağını belirtme , hem de öze ilişkin koşullarını saptama , yargı yerlerinin takdirine bırakılmıştır⁽³¹⁵⁾.

125. madde idarenin mali sorumluluğunu belirleyen soyut bir hükümdür. Sorumluluk ilkesinin bir olumsuz bir de olumlu yanı vardır⁽³¹⁶⁾. Bu hükümde idarenin mali sorumluluğu genel bir sorumluluk olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla Türk idari sistemi içerisinde yer alan tüm kamu tüzel kişileri ilke olarak , hizmet ve faaliyetlerinden dolayı sorumludurlar. Bunun haricinde , kamu gücü ile özel kişiler arasında varolan hassas denge çok çeşitli ve değişken idari faaliyetler dolayısıyla uygulamada sık sık bozulma tehdidi ile karşılaştığından , genellikle idare

³¹² Bkz. Gözübüyük, s. 260

³¹³ Duran, s. 5-8

³¹⁴ Duran, s. 19

³¹⁵ Gözübüyük, s. 260

³¹⁶ Duran, s. 19-20

hukuku sorumluluk kuralları yasal düzenlemelerle dondurulmayıp, bu kuralların mahkeme içtihatları yoluyla geliştirilmesi yönünde bir tercih kullanılmaktadır. Böylece sorumluluk ilkelerini düzenleyen bazı özel kanunların varlığına rağmen , çoğunlukla kanun koyucu herhangi bir kural getirmemekte ve yargıca somut olayın özelliklerine göre kullanacağı bir takdir hakkı tanımakla yetinmektedir.

Sorumluluk ilkesinin diğer yanı ise; yasama ve yargı , giderek de yürütmeye, kamu kesiminde sorumsuzluk hükmü koymamak zorunluluğunu yüklemesidir. Bu nedenle TBMM , devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, verdikleri herhangi bir zarardan sorumlu olmayacaklarına dair bir hüküm çıkaramayacak; mahkemeler de, yürütme ve idarenin kimi işlem ve eylemlerinden dolayı sorumlu olmadığı yolunda bir içtihatla bulunamayacaklardır.

b. Sorumluluk Sebepleri

aa. Hizmet Kusuru

Yönetimin sorumsuzluğu ilkesinden sorumluluk ilkesine geçildiği dönemin ilk zamanlarında , özel hukukun da etkisinde kalınarak , yönetimin sorumluluğunun nedeni kusura dayandırılmıştı. Ancak kamu hukuku alanındaki kusur kavramı ile özel hukuktaki kusur kavramı birbirinden farklıdır ve kamu hukuku alanındaki kusur nesnel niteliklidir. Böylece kast, ihmal, dikkatsizlik, gibi öznel öğeler aranmaksızın yönetimin sorumluluğu sözkonusu edilebilmektedir. Günümüzde ise kusurlu sorumluluğun yanısıra , kusursuz sorumluluk da gittikçe yaygınlaşmıştır⁽³¹⁷⁾.

Bugün idarenin sorumluluğu genel olarak kusur şartının gerçekleşmesine bağlıdır. Bu özel hukuk alanında olduğu gibi bireylerde aranan subjektif nitelikte bir kusur olmayıp , kamu hizmetinin kuruluşu ve işleyişi ile ilgili objektif nitelikte bir hatadır⁽³¹⁸⁾.

³¹⁷ Gözübüyük, s. 262

³¹⁸ Onar, s. 1694

Hizmetin kurulmasından ve işlemlerinden doğan kusur, yönetimin sorumluluğunun koşulu olarak kabul edilmiştir. Yönetimsel sorumluluk nedeni olarak kusur, yönetimin kuruluşundan ya da işleyişinden doğan nesnel nitelikli bir aksaklık ya da bozukluktur⁽³¹⁹⁾. Bu alanda kişisel kusur ile hizmet kusuru kavramlarını ayırmak gerekir. Tüzel kişiliği olan idari kuruluşlar adına işler, birer gerçek kişi olan kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kamu görevlisinin görevle ilişkisi olmayan ya da dolaylı olarak ilişkisi bulunan kusuru kişisel kusur; kamu görevlisinin yönetime ve yürüttüğü hizmetlere ilişkin kusurlu davranışı ise hizmet kusurudur. Hizmet kusurundan dolayı zarar görene karşı yalnızca yönetim sorumludur⁽³²⁰⁾. Daha net bir şekilde hizmet kusuru kavramı şöyle aktarılabilir : "İdarenin , hizmetin kuruluşunda , işleyişinde ve personeli üzerinde gözetim ve denetim görevini yerine getirmesinde görülen nesnel ve anonim nitelikteki kusuruna hizmet kusuru denmektedir"⁽³²¹⁾.

Hizmet kusuru nedeniyle tazminata hükmedilmesinde Danıştayımız da Fransız Danıştay gibi, hizmetin geç işlemesi, kötü işlemesi veya hiç işlememesi kriterlerini esas almakta ve bu halleri hizmet kusuru saymaktadır⁽³²²⁾. Öğretide idare hukukçularının önerdikleri ölçütler dışında, yargı organları da birtakım niteliklemlerle bu kavramın içeriğini zenginleştirmektedirler: idari bir kararın mevzuata veya hukuka aykırılığı, hukuk kurallarının yanlış yorumlanması, personelin teknik bilgi ve tecrübelerinin eksikliği, ilgililere yanlış bilgi verilmesi, ihtiyatsızca verilen sözlerin ve yapılan bağlantıların gereklerinin yerine getirilmemesi... gibi.⁽³²³⁾

Tüm bu kriterler yol gösterici olmakla birlikte bir olayda hizmet kusurunun varlığının saptanması zamana, yere, hizmetin yerine getirilmesinde kullanılan teknik araç ve olanaklara bağlıdır. Bu koşullardaki farklılık, olayda hizmet kusuru teorisinin uygulanıp uygulanmasını da etkileyecektir⁽³²⁴⁾

³¹⁹ Gözübüyük, s. 262-263

³²⁰ Gözübüyük, s. 263

³²¹ Düren, A, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara, 1979, s. 287 (Aktaran: Güven, a. g. t. , s. 27)

³²² Ayrıntılı bilgi için Bkz. Gözübüyük, s. 264-268

³²³ Odent, Raymond, Contentieux Administratif, 1971, s. 720 (Aktaran: Güven, a. g. t. , s. 27)

³²⁴ Waline, Marcel, "Droit Administratif", 6.bası, Librairie du Recueil Sirey, s. 591 (Aktaran: Güven, a. g. t. , s. 27)

Çevre kirliliğinden doğan zararlarda, dolaysız ve dolaylı kirleten sıfatıyla idarenin sorumluluğu başrolü oynayacaktır⁽³²⁵⁾. Çevre kirliliğinden doğan zararlarda; bir kanun hükmüne aykırılık, takdir yetkisinin kötüye kullanılması, çevre koruma kurallarında belirtilen standartlara uygun olmayan kuruluşlara ruhsat verilmesi, imar düzenlemelerinde belirtilen nitelikleri taşımayan inşaatlara izin verilmesi, konumuz açısından en önemlisi çevresel etki değerlendirmesi raporlarının sonuçlarının dikkate alınmaması, tehlikeli olarak bilinen bir bölgede bir faaliyet veya inşaat onay verilmesi, gözlem ve denetim görevlerinin ciddi bir tarzda ihmal edilmesi gibi haller hizmet kusuru oluşturabilecek durumlardır. Hizmet kusuru gerekçesiyle idarenin sorumluluğuna başvurabilmek için, devletin eylem ve ihmalinin idare edilenlerin çıkarına ciddi bir saldırı niteliği taşıması ve zarar ile idari tasarruf arasında illiyet bağının varlığının ispat edilmesi gerekmektedir⁽³²⁶⁾.

Çevre kirliliği alanında idarenin sorumluluğu açısından önemli bir nokta da, hizmet kusuru ile kişisel kusur arasındaki fark ve sınırların tespit edilmesidir⁽³²⁷⁾. Ancak hizmet kusurunun belirlenmesinde olduğu gibi kişisel kusuru da kolaylıkla saptayacak kesin bir kriter yoktur. Bu konuda öğreti ve içtihadın geliştirdiği başlıca ölçütler subjektif teori ve objektif teoridir. Subjektif teoriye göre; bir olayda kamu görevlisinin kişisel tutkularının, zayıflıklarının, hırslarının meydana getirdiği zararlar sözkonusu ise kişisel kusurdan; anonim ve belli bir kişiye isnad etme olanağı bulunmayan bir hata mevcutsa hizmet kusurundan söz edilir. Aralarında Duguit'in de bulunduğu bir grup tarafından savunulan objektif teoriye göre ise; hiçbir kişisel çıkar gütmeye amacı olmasa bile; örneğin kamu görevlisinin takdir yetkisini yerinde kullanmaması nedeniyle meydana gelen zararlar için mağdurların kamu görevlisini idareden ayrı olarak da dava edebilme hakkı doğacaktır. Bu grup içinde bazı yazarlar teorisinin katılığını gidermek için sorumlulukta aranılan kusur şartının basit değil, ağır olması gerektiğini savunmuşlardır⁽³²⁸⁾.

³²⁵ Serazon, Rona, "Doğal Çevrenin Özel Hukuk Araçlarıyla Korunmasındaki Yetersizlikler", Kaneti'ye Armağan, Aybay Yayınları, İstanbul, 1996, s. 108

³²⁶ Bianchi, François, Pollution Atmosphérique et Droit Prive, Editions Payot, 1989, s. 222 vd.(Aktaran: Güven, s. 28)

³²⁷ Güven, a. g. t. , s. 29

³²⁸ Bkz. Güven, a. g. t. , s. 29-30

Ülkemizdeki uygulamada Fransız uygulaması takip edilmekte, Danıştay ve Yargıtay, ajanın suç niteliğini taşıyan eylemlerinde veya ağır kusur ya da kasıtlı davranışının bulunduğu hallerde, kişisel kusurunun mevcut olduğu yönünde kararlar vermektedir⁽³²⁹⁾.

Çevre kirliliği dolayısıyla gündeme gelen tazminat davalarında genellikle zararın büyük çapta olması, tesis ve işletmelerin aktüel organizasyonlarının ve fabrika prosedürlerinin karmaşıklığı gibi sebeplerle kusurlu olarak çevre kirliliği veya bozulmasına neden olan tasarrufu gerçekleştiren kamu görevlisinin tam olarak belirlenmesinin olanaksızlığı veya zorluğu karşısında mağdurların tazminat taleplerini, çoğunlukla mali olanakları daha geniş olan idareye yönelttikleri görülmektedir⁽³³⁰⁾.

bb. Kusursuz Sorumluluk

Yönetimin işleyişinden doğan zararların hizmet kusuruna dayanarak karşılanabilmesi için, yönetimin kusurlu olduğunun kanıtlanması gerekir. Kişilerin, yönetimin etkinliklerinden dolayı uğradıkları zararları, her zaman yönetimin kusurlu davranışına dayandırma olanağı bulunmamaktadır. Yönetimin bazı davranışlarından doğan zararların, yönetimin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın karşılanması yoluna gidilebilir. Bu tür idari sorumluluk, özel hukuk alanında olduğu gibi idare hukuku alanında da yardımcı ve ayrı bir sorumluluk olan kusursuz sorumluluktur⁽³³¹⁾.

İdare hukuku alanında kusursuz sorumluluğun uygulama alanı özellikle 1961 Anayasasından sonra genişlemiştir. Bunda da yönetimin sorumluluğu ilkesini getiren, anayasanın 114. maddesinin büyük etkisi olmuştur. Bu ilkenin uygulanması, hangi durumlarda kusursuz sorumluluğa gidileceğini belirleme ise yasama organının takdirine bırakılmıştır. Yasama organı tarafından bu alanda bırakılan boşluk ise, yargı yerlerinin içtihatları ile doldurulmaktadır⁽³³²⁾.

³²⁹ Bkz. Gözübüyük, s. 269-270

³³⁰ Özay, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul, 1994, s. 588-590 (Aktaran: Güven, a. g. t. , s. 588-590)

³³¹ Gözübüyük, s. 277

³³² Gözübüyük, s. 277

İdarenin kusura dayanmayan sorumluluğu için çeşitli teoriler geliştirilmiştir: Risk teorisi, kamu külfetleri önünde eşitlik ilkesi, sebepsiz iktisap teorisi, hakkaniyet ve nasfet ilkesi. Öğretide sürdürülen asıl tartışma ise, risk teorisi ve kamu külfetleri önünde eşitlik teorisinin birlikte mi, yoksa birbirlerine alternatif olarak mı kusursuz sorumluluğun temelini oluşturacakları yolundadır⁽³³³⁾.

Genel olarak risk teorisini benimseyen Fansız Yazarlar, asıl olarak idarenin tehlikeli faaliyet ve araçları kullanarak verdiği zararlardan sorumlu tutulmasını ifade eden risk teorisini gerçek uygulama alanı dışına çıkararak, tüm kusursuz sorumluluk hallerini kapsar bir ilke haline dönüştürmüşlerdir⁽³³⁴⁾.

Bizde de S.S. Onar, kusur sorumluluğu ilkesinin yetersiz kalmaya başlamasıyla, hizmet kusuru idare hukuku sorumluluğunun asli dayanağı olmak şartıyla; adalet duygularının bazı hallerde hiç bir kusuru bulunmayan idareyi de oluşan zararı tazmine zorladığını belirtmektedir⁽³³⁵⁾.

Bununla birlikte kusursuz sorumluluğu iki teoriye birden dayandıran görüşler de vardır. Kusursuz sorumluluk daha çok yönetimin tehlike taşıyan etkinlikleri dolayısıyla ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında, kamu yükümleri karşısında eşitlik ilkesine ters düşen zarar verici davranışlar dolayısıyla ya da hukuka uygun yönetsel işlemlerden doğan zararlar ile, kamu hizmetine katılanların uğradıkları zararların karşılanmasında kusursuz sorumluluk ilkesi uygulama alanı bulmaktadır. Bu görüş günümüz yazarlarının benimsedikleri görüştür⁽³³⁶⁾.

Kusursuz sorumlulukta yönetimin davranışı ile uğranılan zarar arasında nedensellik bağının kanıtlanması yeterlidir. Yönetimin davranışının kusurlu olduğunun kanıtlanmasına gerek yoktur. Yönetimin sorumlu tutulabilmesi için yönetimin tutum ve davranışının hukuka aykırı olması da gerekli değildir⁽³³⁷⁾.

³³³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Güven, a. g. t. , s. 31-36

³³⁴ Güven, a. g. t. , s. 35

³³⁵ Onar, s. 1709

³³⁶ Gözübüyük, s. 277-278; Güven, a. g. t. , s. 35

³³⁷ Gözübüyük, s. 278

i- Risk Teorisi

Hasar ya da risk kavramı, yönetimin tehlikeli bir etkinliğinin ya da kuruluşunun varlığını gösterir. Bu gibi etkinliklerin yürütülmesi, bu kuruluşlara sahip olmaktan dolayı, kişilere verilen özel ve olağanüstü zararların karşılanması gerektirir⁽³³⁸⁾. Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin risk teorisi uyarınca sorumlu tutulmaları, kamu yararı amacıyla sürdürülen faaliyetin veya kamuya ait eşyanın tehlikeli bir nitelik taşımasına bağlıdır. Bu gruba giren idari faaliyet ve eşyaların bünyelerinde barındırdıkları potansiyel tehlikeye karşı, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde onlardan yararlanmak bir zorunluluktur. İlgililer ve üçüncü kişiler için kaçınılmaz olarak zarar verici sonuçlar doğurucu olan ve kollektif yararı gerçekleştirmek amacıyla kullanılan çeşitli silahlar, gemiler, uçaklar, tehlikeli araçlar, kurulup işletilen nükleer santraller, barajlar, cephanelik ve mayınlı alanlardan kaynaklanan zararlar idarenin risk teorisi uyarınca sorumlu olduğu zararlardır. Bu ana faaliyetler gibi, işlevleri daha çok bu ana faaliyetleri tamamlayıcı, koruyucu, bakım ve onarımını sağlayıcı nitelikte olan yan faaliyetlerin yol açtığı zararlar da, ilgililer ve üçüncü kişiler açısından tehlike taşımaları halinde risk teorisinin uygulama alanına girerler. Sözkonusu teorinin önemli bir uygulama alanı da bayındırlık iş ve tesislerinin bireylere karşı verdikleri zararların gideriminde ortaya çıkmaktadır⁽³³⁹⁾.

ii- Kamu Külfetleri Önünde Eşitlik İlkesi

Yönetimin kamu yararı ve düzeni düşüncesiyle yaptığı kimi hizmetler, yönetime yükletilecek bir kusur olmadan veya bünyesinde bir tehlike taşımadan kimilerinin bir zarara uğramasına neden olabilir. Bu gibi zararların karşılanması, kamu külfetleri önünde eşitlik ilkesine dayandırılmaktadır. Bu şekilde oluşan bir zarara belli kişiler tarafından katlanması bu ilkeye aykırı olabileceği gibi, hakkaniyete de uygun düşmez. Bu türden özel zararların kusursuz sorumluluk ilkesine dayanarak yönetimce karşılanması gerekir⁽³⁴⁰⁾. Kamu hukukunda devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu külfetleri önünde eşitlik ilkesine uygun olarak sorumlu tutulmasında belirleyici olguyu, devletin kamusal faaliyetleri sırasında bir bireye veya bireyler topluluğuna, diğer kesimlere göre özel ve somut bir zarar ıka etmesi ve bunun sonucu olarak

³³⁸ Bkz. Gözübüyük, s. 278

³³⁹ Güven, s. 44-46.

da o kesim için diğere bireylerden daha ağır bir fedakarlığın doğumuna neden olması oluşturmaktadır⁽³⁴¹⁾. Mülkiyet hakkının kamu yararına uygun bir biçimde sınırlandırılması (bu çerçevede bu müdahalenin en ağırını kamulaştırma oluşturmaktadır. Bunun dışında bireyin mülkiyet hakkını kamulaştırmaya oranla daha yumuşak bir biçimde kısıtlayan idari irtifak tesisi de kamu yararına uygun olarak taşınmaz mülkiyetinden doğan yekilerin kullanılmasını ya da bunlardan yararlanılmasını devlet ve kamu tüzel kişileri lehine, bir bedel karşılığında kısıtlayan müdahalelerdir), imar plânları ile verilen zararlar ile bayındırlık iş ve eserlerinin sebep olduğu zararlar, Türk Hukukunda kamu külfetleri önünde eşitlik ilkesinin uygulanma alanlarıdır⁽³⁴²⁾.

c. ÇED Alanında İdarenin Sorumluluğu

Pekçok alanda düzenleme yetkisini yürütmeye bırakan Çevre Kanununun 10. maddesinin çıkarılmasını öngördüğü ÇED Yönetmeliği, kanunda öngörüldüğü gibi beş aylık süre içerisinde değil, ancak 10 yıllık gecikmeyle yürürlüğe konabilmiştir. Gecikme, Çevre Kanununun uygulanması ve etkinliği bakımından önemli bir boşluk ve eksiklik yaratmıştır⁽³⁴³⁾.

Söz konusu gecikmede hem Çevre Genel Müdürlüğü, hem Çevre Müsteşarlığı ve hem de Çevre Bakanlığının sorumluluğu vardır. İdarece, yasal bir görev yerine getirilmemiştir. Yürütmenin ihmali bir hizmet kusuru oluşturur ve yukarıda anılan idari birimlerin sorumluluğunu gerektirir⁽³⁴⁴⁾. Bu bir ağır hizmet kusurudur⁽³⁴⁵⁾.

Yönetmelik bir genel düzenleyici işlemdir. Genel düzenleyici işlem yapabilme yetkisi birinci derecede yasama organlarına, anayasanın ve kanunların açıkça izin verdiği ve gösterdiği konu ve hallerde yargı ve yürütmeye de aittir. Yürütme tarafından düzenleme yetkisi

³⁴⁰ Gözübüyük, s. 279

³⁴¹ Ulusan, İlhan, Medeni Hukukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi ve Uygulama Alanı, İstanbul, 1977, s. 22 (Aktaran Güven, s. 39)

³⁴² Ayrıntılı bilgi için bkz. Güven, a. g. t., s. 39-44.

³⁴³ Kaboğlu, Çevre Hakkı, 3.Bası, s. 53.

³⁴⁴ Kaboğlu, Çevre Hakkı, 2.Bası, Ocak 1995, s. 71; Ayrıca Tokuçoğlu Bülent, "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu Uygulaması Başlatılmalıdır", İzmir Barosu Dergisi, Ekim 1991, S. 4, Yıl:56, s. 96; aynı görüşte Sait Güran ve Yıldızhan Yayla, Çevre Koruma, Türkiye Çevre Koruma ve Yeşillendirme Kurumu, Temmuz 1985, S. 25, s. 30 ve s. 15 (Röportaj)

kullanılarak konulan kurallar; kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi isimler taşımakla birlikte içeriklerine bakıldığında kanunla aralarında sadece bir derece ve bağımlılık farkı bulunduğu, bunların sürekli, soyut ve nesnel, genel durumları belirlemekte oldukları görülür. Bunlar; genel, soyut, kişisel olmayan ve özellikle uygulanmakla tükenmeyen bir niteliğe sahiptirler ve aynı nitelikte durumlar yaratırlar⁽³⁴⁶⁾.

Bir yönetmeliğin gecikme sebebi olarak teknik ve hukuksal hazırlığının bitmemiş olması gösterilebilir. Ancak yönetmeliğin makul bir sürede çıkacağına dair belirtiler varsa böyle bir gecikme olağan karşılanabilir. Ama kanunun uygulanabilmesinin yönetmeliğin çıkarılmasına bağlı olduğu bu somut durumda, böyle bir gecikme ile yürütme görevini ihmal etmiştir⁽³⁴⁷⁾. Düzenleyici işlem yapma yoluna gitme yönetimin takdirine bırakılmıştır. Ancak hiyerarşik sıralamada bir üst sırada yer alan bir metin, örneğin bir yasa ya da tüzük , yönetmelik çıkarılmasını emrediyorsa, yönetim buna uymak zorundadır. Böyle bir halde yönetimin takdirinden söz edilemez⁽³⁴⁸⁾.

İdare yasal süre ile bağlı olduğu ama yerine getirmekten kaçındığı yönetmelik çıkarma ödevinde bir açmazla karşı karşıya kalmıştır. Çevre Kanununun öngördüğü ve kanunun amacına uygun bir yönetmelik çıkardığında bu yönetmelik, idareyi ve diğer kurum ve kuruluşları da bağlayacak; bu durumda idare dava üzerinde serbest tasarruf yetkisini kaybedecekti. Çevre Kanununun amacına aykırı bir yönetmelik çıkarıldığında ise; hiyerarşik sıralama gereği kanuna aykırı olan yönetmelik iptale mahkum olacaktır⁽³⁴⁹⁾.

Peki bu çerçevede yürütmenin idari sorumluluğu nedir ? İptal davası gündeme gelebilecek midir?

İptal davası , hukuka aykırı bir yönetsel işlemin yönetsel yargı yerlerince iptal edilmesini sağlayan bir dava türüdür. Yürütmenin sorumluluğunun daha çok siyasi olduğu bu durumda⁽³⁵⁰⁾

³⁴⁵ Kaboğlu, Çevre Hakkı, 3.Bası, s. 84

³⁴⁶ Özay, s. 327-328

³⁴⁷ Güran, Sait, "Yürütme Görevini Savsaklıyor" Çevre Koruma, s. 30. (Ayrıntılı dipnot için bkz. dipnot 344.)

³⁴⁸ Gözübüyük, s. 134-135

³⁴⁹ Tokuçoğlu, Bülent, "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu Uygulaması Başlatılmalıdır", İzmir Barosu Dergisi, Ekim 1991, Yıl 56, S. 4, s. 96-97

³⁵⁰ Güran, adı geçen röportaj, Çevre Koruma, s. 30

yürütmeye karşı yönetmeliğin çıkarılmamasından dolayı iptal davası açılması düşünülemez zira, ortada yönetimce alınmış bir karar yokken, yönetimi belli bir davranışa zorlamak için iptal davası açılmaz. “İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez”⁽³⁵¹⁾. İlgililerin düzenleyici işlem çıkarılması yolundaki isteminin, yönetimce açık ya da üstü kapalı bir biçimde reddedilmesi durumunda, bu red kararı iptal davasına konu olabilir⁽³⁵²⁾. Ancak doğrudan doğruya yürütmenin bu konudaki ihmali bir iptal davasına konu olamaz. İdari başvurunun reddi halinde iptal davası açılmış ve mahkemece iptale karar verilmiş olması, bu yargı kararının doğrudan uygulanabilmesine olanak tanımaz, görev yine yürütmededir. Ama yargı kararına rağmen görevin savsaklanması, Danıştay kararlarına göre ağır hizmet kusurudur ve yönetimin tazminata mahkum edilmesini gerektirir⁽³⁵³⁾.

Burada iptal davasından çok, idare aleyhine açılacak tam yargı davaları üzerinde durulacaktır. Söz konusu gecikmede idarenin bir hizmet kusuru işlediği belirlendiğine göre; belli koşullarda, yönetmelik çıkmadığı için, zarara uğrayan bireylerin tazminat davası açma hakkı gündeme gelebilecektir⁽³⁵⁴⁾. Bu durumda ÇED raporu uygulaması başlatılmadığı dönemde, bu rapora tabi olmadan faaliyete başlayan bir işletmenin faaliyetinden zarar görenler, ÇED Yönetmeliğini çıkarmayarak bu zararın meydana gelmesine yol açtığı için idareye karşı da tazminat davası açabileceklerdir.

Böylece idarenin yönetmeliğin çıkarılmasındaki gecikmede sorumluluğu ve bunun yaptırımını ortaya konmaya çalışıldıktan sonra olayın bir de ikinci boyutu incelenmelidir. Bir ÇED raporunun sonuçları idarece dikkate alınmadığı veya ÇED raporunun doğruluğu konusunda, idarenin denetimde gerekli özen ve ihtimamı göstermediği, onay verilmemesi gereken faaliyetlere Bakanlıkça ÇED olumlu belgesi veya mahalli kurullarca çevresel etkileri önemsizdir kararı verilmesi hallerinde idarenin hangi yaptırımlara uğrayacağı konusu ikinci boyutu oluşturmaktadır. Bu konuda iptal davası açılması hususu ileride incelenecektir. Bunun dışında bütün bu hallerde idarenin bu faaliyetlerinden dolayı zarara uğrayan kişilerin koşulların

³⁵¹ Danıştay 5.D'nin 15.11.1977 gün ve E.74/2691, K.77/5440 sayılı kararı (Aktaran: Gözübüyük, s. 130)

³⁵² Gözübüyük, s. 135

³⁵³ Gözübüyük, s. 237

³⁵⁴ Bkz. Güran, adı geçen röportaj, Çevre Koruma, s. 30; Yayla, Yıldızhan, "Yönetmeliklerin Gecikmesi İdarenin Sorumluluğunu Artırmaktadır" (Aynı sayıda yayımlanan röportaj bkz. dipnot 344), s. 15.

gerçekleşmesi halinde faaliyete onay veren makamla birlikte , ÇED raporu konusunda yetkili olan Bakanlığa karşı da tazminat davası açma hakları olduğu açıktır.

d. Yönetmelikten Önce ÇED Uygulamalarının Başlatılması Sorunu

Çevre Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten (9.8.1983), ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği 7 Şubat 1993'e kadar ÇED Yönetmeliği çıkarılmamış olsa bile , ÇED uygulama yükümlülüğü mevcuttur. Sorun, Yönetmeliğin geç çıkarılmış olmasının , çıkarılmadığı süre içinde Çevre Kanununun 10. maddesinin hayata geçirilmesini engelleyip engellemediğidir. Yürütmenin ihmali ÇED yükümlülüğünü içeren 10. maddenin atıl kalmasına neden olmamalıdır.⁽³⁵⁵⁾

ÇED Yönetmeliğinin çıkarılmadığı dönemde bile idare, çevreyi kirletecek, çevre sorunlarına yol açabilecek kurum ve kuruluşların yatırımlarına izin vermeden önce ÇED raporunu ısrarla istemek zorundadır. Bu hukukî zorunluluğun kaynağını aldığı normlar ise bizzat Çevre Kanununun kendisi, 10. maddesi ve 1982 Anayasasının 56. maddesidir⁽³⁵⁶⁾. ÇED raporunu istemek ya da istememek konusunda idarenin bir takdir yetkisi yoktur. İdarenin kamu hizmeti görevini gerçekleştirirken yapacağı işlem ve alacağı kararın konusu, sebebi ve yeri Çevre Yasasında ve Anayasada gösterilmiş olduğundan ve idare işlemi gösterilen doğrultuda yapmak zorunda bulunduğu buradaki yetkisi bağlı yetkidir. İdarenin bağlı yetkiye aykırı hareketi ya da bağlı yetkinin zorunlu gereklerini yerine getirmekten kaçınması bir hukuka aykırılık, kanunsuzluk olarak kabul edilir. İdare, hizmetin hiç işlememesi nedeniyle oluşan hizmet kusurundan hukukî ve mali açıdan sorumlu tutulabilir⁽³⁵⁷⁾.

Yönetmeliğin çıkarılmasından önceki aşamada ÇED raporu uygulamaları için her ne kadar ulusal düzenlemelere ihtiyaç varsa da, raporun neleri içereceği konusunda değişik

³⁵⁵ Bkz. Kaboğlu, İbrahim Ö., Çevre Hakkı, 2.Bası, Ocak "1995, s. 71; aynı görüşte Özkan, Noyan, "Hukuk Açısından Sinop Nükleer Santral Projesi", Yeni Türkiye, Çevre Özel Sayısı, s. 387

³⁵⁶ Tokuçoğlu, a.g.m., s. 97

³⁵⁷ Tokuçoğlu, a.g.m., s. 97

ülkelerin uygulamalarından hareketle oluşan standartlar gözönüne alınabilirdi⁽³⁵⁸⁾. Böylece ÇK.10. madde kapsamına giren kurum, kuruluş ve işletmeler kamu veya özel ayrımı yapılmaksızın ÇED raporu hazırlamakla yükümlü tutulmalıydı⁽³⁵⁹⁾.

Burada yapılabilecek olan bir saptama da şudur: ÇED konusunda yetki çevre idaresine ait olduğuna göre, yönetmelik biçiminde düzenleyici işlemi yapmayan idarenin, maddenin doğrudan uygulanması yönündeki yaklaşımdan öncelikle kaçınacağı söylenebilir. Bu halde de ÇED Yönetmeliğinden önce ÇED uygulamalarının başlatılmasında asıl görev, denetimi yapacak olan mülki idare amirlerine ve çevre sorunlarına yol açabilecek kuruluşlara karşı başvuru haklarını kullanarak yargısal denetim mekanizmasını harekete geçirecek ve ÇED raporunun hazırlanmasını talep edecek konumda olan yurttaşlara düşmektedir⁽³⁶⁰⁾.

Yönetmelikten önce de ÇED yükümlülüğünün mevcut olması gerektiği tezi Yargıya da yansımıştır. Aliğa Termik Santral Davasında, Danıştay İdare Dava Daireleri Genel Kurulunun 17.11.1989 tarih ve 1989/422 sayılı kararı şöyledir: "... Her ne kadar maddenin (10) ikinci fıkrasında ÇED raporunun hangi tip projelerde isteneceği, içereceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esasların yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmakta ve henüz bu konuda bir yönetmeliğin çıkarılmadığı anlaşılmakta ise de; kanunun 31. maddesinde, bu kanunun uygulanması ile ilgili çıkarılacak yönetmeliklerin, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak, Çevre Bakanlığınca hazırlanıp, kanunun yürürlüğe girmesinden başlayarak en geç 5 ay içerisinde RG'de yayımlanarak yürürlüğe konulacağına hüküm altına alınması ve ayrıca 10. maddede "ÇED raporu"nun niteliklerinin gösterilmesi karşısında böyle bir yönetmeliğin yürürlüğe konulmamasının, ÇED raporunun hazırlanamayacağı anlamında düşünülmesi mümkün değildir..."

Yatağan Termik Santral Davasında Aydın İdare Mahkemesinin 9.12.1993 gün ve 1993/830 nolu kararı :

³⁵⁸ Kaboğlu, Çevre Hakkı, 2. Bası, s. 71.; Aynı görüşte Tokuçoğlu, a.g.m.s. 98

³⁵⁹ Kaboğlu, Çevre Hakkı, 2. Bası, s. 71

³⁶⁰ Kaboğlu, Çevre Hakkı, 2. Bası, s. 71-72

“... Tasarı, program, tesis ve faaliyet tarihi ne olursa olsun çevre kirliliğine yol açan, insan sağlığını olumsuz etkileyen işletmelerin, yol açabilecekleri zararları en aza indirmek için, tesislerini kanun ve yönetmeliklerde öngörülen koşullara uydurmak, gerekli önlemleri almak zorunda olduğu, tesis izninin alınmasını zorunlu kılan yasal düzenleme kuruluş aşamasından sonra yürürlüğe girmiş olsa bile açılma ruhsatı olmadan faaliyete geçemeyeceği anlaşılmaktadır ...³⁶¹⁾”

7.2.1993 tarihinde yürürlüğe gire ÇED Yönetmeliğinin geçici birinci maddesine göre, “Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin ve/veya onay alınmış faaliyetlere bu yönetmelik hükümleri uygulanamaz”. Bir başka ifade ile yönetmelik yayımlanmadan önce Çevre Bakanlığına başvuruda bulunan ve incelemesi devam eden faaliyetlerde, inceleme durdurulacak ve ÇED Yönetmeliğinde düzenlenen ÇED süreci başlatılacaktır. Bu başvurunun yönetmeliğin yürürlüğe girdiği günden önce yapılması, sahibine hiçbir hak vermeyecektir⁽³⁶²⁾.

3. Özel Hukuk Alanında Sorumluluk

Kirlenmenin meydana gelmesinden sonraki aşamada koşulların gerçekleşmesi halinde tazminatla sorumlu olan sadece idare değildir. Bu çerçevede kirlenmeyi meydana getiren işletme sahibi ve çevreye zararlı işletmenin kuruluşu aşamasında gerçeğe aykırı rapor hazırlayanların da bu nedenle tazminatla sorumlu tutulabilmeleri gerekir. Bu bağlamda yönetimin özel hukuktan doğan sorumluluğunun varlığı da gözönünde bulundurulmalıdır.

Bugün bütün devletlerde hukukî sorumluluğun kabul edildiği görülmektedir. Zarar veren veya zarara engel olmak konumunda bulunan kişilerin hukuken sorumlu tutulmaları eskiden beri kabul edilen bir esastır, üstelik de çevrenin korunmasında caydırıcı yönü itibarıyla etkili bir yoldur⁽³⁶³⁾.

³⁶¹ İlgili kararları aktaran, Özkan, a.g.m., s. 387

³⁶² Özkan, a.g.m., s. 387

³⁶³ Kantar, H.Elvend, "Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı", İstanbul Barosu Dergisi, C. :58, S. 1-2-3, Yıl: 1984, s. 27

a. Özel Hukuk Sorumluluğunda Dayanılacak Normlar

Çevre hukuku ile ilgilenen medeni hukukçuların bir bölümünün eğilimi, çevrenin kirlenmesinden sonraki aşamada, medeni hukuk ilke ve kurallarının, sorunun çözümü için yeterli olduğu yönündedir. Zira medeni hukuk doktrini ve hukuk mahkemeleri uzun bir süre Çevre Kanununu ihmal ederek, bu kanunu yok saymışlardır⁽³⁶⁴⁾. Hukuk mahkemelerinin Çevre Kanununu ihmal etme nedenleri, bir yandan Çevre Kanununun ilgili maddelerindeki sorumluluk türünün belirsizliğine, öte yandan da Çevre Kanununun öngördüğü, kirlenme sınırlarına ilişkin yönetmeliklerin henüz çıkarılmamış olmasına bağlanmıştır. Ancak yönetmelikler çıkmadan Çevre Kanununun uygulanamayacağını iddia etmek aynı zamanda zarar görenin lehine olan bir olguyu onun aleyhine çevirmek demek olur. Yönetmelik ile oluşturulacak standartlar, ilgili faaliyetin çevreyi kirlettiğine dair karine olabilir, ancak faaliyetin çevreyi kirletmediğine dair bir dayanak olamaz⁽³⁶⁵⁾.

Çevre Kanunu ve Medeni Kanun çerçevesinde sözü edilen normlar, ÇK'nun 28. maddesi, MK'nun komşuluk hukukuna ilişkin 656 ve 661. maddeleri ve BK'nun yapı eseri malikinin sorumluluğuna ilişkin 58. maddesidir. Asıl konumuzu oluşturmaması sebebiyle burada ÇK'nun ilgili maddesinin tarihsel gelişiminden bahsedilmeyecek, bu normların düzenlediği sorumluluğun şartları ve aralarındaki ilişkiye kısaca değinilecektir.

ÇK'nun 28. maddesi 1. fıkrasına göre, "Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler , sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar". 28. maddede düzenlenen sorumluluğun objektif bir sorumluluk olduğunda şüphe yoktur. Ancak 3.3.1988 yılında 3416 sayılı kanunla 28. maddede yapılan değişikliğe kadar bu sorumluluğun objektif özen yükümlülüğüne dayanan olağan sebep sorumluluğu mu, yoksa gerekli önlemlerin alındığına ilişkin bir kurtuluş beyyinesi getirme imkanı tanımayan ağırlaştırılmış bir objektif sorumluluk mu olduğu konusu tartışılmaktaydı⁽³⁶⁶⁾. Bugün genel

³⁶⁴ Ulusoy, a.g.m., s. 126

³⁶⁵ Ulusoy, s. 126-129

³⁶⁶ Bkz. Tandoğan, Haluk, "2872 sayılı Çevre Kanununa Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk", Danıştay Dergisi, Yıl: 1986, S. 60-61, s. 17-18; Sirmen, Lale: "Çevre Kanununa Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk", Ankara Barosu Dergisi, S. 1990/1, Yıl: 47, s. 24-25

kabul gören görüş çevre kirlletmeye ilişkin sorumluluğun ağırlaştırılmış objektif sorumluluk olduğu yönündedir.

R. Serozan tarafından eleştirilen 28. maddede düzenlenen sorumluluk, yazara göre muğlak ve kaypak bir ifade taşımaktadır. 28. madde için çerçeve norm listelemesini bile az bulan yazar, sözkonusu sorumluluk kuralını çerçevesiz ve başı sonu belirsiz olarak bulmaktadır. Maddede yer alan genel ifadenin yeterli açıklıktan ve yol göstericilikten uzak olduğunu belirtmektedir.

C. Yavuz, bu sorumluluğu bir tehlike sorumluluğu olarak nitelendirmektedir⁽³⁶⁷⁾. ÇK. 28 uyarınca sorumlu kişi kirlletendir. Kirlleten ise ÇK'nun 2/d maddesi uyarınca "fiilleri sonucu doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine neden olan gerçek ve tüzel kişiler"dir. Sorumluluğun ikinci şartı çevre kirliliğinin meydana gelmesidir. Çevre kirlenmesi de 3/c'de tanımlanmıştır. Buna göre "çevre kirliliği", insanların her türlü faaliyetleri sonucu, havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdikleri arzu edimeyen sonuçlardır". Sorumluluğun doğması için gereken diğer şartlar ise; çevre kirlletmenin hukuka aykırı olması⁽³⁶⁸⁾, çevre kirlenmesinden ya da çevre bozulmasından doğan zararlarla çevre kirlletme arasında uygun illiyet bağının bulunmasıdır⁽³⁶⁹⁾. Burada bu şartlar üzerinde ayrıntılı olarak durulmayacaktır. Ancak özellikle belirtilmesi gereken konu, idarenin kirlletici faaliyete veya işletmeye izin veya ruhsat vermiş olmasının, yaptığı denetimde faaliyet veya işletmede kirlletme açısından bir sakınca görmemesinin, kirlletmenin hukuka aykırılığını ortadan kaldırmayacağıdır⁽³⁷⁰⁾.

Çevre kirliliğini tazmin konusunda, şartlarının gerçekleşmesi halinde uygulanabilecek diğer normlar ise taşınmaz malikinin sorumluluğunu düzenleyen MK 656 ve yapı esasları malikinin sorumluluğunu düzenleyen BK 58 maddeleridir.

³⁶⁷ Yavuz, Cevdet, "Türk Hukukunda Çevre Kirlletenlerin Hukukî Sorumluluğu", Hukuk Araştırmaları Dergisi, MÜHF yay., C. : 5, Yıl: 1990, s. 38

³⁶⁸ Kirlletmenin hukuka aykırı olmasının sorumluluğun bir şartı olup-olmadığı tartışılabilir. Bu anlamda bilgi için bkz. Tandoğan, a.g.m., s. 25

³⁶⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Tandoğan, a.g.m., s. 23-31

³⁷⁰ Tandoğan, a.g.m., s. 27

MK 656 uyarınca bir taşınmaz malikinin, mülkiyet haklarını, bu hakların kanuni sınırlamalarına aykırı kullanması sonucu zarar gören veya zarar tehlikesi ile karşılaşan kimse, eski halin iadesini, tehlikenin giderilmesi ve uğradığı zararın tazminini dava edebilecektir. Taşınmaz mülkiyeti malike sadece yetkiler vermekle kalmamakta, aynı zamanda komşu ve toplum yararına malike bazı ödevler de yüklemektedir. Örneğin MK 661. maddesi, “Bir kimse mülkünü kullanırken, hele sınıai işler yaparken komşusuna zarar verecek her türlü taşkınlıklardan çekinmeye mecburdur (fikra 1). Hususiyle mazarrat veren ve gayrimenkulun mevki ve mahyetine ve mahalli örfü göre komşu arasında hoş görülebilecek dereceyi geçen gürültüler ve sarsıntılar yapmak, duman ve kurum ve rahatsızlık veren sair toz, buğu, koku çıkartmak memnudur (fikra2)⁽³⁷¹⁾”.

BK 58’de de bir binanın veya diğer bir eserin malikinin doğru olmayan surette tesis yapma veya kötü bakımın sonucu olarak sebebiyet verdiği zararı tazmine mecbur olduğu düzenlenmektedir.

Hem bina ya da eser maliki sıfatıyla sorumluluk, hem de komşuluk hukukundan doğan sorumluluk halleri kurtuluş kanıtı getirilemeyen kusursuz sorumluluk halleridir⁽³⁷²⁾.

b. Sorumluluklar Arasındaki İlişki

Çevre Kanunu 28/II’ye göre, “Kirlenenin meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır”. Böylece Çevre Kanunundaki bu hükümle ilgili konudaki sorumlulukların yarışması ilkesi kabul edilmiştir. Zarar gören somut olayda lehine olan hükmü seçerek zararını tazmin ettirebilecektir⁽³⁷³⁾. Bu sorumluluklar arasındaki ilişki Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 9.2.1988 tarih ve 1987/10677 esas, 1988/297 karar sayılı kararında da bu şekilde ifade edilmiştir: “... 2872 sayılı Çevre Kanununun 28. maddesinin 2. fıkrası “kirlenenin meydana gelen zararlardan ötürü tazminat sorumluluğu saklıdır” hükmünü

³⁷¹ Yavuz, a.g.m., s. 44

³⁷² Yavuz, s. 44

³⁷³ Bu konuda ayrıntılı bilgi ve ÇK 28 ile yarışabilecek diğer normlar için bkz.Tandoğan, a.g.m., s. 31-34; ayrıca Yavuz, a.g.m., s. 43-44

getirmiştir. Bu hükümden de açıkça anlaşıldığı gibi anılan Çevre Kanunu ile kirletenin sorumluluğu hakkında getirilen hükümler, diğer sorumlulukları bertaraf edecek nitelikte değildir. Burada sorumlulukların yarışması (telahhuk ilkesi) sözkonusudur...”

Somut durumun taşıdığı spesifik şartlar bir kenara bırakılarak genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; Çevre Kanununun daha özel bir kanun olmasının da etkisiyle , Medeni Kanun ve Borçlar Kanunu hükümlerine göre daha avantajlı olduğu söylenebilecektir⁽³⁷⁴⁾. Bunun nedenleri de şöyle sıralanabilir:

MK 656’da aranan, taşınmazda mülkiyet hakkının aşılması, komşuluk ilişkisinin varlığı ve BK 58’de aranan yapı eserinde bir bozukluk veya bakımında eksiklik gibi şartlar ÇK 28’de aranmamaktadır. Ayrıca MK 656 hükmü uyarınca sorumluluğa gidebilmek için aynı hak sahiplerinin kirlenmeye neden olmaları gerekirken; ÇK 28 ise hem şahsi hak sahiplerinin hem de aynı hak sahiplerinin kirlenmeye neden olmaları halinde uygulanabilecektir⁽³⁷⁵⁾.

Böylece genel olarak 28. maddenin avantajları belirlenmekle birlikte, davacı somut olayda hangi hüküm kendi lehineyse onu kullanma yoluna gidebilecektir.

³⁷⁴ Ulusoy, a.g.m., s. 127

³⁷⁵ Tandoğan, a.g.m., s. 31-33

SONUÇ ve GENEL DEĞERLENDİRME

ÇED'in hukukî boyutu konulu yüksek lisans tezinde Önce ÇED'in uluslararası alandaki yapılanma biçimi, çeşitli belgelerdeki görünümü ve bu uluslararası normların bağlayıcı gücü ortaya kondu. Karşılaştırmalı hukukta ÇED ile ilgili uygulama ve hukukî dayanaklara kısaca değinildikten sonra Türk Hukukundaki ÇED süreci irdelendi. Bu yapılırken önce ÇED'in dayanağını aldığı anayasal, yasal ve yönetsel düzenlemeler ortaya kondu ve bu çerçevede ÇED yükümlülüğüne aykırılığın, farklı hukuk disiplinlerinde doğuracağı sorumluluk alanı incelendi.

Bu sistematik içinde yapılan çalışma sonucunda ortaya çıkan şu ki; ÇED, etkin bir biçimde uygulandığında, Stockholm Bildirgesinde ifadesini bulan “insan onuruna yaraşır, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı” gerçek anlamını kazanabilecektir. Bu etkin uygulamanın gerçekleştirilmesinde ise en önemli rolü hukukun oynayacağı açıktır. Bizde ÇED, uygulamalarla değil, mevzuatla kurulmuş ve geliştirilmiş bir yöntemdir. Bu sebeple bizde, ÇED'in etkili hale getirilmesi konusunda hukuk ön plâna çıkmaktadır. Bu da ağırlıklı olarak iki alanda kendini gösterecek, uygulamadaki etkinliğin sağlanması ile de sistem tamamlanacaktır. Ancak uygulamadaki etkinliğin derecesi de yine bu alanda sorumluluk ve yaptırıma ilişkin normların korkutuculuğuyla doğru orantılı olacaktır.

Her şeyden önce ÇED konusundaki hukuksal düzenlemeler yeniden gözden geçirilmeli ve gerekli revizyona tabi tutulmalıdır. Çevre Bakanlığınca, oldukça geç çıkarılmasına rağmen, yeterince özen gösterilmeksizin çıkarılan ÇED Yönetmeliğinde de Çevre Yasasına hakim olan merkezîyetçi zihniyet ve sürdürülebilir kalkınma yerine, ekonomik kalkınmayı esas alan düşünce hakimdir. Yönetmeliğin geneline eleştiri yapılabileceği gibi, kimi maddelerine yönelik olarak da eleştiri getirilebilir. Örneğin daha önce bahsedilen 25. maddesi; rapor hazırlayanları seçme inisiyatifini faaliyet sahibine veren 8. maddesi; askeri faaliyetlere, ÇED raporunun hazırlanmasında ayrıcalık veren 30. maddesi gibi... Bu arada aksak hükümler ve yanlış zihniyet değiştirilirken, diğer çevresel mevzuatla da uyum sağlanmalıdır. Kısaca, revizyona tabi tutulması gereken sadece ÇED Yönetmeliği değildir. Yönetmeliğin dayandığı çevresel mevzuat da değişikliklerden payını almalıdır. Özellikle sorumluluk ve yaptırım konularında etkili ve caydırıcı düzenlemeler getirilmelidir. Yönetmelikte ne faaliyet sahibi, ne de rapor hazırlayıcıları

için bir yaptırım getirmemiş olması, potansiyel zarar verici konumundaki bu kişilere, çevresel değerleri hiçe sayma konusunda fırsat verir niteliktedir.

Düzenlemeler, gerçek önleyici niteliğe sahip ve uluslararası standartlara uygun hale getirildikten sonra, bu konudaki yargının etkinliğinin artırılması da çok önemli bir işlev görecektir. ÇED uygulamaları üzerinde yargı denetiminin artırılması, yargının önündeki engellerin kaldırılması, bireylerin ve özellikle çevre örgütlerinin dava olanaklarının geniş tutulması, bu alanda etkili bir yargı içtihadının gelişmesini ve ÇED uygulamalarında gerek faaliyet sahibinin, gerek raporu hazırlayanların, gerekse karar verici ve denetleyici konumunda olan idarenin yargısal denetim korkusuyla daha temkinli ve bilinçli hareket etmelerini sağlayacaktır.

Bu konuda idari yapılanmanın ve ÇED alanında çalışacak kadronun uzmanlaşmış ve eğitilmiş olmasının önemi de şüphesizdir. Teknik altyapıya sahip, uzmanlardan oluşan bir ÇED ekibinin varlığının ÇED uygulamaları üzerinde önemli rolü olacağı açıktır. ÇED uygulamalarında idari denetimin önemi de gözardı edilemez. İdarenin denetim konusundaki titizliği ise ilgili mevzuat idare için getirilecek sorumluluk ve yaptırım hükümleriyle sağlanabilecektir.

Tüm bu koşulların gerçekleşmesine, bilinçli halk kitlelerinin aktif ve pasif koruyuculuğu da eklendiğinde, ÇED'in söylenilenin aksine gelişmeyi engelleyici olmadığı, gelişmeyi insan onuruna yakışır bir çevreyle sağladığı; çevre korumada, kalkınmayı engellemeden, en etkin rolü oynayacağı ortaya çıkacaktır. 7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği 23.06.1997 tarih ve 23028 sayılı RG'de yayımlanan yeni ÇED Yönetmeliğinin 35. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu eleştiriler çerçevesinde yeni yönetmeliği değerlendirmeye geçtiğimizde şu saptamaları yapabiliriz:

Yeni Yönetmelik toplam 5 bölüm, 37 madde, 6 geçici madde ve 4 ekten oluşmaktadır.

Amaç maddesi olan 1. madde eski yönetmeliktekinin aynısıdır. Sadece farklı biçimde kaleme alınmıştır.

Eski yönetmeliğin "Faaliyetin İzlenmesi ve Denetlenmesi" başlığını taşıyan 23. maddesinde belirtilen ancak kapsam maddesinde yer almayan bir husus 23.06.1997 tarihli

yönetmeliğin kapsam maddesi olan 1. madde içinde yer almaktadır. Yönetmeliğin kapsamı fıkralar halinde sistematik bir biçimde belirlenirken, e fıkrasında yönetmeliğin kapsamına giren faaliyetlerin işletme öncesi, işletme ve işletme sonrası süreçte izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsayacağı belirtilmektedir. Kapsam maddesinde ÇED'in hangi safhalarda uygulanacağını belirlenmesi önemli olmakla birlikte, yönetmelikte bunun gerçekleştirilmesine ilişkin açıklayıcı bir hüküm yer almamakta, böylece de uygulama gücü tartışmalı olmaktadır.

Yeni yönetmelikle getirilen önemli bir değişiklik de yer tetkiki için başvuru yükümlülüğünün getirilmesidir. Buna göre faaliyet sahibi faaliyetin gerçekleştirileceği yerle ilgili olarak birtakım belgelerle faaliyetin gerçekleştirileceği ilin valiliğine başvuracak, valilik de planlanan faaliyetin yeri hakkında mevzuat açısından bir engel bulunup bulunmadığını, ilgili kamu kurum ve kuruluşları nezdinde taşra teşkilatı aracılığıyla araştıracaktır (madde 7 ve 8). Böylece yer tetkiki, ÇED raporundan bağımsız, fakat sürecin içinde bir ön aşamaya alınmıştır.

Yönetmeliğin üçüncü bölümü, ÇED raporuna tabi faaliyetler, ÇED raporunun hazırlanması, İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun teşkili ve çalışma usulü ve halkın ÇED sürecine katılımını kapsamına almaktadır.

ÇED raporuna tabi faaliyetler, Ek I'de yer alan ÇED raporuna tabi faaliyetler ile Ek II'de yer alan ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetlerden, hakkında Mahalli Çevre Kurulunca çevresel etkileri önemlidir kararı verilen faaliyetler şeklinde ikili bir gruplandırmaya tabi tutulmuştur. Eski yönetmelikten farklı olarak hassas yörelerden birinde planlanan faaliyetler ÇED raporuna tabi tutulmamıştır. Yönetmelikte faaliyet türünün gözönünde bulundurulması, buna karşın faaliyetin yapılacağı yerin özelliklerinin gözardı edilmesi büyük bir risk unsurudur.

Eski yönetmelikte dördüncü bölümde düzenlenen inceleme-değerlendirme komisyonunun teşkili yeni yönetmelikte üçüncü bölümde düzenlenmektedir. İnceleme-değerlendirme komisyonunun teşkilinde bir farklılık olmamakla birlikte halkın katılımı toplantısı tutanak sekreteri ile Bakanlık temsilcisi komisyon haricinde tutulmuş, ancak Bakanlıkta şube müdürü ya da daha üst düzeyde bir yetkilinin komisyona başkanlık edeceği belirtilmiştir.

ÇED raporunun incelenip değerlendirilme süresi raporun Bakanlığa sunulmasından itibaren iki hafta iken (17. madde), yeni 14. maddeyle bu süre kısaltılarak 60 işgününe düşürülmüştür.

Bir diğer önemli değişiklik te yeni yönetmeliğin faaliyet yerinde inceleme yapılması zorunluluğunu getirmesidir. Eski yönetmelikte ise komisyonun görev, yetki ve sorumlulukları başlığı altında 19. maddede inceleme-değerlendirme komisyonunun gerekli gördüğü takdirde mahallinde ve faaliyetle ilgili bir başka kuruluştaki inceleme ve araştırma yapacağı belirtilmektedir. Ayrıca Bakanlığın komisyon üzerindeki etkisi biraz daha azaltılmış ve faaliyet sahibinden bilgi vermesinin, araç-gereç temin etmesinin, test, deney ve ölçümleri yapmasının ve ya yaptırmasının istenmesinde Bakanlığın uygun görmesi şartı kaldırılmıştır.

Yeni düzenlemede 15. maddede "İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usulü" başlığı altında komisyonun çalışma ilkeleri üzerine ayrıntılı hükümler öngörülmüştür. İnceleme-değerlendirmede esas alınacak hususlar ise eski yönetmelikte olduğu gibi ayrı bir madde altında düzenlenmeyip bu madde içine sindirilmiştir.

16. maddede düzenlenen ÇED sürecine halkın katılımtında, toplantının mahallin en büyük mülki idare amirince asgari beş işgünü süreyle askıda ilan edileceği hükmü, önceki yönetmelikteki asgari yedi günlük süreyi kısaltmış, yine eski yönetmelikte yayımlatma yükümü bir haftalık sürede en az iki kere olmak üzere belirlenirken, yeni yönetmelikte toplantı tarihinden en az üç gün önce bir kez yayımlatma yükümlülüğü getirilmiştir.

Bir diğer önemli değişiklik ise 16. maddenin son fıkrasında yer almaktadır. Buna göre "..... Mahalli Çevre Kurulunun çevresel etkileri önemlidir kararı üzerine hazırlanan ÇED raporları için halkın katılımı toplantısı yapılmaz." ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler için de halkın katılımı toplantısı yapılması zorunluluğunun getirilmesi -toplantılar göstermelik olmakla birlikte- olumlu bir adımdır ancak ÇED ön araştırmasına tabiyken ÇED raporuna tabi hale gelen faaliyetler hakkında tekrar toplantı düzenlenmeyeceği hükmü, incelemelerin genişletilmesine karşın halkın daha ayrıntılı bilgi almasını ve görüş sunmasını engeller niteliktedir.

ÇED olumlu veya olumsuz belgesi kavramları yeni yönetmelikte yerini ÇED olumlu veya olumsuz görüşüne bırakmıştır. Bu ise tezin ÇED olumlu belgesinin hukuki niteliği

konusunda yapılan tartışmayı etkileyebilecek niteliktedir. Zira belge yerine görüş kavramının getirilmesi Bakanlığın bu konudaki işlemini bir ön işlem niteliğine büründürme olanağını ve dolayısıyla başlıbaşına dava konusu olabilme yeteneğini ortadan kaldırma olanağını taşımaktadır. Ancak getirilen kavram değişikliğinin belgenin niteliğine de yansıyor yansımadağı belli değildir.

ÇED olumlu belgesinin iki yıl olan geçerlik süresi ise dört yıla çıkarılmıştır. Bu da olumsuz bir gelişmedir.

Yeni yönetmelikte revize ÇED raporu ve nihai ÇED raporu kavramlarına yer verilmiştir. 15. maddenin d bendinde komisyonun rapor ile ilgili inceleme yaptığı hususlarda aksaklık ve eksiklik görmesi halinde, bunların giderilmesini faaliyet sahibinden isteyeceğı, bu durumda inceleme-değerlendirme sürecinin durdurulacağı ve raporun faaliyet sahibine iade edileceğı, faaliyet sahibinin ÇED raporunda istenen değişikliğı yapıp raporu yeniden komisyona iletmesi halinde inceleme-değerlendirme sürecinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmektedir. Eski yönetmelikten farklı olarak, faaliyet sahibinden ÇED raporunda değişiklik yapmasının en fazla iki defa istenebileceğı, istenilen değişiklik yapılmazsa komisyonun inceleme-değerlendirmeye son vereceğı ifade edilmektedir. Önceki yönetmelikte sözedilen revize ÇED raporunun incelenmesi için komisyona verilecek ek süreden bahsedilmemektedir.

Yeni düzenlemeyle ÇED ön araştırmasına geniş yer verilmiştir. ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler listesinde yer alan faaliyetler dışında yönetmelik kapsamında ve yönetmelik kapsamı dışında bulunan faaliyetlerden kullanım amacında değişiklik yapılan faaliyetler de ÇED ön araştırmasına tabi tutulmuştur. Ayrıca Bakanlıkça teşkil edilecek ön inceleme-değerlendirme komisyonu eski yönetmelikte olduğu gibi ihtiyari olmaktan çıkarılmış ve zorunlu hale dönüştürülmüştür. Ancak kadro konusunda bir değişiklik yoktur ve inceleme-değerlendirme komisyonu bu niteliğıyle siyasi ağırlıklı konumunu korumaktadır. Ön inceleme-değerlendirme komisyonuna, inceleme-değerlendirme komisyonuna yer verildiğı kadar geniş yer verilmektedir. 25. maddeyle ÇED ön araştırma sürecine halkın katılımı düzenlenmektedir.

26. maddeyle çevresel etkileri önemlidir veya önemsizdir kararına ayrıca yer verilmiş ve sözkonusu kararın beş iş günü süreyle askıda ilan edileceğı belirtilmiştir. Çevresel etkileri

önemsizdir kararı verilen faaliyetlerle ilgili olarak ön inceleme-değerlendirme komisyonunun gerekçeli raporu ve mahalli çevre kurulu kararının valilikçe beş işgünü içinde faaliyet sahibine, Bakanlığa ve ilgili kurum ve kuruluşlara bildirileceği, faaliyet hakkında verilen çevresel etkileri önemsizdir kararının geçerlilik süresinin üç yıl olduğu belirtilmiş, yine çevresel etkileri önemlidir kararı verilen faaliyetlerle ilgili olarak ÇED raporunun hazırlanması gerektiğinin, valilikçe beş işgünü içinde faaliyet sahibine ve ilgili kurum ve kuruluşlara bildirileceği belirtilmiştir.

Beşinci Bölümde Yönetmeliğe Aykırı Uygulamaların Durdurulması başlığı altında 28. Maddede eski yönetmelikten farklı olarak ÇED olumlu görüşü verilen faaliyetler için ÇED raporu ve ekleri hakkındaki taahhünameye uyulmadığının tespiti halinde, mahallin en büyük mülki idare amirinin, yükümlülüklerin yerine getirilmesi için vereceği süre bir defaya mahsus olmak üzere en fazla otuz gün olarak belirlenmiştir. Yine yeni yönetmelikte faaliyet sahibince verilmesi gereken ÇED ön araştırma raporu ve ekleri hakkındaki taahhünameye uyulmadığının tespiti halinde de aynı hüküm uygulanacaktır.

Askeri faaliyetlerle ilgili hükümde değişiklik yapılmamıştır. Yönetmelikte ÇED ön araştırma raporuna da geniş yer verildiği için sürelerin uzatılması ve durdurulması başlığını taşıyan 29. Maddede ÇED ön araştırma süreci ile ilgili sürelerin taşra teşkilatının gerekli gördüğü hallerde ve/veya faaliyet sahibinin talebi halinde gerekçesi belirtilmek kaydıyla valilik onayıyla uzatılabileceği veya durdurulabileceği belirtilmektedir.

31. madde “İhtilafların Çözümü” başlığını taşımakta ve faaliyetin ÇED raporuna ya da ÇED ön araştırma raporuna tabi olmaları hakkında ihtilaf çıkması halinde Bakanlık görüşünün esas alınacağını ifade etmektedir.

Yönetmelik geçici 1. maddesiyle eski yönetmeliğin geçici 1. maddesini takip etmekte ve 7 Şubat 1993’ten önce gerçekleştirilen faaliyetleri kapsam dışında tutmaktadır. Yönetmeliğin yayımından önce güzergah belirlenmesini gerektiren faaliyetlerden, ilgili mevzuat gereğince güzergahı belirlenen veya yatırım programına alınan petrol ve gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyollar, ekspres yollar, devlet yolları ve il yolları faaliyetlerine bu yönetmelik hükümleri uygulanmayacağı, ayrıca bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce başvurusu yapılmış veya ÇED raporu formatı veya ÇED ön araştırma veya kontrol listesi verilmiş

faaliyetleri bu yönetmeliğin lehte olan hükümleri ve 7.2.119993 tarih ve 21489 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm tartışmaya açıktır³⁷⁶.

³⁷⁶ Bu incelemeler çerçevesinde yeni yönetmelik biraz daha demokrat ve ilerici bir görüşü yansıtmaktaysa da kısmen eski yönetmeliğe getirilen eleştirileri bastırıcı nitelikte yapılan değişiklikler yinede yeterli düzeye ulaşamamış ve yönetmelik temel felsefe olarak eski yönetmeliğe hakim olan düşünceyi sürdürmüştür. Özellikle ÇED ön araştırmasına daha önemli bir yer ayırması, ÇED raporu ve ön araştırma arasındaki farkı oldukça azaltmış olmakla birlikte, bu ayırımın tamamen ortadan kaldırılması gerekmektedir. Yeni yönetmeliğin ihtisas komisyonlarını eski yönetmeliğe oranla biraz daha etkili bir konuma getirmesi de olumludur. Ancak ihtisas komisyonlarını oluşturan kadro yeni yönetmelikte de değişmemiştir. Yine sorumluluk ve yaptırım öğelerine yer vermemesi yönleriyle eski yönetmelikle arasında paralellik bulunmaktadır. Halk katılımı ön araştırma aşamasına da yayılmakla birlikte özü itibarıyla halkın görüşlerinin dikkate alınması konusunu garantileyememektedir. Yeni düzenlemeyle çevre mevzuatı alanında ileri adım atılmak istenmiştir. Gelişmeler ve değişimlerin büyük bir bölümü olumlu olmakla birlikte yetersizdir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm: Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, Ağustos 1996.
- Alder, John: "Environmental Impact Assessment - The Inadequacies of English Law" Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 1993, volume:5, number:2.
- Alver, Cemil: İdari Yargılama Usulu Kanunu (Açıklamalı, İçtihatlı, Gerekçeli), 3.bası, Ankara 1993.
- Berkes, Fikret/Kışlalıoğlu, Mine: Ekoloji ve Çevre Bilimleri, İstanbul, 1993.
- Curi, Kriton: "Çevresel Etki Değerlendirmesine Genel Bir Bakış ve Türkiye'deki Yeri", Çevre'85, Çevresel Etki Değerlendirmesi Sempozyum Bildirileri (5-7 Haziran 1985), İzmir.
- Çelebi, Işın: "Avrupa Birliği Çevre Politikaları", Yeni Türkiye, yıl:95, S. 5.
- Durutürk, Ertekin: "Çevre Politikaları (Çevre ve Siyaset)", Yeni Türkiye, Yıl:95 S. 5
- Gemalmaz, Semih: "Çevre Koruma Sorunu, Çevre Hakkı, Çevre Yasası ve Düşündürdükleri", İstanbul Barosu Dergisi, C. :61, S. 1-2-3, yıl:1987.
- Gözübüyük, A. Şeref: Yönetmelik Yargı, 8.bası, Ankara 1991.
- Güran, Sait: "Çevre Kanununun 30.maddesi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan, Özel Sayısı, 1988, S. 1-3, yıl:9.
- Güven, Ayşe: İdarenin Çevre Zararlarından Doğan Sorumluluğu (Yüksek lisans Tezi), İÜSBE, İstanbul 1996.
- Hamamcı,Can: "Çevre ve Hukuk", Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan, AÜSBF Yayınları, Ankara 1983.

- Kabaalioglu, Haluk A./Yildirim Turan: Türkiye'nin İdari Teşkilatı (İlgili AYM ve Danıştay Kararları), İstanbul 1995.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: Anayasa Yargısı, İmge Kitabevi, 1994.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: Çevre Hakkı, 2.bası, Ocak 1995.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: Çevre Hakkı, 3. Baskı, Ankara, Nisan 1996.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: "Çevre Hakkı Karşısında İdare ve Yurttaş", Tarık Zafer Tunay'a Armağan, İstanbul Barosu Yayınları (Ayrı bası), Nisan 1992.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: "Çevre Hukuk Dernekleri Dünya Toplantısı Limoges Bildirgesi", Argumentum, Mart 1991, C. :1, S. 8.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: Dayanışma Hakları, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara 1996.
- Kaboğlu, İbrahim: Özgürlükler Hukuku, 3.baskı, İstanbul, Mart 1996.
- Kantar, H. Elvend: "Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı", İstanbul Barosu Dergisi, C. :58, S. 1-2-3, yıl:1984.
- Kantar, H. Elvend: "Çevreye Verilen Zararlarda Uluslararası Sorumluluk", Çevre Hukuku Araştırmaları, TÇSV Yayınları, Ankara, Ağustos 1981.
- Karalar İsmet: "Çevresel Etki Değerlendirmesi", Yeni Türkiye Çevre Özel Sayısı, yıl:95, S. 5.
- Karaman, Zerrin Toprak: "Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı İdeolojiye Politik bir Yaklaşım", Yeni Türkiye Çevre Özel Sayısı, yıl:95, S. 5.
- Karluk, Rıdvan: Avrupa Birliği ve Türkiye, Eskişehir 1994.
- Kılıçer, Turgut: "Çevresel Etki Değerlendirmesi ve İdari Yapı", Türk İdare Dergisi, Aralık 1985, yıl:57, S. 369.

- Kocasoy, Günay: Çevresel Etki Değerlendirmesi, Katı Atık Türk Millî Komitesi, İstanbul 1994.
- Oktay, Ömer: "Avrupa Topluluğu ve Çevrenin Korunması", İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, Temmuz-Ağustos 1981, S. 5-6.
- Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II. , 3.bası, İstanbul.
- Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III., 1966.
- Özay, İlhan: Günışığında Yönetim, İstanbul 1996.
- Özdek, Ö. Yasemin: İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, Ankara 1993.
- Özer, A. Öznur: 2872 Sayılı Çevre Kanununun 10.Maddesi Uyarınca Çıkarılacak Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Taslağının Ana Hatları Hakkında Rapor, T. C. Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğü, Ağustos 1986. (Hizmet İçi Rapor).
- Özer, A. Öznur: "Çevresel Etki Değerlendirmesi", Çevre ve İnsan, Ekim 1986, yıl:1, S. 2.
- Özer, A. Öznur: "Çevresel Etki Değerlendirmesini Uygulanabilir Kılmanın Koşulları", Yeni Türkiye, yıl:95, S. 5.
- Özkan, Noyan: Doğa Koruma Rehberi, İstanbul, Eylül 1995.
- Özkan, Noyan: "Hukuk Açısından Sinop Nükleer Santral Projesi", Yeni Türkiye, yıl:95, S. 5.
- Pazarıcı, Hüseyin: "Çevre Sorunları Konusunda Uluslararası Andlaşmalar ve Türkiye", Çevre Kanununun Uygulanması, TÇSV Yayınları, Ocak 1987.
- Telli, Serap: "Devletler Hukuku Açısından Çevre Kirliliği", AÜHFD, C.41, yıl:1989-1990, S. 1-4.
- Tokuçoğlu, Bülent: "Çevresel Etki Değerlendirme Raporu UygulanmasıBaşlatılmalıdır", İzmir Barosu Dergisi, Ekim 1991, yıl:56, S. 4.

- Sancar, M. Selçuk: Avrupa Topluluğu'nda Enerji Arzı-Çevre Dengesinin Optimizasyonu ve Türkiye'deki Uygulanabilirliği (Uzmanlık Tezi), Avrupa Topluluğuyla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ocak 1992.
- Serozan, Rona: "Doğal Çevrenin Özel Hukuk Araçlarıyla Korunmasındaki Yetersizlikler", Kaneti'ye Armağan, Aybay Yayınları, İstanbul 1996.
- Sönmez, Necmi: "Ortak Geleceğimiz, Stockholm 1972-Rio 1992 ve sonrası", Yeni Türkiye Çevre Özel Sayısı, yıl:95, S. 5.
- Şen, Ersan: "Çevrenin Korunmasında Türkiye'deki Örgütlenme ve Bu Örgütlerin Görevleri İle Yetkileri", Prof, Dr. Mesut Önen'e Armağan, ÜİSBF Dergisi, S. 10, Ocak 1995.
- Tandoğan, Haluk: "2872 sayılı Çevre Kanununa Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk", Ankara Barosu Dergisi, S. 1990-1, yıl:47.
- Tandoğan, Haluk: Borçlar Hukuku (Özel Borç İlişkileri), C. 2, 3.bası, Ankara 1987.
- Topfer, Klaus: "Environmental, Protection in Germany", National Report of the Federal Republic of Germany for the United Nations Conference on Environment and Development, Brazil, June 1992.
- Toroslu, Nevzat: "Ceza Hukuku Açısından Çevre Kanunu", Çevre Kanununun Uygulanması, TÇSV Yayınları, Ocak 1987.
- Ulusoy, Ali D.: "Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış", AÜHF Dergisi, C.43, S. 1-4, yıl:1993.
- Uslu, Orhan, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Türkiye Çevre Sorunları Vakfı yayını, Ekim 1993, s.13.
- Yaşamış, Firuz Demir, "Çevre Yönetiminin Kuramsal Temelleri", Türk İdare Dergisi, Haziran 1994, yıl:66, S. 403.

Yavuz, Cevdet: Türk Borçlar Hukuku Özel Hükümler, 4.baskı, İstanbul 1994.

Yavuz, Cevdet: "Türk Hukukunda Çevre Kirletenlerin Hukukî Sorumluluğu", Hukuk Araştırmaları Dergisi, MÜHF Yayınları, C.5, yıl:1990.

Yücel, Muzaffer: "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi", Çevre ve İnsan, Mart-1988, yıl:3, S.7

KOLLEKTİF ÇALIŞMALAR

1. Çevre Şurası Sonuç Raporu (18-21 Eylül 991), T.C. Çevre Bakanlığı, Ankara 1994.

2. Çevre Şurası Çalışma Belgesi (28 Şubat-02 Mart 1994), T.C. Çevre Bakanlığı, İstanbul 1994.

1985 Yılı Programı, DPT, Ankara 1985.

6. Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1990-1994), DPT, Ankara 1994.

Avrupa Topluluğuna İlişkin Temel Bilgiler, Avrupa Topluluğuyla İlişkiler Genel Müdürlüğü, C.1, Ağustos 1993.

ÇED Eğitimi, TÇSV Yayınları, Aralık 1994.

Çevre Sorunları, Avrupa Toplulukları ve Türkiye Politikalarının Karşılıklı İncelenmesi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Ocak 1990.

"Çevre ve Ticaret Politikaları ve Türkiye", TBMM Bülteni, Haziran-Temmuz 1995, sayı 43.

Çevreye Uyumlu Plânlama Araçları ve Politikaları Sempozyumu (Editör Semra Atabay), 29-30 Nisan 1991, İstanbul 1992).

Çevre ve Yerel Yönetim, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El kitapları Dizisi, 1993.

EPA, Çevresel Değerlendirme İlkeleri Eğitim Semineri, EPA Birleşik Devletler Çevre Koruma Kurumu, Ocak 1993.

Gerekçeli ve Açıklamalı Çevre Kanunu, TÇSV Yayınları, Ağustos 1983.

“Ormancılık Kesiminde Çevresel Etki Değerlendirme”; Millî Prodüktivite Merkezi Yayınları: 478, Ankara 1992

Türkiye ve Avrupa Topluluğunda Çevre Hukukunun Güncel Sorunları Sempozyum Bildirileri, İÜSBF Yayınları, 10-11 Haziran 1994.

Türkiye ve Avrupa Topluluğunda Çevre Hukukunun Güncel Sorunları (Sempozyum Bildirileri), İÜSBF Yayınları, 1995. “Türkiye’nin Çevre Politikası Nedir? Ne Olmalıdır?”, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Aralık 1987.

Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı (29-30 Kasım 1989), TÇSV Yayını, Nisan 1990.

Uygulamalı Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), Eğitim Semineri, Ders Notları, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara, Kasım 1995.

Yeryüzü Zirvesinde Değişimin Gündemi (Gündem 21 ve Diğer Rio Anlaşmalarının Popüler Metinleri), UNEP Türkiye Komitesi Yayını, Nisan 1993 (Çeviren: Michael Keating).

Yönetmelik

Çevre Bakanlığından

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği

BİRİNCİ BÖLÜM

Amac, Kapsam, Hukuki Dayanak, Tanımlar

Amac

Madde 1- Bu Yönetmeliğin amacı; gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları Yönetmelik kapsamına giren faaliyetlerinin çevre üzerinde yapabilecekleri bütün etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi ve tesbit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi için gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Yönetmelik;

a) Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu ile Çevresel Etki Değerlendirmesi Ön Araştırma Raporunun hangi tür faaliyetler için isteneceğini ve ihtiva edeceği hususları,

b) Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları,

c) Çevresel Etki Değerlendirmesi İnceleme Değerlendirme Komisyonu ve Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunun teskili ile çalışma usul ve esaslarını,

d) Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu ile Çevresel Etki Değerlendirmesi Ön Araştırma Raporunu hazırlayacak kurum ve kuruluşların belirlenmesini,

e) Bu Yönetmelik kapsamına giren faaliyetlerin işletme öncesi, işletme ve işletme sonrası süreçte izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları

kapsar.

Hukuki Dayanak

Madde 3- Bu Yönetmelik 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10 uncu maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar ve Kısaltmalar

Madde 4- Bu Yönetmelikte geçen;

Bakanlık: Çevre Bakanlığı'nı,

Taşra Teskilatı: Çevre Bakanlığı'nın Taşra Teskilatı'nı,

Faaliyet Sahibi: Bu Yönetmelik hükümlerine tabi olan faaliyetleri gerçekleştirmeyi planlayan ve bu faaliyetlerle ilgili ÇED veya ÇED Ön Araştırma Raporunu hazırlamakla yükümlü olan gerçek ve tüzel kişileri,

Çevre: Canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları fiziki, biyolojik, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamı,

Etki: Planlanan bir faaliyetin hazırlık, inşaat ve işletme süresinde ya da işletme sonrasında, çevre unsurlarında doğrudan ya da dolaylı olarak, kısa veya uzun dönemde, geçici ya da kalıcı, olumlu veya olumsuz yönde ortaya çıkması muhtemel değişiklikleri,

Etki Alanı: Planlanan bir faaliyetin işletme öncesi, işletme ve işletme sonrasında çevre unsurları itibarıyla, olumlu veya olumsuz yönde etkilediği alanı,

Cevresel Etki Değerlendirmesi: Gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerin çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ve teknoloji alternatiflerinin tesbit edilerek değerlendirilmesinde ve faaliyetlerin uygulanmasının izlenmesi ve denetlenmesinde sürdürülecek çalışmaları,

(Bu Yönetmelikte Cevresel Etki Değerlendirmesi yerine CED kısaltması kullanılmıştır.)

Cevresel Etki Değerlendirmesi Raporu: CED Uygulanacak Faaliyetler Listesinde EK I'de yer alan veya Mahalli Çevre Kurulunda "Cevresel Etkileri Önemlidir" kararı verilen bir faaliyet için hazırlanacak raporu,

Cevresel Etki Değerlendirmesi Raporu Genel Formatı: CED Raporlarının hazırlanmasında esas alınacak olan, CED Raporlarının ihtiva edeceği hususların ana başlıkları ile her ana başlıkta işlenecek konuları gösteren EK III' de yer alan formatı,

Cevresel Etki Değerlendirmesi Ön Araştırma Raporu: CED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesinde EK II' deki faaliyetler için hazırlanacak raporu,

Cevresel Etki Değerlendirmesi Ön Araştırma Raporu Formatı: CED Ön Araştırma Raporunun hazırlanmasında esas alınacak olan EK IV' de yer alan formatı,

Cevresel Etki Değerlendirmesi Özel Formatı: Faaliyetin türü ve yerine göre; Bakanlık tarafından hazırlanacak ve CED Raporlarının hazırlanmasında esas alınacak olan veya Valilik tarafından hazırlanacak ve CED Ön Araştırma Raporlarının hazırlanmasında esas alınacak olan formatı,

Cevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Görüşü: CED Raporuna tabi faaliyetler için inceleme Değerlendirme Komisyonunca yapılan değerlendirmelerin sonuçları esas alınarak faaliyetin çevre üzerinde olumsuz etkilerinin bulunmadığının veya alınacak tedbirler sonucu olumsuz etkilerin ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğunun tesbiti halinde, faaliyetin gerçekleşmesinde sakınca görülmediğini belirten Bakanlık görüşünü,

Cevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz Görüşü: CED Raporuna tabi faaliyetler için inceleme Değerlendirme Komisyonunca yapılan değerlendirmelerin sonuçları esas alınarak faaliyetin çevre üzerinde olumsuz etkilerinin bulunduğunu ve yapılmasında sakınca görüldüğünü belirten Bakanlık görüşünü,

Cevresel Etkileri Önemlidir Kararı: EK II' de yer alan faaliyetler için Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmelerin sonuçları esas alınarak CED Raporu hazırlanması gerektiğini belirten Mahalli Çevre Kurulu kararını,

Cevresel Etkileri Önemsizdir Kararı: EK II' de yer alan faaliyetler için Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmelerin sonuçları esas alınarak faaliyetin çevre üzerinde olumsuz etkilerinin bulunmayacağını veya alınacak tedbirler sonucu olumsuz etkilerinin ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğunun tesbiti halinde faaliyetin gerçekleştirilmesinde sakınca görülmediğini belirten Mahalli Çevre Kurulu kararını,

İnceleme Değerlendirme Komisyonu: CED Raporlarını incelemek ve değerlendirmek üzere 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 36 ncı maddesine dayanılarak teşkil edilen İhtisas Komisyonunu,

Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu: CED Ön Araştırma Raporunu incelemek ve değerlendirmek üzere 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 36 ncı maddesine dayanılarak teşkil edilen İhtisas Komisyonunu ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM Genel Hükümler

Yetki

Madde 5- CED'e tabi faaliyetler hakkında CED Olumlu ya da Olumsuz Görüşü verme yetkisi Bakanlığa, CED Ön Araştırmasına tabi faaliyetler hakkında Çevresel Etkileri Önemlidir ya da Önemsizdir kararını verme yetkisi ise Mahalli Çevre Kuruluna aittir.

CED ve CED Ön Araştırma Raporu Hazırlama Yükümlülüğü

Madde 6- Bu Yönetmelik kapsamına giren bir faaliyeti gerçekleştirmeyi planlayan gerçek ve tüzel kişiler her türlü teşvik, onay, izin ve ruhsat almadan önce; kamu yatırımları Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yatırım programına alınmadan, özel kesim faaliyetlerinde uygulama projeleri onaylanmadan veya mevzii imar planı onaylanmadan önce, EK I' deki faaliyetler için CED Raporu, EK II 'deki faaliyetler için ise CED Ön Araştırma Raporu hazırlamak, ilgili makamlara sunmak ve verilecek görüşe göre hareket etmekle yükümlüdürler.

EK I deki faaliyetler için CED Raporu hazırlanıp Bakanlıktan faaliyet hakkında olumlu görüş, EK II' deki faaliyetler için ise CED Ön Araştırma Raporu hazırlanıp Mahalli Çevre Kurulundan faaliyet hakkında "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararı alınmadıkça bu faaliyetler için hiçbir teşvik, onay, izin ve ruhsat verilemez.

Yer Tetkiki İçin Başvuru

Madde 7- Bu Yönetmeliğe tabi bir faaliyetin sahibi bir dilekçe ekinde faaliyetle ilgili proje özeti, faaliyet için önerilen yer veya yerlerin mülkiyetine ilişkin belge, imar veya vaziyet planı ile varsa faaliyeti tanıttıcı sair belgelerle birlikte faaliyetin gerçekleştirileceği ilin Valiliğine başvurur.

Faaliyet Yerinin Tetkiki

Madde 8- Valilik planlanan faaliyetin yeri hakkında mevzuat açısından bir engel bulunup bulunmadığını, ilgili kamu kurum ve kuruluşları nezdinde Taşra Teşkilatı aracılığı ile araştırır. Valilik bu araştırma sırasında gerekli görürse uzman kişilerden bir komisyon teşkil ederek görevlendirebilir.

Valilik otuz işgünü içinde araştırmasını tamamlar ve planlanan faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinin mevzuat açısından uygun olup olmadığına karar verir. Valilik bu kararını faaliyet sahibine bildirir.

Planlanan faaliyet birden fazla il sınırı içinde gerçekleştirilecek ise faaliyet sahibi başvurusunu ilgili illerin Valiliklerine aynı anda yapar. Her ilin Valiliği faaliyetin kendi il sınırları içinde gerçekleştirilecek yeri hakkında bu maddeye göre araştırma yapar, karar verir ve kararını faaliyet sahibine bildirir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CED Raporuna Tabi Faaliyetler, CED Raporunun Hazırlanması, İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun Kuruluşu ve Çalışma Usulü, Halkın CED Sürecine Katılımı

CED Raporuna Tabi Faaliyetler

Madde 9- EK I' de yer alan faaliyetler ile EK II' de yer alan faaliyetlerden Mahalli Çevre Kurulunca "Çevresel Etkileri Önemlidir" kararı verilen faaliyetler CED Raporuna tabidir.

Yönetmeliğe tabi birden fazla projeyi kapsayan entegre bir faaliyetin planlanması halinde, bu faaliyetlerin tamamı için Bakanlıkca tek bir CED Raporu hazırlanması istenebilir.

CED Raporu İçin Başvuru

Madde 10- Faaliyet sahibi bir dilekçe ekinde, Valilikten alacağı faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinde mevzuat açısından bir sakınca olmadığına dair karar ve 7 nci maddede belirtilen belgeleri ihtiva eden faaliyet dosyası ile birlikte Bakanlığa başvurur. Bakanlık faaliyet sahibine CED Raporu Formatını verir. Faaliyet sahibi bu formatı esas alarak gerekli işlemlere başlar.

Mahalli Çevre Kurulunca "Çevresel Etkileri Önemlidir" kararı verilen faaliyetin sahibi bir dilekçe ekinde bu karar ve CED Ön Araştırma Raporu ile Bakanlığa başvurur. Bakanlık faaliyet sahibine CED Raporu Formatını verir. Faaliyet sahibi bu formatı esas alarak gerekli işlemlere başlar.

CED Raporunda Bulunması Gereken Hususlar

Madde 11- CED Raporlarında; EK III' de yer alan CED Raporu Genel Formatındaki veya faaliyetin türü ve yerine göre Bakanlıkca hazırlanacak özel formattaki bilgilerin yer alması zorunludur.

CED Raporunun Formata Uygunluğu

Madde 12- Formata uygun olarak hazırlanan CED Raporu faaliyet sahibi tarafından Bakanlığa sunulur. Bakanlık yedi işgünü içinde Raporu formata uygunluk yönünden inceler. Formata uygun bulunmayan rapor faaliyet sahibine iade edilir ve başvuru geçersiz sayılır. Formata uygun hazırlandığı anlaşılan CED Raporu faaliyet sahibince yeterli sayıda çoğaltılır ve Bakanlık tarafından ilk toplantı tarihini belirten bir yazı ile inceleme Değerlendirme Komisyonu üyelerine gönderilir.

İnceleme Değerlendirme Komisyonunun Teşkili

Madde 13- CED Raporunu incelemek ve değerlendirmek üzere Bakanlıkca İnceleme Değerlendirme Komisyonu teşkil edilir. Bu Komisyon Bakanlıkta Şube Müdürü ya da daha üst düzeyde bir yetkilinin başkanlığında faaliyetin konusu, türü ve faaliyet için seçilen yerin özellikleri dikkate alınarak merkezi ve yerel kurum ve kuruluş temsilcileri, faaliyet sahibi veya temsilcisi, CED Raporunu hazırlayan kurum veya kuruluş temsilcilerinden oluşur. Komisyon çalışmalarına Bakanlıkca, üniversite, enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri ile gerçek ve tüzel kişiler de üye olarak çağrılabilirler.

Komisyon üyeleri temsil ettikleri merkezi ve yerel kurum ve kuruluşları ilgilendiren konulardaki yasal yetki, görev ve sorumlulukları çerçevesinde görevlendirilirler, kurum ve kuruluşları adına görüş bildirirler.

Komisyonun sekreteryası hizmetleri Bakanlıkca yürütülür.

İnceleme Değerlendirme Komisyonunun Görev, Yetki ve Sorumluluğu

Madde 14- İnceleme Değerlendirme Komisyonu, CED Raporunu, Raporun Bakanlığa sunulmasından itibaren altmış işgünü içerisinde inceler ve değerlendirir.

İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyeleri komisyonun ilk toplantısını takiben faaliyetin gerçekleştirilmesi planlanan yerde topluca yada görevlendirecekleri üyeler marifetiyle incelemelerde bulunurlar ve halkın katılımı toplantısına iştirak ederler.

Komisyon faaliyet konusu ile ilgili olarak faaliyet sahibinden bilgi vermesini, araç-gerec temin etmesini, test, deney ve ölçümleri yapmasını veya yaptırmasını isteyebilir. Bu işlemlerde gerekli harcamalar faaliyet sahibi tarafından karşılanır.

Inceleme Değerlendirme Komisyonu üyeleri mevcut benzer tesislerde inceleme yapabilirler.

Inceleme Değerlendirme Komisyonu, inceleme değerlendirme çalışmalarını belirtilen süre içinde tamamlar ve kararını üyeler tarafından imzalanmış bir tutanakta belirtir.

Inceleme Değerlendirme Komisyonu istendiğinde Bakanlığa CED Raporu ile ilgili bilgi vermekle yükümlüdür.

Inceleme Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usulü

Madde 15- Inceleme Değerlendirme Komisyonu aşağıda belirtilen ilkelere göre çalışır:

a)Komisyon, üye sayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Toplantıya katılmayan üyelerin, dolayısıyla temsil ettikleri kurum ve kuruluşların CED Raporu hakkındaki görüşlerinin olumlu olduğu kabul edilir.

b)Komisyon üyeleri CED Raporunun kendi kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren yönleri üzerinde görüş belirtirler. Komisyon başkanı üyelerden görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir.

c)Komisyon üyeleri inceleme ve değerlendirme sırasında, CED Raporu ile ilgili olarak;

1-Yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirmelerin yeterli veri, bilgi ve belgelere dayandırılıp dayandırılmadığına,

2-CED Raporu ve eklerinin yeterli ve uygun olup olmadığına,

3-Faaliyetin çevreye olabilecek etkilerinin yeterince incelenip incelenmediğine,

4-Çevreye olabilecek olumsuz etkilerin giderilmesi için gerekli önlemlerin alınıp alınmadığına,

5-Yer ve teknoloji alternatiflerinin dikkate alınıp alınmadığına,

6-CED Raporunda belirtilen tedbirler ve komisyonca öngörülen ilave tedbirlerle faaliyetin çevreye olabilecek olumsuz etkilerinin önlenip önlenemeyeceğine

dair inceleme ve değerlendirmede bulunurlar.

d)Komisyon, CED Raporunda (c) bendinde sayılanlar ve benzeri konularda önemli eksiklik ve aksaklık görürse, bunların giderilmesini faaliyet sahibinden ister. Bu durumda inceleme değerlendirme süreci durdurulur ve CED Raporu faaliyet sahibine iade edilir. Faaliyet sahibinin CED Raporunda istenen değişikliği yapıp yeniden komisyona intikal ettirmesi üzerine inceleme değerlendirme süreci kaldığı yerden işlemeye başlar. Faaliyet sahibinden (c) bendi kapsamında CED Raporunda değişiklik yapması en fazla iki defa istenebilir. İstenilen değişiklik yapılmazsa durum bir tutanakla belirlenir ve komisyon inceleme değerlendirmeye son verir.

e)Komisyon inceleme ve değerlendirme çalışmalarını belirtilen süre içinde tamamlar ve CED Raporu hakkındaki kararını bir tutanakla belirleyerek inceleme değerlendirme sürecini sona erdirir.

CED Sürecine Halkın Katılımı

Madde 16- CED Raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra, inceleme değerlendirme Komisyonunun ilk toplantısını müteakiben halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere faaliyet sahibi tarafından bir toplantı düzenlenir. Toplantı tarihi, faaliyet sahibi ile Bakanlık arasında varılacak mutabakat sonucu belirlenir. Toplantı yeri, faaliyetten en çok etkilenmesi muhtemel yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerin seçilmesine dikkat edilerek faaliyet sahibi ve Valilikce belirlenir ve Bakanlığa bildirilir. Faaliyet sahibi toplantı yerini, gününü ve saatini belirleyen bir ilanı o yörede yayımlanan yöresel bir gazetede ve Türkiye genelinde yayımlanan tirajı en yüksek bes

gazeteden birinde toplantı tarihinden en az üç gün önce bir kez yayımlanır. Toplantı, mahallin en büyük mülki idare amirince gerekli görülen yerlerde en az beş iş günü süreyle askıda ilan edilir, ayrıca yerel iletişim araçlarıyla duyurulabilir. Mahallin en büyük mülki idare amiri veya tayin edeceği bir yetkili başkanlığında yapılan toplantıda oluşan halkın görüşleri, Tasra Teskilatı tarafından bir tutanakla belirlenerek Bakanlığa bildirilir.

CED Raporunu incelemek isteyenler Bakanlık veya Tasra Teskilatında inceleme ve değerlendirme süresi içerisinde raporu inceleyerek faaliyet hakkında Bakanlığa yazılı görüş bildirebilirler.

Görüşler İnceleme Değerlendirme Komisyonunda dikkate alınır. İnceleme ve değerlendirme süresinden sonra yapılan başvurular dikkate alınmaz.

Mahalli Çevre Kurulunun Çevresel Etkileri Önemli: kararı üzerine hazırlanan CED Raporları için halkın katılımı toplantısı yapılmaz.

CED Olumlu veya Olumsuz Görüşü

Madde 17- Faaliyet sahibi, inceleme Değerlendirme Komisyonunca kabul edilen CED Raporu ve eklerinin taahhüdü altında olduğunu belirten taahhüt yazısı ve noter tasdikli imza sirkülerini son şekli verilen CED Raporu ile birlikte Bakanlığa sunar. CED Raporu ile belirtilen diğer belgeler otuz işgünü içinde Bakanlığa sunulmadığı takdirde başvuru geçersiz sayılır. Kamu kurum ve kuruluşlarından imza sirküleri istenmez.

Bakanlık, CED Raporu ile diğer belgelerin Bakanlığa sunulmasını takiben İnceleme Değerlendirme Komisyonunun rapor hakkındaki kararını esas alarak on işgünü içinde CED Olumlu Görüşü ya da CED Olumsuz Görüşü verir.

- Faaliyet sahibi CED Olumlu Görüşü verilen faaliyet için, diğer mevzuat uyarınca ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli izinleri alarak dört yıl içinde yatırıma başlamadığı takdirde CED Olumlu Görüşü geçersiz sayılır.

DÜRDÜNCÜ BÜLÜM

CED Ön Araştırma Raporuna Tabi Faaliyetler, CED Ön Araştırma Raporunun Hazırlanması, İncelenmesi ve Değerlendirilmesi

CED Ön Araştırma Raporuna Tabi Faaliyetler

Madde 18- CED Ön Araştırma Raporuna;

a) EK II de yer alan faaliyetler,

b) Yönetmelik kapsamında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite arttırımı, genişletme veya proses değişikliği yapılan faaliyetler,

c) Bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite arttırımı, genişletme, proses veya kullanım amacı değişikliği yapılarak yönetmelik kapsamına giren faaliyetler

tabidir.

CED Ön Araştırma Raporu Başvurusu

Madde 19- Faaliyet sahibi, bir dilekçe ekinde valilikten alacağı faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinde mevzuat açısından bir sakınca olmadığına dair karar ve 7 nci maddede belirtilen belgeleri ihtiva eden dosya ile birlikte Valiliğe başvurur.

Valilik faaliyet sahibine CED Ön Araştırma Raporu formatını verir. Faaliyet sahibi bu formatı esas alarak gerekli işlemlere başlar.

CED Ön Araştırma Raporunda Bulunması Gereken Hususlar

Madde 20- Bu Yönetmelik uyarınca CED Ön Araştırması uygulanacak faaliyetler için hazırlanacak CED Ön Araştırma Raporlarında; EK IV de yer alan CED Ön Araştırma Raporları Genel Formatındaki veya faaliyetin türü

ve yerine göre Valilikçe hazırlanacak özel formattaki bilgilerin yer alması zorunludur.

ÇED Ön Araştırma Raporunun Formata Uygunluğu

Madde 21- Faaliyet sahibi, ÇED Ön Araştırma Raporu ve eklerinin taahhüdü altında olduğunu belirten taahhüt yazısı ve noter tasdikli imza sirkülerini ÇED Ön Araştırma Raporu ile birlikte Valiliğe sunar. Kamu kurum ve kuruluşlarından imza sirküleri istenmez.

Valilik bes isgünü içinde raporu formata uygunluk yönünden inceler. Formata uygun bulunmayan rapor faaliyet sahibine iade edilir ve başvuru geçersiz sayılır. Formata uygun hazırlandığı anlaşılan ÇED Ön Araştırma Raporu faaliyet sahibince yeterli sayıda çoğaltılır ve Valilik tarafından ilk toplantı tarihini belirten bir yazı ile Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyelerine gönderilir.

Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunun Teskili

Madde 22- ÇED Ön Araştırma Raporunu incelemek ve değerlendirmek üzere Bakanlıkça bir Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu teşkil edilir. Bu komisyon; Taşra Teşkilatında Şube Müdürü ya da daha üst düzeyde bir yetkilinin başkanlığında faaliyetin konusu, türü ve faaliyet için secilen yerin özellikleri dikkate alınarak ilgili Bakanlıkların Taşra Teşkilatları ile yerel yönetim, faaliyet sahibi veya temsilcisi, ÇED Ön Araştırma Raporunu hazırlayan kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur. Komisyon çalışmalarına Valilikçe üniversite, enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri ile gerçek ve tüzel kişiler de üye olarak çağrılabilirler.

Komisyon üyeleri temsil ettikleri kurum ve kuruluşları ilgilendiren konulardaki yasal yetki, görev ve sorumlulukları çerçevesinde görevlendirilirler, kurum ve kuruluşları adına görüş bildirirler.

Komisyonun sekreteryaya hizmetleri Taşra Teşkilatınca yürütülür.

Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunun Görev, Yetki ve Sorumluluğu

Madde 23- Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu ÇED Ön Araştırma Raporunu, Raporun Valiliğe sunulduğundan itibaren kırk isgünü içerisinde inceler ve değerlendirir.

Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyeleri komisyonun ilk toplantısını takiben faaliyetin gerçekleştirilmesi planlanan yerde topluca yada görevlendirecekleri üyeler marifetiyle incelemelerde bulunurlar ve halkın katılımı toplantısına iştirak ederler.

Komisyon faaliyet konusu ile ilgili olarak faaliyet sahibinden bilgi vermesini, araç-gereç temin etmesini, test, deney ve ölçümleri yapmasını veya yaptırmasını isteyebilir. Bu işlemlerde gerekli harcamalar faaliyet sahibi tarafından karşılanır.

Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyeleri mevcut benzer tesislerde inceleme yapabilirler.

Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu inceleme ve değerlendirme çalışmalarını belirtilen süre içinde tamamlar ve gerekçeli raporunu Valiliğe sunar.

Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunun Çalışma Usulü

Madde 24- Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonu aşağıda belirtilen ilkelere göre çalışır.

a) Komisyon, üye sayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Toplantıya katılmayan üyelerin temsil ettikleri kurum ve kuruluşların ÇED Ön Araştırma Raporu hakkındaki görüşlerinin olumlu olduğu kabul edilir.

b) Komisyon üyeleri ÇED Ön Araştırma Raporunun kendi kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren yönleri üzerinde görüş belirtirler. Komisyon başkanı üyelerden görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir.

c) Komisyon üyeleri inceleme ve değerlendirme sırasında, CED Ön Araştırma Raporu ile ilgili olarak;

1-Yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirmelerin yeterli veri, bilgi ve belgelere dayandırılıp dayandırılmadığına,

2-CED Ön Araştırma Raporu ve eklerinin yeterli ve uygun olup olmadığına,

3-Faaliyetin çevreye olabilecek etkilerinin yeterince incelenip incelenmediğine,

4-Yer ve teknoloji alternatiflerinin dikkate alınıp alınmadığına,

5-CED Ön Araştırma Raporunda belirtilen tedbirlerle faaliyetin çevreye olabilecek olumsuz etkilerinin önlenip önlenemeyeceğine

dair inceleme ve değerlendirmede bulunurlar.

d) Komisyon, inceleme ve değerlendirme çalışmalarını belirtilen süre içinde tamamlar ve gerekçeli raporunu Valiliğe sunar.

CED Ön Araştırma Sürecine Halkın Katılımı

Madde 25- CED Ön Araştırma Raporunun Valiliğe sunulmasından sonra, Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunun ilk toplantısını müteakiben halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere faaliyet sahibi tarafından bir toplantı düzenlenir. Toplantı tarihi ve yeri faaliyet sahibi ile Valilik arasında varılacak mutabakat sonucu belirlenir. Faaliyet sahibi toplantı yerini, gününü ve saatini belirleyen bir ilanı o yörede yayımlanan yöresel bir gazetede toplantı tarihinden en az üç gün önce bir kez yayımlatır. Toplantı, mahallin en büyük mülki idare amirince gerekli görülen yerlerde en az beş iş günü süreyle askıda ilan edilir, ayrıca yerel iletişim araçlarıyla duyurulabilir. Mahallin en büyük mülki idare amiri veya tayin edeceği bir yetkili başkanlığında yapılan toplantıda oluşan halkın görüşleri, Tasra Teskilatı tarafından bir tutanakla tespit edilir.

CED Ön Araştırma Raporunu incelemek isteyenler Tasra Teskilatında inceleme ve değerlendirme süresi içerisinde Raporu inceleyerek faaliyet hakkında Valiliğe yazılı görüş bildirebilirler. Görüşler Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunda dikkate alınır. İnceleme ve değerlendirme süresinden sonra yapılan başvurular dikkate alınmaz.

Çevresel Etkileri Önemlidir veya Önemsizdir Kararı

Madde 26- Mahalli Çevre Kurulu ilk toplantısında, Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunca Valiliğe sunulan CED Ön Araştırma Raporuna ilişkin gerekçeli raporu esas alarak faaliyet hakkında "Çevresel Etkileri Önemlidir" veya "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararını verir. Bu karar beş iş günü süre ile askıda ilan edilir.

"Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararı verilen faaliyetlerle ilgili olarak Ön İnceleme Değerlendirme Komisyonunun gerekçeli raporu ve Mahalli Çevre Kurulu kararı Valilikçe beş iş günü içinde faaliyet sahibine, Bakanlığa, ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilir.

Faaliyet hakkında verilen "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararının geçerlilik süresi üç yıldır.

"Çevresel Etkileri Önemlidir" kararı verilen faaliyetlerle ilgili olarak CED Raporunun hazırlanması gerektiği Valilikçe beş iş günü içinde faaliyet sahibine, ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilir. Mahalli Çevre Kurulu kararı ve faaliyet dosyası ise Bakanlığa gönderilir.

BESİNCİ BÖLÜM
Çesitli Hükümler**Faaliyetin İzlenmesi ve Denetlenmesi****Madde 27- Bakanlık;**

a) Bu Yönetmelik kapsamına giren faaliyetler için Yönetmelik hükümlerine uyulmasını temin etmek üzere,

b) CED Olumlu Görüşü verilen ve "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararı alınan faaliyetlerle ilgili olarak faaliyet sahibi tarafından taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini

izler ve denetler.

Bakanlık bu görevi yerine getirirken gerekli gördüğü takdirde kamu ve özel kuruluşlar, ilgili meslek odaları, merkezi ve yerel yönetimlerle işbirliği yapar.

Yönetmeliğe Aykırı Uygulamaların Durdurulması

Madde 28- Bu Yönetmelik kapsamındaki faaliyetlerin, CED Olumlu Görüşü veya "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararını belirten yazıyı almadan başladığı tespit edildiğinde, faaliyet, mahallin en büyük mülki idare amirince durdurulur. Yönetmelik hükümlerine göre gerekli işlemler tamamlanmadan durdurma kararı kaldırılmaz.

CED Olumlu Görüşü verilen faaliyetler için CED Raporu ve ekleri hakkındaki taahhünameye uyulmadığının tespiti halinde, mahallin en büyük mülki idare amiri sözkonusu yükümlülüklerin yerine getirilmesi için bir defaya mahsus olmak üzere en fazla otuz günlük bir süre verir. Bu süre sonunda yükümlülüklerini yerine getirmeyen faaliyet sahibinin faaliyeti durdurulur. Yükümlülükler yerine getirilmedikçe durdurma kararı kaldırılmaz. Cezai hükümler saklıdır.

"Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararı verilen faaliyetler için CED Ön Araştırma Raporu ve ekleri hakkındaki taahhünameye uyulmadığının tespiti halinde yukarıdaki fıkra hükümleri uygulanır.

Sürelerin Uzatılması ve Durdurulması

Madde 29- CED süreci ile ilgili süreler Bakanlıkca gerekli görüldüğü hallerde ve/veya faaliyet sahibinin talebi halinde gerekcesi belirtilmek kaydıyla Bakanlık onayı ile uzatılabilir veya durdurulabilir.

CED Ön Araştırması süreci ile ilgili süreler ise, Taşra Teşkilatının gerekli gördüğü hallerde ve/veya faaliyet sahibinin talebi halinde gerekcesi belirtilmek kaydıyla Valilik onayı ile uzatılabilir veya durdurulabilir.

Bu husus ilgililere ve faaliyet sahibine bildirilir.

Faaliyet Sahibinin Değişmesi

Madde 30- Faaliyet sahibinin herhangi bir nedenle değişmesi durumunda yeni faaliyet sahibi eski faaliyet sahibinin taahhüt ve yükümlülüklerini başka bir işleme gerek kalmaksızın yüklenmiş sayılır.

İhtilafların Çözümü

Madde 31- Yönetmelikte belirtilen faaliyetlerin CED Raporuna yada CED Ön Araştırma Raporuna tabi olmaları hakkında ihtilaf çıkması halinde Bakanlık görüşü esas alınır.

Yeterlik Belgesi

Madde 32- CED Raporu ve CED Ön Arastırma Raporu hazırlayacak kurum ve kuruluşlar Bakanlıktan yeterlik belgesi almakla yükümlüdürler. Yeterlik Belgesinin verilmesi, yeterlik belgesi verilen kurum ve kuruluşların denetlenmesi ve belgenin iptal edilmesi ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkca hazırlanacak bir tebliğ ile düzenlenir.

Askeri Faaliyetler

Madde 33- Ülke savunması açısından stratejik öneme sahip askeri faaliyetlere uygulanacak CED prosedürü, Bakanlık ve Milli Savunma Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir.

Tebliğler

Madde 34-Bakanlık, gerekli gördüğü hallerde bu Yönetmelikte belirtilen konulara ilişkin olarak tebliğler çıkarabilir.

Yürürlükten Kaldırılan Mevzuat

Madde 35- 07 Subat 1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

Gecici Madde 1- 07 Subat 1993 tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya ilgili mevzuat gereğince yer secimi yapılmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış faaliyetlere bu yönetmelik hükümleri uygulanmaz.

Gecici Madde 2- Bu Yönetmeliğin yayımından önce güzergah belirlenmesini gerektiren faaliyetlerden, ilgili mevzuat gereğince güzergahı belirlenen veya yatırım programına alınan petrol ve gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyollar, ekspres yollar, devlet yolları ve il yolları faaliyetlerine bu yönetmelik hükümleri uygulanmaz.

Gecici Madde 3- Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce başvurusu yapılmış veya CED Raporu Formatı veya CED Ön Arastırma Kontrol Listesi verilmiş faaliyetlere bu Yönetmeliğin lehde olan hükümleri ve 07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri uygulanır.

Gecici Madde 4- Yeterlik belgesi ile ilgili tebliğin yayımlanmasından önce, CED Raporu ve CED Ön Arastırma Raporu hazırlayacak kurum ve kuruluşlarda yeterlik belgesi bulunması şartı aranmaz. Ancak, planlanan faaliyetin türü ve yeriyile ilgili en az üç farklı meslek grubundan, en az lisans seviyesinde eğitim görmüş üç yıl ve üstü mesleki tecrübeye sahip kişilerin CED ve CED Ön Arastırma Raporunun hazırlanmasında görev alması ve raporların bu kişiler tarafından imzalanması gereklidir.

Gecici Madde 5- Tasra Teskilatı bulunmayan illerde Tasra Teskilatı kuruluncaya kadar bu Yönetmelik ile Tasra Teskilatına verilmiş tüm yetki ve sorumluluklar Valilikçe uygun görülen diğer Bakanlıkların İl İdare Şube Başkanlarıncaya yerine getirilir.

Yürürlük

Madde 36- Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 37- Bu Yönetmelik hükümlerini Çevre Bakanı yürütür.

EK I :

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ UYGULANACAK FAALİYETLER LİSTESİ:

- 1) Rafineriler, gazlaştırma ve sıvılaştırma tesisleri,
 - a) Ham petrol rafinerileri (ham petrolden yağlama maddesi üreten tesisler haric),
 - b) Kömür veya bitümlü sistin sıvılaştırıldığı ve gazlaştırıldığı tesisler (500 ton/gün ve üzeri),
- 2) Petrokimya kompleksi,
- 3) Lastik üreten fabrikalar (Dış lastik, iç lastik, kolon, sırt kauçuğu, uçak lastiği, kord bezi vb.),
- 4) Tarım ilaçları veya farmasötik ürünlerin üretildiği fabrikalar,
- 5) Akü veya pil üreten fabrikalar,
- 6) Parlayıcı ve patlayıcı maddelerin üretildiği fabrikalar,
- 7) Petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürün depolama tesisleri (Toplam depolama kapasitesi 5.000 m³ ve üzeri),
- 8) Kimyasal gübre veya gübre ara maddeleri üreten entegre tesisler,
- 9) Çimento fabrikaları, klinker üreten tesisler,
- 10) Seramik, porselen, cam fabrikaları,
- 11) Terbiye, boyama ve apre ünitelerini birlikte içeren tekstil veya halı fabrikaları,
- 12) Hamderi işleme tesisleri (İşlenmiş ham deriden nihai ürünler üreten tesisler haric),
- 13) Selüloz ve selüloid üretim tesisleri, kağıt hamuru ve her çeşit kağıt üretimi yapan fabrikalar,
- 14) Şeker fabrikaları,
- 15) Maya fabrikaları,
- 16) Hayvan kesim yerleri veya çıkan yan ürünleri işleme ve benzeri tesisleri ile entegre et tesisleri (4000 ton/yıl canlı ağırlık ve üzeri),
- 17) Asbest, asbest içeren ürünlerin işlenmesi veya dönüştürülmesi yapılan tesisler,
 - a) Yıllık üretimi 20.000 tonun üzerinde nihai ürün olarak asbest-cimento ürünleri üreten tesisler,
 - b) Yıllık üretimi 50 tonun üzerinde nihai ürün olarak friksiyon (sürtünme) maddesi üreten tesisler,
 - c) Yılda 200 tonun üzerinde asbest kullanan diğer tip tesisler,
- 18) İhtisas sanayi bölgeleri,
- 19) Hertürlü motorlu taşıtların imali veya montajı,
- 20) Toksik ve tehlikeli atık ve atıkların yakılması, kimyasal arıtımı, nihai depolanması veya araziye gömülmesi ile ilgili atık uzaklaştırma tesisleri, (1200 kg ve üstü)
- 21) Demir-Çelik tesisleri,
 - a) Cevherden hadde mamulü üreten entegre Demir-Çelik tesisleri,
 - b) Hurdaya dayalı sıvı çelik üreten tesisler (Üretim kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri),
 - c) Haddehaneler (Üretim kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri),
 - d) Sıcak dövme ve soğuk Pres tesisleri (Üretim kapasitesi 10.000 ton/yıl ve üzeri),
 - e) Döküm fabrikaları (Üretim kapasitesi 5.000 ton/yıl ve üzeri),

- f) Boru üretimi yapan tesisler (üretim kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri),
- 22) Demir dışı metallerin eritildiği ve üretildiği tesisler,
- 23) Termik güç santralleri (kurulu gücü 150 MW ve üzeri olanlar),
- 24) Nükleer güç santralleri ile diğer nükleer reaktörler,
- 25) Radyoaktif atık tesisleri (Radyoaktif atıkların depolanması, bertarafı ve işlenmesi amacıyla projelendirilen tesisler),
- 26) Nükleer yakıtların üretilmesi veya zenginleştirilmesi ile ilgili tesisler,
- 27) Büyük altyapı faaliyetleri,
- a) Otoyollar, ekspres yollar ve devlet yolları (imar planına işlenmiş olan şehir geçişleri hariç),
- b) Havaalanları (2100 m. ve üzeri pist uzunluğu),
- c) Limanlar,
- d) İskeleler ve rıhtımlar (20.000 DWT ve üzerindeki gemilerin yanasabileceği),
- e) Yat limanları,
- f) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 100 milyon m³ ve üzeri ya da göl alanı 15 km² ve üzeri),
- g) Nehir tipi santraller (kurulu gücü 50 MW ve üzeri)
- 28) Toplu halde projelendirilen konutlar (1000 ve üzeri) ve olimpik spor köyleri,
- 29) Turizm konaklama tesisleri (200 oda ve üzeri)
- 30) Petrol ve gaz boru hatları (Boru çapı 600 mm ve üzeri)
- 31) Gerilimi 154 kilovolt ve üstü enerji nakil hatları,
- 32) Dip taraması (200.000 m³ ve üzeri),
- 33) Gemi söküm tesisleri,
- 34) Tersaneler
- 35) Yıllık 10 milyon m³ ve üzeri yeraltı suyu çıkarma faaliyetleri ile yüzeysel su kaynaklarından yıllık 3 milyon m³ ve üzeri su temin faaliyetleri (Su depolama tesisleri hariç),
- 36) Madencilik faaliyetleri,
- 3213 Sayılı Maden Kanununa göre alınmış olan ruhsatlardan
- a) Enerji Madenlerinin tamamı
- b) Metal Madenlerinin tamamı
- c) Sanayi Madenlerinden Bor bileşikleri, Barit, Diatomit, Kükürt, FLuroit, Zeolit, Kalsedon, Fosfat, Stronsiyum, Feldspat, Trona ve Nadir toprak elementlerinin tamamı,
- d) Her türlü maden zenginleştirme tesisleri (Kırma-eleme gibi basit cevher hazırlama tesisleri hariç);
- 37) Denizlerden petrol çıkarılması faaliyetleri,
- 38) Katı atıkları depolama tesisleri (10 hektardan büyük veya günlük 100 tondan büyük depolama hacmi olan çöp alanları),

EK II :**ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ ÖN ARASTIRMASI UYGULANACAK FAALİYETLER LİSTESİ**

1-Ara mamüllerin işlenmesi ve her türlü kimyasalların üretimi ve depolanması,

2-Petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürün depoları (Toplam depolama kapasitesi 500-5.000 m³ arası, 5000 m³ hariç),

- 3-Gıda ve içki sanayi
a)Hayvan kesim yerleri, çıkan yan ürünlerin veya et ürünlerinin işlenmesi tesisleri (1000 ton/yıl dahil, 4000 ton/yıl canlı ağırlığa kadar),
b)Hayvani veya bitkisel yağ üretim tesisleri,
c)Süt ve mamüllerinin imali (Kapasitesi 5000 lt./gün ve üzeri),
d)Bira veya malt imali tesisleri,
e)Alkollü içki veya meşrubat üretimi tesisleri,
f)Su ürünleri üretim ve işleme tesisleri,
g)Konserve fabrikaları,
4-Sigara fabrikaları,
5-Tekstil sanayi
a)Sentetik iplik, elyaf fabrikaları,
b)Müstakil terbiye, boyama ve apre tesisleri,
c)Yünün ovalanması, yağının alınması, ağartılması fabrikaları,
6-Ağacın kimyasal prosese tabi tutulduğu sanayiler, kontraplak, ağac kaplama ve suni tahta fabrikaları,
7-Cimento öğütme, dolum ve paketlenme tesisleri,
8-Tuğla ve kiremit fabrikaları,
9-Demir-Çelik tesisleri,
a)Hurdaya dayalı sıvı çelik üreten tesisler (EK I'de yer almayanlar),
b)Haddehaneler (EK I'de yer almayanlar)
c)Sıcak dövme ve soğuk pres tesisleri (EK I'de yer almayanlar)
d)Döküm fabrikaları (EK I'de yer almayanlar),
e)Boru üretimi yapan tesisler (EK I'de yer almayanlar),
10-Demiryolu teçhizatının, vagon ve her türlü demiryolu aracının imali ve montajı,
11-Her türlü motor imal eden fabrikalar,
12-Elektronik ve elektromekanik tesisleri,
13-Kömür ve linyit briketleme tesisleri,
14-Jeotermal enerji üretimi,
15-Havagazı ve kok fabrikaları,
16-Arazi kullanımı ve altyapı projeleri
a)Katı atık depolama tesisleri (EK I'de yer almayanlar), çöp aktarma istasyonları, katı atık işleme tesisleri veya yakma tesisleri,
b)Toksik ve tehlikeli artık ve atıkların yakılması, kimyasal arıtımı, nihai depolanması veya araziye gömülmesi ile ilgili atık uzaklaştırma tesisleri,
c)Eğitim kampüsü ve spor kompleksleri,
d)Derin deniz deşarjı ve atıksu arıtma tesisleri, (Yerleşim birimlerine ait proje nüfusu 20.000 ve üzeri)
e)Toplu halde projelendirilen konutlar (200 konut dahil, 1000 konuta kadar),
f)Turizm konaklama tesisleri (50 oda dahil, 200 konuta kadar),
g)İskeleler ve rıhtımlar (EK I'de yer almayanlar),
h)Balıkçı ve römorkör barınakları, yat yanaşma yeri (bakım, onarım, ikmal ve kısılama tesisleri olanlar),
ı)Dip taraması (EK I'de yer almayanlar),
j)Denizden alan kazanılması,
k)Havaalanları (EK I'de yer almayanlar),
l)Su depolama tesisleri (Göl hacmi 10 milyon m³ dahil, 100 milyon m³'e kadar ya da göl alanı 1-15 km² arasında olanlar),
m)İl yolları,
17-Petrol arama ve çıkarma faaliyetleri,
18-Madencilik faaliyetleri: Maden arama ve EK I de yer almayan Maden Kanunu kapsamındaki madenlerin çıkarılması ile Tas Ocakları Nizamnamesinde ve Tuz Kanunu'nda belirtilen ocak işletmeleri ve/veya cevher hazırlanması işlemleri,

EK III:

GED RAPORU GENEL FORMATI:

Başlık Sayfası

Proje sahibinin adı, adresi, telefonu, faks nosu:

Raporu hazırlayan kuruluşun adı, adresi, telefonu, faks nosu:

Yeterlik belgesi nosu, tarihi:

Projenin adı:

Raporun hazırlanış tarihi:

Proje için secilen yerin adı, mevkisi, birden fazla il veya ilçede yer alıyorsa bunları tanımlayan yörenin adı:

İçindekiler Listesi

Bölüm I: Projenin Tanımı ve Amacı (Proje konusu faaliyetin tanımı, ömrü, hizmet amaçları, pazar veya hizmet alanları ve bu alan içerisinde ekonomik ve sosyal yönden ülke, bölge ve/veya il ölçeğinde önem ve gereklilikleri)

Bölüm II: Proje İçin Secilen Yerin Konumu

II.1.Faaliyet Yersecimi (İlgili Valilik veya Belediye tarafından doğruluğu onanmış olan faaliyet yerinin, lejand ve plan notlarının da yer aldığı Onanlı Çevre Düzeni Planı ve İmar Planları üzerinde, bu planlar yoksa mevcut arazi kullanım haritası üzerinde gösterimi)

II.2.Proje Kapsamındaki Faaliyet Ünitelerinin Konumu(Bütün idari ve sosyal ünitelerin, teknik altyapı ünitelerinin varsa diğer ünitelerin proje alanı içindeki konumlarının vaziyet planı üzerinde gösterimi, bunlar için belirlenen kapalı ve açık alan büyüklükleri, binaların kat adetleri ve yükseklikleri)

Bölüm III: Projenin Ekonomik ve Sosyal Boyutları

III.1.Projenin Gerçekleşmesi ile ilgili Yatırım Programı ve Finans Kaynakları.

III.2.Projenin Gerçekleşmesi ile ilgili Is Akım Seması veya Zamanlama Tablosu.

III.3.Projenin Fayda-Maliyet Analizi.

III.4.Proje kapsamında olmayan ancak projenin gerçekleşmesine bağlı olarak, faaliyet sahibi veya diğer yatırımcılar tarafından gerçekleştirilmesi tasarlanan diğer ekonomik, sosyal ve altyapı faaliyetleri.

III.5.Proje kapsamında olmayan ancak projenin gerçekleşebilmesi için zaruri olan ve faaliyet sahibi veya diğer yatırımcılar tarafından gerçekleştirilmesi planlanan diğer ekonomik, sosyal ve altyapı faaliyetleri.

III.6.Kamulaştırma ve yeniden yerleşim.

III.7.Diğer hususlar.

Bölüm IV: Projeden Etkilenecek Alanın Belirlenmesi ve Bu Alan İçindeki Mevcut Çevresel Özelliklerin Açıklanması(*)

IV.1.Projeden Etkilenecek Alanın Belirlenmesi,

IV.2.Fiziksel ve Biyolojik Çevrenin Özellikleri ve Doğal Kaynakların Kullanımı

IV.2.1.Meteorolojik ve İklimsel Özellikler,

IV.2.2.Jeolojik Özellikler (Fiziko-kimyasal özellikler, tektonik hareketler, mineral kaynaklar, heyelan, benzersiz oluşumlar, çığ, sel, kaya düşmesi vb.),

IV.2.3.Yeraltı ve termal su kaynaklarının hidrojeolojik özellikleri(su seviyeleri, miktarları, emniyetli çekim değerleri, kaynakların debileri, mevcut ve planlanan kullanımı),

IV.2.4.Yüzeysel Su Kaynaklarının Hidrolojik ve ekolojik özellikleri,

IV.2.5.Yüzeysel Su Kaynaklarının Mevcut ve Planlanan Kullanımı (icme, kullanma, sulama suyu, elektrik üretimi, göl, gölet, su ürünleri ihtisali, ulaşım, turizm, spor ve benzeri amaçlı su ve/veya kıyı kullanımları, diğer kullanımlar),

IV.2.6.Denizler ve İçsulardaki (göl, dalyan, akarsu) Canlı Türleri (Bu türlerin tabii karakterleri,ulusal ve uluslararası mevzuatla koruma altına alınan türler; bunların üreme, beslenme, sığınma ve yasama ortamları; bu ortamlar için belirlenen koruma kararları),

IV.2.7.Madenler ve Fosil Yakıt Kaynakları (rezerv miktarları,mevcut ve planlanan işletilme durumları, yıllık üretimleri ve bunun ülke veya yerel kullanımlar için önemi ve ekonomik değerleri),

IV.2.8.Toprak Özellikleri ve Kullanım Durumu (Toprağın fiziksel, kimyasal, biyolojik, arazi kullanım kabiliyeti sınıflaması, erozyon, toprağın mevcut kullanımı),

IV.2.9.Tarım Alanları (Tarımsal gelişim proje alanları, özel mahsul plantasyon alanları,) sulu ve kuru tarım arazilerinin büyüklüğü, ürün desenleri ve bunların yıllık üretim miktarları,

IV.2.10.Koruma Alanları (Milli Parklar, Tabiat Parkları, Sulak Alanlar, Tabiat Anıtları, Tabiatı Koruma Alanları, Yaban Hayatı Koruma Alanları, Yaban Hayvanı Yetistirme Alanları, Kültür Varlıkları, Tabiat Varlıkları, Sit ve Koruma Alanları, Boğaziçi Kanununa göre koruma altına alınan alanlar, Biyogenetik Rezerv Alanları, Biyosfer Rezervleri, Özel Çevre Koruma Bölgeleri, Özel Koruma Alanları, icme ve kullanma su kaynakları ile ilgili koruma alanları, Turizm Alan ve Merkezleri ve koruma altına alınmış diğer alanlar),

(*) Proje için seçilen yerin ve etkilenecek alanın çevresel özellikleri, yukarıda sıralanan hususlar itibarı ile açıklanırken, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından, araştırma kurumlarından, üniversitelerden veya benzeri diğer kurumlardan temin edilen bilgilerin hangi kurumdan ve kaynaktan alındığı Raporun notlar bölümünde belirtilir veya ilgili harita, döküman ve benzeri belgeye işlenir. Proje sahibince kendi araştırmalarına dayalı bilgiler verilmek istenirse, bunlardan kamu kurum ve kuruluşların yetkilileri altında olanlar için ilgili kurum ve kuruluşlardan bu bilgilerin doğruluğunu belirten birer belge alınarak Raporu eklenir.

IV.2.11.Orman Alanları (Ağaç türleri miktarları, kapladığı alan büyüklükleri ve kapalılığı; bunların mevcut ve planlanan koruma ve/veye kullanım amaçları),

IV.2.12.Flore ve Fauna (Türler, endemik özellikle lokal endemik bitki türleri, alanda doğal olarak yaşayan hayvan türleri, ulusal ve uluslararası yasalarla koruma altına alınan türler, nadir ve nesli tehlikeye düşmüş türler ve bunların alandaki bulunuş yerleri, Av hayvanlarının adları ve popülasyonları) proje alanındaki vejetasyon türlerinin bu harita üzerinde gösterilmesi. Proje faaliyetlerinden etkilenen canlılar için alınması gereken koruma önlemleri (İnşaat ve işletme aşamasında).Arazide yapılacak flora çalışmalarının vejetasyon döneminde gerçekleştirilmesi ve bu dönemin belirtilmesi.

IV.2.13.Hayvancılık ve su ürünleri:(türleri, beslenme alanları, yıllık üretim miktarları, bu ürünlerin ülke ekonomisindeki yeri ve değeri),

IV.2.14.Peyzaj Değeri Yüksek Yerler ve Rekreasyon Alanları, benzersiz özellikteki jeolojik ve jeomorfolojik oluşumların bulunduğu alanlar,

IV.2.15.Devletin Yetkili Organlarının Hüküm ve Tasarrufu Altında Bulunan Araziler (Askeri Yasak Bölgeler, kamu kurum ve kuruluşlarına belirli amaçlarla tahsis edilmiş alanlar, 25.09.1978 tarih ve 16415 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan, 7/16349 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "Denizlere Her Türü Tecavüzün Önlenmesi Amacıyla Sınırları Belirtilen Yerlerin Sınırlandırılmış Alan Olarak Kabulüne " dair kararda belirtilen sınırlandırılmış alanlar vb.)

IV.2.16.Proje yeri ve etki alanının hava, su ve toprak açısından mevcut kirlilik yükünün belirlenmesi,

IV.2.17.Diğer Özellikler.

IV.3.Sosyo-Ekonomik Çevrenin Özellikleri

IV.3.1.Ekonomik Özellikler (yörenin ekonomik yapısını oluşturan başlıca sektörler, yöresel işgücünün bu sektörlerle dağılımı, sektörlerdeki mal ve hizmet üretiminin yöre ve ülke ekonomisi içindeki yeri ve önemi, diğer bilgiler),

IV.3.2.Nüfus (Yöredeki kentsel ve kırsal nüfus, nüfus hareketleri; göçler, nüfus artış oranları, ortalama hane halkı nüfusu, diğer bilgiler),

IV.3.3:Gelir (Yöredeki gelirin işkollarına dağılımı, işkolları itibariyle kişi başına düşen maksimum, minimum ve ortalama gelir)

IV.3.4.İssizlik (Yöredeki işsiz nüfus ve faal nüfusa oranı),

IV.3.5.Sağlık (Bölgede endemik ve sıklıkla görülen hastalıklar)

IV.3.6.Yöredeki Sosyal Altyapı Hizmetleri (Eğitim, sağlık, kültür hizmetleri ve bu hizmetlerden yararlanılma durumu),

IV.3.7.Kentsel ve Kırsal Arazi Kullanımları (Yerleşme alanlarının dağılımı, mevcut ve planlanan kullanım alanları, bu kapsamda sanayi bölgeleri, limanlar, konutlar, turizm alanları vb.),

IV.3.8.Diğer Özellikler.

Bölüm V: Projenin Bölüm IV de Tanımlanan Alan Üzerindeki Etkileri ve Alınacak Önlemler

(Bu bölümde; projenin fiziksel ve biyolojik çevre üzerine etkileri, bu etkileri önlemek, en aza indirmek ve iyileştirmek için alınacak yasal, idari ve teknik önlemler V.1 ve V.2 başlıkları için ayrı ayrı ve ayrıntılı bir şekilde açıklanır).

V.1.Arazinin Hazırlanması, İnşaat ve Tesis Aşamasındaki Faaliyetler, Fiziksel ve Biyolojik Çevre Üzerine Etkileri ve Alınacak Önlemler

V.1.1.Arazinin hazırlanması için yapılacak işler kapsamında nerelerde ve ne kadar alanda hafriyat yapılacağı, hafriyat artığı toprak, taş, kum vb maddelerin nerelere taşınacakları veya hangi amaçlar için kullanılacakları, hafriyat sırasında kullanılacak malzemeler,

V.1.2.Arazi kazanmak amacı ile veya diğer nedenlerle, herhangi bir su ortamında yapılacak doldurma, kazıklar üzerine inşaat, vb işlemler ile bunların nerelerde yapılacağı, ne kadar alanı kaplayacağı ve kullanılacak malzemeler,

V.1.3.Taşkın önleme ve drenaj işlemleri,

V.1.4.Arazinin hazırlanması sırasında ve ayrıca ünitelerin inşaatında kullanılacak maddelerden, patlayıcı, patlayıcı, tehlikeli ve toksik olanların taşınmaları, depolanmaları ve kullanımları, bu işler için kullanılacak aletler ve makineler,

V.1.5.Inşaat esnasında kırma, öğütme, taşıma ve depolama gibi toz yayıcı işlemler,

V.1.6.Proje alanı içindeki su ortamlarında herhangi bir amaçla gerçekleştirilecek kazı, dip taraması, vb. işlemler, bunların nerelerde, ne kadar alanda, nasıl yapılacağı ve bu işlemler nedeni ile çıkarılacak taş, kum, çakıl ve benzeri maddelerin miktarları, nerelere taşınacakları veya hangi amaçlar için kullanılacakları,

V.1.7.Proje kapsamındaki ulaşım altyapısı planı bu altyapının inşaatı ile ilgili işlemler; kullanılacak malzemeler, kimyasal maddeler, araçlar, makineler; altyapının inşaatı sırasında kırma, öğütme, taşıma, depolama gibi toz yayıcı mekanik işlemler,

V.1.8.Proje kapsamındaki su temini sistemi, suyun temin edileceği kaynaklardan alınacak su miktarları, ve bu suların kullanım amaçlarına göre miktarları,

V.1.9.Proje kapsamındaki elektrifikasyon planı,

V.1.10.Arazinin hazırlanmasından başlayarak ünitelerin faaliyete açılmasına dek yapılacak işlerde kullanılacak yakıtların türleri, tüketim miktarları ve bunlardan çıkacak emisyonlar,

V.1.11.Arazinin hazırlanmasından başlayarak ünitelerin faaliyete açılmasına dek yerine getirilecek işlemler sonucu oluşacak atık suların cins ve miktarları, desarj edileceği ortamlar,

V.1.12.Arazinin hazırlanmasından başlayarak ünitelerin faaliyete açılmasına dek yapılacak işler nedeni ile meydana gelecek vibrasyon, gürültünün kaynakları ve seviyesi,

V.1.13.Arazinin hazırlanması ve inşaat alanı için gerekli arazinin temini amacıyla kesilecek ağaçların tür ve sayıları, ortadan kaldırılacak tabii bitki türleri ve ne kadar alanda bu işlerin yapılacağı,

V.1.14.Arazinin hazırlanması ve inşaat alanı için gerekli arazinin temini amacıyla elden çıkarılacak tarım alanlarının büyüklüğü, bunların arazi kullanım kabiliyetleri ve tarım ürün türleri,

V.1.15.Arazinin hazırlanmasından başlayarak ünitelerin faaliyete açılmasına dek yerine getirilecek işlerde çalışacak personelin ve bu personele bağlı nüfusun konut ve diğer teknik/sosyal altyapı ihtiyaçlarının nerelerde ve nasıl temin edileceği,

V.1.16.Arazinin hazırlanmasından başlayarak ünitelerin faaliyete açılmasına dek sürdürülecek işlerden, insan sağlığı için riskli ve tehlikeli olanlar,

V.1.17.Proje alanında peyzaj öğeleri yaratmak veya diğer amaçlarla yapılacak saha düzenlemelerinin (ağaçlandırmalar, yeşil alan düzenlemeleri vb.) ne kadar alanda nasıl yapılacağı, bunun için seçilecek bitki ve ağac türleri vb. ,

V.1.18.Diğer faaliyetler.

V.2.Projenin İşletme Aşamasındaki Faaliyetler, Fiziksel ve Biyolojik Çevre Üzerine Etkileri ve Alınacak Önlemler.

V.2.1.Proje kapsamındaki tüm ünitelerin özellikleri, hangi faaliyetlerin hangi ünitelerde gerçekleştirileceği, kapasiteleri, faaliyet üniteleri dışındaki diğer ünitelerde sunulacak hizmetler,

V.2.2.Faaliyet ünitelerinde üretim sırasında kullanılacak tehlikeli, toksik, parlayıcı ve patlayıcı maddeler, taşınmaları ve depolanmaları,

V.2.3.Faaliyet ünitelerinde kullanılacak makina ve teçhizatın adet ve özellikleri,

V.2.4.Faaliyet ünitelerinde üretilecek mal ve/veya hizmetler, nihai ve yan ürünlerin üretim miktarları,

V.2.5.Faaliyet ünitelerinde kullanılacak üretim yöntemleri ile teknolojiler, üretim akım seması,

V.2.6.Faaliyetler için gerekli hammadde, yardımcı madde, mamul madde ve personelin ulaşımının nasıl sağlanacağı,

V.2.7.Faaliyet ünitelerinde ve diğer ünitelerde icme, kullanma, proses, kazan, soğutma vb. amaçlarla kullanılacak suyun miktarları, kullanılacak suyun proses sonrasında atık su olarak fiziksel, kimyasal ve bakteriyolojik özellikleri, atık su arıtma tesislerinde bertaraf edilecek maddeler ve hangi işlemlerle ne oranda bertaraf edilecekleri, arıtma işlemleri sonrası atıksuyun ne miktarlarda, hangi alıcı ortamlara, nasıl deşarj edileceği,

V.2.8.Faaliyet ünitelerinde ve diğer ünitelerde kullanılacak yakıt türleri, miktarları ve kimyasal analizleri, yakıtların hangi ünitelerde ne miktarlarda yakılacağı ve kullanılacak yakma sistemleri, emisyonlar, ölçümler için kullanılacak aletler ve sistemler,

V.2.9.Tesisin faaliyeti sırasında her bir üniteden oluşacak katı atık miktar ve özellikleri, depolama-yığıma, bertarafı işlemleri, bu atıkların nerelere ve nasıl taşınacakları veya hangi amaçlar için ve ne şekilde değerlendirileceği,

V.2.10.Radyoaktif atıkların miktar ve özellikleri, ne şekilde bertaraf edileceği,

V.2.11.Tesisin faaliyeti sırasında meydana gelecek vibrasyon, gürültü kaynakları ve seviyeleri ve alınacak tedbirler,

V.2.12.Proje alanında peyzaj unsurları oluşturmak veya diğer amaçlarla yapılacak saha düzenlemeleri,

V.2.13.Proje için önerilen sağlık koruma bandı mesafesi,

V.2.14.Diğer faaliyetler.

V.3.Projenin Sosyo-Ekonomik Çevre Üzerine Etkileri,

V.3.1.Proje ile gerçekleşmesi beklenen gelir artışı; yaratılacak istihdam imkanları, nüfus hareketleri, göçler, eğitim, sağlık, kültür, diğer sosyal ve teknik altyapı hizmetleri ve bu hizmetlerden yararlanılma durumlarında değişiklikler vb.

V.3.2.Cevresel fayda-maliyet analizi.

Bölüm VI: İşletme Faaliyete Kapandıktan Sonra Olabilecek ve Süren Etkiler ve Bu Etkilere Karşı Alınacak Önlemler:

VI.1. Arazi ıslahı,

VI.2. Rehabilitasyon çalışmaları,

VI.3. Mevcut su kaynaklarına etkiler,

VI.4. Olabilecek hava emisyonları,

Bölüm VII: Projenin Alternatifleri

(Bu bölümde teknoloji, alınacak önlemlerin alternatiflerinin karşılaştırılması yapılacak ve tercih sıralaması belirtilecektir)

Bölüm VIII: İzleme Programı

Faaliyetin inşaatı, işletmesi ve işletme sonrası için önerilen izleme programı ve acil müdahale planı

Bölüm IX: Sonuçlar

(Yapılan tüm açıklamaların özeti, projenin önemli çevresel etkilerinin sıralandığı ve projenin gerçekleşmesi halinde olumsuz çevresel etkilerin önlenmesinde ne ölçüde başarı sağlanabileceğinin belirtildiği genel bir değerlendirme, proje kapsamında alternatifler arası seçimler ve bu seçimlerin nedenleri)

Ekler:

(Raporun hazırlanmasında kullanılan ve çeşitli kuruluşlardan sağlanan bilgi, belge ve tekniklerden Rapor metninde sunulamayanlar)

Notlar ve Kaynaklar:**CED Raporunu Hazırlayanların Tanıtımı:**

(Adı Soyadı, Mesleği, Özgecmisi, Referansları ve Rapordan Sorumlu Olduğunu Belirten İmzası)

EK IV: CED ÖN ARAŞTIRMA RAPORU GENEL FORMATI

Proje sahibinin adı, adresi, telefonu, faks nosu :
 Raporu hazırlayan kuruluşun adı adresi, telefonu, faks nosu :
 Yeterlik belgesi numarası, tarihi :
 Projenin adı :
 Raporun hazırlanış tarihi :
 Proje için seçilen yerin adı, mevkisi, birden fazla il veya ilçede yer alıyorsa tanımlayan yörenin adı :
 Projenin tanımı ve amacı: Proje konusu, faaliyetin tanımı ve ömrü, hizmet amaçları, önemi vb. hususları kapsar.

BÖLÜM I: PROJE İÇİN SEÇİLEN YERİN ÇEVRESEL ÖZELLİKLERİ

1)ARAZİ KULLANIMI: Arazinin mevcut kullanımı ve özelliklerinin açıklanması:

-Mevcut kullanımlar (tarım, orman, turizm, sanayi, rekreasyon, ulaşım, su kaynakları), gelişme potansiyeli
 -Topoğrafya, ve jeolojik özelliklerin açıklanması (1/1000, 1/5000, 1/25000'lik haritalar üzerinde gösterimi)

2)TÖRLER VE EKOSİSTEMLER: Proje için seçilen yer ve etki alanı içindeki ekosistemler ve ekosistemlerdeki türler

-Flora-fauna türleri, sınıflandırılması, yaşama ortamları, popülasyon yoğunlukları, endemik, nadir, nesli tehlikede, tehlike dışı vb. kategorilerinin belirtilmesi.

3)HAVA, SU VE TOPRAK ÖZELLİKLERİ: Meteorolojik durumun, hava, su ve toprak kalitesinin açıklanması.

-Meteorolojik Durum: Meteorolojik özelliklerin açıklanması (aylık sıcaklıkların maximum, minimum ve ortalama değerleri, yağış, rüzgar hızı ve yönü)

-Hidrolojik ve Hidrojeolojik Özellikler: Faaliyetin etkileyeceği yüzey suları ve yeraltı sularının kaynakları, fiziksel ve kimyasal özellikleri ve kullanım durumları.

-Hava kalitesi ve gürültü: Hava kalitesinin mevcut durumu, ortalama ve maksimum gürültü seviyeleri.

4)TOPRAK KALİTESİ: Faaliyetten etkilenecek toprakların fiziksel ve kimyasal özellikleri.

5)SOSYO-EKONOMİK ÖZELLİKLER: Faaliyetin sosyo-ekonomik etkilerinin araştırılması (Yörenin ekonomik yapısını oluşturan başlıca sektörler, ekonomik gelişim trendi, işsizlik vb). Faaliyet alanında ve bölgedeki nüfus yoğunlukları, yerleşim bölgelerinin faaliyet alanından uzaklıkları, faaliyetin kurulması ile etkilenecek, ev, işyeri ve sanayi tesislerinin sayı ve çeşitlerinin belirtilmesi.

6)DİĞER ÖZELLİKLER:

-Koruma Alanları (Milli Parklar, Tabiat Parkları, Sulak Alanlar, Tabiat Anıtları, Tabiatı Koruma Alanları, Yaban Hayatı Koruma Alanları, Yaban Hayvanı Yetistirme Alanları, Kültür Varlıkları, Tabiat Varlıkları, Sit ve Koruma Alanları, Boğazıcı Kanununa göre koruma altına alınan alanlar, Biyogenetik Rezerv Alanları, Biyosfer Rezervleri, Özel Çevre Koruma Bölgeleri, Özel Koruma Alanları, İçme ve kullanma su kaynakları ile ilgili koruma alanları, Turizm Bölgeleri ve koruma altına alınmış diğer alanlar),

-Orman Alanları (Ağac türleri, miktarları, kapladığı alan büyüklükleri ve kapallığı; bunların mevcut ve planlanan koruma ve/veya kullanım amaçları),

-Peyzaj Değeri Yüksek Yerler ve Rekreasyon Alanları, benzersiz özellikteki jeolojik ve jeomorfolojik oluşumların bulunduğu alanlar,

-Devletin Yetkili Organlarının Hüküm ve Tasarrufu Altında Bulunan Araziler (Askeri Yasak Bölgeler, kamu kurum ve kuruluşlarına belirli amaçlarla tahsis edilmiş alanlar, 7/16349 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Sınırlandırılmış Alanlar" vb.)

BÖLÜM II: PROJENİN ÇEVRE ÜZERİNE ETKİLERİ VE ALINACAK ÖNLEMLER

A) Arazinin hazırlanması, inşaat aşamasındaki faaliyetler, fiziksel ve biyolojik çevre üzerine etkileri ve alınacak önlemler.

1)Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamasında faaliyet sahasında yapılacak işler kapsamında nerelerde ve ne kadar alanda hafriyat yapılacağı, hafriyat artığı toprak, taş, kum vb. maddelerin nerelere taşınacakları veya hangi amaçlar için kullanılacakları.

2)Proje kapsamında herhangi bir amaçla su ortamında kazı, dip taraması işlemleri nedeniyle oluşacak maddelerin miktarları ve bertaraf yöntemleri.

3)Acık işletmelerde yılda yapılacak örtü-kazı miktarı, ne kadar alanda yapılacağı, nereye döküleceği.

4)Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamasında oluşacak toz yayıcı işlemler.

5)İnşaat aşamasında kesilecek ağaçların tür ve miktarları, kesimin ne kadar alanda yapılacağı.

6)Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamasında elden çıkarılacak tarım alanlarının büyüklüğü, bunların arazi kullanım kabiliyeti sınıfları ve tarım ürün deseni.

7)Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamalarında zarar görebilecek flora-fauna türleri (Endemik türler, nesli tehlikede vb.) proje için seçilen yer ve etki alanında bulunan tür popülasyonlarının etkilenmesi.

8)Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamasında oluşacak atıksuyun ticme ve kullanma suyu sonrası) miktar ve özellikleri, bertaraf yöntemleri.

9)Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamasında oluşacak katı atıkların cins ve miktarları, bertaraf yöntemleri.

10)Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamasında yapılacak işlerden dolayı oluşacak gürültünün seviyesi ve kontrolü için alınacak önlemler.

B)Projenin işletme aşamasındaki faaliyetler, fiziksel ve biyolojik çevre üzerine etkileri ve alınacak önlemler.

1)Faaliyet Ünitelerinde kullanılacak hammadde ve ara mamüllerin cins ve miktarları.

2)Faaliyet Ünitelerinde üretilecek nihai ve yan ürünlerin üretim miktarları, kullanılacak üretim yöntemleri ve teknolojiler, proses akım şeması, sema üzerinde kirletici kaynakların (emisyon ve deşarj noktalarının) gösterimi.

3)İşletme aşamasında faaliyet Ünitelerinden oluşacak toz yayıcı işlemlerin neler olacağı ve tozun yayılmasına karşı alınacak önlemler.