

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (ÇEVRE HUKUKU)
ANABİLİM DALI

ÇEVRE HUKUKU AÇISINDAN
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Doktora Tezi

Abdurrahman Saygılı

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (ÇEVRE HUKUKU)
ANABİLİM DALI

ÇEVRE HUKUKU AÇISINDAN
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

Doktora Tezi

HAZIRLAYAN
Abdurrahman Saygılı

DANIŞMAN
Prof. Dr. Can HAMAMCI

Ankara-2007

İÇİNDEKİLER

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

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN

KURAMSAL TEMELLERİ

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI:

<i>Geleneksel Hukukta Yarattığı Dönüşüm</i>	6
---	---

I- Hukuksal Biçimin Somut Bir Kuruluşu Olarak ÇED:

<i>Soykütüksel Bir Tahlil</i>	9
-------------------------------------	---

1- Öngörücüdür	11
----------------------	----

<i>A-Öngörünün ihtimalle ve riskle ilişkisi</i>	15
---	----

<i>B-Öngörünün disiplinlerarasılık ve bütünleşmeyle olan bağlantısı</i>	14
---	----

<i>C-Öngörünün ekoloji bilimiyle olan işbirliği</i>	15
---	----

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

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

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

5- İdari Bir Usuldür	23
----------------------------	----

II- Dönüştürdüğü Hukuk Dalı: <i>İdare Hukukundaki Yansımaları</i>	30
---	----

§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN GELİŞİMİ ve

TANIMLAMA SORUNU	36
------------------------	----

I- Tarihsel Gelişimi: <i>Hukuk Metinlerinde Yer Alması</i>	36
1. ÇED'in Erken Tarihi: <i>ABD Ulusal Çevre Politikası Kanunu (NEPA)</i>	38
2. ÇED'in Avrupa Yolculuğu: <i>Avrupa Topluluğundaki ve Üye Ülkelerdeki Gelişimi</i>	45
A) <i>Topluluğun Çevre Politikası</i>	47
B) <i>ÇED'in Normatif Yapısı: ÇED Direktifinin Genel Çerçevesi ve Üye Ülkelerde ÇED Düzenlemeleri</i>	61
a) <i>ÇED Direktifinin Genel Çerçevesi</i>	61
aa) <i>85/337 sayılı ÇED Direktifi</i>	62
bb) <i>85/337 sayılı ÇED Direktifini Değiştiren 97/11 ve 2003/35 sayılı Direktifler</i>	67
b) <i>Üye Ülkelerde ÇED Düzenlemeleri</i>	73
aa) <i>Fransa'da ÇED Düzenlemesi</i>	73
bb) <i>Birleşik Krallık'ta ÇED Düzenlemesi</i>	74
cc) <i>Almanya'da ÇED Düzenlemesi</i>	76
çç) <i>Diğer Ülkelerdeki ÇED Düzenlemeleri</i>	78
3. <i>Uluslararası Hukuk Düzenlemeleri Açısından ÇED</i>	83
4. <i>Türk Hukukunda Çevresel Etki Değerlendirmesi</i>	92
III- Tanım Denemeleri	95
1. <i>Lİteratürün Yaptığı Tanımlar</i>	95
2. <i>Hukuki Metinlerde Yer Alan Tanımlar</i>	96

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN TEMEL ZEMİNİ VE UNSURLARI

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN TEMEL ZEMİNİ:	
SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA	99
I- Genel Açıklama.....	99
II-Sürdürülebilir Kalkınmanın (G)izli Tarihi: <i>Yeni Bir Sömürgecilik mi?</i>	100
III-Sürdürülebilir Kalkınma'nın Hukuki Çerçevesi.....	104
IV-Sürdürülebilir Kalkınmayı Uygulamaya Geçiren Maddi ve Usuli Bir Hukuki Araç Olarak <i>ÇED</i>	111
§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN UNSURLARI	114
I- Çevresel Varlıklar	114
1. Özel Hukukta Çevresel Varlıklara Verilen Anlam	118
2. İktisadi Bir Yaklaşım ya da Ara Bir Formül: <i>Kamu Ekonomisi ve Çevresel Varlıklar</i>	122
3. Kamu Hukuku Rejiminin Çevresel Varlıkları Nitelendirmesi Sorunu.....	124
4. Çevre Hukukunun Kendine Özgü Bir Kavramsallaştırma Denemesi ve Koruma Rejimi	129
A) ÇED Sürecinin Sınıraşan Boyutlardaki Özneleri: <i>Uluslararası Kamu Malları, (Küresel) Müşterekler ve İnsanlığın Ortak Mirası</i>	131
B) ÇED Sürecindeki Yerel Özneler: <i>Ulusal Sınırlar İçerisinde Kalan Çevresel Varlıklar</i>	139
5. Değerlendirme	144
II- Faaliyet.....	145

III- İlgili Taraflar: <i>Faaliyet Sahibi, Yetkili İdare ve Menfaati Olanlar</i>	148
1. Faaliyet Sahibi.....	148
2. Yetkili İdare (Otorite).....	149
3. Menfaati Olanlar.....	150
IV- Önem(Significance)	252
V- Kirliliğin Açılımları: <i>Zarar, Çevresel Zarar ve Muhtemel Olumsuz Etkiler</i>	158
1. Geleneksel Hukukta Zarar	162
2. Çevresel Zarar	166
3. Çevresel Zarara Bir Alternatif: <i>Muhtemel Olumsuz Etkiler</i>	171
A) Çevresel Zarar ile Kirlilik Arasındaki Kapsam Tartışması.....	171
B) Kirliliğe Yeni Bir Bakış Olarak Muhtemel Olumsuz Etkiler: <i>İçeriği, Kapsamı ve Uygulama Alanı</i>	173

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİNİN AŞAMALARI, KATILIM VE TEMEL İLKELERLE İLİŞKİSİ

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN AŞAMALARI	178
I. Genel Açıklama	178
II. Ön İnceleme Aşaması (Screening)	179
III- Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporlarının Kapsamını Belirleme (Scoping)	183
IV- Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporlarının Hazırlanma Aşaması...188	
1. Raporun İçeriğinin Belirlenmesi	189
2. Raporu Hazırlamaktan Sorumlu Olanlar ve Yükümlülükleri	200

V- Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporlarının Yetkili Kamu Otoritelerince İncelenmesi.....	202
VI- Yetkili İdari Otoritelerin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı	204
VII- İzleme (Monitoring) ve Denetleme (Auditing) Aşaması.....	206
§2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE KATILIM.....	208
I- Genel Açıklama.....	208
II- Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecine Katılımın Ön Şartı: <i>Bilgi- Belgelere Erişim</i>	211
1. İdare Hukuku ve İnsan Hakları Temelleri	211
2. Çevresel Bilgi- Belgelere Erişim	220
3. Çevresel Etki Değerlendirmedeki Önemi.....	226
III- Çevresel Etki Değerlendirmesine Katılım	228
1. ÇED Aşamalarına Katılım.....	229
2. Katılım Şekilleri	233
A) Toplantı	233
B) Yazılı Görüş Bildirme	234
§ 3- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDEKİ İŞLEVLERİ AÇISINDAN ÇEVRE HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ	235
I- Genel Açıklama.....	235
II- Önleme İlkesi	242
III- İhtiyat İlkesi	244
IV- Kirleten Öder İlkesi	249

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ

§ 1- HUKUKSAL DÜZENLEMELERDE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ	253
I- ÇED'in Anayasal Temeli.....	253
II- Çevre Kanunundaki Genel Çerçevesi	256
III- Sürecin Esaslarına Yer Veren Yönetmelikler Düzeyinde ÇED	264
1. 7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği	264
2. 23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği.....	278
3. 6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği	293
4. 12 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği.....	303
IV- Çevre Mevzuatında Çevresel Etki Değerlendirme İle İlgili Hükümler	314
§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİNİN İDARE HUKUKU BOYUTU	323
I- Genel Açıklama.....	323
II- İdari İşlemin Türleri İle Usuli Haklar ve İşlemler Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci	324
1. Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki İdari İşlemin Türleri. 325	
A) Süreci Başlatan İşlem	415
B) Çevresel Etki Değerlendirme Raporunun Hukuki Niteliği.....	326
C) Çevre ve Orman Bakanlığının Yaptığı İdari İşlemin Türü	328

Ç) ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı ile Faaliyet Hakkındaki Diğer İdari İşlemler Arasındaki İlişki ...	329
D) Süreçteki Diğer İdari İşlemlerin Hukuki Niteliği.....	330
2. Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki Usuli Haklar ve İşlemler	331
A) Bilgi-Belgelere Erişim Hakkı	332
B) Dinlenilme Hakkı	333
C) ÇED Kararının Gerekçeli Olması.....	334
SONUÇ	337
ÖZET	340
ABSTRACT	341
KAYNAKÇA	342

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
aşa.	: aşağıda
a.b.ç.	: altını ben çizdim
AT	: Avrupa Topluluğu
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
BM	: Birleşmiş Milletler
Bkz./bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
Çev.	: Çeviren
ÇK	: Çevre Kanunu
Der.	: Derleyen
DEÜHF	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
dn.	: dipnot

ed.	: Editor
eds.	: Editors
EIA	: Environmental Impact Assessment
et. al.	: ve diğlerleri
GB	: Great Britain
Haz.	: Hazırlayan
i.b.a.	: italikler bana ait
İHAS	: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
İİ	: İhtiyat İlkesi
İÜHFİM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜSBFD	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
KÖİ	: Kirleten Öder İlkesi
Mich. J. Int'l L.	: Michigan Journal of International Law
MSHS	: Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi
NEPA	: National Environmental Policy Act
OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development
Öİ	: Önleme İlkesi

passim	: her yerde
Pub.	: Publishing
RECIEL	: Review of European Community and International Environmental Law
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S. Cal. L. Rev.	: Southern California Law Review
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TÇV	: Türkiye Çevre Vakfı
TÇSV	: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TMMOB	: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği
TODAİ	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi
U.C. Davis L. Rev.	: University of California Davis Law Review
UCL	: University College London
UK	: United Kingdom
USA	: United State of America
UNCLOS	: United Nations Convention on the Law of the Sea
v.d.	: ve devamı

Vol. : Volume

Yay. : Yayınları

yuk. : yukarıda

GİRİŞ

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

“Çocukken Ajax isimli yaşlı, evcil bir kaplumbağamız vardı. Bir sonbahar Ajax, kış için bir barınak ararken babamın Guy Fawkes Günü (5 Kasım Guy Fawkes'in yakalanışının kutlandığı gün) için hazırladığı odun ve eğreti otu yığınının içine girdi. Günler geçtikçe yığına ne kadar fazla yanıcı madde eklendikçe de Ajax kendini daha fazla emniyette hissetmiş olmalı, her gün don ve yağmurdan daha fazla korunuyordu. 5 Kasımda şenlik ateşi yakıldı ve kaplumbağa küle döndü. Hala getirdiği tehlikelerle kıyaslanamayacak kadar az güven veren silah yağmanın güvenliğimizi arttırdığına inananlar var mı?”¹
(i.b.a.)

Güvenlik, belirlilik, öngörülebilirlik...Tüm bu kavramlar, hayatlarımıza modern hukuk düşüncesi tarafından yerleştirilmiş, bize tanıtılmış, adına Aydınlanma denilen tarihsel bir süreçte modernite projesi ile oluşturulmuş; ancak, tartışmalı olmakla birlikte, bu safhanın aşıldığı yeni bir süreç olduğu ileri sürülen postmodernite tarafından değiştirilmiş ve tartışmaya açılmıştır. Böyle yeni bir sürecin bir an için var olduğu kabul edildiğinde, şimdiye kadar verili olarak sorgulamasız kabul ettiğimiz neredeyse tüm kavramların altındaki zemin kayganlaşmakta ve bu zeminin sağlam olduğuna dair hiçbir kuşkuya dahi kapılmayan biz bireylerin güvenlik çemberi ile örülmüş hayatları, bir anda tuzla buz olmakta, BAUMAN'ın deyişiyle parçalanmaktadır.² Bu parçalanmışlık, kendisini, hukuksal yapılarda da göstermekte, daha önce sağlam temelleri olan bazı hukuk kavramları, postmodern dönemde eski güvenilirliklerini yitirmektedir. Örneğin modern hukukun zarar kavramına verdiği anlam, postmodern dönemin özellikli yapısı karşısında eskiden olduğu gibi tartışmasız kabul edilmemekte, ortaya çıkan

¹ Jonathon Porritt, *Yeşil Politika*, Çev. Alev Türker, 2. Basım, Ayrıntı Yay., İstanbul 1989, s. 144.

² Zygmunt Bauman, *Parçalanmış Hayat*, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., İstanbul 2001. Bauman, modernliğin dünyayı parçalamakla övündüğünü ve bunu en büyük başarısı olarak gördüğünü ifade etmektedir. “Parçalama, modernliğin gücünün ana kaynağıdır. Birçok sorunla lime lime olmuş dünya, yönetilebilen bir dünyadır. Daha doğrusu, sorunlar yönetilebilir olduğu için, dünyanın yönetilebilirliği sorunu asla gündeme gelmeyebilir ya da en azından bu belirsiz bir tarihe ertelenebilir.” Bkz. Zygmunt Bauman, *Modernlik ve Müphemlik*, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., İstanbul 2003, s. 23.

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

ÇED, postmodern olarak nitelendirilen yeni dönemin hukukta meydana getirdiği melezleşmenin iyi bir örneğidir. Çünkü, ÇED geleneksel idari yapılanmanın o eski idare-idare edilen ikiliğini, kendi içerisinde değiştirmekte/dönüştürmekte, yani idare-sermaye-yurttaş(sivil toplum) şeklinde belirlenebilecek üçlü bir yapı kurmaktadır. Bu yapıda, idari birim, eskiden olduğu gibi karar alma sürecinde yalnız başına hareket edememekte/etmek istememekte, yanına kararlarını almakta yardım edecek iki yoldaş almaktadır. Bu yoldaşlardan biri, sermayeyi elinde tutan kapitalist müteşebbis; diğeri ise, bu müteşebbisin temas ettiği yerlerde bazen kendi halinde yaşayan yurttaş, bazen de bu yurttaşın haklarını koruma iddiasında olan bir sivil toplum kuruluşudur.

Her şeyden önce ÇED, ekonomik bir faaliyetin idare eliyle ve yurttaşın bir aşamasına müdahalesiyle belirli bir düzen tertip içinde baştan sona kadar ve hatta bundan sonrada da incelenip değerlendirilmesidir. Söz konusu bu inceleme değerlendirmenin zeminini, faaliyetin çevre üzerindeki etkileri oluşturmaktadır. Zemin ve yapıdan oluşan bir usul olan ÇED, bünyesinde, bir yandan ekonomik faaliyeti yeniden meşrulaştırma, ehlileştirme ya da şeffaf kılma kaygısını taşıırken; diğeri yandan da çevrenin korunma amacını gerçekleştirmenin planlarını yapmaktadır. Buradan hareketle, ÇED'in ikiyüzlü bir hukuki usul/araç/süreç olduğu söylenebilir. Bu iki yüz, süreç boyunca gerilimli bir ilişkiyi devam ettirmektedir.

Faaliyet sahibi bu süreci, planladığı faaliyeti geciktiren ve bir an önce tamamlanması gereken bir zorunluluk olarak görürken, yurttaş, süreci, hayat alanını etkileme potansiyeline sahip bir faaliyet hakkında kısıtlı da olsa söz söyleyebileceği bir fırsat olarak değerlendirmektedir. Bununla birlikte, İdare ise, bu noktada, süreci kontrol eden ve yönlendiren bir konuma bürünmektedir.

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

öbeğinde yer almaktadır. Gerçekte, ÇED'in kendisinden beklenen çevreyi koruma amacını tam anlamıyla gerçekleştirmesi için, önünde bir engel bulunmaktadır. Bu engel, onun diline pelesenk edilmiş fayda-maliyet analizinden bir başkası değildir.

İktisada ait fayda-maliyet analizi kavramının hukuk dilindeki karşılığı olarak ÇED'i göstermek, kavramı bir ideolojiye dayandırmaya çalışmaktan başka bir anlama gelmemektedir. Bunun anlamı ise, böyle bir bakış açısının ÇED'in sadece ekonomik düzeni güvence altına alan bir araç olarak algılanmasına duyulan istektir. Oysa kurgulanışında bu boyutun dışlanmadığı bir gerçek olmakla birlikte, diğer bir gerçek de ÇED'in çevreyi koruyacak hukuki bir güce sahip olduğudur.

I- ÇALIŞMANIN KONUSU ve SINIRLARI

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

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

Çevresel Etki Değerlendirmesi, yaygın olarak, proje düzeyindeki faaliyetleri esas almaktadır. Bu yüzden bu çalışmanın başlığı, çevresel etki değerlendirme şeklinde adlandırılmıştır. Dolayısıyla çalışma; politika, plan, programların çevre üzerindeki etkilerini değerlendiren Stratejik Çevresel Değerlendirme usulünü kapsam dışında bırakmıştır. Çalışmanın sınırladığı alan, proje düzeyindeki etkileri değerlendiren süreç olan Çevresel Etki Değerlendirmesi usulüdür.

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

hukuki açıdan değerlendirilmiş olmasıdır. Bilindiği gibi, Çevresel Etki Değerlendirmesi, hukuki bir araç olmasının yanında, aynı zamanda politik bir araçtır. Fakat bu çalışma, ÇED müessesesinin çevre politikasını boyutunu dışlayarak, konuya hukuk açısından yaklaşmaktadır.

II- ÇALIŞMA PLANI

Tez, dört bölümden oluşmakta, bu bölümler ana ve alt başlıklar halinde sistematikleştirilmektedir.

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

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

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

Son ve dördüncü bölümde, ÇED, Türkiye'de uygulanan sistem esas alınarak ortaya koyulmakta, tarihsel gelişimi ayrıntılı olarak anlatılmakta ve yeri geldiğinde yargı kararları incelenmektedir. Ayrıca bu bölümde, ÇED ile idare hukukunun temas

ettiği noktalar öne çıkarılmakta ve eski ÇED Yönetmelikleri ve mevcut ÇED Yönetmeliği bu açıdan çözümlenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN KURAMSAL TEMELLERİ

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

ÇED, çevresel varlıkları doğrudan ya da dolaylı olarak, olumlu ya da olumsuz yönde önemli bir biçimde etkileyebilecek ya da etkilemesi muhtemel bir faaliyetin icra edilebilmesi için, faaliyet sahibinin ya da temsilcisinin yetkili idareye başvurusu üzerine başlatılan ve söz konusu faaliyetin çevresel etkilerinin birçok disiplinde çalışan uzmanların biraraya gelerek tetkik edildiği; tetkikin sonucunda da olumsuz çevresel etkilerin önlenmesi ve/veya çevreye zarar vermeyen, hukuken ve çevresel açıdan kabul edilebilir bir düzeyde en aza indirilmesi için alternatif çözümlerin bir raporla belirlendiği; bu belirlemenin vücut bulduğu rapor hakkında başvuru sahibi ve idare dışında halk, sivil toplum kuruluşları ve diğer ilgililer gibi üçüncü tarafların da yazılı ya da sözlü görüşlerini bildirebilmeleri için katıldıkları bir toplantının düzenlendiği; ve en nihayetinde tüm bu aşamaların sonucunda, yetkili idarenin faaliyet hakkında olumlu ya da olumsuz görüş bildiren bir idari işlem tekemmül ettiği ve tekemmül eden bu idari işlemde sonra da söz konusu faaliyetin izlenip denetlendiği, geleneksel hukuktaki karar-alma mekanizmasını değiştiren, ama belirli sonuca yönelen herhangi bir müeyyideyi de içinde barındırmadığı ileri sürülen özel bir idari usul ve politik bir süreçtir.³

³ Yukarıda ÇED'in bir araç/usul ve bir süreç olduğundan bahsedildi. Söz konusu bu terimler, ÇED'in belli bazı özelliklerini gösterdikleri için bilinçli olarak tercih edilmiştir. Sözgelimi, ÇED sadece bir araç/usul şeklinde değerlendirilirse, karar-alıma yönelik olarak normatif yaklaşımların araştırılma işlevini yerine getirmiş olur. ÇED sadece bir süreç olarak kabul edilecek olunursa, karar alım sürecine farklı tarafların menfaatlerini dahil ederek kararın oluşumunu sağlayan yardımcı bir araç olarak değerlendirilmiş olacaktır. Öyleyse ÇED, hem bir araç/usul, hem de bir süreçtir. Diğer bir deyişle, ÇED, idari işlemin tekemmül edilmesi safhasına kadar olan usuli normatif zorunlulukların yerine getirildiği ve bu normatif zorunlulukların kararın içeriğine de etki ettiği ve fakat idari işlemin oluşmasından sonra da faaliyetin izlenip denetlendiği bir süreçtir. Bkz. Judith Petts, "Environmental Impact Assessment-Overview of Purpose and Process", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999, s. 3. ÇED'in usuli görünümü için bkz. aşa. s. 23.

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

Öyleyse, ÇED özü itibarıyla, özel kişilere veya kamuya ait bir faaliyetin, aslında herkesin ortak menfaatinde bulunan çevresel varlıklar üzerinde meydana getirmesi muhtemel olan olumsuz etkilerinin yok edilmesine yahut en aza indirilmesine, üçüncü tarafların da görüşlerini bildirmelerine olanak tanıyarak, çevrenin korunmasını sağlamayı amaçlayan ve bir süreç şeklinde tasarlanmış, katılımcı bir hukuki usuldür. Demek ki, ÇED'in özünü, çevrenin korunması oluşturmaktadır. Bu özün hukuki karşılığı, çeşitli hukuki metinlerde, yargı kararlarında ve literatürde *çevre hakkı* olarak kabul edilmiştir. Başka bir deyişle, ÇED, çevre hakkının uygulamaya konulmasını sağlayan teknik araçlardan birisi olarak değerlendirilebilir. Geleneksel hukuk terimleriyle ifade edilirse, ÇED, çevrenin korunmasını sağlanmasında genel hukuki dayanak olan çevre hakkından hareketle çevresel varlıkları güvence altına almayı amaçlamakta, yani gerçekte kamu yararını koruma amacını gütmektedir.⁴ Bu yaklaşım, bize, çevrenin korunması ile genel menfaat arasındaki ilişkiyi hatırlatır. Bu bağlamda, çevrenin korunmasında

⁴ ÇED'in, çevre hakkıyla bağlantılı olarak, yaşam hakkını da güvence altına aldığı ileri sürülebilir. Çünkü çevre hakkı, birinci kuşak haklardan olan yaşam hakkıyla bütünleyici bir ilişki içerisindedir. Sağlıklı ve dengeli bir çevre olmaksızın yaşam hakkı da güvencede olamayacağı için, sağlıklı ve dengeli bir çevrenin varlığı yaşam hakkının gerçekleşeceği mekânı oluşturmaktadır. Dolayısıyla, sağlıklı ve dengeli bir çevre, yaşam hakkı açısından bundan ötürü vazgeçilmez bir özellik sergilemektedir. Bu yönde ileri sürülen ve yaşam hakkı ile çevre hakkı arasındaki ilişkiye ilişkin görüşler için bkz. E. Yasemin Özdek, **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, TODAİ Yay, No: 249, Ankara 1993, s. 93-101; Can Hamamcı, "Çevre ve Hukuk", **Fehmi Yavuz'a Armağan, AÜSBFD**, 1983, s. 239-250. Türk hukuku açısından konuya bakıldığında, ÇED'in, Anayasa'da soyut olarak düzenlenen bir hakkı- sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını- somutlaştıran, yani uygulamaya geçiren bir araç/usul olarak değerlendirilebilir. Hatta Danıştayın bu yöndeki çeşitli kararları, örnek olarak gösterilebilir. Bununla ilgili olarak aşağıya bkz. *Çevresel Etki Değerlendirmesinin Türk Hukukundaki Görünümü* başlıklı *Dördüncü Bölüm*.

genel bir menfaatin olduğu tartışma götürmediği söylenebilir. Genel menfaati sağlamanın yolu da, zorunlu bazı kamu hizmetlerinin oluşturulmasıdır. Çevrenin korunmasını sağlamak için klasik kamu hizmetleri yetersiz kalacağından çevresel kamu hizmetleri gündeme gelecektir. Çevresel kamu hizmetlerinin de kamu yararını gerçekleştireceği düşünöldüğünde, klasik kamu hizmetleriyle bir çatışma olması halinde çevrenin korunması kolayca göz ardı edilemeyecektir.⁵ İşte bu bağlamda ÇED, bir boyutuyla çevresel kamu hizmetlerine ilişkin olarak kullanılabilir bir koruma rejimi şeklinde düşünülebilir.⁶

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

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

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

⁵ Nühket Turgut, **Çevre Hukuku (Karşılaştırmalı İnceleme)**, 2. Bası, Savaş Yay., Ankara 2001, s. 106.

⁶ Diğer boyutu aşağıda incelenecektir. Bkz. s.23 vd.

I- Hukuksal Biçimin Somut Bir Kuruluşu Olarak ÇED: *Soykütüksel Bir Tahlil*

Biçimci görüşler açısından önemli olanın, bir davranışın hukuk normları tarafından düzenlenip düzenlenmediğini tespit etmek olduğu ifade edilmektedir.⁷ Bu, hukuki olanı hukukun yapısına ilişkin araştırmalarla sınırlamak anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu noktada, *hukuk biçimidir* sözcüğünün anlamına bakmak gerekmektedir.⁸

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

Hukukun görünüm itibariyle bir biçim olduğunu savunanlara göre, hukuk, ekonomik ilişkilerin oluşturduğu alt-yapıya kıyasla bir üst-yapıdan başka bir şey değildir. Dolayısıyla hukuk, ekonomiyi kontrol altında tutan sınıfın çıkarlarını gözetilen bir biçimdir. Diğer bir deyişle, hukuk, altyapı üzerinden temellenen ve onun şekillendirdiği biçimsel bir yapıdır. Söz konusu yaklaşım, hukuku, toplumun yapısını oluşturan ve ona temel olan bir şey olarak görmez. Ancak yine de bu yaklaşım, bazı sınırları da göz ardı etmiş değildir. Bu sınırlardan hareketle, hukukun, “ekonomik çıkar ve güçlerin belli bir biçimdeki hukuk haline dönüşmesinden sonra,[...] kendisini yaratan ekonomik çıkarın etki ve egemenliğinden çıkıp, bir bağımsızlık kazandığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle, ekonomik temel ile hukuki üst yapının karşılıklı olarak birbirlerini etkiledikleri de kabul edilmektedir.”⁹

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

⁷ Selahattin Keyman, **Hukuka Giriş ve Metodoloji**, Doruk Yay., Ankara 1981, s. 1; Selahattin Keyman, **Hukuka Giriş**, Yetkin Yay., Ankara 2000, s. 190 vd.

⁸ KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 1

⁹ KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 5. Benzer bir görüş için bkz. Mehmet Tevfik Özcan, “Hukuk İdeolojisi: Adalet Sorununa Sosyolojik Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri**, Hayrettin Ökçesiz (haz.), Alkım Yay., İstanbul 1997, s. 434-435.

gerektiğini göstermektedir.¹⁰

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

Şu halde buraya kadar söylenenler ile ÇED’in bağlantısını kurmak gerekmektedir. ÇED, ekonomik bir ilişkiyi (faaliyeti/projeyi) düzenleyen soyut kuralları içinde barındıran ve süreç biçiminde işleyen hukuki bir usuldür. Söz konusu bu usulün hukuki biçimi ise, ekonomik bir ilişkinin kendi etrafını çepe çevre ördüğü hukuki özellikler anlamına gelmektedir. Bu da, aslında ÇED’in, ekonomik bir ilişkiyi düzenleyen hukuki bir üst-yapı modeli olduğunu ifade eder. Başka bir ifadeyle, ÇED, ekonomik bir ilişki olarak tasavvur edilebilecek bir iskeletin, hukukla eteğe-kemiğe bürünmüş halidir. Ancak salt bu bakış açısını esas alan bir yaklaşım, yukarıda da gösterildiği gibi, ÇED’in potansiyeli hakkında hatalı bir gözlemlemede bulunmuş olacaktır. ÇED’in alt-yapısını oluşturan ekonomik ilişki çeşidi, değişikliğe uğramayan bir kap olarak kabul edilemez. Bilakis bu biçim (ekonomik ilişki), hukukla örüldüğünde, ister istemez hukuk tarafından şekillendirilecektir. Dolayısıyla, salt ekonomik düşüncüyü gözetemeyecek, toplumsal ilişki ve muhalefet biçimlerinin de etkisiyle dönüşüme uğrayacaktır. İşte ÇED usulü bunun tipik bir örneğidir.

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

¹⁰ KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 7; KEYMAN, Hukuka Giriş, s. 191-192.

¹¹ KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 7.

¹² KEYMAN, Hukuka Giriş ve Metodoloji, s. 7.

başlamıştır.

Öyleyse ÇED, esas olarak, ekonomiyi kontrol altında tutan sınıfın çıkarlarını sağlamak amacını güden bir alt-yapıdan temellenen ve fakat onun bütünsel olarak şekillendiremediği hukuksal biçimin bir kuruluşudur.¹³

Hukuksal biçimin somut bir kuruluşu olarak ÇED, aşağıdaki temeller/ özellikler üzerine inşa edilmiştir.¹⁴ Başka bir adlandırmayla, bunlara ÇED'in genel karakterleri de denilebilir.

1- Öngörüdür

ÇED'in hukuksal biçimi'nin en başta gelen özelliği, onun bir faaliyetin çevre üzerinde meydana getirmesi muhtemel olumlu veya olumsuz etkileri hakkında, bu etkiler henüz ortaya çıkmadan önce bir *öngörünün* (prediction) yapılmasını gerekli kılmıştır. Ayrıca öngörü, çevresel etkilerin önemini değerlendirmek için de bir temel sağlamaktadır.

Aslında *öngörmek*, idarenin temel görevlerinden biridir. “İdare, toplumsal yaşamın her kesiminde araştırma, inceleme ve öngörme çalışmaları yaparak Yürütme ve Yasama Organına seçenekler[...]”¹⁵ sunmaktadır. Başka bir deyişle, öngörme ve seçenekler belirleme, idarenin çok tipik faaliyetlerindedir.¹⁶ İdarenin tipik bir faaliyeti olan *öngörünün* ÇED süreci açısından nasıl bir işleve sahip olduğuna, geleneksel görünümünden farklılaşıp farklılaşmadığına ve taşıdığı özelliklere aşağıda yer verilecek, diğer bazı kavramlarla ilişkisi açıklanacaktır.

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

¹³ Bu düşüncemi temellendiren kaynak için bkz. Evgeny B. Pasukanis, **Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm**, Çev. Onur Karahanoğulları, Birikim Yay., İstanbul 2002, s. 39. ÇED hakkındaki böyle bir yargının ispatı, AB ÇED Direktifinin kabul edilme gerekçesine göz atıldığında daha açık görülebilir. Aslında ÇED Direktifinin hazırlanmasının altında yatan saik, üye devletin iç hukukunda yer alan ÇED ile ilgili düzenlemelerin haksız rekabet durumları yaratarak, ortak piyasanın işleyişini doğrudan etkilemeleri sonucu piyasanın işleyişinin bozulacağı yönündeki endişeleri bertaraf etme arzusudur. Demek ki ÇED, ilk başta, ekonominin zarara uğraması ihtimaline karşı bir can simidi işlevi görmek üzere tasarlanmıştır.

¹⁴ Bu temeller/özellikler, Jane Holder'ın *Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making)* isimli kitabından yararlanılarak başlıklandırılmıştır: Jane Holder, **Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making)**, Oxford University Press, Great Britain 2004.

¹⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, İmaj Yay., Ankara 2004, s. 23.

¹⁶ Aşağıda, **Nüfuz Ettiği Hukuk Dalı: İdare Hukukundaki Yansımaları** başlığı altında, ÇED'in idare hukukunun bu tipik faaliyetinde, somut olarak ne gibi bir değişim meydana getirdiği incelenecektir.

olmayacağı hakkında ipuçları verecek bilgi-belgelerin toplanması lüzum etmektedir. Bilgi-belgelerin toplanmasının önemi, öngörüye bir temel hazırlayacak olmasıdır. Diğer bir deyişle, bilgi-belgeler, öngörü için maddi bir imkan sağlayacaktır.

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

Bu karşılaştırma elde edilen bilgi-belgeler sayesinde yapılacaktır. Ayrıca toplanacak olan bu bilgi-belgelerin, objektif mi yoksa öznel bir niteliğe mi sahip oldukları üzerine yoğun bir tartışma yürütüldüğünü söylemek gerekir. Bu tartışmalar çerçevesinde unutulmaması gereken, objektiflik-öznellik tartışmalarının ÇED’in disiplinlerarası niteliğinin sınanmasına bir fırsat sağlayacağıdır. Bu anlamda, objektiflik-öznellik tartışmalarına referansla ve ekolojik, hukuki bir bakış açısıyla, ÇED sürecinde elde edilecek bilgilerin niteliği üzerine bir tartışma yürütülebilir. Aşağıda bu paralelde, konu açıklanmaya çalışılacaktır.

A-Öngörünün ihtimalle ve riskle ilişkisi

ÇED’de bilgi-belgelerin en önemli özelliği, öngörücülüğü sağlayacak maddi imkanı yaratmalarıdır. Çünkü faaliyetin neden olacağı düşünülen vakalar, henüz vuku bulmamış ve asla da vuku bulmayacak olabilirler. Ama karar-alma süreci gibi erken bir safhada faaliyetin potansiyel etkileri hakkında toplanan bilgi-belgeler, zarar vuku bulmadan önce, zararlı çevresel etkilerin azaltılmasına ve yatırımın yapılması planlanan alan (site) hakkında bazı koşulların dayatılmasına imkan verir. Bu yüzden, önleyici tedbirlerin uygulanmasına olanak tanıyacak bilgi-belgeler, çevresel zararın kaynağında kontrol altına alınmasını sağlamış olacaklardır.¹⁸ Bahsi geçen bu öngörüler, önleyiciliği sağlama amacına özgülenmiştir. Çünkü ÇED, temel olarak, önleme ilkesini uygulamaya geçirmek için tasarlanmıştır.¹⁹ Dolayısıyla ÇED’in bu amacı gerçekleştirebilmesi için önleyici mekanizmalarla donatılması

¹⁷ John Glasson/Riki Therivel/A. Chadwick, **Introduction To Environmental Impact Assessment**, UCL Press, London 1994, s. 114.

¹⁸ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 77-78.

¹⁹ ÇED önleyici ilkeyi uygulamaya geçirme yollarından birisidir. TURGUT’un deyişiyle, “[...]çevre hukukunun maddi ya da usuli normlarının çoğunluğu, ya doğrudan ya da dolaylı olarak önleme hedefine yönelik kurallardır.” Bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 205. Tekrarlamak gerekirse, özellikle ÇED’in bu ilkenin hayata geçirilmesinde özel bir önemi vardır.

gerekmektedir.²⁰

Bir faaliyetin etkilerinin öngörülebilmesi için, ihtimallerin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Aslında ihtimallerin değerlendirilmesi ÇED sürecinin önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Çünkü ihtimaller ortaya konulursa, faaliyetin icra edilip edilmeyeceğine bir an önce karar verilmiş olacak ve sürecin akıbeti böylece belirginlik kazanacaktır. Ancak ihtimal kavramının hukukta tanımının yapılmadığını ve anlamı üzerinde de birçok tartışmanın bulunduğu değinmekte yarar vardır.²¹ Bu tartışmalar bir yana, ihtimal, riskin belirlenmesindeki hareket noktasıdır. Risk ise, ÇED’de önemli bir yere sahiptir. Çünkü risk, “bir olayın zarara yol açma potansiyelinin belirlenmesi demektir.”²² Bu anlamda risk soyut bir sonuç çıkartma uğraşı olduğu için, ihtimaller onu belirlemede önemli roller oynamaktadır. Dolayısıyla, riskli faaliyetler onların ileride çevresel zarara neden olma ihtimalleri çerçevesinde değerlendirilir. İhtimaller de bazı tekniklerin ve teknolojilerin kullanılmasıyla ortaya konulmaktadır. Burada risk analizi kullanılan bir yöntemdir. Zira, risk analizi, “bir yandan olay öncesi riski tanımlamayı ve bunun makul sonucu olarak, riskin gerçekleşmesini önleyici tedbirler almayı, öte yandan, gerçekleşmesi halinde, sonuçlarına (sorumlu ya da zarar gören arasında) kimin katlanacağını belirlemeyi mümkün kılmaktadır.”²³ Bu açıdan henüz faaliyet aşamasında olmayan bir projenin çevre üzerinde olası etkileri ortaya konularak, önleyici tedbirler çerçevesinde faaliyet izni verilmeyecektir. Bu, ÇED’in öngörücülüğünün bir işareti olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, faaliyet izni verilmiş olması halinde ise, ÇED sürecinde izleme ve denetleme aşamaları ışığında, söz konusu faaliyetin işletilmesi durdurulabilecektir.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, ÇED sürecinde öngörü, belirlilik ile belirsizlik arasındaki ince çizgiyi belirlilik yönüne kaydıracağı için esaslı bir yere sahiptir. Belirsizlik, öngörünün içerisine nüfuz ettiğinden, belirsizlik durumlarını

²⁰ Bu anlamda, önleyici mekanizmalarla kontrol edici mekanizmaların bir karşılaştırılması yapılabilir. Sözelimi, kontrol edici mekanizmalardan biri olan çevre kalite standardı yöntemi, sadece zarar vuku bulduktan sonra uygulanabilmekte ve vuku bulan zarar ile buna sebebiyet veren kişinin fiili arasında bir illiyet bağı bulunduğunun ispatlanmasını şart koşturmaktadır.

²¹ Bkz. **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 80.

²² Nuri Erişgin, **Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağı**, İmaj Yay., Ankara 2005, s. 241.

²³ **ERİŞGİN**, Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağı, s. 241.

azaltmak için çeşitli karmaşık matematiksel yöntemler geliştirilmiştir. Böylece ibrenin belirlilik yönüne kaydırılması sağlanmaya çalışılmıştır.²⁴

Yukarıda söylenenlerden de anlaşılacağı üzere, ihtimallerin ve risklerin belirlenmesi, hukusal bir yöntemle değil, aksine istatistik başta olmak üzere diğer disiplinlerden yararlanılarak mümkün olmaktadır. Dolayısıyla bu, ÇED'in disiplinlerarası bir çalışmayı gerekli kıldığını göstermektedir. Bu yüzden, aşağıda öngörünün disiplinlerarasılık ile ilişkisine değinilecektir.

B-Öngörünün disiplinlerarasılık ve bütünleşmeyle olan bağlantısı

ÇED'de birçok disiplin, özellikle *öngörücülüğü* uygulayabilmek için birbiriyle etkileşim içerisindedir. Bu yüzden, ÇED sürecinde elde edilen bilgilerin temel özelliği olarak disiplinlerarası olmaları gösterilmiştir.²⁵ Özellikle bu bilgiler, sosyal bilimler ile fizik bilimlerin yöntemleri ve yaklaşımlarından yararlanılarak elde edilmiş ve ÇED raporlarının hazırlanmalarında kullanılmıştır. ÇED raporları, şekli açıdan hukukta önemli bir yere sahip olmakla birlikte ona atfedilen asıl değeri, hukuk dışındaki diğer disiplinler tarafından içeriğinin zenginleştirilmesinde aramak icap eder. Çünkü rapor, faaliyete izin veren hukuki bir niteliği haiz karara, yani *ÇED Olumlu/Olumsuzdur* kararına veya *ÇED Gereklidir/Gerekli Değildir* kararına yön vermektedir. Söz konusu bu yön verme işlevi de, hukuk dışındaki diğer teknik bilimlerin bulgularının rapora yeteri düzeyde yansıtılması ve işlenmesiyle mümkün olacaktır. Böylece, faaliyetin çevre üzerindeki olası çevresel etkilerinin *bilinebilirliği* sağlanarak, yani bilimsel belirsizlik düzeyi diğer disiplinlerin bulguları çerçevesinde tespit edilerek, çevresel etkiler yetkili idarenin alacağı karar için dayanak olacaktır. Ayrıca idarenin kararı dışında, diğer teknik bilimlerin bulguları, sürece katılanların da çevresel etkileri anlamalarına olanak sağlayacaktır. Bu olanak, bilimsel bulguların raporda herkesin anlayabileceği bir düzeyde özetlenmesi (teknik olmayan özet) şartı getirilerek güçlendirilmiştir.

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

²⁴ Bkz. P. De Jongh, "Uncertainty in EIA", **Environmental Impact Assessment (Theory and Practice)**, Peter Wathern (ed.), 4. Printed, Routledge Pub., London 2000, s. 68-75; **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 116-122.

²⁵ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s.81.

zincirin en sonunda ve kaçınılmaz bir yere sahiptir.²⁶

ÇED'in disiplinlerarası bir niteliğe sahip olduğu, ilk kez NEPA'da ifade edilmiştir. NEPA'da bütün federal idarelerin, sistematik, disiplinlerarası bir yaklaşımdan yararlamaları şart koşulmuştur. Aynı yaklaşım, AB ÇED Direktifinin 3. maddesine göz atıldığında da görülebilir. Bu da, bütün disiplinlerin işbirliği içerisinde çalışmalarını gerektiği anlamına gelir. Dolayısıyla söz konusu bu hükümler, ÇED'de, teknik bilimler ile sosyal bilimlerin ortak bir yerde buluşmaları gerekliliğini ve ancak karşılıklı olarak sundukları veriler sayesinde faaliyetin çevresel etkilerinin tam anlamıyla tahlil edilebileceğini ispatlar.

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

C-Öngörünün ekoloji bilimiyle olan işbirliği

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

²⁶ Alexander Kiss'in bu görüşünü aktaran için bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 111.

²⁷ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 209-210.

²⁸ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 115.

hukuku, kamu sağlığını ve doğayı tehdit eden ekolojik etkileri sınırlamak için insan faaliyetlerini düzenlemektedir. Ancak, baştan belirtmek gerekirse, çevre hukukunun hedefi, ekosistemin insan tarafından dönüştürülmesinin bizatihi olarak hukuka aykırılığını tespit etmek değildir. Çevre hukuku, ekolojik dönüşümün hem kaçınılmaz hem de çoğu kez arzu edilir olduğunu kabul etmektedir; çünkü bu, termodinamik kanunlarının bir gereğidir.²⁹

Bu bağlamda, çevre hukuku vasıtasıyla ekoloji biliminin hukuka en büyük katkısının, bütünsel yaklaşım metodu olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bütünsel yaklaşım (holistic approach), çevresel varlıkların her birinin bir besin zincirinin halkası olması ve ekosistem içerisinde yer alması nedeniyle karşılıklı olarak birbirleriyle etkileşim içerisinde buldukları, bu yüzden de birbirlerine bağımlı oldukları için bir bütün olarak ele alınmaları gerektiği anlamına gelmektedir.³⁰ Ancak bu, yaklaşımın bir boyutunu teşkil etmektedir. TURGUT'un ifadesiyle, “[b]ütünsel yaklaşımın genelde gözardı edilmeye çalışılan önemli bir [diğer] boyutu da, çevresel varlıkların bütün olarak düşünülmesinin yanısıra ve esasında bunun bir sonucu olarak, çevre politikası ve çevre hukuku normlarının, disiplinlerarası niteliği gereği, bütün toplumsal sorun alanları dikkate alınmak suretiyle oluşturulmasıdır.”³¹ Görüleceği üzere, ekoloji biliminin kullandığı bir yaklaşım böylece hukukta yer almaktadır.

Çevre hukukunda, ekoloji ile hukukun karşılaştığı en belirgin usul/süreç ise, ÇED'tir.³² Daha açık ifade edilirse, ekoloji ile hukuk ÇED raporunda karşılaşmaktadır. Faaliyetin biyolojik çeşitlilik üzerinde ya da habitat'da ne gibi değişiklikler meydana getireceğini, bu değişikliklerin uzun dönemli ve kümülatif etkilerinin ne olacağını belirleyebilmek için süreçte ekoloji biliminden yararlanmak gerekmektedir. Ancak bu verileri elde ettikten sonra, hukuk devreye girebilecektir.

²⁹ Bu görüş için bkz. Richard J. Lazarus, **The Making of Environmental Law**, The University of Chicago Press, USA 2004, s.1-2.

³⁰ Mine Kışlaloğlu/Niyazi Berkes, **Çevre ve Ekoloji**, 4. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul 1993, s. passim. KELEŞ/HAMAMCI, bütünsel yaklaşıma karşılık gelmek üzere sistemik yaklaşım terimini kullanmaktadırlar. Bkz. Ruşen Keleş/Can Hamamcı, **Çevrebilim**, 4. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002, s. 43-45. KELEŞ/ERTAN, aynı anlama gelecek biçimde, dizgisel yöntem terimini de kullanmaktadırlar. Bkz. Ruşen Keleş/Birol Ertan, **Çevre Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara 2002, s. 18-19.

³¹ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 128.

³² Bkz. HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 84.

Bu anlamda ekoloji bilimi ile öngörünün işbirliği içinde olduğu söylenebilir. Ekoloji bilimi, ÇED kararı vücut bulmadan önce, kararın alt-yapısını hazırlamış olur. Verileriyle, henüz vuku bulmamış tehlike, ihtimal ya da riskleri ortaya koyar. Böylece öngörücülüğe bir katkı sağlar.

2- Katılımı Sağlar

Öngörüü sağlayacak bilgi-belgeleri toplamanın önemli ve temel bir yolu da, süreçten etkilenen veya etkilenme potansiyeli bulunanları sürece dahil etmektir. Böylece ÇED'in kalbi ortaya çıkar; *katılım*.

Katılım; ÇED'in en merkezinde yer alan, olmazsa olmaz bir hukuki gerekliliktir. Çünkü katılım sonucu elde edilen bilgi-belgeler, kararın oluşmasında önemli bir rol oynamaktadırlar. İdare, bu bilgi-belgeleri, ilgililerin çeşitli şekillerle ifade ettikleri görüşleri es geçerek öneri aşamasındaki bir faaliyete olur veremez; aksine, bunları kararını verirken dikkate almak durumundadır. Sürece katılım, muzakereci bir ortam yarattığı için idarenin karar alım usulünü demokratikleştirmektedir. Ayrıca, “[b]ireylerin ve toplulukların hak ve özgürlüklerini doğrudan etkilemeye yönelik idari kararların alınmasından önce, ilgililere bir tür savunma hakkı tanınması gerektiği gibi, onları dolaylı olarak etkileyen konularda da kendilerine görüş ve düşüncelerini bildirme fırsatı verilmesinde, her iki taraf için yarar vardır. Böylece idari işlemlerin oluşturulmasına ilgililerin de katılımı sağlanmış olur.”³³

ÇED sürecine katılımın ön koşulu, bilgi-belgelere erişimdir. ÇED'in etkin olarak uygulanabilmesi için, bilgi-belgelere erişim ve buna bağlı olarak katılımın sağlanması gerektiği birçok vesileyle ifade edilmiştir. Hatta bilgi-belgelere erişim ve sürece katılım, ÇED usulünün temel malzemesi olarak kabul edilmiştir.³⁴

Yine ÇED sürecine katılım, kamuya ait bir hakkın ve şimdiki ve gelecek kuşaklar adına yurttaşların çevrenin korumasını sağlama görevinin mütemmim cüz'ü olarak da değerlendirilmiştir. Böylece katılım, ilgilileri, ÇED'e tabi faaliyet hakkındaki görüşlerini ifade etmeye muktedir kılarak demokratik şartları karşılamayı

³³ Lutfi Duran, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **AİD**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998, s. 6.

³⁴ Claude Lambrechts, “Environmental Impact Assessment”, **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1995, s. 78.

amaçlamaktadır.³⁵ Özellikle, küresel yurttaşlık gibi tartışmaların yapıldığı bir dönemde, çevre sorunlarının kamudan izole edilemeyeceği ve bu noktada ÇED'in faaliyetten sosyal, ekonomik ve/veya kültürel menfaati olan kişilerin fikirlerini dinleme olanağı sunduğu için kamuya önemli bir açılım sağladığı ifade edilmiştir.³⁶ Ancak hemen belirtmek gerekir ki, katılımın törensel olarak yerine getirilme ve bunun neticesinde yurttaşları manipüle etme tehlikesi de bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, katılım, bir amaç olmaktan ziyade bir araç işlevi de görebilir. Bu anlamda, bazı yazarların ifadeleri esas alınarak söylenirse, katılım, yeni bir zorbalık olarak da ortaya çıkabilir.³⁷ Bu zorbalığı ya da tehlikeyi bertaraf etmek için katılım törensel görünümünden kurtarılmalı ve özü olan demokratik yapıyı güçlendirme işlevi ön plana çıkarılmalıdır.

ÇED'e katılım olanağı, özellikle sürecin çeşitli aşamalarında mümkün kılınmıştır. Sözelimi, ön-inceleme ve kapsam belirleme aşamalarına katılım, bazı sistemlerde mümkündür.³⁸ Dolayısıyla, yukarıdaki çekinceler, ÇED açısından daha fazla önem arz etmektedir. Çünkü ÇED, temel olarak, idareye ve yurttaşlara, ekonomik bir faaliyetin ekolojik etkilerini tahlil etme fırsatı sağladığı için meşru bir zemin üzerinden işlemek zorundadır. Buna ek olarak ÇED, meşru bir zeminde işlemenin ötesinde meşru bir zemini inşa da etmektedir. Söz konusu zeminin inşasındaki en kıymetli harç ise, katılımdır. Zaten bu yüzden, ÇED'e ilişkin çalışmaların çoğunda, ÇED'in kalbinin katılım olduğu şeklindeki ifadelerle rastlamak mümkündür.

3- Karar-Alma Sürecini Yeniden Düzenler

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

³⁵ Claude Lambrechts, "Public Participation in Environmental Decisions", **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1995, s. 96.

³⁶ Kemal Berkarda, "The Concept of 'Environmental Impact Assessment' And Its Application In Public International Law", **47 Annales de la Faculte de Droit d'Istanbul**, 1997, s. 63.

³⁷ Bill Cooke/Uma Kothari, "Zorbalık Olarak Katılım Olgusu", **Katılım: Yeni Bir Zorbalık mı?**, Bill Cooke/Uma Kothari (der.), Çev. Ahmet Çiğdem, Demokrasi Kitaplığı Yay., İstanbul 2002, s.15, 21.

³⁸ Judith Petts, "Public Participation and Environmental Impact Assessment", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Volume 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999, s. 154.

ederek, bu kesimler arasında bilgi-belgelerin değişimine ve karşılıklı görüş alışverişine olanak tanımaktadır. Karara temel olacak bilgi-belgeleri sağlama sorumluluğu, geleneksel hukukta idarenin ifa etmesi gereken bir görev şeklinde dzenlenmişken, ÇED srecinde bu sorumluluk faaliyet sahibine yklenmiştir. Dolayısıyla, ÇED, faaliyet sahibi ile idarenin rollerini birleştirmektedir. Bu anlamda, karar-alma srecindeki aktörlerin geleneksel rolü ÇED’de bulanıklaşmaktadır. Sorumluluklar ters yüz edilmiş, daha önce karar-alma srecinde aktör olarak kabul edilmeyen kesimler, bu kez önemli aktörler olarak kabul görmüşlerdir. Bu noktada ÇED’in yapısal olarak üçlü sac ayağı üzerine inşa edildiğine dikkat edilebilir. Süreçte, bir yanda idare, bir yanda faaliyet sahibi/yatırımcı ve diğer bir yanda da halk birlikte yer almakta; diğer bir söylemle, projeyi müzakere etmekte ve kendi bakış açıları doğrultusunda görüşlerini beyan etmektedirler.

ÇED ilgilileri sürece dahil ederek demokratik bir görünüm sergilemekte; dolayısıyla, yurttaşlar, görüşlerini ifade ederek karar-alma srecine etki etmektedirler. Bu anlamda, ÇED, demokratik bir kamu yönetimini sağlama potansiyeline sahip bulunmaktadır. Zira, ÇED, klasik kamu yönetimi anlayışını değiştirmiş; kamu yönetimine çevrenin korunmasını dahil eden şeffaf, katılımcı ve etkin bir usul olarak tasarlanmıştır. ÇED hem katılımcı ve şeffaf bir usul olmuş, hem de sermayenin mantığına hizmet ederek mevcut kazanımları, yapıları tehlikeli bir biçimde deforme etmiştir. Bir yandan demokratik bir yapılanma getirerek kamu yönetimini zorlarken, diğer yandan sermayenin doğaya egemen olma mantığının yeni şekillerine fırsat sağlayan hukuki bir araç özelliği sergilemiştir. Dolayısıyla, ÇED paradoksal bir yapılanma olduğu kadarıyla, bir çatışma alanı olarak da değerlendirilebilir. Bu sebeple, ÇED politik bir araç olma niteliğine de sahiptir. Bu politik araç niteliğinin ardında yatan ideoloji, hukuki bir araç haline dönüşerek meşru bir zeminde yer almak istemektedir. Zaten ÇED’nin sürdürülebilir kalkınma politikasının hukuki bir aracı olmasının temelinde de bu düşünce yatmaktadır.

4- Kamu Hizmeti ve Kolluk Faaliyetlerini Birleştiren Bir Süreçtir

ÇED, çevrenin korunmasını sağlayan politik ve hukuki bir araçtır. Çevrenin korunması ise, bir yönüyle kamu hizmeti faaliyetidir. Dolayısıyla ÇED sürecinde, idare, bir yönüyle, bir kamu hizmeti ifa etmektedir. Bu, kesin, tartışma götürmez bir yargı değildir. Çünkü ÇED süreci, diğer bir yönden, bir kolluk faaliyeti olarak da değerlendirilebilir. Bundan hareketle, konuyu tartışmaya açmak gerekir. Aşağıda, ÇED sürecinin bir kamu hizmeti mi, bir kolluk faaliyeti mi, yoksa her iki faaliyetin birleştiği bir süreç mi olduğu, kısaca, tartışmaya açılacaktır.

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

Birçok hukuki kavram için ifade edildiği gibi, kamu hizmeti için de “tanımlanmasının oldukça güç bir kavram olduğu, hatta tanımlanamaz bir kavram olduğu”⁴⁰ ifade edilmiştir. Ayrıca bu kavramın, “tüm hukuksal kavramlar gibi[...] toplumsal gerçeklikteki bir olgunun hukukileştirilmesini”⁴¹ de ifade ettiği ileri sürülmüştür. Bu noktada, kamu hizmeti kavramının tanımına yer verilebilir. Kamu hizmeti, “bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir. Diğer bir ifadeyle kamu hizmeti, kamu tüzel kişisi tarafından sağlanan veya üstlenilen kamu yararı amacına yönelik bir faaliyettir.”⁴² Görüldüğü gibi, tanımın dayandığı kavram kamu yararıdır. Faaliyet, ister kamu tüzel kişisi ister özel kişi tarafından yürütülsün, mutlaka kamu yararını sağlama amacını taşımalıdır.⁴³

³⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. II, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2003, s. 217.

⁴⁰ **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 218. Benzer görüşler için bkz. Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İHİD**, Sayı: 1-3, 1988, s. 147; Cüneyt Özansoy, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habeset Alanı”, **AÜHFD**, Cilt: 46, Sayı 1-4, 1997, s. 85-86.

⁴¹ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 2002, s. 27.

⁴² **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 219.

⁴³ Kamu yararı kavramı da, yine münakaşalı olan kavramlardandır. Kavramın tanımı, liberal, müdahaleci ve pozitivist tezlere göre değişmektedir. Ayrıntılı bir açıklama için bkz. **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 223-226; Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **İHİD**, Sayı: 1-3, 1988, s. 11-22.

Kamu hizmetini kısaca açıkladıktan sonra, bir karşılaştırma yapabilmek için kolluk kavramını da kısaca açıklamak gerekmektedir. Kolluk, idarenin bir faaliyetidir. Kolluk, kısaca, idarenin kamu düzenini sağlama amacıyla icrai kararlar alma ve bunları uygulanması için gerekli olan maddi işlemleri yapma ayrıcalığı olarak tanımlanabilir.⁴⁴ Kamu hizmetinin tanımında da olduğu gibi, bu tanımda da tanım başka bir kavrama yaslanmıştır; kamu düzeni kavramına.

Kamu düzeni, klasik ve modern anlayışa göre farklı biçimlerde anlaşılmaktadır. Klasik anlayışa göre kamu düzeni, bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamaları durumudur. Modern anlayış ise, genel ahlakı sağlanması, kamusal estetiği korunması ve insan onurunun korunması için belli kişilerin belli tip davranışlarına sınırlar getirilmesini kamu düzeni olarak görmektedir.⁴⁵

Aslında kolluk faaliyetinin bir kamu hizmetinden başka bir şey olmadığı yönünde ifadelere de rastlamak mümkündür.⁴⁶ Ancak, bunun genel bir kabul olmadığını, kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak değerlendirilmemesi gerektiği yönünde görüşlerin de olduğunu hatırlamak gerekmektedir.

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

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

⁴⁴ Şeref Gözübüyük/ Turgut Tan, **İdare Hukuku-Genel Esaslar**, C. I, Turhan Kitabevi, Ankara 2001, s. 595. Kolluğun başka bir tanımı için bkz. **GÖZLER**, İdare Hukuku, C.II, s. 417;

⁴⁵ **GÖZLER**, İdare Hukuku, C.II, s. 418-422.

⁴⁶ İl Han Özay, **Gümüşğında Yönetim**, 4. Baskı, Alfa Yay., İstanbul 2002, s. 491-492.

İdarenin kolluk faaliyetini sağlamak için kullandığı vasıtalar, genellikle, emirler ve yasaklar şeklinde tezahür etmektedir.⁴⁷ Bu farklılıklar dışında, her iki faaliyet de kamu yararı amacına yönelik olarak icra edilmektedir. Bu amaçtan hareketle, GÖZLER, kolluğu, “kamu düzenini sağlanması amacına yönelik kamu hizmetinden başka bir şey değildir”⁴⁸ şeklinde açıklamaktadır. GÖZLER, aralarındaki farklara rağmen, her iki faaliyetin yakın ilişki içinde olduklarını söylemekte ve bu yakın ilişkiyi “[b]azen idare tamamıyla aynı amaca yönelik olarak hem kamu hizmeti, hem de kolluk faaliyetinde bulunur” cümlesiyle açıklamaktadır. GÖZLER’in bir örneği konumuz açısından önem taşımaktadır: “Örneğin umumi yerlerin temizliği konusunda idare hem temizlik işini yürütür; hem de buraların temiz tutulması için düzenlemeler yapar, emir ve yasaklar koyar; hem de bunlara uymayanlara müeyyideler uygular. Bu işlerden birincisi (temizlik işi) bir kamu hizmeti; ikincisi (kirletenlere ceza verme) bir kolluk faaliyetidir.”⁴⁹

Şu halde, çevrenin korunmasının niteliği bir değerlendirmeye tabi tutulabilir. Çevrenin korunması, bir yönüyle, idarenin kamu yararını sağlamak için çeşitli edimlerle ve hizmetlerle yürüttüğü bir kamu hizmetidir. Ancak diğer bir yönüyle, çevrenin korunması, idarenin kamu gücünü kullanarak, emirler ve yasaklar koyarak kamu düzeninin tesis ettiği bir kolluk faaliyetidir de. Dolayısıyla, çevrenin korunması, idarenin, hem kamu bir hizmeti olarak yürüttüğü, hem de bir kolluk faaliyeti şeklinde icra ettiği bir faaliyettir.

Bu nokta, ÇED süreci üzerinden düşünülebilir. ÇED, kamu yönetimine güveni arttırıcı bir yöntem şeklinde tezahür eden ve kamu yararını sağlama amacını gerçekleştirmenin bir aracı olarak kabul edilebilir.⁵⁰ Aslında ÇED, idarenin, çevrenin korunmasını (kamu yararını) sağlamak amacıyla yürüttüğü bir faaliyet olmasının yanında; idarenin çevreye zarar vermesi muhtemel bazı tesisleri kurma amacını güden faaliyet sahiplerine, bu olası faaliyetleri için bir izin almalarını şart

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

⁴⁸ GÖZLER, İdare Hukuku, C.II, s. 216.

⁴⁹ GÖZLER, İdare Hukuku, C.II, s. 216.

⁵⁰ Bkz. Mihriban Şengül, “Kamu Yönetimine Güven Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Geçirdiği Süreç Üzerine Bir İrdeleme”, [<http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/6/mihriban.html>], (erişim tarihi: 12/11/2004).

koşarak özel bir kolluk faaliyeti de uyguladığı, bir kolluk-kamu hizmetidir. İdarenin bu faaliyetinin ilginç bir tarafı, faaliyete halkın da katılmış olmasıdır. İdare, faaliyet sahibine ilişkin bir kolluk faaliyeti yürütürken, devredilemez bu yetkisine halkı da müdahil etmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, bu müdahil etme durumu kolluk yetkisinin tek taraflılığı ve devredilemezliği özelliklerini etkilememektedir. İdarenin kamu yararını sağlama işlevi, çevrenin korunmasında bireylere katılım hakkı tanınarak, böylece daha meşru bir zemine çekilmiş olmaktadır. Kamu hizmetinden yararlananlar, aynı zamanda kamu hizmetinin yürütülmesine de katkı sağlamış olmaktadır.

5- İdari Bir Usuldür

Hukuki anlamda usul, hakların, yükümlüklerinin ya da hukuki durumların ortaya çıkışı veya yürütülmesinin şekle ilişkin bir hükme bağlanması biçiminde tanımlanmaktadır.⁵¹ Usul kuralları olmaksızın esasa ilişkin hükümlerin etkili olamayacağı genel olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda, esasa ve usule ilişkin kuralların bir bütün teşkil ettiği, kabul edilen başka bir noktadır. Usuli kurallar da tıpkı esasa ilişkin kurallar gibi bağlayıcı olduklarından, bu kurallara aykırı davranılması yükümlülüğe neden olacaktır.⁵²

Bundan hareketle tanımlanacak olunursa, idari usul, bir karar alınırken kullanılan araçlar, atılan adımlar veya hukuki ve idari bağlamda bir sorunun ortaya konulması ve bir eylemin gerçekleştirilmesi sürecidir.⁵³ Başka bir deyişle, idari usul, “idarenin kamu menfaatini süratli ve rasyonel şekilde gerçekleştirebilmesi için gerekli hukuki şartların sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin de teminat altına alınması gayesine yönelmiştir.”⁵⁴ Dolayısıyla bu amacın gerçekleşmesi

⁵¹ Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yay., Ankara 2000, s. 64.

⁵² Münevver Aktaş Acabey, **Sınırtaş Sular (Hukuki Rejim, Dicle-Fırat ve Türkiye'nin Diğer Sınırtaş Suları)**, Beta Yay., İstanbul 2006, s. 213-214.

⁵³ AKYILMAZ, **İdari Usulün İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, s. 65. Benzer bir tanım için bkz. Nusret İlker Çolak, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar (İngiltere ve Türkiye)**, Seçkin Yay., Ankara 2005, s. 510.

⁵⁴ Ali Ülkü Azrak, **Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964, s. 10.

için, idarenin gerçekleştirmiş olduğu faaliyete yurttaşların aktif bir biçimde katılmaları, görüşlerini ifade edecekleri bir ortamın var olması ve ifade ettikleri görüşlerin idarece dikkate alınması koşullarının gerçekleşmesi gerekmektedir.⁵⁵ Buradan hareketle bir cümleyle ifade edilirse, idari usul, demokratik bir yönetimin vazgeçilmez koşullarından birisidir.⁵⁶

Bu anlamda idari usul, literatürde, birçok yazar tarafından; bir idari faaliyetin hangi idari makam tarafından hangi biçimde yapılacağını gösteren kurallar bütünü şeklinde tanımlanmıştır.⁵⁷ Benzer tanımlara hukuk metinlerinde de rastlamak mümkündür.⁵⁸

ÇED'i inceleyen kaynakların neredeyse tamamı, ÇED'in usuli görünümünden bahsetmektedir.⁵⁹ Yine bu kaynakların neredeyse tamamı, ÇED'in usuli görünümünü, bazen açıkça bazen de dolaylı olarak, olumsuz bir özellik olarak değerlendirmektedirler. ÇED'in usuli görünümünün olumsuz bir özellikmiş gibi algılanması, usul ile şekil kavramları arasındaki farkın gözden kaçırması yüzünden olmaktadır. "Hatta usul ve şekil kavramları çoğu kez birbirlerinin yerine aynı anlama gelecek şekilde, bazen aralarında hiçbir fark yokmuş gibi adeta bir tamlama olarak bir arada kullanılmaktadır[...]."⁶⁰ ÇED'in usuli özelliğinin sonuçları hakkındaki düşüncelere, aşağıda yer vermek kaydıyla, buraya bir virgül koyalım ve ilk önce şekil ile usul arasındaki farka değindikten sonra ÇED'in niçin özel bir idari usul

⁵⁵ Zehra Odyakmaz, "İdari Usulden Beklediklerimiz", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998 Ankara, TC Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s. 5.

⁵⁶ Bkz. Zehra Odyakmaz, "Demokratik Yönetim İçin İdari Usul Yasası", **Hukuk Merceği Konferans ve Paneller 3**, Ankara Barosu Yay., Ankara 2002, s. 203-208.

⁵⁷ Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara 1970, s. 196; Lütfi Duran, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s. 3; **ÇOLAK**, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar (İngiltere ve Türkiye), s. 510-511; Zehra Odyakmaz, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", **Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan, GÜHFD**, Cilt: 1, Sayı: 2, Aralık 1997, s. 2.; Zehra Odyakmaz, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?", **Yetmişbirinci Kuruluş Yılı Armağanı, Türk Hukuk Kurumu**, Ankara 9 Nisan 2005, s. 241.

⁵⁸ Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası (1976), Çev. Mehmet Semih Gemalmaz/Osman Doğru, **İHİD**, Sayı: 1-3, 1988, s. 128.

⁵⁹ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 235; **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 484; **KELEŞ/ERTAN**, Çevre Hukukuna Giriş, s. 110; Christopher Wood, **Environmental Impact Assessment (A Comparative Review)**, 2. Edition, Longman Pub., London 1997, s. 183; William Sheate, **Making an Impact: A Guide to EIA Law & Policy**, Cameron May Pub., London 1994, s. 22.

⁶⁰ Zeliha Hacımuratlar, "Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi", **Prof. Dr. Metin Günday'a sunulmuş idare hukuku doktora seminer çalışması**, (henüz yayınlanmamıştır), s. 4

olduğunu aktaralım.

Hemen belirtmek gerekirse, genel olarak şekil şartları esasa etki etmemekle birlikte, bazı durumlarda esasa etki eden şekil şartları da bulunmaktadır. ÇED bir şekil şartı olarak düşünülse bile, bu onun esasa hiçbir biçimde etki etmeyeceği anlamına gelmeyecektir. Bu yüzden, şekil ile usul kavramları arasındaki farkı ortaya koymak gerekecektir.⁶¹

Şekil, bir işlemin maddi dünyaya yansıdığı somut biçimi ifade ederken;⁶² usul, işlemin belli bir şekle bürünerek somut olarak ortaya çıkmasına kadar geçen süreci ve bu süreç içinde yer alan ilke ve kuralları ifade etmektedir. Dolayısıyla DURAN'a göre, usul kavramı şekil kavramına nazaran daha dinamik bir özellik sergilemekte ve sürekliliği içinde barındırmaktadır.⁶³ Yine de usul ile şekil arasındaki fark her zaman bu kadar kolay tespit edilememektedir. Çünkü usul, bir süreç biçiminde işlemekte, bu yüzden de içerisinde şekle ilişkin birçok hükmü barındırmaktadır. Bu hükümler, hem işlemin yapılış usulünü belirleyen birer usul kuralı olmaktadır, hem de işlemin şeklini belirlemektedirler.⁶⁴ Gerekçe, konuyu somutlaştırmak için iyi bir örnektir: "Gerekçe ilkesi[,] idari usul süreci içinde önemli bir usul ilkesi olmakla birlikte, işlemin şekline de etki eden ve işlemlerin gerekçeli yazılması zorunluluğu şeklinde karşımıza çıkan bir şekil kuralıdır. İdari usul süreci içinde gündeme gelen idarenin işlemlerinin gerekçesini ilgiliye bildirmesi ilkesi işlemin şeklinde yani, metninde gerekçeye de yer verilmesi biçiminde idari işlemin şekil unsuruna yansımaktadır."⁶⁵

Yukarıdaki açıklamalar ışığında ÇED, içinde şekle ilişkin bazı hükümlerin yer aldığı özel bir idari usul biçiminde bir değerlendirmeye tabi tutulabilir.

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

⁶¹ Sıddık Sami Onar, şekil ile usul arasında bir ayırım gözetmemektedir: İdari işleyişte, "şekil dediğimiz zaman tasarrufun oluşu ve tekemmülü, [idare adına] iradenin hazırlanması, izrahı ve tesbiti için takip edilecek usul, merasim ve vesikalar anlaşılır." Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 308.

⁶² Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s. 711; **HACIMURATLAR**, "Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi", s. 4.

⁶³ **DURAN**, "İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", s. 3.

⁶⁴ **HACIMURATLAR**, "Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi", s. 4.

⁶⁵ **HACIMURATLAR**, "Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi", s. 4.

kastedildiğini bilmek gerekmektedir.⁶⁶

Birincil olarak genel idari usul, kamu yararının bireysel yararlarla uzlaştırılarak gerçekleştirilmesi amacına yönelmektedir. Bu da, konulmuş olan genel normların idareye geniş ölçüde güdüler vererek yürüyeceği yolun aydınlatılmasını sağlamaktadır.⁶⁷ Bu anlamda idari usul kuralları, “somut ve kişiselleştirilmiş bir olaya ‘maddi hukukun’ uygulanması esası ve şartlarını gösteren kurallardır.” İdare, idari usul kurallarını uygulayarak aslında maddi hukukun kendisine vermiş olduğu görevleri yerine getirmektedir. Bu yüzden de idare, idari usul açısından, aynı anda hem taraf olmakta hem de karar alan konumunda bulunmaktadır.

O halde genel idari usul ise, “idare tarafından ferdi mahiyette idari tasarrufların meydana getirilmesine ve bu tasarrufların hukuka uygun olup olmadıklarının gene idare tarafından re’sen veya ilgililerin istemi üzerine denetlenmesine mütaallik işlemlerin tabi olduğu, kazai usule benzeyen bir usuldür.”⁶⁸ Genel idari usul, sadece bireysel idari işlemleri kapsamına almaktadır. Çünkü idare tarafından bireyler hakkında yapılacak işlemler yeknesak bir hale getirilirse, bireyler arasında aynı işlemde ötürü farklı sonuçların doğması engellenmiş olacaktır. AZRAK’ın ifadesiyle, “idarenin, (bireysel) mahiyetteki idari tasarrufları meydana getirirken, hukuk normlarının uygulanacağı olayların özelliklerini layıkıyla ortaya çıkaramamak

⁶⁶ Genel idari usulün konusu tespit edebilmek için idari usulün konusunu açıklayan yaklaşımları bilmek gerekmektedir. Bu yaklaşımlardan birisi olan biçimci yaklaşım, idari usulü, idari işlemlerin yapılış sürecini oluşturan şekil kurallarından ibaret saydığı için onu içeriksizleştirmekte ve böylece maddi hukukla bağlantısını koparmaktadır. Akıllıoğlu’ndan öğrendiğimize göre, bu yaklaşımın müellifleri idari usulün, işlemin yönetim bakımından ele alınmasını içermediğini ve işlemin yönetim tarafından hangi evrelerde, nasıl yapıldığını açıklayıcı olduğundan bahisle ilgililerin hakları bakımından genel bir model oluşturmadığını savunmaktadırlar. Dolayısıyla, onların temel tezleri uyarınca, “ilgililerin hakları genel bir yönetsel yöntem sorunu değildir. [...]Ancak arızı ve istisnai olarak, kimi yöntemlerde ilgililerin haklarına yer verilmiş olabilir. Yasa tarafından açıkça belirtilme koşulu aranan bu gibi yöntemler esasen olağan dışı[dır].” Bkz. Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Sevinç Matbaası, Ankara 1983, s.v-vı. Diğer yaklaşıma-özel yaklaşım- göre ise, idari usul, sadece bir işlevden ibaret olmayıp aynı zamanda kendine özgü bir içeriğe de sahip bulunmaktadır. Bu görüşün müellifleri, idari usulün içeriğinin bireylerin idari işlem sürecine katılmaları sayesinde oluştuğuna dem vurmakta ve ayrıca içeriğin söz konusu süreç boyunca bireylerin idareyi denetlemelerini ve bu süreçleri etkileyebilmelerini sağlayan ilke ve haklardan da oluştuğunu savunmaktadırlar. Bkz. **AKILLIOĞLU**, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, s. 33.

⁶⁷ **AZRAK**, **Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi**, s. 11.

⁶⁸ **AZRAK**, **Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi**, s. 15. Hacımuratlar’ın tanımına göre, genel idari usul,[...]bireysel idari işlemlerin hazırlık aşamasından tamamlanma ve hatta gerekli olduğu durumlarda değiştirme-kaldırma aşamalarına kadar geçen, bireysel işlemlerin hangi usuller izlenerek yapılacağını ve kişilerin bu aşamalara aktif katılımlarını, idareyi etkileyebilme ve denetleyebilmelerini sağlayacak yargısal benzeri ilke ve hakları içeren süreci düzenleyen hukuksal kurum[dur]. Bkz. **HACIMURATLAR**, “Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi”, s. 10-11.

ve fertleri, bilerek yahut bilmeyerek, farklı muamelelere tabi tutmak suretiyle eşitlik prensibini zedelemesi tehlikesi büyüktür.”⁶⁹ Kısaca söylenecek olunursa, kişi güvenliği en fazla bireysel işlemlerin yapılışı sırasında tehlike altında bulunduğundan, genel idari usul bireysel işlemleri kapsamı altına almıştır. Doğal olarak bu düzenleyici işlemlerin kişilerin güvenliğini tehdit etmediği anlamına gelmemektedir. Ancak düzenleyici işlemler kişileri, bireysel işlemlere nazaran daha dolaylı olarak etkilemektedir. Bu sebeple, kapsam dar tutulmuştur. Buradan hareketle, bireysel idari işlemleri kapsamına alan idari usul kanunlarında bireysel idari işlemlere ilişkin olarak şöyle bir tercih yapıldığı söylenebilir:

“Bireysel işlemlerin yapılış sürecini düzenleme kapsamına alan idari usul kanunlarında; bireysel idari işlemin alınmasından önceki hazırlık safhası, idari işlemi yapacak olan makamların yetkileri, alınacak idari karar ile menfaat ilişkisi bulunan kişilerin idare makamına karşı sahip oldukları hakları, idari işleme karşı başvurulabilecek idari müracaat yolları, idari işlemin re’sen değiştirilebileceği veya kaldırılabilir haller ve işlemin değiştirilmesinde-kaldırılmasında takip edilecek usul düzenlenir.”⁷⁰

Bilindiği gibi, ÇED, faaliyetin icra edilebilmesini bir idari işleme bağlanmıştır. İlgilisinin başvurusuyla başlayan süreçte, nihai kararın alınmasıyla birlikte faaliyet icra edilebilir bir hale gelmektedir. Bu karar da, bireysel bir idari işlem niteliğindedir. İşte ilgisinin başvurusundan kararın alınmasına kadar geçen dönemde çeşitli usuli kurallar sürecin yönünü çizmektedir. Bu yüzden ÇED, hem literatürde hem de ona ilişkin hukuki düzenlemelerde idari bir usul olarak kabul edilmiştir.

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

⁶⁹ AZRAK, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, s. 13.

⁷⁰ HACIMURATLAR, “Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi”, s. 10. Ayrıca bkz. Ali Ülkü Azrak, “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, İÜHF, Cilt: 33, Sayı: 1-2, 1967, s. 77; AZRAK, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, s. 14; AKYILMAZ, İdari Usulun İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 85.

Söz konusu bu idari usul kurallarının, genel idari usul kurallarından farkı, salt belirli bir konuya özgülenmiş normlardan (çevre üzerinde olumsuz etkileri olması muhtemel faaliyetlere ilişkin normlar) oluşmasından kaynaklanmaktadır. İdare, hayatın olağan akışı içerisinde, bir faaliyet hakkında herhangi bir idari işlem tekemmül ederken hangi esas ve şartlara uyacağına ilişkin olarak mevcut genel idari usul düzenlemelerini esas almaktadır. Dolayısıyla, idare, kararını bu kuralların gösterdiği biçimde almak durumundadır. ÇED’de ise, bu kurallar genel idari usul kurallarından ayrı olarak özel kurallar şeklinde düzenlenmiş ve idarenin bu çerçevede hareket etmesi zorunlu kılınmıştır.

Yukarıda koyduğumuz virgülden devam edecek olursak; ÇED’in usuli özelliğinin olumsuz değerlendirmelere tabi tutulmasının nedenini, onun karar-alma sürecinin sonucuna doğrudan etki etmemesinde bulmak mümkündür. Çünkü ÇED, süreç esnasında toplanmış bilgi-belgelerin karar vermeye yetkili organ tarafından dikkate alınmasını zorunlu kılan şekil koşulu olarak algılanmıştır.⁷¹ Bu görüşlere göre, hukuksal biçimi açısından ÇED, faaliyetin/yatırımın çevre üzerindeki tahmini etkilerini düşünmek ve karar-alım ile çevresel bilgilerin toplanması ve oluşturulmasını düzenlemek için usuli şartlar ortaya koyar. Başka bir deyişle, bu bakış açından ÇED, çevrenin korunması ile diğer hedefler arasında güvenilir tercihler yapmak için karar-alma yetkisine sahip idari birimleri muktedir kılmayı amaçlar. Bundan dolayıdır ki, ÇED’in maddi veya pozitif hedefleri içermediği düşünülür.⁷²

Söz konusu bu düşünceler, ÇED’i, çevre hukukunun güçlü bir usuli tekniği olarak kabul etmektedir. Ancak bu noktada, *usuli due process* ile *maddi due process* arasındaki farka işaret etmek icap eder. Maddi due process, ulaşılan kararın niteliğini etkilemek anlamına gelirken; usuli due process, bir karara ulaşmakta gerekli kılınmış usuli erkanın (propriety) etkilenmesi şeklinde anlaşılmaktadır.⁷³ JOWELL’in aktardığı gibi, usuli kurallar, karar-alma sürecinin sonunda alınmış olan kararın özüne dayanak teşkil ettiğinden, önemli bir işleve sahiptir. HOLDER da Jowell’e paralel bir açıklamayla, “usuli kurallar[ın], ilgililerin katılımının sağlanmasıyla nihai

⁷¹ **HOLDER**, *Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making)*, s. 237.

⁷² **HOLDER**, *Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making)*, s. 238.

⁷³ Jeffrey Jowell, “Legal Control of Administrative Discretion”, **Public Law**, 1973, s. 216

kararı şekillendirebileceğini” ifade etmiştir.⁷⁴ Başka bir görüş ise, “[...] usul kurallarının itibarı[nı], nihai kararın geçerliliğini değerlendirmekte üstün olmasına” bağlamaktadır.⁷⁵

Bu çerçevede, ÇED’in, nihai kararın niteliğini etkilediği ileri sürülebilir. Çünkü faaliyete/yatırıma izin veren nihai idari işlem, süreç içerisinde gerçekleşen vakalar ve hukuki usullerin neticesinde tekemmül etmektedir. Bu açıdan, yetkili idarenin ÇED sürecindeki bu olgu ve kuralları dikkate almadan faaliyete izin veren bir kararı hukuken hiçbir engelle karşılaşmadan alabileceği yönündeki düşünceler, ÇED gibi zahmetli bir sürecin niçin var olduğunu açıklayamadıkları gibi, hukuki bir gerekçeye de yaslanmamaktadırlar. Gerçekten de, “[...]ÇEDnin, hazırlanan raporun ve/veya buna ilişkin görüşün ilgili projeye ilişkin onay ya da ret kararı verilirken mutlaka dikkate alınması zorunluluğu olmadığı[...].”⁷⁶ şeklindeki görüşlerin hukuki hiçbir dayanağı bulunmamaktadır. Zira, kanımca, idare nihai kararını vermeden önce bütün bu olguları dikkate almakla mükelleftir. Bu düşüncenin hukuki dayanağı şöyle ifade edebilir: ÇED sürecinde, nihai karar alınıncaya kadar birçok hazırlık işlemi yapılmakta ve bu hazırlık işlemleri nihai idari işlemin alt yapısını oluşturmaktadır. ÇED raporu bir hazırlık işlemi olmakla birlikte, bu işlem yapılmazsa ya da işlem dikkate alınmazsa nihai karar sakat hale gelecektir. Tam bu noktada bir şeyin altını çizmek gerekir; hazırlık işlemlerinin yapılmaması sonucu işlemin sakat hale gelmesiyle, bu işlemlerin tek başlarına iptale konu olmamaları farklı iki durumdur. Daha açık ifade edecek olursam, hazırlık işlemleri icari olmadıkları için tek başlarına değil, nihai işlemle birlikte iptale konu teşkil etmektedirler. Ancak bu onların, nihai karar üzerinde etkilerinin olmadığı anlamına gelmeyecektir; zira hazırlık işlemlerinin en belirgin özelliği, icrai olmadıkları için tek başlarına iptale konu olamamalarıdır. Başka bir ifadeyle, eğer bir faaliyet için başlatılan süreçte hazırlanan ÇED raporu veya bu rapor hakkında ilgililerin ileri sürdükleri görüşler nihai kararın

⁷⁴ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 239. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Bozen havaalanı vakasında, yerel bir idari birimin, iç hukukunda (Belediye Kanun uyarınca), kamunun katılımına yer vermeyen bir çeşit basitleştirilmiş ÇED usulünü uygulamasını hukuka aykırı bulmuş ve ÇED’e ilişkin mevzuatta mutlaka katılım usulüne yer vermesi gerekliliğini dayanak alarak izin işlemini iptal etmiştir. Bkz. **Case C-435/97**, WWF v. Autonome Provinz Bozen, 16 September 1999.

⁷⁵ Roberto Caranta, “Procedural Errors and Substantive Legality in Italian Administrative Law”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002, s. 31.

⁷⁶ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 484.

oluşturulmasında dikkate alınmazsa, nihai karar usuli açıdan sakat hale gelecektir. Diğer bir deyişle, bu işlemler nihai karara temel teşkil ettikleri için dikkate alınmamaları halinde, işlemi sakatlayacaklardır. Buradan hareketle, ÇED'in hukuki niteliğinin takdiri değil, bağlayıcı olduğu sonucuna varılabilir. AB ÇED Direktifi'nin 8. maddesinin, “[...] *toplanan bilgi-belgeler ve görüşmelerin sonuçları, yatırımın onay usulünde dikkate alınmalıdır*” hükmü, yukarıdaki gerekçeleri özetler niteliktedir.

II- Nüfuz Ettiği Hukuk Dalı: *İdare Hukukundaki Yansımaları*

ÇED'in hukuksal biçimi böylece belirlendikten sonra, aşağıda onun Kara Avrupası idare hukukunun geleneksel yapısında bulunmayan bir özellik olan *katılıma* yer vermesinden ötürü, geleneksel yapıya kazandırdığı yeni soluk incelenecektir. Kıta Avrupasındaki bu yenilik aslında, Amerikan idare hukukunun tipik özelliklerinden birisidir.⁷⁷ Amerikan idare hukukunda yer alması, çevre sorunlarının gündeme geldiği döneme rastlayan bu usul, daha sonra ÇED ile birlikte Kara Avrupası hukuk sistemine dahil edilmiştir.

Böylece Amerikan hukuk sistemine özgü bir usul kuralı, Amerika dışında yayılmıştır. Bu usulün yaygınlaşması, bugünlerde çok revaçta olan *hukukun Amerikanlaşması* söyleminin en önemli örneğini teşkil etmektedir.⁷⁸ GÜLAN ve BERKARDA'nın aktardıklarına göre, Fransa'da idare hukukunun tanımının değiştiği, idare hukukunun 'idareye uygulanan hukuk' şekline dönüştüğü ve özel

⁷⁷ Her iki idare hukuku sisteminde de ortak olan bir şey varsa; o da, idare hukukunun sadece yazılı kurallardan değil, içtihatlar üzerinden tanımlanmasıdır. İdare hukukunun ilkeleri, yargı kararları ve doktrince geliştirilmiştir. Örneğin İtalyan mahkemeleri mevcut idari usulleri kurala bağlayan önel yazılı hükümleri temel alarak idare hukukunun temel ilkelerini geliştirmiştir. Aynı örneği Amerikan mahkemelerinde de görmek mümkündür. Bkz. CARANTA, “Procedural Errors and Substantive Legality in Italian Administrative Law”, s. 23.

⁷⁸ Fakat idare hukukunun Amerikanlaşması söylemine karşılık başka bir görüş daha ileri sürülmektedir. O da, idare hukukunun Avrupalılaşmasıdır. Bu kavramdan kasıt, Avrupa Birliğine üye devletlerin iç hukuklarının AT Direktifleri doğrultusunda tekrar ele alınıp dönüştürülmesi ve genel bazı idare hukuku müesseselerinin bundan etkilenmesidir. Bu Avrupalılaşmış hukukun, basit bir katmandan ziyade farklılaşmış bağlantılı yapılar ile çeşitli düzeylerde oluşan bir hiyerarşik ağ olarak kavranması gerektiğine değinilmiştir. Bkz. Karl-Heinz Lauder, “Introduction: Conflict and Co-operation between European Law and the General Administrative Law of the Member States”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002, s. 1 vd.

hukuk ile kamu hukuku kurallarını kapsar bir biçimde kullanıldığı doktrinde yoğun olarak ifade edilmeye başlanmıştır.⁷⁹ Bu noktada önemli bir soru, “dünya globalleşirken hukuk ‘amerikanlaşıyor’ mu?” şeklinde formüle edilmektedir. Amerikan idare hukukunun karakteristik özellikleri, *regülasyon*, *katılım* ve *kamu yararı* olduğu için bu hukuk dalı; “ ‘prosedür yönü ağır basan; İdaresinin asli işlevi ‘regülasyon’ olan; karar alma işlem yapma süreçlerine o işlemlerden ‘etkilenecek’ olanların katılımına, bilgi-belge-veri sunmalarına olanak tanıyan; kamu yararı kavramını ‘dinamik’ bir anlayışla, zaman içinde değişebileceğini kabul eden; çeşitli bilim dallarının (iktisat, ekoloji, sosyoloji gibi) İdarenin karar alma ve işleyiş süreçlerinde ‘temsil’ edilmelerini kolaylaştıran bir karaktere sahiptir.”⁸⁰ Dolayısıyla Amerikan tarzı kavramlar ve müesseseler Avrupa Hukukuna ve diğer hukuk sistemlerine, Amerikan sisteminin hukuk/iktisat anlayışının izlerini taşıyarak aktarılmıştır. ÇED ise, bütün bu özelliklerin özeti gibidir. Çünkü ÇED’nin kalbi katılımdır ve ayrıca sürece hâkim olan fayda-maliyet analizi, yukarıda bahsedilen çeşitli bilim dallarının idari karar almadaki işlevi çerçevesinde düşünüldüğünde, Amerikan idare hukukunun karakteristik özelliğini yansıtmaktadır.⁸¹

Aşağıda, ÇED’in bu özellikleri dikkate alınarak, idarenin klasik idari işlem kuramında getirdiği yeniliklere değinilecek, yine idarenin klasik faaliyetlerinden biri olan planlamanın hukuki kalıplarını *görece olarak* nasıl değiştirdiği açıklanmaya çalışılacaktır.

ÇED, günümüzde, her ne kadar yoğun bir biçimde çevre hukukunun müfredatında yer almaktaysa da, bu onun idare hukukunun inceleme alanından bağlarını tamamen kopardığı anlamına gelmemektedir. Aksine ÇED süreci hala idare hukuku yazını tarafından incelenmektedir. Özellikle ÇED ile ilgili yazına bakıldığında, ÇED üzerine inceleme yapan hukukçuların çoğunun idare hukukçuları olduğu görülecektir.⁸² Demek ki, ÇED’in soykütüğünün idare hukukunda

⁷⁹ Bkz. Aydın Gülan/Kemal Berkarda, “İdare Hukukunda Gerçekleşen Köklü Değişimler”, **Danıştay’ın 134. Kuruluş Yıldönümünde Sunulan Tebliğ**, Ankara 2002, s. 6.

⁸⁰ GÜLAN/BERKARDA, “İdare Hukukunda Gerçekleşen Köklü Değişimler”, s. 14.

⁸¹ Amerikan idare hukukunun özellikleri ve Avrupa idare hukukundan farklılaşan yönleri için bkz. Martin Shapiro, “Two Transformation in Administrative Law: American and European?”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002, s. 14-22.

⁸² Türk idare hukuku literatüründe, tespit edebildiğim kadarıyla ÇED hakkında yazılan tek makale Kemal Berkardanındır. Bkz. dn.36’daki kaynak.

bulduğunu söylemek, pek de yanlış olmayacaktır. Çünkü ÇED sürecinde idare hukukunun kural ve araçlarından yararlanılmakta, idare, yatırım faaliyetlerinin icra edilebilmesi için gerekli olan ruhsatı veya izini vermeden önce, süreçte yetkili kılınan otoritenin olumlu kararını aramaktadır. Zaten çevre hukukunun uzun zaman idare hukukunun bir alt dalı olarak varlığını sürdürmesi, ÇED'in neden idare hukukuyla bu kadar yakından ilgili olduğunu da ispatlamaktadır.⁸³ Doğal olarak çevre hukukunun bağımsızlaşmasıyla birlikte,⁸⁴ ⁸⁵ ÇED gibi teknik araçlarda da yeni yapılanmaların etkisi görülmüştür.⁸⁶ Nitekim ÇED'in “*sessiz bir devrim ve devrimci bir usül* olarak nitelendirilmesi”⁸⁷ nin sebebi de budur.

Hukuki araç olarak varlık kazanan ÇED, yerleşik idare hukuku yapısına bazı yeni müesseseleri eklemiştir. Sözelimi ÇED, geleneksel idare hukukunun temellerini oluşturan idari işlemin en esaslı özelliğini, yani idari işlemin idarenin başka bir iradenin katılımına gerek duymadan tekemmül ettirmesi özelliğini değiştirmektedir. İdari işlemlere, katılım müessesesini dahil etmektedir.

İdari işlemler, genellikle, idare tarafından ilgilinin bir iradesi olmadan tekemmül ettirilmektedir. Ancak bazı idari işlemlerin yapılabilmesi için o işlemin ilgisinin bir başvurusuna, bir irade göstermesine ihtiyaç bulunmaktadır. Ruhsat ya da izin gibi ilgisinin başvurusu gereken idari işlemler buna örnektir. Fakat bu idari işlemlerde, ilgililer, sadece ilk başta bizzat kendileriyle ilgili bir işlemi başlatmak amacıyla işleme katılmakta, ne var ki daha sonra sürecin dışında kalmaktadırlar.

⁸³ Süreç içerisinde idare hukukundan bağlarını kopararak bağımsızlaşan çevre hukuku, tıpkı idare hukuku gibi alt dallara ayrılmaya başlamıştır. Sözelimi çevre ceza hukuku, uluslararası çevre hukuku ve çevre idare hukuku bu alt dallardan birkaçıdır. Dolayısıyla bu bağlamda ÇED, artık çevre hukukunun bir alt dalı olan çevre idare hukukunun konu başlıklarından biri olarak değerlendirilebilir.

⁸⁴ Çevre hukuku, günümüzde, çevre kamu hukuku ve çevre özel hukuku şeklinde ikili bir ayırımı tabi tutularak incelenmektedir. Örneğin Fransa'da çevre kamu hukuku, kamu hukukunun bir parçası olarak değerlendirilmekte ve herhangi bir uyuşmazlıkta idare mahkemeleri ya da ceza mahkemeleri görevli olmaktadır. Bkz. Jean Bernard Auby, “Public Environmental Law in France”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, Rene J.G.H. Seerden/Michiel A. Heldeweg/Kurt R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International, The Netherlands 2002, s.171-172.

⁸⁵ Çevre hukuku bazı kaynaklarda idare hukukunun bir dalı olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmanın nedeni, çevre hukuku kurallarının bir idare şeklinde bilinen bir organ tarafından idare edilmesi ve bu alandaki birçok düzenlemenin de bu idare tarafından oluşturulmuş olmasıdır. Bkz. Nancy K. Kubasek/Gary S. Silverman, **Environmental Law**, 5. Edition, Pearson Prentice Hall Pub., New Jersey 2005, s. 88.

⁸⁶ Bu konuda bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s.123.

⁸⁷ Michel Prieur, **Le Droit de L'Environnement**, 3. Edition, Dalloz 1996, s.71, dn.1'den aktaran **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 123.

Zira, idare sadece gerekli görürse yurttaşlardan işbirliği talep etmektedir.⁸⁸ Oysa ÇED sürecinde süreci başlatan yatırımcı veya faaliyet sahibi olmakla birlikte, süreç sonradan başka bir taraf, yani *yurttaşlar* dahil olmakta ve hem yazılı hem de sözlü görüş bildirme hakkına sahip olduğu için süreci etkileyebilmekte, idari işlemin yapılış aşamasında söz söyleme imkanı bulmaktadır. Diğer bir deyişle yurttaşlar idari karar alma usulüne bizzat katılmaktadırlar. Bu şekildeki idari işlemlere de, *katılım gerektiren idari işlemler (mitwirkungsbedürftiger VA)* denilmektedir.⁸⁹

İdari işlem, geleneksel bir tanımla, “idari makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, İdare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlı irade açıklamalarıdır.”⁹⁰ Bu tanımdan hareketle, ÇED sürecinde, birçok idari işlem yapıldığı ifade edilebilir. Ancak bu idari işlemlerin bazıları kesin ve nihai işlemler olmadıklarından iptal davasına konu olmayabilmekte, bazıları da icrai nitelik taşımadıkları için üçüncü kişiler üzerinde etki doğuramayabilmektedir. Örneğin ÇED raporu, niteliği gereği icrailik özelliğine sahip bulunmakla birlikte, hukuksal sonuç doğurması ancak nihai ÇED kararının alınmasına bağlanmış olduğu için kural olarak tek başına iptal davasına konu oluşturmamaktadır.⁹¹ ÇED raporu gibi daha birçok idari işlem, süreç içerisinde, idare tarafından tekemmül ettirilmektedir. Nihai işlemin oluşturulması amacıyla sürecin çeşitli aşamalarda gerçekleşen bu işlemler, gerekli birer formalite olmalarının yanı sıra birer hukuki işlem olarak da değer taşımaktadırlar. Ancak belirtmek gerekir ki, nihai işlemi oluşturan bu usuli işlemler var olan hukuksal durumlara herhangi bir katkıda bulunmadıklarından, nihai işlem oluşmadığı takdirde, hukuk düzenine hiç girmemiş kabul edilmektedirler.⁹² Bu açıklamalar ışığında, katılım gerektiren idari işlem türünde, ilgililerin katılımının ancak nihai işlem oluştuğunda var olan duruma

⁸⁸ CARANTA, “Procedural Errors and Substantive Legality in Italian Administrative Law”, s. 31.

⁸⁹ Bu adlandırma için bkz. AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 58.

⁹⁰ Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemlerin Kimliği**, Danıştay Yay., Ankara 1990, s. 2.

⁹¹ Bununla birlikte, “hukuksal durumlarında yeni bir takım etkiler yaratma gücü”nü içeren ‘icrailik’ özelliği, bir işlemin iptal davasına konu yapılabilmesi için zorunlu bir koşul olmakla birlikte, her zaman yeterli değildir. Dolayısıyla, denilebilir ki, sadece ‘icrailik’ özelliği nasıl ki bir işlemin iptal davasına konu yapılabilmesi için yeterli değilse; icrai işlemlerin tamamının iptal davasına konu oluşturacağını söylemek de[...] mümkün değildir.” ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 120.

⁹² ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 121.

bir katkıda buldukları düşünülebilir. Aksi halde, ilgililerin katılımı bir özellik teşkil etmeyecektir. Fakat ilgililer katılmadan bu işlemin yapılamayacağı, yani işlemin sakat olacağı da muhakkaktır.

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

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

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

düzenlemesinde temel araç niteliğinde olan [p]lanlama”⁹³ da hukuki bir çerçeve içerisine alınarak, hem hukuk düzenini yeni düzenlemeler yapmaya zorlamış hem de hukuk düzeni tarafından tanınarak meşru hale getirilmiştir. Bu anlamda, “planlamanın idarenin faaliyeti olarak somutlaştığı ve planın ekonomik hayatın idarece düzenlenmesinde temel araçlardan biri, hatta birincisi olduğu gerçeği göz önüne alınırsa planlamanın idare hukukunun uğraş alanı ile ne derece yakınlık gösterdiği anlaşılır. Dolayısıyla planlama, idare hukukunun ele aldığı yeni konulardan biri haline gelmiştir.”⁹⁴ Görece yeni bir konu olan planlama, zamanla, çevrenin korunmasını da kapsamına almıştır. Ancak çevresel planlamanın, ilk başta, geleneksel idare hukuku ilkeleriyle kolayca bağdaşması mümkün olmamıştır. Bu yüzden geleneksel kalıplarda bazı değişiklikler husule gelmiştir. Bu değişikliklerden biri, ÇED’dir. ÇED planlama aşamasına, çevresel değerleri ve bu çevresel değerleri sahiplenmeleri için halkı da katarak idare hukukunun mevcut sınırlarını genişletmiştir.⁹⁵ Diğer bir ifadeyle, ÇED’e yer veren hukuki düzenlemeler, çevresel etkileri hesaba katarak, planlama aşamasına çevreyi ve halkı dahil etmişlerdir. Böylece planlamanın/çevresel planlamanın yeni bir aracı olarak ÇED, planlamanın geleneksel yapısını değiştirmiştir. ÇED’in planlamanın geleneksel yapısını değiştirdiği yönündeki söylemin nedenlerinden birisi, planlama sürecine öngörülebilir ve önleyici yaklaşımın dahil edilmesi iken; diğer sebep, planlamaya katılım olanağının eklenmesidir. Bunların yanında, ÇED, geleneksel görevlerinden birisi olan planlama görevini ifa ederken idareye çevreyi de hesaba katma zorunluluğu getirmiştir.

⁹³ Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni (Kalkınma Planlarının Hukuki Niteliği Konusunda Bir Deneme)**, TODAİ Enstitüsü Yay., No: 154, Ankara 1976, s. 8. Planlama, çok genel olarak, ekonomik hayatın düzenlenmesinde temel bir araç niteliğindedir. Bkz. TAN, Planlamanın Hukuki Düzeni, s. 7.

⁹⁴ TAN, Planlamanın Hukuki Düzeni, s. 9.

⁹⁵ Bkz. HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 229-232.

§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN GELİŞİMİ ve TANIMLAMA SORUNU

I- Tarihsel Gelişimi: *Hukuk Metinlerinde Yer Alması*

ÇED, daha önce birçok kez değinildiği gibi, hukuki bir araç olarak kabul edilmektedir. Sebebi gayet anlaşılırdır; zira ÇED, dünya ölçeğinde birçok ülkenin hukuk mevzuatında bir usul olarak yer almaktadır. İlk örnek olan ABD'den birçok Batı Avrupa ülkesine yayılan ÇED, adına üçüncü dünya denilen Afrika ülkeleri gibi daha birçok ülkede, en azından, hukuki bir araç olarak varlık kazanmıştır⁹⁶. ÇED'nin bütün bu ülkelere büyük bir hızla yayılmasının sebebini incelemek önemli olsa da, böyle bir inceleme çalışmanın doğrudan ilgi alanının dışında kalmaktadır.

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

Literatürde ÇED'e yer veren hukuki düzenlemelerin temel olarak iki yaklaşımı esas olarak oluşturulduğu ifade edilmektedir. Bunlardan biri *çerçeve yaklaşım*, diğeri *sektörel yaklaşım*dır.⁹⁷

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

⁹⁶ Bkz. Angela Churie, “An Overview of the EIA Process in Zimbabwe”, **International Environmental Impact Assessment (European and Comparative; Law and Practical Experience)**, ELNI (ed.), Cameron May Pub., 1997, s. 99-105.

⁹⁷ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 466-468; Yusuf Güneş/Aynur Aydın Coşkun, **Çevre Hukuku**, Kazancı Yay., İstanbul 2004, s. 123.

⁹⁸ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 466. Ancak Türkiye konusunda bir çekince koymakta yarar

anlamına gelmektedir. Bu yaklaşımın ülke düzeyinde örnekleri; ABD’nde, Avrupa Birliği ÇED Direktifinde ve Türkiye de gözlenebilir.

Sektörel yaklaşımda ise, ÇED süreci ile ilgili hükümlere çevreyle ilgili mevcut kanunlarda yer verilerek varlık kazandırılmıştır. Bu yaklaşımın örnekleri, İngiltere ve İrlanda olarak gösterilmiştir.⁹⁹ Bu yaklaşım eleştiriye uğramış, ÇED süreci ile ilgili hükümler değişik sektörlerle ait kanunlara dağıtıldığı için, bu sektörlerin düzenleme alanlarının farklılığı yüzünden uyumsuzluklar olabileceği ifade edilmiştir.¹⁰⁰

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

İlk şekilde, muhtemel olumsuz etkilere sahip olduğu düşünülen bütün projeler, sürece dahil edilmektedir. Burada herhangi bir listeleme yapılmamış, sürece tabi olacak faaliyetleri belirleme yönündeki kararı verme görevi, idareye (yetkili otoriteye) bırakılmıştır. İdare bu kararı vermeden önce bir ön-inceleme yapacak ve bu inceleme sonucunda projenin ÇED sürecine dahil olup olmadığına karar verecektir.

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

bulunmaktadır. Çünkü ÇED süreci ile ilgili hükümler, özellikle 2001’den sonra birçok kanun ve yönetmelikte yer almıştır.

⁹⁹ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 466.

¹⁰⁰ SHEATE, Making An Impact: A Guide to EIA Law & Policy, s. 142-143; TURGUT, Çevre Hukuku, s. 467.

çevresel etkilere sahip olabilecek projelerin değerlendirilmelerini zorunlu kılmak ihtiyacı”¹⁰¹ şeklinde ifade edilmiştir.

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

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

ABD’de çevresel kontrolün tarihinin, dikkat çekici bir biçimde kısa ama bir o kadar da etkin olduğu ifade edilmiştir. Bu tarihin başlangıcı olarak 1970 gösterilmiş, bu tarihin öncesinde çevreye ilişkin etkin bir federal kontrol mekanizmasının oluşturulmadığına dikkat çekilmiştir.¹⁰³ 1970’in önemi, 1 Ocak 1970 tarihinde 1969 tarihli NEPA’nın (National Environmental Policy Act-NEPA-Ulusal Çevre Politikası Kanunu) yürürlüğe girmiş olmasıdır.

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

¹⁰¹ Howard L. Brown, “Expanding the Effectiveness of the European Union’s Environmental Impact Assessment Law”, **20 B.C. Int. Comp. Law Review**, 1997, s. 313.

¹⁰² İdarenin takdir yetkisi kavramsal çerçeve başlığı altında yer alan *Önem* alt-başlığında incelenecektir. Hemen belirtmek gerekir ki, burada incelenecek olan takdir yetkisi ve onun sınırları listeleme modeli- ikinci model- çerçevesinde olacaktır.

¹⁰³ **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 16.

¹⁰⁴ ÇED’in ortaya çıkışının ya da önleyici bir araç olarak kirliliğe çözüm getirip getiremeyeceği üzerine yapılan tartışmaların 1960’lı yıllara rastlaması tesadüfi değildir. Çünkü 1960’lı yıllar yeşil hareketin doğumuna takabül etmektedir. Çeşitli fraksiyonlardan oluşmasına karşın yeşil hareket, insanın doğaya bakış açısını değiştirmiştir. Bu bakış açısı, toplumsal yaşamın bir çok yönünü etkilemenin yanı sıra, bu yaşamı kuran hukuku da etkilemiştir. Dolayısıyla hukuk, söz konusu edilen bakıştan etkilenmiş; daha açık bir deyişle, bilim adamlarının çalışmaları ve yeşillerin muhalefeti sonucu etkilenmek zorunda kalmıştır. İşte ÇED ve benzeri teknik araçlar, bu etkileşimin hukuka yansıyan tipik örnekleridir. Özellikle de Amerikan yeşillerinin lobicilik faaliyetleri, temsilci Dingell gibi yasakoyucuların çevrenin korunması yönünde teklifleri meclise getirmelerine sebep olmuştur. Doğaldır ki, böylesi teknik araçların veya çevreyi koruma amacına özgülenmiş düzenlemelerin

Bu çerçevede, bölünmüş ve yürütme gücü eksik idari birimler yerine, daha güçlü bir idari yapılanmanın oluşturulması amacıyla *temsilci* Dingell tarafından, Çevre Kalite Konseyi adı altında çevreden sorumlu bir idari birimin kurulması için meclise bir öneri sunulmuştur. İkinci gelişme ise, Ulusal Çevre Politikasının uygulanmasına karar verilmesidir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu politika, uygulama gücü zayıf olduğu için “annelik ve elmalı kek” yakıştırılmasının yapılmasına maruz kalmış ve bundan ötürü uygulama gücü kazandırılması gerekliliği, bazı yazarlar tarafından vurgulanmıştır.¹⁰⁵

ÇED bağımsız bir hukuki araç olarak, ilk kez, ABD’nde NEPA’da yer aldığına¹⁰⁶ ve onun oluşumuna hız kazandıran en önemli faktörün baskı gruplarının (yeşil muhalefetin) artan etkinliği olduğuna, yukarıda kısaca değinilmiştir.¹⁰⁷ NEPA’nın ve onunla ilişkili olarak ÇED’in normatif temellerini incelemeye geçmeden önce, yeşil muhalefetin etkisiyle oluşan ÇED’nin ilk önce Amerika’da görülmesinin tesadüfi olmadığını, bir iki cümleyle de olsa, açıklamak gerekmektedir. Böylece ÇED’in normatif temelleri daha iyi anlaşılabilir.

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

hukuksallaşması *sadece* yeşil hareketin muhalefetine bağlanamaz. Gelişmelerin altında daha birçok faktörün etkisi bulunmaktadır. Ancak en önemli faktörün, özetle, çevrenin politikleşmesi şeklinde belirlemek pek de yanlış olmayacaktır. Bkz. **SHEATE**, *Making An Impact: A Guide to EIA Law & Policy*, s. 14.

¹⁰⁵ **WOOD**, *Environmental Impact Assessment*, s. 17.

¹⁰⁶ NEPA, ÇED mevzuatının babası olarak nitelendirilmiştir. Bkz. Paul D. Mchugh, “The European Community Directive-An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure?”, **34 Nat. Resources J.**, 1994, s. 593.

¹⁰⁷ Yuk bkz. s. 38 ve özellikle dn. 104.

¹⁰⁸ Kenneth A. Manaster, “Law and the Dignity of Nature: Foundation of Environmental Law”, **26 De Paul L. Rev.**, 1976-1977, s. 743. Bu inkar, Avrupa hukuk sistemi için de geçerli olmakla birlikte, Amerikan hukuk sisteminin kendine has özellikleri sebebiyle çevrenin korunması düşüncesi ilk kez bu sistemde uygulamaya konulmuştur.

işaretleri de görülmeye başlamıştır. Bu değişimin bir örneği, NEPA'dır.¹⁰⁹ ÇED ise, NEPA'nın varlık kazandırdığı hukuki bir araç olarak Amerikan idare hukuku sistemine böylece dahil edilmiştir.¹¹⁰ NEPA'da yer alan bir usul olan ÇED, hak elde etme istikametinde tanımlayıcı, güçlü bir adım olarak nitelendirilmiştir.¹¹¹ Böylece kaynakların sınırsız olduğu düşüncesi çerçevesinde sanayileşmeyi desteklemek için geliştirilen kavramlar, yerini yeni kavramlara ve hukuki tedbirlere terk etmiştir. Ancak mevcut hukuk sistemi, bu yeni kavram ve tedbirler ile halihazırda bulunan kavram ve tedbirler arasında bir 'dengeleme faaliyeti'ne gitmiştir. Mahkemeler de çevre davalarıyla¹¹² birlikte idari karar alımında dikkate alınması gerektiği için NEPA'yı bu dengeleme faaliyeti çerçevesinde yorumlamışlardır. Sonuçta mahkemeler, idari birimlerin fayda-maliyet analizlerini NEPA ışığında *kazai incelemeden* geçirmişlerdir.¹¹³

¹⁰⁹ NEPA, ÇED'nin icra edilmesini şart koşan ilk hukuki düzenlemeydi. Bundan başka NEPA diğer ÇED sistemleri için önemli bir model oldu, çünkü NEPA hem radikal olarak çevresel siyasanın yeni bir şeklini oluşturuyordu, hem de onu örnek alan modellerin hataları ve başarılarının müsebbibi idi. Bu yorum için bkz. **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 26.

¹¹⁰ TURGUT, ÇED'in ABD'nde bu kadar erken bir tarihte düzenlenmesinin ilk bakışta biraz şaşkıncı karşılanabileceğini ifade ettikten sonra, bu şaşkıncının yersizliğini şöyle açıklamaktadır: “[...] [B]u ülkede ‘çevresel on yıl’ diye adlandırılan 1970’lerin ilk önemli yasası olan bu düzenlemenin [NEPA kastediliyor] getirilişinde ABD kamu yönetimine ve dönemin çevre sorunlarına ilişkin özelliklerin etkisi büyüktür. Sanayi devrimini oldukça yoğun yaşamış olmanın yarattığı çevresel etkilerle çok erken dönemlerde başlatılan mücadeledeki sektörel ve giderici yaklaşımların, sorunların karmaşıklığı ve birbirine bağlılığı gerçeğinin görülmesiyle birlikte, yetersizliği açığa çıkmıştır. Aynı mücadelede ortaya çıkan bir başka gerçek ise idari birimlerin çevreye olan ilgisizlikleri ya da bu konudaki başarısızlıkları ve halkın bu birimlere güven duymamasıdır[...] Güvensizlik olgusunun beraberinde getirdiği sonuç ise halkın yönetim sürecinde doğrudan etkili olma konusundaki istemlerle ortaya çıkmasıdır[...] Sonuçta, [...] bütün bu olguların birlikteliği NEPA'nın doğuşunu hazırlamıştır[...]Söz konusu yasa ile ÇED mekanizması getirilmek suretiyle, çevre konusu idari birimlerin takdiri ve keyfi kararlarının alanı dışına çıkarılarak uyulması zorunlu esaslara bağlanmıştır.” Bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 469-470.

¹¹¹ **MANASTER**, “Law and the Dignity of Nature: Foundation of Environmental Law”, s. 748.

¹¹² Yurttaş veya yurttaş grupları nihai karara karşı yargı yoluna başvurarak bu kararları iptal ettirmişlerdir. Bkz. Betty Gebers, “Preface”, **International Environmental Impact Assessment (European and Comparative; Law and Practical Experience)**, ELNI (ed.), Cameron May Pub., 1997, s.9.

¹¹³ **MANASTER**, “Law and the Dignity of Nature: Foundation of Environmental Law”, s. 759. Bu aslında bir dönüşümün ifadesi şeklinde de okunabilir. Çünkü Amerikan idare hukuku 1960'ların ortalarından 1980'lerin sonlarına kadar büyük bir değişime uğramıştır. Dönüşümü tamamlayan, içtihat hukuku yoluyla mahkemeler olmuştur. Bu dönüşümde idari birimlere, yasalarla muazzam ölçüde kural koyma otoritesini kullanma yetkisi verilmiştir. Hemen belirlemek gerekir ki, Amerikan idare hukukunda kural-koyamak (rule-making) ile kastedilen, yasama organının genel çerçevesini çizdiği düzenlemelerin ayrıntılarını tamamlamaları için yetkisini idari birimlere devretmesidir. Daha önce de bahsedildiği gibi, dönüşümü tamamlayan mahkemeler, bu dönüşümü, son sözü söyleyenin kendileri olmaları hasebiyle gerçekleştirmişlerdir. Bu da, mahkemelerin sıkı kazai incelemeleri karşısında idarenin gardını almasına neden olmuştur. Dolayısıyla idari birimler, şeffaflığı ve karar alım süreçlerine katılımı en yüksek düzeye getirerek kararlarının iptal edilme riskini azaltmaya

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

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

Tekrarlamak gerekirse, NEPA'nın varlık kazandırdığı en ünlü usulün Bölüm 102 (2) (c)'deki çevresel etki raporu olduğu söylenebilir.¹¹⁴ NEPA'nın çevresel etki değerlendirme sürecini nasıl düzenlediği incelenmeden önce, genel yapısını kısaca incelemekte yarar vardır.

NEPA, genellikle, çevreyle ilgili kuralcı, ayrıntılı ve karmaşık diğer hukuk metinlerinin aksine; kısa, temel ve fakat kapsamlı bir metindir. NEPA'nın idare tarafından etkin bir şekilde uygulanarak çevrenin korunmasını sağlayacağı beklentisi zaman içinde boşa çıkmış; NEPA, çoğu kez mahkemelerin verdikleri kararlar doğrultusunda idarenin zorunlu kalması sonucu sıkı bir şekilde uygulanmış¹¹⁵ ve çevrenin korunması lehinde önemli kararların alınmasına dayanak teşkil etmiştir.

Çevrenin korunması politikasını aldığı idari kararlar çerçevesinde uygulamaya aktaracak olan idari birim ise, NEPA'nın varlık kazandırdığı Çevre Kalite Konseyidir.¹¹⁶

çalışmışlardır. Benzer bir dalga, Amerika'dan sonra, Avrupa'da da görülmüştür. Bkz. **SHAPIRO**, "Two Transformation in Administrative Law: American and European?", s. 14 vd.

¹¹⁴ ÇED, NEPA'nın kalbi olarak nitelendirilmiştir. Bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 470.

¹¹⁵ Mahkeme kararlarının idareyi zorlamasına ilişkin olarak s. 40 dn. 113.

¹¹⁶ Çevre Kalite Konseyi, bir açıdan Kara/Kıt'a Avrupasındaki idari işlem tesis etmeye yetkili idari birimlere benzemektedir. Amerikan hukuk sistemindeki idari birimler Avrupa hukuk sistemindeki örneklerinden bazı açılardan farklılaşmaktadır. Örneğin EPA, bazı kaynaklarda (sözelimi **TURGUT**, Çevre Hukuku) hatalı bir biçimde Çevre Koruma Birimi/Ajansı olarak adlandırılmıştır. Oysa EPA, "bir 'İdare'dir. Burada karşımızda bir 'Bakanlık birimi' yoktur; örgütü, personeli, bütçesi, kanunlarla açıkça belirlenmiş görev alanı, genel düzenleyici ve birel-koşul 'icrai idari işlem' yapma yetkisi ile bir 'idare' söz konusudur." Bkz. **GÜLAN/BERKARDA**, "İdare Hukukunda Gerçekleşen Köklü Değişimler", s. 10 dn. 35.

Çelişkili hükümler taşıdığı için eleştiren NEPA'daki, belki de en sorunsuz yenilik, Çevre Kalite Konseyidir.¹¹⁷ Çevre Kalite Konseyi, birisi başkan (chairman) olmak üzere üç kişiden müteşekkil bir idari birimdir. Konseyin birincil rolü, çevre sorunları hakkında Amerikan başkanına danışmanlık yapmaktır. Konsey, çevrenin temiz tutulması için gerekli olan önlemlerin almasını sağlayacak bilgi-belgeleri başkan adına toplayıp, onun için analiz etmenin yanısıra; hangi çevre sorunlarına daha çok ilgi gösterilmesi ve hangi hukuki düzenlemelerin yapılması gerektiği hakkında başkana tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca Konsey, her yıl, topladığı verileri *Başkanın Yıllık Çevre Kalite Raporu* adı altında yayınladığı bilgilendirici raporda kullanmaktadır. Böylece, çevrenin mevcut durumu hakkında kamunun bilgi sahibi olması sağlanmaktadır. Bundan başka, Konsey, NEPA'ya mündemiç olan usullere ilişkin olarak düzenleyici işlemler de yapmaktadır. Ancak, konumuz açısından asıl önemli olan, Konseyin ÇED'e ilişkin olarak elinde tuttuğu yetkililerdir.¹¹⁸ Konsey, ÇED sürecini uygulamaya koymakla görevlendirilmiş federal idari birimleri denetlemekte ve çevresel değerlendirmelerin yeterliliği hakkında idari birimler arasında çıkan uyuşmazlıklarda bir hakem işlevi görmektedir.¹¹⁹

Temel çerçevesi böylece belirlendikten sonra, NEPA'nın ÇED sürecini nasıl düzenlediği incelenebilir.

Çevresel değerlendirme raporu, NEPA'nın metninde, büyük federal faaliyetlerin uygulamaya geçirilmesi için alınması zorunlu kılınmış bir belge olarak gösterilmiştir. Kanunun metninde, federal faaliyetlerden söz edildiğinden, ilk bakışta özel sektöre ait projelerin çevresel etki raporundan muaf tutuldukları düşünülebilir.¹²⁰ Ancak dikkatli bir incelemeyle, bu ilk intibanın kısmen hatalı olduğunu görülecektir. Çünkü idareyle sözleşme yapan ya da idareden lisans alarak özel sektörde faaliyet gösteren yatırımcılar da, dolaylı da olsa, federal bir faaliyet yürüttükleri için, çevresel etki raporu hazırlamak zorunda kalacaklardır. Öyleyse, özel sektörün hayata geçirmeyi planladığı bir faaliyetin ÇED sürecine tabi olup

¹¹⁷ KUBASEK/SILVERMAN, *Environmental Law*, s. 146.

¹¹⁸ KUBASEK/SILVERMAN, *Environmental Law*, s. 147.

¹¹⁹ Konseyin diğer yetki ve görevlerine ilişkin ayrıntılar için bkz. KUBASEK/SILVERMAN, *Environmental Law*, s. 146-149.

¹²⁰ Bazı kaynaklarda, NEPA, kapsamı dar olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bkz. Michael Watson, "Environmental Impact Assessment and European Community Law", [www.members.tripod.com/danubediata/library/2003watson2.htm], (erişim tarihi: 21.03.2006), s. 2.

olmadığını anlayabilmek, çevresel etki raporunun hazırlanması için gerekli olan koşulları belirlemekten geçmektedir.

Bir faaliyet için ÇED raporu hazırlanması, öncelikle üç koşulun birlikte gerçekleşmesine bağlıdır. Bu koşullardan ilki, faaliyetin federal bir faaliyet niteliğinde olmasıdır. Sözgelimi, özel sektör, lisansın gerekli olduğu bir yapı inşa etmek isterse ya da uygulamaya koymayı planladığı projesi kısmen devletten alınan bir teşvikle finanse edilmişse, bu faaliyet, diğer koşulların da gerçekleşmesiyle, çevresel etki sürecine tabi olacaktır.¹²¹ İkinci olarak, federal faaliyet çok büyük olmalıdır. Büyüklükten kasıt ise, faaliyetin hem finansal açıdan yüksek değere sahip olması, hem de kapsam olarak geniş bir alana yayılmış olmasıdır. Üçüncü koşul, önerilen faaliyetin insan çevresi üzerinde önemli bir etki doğurma ihtimalinin var olmasıdır. Faaliyet çevre üzerinde önemli etkilere neden olacaksa, bu durumda, diğer iki koşulun da gerçekleşmesi kaydıyla, çevresel etki raporu hazırlanmalıdır.¹²²

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

Söz konusu idari birimlerden en önemlisi, diğer idari birimlere yol gösteren "rehber federal idare"dir. Çünkü bu federal idare, ya bir projenin inşa aşamasına fiilen katılmakta ya da faaliyete izin verme yetkisini elinde bulundurmakta yahut da bir program, plan ya da yasanın önerilmesinde en etkin konumda yer almaktadır.¹²³ Dolayısıyla, ÇED sürecindeki çeşitli aşamaları uygulama görevinin yerine getirilmesinde ön planda bulunmaktadır. Rehber federal idarenin ÇED sürecindeki bu önemli yeri akılda tutularak, ÇED sistemi incelemeye geçilebilir.

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

¹²¹ KUBASEK/SILVERMAN, Environmental Law, s. 149.

¹²² KUBASEK/SILVERMAN, Environmental Law, s. 149-150.

¹²³ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 21.

sonucu etkilerin önemli olduğu açıkça tespit edilirse, yetkili idare tarafından, bu kez asıl çevresel etki raporunda bulunması gereken bütün başlıkları içeren, kısaltılmış bir çevresel etki raporu (abbreviated EIS) hazırlanacaktır.¹²⁴ Bu aşamaya, ön-inceleme (screening) aşaması denilmektedir.

İdare, ÇED gereklidir kararı verildikten sonra, Federal sicile bir niyet ihbarı (notice of intent) yazdırmak zorundadır. İdare bu kaydı yapmadan ÇED'in kapsamını (scoping) belirleyemez. Ancak bu kayıt yapıldıktan sonra projenin kapsamı belirlenip diğere aşamalara geçilecektir.

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

Taslak çevresel etki raporu, dosyalanması ve eleştirilmesi için Çevre Koruma İdaresine (EPA) gönderilir. Ayrıca rapor, yorum yapması muhtemel, ilgili bütün federal düzeydeki örgütler ile eyalet düzeyindeki ve yerel düzeydeki örgütlere iletilir. Bu inceleme süreci, raporun okunmasına ve ondan etkilenen taraflarca yorumlanmasına olanak sağlar. Kamunun raporu incelemesi bittikten sonra, federal idare nihai bir çevresel etki raporu hazırlar.

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

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

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

¹²⁴ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 22-23.

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

Günümüzde adına Avrupa Birliği dediğimiz oluşum, başlangıçta ekonomik bir birlik olarak kurulmuş, 1992 Maastricht Antlaşmasının imzalanmasıyla politik bir yapıya bürünmüş ve bu tarihten sonra, özellikle AB Anayasa Taslağı Antlaşması çerçevesinde düşündüğümüzde, ekonomik ve politik bir birlik olmanın yanısıra kültürel bir birlik olarak da kabul görmesi konusunda üzerinde yoğun tartışmalar yapılmıştır. Bu bağlamda, Avrupa Topluluğunun hukuki bir birlik de olduğunu zaten söylemeye gerek yoktur. Çünkü AT başlangıcından beri hukuki bir zemin üzerinde hareket etmiş, neredeyse bütün konularda hukuki düzenlemelere gidilmiş, en son da bir Anayasa ile rüştü ispatlanmaya çalışılmıştır. Belki de bu, modern bir devletin oluşum esnasında izlenecek bir yol değildir ama gerçekte adına devlet dediğimiz yapılanmadan çok da farklı bir özellik sergilemez.

Avrupa Topluluğu/Birliğini ve bu yapılanma içerisinde çevrenin yerini, dolayısıyla ÇED'i incelemeye evvel, birkaç paragrafla 'Avrupa' ile neyin kastedildiğine değinmek, bugün AB dediğimiz yapının temellerini anlamakta bize açılım sağlayacaktır. Zira Avrupa dediğimiz olgu, idea ya da icat, adına her ne dersek diyelim, içinde yaşadığımız dünyanın bugünkü durumunun müsebbiplerinden birisidir.

Bu müsebbibin, yani Avrupa ideasının, antik dönemde çok fazla bir şeyi ifade etmediği ve coğrafi bir ifade olarak anlaşılmasının çok öncesinde, mitler ve efsaneler dünyasına ait bir kavram olduğu ileri sürülmüştür.¹²⁵ Mitolojiye göz atıldığında, bu iddianın bir ayağının Yunan mitolojisine dayandığı görülecektir. Çünkü Yunan

¹²⁵ Bkz. Gerard Delanty, **Avrupanın İcadı (Fikir, Kimlik, Gerçeklik)**, Çev. Hüsamettin İnanç, Adres Yay., Ankara 2004. Avrupa, süreç içerisinde, bu mitler ve efsaneler dünyasından coğrafi bir anlama doğru evrilmiş; bu evrilme, coğrafi bir yer olarak Avrupa'dan bir idea olarak Avrupa'ya doğru devam etmiştir. Ali Ersoy Kontacı, Danys Hay'in *Europe, The Emergence of an Idea* kitabına atfen şöyle demektedir: "[...] Avrupa'da 17. yüzyılın sonlarından 18. yüzyıla doğru yol alınırken, bir yandan 'Hıristiyanlık'ın, siyasi bir kavram ve ideal olarak kadim sözcüklerin karanlık dünyasına evrildiğine, diğer yandan da bu çöküşe paralel olarak bir diğer kavramın-'Avrupa'nın'- giderek artan sayıda insanın sadakat sembolü olarak önlenemez yükselişinin başladığına dikkati çekmektedir. Bu dönüşüm, aynı zamanda 'Avrupa' kelimesinin, coğrafi bir sözcük olmaktan çıkıp, modern dünyanın fikirler dünyasında konumlanan bağımsız bir siyasi ifadeye dönüşmesinin de başlangıcını oluşturmaktadır." Bkz. Ali Ersoy Kontacı, **Avrupa Anayasası Yolunda Yaşanan Gelişmeler ve Türkiye'ye Olası Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004, s.8.

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

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

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

Aşağıda, bu son halkanın/halkanın hukuksal yapısı, çevre politikası çerçevesinde incelenecek ve böylece ÇED Direktifinin hangi temeller üzerinden inşa edildiği gösterilmiş olacaktır. Bu yapılırken, Topluluğun çevre politikası bir ön-bilgi olarak sunulacaktır; ancak, bu sunum, çalışmanın asıl konusu ÇED olduğu için asgari bir düzeyde tutulacak ve bu sebeple ÇED'in hangi koşullar altında geliştiğini göstermeyi hedefleyen kısa bir özet niteliği taşıyacaktır.

¹²⁶ Aktaran bkz. Zygmunt Bauman, **Europe(An Unfinished Story)**, Polity Press, UK 2002, s.1.

¹²⁷ **DELANTY**, Avrupanın İcadı, s. 2.

A) Topluluğun Çevre Politikası

Avrupa'dan, bir Topluluk şeklinde bahsedilmeye başlanması, 9 Mayıs 1950'de Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman, iş adamı Jean Monnet ve Batı Avrupa Şansölyesi Konrad Adenauer'in birlikte hazırlamış oldukları bir projeyi yaptıkları bir basın toplantısıyla kamu oyuna duyurmaları ve müteakiben 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür Çelik Topluluğunu (AKÇT) kuran Paris Antlaşmasının imzalanmasıyla olmuştur.¹²⁸ Bu antlaşma, 25 Temmuz 1952'de yürürlüğe girmiş; daha sonra 25 Mart 1957'de imzalanan Roma Antlaşmasıyla da, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom) kurulmuştur. 8 Nisan 1965'te imzalanan Füzyon Antlaşmasıyla ise, AET, AKÇT ve Euratom organlarının ortak faaliyet yürütmelerine karar verilmiş ve bundan itibaren üç kuruluşu ifade eden Avrupa Toplulukları sözcüğü kullanılmaya başlanmıştır.

1985'de Lüksemburg Zirvesinde ortaya atılan Tek Pazar yaratma düşüncesi, 17 Şubat 1986'da Avrupa Tek Senedinin (The Single European Act) imzalanması ve 1987'de yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. Bunu takiben, 1992'de Maastricht Antlaşması imzalanmış, dolayısıyla Ortak Pazar da 1993'te yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşmayla, Topluluğu Birliğe taşıyan üç alan saptanmıştır.¹²⁹ Süreç içerisinde, 2 Ekim 1997'de imzalanıp 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, "aslında Roma Antlaşması, Tek Senet ve Maastricht Antlaşması ile birbirleri üzerine eklenen ilkelerin düzenlenmesini[...]"¹³⁰ sağlamaktadır. Amsterdam Antlaşması, daha önceki antlaşmalarda yer alan sosyal politika, ortak dışişleri ve güvenlik politikası, çevre politikası gibi konuları somutlaştırmış ve bunlara yenilerini eklemiştir. Nihayetinde, 26 Şubat 2001'de, Avrupa Toplulukları ve Avrupa Birliği

¹²⁸ Beril Dedeoğlu, "Avrupa Birliğinin Bütünleşme Süreci II: Avrupa Birliğinin Yakın Geçmişi", **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Beril Dedeoğlu (der.), Boyut Kitapları, İstanbul 2003, s. 48.

¹²⁹ Maastricht Antlaşması Avrupa Birliğini kuran antlaşmadır. Ayrıca bu antlaşmayla AET yerine AT kurulmuş ve AET Antlaşması Avrupa Topluluğu Antlaşması adını almıştır. Maastricht Antlaşmasıyla kurulan AB'nin temelini Avrupa Toplulukları oluşturmaktadır. Başka bir açıdan, bir milat olarak Maastricht Antlaşmasının önemi şöyle ifade edilmiştir: "İlk (kuruluş) emellerinin çok gerisine düşmüş olmasına karşın, Maastricht sonrası Avrupa, kıta çapında bir çokkültürlülük bilincini zorlayacak kadar entegre olmuştur; ancak bunun sonuçları, insanları birleştirmek şöyle dursun, mutlu bile etmemiştir." Bkz. Benjamin R. Barber, **Mc World'e Karşı Cihad (Küreselleşme ve Kabilecilik Dünyayı Nasıl Yeniden Şekillendiriyor)**, Çev. Eser Birey, Cep Kitapları, İstanbul 2003, s.18. Maastricht Antlaşması 1993'te yürürlüğe girmiştir.

¹³⁰ **DEDEOĞLU**, "Avrupa Birliğinin Bütünleşme Süreci II: Avrupa Birliğinin Yakın Geçmişi", s. 60.

Antlaşmalarını revize eden Nice Antlaşması imzalanmış ve fakat 2002 yılının sonuna kadar bütün üyelere onaylanmadığı için yürürlüğe girmemiştir; tâ ki, 1 Şubat 2003'te imzalanana kadar.

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

Avrupa Anayasa Taslağı Antlaşmasının, sadece Avrupanın hukuki temellerini geliştirmeye çalışmadığı, aynı zamanda Avrupa ideasını oluşturmayı ve AB'nin kurumlarının yurttaşlar için daha ulaşılır olmasını sağlamayı amaçladığı ileri sürülmüştür.¹³² Bütün bunların ötesinde, Taslak Antlaşma, özünde bir yenilik getirmiştir. Bu yenilik de, Maastricht Antlaşmasından beri AB'nin mimarisini karakterize eden sütunlu yapısının artık terk edilmiş olmasıdır. Bu sütunlu yapı içerisinde, bizim için önemli olan çevre politikasının yeridir. Aşağıda, sırası geldiğinde, Taslak Antlaşmada çevrenin yeri inceleneceği için bu konuya burada bir nokta koyarak, şimdi yukarıda kısaca özetlenen Birliğin gelişim çizgisini *çevre açısından* göstermeye çalışalım.

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

¹³¹ 1952'den bu zamana kadar geçen sürece ya da evrime, Avrupa'nın bütünleşme tarihi de denilmektedir. Bkz. Alan S. Milward, "Bütünleşmenin Baharları", **Avrupa Sorunu (Avrupa Ne, Avrupalı Kim?)**, Peter Gowan/Perry Anderson (der.), Çev. Ali Çakıroğlu, Aykırı Yay., İstanbul 2005, s.8 ve Avrupa'nın bütünleşme süreciyle ilgili temel nedenler için bkz. s. 14-15. Ayrıca Avrupa'nın bütünleşme süreciyle ilgili tarihsel birikimler hakkında bkz. Beril Dedeoğlu, "Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci I: Tarihsel Birikimler", **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Beril Dedeoğlu (der.), Boyut Kitapları, İstanbul 2003, s. 19: "Avrupa Birliği bütünleşmesine katkı sağlayan ilk girişimleri, hem örgütlenme düzeyinde hem de düşünsel düzeyde Eski Yunan'da görmek olanaklıdır. Roma uygarlığı[...]süreci besleyen saç ayaklarından birisi olan 'siyasal ve ekonomik' homojenitenin yaratılmasında çok önemli role sahiptir."

¹³² Udo Di Fabio, "The European Constitutional Treaty: An Analysis", **German Law Journal**, Vol. 5, No. 8, 2004, s. 945.

¹³³ O. Brouwer et al., **Environmental and Europe (European Union Environmental Law and Policy and Its Impact an Industry)**, Stibble Simont Monahan Duhot (ed.), Kluwer Pub., The Netherland 1994, s. 1; William Murray Tabb, "Environment Impact Assessment in the European Community: Shaping International Norms", **73 Tulane Law Review**, 1998-1999, s. 925, 926; Dorothy Gillies, **A Guide to EC Environmental Law**, Earthscan Pub., London 1999, s. 10; Joanne

çevresel korumaya ilişkin açık bir hükme veya hükümlere yer verilmemiş olunması, çevre sorunları mevzu bahis olduğunda teşrii tasarrufta bulunulamayacağı anlamına da gelmemekteydi. Fakat çevresel korumaya ilişkin açık bir hükmün/hükümlerin yokluğu, Toplulukta bazı sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktaydı. İşte bu yüzden bu sorunların üstesinden gelinmesini sağlayacak bir Topluluk politikasına ihtiyaç duyulmuştur. Böylece söz konusu ihtiyaç, ilk kez, dokuz üye devletin devlet ve hükümet başkanları tarafından 1972 Paris Zirvesinde deklare edilmiş, bu deklareden sonra Topluluk 1973-2001 yılları arasında toplam altı çevre eylem programı yayınlamıştır.

AT çevre politikasını anlayabilmek için, bu politikayı ortaya koyan hukuki metinlere bakmanın yanı sıra, çevre eylem programlarına da bakmak gerekir. Dolayısıyla, Birliğin çevre politikası değerlendirilirken çevre eylem programları da hesaba katılmak zorundadır.¹³⁴ Çünkü çevre eylem programları, Birliğin çevre politikasının ilkelerini ve hedeflerini tanımlamaktadır.¹³⁵ Ancak buna mukabil, literatürde, çevre eylem programlarının *hukuken dış etki doğurmayan siyasi görüş açıklamaları* oldukları şeklinde değerlendirmelere de rastlamak mümkündür.¹³⁶ Bununla birlikte, Birliğin çevre politikasının çerçevesini tayin eden bu programlara dayanılarak birçok hukuki tasarrufta bulunulmuştur. İşte ÇED de, bu genel ve yatay düzenlemelerden biridir.¹³⁷ Şu durumda Topluluğun çevre politikasını incelemeye

Scott, **EC Environmental Law**, Longman Pub., USA 1998, s. 4; Selcan Serdaroğlu, “Avrupa Bütünleşmesine Katkıda Bulunan Bir Faktör Olarak Çevre Politikası”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Beril Dedeoğlu (der.), Boyut Kitapları, İstanbul 2003, s. 283: “Çevrenin korunması Avrupa yapılanmasının temel, birincil kaygıları arasında yer almamıştır.”

¹³⁴ Bkz. Sevim Budak, “Avrupa Birliği Altıncı Eylem Programının İncelenmesi”, **Bilgi Toplumunda Hukuk- Ünal Takinalp’e Armağan**, C. I, Beta Yay., İstanbul 2003, s.69; Sevim Budak, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası (Avrupa Topluluğunun Çevre Politikası ve Türkiye’nin Uyum Sorunu)**, Büke Yay., İstanbul 2000, s.215.

¹³⁵ **BROUWER et. al.**, Environment and Europe, s.2.

¹³⁶ **BUDAK**, “Avrupa Birliği Altıncı Eylem Programının İncelenmesi”, s. 63; Laurens Jan Brinkhorst, “European Environmental Law: an Introduction”, **Environmental Law in Europe**, Niels S.J. Koeman (ed.), Kluwer Law International, Great Britain 1999, s. 3. Bu konunun ayrıntılarına girilerek bir tartışma açmak, bu çalışmanın konusunun ve kapsamının sınırları dışındadır. Ama programların bütün üye devletlerin temsilcileri tarafından kararlaştırıldıkları dikkate alındığında, açık bir *konsensus* belgesi oldukları şeklinde bir yorum yapılabilir. Ayrıca çevre politikasının oluşumunda ve uygulanmasında etkin olan aktörler dikkate alındığında bu yorum daha sağlam bir temel kazanmaktadır. Çünkü Parlamento, Konsey ve Komisyon şeklinde bir kurumsal üçgen, çevre politikasının oluşumunda ve uygulanmasında etkili olan aktörlerdir. Çevre politikası ile ilgili olarak Komisyon öneride bulunur, Parlamento danışman rolünü üstlenir ve nihayetinde Konsey karar alır. Bkz. **SERDAROĞLU**, “Avrupa Bütünleşmesine Katkıda Bulunan Bir Faktör Olarak Çevre Politikası”, s. 284-285.

¹³⁷ Yeşim M. Atamer, “Çevre Politikası”, **Avrupa Birliği**

geçmeden önce, çevre eylem programlarına değinmekte yarar bulunmaktadır.

1973'teki ilk çevre eylem programını müstesna tutarsak,¹³⁸ diğer beş çevre eylem programı; Konsey temsilcileri ile üye devletlerin hükümet temsilcilerinin Konseyde toplanmaları sonucunda, adına *kararlaştırma*¹³⁹ denilen bir işleme türü kullanılarak çıkarılmıştır.¹⁴⁰

Birinci çevre eylem programı,¹⁴¹ AET Anlaşmasının 2. maddesine dayanılarak çıkarılmıştır. Program, 2. maddede mündemiç olan görevin¹⁴² ifa edilmesini sağlamak amacıyla kabul edilmiştir. Birinci çevre eylem programı iki bölümden oluşmaktadır; *ilk bölümde*, Topluluğun çevre politikasının hedefleri ve ilkeleri belirtilmekte, ayrıca sonraki iki yıllık periyotta Topluluk düzeyinde yürütülmesi gereken eylemlerin genel bir tanımı yapılarak, bunlar üç başlık içerisinde açıklanmakta, *ikinci bölümde ise*, çevrenin korunması ve geliştirilmesi için alınacak somut çevre tedbirlerinin ayrıntısına girilmektedir.¹⁴³

Topluluğun 1977 ile 1981 yılları arasında kalan periyottaki çevre politikasını, İkinci Çevre Eylem Programı belirlemiştir.¹⁴⁴ Bu Eylem Programı başlangıç olarak Topluluğun çevre politikasının hedef ve ilkelerini açıklamakta, daha sonra da ilk programla paralel bazı konulara yer vermektedir. Ancak, bu programın konumuz

Hukuku, Tekinalp/Tekinalp/Oder/Oder/Atemer/Okutan, 2. Bası, Beta Yay., İstanbul 2000, s. 599.

¹³⁸ Birinci çevre eylem programı, *Bildirge* şeklindeki işlem türüyle çıkarılmıştır.

¹³⁹ *Kararlaştırma* (entschliessungen); Avrupa Birliği Konseyi'nin ve Avrupa Parlamentosu'nun hukuki bakımdan bağlayıcı etkiye sahip olmayan, fakat oldukça sık kullanılan ve önemli siyasi anlamlar taşıyan siyasi istemlerin açıklanmasında kullanılan genel işlem türüdür. Bu tanım için bkz. **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 328 dn. 8.

¹⁴⁰ **BUDAK**, çevre eylem programlarına ilişkin olarak ilginç bir tespit yapmaktadır. Şöyle ki; “[...] ister Kararlaştırma isterse Bildirge denilsin bu kararlar, Kurucu Anlaşmaların getirdiği kurumlararası dengeyi bozmakta ve yargısal kontrolü tehlikeye sokmaktadır. Bu programlar Konsey yahut Komisyon tarafından doğrudan doğruya çıkartılmadıkları için Avrupa Adalet Divanı'nın yargısal denetimine tabi tutulamamaktadır. Bunlara rağmen, Topluluk tasarılarının geliştirilmesinde bu yarı resmi kararlar ilginç rol oynamaktadır. Topluluk bünyesi içerisinde çevre hukukunun nasıl anayasal bir statüye kavuştuğuna bakacak olursak, bu resmi olmayan adımların büyük bir niteliksel değişime ulaşılmasında nasıl hızlandırıcı bir etki gösterdiklerini görebiliriz.” Bkz. **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 218.

¹⁴¹ **First Environmental Action Programme**, 1973-1976.

¹⁴² AET Anlaşmasının 2. maddesinde mündemiç olan görev şöyle ifade edilmiştir: “Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun görevi[...]özellikle Topluluk dahilinde iktisadi hayatın uyumlu bir şekilde gelişmesini ve dengeli ve sürekli bir iktisadi büyümeyi desteklemek olduğu belirt[il]mektedir. Bu görevi Topluluğun çevre kirlilikleri ve çevre zararları ile etkili bir şekilde mücadele etmeksizin, yaşam kalitesini iyileştirmeksizin ve çevre koruma olmaksızın gerçekleştirebilmesinin düşünülmemeyeceğini vurgulamaktadır.” Bkz. **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 222.

¹⁴³ Bu konu ve ayrıntılar hakkında bkz. **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 222 ve 223-224.

¹⁴⁴ **Second Environmental Action Programme**, 1977-1981.

açısından asıl önemli düzenlemesi, Topluluk düzeyinde ilk kez ÇED'e yer vermiş olmasıdır. Ayrıca programda, ilk programda uygulamaya geçirilemeyen ilkelere yeniden yer verilmiştir. BUDAK'ı esas alarak ifade edilirse, programda yer verilen ilk ve en önemli ilke, önleme ilkesidir.¹⁴⁵ Dolayısıyla, ÇED ile önleme ilkesinin arasındaki bağlantı burada kurulmuş olmaktadır.

1982-1986 yılları arasında ise, Üçüncü Çevre Eylem Programı çıkarılmıştır.¹⁴⁶ Diğer iki programa oranla daha somut düzenlemeler getiren üçüncü eylem programı, önleyici politikaları Topluluğun temel hedefi haline getirmiştir. Programın özelliği, ayrıntılı açıklamalar yapmaması, somut tedbirleri göstermekle yetinmesidir. Program incelendiğinde ayrıntıların, Birinci ve İkinci Çevre Eylem Programına bırakıldığı görülmektedir. Bu programda, çevre politikasının hedeflerinin diğer Topluluk politikalarına da dahil edilmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda, Üçüncü Çevre Eylem Programı'nın getirmiş olduğu asıl yenilik, "*çevre politikasının diğer politika alanları üzerinde olumlu bir etkisinin de olabileceğinin kabul edilmiş olmasıdır.*"¹⁴⁷ Ayrıca ÇED Direktifinin bu çevre eylem programı esnasında kabul edilmesi de dikkate değer bir durumdur.

Dördüncü Çevre Eylem Programı,¹⁴⁸ çevrenin korunmasını, sosyal ve ekonomik kalkınmanın temel unsuru olarak ele almaktadır. Programın hazırlandığı yıl Avrupa Tek Senet'in yürürlüğe girdiği yıla denk geldiğinden, "Dördüncü [Çevre] Eylem Programı, çevre politikası alanında Avrupa Tek Senedi'nde belirtilmiş olan hedefleri gerçekleştirme amacına yönelmiştir."¹⁴⁹ Diğer çevre eylem programları gibi bu program da, kirlenmenin ve çevresel zararın mümkün olan en erken safahada önlenmesini esas almaktadır.

Gerek 7.2.1992'de Maastricht Antlaşmasının imzalanması, gerek 1992 Rio Konferansı sonucunda Rio Metinlerinin kabul edilmesi, Beşinci Çevre Eylem Programının yeni bir anlayışla hazırlanması sonucunu doğurmuştur.¹⁵⁰ Beşinci Çevre Eylem Programı ile çevre sorunlarının görüldüğü alanlarda ortak sorumluluk

¹⁴⁵ BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 227.

¹⁴⁶ **Third Environmental Action Programme**, 1982-1986.

¹⁴⁷ BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 233.

¹⁴⁸ **Fourth Environmental Action Programme**, 1987-1992.

¹⁴⁹ BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 236.

¹⁵⁰ **Fifth Environmental Action Programme**, 1993-2000 Towards Sustainability.

ilkesinin ön plana çıkarılması ve bütün aktörlerin sorumluluğu yüklenmesi gerekliliğine değinilmiştir. Bu program, çevresel hedeflerin diğer politik alanlarıyla bütünleşmesini ve onların ayrılmaz bir parçası haline gelmesini öneri olarak sunmaktadır.¹⁵¹

Altıncı Çevre Eylem Programı'nın amacı, AT'nin sürdürülebilir kalkınma stratejisinin bütünsel bir parçası olacak çevresel hedefleri ve öncelikleri gerçekleştirmektir.¹⁵² Program, eyleme geçmek için dört öncelikli çevresel alan belirlemiştir. Bunlar, iklim değişikliği; doğa ve biyolojik çeşitlilik; çevre-sağlık ve yaşam kalitesi ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve atık yönetimi şeklinde başlıklandırılabilir.¹⁵³ Bu eylem programında doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi başlığı özellikle ÇED açısından önemlidir. Bu başlık altında, kaynakların verimliliği düşüncesinin çevresel değerlendirme şemalarına dahil edilmesi konusuna özel bir yer verilmiştir.

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

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

¹⁵¹ BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 243, 247.

¹⁵² **Sixth Environmental Action Programme**, Environment 2010: Our future, Our choice.

¹⁵³ Bu konu için bkz. BUDAK, "Avrupa Birliği Altıncı Eylem Programının İncelenmesi", s. 72-78.

¹⁵⁴ "Topluluğun çevre politikasının yasal dayanağı olarak 1987'de kabul edilen Tek Senet görülse de Roma Antlaşması'nda yer alan daha genel çerçeveli maddeler de temellerin başında gelmektedir." Bkz. SERDAROĞLU, "Avrupa Bütünleşmesine Katkıda Bulunan Bir Faktör Olarak Çevre Politikası", s. 282. Bu maddeler, AET Antlaşmasının 100. ve 235. maddeleridir.

¹⁵⁵ BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 274. Tek Senetten beri, Topluluğun çevre politikası hakkında yetkili olduğu çeşitli düzenlemelerde ifade edilmişti. Bu yöndeki açıklamalar için bkz. Koen Lenaerts/ Piet Van Nuffel/Robert Bray (ed.), **Constitutional Law of the European Union**, Second Edition, Sweet & Maxwell Pub., Great Britain 2005, s. 319-320.

¹⁵⁶ AET Antlaşmasının 100. maddesi şöyleydi:

maddesine dahil edilmiştir. AET Antlaşmasının 235. maddesi¹⁵⁸ de yerini; 130r, 130s ve 130t maddelerine bırakmıştır.

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

Bir cümleyle özetlenirse; Avrupa Tek Senedinin 130r maddesiyle, çevre politikasının hedefleri ve ilkeleri tanınmış; 130s maddesiyle, kararların oybirliğiyle alınmasını düzenleyen genel kural, nitelikli çoğunlukla karar alma usulüne dönüştürülmüş; 130t maddesiyle, Üye Devletlere Topluluk standartlarından saparak içi hukuklarında daha sıkı çevre tedbirleri alma olanağı tanınmış ve son olarak da 100a maddesiyle de 1992 yılına kadar iç pazarın kurulması hedef alınarak, Konseye ulusal mevzuatın denkleştirilmesi için oybirliği kuralının yerine nitelikli çoğunluk kuralını kullanarak tedbir alma fırsatı verilmiştir.¹⁵⁹

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

“Konsey, Komisyonun teklifi üzerine, ortak pazarın kurulmasını ya da işletilmesini doğrudan doğruya etkileyen Üye Devletlerdeki kanun, tüzük veya idari eylemleri birbirlerine yaklaştırmak için oybirliğiyle direktifler vaz eder.

İcrası bir/birden fazla Üye Devlette bir mevzuat değişikliği gerektirecek mahiyette olan direktifler için Parlamento ile Ekonomik ve Sosyal Komitenin mütalaası alınır.”

¹⁵⁷ Tek Senet'in getirdiği değişiklikler ışığında madde 100a:

“1. Aşağıdaki hükümler, 8a sayılı maddede ifade edilen amaçların gerçekleştirilmesi için, 100'üncü maddeden sapma olarak ve bu Antlaşmanın öteki hükümleri saklı kalmak kaydıyla uygulanır. Konsey, komisyonun önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosuyla işbirliği içinde ve Ekonomik ve Sosyal Komitenin görüşü alındıktan sonra, üye devletlerde yasa, yönetmelik ya da idari bir işleme konu olan ve İç Pazarın kuruluşu ve işleyişini amaçlayan hükümlerin yakınlaştırılmasına ilişkin tedbirleri karara bağlar.”

¹⁵⁸ AET Antlaşması 235. madde:

“Ortak Pazarın amaçlarından birinin Ortak Pazar alanında tahakkuku için topluluğun faaliyete geçmesi gerekli görülür ve bunun için gerekli yetki bu Antlaşmada öngörülmemiş olursa, Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine ve Parlamento'nun mütalasını aldıktan sonra ittifakla uygun tedbirleri vaz eder.”

¹⁵⁹ Hükümlerin yorumları için bkz. **BROUWER et. al.**, Environment and Europe, s. 4-7; **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 273; Nahit Töre/Onur Ülkü/Sanem Baykal, **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı**, TÇV Yay., Ankara 2001, s.35-38; Gülün Egeli, **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Politikaları**, TÇV Yay., Ankara 1996, s. 44-50.

Tek Senette 130r maddesi, beş fıkraya şeklinde düzenlenmiştir. Maddenin 1. fıkrası, Topluluk içerisinde çevreye ilişkin herhangi bir faaliyete başlaması durumunda, çevrenin kalitesinin korunmasını ve iyileştirilmesini, kişilerin sağlığının korunmasına önem verilmesini ve doğal kaynakların dikkatli ve rasyonel kullanılmasına dikkat edilmesini salık vermektedir. İkinci fıkraya, çevre hukukunun temel ilkelerinden bazılarında yer vermiştir. Buna göre, Topluluk faaliyetlerini gerçekleştirirken kirleten öder ilkesi, önleme ilkesi,¹⁶⁰ kaynağında önleme ilkesi ve entegrasyon ilkesini dikkate alacaktır. Üçüncü fıkrada ise, çevre standartlarının Topluluk'un çeşitli bölgeleri bakımından farklılık gösterebilmesine imkân verilmiş; faaliyete başlanması veya başlanılmaması durumlarının yaratacağı fayda-maliyetin gözetilmesine ve bunun analizinde orantılılık ilkesinin hesaba katılmasına yer verilmiş ve son olarak da Topluluğun bir bütün olarak kalkınması amaçlanırken, az gelişmiş bölgelerin de durumunun farkına varılması gerekliliği ifade edilmiştir. Dördüncü fıkrada, çevre politikası konusundaki esas yetki üye devletlere bırakılmış, Topluluk faaliyetleri tamamlayıcı nitelikte kabul edilmiştir. Dolayısıyla, Topluluğun yetkisi ikincil, tali bir yetki olarak düzenlenmiştir. Bu yetkinin hukuk terminolojideki adı, *Subsidiarite İlkesi (saklı yetki ilkesi/ikilcilik ilkesi/talilik ilkesi/yerellik ilkesi)* şeklinde belirtilmiştir.¹⁶¹ Son fıkraya ise, Topluluğa ve üye devletlere uluslararası antlaşmaları akdetme yetkisini vermiştir.

130s maddesi, AT organlarının karar alma usulünü belirlemiş, bununla birlikte hangi konularda nitelikli çoğunlukla karar alınacağını belirleme yetkisini Konseye tanımıştır. "Avrupa Topluluğu organlarının çevre konusunda karar alma prosedürünü düzenleyen bu hüküm, esas itibarıyla çevre konusundaki Konsey kararlarının

¹⁶⁰ Önleme ilkesi Topluluğun ikinci Çevre Eylem Programından bu yana Topluluğun temel ilkesi olmuştur. ÇED'e burada yer verilmemekle birlikte, önleme ilkesini uygulamaya geçiren en önemli aracın ÇED olduğuna dikkat çekilmiştir. Bkz. **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 276-277.

¹⁶¹ Bu ilke hakkında bkz. Jit Peters, "National Parliaments and Subsidiarity. Think Twice", **1 European Constitutional Law Review**, 2005; David Shaw/Vincent Nadin/Kim Seaton, "The Application of Subsidiarity in The Making of European Environmental Law", **10 European Environment**, 2000; Egemen S. May, "Avrupa Topluluğu Çevre Hukuku Subsidiarite ve Paylaşılan Sorumluluk Kavramları", **Araştırma Dergisi**, Sayı: 2, Aralık 1997; Tim Koopmans, "Subsidiarity, Politics and The Judiciary", **1 European Constitutional Law Review**, 2005; Andrew Jordan/Tim Jeppesen, "EU Environmental Policy: Adapting To The Principle of Subsidiarity?", **10 European Environment**, 2000; Paul D. Marquardt, "Subsidiarity and Sovereignty in The European Union", **18 Fordham Int.**, 1994-1995; Bilal Canatan, **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yay., Ankara 2001.

oybirliği ile alınacağına ilişkin eski düzenlemeyi tamamen bertaraf etmemiştir. 130S'e göre, Konsey, Komisyon önerisi ve Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşünü aldıktan sonra oybirliği ile Topluluğun faaliyetleri hakkında karar verecektir. Bunu yaparken aynı zamanda nitelikli çoğunlukla alacağı kararlara ilişkin konuları da tespit edecektir.”¹⁶²

130t maddesine göre ise, Üye Devletler AT kurallarından daha sıkı bir çevresel tedbir almakta serbesttirler. Bu madde, 130r/fıkra 3'ün gerçekleştirilmesini sağlamakta yardımcı olacaktır. Bir üye devlet Topluluğun getirdiği çevresel koruma tedbirlerini yetersiz bularak daha sıkı bir tedbir alabilecektir. Ancak bu tedbirler Antlaşmayla bağdaşır bir nitelikte olmak zorundadır. Topluluğun alacağı tedbirler, madde 130s'te yer alan usule uygun olarak çıkarılmışsa, bu tedbirlerin 130r'deki hedefleri gerçekleştirmek için çıkarılmış olduğu varsayılmalıdır.

Tek Senetle ilgili son bir madde de 100a maddesidir. 100a maddesi, iç piyasanın işleyişini ya da kuruluşunu doğrudan etkileyen mevzuatın uyumlaştırılmasını ve 130t maddesinden ayrı bir karar alma mekanizması getirmektedir. Madde, 100. maddeden saparak, Topluluğa *yüksek bir koruma düzeyi* temelinde uyumlaştırma tedbiri alabilmesi imkanını tanımaktadır. Unutulmamalıdır ki, 100a maddesi 100. maddeye göre özel hüküm niteliğindedir.

Bir cümleyle değinmek gerekirse, Avrupa Tek Senesinde, ÇED'e ilişkin özel bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla, 1985 yılında hakkında Direktif çıkartılmış olmasına rağmen, ÇED antlaşma metninde yer almamaktadır.

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

Maastricht Antlaşmasının 2. maddesi, Topluluğun faaliyetlerini gerçekleştirirken *çevreyle uyumlu bir büyümeyi* esas alması gerektiğine yer

¹⁶² BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 287.

vermektedir. Ayrıca 3. maddenin (k) bendinde, Topluluğun görevlerinden birisi olarak, çevre alanında politika üretmek gösterilmiştir.¹⁶³ Maastricht Antlaşmasıyla 130r maddesine getirilen en önemli değişikliğin, ikinci fıkranın birinci cümlesi¹⁶⁴ olduğu ifade edilmiştir. Buna göre, “[...] bu hüküm topluluk yasa koyucusuna, bölgesel çevre sorunlarına çözüm getirmek bakımından önemli bir vasıta sunmaktadır. Topluluk ikincil nitelikli mevzuatı içerisinde böyle bir koruma (istisna) hükmüne dayanarak bir Üye Devlet, örneğin yoğun bir hava kirliliği durumunda çok daha hızlı tedbirler alabilir; su kıtlığı durumunda sulara zararlı maddelerin boşaltılmasını durdurabilir; hatta yük taşıyan araçların transit geçişlerini engelleyebilir.”¹⁶⁵ Bundan başka Maastricht Antlaşmasıyla, ilk kez ihtiyat ilkesi Topluluk metninde yer almış; *subsidiarite ilkesi*, Antlaşmanın temel hükümlerinden olan 3. maddenin (b) fıkrası hükmü haline getirilmiştir.¹⁶⁶

130s maddesi, daha önce de ifade edildiği gibi, değişikliğe uğramış; Avrupa Parlamentosu, çevreyle ilgili konularda kullanabileceği bir veto hakkıyla donatılmıştır. Ayrıca işbirliği usulü ile karar almanın kapsamı genişletilmiştir. Çünkü Maastricht Antlaşmasıyla Tek Senetteki buna mukabil gelen hükmüne bir istisna getirilmiş; “çevre politikasını doğrudan doğruya ve önemli ölçüde etkileyebilecek olan üç alanda, yani vergilendirme, enerji ve nazım imar planlarına ilişkin konularda oybirliği”¹⁶⁷ aranması koşulu eklenmiştir. Son ve önemli bir değişiklik, sapma şartı şeklinde adlandırılmıştır. Bu da Topluluğun temel ilkelerine aykırı olduğu için eleştirilmiştir. Eleştiriler iki noktayı esas almaktadır; bunlardan ilki, bu hükmün uygulanmasının daha düşük bir koruma düzeyine neden olacağı üzerinden

¹⁶³ **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 308; **SERDAROĞLU**, “Avrupa Bütünleşmesine Katkıda Bulunan Bir Faktör Olarak Çevre Politikası”, s. 296; Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. Baskı, Ankara 2002, s. 56.

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

¹⁶⁵ Astrid Epiney/Andreas Furrer, “Umweltschutz nach Maastricht- Eine Europa der drei Geschwindigkeiten?”, EuR, Heft: 4, 1992, s. 392’den aktaran **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 311.

¹⁶⁶ **Madde 3b:**

“Topluluk, bu Antlaşmanın kendisine verilen yetkilerin ve saptanan hedeflerin sınırları içerisinde faaliyet gösterir.

Açıkça yetkili olmadığı alanlarda, önerilen faaliyetin hedeflerini Üye Devletler etkili şekilde olabildiğince başaramıyorlarsa ve önerilen faaliyetin sonuçları ya da boyutları nedeniyle, Topluluk düzeyinde daha iyi başarılabilecekse; Topluluk, subsidiarite ilkesine göre harekete geçer.”

Subsidiarite ilkesinin evrensel olarak kabul gören bir tanımını veya anlayışının bulunmadığı ifade edilmiştir. Bkz. **BROUWER et al.**, Environment and Europe, s. 13.

¹⁶⁷ **BUDAK**, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 317.

yapılmaktayken, diğ er eleştiri söz konusu bu hükmün kirleten öder ilkesinin uygulanmasını ön plana çıkaracağı noktasına odaklanmaktadır.¹⁶⁸

130t maddesi ise herhangi bir değişikliğ e uğ ramamış, Tek Senetteki haliyle varlığını korumuştur.¹⁶⁹

Maastricht Antlaşmasının asıl önemli yanı, çevrenin korunması konusunda bir olanak sağlamasıdır. Artık Topluluk'un yöneldiğ i amaç, saf bir iktisadi birlik olmak değ il, aynı zamanda iktisadi bir birlik olmakla beraber çevreyi de hesaba katan bir birlik olmaktır. Maastricht Antlaşmasına kadar olan dönemde, çevrenin korunması açısından Birlik başarısız olmuş, bu yüzden Maastricht Antlaşması mevcut durumu da göz önüne alarak vücut bulmuştur.

1997 yılına gelindiğ inde ise, Topluluğun çevre politikası açısından önemli bir değ iş ik daha olmuş, 2 Ekim 1997 tarihinde Amsterdam Antlaşması imzalanmıştır. BUDAK'ı esas alarak söylenecek olunursa, Antlaşma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, Topluluğu kuran Antlaşmalarda ve Maastricht Antlaşmasında önemli değ iş iklikler iç ermekte; ikinci bölüm, topluluğu kuran antlaşmalarda artık konusuz kalan hükümlerin yürürlükten kaldırılmasına ve diğ er bazı hükümlerin güncelleştirilmesine yer vermekte; son bölüm ise, nihai hükümleri göstermekte ve Maastricht Antlaşması ile AT Antlaşmasında yer alan hükümleri yeni madde numarasıyla düzenlemektedir.¹⁷⁰

Amsterdam Antlaşmasının getirmiş olduğu belki de en önemli yenilik, Maastricht Antlaşmasının dibacesinin 7. paragrafına sürdürülebilir kalkınma ilkesinin eklenmesidir. Bu doğrultuda diğ er maddeler de gözden geçirilmiş ve ilkenin uygulanması sağ lanmaya çalışılmış tır.¹⁷¹ Ayrıca Antlaşmanın imzalanmasından sonraki dönemde 97/11 sayılı ÇED Direktifi uygulanmaya konulmuştur. Bu da, sürdürülebilir kalkınmayı uygulamaya koymaya dönük iş ler için atılmış bir adım olarak kabul edilebilir.

¹⁶⁸ Bkz. **BUDAK**, Avrupa Birliğ i ve Türk Çevre Politikası, s. 317.

¹⁶⁹ Madde 130t şöyleydi: "Antlaşmanın 130S maddesine dayalı olarak alınmış çevre koruma tedbirleri, her bir Üye Devletin daha sıkı koruma tedbirlerini muhafaza etmesini ya da tedbirler almasını engellemez. Bu tedbirlerin Antlaşma ile bağdaşır olması gerekir. Tedbirler Komisyon'a bildirilirler."

¹⁷⁰ **BUDAK**, Avrupa Birliğ i ve Türk Çevre Politikası, s. 322-323.

¹⁷¹ **BAŞBAKANLIK D. T. M.**, Avrupa Birliğ i ve Türkiye, s. 56; **BUDAK**, Avrupa Birliğ i ve Türk Çevre Politikası, s. 323.

Getirilen bu düzenlemelerden anlaşılması gereken, özetle, “tarım, ulaştırma ve bölgesel politika gibi tüm sektörel politikalarında Topluluk[un], çevrenin kalitesinin korunması ve geliştirilmesini aynı seviyede tutmak bakımından yapabileceklerinin en iyisini yapmak zorunda[olmasıdır.] Ayrıca şimdi bu yükümlülük yalnızca Komisyon’a değil, Avrupa Parlamentosu ile Konseye düşmektedir.”¹⁷²

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

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

Taslak Antlaşma son şeklini almadan önce, farklı zaman dilimlerinde iki kez taslak adı altında yayınlanmıştır. Bu taslaklardan ikincisi, icra kurulunun nihai raporunu Avrupa Konseyine sunmadan hemen önce yayınlanmış ve yayınlanan bu taslaklara, çevreci cenahtan eleştiriler yöneltilmiş¹⁷⁵ ve hatta alternatif bir anayasa taslağı bile hazırlanmıştır.¹⁷⁶ Eleştirilerin odağında, Birliğin sürdürülebilir

¹⁷² BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 327.

¹⁷³ TÖRE/ÜLKÜ/ BAYKAL, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Politikası, s. 49.

¹⁷⁴ Bu Taslak Antlaşma, Avrupa’nın Geleceği Çalıştayı (The Convention on the Future of Europe) çalışmaları sonucu oluşturulmuş ve 18 Temmuz 2003 tarihinde AB Dönem Başkanlığına sunulmuştur. Dikkat edilecek olunursa, Taslak Antlaşmada klasik Hükümetlerarası Konferans yönteminden vazgeçilerek, ilk defa katılımcılığın ve şeffaflığın ağırlık kazandığı sözleşme yöntemi izlenmiştir. Avrupa’nın Geleceği Kurultayı, resmen Laeken Zirvesi Sonuç Bildirgesine ekli *AB’nin Geleceği Bildirgesi* ile kurulmuştur. Kongrede, çeşitli kesimlerden toplam 105 temsilci bulunmaktadır. Bu konuda bkz. Özgür Tonus/Sanem Baykal, “Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler”, **AÜİİBFD**, Cilt: XIX, Sayı: 1-2, 2003, s. 118; Sanem Baykal, “Avrupa Birliği Geleceğini Arıyor...”, **Genç Söylev**, Sayı: 3, Haziran-Temmuz 2004, s. 12. Ayrıca bu konunun açıklanması ve Kurultaya yönelik eleştiriler hakkında bkz. Beril Emrah Oder, **Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık**, Anahtar Kitaplar Yay., İstanbul 2004, s.234-271; **KONTACI**, Avrupa Anayasası Yolunda Yaşanan Gelişmeler ve Türkiye’ye Olası Etkileri, s. 98-109.

¹⁷⁵ The Green 8, **Greening Part Three of the Proposed Draft Constitution of the European Union**, Revised, 17 June 2003.

¹⁷⁶ The Green 8, **Towards a Green EU Constitution (Greening The European Convention**

kalkınmayı sağlama yönündeki taahhütünün, özellikle ilk taslakta, seyreltilmesi bulunmaktadır. Çünkü taslağın ilk şeklinde, sürdürülebilir kalkınmanın temeli ekonomik büyüme esas alınarak inşa edilmiş ve ekonomik büyüme sürdürülebilir olmaktan çok dengeleyici olarak görülmüştür.¹⁷⁷ Bu bağlamda, hem ilk taslakların hem de Taslak Antlaşmanın antroposantrik bir yaklaşımla hazırlandığını ifade etmek gerekir. Söz konusu bu eleştirileri akılda tutarak, Taslak Antlaşmanın çevreye ilişkin olarak ne tür pozitif düzenlemeler getirdiğine göz atmak gerekir.¹⁷⁸

Çevre, Taslak Antlaşmada, açıkça, paylaşılmış bir yetki alanı olarak listelenmiştir. Taslağın I. Kısımının Birliğin Yetkileri adını taşıyan III. Başlığının 12/1. maddesinde, “Anayasa özel bir alanda münhasır yetkiyi Birliğe tevdi ettiğinde, Birlik bu alanda hukuken bağlayıcı işlemler vaz edebilir ve benimseyebilir. Üye devletler, Birliğin işlemlerini uygulamaya koymak için ya da Birlik tarafından yetkilendirilirse, işlem yapmaya muktedirdir” hükmüne yer vermiş; madde 12/2’de ise, yetkinin paylaşılması durumunu göstermiştir. Buna göre, “Anayasa özel bir alanda Üye Devletlerle paylaşılmış bir yetkiyi Birliğe tevdi ettiğinde, Birlik ve Üye Devletler bu alanda hukuken bağlayıcı işlemleri benimsemek ve vaz etmek gücüne sahiptirler. Üye Devletler Birliğin tatbik kapsamına girmeyen alanlarda yetkilerini ifa edebilir ya da yetkilerini ifa etmekten feragat etme kararı alabilirler.” Şu halde, çevre politikasının münhasır yetki alanına dahil olmadığını, paylaşılmış bir Birlik politikası olduğunu tekrarlamakla yetinelim.¹⁷⁹

Taslak Antlaşmanın çevre alanında asıl önemli hükümleri, III. Kısımın İç Politikalar ve Faaliyetler adlı III. Başlığının III. Bölümünde Çevre alt-başlığında 233. ve 234. maddeler arasında yer almaktadır.¹⁸⁰ Taslağın 233. maddesinin 1. fıkrasında, Birliğin çevre politikasının takip etmesi gereken hedefler gösterilmiştir. Bu hedefler,

Proposal), August 2003.

¹⁷⁷ Jan H. Jans/Joanne Scott, “The Convention on the Future of Europe: An Environmental Perspective”, **Journal of Environmental Law**, Vol. 15, No: 3, s. 324-325.

¹⁷⁸ Literatürde bazı yazarlar, Taslak henüz yayınlanmadan önce, çevrenin korunmasının Anayasal düzeyde sağlamanın zorluklarına dikkat çekmişlerdir. Bkz. Gerd Winter, “Constitutionalizing Environmental Protection in the European Union”, **The Yearbook of European Environmental Law**, Han Somsen (ed. in-chief), Vol. 2, Oxford University Press, Great Britain 2002, s. 71-72. Ancak, çevrenin korunmasının ulusal anayasalarda kabul görmesi bile çok yakın zamanlarda mümkün olmuşken, AB’nin anayasalaşma sürecinde, anayasal düzeyde korunması yönde tartışmalar yapılması bu noktada ilgi çekicidir.

¹⁷⁹ JANS/SCOTT, “The Convention on the Future of Europe: An Environmental Perspective”, s. 327.

¹⁸⁰ **Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe**, 18 July 2003.

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

Taslak Antlaşmanın 234. maddesi hükmü şu şekildedir:

“1. Avrupa yasaları veya çerçeve yasaları, Madde III-233’de öngörülen hedeflere ulaşmak için gerekli faaliyetleri belirler. Bunlar, Bölgeler Komitesi’ne ve Ekonomik ve Sosyal Komite’ye danışıldıktan sonra kabul edilir. 2. 1. paragrafa istisna olarak ve Madde III-172’ye hâlel getirmeksizin, Konsey aşağıdakileri belirleyen Avrupa yasalarını ve çerçeve yasalarını oybirliğiyle kabul eder: (a) daha çok mali niteliğe sahip tedbirler; (b) aşağıdakileri etkileyen tedbirler: (i) şehir ve ülke planlamayı;(ii) su kaynaklarının niceliksel yönetimini ya da doğrudan veya dolaylı olarak bu kaynakların kullanılabilirliğini; (iii) atık yönetimi haricinde, arazi kullanımını;(c) bir Üye Ülkenin farklı enerji kaynakları arasından tercihini ve enerji kaynağının genel yapısını büyük ölçüde etkileyen tedbirler. Konsey, oybirliğiyle, bu paragrafın ilk alt paragrafında belirtilen meselelere uygulanabilen olağan yasama prosedürünü gerçekleştiren bir Avrupa kararı oybirliğiyle alabilir. Her durumda, Konsey, Avrupa Parlamentosu’na, Bölgeler Komitesi’ne ve Ekonomik ve Sosyal Komite’ye danıştıktan sonra harekete geçer. 3. Ulaşılacak öncelik hedeflerini belirleyen genel faaliyet programları, Avrupa yasaları veya çerçeve yasalarıyla kanunlaştırılır. Bunlar, Bölgeler Komitesi’ne ve Sosyal Komite’ye danışıldıktan sonra kabul edilir. Bu programların uygulanması için gereken tedbirler, duruma göre, 1. paragraf veya 2. paragraf altında kabul edilir. 4. Birlik tarafından kabul edilen belli tedbirleri ihlal etmeksizin, Üye Devletler çevre politikasını finanse eder ve uygular. 5. Kirletici unsurun cezasını çekmesi ilkesini ihlal etmeksizin, 1. paragrafa dayanan bir tedbir bir Üye Ülkenin kamu yetkilileri açısından oransız maliyetler içeriyorsa, bu tedbir uygun biçimde aşağıdakileri sağlayacaktır: (a) geçici istisnai uygulamalar ve/veya (b) Uyum Fonu’ndan mali destek. 6. Bu Madde gereğince kabul edilen önleyici tedbirler, herhangi bir Üye Devlet’in daha sıkı önleyici tedbirleri sürdürmesini ya da kabul etmesini engellemez. Bu tür tedbirler, Anayasa’ya uygun olmalıdır. Tedbirler Komisyon’a bildirilir.”

Bu başlık altında, Topluluğun çevre politikası kısaca özetlenmeye çalışılmış, Topluluk ve üye ülkeler düzeyinde ÇED'in incelenmesine geçilmeden önce ortaya çıktığı hukuksal yapılanmanın temel çerçevesi çizilerek ÇED'in alt yapısı hazırlanmak istenmiştir. Şimdi, aşağıdaki başlık altında, ÇED'in normatif yapısı; Direktifin genel çerçevesi ve üye ülkelerde nasıl düzenlendiği incelenerek ortaya koyulacaktır.

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

a) ÇED Direktifinin Genel Çerçevesi

Avrupa Birliği kurumları ulusal hukuk sistemlerine müdahale edebilmek için Topluluk hukukuna ait çeşitli kaynaklardan yararlanmaktadır. Söz konusu bu kaynaklar, birincil ve ikincil mevzuat şeklinde adlandırılmaktadır. Birincil mevzuat, kurucu antlaşmalar, ekleri ve protokollerden oluşurken; ikincil mevzuat, tüzük, direktif (yönerge), karar ve tavsiye ile görüşten ibarettir. Avrupa Birliğinin ikincil mevzuatı, karar verme yetkisine sahip kurumlar tarafından meydana getirilmektedir. AT Antlaşması'nın(Amsterdam Ant.) 249. maddesine göre, “görevlerini yerine getirmek için bu Antlaşmanın hükümlerine uygun olarak, Konsey ile ortaklaşa hareket ederek Avrupa Parlamentosu, ayrıca Konsey ve Komisyon, tüzükler hazırlar ve direktifler çıkarır, kararlar alır, tavsiye ve görüşler bildirir.” Dolayısıyla Direktif çıkarmaya yetkili kurumlar, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon şeklinde belirlenebilir.¹⁸¹ Yine 249. madde uyarınca Direktifler, “sonuçları açısından muhatapları olan üye devletleri bağlamakla birlikte şekil ve yöntem seçimini ulusal makamlara bırakan” işlem çeşitlerindedir. Direktiflerin üye devletler üzerinde hukuken bağlayıcı güçleri olmakta, süre ve amaç bakımından onları bağlamakta ve fakat söz konusu amacın gerçekleştirecek araç ve yöntemler konusunda seçim

¹⁸¹ “Üye devletlerin bir konudaki mevzuatlarının belirli amaçlar ve belirli ilkeler doğrultusunda yaklaştırılması veya uyumlu hale getirilmesi gerektiği takdirde, Kurucu Antlaşma'da öngörülen şartlara uyularak Konsey tarafından tek başına ya da Avrupa Parlamentosu ile ortaklaşa veya Komisyon tarafından direktif çıkarılabilir. Bütün üye devletleri muhatap alan direktifler de tüzükler gibi Resmi Gazete'de yayınlanmakla yürürlüğe girer. Buna karşılık, sadece veya bir grup üye devleti muhatap alan direktifler, muhataplarına bildirim ile yürürlük kazanır (AT Antlaşması 254. madde)”. Aktaran **TÖRE/ÜLKÜ/ BAYKAL**, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Politikası , s. 77.

hakkını üye devletlere bırakmaktadırlar.¹⁸² Direktiflerin, ulusal hukuk düzenlerinde *doğrudan uygulanma kabiliyetleri* olmadığından, ancak üye devletlerin konu ile ilgili bir iç hukuk düzenlemesi yapmaları sonucu ulusal hukukta geçerlilik kazanırlar.¹⁸³ Üye devletlerin direktifi iç hukuka yansıtan işlemine uygulama işlemi denilmektedir. Uygulama işlemi, “[...] [direktif] hükümlerinin ulusal hukukta tam ve etkili biçimde uygulanmasını gerçekleştirmelidir. Bu yüzden [direktifin] hükümlerine atıf yapmakla yetinen ulusal işlemler, yönergeyi[direktifi] etkili ve tam olarak uygulayamazlar.”¹⁸⁴ Direktiflerin iç hukukta doğrudan hüküm doğurabilmeleri bir şartla mümkün olacaktır. Söz konusu şart ise, direktifin uygulama süresinin dolması ve buna rağmen üye devlet tarafından uygulanmamış ya da eksik veya hatalı uygulanmış olmasıdır. Bu durumda artık bireyler için ulusal mahkemelerde ileri sürülebilecek haklar doğabilecek, yani bireyler ulusal makamlar önünde doğrudan direktif hükümlerini kullanabileceklerdir.

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

aa) 85/337 sayılı ÇED Direktifi

Çevresel değerlendirmenin önemli bir adımı olarak kabul edilen¹⁸⁵ 85/337 sayılı Direktif, Roma Antlaşması'nın 100. ve 235. maddelerine dayanılarak, 1985'de Avrupa Topluluğu Konseyi tarafından, kirliliği önleme ihtiyacını karşılamak amacıyla¹⁸⁶ kabul edilmiştir.¹⁸⁷ Üye Devletlerin, Direktifi, 1988 yılına kadar iç

¹⁸² **TÖRE/ÜLKÜ/BAYKAL**, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Politikası, s. 77; **BAŞBAKANLIK D. T. M.**, Avrupa Birliği ve Türkiye, s. 31.

¹⁸³ Tam bu noktada bazı kavramlar arasındaki farkın altını çizmek gerekmektedir. Bu kavramlar, doğrudan etki ile doğrudan uygulanabilirlik. Doğrudan uygulanabilirlik, Topluluğun bir işleminin ulusal bir uygulama işlemine gerek kalmadan üye devletlerin iç hukukunda doğrudan uygulanması anlamına gelir. Bu tür işlemlerin tek örneği, Tüzüklerdir. Oysa doğrudan etki, ulusal uygulama işleminden tamamen farklıdır. Bir işlem doğrudan uygulanabilir olmasa da, doğrudan etkiye sahip olabilirler. Bkz. Tekinalp/Tekinalp/Oder/Atamer/Oder/Okutan, **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Bası, Beta Yay., İstanbul 2000, s. 121.

¹⁸⁴ **TEKİNALP/TEKİNALP et. al.**, Avrupa Birliği Hukuku, s. 133.

¹⁸⁵ William Murray Tabb, “Environment Impact Assessment in the European Community: Shaping International Norms”, **73 Tulane Law Review**, 1998-1999, s. 930.

¹⁸⁶ **MC HUGH**, “The European Community Directive-An Alternative: Environmental Impact Assessment Procedure?”, s. 606.

¹⁸⁷ AT Komisyonu, ilk kez, 16 Haziran 1980'de Konseye ÇED sistemini öneren bir taslak sunmuştur. Bu taslak, üye devletlerde halihazırda var olan hükümleri yeniden inşa ediyordu. Örneğin buna dayanarak Britanya'da *Kent ve Kırsal Kesim Planlama Sistemi* 1990'larda benimsenmişti. Aslında İngiltere'de Direktiften önce de esnek bir ÇED sistemi bulunmaktaydı. Fransa'da ise, zaten öneriden önce etkili bir ÇED sistemi uygulanmaktaydı; sistem, 1976 tarihli Doğa Koruma Kanunda mevcuttu,

hukuklarına yansıtılarak işlevsel hale getirmeleri zorunlu kılınmıştır. Böylece 1988 yılının 3 Temmuzunda 85/337 sayılı Direktif Avrupa Topluluğunda yürürlüğe girmiş ve Topluluğun çevre koruma planlarının bir parçası olmuştur.^{188 189} Direktif, çevre üzerinde önemli sonuçlar (effects) doğurması muhtemel olan kamuya ait veya özel bazı yatırım projeleri hakkında idarenin (yetkili otorite/otoritelerin) faaliyete izin veren bir idari işlem yapmasından önce, faaliyetin söz konusu çevresel etkilerinin değerlendirildiği; idarenin, yatırım sahibinin ve kamunun (halk) etkileşim içinde olduğu idari ve teknik bir süreci düzenlemektedir.¹⁹⁰

Direktifin önsözünde, Birinci, İkinci ve Üçüncü Çevre Eylem Programlarına atıf yapılarak, faaliyet sonucunda ortaya çıkan zararları karşılamayı amaçlayan bir politikanın uygulanmasındansa, kirliliği henüz kaynağında önlemeyi hedef alan bir politikanın tercih edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.¹⁹¹ Dolayısıyla ÇED Direktifi, bütün teknik planlama ve karar alım süreçlerinde mümkün olan en erken safhada çevre üzerindeki sonuçları hesaba katma ihtiyacını teyit etmiştir. Yine önsözde, faaliyete onay verilmesi koşulunun, ancak faaliyetin muhtemel sonuçlarının değerlendirilmesinden sonra mümkün olacağı ifade edilerek, bu konu hükme bağlanmıştır. Bu da önleyici boyutun hesaba katıldığına karine teşkil etmektedir.

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

ancak kurumsallaşması Direktifle oldu. Bu ve benzeri örnekler çoğaltılabilir. Direktifle tüm bu örnekler tek bir çatı altında, yeknesak hale getirilmek istenmiştir. Bkz. **MC HUGH**, “The European Community Directive-An Alternative: Environmental Impact Assessment Procedure?”, s. 605; Adam Barker/Christopher Wood, “An Evaluation of EIA System Performance in EU Countries”, **23 EIA Review**, 2003, s.607.

¹⁸⁸ **BROWN**, “Expanding the Effectiveness of ...”, s.313. Bazı çalışmalarda bu tarih hatalı bir biçimde şöyle gösterilmektedir: “[...] Direktifin yayınlanması 1983ü, yürürlüğe girmesi 1985i [...] bulmuştur.” Bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 471.

¹⁸⁹ Avrupa Topluluğunun belki de en iyi bilinen Direktifinin ÇED Direktifi olduğu ifade edilmiştir. Bkz. **GILLIES**, A Guide to EC Environmental Law, s. 21.

¹⁹⁰ Bu düşünce Direktifin önsözünde, “[Üye Devletler], bütün teknik planlama ve karar alım süreçlerinde mümkün olan en erken safhada çevresel sonuçları dikkate alma gereksinimini teyit ederler” şeklinde ifade edilmiştir

¹⁹¹ 85/337/EEC Directive, **preamble**, prag. 2; **MC HUGH**, “The European Community Directive-An Alternative: Environmental Impact Assessment Procedure?”, s. 606.

düzenlemeleri uyumlaştırmaktır.¹⁹² Başka bir deyişle, üye ülkeler arasında haksız rekabete neden olacak farklı düzenlemeleri tek çatı altında toplamaktır.¹⁹³ Zira aksine bir yaklaşım, Topluluğun kurmaya çalıştığı ekonomik düzen için bir tehlike yaratmaktadır. ÇED'in hukuki yapısının yorumlanırken bu noktanın da dikkate alınması gerekmektedir.

Açıkça söylemek gerekirse, ÇED Direktifi, üye devletlerin iç hukuklarına yansıtılması gereken¹⁹⁴ usulleri içermektedir. Bu usullere göre hazırlanacak çevresel değerlendirme raporunun bazı faktörler üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileri değerlendirmesi, tanımlaması ve belirlenmesi icap etmektedir. Bu faktörler ise, sürecin üzerinde işlediği öznelerdir. Bu özneler Direktifin 3. maddesinde; sırayla, insanlar (human being), flora ve fauna, toprak-su-hava-iklim ve peyzaj, maddi varlıklar ve nihayetinde kültürel mirastır. Bütün süreç, bu özneler esas alınarak başlayıp, nihayete ermektedir.¹⁹⁵

Direktifin hemen ilk maddesinde, ÇED'in, çevre üzerinde önemli etkilere sahip olması muhtemel kamuya ait ve özel projelerin çevresel etkilerinin değerlendirilmesinde uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca ilk maddede, proje, yatırımcı ve yatırım onayı gibi kavramların tanımı yapılmış, 4. paragrafta milli güvenlikle ilgili projeler Direktifin kapsamından istisna tutulmuştur.¹⁹⁶ İstisnalar bununla da sınırlı tutulmamış, 10. maddede, bu Direktiflerin hükümlerinin, kamu yararının korumasını ve sanayi ve ticari sınırlar hususundaki ulusal düzenlemeleri,

¹⁹² 85/337/EEC Directive, **preamble**, prag. 3.

¹⁹³ **MC HUGH**, "The European Community Directive-An Alternative: Environmental Impact Assessment Procedure?", s. 607.

¹⁹⁴ Komisyon ile Almanyanın karşı karşıya geldiği bir davada, Komisyon ÇED Direktifinin iç hukuka süresi içinde aktarılmadığını ve bu yüzden Direktifin kapsamına giren bir faaliyetin denetlenemediğini ileri sürmüştü; mahkeme, Direktifin doğrudan uygulanacağı yönünde bir karar vermiştir. Mahkemenin kararının gerekçesinin dayanakları şöyle özetlenebilir: Direktifin 2. maddesinde faaliyetin çevresel etkilerinin araştırılması konusunda kesin bir kural bulunmaktadır ve söz konusu bu kural davaya konu olan faaliyet EK I'de yer aldığı için burada geçerlidir. Dolayısıyla direktif yeterli somutlukta ve doğrudan uygulanabilecektir.

¹⁹⁵ Direktifin 3. maddesinde, insanlar, flora, fauna, toprak, hava, su, iklim ve peyzajın arasındaki etkileşim de değerlendirilecek, teşhis edilecek ve belirlenecektir.

¹⁹⁶ Adalet Divanı'nın önüne gelen bir uyuşmazlıkta, gerçekleştirilmesi düşünülen bir havaalanı inşaa projesininin askeri amaçlarla da kullanılabileceği gerekçesiyle Direktifte yer alan 1(4) madde hükmü nedeniyle istisna kapsamına girdiği ve dolayısıyla ÇED sürecinden muaf olduğu ileri sürülmüştür. Mahkemenin verdiği karara göre, havaalanı simultane olarak hem sivil amaçlara hem de askeri amaçlara hizmet edebilecek anlama gelir bir şekilde yorumlanabilir. Ancak havaalanının temel kullanım amacı, ticari olduğu için bu faaliyet ilgili hükümdeki istisnai durum içerisinde değerlendirilmemelidir. Dolayısıyla bu faaliyet Direktifin kapsamına dahildir. **Case C- 435/97 World Wildlife Fund and Others versus Autonome Provinz Bozen and Others** [1999] ECR I- 05613.

idari koşulları ve kabul görmüş hukuki uygulamalarla tanzim edilmiş sınırlar hakkındaki yetkili otoritelerin yükümlülüklerini etkilemeyeceği ifade edilmiştir. İstisnalar konusunda ilginç bir hüküm de, 2. maddenin 3. fıkrasında yer alır. Bu fıkradaki hükme göre, Üye Devletler, istisnai durumlarda, belirli tip bir projeyi bu Direktifte yer alan hükümlerin bir kısmından veya tamamından muaf tutabilirler. Diğer bir ifadeyle, Üye Devletlerden birisi belirli bir tip proje için ÇED usulünü uygulamaktan kaçınabilecektir.

Yukarıda belirtilen çevresel varlıklar üzerinde hangi faaliyetlerin etki edebileceği, yine direktifte belirgin kılınmıştır. Bu açıdan bakıldığında, AB ÇED Direktifinde, listeleme modelinin benimsendiği söylenebilir. Direktifte yer alan önemlilik ölçütleri madde 2(1)'de; *büyüklik*, *nitelik* ve *mahal(yer)* şeklinde belirtilmiştir. Bu ölçütlerin hukuki görünümleri, yani hangi projelerin daha önemli, diğer hangi projelerin daha az önemli olduğunun belirlenmesi, EK I ve EK II listelerine bakılarak anlaşılabilir.¹⁹⁷ Daha önce de açıklandığı gibi, EK I'e tabi projeler çevresel etkileri diğerlerine nazaran daha önemli kabul edilen faaliyetleri, EK II'ye tabi projeler ise önem derecesi açısından çevre üzerinde olumsuz sonuçlar doğurma ihtimali düşük olan faaliyetleri kapsamaktadır (madde 4). Hemen belirtmek gerekirse, EK I'de listelenmiş faaliyetler için ÇED'in yapılması, bütün Üye Devletler için zorunlu kılınmıştır. Üye Devletler bu faaliyetler için ÇED'in uygulanmasından imtina edemezler. Ancak EK II'ye tabi projelerde Üye Devletler, projelerin bir değerlendirmeye konu olup olmayacağını belirlemede serbest bırakılmıştır. Diğer bir deyişle, bu projelerin değerlendirilmeye tabi tutulmasına ilişkin özellikleri (kriter ve/veya eşikleri) kendileri belirleyeceklerdir. Öyleyse bu EK'lerde yer alan faaliyetlerden kısaca bahsetmekte yarar bulunmaktadır.

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

¹⁹⁷ Mevcut bir projeye yapılan eklentinin ÇED Direktifinde yer alan EK I'deki listeye mi, yoksa EK II'deki listeye mi girdiği hakkında Komisyon ile Almanya'nın karşı karşıya geldiği bir uyuşmazlıkta, Divan yeni blokun önceden varolan güç santrali ile bağlantısına dikkat çekerek, mevcut santralin EK I kapsamına girdiğinden bahisle, bu santrale eklenecek bir eklentinin de bundan bağımsız olarak değerlendirilemeyeceğini, dolayısıyla ek blok inşaatının EK I'deki usule tabi olacağına karar vermiştir. Bkz. *Case C- 431/92 Commission versus Germany* [1995] ECR 2189.

grup altında toplandığı görülecektir. EK II'de yer alan projeler, sektörler esas alınarak gruplandırılmıştır ki; bu sektörlerin belli başlıları, tarım, enerji, gıda endüstrisi şeklinde sıralanabilir. Açıkça söylemek gerekirse, EK II'ye tabi projeler hakkında, üye devletler, az önce de değinildiği gibi, değerlendirme kararlarını vermekte kullanacakları kriterleri belirlemekte serbest bırakılmışlardır; kısaca, takdir hakkıyla donatılmışlardır.

Yatırımcının faaliyeti, listelerde belirlenmiş olan faaliyet türlerinden birine giriyorsa, yatırımcı artık sürece dahil olmuş demektir. Sürecin yükü, temel olarak, kamusal ya da özel nitelikteki projeyi yürütecek olan yatırımcının üzerindedir. Yatırımcı kendi faaliyeti hakkındaki bilgi-belgeleri toplamak ve bunları ilgililere sunmakla sorumlu tutulmuştur. Bu, ÇED'e ilişkin olarak olumsuz bir usul olarak düşünülebilir. Ama bu olumsuzluk, Üye Devletlerin belirleyeceği tedbirlerle engellenebilir niteliktedir. Direktif böyle bir sorumluluğu, 7. maddede Üye Devletlere vermiştir. Ayrıca Üye Devletler, Direktifin 5., 6. ve 7. maddeleri uyarınca toplanacak bilgi-belgeleri yatırımı onaylama usulünde dikkate almak durumundadır (madde 8). Yatırımcının sağlayacağı bilgi-belgeler ise, Direktifin III. EK'inde sıralanmıştır. EK III'te yatırımcının sağlaması gereken bilgi-belgeler yedi başlık halinde özetlenmiştir. EK III'ün içeriği şöyledir:

“1. Projenin tanıtımı özellikle aşağıdakileri içermelidir:

- inşaat ve işletme safhaları süresince arazi kullanım şartlarının ve projenin tamamının fiziksel özelliklerinin tanıtımını,
- üretim süreçlerinin temel özelliklerinin, örneğin kullanılan materyallerin niteliği ve miktarının tanıtımını,
- önerilen projenin işletilmesinden kaynaklanan tahmini artıkların ve emisyonların (su, hava ve toprak kirliliği, gürültü, titreşim, ışık, ısı, radyasyon vb.), tip ve niteliklerine göre, tahminini,

2. Uygun olduğu hallerde, çevresel sonuçları dikkate alarak tercihlerinin temel gerekçelerinin bir göstergesini ve yatırımcı tarafından etüd edilen temel alternatiflerin bir taslağını

3. Özellikle, mimari ve arkeolojik mirası içeren maddi değerler, peyzaj, nüfus, flora, fauna, toprak hava, su, iklim faktörleri ve bunlar arasındaki ilişkileri kapsayan önerilen projenin önemli bir biçimde etkilenmesi muhtemel çevresel değerlerin tanıtımını

4. önerilen projenin çevre üzerinde muhtemel önemli etkilerinin tanıtımını aşağıdakilerden mütevellittir:

- projenin varlığı
- doğal kaynakların kullanımı
- kirleticilerin emisyonu, ihlallerin oluşumu ve atıkların bertarafı ve
- çevre üzerindeki sonuçları değerlendirmekte kullanılan tahmin yöntemlerinin yatırımcı tarafından tanıtımı

5. çevre üzerindeki her önemli olumsuz sonuçları telafi etmek olasılığı olduğu yerde azaltmak ve önlemek için tasarlanan tedbirlerin tanıtımını

6. yukarıdaki başlıklar ışığında sağlanan bilgi-belgelerin teknik olmayan özeti

7. gerekli olan bilgi-belgelerin derlenmesinde yatırımcının karşılaştığı her türlü zorluğun (teknik farklılıklar ya da teknik-bilgi beceri eksikliği) tanıtımı”

Direktifin son hükümleri incelendiğinde, Üye Devletlerin, ihbar edilmesinden sonra 3 yıl içinde direktife uymak için gerekli tedbirleri almalarının şart koşulduğu görülecektir. Ayrıca Üye Devletler, Direktifin etki ettiği alanlara ilişkin olarak iç hukuklarında yaptıkları düzenlemelerin metinlerini Komisyona iletmek durumundadırlar. Yine diğer bir hükümde ise, Üye Devletlerin, ÇED Direktifinde yer alan hükümlere nazaran daha katı kuralları benimseme haklarının bulunduğu belirtilmektedir.

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

85/337 sayılı ÇED Direktifine ilişkin olarak 2 Nisan 1993 tarihinde Komisyon tarafından benimsenen uygulama raporunda¹⁹⁸ kaydedildiği gibi, Direktifin uyumlaştırılması ve etkili bir tarzda kullanılmasını sağlamak için değerlendirme usulüne ilişkin kuralların geliştirilmesi, tamamlanması ve aydınlatılması için 97/11 sayılı Direktif hazırlanmıştır. 97/11 sayılı ÇED Direktifinin hukuki yetkisi, AT Antlaşması'nın 130r (2) maddesine dayanmaktadır.

Direktifin önsözünde, sürdürülebilir kalkınma ile çevre arasındaki ilişkiye değinilmekte ve ÇED hem AT Antlaşması'nın 130r maddesine hem de 5. Çevre Eylem Programına atıfla çevre politikasının temel bir aracı olarak gösterilmektedir. Ayrıca önsözde, çevre ve insan sağlığı üzerinde önemli etkilere sahip büyük yatırımların özellikle sınıraşan etkilerine vurgu yapılarak kapsamlı ve etkili bir usul sağlandığı zimnen ifade edilmektedir.¹⁹⁹ Önsözün son paragrafında ise, Sınıraşan ÇED Sözleşmesinin Topluluk tarafından imzalandığı hatırlatılmaktadır.

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

¹⁹⁸ **Commission of the European Communities: Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment and Annexes for the Member States.** COM (93) 28 final - Vol. 12. Brussels, 2 April 1993.

¹⁹⁹ **TABB**, “Environment Impact Assessment in the European Community: Shaping International Norms”, s. 934.

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

Değişiklikler sırayla incelenirse, ilk değişikliğin 2. maddenin 1. fıkrasında yapıldığından söz edilebilir. Direktifin 2. maddesinin 1. fıkrası, “Üye Devletler, yatırım onayı vermeden önce, diğer şartların yanısıra, yeri, büyüklüğü ve niteliği yüzünden çevre üzerinde önemli sonuçlara sahip olması muhtemel projelerin yatırım onayı için gerekli şartları ve sonuçları hususundaki bir değerlendirmeye konu yapılmasını sağlamak amacıyla gerekli bütün tedbirleri kabul etmelidir. Bu projeler 4. maddede tanımlanmıştır” şeklinde değiştirilmiştir. Bu bağlamda, 4. maddenin de değişikliğe uğradığı söylenebilir. Buna göre, 4. maddede ihtiyari ve zorunlu ÇED’e ilişkin olarak şu değişiklikler yapılmıştır: 1. fıkraya göre, EK I’de listelenen projeler, Direktifin 5. ile 10. maddeleri arasındaki hükümler uyarınca bir değerlendirmeye konu yapılmalıdır. Buna karşılık 2. fıkradaki değişikliğe göre ise, Üye Devletler, EK II’de listelenmiş projeleri belirlemek için iki usul kullanabilirler. Bu usullerden birisi, *her somut durumun sınanması* iken; diğeri, *üye devletin koyduğu kriter veya eşikler ile bir projenin madde 5 ile 10 arasında yer alan hükümlere göre bir değerlendirmeye konu olup olmayacağı*nın belirlenmesidir. Ayrıca Üye devletler, bu iki usulü birlikte uygulama yönünde de bir karar verebileceklerdir. Değişikliğin önemli olan yanı, EK II’ye tabi projelerin açıkça iki usul çerçevesinde belirleneceğinin hükme bağlanmış olmasıdır. 85/337 sayılı Direktifte de böylesi usulleri belirlemek mümkün olsa da, bu konuda devletler takdir hakkına sahip bulunmaktaydılar. Oysa şimdi, bu hükümle üye devletler, ya birinci usulü ya ikinci usulü veyahut her iki usulü de seçmek durumundadırlar. Dolayısıyla takdir yetkileri daha sınırlıdır. Zaten iki metin gramatikal açıdan incelendiğinde de görüleceği üzere, 85/337 sayılı Direktif’in metninde ilgili hüküm *may* kipine yer verirken, 97/11 sayılı Direktif *shall* kipini kullanmaktadır. Bu da, yetkinin sınırlandırıldığını ispatlar niteliktedir.

Aynı maddedeki başka bir değişiklik 2. maddenin 3. fıkrasında yer alır.²⁰⁰ Bu hüküme göre, Üye Devletlerin istisnai durumlarda, belirli tip bir projeyi bu Direktifte yer alan hükümlerin bir kısmından veya tamamından muaf tutabilecekleri düzenlenmiştir. Değişiklik ile bu hükmün başına, 7. maddeye hanel getirmeksizin ifadesi eklenmiştir. Böylece Üye Devletler, sınıraşan etkiler söz konusu olduğunda istisnai hükmü dar yorumlamak zorunda kalacaklar, dolayısıyla ancak başka bir üye devletin haklarına zarar vermemek koşuluyla istisnai hükümler getirebileceklerdir. Madde de yapılan son bir değişiklik ise, 3. fıkranın (c) bendinde yer almaktadır. Bu bent, “Üye Devletler, onay kararını vermeden önce, bahşedilmiş istisnayı mazur gösterecek gerekçeler hakkında Komisyonu bilgilendirmeli ve kendi sınırları içerisinde, *uygun olduğu hallerde*, ulaşılabilmeli bilgi-belgeleri temin etmelidir” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Getirilen değişiklikle, uygun olduğu hallerde ifadesi *uygulanabilir olduğu hallerde* ifadesine dönüştürülmüştür.

Direktifin 3. maddesiyle getirilen hüküm çerçevesinde, çevresel varlıklar, yapılan değişiklikten etkilenmemiş, fakat bunlar arasındaki etkileşimin değerlendirilmesinin, teşhisinin ve belirlenmesinin kapsamı genişletilmiştir. Buradan hareketle, daha önceki düzenlemede; insanlar, flora, fauna, toprak, hava, su, iklim ve peyzajın arasındaki etkileşim de değerlendirilecek, teşhis edilecek ve belirlenecek olmasına karşın, 97/11 sayılı Direktif’in getirdiği değişiklik sayesinde kapsama, maddi değerler ve kültürel miras da dahil edilmiştir.

Direktif, bilgi-belgelere ilişkin düzenleme yapan hükümleri de değiştirmiştir. Bu hükümlerin başlıcaları 5., 6., 7. 8. ve 9. maddelerde yer almaktadır. Bu hükümler, 2003/35 sayılı Direktifiyle tekrar değiştirildiği için son değişikliği esas almak daha uygundur. Bu sebeple, 2003/35 sayılı Direktifin getirdiği değişiklikleri inceleyebiliriz. Çünkü değişikliklerin büyük çoğunluğu bilgi-belgeleri düzenleyen

²⁰⁰ AB ÇED Direktifi 2(3)’ün ilk hali şöyleydi: Üye Devletler, istisnai durumlarda, belirli bir projeyi bu Direktifte yer alan hükümlerin bir kısmından ya da tamamından muaf tutabilirler. Bu durumda Üye devletler: (a) değerlendirmenin başka şeklinin uygun olup olmayacağını ve bu şekilde toplanmış bilgi-belgelerin kamuya sunulup sunulmayacağını göz önünde tutmalı; (b) istisnaya ilgili bilgi-belgeleri ve onu bahşetme gerekçelerini ilgili kamuya sunmalı; (c) onay kararını vermeden önce, bahşedilmiş istisnayı mazur gösterecek gerekçeler hakkında Komisyonu bilgilendirmeli ve kendi sınırları içerisinde, *uygun olduğu hallerde*, sunulabilir bilgi-belgeleri temin etmelidir. Komisyon derhal teslim alınmış belgeleri diğer Üye Devletlere iletacaktır. Komisyon, bu paragrafın uygulanması hakkında Konseye yıllık olarak rapor verecektir.

hükümlere ve bununla bağlantılı konulara ilişkindir. Bu noktada belirtmek gerekirse, değişikliklerin hedeflerinden birisi, Direktifin hükümleriyle Aarhus Sözleşmesi'nin kamusal katılım ve yargıya başvuruya ilişkin hükümlerini birleştirmektir.

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

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

2003/35 sayılı Direktif, 2(3)'ün (a) ve (b) bentlerini değiştirmiş ve hüküm şu hale gelmiştir: “7. maddeye hâle getirmeksizin Üye Devletler, istisnai durumlarda, belirli bir projeyi bu Direktifte yer alan hükümlerin bir kısmından ya da tamamından muaf tutabilirler. Bu durumda Üye devletler: (a) değerlendirmenin başka şeklinin uygun olup olmayacağını; (b) istisna kararıyla ilgili bilgi-belgeleri ve onu bahsetme gerekçelerini (a) bendinde atıf yapılan diğer değerlendirme şekli ışığında elde edilmiş bilgi-belgeleri ilgili kamuya sunmalı; (c) onay kararını vermeden önce, bahsedilmiş istisnayı mazur gösterecek gerekçeler hakkında Komisyonu bilgilendirmeli ve kendi sınırları içerisinde, uygulanabilir olduğu hallerde, sunulabilir bilgi-belgeleri temin etmelidir. Komisyon derhal teslim alınmış belgeleri diğer Üye Devletlere iletacaktır. Komisyon, bu paragrafın uygulanması hakkında Konseye yıllık olarak rapor verecektir.” Komisyon, bu değişiklikten sonra, 2006 yılında, *ÇED Direktifi'nin 2(3). Maddesinin Uygulanmasının Aydınlatılması* başlığı altında on sayfalık bir belge yayınlamıştır. Belgenin yayınlanma nedeni, istisnai durumların nasıl yorumlanmasını gerektiğini ve bu maddenin hükümlerine başvurulduğunda doğacak şüpheleri gidermektir. Belgenin asıl amacı, Üye

Devletler'in yetkili otoritelerine maddeye nasıl ve ne zaman müracaat edileceğine karar vermeleri konusunda yardım etmektir. Belgenin hukuken bir bağlayıcılığı bulunmamakta, sadece Komisyonun görüşlerini resmetmektedir. Bu yüzden, ÇED'in uygulanmasının sağlayacağı tecrübe sayesinde söz konusu bu metnin ileride gözden geçirilerek yenilenebileceği ifade edilmiştir.²⁰¹ Direktifin metninden de anlaşılacağı gibi, istisnai durumlar tanımlanmamıştır. Ayrıca Komisyona göre, Direktifin 2(3). maddesini iç hukuka aktarılması bir tercih hakkı şeklinde görüldüğü için üye devletlere bir yükümlülük yüklememektedir. O halde bir üye devlet bu tercih hakkını kullanmıyorsa, demek ki Direktifin şart koştuğundan daha sert bir rejim öngörmektedir.²⁰² Zaten aksi bir düzenleme yapması, yani Direktifin şart koştuğu durumlardan daha esnek bir rejim öngörmesi mümkün değildir. Kısaca, Komisyon, istisnai durumlar hakkında şu temel noktaları ön plana çıkarmaktadır: İstisnai durumlar terimi mümkün olduğunca dar bir biçimde yorumlanmalıdır; istisna normal olarak milli bir buhran döneminde kullanılmalıdır; muafiyete dayanmak için acil bir sebep olmalıdır, örneğin yaşama, sağlığa, insanın bekasına, çevreye politik, idari ya da ekonomik istikrara ya da güvenliğe yönelik ciddi bir tehdit gibi; hem önlenilecek hem de beklenmekte olan bir durumla karşılaşılması düşünüüyorsa istisnayı mazur göstermek olası değildir.²⁰³

Direktifin bilgi-belgeler hakkındaki 6. madde hükmünün 2. fıkrası tamamen değiştirilmiştir. Buna göre.

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

- (a) yatırım onay talebi;
- (b) bir ÇED usulüne konu olan projenin durumu ve, ilgili olduğunda, madde 7'nin uygulanması durumu;
- (c) sorular ya da yorumlar yöneltilecek olan, ilgili bilgi-belgeleri elde edebilecek olan, kararı almaktan sorumlu yetkili otoriteler hakkındaki ayrıntılar ve soruları ve yorumları iletmek için gerekli olan zamanlamanın ayrıntıları
- (d) olası kararların niteliği ya da, varsa, taslak karar
- (e) madde 5 uyarınca toplanmış bilgi-belgelerin ulaşılabilirliğinin bir göstergesi

²⁰¹ European Commission, **Clarification of The Application of Article 2(3) of The EIA Directive**, Office for Official of the European Communities, Luxembourg 2006, s. 3.

²⁰² **European Commission**, Clarification of The Application of Article 2(3) of The EIA Directive, s. 6.

²⁰³ **European Commission**, Clarification of The Application of Article 2(3) of The EIA Directive, s.9.

- (f) ilgili bilgi-belgeleri ulaşılabilir kılacak araçların ve yerlerin ve zamanların bir göstergesi
- (g) kamusal katılıma dair düzenlemelerin ayrıntıları bu maddenin 5. paragrafı uyarınca yapılacaktır.”

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

“Üye Devletler, makul süreler içerisinde, ilgili kamuya aşağıdakileri sunmalıdır:

- (a) madde 5 uyarınca toplanan her türlü bilgi-belgeyi
- (b) ulusal mevzuata göre, esas raporlar ve tavsiyeler bu maddenin 2. fıkrasına göre ilgili kamu bilgilendirildiği vakitte yetkili otorite ya da otoritelere sunulur
- (c) 28 Temmuz 2003 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2003/4/ AT sayılı çevresel bilgi-belgelere kamusal erişim hakkındaki Direktifinin hükümlerine göre, bu maddenin 2. fıkrasına göre ilgili kamu bilgilendirildikten sonra sadece ulaşılabilir olan ve bu maddenin 2. fıkrasında gösterilenler dışında madde 8 uyarınca kararla ilgili olan bilgi-belgeler”

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

Dördüncü fıkra göre, “ilgili kamuya, madde 2 (2)’de gösterilen çevresel karar alma usullerine katılmak için iptidai ve etkili olanaklar tanınmalı ve, bu amaç için, yatırım onay başvurusu hakkındaki karar alınmadan önce yetkili otorite ya da otoritelere bütün düşünceler açıklandığı zaman düşünceleri ve yorumları beyan etme yetkisi verilmelidir.” Beşinci fıkra ise, kamuyu bilgilendirmek ve ilgili kamuya danışılmak üzere ayrıntılandırılmış düzenlemelerin Üye Devletler tarafından belirlenmesini salık vermektedir. Bu maddeye eklenen son fıkrada, kamunun ve ilgili kamunun çevresel karar-alıma etkili bir şekilde katılmaları için makul süreler verilmesine ilişkin bir düzenleme getirmektedir.

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

Son bir cümleyle ifade edilirse, 2003/35 sayılı Direktif getirdiği değişikliklerle ÇED sistemini daha katılımcı kılmayı sağlamak istemiş ve bunu da en azından düzenleme bazında başarmış görünmektedir. Ancak bilindiği gibi, asıl önemli olan bu değişikliklerin uygulamaya yansıtılabilmesidir. Bu konuda ne kadar başarılı olduğu, ileride yayınlanacak 5 yıllık uygulama raporu incelendiğinde anlaşılacaktır.

b) Üye Ülkelerde ÇED Düzenlemeleri

aa) Fransa'da ÇED Düzenlemesi

Fransız hukuk sistemi, yazılı bir Anayasa temel alınarak oluşturulmuş, özel hukuk- kamu hukuku ayırımının geçerli olduğu, maddi bir idare hukuku çatısı altında çevreyle ilgili idari kararlardan doğan sorunların idare mahkemelerinde çözüldüğü bir yapı şeklinde ifade edilebilir. Fransız çevre hukuku diğer hukuk dallarına kıyasla çok katı şekilde teşkilatlanmamıştır. Bu sebeple, mevzuattaki değişiklikler var olan yapıya kolayca eklenmektedir. Fakat bu, aynı zamanda, çevre hukukunu uygulamakla yükümlü olan ilgili kazai ve idari organların işini de zorlaştırmaktadır. Fransız çevre hukukunun zayıflıklarından birisi de, bu hukuk dalını düzenleyen hukuki metinlerin dağınık bir niteliğe sahip olmasıdır.

ÇED ile ilgili olarak Fransız hukukuna bakıldığında, Direktifin henüz yürürlüğe girmediği bir dönemde, 1976 tarihli Doğa Koruma Kanunuyla, idari bir yetkiyle yetkilendirilmiş kamu ya da özel kişilerinin; her türlü proje veya yatırım çalışmalarında çevreyi göz önünde bulundurmalarını zorunlu kılan bir kurala yer verildiği gözlemlenebilir. Bu gözlemden çıkan sonuç, ÇED'e dolaylı bir şekilde yer verilmiş olduğudur. Kanunda bu kuralın uygulanmasını sağlamak için, iki temel hukuki araç tesis edilmiştir; bunlar, çevresel etki tetkiki (environmental impact survey) ile çevre tetkikleri ve envanterleri (environmental surveys and inventories) şeklinde ifade edilebilir.

1976 tarihli Kanun, çevresel etki tetkik yönteminin ifa edilmesini zorunlu kılmış, bunu da 12 Ocak 1977 tarihli bir Kararnameyle 1978'e kadar uygulamıştır. Ancak bu uygulama, Fransız Danıştay'ının önüne gelen bir uyuşmazlıkta söz konusu kavrama ilişkin düzenlemeyi iptal etmesine kadar sürebilmiştir. Buna müteakiben, 15 Şubat 1993 tarihli yeni bir Kararnameyle çevresel etki tetkik usulünün orijinal statüsünde, Topluluğun ÇED Direktifine paralel bazı küçük değişiklikler yapılmıştır.²⁰⁴ Böylece Fransa'da bütün kamuya ait ve özel projeler ÇED'e tabi kılınmıştır. Bununla beraber, yine de değerlendirmeden muaf olmak için temel bir kriter bulunmaktadır. Bu kriter, yatırımın maliyetidir. Örneğin, 12 milyon Frank

²⁰⁴ AUBY, "Public Environmental Law in France", s. 179-180.

(şimdi 1.9 milyon Euro) altındaki projeler ÇED usulünden muaf tutulmuştur.²⁰⁵

Fransa, ÇED Direktifinin şart koştuğu koşulların çoğunu sağlamıştır. Sözelimi, daimi ve geçici etkiler analizi, projenin sağlık üzerindeki etkilerini değerlendirme, kirlilik ve zararın maliyeti gibi koşullar Fransa'nın iç hukukuna yansıtılmıştır.²⁰⁶

bb) Birleşik Krallık'ta ÇED Düzenlemesi

ÇED'in Birleşik Krallık'ta hukuk metinlerinde yer alması, kamu planlama tahkikat sistemine duyulan sükut-u hayalin artmasından kaynaklanmaktadır.²⁰⁷ Birleşik Krallıkta, ÇED'i düzenleyen kanun, AB ÇED Direktifinin baskısıyla çıkarılmıştır ki, böyle bir durum diğer ülkelere de yabancı değildir. Ancak buna mukabil, 1988'den önce Birleşik Krallıkta ÇED sisteminin bulunmadığını söylemek de doğru olmayacaktır. Çünkü yerel yönetimler, 1988'den önce, ÇED'i gönüllü olarak uygulamış ve hatta ÇED raporlarının nasıl hazırlanacağına ilişkin rehber niteliğindeki kitaplar yayınlamışlardır.²⁰⁸ Birleşik Krallık'ta, arazi kullanım planlama sistemi, 1947'den beri, yerel planlama otoritelerine, yatırımın muhtemel baskısını tahmin etmeyi, önemini değerlendirmeyi ve arazileri uygun bir biçimde tahsis etmeyi bir gereklilik olarak dayatmaktadır. Çevresel faktörler de, ÇED düzenleninceye kadar, böylesi değerlendirmelerin temel konusu olmuştur.²⁰⁹ Konu olma, herhangi bir yatırım projesinin çevreye zarar vereceğine ilişkin bir şüphenin hasıl olması durumunda, planlama onay başvurusunun reddedilmesi şeklinde vücut bulmaktadır. Başka bir ifadeyle, eğer bir yatırım projesinin çevre üzerinde önemli bir zarara neden olacağından ciddi bir şekilde şüpheleniliyorsa, yatırım izni vermeye yetkili idari birim yatırım onay talebini/başvurusunu, bunu gerekçe göstererek reddebiliyordu. Doğal olarak, bu olanak, çok kısıtlı bir işleve sahipti ve büyük yatırımların etkilerini kontrol etmekte etkisiz kalıyordu.²¹⁰ İşte bu yüzden, bütünsel bir koruma vaad eden

²⁰⁵ **BARKER/WOOD**, "An Evaluation of EIA System Performance in Eight EU Countries", s. 612; Nicolas Vivien, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europa**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain, 1999, s. 259.

²⁰⁶ **BARKER/WOOD**, "An Evaluation of EIA System Performance in Eight EU Countries", s. 607.

²⁰⁷ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 45.

²⁰⁸ **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 34. Belki de, bu sistemi ÇED olarak adlandırmaktansa, ÇED benzeri demek daha doğru olacaktır.

²⁰⁹ **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 36.

²¹⁰ ÇED Direktifi yürürlüğe girmeden önce ve yürürlüğe girdikten kısa bir süre sonra planlama usulleriyle ilgili bir çok sıkıntı yaşanmıştır. İngiliz Mahkemelerinin önüne giden uyuşmazlıklar,

bir sisteme ihtiyaç duyulmuştur; bu sistem de ÇED'tir.

Birleşik Krallık'ta ÇED'in uygulanmaya başlanması, ilk zamanlarda, planlama tahkikat usulleri ile ÇED'in nasıl bütünleştirileceği konusunda sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Ama ÇED, daha sonra, sanayi faaliyetlerinin sahasını etkileyerek kirliliğin zararlı sonuçlarını kontrol eden bir teknik olarak planlama sistemiyle bir tutulmaya başlanmıştır. Aynı zamanda ÇED, sanayi faaliyetleri için verilen planlama izinlerinden sonra ortaya çıkan çevresel zararlara olası bir çare sunarak, kirliliğin adaletsiz sosyal bölüşümünü de azaltmıştır.²¹¹ Birleşik Krallık'ta ÇED Direktifinin uygulanmasını müteakiben, ÇED, planlama sistemindeki yatırım onay şartlarının merkezi bir parçası olmuştur.

Mevzuat düzeyinde ÇED-benzeri bir usul, ilk kez, 1971 tarihli Kent ve Kırsal Kesim Planlama Kanunu çerçevesinde öngörülmüştür. Bu kanunda, fiziksel çevrenin geliştirilmesi için gerekli olan tedbirlerin, hazırlanacak olan bir yapı planının yazılı beyannamesinde yer alması gerekliliğine dikkat çekilmiş; kanunun bu çerçevesi, yerel planlama otoritelerinin yatırım planlarında çevresel düşüncelerin nasıl dikkate alınacağını belirtmesine rehberlik yapan Çevre Bakanlığı tarafından takviye etmiştir. Çevresel bilgiler de, 1977 tarihli Genel Yatırım Talimatında yer alan usuller ışığında elde edilegelmiştir.

AB ÇED Direktifi, çevresel varlıkları geniş bir biçimde koruma altına alarak ve kümülatif, dolaylı ve bütünleşmiş sonuçları da hesaba katarak, Britanya'daki bu dağınık yapıyı sarih olarak düzenlemiştir. Fakat şunu söylemek gerekirse, AB ÇED Direktifi, hem hukuki etkisi hem de uygunması açısından İngiliz hukukunda yetersiz kalmıştır.²¹²

bunlarla ilgili tartışmalar ve özellikle ÇED'in ilk kez kullanıldığı olay için bkz. Carol Harlow, "Proceduralism in English Administrative Law", **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002, s. 60-62.

²¹¹ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 47.

²¹² **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 52.

cc) Almanya’da ÇED Düzenlemesi

Almanya’da, çevrenin korunması, anayasal bir ilke olarak ilk kez 1994 yılında yer almıştır. Anayasaya eklenen bir maddeyle- madde 20a-çevrenin korunması temel bir hükümle garanti altına alınmıştır. Ancak bu hüküm, yasamayı yargıyı ve yürütmeyi çevrenin korunması amacını gerçekleştirmeleri için bağlı kılarken, yurttaşlara dava konusu edilebilecek bir hak tanımamıştır. Bu hüküm antroposantrik bir yaklaşımla, temel olarak insanları korumayı esas almıştır.²¹³ Ancak yine de, bu hüküme dayanarak çevreyi korumak için bazı usuller, AB’nin de etkisiyle, mevzuata yansıtılmıştır. ÇED usulü de bunlardan birisidir.

AB ÇED Direktifi, kirlilik yaratma potansiyeline sahip bazı özel ya da kamusal projelerin çevresel etkilerini değerlendirilmesini şart koşmaktadır. Bu usul sayesinde, planlanmış projenin bütün doğrudan ve dolaylı etkileri kamunun (halkın) da katılımıyla betimlenmiş ve değerlendirmiş olacaktır. Dolayısıyla bu etkiler, önleyici tedbirlerle birlikte düşünülerek, erken bir aşamada dikkate alınacaktır. AB ÇED Direktifinin yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra, 1 Ağustos 1990’da, Almanya’da, ÇED Kanunu yürürlüğe sokulmuştur.²¹⁴ AB ÇED Direktifinin 97/11 sayılı Direktifle değiştirilmesiyle Almanya’da ÇED Kanununun uygulanması, tam anlamıyla, ancak 2001 yılında mümkün olmuştur. ÇED usulüne konu olan projeler, Alman ÇED Kanununda yeni EK I ve II’de listelenmiştir.²¹⁵

Alman ÇED Kanununun uygulanmasının gecikmesinin asıl sebebi, Alman çevre hukukunun geleneksel olarak farklı konulara bölünmesi yüzünden, Direktifin etkilediği spesifik kanunların değiştirilmesi zorunluluğunun doğmasıdır. Diğer bir anlatımla, Alman çevre mevzuatı ile Direktifin dokunduğu alanlara ait hukuksal düzenlemeler uyumlaştırılması gerekmektedir.

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

²¹³ Michael Rodi, “Public Environmental Law in Germany”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 206.

²¹⁴ Alman hukukundaki ÇED sistemi hakkında kısa bir açıklama ve ÇED Kanunu’nun metni için bkz. Gerd Winter (ed.), **German Environmental Law (Basic Texts and Introduction)**, Martinus Nijhoff/Graham&Trotman Pub., the Netherlands 1994, s. 15-16, 127-142.

²¹⁵ **RODI**, “Public Environmental Law in Germany”, s. 230.

özel idari birimlerce özel bir usulle icra edilmemesi yönünde bir düzenleme yapmıştır. Çünkü çevresel etkilerin değerlendirilmesi usulü, diğer idari izin usulleriyle bütünleştirilmiştir.²¹⁶

Alman ÇED Kanununda ÇED usulünün aşamaları şöyle özetlenebilir:

İlk aşama, ilgili kişi ya da kurumun, yetkili idareye, bir proje icra etmek istediğini bildirmesiyle başlamaktadır. ÇED Kanununun 3. maddesine göre, yetkili idare, ÇED usulünün uygulanıp uygulanmayacağına karar vermek zorundadır. Bu karar, söz konusu faaliyet için, ÇED usulünün uygulanmasının gerekli olup olmadığı şeklinde olacaktır. Eğer faaliyet EK I'in 1. sütunun da listelenmiş bir proje ise, yetkili idare; projenin kapsamı ve kapasitesi yüzünden, projenin ÇED usulüne tabi olduğu yönünde bir karar verecektir. Fakat proje belirlenen eşik değerlere (threshold value) ulaşmıyorsa, yani EK I'in 2. sütununda yer alıyorsa, ÇED usulüne tabi olup olmayacakları (ön inceleme olarak adlandırılır) münferiden kontrol edilecektir. Bu projelerin, önemli (considerable) negatif çevresel sonuçlar doğuracaklarından şüpheleniliyorsa, mutlaka ÇED usulü icra edilmelidir. Bu araştırma kriteri EK II'den kaynaklanmaktadır. EK II'nin 2. sütunundaki bazı küçük ölçekli projelerin için ÇED uygulama yükümlülüğü, bu projelerin icra edileceği mahaldeki koşullardan kaynaklanabilmektedir.²¹⁷

ÇED Kanununun 5. maddesinde *kapsam usulü* şeklinde adlandırılan ikinci aşamada, yetkili idare, 6. maddede gösterilen, gerekli olan belgelerin taslağını proje liderine bildirir. Bu aşamada, diğer idari birimlere, uzmanlara ve kamu menfaat grupları, çevre dernekleri gibi üçüncü taraflara da danışılmalıdır.

Sonraki aşamada, ÇED Kanunu 7 ve müteakip maddelerinde, projeden etkilenen diğer ulusal otoritelerin, AB'ne üye devletlerin ve üye olmayan devletlerin otoritelerinin katılımını gerekli kılmaktadır.

Kanun 9. maddesinde yer alan bu aşama, açıklanan belgeler ışığında kamunun, sürece, toplantı yoluyla katılmasını düzenlemektedir.

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

²¹⁶ RODI, "Public Environmental Law in Germany", s. 230.

²¹⁷ RODI, "Public Environmental Law in Germany", s. 232.

çevresel etkilerden sakınmak için tedbirlerden bahsedilmekte ve çevresel etkiler değerlendirilmektedir.

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

çç) Diğer Ülkelerdeki ÇED Düzenlemeleri²¹⁹

AB ÇED Direktifi, Birliğe üye olan bütün ülkelerin iç hukuklarına yansıtılmakla mükellef oldukları bir usul olarak kabul edilmektedir. Bu yüzden, üye ülkeler, söz konusu bu usulü iç hukuklarına yansıtılmışlar ve ayrıca iç hukuklarında Direktifle çelişen hukuki düzenlemeleri revizyona tabi tutarak, değiştirmişlerdir. Bu başlık altında, Birliğe üye devletlerin ÇED usulüne iç hukuklarında nasıl yer verdikleri, ayrıntılara girilmeden, kısaca, açıklanacaktır.

Avusturya, bir AB üyesi olarak, ÇED Direktifini uygulamakla yükümlü bulunmaktadır. Avusturya bu yükümlülüğünü, 1993'te yürürlüğe koyduğu bir kanunla yerine getirmiştir. Ayrıca bu kanunla birlikte, temerküz ilkesi (toplama/birleştirme ilkesi), sanayi hukuku alanında kullanılmak için oluşturulmuştur. Böylece ÇED Kanunu, daha sonra AB tarafından çıkarılacak olan Kirliliğin Önlenmesi ve Kontrolünün Bütünleştirilmesi Direktifinin (Integrated Pollution Prevention and Control Directive) esasını önceden yerine getirmiş olmaktadır. ÇED Kanunu, içerisinde barındırdığı bazı eksiklikler nedeniyle değişikliğe uğramıştır. Bahsi geçen değişikliklerle; ÇED'e tabi olan projelerin sayısı arttırılmış, çevre üzerinde daha az ciddi etkiye neden olacağı düşünülen projeler için basitleştirilmiş usul denilen bir usul kabul edilmiş, sürece katılacak tarafların kapsamı genişletilmiştir. ÇED sürecine tabi projeler, diğer düzenlemelerdeki gibi, EK'lerde listelenmişlerdir.²²⁰

²¹⁸ **RODI**, "Public Environmental Law in Germany", s. 232.

²¹⁹ Bu başlık altında, AB'ne üye olan bütün ülkelerin ÇED sistemleri değil, sadece üye olan bazı ülkelerin sistemleri incelenecektir. Böyle bir tercih yapmanın en önemli sebeplerinden birisi, elimde bulunan kaynakların sınırlı olmasıdır.

²²⁰ Karl Weber, "Public Environmental Law in Austria", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 24-25;

Belçika'da, 23 Mart 1989 tarihinde, çevresel etki rapor taslağı, Flemenk hükümetinin kararlarıyla hukukilik kazanmıştır. Bu taslak, AB ÇED Direktifini yürürlüğe koymayı amaçlamaktadır. Hükümetin bu kararı, sınıflandırılmış bazı tesislerin çevresel etkilerini değerlendirmek açısından önemlidir. Kararın 2. ve 3. maddelerine göre, belirtilmiş bir tesis ile ilgi bir faaliyet izni için idareye başvurulduğunda, söz konusu başvuruya çevresel etki raporu eklenmelidir.²²¹

Danimarka'da, AB'nin ÇED Direktifi, 1989 yılının Temmuz ayında uygulamaya koyulmuştur. Ancak ÇED Direktifi hakkında 5 yılda bir açıklanan inceleme raporunda görüleceği üzere, hem hukuki açıdan hem de uygulama bakımından Danimarka'nın ÇED sisteminin yetersiz kaldığı söylenebilir. İşte bu yetersizlikler, 30 Eylül 1994 tarih ve 847 sayılı KHK ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu onarım çalışmaları, 97/11 sayılı ÇED Direktifiyle devam etmiş ve son değişiklikler 1999'un Haziranında gerçekleştirilmiştir. Söz konusu değişikliklerle birlikte, Planlama Kanunundaki özel ÇED izni ve ÇED hakkındaki kurullarla bağlantılı olarak kararların yayımına ilişkin kurullar genişletilmiş; ÇED'i uygulamaya koymak için bölgesel planlama otoritelerine bir yükümlülük yüklenmiştir. Buraya kadar söylenenlerden de anlaşılacağı gibi, Danimarka'da ÇED usulü, Planlama Kanununun bir parçasıdır. Dolayısıyla Çevre Koruma Kanununun 5. kısmına uygun olarak, çevre lisans sistemiyle ilintili ek bir ÇED usulü bulunmamaktadır. Bölgesel planlama otoriteleri, çevresel değerlendirme usulünü bölgesel planlamanın bir parçası olarak icra etmektedirler. Planlama Kanununa baktığımızda, ÇED'in, çevre üzerinde önemli

Christian Schmelz/Walter Schwartz, "Practical Question of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s. 59-60. Gelişmeler için bkz. Karl Weber, "Environmental Law in the Member States: Austria", **The Yearbook of European Environmental Law**, Vol. 2, Han Somsen (ed. in chief), Oxford University Pub., Great Britain 2002, s. 446-447.

²²¹ Kurt Deketelaere, "Public Environmental Law in Belgium in General and in Tke Flemish Region in Particular", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 50-51; Vera van Houtte, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s. 100-105. Belçida'da Direktifin uygulanmasına ilişkin olarak Adalet Divanının önüne önemli bir dava gitmiştir. Söz konusu dava, Direktifin 2(1) maddesiyle bağlantılı olarak madde 4 (2)'nin yorumlanmasına ilişkindir. Divan, EK II'de zikredilmiş bir ya da daha çok faaliyeti bir üye devletin olası bir değerlendirmeden muaf tutma yetkisinin bulunmadığına karara vermiştir. Bu konudaki yorum için bkz. Alessandro Curatolo, "The Control of the Implementation of Directive 85/337/EEC", **International Environmental Impact Assessment (European and Comparative; Law and Practical Experience)**, Cameron May Pub., 1999, s.30. Bahsedilen dava için bkz. **Case-133/94, 2 May 1996**.

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

Finlandiya'da ÇED, ayrı bir kanunla vaz edilmiştir. 10 Haziran 1994 tarih ve 468 sayılı ÇED Usulleri Kanunu sayesinde ÇED, mevzuatın bir parçası olmuştur. Diğer ülkelerdeki örneklerine benzer bir biçimde, *Finlandiya*'da da, 97/11 sayılı AB ÇED Direktifi paralelinde ÇED Usulleri Kanun'da, 1999'da, bazı küçük değişiklikler yapılmıştır. Değişikliklerin fazla olmamasının sebebi, ÇED Usulleri Kanununun orijinal üslubunda, AB ÇED Direktifinde getirilen şartların zaten mevcut olması şeklinde ifade edilmiştir.²²³ ÇED Usulleri Kanunu, bu usulün, AB Direktifine ya da Sınırşan ÇED Sözleşmesine göre, gerekli görülen projelerden bir bakıma daha fazla durumda şart koşulmasını salık vermektedir. Ayrıca, Kanun, ön-inceleme sistemini ikili bir yapı şeklinde tasarlamıştır. Öyle ki, listelerin dışında münferit bazı durumlarda, bu menferit durumların etkileri listelenmiş projelerin etkileriyle karşılaştırılabiliyorsa, bu halde onlar için de ÇED gerekli olacaktır. *Finlandiya* ÇED sisteminin diğer ülkelerden farkı da; irtibat otoritesi (idaresi) denilen idari bir birimin bulunmasıdır. Bu idari birim, iki idari role sahiptir ki; bunlardan birisi, idari birimler arasında bir irtibat birimi rolü üstlenmekken, diğeri izin vermeye yetkili bir idari birim rolüne sahip olmaktır. Dolayısıyla Bölge Çevre Merkezi, diğer idari birimler ve ilgililerle koordinasyonu sağlamakta, ayrıca kısaca ÇED kararı diyebileceğimiz idari işlemi yapma yetkisini elinde bulundurmaktadır.²²⁴ Şu halde, diğer idari otoritelerin/birimlerin faaliyete ilişkin olarak verecekleri izinlerin ön koşulu, Bölge Çevre Merkezinin ÇED olumlu kararı vermesidir. Aksi halde diğer işlemler sakat olacaktır.

İrlanda'da ÇED, tıpkı *Danimarka*'daki gibi, planlama sürecinin bir parçasıdır.

²²² Ayrıntılı bir inceleme için bkz. Birgitte Egelund Olsen, "Public Environmental Law in Denmark", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 115-117; Jens Andersen-Moller, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s.156-160.

²²³ Bkz. Pekka Vihervuori, "Public Environmental Law in Finland", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 155; Kaj Swanljung/Isabella Riska, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s. 208-210.

²²⁴ **VIHERVUORI**, "Public Environmental Law in Finland", s. 156.

Bunun kanuni dayanağı da 2000 yılında çıkarılmış olan Planlama ve Yatırım Kanunudur. Bu Kanun yürürlüğe girmeden evvel, AB ÇED Direktifinin getirdiği yükümlülükler, diğer bazı kanuni araçlar vasıtaıyla sağlanmaktaydı. 2000 tarihli Kanun dağılık haldeki bu araçları tek bir çatı altına toplamıştır.²²⁵ İrlanda'nın ÇED'e ilişkin kayıtları hiçbir zaman iyi olmamış, Avrupa Adalet Divanı'nın vermiş olduğu kararlar İrlanda'nın aleyhine sonuçlanmıştır.²²⁶ Çünkü idare, çoğu kez, kendisine bahşedilmiş olan takdir yetkisinin sınırlarını aşmıştır.

Lüksemburg'da, 10 Haziran 1999 tarihli Kanunun 8. maddesiyle, ÇED usulünün icra edilmesiyle ilgili ayrıntıların düzenlemesi Büyük Dükalık Tüzüğüne (Grant Ducal Regulation) bırakılmıştır. 14 Eylül 2000'de çıkarılan Tüzük, belirli kamusal ve özel projelere ilişkin olarak ÇED usulünü düzenlemiş, EK I'de gösterdiği liste ile 1. sınıf faaliyetlerin ÇED tabi olduğunu tespit etmiştir. Usulün temel nitelikleri belirlenecek olunursa; lisans için başvuran kişi, ister birey/özel hukuk şahsı isterse kamu olsun, projenin etkilerini değerlendirecek ÇED raporunu kendisi düzenleyecektir. Bu kişiler, Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş özel kişilere ya da şirketlere de ÇED raporu hazırlatabileceklerdir. ÇED raporları, yetersiz olduğunu düşündüğü her değerlendirmeyi otomatik olarak reddetme yetkisiyle donatılmış olan fabrika ve madenlerden sorumlu müfettiş tarafından incelenmektedir. Sürecin süresi hakkında bir zaman sınırlaması bulunmamaktadır. Yetkili idarenin herhangi bir zaman sınırı bulunmamakta ve yine yetkili idare uzmanlardan ek bilgiler, raporlar, görüşler isteyebilmektedir.²²⁷

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

²²⁵ Cliona Kimber, "Public Environmental Law in Ireland", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 264; David J. Pearson, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s. 346-349.

²²⁶ Örnek olarak şu davaya bakılabilir: **Case C- 392/96, 21/09/1999 Commission v. Ireland**. Bu davanın yorumu için bkz. Yvonne Scannell, "Environmental Law in the Member States: Ireland", **The Yearbook of European Environmental Law**, Vol. 2, Han Somsen (ed. in chief), Oxford University Pub., Great Britain 2002, s. 506.

²²⁷ Roger Nothar, "Public Environmental Law in Luxembourg", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 333-334; Roger Nothar, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s. 413-414.

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

İspanya'da, ÇED süreciyle ilişkili temel usuller, 1986 tarih ve 1302 sayılı *Real Decreto Legislativo* ile oluşturulmuş ve geliştirilmiştir. ÇED, *İspanya*'da, idare hukuku aracılığıyla, kirliliği önleyici bir teknik olarak hukuki varlık kazanmıştır. Proje önerisi, projeye izin verme yetkisine sahip bağımsız organa ve çevreden sorumlu yetkili organa sunulmalıdır. Çevreden sorumlu yetkili organ, 10 gün içerisinde ilgili bütün tarafların yer alacağı bir görüşmeyi karara bağlar ve bu görüşmeler ile kamusal tetkikin sonucunda yetkili kılınmış kişiye bir yanıt gönderir. Daha sonra dosya, bir değerlendirme raporu düzenlenmesi için çevreden sorumlu idari organa geri gönderilir. Değerlendirme raporu, projenin, çevresel sonuçları açısından yürürlüğe konulup konulamayacağını belirlemektedir. Eğer cevap olumlu olursa, projenin başarılması için şartlar oluşturulur ve dosyanın kabulünü müteakip 30 gün içerisinde çevresel etki raporu karar verecek organa tekrar geri gönderilir.²³⁰

²²⁸ Rene Seerden/ Michiel Heldeweg, "Public Environmental Law in The Netherlands", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 368-370; Niels S.J. Koeman/Jaap E.M. Polak, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s. 448-450.

²²⁹ Jonathan Verschuuren, "Environmental Law in the Member States: The Netherland", **The Yearbook of European Environmental Law**, Vol. 2, Han Somsen (ed. in chief), Oxford University Pub., Great Britain 2002, s. 525-526.

²³⁰ Mar Aguilera Vaques, "Public Environmental Law in Spain", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002, s. 424-425; Carlos de Miguel Perales, "Practical Questions of Environmental Law", **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain. 1999, s. 514-515.

3. Uluslararası Hukuk Düzenlemeleri Açısından ÇED

Uluslararası hukuku açıklayan tanımlara bakıldığında; bu tanımları yapanların, birbirlerine zıt olan zeminler üzerinden konuyu tanımlama uğraşında buldukları açıklıkla ifade edilebilir. Çünkü uluslararası hukuku, sadece egemen devletler arasındaki ilişkileri düzenleyen normlar bütünü olarak gören geleneksel görüşün karşısında, devletler yerine bireylerin oluşturduğu uluslararası bir topluluktan bahsederek, uluslararası hukuku bu çerçevede açıklayan modern bir görüş bulunmaktadır. Bu iki kutup arasında bir uzlaşma sağlayan bir başka görüşten de, bu vesile ile bahsedilebilir. Bu görüşü savunanlar, uluslararası hukuku, söz edilen iki görüşü birleştirecek şekilde tanımlamışlardır.²³¹ Söz konusu tanımlamalardaki farklılığın önemi, uluslararası hukukun tarihsel süreç içerisinde geçirdiği değişim/dönüşümü göstermesinde aramak gerekir. Bu tanımlar, çok açıktır ki, uluslararası hukukun şu andaki algılanışına kadar geçen sürecin evrelerini örneklemektedir. Hukuki bir zemin üzerinden, her bir devletin egemen iradesiyle kabul ettiği bir hukuksal yapının algılanışındaki bu dönüşüm, bu anlamda çalışmanın konusu açısından da büyük bir önem taşımaktadır. Zira günümüzde uluslararası çevre hukukundan ve bu hukukun kurduğu mekanizmaların nasıl daha etkin kılınmasından bahsedilmektedir. Tam da bu noktada, Sınıraşan ÇED olarak adlandırılan ve çevresel etkilerin egemen devletlerin sınırlarını aştığında karşılaşılan hukuki sorunları çözme amacıyla oluşturulmuş, tıpkı ulusal hukuklardaki ÇED süreçleri gibi, ama devletler düzeyinde işleyen bir sürecin var olduğunu hatırlatmak gerekmektedir.

Uluslararası hukukta ÇED'e, kısaca adına Sınıraşan ÇED Sözleşmesi diyebileceğimiz hukuki metinden çok önceleri, en azından embriyonik bir şekilde de olsa,²³² 7 Nisan 1982'de yürürlüğe giren Antartika Deniz Canlı Kaynaklarının Korunmasına İlişkin Sözleşme²³³ hukuken varlık kazandırılmıştır. Antartika

²³¹ Ayrıntılar için bkz. Hüseyin Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 2006, s. 4-5.

²³² Bu ifade için bkz. Kemal Başlar, "Antartika Antlaşmalar Sistemi (1961-2001): 40 Yılın Ardından Antartika'nın Hukuki Rejimi", **AÜHF**, Cilt: 52, Sayı: 2, 2003, s.82.

²³³ **Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resource**, 20 May 1980.

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

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

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

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

²³⁴ Bkz. **BERKARDA**, “The Concept of ‘Environmental Impact Assessment’ And Its Application In Public International Law”, s. 68.

²³⁵ Türk hukukunda, 20629 sayılı Resmi Gazetede 8 Eylül 1990 tarihinde usulüne göre yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

sınanması, analizi ve değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca belgede, ÇED'in ilkelerine ve amaçlarına yer verilmiştir.²³⁶

1988 tarihli Antartika Maden Rezervleri Faaliyetlerinin Düzenlenmesi Sözleşmesinde de ÇED mekanizması öngörülmüştür. Ancak sözleşmenin yürürlüğe girebilmesi için bütün istişari devletlerin oybirliği gerektiğinden, bu sözleşme ölü doğmuş bir sözleşme olarak kalmıştır.²³⁷

ÇED, birçok uluslararası örgütün de ilgi alanına girmiş ve bu örgütler kendi ÇED usullerini geliştirmişlerdir. Bunlardan en önemlisi, Dünya Bankası'nın ÇED Direktifidir. Direktif 1989'da kabul edilmiş, çevresel sonuçların erken bir safhada tespit edilerek yatırım garantiye alınması sağlanmak istenmiştir.²³⁸ Direktif birçok yönden eleştiriye uğramış, bunun sonucunda 1999'da yeni bir şekle büründürülmüştür. Bu bağlamda, Dünya Bankası, finanse etmesi istenilen herhangi bir proje için ÇED'i şart koşturmaktadır. Dünya Bankası'nın birincil tercihi, çevresel etkilerin tazmini ya da azaltılmasından ziyade onların önleyici tedbirlere konu olmasıdır. Banka, ÇED'in kapsamını ve tipini belirlemek için önerilen projelerin ön incelemesini yapmakla sorumludur. Son olarak, Direktifte, projelerin dört kategori altında sınıflandırıldığını söylemekle yetinelim.²³⁹

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

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

²³⁶ United Nation Environmental Programme-**Goals and Principles of Environmental Impact Assessment**, Governing Council, 14/25 Decision, 17 June 1987.

²³⁷ BAŞLAR, "Antartika Antlaşmalar Sistemi (1961-2001): 40 Yılın Ardından Antartika'nın Hukuki Rejimi", s. 83.

²³⁸ BIRNIE/BOYLE, *International Law & The Environment*, s. 131; SANDS, *Principles of International Environmental Law*, s. 821.

²³⁹ Bu kategoriler için bkz. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, s. 822.

Protokolüdür. 1997’de yürürlüğe giren bu protokolün 3. maddesinde, planlanan faaliyetlerle ilgili olarak ÇED raporu istenmesi gerekliliğinden bahsedilmiş ve 9. maddenin cevaz vermesiyle protokolde ÇED’e ilişkin bir EK’e yer vermiştir.

1992 Rio Metinlerinde ise, ÇED açıkça yer almaktadır. Özellikle Rio Bildirgesi ve Gündem 21 bunun en başta gelen örnekleridir. Rio Bildirgesinde, ÇED’e kuramsal temel sağlayacak ilkelerin bulunması yanında, 17. ilkede ÇED’den açıkça bahsedilmektedir. Buna göre, “ulusal bir araç olarak ÇED, yetkili ulusal bir otoritenin kararına konu olacak ve çevre üzerinde önemli olumsuz etkilere sahip olması muhtemel faaliyetlerde ele alınmalıdır.” Gündem 21’de ise, ÇED, neredeyse her başlık altında uygulanması gereken bir usul olarak gösterilmiştir.²⁴⁰ Bundan başka, 1992 tarihli Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi’nde 14. madde 1 (a)’da ÇED’e yer verilmiş; bu “1. Akit tarafların her biri, mümkün olduğu ölçüde ve uygun biçimde, (a) [b]iyolojik çeşitlilik için önemli olumsuz etkiler doğurabilecek mevcut proje önerilerinin, bu olumsuz etkileri önlemeye ya da en aza indirmeye yönelik bir çevresel etki değerlendirmesine tabi tutulmasını öngören uygun işleyişleri yürürlüğe koyacak ve elverdiğince halkın da bu işleyişlere katılmasını sağlayacaktır” şeklinde hükme bağlanmıştır.

Karadeniz’in karşı karşıya bulunduğu çevre sorunları ile mücadele etmek üzere oluşturulan çevre rejimi içerisinde de ÇED’e bir araç olarak yer verilmiştir. Kısaca belirtmek gerekirse, Karadeniz çevre rejimi dört temel hukuksal düzenlemeyle oluşturulmuştur.²⁴¹ Karadeniz’in Korunmasına Dair Bakanlar Bildirgesi (Odessa Bildirgesi) ve Karadeniz Stratejik Eylem Planı ÇED’e yer veren iki metindir. Odessa Bildirgesi, Bükreş Sözleşmesinin akit taraflarının Bakanlarınca, 7 Nisan 1993 tarihinde kabul edilmiş; bu Bildirgeyle birlikte, Gündem 21’in ilkelerinin uygulanması ve çevrenin korunması için en etkili önlemlerin alınması, bu amaçla

²⁴⁰ Bkz. I. KISIM, 6. Bölüm’ün 6.34(c)(i) ve 6.43 paragraflarında; 7. Bölümün 7.41(b) paragrafında; II. KISIM, 9. Bölümün 9.12(b), 9.18(d) paragraflarında; 11. Bölümün 11.23(b) paragrafında; 15. Bölümün 15.5(k) paragrafında; 17. Bölümün 17.6(d), 17.21, 17.40 ve 17.128(d) paragraflarında; 18. Bölümün 18.12(c), 18.39(c), 18.40(b)(v) ve (g)(ii)(iv), 18.65, 18.72 paragraflarında; 20. Bölümün 20.19(d) paragrafında; 22. Bölümün 22.4(d) paragrafında; III. KISIM, 23. Bölümün 23.2 paragrafında; 29. Bölümün 29.11(a) paragrafında; IV. KISIM, 34. Bölümün 34.22 paragrafında; 38. Bölümün 38.22 (i) paragrafında yer almaktadır.

²⁴¹ Bu düzenlemeler; 1992 Karadeniz’in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi ve dört ek Protokol (Bükreş Sözleşmesi ve ekleri), 1993 Karadeniz’in Korunmasına Dair Bakanlar Bildirgesi (Odessa Bildirgesi), 1996 Stratejik Eylem Planı, 2003 Sofia Bildirgesidir.

ulusal, bölgesel ve uluslararası kaynakların koordine edilmesi kararlaştırılmıştır. Bildirge’de bütün sektörlerde çevresel denetim ve ÇED usullerinin uygulanması gerektiği açıkça deklare edilmiştir. Bildirge’nin ÇED başlığını taşıyan 16. paragrafında, “kamu ve özel sektöre ait tüm projeler için ulusal kriterlere uygun olarak çevresel etki değerlendirmeyi zorunlu kılmak ve mümkün olduğunca 1997 yılına kadar uyumlaştırılmasından” söz edilmiştir.²⁴² ÇED’e yer veren diğer metin (Karadeniz Stratejik Eylem Planı), Karadeniz deniz çevresinin ileriye dönük olarak korunması ve muhafazası için oluşturulması gereken politikaları ve eylemleri belirlemektedir. Bu çerçevede, Eylem Planında, çevre hukukunun bazı ilkelerine ve usullerine yer verilmiştir. İşbirliği Faaliyetleri’nin Temelleri başlıklı II. Kısım, 10. paragrafta, avans verici faaliyetler (anticipatory actions) arasında ÇED de gösterilmiştir. Ayrıca Eylem Planının 67. paragrafında, 1998 yılına kadar Karadeniz’e kıyısı olan tüm ülkelerin bütün kamu ve özel sektör projeleri için zorunlu olacak ÇED kriterleri benimseyeceği ifade edilmiştir.²⁴³

Son olarak, 1976 tarihli Akdenizin Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesine ek, Akdeniz’de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol’den bahsedilebilir. Bu Protokolün başlıklı 17. maddesinde, “Korunan alanları ve türleri ve bunların yaşama ortamlarını önemli ölçüde etkileyebilecek endüstriyel ve diğer projeler ve faaliyetlerle ilgili kararlara götüren planlama sürecinde, Taraflar, halen düşünülmekte olan projelerin ve faaliyetlerin kümülatif etkisi de dahil olmak üzere, olası doğrudan veya dolaylı, anında veya uzun vadeli etkiyi hesaplayacaklar ve hesaba katacaklardır” hükmüyle ÇED’e yer verilmiştir.

Bütün bu metinlerden sonra, konumuzla ilgili asıl önemli uluslararası belge incelenebilir. Bu belge, *Sınıraşan ÇED Sözleşmesidir*. Bazı yazarlar Sınıraşan ÇED Sözleşmesini, ÇED’in uluslararasılaştırılmasının bir örneğini olarak görmektedirler.²⁴⁴ BUDAK’a göre, “1991 yılında Espoo Sözleşmesinin imzalanmasıyla birlikte ulusal çevre politikalarının önleyici aracı ÇED, artık sınır-

²⁴² **Ministerial Declaration on the Protection of the Black Sea**, Odessa 7 April 1993, parag. 16.

²⁴³ **Strategic Action Plan for the Rehabilitation and Protection of the Black Sea**, İstanbul 30-31 October 1996, parag. 67, s. 13.

²⁴⁴ Sevim Budak, “Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi”, **YÜHFD**, Cilt: II, Sayı: 2, 2005, s. 23; **SANDS**, Principles of International Environmental Law, s. 817.

ötesi çevre sorunlarının önlenmesinde de kullanılmaya başlanacaktır.”²⁴⁵ Sınırşan ÇED’in çerçevesi, Avrupa Ekonomik Komisyonunun 1982 yılında teşekkül ettirdiği bir uzmanlar grubunun çalışmaları sonucu oluşturulmuş ve 1987’in Ocak ayında, BM Çevre Programı Çevre Hukuku Uzmanlar Grubu’nu himayesinde, sınırşan bir bağlamda ÇED kavramı hakkında, sınırşan ÇED’in ilkelerinin hazırlandığı ilk uluslararası çalışma yapılmıştır.²⁴⁶ Bu gelişmelerden neticesini Eylül 1987’de Varşova’da yapılan bir seminerde göstermiş, seminer sonrası sözleşmenin temel çerçevesini belirleyecek bir taslak için müzakerler başlamış ve Ekim 1988’den Eylül 1990’a kadar çalışma grubu toplam altı toplantı yapmıştır. Bu toplantıların sonucunda, 1991 yılının Şubat ayında Finlandiya’nın Espoo kentinde sözleşme imzaya açılmıştır.²⁴⁷

Sözleşmenin yürürlüğe girmesi ise, 16 ülkenin onaylaması neticesinde 10 Eylül 1997’de olmuştur.²⁴⁸ Sözleşme bundan sonra, 2001 ve 2004 yıllarında iki kez değişikliğe uğramıştır. Sözleşmeyi incelemeye geçmeden önce, bu değişiklikleri bir cümleyle incelemekte yarar bulunmaktadır. Çünkü bu değişiklikler, bir yönüyle sözleşmeye katılacakların (sivil toplum örgütleri, özellikle de hükümet dışı kuruluşlar), taraf olabilecek ülkelerin kapsamını genişletmekte (2001 değişiklikleri); diğer yönüyle de, faaliyet listelerinin kapsamını genişletmekte ve sözleşmeye uyulması ile ilgili gelişmeler hakkında düzenli rapor tutulması koşulunu getirmektedir (2004 değişiklikleri). Bunlara değindikten sonra, artık sözleşmenin incelenmesine geçilebilir.

Sözleşme, çok taraflı ve küresel bir niteliğe sahip bulunmaktadır. Sözleşmenin sekreteryası Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu İcra Sekterliği, depositeri ise Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliğidir. Sözleşmeye 41 devlet taraf olmasına karşı, 30 devlet sözleşmeyi imzalamıştır. Sözleşmeyi, onay

²⁴⁵ BUDAK, “Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi”, 23.

²⁴⁶ Robert Connelly, “The UN Convention on EIA in A Transboundary Context: A Historical Perspective”, **19 EIA Review**, 1999, s. 38.

²⁴⁷ CONELLY, “The UN Convention on EIA in A Transboundary Context: A Historical Perspective”, s. 40-44.

²⁴⁸ Arne Telsi/ Stig Roar Husby, “EIA in A Transboundary Context: Principles and Challenges For A Coordinated Nordic Application of The Espoo Convention”, **19 EIA Review**, 1999, s. 57. BUDAK, makalesinde, Sınırşan ÇED Sözleşmesinin 16 ülkenin imzalamasından sonra yürürlüğe girdiğini ifade etmektedir. Bkz. BUDAK, “Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi”, s. 29.

mekanizmasından geçirip iç hukukunun bir parçası haline getiren devletler ise şunlardır: *Arnavutluk, Ermenistan, Avusturya, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Belçika, Bulgaristan, Kanada, Kıbrıs Cumhuriyeti, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Avrupa Topluluğu, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Kazakistan, Kırgızistan, Litvanya, Letonya, Liechtenstein, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Moldova Cumhuriyeti, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Makadonya Resmi Yugoslav Cumhuriyeti, Büyük Britanya ve Kuzay İrlanda.*

Başta da belirtildiği gibi, sözleşme, 25 Şubat 1991’de imzalanmış ve 10 Eylül 1997’de yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, İngilizce, Rusça ve Fransızca olarak yayınlanmıştır.

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

EK I: Faaliyetlerin Listesi

EK II: ÇED belgelerinin içeriği

EK III: EK I’de listelenmemiş faaliyetlerin çevresel öneminin belirlenmesinde yardım edecek genel kriter

EK IV: Tahkikat usulü

EK V: Proje sonrası analiz

EK VI: İki taraflı ve çok taraflı işbirliğinin esası

EK VII: Tahkim

Sözleşmenin *temel amacı*, sözleşmeye taraf olan devletlerin, hem bireysel hem de müştereken, uygulamayı planladıkları faaliyetlerden önemli olumsuz sınıraşan çevresel etkilere sahip olanlarını kontrol etmek, azaltmak ve önlemek için bütün uygun ve etkili tedbirleri almalarını sağlamaktır. Sözleşmenin önsözünde, sürdürülebilir kalkınma’nın sağlanmasına duyulan ihtiyaç tasdik edilmiştir. Ayrıca önemli olumsuz çevresel etkilerin önlenmesinin ve bu etkilerin henüz ortaya çıkmadan peşinen hesaba katan politikaların (anticipatory policies) geliştirilmesinin önemine de dikkat çekilmiştir. BUDAK’a göre sözleşmenin en önemli yanı, “[...]ÇED süreci içerisinde ulusal devlet vatandaşlarına tanınan bilgi edinme ve kararlara katılım hakkını, bu faaliyetten etkilenme ihtimali bulunan sınır ötesi devletin ilgili bölgesindeki vatandaşlarına da tanınmasını sağlayacak hükümler

(madde2.(2) ve madde 2.(6)) geliştirilmiş olmasında yatmaktadır.”²⁴⁹ Bunun yanında, Sınıraşan ÇED Sözleşmesi, uluslararası çevre hukukuna üç yenilik getirmiştir. Bu yeniliklerden ilki, benzer rejimlerin aksine, Sınıraşan ÇED Sözleşmesinin, sınıraşan etkilerin vukuunda ya da böyle etkilerin muhtemel olup olmadığı ihtilaflı olduğu durumlarda, sınıraşan çevresel etkilerin komşu ülkelere ihbarı ve etkinin kaynağı olan ülke ile etkilenen ülke arasındaki müzakereler için daha öznel kaideler (routines) getirmesidir. İkinci yenilik ise, Sözleşmenin ÇED’in kullanım alanını genişletmesi ve kavrama uluslararası hukukta daha sarıh bir anlam vermiş olmasıdır. Üçüncüsü, Sözleşmenin sadece ayrımcılık yapmama ilkesine yer vermemiş olması, aynı zamanda kamunun katılımı olanağını da temin etmesidir. Başka bir deyişle, Sözleşme, devletleri, etkilenmesi olası alanlarda kamunun ÇED usullerine katılmalarını temin edecek olanağı sağlamakla yükümlü kılmaktadır. Ayrıca bu yeniliklere ek olarak, Sözleşme, sınıraşan önemli zararlara sebep olmama şeklinde belirtebileceğimiz örf-adet hukuku ilkesini tedvin ederek uluslararası hukukun hukuki bağlayıcılığı olan birkaç aracından biri özelliğine de sahip bulunmaktadır.²⁵⁰

Sözleşme, değerlendirmelerin usulü, muhtevası, kapsamı gibi konularda her ne kadar sessiz kalmışsa da, ihbar usulü için ve ÇED belgelerinin asgari düzeyde muhtevası üzerine katı standartlar koymuş bulunmaktadır.²⁵¹

Sözleşmenin 1. maddesinde bazı tanımlara yer verilmiş ve bu çerçevede sözleşmede geçen terimlerin maddede yapılan tanımların dahilinde anlaşılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Maddede; taraflar, etkinin kaynağı olan taraf, etkilenen taraf, ilgili taraflar, planlanan faaliyet, ÇED, etki, sınıraşan etki, yetkili otorite ve kamu ayrı ayrı tanımlanmıştır. Sözgelimi, etkinin kaynağı olan taraf, zuhur etmesi öngörülen bir faaliyetin yargı yetkisi dahilinde kalan sözleşmeci taraf ya da taraflar anlamına gelmektedir. Buna mukabil, etkilenen taraf ise, planlanan bir faaliyetin sınıraşan etkisi dolayısıyla etkilenmesi muhtemel taraflar ya da sözleşmeci taraftır.

²⁴⁹ BUDAK, “Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi”, s. 31.

²⁵⁰ Johans Ebbesson, “Innovative Elements and Expected Effective Effectiveness of The 1991 EIA Convention”, **19 EIA Review**, 1999, s. 50.

²⁵¹ EBBOSON, “Innovative Elements and Expected Effective Effectiveness of The 1991 EIA Convention”, s. 53.

Yine sözleşmede etkinin kaynağı olan taraf/tafllara ve etkilenen taraf/tafllara bazı yükümlükler getirilmiştir. BUDAK, bu yükümlükleri ikiye ayırarak, şöyle özetlemektedir:

Çevresel etkinin kaynağı olan taraf/taflların yükümlükleri;

“1- Sözleşmenin ekindeki listede yer alan ve önemli sınır-ötesi çevresel etkileri olabilecek projeleri yürürlüğe koymadan veya özel sektör tarafından yapılacak bu türlü projelere izin vermeden önce ÇED yapmak. 2- Herhangi bir proje Sözleşme ekindeki listede yer almasa bile projeden etkilenen ülkelerin talebi üzerine bu projenin önemli sınır-ötesi etkileri olup olmadığı konusunu açıklığa kavuşturmak için projeden etkilenen ülke ile müzakerelere girişmek. 3- Projeden etkilenen ülkenin halkına kendi halkına verilen haklarla eşit düzeyde olmak üzere ÇED sürecine katılım olanağını tanımak. 4- Projeden etkilenen ülkeyi mümkün olan en erken aşamada ve en geç kendi halkını bilgilendirdiği aşamada, çevresel etkileri olan proje hakkında bilgilendirmek ve bu ülkeye görüşlerini bildirmesi için makul bir süre ve olanak tanımak. 5- Projeden etkilenen ülkeye, değerlendirme süreci, proje ve olası önemli sınır-ötesi çevresel etkiler konusunda bilgi vermek. 6- projeden etkilenen ülke ile işbirliği içinde projeden etkilenen ülkenin halkına proje ile ilgili görüşlerini ifade etme olanağı tanımak. 7- Projenin sınır-ötesi olası etkileri ve bu etkilerin en aza indirilmesi konusunda etkilenen ülke ile görüşmede bulunmak. 8- ÇED sonucunda verilecek proje ile ilgili nihai karar oluşturulurken, etkilenen ülkenin görüşlerinin de dikkate alınmasını sağlamak. 9- Nihai karar verildikten sonraki dönemde projenin sınır-ötesi çevresel etkileri ile ortaya çıkabilecek her türlü yeni bilgiyi projeden etkilenen ülkeye vermek. 10- Projeden etkilenen ülkenin talebi üzerine proje sonrası bir değerlendirme çalışmasının gerekli olup olmadığı konusunu bu ülke ile müzakere etmek. 11- Projeden etkilenen ülkenin projenin sınır-ötesinin ‘önemli’ olduğu görüşünde olması halinde bu etkilerin ortadan kaldırılması ya da azaltılması için alınabilecek önlemlerin neler olduğunu bu ülke ile müzakere etmek.”²⁵²

Çevresel etkilerden etkilenen taraf/taflların yükümlükleri ise;

“1- Projeyi gerçekleştirecek olan ülkeye, bu ülke tarafından kendisine yapılan bildirim üzerine verilen makul süre içinde bildirmiş olduğunu beyan ederek ÇED prosedürüne katılıp katılmayacağını bildirmek. 2- Projeyi gerçekleştirecek olan ülkenin talebi üzerine projenin kendi ülkesinin sınırları içinde yaratabileceği olası etkileri makul ölçülerde kabul edilebilecek yeterli ayrıntılar içerecek şekilde toplayıp projeyi gerçekleştirecek ülkeye vermek. 3- Projeyi gerçekleştirecek ülke ile işbirliği içerisinde kendi halkını proje hakkında bilgilendirmek ve halkın proje ile ilgili görüşlerinin ifade edilmesine olanak sağlamak. 4- Projeyi gerçekleştirecek ülkeden kendisine iletilen belgeleri kendi ülkesindeki ilgili resmi makamlara ve kamu oyunun bilgisine ulaştırarak onlardan gelen görüşleri projeyi gerçekleştiren ülkeye ulaştırmak. 5- projenin gerçekleştirilmesi konusunda karar verildikten sonra, fakat proje yatırımının yapılmasına başlanmasından önceki dönemde, projeye izin verilmesi konusundaki kararı etkileyebilecek önemde yeni bilgiler ortaya çıkarsa bu bilgileri projeyi gerçekleştirecek olan ülkeye iletmek ve kararın değiştirilmesi gerekip gerekmediği konusunda müzakereler talep etmek. 6- Projenin önemli sınır-ötesi çevresel etkiler doğuracağı sonucuna vardığı hallerde projeyi gerçekleştirecek olan ülkeyi bundan haberdar etmek ve bu etkileri ortadan kaldırmak ya da azaltmak için alınabilecek tedbirler konusunu müzakere etmek.”²⁵³

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

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

Son tahlilde, Sınırşan ÇED Sözleşmesi, başta da belirtildiği gibi, ÇED'in ulusal hukuklardaki ve bölgesel düzeydeki bazı metinlerdeki (AB ÇED Direktifi) yerini, uluslararası bir düzeye taşımıştır. Artık çevresel etkiler, uluslararası hukukta özel bir sözleşme çerçevesinde değerlendirilecektir. Devletlerin egemenlikleri altındaki sınırlarda çevreyi daha kolay korudukları bir gerçektir. Bunu egemenlik yetkilerine dayanarak kolayca sağlayabilmektedirler. Oysa bu güç, sınırların dışına çıkıldığında etkisini yitirmekte, çevrenin korunması çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bundan hareketle ifade edilirse, devletlerin sınırlarını aşan çevresel etkiler ya da kirlilik yaratan durumlar aşılmaz bir sorun olarak kalmaktadır. Sınırşan ÇED Sözleşmesi bütün bu sorunları gidermemekle birlikte, çevrenin korunmasını sağlamak yönünde atılmış önemli bir adımdır. Zira egemen devletler, çevrenin korunması pahasına, bir kısım faaliyetlerine sınır koymaktadırlar. Bu da, çevrenin korunması açısından ileri bir adım nitelendirmesini haklı çıkaran bir yaklaşımdır.

zet olarak, ÇED, uluslararası düzeyde, bazı metinlerde doğrudan diğer bazılarında ise dolaylı olarak yer almış, ama her şekilde uluslararası bir ilgiye mazhar olmuştur. Buradan hareketle, ÇED sisteminin bu kadar ilgi görmesinin altında yatan saiki, onun etkinliğinde ve kullanışlı bir araç niteliğine sahip olmasında aramak gerekmektedir. Ama gerçekte, ÇED'in bu kadar yaygınlaşmasının sebebi, çevre politikasına egemen olan önleme ilkesini uygulamaya geçiren en etkili usul olmasıdır.

4. Türk Hukukunda Çevresel Etki Değerlendirmesi

Burada böyle bir başlık açılmasının sebebi, Dördüncü Bölümde ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak incelenecek olmasına karşın, Türk hukukunda ÇED sisteminin nasıl düzenlendiğini özetleyen n-bilgi niteliğinde bir girişe yer vermektir. Bu şekilde, çalışmanın hnz başında Türk hukukunda ÇED'in yeri kısaca da olsa bilinmiş olacaktır. Bu yüzden, bu başlık altında sadece yürürlükteki ÇED Yönetmeliği esas alınarak konu incelenecektir.

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

gibi geç bir tarihi bulmuştur. Bu sebeple, ÇED'in Türk hukukudaki serüveni daha çok yenidir. Çevre Kanununa erken bir tarihte giren ÇED usulünü uygulamaya aktaracak ÇED Yönetmeliği 1993'te yayınlanmış ve bu zamana kadar geçen kısa süre zarfında üç kez yeniden yayınlanmıştır. Başka bir ifadeyle, Türk hukuk sisteminde, şimdiye kadar, ÇED'i düzenleyen dört farklı Yönetmelik çıkarılmıştır. Son ÇED Yönetmeliği, 12 Aralık 2003 tarihlidir. Bu Yönetmeliklerden son ikisinde, gözle görülür bir biçimde, ÇED sistemini AB ÇED Direktifiyle uyumlaştırma çabası vardır.

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

ÇED Yönetmeliği, AB ÇED Direktifindeki gibi, listeleme yöntemini benimsemiş ve hangi faaliyetlerin ÇED'e tabi olacağını bu listelerde göstermiştir. Yönetmelik, bir benzetmeyle söylenirse, faaliyetler arasında bir hiyerarşi kurmuş; bazı faaliyetleri daha önemli adlederek EK I'deki listede, diğer bazılarını ise, kısmen önemsiz sayarak, EK II'deki listeye dahil etmiştir. Bunun ölçütü, planlanan faaliyetin boyutları, yeri ve niteliğine göre belirlenmiştir.

Yönetmelik esas olarak, planlama aşamasındaki faaliyetin çevresel etkilerini yok edecek ya da en aza indirecek bir eylem planı şeklinde nitelendirilebilecek bir ÇED raporunun hazırlanmasını şart koşmaktadır. Bu, sürecin belki de en önemli yanıdır. Çünkü faaliyet sahibi, bu raporla, faaliyetinin çevresel etkilerine ilişkin olarak alacağı önlemleri, bir nevi taahhüt etmektedir. Başka bir ifadeyle, hazırlanan raporla, faaliyetinin sonuçları hakkında bir öngörünün sağlanması hedeflenmekte ya da hedeflenmesi gerekmektedir.

Bütün ÇED sistemlerinde olduğu gibi, Türk ÇED sisteminin de, sistemin kalbi, sürece katılımdır. Türk ÇED Yönetmeliğinde katılım, Halkın Katılımı başlığıyla

ifade edilmiş, bu başlıkta katılım şekli olarak toplantı öngörülmüş ve bundan başka muhtelif hükümlerde diğer bir katılım şekli olan yazılı görüş bildirme olanağına yer verilmiştir.

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

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

Son bir noktanın altını çizmekte yarar bulunmaktadır. ÇED sistemi Türk hukukunda her ne kadar geç uygulamaya geçirilmişse de, aslında Türkiye’nin taraf olarak usulüne uygun bir şekilde yürürlüğe koyduğu bazı uluslararası anlaşmalarda, bu usule zaten yer verildiği için ÇED’in Türk hukukunda 1993 öncesinde de uygulanma kabiliyeti bulunmaktaydı. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmalar, bu konudaki tartışmalar bir yana, kanun hükmünde sayılarak iç hukukta yer aldıkları için bağlayıcıdır. Dolayısıyla ÇED’e doğrudan ya da dolaylı olarak yer veren anlaşmalardaki düzenlemeler Türk hukukunun bir parçasıdır. Bu yüzden, ÇED hem ulusal düzenlemeler hem de iç hukuka yansımış uluslararası düzenlemelerle birlikte değerlendirilmelidir.

²⁵⁴ Bergama Davası’nın kronolojisi, 1989 yılında ilgili şirketin Enerji Bakanlığı Maden Dairesine arama ruhsatı almak için başvurusuyla başlamaktadır.

III- Tanım Denemeleri

ÇED, hem literatürde birçok yazar tarafından, hem de çeşitli düzeydeki hukuk metinlerinde tanımlanmıştır. Aşağıda bu tanımların hepsine yer vermek mümkün olmadığı gibi, gerekli de değildir. Dolayısıyla bu tanımlar, ikili bir ayırıma tabi tutularak sistematik bir şekilde aktarılmaya çalışılacaktır. Söz konusu ayırım, belli bir tasnif esas alınarak yapılmıştır. Bu tasnif, literatürün yapmış olduğu tanımlar ile hukuk metinlerinde yer alan tanımlar şeklinde formüle edilebilir.

1. Literatürde Yapılmış Olan Tanımlar

William SHEATE'in yaptığı tanıma göre, ÇED; “çevre üzerinde önemli etkileri olması muhtemel bir önerinin tanımlandığı, değerlendirildiği ve ayrıca karar-alım sürecinde yetkili otorite tarafından dikkate alındığı bir süreçtir. ÇED, önerilen yatırım ya da faaliyetin devam edip edemeyeceği hakkında alınan kararlardan önce, en erken fırsatta çevresel düşüncelerin dikkate alınmasına imkan sağlar. ÇED, tanımlanan potansiyel etkiler ışığında çevresel etkileri azaltmak ya da bertaraf etmek için önerilerin değiştirilmesini muktedir kılmaktadır.”²⁵⁵

Diğer bir tanımda, MUNN, ÇED'i; “yasama tekliflerinin, politikaların, programların, projelerin ve işletme usullerinin insan sağlığı ve selameti ile çevre üzerindeki etkilerini öngörmek ve teşhis etmek, etkiler hakkındaki bilgi-belgeleri nakletmek ve yorumlamak” şeklinde tanımlar.²⁵⁶

Başka bir tanımda ÇED, “planlamada ve karar-alımında bir araç olarak kullanılan, çevre üzerinde bir faaliyetin ya da faaliyetler dizisinin sonuçlarını öngören ve değerlendiren bir süreci” ifade etmektedir.²⁵⁷

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

²⁵⁵ SHEATE, Making An Impact: A Guide to EIA Law & Policy, s. 22.

²⁵⁶ Aktaran GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 3.

²⁵⁷ David Pritchard, “Environmental Impact Assessment: Towards Guidelines for Adoption under the Ramsar Convention”, [www.ramsar.org/archives/archives_pritchard.htm], (erişim tarihi: 21.04.2005), s. 2.

“ÇED değişik ve çok sayıdaki aşamayı kapsayan, bunların gerçekleştirilmesine ilişkin farklı zaman dilimlerine yayılmış olan, çevresel etkiler konusunda geleceğe yönelik riskli olasılıkların ve bunlara ait önlemlerin belirlenmesini ve sonuçta çevresel etkilerin kabul edilebilir bir duruma indirgenmesini hedefleyen ve bazı etkilerin kabul edilebilir düzeyde giderilemeyeceğinin gösterilerek çevresel açıdan elverişsiz yatırımların önlenmesini esas alan bir süreçtir.”²⁵⁸

Son bir tanım ise şöyledir: *“ÇED, çevreyi doğrudan ya da dolaylı olarak, olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilecek bir ya da daha fazla faaliyete ait proje için alınacak kararda esas alınmak üzere, proje konusu faaliyet(ler)in bütün çevresel etkilerinin bilimsel yöntemle ve tekniklerle irdelenmesi, bu irdelemelere göre olumsuz etkileri önlemek ya da çevreye zarar vermeyecek ölçülerde en aza indirmek için alternatif çözümlerin belirlenmesi, söz konusu proje hakkında ÇED çalışmaları sonuçlarına göre yatırım kararı alınarak faaliyet(ler)in gerçekleştirilmesi halinde, inşaat ve işletme aşamalarında ve işletmenin kapatılmasından sonra çevresel etkiler için ÇED çalışması ile belirlenen önlemlerin izlenip denetlenmesi sürecidir.”²⁵⁹*

2. Hukuki Metinlerde Yer Alan Tanımlar

Birleşik Krallık Çevre Bakanlığının yaptığı bir tanımda, ÇED şöyle tanımlanmıştır: *“ÇED, temel olarak, bir karar alınmadan önce, ilgili karar vermeye yetkili organ tarafından uygun bir şekilde değerlendirilecek, çevresel etkilerin bertaraf edilmesi ya da değiştirilmesini kapsayan ve tahmini etkilerin önemini muktedir kılacak bir şekilde sonuçların sunulduğu ve bir projenin çevresel etkilerinin müteakip niteliksel değerlendirilmesini, sistematik bir biçimde, birlikte resmedecek bir tekniktir. Çevresel değerlendirme teknikleri, hem yatırımcıya hem de çevreden sorumlu kamu otoritelerine, muhtemel etkileri en erken safhada teşhis etmek ve böylece hem projenin planlanmasının hem de karar-alımın niteliğini geliştirmek için yardım edebilir.”*

²⁵⁸ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 476.

²⁵⁹ ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 12.

Alman ÇED Kanununun Tanımlar başlıklı 2 (1). maddesinde ÇED, aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

“ÇED, projelerin onay kararı verilirken otoritelerin uyguladığı usullerin bütünsel bir parçasını temsil eder. ÇED bir projenin

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

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

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

Litvanya ÇED Kanunu ise daha kısa bir tanımla, ÇED’i, *“negatif etkilerin azaltılması ya da önlenmesi için önerilen yatırımın ve taslak önerilerin potansiyel çevresel etkisini değerlendirmek için bu kanun mucibince uyulması gereken bir usul”* olarak tanımlamıştır.

16/12/2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazatada yayınlanarak yürürlüğe giren Türk ÇED Yönetmeliği kavramın tanımına yer veren hukuki metinlerdendir. Yönetmeliğin 4. maddesinde ÇED’in tanımı şöyle yapılmıştır:

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

Bu tanımların önemi, ÇED’in sahip olduğu özellikleri belirlemekte, unsurlarının nelerden ibaret olduğunu tespit etmekte ve onun hangi temel zemin üzerine inşa edildiğini anlamakta yardımcı olmalarıdır. Buna göre, ÇED’in belli başlı unsurları şöyle sıralanabilir:

- *çevresel varlıkları korumayı amaçlar,*
- *proje şeklindeki faaliyetler için uygulanır*
- *muhtemel önemli olumsuz etkileri değerlendirir*
- *yatırımcı/faaliyet sahibi ile yetkili idare ve halkın karşı karşıya geldiği bir süreç biçiminde işler*

Bu noktada ÇED'in üzerine inşa edilen zemin kolayca tespit edilebilir. Çünkü ÇED'in, tanımlar dikkatlice incelendiğinde, iki kavramı esas aldığı görülecektir. Bu kavramlar, çevre (çevresel varlıklar) ile faaliyettir (kalkınma). O halde ÇED'in temel zeminini de *sürdürülebilir kalkınma* teşkil etmektedir. Zaten başından beri ifade edildiği gibi ÇED, çevre ile ekonomiyi uzlaştırmaya çalışan hem hukuki hem de politik bir araç/usul/süreçtir.

Bütün bunlar çerçevesinde, ÇED'e ilişkin olarak, şöyle bir kapsayıcı tanım yapılabilir:

ÇED, çevresel varlıkları doğrudan ya da dolaylı olarak, olumlu ya da olumsuz yönde önemli bir biçimde etkileyebilecek ya da etkilemesi muhtemel bir faaliyetin icra edilebilmesi için, faaliyet sahibinin ya da temsilcisinin yetkili idareye başvurusu üzerine başlatılan ve söz konusu faaliyetin çevresel etkilerinin birçok disiplinde çalışan uzmanların biraraya gelerek tetkik edildiği; tetkikin sonucunda da olumsuz çevresel etkilerin önlenmesi ve/veya çevreye zarar vermeyen, çevresel ve hukuki açıdan kabul edilebilir bir düzeyde en aza indirilmesi için alternatif çözümlerin bir raporla belirlendiği; bu belirlemenin vücut bulduğu rapor hakkında başvuru sahibi ve idare dışında halk, sivil toplum kuruluşları ve diğer ilgililer gibi üçüncü tarafların da yazılı ya da sözlü görüşlerini bildirebilmeleri için katıldıkları bir toplantının düzenlendiği; ve en nihayetinde tüm bu aşamaların sonucunda, yetkili idarenin faaliyet hakkında olumlu ya da olumsuz görüş bildiren bir idari işlem tekemmül ettiği ve tekemmül eden bu idari işlemde sonra da söz konusu faaliyetin izlenip denetlendiği, geleneksel hukuktaki karar-alma mekanizmasını değiştiren, ama belirli sonuca yönelik herhangi bir müeyyideyi de içinde barındırmadığı ileri sürülen özel bir idari usul ve politik bir süreçtir.

İKİNCİ BÖLÜM ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ'NİN TEMEL ZEMİNİ VE UNSURLARI

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

I- Genel Açıklama

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

Sürdürülebilir Kalkınma, kavram olarak, ilk kez, Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonunun 1987 yılında yayınladığı *Ortak Geleceğimiz* (Brundtland Raporu) isimli bir raporda kullanılmış²⁶² ve bu kullanım günümüze kadar süregelmiştir. Raporun en önemli özelliği, kavramın ilk ve hâlâ tek tanımına yer veren resmi belge niteliğini taşımasıdır. Raporunda sürdürülebilir kalkınma, “bugünkü kuşakların ihtiyaçlarını karşılamak için gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılama olanağını tehlikeye atmayan kalkınma” şeklinde tanımlanmıştır.²⁶³ Raporunda yer alan bu tanım, iki kavramı içermektedir: ‘*ihtiyaçlar*’ ve ‘*bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçları karşılayabilmek için çevrenin kapasitesini zorlayan teknoloji ve toplumsal örgütlenmenin mevcut durumun sınırlama düşüncesini empoze*

²⁶⁰ Ayşe Öznur Özer/Kumru Arapkırlıoğlu/Cemalettin Erol, **Plancı Gözüyle Kalkınma, Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirme**, Yayına Haz.: TMMOB, Ankara 1996, s.6.

²⁶¹ ÇED'nin SK'yı uygulamaya geçiren bir araç olduğu yönündeki görüşler için bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s.465; Ruşen Keleş/Birol Ertan, **Çevre Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi Yay., Ankara 2002, s.111; **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s.8.

²⁶² **SANDS**, Principles of International Environmental Law, s.252; **TURGUT**, Çevre Hukuku, s.175; Alan Boyle/David Freestone, “Introduction”, **International Law and Sustainable Development**, Alan Boyle/David Freestone (eds.), Oxford University Press, USA 1999, s. 5.

²⁶³ **Ortak Geleceğimiz**, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Raporu, Çev. Belkıs Çorakçı, TÇSV Yay., Ankara 1991, s.71.

etmek²⁶⁴...

Sürdürülebilir kalkınma kavramını anlayabilmek için tarihsel bir yolculuğa çıkmak gerekmektedir. Zira sürdürülebilir kalkınma kavramında yer alan kalkınma, uzun bir geçmişe sahiptir ve bu uzun geçmiş boyunca kavram çeşitli değişimlere uğrayarak şu an kullandığımız anlama evrilmiştir.

Sürdürülebilir kalkınma düşüncesinin tarihi, çevrenin korunması yönünde oldukça yakın zamanlarda artan ilginin tarihiyle paralellik göstermektedir. Ayrıca, sürdürülebilir kalkınma, insanoğlunun doğaya nasıl davrandığı konusunda da zihin açıcı bir tecrübeyi resmetmektedir. Açık bir ifadeyle söylemek gerekirse, sürdürülebilir kalkınma düşüncesinin tarihi, önce kolonyal periferiler sonra bağımsız üçüncü dünya ülkeleri içerisinde ve en nihayetinde bu yüzyıldaki periferi ülkeler üzerinde ifadesini bulan sömürgeci düşüncenin tarihiyle özdeştir. Dolayısıyla sürdürülebilir kalkınmanın özünü anlamak, sömürgeciliği anlamaktan geçmektedir. 1960'larda doğan ve 1980'lerde kavramsallaşan sürdürülebilir kalkınmanın anlaşılabilmesi için, onun geçmişini örten küfleri kazımak gerekir.

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

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

Sömürgeciliğin, “yabancı bir toprağın işgalini, o toprağın işlenmesini ve oraya göçmenlerin yerleştirilmesini”²⁶⁵ içerecek bir biçimde tanımlanması, bu olgunun antik döneme kadar geriye götürüldüğünü göstermektedir. Bundan hareketle, Batı geleneğinde sömürgeciliğin tarihinin başlangıç noktasının ne olduğu sorusu akla gelmektedir.

²⁶⁴ Ortak Geleceğimiz, s. 71.

²⁶⁵ Marc Ferro, **Fetihlerden Bağımsızlık Hareketlerine Sömürgecilik Tarihi**, Çev. Muna Cedden, İmge Kitabevi Yay., Ankara 2002, s.19.

Batı tarih geleneğinde, sömürgeciliğin, Büyük Coğrafi Keşiflerle başlatıldığı söylenmektedir.²⁶⁶ Fakat Ferro, bu düşünceyi ifade ettikten hemen sonra şu satırlara yer vermektedir: “Rusya’da toprak genişlemesiyle sömürgeleştirme hareketleri neredeyse eş anlamlıdır. Oysa Batı dünyasında bu iki sözcük titizlikle birbirinden ayrılır- denizin meydana getirdiği uzaklık kullanılarak toprak genişlemesi ulusal bir konu, denizaşırı hareketler sömürgecilik olarak anlamlandırılır. Denizin meydana getirdiği bu uzaklık iyi bir ölçüt olabilir mi? Bu noktada, İspanya ve Portekiz’in durumu sorun yaratmaktadır. Gerçekten de bu ülkelerde Amerika kıtası bir fetih ve sömürge toprağı olarak görülmektedir. Ama, la Reconquista’nın (Endülüis Emevilerinden geri alınan topraklar) en ileri sınırlarında, Granada’nın ötesinde, Rif bölgesinde ve Atlantik kıyılarında durum daha mı farklıydı? Don Sebastien’in komutasında yapılan fetihlerde Portekiz’in Algarve, yani El-Garb bölgesinden Tanca ve Mazagan’a kadar ilerlenmişti, ta ki 1578’de Alcazar’da büyük bir yenilgiyle sonuçlanan Üç Krallar çarpışmasına kadar.[...] Durum böyle olunca, sömürgeleştirme tarihini denizaşırı Büyük Keşifler’le, yani Hindistana götürecek yeni yolların araştırılmasıyla başlatmak pek mümkün görülmemektedir[...] Osmanlı İmparatorluğunu ablukaya alma gereğı ve bunun sonuçları sömürgeci yayılma olgusunun değişik boyutlarını açıklayamaz [...] Buna göre, Avrupa yayılcılığı, ‘emperyalizm’in ilk ifadesi olan Haçlı Seferleri ile başlar. Oysa Batılı gelenek Haçlı Seferlerini, tersine, aslında bir Hıristiyan toprağı olan Kutsal Toprakların İslamın elinden alınması olarak yorumlar. Olaylar nasıl yorumlanırsa yorumlansın, Avrupa sömürgecilik tarihi mutlaka Hıristiyanlığın bu yakın çevresinden başlamaktadır.”²⁶⁷

FERRO’nun haçlı seferleriyle başladığını ileri sürdüğü sömürgecilik, klasik/doğrudan sömürgeciliktir.²⁶⁸ Yüzyıllarca süren bu serüven, süreç içerisinde, sömürgeciler tarafından verimsiz bulunmuş, sömürgeciliğin bu hali onların üzerinde bir nevi yük haline gelmiştir. Bu yüzden, sömürgeciliğin doğrudan biçimi ya da klasik sömürgecik, II. Dünya Savaşı sonrasında, sermaye için büyük bir yük teşkil etmesinden ötürü tasfiye edilmiş ve bu tasfiye, adına yeni-sömürgecilik denilen, bir

²⁶⁶ FERRO, Fetihlerden Bağımsızlık Hareketlerine Sömürgecilik Tarihi, s. 19.

²⁶⁷ Bkz FERRO, Fetihlerden Bağımsızlık Hareketlerine Sömürgecilik Tarihi, s.21-24.

²⁶⁸ Bazı yazarlar klasik sömürgeciliğı, 1870-1930 yılları arasında kalan zaman diliminde göstermektedirler. Bkz. Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değışimi (Yapısal Uyarılama Politikaları)**, TODAİ Yay., Ankara 1998, s. 14. Ben Ferro’nun izini süreceğim.

dönemin başlangıcı olmuştur. Bu yeni dönemde ise, yeni bir retoriğe ihtiyaç duyulmuştur; işte bu yeni retorikğin katalizörü de, *kalkınma* şeklinde ifade edilmiştir.²⁶⁹

Sömürgeciliğin önemli bir aracı olarak kalkınma, II. Dünya savaşından sonra kullanılmasından ötürü görece yeni bir kavrammış gibi görünse de, gerçekte ilerleme ideolojisinin yeni koşullarda aldığı bir biçimdir.²⁷⁰ BAŞKAYA'nın deyişiyle, kalkınma, “[b]atı ideolojisinin, Batı burjuva geleneğinin dünyanın geri kalan bölümüne sunduğu doğrusal ilerleme, sınırsız büyüme paradigmasının bir versiyonu olarak ortaya çıkmıştı.”²⁷¹ İşte bu kalkınma anlayışı, 19. yüzyıl sömürgeciliğinin temelinde yatan hammadde ve işgücü sömürsü yerine; IMF, Dünya Bankası gibi sermaye örgütleriyle yeni bir sömürgecilik anlayışı yaratmış ve sömürüyü insan bilincine yaymıştır.²⁷² Diğer bir ifadeyle, kalkınma, artık, “yoksulluğun ve Kuzeyin hegemonyasını daimi kılmaktan daha fazlasını [...] [yapmakta,] [i]nsanların binlerce yıldır ticari sistemin tamamen dışında kalmalarını sağlayan bilgilerini, yeteneklerini ve kültürel pratiklerini de *sistemik* olarak yok etmektedir.”²⁷³

Aynı zamanda kalkınmanın bu yeni anlayışı, sömürüyü bilince yayma formülüne bir yenisini daha eklemiş, önce sadece meta olarak gördüğü çevreyi, sonraları koruma bahanesiyle az gelişmiş ülkelere karşı bir silah olarak kullanmayı tasarlamıştır. Bunun sebebini, sömürgeci devletlerin kalkınmanın devam edebilmesi için kaynaklara (çevreye) ihtiyaç olduğu gerçeğinin farkına varmış olmalarında ve bu kaynakların iktisadi aklın yeni koyduğu kurallar çerçevesinde yönetilmesini sağlamak amacıyla az gelişmiş ülkelere çevresel koruma modellerinin ithalinin zaruri olmasında aramak gerekir. Böylece, sömürgeci devletler kaynakların rasyonel olarak kullanılmasını sağlayacaklar ve dolayısıyla da kalkınmanın maddi koşulu olan çevreyi güvence altına almış olacaklardır. Söz konusu güvenceyi sağlayacak araç ise,

²⁶⁹ Bu yargı için bkz. Fikret Başkaya, “Kalkınma: Bir Efsanenin Sonu”, **Özgür Üniversite Forumu**, Sayı: 19, Temmuz-Eylül 2002, s. 18. “1940’lı yılların sonunda dillendirilmeye başlanan kalkınma, sömürgeciliğin yeni bir söylemle sürdürülmesinden başka bir şey değildir.” Bkz. BAŞKAYA, “Kalkınma: Bir Efsanenin Sonu”, s. 23.

²⁷⁰ Bu görüş için bkz. Sezgin Ata, “Sürdürülemez Bir Barbarlığa Doğru mu? Özgürlükçü Bir Topluma Doğru mu?”, **Özgür Üniversite Forumu**, Sayı: 19, Temmuz-Eylül 2002, s. 39.

²⁷¹ Fikret Başkaya, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitabevi Yay., Ankara 2000, s. 15 vd.

²⁷² ATA, “Sürdürülemez Bir Barbarlığa Doğru mu? Özgürlükçü Bir Topluma Doğru mu?”, s. 42.

²⁷³ ATA, “Sürdürülemez Bir Barbarlığa Doğru mu? Özgürlükçü Bir Topluma Doğru mu?”, s. 43.

sürdürülebilir kalkınmadır.

Gerçekte sürdürülebilir kalkınma birbiriyle karşıt iki kavramı birleştiren, yanyana getiren bir kavramdır. Bu özelliğinden ötürü, sürdürülebilir kalkınma, bir *antinomi* olarak değerlendirilmiştir.²⁷⁴ Bu bağlamda, antinomi oluşturan kavramların kalkınma ile çevreden bir başkası olmadığını söylemek gerekir. Bazı yazarlar, bu iki kavramın yan yana getirilmesinin bir tuzaktan başka bir şey olmadığını; böylece, kalkınmanın önüne hoş bir kavram olan *sürdürülebilir* ekinin eklenerek zehirli bir kavram olan kalkınmanın temize çıkarılmaya çalışıldığını ileri sürmektedirler.²⁷⁵ Başka bazı yazarların incelemelerinde ve özellikle adına üçüncü dünya ülkeleri denilen bazı ülkelerin resmi söylemlerinde, sürdürülebilir kalkınma sömürgeciliğin yeni bir aracı olarak nitelendirilmiştir.²⁷⁶

Bunun sebebi gayet açıktır; çünkü, sömürgeci devletler, şimdiye kadar kendi elleriyle ve korkunç boyutlarda doğaya zarar vermişler, onu kapitalist kâr amacıyla kullanmışlar ve en nihayetinde kapitalist faaliyetlerinde meta olarak kullandıkları doğanın artık taşıma kapasitesini aştığını fark ettikleri bir anda da, doğanın yok oluşunun kapitalist sistemin devamını tehlikeye düşüreceği endişesiyle, doğayı koruyacağını düşündükleri araçlara yönelmişlerdir. Bu iki yüzlü müdahale karşısında ise, az gelişmiş ülkeler, bu ülkelerin ileri sürdükleri her kavrama, araca ya da önleme kuşkuyla yaklaşmışlardır. Fakat hemen belirtmek gerekir ki, Güneyin bu bakış açısı doğru olmakla birlikte, bazı noktaları gözden kaçırmaktadır. Bu noktaların başında, sömürgeci devletlerin ileri sürdükleri, empoze eder gördükleri söz konusu kavramların, araçların vs.'nin aslında bu devletlerin içerisinde ortaya çıkan toplumsal bir mücadelenin ürünü ya da kazanımları olmalarıdır. O halde kavramın zehirli bir reçete olma ihtimali dışlanmadan ve fakat toplumsal bir mücadele sonucu elde edildikleri de göz önünde tutularak değerlendirilmesi

²⁷⁴ Birbiriyle anlam karşıtlığı olan iki kelimenin yan yana getirilerek kullanılmasına antinomi denilmektedir. Örneğin, “Temiz savaş, insan yüzü küreselleşme, dayanışmacı ekonomi veya sağlıklı ekonomi...İşte sürdürülebilir kalkınma bu türden bir *antinomidir*.” Bkz. Serge Latouche, “Sürdürülebilir Kalkınmaya Son. Yaşasın Birlikte Yaşanabilir Bir Dünya”, Çev. Fikret Başkaya, **Özgür Üniversite Forumu**, Sayı: 19, Temmuz-Eylül 2002, s. 27-28.

²⁷⁵ LATOUCHE, “Sürdürülebilir Kalkınmaya Son”, s. 29.

²⁷⁶ Aslında bu nitelemenin sebebini, gelişmiş ülkelerin sömürgecilik hareketlerinin görece sona ermesinden sonra bağımsızlığını kazanan sömürgelerin Batı menşeli kavramlara güvenmemesinde aramak pek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla bu niteleme, açıkça, sömürgeci *Kuzey* ile sömürülen *Güneyin* geçmişe ait pratiklerine yaslanmaktadır. Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 183-184.

gerekmektedir.

Sonuçta, sürdürülebilir kalkınmayı, yeni sömürgeciliğin bir aracı olarak itham etmek için yeteri kadar delil bulunmaktaysa da, elimizdeki deliller onu mahkum edecek boyutlarda değildir. Bu yüzden, şüphemizi saklı tutarak, en azından şimdilik, kavramın masumiyetinden yararlanmakta yarar bulunmaktadır. Zira, sürdürülebilir kalkınma, her şeye karşın, kalkınmayı dizginleyecek bazı araçlara sahiptir.

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

III-Sürdürülebilir Kalkınmanın Hukuki Çerçevesi

Sürdürülebilir Kalkınma kavramı üzerine yazılan literatür incelendiğinde, kavramın doyurucu bir tanımının yapılmadığı hakkında neredeyse bir ittifak olduğu görülecektir.²⁷⁷ Başka bir ittifak da, kavramın, *muğlak*²⁷⁸ ve *çekişmeli*²⁷⁹ yapısına ilişkindir. Bu ittifakların dayanağı, genellikle, sürdürülebilir kalkınmaya yer veren hukuki metinlerdeki düzenlemelerdir. Bu metinler, sürdürülebilir kalkınmayı hukuk metinlerinde pek sık rastlanmayan bir tarzda ele almaktalar ve kavramın tanımını yapmak yerine öğelerine göndermede bulunmaktadırlar. Fakat yine de kavramın öğelerinin açık bir tanımı yapılmadığından, içeriği boş kalmaktadır. Böyle bir yaklaşımın sebebini, belki de, sürdürülebilir kalkınmadan bahseden hukuki metinlerin çoğunun, esnek hukuk niteliğindeki düzenlemeler olmalarında aramak gerekmektedir. Şu halde esnek hukuk düzenlemeleriyle neyin kastedildiğine kısaca değinmekte yarar vardır.

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

²⁷⁸ James O'Connor, "Sürdürülebilir Kapitalizm Mümkün Mü?", **Marksizm ve Ekoloji**, Göksel N. Demirer/Metin Duran/Gökçer Özgür (der.), Öteki Yay., Ankara 2000, s. 15.

²⁷⁹ Bob Giddings/ Bill Hopwood/ Geoff O'Brien, "Environment, Economy and Society: Fitting Them Together into Sustainable Development", **10 Sustainable Development**, 2002, s. 187.

Esnek hukuk, muğlak bir fenomeni tanımladığı için paradoksal bir terim olarak değerlendirilmiştir.²⁸⁰ Paradoksal olmasının gerekçesi; katı/sert/bağlayıcı hukuk (hard law) kurallarının veya kaynaklarının, hukuken bağlayıcı yükümlülükler getirmesi şeklinde ifade edilmiştir.²⁸¹ Oysa esnek hukuk kuralları veya kaynakları, kendiliğinden hukuken bağlayıcı olmamakla birlikte, uluslararası çevre hukuku alanında önemli bir rol oynamaktadırlar. Bu kurallar veya kaynaklar, şu an için resmi olarak bağlayıcı yükümlülükler içermemekte, ancak ileride hukuken bağlayıcı olacak kuralların oluşumuna zemin hazırlamaktadırlar. Başka bir deyişle, gayri-resmi uluslararası örf-adet kurallarını²⁸² yansıtarak bağlayıcı kuralların ya da sert hukuk kurallarının yapılmasının alt yapısını hazırlama potansiyeline sahiptirler.^{283 284}

²⁸⁰ Pierre-Marie Dupuy, “Soft Law and The International Law of The Environment”, **12 Mich. J. Int’l L.**, 1990-1991, s.420; Lluís Paradell-Trius, “Principles of International Environmental Law: an Overview”, **9(2) RECIEL**, 2000, s. 94.

²⁸¹ SANDS, Principles of International Environmental Law, s. 124; DUPUY, “Soft Law and The International Environmental Law: an Overview”, s.420.

²⁸² Dikkat edilmesi gereken bir nokta, uluslararası örf-adet kurallarının Uluslararası Adalet Divanı Statüsününün 38. maddesinin 1. fıkrasına göre, bağlayıcı olan dört kaynaktan birisi olmasıdır. Bu durumda, burada kastedilen Statüde yer alan uluslararası örf-adet kuralları değildir. Kastedilen henüz bu mertebeye erişmemiş, ama gayri-resmi olarak tanınmış kurallardır. Uluslararası örf-adet kuralları, devletler ve diğer uluslararası topluluk üyeleri için bağlayıcı yükümlülükler kurabilmelerine ve antlaşmalarda ve diğer bağlayıcı kaynaklardaki yükümlülüklerin kodifikasyonunda itimat edilebilmelerine karşın, uluslararası çevre hukukunda ikincil bir öneme sahiptir. Bkz. SANDS, Principles of International Environmental Law, s. 143-144. Uluslararası örf-adet hukukunun, birisi objektif diğeri subjektif olan iki unsurun eriyip birleşmesi(fizyonu) sonucu oluştuğu söylenmekte ve bu unsurlardan objektif olanı *uygulama*, subjektif olanı da *opinio juris* şeklinde belirtilmektedir. Ayrıntılar için bkz. Lukshman Guruswamy/Brent Hendricks, **International Environmental Law**, West Pub., USA 1997, s. 26-31. BODANSKY ise, uluslararası örf-adet hukukunun önemini ve oluşumunu sınırdığı makalesinde, uluslararası örf-adet normlarının geleneksel olarak kabul edilse bile, sadece devlet davranışlarının yeknesaklaştırılması üzerine temellendirilmediği; bununla birlikte, aynı zamanda, devletlerin davranışlarında düzenlilikler de meydana getireceği şeklinde bir tartışma yapmaktadır. Daniel Bodansky, “Customary (and Not So Customary) International Environmental Law”, **3 Ind. J. Global Legal Stud.**, 1995-1996, s. 106 vd.

²⁸³ Esnek hukukun, ne salt hukuki ne de salt hukuk dışı kurallar toplamı olduğu vurgulanmaktadır. Diğer bir deyişle, esnek hukuk kuralları arada bir yerlerde kalmış kurallar toplamıdır. Bu fenomenin üç sebebi şöyle belirtilebilir: İlki, II. Dünya Savaşının sonundan beri, evrensel ve bölgesel düzeyde kollara ayrılmış bir kurumlar ağının ortaya çıkması ve gelişmesidir. Örneğin BM’e ait örgütler, bunda öncü bir rol oynamaktadır. İkincisi, dünya topluluğunu oluşturan unsurların çeşitlenmesidir. Yani, dünya ölçeğinde 1950’lerin sonlarından bu yana birçok ülkenin bağımsız devletler kurmasıdır. Son ve belki de ikinci sebeple ilişkili en önemli sebep, sürekli bilimsel ve teknolojik ilerlemeyle yaratılan yeni faaliyet alanlarının gelişimiyle sayıları gittikçe artan bağımsız devletlerin biraraya gelmesi ve buna bağlı olarak dünya ekonomisinin hızla gelişmesidir. Bu fenomen zamanla yeni uluslararası hukuk dallarının yaratılmasını gerekli kılmıştır. Uluslararası ekonomi hukuku ve uluslararası insan hakları hukuku böyle oluşmuştur. Tabii ki, esnek hukuk şeklinde.

²⁸⁴ Bir hukuk kuralının üslubunun emredici olmaması ile bir hukuku kuralının esnek hukuk kuralı niteliği taşıması arasında fark bulunmaktadır. İlki hukuken bağlayıcı olmakla birlikte, uygulayıcılara belli sınırlar çerçevesinde hareket kabiliyeti sağlarken; diğeri, niteliği gereği hukuken bağlayıcı olmamaktadır. Dolayısıyla içeriğinin esnek olması ile aracın esnek olması ayrı şeylerdir. Bkz. DUPUY, “Soft Law and The International Environmental Law: an Overview”, s.428-429.

Sürdürülebilir Kalkınmayı düzenleyen metinlerin bazıları esnek hukuk niteliğine sahip bulunmaktadır. Bu metinlerin hangileri olduğunu tespit edebilmek için kavrama açıkça veya örtülü bir şekilde göndermede bulunan hukuki metinlerin, sırasıyla, incelenmesi ve tahlil edilmesi gerekmektedir. Bu açıdan, 1972 tarihli Stockholm Bildirgesi önemlidir.

Stockholm Bildirgesi, açıkça sürdürülebilir kalkınma kavramını kullanmamış olsa da, ilk kez, çevre ile kalkınma (ekonomiden) terimlerine aynı metin içerisinde yer vermiştir.²⁸⁵ Bu anlamda, Bildirgenin 2'inci ilkesi ile 7'inci ilkesi arasında yer alan düzenlemeler incelendiğinde, sürdürülebilir kalkınma kavramının tohumlarının atıldığı ileri sürülebilir. Sürdürülebilir kalkınmanın ana temasını oluşturan ekonomi ve çevre ilişkisine, işte bu ilkelerde yer verilmiştir. Ayrıca Bildirgenin 8'inci ilkesinde, insanı merkeze alan bir yaklaşımla ekonomik ve sosyal kalkınmaya vurgu yapılmıştır. Aslında buna benzer bir yaklaşımı Bildirgenin bütününde görmek mümkündür. Çünkü 1972 gibi erken bir tarihte henüz çevre sorunları tam anlamıyla algılanmış olmadığından, çevre açısından bu nevi olumsuz hükümler Bildirgeye hakim bulunmaktadır. Fakat yine de, bununla birlikte, Bildirgede bazı olumlu düzenlemelere de yer verilmiştir. Öncelikle söylemek gerekirse; Bildirge, çevrenin korunmasını insan hakları ile bağlantı kurarak açıklayan uluslararası düzeydeki ilk önemli belge olma özelliğine sahiptir.²⁸⁶ Bildirgenin 1. ilkesi, çevre sorunsalı ile insan hakları arasındaki bağlantıyı net bir şekilde kurmuş olmakla birlikte; çevreye ilişkin temel bir insan hakkının varlığını açıkça tanımayarak, yoruma açık bir anlatım şekli benimsemiştir. Bundan ayrı olarak, Bildirge, gelecek nesiller kavramına birçok ilkesinde yer vermektedir. Bu da Bildirgenin imzalandığı tarih esas alınırca, bir hukuk metni açısından önemli bir yeniliktir. Ayrıca 19. ilke,²⁸⁷ katılımın önemine ve gerekliliğine ilişkin ilk ipuçlarını da göstermektedir. Bu yoruma benzer bir yorum,

²⁸⁵ Ayşegül Mengi/Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme (AB ve Türkiye Örneği)**, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara 2003, s. 19.

²⁸⁶ Bu yorumun kanıtını Bildirgenin 1. ilkesinde bulabiliriz: “İnsanın; hürriyet, eşitlik ve yeterli yaşam koşulları sağlayan onurlu ve rahat içinde bir çevrede yaşamak temel hakkıdır. İnsanın, bugünkü ve gelecek nesiller için çevreyi korumak ve geliştirmek için ciddi bir sorumluluğu vardır. Bu bakımdan; kayıtsız ırk ayırımı, ayırmıcılık, koloni veya diğer biçimlerde baskı, yabancı hakimiyetini destekleyen, sürekli kılan politikalar mahkum edilmiştir ve terk edilmelidir.”

²⁸⁷ Bildirgenin 19. ilkesi: *Çevreye ilişkin konularda eğitim; genç nesil kadar yaşlılar için de; korunmaya muhtaç gruplara özel önem verilerek, çevreyi koruma ve geliştirme için bütün insani boyutları dahilinde çevrenin korunması ve geliştirilmesi açısından bireyler, teşebbüsler ve toplumları nezdinde sorumlu bir icraat ve münevver bir görüşün temelini genişletmek için zaruridir[...]*

20. ilke²⁸⁸ bağlamında da yapılabilir; bu ilke, bilgi-belgelere erişime temel teşkil edebilir.

Sürdürülebilir kalkınmaya yer veren erken hukuki metinlerden birisi de, Dünya Doğa Şartıdır. Bu Şart'ın 4. ilkesinde sürdürülebilir verimlilik kavramına yer verilmiş ve bu kavram ilkede; *insanların yararlandığı ekosistemin, organizmaların, kara, deniz ve atmosfer kaynaklarının optimum sürdürülebilir verimliliğini sürdüreceği ve başaracak bir şekilde yönetilmeleri, fakat bunun ekosistemlerin ve türlerin bütünlüğünün onların birlikte varolmasını tehlikeye atmayacak tarzda yapılması gerektiği* biçiminde ifade edilmiştir.²⁸⁹ Burada kullanılan sürdürülebilir kavramının, şu anda kullanılan sürdürülebilirlik kavramının temellerini attığı ileri sürülmüştür.²⁹⁰ Tanımdan da anlaşılacağı gibi, sürdürülebilirlik iktisadi bir kavramla, yani verimlilikle ve hatta optimum verimlilik kavramlarıyla birlikte kullanılmıştır. Bu da kavramın henüz ekonominin dilinden kurtulamadığını göstermektedir.

Kavramın dünya ölçeğinde tanınması ise, Ortak Geleceğimiz Raporu sayesinde olmuştur. Ortak Geleceğimiz Raporunun temel önerilerinden birisinin, “çok taraflılığa yeni boyutlar getirilmesi gerekliliği” olduğu söylenmektedir.²⁹¹ Raporda sürdürülebilir kalkınma bir değişim süreci olarak gösterilmiştir. Bu değişim süreci, “[...] içinde kaynakların kullanımı, yatırımların yönlendirilmesi, teknolojik gelişmenin yönünün seçilmesi ve kurumsal değişikliklerin hep uyum içinde ve insanlığın bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentilerini karşılama potansiyelini zenginleştirici olmalıdır.”²⁹² Brundtland Raporunda sürdürülebilir kalkınma iki farklı anlamda kullanılmıştır; bunlardan birisi, terimi, eko-kalkınmanın bazı unsurlarını ve rasyonel kalkınma kavramlarını içeren her an dağılmaya müsait bir biçimde toplanmış bir grup ideanın üzerine zamklanmış bir etiket şeklinde kullanırken; diğeri,

²⁸⁸ Bildirgenin 20. ilkesi: *Ulusal ve uluslararası çevre sorunlarının sebepleri ve sonuçları konusunda bütün milletlerde, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde bilimsel araştırmalar ve gelişmeler teşvik edilmelidir. Bu bağlamda, çevre sorunlarının çözümünü kolaylaştırmak için güncel, bilimsel bilgi-belgenin serbest akışı ve tecrübenin transferi desteklenmeli ve yardım edilmelidir. Çevre teknolojileri, geliştirmekte olan ülkelere, bu teknolojilerin yayılmasını teşvik edecek ve ekonomik yük getirmeyecek koşullarla sağlanmalıdır.*

²⁸⁹ **UN World Charter for Nature**, A/RES/37/7, 28 October 1982.

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

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

²⁹² **Ortak Geleceğimiz**, s. 75.

terimi, sosyal adalete vurgu yaparak kullanmaktadır.²⁹³ Bruntland Raporunun asıl önemi bu ikinci anlayışta ortaya çıkmaktadır. İkinci tanım, kuşaklar-arası eşitlik ile kuşaklar-içi eşitlik düşüncelerini içinde barındırmaktadır. Kuşaklar-içi eşitlik, gelecek kuşakların seçim haklarını korumak için kalkınmayı sınırlamakta; kuşaklar-arası eşitlik ise, şimdiki kuşakların ihtiyaçlarını karşılamayı taahhüt etmektedir. Kuşaklar-içi eşitlik, bu kuşakta yer alan herkesin ihtiyaçlarının karşılanması demektir.²⁹⁴ Yukarıda da belirtildiği gibi, Rapor, sürdürülebilir kalkınma kavramının ilk ve hala tek tanımını yapmış bulunmaktadır.

Ortak Geleceğimizden yaklaşık beş yıl sonra, Stockholm Konferansının yıl dönümünde, o zamana kadar yapılan en geniş katılımlı Konferans olan Rio Konferansı yapılmış ve bu konferansın sonunda, adına Rio Metinleri de denilen, beş temel belge varlık kazanmıştır. Bu metinler, Rio Bildirgesi, Gündem 21, Orman İlkeleri, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesidir. Bu metinlerden Rio Bildirgesi genel ilkelere yer vermiş, bu ilkelerin uygulanma planını da Gündem 21 oluşturmuştur.²⁹⁵ Rio Bildirgesinde, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmek için yapılması gerekenlere değinilmiştir.²⁹⁶ Bildirgenin ilk ilkesi incelendiğinde, Stockholm'e kıyasla daha güçlü bir insan merkezli yaklaşımın benimsendiği söylenebilir. Ayrıca 2. ilkede yer alan, "Devletler[...]kendi çevre ve kalkınma politikalarına uygun olarak kendi doğal kaynaklarını kullanma hakkına sahiptir[...]" ifadesi eleştirilmiş; bu eleştirinin gerekçesi olarak da, yeni küreselleşme sloganıyla hazırlanmış bir Konferansın, geleneksel egemenlik anlayışını esas alarak mevcut sistemini kurması gösterilmiştir.²⁹⁷ Her şeyden tuhafı, Bildirgenin, çevre hakkından doğrudan ya da dolaylı olarak bahsetmemesine karşın, kalkınma hakkından 3. ilkede açıkça bahsetmiş olmasıdır. Bu da Rio Bildirgesi hakkında Stockholmden daha geriye atılmış bir adım olduğu şeklinde yorumlar yapılmasına neden olmaktadır.²⁹⁸

²⁹³ Michael Mc Closkey, "The Emperor Has No Clothes: The Conundrum of Sustainable Development", **9 Duke Envtl. L. & Pol'y F.**, 1998-1999, s. 153.

²⁹⁴ **Mc CLOSKEY**, "The Emperror Has No Clothes", s. 154.

²⁹⁵ **MENGİ/ALGAN**, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 22.

²⁹⁶ Bunları, 4., 5., 7., 8., 9., 10., 12., 20., 21., 22., 24. ve 27. ilkelerde bulmak mümkündür.

²⁹⁷ Bu eleştiri için bkz. Ileana Porras, "The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation", **Greening International Law**, Phillippe Sands (ed.), Earthscan Publications, London 1996, s.21-22.

²⁹⁸ Marc Pallemarts, "Stockholm'den Rio'ya Uluslararası Çevre Hukuku: Geleceğe Doğru Geri Adım

Rio Konferansından sonra, konferansta alınan kararların uygulanmasını sağlamak için küresel düzeyde oluşturulan izleme sürecini gerçekleştirecek kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu bu çerçevede kurulmuş organlardan biridir.²⁹⁹ Konferanstan sonraki dönemde, küresel ölçekte çeşitli zirveler yapılmış ve bu zirvelerde sürdürülebilir kalkınma politikaları hakkında kararlar alınmıştır.³⁰⁰ Bu zirvelerden özellikle Rio + 5 önemlidir. 23-28 Haziran 1997 tarihinde gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 19. Özel Oturumu Rio+5 olarak anılmaktadır. Bu oturumun raporunda, “gelişmiş ülkelerin bazılarında sürdürülebilir gelişme politikalarının uygulanmasında kaydedilen bazı ilerlemelere karşın, küresel düzeyde ve özellikle de gelişme yolundaki ülkeler açısından çevre ve gelişme sorunlarının devam ettiği, küreselleşmenin kimi ülkelerde göreceli iyileşmelere yol açtığı ancak yine gelişmekte ülkelerin bir çoğunda yoksulluğu arttırdığı, gelişme yolundaki ülkelerde Gündem 21’in uygulanması için sağlanması öngörülen hedeflerin çok gerisinde kaldığı ve gelişmiş ülkelerle gelişme yolundaki ülkeler arasındaki teknolojik uçurumun genişlediğine dair tespitler yer almaktadır.”³⁰¹

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun Rio + 5 oturumundan henüz üç yıl sonra, başka bir zirve daha yapılmıştır. Milenyum Zivesi olarak anılan bu toplantının sonucunda Milenyum Bildirgesi kabul edilmiştir. Bildirgenin 6. ilkesinde, sürdürülebilir kalkınma ilkesine yer verilmiştir. Buna göre, “sürdürülebilir gelişme ilkesi doğrultusunda tüm canlı türlerinin ve doğal kaynakların yönetimine özen gösterilmelidir. Doğanın bize sunduğu sonsuz zenginlikler ancak bu yolla korunabilir ve gelecek kuşaklara aktarılabilir. Bugünkü sürdürülemez üretim ve tüketim alışkanlıkları, kendi esenliğimiz ve çocuklarımızın esenliği adına değiştirilmelidir.”³⁰²

Sürdürülebilir Kalkınmaya ilişkin olarak son bir zirve; Birleşmiş Milletler

Mı?”, Çev. Bülent Duru, AÜSBFD, Cemal Mihçioğluna Armağan, Cilt: 52, Sayı: 1-4, 1997, s. 613 vd.

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

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

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

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

Sürdürülebilir Kalkınma (Johannesburg) Zirvesidir. Zirve, 26 Ağustos-4 Eylül 2002 tarihleri arasında Johannesburg'da düzenlenmiş, zirvede Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan *Küresel Meydan Okuma, Küresel Fırsat* (Global Challenge, Global Opportunity) adlı bir rapor sunulmuştur.³⁰³ Bu zirvenin sonunda, Sürdürülebilir Kalkınma Politik Bildirgesi kabul edilmiştir. Bu Bildirge, sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin olarak kabul edilen son bildirgedir. Bildirgede sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirileceği yönünde taahhütler yinelenmiş ve bunun için eşitlikçi ve insancıl bir toplum oluşturulması için gerekli olan ortak yükümlülükler vurgu yapılmıştır. Ayrıca Bildirgede, “[s]ürdürülebilir gelişmenin temel direği olarak nitelendirilen ekonomik gelişme, sosyal gelişme ile çevrenin korunmasına ilişkin sorumlulukların yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerde gerçekleştirilmesinde de ortak bir sorumluluk taşındığı vurgulanmıştır.”³⁰⁴

Bu başlık altında, sürdürülebilir kalkınmanın hukuki çerçevesi, onunla ilgili kavramlara ve onu düzenleyen hukuki metinlere yer vererek açıklamaya çalışılmıştır. Aşağıda ise, sürdürülebilir kalkınmayı uygulamaya geçiren ÇED usulüne özel olarak yer ayrılacaktır. Diğer bir deyişle, sürdürülebilir kalkınma ÇED üzerinden okunacaktır. Zira sürdürülebilir kalkınmanın ÇED'in temel zeminini teşkil ettiği ne kadar doğrudur, ÇED'in de sürdürülebilir kalkınmayı uygulamaya geçiren en önemli araç olduğu o kadar doğrudur.

³⁰³ Bkz. MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 60-61.

³⁰⁴ MENGİ/ALGAN, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, s. 62.

IV-Sürdürülebilir Kalkınmayı Uygulamaya Geçiren Maddi ve Usuli Bir Hukuki Araç Olarak ÇED

Rio Konferansından bu yana, birçok hukukçu akademisyen sürdürülebilir kalkınmanın hukuki ilkelerini teşhis etme yönünde uğraş vermiştir.³⁰⁵ Hemen baştan belirtmek gerekirse, diğer ilkelerin yanında, ÇED’de, bu ilkelerden birisini teşkil etmektedir.³⁰⁶ Bu yüzden sürdürülebilir kalkınma, çevre hukukunda kullanılan diğer bazı ilkelerin gerçekleştirmeye çalıştığı bir hedef olarak ileri sürülmüştür. ÇED’in, çevresel karar alım süreci ile yatırıma ilişkin karar alım sürecini bütünleştiren bir araç olarak sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştireceği düşünülmüştür. Bazı yazarlar, ÇED’i sürdürülebilir kalkınmayı ulusal düzeyde uygulamaya geçiren ve alınan kararlara meşruluk kazandırma işlevine sahip, usuli bir görünüm (unsur) olarak kabul etmişlerdir.³⁰⁷ ÇED’in usulü bir görünüm olarak değerlendirilmesine benzer bir yaklaşım, onun bir araç olarak değerlendirilmesinde de görülebilir.³⁰⁸ Demek ki her iki görüşte de, ÇED, öze ya da maddi içeriğe ilişkin olarak görülmemiştir. Aslında ÇED, ilk başta, endüstriyel yatırım hakkındaki kararlara şekil vererek kirliliğin kontrol edilmesine yardım edecek ve böylece çevre hukukunun teknik işlevini yerine getirecek bir araç olarak düşünülmüş; ancak daha sonra sürdürülebilir kalkınma ilkesinin uygulamaya konulmasında etkin bir role sahip olmuştur.³⁰⁹

Rio konferansından sonra hayat bulan metinlerde ÇED açıkça yer almış; yine bu açıkça yer alma, ÇED’in bir araç olma özelliğine vurgu yaparak olmuştur. Yukarıda da bahsedilen bu metinlerden birisi olan Rio Bildirgesinin 17. ilkesinde ÇED, “ulusal bir araç olarak çevresel etki değerlendirmesi çevreye önemli derecede zarar verici nitelikte ve uzman ulusal otoritenin kararına bağlı olan faaliyetler için yapılacaktır” hükmüyle kabul edilmiştir. Görüleceği üzere, ÇED burada ulusal bir araç olarak nitelendirilmiş ve ulusal düzeyde uygulanması için o ülkenin iç hukukunda yetkili olan otoritenin uygulama yönünde bir karar vermesi şartına

³⁰⁵ MORONG, “From Rio to Johannesburg: Reflection on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development”, s. 59.

³⁰⁶ SANDS, Principles of International Environmental Law, s. 799-780.

³⁰⁷ BOYLE/FREESTONE, “Introduction”, s. 15- 16.

³⁰⁸ ÇED’i bir araç olarak açıkça değerlendiren görüşler için bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 465; KELEŞ/ERTAN, ÇevreHukukuna Giriş, s. 111; GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s.8.

³⁰⁹ HOLDER, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 56.

bağlanmıştır. Aynı şekilde Gündem 21'in metninin içindeki birçok yerde, ÇED, sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek ve onun politikalarını uygulamaya geçirmek için önemli bir metod ve araç olarak dillendirilmiştir.³¹⁰ Benzer bir düzenleme şekli, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesinde de görülmektedir. Sözleşmenin 14/1(a) maddesinde, biyolojik çeşitlilik için önemli olumsuz etkiler doğurması muhtemel proje önerilerinin, olumsuz etkilerini engellemeye ya da en az düzeye indirmeye yönelik olarak ÇED'e tabi tutulması gerekliliğinden bahsedilmekte, bunun sağlanması yükümlülüğü akit devletlerin her birine ayrı ayrı verilmektedir. Bununla birlikte aynı hükümde, bu işleyişe halkın da katılması öngörülmüş bulunmaktadır. Son olarak, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin de ÇED'e yer verdiğine değinilebilir. Sözleşmenin *Taahhütler* başlıklı 4. maddesinde, “[i]klim değişikliğini azaltmak ve değişikliğe uyum sağlamak amacıyla alınan önlemler ve uygulanan projelerin ekonomi, halk sağlığı ve çevre kalitesi üzerinde zararlı etkilerini en aza indirmek amacıyla, örneğin ulusal düzeyde hazırlanacak etki değerlendirmeleriyle, uygun metodlar uygulamak suretiyle, iklim değişikliği mülahazalarını kendi sosyal, ekonomik ve çevresel politikalar ve eylemleri çerçevesinde mümkün olan en geniş şekilde dikkate alacaklardır” hükmüyle ÇED'in düzenlendiği ileri sürülebilir. Aynı anlayışla, Barselona Sözleşmesinde de ÇED'e yer verilmiştir.

Söz konusu metinlerden de görüleceği üzere ÇED, sürdürülebilir kalkınma politikalarını uygulamaya aktarmak için tasarlanmış ve deyim yerindeyse onun ete kemiğe bürünmüş şekli olarak değerlendirilebilir. Çünkü ÇED, tıpkı sürdürülebilir kalkınma gibi, çevre ile ekonomiyi (kalkınmayı) uzlaştırıcı bir işlev görmektedir. Ama bu işlevi sürdürülebilir kalkınma'yı uygulamaya aktararak yerine getirmektedir. Başka bir deyişle ÇED'in, sürdürülebilir kalkınma politikalarının hukuki bir aracı olarak tasarlandığı çok açıktır. ÇED'in bir uygulama aracı tartışmasız kabul edildiğinde başka bir sorun daha gündeme gelmektedir. O da, ÇED'in usuli bir araç mı, yoksa maddi (içeriğe bağlı) bir araç mı olduğudur. Daha açıkça söylenmek gerekirse, ÇED, sadece faaliyetlerin çevre üzerinde olumsuz etkilere sahip olup olmadığını belli koşullar çerçevesinde değerlendiren bir güvence (sigorta)den ibaret midir?

³¹⁰ Örnek olarak, Gündem 21'in çeşitli paragraflarına bakılabilir.

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

Açıkça söylemek gerekirse, ÇED, hem maddi hem de usuli bir araç niteliğine aynı anda sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla, ÇED değerlendirilirken her iki boyutu da göz önünde tutulmalıdır.

§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN UNSURLARI

I- Çevresel Varlıklar³¹¹

Çevre, birçok farklı disiplin tarafından, o disiplinin kendi terminoloji içinde tanımlanmaktadır. Tanımlar,³¹² genellikle, açıkladıkları kavramların kapsamlarını da belirlemiş oldukları için, bir kısım unsuru dışlamak zorundadırlar. Dolayısıyla her tanım veya tanımlama girişimi, bazı noktaları dışta bırakmak zorunda kalacaktır. Bu zorunluluk, hukuk söz konusu olduğunda daha belirgin bir hal almaktadır. Şu halde herhangi bir kavramı tanımlamak zorunda olan hukuki bir metin, hukuk dünyasında varlık kazandıracığı bir kavramın tanımına yer verirken, varlık kazandırdığı kavramın ve unsurlarının dışındaki diğer bazı kavram ve unsurları dışta bırakmayı peşinen öngörmüş demektir.³¹³ Eğer hukuki bir metin, tanımını yaptığı bir kavramın kapsamını geniş tutuyorsa; bu, söz konusu kavramın hukuken korunmasına azami bir önem verildiğini göstermektedir. Gündelik yaşamlarımızda ve hukuk dışındaki diğer bilim dallarında sıklıkla kullanılan kavramlar, hukuk buna ancak bir değer atfettiği zaman, hukuki açıdan bizlerin davranışlarını sınırlandırıcı ya da özgürleştirici bir

³¹¹ Bu çalışmada, çevresel varlıklar kavramı çevre kavramına denk gelecek şekilde, geniş anlamda, kullanılacaktır. Aynı şekilde *varlık* terimi de hem canlı hem de cansız varlıkları niteleyecek bir anlamı ifade edecektir.

³¹² “Tanım, aynı zamanda belirli bilim alanı içinde temel alacağımız bir kavramı belirlemekte başlangıç noktasıdır.” Bkz. Yasemin Işıktaç, **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999, s. 13. KEYMAN’a göre tanımlar, bilimsel gerçekleri tasvir eden ve açıklayan ifade biçimleri olarak kabul edilmemelidirler. “[T]anımlama, tıpkı isim verme gibi, bir nesneyi belirlemenin ve bunu diğerlerinden ayırmanın bir aracı olarak kalmamakta; ayrıca o nesnenin daha ileri derece ve aşamada bir anlatımı haline dönüşmektedir. Gerçekten de tanım, iki görevi birden yerine getirmektedir; tanım her şeyden evvel, bir kelimenin alışılmış kullanma biçimi hakkında bilgi vermekte, aynı zamanda, bu kelimenin anlattığı nesne konusunda da bir şeyler öğretmektedir.” Bkz. Selahattin Keyman, “Hukukta Bir Tanım Denemesi”, **Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramları İncelemeleri**, Hayrettin Ökçesiz (haz.), Alkım Yay., İstanbul 1997, s.182. Tanımlama ve tanımlar, modernite kuramı açısından da değerlendirilebilir. Çünkü modern devletin ve modern aklın egemenliği, tanımlama ve tanımları sabitleme iktidarındır. Bu sebeple, hem iktidardan bağımsızlaşarak kendini tanımlamaya çalışan, hem de iktidarın tanımlanmasından kaçan her şey anormaldir, bir meydan okumadır yahut sapkındır. Dolayısıyla bu anormallikler, meydan okumalar veya sapkınlıklar, ancak tanımlama, yani düzenin inşası sayesinde yok edilebilir. Düzenin inşası modernliğin temelidir; bu da, hukukta kendisine yer bulmaktadır. Kısaca düzenlilik, hukuk olarak düşünülebilir. Bu konuda bkz. BAUMAN, Modernlik ve Müphemlik, s. 19.

³¹³ İŞIKTAÇ, Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması, s. 14. “[T]anım, her şeyden evvel, bir bilim dalının alanını göstermek; bunun yanında ayrıca, o kavramın ne anlamda kullanılmasının önerildiğini göstermek bakımından yarar sağlar. [...] Kavramların açıklanması ve tahlili, bütün hukuk düşüncesinin ortak uğraşısı ve özelliğidir.” Bkz. KEYMAN, “Hukukta Bir Tanım Denemesi.”, s. 183-184.

işleve sahip olmaktadır. Çünkü bu halde hukuk, hareket kabiliyetimizin çerçevesini çizmiş, çizdiği bu sınırlara uyup uymamak konusunda, bizleri- özneleri- iradeleri ile baş başa bırakmıştır.³¹⁴

Özneleri iradeleri ile baş başa bırakan hukuk, çizmiş olduğu çerçevenin dışına çıkıldığında, yani ihlal gerçekleştiğinde, hazır bulundurduğu yaptırımları devreye sokarak bozulan düzeni tekrar kurmaktadır. Bunu başarabilmek için, hukuksal metinlerde hukuki çerçeveyi temsil eden *tanımlara* ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin, Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinin somutlaştığı hukuksal metinlerde, çevrenin korunması amacının sağlanabilmesi için, yaptırımların ölçüsüne temel teşkil edecek *tanımlamalar*'a gitmek gerekmektedir. Hukuk metinlerinde yer alan tanımlar, hukuksal korumanın kapsamını belirlemekte ve hukuku uygulayacak olanlara öngörü sağlamaktadır. İşte bu nedenlerle, Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinin iyi bir şekilde işleyebilmesi için, 'çevresel varlıklar' kavramının- ve diğer kavramları- sınırlarının hukuksal metinlerde belirtilmesi gerekmektedir. Ancak burada bir noktanın altını çizmekte yarar vardır. Hukuk metinlerinde yer verilen tanımlar, yukarıda da ifade edildiği gibi, hukuki belirliliği sağlamanın yanında, ayrıca kavramların kapsamlarını da daraltabilmektedir. Bu noktada karşılaşılabilecek bir tehlike, tanımlanarak kavramların kapsamları daralırken, paralelinde bu kavramlarda somutlaşan kimi değerlerin koruma düzeylerinde bir azalma meydana gelme olasılığıdır. Bu tehlikeyi çevre hukukuna uyarlısak denilebilir ki; belirliliği sağlamak adına hukuki metinlerde tanımlara yer verilirken, çevrenin korunması amacına ters düşecek düzenlemeler de vücut bulabilir. Bu tehlikeyi aşmanın bir yolu, geleneksel hukuk kavramları ile çevre hukukunun kendine özgü kavramları arasındaki dengeyi kurmaya çalışmaktır. Söz konusu denge arayışı, 'çevresel varlıklar' kavramının korunma düzeyini, ÇED'in etkinliğini ve ilgililerin menfaatlerini yakından ilgilendirecektir. Ayrıca, hukuksal metinlerde yer verilen tanımlar, geniş yoruma müsait oldukları ölçüde kapsamı daraltmamış olacak ve

³¹⁴ Buna hukuk terminolojisinde, *hukuki öngörülebilirlik* denilmektedir. Hukuki öngörülebilirlik, bireylerin hukukun gerekli kıldıklarını önceden bilmelerini ve bu doğrultuda davranışlarını düzenlemelerini sağlamaktadır. Bireyler, öngördükleri kurallara uyup uymamak konusunda serbesttirler. Bkz. Gülriz Özkök, "Hukuki Belirsizlik Problemi Üzerine", *AÜHF*, Cilt: 51, Sayı: 2, 2002, s. 7.

özellikle yargı içtihatlarında³¹⁵ çevrenin korunması amacına uygun bir biçimde somutlaşacaklardır. Öyleyse, çevresel varlıklar kavramının ÇED süreci açısından taşıdığı önem çerçevesinde, hukuksal metinlerde ve literatürde nasıl tanımlandığı, tanımın boyutları, benzeri kavramlarla olan ilişkisi açısından değerlendirilmesi gerekliliği adeta kendini dayatmaktadır.

Çevresel varlıklar ile ilgili bir tanım yapmayı deneyen çalışmalar, genellikle, iki noktaya odaklanır. Bu noktalardan ilki, ilk bakışta her ne kadar kolay ve anlaşılır görünür olursa olsun, aslında kavramın çok karmaşık olmasına odaklanırken;³¹⁶ diğer nokta, kavramın genel ve geniş bir anlam taşımasına odaklanmaktadır.³¹⁷ Çevresel varlıklar, sınırlı bir alana gönderme yapılarak tanımlanabileceği gibi, “neredeyse sonsuz mekânı ve faktörleri”³¹⁸ de tanımlamak için kullanılabilir. Çevresel varlıklar, teknik nitelikli literatür³¹⁹ ve sosyal bilimlere ait yazın tarafından tanımlanmış;

³¹⁵ Bu noktada bir sorun hâsıl olmaktadır. Hukuk teorisinde sıklıkla tartışıldığı söylenen, hukuk kuralları ile yargı kararları arasındaki ilişkide, hukuki belirsizlik önem arz etmektedir. Hukuki belirsizlik, “kökenini *Gadamer*’de bulan bir ayırımı dayanarak ortaya konulabilir. Bu ayırım, hukukun belirsizliği, ilk olarak hukuk metninin belirsiz olmasına dayanırken, ikinci olarak hukuk normunun somut davalara uygulanması sırasında norma verilecek anlam çerçevesinde ortaya çıkabilmektedir[...] Hart’a göre [...] [h]ukuk kurallarıyla ilgili belirsizlik, ya kullanılan dilin belirsiz olmasından, ya da hukuk kurallarında yer verilen makullük, hakkaniyet gibi genel standartlardan kaynaklanmaktadır.” Bu konu için bkz. ÖZKÖK, “Hukuki Belirsizlik Problemi Üzerine”, s. 2-3. İchtihatların belirleyiciliği, özellikle idari yargıda önem arz etmektedir. Çünkü idari yargı, içtihatlarla dayalı olarak gelişmiştir. İdari yargı içtihatları, “İdare Hukukuna hayat veren, İdare Hukukunu yaratan gerçek hukuk kurallarıdır.” Bkz. Celal Erkut, **Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi)**, Kavram Yay., İstanbul 1996, s.22.

³¹⁶ Örnek olarak bkz. KELEŞ/ HAMAMCI, Çevrebilim, s. 27.

³¹⁷ Bu konuda bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s.73. Ayrıca bkz. Alexandre Kiss/ Dinah Shelton, **Manual of European Environmental Law**, 2. Ed., Cambridge University Press, UK 1997, s. 4; Şeref Ertaş, **Çevre Hukuku**, DEÜHF Yay., İzmir 1997, s. 57. Erişgin’e göre, “[...]çevreden, canlı yaşamının, özellikle de insan yaşamının sürdürülebilmesi için zorunlu doğal gereksinimler olan toprak, hava, su öğelerinden oluşan biyosfer içerisine, bu öğelerin hem birbirleriyle hem de kişi ile ilişkilerini anlamak gerekmektedir.” Bkz. ERİŞGİN, Çevre Kirleniminin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağlı, s. 39-40.

³¹⁸ KISS/SHELTON, **Manual of European Environmental Law**, s. 4. Bu “sonsuz mekan ve faktör” nitelemesi aslında bir sorunun da gündeme getirmektedir ki, bu da terimin tanımlanmasının ileride bir çok zorluğu beraberinde getireceği şeklinde ifade edilebilir. BIRNIE/BOYLE’ a göre, “böyle muğlak bir terimin alanını sınırlamak ve belirlemek zordur.” BIRNIE/BOYLE, **International Law & The Environment**, s.3.

³¹⁹ Teknik nitelikli literatür, genel bir belirlemeyle, kavramı ekolojiyi ve doğal kaynakları hem kapsayacak bir şekilde, hem de ayrı ayrı başlıklar halinde açıklamaktadır. “Çevre, bir organizmanın var olduğu ortam ya da koşullar[dır]. Bu çevre doğal fiziksel öğeleri, ayrıca organizmanın etkilediği insan ürünü koşulları içerir. Doğal Kaynaklar, çevrede doğal olarak gerçekleşen su, hava ve gaz gibi kaynaklardır. Ekoloji, organizmaların birbirleriyle ve çevreleriyle olan ilişkileri inceleyen bilim dalı[dır].” Bkz. **Çevre Terimleri Sözlüğü**, Haz. Ferzan Bayramoğlu Yıldırım, 2. Baskı, IULA-EMME, İstanbul 1995, s. 20, 27, 31. Ayrıca, “Çevre, belirli bir zamanda dolaylı ya da dolaysız olarak kişiyi etkileyen, ferdin maddi ve manevi gelişmesini ve yaşam koşullarını belirleyen biyolojik, coğrafi ve toplumsal etkenlerin toplamıdır. Çevre, günümüzde doğal, ekonomik ve kültürel değerlerin bir

özellikle, sosyal bilimlere ait yazın tarafından yapılan tanımlama girişiminde, teknik nitelikli literatürle benzer bir biçimde, çevre kavramının tanımı, kapsamına³²⁰ ya da benzeri³²¹ kavramlara yer verilerek oluşturulmuştur. Teknik nitelikteki literatürde ve doktrinde yapılan bu tanımlardan başka, hukuksal metinlerde ve yargı kararlarında da kavram yer almıştır. Hukuksal metinlerde yapılan tanımlar,³²² çoğu kez, genel/geniş bir tanım vererek³²³ bütün unsurları kapsama kaygısıyla değil; bunun yerine, bazen

bütünü olarak ele alınmakta ve bunlar arasındaki karşılıklı etkileşim gözetilmekte; içerdiği temel unsurlar olan insanla birlikte bütün canlı ve cansız varlıklarla; canlı varlıkların her çeşit eylem ve davranışlarını etkileyen fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal nitelikteki etkenlerin bütünü olarak değerlendirilmektedir. Doğal kaynaklar, var olması, değişmesi ve gelişmesi; insanların bilinçli eylemlerini gerektirmeyen varlıklar ve nesnelere. Ekoloji, canlı ve cansızların birbirleriyle ve çevreleriyle olan ilişkilerini inceleyen bilim dalıdır.” Bkz. **Ansiklopedik Çevre Sözlüğü**, Türkiye Çevre Vakfı Yay., Ankara 2001, s.100, 133, 139.

³²⁰ Keleş ve Hamamcı, *çevre kavramı* genel başlığı altında, *tanımın kapsamı* alt-başlığı çerçevesinde çevreyi, ekoloji, doğa, yaşam kalitesi ve ortak mal ile ilişkilendirirler. Bkz. **KELEŞ/HAMAMCI**, Çevrebilim, s. 34-37.

³²¹ Keleş ve Ertan, çevre kavramını açıklarlarken, Keleş ve Hamamcı'nın çalışmalarında kullandıkları kavramları, onlardan farklı olarak, çevre kavramı başlığı yerine *çevre benzeri kavramlar* başlığı altında incelemişlerdir. Bkz. **KELEŞ/ERTAN**, Çevre Hukukuna Giriş, s. 16-17. GÜNEŞ/ÇOŞKUN ise, çevre kavramının unsurlarına yer vermektedirler. Bu unsurlar; su, hava, toprak ve flora ve faunadır. Bkz. **GÜNEŞ/ÇOŞKUN**, Çevre Hukuku, s. 8-11.

³²² Çevresel varlıklar ile ilgili hukuki tanımlar iki açıdan önemlidir. Genel bir açıdan bakıldığında, çevresel varlıklar kavramı ile hukuki öznenin (konunun) alanının ve ulusal ya da uluslararası örgütlerin yetkilerinin tanımlanmış olduğu görülecektir. Daha dar açıdan konuya bakıldığında ise, çevrenin tanımı sayesinde, çevresel zarardan dolayı sorumluluğa ilişkin kuralların oluşturulması için gösterilen çabaların muayyen öneminin üstlenildiğini söylemek pek yanlış olmayacaktır. Çevresel varlıkların hukuki tanımı, bilimsel kategorileşmeyi ve gruplaşmayı yansıttığı kadar, kültürel ve ekonomiye ait düşünceleri içine alan politik faaliyetleri de yansıtmaktadır. Bilimsel tanımlar, politik süreçler tarafından dönüştürülerek hukuki metinlerde yer alan tanımlar haline getirilmektedir. Ancak hukuksal tanımların da, çeşitli hukuki metinler temel alındığında, farklılaştığı söylenebilir. Böylece çevre/çevresel varlıkları korumaya yönelik tedbirlerin uygulama alanları da sınırlandırılabilir. Bkz. **SANDS**, Principles of International Environmental Law, s.15-16.

³²³ Böyle geniş bir tanım örneğine, 1993'ten 2003'e kadar dört kez yenilenen (1993, 1997, 2002 ve 2003) ÇED Yönetmeliklerinde yer verilmiştir: “Çevre, canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde buldukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamı ifade eder.” Nükhet Turgut'a göre bu tanımın, “geniş olmasının yanısıra insan merkezli değil de ekolojik bakış açısını yansıtmamasının temel nedenini ÇED aracından beklenen işlevde aramak gerekir.” Bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 77. Yürürlükte olan Çevre Kanununun 2. maddesinin tanımlar kısmında, çevrenin tanımı yapılmamıştı. Ancak ÇED Yönetmeliğindeki tanım, 2872 sayılı Çevre Kanununu değiştiren 5491 sayılı Kanununun 2. maddesiyle Çevre Kanununa eklenmiştir. Çevrenin geniş tanımlanmasının bir örneğini de Çevre ve Orman Bakanlığı Görev ve Teşkilat Kanununda bulmak mümkündür; Kanununun 1. maddesinde, çevreye sadece kavramsal olarak yer verilmiş, yine aynı maddede çevrenin bazı unsurları kullanılmıştır. Avrupa Birliği'nin değişik 97/11 sayılı ÇED Direktifinde çevre kavramına, unsurları sayılmak yoluyla yer verilmiştir. Direktifin 3. maddesinde, ÇED sürecinde, “ insan varlıkları, flora ve fauna; toprak, su, hava iklim ve peyzaj; cismanî varlıklar ve kültürel miras ile bunlar arasındaki etkileşimlerin” dikkate alınması ve bir projenin bu unsurlar üzerindeki doğrudan ya da dolaylı sonuçları düşünülerek uygulanması yönünde bir hüküm bulunmaktadır. Çevresel varlıklar, çevre hukuku literatüründe de geniş anlama gelecek bir şekilde tanımlanmaktadır. Çevre hukuk alanında yazılmış bazı kitaplarda, çevre/çevresel varlıkların tanımı, konu hakkında hiç tartışmaya girilmeksizin, geniş anlama gelecek şekilde yapılmaktadır. Örnek olarak bkz. Susan Wolf/ Anna White/ Neil Stanley, **Principles of Environmental Law**, 3. Edition, Cavendish Pub., London 2002, s.4-5: “En genel anlamda çevre, bizim çevremizdekilere

çevresel öğelerin bir kaçının sayılması yolunu tercih eden, bazen de yoruma müsait esnek tanımlarla yapılmaya çalışılmıştır. Bu konunun ayrıntılarına girmeden önce, çevresel varlıklar kavramının hukuki statüsünü belirlemek gerekmektedir. Bu şekilde, çevre hukukunda bu kavrama yüklenen anlam, özel hukuk-kamu hukuku ayırımı da dikkate alınarak, daha iyi ifade edilebilecek ve tartışılabilir. Ancak hemen belirtmek gerekirse, bu çalışmada, çevresel varlıklar kavramı iki boyut açısından incelenmeye çalışılmıştır. Boyutlardan biri, kavramın içeriğini ifade ederken; diğer boyut, tanımlamaya bağlı olarak getirilen koruma sistemini anlatmaktadır. İkinci boyut açısından ikinci kez vurgulamak gerekirse, tanımlama, aslında koruma ile ilgilidir. Yapılan tanımlar, çevresel varlıkların ne ölçüde korunduğunu gösterecektir.

1. Özel Hukukta Çevresel Varlıklara Verilen Anlam

Özel hukuk, tıpkı kamu hukuku gibi, bir konuyu açıklarken kendi terminolojisini kullanmaktadır. Özel hukuk, yapısal olarak, kamu yararı ve düzeninden çok, bireysel menfaat ve sözleşme serbestliği ilkelerinden temellenmiştir. Dolayısıyla terminolojisi de bu ilkelerin esaslarına uygun olarak şekillenmiş, kavramların içeriğini söz konusu ilkeler belirlemiştir. Çevresel varlıkların özel hukuktaki karşılığı, *şeyler, eşya veya mal* ³²⁴ şeklinde kategorileştirilmektedir. Şu halde eşya hukuku anlamında eşya kavramının, “maddi bir varlığı olan, üzerinde hâkimiyet kurmaya elverişli, insan dışı, sınırlanabilen, iktisadi bir değer taşıyan, her şey”³²⁵ şeklinde tanımlandığı görülecektir. Bu tanıma göre, eşya kavramının; maddi bir varlığa sahip olma, sınırlanabilir olma, üzerlerinde kişilerce egemenlik

tekabül eder. Çevre, sıklıkla, sadece toprak, hava ve su olarak değil, aynı zamanda yapay çevre ve yerel çevre koşullarını da içerecek şekilde anlaşılır.”

³²⁴ Literatürde şey, mal, eşya kavramlarını farklı anlamlarda kullananların olduğu ifade edilmiştir. Bkz. Kemal Oğuzman/Özer Seliçi, **Eşya Hukuku**, 7. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 1997, s. 4 dn. 12. Ayrıca bu ayırıma yer vermeyen yazarlar, eşyaları çeşitlerine göre tasnife tabi tutmakta; menkul eşya-gayri menkul eşya, basit eşya-birleşik eşya-eşya birliği, misli eşya-gayri misli eşya, tüketime tabi eşya-tüketime tabi olmayan eşya, özel mülkiyete tabi veya tabi olamayan eşya, sahipli eşya-sahipsiz eşya şeklinde bir ayırıma giderek konuyu açıklamaktadırlar. Bkz. Şeref Ertaş, **Eşya Hukuku**, 3. Bası, DEÜHF Yay., No:74, İzmir 1997, s. 7-10; **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Eşya Hukuku, s. 7-14.

³²⁵ **ERTAŞ**, Eşya Hukuku, s. 6. Oğuzman/Seliçi ise, eşyayı şöyle tanımlamaktadır: “Hukuki anlamda eşya, üzerinde ferdi hakimiyet sağlanabilecek, iktisadi bir değer taşıyan, şahıs dışı cismani varlıklardır.” Bkz. **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Eşya Hukuku, s. 6.

kurulabilme, iktisadi bir değere sahip olma ve nihayetinde insan vücudu dışındaki bir şey olma gibi beş unsuru da içermesi gerekmektedir.³²⁶ OĞUZMAN/SELİÇİ'ye göre, "hukuk düzeninin eşya kavramı ile fiziki eşya kavramı her zaman birbirlerine uyuşmamakta ve bu, çeşitli hukuk nizamlarında başka başka şekillerde tesbit edilmiş bulunmaktadır."³²⁷ Demek ki, eşyanın hukuki varlığı, onun özel hukuk tarafından tanınmasına bağlıdır ve böylece, kavramın gerçekliği ile düzenleme alanı her zaman örtüşmemektedir.³²⁸ Öyleyse, yukarıda verilen tanım, pozitif hukukun çerçevesine girdiği ölçüde, eşya kavramı hukuksal bir değer taşıyacaktır.

Özel hukukta eşya şeklinde temsil edilen çevresel varlıkların hukuksal kategori olarak kökenlerini, Roma Hukukunda bulmak mümkündür. Roma Hukukunda *Res* (mal/şey/eşya) maddi varlığı olan, beş duyu organı ile algılanabilen ve sınırlı bir yer kaplayan mallar anlamına gelmektedir. *Res* aynı haklara konu olabilen mallar anlamında, yani eşya anlamında kullanılırsa, bir takım mallar bu kapsamın dışında kalmaktadır. Roma hukukunda bu tür mallara *res extra commercium* denilmekte, bu mallardan bazıları nitelikleri gereği aynı hakların konusunu oluşturmazken, diğer bir kısmı da hukuk düzeni tarafından aynı hakların konusunun dışında bırakılmış olmaktadır.³²⁹ Bunlar, yararlanılmaları kamuya ait olan, yani herkese ait oldukları ve kimsenin bireysel yararlanmasına tabi olmadıkları için özel mülkiyetin dışında kalan eşyalardır.³³⁰ *Res extra commercium*, ikiye ayrılarak incelenmektedir; *res divini iuris* ve *res humani iuris*.³³¹ Daha açık bir ifadeyle, modern hukuk düzenlerine bakıldığında, *res extra commercium* niteliğindeki malların özel hukuk düzenlemelerinin dışında kalan malları ifade ettiği söylenebilir. Modern özel hukuk düzenlemelerin temelini teşkil eden mallara, Roma Hukukunda aynı hakların

³²⁶ OĞUZMAN/SELİÇİ, Eşya Hukuku, s. 6 ; ERTAŞ, Eşya Hukuku, s. 6.

³²⁷ OĞUZMAN/SELİÇİ, Eşya Hukuku, s.4.

³²⁸ Bu yaklaşımı, sadece özel hukuka özgüleyerek değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

³²⁹ Özcan Karadeniz-Çelebican, **Roma Eşya Hukuku**, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 2000, s. 16-17.

³³⁰ Bkz. Joan E. Van Tol, "The Public Trust Doctrine: A New Approach To Environmental Preservation", **81 W. Va. L. Rev.**, 1978-1979, s. 456.

³³¹ *Res Divini Iuris*, tanrısal/dinsel hukuk gereği alışveriş elverişli olmayan mallardır ve bu mallar *res sacae* (kutsal mallar), *res religiosae* (dinsel mallar), *res sanctae* (kutsanmış mallar) şeklinde üçlü bir ayırımı tabi tutulmuştur. *Res Humani Iuris* ise, hukuk tarafından özel mülkiyetin konusu dışına bırakılmıştır. Bu mallar da üçe ayrılmaktadır: *res communes omnium* (topluma ait mallar), *res publicae* (kamu malları) ve *res universitates* (topluluklara ait mallar). Tekrarlamak gerekirse bütün bu malların ortak özelliği, özel mülkiyetin dışında tutulmuş olmalarıdır. Bkz. ÇELEBİCAN, Roma Eşya Hukuku, s.22-27. Ayrıca bkz. Akın Düren, **İdare Hukuku Dersleri**, Sevinç Matbaası, Ankara 1979, s. 4-5; Kemal Başlar, **The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law**, Kluwer Law International Pub., The Netherland 1998, s.40-41.

konusunu oluşturabilen mallar, yani *Res in Commercio* denilmektedir.³³² Bu mallar, res extra commerciumdan farklı olarak, özel hukuk işlemlerine konu olabilmekte, üzerlerinde bireysel mülkiyet kurulabilmektedir. Roma Hukukundaki bu sınıflandırmalar, daha sonraları modern hukuktaki sınıflandırmaları da etkilemiş, Roma Hukukundan modern burjuva hukukuna doğru bir evrim göstermiştir.

Çevresel varlıklar, ilk başlarda, özel hukukun terminoloji içinde eşya kavramına dahil edilerek, özel mülkiyetin koruması altına alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında, çevresel varlıklar ya da özel hukuk terminoloji ile eşya, erken dönemlerde, özel mülkiyetin mutlak, sınırsız ve doğrudan doğruya yetkiler sağlayan niteliği içinde ele alınmıştır. Dolayısıyla bu dönemde mülkiyete konu olan eşya -yani çevresel varlıklar- üzerinde malik, ondan istediği gibi yararlanma, dilediği şekilde kullanma ve “hatta eşyayı tahrip etme yetkisine sahiptir.”³³³ Mülkiyetin klasik dönemdeki bu anlayış, sanayi devrimi ile birlikte, yerini devletin gerektiğinde mülkiyete müdahale edebileceği bir anlayışa bırakmıştır. Özellikle sosyal devletin gerekleri bu anlayışı pekiştirmiştir. Sosyal Devlet sisteminin kurgusu içinde, mülkiyetin doğal bir hak olduğu yönündeki görüşler³³⁴ etkisini kaybetmiş ve klasik anlayışın aksine mülkiyetin kullanımının sınırlandırılması gereği, hukuk metinlerinin diline yansıtılmıştır. Bu bağlamda, özel hukuk araçlarına başvurularak çevrenin korunmasının, iki aşamada gerçekleştiği ifade edilmektedir.³³⁵ İlk aşamada

³³² *Res in commercio*, üç başlık halinde açıklanmaktadır. Bunlar, malların doğal niteliklerine göre ayırım, malların yapılış ve kullanımları bakımından ayırım ve malların sahiplerine göre ayırım şeklinde sınıflandırılabilir. Ayrıntılı bir açıklama için bkz. ÇELEBİCAN, Roma Eşya Hukuku, s. 28-70.

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

³³⁴ Liberal öğretide mülkiyet doğal bir hak olarak kabul edilmektedir; liberalizmin temeli sayılan bu kabul, John Locke tarafından oluşturulmuştur. Locke, mülkiyetin ortaya çıkışını “ortak olan şeyden bir parça alıp tabiatın bıraktığı yerden dışarı çıkarılmasına” bağlamaktadır. Locke’a göre, mülkiyetin kazanılması en önde gelen şartı, bunun emeğe dayanmasıdır. Ancak Locke şöyle demektedir: “[B]ir insanın emeğini kullanabileceği şeye hakkı vardır, dolayısıyla kullanabileceğinden fazlası için emek harcama teşebbüsü yoktur.” Bkz. John Locke, **Sivil Toplumda Devlet (Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme)**, Çev. Serdar Taşçı-Hale Akman, Metropol Yay., İstanbul 2002, s.51-52.

³³⁵ Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s.533. Benzer bir açıklama için bkz. KELEŞERTAN, Çevre Hukukuna Giriş, s. 164. İ. Sahir Çörtoğlu ise, İsviçre-Türk Hukuk sitemlerinde çevreye yönelik olarak verilen zararın tazminine ilişkin düzenlemeleri, sorumluluk hukuku kurallarındaki gelişimlerine paralel olarak üç devreye ayırarak incelemektedir. “Birinci devrede; müşterek hukukun özellikle, komşuluk hukukuna ilişkin hükümleri yeterlidir. İkinci devrede; kanun koyucunun, tehlikeli faaliyetler için özel kanunlar çıkardığı gözlenmektedir. Üçüncü devrede ise, kanun koyucu çevreye verilen zararın tazmini ve önlenmesi konusunda özel bir düzenleme kabul etmiştir.” Bkz. İ. Sahir Çörtoğlu, “Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukla Taşınmaz Mülkiyetinin Aşkın Kullanılmasından Doğan Sorumluluğun Karşılaştırılması”, **Yargıtay Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1-2,

çevreciler, geleneksel hukuka ait düzenlemelerden yararlanmışlar; yani, çevreyi korumak için komşuluk hukuku ve haksız fiil hukukuna ilişkin kuralları kullanarak mahkemelere başvurmuşlardır.³³⁶ İkinci aşama ise, “doğrudan doğruya yetkili birimler (yürütme ve yasama) tarafından, çevreyi korumak ve çevre kirliliğini önlemek için klasik haksız fiil sorumluluğuna, yeni şekil ve özelliklere büründürülmüş bir araç olarak, çevre mevzuatında yer verilmesidir.”³³⁷ Her iki durumda da korumadan yararlanacak olan kişi, malik sıfatını hukuken haiz olandır. Bu da, özel hukuk nitelikli ödevlerin; özel yararları korumak ve taşınmazların huzur, sükûn ve düzenli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla konulmuş olduğunu göstermektedir. İşte bu özel yarara sahip olanlar, ya belirli kişiler ya komşular veyahut daha geniş çevredeki kişiler olmaktadır.³³⁸ Malik, mülkiyetini hukuka aykırı olarak- bazı durumlarda hukuka uygun kullansa bile³³⁹- çevrede etki yaratacak şekilde kullanacak olursa, özel hukuk çerçevesinde sorumlu tutulmaktadır.³⁴⁰ Dikkat edilirse bu ilişki, Çörtoğlu’nun üçgen benzetmesiyle³⁴¹; bir köşesinin malik, bir köşesinin eşya, diğer bir köşesinin ise üçüncü kişilerin yer aldığı bir özellik sergilemektedir.

Ancak özel hukuk kaynaklı koruma tarzı, çevre sorunları söz konusu olduğunda yetersiz kalmakta, çevresel varlıkların özel hukukun klasik eşya kategorisine dahil

Ocak-Nisan 1986, s. 77.

³³⁶ Özellikle 20. yüzyılın ilk yarısında, kirlilikten veya diğer zararlardan doğrudan etkilenen kişiler, bunlardan sorumlu olanlara karşı yargıya başvurmuşlar ve ihlal hukuku (law of nuisance) ile hakkaniyet hukuku (equivalent civil law) doktrinlerinden yararlanmışlardır. Bkz. Fred L. Morrison, “Changing Approach To Environmental Law”, **International, Regional and National Environmental Law**, Fred L. Morris/Rüdiger Wolfrum (eds.), Kluwer Law International Pub., The Netherlands 2000, s.803. “Türk hukukunda [da] çevre etkileri yaratan müdahaleler konusunda temel düzenleme uzun bir süre komşuluk hukukuna ilişkin kurallardan ibaret kalmıştır.” Bkz. Lale Sirmen, “Çevre Kanunu’na Göre Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumluluk”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 47, Sayı: 1, 1990, s.22.

³³⁷ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s.533.

³³⁸ **ÇÖRTOĞLU**, Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları, s.20.

³³⁹ Hasan Petek, **Taşınmaz Malikin Hukuka Uygun Taşkınlıklarından Sorumluluğu (TMK. M. 730/II)**, Yetkin Yay., Ankara 2005.

³⁴⁰ Bkz. **ÇÖRTOĞLU**, Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları , s.29; **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Eşya Hukuku, s.430-434. Ayrıca **ÇÖRTOĞLU**, Türk Medeni Kanununun 661. maddesini incelerken, bu düzenlemenin getirdiği korumanın sadece özel hukuk nitelikli olmadığını, kamu hukuku karakterini de haiz olduğunu ifade etmektedir. Bkz. **ÇÖRTOĞLU**, Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları, s.29. Bu konunun ayrıntılarına, *aşağıda* yer verilecektir.

³⁴¹ **ÇÖRTOĞLU**, Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları, s. 2.

edilerek korunması, çevrenin korunmasında kamu yararı niteliği göz önüne alındığında, etkin bir koruma sağlayamamaktadır. Çevre hukukunun gelişimi ile birlikte, özel hukukun kendine özgü koruma mekanizmalarından, çevre hukukunun özelliklerini içinde barındıran ‘yeni’ bir koruma mekanizmasına doğru bir değişim gözlenmiştir.³⁴² Koruma mekanizmasının değişim göstermesi ile geleneksel kavramlarla (özel hukukun eşya kavramı gibi) çevrenin korunmasının etkili olamayacağı anlaşılmıştır. Başka bir anlatımla, çevresel varlıkların özel hukuktaki anlamı doğal olarak bireysel mülkiyet temelli olduğundan ve bu anlayışla çevrenin korunması sağlanamayacağından çevresel varlıklara özel hukuktaki anlamı aşan bir anlam yüklemek gerekmiştir. Bu koruma kapsamında, çevresel varlıkların ne şekilde nitelendirildiğini açıklamadan önce, birkaç noktaya daha değinmekte yarar bulunmaktadır. Böylece, çevresel varlıkların kavramsal açıklaması netleşecek ve ÇED süreci açısından konumu belirlenebilecektir. Bu konumu belirlemek için, maliye teorisinin söz konusu kavrama bakış açısı bir ara geçişle aktarıldıktan sonra, tarihsel süreç içerisindeki gelişimi de dikkate alınarak, kamu hukukunda çevresel varlıklara verilen anlam açıklanacaktır.

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

Maliye teorisi alanındaki temel bir esere bakıldığında, neredeyse bu alanın amentüsü haline gelmiş şu cümleleri görmek pek de şaşırtıcı olmayacaktır: “Başlangıcından günümüze dek bütün toplumlar için geçerli olan ortak bir özellik vardır: Beşeri ihtiyaçların giderilmesi sorunu[...]. İhtiyaçların sonsuz olmasına karşılık, bunların tatmininde kullanılan mal ve hizmetle, daha teknik bir deyimle bunların üretiminde kullanılan faktörler (doğal kaynaklar, emek, sermaye, teşebbüs) sınırlıdır.”³⁴³ Bu cümlelerden de açıkça anlaşılacağı gibi, kullanılan jargon iktisada aittir. Bu tabloyu tamamlamak için, “ister kişisel, ister toplumsal nitelikte olsun, her

³⁴² İlk değişim, kuralların yöneliminde olmuştur. Çevresel korumada kullanılan ‘eski’ kurallar, doğrudan zararı tazmin etmeyi hedeflerken, yeni oluşturulan kurallar çevresel zararı tüm topluluğa verilen zarar olarak kabul etmiştir. Böylece bireysel zarardan çevre kalitesini korumayı amaçlayan idari modellere yönelim olmuştur. Bkz. **MORRIS**, “Changing Approach To Environmental Law”, s. 806.

³⁴³ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 3. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1978, s. 18-20.

türlü ihtiyacın tatmini ancak bir tüketim ile- yani ya bir malın kullanılması ya da bir hizmetten yararlanılması- suretiyle mümkün olabilir”³⁴⁴ şeklinde bir kaç cümleyi daha ödünç almaya gerek vardır. Bu şekilde tamamlanmış bir tabloya bakıldığında, kamu ekonomisinin adlandırmasıyla çevresel malların, kamu maliye teorisi bakımından, iktisadi tahlile dayanan kuramsal bir çerçevede değerlendirildiği yönünde bir iddiada bulunulabilir.³⁴⁵ Böyle bir iddianın zemininde, çevresel varlıkların iktisadi dilin içerisine dahil edilerek içerisinin boşaltılması ya da başka bir deyişle o dil içerisine hapsedilmesi olgusu yer almaktadır. Dolayısıyla, söz konusu yaklaşımın kamu malları ile kastetmek istediği şeyin, piyasa kurallarının işletilemediği alanlardaki mallar olduğu ifade edilebilir. Çünkü burada piyasa başarısız olmuş demektir. Bu yüzden, çevre/çevresel mallar kamu malları kategorisine dâhil edilmiş, böylece negatif dışsallıkların önüne geçilmek istenmiştir.³⁴⁶ Başka bir deyişle, çevresel varlıklar, iktisadi bir yaklaşımla, kamu hizmetlerini yürütmek için gerekli nesnelere kümesine indirgenmiştir.³⁴⁷ Hatta, kamu ekonomisinin, son zamanlarda, küresel ölçekteki çevresel varlıkları inceleme konusu yaptığını bu çerçevede belirtmek gerekmektedir. Çevresel varlıkların, bu şekilde kategorileştirmesine aşağıda yer verilecektir.

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

³⁴⁴ NADAROĞLU, Kamu Maliyesi Teorisi, s. 22.

³⁴⁵ KARAHANOGULLARI, Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), s.17.

³⁴⁶ Dışsallıklar, İktisatta, piyasanın başarısız olduğu istisnai durumları göstermek için kullanılmaktadır. Bu özellikle negatif dışsallıklarda daha belirgindir. “Bir ekonomik birimin etkinliklerinin, başka birimleri (kişi ya da kurum) etkilediği ve bu etkinin piyasa ekonomisi yöntemleriyle giderilemediği her yerde bir dışsallıktan [...] söz edilir.” KELEŞ/HAMAMCI, Çevrebilim, s. 155. Dışsallıkların ortaya çıkmasının en büyük sebebi, çevre/çevresel varlıkların sahihsiz olmaları ve fiyatlandırılmamalarıdır. Bu yüzden piyasanın kararlarında dışsal etkiler, maliyetlerde hesaba katılmamaktadır. Buna bir çare olarak, dışsallıklar içselleştirilmeye çalışılır ve bazı siyasal araçlardan yararlanır. Bkz. Edna T. Loehman/D. M. Kilgour, “Introduction: Social Design for Environmental and Resource Management”, **Designing Institutions for Environmental and Resource Management**, Edna T. Loehman/D. M. Kilgour (eds.), Edward Elgar Pub., UK 1998, s.11.

³⁴⁷ İdare hukukçuları da çevre/çevresel varlıkları, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde kullanılan mallar şeklinde anlamaktadır. Bkz. Aydın Gülan, “Kamu Malları”, **Günışığında Yönetim**, İl Han Özay, Alfa Yay., İstanbul 1996, s.572; GÖZÜBÜYÜK/TAN, İdare Hukuku, C.I, s.855 ; Ümit Akın, **İdare Hukuk Açısından Kıyıların Tabi olduğu Hukuki Rejim**, Yetkin Yay., Ankara 1998, s.47 ; Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yay., İstanbul 1999, s. 4.

3. Kamu Hukuku Rejiminin Çevresel Varlıkları Nitelendirmesi Sorunu

Kamuya ait mallar, kavramsal bir tartışmaya girilmeksizin³⁴⁸ açıklanacak olunursa; kamunun orta malları, hizmet malları ve sahipsiz mallar şeklinde üçlü bir ayırımı tabi tutulabilecek kamusal malları *ile* özel mallarından oluşan, kullanımı/yararlanması doğrudan ya da dolaylı olarak kamuya ait olan mallardır.³⁴⁹ GÜLAN'ın da belirttiği gibi, çevrenin korunmasında karşılaşılan hukuki problemlerin çözülmesi, kamuya ait malların hukuki rejimi ile yakından bağlantılıdır. Bu bağlamda, idare hukukunda kavramın ne şekilde algılandığına bakmak gerekir ki, bu da kamuya ait malların kıstası açıklanarak yapılabilir.³⁵⁰

Bir malı kamuya ait mal olarak nitelendirebilmek için, ilk önce, organik kıstasa bakılmalıdır.³⁵¹ Organik kıstas, bir malın kamu tüzel kişisine ait olmasını ifade

³⁴⁸ Kavramsal bir tartışmaya girmemekle beraber, bundan sonra kamu malları terimi yerine kamuya ait mallar terimini kullanacağımı belirtmek isterim. Çünkü doktrinde, aşağıda açıklanacağı üzere, özellikle kriter bulma çabalarında, kamu malları ile kamusal mallar aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Oysa kamusal mallar kamu mallarının sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Ayrıca DURAN'ın da belirtmiş olduğu gibi, bazı mallar kamu malı olmakla birlikte kamusal mal niteliğinde değildir. Bkz. Lütfi Duran, "Kamusal Malların Ölçütü", **AİD**, Cilt: 19, Sayı: 3, Eylül 1986, s.43. Literatürde kamu malları kavramı dışında, *devlet malları, idare malları, kamusal alan, idarenin malvarlığı, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan mallar* gibi terimlere de yer verilmektedir. Örnek olarak bkz. **DÜREN**, İdare Hukuku Dersleri, s. 3 vd.; Sadık Kırbas, **Devlet Malları**, Birlik Yay., Ankara 1985. Aydın GÜLAN, kamu malları kavramının başta ismi olmak üzere, birçok konusunda terim birliğinin sağlanmamış olduğundan şikayet etmekte ve mevcut durumu *terim kargaşası* olarak nitelendirmektedir. **GÜLAN**, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 9. Aynı doğrultuda bir söylem için bkz. **GÖZÜBÜYÜK/TAN**, İdare Hukuku, s.856.

³⁴⁹ **GÜLAN**, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 14 vd. Konu söyle şematize edilerek netleştirilebilir: Mallar, kamuya ait mallar ile özel hukuk kişilerine ait mallar şeklinde ikiye ayrılır. Kamuya ait mallar da kendi içinde iki alt başlıkta incelenebilir; Kamusal Mallar ve Kamunun Özel Malları. Kamu hukukuna tabi olan mallara kamusal mallar denilirken, diğer mallara kamunun özel hukuk işlemlerine konu oldukları için kamunun özel malları denilmektedir. Yine kamusal malları da üç ayrı başlığa ayırabiliriz; orta malları, hizmet malları ve sahipsiz mallar.

³⁵⁰ İdare hukukunun inceleme alanına giren mallar, ulusal kamu mallarıdır. Bu anlamda, ister ABD, ister Fransa'da olsun idare hukukunun inceleme nesnesi, kendi sınırları içerisindeki kamuya ait mallara ilişkin olacaktır. Fakat literatürde bir de küresel kamusal mallar denilen bir kategoriden bahsedilmektedir. Bu kavramın ayrıntılarına aşağıda yer verilmiştir. Şimdilik, kısaca, kavrama değinelim: Küresel kamusal mallar (public goods), daha fazla mal ve hizmetin piyasalara taşınmasıyla, özel faaliyetlerin teşvik edilmesiyle, ekonominin liberalleşmesiyle artan bir özelleşmeyle ilişkilendirilen küreselleşme ile ayrılmaz şekilde bağlantılandırılmıştır. Hatta küreselleşmeyi yönetmenin küresel kamusal malların hükümlerini şekillendirmek ve anlamaktan geçeceği iddia edilmiştir. Bkz. Inge Kaul/Pedro Conceição/Katell Le Goulven/Ronald U. Mendoza, "Why Do Global Public Goods Matter Today?", [www.g24.org/undp1tgm.pdf], (erişim tarihi: 12.10. 2005), s.2 vd.

³⁵¹ **GÖZÜBÜYÜK/TAN** organik kıstasın yanında maddi kıstastan de bahsetmektedirler. Onlara göre maddi kıstas, bir malın kamusal mal sayılması için malın kamunun ortak kullanımına ve yararlanmasına ya da özel bir düzenleme ile bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olması anlamına gelir.

etmektedir. Bu da kamu tüzel kişinin bu malı kiralayan sıfatı ile kullanıyor olmamasını gerektirir; çünkü, bu halde, kamu tüzel kişisi malik sıfatını haiz olmayacağı için, organik kıstas koşulu gerçekleşmeyecektir.³⁵² Kısaca, organik kıstasa göre, bir mal kamu tüzel kişisine ait ise, o mal kamuya ait maldır. Bu kıstasın yeterli olmadığı ifade edilmekle birlikte, asıl önemli noktayı gözden kaçırmamak gerekmektedir. Eğer bir pozitif hukuk metni, açıkça ya da zımni³⁵³ olarak malları kamuya ait mal niteliğinde görüyorsa, organik kıstasa bakmaya gerek yoktur. Bu durumda yasama organının iradesini belirtmiş olması yeterlidir. İşte ancak böyle bir nitelendirilmenin olmadığı durumlarda kıstas arama yoluna gidilmelidir.³⁵⁴

Bir malın kamuya ait mal olarak nitelendirilmesinde kullanılan ikinci kıstas ise, maddi kıstastır. Maddi kıstasa göre, bir malın kamuya ait sayılabilmesi için ya kamunun ortak kullanımına ve yararlanımına bırakılmış olması ya da özel bir düzenlemeyle bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olması gerekmektedir.³⁵⁵

Daha önce de belirtildiği gibi, malların tabi olduğu rejim malların niteliklerini belirlememekte, sadece bu malların tabi oldukları rejim sonucunda uygulama alanlarına işaret etmektedir. Öyleyse kıstas bulma sorununu çözmek için, bu konuda doktrinde hâkim bir görüş olduğunu ifade eden GÜLAN'ın kendi cümlelerine yer vermek gerekir. Böylece kıstas sorunu hakkındaki görüşümüzü de ifade etme olanağı ortaya çıkmış olacaktır.

Bkz. **GÖZÜBÜYÜK/TAN**, İdare Hukuku, C. I, s.857.

³⁵² Ancak bazı mal kategorileri vardır ki, özel kişilere ait olsalar bile kamu hizmetinde kullanılmaktadırlar. Gülan, bu çeşit mallara virtüel kamu malları demektedir. Bkz. **GÜLAN**, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s.22 ve **GÜLAN**, “Kamu Malları”, s.577.

³⁵³ Zımni kabul ile kastedilen, bir pozitif hukuk metninin, bazı hallerde, kamusal mal kavramının yerine bir malın aidiyetini gösteren ifadelerle yer vererek konuyu açıklayabileceğidir. Bu halde zımni bir kabulden, kanımca, bahsedilebilir. Böyle bir kanıyı Gülan'ın da paylaştığı söylenebilir. Bkz. **GÜLAN**, “Kamu Malları”, s. 577 ve **GÜLAN**, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 23.

³⁵⁴ Bu noktada, özel hukuka tabi olma ya da tabi olmama şeklinde bir kriter düşünülebilir. Eğer mallar özel hukuka tabi ise özel hukuk kişilerine ait mallar veya kamunun özel malları, değilse kamu malları şeklinde yapılan bir ayırım, belirli bir hukuk düzenine tabi olma bir kriter olmadığı, sadece bir sonuç olduğu için, bu tanımın belirleyici işlevi ve kriteri olamaz. Bkz. **GÜLAN**, “Kamu Malları”, s. 581. Lütfi DURAN kamu hukuku-özel hukuk ayırımı hakkında şöyle demektedir: “Kamu hukuku-Özel hukuk ikilisinin benimsendiği ülkelerde; Devlete ve diğer kamu tüzel kişilerine ait malların (taşınır ve taşınmaz) ‘kamusal’ ve ‘özel’ olmak üzere iki kümeye ayrıldığı bilinmektedir. Gerçekten, bu hukuk düzeninde, kamusal malların idare hukuku rejimine, özel malların ise medeni hukuk kurallarına tabi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, konunun çok yönlü ve karmaşık olması nedeniyle, bu iki tür malın birbirinden ayırılmalı; hayli çetin bir sorun niteliğini taşımaktadır.” Bkz. **DURAN**, “Kamusal Malların Ölçütü.”, s.35.

³⁵⁵ **GÖZÜBÜYÜK/TAN**, İdare Hukuku, C. I, s.857.

Bizim de katıldığımız hâkim görüşe göre; “[...] bir kamu tüzelkişisine ait ve fakat kanunla niteliği belirlenmemiş bir malın kamu[ya] [ait] mal olup olmadığı, ikili bir kritere göre tesbite çalışılır. Ya kamunun doğrudan yararlanmasına ya da bir kamu hizmetine, o hizmet için yapılan özel bir düzenleme ile tahsis edilmiş mallar, kamu[ya] [ait] mallar arasına girerler. Bunlar dışındaki mallar ise kamunun özel mallarıdır.”³⁵⁶

Kıstas sorunu çözüldükten sonra, kamusal malların kendi içindeki ayırımı değinilebilir. Söz konusu ayırım, diğer ülkelerdeki düzenlemeler esas alınarak değil,³⁵⁷ Türk hukukundaki yeri bağlamında, kısaca, açıklanacaktır.

Kamusal malların, kendi içindeki bir ayırımı tabi tutulduğunda; orta malları, hizmet malları ve sahihsiz mallar şeklinde tasnif edildiği daha önce ifade edilmişti. Böyle bir ayırımın ayrıntılarına girildiğinde, kamusal malların çoğunun çevre hukukunda kullanılan çevresel varlıklar kavramına karşılık gelmekte olduğu görülecektir. Örneğin, halkın doğrudan yararlanmasına tahsis edildiği söylenen orta mallarının,³⁵⁸ hukuki düzenlemeler, literatür ve yargı kararları incelendiğinde, çevresel varlıkları kapsadığı şeklinde bir belirleme yapılabilir. Şöyle ki, orta malları; meralar, otlaklar, yaylaklar, bataklıklar, yollar, eski eserler, karasuları, ırmaklar, göller şeklinde geniş bir kapsamda incelenmiştir. Orta mallarının en önemli özellikleri, kamu özgürlükleri ve toplumsal halde yaşamının gerekleri ile yakından ilgili olmalarıdır.³⁵⁹ Bu özellik, çevresel varlıkları kamu yararını sağlamak amacıyla korunması düşüncesi ile örtüşmektedir. DURAN’ın ifade etmiş olduğu gibi, “[k]amu malları arasında toplum yararı açısından daha fazla güven ve koruma altına alınması gerekli bulunanların ‘kamusal mal’ kümesine ayrılıp, farklı ve ayrıcalıklı bir hukuki statüye bağlanması zorunlu görünmektedir.”³⁶⁰ Bu şekildeki bir yargı, sahihsiz mallar ve hizmet malları için de geçerlidir. Demek ki, kamuya ait mallardan olan kamusal

³⁵⁶ Bkz. GÜLAN, “Kamu Malları”, s. 580.

³⁵⁷ Konu ile ilgili bazı monografilerde, Alman, İsviçre ve Fransız hukuk sistemlerinde kamu mallarını düzenleniş şekilleri incelenmiştir. Çalışmanın konusundan uzaklaşmamak ve konunun sınırlarını genişletmemek için, bu sistemlerde kamu mallarının nasıl düzenlenmiş olduklarına metinde yer verilmemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. DÜREN, İdare Hukuku Dersleri, s. 9-49.

³⁵⁸ GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 34; GÜLAN, “Kamu Malları”, s. 583. GÖZÜBÜYÜK/TAN, orta mallarının bir bölümünün tahsis yolu ile bir bölümünün ise ‘geleneksel olarak’ kamunun yararlanmasına sunulduğunu ifade etmektedir

³⁵⁹ GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 36.,

³⁶⁰ DURAN, “Kamusal Malların Ölçütü”, s. 48.

mallar, toplum yararı açısından önem taşıdıkları için, ayrıcalıklı bir statü ile koruma altına alınmalıdır. Ne var ki, söz konusu devlet ormanları, madenler, petrol yatakları, yeraltı suları ve maden suları gibi çevresel varlıklar olduğunda, aynı bakış açısıyla konuya yaklaşılmamaktadır. Özellikle DURAN, bu tür malları kamuya ait mal kategorisi içerisinde değerlendirmekle birlikte, kamusal mal olarak görmemektedir. Bunun gerekçesini tatmin edici bir şekilde açıklamayan DURAN, görüşlerini çeşitli kanunlardaki düzenlemeleri örnek göstererek oluşturmuştur. DURAN, kamusal malları dört küme halinde incelemekte ve bu kümelemeyi çeşitli kanunlardan esinlenerek yapmaktadır. DURAN hangi malların kamusal mal kategorisine dâhil edilmesi gerektiğine ilişkin bir açıklamada bulunmamakta; *toplum yararı açısından daha fazla güven ve koruma altına alınması gerekli bulunanlar* şeklinde pozitif hukuk dayanağı olmayan bir yargıya ulaşmaktadır. Ayrıca hem Anayasanın muhtelif hükümlerinde hem de çeşitli kanunlarda yer verilen *devletin hüküm ve tasarrufu altında olma* kıstasının tek başına bir malın kamusal mal olmasını sağlamayacağını ileri sürmektedir. O halde kamusal mal kategorisinin pozitif hukuktaki kaynağının ne olduğu biçiminde bir soru sorulabilir. Böyle bir soruya pozitif hukuku temel alarak cevap vermek güç görünse de, aslında Anayasanın çeşitli hükümlerinde yer alan *devletin hüküm ve tasarrufu altında olma* kuralının, konu için yeterli bir pozitif hukuk dayanağı sağladığı söylenebilir. Çünkü bu kural, 1982 Anayasası ile üstün bir norm niteliği kazanmış ve gerçekte toplum yararını sağlamlaştırmak amacına özgülülmüştür. Anayasa koyucu toplum açısından çok önemli bir niteliğe sahip olduğu kanısıyla bazı malları, devletin hüküm ve tasarrufu altına alarak azami bir koruma sağlayabileceğini düşünmüştür. Fakat şunu da hemen belirtmek gerekir ki, *devletin hüküm ve tasarrufu altında olma* kuralı, ne yargı mercilerince ne de doktrin tarafından açıklığa kavuşturulmuştur. Kuralın içeriği ise, hukuki metinlerde belirlenmiş değildir. Dolayısıyla kuralın içeriğinin belirlenmesi gerekmektedir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma kuralında yer alan *hüküm ve tasarruf* ifadesi yeterince açık değildir.³⁶¹ İfade açık olamamakla birlikte, bu ifadenin kesin

³⁶¹ GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, s. 84. Benzer bir açıklama DÜREN’de de bulunmaktadır: “[...]Türk hukukunda devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların özel mülkiyete konu olamayacağını ve bunlar üzerinde özel mülkiyetin olağanüstü zamanaşımı yoluyla kazanılamayacağı ‘sebe-sonuç’ ilişkisi olarak kabul edilmektedir.” Bkz. DÜREN, İdare Hukuku Dersleri, s. 54.

olarak özel hukuk anlamında mülkiyet içerisinde değerlendirilemeyeceği ileri sürülmektedir.³⁶² Ayrıca aynı ifadeden, mülkiyetin devlete de ait olamayacağı şeklinde bir yargıya varanlar bulunmaktadır.³⁶³ Dolayısıyla, *devletin hüküm ve tasarruf altında olma* kuralı, ne özel hukuk anlamında ne de kamu hukuku anlamında mülkiyetin kapsamına girmektedir. Şu halde, bu formülün hangi mal kategorilerini kapsadığı önem arz etmektedir. Ne var ki, bu konuda da genel olarak kabul görmüş bir yaklaşım bulunmamaktadır. Kısaca söylemek gerekirse, bu formül, her ne kadar bazı durumlarda kamuya ait tüm mallar için kullanılsa da, esas olarak kamusal malları kapsamaktadır ve Anayasa maddelerinde yer aldığı şekilde düşünüldüğünde, kamu mülkiyetini dışlamayan, ama onu sınırlayan bir anlama geldiği ileri sürülebilir. Daha açık bir ifade ile söylenecek olunursa, bu formül “Türk hukukuna özgü ve genel olarak kamu mallarını hem bireylere ve topluluklarına, hem de devlete ve malik kamu tüzelkişilerine karşı korumayı amaçlayan ve özel mülkiyet hakkının sakıncalarından koruyan bir önlem ilkesi”³⁶⁴ dir.

Özetlemek gerekirse, idare hukuku/kamu hukuku açısından çevresel varlıkların kamusal mal kategorisine dâhil edilmesinin sebebi; kamusal mallar ile çeşitli özgürlükler arasında karşılıklı bir yakın ilişkinin ve etkileşiminin var olmasıdır. Bu yakın ilişki sayesinde, çevresel varlıklar, çevre hukukuna oranla geleneksel hukukun daha yerleşmiş ve kabul görmüş kurumları vasıtasıyla korunmuş olacaklardır. Açıkça söylemek gerekirse, çevresel varlık kavramı Anayasada açıkça yer almamış olsa da, kamuya ait mallar içinde değerlendirildiğinde, bu malların tabii olduğu koruma rejiminden yararlanılarak koruma altında tutulabilir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, kamuya ait mallar hakkında Anayasada genel bir hüküm bulunmadığından, içeriği hala tartışmalı olan çevresel varlıkların ne düzeyde korunacağı bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, yine Anayasada dağılık halde bulunan kamuya ait malların bazıları temel hak ve ödevler kısmında yer almadığı için korumanın etkinliği ve düzeyi sınırlı bir hal alabilir. Sonuç olarak, çevresel varlıkların etkin bir şekilde korunması ve içeriğinin doldurulması, kendine özgü bir kavramlaştırmanın

³⁶² GÜLAN, Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabii Olduğu Hukuki Rejim, s. 84.

³⁶³ Bkz. Pertev Bilgen, “Türk Hukukunda İdarenin Taşınmaz Malları”, *İÜSBFD*, Sayı: 9, Ekim 1994, s.24, dn. 3; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.1364.

³⁶⁴ DURAN, “Kamusal Malların Ölçütü”, s. 49.

yapılmasına ve koruma düzeyinin oluşturulmasına bağlıdır. Bir başka deyişle, “[...] kamusal mal olarak nitelendirilseler bile çevresel varlıkların varolan yapı içerisinde etkili bir şekilde korunacaklarına ilişkin, açıkça söylenirse, bu varlıkları, bu kez kamu otoritelerinin çeşitli girişimlerine karşı koruyacak, esaslı bir güvence bulunmamaktadır. Bu yüzden çevresel varlıkların geleneksel ayırımdaki kamusal mallar sıfatıyla korunması isteniyorsa, hem ülkemiz hem bu ayırımı esas alan ülkeler bakımından konuya yeni bir yorumla netlik kazandırılması zorunludur. Dolayısıyla çevre hukukunun çevresel varlıkları koruma temelinde geliştireceği çözümler idare hukukunun belirsiz olan bu tür sorun alanlarına belirginlik kazandırma yönünde bir işlev de görmüş olacaktır.”³⁶⁵ Aşağıda böyle bir yaklaşım açıklanmaya çalışılacaktır.

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

Batı uygarlığını oluşturan Aydınlanma düşüncesiyle hukuk, çevreye/doğaya, insan merkezli (antroposantrik) bir bakış açısıyla yaklaşmış; çevresel varlıklara, salt insanlara sağladığı menfaatler çerçevesinde bir değer atfedilmiştir. Başka bir deyişle, insan merkezli bakış varlığın merkezine özne olarak insanı yerleştirmiştir.³⁶⁶

Çevre hukuku açısından bakıldığında, bu düşünce, yani insan merkezli düşünce ve onun özne anlayışı; uluslararası, bölgesel ve ulusal düzeylerdeki mevzuatta hala baskın, egemen bir konumdadır.³⁶⁷ Ancak ne var ki, çevresel varlıklar, geleneksel hukukun sadece insanları özne olarak tanıyan bakış açısıyla ele alınamayacağı gibi, aynı zamanda yine geleneksel hukukun mülkiyet temelli koruma rejimiyle de korunamaz. Öyleyse, yapılması gereken şey; çevresel varlıkları, hem insanlar gibi özneleştirmek,³⁶⁸ hem de mülkiyete dayalı koruma anlayışına bir alternatifle, daha

³⁶⁵ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 86.

³⁶⁶ Alexander Gillespie, **International Environmental Law, Policy and Ethics**, Oxford University Press, USA 1997, s. 4.

³⁶⁷ Uluslararası çevre mevzuatı açısından bazı örnekler için bkz. **GILLESPIE**, International Environmental Law, Policy and Ethics, s. 15-18.

³⁶⁸ Çevresel varlıkları özneleştirmek, modernitenin özne anlayışına ve özneyi kurma şekline ilişkin olan eleştirilerin tümünün muhatabı olur. Ancak dikkat edilmesi gereken nokta, çevresel varlıkların/doğanın zaten moderniteyle bu sorunlu kurmaca içine bile dahil edilmemiş olmasıdır. Çevresel varlıklar/doğa, özne kategorisine dahil edilirse, en azından modernitenin kurmaca özne anlayışına yönelik bir eleştiri bertaraf edilmiş olur, yani çevresel varlıklar/doğa üzerinde işlenebilecek bir nesne olmaktan çıkarılabilir. Bu düşüncemin belli bir paradoksu içinde barındırdığını kabul etmem

önce değinilen özel hukuk-kamu hukuk rejimine dayalı koruma düzeylerinden farklı bir rejim içerisine yerleştirmek olmalıdır. Ancak böyle bir anlayışın henüz yerleştiğini söylemek zor olmakla birlikte, en azından kuramsal bağlamda oluşturulması gereken çerçeve çizilebilir. Zaten pozitif hukuk açısından da, elimizde bunu destekleyecek hukuksal düzenlemeler, az da olsa, mevcuttur.

Aşağıda uluslararası ve ulusal pozitif hukukta çevresel varlıkların durumu incelenecek ve böylece metinlere içkin olan insan merkezli yaklaşımın, her şeye rağmen çevre hukuku tarafından nasıl kendine özgü bir şekilde kavramlaştırdığı ortaya koyulacaktır. Ayrıca mülkiyete yaslanan koruma rejimlerinin, insan merkezli düşüncenin özne anlayışını pekiştirmekte nasıl bir işleve sahip oldukları ve çevresel varlıkların söz konusu rejimler dışında ancak başka bir dille koruma altına alınabileceğinin de altı çizilecektir. Bu noktada bazı sorunlara, ayrıntılara girmeden önce, değinmekte yarar vardır.

ÇED sürecinin üzerinde işlediği çevresel varlıklara bakıldığında, kapsamın ne kadar geniş olduğu ilk elden kolayca anlaşılır. Dolayısıyla, ÇED sürecine yer veren uluslararası, bölgesel ve ulusal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde görülecektir ki, bu sürecin etkilemediği herhangi çevresel varlık bulunmamaktadır. Nitekim ister uluslararası ister ulusal düzenlemeler olsun, tüm düzenlemeler çevresel varlıklara belirli anlamlar yüklemektedirler. Fakat bu anlamlar, yine aynı düzenlemelerde açık bir şekilde ifade edilmemiş olduğundan, sorun kuramsal bir tasnif yapmayı gerekli kılmaktadır. Bu tasnifin yapılmasındaki zorluğun nedeni, *çevresel varlıkların özne olarak kabul edilmesidir*.

Ancak yine de bu zorluğu aşmanın bir kaç yolu bulunmuyor değil. Bunlardan ilki, hukuki metinlerde yer alan *gelecek kuşaklar* kavramıdır. Çevresel varlıkları özne olarak kabul etmese bile bu kavram, mevcut özne anlayışının sınırlarını genişletmekte ve böylece henüz hak sahibi olmamakla birlikte bir kısım kişileri potansiyel hak sahibi olarak varsaymaktadır. Bu kavram, 1972 Stockholm Bildirgesinden bu yana bir çok hukuki metinde de ifade edilmiştir. Bu açıdan çevresel varlıklara yönelik müdahalelerin karşısına hukuki bir araç olarak

gerek. Ayrıca bu özneleştirmenin başka sorunlara da gebe olduğunu belirtmeliyim. Ancak yine de, özneleştirmenin nesneleştirme kipiden daha çok açılım sağlayacağı noktasında, ısrarcı olduğumu söylemeliyim.

çıkarılabilir. Başka bir yol ise, uluslararası hukukun bir kavramı olan, *insanlığın ortak mirası* kavramının sağlayacağı öngörüdür. Kavram uluslararası hukukta kullanılmakla beraber, ulusal hukukta³⁶⁹ da böyle bir kavramlaştırma yoluna gidilerek, sağladığı açılımlardan yararlanılabilir. Çevresel varlıkların tamamı için olmasa bile, bir kısmı için bu kavramlaştırma, farklı bir koruma düzeyinin de oluşturulmasıyla yararlı olabilir. Doğaldır ki, kavrama içkin olan tartışmalar-özellikle devletlerin egemenlikleri ilgili olarak- ulusal hukukta da-bu kez de iç egemenlikle ve mülkiyet hakları çerçevesinde- yaşanma riskini içinde barındıracaktır. Ayrıntılarına aşağıda yer verilecek olmakla birlikte, hemen belirtmek gerekir ki; *insanlığın ortak mirası* kavramı için mülkiyet dışı yorumlar temel önemi haizdir.³⁷⁰ Bu da, bize yeni bir koruma rejimi için bir fırsat yaratacaktır.

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

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

³⁶⁹ Türk çevre mevzuatında bu kavramı anımsatan bir hükmün bulunduğunu belirtmek gerekir. 2872 sayılı ve 9/8/1983 tarihli Çevre Kanununun amaçlar başlığını taşıyan 26/4/2006 tarih ve 5491/1 sayılı Kanunla değiştirilen 1. maddesinde, “[...]bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin[...]” ifadesine yer verilmeyle, çevrenin ortak varlık olduğu kabul edilmiş olmaktadır.

³⁷⁰ BAŞLAR, The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law, s.39.

klasik/geleneksel olanı nasıl etkilediğinin bir göstergesi olarak da bakılabilir.

Uluslararası kamu malları ya da küresel kamu malları,³⁷¹ iki ya da daha fazla devletin yurttaşlarının ortak olarak yararlanabileceği, ortak yarar paydası üzerinden kurulmuş bir ilişkinin öznesi olarak kabul edilen çevresel varlıklara kamu maliyesinde verilen bir addır. Kavramın çıplak görünüşünden de anlaşılacağı gibi, kavram salt bir devletin egemenliği içerisinde bulunmayan malları ifade etmek için kullanılmaktadır.³⁷² Hatta uluslararası kamu malları, bir aktörün (birey, grup ya da devlet) diğer aktörlerin tüketimini engellemeyecek şekilde tükettiği mallar anlamına gelecek şekilde tanımlanmıştır.³⁷³ Bu çerçevede, küresel kamu malları, iki kriter üzerinden tanımlanmıştır: Bunlardan birincisi, bahsi geçen bu malların, toplumsal olması, tüketiminde rekabet olmaması ve bedel ödenmeden de kullanılabilmesidir. Diğer kriter ise, faydalanmalarının devletleri, insanları ve bugünkü ve gelecek kuşakları içine alacak şekilde yarı-evrensel bir özellik sergilemesidir.³⁷⁴

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

³⁷¹ Bu iki kavramı, bundan sonra, aynı anlama gelecek şekilde kullanacağım.

³⁷² H. Üren Arsan, "Kamu Maliyesi Alanında Yeni Bir İnceleme Konusu: Uluslararası Kamusal Mallar", **AÜSBFD, Prof. Dr. Gündüz Ökçün'e Armağan**, Cilt: 47, Sayı: 1-2, Ocak-Haziran 1992, s. 404.

³⁷³ Jairo Acuna-Alfaro, "International Public Goods and Hegemony", [www.geocities.com/jaacun/publicgoods.pdf], (erişim tarihi: 16 Nisan 2006), s. 1.

³⁷⁴ Süleyman Ulutürk/Servet Akyol, "Küresel Kamu Malı, Hegemonya ve İstikrar'ın Küresel Ekonomi Politikası", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, s. 6 [yayınlanmamıştır]; Metin Meriç, "Küresel Kamu Mallarının Yönetiminde Uluslararası Kurumsal Oluşumların Önemi", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, s. 2-3 [yayınlanmamıştır]; Sacit Hadi Akdede, "Kültürel Çeşitlilik, Global Politik Şiddet ve Kamu Harcamaları", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, s. 4-6 [yayınlanmamıştır]; Hilmi Ünsal/Eren Çaşkurlu, "Global Kamu Malı Perspektifinden Finansal İstikrarın Sağlanması ve IMF'nin Rolü", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, s. 4 [yayınlanmamıştır]; Hülya Kirmanoğlu/Binhan Elif Yılmaz/Nazan Susam, "Maliye Teorisinin Çıkmazları: Küresel Kamusal Mallar", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, s. 3-8 [yayınlanmamıştır]; Ayşegül Mutlu, "Küresel Kamusal Mallar Bağlamında Sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları", **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, s. 2-4 [yayınlanmamıştır]

bir düzende tanınmışlardır.³⁷⁵ Dolayısıyla bu istikrar düzeni sayesinde uluslararası kamu malları koruma altına alınmıştır. Çünkü uluslararası kamu malları, *bölünemez ve tahsis edilemez* niteliğe sahip mallardır.³⁷⁶ Bu görüşe göre, bu mallar ancak hegemonların oluşturduğu bir düzenin varlığı halinde çatışmaya konu olmayacaklardır. Bu düşünce çevresel korumayı ve çevresel varlıkları uluslararası ilişkileri salt bir hegemonya ilişkisine indirmediği ve aktör olarak sadece devletlerin varlığını kabul ettiği için kabul edilemezdir. Diğer bir deyişle, uluslararası kamu mallarının bu bakış açısıyla koruma altına alınması, herkese ait olduğu şüphesiz olan bu varlıkların devletlerin egemenliğine devredilmesi sonucunu doğuracaktır. Ve böylece çevresel varlıkların korunması güç ilişkisini galebe çalanın takdirine bırakılma tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır. Bu bağlamda, çevresel varlıkların uluslararası kamu malları kapsamında korunması, kavramın içerisinde barındırdığı böylesi tehlikeler yüzünden pek mümkün görünmemektedir. Bu sebeple diğer kavramlara yüklenen anlamlara bakmak gerekecektir.

Küresel Müşterekler³⁷⁷ uluslararası hukuka konu olan bazı çevresel öğeleri ifade etmek için kullanılan ve her biri diğeriyle ilişkili olduğu düşünülen³⁷⁸ çevresel varlıklardır. Bu varlıklar, okyanuslar, dış uzay, atmosfer ve Antartika şeklinde tespit edilebilir. Küresel müşterekler şeklinde adlandırılan bu çevresel varlıkların her biri uluslararası düzeydeki düzenlemelere konu olmuşlardır. Böyle bir düzenleme yolunun seçilmesinin nedeni, küresel müştereklerin hiç kimsenin, hiçbir şirketin ya da herhangi bir ulusun mülkiyetine dahil olmamaları ya da başka bir deyişle mülkiyete konu edilememeleridir. *Ortak Geleceğimiz Raporunda* söz konusu bu yaklaşım ifade edilmiştir. Bu kavramın hukuk metinlerindeki karşılığı olarak *insanlığın ortak mirası* kavramını göstermek pek yanlış olmaz. Başka bir ifadeyle,

³⁷⁵ ULUTÜRK/AKYOL, “Küresel Kamu Malı, Hegemonya ve İstikrar’ın Küresel Ekonomi Politikği”, s. 8 vd.

³⁷⁶ ACUNA-ALFARO, “International Public Goods and Hegemony”, s. 2.

³⁷⁷ Küresel müştereklere ilişkin olarak, henüz 1960’ların sonlarında Garrett Hardin tarafından dikkat çekilmiş ve küresel müştereklere yönelik tehditlerin durdurulması gerektiği ifade edilmişti. HARDIN küresel müştereklerin trajedisini, kirlilik ve nüfus sorunuyla bağlantı kurarak açıklamaktadır. Bkz. Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, reprinted, **the Social Contract**, Vol. 12, No. 1, Fall 2001, s. 30 vd. Hardin’in teorisinin bir eleştirisi ve değerlendirmesi için bkz. Bonnie J. Mc Cay/James M. Acheson, “Human Ecology of the Commons”, **The Question of the Common**, B.J. Mc Cay/J.M. Acheson (eds.), The University of Arizona Press, USA (tarihsiz).

³⁷⁸ Harlan Cleveland, “The Global Commons”,

[www.highbeam.com/browse/Academic+and+education/Social+Science/The+Futurist/May-June-1993], (erişim tarihi: 23 Eylül 2005), s. 10.

küresel müştereklerin hukuksal adını *insanlığın ortak mirası* şeklinde tespit etmek, herhangi bir sorun teşkil etmeyecektir. Bu sebeple, *insanlığın ortak mirasını* daha ayrıntılı olarak incelemekte bir sakınca bulunmamaktadır.

İnsanlığın ortak mirası teriminin evrensel olarak kabul görmüş bir tanımı bulunmamakla birlikte, birçok farklı terimle beraber kullanıldığı tespit edilebilir. İnsanlığın ortak mirası, bazen *kavram*, *nosyon*, *doktrin*, *rejim*, *ideal* terimleriyle birlikte kullanılırken; bazen de *kuram*, *ilke*, *hak*, *kural* terimleriyle ifade edilmektedir.³⁷⁹ BAŞLAR, böylesi farklı kullanımların çokluğunu *terminolojik anarşi* olarak adlandırmaktadır.³⁸⁰ Her şeyden önce insanlığın ortak mirası, felsefi bir kavram niteliğindedir; çünkü, kavramın kendisi dünyadaki büyük değişimler hakkında yapılmakta olan spekülasyonları cesaretlendirmektedir. Dolayısıyla kavramın ortaya çıkışının felsefe kökenli olduğu ve özellikle doğal hukuk felsefesi sayesinde hukuk alanına taşındığı söylenebilir.³⁸¹ Pozitif hukukun insanlığın ortak mirasına nasıl yaklaştığına değinmeden önce,³⁸² insanlığın ortak mirası kavramının açıklanmasında kullanılan üç terimi bilmek gerekmektedir. Böylece kavrama yüklenen teorik anlam daha iyi anlaşılacaktır.

İnsanlığın ortak mirası, şu üç terim çerçevesinde açıklanmaktadır: *Ortak* terimi, Kamusal emanet doktrini ışığında *miras* terimi ve nihayetinde yeni bir hukuk kişisi olarak *İnsanlık* terimi.³⁸³

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

³⁷⁹ BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 2. ARNOLD ise terimin açık bir anlamı olmadığından bahsetmektedir. Bkz. Rudolph Preston Arnold, "The Common Heritage of Mankind as a Legal Concept", **International Lawyer**, Vol. 9, No: 1, 1975, s. 153.

³⁸⁰ BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in Internatioanl Law, s. 3.

³⁸¹ İnsanlığın ortak mirası kavramının doğal hukukla olan bağlantısı için bkz. BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 13-22.

³⁸² İnsanlığın ortak mirası kavramı, üç boyutlu bir niteliğe sahip bulunmaktadır. Başka bir deyişle kavram, uluslararası, ulusal ve yerel boyutlara sahiptir. Bu belirleme için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, "İnsanlığın Ortak Mal Varlığına Saygı Hakkı", **İnsanlığın Ortak Malvarlıklarına Saygı Hakkı ve Kültürel Mirası Yaşatarak Koruma Paneli**, 17 Nisan 2004 Mardin, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No:61, Ankara 2004, s.32. Dolayısıyla insanlığın ortak mirasını hukuk metinlerine dahil etme yönündeki bir uğraş, bu üç boyutu göz önüne almak durumundadır.

³⁸³ Bu terime ilişkin açıklamalar için bkz. BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 38-78.

mülkiyetin yeni bir şekli olarak görülmektedir. Ama kavramın bu şekilde algılanışı, onun mülkiyete dayalı olarak korunması anlamına gelecektir. Oysa insanlığın ortak mirasının temelinde, mülkiyete konu olamaması bulunmaktadır. Dolayısıyla kavramda yer alan ortak terimi, bu anlayışın dışında anlaşılacak zorundadır. Bu yönde bir öneride,³⁸⁴ ortak terimi, bireylerin kişisel kullarımlarına açılmayan, bu şekilde bir bölüğüme gidilmeksizin herkesin kullanımına ve yararlanımına özgülenmeyi ifade etmektedir.³⁸⁵ Geleneksel hukuktaki *ortak* teriminin değişimi sonucu, geleneksel hukukun kemikleşmiş üç kavramı olan *devlet*, *mülkiyet* ve *adalet* kavramları da böylece değişmiş olmaktadır. İşte bu değişim/dönüşüm, *ortak* teriminin içeriğinin söz konusu kavramlarla doldurulamadığını göstermektedir. Bu sebeple yeni bazı kavramlarla içeriği zenginleştirilmiş, daha doğru bir ifadeyle değiştirilmiştir.³⁸⁶ Dolayısıyla insanlığın ortak mirasının bir ögesi olan ortak terimi geleneksel yaklaşımlarda kullanılan *res* kavramını dışlamakta, çevresel varlıkların mal/şey/eşya kategorisi içerisinde değerlendiren yaklaşımın çevresel varlıkların korunmasını sağlayamayacağını ortaya koymaktadır. Çünkü *Res* kavramına dayalı yorumlar, her halükarda bir malik olma durumunu ve mülkiyet ilişkisini ön koşul olarak kabul ettiğinden çevresel varlıkları korumakta başarısız olmaktadır.

İnsanlığın ortak mirası kavramının diğer bir ögesi, *miras* kavramı şeklinde belirtilebilir. Miras kelime olarak, miras kalan ya da kalacak mülkiyet şeklinde tanımlanmaktadır. Ortodoks görüşler insanlığın ortak mirası kavramını, uluslararası mamelek, ortak mamelek vb. kavramları kullanarak açıklamaktadırlar. Miras kavramının bu anlama gelecek bir biçimde kullanılmasının sebebi olarak BM belgelerinin Fransızca ve İspanyolca versiyonlarındaki kullanımları gösterilmiştir.³⁸⁷ Bundan farklı olarak Anglo-Amerikan sisteminde anlaşıldığı şekliyle miras terimi, mülkiyet hakları ve sahipliği anlamına gelmektedir. Açıkça söylemek gerekirse,

³⁸⁴ **ARNOLD**, “The Common Heritage of Mankind as a Legal Concept”, s. 154.

³⁸⁵ Benzer bir düşünce için bkz. Stephen Gorove, “The Concept of ‘Common Heritage of Mankind’: A Political, Moral or Legal Innovation?”, **9 San Diego Law Review**, 1971-1972, s. 398.

³⁸⁶ Kısaca bahsetmek gerekirse bu kavramlar; ortak menfaat, sahihsizlik ve kuşaklarıçi/ kuşaklararası adalettir. Ortak menfaat çevresel varlıkların kişisel menfaate konu olmayacağı anlamına gelir. Sahipsizlik ise, çevresel varlıkların mülkiyete konu olmayacağını, bu bağlamda insanlığın geçmiş, bugünkü ve gelecek kuşakları içerdiği için devletlere münhasır bir mülkiyet hakkı verilemeyeceğini ifade etmektedir. Çünkü mülkiyet hakkı, malik olunan şeyin kullanımı ve kötüye kullanımı hakkını da içermektedir ki, bu durumda çevresel varlıkların kötüye kullanımı kabul edilecektir. Son olarak adalet şimdiki kuşaklara ait kabul edilmemelidir; adalet gelecek kuşakları da hesaba katmak zorundadır.

³⁸⁷ **BAŞLAR**, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 62.

çevresel varlıklar açısından miras kavramının hukukta ne anlama geldiğini tespit etmek oldukça güç bir uğraştır. Çünkü miras terimi ortak sıfatıyla birlikte kullanıldığında, “hukuki anlamdan çok, tümüyle ahlaki ve politik anlam taşıyacaktır.”³⁸⁸ Bu zorluğu aşmak için Kamusal Emanet Doktrinin “uygun bir ceket”³⁸⁹ olduğu söylenmiştir. Böylece çevrenin korunması için eski bir kavram³⁹⁰ yeni bir şekle büründürülerek, koruma sağlanması düşünülmüştür.

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

- a- Yurttaşların çevresel varlıklar üzerinde kamusal bir hakka sahip olması,
- b- Yurttaşların bu haklarını idareye karşı ileri sürebilecek şekilde donatılmaları,
- c- Çevre sorunlarından kaynaklanan günümüzün kaygılarını kapsayan bir yorum yapma olanağı yaratılması.

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

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

³⁸⁸ BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 64.

³⁸⁹ Bu ifade için bkz. BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 64.

³⁹⁰ Yazarlar arasında, Kamusal emanet doktrinin kaynağının Roma ve İngiliz hukukunda olduğu yönünde bir görüş birliği bulunmaktadır. Bkz. BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 66-67; VAN TOL, “The Public Trust Doctrine”, s. 455 vd.; Joseph L. Sax, “Liberating the Public Trust Doctrine from Its Historical Shackles”, 14 U.C. Davis L. Rev., 1980-1981, s. 185; Joseph L. Sax, “The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention”, 68 Michigan Law Review, 1969-1970, s. 475; TURGUT, Çevre Hukuku, s. 92.

³⁹¹ VAN TOL, “The Public Trust Doctrine”, s. 455.

³⁹² SAX, “The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law”, s. 474.

³⁹³ Aktaran BAŞLAR, The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law, s. 67.

muhafazası ve kullanımına ilişkin Tavsiye Kararı, UNCLOS III belgeleri, bunların birkaçına örnektir. Ancak aslında doktrinin gerçek anlamına, 1980’lerin başlarından sonra, insanlığın ortak mirası kavramından biyosferin korunması için yararlanılması düşünüldüğünde tam olarak kavuştuğu yönünde bir tespit yapılabilir.³⁹⁴ Günümüzde ise, kamusal emanet yaklaşımının, ulusal sınırlar içerisinde ya da dışında emanet hudutları oluşturmak için insanlığın ortak mirasının temel parçası olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.³⁹⁵ Ezcümle, “ortak miras kavramının tayininde temel tanımlayıcı kriter, şimdiki ve gelecek kuşakların onurlarının ve yaşamlarının korunması olmalıdır.”³⁹⁶

İnsanlığın ortak miras’ının son ögesi ise, *insanlık* kavramıdır. Bu kavramı açıklamadan önce, insan ile insanlık kavramlarının birbirinden ayrı referans noktalarına göndermede bulduklarını belirtmek gerekir. Çünkü insanlık, insandan farklı olarak, kolektif bir özne anlayışına göndermede bulunmaktadır. Dolayısıyla insan kavramına içkin bulunan bireysellik, insanlık kavramı anlamında kolektifliğe tezahür etmektedir. Bunun sonucu olarak da insanlığın hakları ile insan hakları arasında da ciddi bir fark ortaya çıkmaktadır. Bazı yazarların da belirttikleri üzere,³⁹⁷ insan hakları, insan ırkına ait olmak temelinden bireylerin kazanmış oldukları haklar iken; insanlığın hakları, kolektif bir bütünlüğün sahip oldukları haklardır. Kolektif bir bütün olarak insanlığın bu haklarını, insanların bireysel bir şekilde talep etmesi kaçınılmazdır. Böylesi bir talep insan hakları için de geçerli olmakla birlikte, insanlığın haklarından farklı olarak, talebin öznesi yalnızca bireyler olarak gösterilmiştir. Oysa insanlığın haklarında özne kolektiftir, yani insanlar ve diğer varlıklar hakkın öznesidir. Ama hakkın ileri sürülmesini sağlayacak olanlar, eşyanın doğası gereği, insanlar olacaktır. Bu talebi ileri süren insanlar, bir nevi diğer varlıkların ileri süremedikleri haklarını sahiplenen *koruyucular* işlevi göreceklerdir. İşte bu bağlamda, insanlığın antroposantrik bir yaklaşımı çağrıştırmadığına, böyle bir atıfta bulunmadığına dikkat etmek lazımdır.

Buraya kadar söylenenlerden hareketle, ÇED, sadece ulusal sınırlar içerisinde

³⁹⁴ BAŞLAR, *The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law*, s. 68.

³⁹⁵ BAŞLAR, *The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law*, s. 68.

³⁹⁶ BAŞLAR, *The Concept of The Common Heritage of Mankind in International Law*, s. 70.

³⁹⁷ GOROVE, “The Concept of ‘Common Heritage of Mankind’ A Political, Moral or Legal Innovation”, s. 393; ARNOLD, “The Common Heritage of Mankind as a Legal Concept”, s. 154.

değil ve fakat sınıraşan bir düzeyde de uygulanmış bir usuldür. Bunun en iyi örneğini, Antartika Andlaşmasında görmek mümkündür. Yukarıda da değinildiği gibi, ÇED uluslararası hukukta da uygulama alanı bulmuştur. Uluslararası hukukta uygulanan bu sürecin üzerinde işlediği özne, yani uluslararası hukukun kapsamına aldığı çevresel varlıklar, ulusal hukuktaki çevresel varlıkların aksine, kimsenin egemenliği dahilinde bulunmayan yahut diğer bir deyişle, bir ya da daha fazla devletin egemenliği kapsamına dahil edilemeyen çevresel varlıklardır.³⁹⁸ Bunlar; Antartika, denizler, okyanuslar ve göller gibi çevresel varlıklardır. İşte ÇED sürecinin bu çevresel varlıkları kapsamı, ancak uluslararası ya da bölgesel hukuki düzenlemeler yapılmasıyla mümkün olacaktır. Bilakis bu hukuki düzenlemeler de yapılmış, söz konusu çevresel varlıklar ÇED sürecinin üzerinde işlediği özneler olarak hukuki metinlerde yer almıştır. Yukarıda bahsedilen kavramlar, bu çevresel varlıkların hukukun diline çevrilmiş adlarını ifade etmektedir. Özellikle insanlığın ortak mirası gibi uluslararası hukuku metinlerinde bazen açıkça bazen de dolaylı olarak kullanılan kavramlar, çevresel varlıkları hukuk zemininde adlandırma ve koruma fırsatı sağlamaktadırlar. Bu varlıklar üzerinden işleyen bir süreç olan ÇED, bu hukuki kavramlaştırma dikkate alarak incelenmelidir. Böylece çevresel varlıkların da birer hukuki özne olduğu anlaşılabilir ve tıpkı diğer hukuk öznelerine sağlanan koruma düzeyinden yararlanabileceklerdir. Şunu açık olarak belirtmek gerekir ki, çevresel varlıklar hukukun kurduğu diğer hukuk öznelerinden farklı özelliklere sahiptir. Çünkü, ilkin, bu özneler, bahsedilen hakları kendileri kullanamayacaklardır. Bu koruma, onların adına, gerçek ya tüzel kişiler tarafından, emanetçi vasfıyla, sağlanacaktır. Ayrıca, geleneksel hukukta korunacak olan hukuk özneleri, şimdiki kuşaklar olmakla birlikte, çevresel varlıklar hesaba katıldığında gelecek kuşakların da söz konusu korumaya dahil edilmesi gerekecektir. Bu bağlamda, kanımca, okyanuslar, Antartika gibi çevresel varlıkların ÇED sürecine tabi olması ve uluslararası hukuk metinlerine konu olmaları neticesinde, onların birer hukuk öznesi oldukları şeklinde bir yorum yapılabilir. Fakat ihtiyatlı bir yaklaşımla, bu

³⁹⁸ MGBEOJI, insanlığın ortak mirası kavramının, devletlerin egemenlik mücadeleleri yüzünden genetik bitki kaynakları için uygulanamayacağını ifade etmektedir. Oysa MGBEOJI, bitki örtüsünün insanlığın ortak mirasının bir parçası olduğundan bahsetmekte, “küresel ortak varlıkların bütünsel bir unsurunun bütün insanlık için ulaşılabilir olduğuna” değinmektedir. Bkz. Ikechi Mgbaoji, “Beyond Rhetoric: State Sovereignty, Common Concern and the Inapplicability of the Common Heritage Concept to Plant Generic Resources”, **16 Leiden Journal of International Law**, 2003, s. 822-823.

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

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

ÇED ile ilgili mevcut hukuki düzenlemelere bakıldığında, bu düzenlemelerin neredeyse tamamının ÇED sürecinin üzerinde işlediği özne olarak, ya doğrudan çevreyi ya da dolaylı olarak çevrenin öğelerini kabul ettikleri söylenebilir. Örneğin AB ÇED Direktifinin 3. maddesinde bunlar, “insanlar, flora ve fauna; toprak, su, hava, iklim ve peyzaj; cismani varlıklar ve kültürel miras” şeklinde sıralanmıştır. ÇED ile ilgili başka bir düzenlemede,³⁹⁹ çevre; insan sağlığı ve güvenliğini, flora ve faunayı, toprağı, havayı, suyu, iklimi, peyzajı, kültürel mirası, tarihsel anıtları ve diğer fiziksel yapıları içerecek şekilde yer almıştır. Benzer bir yaklaşım tanım şeklinde, Türk ÇED Yönetmeliğinde de yer almaktadır.

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

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

Kültürel varlıklar, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıkları⁴⁰⁰ ifade edecek şekilde geniş kapsamlı olarak tanımlanmıştır.

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

³⁹⁹ **Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context**, madde 1 (vii).

⁴⁰⁰ Bu tanım Türk hukukunda *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*’nun Tanımlar ve Kısaltmalar başlığı altında 3/a-1’de yer almaktadır.

ekonomik faaliyetlerden etkilenmekte ve zarara uğramaktadır. Dolayısıyla, kültürel mirasın hukuk tarafından farklı boyutlarda koruma altına alınması gerekmiştir. Bu koruma, kimi zaman kamu hukukuyla,⁴⁰¹ kimi zaman da özel hukukla⁴⁰² sağlanmaya çalışılmıştır. Kültür ve tabiat varlıklarının farklı koruma düzeylerinde korunması karşısında, kanun koyucu bu değerleri ÇED'in öznesi haline de getirerek koruma düzeyini kuvvetlendirmiştir.

Kültürel miras, kapsam olarak, çok geniş bir referansa sahip olduğundan, içerisinde diğer birçok kavramı da barındırmaktadır. Kültürel miras; bilim, sanat, kültür ve din gibi alanlara ait taşınır veya taşınmaz varlıklara karşılık gelmektedir. Bu, terimin, onu ilk kullanan arkeolojistlerin verdikleri anlamdan daha geniş bir anlama sahip olduğunu göstermektedir. Çünkü arkeolojistler, terimi, çalışma yaptıkları arkeolojik alanları ifade etmek amacıyla, kısıtlı bir adlandırmayla, kullanmışlardır.⁴⁰³ Oysa günümüzde, terim, bu anlamdan uzaklaşarak kapsamı genişlemiştir.

Kültürel mirasın korunması açısından önemli olan şey, bu çevresel varlıkları teşhis etmektir. Zira, teşhis sayesinde korumanın düzeyi de belirlenmiş olacak; böylece hukukun koruma alanının sınırı çizilecektir. Bu duruma bağlı olarak, koruma kapsamına alınacak kültürel mirasın disiplinlerarası bir çalışma neticesinde teşhis edilmesi gerekliliğine işaret etmek de yarar vardır.⁴⁰⁴

Faaliyet sahiplerinin uygulanmayı planladıkları faaliyetler, kültürel mirasın kapsamına girmesi kuvvetle muhtemel alanlar olduğundan, çeşitli metinlerde bu alanlar üzerinde yapılacak faaliyetler ÇED sürecine tabi kılınmıştır.⁴⁰⁵ ÇED sürecinde, bir faaliyetin kültürel miras üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi çeşitli aşamalarda mümkündür. ÇED'i düzenleyen hukuki metinler incelendiğinde, kültürel miras üzerindeki olası etkilerin süreçteki bütün aşamalarda değil, sadece belirli

⁴⁰¹ Kamu hukuku menşeli koruma hakkında bkz. Celal Erkut, "Kültürel Mirasın Korunması Hukuku", **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 2003, 285 vd.

⁴⁰² Böyle bir koruma rejimi hakkında bkz. Bilge Umar, "2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na Getirilen Değişiklikler Üzerine", **YÜHFD**, Cilt: 1, Sayı: 2, 2005, s. 15 vd.

⁴⁰³ Thomas F. King, "What should be the 'cultural resources' element of an EIA", **20 EIA Review**, 2000, s. 6.

⁴⁰⁴ **KING**, "What should be the 'cultural resources' element of an EIA", s. 16.

⁴⁰⁵ Nicola Bourdillon/Rosemary Braithwaite/David Hopkins/Roger France, "Archaeological and Other Material and Cultural Assets", **Methods of Environmental Impact Assessment**, Peter Morris/Riki Therivel (eds.), UCL Press, England 1998, s. 97-102.

aşamalarda hesaba katıldığı görülecektir. Örneğin AB ÇED Direktifinde durum böyledir.⁴⁰⁶

ÇED sürecinde, kültürel mirasın nasıl yer aldığına ilişkin olarak bazı ulusal hukuk metinlerine de göz atılabilir. Sözgelimi, Türk ÇED Yönetmeliğinde kültürel mirasın tanımına yer verilmemekte, bunun yerine tanımı, konuyu spesifik olarak düzenleyen metinlere bırakmaktadır. Türk ÇED Yönetmeliği EK V madde 1/c'de bununla ilgili bir düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre; “2863 sayılı *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*’nun 2. maddesinin “a - Tanımlar” bendinin 1.,2.,3. ve 5. alt bentlerinde “*Kültür Varlıkları*”, “*Tabiat Varlıkları*”, “*Sit*” ve “*Koruma Alanı*” olarak tanımlanan ve aynı kanun ile 3386 sayılı kanunun (2863 sayılı *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu*’nun *Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesi Hakkında Kanun*) ilgili maddeleri uyarınca tespiti ve tescili yapılan alanlar” ÇED’e tabi projeler karşınında koruma altına alınmıştır.

AB ÇED Direktifinde ise, kültürel miras, 3. maddede kavram olarak yer almış, EK III’de projelerin uygulanacağı duyarlı yöreler içerisinde kültürel miras alanları da gösterilmiştir. Benzer bir şekilde, EK IV Bölüm 3’te, *mimari ve arkeolojik mirası, özellikle belirli maddi değerleri içeren uygulanması planlanan projenin önemli bir şekilde etkilemesi muhtemel çevrenin durumunun belirlenmesinden* bahsedilmiştir.⁴⁰⁷ Ancak hemen belirtmek gerekir ki, ÇED sürecinde kültürel kimlik, toplumsal birliktelik ve dil gibi kültürel mirasın önemli görünümelerini çok nadir olarak değerlendirme kapsamına alınmaktadır.⁴⁰⁸

ÇED sürecinde koruma altına alınan öznelerden birisi de topraktır. Bir faaliyetin toprak üzerindeki etkilerinden sakınmak bütün ekosistemin bozulmasını önlemekte önemli bir mesafe kat etmek anlamına gelecektir.⁴⁰⁹ ÇED sürecinin

⁴⁰⁶ Bu konuda bkz. J. Teller/A. Bond, “Review of Present European Environmental Policies and Legislation Involving Cultural Heritage”, **22 EIA Review**, 2002, s. 620-626.

⁴⁰⁷ Bkz. L. Langstaff/A. Bond, “The Consideration of Cultural Heritage Within EIA Practice Throught Europe”, **SUIT Position Paper**, January 2002, s. 1-2. AB ÇED Direktifi’nde peyzaj kültürel miras içerisinde düşünülmüştür. Bu yöndeki görüşler için bkz. Brain Goodey, “Landscape”, **Methods of Environmental Impact Assessment**, Peter Morris/Riki Therivel (eds.), UCL Press, England 1998, s.78 vd. ÇED Direktifi EK III madde 2 (h)’de düzenlenmeye bakılabilir.

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

⁴⁰⁹ Bkz. Martin J. Hodson, “Soils and Geology”, **Methods of Environmental Impact Assessment**,

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

ÇED sürecinin üzerinde işlediği diğer bir özne su'dur. ÇED sürecine konu olan ilgili bir faaliyetin sulak alanları ya da su havzalarını kirletme potansiyeli oldukça yüksektir.⁴¹⁰ Su kalitesinin bütün diğer çevresel varlıkları etkilediği düşünüldüğünde, ÇED sürecinde taşıdığı önem daha iyi anlaşılır. Örneğin baraj inşaa faaliyetleri veya maden çıkarma faaliyetleri su çevresini doğrudan ve/veya dolaylı olarak etkileme potansiyeline sahiptir. Bu ve benzeri faaliyetler, yer üstündeki suları etkileyebileceği gibi, yeraltındaki suları da etkileyebilir.⁴¹¹ Bu anlamda, yer üstündeki sulara; kıyı, göl, akarsu, deniz, sahil şeritleri gibi su kütleleri ile SİT niteliğinde olan su alanları ve özel çevre bölgesi niteliğindeki su alanları da dahildir.⁴¹² Yer altı suları ise, kaynak suları ve bataklık suları gibi yeraltında durgun ve hareketli olan bütün suları kapsamaktadır.⁴¹³ Dolayısıyla planlanan faaliyetin, bu çevresel varlık üzerinde herhangi bir etki meydana getirip getirmeyeceğinin değerlendirilmesi, ÇED usulü vasıtasıyla sağlanacaktır.

Planlanan bir faaliyet, atmosferde bir kirlilik meydana getirebilir ve hava ile iklim vasıtasıyla insanlar, bitkiler, hayvanlar ve yapay çevre üzerinde olumsuz etkilere neden olabilir. Bu etkiler, yerel, bölgesel ve küresel ölçekte olabileceği gibi, çok büyük ya da çok küçük de olabilir. Sözgelimi, nükleer tesis veya petrol rafineleri inşaa projelerinin hem inşaa esnasında hem de işletme sırasında böyle etkilere neden olabileceği aşıkardır. Bu yüzden de, ÇED sürecinde, atmosfer çevresi, korunması gereken bir çevresel varlık olarak kabul edilmiştir. Atmosferin korunması için belirlenen emisyon değerleri ve standartlar sayesinde, faaliyetin kabul edilebilirliği sınanacak ve kirlilik kabul edilebilir düzeydeyse faaliyete bu koşulla

Peter Morris/Riki Therivel (eds.), UCL Press, England 1998, s. 143.

⁴¹⁰ Peter Morris/Jeremy Biggs, "Water", **Methods of Environmental Impact Assessment**, Peter Morris/Riki Therivel (eds.), UCL Press, England 1998, s. 167.

⁴¹¹ Bkz. Oğuz Sancaktar, **Kamusal Sulardan Yararlanma**, Yetkin Yay., Ankara 2004, s. 381.

⁴¹² Bkz. **SANCAKTAR**, Kamusal Sulardan Yararlanma, s. 229-240.

⁴¹³ Bkz. **SANCAKTAR**, Kamusal Sulardan Yararlanma, s. 240-251.

izin verilecektir. Başka bir ifadeyle, ÇED raporlarında, belirlenen standart ve emisyon değerleri çerçevesinde yapılacak tetkiklerin sonuçları yer aldığından, muhtemel etkileri değerlendirecek idari birim(ler)in atmosferi ve buna bağlı olarak diğer çevresel varlıkları koruma yönünde işlem tesis etmesi ve faaliyetin akibeti hakkında karar vermesi gerekmektedir.

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

ÇED, biyolojik çeşitliliğin korunmasını da hesaba katmak durumundadır. Çünkü biyolojik çeşitlilik, tüm kaynaklardan canlı organizmalar arasındaki farklılaşma anlamına gelmektedir. Türlerin kendi içlerindeki ve türler arasındaki çeşitlilik ve ekosistem çeşitliliği de kapsama dahildir. Biyolojik çeşitlilik için önemli olumsuz etkiler doğurma ihtimali taşıyan projelerin iyice tahlil edilmesi, çevresel varlıkların bütün olarak korunması için gereklidir. ÇED usulüne yer veren her bir devlet, biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin uluslararası hukuk düzeyindeki sözleşmelerin, bildirgelerin vb. düzenlemelerin getirdiği yükümlülükleri esas alarak faaliyetin biyolojik çeşitlilik üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerini hesaba katmalı ve bu doğrultuda kararını oluşturmalıdır.

5. Değerlendirme

Çevresel varlıklar, geleneksel hukukun sağladığı koruma rejimi ile korunmaya kalkılırsa, yeterli düzeyde korunamayacaktır. Bunun gerekçesi şöyle izah edilebilir: Zira, geleneksel hukukun çevresel varlıkları sınıflandırması ve buna bağlı olarak oluşturduğu koruma rejimi, mülkiyeti esas alarak temellendirilmiştir. Mülkiyet rejimi ise, malik ile şey arasındaki ilişkiyi düzenlemektedir. Buradan hareketle, bu ilişkinin taraflarına daha yakından bakılabilir. Mülkiyet ilişkisinin bir tarafı olan malikten kasıt, genelde, özel kişi sıfatını haiz olandır. Bununla birlikte şey ise, taşınır ve taşınmazlar şeklinde kategorileştirilebilecek mallar ve haklardan ibarettir. Aynı zamanda mülkiyetin bir ilişki olduğunu tekrarlamakta yarar vardır. Malik ile şey arasındaki ilişki, elde bulundurma, başkasına engel olma, kullanma, yararlanma, tasarruf edebilme, elden çıkarabilme ve hatta tahrip edebilme yetkileri anlamına gelmektedir.⁴¹⁴

Bu açıklamalar ışığında, çevresel varlıkların, gerek özel hukuk açısından gerek kendine özgü tarafı akılda tutularak kamu/idare hukuku açısından tanımlanması ve korunması rejimi, mülkiyet eksenli olmuştur. Oysa birçok kez değinildiği gibi, çevresel varlıklar, bir defa, özel hukuk ya da kamu hukuku açısından sınıflandırılması kolay unsurlar değildirler. Sözgelisi, bazı çevresel varlıklar–Antartika, okyanuslar vb.- bir sahiplik ilişkisine konu olamamaktadırlar. Diğer bazıları ise, sahiplenilseler bile herhangi bir rejime dahil olamamaktadırlar. Mesela, genetik olarak değişikliğe uğratılmış organizmaların dahil olduğu koruma rejimini tespit etmek ya da onları geleneksel tanımlardan hareketle tanımlamayı denemek neredeyse imkansız bir hal almaktadır. Şu durumda, çevresel varlıkları, farklı bir şekilde tanımlamak ve koruma rejimi içerisinde güvenceye almak gereklidir. Bu yüzden, çevresel varlıkların, çevre hukukunun yapısı içerisinde tanımlanması ve korunması önemlidir. Zira, bu hukuk dalının bakış açısıyla, çevresel varlıklar, geleneksel mülkiyet anlayışı dışında sahiplenilecektir. Bu sahiplik, gerçekte, deyim yerindeyse, bir muhafızlık ya da gardiyanlık şeklinde tezahür edecektir. Bu muhafızlık/gardiyanlık ise, hem bireysel bazda hem de ortak bir birliktelik düzeyinde, yani ikisini aynı anda birarada barındıran bir sahiplenme şeklinde

⁴¹⁴ Esin Örcü, **Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı (Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması)**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2132, İstanbul 1976, s. 6.

olacaktır. Koruma rejimi, bireysel çıkarlar sağlamayı amaçlayan, başkasına engel olma güdüsünü taşıyan ve her şeyden önemlisi zarar verme yetkisine varacak kadar keyfi olan kullanımı tamamen dışlayacaktır. Herkesin ortaklığı olan çevresel varlıkların tahrip edilmesi gibi kullanım şekilleri, çevre hukukunun öngördüğü rejimin en önemli reddiyeleridir. Özetle, çevre hukuku çevresel varlıkları, bu gerekçelerle, geleneksel yapıdan oldukça farklı bir tarzda tanımlamakta ve korumaktadır. Yukarıdaki başlıklarda, bu tarzın farklılığı izah edilmiştir.

II- Faaliyet

ÇED sürecinde yatırım/faaliyet/proje, aralarındaki nüas bir yana bırakılırsa, yatırımcının/faaliyet sahibinin/proje sahibinin çevre üzerinde olumsuz etkilere sahip ya da sahip olması muhtemel bir fiili anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle, yatırım (development), ÇED'e onay veren idare tarafından, kirlilik yaratması muhtemel bir fiili; onay kararı verildikten sonra ise, eğer kirlilik vuku bulmuşsa, kirlilik yaratan fiili ifade etmektedir. Dolayısıyla, yatırım, potansiyel kirlilik yaratacak veya mevcut kirliliği yaratmış eylem hazırlığı yahut eylemdir. Mevcut ÇED düzenlemelerini esas alarak daha hukuki terimlerle ifade edilirse, yukarıda göz ardı edilen proje, faaliyet ve yatırım arasındaki farklar belirgin kılmak gerekmektedir. Bu anlamda özellikle, Türk ÇED Yönetmeliğinde ve AB ÇED Direktifinde proje teriminin kullanıldığını; oysa, Sınırşan ÇED Sözleşmesinde kullanılan terimin *önerilen faaliyet* olduğuna dikkat edilebilir. Söz konusu Yönetmelik ve Direktifte proje, “gerçekleşmesi planlanan yatırıma ait inşaat çalışmaları, diğer tesisat ya da planların uygulanması veya yer altı kaynaklarının değerlendirilmesi işlemidir”⁴¹⁵ (i.b.a.) biçiminde tanımlanmaktadır. Sınırşan ÇED Sözleşmesinde ise, *önerilen faaliyetten* kasıt, “uygulanabilir bir milli usul uyarınca yetkili bir otoritenin kararına konu olan bir faaliyete yönelik, herhangi bir eylem ya da herhangi bir büyük değişiklik”tir.

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

16/12/2003 tarihli Türk ÇED Yönetmeliğinden önceki Yönetmeliklerde, proje ile faaliyet terimleri birarada kullanılmış ve bu durum bazı yazarlarca eleştirilmiştir. ŞENGÜL'e göre, “‘faaliyet’ ve ‘proje’ arasındaki ayırım, ÇED’in mantığı açısından önemlidir. Çünkü ÇED, olası etkileri önceden görüp, olumsuz etkilere karşı alınacak önlemleri belirleyen, dolayısıyla bu etkilerin ortaya çıkmasını önlemeyi amaçlayan, önerileri ve seçenekler sunan bir çalışmadır. Faaliyet, projesi yapılmış, uygulama kararı verilmiş, gerçekleşmeye veya çalıştırılmaya başlanmış yatırım ya da işdir. Dolayısıyla bu yatırım ya da işlere ÇED çalışmasının sonuçlarının yansıtılması olanağı yoktur. Oysa proje, henüz tasarlanan yatırım ya da işdir. Projenin ÇED çalışmasının sonuçlarına göre geliştirilme ve uygulama olanağı vardır.”⁴¹⁶ Bu yönde bir eleştiri kuramsal açıdan tamamen doğru olmakla birlikte; konuya, metnin bütünlüğü göz önüne alınarak bakıldığında, aslında bu iki terim arasında herhangi bir fark gözetilmediği, yani birbirleri yerine kullanıldığı şeklinde bir yorum yapılabilir. Yönetmelik, bu iki terimi farklı tanımlamalarla kullanmış olsaydı ya da metnin yorumundan söz konusu terimlerin farklı göndermelerde bulunduğu anlaşılıyor olsaydı; işte o zaman, Yönetmelikte söz konusu terimlerin farklı anlamlara geldiği ifade edilebilirdi. Oysa ÇED'e ilişkin düzenlemelere yer veren hukuki metinlere bakıldığında, birbirleri yerine kullanılan bu iki terimin aslında aynı anlamı ifade ettikleri görülür. Başka bir deyişle, ŞENGÜL'ün aksine, kanımca, bu iki kavram arasındaki fark, zaten uygulamaya böyle yansımayacaktır. Çünkü hukuki metin ŞENGÜL'ün dikkat etmiş olduğu noktaya ilişkin, açık ya da zımni bir fark ortaya koymamaktadır. Kısacası kanaatime göre, sorun, ÇED'e ilişkin mevcut düzenlemelerin kötü kaleme alınmış olmalarıdır. Ancak bu, esasa ilişkin olumsuz bir sonuç yaratmamaktadır. Son tahlilde, ÇED ile ilgili mevcut hukuki düzenlemeler böylesi bir ayırma gitmediğinden, burada genel bir başlık olan faaliyet kavramı esas alınacaktır.

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

⁴¹⁶ Mihriban Şengül, **Türkiye’de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin İçerik Çözümlemesi**, Detay Yay., Ankara 2002, s. 37.

araştırma yapmaya gerek duyulmamaktadır.

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

Sınırışan ÇED Sözleşmesinde faaliyet türleri, EK I'de şöyle sıralanmıştır:

“a) ham petrol rafineleri ve günde 500 ton ya da daha fazla kömürü veya tortulu petrolü sıvılaştırıp ve gaz haline getiren tesisler, b) termal güç istasyonları ve 300 megawatt veya daha fazla ısı çıkışlı diğer yanmalı tesisler ve nükleer güç istasyonları ve diğer nükleer reaktörler, c) radyoaktif atıkların depolanması, işlenmesi ve boşaltılması ya da iyonlaştırılmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, nükleer atıkların üretimi ya da zenginleştirilmesi için salt olarak tasarlanmış tesisler, ç) demir olmayan madenlerin üretimi ve dökme demir ve çeliğin başlangıçta tasviyesi için büyük ölçekli tesisler, d) asbestos içeren ürünler ve asbestosun dönüşümü ve işlenmesi ve asbestosun çıkartılması için çalışan tesisler: nihai üretimi 20 bin tondan daha fazla yıllık üretimle, asbestos-çimento ürünler için; nihai üretimi 50 tondan daha fazla yıllık üretimle, sürtünmeli maddeler için; ve yıllık 200 tondan daha fazla yararlanılan diğer asbestoslar için, e) entegre edilmiş kimyasal tesisler, f) karayolları, ekspres yolları ve 2100 metre ya da daha fazla uzunluğundaki temel pistli hava yollarının ve uzun mesafeli demiryolu trafik hatlarının inşaatı, g) geniş çaplı petrol ve gaz boru hatları, h) ticari limanlar ve de iç sular ve 1350 tonun üzerindeki araçların geçişine izin veren iç su trafik limanları, ı) toksik ve tehlikeli atıkların gömülmesi ya da yakılması, kimyasal arıtması için atık boşaltım tesisleri, i) büyük barajlar ve su depoları, j) 10 milyon küp metre ya da daha fazla çekip alınmış miktarı olan yıllık su hacmi bulunan durumlardaki yeraltına dalma faaliyetleri, k) günlük 200 havayla kurutulmuş metrik ton ya da daha fazla kağıt ve hamur üretimi, l) çok büyük maden arama, maden filizinin ya da kömürün işlenmesi ve mahallinde çıkarılması, m) denizde hidrokarbon üretimi, n) petrol, petrokimyasal ve kimyasal ürünler için çok büyük depolama tesisleri, o) büyük alanların ormansızlaştırılması”

Bu düzenlemeye benzer bir düzenleme AB ÇED Direktifi EK I'de de yer almaktadır. Bu sebeple, burada EK II'de bulunan faaliyet türlerine değinmekte yarar bulunmaktadır. Direktifin II. EK'inde faaliyet türleri 13 kategori altında toplanmıştır. Bunlar, sırasıyla, şöyledir:

“1. Tarım, su ürünleri yetiştiriciliği ve orman ürünleri yetiştiriciliği, 2. Yeraltından maden çıkartmaya dayalı sanayi, 3. Enerji sanayi, 4. Madenlerin işlenmesi ve üretimi, 5. Maden sanayi, 6. EK I'de yer almayan kimya sanayi, 7. Besin sanayi, 8. Tekstil, deri, ağaç ve kağıt sanayileri, 9. Kauçuk sanayi, 10. Alt yapı projeleri, 11. Diğer projeler, 12. Turizm ve tatil merkezleri, 13. Çevre üzerinde önemli olumsuz etkilere sahip olabilecek, muaf tutulmuş ya da tutulma sürecindeki, EK I veya EK II'de listelenmiş projelerin kapsamının geliştirilmesi ya da her türlü değişiklik (EK I'de yer almayan kapsam veya değişiklik) ile iki yıldan daha fazla kullanılmamış ve yeni ürünler ya da metodların test edilmesi ve gelişimi için münhasıran ya da çoğunlukla taahhüt edilen EK I'deki projeler”

Yukarıdaki örneklere benzer düzenlemeler Türk ÇED Yönetmeliğinde de bulunmaktadır. Tüm bunlardan çıkarılacak sonuç, neredeyse bütün faaliyet türlerinin ÇED sürecine tabi olduğudur. ÇED'in kapsamına girmeyen faaliyet türü oldukça sınırlı sayıdadır. Zaten, iktisadi faaliyetlerle çevrenin korunmasını uzlaştırmaya çalışan bir politikanın aracı olarak görülen ÇED'in aksine bir yöntem izlemesi çıkış noktasıyla ters düşecektir.

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

1. Faaliyet Sahibi

ÇED süreci açısından faaliyet sahibi, gerçek kişiler olabilecekleri gibi özel ya da kamu hukuku tüzel kişileri de olabilmektedirler. Dolayısıyla ÇED sürecinde gerçek kişiler ile bireyler ve adi ortaklıklar; tüzel kişilerle ise, anonim, kolektif, komandit ve limited ortaklıklar gibi özel hukuk tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşları kastedilmektedir. Çevre hukuku açısından ise, faaliyet sahibi, potansiyel kirleten veya kirletendir. Kirleten, dar anlamda, kirliliğe sebep olan kişi anlamına gelmekte iken; potansiyel kirleten, ileride ortaya çıkma ihtimali olan kirliliğe sebep olacak kişidir. Ancak kirleten kavramı, daha geniş bir anlatımla, sadece kirliliğe aktüel olarak sebep olan kişi değil, bir tesisten sorumlu olan kişi veya kirlilik yaratan bir fabrikanın sahibi yahut lisansı elinde tutatan kişi ve temsilcisi/temsilcileri de olabilmektedir. Başka bir anlatımla, ÇED sürecinde faaliyet sahibi, sürecin çeşitli aşamaları düşünüldüğünde, yukarıda sayılan kavramların karşılında kullanılan kişi olmaktadır. Daha genel bir ifadeyle, faaliyet sahibi, kirliliğin üretiminde belirli bir rol oynayan ya da oynama potansiyeli olan fail/potansiyel fail olarak değerlendirilebilir.⁴¹⁷

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

⁴¹⁷ Nicolas de Sadeleer, **Environmental Principles (From Political Slogans to Legal Rules)**, Oxford University Press, New York 2002, s. 39-40.

etmektedir. Bu bağlamda, Sınıraşan ÇED Sözleşmesi de faaliyet sahibi terimini kaynak taraf (party of origin) başlığıyla, “[b]u Sözleşme[Sınıraşan ÇED] ışığında, vuku bulması öngörölmüş bir faaliyetin kendi yetkisi dahilinde olan Akit taraf ya da Taraflar” anlamında kullanmıştır. Buradan hareketle, faaliyet sahibi, bir devlet olabileceği gibi, onun gözetimi ve denetimi altında faaliyetini sürdüren herhangi bir gerçek ya da tüzel kişi de olabilir.

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

2. Yetkili İdare (Otorite)

Genel olarak idare, “yürütmenin görev ve ödevlerinin somutlaşması için gerekli hazırlık çalışmalarını yapan, bunlar yetkililerce saptanıp kesinleştikten sonra, yerine getiren, gerçekleştiren cihaz”⁴¹⁸ olarak tanımlanmaktadır.⁴¹⁹ İdare cihazı içinde yer alan birimlere de idari makam denilmektedir. Çeşitli hukuk sistemlerinde idari makam kavramına denk gelecek şekilde idari otorite kavramı da kullanılmaktadır.⁴²⁰

İdari makam, kamu gücünü kullanan ve idari işlem yapma ehliyetine sahip organları ifade etmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, idarenin nam ve hesabına kamu hizmeti yapmakla yetkili ve görevli kılınmış özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerine kanunla açık bir yetki verildiği hallerde, bu kişiler de idari işlem yapma ehliyetine sahip olmaktadır. Hatta ERKUT’a göre, “[...]bir özel hukuk kişisi de, kamu hukuku alanına ilişkin bir faaliyette bulunsa dahi, özel hukuk tüzel kişisi olarak kalır[...] [B]u son halde, özel hukuk tüzel kişisinin bir idari makam kimliğine büründüğü, bir idari makam gibi hareket ettiği söylenebilir.”⁴²¹

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

⁴¹⁸ Lütü Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2956, Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1982, s. 3.

⁴¹⁹ ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 64.

⁴²⁰ AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 36.

⁴²¹ ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 62.

alma yetkisine sahip otorite şekline ifade edilmektedir. Sonuçta bu kavramların her ikisi de aynı anlama gelmektedir. Sınırşan ÇED Sözleşmesinin 1. maddesinin (ix). bendinde yetkili otorite, “*bu Sözleşmede yer alan görevleri ifa etmekle sorumlu kılınan bir tarafın tayin ettiği ulusal otorite ya da otoriteler ve/veya önerilen bir faaliyet hakkında karar alma yetkileriyle donatılmış bir tarafın görevli kıldığı otorite ya da otoriteler*” şeklinde tanımlanmıştır.

Literatürde, yetkili otorite ifadesinin sadece resmi/düzenleme kararını alan otoriteyi mi, yoksa özel sektör yatırımcılarını da içeren bazı tip kararları alma yetkisine sahip bütün tarafları mı kapsadığı bir soru olarak ortaya atılmıştır.⁴²² Bazı yazarlar, faaliyet sahibinin de bazı şartlar altında yetkili otorite olabileceğini ifade etmişlerdir.⁴²³ Yukarıda da ifade edildiği gibi, faaliyet sahibi, belli şartlar altında, yetkili otorite kimliğine bürünerek işlem/işlemler yapabilir. Bazı ülkelerin ÇED sistemlerinde bu mümkün kılınmıştır.

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

Türk ÇED Yönetmeliğinde de yetkili otorite/idare tanımlanmamış olmakla birlikte, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Valilikler yetkili otorite olarak gösterilmiştir. Yönetmelikten doğan görevleri ise, Çevre ve Orman Bakanlığına bağlı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü ifa edecektir.

3. Menfaati Olanlar

Menfaat, genellikle, yargı hukukunda kullanılan bir kavramdır. Yargı yerlerinde dava açabilmek için, ya bir menfaatin ihlal edilmesi ya da kişisel bir hakkın ihlali gerekmektedir.⁴²⁴ Menfaati ihlal edilmiş olanlar, diğer şartların da mevcut olması halinde yargıya başvurabilirler. Bu durumda, menfaatin içeriğine bakmak gerekmektedir.

⁴²² PETTS, “Environmental Impact Assessment-Overview of Purpose and Process”, s. 5.

⁴²³ SHEATE, Making An Impact: A Guide to EIA Law & Policy, s. 93.

⁴²⁴ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, 13. Bası, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 1999, s. 170 vd.

Menfaat, literatür ve yargı organlarınca, çoğunlukla yarar ve/veya çıkar anlamına gelecek şekilde yorumlanmamış, aksine bir *ilgi* olarak anlaşılmıştır.⁴²⁵ Bu anlamda, menfaati olanlar, idare hukuku açısından, bir idari işlem yüzünden herhangi bir menfaati zedelendiği için dava açabilecek olanları ifade etmektedir.

Oysa burada kullandığımız menfaati olanlar kavramı, yukarıda bahsedilen anlamdan tamamen ayrı bir duruma gönderme yapmaktadır. ÇED sürecinde menfaati olanlar ile kastedilen, kamu, ilgili kamu ya da halktır. Bu sebeple, yargılama hukukunda kullanılan menfaati kıstası ile ÇED sürecindeki menfaat terimleri birbirlerinden farklıdır.

85/337 sayılı AB ÇED Direktifini değiştiren 2003/35 sayılı Direktif 1. maddeye kamu ve ilgili kamunun tanımını eklemiştir. Buna göre, Direktifin, kamu ve ilgili kamu başlığı altında yaptığı tanımlarda; kamu, *bir ya da daha fazla gerçek veya tüzel kişi ile ulusal mevzuat ve uygulamayla uygun olarak onların derneklerini, örgütlerini ya da grupları* ifade edecek şekilde tanımlanırken, ilgili kamu *madde 2 (2)'de atfedilen çevresel karar-alım usullerinden etkilenen ya da etkilenmesi muhtemel olan, ya da bir menfaati bulunan kamu ile bu tanımın amaçlarıyla ulusal mevzuat ışığında bir menfaati bulunduğu düşünülmüş olan, her şartı karşılayan ve çevrenin korunmasını teşvik eden hükümet dışı örgütler* anlamına gelecek biçimde tanımlanmıştır.

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

Konuya Türk hukuku açısından bakıldığında, ÇED Yönetmeliğinde kullanılan kavramın, halk ve yöre halkı olduğu görülür. Yönetmelikte herhangi bir tanım yapılmamış, sadece ilgili maddelerde bu kavramlara yer verilmiştir. Ancak Çevre Kanununun 30. maddesi belli bir açılım sağlayabilir. Çünkü bu maddede, *çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir* hükmüne yer verilerek, menfaat geniş yorumlanmıştır. Dolayısıyla, ÇED sürecine, faaliyetten haberdar olan kişiler de katılabilecektir.

⁴²⁵ Bkz. Tufan Erhürman, “İdari Yargıda Özel Yetenek (Menfaat) Koşulu”, **Danıştay Sempozyumu**, 11 Mayıs 2000, s. 3.

ÇED'e ilişkin hukuki metinlerdeki düzenlemeler incelendiğinde, menfaati olanların, sadece kişileri kapsamadığı, ayrıca dernekleri, hükümet dışı örgütleri ve grupları da kapsadığı görülecektir. Bütün bu kişi ve örgütler, sürece dahil olarak çevrenin korunması için çeşitli katkılarda bulunabileceklerdir. Bu kişi ve örgütler, hazırlanan taslak ÇED Raporları hakkında görüşlerini ve itirazlarını beyan ederek faaliyetin çevresel etkileri kamu oyuna duyurabilecekler ve önemli olumsuz etkileri olacağı düşünülen faaliyetlerin uygulanmasını engelleyebileceklerdir.

IV- Önem (Significance)

Önem kelimesi, ÇED sürecini düzenleyen uluslararası, bölgesel ve ulusal hukuk metinlerinde yer alan bir kavramdır.⁴²⁶ Ancak kavram, bu metinlerin çoğunda açıkça tanımlanmış değildir.⁴²⁷ Daha da açık bir ifadeyle, kavrama ilişkin olarak açık bir hukuki tanım bulunmamakta ve bu kavram tanımsızlığını hala sürdürmektedir. Bununla birlikte şu rahatlıkla söylenebilir ki, önem kavramı, ÇED sürecinde ortaya çıkması muhtemel etkilerin hukuken kabul edilebilirliğini belirlemede kullanılan bir eşik/sınır değer işlevi görmektedir. Diğer bir deyişle, önem karar alım esnasında idareye belirli bir esneklik alanı tanıyan hukuki bir kavramdır.

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

⁴²⁶ Örnek olarak, Sınırtaşan ÇED Sözleşmesinde, AB ÇED Direktifinde ve Türk ÇED Yönetmeliğinde *öneme* yer verilmiştir.

⁴²⁷ Rob Sippe, "Criteria and Standards for Assessing Significant Impact", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999, s.74; Tracy Glynn, "Environmental Impact Assessment (EIA): A Guide for Reviewers", [www.cenrce.org/eng/caucuses/assessment/docs/eia_guide_for_reviewers.pdf] s. 12, (erişim, 09.11.2005); Alan Gilpin, **Environmental Impact Assessment- Cutting Edge for the 21st Century**, Cambridge University Press, 1999, s. 6; Nigel Rossouw, "A review of Methods and Generic Criteria for Determining Impact Significance", **6 African Journal of Environment and Management**, June 2003, s. 44; **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s.104.

en iyi örneği, AB ÇED Direktifinin yapısında görülür. AB ÇED Direktifi, sürece tabi faaliyetleri ikili bir ayırma tabi tutmuş, zorunlu ÇED ve takdiri ÇED şeklinde bir yapı oluşturmuştur. ÇED Direktifinin 2. maddesinin 1. fıkrasında, “Üye devletler, diğerlerine ilaveten, niteliklerine, boyutlarına ve mahallerine dayanılarak çevre üzerinde *önemli* sonuçlara sahip olması muhtemel projelerin, sonuçları hakkında bir değerlendirmeye ve onay için bir şarta konu yapılmalarını sağlamak için, henüz onay kararı verilmeden önce, gerekli bütün tedbirleri benimsemelidirler. Bu projeler, madde 4’de tanımlanmıştır” hükmüne yer verilmiştir. Anılan bu madde, Direktifin 4. maddesinin 1 ve 2. fıkraları ile yakından bağlı olduğundan, önemli sonuçlar doğuracakları düşünülen bu projeler ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. İşte bu projeler EK I ve EK II’de listelenmiş projelerdir. Üye Devletler, EK II’de yer alan projelerin muhtemel önemlerini, ya somut durumu (case by case) sınavarak icra edecekler ya da kendi koydukları kriter veya eşikler çerçevesinde yahut her iki metodun kombinasyonu şeklinde belirleyeceklerdir.

Böyle bir yapının, üye devletlere geniş bir hareket alanı sağladığı ifade edilmiştir.⁴²⁸ Özellikle EK II’ye tabi projelerde bu alan oldukça geniştir. Ancak Üye Devletler, her durumda, Direktifin III. EK’inde yer alan bir dizi seçme kriterini dikkate almak durumunda bırakılmıştır.⁴²⁹ Yani takdir yetkisini kullanırken dikkate alacakları kriterler konusunda sınırlandırılmışlardır. Eğer bu durumda söz konusu projenin, çevre üzerinde önemli sonuçlara yol açması muhtemel görünüyorsa, o halde EK I’de yer alan projelere uygulanacak zorunlu usul, bu projeler için de yürütülmelidir. Her şeye rağmen burada dikkat edilmesi gereken nokta, bu kararı verecek yetkili otoritelerin-idarenin- buradaki takdir yetkilerini nasıl kullanacaklarıdır. Çünkü takdir yetkisinin aşıp aşılmadığı, çevrenin tam anlamıyla korunup korunmadığının belirlenmesinde önem arz edecektir. Bu halde, gerçekte geleneksel takdir yetkisinden pek de farklı bir anlama gelmeyen *önem kavramının* anlamını ortaya koymak için, idare hukukunda takdir yetkisinin nasıl anlaşıldığını açıklayalım.

⁴²⁸ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 107.

⁴²⁹ EK II’de yer alan projelerin tabi oldukları bu kriterler üç başlık halinde EK III’de yer almıştır. Bunlar; projelerin özellikleri, projelerin yerleri ve potansiyel etkilerin özellikleri şeklindedir.

İdarenin sahip olduğu yetkiler ikiye ayrılarak incelenmektedir; bunlar, bağlı yetki ile takdir yetkisi şeklinde ifade edilmektedir.⁴³⁰ Dolayısıyla idarenin bağlı yetkisini kullanarak yaptığı işlemler, bağlı idari işlemleri; takdir yetkisini kullanarak yaptığı işlemlerse takdiri işlemleri oluşturmaktadır.

Takdir yetkisi, “idarenin davranış ve karar vermede belli bir serbest alana sahip olması ve bu alan içinde yer alan çeşitli davranış biçimlerinden birini seçebilme yetkisi anlamına gelmektedir.”⁴³¹ İdarenin takdir yetkisinin çeşitli görünümleri bulunmaktadır. Bunların ilkinde yasa koyucu, idari işlemin sebep unsurunu açıkça belirtmiş, ama bunun somut olayda gerçekleşmesi ve bu etkenlerin var olması halinde bile, idareye belli bir davranışta bulunup bulunmama ya da öngördüğü idari işlemlerin konularından birisini seçme serbestisi tanımıştır. Diğerinde ise, idari işlemin sebebi açıkça değil, belirsiz kavramlar kullanarak gösterilmiş ya da hiç gösterilmemiştir.⁴³²

HUBER, idarenin takdir yetkisini hukuk devletinin “truva atı”na benzetmiş, idareye takdir yetkisi tanınarak ona yasa karşısında belli bir serbesti verilmesini hukuk devleti ilkesine aykırı bulmuştur.⁴³³ GÜNDAY’a göre ise, yasakoyucu idareye takdir yetkisi vermekle, ona tamamen serbest karar verme yetkisi tanımamış, aksine somut olayın özelliklerini göz önüne alarak en adil ve uygun çözümü bulma ödevi yüklemiştir.⁴³⁴ Kısaca söylemek gerekirse, idarenin takdir yetkisinin gerçek alanı, idari işlemin sebep unsurunu (davranış koşullarını) belirleme serbestisi olarak kabul edilmektedir.⁴³⁵

⁴³⁰ Metin Günday, **İdarenin Takdir Yetkisi**, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara 1982, s.1.

⁴³¹ GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s. 3. Örneğin Fransız idare hukukunda takdir yetkisi, yürütmenin hukuk içerisinde kalarak serbestçe yaptığı eylemleri ve aldığı kararları ifade eden genel bir terimdir. İdarenin serbestçe karar almasının önemli bir unsuru, belirli bir hareket tarzını belirleme olasılığının sadece kendisine ait olması şeklinde ifade edilebilir. Bkz. Jürgen Schwarze, **European Administrative Law**, European Commission Pub., 1996, s. 261-262.

⁴³² GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s.4-7.

⁴³³ H. Huber, Niedergang des Rechts und Krise der Rechtswissenschaft, Festgabe für Giacometti, 1953, s.66’dan aktaran GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s. 8-9.

⁴³⁴ GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s. 15.

⁴³⁵ GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s. 39. GÜNDAY, bu serbestinin iki şekilde ortaya çıkacağını söylemektedir: “1- Yasa koyucu İdarenin davranış koşullarını [idari işlemin sebebini] belirsiz kavramlarla göstermiştir. Veya yasakoyucu görünürde İdareye çeşitli davranış biçimlerinden[idari işlemin konusu] birini seçme serbestisi vermekle beraber, aslında somut olayda bu davranış biçimlerinden birini veya ötekisini ‘haklı kılacak nedenler’in varlığı halinde, İdareyi bu davranış biçimlerinden yalnızca birini seçme ile yükümlü kılmıştır. Bu durumda, İdare davranış koşullarını gösteren belirsiz kavramları somut olayda belirleyecektir. Veya öngörülen çeşitli davranış

Şimdi idarenin takdir yetkisinin ÇED sürecindeki adı şeklinde ifade edilebilecek olan önem kavramının, süreç açısından takdiri karar alımın özünde olduğu açıkça belirtilebilir. Ancak yine hemen belirtmek gerekir ki, *önem*, aynı zamanda ÇED sürecindeki bilimsel kökenli kriteri, standartları, yargıları ve değerleri denkleştirmekte kullanılan ve sadece idarenin değil sürece müdahil olanların da değer yargılarının ifadesi şeklinde beliren bir araçtır. Demek ki, önem, hem idarenin takdir yetkisi anlamında geleneksel bir anlama sahiptir, hem de bundan ayrı olarak çevreyi önemseyen birey ve grupların baskı aracı olarak işlev görmektedir. Fakat, nihayetle önem kararını verecek olan taraf, idare veya yetkili otoritedir. Dolayısıyla, önem, kararı alacak bir kamu görevlisinin değer yargısı olarak da ortaya çıkabilmektedir. Bu da, gerçekte onun subjektif bir özelliğe sahip olduğunu göstermektedir.⁴³⁶

Önem, ÇED süreçlerinde, etkileri belirlemenin, onları tahmin etmenin, değerlendirmenin ve karar alım aşamasının özünde yer alır.⁴³⁷ Bu yüzden onun tanımının iyi yapılması gerekmektedir. Hukuki metinlerde kavram açıkça tanımlanmamış olmakla birlikte, literatürde bazı tanımları yapılmış ve bazı yorumlarda bulunulmuştur.

DUINKER/BEANLANDS'a göre çevresel etkilerin önemi, insan faaliyetlerinin sonuçları üzerinde merkezileşmiştir ve bu sonuçların önemli oldukları toplumun değer yargısı ile belirlenmiştir. THOMPSON ise, bir etkinin önemini, topluma yönelik bir etkinin değerine veya maliyetine bağlamıştır. Ona göre, ÇED'in odağı toplumun arzularının temsil etmek için seçilmiş olan grupların veya toplumun kendisinin değer yargıları üzerinden temellenmiş etkilerin önemli olup olmadığının tespit eden bir yargı olmalıdır. HAUG diğer bazı yazarlarla birlikte, önemi belirlemenin nihai olarak bir karar daveti olduğunu; dolayısıyla, belirli bir sorunun

biçimlerinden birinin seçilmesini haklı kılacak nedenleri somut olayda belirleyecektir; 2- Yasakoyucu, İdarenin davranış koşullarını [idari işlemin sebebini] hiç göstermemiştir. Bu durumda, İdare, yasada öngörülen davranış biçimlerini [idari işlemin konusu] uygulamak için hangi koşullara dayanacağını belirleyecektir." Bkz. GÜNDAY, İdarenin Takdir Yetkisi, s. 39.

⁴³⁶ GILPIN, Environmental Impact Assessment, s. 6.

⁴³⁷ Bunları belirleyebilmek için bazı metodların geliştirildiğinden bahsedilmektedir: *Etkileri Teşhis için*; kontrol listeleri, tabaka haritaları, şebekeler oluşturulmalı. *Etkilerin Tahmini için*; mekansal alanlara, etkinin süresine, etkinin yoğunluğuna, etkilerin tersine çevrilebilirliğine, belirlilik derecelerine bakılmalı. *Etkilerin Değerlendirilmesi için*; hukuki gereklilikler ve kabul edilebilirlik düzeyi incelenmeli. Bkz. ROSSOUW, "A Review of Methods and Generic Criteria for Determining Impact Significance", s. 44-45.

öneminin, bir ilgi eşiği ve bu ilginin önceliği ile potansiyel bir çevresel etkinin ilgi eşiğine karşı çıkabilme olasılığı tarafından belirlendiğini ifade etmiştir. SADLER, *önem* kavramının subjektif bir niteliğe sahip olduğunu, yani bir değer yargısı taşıdığını ve bu sebeple şarta bağlı olduğunu söylemiştir. Önemin ayrıca sınır değerlerle ilgisi olduğu için bilim insanlarının değerlendirmeleriyle de bağlı olduğuna dikkat çekmiştir.⁴³⁸

Bütün bu tanımların karmaşık ve açıklayıcı olmadıkları aşikardır. Ancak yine de önemin çerçevesini çizebilmek için, bize bazı açılımlar sağladıkları teslim edilmelidir. Her şeyden önce *önem*, bir değer yargısını içerisinde taşımaktadır. Başka bir deyişle *önem*, onu bir değerlendirmeye tabi tutacak kimselerin- *kamu görevlisi, idari bir organ, rapor hazırlayan faaliyet sahibi yahut süreci etkilemeye çalışan çevreci bir grup/birey*- bakış açıları ve değer yargılarına göre şekillenme tehlikesine sahiptir. Aynı zamanda *önem* başka bir kavrama da bağımlıdır; *etkinin niteliğine*. Son olarak bir etkininin önemi olup olmadığı, yani *önem yargısı* antroposantrik (insan merkezci) bir bakış açısının hakim olduğu bir sistem içerisinde belirlenecektir.

Bütün bunların ışığında, önem kavramının subjektifliği yorumlama sorunu olduğu söylenmiştir.⁴³⁹ Bu söylem, hukuki bir söylem şekline büründürülebilir. Bir faaliyetin çevresel etkilere sahip olup olmadığı yönünde bir karar verecek olan idari birimin/kamu görevlisinin, bu kararı alması için kendisine belli bir serbesti alanı bırakılmışsa, burada bir takdir yetkisi var demektir. Daha açık bir şekilde söylenirse, uyulması zorunlu kılınmış bir süreç bulunurken, bir faaliyetin bu sürece tabi olup olmadığını belirlemek için, idare/kamu görevlisi, bir dizi seçme kriterini dikkate almak durumunda bırakılıyor ve bunun sonucunda, bunları değerlendirerek bir karar alabiliyorsa, artık burada takdir yetkisinin kullanılacağı bir alanın olduğu kabul edilmelidir.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Yukarıdaki görüşleri aktaranlar **SIPPE**, “Criteria and Standarts for Assessing Significant Impact”, 78-80; **ROSSOUW**, “A Review of Methods and Generic Criteria for Determining Impact Significance”, s. 46.

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

⁴⁴⁰ **HOLDER**, AB ÇED Direktifi EK III’de yer alan kriter ve eşiklerin, karar alan mercilere, *önemi* belirlemede onlara yardım edecek bir yol sunduğunu, bu kriter ve eşiklerin ileride üye devletlerce daha dikkatli olarak hazırlanabileceğini ve fakat eşiklerin/kriterin belirleme olanağının yine üye devletlere bir takdir yetkisi verdiğini, dolayısıyla bu halde Direktifin şartlarının esnek olarak yorumlanabileceği uyarısını yapmaktadır. Bkz. **HOLDER**, Environmetal Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 108. Belirtmekte yarar var ki, üye devletler, eşikleri ve kriterleri Subsidiarite

Şu halde önemin ÇED sürecindeki hangi aşamalarda dikkate alındığının belirlenmesine geçilebilir.

ÇED sürecinin farklı aşamalarında *önem* kullanılmaktadır. Bu aşamalar, *ön inceleme aşaması* (screening), *kapsam belirleme aşaması* (scoping), *ÇED raporlarının hazırlanması aşaması* ve nihayetinde *karar alım aşaması* şeklinde belirtilebilir. Önem, yukarıda belirtilen farklı aşamaların her birinde farklı anlamlara sahip olmaktadır.⁴⁴¹ Bu aşamaları kısaca açıklayalım. *Ön inceleme aşamasında*, önem kavramının anlamı; ÇED sürecinin ifa edilmesinin gerekli olup olmadığıdır. Projenin potansiyel önemli etkilere neden olup olmadığı, bu aşamada değerlendirmeye tabi tutulur. Aşamada uygulanan yaklaşımlar ve metodlar; projelerin, faaliyetlerin veya etkilerin kontrol listelerinde belirlenmesi ve/veya önem eşikleri şeklinde önceden tanımlanmış kriterlere yer verilmesidir. Diğer bir aşamada, *kapsam belirleme aşamasında*, önemli etkilerin içerikleri belirlenmektedir. Bu aşamadaki yaklaşımlar ve metodlar; kolaylaştırma (facilitation), paydaşların yükümlülüğü (stakeholder engagement), müzakere ve uzlaşmadır. *Çevresel etki raporunun hazırlandığı aşama*, en önemli aşamadır. Çünkü bu aşamada, ÇED'i uygulamakla yükümlü olanlar bir rapor hazırlamaktadırlar. Bu raporlar hazırlanırken, önemle ilgili bilgi-belgeler toplanarak bir araya getirilir, etki tarifeleri kullanılır ve karar almakla yetkili olanlara sunulmak üzere önem kriterleri bütünleştirilir. Yine bu aşamada bazı yaklaşımlar ve metodlar kullanılmaktadır; etkileri değerlendirmede kullanılacak olan önceden belirlenmiş kriteri belirtme, mesleki yargıları sunma, haritalandırma, projenin kağıt üzerinde canlandırılması bunlardan bir kaçıdır. Son aşama *karar alım aşamasıdır*. Karar alacak olan yetkili birim/birimler, bu önemli etkilerin hukuken kabul edilebilir bir düzeyde kalıp kalmadığını inceleyecek ve böylece karar(lar)ını oluşturacak(lar)dır. Burada olumlu ve olumsuz etkilerin iyice

İlkesi çerçevesinde belirleyebilmektedirler. Bu özellikle duyarlı alanlarla ilgili olara bazı sorunlara yol açabilmektedir. Yine HOLDER'a atfen bunu açıklayalım. İngiliz Çevre, Ulaşım, Bölge Bakanlığının 02/99 sayılı Sirküleri, bir yatırım önerisinin uygulanacağı alanın çevresel açıdan ne kadar duyarlı olursa, ortaya çıkacak sonuçların da o kadar muhtemel ve önemli olduğunu, dolayısıyla ÇED sürecine dahil olması gerekeceği şeklinde bir anlayışla düzenlemiştir. Ancak hemen arkasından Sirküler, bunun ancak Liste 2'de yer alan projeler kapsamına girmesi halinde mümkün olacağını vurgulamıştır. Demek ki, bir projenin yapılacağı alanın duyarlı olması, yatırımın otomatik olarak ÇED sürecine dahil olması anlamına gelmemektedir. Bunun için öncelikle o listede yer alan bir faaliyet tip olması ya da duyarlı alana o listede açıkça yer verilmesini gerektirir. Bkz. s. 109.

⁴⁴¹ Ulf Kjellerup, "Significance Determination: A Rational Reconstruction of Decisions", **19 (3) EIA Review**, 1999, s. 4.

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

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

Tek boyutlu bir bakış açısıyla baktığımızda uygarlık, bizlere, bir armağan sunmaktadır; bu armağan da güvenlidir.⁴⁴² Tehlikelere karşı duyduğumuz korkuların giderilmesini, yok edilmesini ve tekrar tekrar hatırlanmamasını sağlamak için, güvenlik sunulmuş bir reçetedir. Güvenliğin en yakın dostunu ya da onun ikiz kardeşini, belirlilik şeklinde ifade etmek yanlış olmaz. Belirlilik, bilimsel bilgi sayesinde önümüzü görmemize olanak sağlamaktadır; böylece, belirlilik üzerine temellenmiş bilim sayesinde, yaşam tarzımızı, gündelik alışkanlıklarımızı kuşku duymaksızın monoton bir biçimde sürdürür gideriz.⁴⁴³ Bu hukuk dünyası için de geçerli bir yargıdır. Her gün karşılaştığımız hukuksal sorunlara karşı tutumumuz, sıradan yaşamlarımızda farkına bile varmadan yapmış olduğumuz sözleşmelerin akıbeti... Tüm bunlar, daha önceden içeriği hakkında bilimiz olmasa da varlığını bildiğimiz kurallara duyduğumuz güvenin/belirliliğin göstergeleridir. Modernitenin/modern hukuk düşüncesinin en sevdiği kavram olan belirlilik, hakimiyetini yüzyıllarca sürdürmesine rağmen, ne zaman ki *ekolojik bir aysberg*⁴⁴⁴ ile karşı karşıya kalmış, işte o zaman yavaş yavaş su alarak batmıştır. Bu çarpışma sonucu, aysbergin o zamana dek görülmeyen yüzü de ortaya çıkmış; aslında modernite içinde hep gizil olarak varlığını sürdüren riskler, çevre sorunlarının bir bir

⁴⁴² Zygmunt Bauman, **Siyaset Arayışları**, Çev. Tuncay Birkan, Metis Yay., İstanbul 2000, s.24.

⁴⁴³ BAUMAN'a göre modern pratiğin tipik çabalarından biri de, müphemliğin kökünü kazıma çabasıdır. Müphemliğin kökünün kazınması, modern hayatın, modern siyasetin ve modern aklın özüdür. Diğer bir deyişle bu, "kesin olarak tanımlama ve kesin olarak tanımlanamayan her şeyin bastırılması ya da elenmesi çabasıdır." Modernite böylece düzen inşa etmiş olacaktır. Bu düzen bilim sayesinde inşa edilecektir; çünkü bilim, hükmettiği alanda tekel yaratmayı amaçlar. Müphemlik ve düzen, paradoksal bir şekilde, modern pratiğin ürünleridir. Böylece modern pratik bir yandan müphemlik yaratırken, diğer yandan düzen inşa etme çabası içindedir. Bkz. BAUMAN, Modernlik ve Müphemlik, s.18, 27. Kitabın orijinal metninde, çeviride müphemlik kavramına denk gelen, *ambivalence* sözcüğüne yer verilmiştir. İngilizce'deki bu sözcüğün anlamı Türkçe'ye kararsızlık ya da tanımsızlık olarak çevrilebilirdi. Türkçe'de ise müphemlik ile belirsizlik kavramı aynı anlamda kullanılmaktadır. Oysa İngilizce'de müphemlik (haze/haseness) ile belirsizlik (uncertainty) farklı anlamlardadır. Burada her ikisini de aynı anlama gelecek şekilde kullanmayı tercih ettim.

⁴⁴⁴ Terim Bauman'a aittir. Bkz. BAUMAN, Siyaset Arayışları, s.179.

gündeme gelmesi ile görünür hale gelmişlerdir. Gerçekten, güvenlik çemberi ile örülmüş modern olan her şeyin etrafındaki duvar, modernitenin bir zamanlar geleneksel dünyaya yaptığı gibi *yerinden çıkarılmıştır*.⁴⁴⁵ Bütün bu yerinden çıkarma düzenekleri, tek bir şeye, *güvene* dayanmaktadır.

Güven duygusu/güvenlik, uzmanların bilimsel bilgiyle örülmüş uzmanlık bilgilerine dayanak olmaktadır. Bu uzmanlık bilgileri de soyut sistemlerde vücut bulmaktadır. Ekolojik tehditlerin ortaya çıkması ile soyut sistemlerin rutinleştirici yapıları eski sağlamlığını kaybetmiştir. Böylece modernitenin, sanayileşmenin ortaya çıkışı ve doğayı fethetme arzusu şeklinde karakterize edilebilecek ilk safhası, çatırdamaya başlayacak;⁴⁴⁶ sürece olan bu sarsılmaz inanç, yeni bir safhada kılık değiştirecektir. İşte bu yeni safha, yeni bir yapılar sisteminin doğduğu *risk toplumu* safhasıdır.⁴⁴⁷ Modernitenin önceki safhası eskimiştir; çünkü ekolojik tehditler köken

⁴⁴⁵ Modern döneme ait yerinden çıkarma düzenekleri için bkz. Anthony Giddens, **Modernliğin Sonuçları**, Çev. Ersin Kuşdil, 2. Basım, Ayrıntı Yay., İstanbul 1998, s. 28-34.

⁴⁴⁶ GIDDENS, bu düşünceyi şöyle ifade etmektedir: “Risk, modern sanayi uygarlığının gerçekten temel karakteristik özelliği olarak geçmişten kopmak için fiili uğraş veren bir toplumu varsayar.” Bkz. Anthony Giddens, **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Çev. Osman Akınhay, Alfa Yay., İstanbul 2000, s.37.

⁴⁴⁷ Jane Franklin, “Introduction”, **The Politics of Risk Society**, Jane Franklin (ed.), Polity Press, UK 1998, s.2. Risk toplumu kavramının kurucu babası Ulrich Beck’tir. Beck’e göre, “ risk toplumu doğanın sona erdiği yerde başlar. Giddens’in da söylediği gibi, bu doğanın bize yapabileceğinden bizim doğaya ne yapmış olduğumuz şeklindeki endişemizi değiş tokuş ettiğimiz yerdedir [...] Risk toplumunun merkezi bir paradoksu, bu içsel risklerin onları kontrol etmeyi deneyen modernleşme süreçleri tarafından yaratılmasıdır [...] Risk toplumu, geleneğin sona erdiği yerde, yaşamın tüm alanlarında garanti edilmiş geleneksel kesinliklerin olmadığı zaman başlar. Biz geleneksel güvenliklere ne kadar az bağlanırsak o kadar fazla riskin üstesinden gelmek zorunda kalırız [...] Risk toplumu teorisi, politikaların yapısını ve bilimin epistemolojik ve kültürel statülerini değiştiren doğanın sonu ve geleneğin sonu şeklindeki birbirine bağlı süreçlerin usulünü yorumlar. Risk çağında toplum, deneyimlerin sonuçlarından hiç kimsenin sorumlu olmadığı bir laboratuvar olur. Özel alana ait risklerin yaratılışı artık apolitik düşünülemez anlamına gelir. Biz eski teorik idrakların üstesinden gelmiş melez bir dünyada yaşıyoruz. Risk dediğimiz şeyler insan yapımı melezlerdir. Onlar politikaları, etikleri, matematikleri, kitle medyasını, teknolojileri, kültürel tanımları ve kuralları içerir ve biraraya getirir. Risk toplumunda modern toplum dönüşlü olur, yani kendisi için hem bir sorun hem bir konu olur. Bugüne kadar birçok sosyolog (Foucault, Adorno, Horkheim vb.) teknik bilginin hapishanesi olarak modernitenin resmini çizdi. Artık bizler, teknik ve bürokratik aklın devasa makinesindeki küçük dişliler metaforunu değiştirmek zorundayız. İşte bu noktada risk toplumu bize bir olanak sunuyor; elimizde tuttuğumuz kesin bilgi sayesinde [...] Tehdit ne kadar büyükse mevcut olayları değiştirme gücü ve yükümlülük o kadar büyüktür. Bir örnek olarak küresel riski dikkate alalım. Küresel risk şöyle der, eğer küresel kapitalist piyasada bekanı sürdürmek istiyorsan, modernitenin temel alt yapılarını değiştirmek zorundasın: sosyal güvenlik, ulus-devlet, sendikaların gücü vb. Tehdit ne kadar büyükse geleceği kontrol etmek için yükümlü olunacak değişim o kadar büyüktür [...] Risk ilk sahnesinde öngörülebilirliği öngörülemez yapar ya da öyle yapacağına söz verir. Bu şekilde risk, sigorta şirketlerinin işleyişinin istatistiksel bir parçasıdır. Onlar henüz hiçbir şey yapmamış olsalar bile toplumu değiştirecek risklerin sınırları hakkında çok şey bilirler... Riskin ikinci sahnesinde, imal edilmiş belirsizlikler vardır. Risk bireysel heyecan için teslimiyet gösterdiğin şeylerdir. İmal edilmiş belirsizlik şu anlama gelir ki, risk artık yaşamlarımızın kaçınılmaz bir parçası

olarak, sanayileşmenin fiziki çevre üzerindeki etkisi ile dolayımlanan bilginin ürünüdür.⁴⁴⁸ Bu yeni safha, eski safhanın günahlarının farkında olarak bireysel ve politik fırsatlar sunmayı taahhüt etmekte; bize ne olduğunu anlamak için yeni bir dil ve yol önermektedir.⁴⁴⁹

Bu yeni dil ve yol, şu an varolan belirsizlikler ve risklerle yaratıcı bir biçimde nasıl yaşamamız gerektiğini öğrenmemizde yardımcı olacaktır. Hayatlarımızın içine girme taahhüdü ile ortaya çıkan böyle bir öneri, kendisine hukuk düşüncesi içinde de yer bulmak zorundadır. Madem ki, ilk safhadaki tehditlerin bir devamı olan, ancak yepyeni ve tanımlanamaz bir yapıya bürünen bir riskler bütünü⁴⁵⁰ ile karşı karşıya kalınmıştır; şu halde, sözü edilen riskler bütünü, yukarıda bahsedildiği gibi, yeni ve yaratıcı bir dille asgari bir seviyeye indirilmelidir. Başka bir deyişle ifade edilecek olunursa, geleneksel hukukun dili, şekil değiştirmiş ve deforme olmuş görece ‘yeni’ yapılarla baş edemez; çünkü bu görece ‘yeni’ yapılar, riskler, tehlikeler geleneksel hukukun zaman içinde şekillendirdiği kurumlarına, kurallarına ve öngörüsüne tamamen zıt yönde karakteristik özellikler sergilemektedir.⁴⁵¹ Örnek vermek

haline gelmiştir. Herkes bilinmeyenle ve *neredeyse hesaplanabilir* risklerle yüz yüze kalır. Risk hiç kimse bilmediği için bambaşka kelime olur. Biz rasgele bir toplumda yaşıyoruz. Toplumumuz rasgele risklerle delik deşik olmuştur. Hiç kimsenin gerçeği bilmediği riskleri hesaplamak ve yönetmek bizim temel kaygılarımızdan biri olur.” Bkz. Ulrich Beck “Politics of Risk Society”, **The Politics of Risk Society**, Jane Franklin (ed.), Polity Press, UK 1998, s.9-23.

⁴⁴⁸ GIDDENS, Modernliğin Sonuçları, s.107.

⁴⁴⁹ FRANKLIN, “Introduction”, s. 1.

⁴⁵⁰ Tam da burada iki tür riskten bahsetmekte yarar vardır; dışsal risk ve imal edilmiş risk. Dışsal risk, dışarıdan kaynaklanan, geleneğin ya da doğanın sabitliklerinden gelen risktir. Tüm geleneksel toplumlarda ve sanayi toplumunda, insanlar sel baskını, salgın hastalık gibi dış doğadan gelen risklerden kaygılanırlardı. Ancak son zamanlarda bu kaygı yer değiştirdi; çünkü bizler doğanın bize yapabileceklerinden daha çoğunu ona karşı yapabilecek duruma geldik. Böyle bir süreç sonucunda, dışsal risklerden imal edilmiş risklere doğru bir kayma oldu. İşte ikinci tür riskler bunlardır. Yani, imal edilmiş riskler, daha önce hiç karşılaşmadığımız risklerdir; bunlar, sadece doğayla ilgili değildir, yaşamın bütün alanına tekabül ederler. Çevresel riskler bu türdendir. Küresel ısınma sorunu, bizlerin sadece gerekli tedbirleri almamızla ilgili değildir, onlar aynı zamanda yaşam şekillerimizi yeniden kurgulamamız için bizleri zorlar. Ayrıca bununla yetinmeyerek bir de insanın bekasını katar işin içine. Dolayısıyla risk toplumunda hem dışsal riskler varlığını sürdürür hem de imal edilmiş risklerle uğraşmak zorunda kalırız. Risk artık kabuk değiştirmiştir. Bu konuda bkz. GIDDENS, Elimizden Kaçıp Giden Dünya, s. 40-41; Vehbi Bayhan, “Risk Toplumu”, **Dünya Neyi Tartışıyor?-2, Yeni Düşünce Hareketleri, Doğu-Batı Dergisi**, Sayı:19, 2002, s. 192-193.

⁴⁵¹ Ancak bir noktanın da altını çizmekte yarar bulunmaktadır. Bu ‘yeni’ yapılar karşısında geleneksel hukukun yapılarının yetersiz kalması, tarihsel süreç içerisinde kazanımlar olarak nitelendirilebilecek bazı yerleşmiş kuralları, özgürlükçü yapıları, bazı ideolojik itkilerle, deforme etmek için haklı gerekçe oluşturmaz. Bununla kastedilen, liberalizmin önünün açmak, ona yönelik tehditleri ortadan kaldırmak amacıyla, özellikle 1990’ların başından günümüze dek uzanan bazı hukuki müesseseleri *melezleştirerek* kamu hukuku rejiminin dışına çıkarma ve böylece piyasanın alanının serbestleştirme yönündeki uğraşlardır. Kamu hukukuna ait kavramların melezleştirilmesi onların içinin boşaltılması anlamına gelir.

gerekirse, geleneksel hukukun zarar kavramı hem zarar görenin belirli ya da belirlenebilir olmasını temel almakta hem de zarara sebebiyet verenin bu şartları haiz olmasını şart koşmaktadır. Ancak modernitenin ikinci safhasında öyle zarar çeşitleri ortaya çıkmıştır ki, ne bu çeşit zararlar geleneksel hukukun kıstaslarına uymuştur ne de zarar gören ile zarara sebebiyet verenler belirlenerek sorumluluk yolunu kullanmak mümkün olmuştur.

Özetle, bu halde yapılması gereken, geleneksel hukukun dilinin bu safhanın özellikleri doğrultusunda yeniden oluşturulmasıdır. Bu da çevre hukukunun özellikleri çerçevesinde başarılabilir. Belirsiz birçok durum ortaya çıktığında hareketsiz kalan geleneksel hukuk karşısında çevre hukuku, çevreyi koruma amacını gerçekleştirmek için bahsedilen durumlara çözüm getirecek bazı kavramlar ve koruma rejimleri yaratmıştır. Bu yeni yapılarla, geleneksel hukukun sınırları kimi zaman değiştirilmiş, kimi zaman da çevrenin korunması lehine genişletilmiştir. Muhtemel olumsuz etkiler kavramı, bu bağlamda zarar, belirsizlik, risk gibi kavramlar ile kıyaslanarak değerlendirilebilir. Çünkü muhtemel etkiler kavramına verilecek anlam çerçevesinde, çevresel korumanın düzeyi belirlenmiş olacak ve tıpkı çevre/çevresel varlıklar kavramında yapılmaya çalışıldığı gibi, geleneksel hukukun kalıpları zorlanarak, koruma düzeyi istenilen seviyeye çekilmeye çalışılacaktır. Muhtemel olumsuz etkiler kavramının hukuki anlamını ortaya koyarak, çerçevesini ve çevre hukuku açısından taşıdığı özellikleri tespit etmek, ÇED süreci içerisindeki akut bir sorunu tedavi etmek demektir. Ayrıca böyle bir tedavi, sürecin birçok aşamasına yayılmış belirsizlik sorununun da çözümüne katkı sağlayacaktır.⁴⁵² Çerçevesi iyi çizilmiş muhtemel olumsuz etkiler ve dolayısıyla belirsizlik kavramları, karar alma aşamasında yetkili otorite/otoritelere sağlam gerekçeler ile kararını/kararlarını oluşturma imkânı tanımış olacaktır. Doğal olarak bu yarar, karara katılan yurттаşlar için de geçerli olmaktadır. İşte bu yüzden *muhtemel olumsuz etkiler kavramı*, geleneksel hukuk terminolojisindeki konuyla ilgili kavramlar ve çevresel zarar gibi çevre hukukunun teknik bir kavramı belirlendikten sonra açıklanacaktır.

⁴⁵² Çevresel Etki Değerlendirmenin hukuki bir araç olarak hukuki metinlere girdiği ilk dönemlerde yapılan bilimsel çalışmalara bakıldığında, bu çalışmalarda belirsizlik sorununa yer verilmediği görülür. Ancak 1980'lerin başlarında konunun önemi kavranmış ve belirsizliğin önemli bir sorun olduğu açıkça zikredilmiştir. Böylece belirsizlik ÇED'in tam merkezinde yer almıştır. Bu şekilde bir yargı için bkz. JONGH, "Uncertainty in EIA", s. 63.

Dikkat edilmesi gereken nokta, bu kurgunun kaynağının kirlilik kavramı olmasıdır. Kirlilik kavramı, zarar, çevresel zarar ve muhtemel olumsuz etkiler kavramının çatısını oluşturmaktadır. Hal böyleyken, niçin bu kavramın; *muhtemel olumsuz etkiler* başlığı altında, çevresel zarar ile arasındaki kapsam tartışması dikkate alınarak sınırlı bir incelemeye tabi tutulduğunun açıklanması gerekmektedir. Kirlilik kavramına bu başlık altında değinilmesinin nedeni; kirlilik kavramının gerçekte çevresel zararın çatısını oluşturmakla birlikte, bazı görüşler tarafından çevresel zararın bir türü olarak gösterilmesidir. Bu açıdan ÇED sürecinin inceleyen bir çalışmanın temel inceleme konusu olan muhtemel olumsuz etki kavramıyla yakından ilgisinden dolayı bu başlık altında incelenerek, kavramlar arasında kıyaslama yapma imkânını metodolojik olarak daha yararlı kılmasıdır. Çünkü muhtemel olumsuz etkiler kavramının, kirliliği farklı şekillerde tanımlayan iki görüşe alternatif bir yaklaşımla açıklanması gereklidir. Bu sebeple, ilk önce kirliliğin tanımını yapan yaklaşımların belirlenmesi gerekir ki, daha sonra muhtemel olumsuz etki kavramının farkı ortaya konulabilsin.

1. Geleneksel Hukukta Zarar

Zarar kavramı, hukukta iki anlamda kullanılmaktadır. Geniş ve dar anlamlar şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulan zarar kavramı, genellikle, dar anlamda kullanılmakta ve malvarlığında oluşan bir eksilme ya da artmanın önlenmesi biçiminde tanımlanmaktadır.⁴⁵³ Dolayısıyla zarar, yalın bir şekilde kullanıldığında, dar anlamda zarar, manevi sözcüğü ile birlikte kullanıldığında ise geniş anlamda zarar kastedilmektedir.⁴⁵⁴

⁴⁵³ Çağlar Özel, “Sözleşme Dışı Sorumlulukta Yansıma Zarar ve Giderimine İlişkin Bazı Düşünceler”, **AÜHF**, Cilt: 50, Sayı: 4, 2001, s. 85; “Zarar bir kimsenin malvarlığında rızası dışında meydana gelen azalmadır. Malvarlığının zarar verici fiili olmasa idi bulunacağı durumla fiil sonucu aldığı durum arasındaki fark, zararı teşkil eder.” Bkz. Kemal Oğuzman/Özer Seliçi, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 2. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998, s.495. Bu noktada malvarlığı kavramına değinmekte yarar bulunmaktadır. Alman doktrininde Fischer, malvarlığı kavramını, bir hukuk süjesinin üzerinde tasarruf yetkisi bulunan ekonomik olarak değerli mallar bütünü şeklinde tanımlamaktadır. Başka bir ifadeyle, malvarlığı; eşya, kişisel varlıklar, kişi ve eşya arasındaki ilişkileri, fiili durumları ifade etmektedir. H. A. Fischer, *Der Schaden nach dem Bürgerlichen Gesetzbuche für das Deutsche Reich*, Jena 1903, s. 10-13'den aktaran için bkz. Fatma Tülay Karakaş, **Eleştirel Bakış Açısıyla Normatif Zarar Kuramı**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2004, s.21-22.

⁴⁵⁴ Mustafa Reşit KARAHASAN, geniş anlamda zararı, “bir varlığın değerinde o varlığa sahip olan kimsenin isteği dışında, meydana gelen eksilme” şekline açıklamaktadır. KARAHASAN daha sonra tanımını şöyle genişletmektedir: “Varlık kavramı ise, maddi bir malı, bir şeyi, öte yandan manevi bir şeyi (örneğin, şeref ve onur, ün, namus, sağlık, ruhsal huzur ve denge) kapsar. Öyle ki, *ekonomik*

Bu ayırımın konumuz açısından önemi, çevresel varlıkların, özel hukuktaki şey kavramına denk gelir biçimde kullanılması sebebiyle, dar anlamda zararın kapsamında nasıl değerlendirildiklerini tespit etmektir. Çünkü özel hukuk açısından çevresel varlıklar, kişinin malvarlığına ait değerler olarak kabul edilmekte, bu açıdan çevresel varlıklara yönelik bir haksız fiil karşısında söz konusu durum, kişilerin malvarlıklarında bir eksilme ya da artmanın önlenmesi şeklinde nitelendirilmektedir. Bu da, çevresel varlıklara yönelik bir haksız fiil sonucunda zararın kapsamının daralmasına neden olmaktadır. Ayrıca zarardan söz edebilmek için, bir kimsenin malvarlığında vuku bulan azalmanın, o kişinin rızası dışında gerçekleşmiş olması gerekmektedir;⁴⁵⁵ ancak bu şart, çevresel varlıkları korumakta yetersiz kalacak, dolayısıyla kişinin rıza göstermesi ya da malvarlığındaki çevresel varlıklara kendi fiili neticesinde zarar vermesi durumunda, özel hukuk anlamında zarar teşkil etmeyecektir.

Zarar, idare hukuku açısından da incelenmektedir. İdare hukukundaki zarar kavramı, özel hukukta zarara verilen anlamdan farklı değildir.⁴⁵⁶ Şöyle ki, sorumluluk kusura değil, tıpkı özel hukukta olduğu gibi zarara dayanmaktadır.⁴⁵⁷ Öyleyse, “[b]ir idare ajanının veya kamu hizmetinden kaynaklanan ve idare edilenin uğramış olduğu zararın tazminini güvence altına alma işlevine sahip idarenin sorumluluğu rejiminde zarar (prejudice) ilk olarak bir kamu tüzel kişinin sorumluluğunun şartını oluşturur.”⁴⁵⁸

Hem özel hukukta hem de idare hukukunda zarardan bahsedilebilmesi için durumun belli şartları haiz olmalıdır. Bu şartlardan birisi, zararın gerçek ve kesin

yönden malvarlığı yanında, ondan ayrı bir varlık yer alır. Gerçekten de kişilik hakları, her türlü saldırılara karşı korunmuştur.” Bkz. Mustafa Reşit Karahasan, **Sorumluluk Hukuku**, Beta Basım A.Ş., İstanbul 1995, s.79; Fikret Eren, doktrin ve uygulamada, zararın dar ve geniş anlamlarda kullanıldığından bahsetmekte ve “[d]ar anlamda zarar, teknik anlamdaki maddi zararı ifade etmektedir. Geniş anlamda zarar kavramı ise, kişinin malvarlığında uğradığı zararlarla birlikte şahıs varlığında, başka bir deyişle manevi varlığında uğradığı zararı da kapsamaktadır” demektedir. Bkz. Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler, C.II**, 5. Bası, Beta Yay., İstanbul 1994, s. 37. Ayrıca bkz. Aynur Yongalık, **Çevre Sorumluluk Sigortası**, Bankacılık ve Ticaret Hukuku Araştırmaları Enstitüsü Yay., Ankara 1998, s. 23-24.

⁴⁵⁵ **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Borçlar Hukuku, s. 496.

⁴⁵⁶ **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 1179.

⁴⁵⁷ “[...] [S]orumluluk hukukunun başlıca amacı, cezalandırmak değil, gerçekleşen zararı karşılamak, denkleştirmek, yani tazmin etmektir.” Bkz. Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler, C.I**, 5. Bası, Beta Yay., İstanbul 1994 s. 487.

⁴⁵⁸ Ethem Atay/Hasan Odabaşı/Hasan Tahsin Gökcan, **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Seçkin Yay., Ankara 2003, s. 149-150.

olmasıdır.⁴⁵⁹ Dolayısıyla şartın gerçekleşmesi için, zararın doğmuş ve güncel olması gerekmektedir. Ortaya henüz çıkmamış bir zarar ya da ortaya çıkmış olmakla birlikte güncelliğini yitirmiş bir zarar, ne idare hukuku anlamında ne de özel hukuk anlamında kabul edilebilir. Başka bir deyişle, sorumluluğun doğması için zararın, gerçek bir zarar olması şarttır.⁴⁶⁰ Gerçek zarar, doktrinde, şöyle tanımlanmaktadır: “Gerçek zarar[...].işlem ve eylem (özel hukukta haksız fiil) anında doğmuş olan zarar ile muhtemel zarar anlamında olmamak üzere, ileride kesinleşmesi kuvvetle gerçekleşecek olan zararlar, yani kişinin malvarlığında meydana gelen eksilme veya ileride gerçekleşecek ‘kesin’ kazanç kaybı”dır.⁴⁶¹ Diğer bir şart, zararın doğrudan gerçekleşmesi, yani idari etkinlik ya da haksız fiil ile zarar arasındaki ilişkinin araya ilave bir sebep girmeksizin gerçekleşmesi gereğidir.⁴⁶² Başka bir şart ise, zararın kişisel bir niteliği haiz olmasını gerekli kılmaktadır. Öyleyse zarara uğrayan belli bir kişi olmak zorundadır; örneğin, bir fabrikanın ortama saldıdığı kirlilik yüzünden bir zarar ortaya çıkar ve bu zarar o yöre halkını etkilerse, bu bağlamda söz konusu şart gerçekleşmemiş olacak, böylece zarardan bahsedilemeyecektir. Ancak bu zarar, sadece ortak nitelikte olmayabilir. Bir fabrikanın ortama saldıdığı kirlilik, tek tek kişiler üzerinde de sonuç doğurabilir.⁴⁶³

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

⁴⁵⁹ GÖZLER’e göre, “[m]ühim olan şey, söz konusu zararın gelecekte, ihtimal olarak değil, kesinlikle ortaya çıkması vakıasıdır.” Bkz. **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 1180.

⁴⁶⁰ Bu şartın bir tek istisnası bulunmaktadır. O da, gelecekte oluşacak zararın kesin olması halidir. “Zararın gelecekte doğacağı ve bu anlamda kesinliği söz konusu ise, tazmini gerekir. Bir mahalli idarenin işlemiş olduğu bir kusur neticesinde akarsuya boşaltılan artıkların bu akarsudaki balıkları zehirlemesi vakasına karşı bölgedeki balıkçıların kurduğu bir dernek tam yargı davası açmıştır[...] Bu davada balıkçıların oluşturduğu derneğin tazminat talebi geleceği ilişkin zararların yani, akarsuların yeniden balıklandırılmasına ilişkin harcamaları da içeriyor olmasına rağmen, mahkeme bu tazminat taleplerini yerinde bulmuştur (Nancy İdari İstinaf Mahkemesi’nin 12 Mart 1991 tarihli kararı). Aktaran **ATAY/ODABAŞI/GÖKCAN**, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, s.152-153.

⁴⁶¹ Bkz. Sait Güran, “İdare hukukunda Tazminat Hesabının Unsurları”, **Destekten Yoksunluk ve Cismani Zararlarda Sorumluluk ve Tazminat**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 1996, s. 122.

⁴⁶² **ATAY/ODABAŞI/GÖKCAN**, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, s. 154; **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Borçlar Hukuku, s. 498; **EREN**, Borçlar Hukuku, s. 46; **ÖZEL**, “Sözleşme Dışı Sorumlulukta Yansıma Zarar ve Giderimine İlişkin Bazı Düşünceler”, s. passim.

⁴⁶³ **ATAY/ODABAŞI/GÖKCAN**, Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, s. 155; **EREN**, Borçlar Hukuku, s.55; **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 1211.

benzer durumlara karşı, geleneksel hukukun kendi içinde getirmiş olduğu çözümlere yer vermek gerekir. Geleneksel hukuk, doğrudan zarardan dolayı sorumluluğu kabul etmekle beraber, bazı hallerde bu tercihinin dışındaki zarar türlerini de sorumluluğun doğması için kullanmaktadır.

Bu bağlamda, doğrudan zarardan başka; dolaylı zarar, müstakbel zarar ve muhtemel zarar türlerinden bahsedilebilir. Dolaylı zarar, doğrudan zarara bağlı olarak, buna ilave bir sebeple ortaya çıkan zarardır. Yansıma zarar ise, “bir ya da birden fazla kişinin doğrudan zarar gören kişi ile özel bir ilişkisi nedeniyle, aynı zarar verici davranış yüzünden uğradığı, ancak bu kez dolaylı bir biçimde ortaya çıkan zarar olarak nitelendirilir.”⁴⁶⁴ Yansıma zarar, dolaylı zararın bir alt kategorisini oluşturmaktadır.⁴⁶⁵ Müstakbel zarar, zararın hesaplandığı tarihe kadar gerçekleşmemiş, ancak başka bir unsurun eklenmesine gerek olmaksızın gerçekleşmesi beklenen zararlara denilir. Son olarak muhtemel zarar ise şöyle tanımlanabilir; henüz mevcut olmayan, ancak ilave bir riskin gerçekleşmesi halinde doğması ihtimali bulunan zarardır. Burada dikkat edilmesi gereken, riskin gerçekleşme ihtimalidir ki; eğer risk gerçekleşmez ise, muhtemel zararın tazmini söz konusu olamayacaktır.⁴⁶⁶

Modern teknolojinin gelişimi ile birlikte, geleneksel hukuktaki müesseselerde ve zarar türlerinde, yukarıda kısaca açıklandığı gibi, görünür değişimler ortaya çıkmış, geleneksel kalıplar radikal bir biçimde değişmiştir. Bu değişimden önce, varolan sistem içerisinde bir revizyon uğraşına girilmiş ve özellikle mahkemeler kavramları geniş yorumlayan kararlar vererek, soruna çözüm bulmaya çalışmışlardır. Yine mahkemeler, geleneksel hukukun yerleşik müesseselerini bu yeni duruma uyarlamışlardır. Bu müessese ve kavramların, mahkemeler tarafından, yeni duruma

⁴⁶⁴ **ÖZEL**, “Sözleşme Dışı Sorumlulukta Yansıma Zarar ve Giderimine İlişkin Gözlemler”, s. 84. Yansıma zararın başka bir tanımı ise şöyledir; yansıma zarar, “hukuka aykırı bir fiile maruz kalan kimseden başka bir kişinin, aynı davranış yüzünden uğradığı zarardır.” Bkz. **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Borçlar Hukuku, s. 499. Yansıma zarar dolayısıyla bir tazminat yükümlülüğü, kural olarak, bulunmamaktadır. Ancak bazı hallerde bu genel kurala getirilen istisnalar mevcuttur. Bu istisnalar için bkz. **ÖZEL**, “Sözleşme Dışı Sorumlulukta Yansıma Zarar ve Giderime İlişkin Gözlemler”, s. 95–101.

⁴⁶⁵ **GÖZLER**, dolaylı zarar ile yansıma zararı birbirlerine eş anlamda kullanmaktadır. Bkz. **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 1201. Oysa her yansıma zarar, dolaylı zarar olarak nitelendirilebilecek iken, her dolaylı zarar yansıma zarar değildir.

⁴⁶⁶ **OĞUZMAN/SELİÇİ**, Borçlar Hukuku, s.498-500. **GÖZLER**, muhtemel zararların idarenin sorumluluğuna yol açmayacağını ifade etmektedir. Bkz. **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. II, s. 1180–1181.

nasıl uyarlandığına aşağıda yer verilecektir.

2. Çevresel Zarar

Çevresel zarar kavramının tanımı ve kapsamı konusunda ne hukuki metinlerde⁴⁶⁷ ne de bu konu ile ilgili yazılanlarda bir uzlaşma vardır. Uzlaşmanın olmamasından başka, söz konusu kavram ile diğer bazı kavramlar birbirlerine karıştırılmıştır. Bu karışıklık birkaç açıdan önem arz etmektedir. Şöyle ki, çevresel zarar, ekolojik zarar ve geleneksel zarar kavramlarının birbirleri yerine kullanılması, geleneksel zarar kavramı ile görece daha yeni diyeceğimiz bu tür kavramların korumayı amaçladıkları hukuki değerlerin de birbirine karışması tehlikesini doğuracaktır. Bu bağlamda, konuyla ilgili olan iki örneğe yer verilebilir.

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

⁴⁶⁷ Yüzselsel bir bakışla, çevresel zararın tanımının, ne uluslararası hukuk metinlerinde ne de ulusal hukuk metinlerinde yer aldığı söylenebilir. Ancak derinlemesine bir inceleme yapılacak olunursa, iki büyük uluslararası sözleşmede çevresel zararın tanımına yer verildiği görülecektir. Bu sözleşmeler, Petrol Kirliliğinden Kaynaklanan Zarardan Dolayı Uluslararası Sorumluluk Sözleşmesi (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage) ve Lugano Sözleşmesi (Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment)dir. Her iki sözleşmede de, çevresel zarar, (1) insanın sebep olduğu zararı ve (2) çevresel zararı telafi etmek için alınmış ‘makul’ tedbirlerin maliyetini içerecek şekilde kullanılan *ekonomik bir kavram* olarak tanımlanmıştır. Bu yorum için bkz. Malcolm Grant, “Environmental Liability”, **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1996, s. 225. Bazı ulusal hukuk metinlerinde de çevresel zarar tanımlanmıştır. Alman Çevre Sorumluluk Kanunu (Gesetz über die Umwelthaftung) bunun bir örneğini teşkil etmektedir. Bu kanun, zararı, tanımlar başlıklı 3. maddesi 1. fıkrasında, “titreşim, gürültü, basınç, radyasyon, gaz, duman, ısı ya da diğer olaylar, maddelerin toprağa, havaya veya suya yayılmasından kaynaklanıyorsa zarara çevresel bir etki neden olmuştur” şeklinde tanımlamıştır. Türk hukukunda ise, çevresel zararın tanımına yer veren bir hukuki düzenleme bulunmamaktadır. Çevre Kanununun 28. maddesi, çevresel zarara terim olarak yer vermekle beraber, herhangi bir tanım yapmamıştır. Kirletenin sorumluluğu başlıklı 28. maddenin ilk iki fıkrası şöyledir:

Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar.

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

⁴⁶⁸ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 561.

çevresel varlıklara yönelik zararları kapsamaktadır. Öyleyse, ekolojik zarar, bu bakış açısıyla, “doğrudan insanların ayırdedilebilir varlıklarına olan zararların dışında kalan ve salt çevresel varlıklara hedef alan zarar”⁴⁶⁹ şeklinde bir değerlendirmeye tabi tutulabilir. Yani, ekolojik zarar, doğal çevrede ortaya çıkan zarar şeklinde belirlenebilir. Ayrıca aynı görüşe göre, “[...]doğrudan doğruya insanların maddi ve manevi varlıkları, fiziksel bütünlüklerine yönelik zararların ise normal olarak çevresel zarar kavramının dışında kalması gerekir.”⁴⁷⁰

Çevresel zarar ile ekolojik zarar arasındaki farklara değinen literatürdeki başka bir görüş ise, çevresel zararı, ekolojik zarar ve bireysel zarar olarak ikili bir ayırımı tabi tutmaktadır. Bu görüşe göre, “[ç]evre zararı kavramı sadece bireysel boyutla, yani çevre kirliliği sonucunda ortaya çıkan kişi, mal veya malvarlığı zararı ile sınırlı kullanımı, ‘dar anlamda çevre zararı’ veya ‘sorumluluk hukuku anlamında çevre zararı’ olarak adlandırılmaktadır. ‘Geniş anlamda çevre zararı’ ise, bunun yanında ekolojik boyutu olan, yani doğrudan çevrede meydana gelen zararları da ifade etmek üzere kullanılmıştır[...].Ekolojik zarar, çevre kirliliği ile kişi veya malların etkilenmesinden bağımsız olarak doğrudan çevrede meydana gelen ve çoğunlukla yürürlükteki sorumluluk hükümleri kapsamının dışında kalan zararlar olarak tanımlanabilir.”⁴⁷¹

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

⁴⁶⁹ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 561. Ekolojik zarar, saf çevresel zarar ya da sahihsiz çevreye yönelik zarar ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bkz. **GRANT**, “Environmental Liability”, s. 224; Nükhet Turgut, “Definition and Valuation of Environmental Damage in Turkey”, **Environmental Damage in International and Comparative Law (Problems of Definition and Valuation)**, Michael Bowman/Alan Boyle (eds.), Oxford University Press, UK 2002, 288; Hubert Bocken, “The Compensation of Ecological Damage in Belgium”, **Harm To the Environment: The Right to Compensation and The Assessment of Damages**, Peter Wetterstein (ed.), Oxford University Press, USA 1997, s. 152.

⁴⁷⁰ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 555.

⁴⁷¹ **YONGALIK**, Çevre Sorumluluk Sigortası, s. 24-25, 52.

Her iki görüş de belli açılardan eleştiriye tabi tutulabilir. İlk görüşün yaptığı ayırımın temel mantığı, kişilere yönelik zararların geleneksel zarar kavramı çerçevesinde değerlendirildiği için, bunların zaten korumaya tabi olduğu ve bu yüzden çevresel zarar kavramının kapsamına dâhil edilmesine gerek bulunmadığı düşüncesi üzerine inşa edilmiştir. Bu düşünce, doğru olmakla birlikte, çevre sorunlarının kendine özgü niteliği dikkate alındığında, eksik bir içerik taşıdığı söylenebilir. Çünkü geleneksel zarar kavramı her ne kadar kişilerin maddi ve manevi bütünlüklerini koruyor olsa da, bu koruma sadece olağan/sıradan zararlar yönündendir. Oysa çevresel bozulmaların sonucu olağan/sıradan değil, olağan dışı zararlar ortaya çıkmaktadır. Çevresel bozulmanın bu özelliğinden, yani olağan dışı zararlardan dolayı; kişilerin maddi ve manevi varlıkları, fiziksel bütünlüklerinin korunması, geleneksel zarar kavramının kapsamı dışında kalmakta, bu sebeple korumanın kapsamı daralmakta, hatta imkânsızlaşmaktadır. Demek ki, kişilerin maddi ve manevi varlıklarına, fiziksel bütünlüklerine yönelik olağan dışı zararlar geleneksel zarar kavramının sınırlarını aşmaktadır. Ayrıca, bu noktada bazı kavramlar arasındaki nüanstı da bahsedilebilir. Kanımca, çevresel zarar ile çevreye yönelik zarar arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Çevresel zarar, çevreye yönelik zararları da kapsamına alan daha geniş içeriğe sahip bir zarar tipidir. Çevresel zarar, mülkiyette meydana gelen hasarları, saf ekonomik kayıpları, kişisel zararları ve nihayetinde çevrede ortaya çıkan bozulmaları, bir bütün olarak kapsamına dâhil etmekten;⁴⁷² çevreye yönelik zarar, sadece çevrede meydana gelen hasarları, kayıpları ve bozulmaları hesaba katmaktadır. Öyleyse bu görüşü savunanların ayırımında yer alan çevresel zarar kavramını, çevreye yönelik zarar şeklinde yorumlamak gerekmektedir.

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

⁴⁷² Böyle bir belirleme için bkz. Edward H.P. Brans, "Liability For Damage To Natural Resources", [<http://europa.eu.int/comm/environment/liability/ecodamage.pdf>], 17 September 1997, (erişim tarihi: 02.11.2005). Bu çalışmada kişisel zarar kavramı, olağan kişisel zarar ya da olağandışı kişisel zarar şeklinde bir ayırma tabi tutulmadan, genel bir kavram olarak yer almıştır. Oysa böyle bir ayırım yapılmadığında, geleneksel sorumluluk hukuku kuralları ile çevresel sorumluluk hukuku kuralları arasındaki farkı belirlemek güçleşecektir. Çünkü kişisel zararlar, zaten geleneksel sorumluluk hukuku çerçevesinde tazmin edilmektedir. Bu sebeple, çevresel zarar kavramının içeriği daha açık bir şekilde belirlenmelidir. Böyle bir belirleme, aşağıda yapılmaya çalışılmıştır.

tanımına dâhil etmektedir. Ayrıca bu görüş, çevresel varlık kavramını dar yorumlayarak⁴⁷³, sorumluluğun ve korumanın kapsamını daraltmaktadır.

Kanımca, çevresel zarar kavramı;

- (a) kişilerin özel mülkiyetinde yer alan çevresel varlıklara yönelik zararları,
- (b) özel mülkiyete tabi olmayan kamuya ait veya sahihsiz çevresel varlıklara yönelik zararları,
- (c) ekolojik zararları ve nihayetinde,
- (ç) kişilerin maddi ve manevi varlıklarında, fiziki bütünlüklerinde meydana gelen olağan dışı zararları kapsayacak biçimde değerlendirilmelidir.

Böyle bir değerlendirmenin sağlayacağı yarar, kişinin maddi ve manevi varlığına, fiziksel bütünlüğüne yönelik bir zarar ile çevresel zarar ya da ekolojik zarar arasındaki ayırımı netleştirmesi ve kişilerin maddi ve manevi varlığı ile fiziksel bütünlüğüne yönelen ya da meydana gelen herhangi bir sıradan zarar karşısında, geleneksel zarar kavramına ilişkin hükümlerden yararlanılarak sorumluluğun ve korumanın sınırını belirleme olanağını yaratmasıdır. Çünkü bir kişinin maddi ve manevi varlığına, fiziksel bütünlüğüne yönelen sıradan bir zarar ile yine bir kişinin maddi ve manevi varlığına, fiziksel bütünlüğüne yönelen ve çevre sorunlarının kendine özgü niteliklerinden kaynaklanan olağan dışı zararlar söz konusu olduğunda; geleneksel hukukun zarar kavramı olağan dışı zararlar karşısında yetersiz kalmakta ve dolayısıyla sorunun çözümü karmaşık bir hal almaktadır. Ayrıca çevresel zarar ve ekolojik zarar, geleneksel zararın aksine, kolektif, genel ve yaygın bir nitelik taşımakta;⁴⁷⁴ kişiye yönelik olağan zararlar gibi bazen güncel olmamakta, yani uzun dönemli etkileri haiz bulunabilmekte ve belirli/kesin bir zarar şeklinde ortaya çıkamayabilmektedir.⁴⁷⁵ İşte tam bu noktada, çevresel zararın, genellikle, özel hukuk

⁴⁷³ “Çalışmamızda yapay çevreyi sorumluluk hukuku anlamında çevre zararı kavramının belirleyicisi olarak dikkate aldığımız çevre kavramının dışında bırakmaktayız.” Bkz. **YONGALIK**, Çevre Sorumluluk Sigortası, s. 23.

⁴⁷⁴ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s.562. Ayrıca bkz. **TURGUT**, “Definition and Valuation of Environmental Damage in Turkey”, s. 288.

⁴⁷⁵ Genel anlamda zararların bu nitelikleri ve geleneksel hukuk ile çevre hukukunun bu nitelikler karşısında geliştirdikleri hukuki olanaklar hakkında bkz. Charles L. Hellerich, “Imminent Irreparable Injury: A Need For Reform”, **45 S. Cal. L. Rev.**, 1972, 1030-1052; Bowden V. Brown, “Projected Environmental Harm: Judicial Acceptance of a Concept of Uncertain Risk”, **53 J. Urb. L.**, 1975-1976, s. 500 vd.

kaynalı bir koruma rejimiyle tazmin edilemediğine değinilebilir.

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

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

⁴⁷⁶ TURGUT, "Definition and Valuation of Environmental Damage in Turkey", s. 288.

⁴⁷⁷ Bkz. GRANT, "Environmental Liability", s.220-221. Aynı yönde açıklamalar için bkz. HELLERICH, "Imminent Irreparable Injury: A Need For Reform", s.1025 vd.

ÇED'in öngörücülüğü önem kazanmaktadır. Zira, ÇED, henüz bir çevresel zarar ortaya çıkmadan riskleri hesaba katarak çevrenin bozulmanın önüne geçme olanağı sağlamaktadır. Muhtemel olumsuz etkiler, bu açıdan önemli bir işlev görmektedir.

3. Çevresel Zarara Bir Alternatif: Muhtemel Olumsuz Etkiler

ÇED sürecini düzenleyen hukuki metinler incelendiğinde, bu metinlerin hiçbirisinde, zarar ve/veya çevresel zarar kavramlarına yer verilmediği görülecektir. Bunun yerine tercih edilen kavram, *muhtemel olumsuz etkiler/sonuçlar* veyahut sadece *etkiler/sonuçlar* olmuştur. Söz konusu düzenlemelerin ardında yatan saik, çevre üzerinde mutlaka bir zararın ortaya çıkmış olması şartını aramamak ve dolayısıyla zarar meydana gelmemiş olsa bile, sadece bir tehlike veya riskin varlığının yeterli olduğunu kabul etmek şeklinde belirtilebilir. Başka bir ifadeyle, ÇED sürecini düzenleyen metinler, bir zarar ortaya çıkmaması ya da çıkma ihtimalinin olmaması durumlarında dahi, faaliyetin tehlikeli veya riskli ve hatta riskin muhtemel olması halinde de, bu faaliyetlerin sürece tabi kılınmasını öngörmektedirler. Çünkü faaliyet sonucu çevre üzerinde herhangi bir zarar ortaya çıkmamış olsa da, bir etki/sonuç husule gelebilmekte; bu halde, böylesi etki/sonuçlar daha sonra çevrede telafisi güç zararlara sebebiyet verebilmektedir. İşte tüm bu sebeplerle, etki/sonuç kavramının içeriğini belirlemek zaruri olmaktadır. Dolayısıyla etki/sonuç kavramının ne anlama geldiğini belirlemeden önce, hem ÇED ile ilgili bazı düzenlemelerde yer alan, hem de literatürde ÇED'in tanımında kullanılan, muhtemel ve olumsuz kelimelerinin, bahsedilen kavramı nasıl nitelendirdiklerini açıklamak gerekecektir. Şimdiden belirtmem gerekirse, etki/sonuç kavramı, her iki sözcükle birlikte kullanılması durumunda, ÇED sürecinin özüne daha uygun olacaktır. Ancak etki/sonuç kavramına değinmeden önce, çevresel zarar ile kirlilik kavramlarının ortaya konulmasında ve kirlilikle ilgili mevcut bakış açılarının yetersizliğine değinmekte yarar bulunmaktadır.

A) Çevresel Zarar ile Kirlilik Arasındaki Kapsam Tartışması

ÇED ile ilgili hukuki metinler incelendiğinde, zarar ve/veya çevresel zarar ile kirlilik kavramlarına bu metinlerde yer verilmediğine yukarıda değinilmiştir. Ancak ÇED sürecine yer veren hukuki metinler dışındaki birçok metinde, çeşitli ansiklopedi ve sözlüklerde yer alan *kirlilik* tanımlarını bir araya getiren kapsayıcı tanımların

yapılması şeklinde bir yöntem izlendiğine, bazı yazarlarca dikkat çekilmiştir.⁴⁷⁸ Bu yöndeki bazı görüşlere göre kirlilik, çevresel zarar kavramından daha geniş bir kapsama sahiptir⁴⁷⁹ ve hukuki metinlerde yer alan bu kirlilik tanımlarındaki en önemli ögenin, olumsuz etkiler kavramı olduğu söylenmektedir.⁴⁸⁰ Başka bir görüşe göre ise, kirlilik çevresel zarardan kapsam olarak daha dar bir kavramdır.⁴⁸¹ Başka bir ifadeyle, kirlilik tanımının temelinde, çevresel zarar kavramı yer almaktadır. Dolayısıyla bu ikinci görüş, çevresel zararı kirlilikten daha geniş bir kapsama sahip olarak kabul ederken; ilk görüş, tam aksine, kirliliği çevresel zarar karşısında kapsam olarak daha geniş bir yere koymaktadır. Ayrıca ikinci görüş ışığında, olumsuz etkiler kavramı, çevresel zarardan daha dar bir kavram olarak kabul edilen kirliliğin bir ögesi olmaktadır. Gerçekte, bu iki görüşün farklı olmasının nedeni, kirlilik kavramına yükledikleri anlamdan kaynaklanmaktadır. Çünkü kirlilik, literatürde iki şekilde anlaşılmaktadır ve bu iki görüş de birbiriyle çelişmektedir.⁴⁸²

İlk görüşe göre, çevresel zarardan sakınılmak amacıyla oluşturulmuş bir sınır değer aşıldığı takdirde, kirlilik vuku bulmuş sayılır. Bu görüş, kirliliğin hukuka aykırı faaliyetlerden kaynaklandığını ifade etmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bir emisyon, her zaman, kirlilik oluşturmayabilir; kirlilik olarak düşünülen şey, çevreye salınan maddelerin kamu otoritelerince konulmuş bir deşarj (boşaltım) ya da kalite standardını aşmasıdır. Dolayısıyla kirlilik, bir normun aşılmasına bağlanmış olmaktadır. Bu görüşün hukuki metinlerde de yer aldığını söylemek gerekir. Örneğin, Avrupa Topluluğunun 75/436 sayılı tavsiye kararında, bu yorumu destekleyen ifadelere yer verilmiştir. Tavsiye kararının EK'in ikinci ve dördüncü paragraflarında, kirliliği azaltmak ya da yok etmek için standartlara uyulması gerektiğinden bahsedilmektedir.

Diğer bir görüş ya da karşı tez ise, kirliliğin tanımını, çevre ya da insan sağlığı üzerinde bir etki husule getirilmesinden şüphelenilen bir maddenin mevcut sınır

⁴⁷⁸ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 390.

⁴⁷⁹ Bkz. J. McLoughlin/E.G. Bellinger, **Environmental Pollution Control (A Introduction to Principles and Practice of Administration)**, Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff Pub., 1993, s.7: "Zarar, (...) kirliliğin bir şeklidir."

⁴⁸⁰ Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 392. Kirlilik tanımlarındaki en önemli ögenin, olumsuz etkiler kavramı olduğu iddiası aşağıda incelenecektir.

⁴⁸¹ BOYLE/BIRNIE, *International Law & Environment*, s. 124.

⁴⁸² De SADELEER, *Environmental Principles*, s. 38-39.

değerleri ihlal edip etmediğine daha az önem vererek yapmaktadır. Bu görüşe göre, zarar olmadıkça, sınır değerlerin aşılmış olmasının herhangi bir önemi yoktur. Hukuki düzenlemelerle belirlenen sınır değerlerin aşılması, nihayetinde bir zarar meydana getirmiyorsa, bu hukuki anlamda bir kirlilik olarak değerlendirilmez. Başka bir deyişle, hukukun çizdiği sınırlar içerisinde kalan kirlilik, yani kabul edilebilir kirlilik düzeyi aşılsa bile eğer zarar ortaya çıkmamışsa, bu bir müdahaleyi gerekli kılmayacaktır. Özellikle uluslararası çevre hukukunda kirliliğin tanımları, bu görüşü yansıtmaktadır. 1979 tarihli Uzun Menzilli Sınırşan Hava Kirliliği Sözleşmesi (1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution- LRTAP Convention ya da UMSHK Sözl.) ve 1982 tarihli Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (United Nations Convention on Law of Sea- UNCLOS), kirliliğin bu tanımına örnek teşkil etmektedir.⁴⁸³ Yine Avrupa Birliğinin atık hukukuna, çevresel zararlar sonuçlanan her atığın atılması çevresel kirlilik olarak kabul edilmiştir. Hem uluslararası düzenlemelerde hem de Avrupa Birliğinin bazı düzenlemelerinde kirlilik tanımlanırken, hukuka uygunluk ya da hukuka aykırılık kıstasına bakılmamıştır. Dolayısıyla kirlilik, sadece emisyonun çevre üzerindeki etkisinin işlevi açısından vardır; sonuç sebepten daha önemlidir.

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

Muhtemel olumsuz etkiler, kirliliği ne sınır değerin aşılmasına, ne de bu sınır değeri aşılmamış olsa bile çevresel zararın vuku bulmasına dayanan teorilere göre açıklanabilir. Çünkü her iki bakış açısı da, kavramın kapsamını daraltmaktadır. Bu da, ÇED sürecinin amacına ters düşer nitelikte bir sonucun ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Nitekim, belirli bir sınır değere yer veren bir normun ihlal edilmiş olması sonucunda hukuki kirliliğin varlığını kabul eden yaklaşım; ileride ortaya

⁴⁸³ 1979 Hava Kirliliği Sözleşmesinin 2. maddesinin (a) fıkrası şöyledir: “‘Hava Kirliliği’, insan sağlığını tehlikeye atacak, canlı kayaklara, ekosistemlere ve eşya mülkiyetine zarar verecek ve doğal güzellikleri ve çevrenin diğer meşru kullanımlarını bozacak ya da müdahale edecek nitelikte, kötü sonuçlara hasıl olarak havaya enerji veya maddelerin, doğrudan ya da dolaylı olarak, insan eliyle sokulması anlamına gelir.” Benzer bir tanım BM Deniz Hukuku Sözleşmesinin 1. maddesinin (4). fıkrasında da bulunmaktadır. Şöyle ki; “ ‘Deniz çevresinin kirliliği’, çevresel güzellikleri tahrip eden ve deniz suyunun kullanım kalitesini bozan, balıkçılık ve denizin diğer meşru kullanımlarını içeren; deniz faaliyetlerine yönelik engelleme, insan sağlığına yönelik tehlikeler ve deniz yaşamına ve canlı kaynaklara yönelik zarar şeklindeki böylesi kötü sonuçlara hasıl olması muhtemel veyahut hasıl olacak, enerji veya maddelerin, haliçleri de içeren deniz çevresine, doğrudan ya da dolaylı bir şekilde, insan eliyle sokulması anlamına gelir.”

çıkması muhtemel olan ve fakat mevcut bir düzenlemeyi ihlal etmeyen bir faaliyeti hukuki anlamda kirlilik yaratan bir faaliyet olarak değerlendirmeyecek, diğer bir ifadeyle uzun dönemli ve kümülatif etkileri hesaba katmayacaktır. Ayrıca sınır değer belirleme şeklindeki bir tercih, önceden bir kirlilik düzeyini farazi olarak hukuken kabul etmiş demektir. Yani hukuk belli bir düzeye kadar kirliliği kabul ederek bir sınır koymuş, ancak bunun aşılması durumunda yasaklama yoluna gidileceğini ifade etmiş olmaktadır. Bu yaklaşım, kirliliğin varlığını belirli bir düzeye kadar kabul ettiği için eleştiriye tabi tutulmuştur.⁴⁸⁴ Kirlilik çevresel zararın varlığın dayanılarak açıklanmaya çalışıldığında ise, bazı noktalar açıkta kalmaktadır. Bu yöndeki açıklamalar, kirlilik sonucu ortaya çıkan zararın kabul edilmesi için, iki şartın birarada bulunmasını şart koşmaktadır. Bunlardan biri, zararın belirlenebilir olması, diğeri ise, uzun dönemli risklerin çevresel zararın kapsamı dışında tutulmasıdır. Bu iki şart da, ÇED'in amacına ters düşmektedir. Dolayısıyla kirliliği açıklayan her iki teori de, muhtemel olumsuz etkiler kavramını açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Bu yüzden, kirlililiği açıklayan teorilere kirliliği muhtemel olumsuz etkiler vasıtasıyla açılan yeni bir teori veya görüş eklenmelidir. Hemen belirtmek gerekir ki, bu görüş ya da teori, geleneksel hukukun kalıplarıyla konuşmayan bir bakış açısını yansıtmak zorundadır.

Geleneksel hukuk açısından konuya bakıldığında, muhtemel olumsuz etki veya sadece olumsuz etki kavramının pek bir şey ifade etmediği tespit edilebilir. Oysa, çevre hukukunun gelişimiyle birlikte, böylesi kavramlar da artık hukukun içerisinde yer almaya başlamış ve geleneksel hukukun bazı kavramlarının yanında, bu kavramlar da belli bir içeriğe sahip olmuştur. Nitekim 1985 tarihli Viyana Sözleşmesinin tanımlar başlıklı 1. maddesinin (2). fıkrasında olumsuz sonuçlar, *“insan sağlığı ya da doğal veya gözetim altına alınmış ekosistemlerin esnekliği, tertibi ya da verimliliği veya insanlık için yararlı materyaller üzerinde önemli kötü sonuçlara sahip olan, iklimdeki değişimleri de içeren fiziksel çevre veya biyotadaki değişimler anlamına gelir.”* Nitekim Türk Çevre Mevzuatında, ÇED Yönetmeliğinde etki, *“bir projenin hazırlık, inşaat ve işletme sırasında ya da işletme sonrasında, çevre unsurlarında doğrudan ya da dolaylı olarak, kısa veya uzun dönemde, geçici ya da kalıcı, olumlu ya da olumsuz yönde ortaya çıkması olası değişiklikleri”*

⁴⁸⁴ TURGUT, Çevre Hukuku, s. passim.

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

Görülebileceği üzere, çevresel etki kavramı, hukuk metinlerinde kabul gören ve çevresel zarardan farklı bir kavramdır. Kavrama, ÇED sürecinin amacına uygun olarak, çevresel zarara ilişkin olan sınırlamaların dışında hukuki bir anlam kazandırılmıştır. Bu bağlamda, etki kavramının içeriği, olumsuz muhtemel sıfatlarıyla birlikte düşünülerek açıklanabilir.

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

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

Görülebileceği üzere, Sınırşan ÇED Sözleşmesi etki kavramını çevre ve çevrenin öğeleri üzerindeki bir faaliyetin sebep olduğu her türlü etki şeklinde tanımlayarak, aslında etki kavramının tanımlamaktan çok etkinin çevre ve çevrenin öğelerine yönelik olduğunu ifade etmektedir. Oysa Türk ÇED Yönetmeliği çevre öğelerinden daha genel bir ifadeyle bahsederek, aslen etkinin anlamını açıklar nitelikte bir tanım yapmaktadır. Öyleyse bu tanımı esas alınarak muhtemel olumsuz etkiyi açıklamak daha kolay olacaktır.

İlk elden tespit etmek gerekirse, etkinin, çevre ve/veya çevrenin unsurlarına

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

Genel olarak, etki kavramı, hem çevresel varlıklar üzerinde hem de sosyo-kültürel çevrede, doğrudan ve dolaylı, kısa ve uzun dönemde yahut geçici ya da kalıcı olması muhtemel bütün değişiklikleri bünyesinde barındırmaktadır. Söz konusu bu değişiklikler olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilmektedir. Ancak ÇED süreci açısından önemli olan, olumsuz etkilerdir; çünkü, ÇED süreci açısından önemli olan, hangi yaklaşım kabul edilirse edilsin, çevrede kirlilik meydana getirme ihtimali bulunan etki(ler) olmaktadır.

İşte burada önemli bir noktaya işaret etmek gerekmektedir. Söz konusu bu önemli nokta, olumsuz etkilerin özellikle vuku bulmuş olmasına gereksinim duyulmadığıdır. Başka bir deyişle, ihtimali/muhtemel bir durum söz konusu olduğunda- buna belirsizlik durumu da denilebilir- ve bu durum ÇED Raporunda tespit edildiğinde; söz konusu hâl dikkate alınarak onay kararı verilmemelidir.

Faaliyete ilişkin *riskli durumlar* da muhtemel olumsuz etkiler kavramının özünde yer almaktadır. Riskli durumlarda, düşük de olsa, bir zararın ortaya çıkma olasılığı peşinen kabul edilmektedir. ÇED'e tabi faaliyet sonucunda, herhangi bir zarar ortaya çıkarma ihtimalinin düşük ama zararın vuku bulması halinde büyük etkilere sebep olma ihtimali yüksekse, bu riskli durum göz önüne alınarak faaliyet uygulanmaya konulmamalıdır. Diğer bir deyişle, faaliyetin men edilmesi için illâ faaliyete başlanmış olması gerekmemekte, hazırlık, inşaat ve işletme aşamasında

riskli durumların vuku bulacağı ihtimalinin kuvvetle muhtemel olması yeterli olmaktadır. Buna ek olarak, işletme izni verilmiş dahi olsa, sonradan bir etkinin ortaya çıkma ihtimalinin belirmesi durumunda, yine faaliyet durdurulacaktır. Öyleyse bir faaliyetin bir süredir devam ediyor olması ve bu faaliyetten dolayı onay kararı verilmeden önce herhangi bir etkinin ortaya çıkmaması, bu etki/etkilerin sonradan da ortaya çıkmayacağı anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla, muhtemel olumsuz etkiler kavramı, riskli durumların, faaliyete henüz başlamadan önce de, faaliyete başladıktan sonra da ortaya çıkacağını varsaymaktadır.

Özetlemek gerekirse, muhtemel olumsuz etkiler, henüz ortaya çıkmamış olmakla birlikte ileride olası olan zararları riskli durumlar olarak kabul eden ve bu çerçevede doğrudan ve dolaylı, kısa ve uzun dönemde yahut geçici ya da kalıcı olmasına bakmadan çevre üzerinde görülecek değişiklikleri ifade eden bir kavramdır. Son bir cümleyle, bu kavramın, zarar ve çevresel zararın ve hatta kirliliğin kapsamını genişlettiği söylenebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİNİN AŞAMALARI, KATILIM VE TEMEL İLKELERLE İLİŞKİSİ

§ 1- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN AŞAMALARI

I. Genel Açıklama

ÇED'in bir süreç⁴⁸⁵ olarak nitelendirilmesinin doğal bir sonucu, onun çeşitli aşamalardan oluşmasıdır. Fakat bu aşamaların tamamı, ÇED sistemine yer veren bütün ülkelerde bulunmayabilir. Diğer bir deyişle, bazı ülkelerde bu aşamaların bir kısmına yer verilebileceği gibi,⁴⁸⁶ diğer bazılarında ise bütün aşamalar birarada bulunmaktadır. Söz konusu bu aşamaların hukuksal boyutlarını açıklamak ve onları tahlil etmek oldukça güçtür. Bu güçlük, aşamaların teknik niteliğinin ön planda olmasından kaynaklanmaktadır. Aşağıda, bu zorlukla, hem baş edilmesini sağlayacak bir olanak sunduğu için hem de aşamaların önemli bir kısmına yer vermesinden dolayı; aşamalar, gerekli olduğu durumlarda, AB ÇED Direktifi esas alınarak açıklanacaktır.

⁴⁸⁵ ÇED, çevrenin kirlenmesini önlemeyi amaçlayan sistematik, bütünsel ve disiplinlerarası bir çalışmayı gerekli kılan teknik bir süreçtir. Bu konuda bkz. **KELEŞ/ERTAN**, Çevre Hukukuna Giriş, s. 118.

⁴⁸⁶ Örneğin ÇED'in anavatanı olan ABD'de NEPA'da kapsam belirleme aşaması ve izleme-denetleme aşaması bulunmamaktadır. Bkz. **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 5; **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 492.

II. Ön İnceleme Aşaması (Screening)

Yukarıda, ÇED'e tabi faaliyetlere proje düzeyinde yer verildiğinde, iki farklı yöntemin kullanıldığından bahsedilmişti. Bu iki yöntemin, zorunlu ÇED yöntemi ve takdiri yöntem olduğunu hatırlatmakta yarar bulunmaktadır. Çünkü ön inceleme aşaması,⁴⁸⁷ teorik düzeyde, bu iki yönteme göre farklılık göstermektedir. Uygulamaya bakıldığında ise, ÇED sistemine yer veren birçok ülkede, her iki yöntemin birlikte uygulandığı; başka bir ifadeyle, *melez bir yaklaşımın* tercih edildiği söylenebilir.⁴⁸⁸

Gerçekten, her iki yöntem de, çevresel etkilerin *önemi* sorunu üzerine odaklanmaktadır. Dolayısıyla hangi yöntem uygulanırsa uygulansın ön inceleme aşamasının temel mantığını anlamak, *önemi* tespit etmekle mümkündür. Bu çerçevede, ön inceleme aşamasının özünü, “[...]önemin projeyi ÇED sürecine tabi kılacak ölçüde olup olmadığının saptaması oluştur[duğu]”⁴⁸⁹ şeklinde bir belirleme yapılabilir. Diğer bir deyişle, ön inceleme mekanizması, potansiyel olarak, çevresel açıdan önemli olumsuz etkilere sahip ya da etkileri tamamen bilinemeyen projeler üzerine odaklanmaktadır.⁴⁹⁰

Bu anlamda, ön inceleme aşamasında, önem kavramı araştırılarak, aslında birçok faaliyetin gereksiz bir şekilde değerlendirmeye tabi tutulması veya çevre üzerinde olumsuz etkiye sahip olan diğer bazı faaliyetlerin değerlendirilmemesi ihtimali ortadan kaldırılabilir. Aslında ön inceleme aşaması, belirli bir proje için, ÇED'in gerekli olup olmadığı yönünde bir kararın verildiği sürecin ilk aşamasını teşkil etmektedir.⁴⁹¹ Buna bağlı olarak ifade etmek gerekirse, ön inceleme aşaması tamamlanmadıkça, ÇED sürecinin diğer aşamalarına geçilemeyecektir.⁴⁹² Pozitif

⁴⁸⁷ Bu aşamaya çeşitli çalışmalarda, **eleme aşaması** ya da **ilk inceleme aşaması** denilmektedir. Bkz. Orhan Uslu, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Türkiye Çevre Vakfı Yay., Ankara 1999, s.30-32; Muzaffer Yücel, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Genel Yayın No: 124, Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Ofset Atölyesi, Adana 1996, passim; **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 492-495.

⁴⁸⁸ **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 115.

⁴⁸⁹ Bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 493. Aynı yönde bir görüş için bkz. **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 36-37.

⁴⁹⁰ **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 75.

⁴⁹¹ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 35.

⁴⁹² Carys E. Jones, “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Judith Petts (ed.), Vol. 1, Blackwell Science Pub., UK 1999, s.

hukuk açısından bu, yetkili idari birimin sürecin devam edip etmeyeceğine yönelik olarak bir karar aldığı anlamına gelmektedir.⁴⁹³ Yani ön-inceleme aşamasının tamamlanması, idari birimin sürecin devamına yönelik bir karar aldığını göstermektedir.

Ön-inceleme aşamasının başlatılabilmesi için, faaliyet sahibi, öncelikle, yetkili idari birim/birimlere başvuracaktır. Faaliyet sahibinin bu başvurusu neticesinde, yetkili idari birim/birimler, faaliyetin ÇED kapsamına girip girmediğini tespit edeceklerdir. Faaliyet sahibinin başvurusu, söz konusu yetkili idari birim/birimlere başvuruyu inceleme fırsatı sunacaktır. İncelenen başvuru sonucunda, ön inceleme aşaması başlatılmış olacaktır.⁴⁹⁴

ÇED sürecine konu olması muhtemel çok fazla proje bulunmaktadır. Bu projelerin aralarından, çevre üzerinde önemli olumsuz etkilere sahip olanların değerlendirilme kapsamına alınması, ön inceleme aşamasıyla sağlanmaktadır. Dolayısıyla çevre üzerinde önemsiz ya da çok az bir etkiye sahip olması muhtemel projeler, ayrıntılı bir incelemeye gidilmeksizin, henüz başta değerlendirme dışı bırakılmaktadır. Böyle bir uygulamaya gidilebilmesi için, daha önce de değinildiği gibi, önem kavramına ÇED mevzuatında verilen anlama bakmak gerekecektir.

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

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

Ön-inceleme, ÇED sürecindeki ilk aşamadır. Ön-inceleme, Direktifin 4. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, 4. maddenin 1. fıkrasında; "EK I'de listelenmiş projeler, bir değerlendirmeye konu yapılmalıdır" hükmü ile ÇED, EK I'deki proje

201.

⁴⁹³ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 36; **European Union**, Guidance on EIA-Screening, s. 5.

⁴⁹⁴ **JONES**, "Screening, Scoping and Consideration of Alternatives", s. 201; **European Union**, Guidance on EIA-Screening, s. 8.

kategorileri için zorunlu kılınmıştır. Bu listede yer alan projeler hakkında, artık ÇED süreci, uygulamaya konulmak zorunluluğundadır. Başka bir ifadeyle, bu projelerin ön-inceleme, ÇED'i gerekli kılan 'evet' kararına rehberlik etmektedir. EK I'de listelenmiş projeler için zorunlu ÇED yöntemi de denilmektedir

Direktifin 4. maddesinin 2. fıkrasına göre ise, Üye Devletler, EK II'de listelenmiş projeleri belirlemek için iki usul kullanabilirler. Bu usullerden birisi, *her somut durumu sınanması* iken; diğeri, *üye devletin koyduğu kriter veya eşikler ile bir projenin madde 5 ile 10 arasında yer alan hükümlere göre bir değerlendirmeye konu olup olmayacağını* belirlemesi usulüdür. Ayrıca Üye devletler bu iki usulü birlikte uygulama yönünde de bir karar verebileceklerdir. EK II'deki listede yaklaşık 80 kategori proje tanımlanmıştır. Zorunlu ÇED'den (EK I) farklı olarak ÇED ön araştırması (takdiri ÇED-EK II), çevresel açıdan önemli etkiler doğurması daha az muhtemel görünen projeler hakkında yapılacak değerlendirmeyi ifade etmektedir. Burada, yetkili otoritelere (idareye), projelerin zorunlu ÇED sürecine dahil edilip edilmeyeceği hakkında kullanacakları bir takdir yetkisi bahşedilmiştir.⁴⁹⁵ Dolayısıyla ÇED ön araştırmasına takdiri yöntem de denilmektedir. Ön inceleme aşamasında, faaliyet sahibinin gerçekleştirmeyi planladığı faaliyetin EK'lerdeki proje türlerinden birisine girdiği tespit edilirse, yetkili otorite söz konusu projeye ilişkin olarak ÇED usulünü devam ettirmekle yükümlü tutulmuştur.

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

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

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

- Üye Devletler istisnai bazı durumlarda, eşiklerin ve kriterin altında ya ÇED'in hiç uygulanmayacağını ya da basit bir ÇED usulü uygulanacağını tayin ettikleri istisnai yahut negatif listeler tesis edebilirler.

⁴⁹⁵ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s.108.

⁴⁹⁶ **European Union**, Guidance on EIA-Screening, s. 7.

• Bir proje zorunlu ya da istisnai bir listede yer almıyorsa, projenin çevre üzerinde muhtemel önemli etkilere sahip olup olmadığı yetkili otorite tarafından somut durum gözetilerek tespit edilir. Bazı ülkelerde, somut durum gözetilerek proje ön-inceleme tabi tutulurken, diğer bazı ülkelerde ise, birçok proje hem zorunlu hem de istisnai listelerde yer aldığından ön-inceleme nadiren uygulanmaktadır. Direktif ise, somut durumda ön-inceleme kararına ulaşılmasında yetkili otoritenin EK III'teki kriteri göz önüne almasını gerekli kılmıştır.

Ön-inceleme aşamasının kendi içerisinde bazı basamaklar vardır. Söz konusu bu basamaklar, adım adım çıkıldıktan sonra karar alınacaktır. Karar ilk basamak sonucu alınırsa, süreç duracağı için artık diğer basamaklara gerek kalmayacaktır. Basamaklar, beş başlık altında incelenebilir:⁴⁹⁷

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

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

Faaliyet sahibi, başvuruyu yaptıktan sonra, yetkili otorite/idare başvuruyu yukarıda belirtilen koşullar çerçevesinde inceleyerek ön-inceleme hakkında bir karar verir ve bu kararı kaydederek gerekçeleriyle birlikte kamunun incelemesine sunar. Böylece ön-inceleme aşaması tamamlanmış olur.

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

⁴⁹⁷ **European Union**, Guidance on EIA-Screening, s.11-15.

tanınmış bulunmaktadır. Ön-inceleme yapılabilecek yetkili idari birim ise, 16. maddede Çevre ve Orman Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Bakanlık, tanıtım dosyasını inceleyerek, EK IV'teki formata uygunluğunu denetler. İnceleme ve değerlendirmelerini tamamladıktan sonra, projenin ÇED sürecine tabi olup olmadığı hakkında kararını verecektir. ÇED gereklidir kararı, projenin ÇED sürecine tabi olduğu ve bu sürecin başlatılması gerekliliğine işaret etmektedir.

III- Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının Kapsamını Belirleme (Scoping)

ÇED sürecindeki bu aşama,⁴⁹⁸ eğer bir faaliyet ön incelemeye tabi tutulmuş ve söz konusu inceleme sonucunda çevresel etkileri önemli addedilerek ÇED'e tabi kılınmışsa, ikinci aşamayı; fakat uygulanan ÇED sistemi listeleme modelini esas almakta ve listelenen faaliyetler için doğrudan ÇED sürecinin yapılmasını şart koymaktaysa, ilk aşamayı oluşturmaktadır.⁴⁹⁹ Dolayısıyla bu aşama, uygulanan ÇED sistemine göre değişiklik göstermektedir. Ayrıca literatürde bu aşamaya hukuken yer vermeyen ya da hukuken yer vermemekle birlikte uygulama yoluyla özendirilen sistemlerin olduğu ifade edilmiştir.⁵⁰⁰ Sözgelimi, AB ÇED Direktifinde kapsam belirleme aşaması bulunmadığı ileri sürülmüştür. Bu iddiaya göre, AB'ne üye ülkelerden, Hollanda ve Almanya hariç, diğer ülkelerin iç hukuk düzenlemelerinde bu aşama yer almamaktadır. Hukuken yer almamakla birlikte uygulamada bu aşamayı özendirilen ülkeler ise, İngiltere ve Yeni Zelanda olarak gösterilmiştir. Bu iddia, AB açısından, 85/337 sayılı ÇED Direktifi için doğru olmakla birlikte, bu Direktifi değiştiren 97/11 sayılı ÇED Direktifi ile geçerliliğini yitirmiş bulunmaktadır.⁵⁰¹ Çünkü 97/11 sayılı ÇED Direktifi çerçevesinde kapsam belirleme

⁴⁹⁸ Bazılarına göre, kapsam belirleme bir aşama olmaktan ziyade bir süreçtir. Bkz. **JONES**, "Screening, Scoping and Consideration of Alternatives", s. 210; **ÖZER**, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 34; **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 76.

⁴⁹⁹ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 495; **GLASSON et. al.**, Introduction To Environmental Impact Assessment, s.75; **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s.136. Benzer bir açıklama için bkz. **ÖZER**, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 34.

⁵⁰⁰ Bkz. **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 136-137.

⁵⁰¹ Ancak **TURGUT** 2001 tarihli kitabında hatalı bir biçimde, AB'nde kapsam belirleme aşamasının bulunmadığını, ileri sürmektedir. Oysa AB'nde birazdan gösterileceği gibi, kapsam belirleme aşaması

aşaması hukukilik kazanmış olmaktadır.⁵⁰²

Kapsam belirleme aşamasına yer verilmesinin altında yatan saik, ÇED'in uygulama alanının sınırlarını çizmektir. Bu sınırlardan kasıt, *faaliyetin olası etkilerinin belirlenmesi ve faaliyetin zaman ve yer olarak çerçevesinin çizilmesidir*. Aşamadaki bu iki sınır birbiriyle bağlantılıdır. USLU'ya göre, kapsam belirleme aşaması, “bir ÇED'in *zaman ve uzay* [faaliyetin yeri/mahali olarak anlaşılmalı] *sınırlarının* çizilmesinde önemli bir aşamadır. Bu aşamada proje veya faaliyetin zaman içinde(uzun süreli) neden olabileceği çevresel-ekolojik etkiler ve bu etkilerin bölgesel sınırları saptanır. Etkilerin ayrıntılı bir değerlendirilmesine girilmez. Zaman ve uzay sınırları çeşitli faktörlerden oluşan bir kısıtlar sistemiyle belirlenir. Bu kapsamda politik, sosyal ve ekonomik unsurlar, ÇED'in *yönetimsel sınırlarını*; projenin konumu ve etki süresi, *proje sınırlarını*: doğal çevre ve ekolojik sistem, *ekolojik sınırlarını*; çevresel sistemlerin uygulayabileceği değişimlerin bilimsel yöntemlerle saptanması ise *teknik sınırlarını* oluşturur.”⁵⁰³ Kapsam belirleme aşamasına niçin gerek duyulduğu ya da altında yatan saik, başka bir cümleyle ifade edilirse, şöyle söylenebilir: “*Bu sürece gerek duyulmasının temel nedeni, aynı tip faaliyetlerle de ilgili olsa, projelerin birbirlerinden farklı özelliklerde olmaları ve/veya bu projeler için seçilen yerlerin farklı çevresel özellikler taşımaları ve tabii bu etkilere maruz kalacakların da farklı olmalarıdır. Bu durumda, her projenin, aynı tip faaliyetlerle ilgili diğer projelerle az ya da çok benzerlikler gösterse bile, yine de ayrı ve özgün birer konu olarak ele alınmaları gerekecektir.*”⁵⁰⁴ Bu gerekliliği bir örnek üzerinde açıklayalım.

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

artık mevcuttur. TURGUT'un, WOOD'un 1996 tarihli kitabına atfen bu iddiayı ileri sürdüğü düşünülebilir. Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 496.

⁵⁰² JONES, “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, s. 218: Jones, bu değişiklikte yetkili otoritenin değerlendirmenin kapsamını göstermesinin zorunlu (compulsory) kıldığını ileri sürmektedir. Oysa, yapılan değişiklik, Üye Devletlere kapsam belirleme aşamasını kendi ÇED usullerinin zorunlu bir parçası olarak kabul etmelerine izin vermektedir. Başka bir deyişle, üye devletler, kapsam belirleme safhasını iç hukukta zorunlu bir safha olarak düzenleyebilirler. AB'nde kapsam belirleme aşaması aşağıda daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

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

⁵⁰⁴ ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 35.

sonrasında, yani işletme safhasında çevreye önemli derecede etkide bulunma olasılığını ya da riskini taşıyabilecektir. Oysa böyle bir nükleer tesisin bir başka yerde inşaatı planlanmış olsaydı, muhtemel bu çevresel etkiler asgari düzeyde görülebilecekti. Demek ki, kapsam belirleme aşaması, her projeyi kendine özgü olarak değerlendirmekte ve her biri için farklı kapsamlaştırma yapılması anlamına gelmektedir.

Bunlardan ayrı olarak, kapsam belirleme aşamasında çeşitli hedeflere ulaşılması tahayyül edilmektedir. Bu hedefler, Yeni Zelanda Çevre Bakanlığının rehber kitabında sekiz başlık halinde gösterilmiştir. Buradan hareketle bu hedefler sıralanacak olunursa:⁵⁰⁵

a) projenin çevre üzerinde olası etkilerini teşhis etmek, b) potansiyel çevresel değişimlerin halk üzerindeki olası etkilerinin teşhisi, c) projenin potansiyel olarak etkilediği halkın bildirilmesi, ç) projenin etkileyebileceği çevresel kalite hakkında grupların ve bireylerin sahip oldukları değerleri anlamak, d) açıklanan kaygıları ve kişilerin olası çevresel etkileri nasıl izleyeceklerini ve izleyip izlemeyeceklerini belirlemeyi değerlendirmek, e) ileride gerekli olacak her değerlendirmenin sınırlarını tanımlamak, f) analiz metodları ve danışma usullerine ilişkin ileride yapılacak her değerlendirmenin niteliğini belirlemek, g) potansiyel etkileri ve kaygıları iletme, odaklama ve örgütlemek.

Bu aşamanın nasıl başladığına göz atıldığında; genellikle, aşamanın faaliyetin yetkili birim tarafından yapılacak olan bir duyuruyla başladığı gözlemlenebilir. Böyle bir duyurunun yapılmasının önemi, “sürecin sadece danışılacak resmi kuruluşlara değil[,] halka ve çevreci örgütlere de açılması bakımındandır.”⁵⁰⁶ Ancak bu şekilde, ÇED raporunun hangi konuyu esas aldığını, yönteminin ne olduğunu ve neleri kapsamına dâhil edeceğini değerlendirecek öznelerin, yani sürece katılması gereken kesimlerin mevcut durumdan haberleri olabilecektir. Bu da, söz konusu kesimler arasında iletişimsel bir diyalogun kurulmasını sağlayarak, çevresel değerlendirme sürecini yönlendirebilecektir. İşte bu yüzden bu aşamanın asıl özelliğinin ve ana işlevinin, halkın ve diğer ilgililerin katılımının sağlanması olduğu vurgulanmıştır.⁵⁰⁷ Bazı yazarlara göre, kapsam belirleme aşaması, yatırımcı, yetkili otorite, ilgili idari birimler ile kamu arasındaki tartışmaların icra edildiği bir

⁵⁰⁵ Aktaran JONES, “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, s. 210.

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

⁵⁰⁷ ÖZER, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş, s. 34.

aşamadır.⁵⁰⁸ Daha açık bir ifadeyle, kapsam belirleme aşaması, ÇED sürecinde çeşitli kesimler arasında etkileşimin tezahür ettiği en temel safhadır. Bu tezahürde yer alan taraflar ise, faaliyet/proje sahibi ya da faaliyet/proje sahibi adına ÇED raporunu hazırlayacak kuruluş, resmi kuruluşlar, yerel halk, çevre ile ilgili faaliyet gösteren gönüllü kuruluşlar, meslek kuruluşları ve diğer ilgililer şeklinde tespit edilebilir. Gerçekten bu aşama, yatırımcı ile diğer ilgili taraflar arasında müzakerelerin (negotiations) ve görüşmelerin (consultation) yapıldığı ilk aşamayı oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu aşama, ÇED raporunda gerekli olan bilgi-belgeler hakkında ilgili taraflar arasında olası bir yanlış anlaşılmanın önlenmesi ve ÇED raporunu hazırlayacak olanlara sınırlı kaynakların en iyi şekilde tahsis edildiği bir aşama olduğu için ÇED sürecinde önemli bir adımdır.⁵⁰⁹

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

Kapsam belirleme aşaması, ÇED'in rolünü genişleten bir araç olarak, AB'nde çevrenin korunması konusunda daha başarılı olabilmek için, 1997'de, Komisyon tarafından 85/337 sayılı Direktifin uygulanmasını inceleyen 5 yıllık raporda tavsiye edilmiştir.⁵¹⁰ Raporu izleyen süreçte, *kapsam belirleme*, 85/337 sayılı Direktifin 97/11 sayılı Direktifle değiştirilmesi sonucunda, AB ÇED Direktifinde bir aşama olarak yer almıştır. 97/11 sayılı Direktif kapsam belirleme aşamasını zorunlu bir aşama olarak düzenlememekle birlikte, bu aşamaya yer vermeyen Üye Devletler ÇED usullerinde, en azından asgari düzeyde, ihtiyari bir kapsam belirleme aşamasına yer vermekle mükellef kılınmışlardır.⁵¹¹ Bu mükellefiyet, yani kapsam belirlemeye ilişkin hükümler, Direktifin 5. maddesinin (2). fıkrasında gösterilmektedir. Bu fıkra göre, *Üye Devletler, yatırımcı eğer dilerse yatırım onayı için başvuru yapmadan önce, yetkili otoritenin yatırımcının sunmuş olduğu bilgi-belgeler hakkında görüşünü beyan etmesini sağlayacak gerekli tedbirleri alır. Yetkili otorite, görüşünü beyan etmeden önce, madde 6(1)'de gösterilen otoritelere ve yatırımcıya danışır. Bu paragrafın ışığında yetkili otoritenin görüşünü beyan etme vakası,*

⁵⁰⁸ GLASSON et.al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 76.

⁵⁰⁹ Bu görüş için bkz. GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 76.

⁵¹⁰ DIRECTIVE 85/337/EEC: 5 years REPORT, [<http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-studies-and-reports/5years.pdf>], (erişim tarihi: 5 Mayıs 2006).

⁵¹¹ European Commission, **Guidance on EIA Scoping**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 5.

yatırımcının daha sonra bilgi-belge sunma gerekliliğini engellemez. Ayrıca Direktifin 5. maddesinin 2. fıkrası, Üye Devletlere, iç hukukları açısından zorunlu bir kapsam belirleme safhası oluşturmaları için izin vermektedir; böyle bir yorumun hukuki dayanağı, Direktifin 5. maddesindeki, *Üye Devletler yatırımcının bunu isteyip istemediğini göz önüne almaksızın, böyle bir görüş bildirmeleri için yetkili otoritelere şart koyabilir* hükmünde bulunmaktadır.

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

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

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

Kapsam Belirleme aşamasına ihtiyari olarak yer veren ülkelerde, mevzuat,

⁵¹² EK IV’te bahsedilen bilgi-belgeler, kısaca, projenin tarifi, başlıca alternatiflerin taslağı, çevrenin görünüşlerinin tarifi, çevre üzerinde önerilen projenin muhtemel önemli etkilerinin tarifi, teknik olmayan özet vb.dir.

⁵¹³ **European Commission**, Guidance on EIA Scoping, s. 9-10.

yetkili otoritenin görüş bildirmesine, sadece yatırımcı isterse izin vermektedir.

Türkiye’deki duruma göz atıldığında, 1997 tarihli ÇED Yönetmeliğinde böyle bir aşamaya yer verilmediği ifade edilmekle birlikte,⁵¹⁴ 12 Aralık 2003 tarihli-son-ÇED Yönetmeliğinin 10. maddesi hükmü ile açıkça bu aşamaya yer verilmiş bulunmaktadır. Yönetmeliğin 10. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendinde, “projenin hangi kapsamda ele alınmasının gerektiğini belirlemek üzere projenin önemli çevresel etkileri göz önüne alınarak EK-III’deki proje tanıtım genel formatında ana başlıklar altında ele alınması gereken konular detaylandırılır, kapsam belirlenir” biçiminde ifade edilmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de, artık, kapsam belirleme safhasının bulunduğu söylenebilir.

IV- Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının Hazırlanma Aşaması

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

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

⁵¹⁴ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 497.

⁵¹⁵ Benzer yargılar için bkz. KELEŞ/ERTAN, Çevre Hukukuna Giriş, s. 122; TURGUT, Çevre Hukuku, s. 497. Ayrıca bkz. WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 143: “[...]ÇED Raporu, ÇED sürecinin kalbinde yer alır.”

⁵¹⁶ SHEATE, Making an Impact: A Guide to EIA Law & Policy, s. 16.

⁵¹⁷ GLASSON et. al., Introduction To Environmental Impact Assessment, s. 148.

düzenlemeler ayrı ayrı açıklanmayacak, mevcut farklılıklar genel bir çerçeve içerisinde eritilecektir. Bu anlamda, böyle bir yöntemin, belli bir hata payını da içerisinde barındırdığını, yapılan açıklamaların kimi zaman mevcut bir hukuki düzenlemeyi (örneğin Türk ÇED Yönetmeliğini) esas aldığını söylemek gerekmektedir. Ayrıca konunun daha anlaşılır kılınmasını sağlamak için, uygulamada hazırlanan ÇED Raporlarından bazılarında, uzun alıntılar yapmak pahasına, yer verilmiştir. Böylece, teorik bazı açıklamaların uygulaması da görülmüş olacaktır.

1. Raporun İçeriğinin Belirlenmesi

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

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

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

⁵¹⁸ **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 144-145; **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 498. Aynı zamanda şu hukuki metinlere de bkz. Türk ÇED Yönetmeliği EK III; AB ÇED Direktifi EK III.

“Proje konusu: Proje konusu faaliyet, Ankara İli, Ayaş İlçesi, Başayaş Köyü civarında yer alan;[...] arama ruhsatlı sahanın, Maden Kanununun ilgili maddesi gereği işletme ruhsatı talep edilen 100 Hektar’lık kısmında Kalker Ocağı işletmeciliği yapmak ve üretilen kalker cevherini Kırma – Eleme Tesisinde işletmektir.

Yatırımın tanımı: Ankara İli, Ayaş İlçesi, Başayaş Köyü civarında yer alan; 68938 (92019) No’lu 247,87 Hektar’lık arama ruhsatlı sahanın, Maden Kanununun ilgili maddesi gereği işletme ruhsatı talep edilen 100 Hektar’lık kısmında Kalker Ocağı işletmeciliği yapılacak ve Kırma– Eleme Tesisi işletilecektir.

Yatırımın süresi: Proje Alanı içerisinde bulunan Ocak Alanı’ ndan yılda ortalama 800.000 Ton/Yıl ($\approx 307.692,3$ m³/yıl) kalker madeni üretimi yapılması planlanmaktadır. Üretilen bu malzemenin tamamı yine Proje alanı içerisinde yapılması planlanan Kırma – Eleme Tesisi’nde kullanılacaktır. Sahada cevher kalınlığı dikkate alınarak belirlenen görünür rezerv miktarı 10.000.000 Ton civarındadır. İşletme ruhsat süresi 10 yıl olduğundan, projelendirme 10 yıl üzerinden değerlendirilmiştir. Bununla birlikte günün ekonomik koşulları ve rezerv durumu göz önüne alınarak ruhsat süresi sonunda temdit (süre uzatımı) taleplerinde bulunulacaktır. Böylece temdit ruhsat dönemlerinde de sahada faaliyetlere devam edilecektir. Günün ekonomik koşulları ve piyasa arz-talep durumu kapasite belirlenmesinde etken faktörlerdir. Ayrıca rezerv miktarına bağlı olarak da proje süresi değişebilecektir.

Yatırımcı Tarafından Araştırılan Ana Alternatiflerin Bir Özeti Ve Seçilen Yerin Seçiliş Nedenlerinin Belirtilmesi: [...] MAD. SAN. VE TİC. A.Ş. adına, ruhsatlı sahada kalker ocağı işletmeciliği yapılacak ve Kırma – eleme tesisi kurulacaktır. Kalker üretim faaliyetlerinin ekonomik olması ve amacına uygun olarak işletilebilmesi için cevherin bulunduğu alan yapılması gerekmektedir. Madenler ancak buldukları yerde işletilebilir olduğundan, bu çalışmaların, kalker cevherleşmesinin görüldüğü bu alanda yapılması gerekmektedir. Proje yerinin herhangi bir alternatifi bulunmamaktadır.”⁵¹⁹

Projenin içeriğine ilişkin ikinci başlık, *projenin uygulanacağı yerin konumudur*. Bu başlıkta, faaliyetin yapılacağı yerin nazım imar planlarına uygun olup olmadığına, yakınlarında herhangi bir sanayi tesisi ve/veya yerleşim yeri bulunup bulunmadığına, yerin jeolojik ve coğrafi yapısının taşıdığı özelliklere yer verilmektedir.⁵²⁰ Çanakkale’de faaliyete geçmesi planlanan bir katı atık tesisine ilişkin ÇED raporunda bu başlığın nasıl hazırlandığına bakılarak konu daha açık bir hale getirilebilir. Buna göre, *Çanakkale Katı Atık Yönetim Sistemi Katı Atık Düzenli Depolama Tesisine İlişkin ÇED Raporunda* ilgili başlık şöyle yer almıştır:

⁵¹⁹ **68938 Ruhsat No’lu Kalker Ocağı ve Kırma–Eleme Tesisi Çed Proje Tanıtım Genel Formatı**, [http://www.cedgm.gov.tr/projetanitim/kalkerocagiankset_ptd.pdf], (erişim tarihi: 10/10/2006), s. 8-15.

⁵²⁰ **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 144-145.

“BÖLÜM II. PROJE İÇİN SEÇİLEN YERİN KONUMU

II.1. Proje Yerinin; İlgili Valilik veya Belediye tarafından doğruluğu onanmış olan, lejant ve plan notlarının da yer aldığı Onanlı Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı, Uygulama İmar Planı, üzerinde gösterilmesi, proje sahası ve yakın çevresinin ölçekli harita veya kroki üzerinde gösterimi, sağlık koruma bandının bu planlarda gösterilmesi, proje sahası yakın çevresinde bulunan sanayi ve yerleşimlerin harita üzerinde gösterilmesi, mesafelerin belirtilmesi

Projenin Onanlı Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı veya Uygulama İmar Planı henüz hazırlanmamıştır. Ancak Katı Atık Yönetim Birliği'nin 23.03.2005 tarihinde yaptığı olağanüstü toplantıda, proje alanının 1/5000 ölçeğindeki Nazım İmar Planı ile 1/1000 ölçeğindeki Mevzi İmar Planı'nın acil olarak hazırlanması kararı alınmıştır. Proje sahası ve yakın çevresi Ek.6'da verilmiştir. Proje sahasına en yakın yerleşim merkezleri Kemel Köyü ve Musaköy olup, bu köylerin proje alanına kuş uçuşu mesafeleri sırasıyla 3,0 km ve 1,8 km'dir. Proje sahası çevresinde herhangi bir sanayi tesisi bulunmamaktadır.

II.2. Faaliyet alanı ve yakın çevresinin mevcut arazi kullanımını değerlendirebilmek amacı ile yer altı sularını, yer üstü sularını, deprem kuşaklarını, jeolojik yapıyı, köy yerleşik alanlarını, ulaşım ağını, enerji nakil hatlarını, arazi kabiliyetini ve faaliyet alanının yakın çevresinde faaliyetlerine devam etmekte olan diğer kullanımların yerlerine ilişkin verileri gösterir bilgilerin 1/25.000 ölçekli halihazır harita üzerine işlenmesi

Faaliyet alanı ile yakın çevresinin mevcut arazi kullanımı, köy yerleşik alanları, ulaşım ağı ve enerji nakil hatları 1/25.000 ölçekli harita üzerinde Ek.6'da verilmiştir. Deprem kuşakları ve jeolojik yapıya ilişkin bilgiler Jeolojik ve Jeoteknik Etüt Raporu'nda (Ek.7), yeraltı ve yerüstü sularına ilişkin bilgiler ise Hidrojeolojik Etüt Raporu'nda (Ek.8) verilmiştir

II.3. 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)

Tesiste yer alan ünitelere ait bilgiler Bölüm I.2 de verilmiştir. Proje kapsamındaki faaliyet ünitelerinin konumu Ek.2'de verilmiştir. İdari binaların büyüklükleri Tablo 13'de verilmiştir. Tüm binalar tek katlı olarak tasarlanmıştır.

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

Proje alanı toplam 34,7 hektar büyüklüğündedir. Alanın 7,9 hektarlık bölümü, katı atık depolama alanı olarak, geri kalan kısmı ise tesisin diğer bileşenleri (işletme binaları, kompost tesisi, maddesel geri kazanma tesisi, sızıntı suyu arıtma tesisi, vb.) için kullanılacaktır (FR, 2005).

Proje alanı Çanakkale il merkezinin 17 km kuzeydoğusunda, Çanakkale- Lapseki tali karayoluna çok yakın bir mevkide yer almaktadır. Çanakkale Merkez İlçe Kemel Köyü yakınlarında olan proje alanı, orman alanı ile bitişik olup önceki yıllarda Çanakkale Çimento Fabrikası için tras üretimi amacıyla kullanılmış eski bir taşocağı sahasıdır. Proje alanı, Döllük mevkiinin kuzey-kuzeydoğusundadır. Doğal yapısı bozulmuş olan alan, ortasından bir kuru dere yatağının geçtiği geniş bir vadide yer almaktadır. Döllüktepe – Büyük Çeşme civarında 150 m' de olan yükseltiler, saha sınırının kuzeyine doğru eğimli yamaç boyunca 100 m'ye ve giderek 50 m'lere düşmektedir. Alanın orijinal topografik durumu, yapılan açık taşocağı işletmesi sırasında ortadan kaybolmuştur. Önerilen alan yüksek şevlerin sınırladığı ocak alanının tabanında sınırlı bir düzlük bulunan bir şekle dönüşmüştür (HR, 2005). Proje alanı için 21.12.2004 tarih ve 873 sayılı Makam Oluru ile 24 ay süreyle Orman Genel Müdürlüğü tarafından ön izin alınmıştır. Ön izin taahhüt senedindeki belgelerin tamamlanması halinde kesin izne dönüştürülecektir.”⁵²¹

⁵²¹ Çanakkale Katı Atık Yönetim Sistemi Katı Atık Düzenli Depolama Tesisine İlişkin ÇED Raporu, [http://www.cedgm.gov.tr/cedraporlari/canakkalekatiatik_ced.pdf], (erişim tarihi: 15/9/2006), s. 46-47.

Projenin yeri ve etkileyeceği alanın mevcut çevresel özellikleri başlığında ise, önerilen proje nedeniyle kirlenmesi muhtemel olan çevrenin; nüfus, fauna, flora, jeolojik ve hidrojeolojik özellikler, doğal afet durumu, toprak, su, hava, iklimsel faktörler, mülkiyet durumu, mimari ve arkeolojik miras, peyzaj özellikleri, arazi kullanım durumu, duyarlı yöreler ve sayılan bu faktörlerin birbirleri arasındaki ilişkileri de içerek şekilde açıklanması gerekmektedir. Anlaşılacağı üzere, burada çevresel varlıklar çok geniş olarak ele alınmalıdır. Bu başlığı da bir örnek üzerinden gösterelim:

“PROJE YERİ VE ETKİ ALANININ MEVCUT ÇEVRESEL ÖZELLİKLERİ

III.1. Jeolojik Özellikler (Bölgenin ve proje sahasının zemin özellikleri, stratigrafik kesit, zeminin cinsi, proje sahasının 1/25.000 ölçekli jeolojik harita üzerinde gösterilerek açıklanması, proje alanının 1/1000 ölçekli tesis planı üzerine işlenmesi, jeolojik ve zemin bilgileri, zemin etüt raporu)

III.2. Depremsellik, depolama tesisi alanının tektonik özellikleri

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

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

III.5. Flora ve Fauna

Flora

İl topraklarının % 52'si ormanlık alan (348.612 ha) olup, bunun % 88'i koru, % 12'si baltalık orman niteliğindedir. Ülkemiz ormanları içerisinde zengin bir tür çeşitliliği ile doğal arboretum konumunda olan yöre ormanlarında kayın, meşe, gürgen, kestane, çınar, ıhlamur ve kızılçam başta olmak üzere % 70'i yapraklı; gürgen, karaçam, sarıçam, kızılçam ve sahil çamı türleriyle % 30'u ibrelili ormanlardır. Her mevsimi yağışlı geçen yörenin yükseklikleri iğne yapraklı (köknar, çam), daha aşağıları yayvan yapraklı (kayın, meşe, kestane, karaçam, ıhlamur), akarsu kenarları da kavak, söğüt ağaçlarıyla kaplıdır. Bu ana yeşil dokuyu orman gülü, pırnal meşesi, çoban püskülü, defne, kocayemiş, kızılıçık, kiraz, funda, ayı üzümü, kuşburnu, böğürtlen, dağ çileği, eğrelti otu gibi orman altı bitki örtüsü tamamlamaktadır. Bölgede yapılan çalışmalar sonucu proje alanı ve yakın çevresine ait flora listesi Tablo 15 'de verilmiştir.

Fauna

Zonguldak 'da yapılması planlanan katı atık düzenli depolama alanı içerisinde yapılan inceleme ve araştırmalarda oldukça fakir faunal yapı gözlenmiştir. Bu sahanın içerisinde önemli bir su kaynağının bulunmaması, faunal yapının barınma ve beslenme ihtiyaçlarını karşılayamaması nedeniyle biyolojik çeşitlilik ve popülasyon oldukça azdır. İncelemeler sırasında yaban hayatı faunal yapısından hiç bir türe rastlanmamış ve civarda ancak birkaç serçe, saksagan, tarla kuşlarının sesleri duyulmuştur. Arazi içerisinde fundalıklar arasında yapılan incelemelerde daha çok karasinek, eklembacaklı böcekler, arılar, kertenkele ve karıncalar görülmüştür. Proje sahasındaki inceleme sırasında hiç bir memeliye ve yırtıcı hayvana rastlanmamıştır. Arazi çalışmaları sırasında daha önce de bahsedildiği gibi endemik ve koruma altına alınmış herhangi bir türe bu arazi içerisinde rastlanmamıştır. Katı atık düzenli depolama sahası olarak düşünülen bu arazinin çevresel ve ekolojik bakımdan önemli bir hasara uğramayacağı düşünülmektedir. Saklanma, barınma, çoğalma ve yiyecek bulma zorluğundan dolayı faunal çeşitlilik oldukça fakirdir. Çalışma alanında bulunan fauna Tablo 16 'da verilmektedir. En yakın yerleşim

birimine 3500 m uzaklıkta bulunan bu sahanın, flora ve fauna üzerinde önemli bir tehdit unsuru yaratmayacağı öngörülmektedir. Çevre ve Orman Bakanlığı Milli Parklar ve Av-Yaban Hayatı Genel Müdürlüğü'nün 7 Haziran 2004 tarih ve 25485 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Merkez Av Komisyonu'nun 2004-2005 Av Dönemi kararına göre Zonguldak ilinde yabani tavşan ve kılıkyruk ördeği'nin avlanması yasaklanmıştır.

III.6. Meteorolojik ve İklimsel Özellikler (Bu bölümde Parametrelerin dağılımlarının tablo ve metin olarak ifade edilmesi, ortalama sıcaklık, yağış, yıllık ortalama bağıl nem ve aylık ortalama rüzgar hızı için grafiklerin çizilmesi, rasat süresi, rasat yeri ve kullanılan bilgilerin kaynağı gerekmektedir.) Bölgenin genel iklim koşulları, (sıcaklık, yağış, nem) genel rüzgar dağılımı (yıllık, aylık, mevsimlik), genel rüzgar hızı dağılımı (yıllık, aylık, mevsimlik, en hızlı esen rüzgar yön ve hızı, fırtınalı ve kuvvetli rüzgarlı gün sayısı), sayılı günler dağılımı (sisli, kar yağışlı, karla örtülü günler, buharlaşma), şiddetli yağış analizleri ve buna göre sızıntı suyunun değerlendirilmesi

Sıcaklık

Zonguldak Meteoroloji İstasyonundaki ölçümler sonucunda, bölgede ortalama yıllık sıcaklık dağılımına bakarsak en düşük sıcaklık ortalamasının Ocak ayında (5,2 0C) en yüksek sıcaklık ortalamasının ise Temmuz ayında (22,9 0C) ölçüldüğü görülmektedir. Ölçülen son 25 yıllık (1979-2004) ölçüm sonuçlarına göre sıcaklığın 5 ila 23 0 C arasında değiştiği görülmektedir. 2004 yılı ile 2005 yılının ilk 7 aylık ortalamasına baktığımızda sıcaklık değerlerinin önceki 25 yıllık değerler arasında kaldığı görülmektedir. Zonguldak 'ta 1979-2004 yılları arası ortalama sıcaklık eğrisi Şekil 11'de, 2004 ve 2005 yıllarına ait aylık ortalama sıcaklık eğrileri ise Şekil 12'de görülmektedir.

Yağış

Bölgede yağışlar Güneyden Kuzeye doğru artmaktadır. Yağışlar genellikle yağmur şeklinde düşmektedir. Ereğli Meteoroloji İstasyonunda ölçülen 17 yıllık (1987- 2004) verilere bakıldığında yıllık yağış miktarı 1187,3 mm'dir (Şekil 13). 2004 yılının tamamına ve 2005 yılının 7 aylık bölümüne (Şekil 14) baktığımızda ise yıllık yağış miktarı 1458,1 ve 665,8 mm (7 ay) 'dir. Aylara göre değerlendirme yaptığımızda en fazla yağış miktarı 121,1 mm ile Ağustos ayı, en düşük yağış miktarı ise 41,3 mm ile Mayıs ayındadır.

Rüzgar

Ereğli Meteoroloji İstasyonunda ölçülen 1980-2004 (14 yıl) yıllarına ait verilere bakıldığında 1. derece hakim rüzgar yönü E (Doğu), 2. derece hakim rüzgar yönü ise NE (Kuzeydoğu) dir. Yıllık ortalama rüzgar hızı 1,9 bofor'dur. Mevsimlere göre hakim rüzgar yönü değerlendirildiğinde sonbahar ve kış mevsimlerinde 1. derece hakim rüzgar yönü E (Doğu), 2. derece hakim rüzgar Yönü NE (Kuzeydoğu), İlkbahar ve yaz aylarında 1. derece hakim rüzgar yönü E (Doğu), 2. derece hakim rüzgar Yönü W (Batı) dir. Şekil 15'de rüzgarın 25 yıllık ortalama esme sayısı, Şekil 18'da ise mevsimlik esme sayısı görülmektedir.

Nem

Ereğli Meteoroloji İstasyonunda ölçülen 1979-2004 (25 yıl) yıllarına ait verilere bakıldığında (Şekil 17), yıllık ortalama bağıl nem oranı %76 'dır. Aylara göre değerlendirme yapıldığında, %79 ile Ocak ayı en yüksek, %73 ile de Haziran ayı en düşük bağıl nem oranına sahiptir. Bu sonuçlara göre aylar arasındaki bağıl nem farkının fazla olmadığı görülmektedir.

Aylık Toplam Yağış Miktarı (1987-2004)

Rüzgarın 25 Yıllık Ortalama Esme Sayısı

Bağıl Nem Ortalamaları (1975-2004)

Buharlaşma

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

III.7. Koruma Alanları (Proje Sahası ve Etki Alanında Bulunan Duyarlı Yörelere ve Özellikleri, Milli Parklar, Tabiat Parkları, Sulak Alanlar, Tabiat Anıtları, Tabiatı Koruma Alanları, Yaban Hayatı Koruma Alanları, Yaban Hayvanı Yetiştirme Alanları, Kültür Varlıkları, Tabiat Varlıkları, Sit ve Koruma Alanları, Boğaziçi Kanununa göre koruma altına alınan alanlar, Biyogenetik Biyosfer Rezervleri, Özel Çevre Koruma Bölgeleri, Özel Koruma Alanları, içme ve kullanma su kaynakları ile ilgili koruma alanları. Turizm Alan ve Merkezleri ve koruma altına alınmış diğer alanlar), bunların faaliyet alanına mesafeleri, olası etkileri

Proje alanı civarında hiçbir Koruma Alanı (Proje Sahası ve Etki Alanında Bulunan Duyarlı Yörelere ve Özellikleri, Milli Parklar, Tabiat Parkları, Sulak Alanlar, Tabiat Anıtları, Tabiatı Koruma Alanları, Yaban Hayatı Koruma Alanları, Yaban Hayvanı Yetiştirme 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, içme ve kullanma su kaynakları ile ilgili koruma alanları. Turizm Alan ve Merkezleri ve koruma altına alınmış diğer alanlar), bulunmamaktadır

III.8. Toprak Özellikleri ve Kullanım Durumu (arazi kullanım kabiliyeti sınıflaması, erozyon, toprağın mevcut kullanımı, toprak etüt raporu)

Depolama tesisi, orman arazisine yapılacaktır. Bölgenin tarımsal kullanıma uygunluk haritası EK-2’de verilmiştir. Alanda hiçbir tarımsal faaliyet yapılmamaktadır.

III.9. Orman Alanları

Bölge genel itibari ile ormanlık alanların hakim olduğu bir alandır. Hakim Ağaç türü olarak kayın, göknar, meşe, karaçam, sarıçam, gürgen, kestane, akçaağaç, kızılçam, titrekavak, çınar, kayacık, fındık, üvez vs. mevcuttur. Ağaççık olarak ise laden, sakız, sumak, funda, yıldırgan, akçakesme, karayemiş, defne vs. bulunmaktadır. Alanının orman arazisi olması bu bilgileri doğrulayıcı bir veridir. Bundan dolayı alan için ön izinler alınmıştır.

III.9.1. Projenin orman alanlarından geçen miktarı, meşçere tipi, kapalılığı vs. özellikleri, orman alanları dışında kullanılacak alanlar, [orman alanları için kamulaştırmanın söz konusu olmadığı ve Orman Kanununun 17. maddesi gereği izin alındığının belirtilmesi (alınan iznin rapor ekine konulması)] alanın işaretlendiği 1/25.000 Ölçekli Meşçere Haritası ve Ağaç Röleve Planı

Düzenli depolama tesislerinin yapılacağı alan için 13.06.2005.tarih ve B.18.1.OGM.0.00.02.05-2408 309-632 sayılı olur ile Çevre ve Orman Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü, Kadastro ve Mülkiyet Dairesi Başkanlığı ’ndan 24 ay süreli ön izin alınmıştır. Proje alanının işlendiği Mescere Haritası EK-2’de verilmiştir. Ağaç Röleve Planına gerek olmadığına dair yazı EK-1’de verilmiştir.

III.9.2. Proje alanının orman alanlarına muhtemel olumsuz etkileri, etki azaltıcı tedbirler

Depolama tesisinden hasil olacak sızıntı suları ve gazlar kontrol altına alınacak, alanın etrafı çit ile çevrilip atıkların üzeri günlük toprak örtüsü ile kaplanacağından etrafa rüzgar ile hiçbir kağıt, naylon poşet v.s. yayılmayacaktır. Yangın için de gerekli önlemler alınacaktır.

III.9.3. Orman yangınlarına karşı alınacak önlemler

Proje alanında yangın sistemi kurulacaktır. Saha içinde kontrollü de olsa atıkların yakılmasına izin verilmeyecektir. Alev alma noktası 60 dereceden az olan atıklar sahaya kabul edilmeyecek. Sahada binalarının içindeki özel alanlar dışında hiçbir yerinde sigara içilmeyecektir. Sahanın uygun bölümlerine “sigara içilmez” işaretleri konulacaktır. Saha içindeki bütün yakıt tankları ayda bir sefer kontrol edilerek yangın tehlikesi taşımadıklarından ve sızdırmadıklarından emin olunacaktır. Saha içinde kullanılan her araçta asgari önlem olarak 1 kg ‘lık tozlu tipte her zaman çalışmaya hazır durumda yangın söndürücüler bulundurulacaktır. Depolama tesisi ile orman arasında emniyet şeridi oluşturulacaktır.

III.9.4. Projenin bulunduğu orman alanında kesilecek ağaç miktarı, kesilecek ağaçların meşçere tipi, bu ağaçlar içerisinde korunacak tür var ise alınacak önlemler

Ön izni verilen alanın kesin izni alındıktan sonra tamamındaki ağaçların kesilmesi ve sahanın tamamen boşaltılması istenmektedir. Bu durumda; alandaki 5400 m3 servetin tamamı kesilecek ve sahada ağaç kalmayacağı için Ağaç Röleve Planı yapılmasına gerek olmadığı bir tutanakla Zonguldak Orman Bölge Müdürlüğü tarafından kayıt altına alınmıştır. Bu tutanak EK-1’de verilmiştir.

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

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

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

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

⁵²²Zonguldak Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi ÇED Raporu, [http://www.cedgm.gov.tr/cedraporlari/zonguldakkatititik_ced.pdf],(erişim tarihi: 23/08/2006, s. 32 vd.

ÇED Raporu'nun içeriğine ilişkin başka bir konu, *önemli çevresel etkiler ve bunlara karşı alınacak önlemler* başlığını taşımaktadır. “Burada önemli bir nokta da etkilerin belirlenmesinin sadece önerilen proje açısından değil[,] gösterilen alternatifler bakımından da geçerli oluşudur. Doğrudan-dolaylı, kısa-orta-uzun vadeli, bireysel-kümülatif-bağlantılı, küçük-büyük, negatif-pozitif, sürekli-geçici, statik-dinamik, yavaş-hızlı, giderilebilir-kalıcı etkiler çerçevesinde etki sözcüğünün süre, boyut, alan, gerçekleşme olasılığı gibi akla gelebilecek tüm yönlerine ilişkin değerlendirme yapılması söz konusudur.”⁵²³ Başka bir önemli nokta da, çevresel etkilere karşı alınacak olan önlemlerin belirlenmesidir. Bu önlemler, projeden tamamen veya kısmen vazgeçmeyi kapsadığı kadar, projeye sınır getirerek etkiyi gidermeye çalışmayı da kapsamaktadır. “Ayrıca alınması [...gerek]önlemler[;]geri kazanım, kirlilik kontrolü gibi teknik boyutlu ya da yeşil alan oluşturma, alternatif habitatlar yaratma, kültürel varlıkları koruma gibi estetik, kültürel ve ekolojik boyutlu da olabilmektedir.”⁵²⁴ Bu açıklamalar, Kars-Tiflis Demiryolu Projesi Proje Tanıtım Raporunda somut olarak görülebilir:

“PROJENİN ÖNEMLİ ÇEVRESEL ETKİLERİ VE ALINACAK ÖNLEMLER

1. Önerilen projenin aşağıda belirtilen hususlardan kaynaklanması olası etkilerinin tanıtımı. (Bu tanım kısa, orta, uzun vadeli, sürekli, geçici ve olumlu olumsuz etkileri içermelidir.)

Projeden etkilenecek alanın belirlenmesi için projeden kaynaklanan çevresel, ekonomik ve sosyal boyutlardaki etkilerin bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu etkilerin bazıları doğrudan, diğerleri ise dolaylı etkilerdir. Özellikle çevresel kirlilik yaratacak unsurlar olan hava ve su kirliliklerinin ilgili yönetmeliklerde belirlenen sınır değerlerinin altında kalması taahhüt edildiğinden, proje etki alanı diğer unsurlar (proje alanı florası, faunası, gürültü, istihdam, tarım ve orman alanları vb.) göz önüne alınarak seçilmiştir. Projeden ekonomik ve sosyal yönden Demiryolu Hattının geçtiği yerleşim yerleri ile tüm Türkiye'nin, çevresel etkileşim yönünden ise güzergahın sağından ve solundan 1.000'er metre olmak üzere toplam 2.000 metre genişliğinde bir alanın etkileneceği düşünülmektedir.

a-Proje için kullanılacak alan [...]

b-Doğal kaynakların kullanımı,[...]

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

c.1. Projenin İnşaat Aşamasında Oluşacak Hafriyat ve Toz Emisyonu [...]

c.2. Projenin inşaat ve işletme aşamasında oluşacak kati atık miktarı ve özellikleri, nasıl bertaraf edileceği

Kars-Tiflis Demiryolu Projesinin yapımı çalışmaları sırasında yarma ve hafriyat sonucu bir miktar malzeme açığa çıkacaktır. Açığa çıkan bu malzeme, dolguda ve arazi tesviyesinde kullanılacaktır. Arazinin hazırlanması ve inşaat aşamasında, çalışan personelden kaynaklanan evsel nitelikli kati atık oluşacaktır. Ayrıca oluşacak bu evsel nitelikli kati atıklar dışında, büro kati atıkları ile inşaat makinelerinin kati atıkları da oluşacaktır. Evsel ve büro atıkları için, 14.03.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan “Kati Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” ve Resmî Gazetede yayınlanan diğer değişikliklerine ait hükümlerine uyulacaktır.

⁵²³ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 498-499.

⁵²⁴ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 499.

Kati Atıklar, adi geçen yönetmeliğin 8. ve 18. maddelerine göre toplanıp, depolanacak ve aynı yönetmeliğin 20. maddesine uygun bir şekilde tasınacak, santiyelerin kurulacağı yerleşim yerlerine en yakın Belediyelerin uygun gördüğü kati atık depolama alanlarında bertaraf edilecektir. Bunun dışında, inşaat sırasında “Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği”ndeki hususlara uyulacaktır. Üretim sırasında kullanılan araçların bakım-onarımı, yağ ve filtre değişimi belirlenecek olan santiye yerinde yapılacak olup, bu faaliyetler sonucu oluşacak atık yağlar sızdırmaz tanklarda depolanarak lisanslı bertaraf tesislerine intikali sağlanacaktır. Araçlar ve makineler için bakım ve yakıt ikmallerinin yapılmasında 14 Mart 2005 tarih ve 25755 sayılı “Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” ve 21 Ocak 2004 tarih ve 25353 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği”ne uyulacaktır. Projenin işletme aşamasında ise vagonlarda ve istasyon binalarında evsel nitelikli kati atık oluşumu söz konusu olacaktır. Trenlerde oluşacak evsel kati atıklar istasyonlarda toplanacak ve istasyonda oluşacak evsel nitelikli kati atıklarla birlikte, “Kati Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” hükümlerine göre bulunduğu yerleşiminin kati atık deponi sahasına götürülerek bertarafı sağlanacaktır.

c.3. Projenin inşaat ve işletme aşamasında oluşacak atıksu

Projenin inşaatı sırasında proje alanında geçici santiyeler kurulacaktır. Kurulacak santiyelerde 200 kişinin çalışacağı, kişi başına günde 150 litre su kullanılacağı, suyun %100’ünün atıksuya dönüşeceği varsayılmıştır. Etüt, proje ve mühendislik hizmetleri isı devam etmekte olan projenin yüklenicisi olacak firma, ilgili belediye ile görüşerek atıksu desarjını “Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği”ne uygun olarak yapacaktır. Atıksular varsa kanalizasyon sistemine desarj edilecektir. Kanalizasyon mümkün değil ise atıksuların santiye alanlarında yapılacak olan sızdırmaz fosseptik çukurlarda toplanması planlanmıştır. Yapılacak olan fosseptik çukurları; 19.03.1971 Tarih ve 13783 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Lagim Mecrası İnşaatı Mümkün Olmayan Yerlerde Yapılacak Çukurlara Ait Yönetmelik” hükümleri gereğine uyularak tasarlanacaktır. Bu çukurlardan belirli aralıklarla atıksular fosseptikten vidanjör aracılığı ile çekilerek en yakın Belediyelerin kanalizasyonuna desarj edilecektir. Projenin işletme aşamasında ise vagonlarda ve istasyon binalarında evsel nitelikli atıksu oluşacaktır. İstasyon binalarında oluşacak atıksular, kanalizasyon sistemi bulunan istasyon yerlerinde mevcut kanalizasyon sistemine bağlanacaktır. Kanalizasyon sistemi bulunmayan yerlerde ise 31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği” Tablo.21. “Evsel Nitelikli Atık Suların Alıcı Ortama Desarj Standartları”na uygun olarak ve “Su Ürünleri Yönetmeliği” EK-5 ve EK-6’da verilen kriterleri sağlayacak şekilde arıtma yapılarak desarj edilecektir. Vagonlarda oluşacak atıksular için ise, “Atıksu Kabul Sözleşmesi” yapılarak mevcut kanalizasyon sistemine bağlanacaktır. Trenlerin temizliği sırasında oluşacak atık sular da mevcut kanalizasyon sistemine verilecektir. Bakım sonrası oluşan yağ ve gres gibi atıklar Petrol Ofisi ya da benzeri lisanslı bir kuruluşa verilecektir. Atık yağ ve her türlü tehlikeli atık bertarafında 27.08.1995 tarih ve 22387 sayılı “Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” ile 21.01.2004 tarih ve 25353 sayılı “Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği”nde belirtilen hususlara uyulacaktır.

c.4. Projenin inşaat ve işletme aşamasında oluşacak gürültünün kaynakları ve seviyesi

Kars-Tiflis Demiryolu Projesinin inşaatı aşamasındaki gürültü; kazi-dolgu işlemlerinde kullanılacak olan iş makineleri ile demiryolunun üst yapı çalışmalarında kullanılacak iş makinelerinden kaynaklanacaktır. İş makinelerinden kaynaklanacak gürültü seviyeleri, söz konusu faaliyetlerin aynı anda gerçekleştirilmeyecek olmalarından dolayı ayrı ayrı hesaplanacaktır. İşçilerin gürültüden etkilenmemelerini sağlamak için 11.01.1974 tarih ve 14765 sayılı “İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü” Madde 22 ‘de belirtilen önlemler alınarak başlık, kulaklık veya kulak tıkaçları gibi uygun koruyucu araç ve gereçler verilecektir. Ayrıca, kullanılacak olan araçların bakımları düzenli olarak yaptırılarak, oluşabilecek gürültü düzeyinin daha da düşük olması sağlanacaktır. Kars Tiflis Demiryolu Projesinin inşaat ve işletme aşamasında oluşacak gürültü için Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği gereğince Akustik Rapor hazırlanacaktır. Demiryolu Projesinin işletme aşaması için Hollanda Ulusal Hesaplama Yöntemi kullanılacaktır.

c.5. Projenin işletme aşamasındaki faaliyetlerden insan sağlığı ve çevre açısından riskli ve tehlikeli olanlar

Projenin işletme aşamasında, vagonlarda ve istasyonlarda kati atık ve sivi atık söz konusu olacak olup bunlar, Kati Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ve Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği hükümlerine göre bertarafı gerçekleştirilecektir. İşletme aşamasında herhangi bir toz emisyonu

olmayacaktır. İşletme aşamasında insan sağlığı açısından en önemli husus daha sonra incelenecek olan gürültüdür. İşletme aşamasında oluşacak gürültü, Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği'nde belirtilen Hollanda Ulusal Hesaplama Yönetmeliği'ne göre hesaplanarak Akustik Rapor hazırlanacaktır. İşletme aşamasında fauna türleri üzerinde önemli bir çevresel etki beklenmemektedir. Fauna türleri ortamdaki gürültü ve hareketlilikten dolayı çevredeki diğer alternatif habitatlara yöneleceklerdir.

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

Projenin çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesinde, ulusal ve uluslararası literatürde kabul görmüş değerler, Türk Çevre Mevzuatı'nda belirtilen formülasyonlar ile yönetmelik değerleri kullanılacaktır. Projenin çevreye olan etkileri toz emisyonu, atıksu, kati atık, gürültü, toz ve gaz emisyonları yönünden değerlendirilecektir. Demiryolunun işletme aşamasından kaynaklanacak olan gürültünün hesaplanmasında; Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği gereğince Hollanda Ulusal Hesaplama Yöntemi kullanılacaktır. Projenin inşaatı aşamasında oluşacak emisyonların hava kalitesine etkilerini incelemek amacıyla USEPA tarafından tasarlanmış ve dünyada yaygın olarak kullanılmakta olan ISCST3 (Industrial Source Complex-Short Term-3) Modeli kullanılacaktır. Elde edilecek olan sonuçlar; ilgili yönetmelikte belirtilen sınır değerlerle karşılaştırılarak değerlendirilecektir.

3. Çevreye olabilecek olumsuz etkilerin azaltılması için alınması düşünülen önlemlerin tanıtımı.

Kars-Tiflis Demiryolu Projesinin inşaatı aşamasında, faaliyetin sürekliliğini (günde 8 saat çalışabilmesi için) sağlayabilmek için 11.01.1974 tarih ve 14765 sayılı "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü" Madde 22 'de belirtilen önlemler alınarak işçilerin gürültüden etkilenmemeleri sağlamak için başlık, kulaklık veya kulak tıkaçları gibi uygun koruyucu araç ve gereçler verilecektir. Ayrıca, kullanılacak olan araçların bakımları düzenli olarak yaptırılarak oluşabilecek gürültü düzeyinin daha da düşük olması sağlanacaktır. Tüm bu işlemler sırasında; Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği" hükümlerine riayet edilecektir. Demiryolu Hattinin yapım çalışmaları sırasında ve işletme aşamasında Kati Atıkların Kontrolü Yönetmeliği 22.02.1992 tarih ve 21150 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren değişiklik, 02.11.1994 tarih ve 22099 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren değişiklik, 15.09.1998 tarih ve 23464 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren değişiklik ve 18.08.1999 tarih ve 23790 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren değişiklikte yer alan hususlara uyulacaktır. Üretim sırasında kullanılan araçların bakım-onarımı, yağ ve filtre değişimi belirlenecek olan saniye yerinde yapılacak olup, bu faaliyetler sonucu oluşacak atık yağlar sızdırmaz tanklarda depolanarak lisanslı bertaraf tesislerine intikali sağlanacaktır. Araçlar ve makineler için bakım ve yakıt ikmallerinin yapılmasında 14 Mart 2005 tarih ve 25755 sayılı "Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği" ve 21 Ocak 2004 tarih ve 25353 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği"ne uyulacaktır. Projenin inşaat ve işletme aşamasında (vagonlar ve istasyon binaları) oluşacak evsel nitelikli atıksular mevcut kanalizasyon sistemine bağlanacaktır. Kanalizasyon sistemi bulunmayan yerlerde ise 31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği" Tablo.21. "Evsel Nitelikli Atık Suların Alıcı Ortama Desarj Standartları"na uygun olarak ve "Su Ürünleri Yönetmeliği" EK-5 ve EK-6'da verilen kriterleri sağlayacak şekilde arıtma yapılarak desarj edilecektir. Vagonlarda oluşacak atıksular için ise, "Atıksu Kabul Sözleşmesi" yapılarak mevcut kanalizasyon sistemine bağlanacaktır."⁵²⁵

⁵²⁵ Kars-Tiflis Demiryolu Projesi Ve Malzeme Ocakları Proje Tanıtım Dosyası, [http://www.cedgm.gov.tr/projetanitim/karstiflisdyolu_ptd.pdf], (erişim tarihi:12/09/2006), s. 36-42.

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

“HALKIN KATILIMI

1. Projeden etkilenmesi olası halkın belirlenmesi ve halkın görüşlerinin ÇED çalışmasına yansıtılması için önerilen yöntemler,

Kars-Tiflis Demiryolu Projesi Kars ve Ardahan İllerimizin sınırlarından geçmektedir. Projenin yaklaşık 60 km’lik kesimi Kars İli, 16 km’lik kesimi ise Ardahan İli sınırları içerisindedir. Proje ile ilgili Halkı bilgilendirmek için;

A- 16.12.2003 tarih ve 25318 sayılı ÇED Yönetmeliği’nin 9. Maddesi gereğince, yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere Hat Güzergahın yakınından geçtiği (Tablo 7.’de verilen) yerleşim yerlerinden Kars İli Hudutları içerisinde ve Ardahan İli Hudutları içerisinde Halkın Katılımı Toplantısı düzenlenecektir. Toplantı öncesi toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirleyen bir ilan hazırlanacak ve toplantıdan en az 3 gün önce ulusal düzeyde yayımlanan bir gazetede ile yerel bir gazetede ilan edilecektir.

B- Halkın Katılım Toplantısı yapılacak olan Yerleşim Yerinde toplantı öncesi hoparlör ile anons yapılacak, İlan panolarında askı ilanı yapılacak ve el ilanları dağıtılacaktır.

C- Halkı Bilgilendirme Toplantısı için Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyelerinin bu konuda görüş ve önerileri faaliyet sahibi tarafından ayrıca değerlendirilecektir.

2. Görüşlerine başvurulması öngörülen diğer taraflar.

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

3. Bu konuda verebileceği diğer bilgi ve belgeler

Bu başlık altında verilecek başka bir husus bulunmamaktadır.”⁵²⁶

ÇED Raporlarının içeriğinde olması gereken son başlık, *teknik olmayan özet*dir. Hemen baştan söylemek gerekirse, birçok disiplinden uzmanın bir araya gelerek hazırladıkları ÇED raporları, anlaşılması zor, uzmanlık gerektiren birçok teknik bilgiyi içermekte ve yüzlerce sayfayı bulabilmektedir. Böyle bir niteliğe sahip raporların halk tarafında incelenmesi, anlaşılması ve buna yönelik görüşlerini ifade etmesi gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Bu zorluklar yüzünden, katılım işlevsiz

⁵²⁶ Kars-Tiflis Demiryolu Projesi Ve Malzeme Ocakları Proje Tanıtım Dosyası, [http://www.cedgm.gov.tr/projetanitim/karstiflisdyolu_ptd.pdf], (erişim tarihi: 12/09/2006), s. 43-44.

hale gelerek, sadece bir şekil şartına indirgenmiş olacaktır. Bunu engellemenin yolu, raporu inceleyen herkesin anlayabileceği teknik bir dille yazılmamış bir özet hazırlamaktır. İşte *teknik olmayan özet* bu ihtiyaçtan dolayı düşünülmüştür. Aşağıda teknik olmayan özeti bir örneğine yer verilmiştir:

“TEKNİK OLMAYAN ÖZET

- Proje, Entegre Çimento Fabrikasının inşaat ve üretim faaliyetleri sırasında çevreye ve çevrede yaşayan canlılara olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerin tespitini sağlamak, varsa olumsuz etkilerin en az seviyeye indirilmesi için gerekli önlemlerin alınması amacını taşımaktadır.
- Proje kapsamında, çimento fabrikasında klinker üretim kapasitesinin 1.200.000 ton/yıl, çimento üretim kapasitesinin ise 1.500.000 ton/yıl düzeyinde olması planlanmaktadır.
- Çimento tesisi kurulduktan sonra Emisyon İzni ve GSM Ruhsatı alınacaktır.
- Fabrikanın kurulacağı alan faaliyet sahibi kuruluş tarafından 50 yıllığına kiralanmış olan tapulu arazi içerisinde kalmaktadır. Faaliyet alanı 4-5. sınıf tarım arazilerinden oluşmaktadır.
- Tesis ve çevresinde Milli Park, Tabiat Parkları, Sulak alanları, Tabiat Anıtları, Tabiatı Koruma Alanları, Yaban Hayatı Türlerinin Yaşama Ortamı, Tarihi-Kültürel Siteler, Özel Koruma Alanları ve Turizm alanları yoktur.
- Tesis alanı yangın görmüş orman alanı, gençleştirmeye ayrılmış veya ağaçlandırılan sahalarla baraj havzalarında kalmamaktadır. Faaliyet alanı tohum mesçeresi, millipark, av, yaban hayvanı, av üretme sahası, turizm alanı, özel çevre koruma bölgesi, askeri yasak bölge ve sit alanları dışında kalmaktadır. Faaliyet alanı ve yakın bölgede peyzaj değeri yüksek yerler ve rekreasyon alanları mevcut değildir.
- Gerek işletme metodu, gerek işgal edilen alanın boyutları, gerekse de çimento üretimi ve madencilik faaliyetlerinin dışında bir faaliyetin mevcut olmamasından ötürü bölgedeki florafauna topluluğuna büyük ölçüde bir zarar söz konusu olmayacaktır. Bu konuda gerekli tedbirlerin tümü alınacaktır.
- Tesis ve ocak faaliyet alanlarında kullanılacak teknoloji ve malzemelerden kaynaklanacak iş kazalarının olabileceği düşünülerek çalışmalar esnasında 10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazetede yürürlüğe giren 4857 nolu İş Kanunu ile 09.12.2003 tarih ve 25311 sayılı Resmi Gazetede yürürlüğe giren İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliğinin ve 11.01.1974 tarih ve 14765 sayılı Resmi Gazetede yürürlüğe giren İş Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün ilgili maddelerine uyulacaktır.
- İşletme faaliyetleri esnasında dikkatsizlik sonucu meydana gelebilecek olan kazalara karşı alanda bütün emniyet tedbirleri alınmış ve çalışan personel bu tür kazalara karşı sürekli olarak eğitilmekte ve uyarılmaktadır.
- Tesiste çalışacak olan işçilerin, meydana gelebilecek tozlardan etkilenmemesi için 11.1.1974 tarih ve 14765 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü” Madde 76’da belirtilen “ Tozlarla ortaya çıkabilecek meslek hastalıklarına karşı alınacak tedbirlere” uyulacaktır. Ayrıca İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü’ndeki ilgili bütün maddelere uyulacaktır.
- Faaliyet kapsamında hammadde sahalardan tesise nakliye esnasında 2918 sayılı Trafik Kanunu’na göre hazırlanan Karayolları Trafik Yönetmeliği’nin 100. maddesine göre hız sınırına, 128. maddesine göre araçların boyut ve ağırlıkları ile 134. maddesine göre araçların yükleme kurallarına uyulacak, köprü, sanat yapıları ve menfezlere zarar verilmeyecektir.
- Tesiste oluşan atık sular paket arıtma sistemi ile arıtılacaktır. Arıtma tesisi arıtılmış su karakteristikleri, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu 2872 sayılı Çevre Kanunu ve 4 Eylül 1988 tarihli resmi gazetede yayımlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği’nde istenilen düzeyde olacak şekilde boyutlandırılacaktır. Faaliyetler esnasında 31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği” ve 14.03.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan “Katı Atıkların Kontrol Yönetmeliği” hükümlerine uyulacaktır. Ayrıca 14.03.2005 Tarih ve 25755 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği” ve 21.01.2004 tarih ve 25353 sayılı “Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği” Hükümlerine aynen uyulacaktır.

- Tesiste kullanılan makine ve araçların bakımı, yağ değişimleri, 21.01.2004 tarih ve 25353 sayılı “Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği” ve 17.02.2005 tarih ve 25730 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Zararlı Kimyasal Madde ve Ürünlerin Kontrolü Yönetmeliği” ilgili maddelerine uyulacaktır. Araçlardan kaynaklanan sıvı petrol nitelikli atıklar, Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliğine göre bertaraf edilecektir.
- Faaliyet sırasında oluşacak gürültünün belirli seviyelerde tutulması ve Çevresel Gürültünün Değerlendirmesi ve Yönetimi Yönetmeliğinde belirtilen endüstriyel tesisler için çevresel gürültü sınır değerinin altında kalması amacıyla, kapasite artırımı ile tesise eklenecek yeni ünitelerde ki bu gibi gürültülü ekipmanlar mevcut tesiste olduğu gibi kapalı mekanlar içine yerleştirilecektir. Yüksek debili fan girişleri için susturucu niteliğinde ses yalıtım teçhizatı kullanılacaktır.
- Tesis ünitelerinde gaz ve toz emisyonlarını, ilgili yönetmeliklerde verilen emisyon sınır değerlerinin altında tutmak için rotaflam brülörü, elektrofiltreler ve jet pulse torbalı filtreler kullanılacak, tozlanmaya karşı 07.10.2004 tarih ve 25606 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Endüstriyel Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği'nin” ilgili maddelerine uyulacaktır. Buna ilaveten kamyonlar aşırı yüklenmeyecek, üzeri brandalar ile örtülecek, ocak içi yollar üzerine tozlanmayı engelleyecek şekilde malzeme serilecek ve kurak geçen yaz aylarında ise sulama yapılacaktır.
- Fabrika ve hammadde ocak faaliyetleri sırasında 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu kanuna istinaden çıkarılan tüm yönetmelik hükümlerine uyulacaktır. Sonuç olarak, söz konusu proje yatırım ve faaliyetleri çevresel etkileri açısından bizce uygun bulunmakta olup, tesisin kurulması ve devamında sakınca bulunmamaktadır.”⁵²⁷

Bu başlık altında, ÇED Raporunun içeriği, onu oluşturan başlıklar esas alınarak anlatılmaya çalışılmıştır. Aşağıda ise, ÇED raporunu hazırlamakla yükümlü olanlar ve onların sahip oldukları yetkiler incelenecektir.

2. Raporu Hazırlamaktan Sorumlu Olanlar ve Yükümlülükleri

ÇED Raporlarını hazırlamaktan sorumlu tutulanlar, ÇED'in uygulandığı sistemlere göre değişiklik göstermektedir. Ancak, literatür esas alınarak bir sınıflandırma yapılırsa, ÇED raporunu hazırlamaktan sorumlu olanların iki yaklaşım çerçevesinde incelendiği söylenebilir.⁵²⁸ Bu yaklaşımlardan biri, raporu hazırlamaktan sorumlu kişiler olarak onay vermeye yetkili idari birimleri göstermişken; diğer yaklaşım, bu sorumluluğu faaliyet sahibine yüklemiştir. İlk yaklaşımı uygulamaya geçiren ülkelerin başında ABD gelmektedir. Diğer yaklaşım ise, AB ÇED Direktifinde⁵²⁹ ve Türkiye vb. ülkelerde uygulamaya konulmaktadır.

⁵²⁷ Entegre Çimento Fabrikası Proje Tanıtım Dosyası, [http://www.cedgm.gov.tr/projetanitim/karamancimentoros_ptd.pdf], (erişim tarihi: 12/09/2006), s. 66-67.

⁵²⁸ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 149.

⁵²⁹ Bu yoruma açık bir yargıdır. Bu yargı hakkındaki yorum için bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 503.

ÇED raporunu hazırlamaktan sorumlu olanlar, gerek onay verme yetkisine sahip idari birimler gerekse faaliyet sahibi olsun, uzman kişilerden yararlanmak zorundadırlar. Çünkü ÇED'in teknik boyutu raporun hazırlanmasını güçleştirmekte, dolayısıyla konunun uzmanlarının yardımını gerektirmektedir. Özellikle bu, ikinci yaklaşımı uygulayan ülkeler için daha ön plana çıkmaktadır. Faaliyet sahibi, teknik donanımına sahip birçok görevliyi bünyesinde barındıran ve kaynak imkanları çok geniş olan idari birimlere kıyasla, daha güçsüz konumdadır. Planladığı faaliyeti hayata geçirmek için konunun uzmanlarından yardım alması gerekmektedir.

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

ÇED Yönetmeliği uyarınca, faaliyet sahibi, raporları hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Yönetmeliğin 6. maddesinin ilk fıkrasında, gerçek ve tüzel kişilerin, ÇED raporu hazırlamakla yükümlü oldukları hükme bağlanmıştır. Demek ki, ÇED raporları planladıkları faaliyetleri uygulamaya koymak istiyorlarsa, bu raporu hazırlamak durumundadırlar. Ancak, yukarıda da ifade edildiği gibi, faaliyet sahibinin teknik bilgisinin ve tecrübesinin yeterli olmaması halinde, raporu hazırlayacak uzmanlara ihtiyacı bulunmaktadır. Yönetmelik bu doğrultuda bir fırsat sunmuştur. Sorumluluk faaliyet sahibinde olmakla birlikte, ÇED raporu yeterlik belgesine sahip kurum ve kuruluşlarca yerine getirilecektir. Yönetmeliğin 27. maddesi uyarınca, ÇED raporu, yeterlik belgesine sahip kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanacak ve bu kurum ve kuruluşlara yeterlik belgesi verilmesine ilişkin usul ve esaslar bir tebliğle düzenlenecektir. 24 Şubat 2004 tarih ve 25383 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yeterlik Tebliği ile bu usul ve esaslar açıklığa kavuşturulmuştur.

Özetlemek gerekirse, ÇED raporları, ya yetkili idari birimlerce ya da faaliyet sahibi tarafından ama, her halukarda uzmanların katkısıyla hazırlanmaktadır. Raporları hazırlama yükümlülüğünün özü, ÇED sistemine yer veren ülkelerde farklılık göstermekle birlikte, teknik bilimlerde çalışan uzmanların kontrolü altındadır. ÇED'in teknik bir süreç olarak değerlendirilmesinin nedenlerinden biri de, budur.

V- Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının Yetkili Kamu Otoritelerince İncelenmesi

ÇED raporlarının incelenmesi, ÇED sistemlerine göre farklılık göstermektedir.⁵³⁰ Aşağıda, bu farklılıklar bir yana bırakılacak ve bu aşamada raporlara ilişkin olarak hangi hususların incelenmesi gerektiğine genel bir çerçeve içinde yer verilecektir.

Yetkili idari birimler, ÇED raporlarını incelerken belli bazı husuları göz önüne almaktadırlar. Buna göre, yetkili idari birimler, raporu iki husus açısından inceleyebilirler. Bu hususlardan ilki, raporun içeriğinin mevcut hukuki düzenlemelere, yayınlanmış olan rehber/rehberlere ve ilkelere uygunluğunun denetlenmesidir. İkinci hususu ise, bu raporun, ÇED'in amacına uyup uymadığının, yani ÇED'in amacına ters düşmediğinin belirlenmesidir.⁵³¹

Raporun içeriği, faaliyetin çevre üzerindeki olası çevresel etkileri, yapılacağı yerin özellikleri, faaliyetin alternatifleri, alınacak önlemler hakkındaki bilgi-belgeleri kapsamaktadır. Bilineceği üzere, bu bilgi-belgeler, faaliyet sahibi tarafından toplanmakta ve bu çerçeveye içerisinde yetkili otoriteye/birime sunulmaktadır. Bu süre zarfına kadar toplanmış olan bilgi-belgelerin doğruluğundan yetkili idari birimin emin olmayacağı düşünülerek, böyle bir aşamaya gerek duyulmuştur. İşte bu sebeple söz konusu aşamada, idari birimler, karar-alma aşamasında karara dayanak teşkil edecek bu bilgi-belgelerin doğruluğunu önceden kontrol etmektedirler.

Aşamanın sağlıklı yürüyebilmesi, objektifliğin sağlanmış olmasına bağlıdır. Bunu sağlamak için çeşitli yöntemler düşünülmüştür. Sözgelimi, inceleme denetim listeleri, raporların yayımlanması, bağımsız inceleme organlarının oluşturulması bunlardan birkaçıdır.⁵³²

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

⁵³⁰ **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 161. Farklı uygulamalar için bkz. **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 166-179.

⁵³¹ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 506.

⁵³² **WOOD**, Environmental Impact Assessment, s. 162.

kanalı açmaktadır.⁵³³

Raporların yayınlanması ise, hem raporun herkesin incelemesine açılmasını, sağlayacağı hem de itirazların ve çekincelerin ileri sürülmesi olanağı yaratarak yetkili idari birimin daha dikkatli davranmasını sebep olacağı için objektifliği katkıda bulunacaktır.

İdari birim raporu inceledikten sonra, raporda eğer bir eksiklik bulursa, faaliyet sahibine iade ederek bu eksikliklerin tamamlanmasını isteyecektir. Faaliyet sahibi bu eksiklikleri tamamlamazsa başvurusu geçersiz sayılacağından, süreç sona erecek; eksiklikler doğrultusunda tamamlarsa bir sonraki aşamaya geçilecektir. İnceleme sonucu kabul edilen ya da eksik bulunup gereğince tamamlanan raporlar, nihai ÇED raporu olarak adlandırılmakta ve yetkili idari birimlere kararlarını dayanak teşkil etmeleri için sunulmaktadır.

Türkiye’de bu aşamada, raporların incelenmesi, objektifliğin sağlanması amacıyla, Bakanlık tarafından kurulan bir komisyona bırakılmıştır. Komisyon ilgili kurum ve kuruluşların temsilcileri, Bakanlık yetkilileri ile faaliyet sahibi ve/veya temsilcisinden müteşekkildir. Komisyon hazırlanan ÇED raporunda önemli eksiklikler veya yanlışlıklar görürse, bunların giderilmesini istemekle yetkili kılınmıştır. Komisyonun bu talebi, inceleme-değerlendirme sürecini durduran bir talep niteliğindedir ve eksikler tamamlanmadıkça bu durma kararı kaldırılmayacaktır. Eksikler tamamlandığında, Bakanlık komisyonu toplantıya çağırır ve toplantı sonucu süreç kaldığı yerden devam eder. Komisyonun incelemeleri sonucunda rapora son şekli verilerek—bu son şekle, Nihai ÇED Raporu denir—faaliyet hakkındaki kararında esas alması için Bakanlığa sunulur. Bu aşama, burada, sona erer ve diğer bir aşama olan karar aşamasına geçilir.

⁵³³ Karen Raymond/Andrew Coates, **Guidance on EIA- EIS Review**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 11.

VI- Yetkili İdari Otoritelerin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı

ÇED sürecinde, farklı aşamalarda, birçok konu hakkında çeşitli kararlar alınmaktadır. Bu kararların bir kısmı, faaliyet sahibi tarafından, bir kısmı faaliyet sahibinin de katılımıyla yetkili idari birim/birimler tarafından, diğer bir kısmı ise, kamu gücü kullanılarak sadece yetkili idari birim tarafından tek başına alınmaktadır.⁵³⁴ Ancak ÇED sürecinde özellikle bir karar, daima idari birim tarafından alınmaktadır: *Nihai ÇED Raporu hakkındaki olumlu ya da olumsuz nitelikte verilen karar...*

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

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

ÇED'de nihai raporun incelenmesi sonucu alınacak kararlar, yukarıda da belirtildiği üzere, red ya da kabul şeklinde olacaktır.

Red kararı, ÇED'in amacının gerçekleştirilmesinde çok önemli bir işleve sahiptir. Çünkü red, yapılan başvuru hakkında nihai bir yaptırım uygulamak demektir.⁵³⁵

Buna mukabil, onay kararı ise, faaliyetin çevre üzerindeki etkilerinin hukuken kabul edilebilir bir düzeyde olduğu anlamına gelmektedir. Faaliyetin hukukun çizdiği sınırlar içerisinde kalan çevresel etkileri, bu kararla mazur görülmüş olacaktır. Başka bir ifadeyle, faaliyetin çevresel varlıklar üzerinde, ileride, bir etkiye neden olma ihtimali öngörülmüş olmasına rağmen, bu etkinin hukuki açıdan kabul edilebilir olması; faaliyet hakkında kabul yönünde bir kararın alınmasının gerekçesi olması

⁵³⁴ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 181.

⁵³⁵ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 183.

açısından yeterli olacaktır.

Kararlar, ne yönde alınmış olursa olsun, şeffaf olmalıdır. Bunu sağlamanın bir yolu, kararın niçin bu yönde alındığı gösteren gerekçelerin yayımlanmasıdır. Diğer bir deyişle, alınan karar gerekçeli olmalıdır. Böylece, kamunun görüşlerinin kararı ne yönde etkilediği ya da etkilemediği ortaya çıkmış olacaktır. Gerekçenin içeriğine gelince; gerekçe, kararın nedenleri ve koşullarını içermelidir. TURGUT'a göre, “[n]edenler arasında özellikle raporda belirtilen alternatif öneriler arasında seçim yapılmış ise, bunun dayanaklarının belirtilmesi yer alır. *Kararın koşulları* ise projenin çevresel etkilerinin önlenmesine, azaltılmasına ve giderilmesine ilişkin olarak ÇED raporunda belirlenen önlemlere uyulması konusundaki esaslıdır ibarettir.”⁵³⁶

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

Türkiye'deki durum aşağıda incelenecek olmasına rağmen, yine de bazı açıklama yer vermek yararlı olabilir. Önceden de açıklandığı gibi, ÇED sisteminde faaliyetler EK listeler halinde sınıflandırılmıştır. Bu listeler ise, faaliyetlerin çevre üzerindeki etkilerinin önemine göre EK I ve EK II şeklinde oluşturulmuştur. EK I'e tabi listelerdeki faaliyetler için uygulanan süreçte, karar aşamasında, ÇED Olumlu ya da ÇED Olumsuz kararı alınmakta; EK II'ye tabi faaliyetler için icra edilen sürecin karar aşamasında ise, ÇED Gereklidir ya da ÇED Gerekli Değildir kararı verilmektedir. Görüleceği üzere, bu kararlar red ve kabul kararlarıdır. Ayrıca, Yönetmelikle, kararların gerekçeli olmasına dair bir hüküm de tesis edilmiştir.

Bu konulara ilişkin açıklamalara aşağıda yer verileceğini tekrar hatırlatalım ve son aşama olan İzleme ve Denetim aşamasını incelemeye geçelim.

⁵³⁶ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 511.

⁵³⁷ Benzer açıklamalar için bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 509.

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

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

İzleme-denetleme aşamasını uygulamaya koymak için bazı noktalara dikkat etmek gerekmektedir. İlk önce, faaliyetin, onay kararına uygun bir şekilde, alınması gereken tedbirler de gözetilerek, inşaa edildiğinin/uyulduğunun kontrol edilmesi icap etmektedir. Bu şekilde bir kontrol, binaların yapıldığı yerin, atık depolarının incelenmesi gibi fiziksel bir incelemeyi veya çeşitli tip araçlarla kullanılan gürültü emisyonları gibi tedbirleri dikkate almayı ihtiva eder.⁵³⁸ Bu aşamada yapılabilecek başka bir kontrol ise, faaliyete izin verildikten sonra, belirli bir süre zarfında faaliyete başlama şartına uyulup uyulmadığının incelenmesidir.⁵³⁹

İzleme-denetleme aşaması iki amaca hizmet edebilir: Bunlardan ilki, umulmayan ve kabul edilebilir olmayan etkileri açığa çıkarmaktır. İkinci amaç ise, ileride yapılması planlanan benzer faaliyetlerin değerlendirilmesi için bir geribildirim (feedback) olanağı sağlamaktır.

Bu amaçlar doğrultusunda düşünüldüğünde, bu aşamayı diğer aşamalardan farklı kılan noktanın ne olduğu sorusu akla gelebilir. Diğer aşamalarda, faaliyet henüz uygulamaya koyulmamış olup, planlanan bir faaliyet üzerinden süreç işlemektedir. Oysa bu aşamada, faaliyet artık büyük ölçüde uygulamaya koyulmuş olduğu için, varsayımlar üzerinden değil, somut bir faaliyet üzerinden incelemeler, kontroller ve değerlendirmeler yapılmaktadır. Ayrıca bu aşamada, faaliyetin işletme aşamasında ortaya çıkan çevresel zararlar gözetlenerek yaptırımlar uygulanabilecektir. Özellikle Kirleten Öder İlkesi, bu aşamada önem kazanmaktadır.

AB ÇED Direktifinde bu aşamanın yer olmadığı söylenebilir. Ama Sınırışan

⁵³⁸ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 198.

⁵³⁹ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 512.

ÇED Sözleşmesinin 7. maddesinde, proje sonrası analizler başlığı altında bu aşamaya yer verildiği görülecektir. Bu hükümlerle, taraflara böyle bir aşamanın yapılıp yapılmayacağı belirleme yetkisi tanınmıştır.

Türk ÇED sisteminde bu aşama açıkça yer almıştır. Buna göre, İzleme ve Kontrol başlıklı beşinci bölümün 18. maddesinde: “*Bakanlık, ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu’ kararı veya ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir’ kararı verilen projelerle ilgili olarak, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya Ek-IV’e göre hazırlanan proje tanıtım dosyasında öngörülen ve proje sahibi tarafından taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini izler ve kontrol eder. Bakanlık bu görevi yerine getirirken gerekli görmesi durumunda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapar. (Değişik: RG 16/12/2004 – 25672) Proje sahibi veya yetkili temsilcisi, ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu’ veya ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir’ kararını aldıktan sonra ilgili mevzuat uyarınca aldığı diğer izin ve ruhsatlar ile yatırımın başlangıç, inşaat, işletme ve işletme sonrası dönemlerine ilişkin izleme raporlarını valiliğe iletmekle yükümlüdür. Valilik halkı bilgilendirir ve Bakanlığa bilgi verir.*” Ayrıca 19. maddede de bu aşamaya ilişkin bir düzenleme mevcuttur. Şöyle ki; “*‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu’ kararı ya da ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir’ kararı verildikten sonra, proje sahibi tarafından Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyasında taahhüt edilen hususlara uyulmadığının tespit edilmesi durumunda sözkonusu taahhütlere uyulması için Bakanlıkça da uygun görülmesi halinde Valilikçe bir defaya mahsus olmak üzere süre verilir ve bu süre sonunda taahhüt edilen hususlara uyulmaz ise yatırımın durdurulur ve yükümlülükler yerine getirilmedikçe durdurma kararı kaldırılmaz.*”

Bunlara ek olarak bir de izleme–denetleme aşamasını uygulamaya koymak için faaliyetin belli bir sürede başlaması şartı koyulmuştur. Bu şart, ÇED Olumlu kararı için 4 yıl, ÇED Gerekli Değildir kararı için ise, 5 yıldır.

§2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE KATILIM

I- Genel Açıklama

“Kanun önünde bir kapıcı durmaktadır. Bu kapıcıya taşradan bir adam gelir, kanundan içeriye girmek ister. Ama kapıcı, onu şimdi içeri koyveremeceğini söyler. Adam düşünüp taşınır, ileride girip giremeyeceğini sorar. ‘Belki’, der kapıcı, ‘ama şimdi giremezsin.’ Kapı her zamanki gibi açık durduğundan kapıcı o sırada çekildiğinden, adam eğilir ve kapıdan içeri bakmak ister. Kapıcı bunu farkedince güler ve: ‘Madem bu kadar istiyorsun, olmaz dememe aldırma, bir dene bakalım’ der. ‘Ancak, unutma ki, ben güçlü bir kapıcıyım ve kapıcıların da sadece en küçüğüyüm. Ama her salonun başında bir başka kapıcı vardır, biri de ötekinden güçlüdür. Daha üçüncüsünü görmeye ben bile katlanamam.’ Taşralı adam, böylesi güçlüklerle karşılaşacağını beklememiştir. Nihayet kanun kapısı herkese ve her vakit açık bulunması gerekir, diye düşünür [...] [E]n iyisi izin kapatıncaya kadar beklemeye karar verin. Kapıcı bir tabure uzatır adama ve onu kapının yanbaşına oturtur. Günler ve aylar boyu burada oturur adam [...] Taşralı adam, yıllar yılı, neredeyse aralıksız, izleyip durur kapıcıyı. Öteki kapıcıları unutur da, bu ilk kapıcıyı kanundan içeri girmesine tek engelmış gibi görür [...] Sonunda gözlerinin feri zayıflar, çevresinin gerçekten mi karanlığa gömüldüğünü, yoksa sadece gözlerinin mi kendisini yanılttığını bilemez olur. Ama buna karşılık bir parıltı farkederek karanlıkta; öylesine güçlü bir parıltıdır ki, bütün görkemiyle kanun kapısından dışarı vurmaktadır. Artık pek bir ömrü kalmamıştır adamın. Kapı önünde geçen bütün zamanlar içindeki yaşantılarını toplanıp bir soruya dönüşür. Artık taşlaşmış vücuduyla doğrulup kalkamadığından, kapıcıya el eder [...] ‘Hala nedir öğrenmek istediğin bakalım?’ der. ‘Amma da aç gözliymişsün!’ diye ekler ardından. Adam, bunun üzerine: ‘Benim bildiğim, herkes kanuna ulaşmak için didinip çabalar. Peki, nasıl oluyor da, bunca yıl benden başkası girmeye kalkmadı bu kapıdan?’ diye sorar. Onun giderek sağırlaşan kulaklarına sesini iştirmek için, kapıcı var gücüyle bağırır: ‘Senden başkası giremezdi, çünkü yalnızca senin içindi bu kapı. Gideyim de kapayayım artık.’”⁵⁴⁰

⁵⁴⁰ Franz Kafka, “Kanun Önünde”, **Hikayeler**, 5. Basım, Çev. Kamuran Şipal, Cem Yay., İstanbul 1995, s.81-83.

“Modern demokrasiyi klasik demokrasiden ayıran bir şey varsa”, diyor Giorgio Agamben, “o da şudur: Modern demokrasi ta en başından beri kendisini *zoe*’nin (yalın/çıplak yaşam) doğrulanması ve kurtuluşu olarak sunuluyor ve sürekli olarak da kendi çıplak hayatını bir hayat tarzına[...] çalışıyor.”⁵⁴¹ İşte bu noktada AGAMBEN’e göre, modern demokrasinin kendine özgü bir çıkmazı ortaya çıkar; bu da, modern demokrasinin insanların özgürlüklerini ve mutluluklarını yanlış bir yerde arıyor olmasıdır, yani insanların bağımlılıklarının ve boyun eğmelerinin sergilendiği bir mekanda, yani çıplak hayatta! AGAMBEN çıplak hayatın, antik dünyada polisten (siyasal olandan) tamamen dışlandığından ve özel alana hapsedildiğinden bahsederken şunu da eklemektedir; “nereden bakarsanız bakın, *zoe*’nin polis alanına girmesi- yani çıplak hayatın siyasallaştırılması- modernliğin belirleyici olgusunu”⁵⁴² oluşturmaktadır. Michel FOUCAULT bu süreci, hayatın kendisinin iktidarın sahip olduğu mekanizmasının ve yapmış olduğu hesaplarının tam içerisine dahil edilmesi olarak açıklar.⁵⁴³ Böylece özel alana ait yaşam, kamusal alana mündemiç hale gelmiş olur. Oysa antik dönemde köklenen bu ayırım, moderniteyle birlikte anlam kaymasına uğramış, başka bir deyişle modernite antik dönemdeki özel-kamusal alan arasındaki iletişimi sağlayan bir alan olan *agora*yı unutturmuştur.

Agora, özel alan ile kamusal alan arasında sürekli ve pürüzsüz bir akış olmasını sağlayan, bir iletişim alanıdır. Agora iki uç arasındaki bir ara olan olarak değerlendirildiğinde, bu iki ucu birbirine bağlayan bir işlev görmektedir. Bu alanın özelliği, paradoksal görünse de, diyalog, işbirliği ve uzlaşmanın olduğu kadar sürekli bir gerilimin ve çatışmanın yaşandığı bir alan olmasıdır.⁵⁴⁴ İşte bu sayededir ki, yurttaşlar herkese ama hiç kimseye ait olmayan bu alanda gerçek anlamda özgür olabilmişlerdir. Moderniteyle birlikte bu özgürlük ya da iletişim alanı kaybolmuş, artık iktidar insanları antik çağda olduğu gibi yurttaş olan/olmayan ayırımından kurtarmış, onları tek çatı altında, yurttaş özneler çatısı altında bir araya getirerek sözde eşit kılmıştır. Kurgusal hale getirilen kişiler, kamusal alanlara bu yeni konumlarıyla içelenerek, yine kurgusal olan bir yapı içerisine

⁵⁴¹ Giorgio Agamben, **Kutsal İnsan (Egemen İktidar ve Çıplak Hayat)**, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., İstanbul 2001, s. 19.

⁵⁴² AGAMBEN, **Kutsal İnsan**, s. 13.

⁵⁴³ Michel Foucault, **Cinselliğin Tarihi**, Çev. Hülya Uğur Tanrıöver, Ayrıntı Yay., İstanbul 2003, s.105.

⁵⁴⁴ BAUMAN, **Siyaset Arayışları**, s. 97.

konuşlandırılmışlardır. Tuhaftır ki, özneler böylece özel ile kamusalın birbirine karıştığı, bulanıklaştığı, siyasalın eve ait olanla örtüştüğü bir zeminde dışlanırken içerlenmektedir. Bu şu anlama gelir ki, her iki uç alan arasında bağ kurabilecek bir iletişim alanı artık tahayyül edilememektedir. Dolayısıyla müzakere, diyalog yahut çatışma yok edilmiş veya niteliği değiştirilmiş, özünü kaybetmiş demektir. Başka bir ifadeyle, bu kurgu sayesinde hayat alanı ile hukuk, yani egemenliğin alanı çakışmış olur. Böylece, kurgusal olmayan bir iletişim alanı, kurgusal bir şekilde tasarlanan hukuk alanı içerisine dahil edilerek törensel bir alan, manipüle edici bir alan biçimine getirilir. Diğer deyişle, antik dönemde müzakerenin, çatışmanın kural olduğu doğal bir iletişim alanı, şimdi istisnai bir hal alır. Artık bu iletişim ortamı, iktidarın izin verdiği ölçüde istisnai bir hukuki araç şekline büründürülür, hayata dair olan hayat tarzını düzenleyene dâhil edilir, kısaca çakıştırılır. Bu çakışmanın en veciz ifadesini Carl Schmitt'in egemenlik tanımında görmek mümkündür; "egemen" demektir Schmitt, "olağanüstü hale (istisna durumuna) karar verendir."⁵⁴⁵ O halde egemen, hukuk düzenin, kendisine istisna durumunu belirleme ve bu sebeple yürürlükteki düzenin geçerliliğini bile askıya alabilme yetkisi verilen kişidir⁵⁴⁶.

Ne zaman ki, egemenin (hukukun) belirlediği bu istisna durumu gerçek bir istisna durumu haline gelirse, işte o zaman hukuk çıplak hayat ile çatışmaya başlamaktadır. Kafka'nın "Hukuk Önünde" hikâyesi bu açıdan önemlidir. Hikâyede taşralı adam, zaten açık olan bir kapıdan içeri girmek için bütün ömrünü tüketirken, aslında tam da hukukun istediği şeyi yapar. Hukukun hiçbir şeyi emretmemesine uyararak, açık olan bir şeyi açmanın ve içinde bulunulan bir yere girmenin ontolojik olarak imkansızlık halini yaratır. Bu şöyle de tarif edilebilir; kapı açık olmasına rağmen taşralı adam, kapıcının da kendisini ikaz ettiği gibi, hukukun görünmez iktidarı ve gücünden korkarak sonuna kadar açık olan o kapıdan bir türlü giremez. Hikâyeye, bize belki açıkça söylemese de, şunu ima eder; hukukun kapıları sonuna kadar açık olsa da, bizler, o kapıdan içeriye girmeye teşebbüs ettiğimizde mutlak bir engelle karşılaşma ihtimalini her zaman varsaymalıyız. Bu cümle pozitif hukukun diline aktarılacak olunursa, katılımı ilgili mevcut bir düzenleme her ne kadar bulunsa da, böyle bir düzenleme mutlaka bunu yok sayacak bir istisnayı da içermeye

⁵⁴⁵ Carl Schmitt, **Siyasi İlahiyat**, Çev. Emre Zetbekoğlu, Dost Kitabevi Yay., Ankara 2002, s.13.

⁵⁴⁶ **AGAMBEN**, Kutsal İnsan, s.25.

ihtimalini içinde barındıracaktır. Bu yargı kötümser bir tablo çizip, hukukun gücünü inkâr eder görünebilir. Ne var ki, mevcut düzenlemeler incelendiğinde, bu yargının doğruluğu aşikârdır.

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

1. İdare Hukuku ve İnsan Hakları Temelleri

Bilgi-belgelere erişime ilişkin olarak *literatürde* kısır bir tartışma yapılmaktadır. Bu tartışmaların bir cephesi,⁵⁴⁷ bilgi-belgelere erişimin bir hak olduğunu savunurken; diğer cephe,⁵⁴⁸ bilgi-belgelere erişimi bir özgürlük şeklinde nitelendirmektedir. Oysa ne şekilde nitelendirilirse nitelendirilsin, bilgi-belgelere erişim hem ifade özgürlüğünü gerçekleştirmekte usuli bir araç, hem de idareye karşı ileri sürülebilecek öze ilişkin bir haktır. Başka bir deyişle, bilgi-belgelere erişim iki boyutlu bir özelliğe sahiptir ve bu sebeple salt olarak ne hak ne de özgürlük niteliğini haizdir, ama bunların her ikisidir. Dolayısıyla bilgi-belgelere erişim, bilgi-belgelere erişim hakkı ve özgürlüğü şeklinde her ikisini kapsayacak bir şekilde kullanılabilir.⁵⁴⁹ Belki de sırf bu yüzden bilgi edinme, üçüncü kuşak insan haklarından birisi olarak değerlendirilmektedir.⁵⁵⁰ Daha açık söylenirse, bilgi-belge edinmenin pozitif hukuk açısından bir özgürlük ya da hak olarak tanımlanması arasında fark bulunmamaktadır. Bilgi-belgelere erişim bir hak ve özgürlük şeklinde kabul edildikten sonra, onun nasıl tanımlandığına bakılabilir.

⁵⁴⁷ Taner Ayanoğlu, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **Legal Hukuk Dergisi**, Sayı: 18, Haziran 2004, s. passim; Firuz Demir Yaşamış, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004)**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları No: 62, Ankara 2004, s. passim; Cemil Kaya, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin Yay., Ankara 2005, s.38; **KISS/SHELTON**, Manual of European Environmental Law, s. 74.

⁵⁴⁸“Bilgi edinme özgürlüğü”, idarenin elindeki bilgilere ulaşabilmeyi ve bu belgelerin incelenmesi hakkını içerir.” Bkz. Meltem Kutlu Gürsel, “ İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Søjelerinden Biri Olarak bireyin Niteliğindeki Gelişim”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 2003, s.317.

⁵⁴⁹ Akıllıoğlu, bilgi edinme hakkını, savunma haklarının iki temel ögesinden birisi olarak değerlendirmiştir. Bkz. Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİ Yayınları, No: 206, Ankara 1983, s. 144.

⁵⁵⁰ **ODYAKMAZ**, “Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar”, s. 11.

Hukuki bir olgu olarak bilgi edinme, idarenin kararları, eylemleri ve işlemlerine ilişkin bilgi ve belgelerin edinilmesi şeklinde ifade edilmiş;⁵⁵¹ bununla birlikte hak ve/veya özgürlük olarak bilgi edinme, ya “idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yaptığı değişiklikler hakkında ilgililerin, işlemin niteliği ve sonuçları ile ilgili bilgi alabilmesini sağlayan[...]⁵⁵² ya da “[...] herkesin her türlü bilgi-belgeden yararlanabilmek için serbestçe yetkili makamlara başvurması, bilgi-belgeye en kısa zamanda ulaşması”⁵⁵³ şeklinde birbirlerine yakın anlamlara gelecek şekillerde tanımlanmıştır.⁵⁵⁴

Görüldüğü gibi, bu tanımların odağında idare bulunmaktadır. İdare, bilginin hem talep edildiği hem de bu bilgiyi elinde tutan bir cihaz⁵⁵⁵ olmasından ötürü, bilgi edinme hak ve özgürlüğü bu anlamda iki düzeyde gerçekleşmektedir. “Birincisi, ilgilinin hakkında işlem yapılacağından haberdar edilmesi, kendisine bu konuda asgari bilgi verilmesini içeren bir düzeydir. İkinci düzey, gerçek anlamda bilgi alma hakkıdır Zira bu defa hakkında işlem yapılacağını öngören ilgili yönetimden savunma amacıyla bilgi isteyebilir.”⁵⁵⁶

Akıllıoğlu’nun belirlemesiyle gerçek anlamda bilgi edinme hakkı, ilgili kişinin idarenin hakkında alacağı bir idari karara karşı kendi görüşlerini oluşturmak amacıyla, yine idareye yaptığı başvuruda ortaya çıkacaktır. Demek ki, bireylerin gerçek anlamda bir bilgi edinme hak/özgürlüğünden bahsedebilmek için, kendi görüşlerini oluşturabilmelerini sağlayacak bir donanımı elde etmeleri gerekmektedir. Bu da, ancak bilgi ve belgelerin elde edilmesiyle mümkündür.⁵⁵⁷ O halde bu

⁵⁵¹ Ramazan Yıldırım, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı- Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler)**, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s. 227.

⁵⁵² **ODYAKMAZ**, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?”, s. 236. Benzer bir tanım için bkz. **YILDIRIM**, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, s. 227.

⁵⁵³ A. Köksal Bayraktar, “Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı”, **Kazancı Dergisi**, Sayı: 3, Ekim 2004, s. 8.

⁵⁵⁴ Literatürdeki diğer tanımlar için bkz. **KAYA**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 41-42.

⁵⁵⁵ “İdare, özellikle kamu yönetimi, karmaşık yapılı örgütlerden oluşan bir toplumsal sistemdir. Bu sistemin temel özelliği, izlediği amaca yönelik her türlü bilgiyi elde etmesi, toplaması, saklaması, değiştirmesi, dönüştürmesi, kullanması ve aktarmasıdır. Kısaca İdare toplumsal sistem içinde güçlü bir bilgi tekelidir.” Bkz. Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), İkinci Kitap: Kamu Yönetimi**, Danıştay Matbaası, Ankara 1992, s.805.

⁵⁵⁶ **AKILLIOĞLU**, Yönetim Önünde Savunma Hakları, s. 144.

⁵⁵⁷ İlginçtir ki, bireyler tarafından bilgi ve belgelerin edinilmesi ve dolayısıyla idarenin açıklığı ilkesinin, bazı sakıncalar doğurduğu literatürde sıklıkla tartışılmıştır. Bu sakıncalar şöyle ifade edilmiştir: 1. Bilgi ve belgelere serbest erişim, kamu görevlilerine ek işyükü getirir. 2. Bilgi ve

hak/özgürlüğün temel amacı, idarinin işleyişi konusunda bireylerin idareyi sorgulayabilme kanallarının açık olmasını sağlayarak, onlara, hukuk devleti binasını ayakta tutan sütunlardan biri sayılan idari işleyişe katılma imkanını tanımaktır.⁵⁵⁸

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

Açıklık ilkesi, kapalılık/gizlilik ilkesiyle birlikte, bilgi hukuku alanını yöneten ilkelere dendir.⁵⁵⁹ Ayrıca açıklık ilkesi, hukuk devletinin gerçekleşmesini sağlayan genel bir ilke olarak da kabul edilmektedir.⁵⁶⁰ Buna ek olarak, açıklık ilkesini tüm yönleriyle ifade eden bir pozitif hukuk kuralının olmadığına ve fakat bu kuralın bazı pozitif kuralların içinde vücut bulduğuna da değinilmiştir.⁵⁶¹ AKILLIOĞLU, *açıklık*'ı uluslararası düzeyde BM İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 19. maddesi ve İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 10. maddesi çerçevesinde yorumlayarak, ifade özgürlüğü bağlamında genel bir ilke olarak kabul etmektedir.⁵⁶² Bundan başka, açıklık/açıklık ilkesi, idari usul hukuku anlamında bilgi ve belge erişimle yakından bağlantılıdır. Hatta bilgi ve belgelere erişimin açıklık ilkesinin tamamlayıcısı olduğu ifade edilmiştir.⁵⁶³

belgelere erişim özgürlüğü, iş çevresinde rakiplerin birbirleri hakkında bilgi-belge toplamasına yardım eden bir araç olarak algılanabilecektir. 3. İş çevreleri idari birimlere gönüllü olarak bilgi-belge sağlamakta ağızları daha sıkı bir hale gelebileceklerdir. 4. İş çevreleri ticari sırları sıklıkla ifşa edileceğinden zarara uğrayacaklardır. 5. Haklara erişim, uygulamada örtülü bir şekilde etkisiz hale gelecektir. 6. Resmîleştirilmiş serbest erişim, bilgi-belgelerin gayri-resmî yollarla elde edilme kanalının kapanmasına neden olacaktır. Söz konusu sakıncalar hakkında bkz. Gerd Winter, "Freedom of Environmental Information", **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1996, s.83-86.

⁵⁵⁸ AZRAK, Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, s. 208. Ayrıca bkz. YILDIRIM, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", s. 228-229: "Bilgi edinme hak ve özgürlüğünün temel amacı, idarenin alacağı kararları hukuka uygun biçimde etkileyebilmek için, kişinin bilgilenmesini sağlamaktır.[...]Bilgi edinme özgürlüğünün amacı, sadece yapılmakta olan idari işlem hakkında değil, yapılmış ve bitmiş idari işlemler hakkında da bireyin bilgi sahibi olmasını amaçlamaktadır."

⁵⁵⁹ AKILLIOĞLU, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik", s. 806.

⁵⁶⁰ AKILLIOĞLU, Yönetim Önünde Savunma Hakları, s.100.

⁵⁶¹ AKILLIOĞLU, Yönetim Önünde Savunma Hakları, s.101; KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 27.

⁵⁶² AKILLIOĞLU, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik", s. 806. TARHANLI ise, bu metinlerin hükümlerinin bilgi edinmeyi de kapsadığını ifade etmektedir. Bkz. Turgut Tarhanlı, "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı", **Güncel Hukuk**, Sayı: 4, Nisan 2004, s.12.

⁵⁶³ AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 149. Ayrıca bilgi ve belge edinme hakkının, dinlenilme hakkını da tamamlayıcı bir niteliğe sahip olduğuna değinilmiştir. Bkz. Gürsel Özkan, "İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri", **İdari Usul**

Özetlenecek olunursa idarenin açıklığı, “idari işlemlerin açık ve anlaşılır olmasını, yayınlanmasını ve ilgililere bildirilmesini, idari işlemlerin aleni olarak yapılmasını, ihalelerin açık yapılmasını, işlemler karar şeklinde ortaya çıkmışsa, oylama niteliğinin ve işleme karşı müracaat yollarının gösterilmesini, idari işlemin sebep konusunda işlemin muhatabına bilgi verme anlamına gelen idari işlemlerin gerçekleştirilmesini de ifade etmektedir.”⁵⁶⁴ Açıkça ifade edilecek olunursa, idari bilgi-belgelere erişimde *açıklık ilkesi*, bilgi edinme hakkı/özgürlüğünün kaynağını teşkil etmektedir.⁵⁶⁵

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

Bilgi-belgelere erişim hakkı, sıklıkla, temel bir insan hakkı olarak nitelendirilmiştir.⁵⁶⁶ Tarihsel gelişim süreçleri açısından değerlendirildiğinde, bilgi-belgelere erişim hak/özgürlüğünün üçüncü kuşak haklar içerisinde yer aldığı söylenmektedir.⁵⁶⁷ Üçüncü kuşak haklar, diğer kuşak haklara nazaran henüz oluşum aşamasında kabul edildikleri için hukukilikleri hakkında genel bir kabul bulunmamaktadır.⁵⁶⁸ Ancak insan haklarının tamamlanmamış bir süreç olduğu akılda tutulduğunda bu karşı çıkışın pek de makul olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte

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

⁵⁶⁴ **KAYA**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 30.

⁵⁶⁵ **ÖZKAN**, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, s.61. AT çerçevesinde yayımlanan 1992 tarih ve 17 sayılı bir Bildirgede, Konseyin Topluluğun faaliyetleri üzerinde daha muttali bir kamusal tartışma sağlamak ve daha şeffaf olmak için karar-alımı açık hale getirmesi gerektiğine yer verilmiştir. Aynı şekilde, Amsterdam Antlaşması daha ileri bir adım atmış ve Antlaşma kararların mümkün olabildiğince açık bir şekilde alınmasını deklare etmiştir. Anayasa Taslağı Antlaşması da bu hedefe uymuştur. Açıklığı sağlayacak usul, bilgi-belgelere erişim şeklinde ifade edilebilir. Bkz. **LENAERTS et. al.**, Constitutional Law of the European Union, s. 659-660.

⁵⁶⁶ **AKILLIOĞLU**, Yönetim Önünde Savunma Hakları, s.116-117; **KAYA**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 35, 60; **YAŞAMIŞ**, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 23.

⁵⁶⁷ **ODYAKMAZ**, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?”, s. 236; **KAYA**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s.62; Necat Akyıldız, “1982 Anayasası’nın İnsan Hakları Rejimi ve ‘Bilgi Edinme Hakkı’”, **Kazancı Dergisi**, Sayı: 3, Ekim 2004, s. 41; **YAŞAMIŞ**, bilgi edinme hakkı ile bilgi edinme özgürlüğü arasında bir ayırım yapmakta; bilgi edinme hakkını, insan hakları kategorisinde üçüncü kuşak haklar içerisinde değerlendirmekteyken, bilgi edinme özgürlüğünü ifade özgürlüğü ile yakından ilgili olması gerekçesiyle birinci kuşak haklara dâhil ederek incelemektedir. Bkz. Firuz Demir Yaşamış, “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, [www.bilgiedinnehakki.org], (erişim tarihi: 12/11/2004), s.3.

⁵⁶⁸ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku (İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı)**, Genişletilmiş 4. Baskı, Afa Yay., İstanbul 1993, s.288.

söz konusu hakların, zaten norm öncesi safhayı aştıkları ifade edilmiştir.⁵⁶⁹ Dolayısıyla bilgi ve belgelere erişim gibi üçüncü kuşak haklar, artık hukuki metinlerde, mahkeme içtihatlarında varlık kazanmıştır. Ayrıca, artık literatürde insan haklarını kuşaklara ayırmak yerine; bir yelpaze olarak görmek eğilimi de bulunmaktadır.

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

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

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

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

⁵⁶⁹ **KABOĞLU**, *Özgürlükler Hukuku*, s. 288; İbrahim Ö. Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, 3. Baskı, İmge Kitabevi Yay., Ankara 1996, s. 21.

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

⁵⁷¹ “[B]ilgi alma özgürlüğünün gerçekleşmesi öncelikle ifade özgürlüğünün güvence altına alınmasına bağlıdır.” Bkz. Halit Yılmaz, **İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki İşlevi**, İmaj Yay., Ankara 2006, s. 24.

saygı için ve ulusal güvenlik, kamu düzeni ya da genel sağlık ve ahlakın korunması amacıyla sınırlandırılabilceği hükme bağlanmıştır. Benzer bir hükme, *MSHS*'den farklı olarak, *İHEB*'nde ayrı bir maddede—madde 29— yer verilmiştir.

Uluslararası düzeydeki son düzenleme, *Birleşmiş Milletler Milenyum Bildirgesidir*⁵⁷². Bildirgenin *İnsan Hakları, Demokrasi ve İyi Yönetişim* başlıklı beşinci bölümünün 25. ilkesinde, bilgi-belgelere kamunun erişim hakkının sağlanması kararlaştırılmıştır.

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

Bölgesel düzeyde bilgi ve belgelerin edinilmesi ile ilgili en önemli kabul edilen karar, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 tarih ve 77/31 sayılı *idarenin işlemleri karşısında bireylerin korunması hakkındaki* karardır. Bu kararda bireylerin idari işlemlere karşı korunması maksadıyla, beş idari usul sıralanmıştır. İşte bu usullerden birisi de, *bilgi-belge kaynaklarından yararlanma hakkı* şeklinde ifade edilmiştir. Bu usulün içeriği, “ilgilinin isteği üzerine idari işlem tamamlanmadan önce, işlemin dayanakları olacak bütün veriler hakkında, en uygun gerekçelerle bilgi verilir”⁵⁷⁵ cümlesi ile açıklanmıştır.⁵⁷⁶ Bakanlar Komitesinin bu

⁵⁷² Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 8 Eylül 2000 tarih ve 55/2 sayılı tavsiye kararı.

⁵⁷³ Söz konusu tartışmalar hakkında bkz. **KAYA**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 131.

⁵⁷⁴ Bu yöndeki düşünceler için bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 288; **KAYA**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 131; A. Feyyaz Gölcüklü/A. Şeref Gözübüyük, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Genişletilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 1998, 317-318. “[Sözleşmenin 10. madde hükmü], bir [taraf] devletin kişinin bilgi ve belgeleri elde etme hakkını tahdit etmesi yasaklanmıştır şeklinde yorumlanmıştır.” Bkz. **KISS/SHELTON**, Manual of European Environmental Law, s. 74.

⁵⁷⁵ “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”, Çev. İhsan Kuntbay, **AİD**, Cilt:11, Sayı: 4, 1978, s.4.

⁵⁷⁶ **AKILLIOĞLU**, bu ilkeyi başlıklar halinde kategorileştirerek şöyle yorumlamıştır: “I. Bu ilke dinlenme hakkını tamamlayıcı niteliktedir. İlgilinin dinlenme hakkını kullanılabilmesi için kendisine

konudaki başka bir kararı da, 25 Kasım 1981 tarih ve 81/19 sayılı *idarenin sahip olduğu bilgilere erişme hakkında tavsiye kararıdır*.⁵⁷⁷ En yakın tarihli karar 21 Şubat 2002 tarih ve 2002/2 sayılı *resmi belgelere erişim hakkında tavsiye kararıdır*. Bu karar, “resmi belgelere erişme konusunda yasal düzenleme yapmak isteyen üye ülkelere birtakım tavsiyelerde bulun[makta] ve bilgi edinme hakkının ideal norm ve ölçütlerini göster[mektedir]. Tavsiye kararı, çoğulcu ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin şeffaflığının ve kamu yararını yakından ilgilendiren konularda bilginin kolayca erişilebilir olmasının önemi gözönünde bulundurularak hazırlanmıştır.”⁵⁷⁸

Avrupa Birliğinde, Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte, belgelere erişim (access to document) Antlaşma hukukunda kendine bir yer bulmuş oldu.⁵⁷⁹ Bundan kısa bir süre sonra Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (Charter of Fundamental Rights of The European Union-2000/C 364/01) ile bilgi-belgelere erişimden daha dar bir kavram olan belgelere erişim bir hak olarak kabul edilmiştir.⁵⁸⁰ Bu hakkın genel ilkeleri, kapsamı ve sınırları AT Antlaşmasının 251. maddesine dayanılarak çıkarılan 1049/2001 sayılı Tüzükle belirlenmiştir.⁵⁸¹ Avrupa Birliğinde bu konudaki son gelişme ise, Avrupa Anayasası Antlaşma Taslağı (Treaty Establishing a Constitution

yönetimsel işlemin dayandığı bütün öğeleri görme olanağı tanımak gerekir. ‘Öğeler’ terimi yönetimsel işlemin hukuki temelini gösterilmesine, dayandığı olguları açıklanmasını içerir. Ancak bunların yönetimin elinde bulunması, başka deyişle verilmesi olanaklı olması gerekir. Bununla, işlem dosyasında bulunan bilgiler öngörülmektedir. Bilgisayardaki bilgiler söz konusu ise, bunların yazıya çevrilmesi gerekir.-II. İlgiliye bilgi verme araçları sayılmamıştır. Bunlar, dosyaya bakmanın sağlanması biçiminde olabileceği gibi bir özet verilmesi biçiminde de olabilir. Kararda ‘uygun biçimde’ deyişimiyle, yönetimce elverişli biçimin seçilmesi öngörülmüştür.- III. Önemli kamu yararlarına aykırı ya da sır niteliğinde bilgilerin verilmemesi yolunda bir ayrık kural konmasına gerek görülmemiştir. Bu durum genel kural kapsamına girer.- IV. Bilgi kaynaklarına girişin istek üzerine sağlanacağı belirtilmişse de yönetimin bunu kendiliğinden de yapabileceği açıktır.-V. Öte yandan, yapılacak işlemlere ilişkin olmakla birlikte, yapılmış bir işlemin değiştirilmesi başvurusunda da uygulamak gerekir.” Bkz. AKILLIOĞLU, Yönetim Önünde Savunma Hakları, s. 196-197.

⁵⁷⁷ Bu karar için bkz. **Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities**, No. 81/19

⁵⁷⁸ KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 133. Benzer bir açıklama için bkz. YAŞAMIŞ, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 31. Ayrıca bu kararın Türkçe tercümesi için bkz. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı, 2002/2, Çev. Cemil Kaya, **TBBD**, Sayı: 58, Mayıs-Haziran 2005, s. 189-194.

⁵⁷⁹ LENAERTS et. al., Constitutional Law of the European Union, s. 516.

⁵⁸⁰ **Madde 42. - Belgelere erişme hakkı:** Birliğin bütün yurttaşları veya bir Üye Devlette ikamet eden veya işyeri bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon belgelerine erişme hakkına sahiptir.

⁵⁸¹ Tüzük hakkında bilgi için bkz. LENAERTS et. al., Constitutional Law of the European Union, s. 516-519.

for Europe) olmuştur. Taslak madde II-71’de;

“1. Herkes ifade özgürlüğü hakkın sahiptir. Bu hak, kamu otoritelerinin müdahalesi olmaksızın ve sınırlara bakılmaksızın, düşünceleri ve bilgi-belgeleri almak ve yaymak ile fikirlere sahip olmak özgürlüğünü içerir.

2. Kitle iletişimin çoğulculuğuna ve özgürlüğüne saygı gösterilir.”

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

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

Ulusal ölçekteki düzenlemelere bakıldığında, ilk önce göze çarpan ve en önemli düzenlemenin ABD’ndeki 1946 tarihli İdari Usul Kanunu (Administrative Procedure Act) olduğu görülecektir.⁵⁸² İdari Usul Kanunu’nun temel olarak şu amaçları içerdiği ifade edilmiştir: “Birincisi, idareler, halkı, sürekli olarak idari prosedürler ve kurallar hakkında bilgilendirmelidir. İkincisi, İdari Usul Yasası yönetim sürecine halkın katılımını sağlar. Üçüncüsü, İdari Usul Yasası hukukun işlerliğinin sağlanması ve idari hüküm için resmi standartları belirler. Usul Yasasının son ve temel amacı ise, idari organların yargıya ilişkin görüşlerini hukukla tasvip etmek ve yeniden beyan etmektir.” Kanuna 1966 yılında 552/a ile Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu dahil edilmiş ve böylece kanunun temel amaçlarından birisi somut bir görünüm kazanmıştır.⁵⁸³

Türkiye’de bilgi edinme hakkı anayasal düzeyde açıkça tanınmamıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’na kadar ise, hem anayasal düzeydeki bazı maddeler, hem de bazı kanunlar kullanılarak bu boşluk doldurulmaya çalışılmıştır.⁵⁸⁴ Örneğin, Anayasanın Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti başlıklı 26. maddesi, Dilekçe Hakkı başlıklı 74. maddesi ve 2001 değişikliğiyle

⁵⁸² “ABD’nde bilgi özgürlüğü ile ilgili ilk yasal düzenleme 1946 tarihli İdari Usul Yasası (APA)dir. 1966’da yapılan değişiklik ile ‘kamusal bilgiler’ bölümü yasaya eklenmiştir. Bu düzenleme ile gizlilik dereceli olmayan bilgilerin kamuya verilmesi ilkesi benimsenmiştir.” Bkz. YAŞAMIŞ, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, s. 31.

⁵⁸³ Ayrıntılar için bkz. KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 322-333.

⁵⁸⁴ ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?”, s. 246.

Anayasanın 40. maddesi ek fıkrası bunlardan birkaçıdır. Bu maddeler incelendiğinde, maddelerin bireylere doğrudan değil, dolaylı bir olanak olarak sağladığı görülecektir.⁵⁸⁵ Anayasa'nın 40. maddesine eklenen fıkranın, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” hükmüyle, dolaylı bir olanak sağlandığı daha net tespit edilebilir. Bununla birlikte, Anayasanın 40. maddesinin ikinci fıkrasının (ek fıkra) devlet için bir yükümlülük getirdiği, kişiler için ise bir hak tanıdığı ifade edilmiştir. Ayrıca bu hükmün başvuru yollarının gösterilmesi şeklinde bir idari usul ilkesi olduğu kabul edilmektedir.⁵⁸⁶ Anayasanın bu ve benzeri hükümleri dışında, özellikle 1 Kasım 1984 tarih ve 3171 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun 2004 öncesinde uygulamada oldukça sık kullanılmaktaydı. Bu kanunla, bireyler, dileklerini ve şikayetlerini TBMM'ne ve yetkili makamlara yazı ile bildirebiliyorlar, böylece dolaylı da olsa başvurdukları konu/lar hakkında bilgi edinebiliyorlardı. Bu dolaylı düzenlemelerin ihtiyaçları karşılayamaması ve bireylere doğrudan bir hak tanımayıp, idarenin olumsuz bazı uygulamalarına yol açmasından hareketle 24 Ekim 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak altı ay sonra yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu hazırlandı.⁵⁸⁷

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun amacı 1. maddesinde, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” şeklinde ifade edilmiş; yurttaşlara *ilgili* olduğunu ispatlama yükümlülüğü yüklenmeden, ilgili olsun olmasın istediği bilgi ve belgelere erişme hakkı tanınmıştır.⁵⁸⁸ Ayrıca bu kanunun uygulanmasını sağlamak için Bakanlar Kurulunca 27 Nisan 2004 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan *Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik* çıkarılmıştır.

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

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

⁵⁸⁶ Bu konuda bkz. Bahtiyar Akyılmaz, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m. 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 2003, s. 83 vd.

⁵⁸⁷ Bu kanunun hazırlık çalışmaları için bkz. ODYAKMAZ, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?”, s. 247-248 dn. 241.

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

bulunmakta ve öneriler getirmektedir. ODYAKMAZ'a göre, mevzuatta Genel bir İdari Usul Kanunu mevcut olmadığı için Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasında zorluk yaşanmaktadır. Ayrıca, kamuoyu, halkı yeterince bilgilendirilmediği için kişiler sahip oldukları bu haktan yeterince haberdar değildir ve zaten yurttaşlarda hak arama bilinci gelişmediğinden kanun işlevini yeterince yerine getirememektedir.⁵⁸⁹ Bu olumsuzlukları bertaraf edebilmek için hizmet içi eğitim de dahil olmak üzere eğitim ve aydınlatma çalışmaları yapmasına, bir an önce genel bir idari usul kanununu çıkarılmasına ihtiyaç olduğu ifade edilmektedir.⁵⁹⁰

2. Çevresel Bilgi- Belgelere Erişim

Bireylere çevresel haklar verme yönündeki bir çabanın başarısızlıkla sonuçlanmaması için, bireylerin söz konusu haklarını korumalarını muktedir kılacak bir olanakla donatılmaları gerektiği ifade edilmiş ve bu olanak bilgi -belgelere erişim şeklinde gösterilmiştir.⁵⁹¹ Çevresel bilgi-belgelere erişim, çevre sorunlarına karşı artan ilginin neticesinde ve ayrıca hem sürdürülebilir kalkınmanın uygulamaya aktarılmasında hem de çevresel yönetime halkın etkin olarak katılımında bir anahtar işlevi gördüğü için,⁵⁹² bilgi-belgelere erişime yer veren genel hukuki metinlerden ayrı olarak düzenlenmiştir.⁵⁹³ Ayrıca çevresel bilgi-belgelere erişim, karar alımı sürecine kamusal katılımı sağlamak ve özel sektör ile kamu sektörünün faaliyetlerini gözlemlemek için bir ön koşuldur.⁵⁹⁴

Bu nitelikleri çerçevesinde çevresel bilgi-belgelere erişime, uluslararası hukuk metinlerinden ulusal düzenlemelere kadar geniş bir yelpazede yer verilmiştir. Birçok bildirmede, sözleşmede, direktifte ve kanun ile daha alt düzenlemelerde çevresel bilgi-belgelere erişim, ya açıkça ya da örtülü olarak bulunmaktadır.⁵⁹⁵

⁵⁸⁹ ODYAKMAZ, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?", s. 283-284.

⁵⁹⁰ ODYAKMAZ, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?", s. 284 vd.

⁵⁹¹ David Hughes, **Environmental Law**, 3. Edition, Butterworths Pub., UK 1996, s.28.

⁵⁹² KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 71; Mordechai E. Haklay, "Public Access to Environmental Information: Past, Present and Future", [<http://homepages.ge.ucl.ac.uk/~mhaklay/pdf/PEIS-past-present-future.pdf>], (erişim tarihi: 03/06/2005), s. 3.

⁵⁹³ Çevresel bilgi ve belgelere erişim hakkında genel bilgi için bkz. Maurice Suskin/ David Mong/ Robert Wight, **Source Book on Environmental Law**, 2. Edition, Cavendish Pub., Great Britain 2002, s. 799-804; WOLF et al., **Principles of Environmental Law**, s. 396-401.

⁵⁹⁴ KISS/SHELTON, **Manual of European Environmental Law**, s. 73.

⁵⁹⁵ Çevresel bilgi-belgelere erişimin milat taşlarından birisi olarak, NEPA gösterilmektedir. NEPA'nın iki temel uygulama aracı kurduğu ifade edilmekte; bunlardan birisi, ÇED olarak belirlenirken, diğeri

Çevresel bilgi-belgelere erişime uluslararası düzeyde yer veren metinlerin başında Stockholm Bildirgesi gelmektedir.⁵⁹⁶ Bildirgenin 20. ilkesinde bilgi-belgelere erişim açıkça olmasa da, “*çevre sorunlarının çözümünü kolaylaştırmak için güncel bilimsel bilginin serbest akışı ve tecrübenin transferi desteklenmeli ve yardım edilmelidir*” ifadesiyle dolaylı bir şekilde yer almış bulunmaktadır.

Stockholm Bildirgesinin dolaylı düzenlemesine mukabil, Rio metinlerinde çevresel bilgi ve belgelere erişime açıkça yer vermiş ve bunun ötesinde onun gerçekleştirilmesini sağlayacak olanaklara da değinilmiştir. “*Rio Bildirgesi*”nin katılımı düzenleyen ilkesinde (10) ulusal düzeylerde her bireyin kamu otoritelerinin ellerinde bulunan çevre konusundaki bilgi ve belgelere, tehlikeli maddelere ve kendi yörelerindeki etkinliklere ilişkin olanlar da dahil olmak üzere, erişmesi ve devletlerin bu bilgi ve belgeleri oldukça geniş ölçüde halkın erişmesine açık tutması belirtilmiştir.⁵⁹⁷ Gerçekten de Bildirgenin 10. ilkesi hükmü şöyledir:

“Çevreyle ilgili konular, ilgili bütün yurttaşların belirli düzeyde katılımıyla en iyi şekilde ele alınır. Ulusal düzeyde, her birey, yaşadığı toplulukta, kamu otoritelerinin ellerinde bulundurdukları, tehlikeli maddeler ve faaliyetleri de içeren çevreye ilişkin bilgi ve belgelere uygun bir şekilde erişme ve karar alım süreçlerine katılma fırsatına sahiptir. Devletler bilgi ve belgeleri geniş şekilde ulaştırılarak kamusal bilinci ve katılımı kolaylaştırır ve destekler. Tazminat ve telafiyi de içeren yargısal ve idari usullere etkili erişim sağlanmalıdır.”

Görülebileceği üzere, metin, çevresel bilgi-belgelere erişimi açıkça zikretmekte ve tehlikeli maddelere ve faaliyetlere vurgu yaparak kapsamını genişletmektedir. Bununla birlikte, bilgi-belgelere ilişkin olarak asıl önemli düzenleme Gündem 21’de yer almaktadır. Gündem 21’in her faslında (chapter) bir bölüm, bilgi-belgeler ile karar-alma’ya tahsis edilmiştir. Gündem 21’nin 40. faslındaki ifadeye göre, “sürdürülebilir kalkınma’da, herkes, geniş anlamda, bilgi-belgeyi kullanan ve tedarik eden olarak düşünülmüştür. Bu, veri, bilgi-belge, uygun bir şekilde elde edilmiş tecrübe ve malumatı içerir. Bilgi-belgeye duyulan ihtiyaç bütün düzeylerde doğar; uluslararası ve ulusal düzeylerde bulunan üst kademelerdeki karar-alıcılardan siyasi

çevrenin mevcut durumunu gösteren yıllık rapor şeklinde tespit edilmektedir. Her iki de, enformasyon (bilgi-belge) araçları olarak kabul edilmektedir. Bkz. **HAKLAY**, “Public Access to Environmental Information: Past, Present and Future”, s. 7.

⁵⁹⁶ Konferansın eylem planında, bilgi-belge ve bilgi-belgelerin değişimi sözcükleri 60 kezden fazla zikredilmiştir. Bkz. **HAKLAY**, “Public Access to Environmental Information: Past, Present and Future”, s. 8.

⁵⁹⁷ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 288.

parti temelleri ve bireyler düzeyine kadar[...]⁵⁹⁸

Esnek hukuk niteliğindeki düzenlemeler dışında, bağlayıcı hukuk metinlerinde de bilgi-belgelere erişim düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden biri, *Çevreye Yönelik Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Zarardan Dolayı Hukuki Sorumluluk Sözleşmesidir (kısaca Lugano Sözleşmesi)*. Sözleşmenin üçüncü bölümünün başlığı *Bilgi ve Belgelere Erişim* şeklinde düzenlenmiş ve 13 ile 16. maddeleri bu konuya ayrılmıştır. Sözleşmenin özelliği, herkesin bir menfaati olduğunu kanıtlamaksızın, talebi üzerine kamu otoritelerinin elinde bulunan çevreye ilişkin bilgi-belgelere ulaşabilmesini sağlamasıdır.⁵⁹⁹ Ama bu konuda aslı önemli hukuk metni, 25 Haziran 1998 tarihinde kabul edilen ve 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe giren *Çevresel Konularda Bilgi-Belgelere Erişim, Karar-Alımına Kamusal Katılım ve Yargıya Erişim Sözleşmesidir (kısaca Aarhus Sözleşmesi)*.

Aarhus Sözleşmesi, yeni bir tür çevre anlaşması olarak değerlendirilmiş ve çevresel haklar ve insan haklarıyla olan bağlantısı vurgulanmıştır.⁶⁰⁰ Aarhus Sözleşmesi, demokratik bir bağlamda, kamu ve kamu otoriteleri arasındaki ilişkiye odaklanmakta, uluslararası anlaşmaların müzakeresinde ve uygulanmasında kamusal katılımı yeni bir sürece zorlamaktadır.⁶⁰¹ Aarhus Sözleşmesinin önsözü iki temel kavrama vurgu yapmaktadır; bunlar, *bilgi-belgelere erişimin önemi ile insan hakları olarak çevresel haklar ve kamusal katılım ile çevresel açıdan sürdürülebilir kalkınma için adalete erişim* şeklinde ifade edilebilir. Bu bağlamda Sözleşmenin üç sütunundan bahsedilebilir ki bu sütunlar, bilgi-belgelere erişim, kamusal katılım ve

⁵⁹⁸ **Gündem 21**, Fası 40. 1, s. 346.

⁵⁹⁹ **Madde 14(1)**: “Herkes, menfaatini kanıtlamaksızın ve talebi üzerine, kamu otoritelerinin ellerinde tuttukları çevreye ilişkin bilgi-belgelere erişim olanağına sahiptir[...].”

⁶⁰⁰ Uluslararası bölgesel düzenlemelerden Aarhus’a giden yol şöyle özetlenebilir: 1966 *Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi* m. 19; 1972 Stockholm Bildirgesi ilke 1 ve 20; 1980 Katılım ve Bilgi-Belge Hakkının Korunması üzerine Salzburg Bildirgesi; 1981 Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı; 1981 Avrupa Konseyinin 81/19 sayılı Tavsiye Kararı; 1982 Dünya Doğa Şartı önsöz, 15,16,18 ve 23. paragraflar; 1985 AT 85/337 sayılı ÇED Direktifi; 1986 Avrupa Konseyinin 171 sayılı Önerisi; 1987 Ortak Geleceğimiz Raporu; 1988 Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi Ek Protokol; 1989 Avrupa Çevre ve Sağlık Şartı; 1990 BM Genel Kurulunun 45/94 sayılı Önerisi; 1990 AT 90/313 sayılı Çevresel Bilgi-Belgelere Erişim Özgürlüğü Direktifi; 1991 Sınırtaşan ÇED Sözleşmesi m. 4 (2); 1992 Sanayi Kazalarının Sınırtaşan Sonuçları Sözleşmesi m. 9; 1992 Sınırtaşan Akarsular ve Uluslararası Göllerin Kullanımı ve Korunması Üzerine Sözleşme; 1992 Rio Bildirgesi ilke 10; 1992 Barselona Sözleşmesi; 1993 İkinci ‘Avrupa Çevresi’ Pan-Avrupa Konferansı Bildirgesi; 1993 Lugano Sözleşmesi m.13-16; 1993 Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması...

⁶⁰¹ Stephen Stec/Susan Casey-Lefkowitz, **The Aarhus Convention: An Implementation Guide**, United Nations Pub., New York/Geneva 2000, s. 1.

yargıya erişim olarak ayakta durmaktadır. Burada bu sütunlardan bilgi-belgelere erişim kısaca incelenebilir.⁶⁰²

Bilgi-belgelere erişim sütunu birbirinden ayrı iki parçadan oluşmaktadır. İlk parça, kamusal otoritelerden bilgi-belgelerin elde edilmesini ve kamu otoritelerinin talep edilen bilgi-belgeleri sağlama yükümlülüğünü kamuya bir hak olarak sağlayarak oluşturulmuştur. Bu parça, Sözleşmenin 4. maddesinde yer almakta ve pasif bilgi-belgeye erişim şeklinde adlandırılmaktadır. Diğer parça ise, otoritelerin özel bir talep gerektirmeksizin kamusal menfaat gereği bilgi-belgeleri yayınlamak ve toplamak yükümlülüğünü ve bilgi-belgeleri alınmasını kamuya bir hak olarak tanımak amacıyla oluşturulmuştur. İkinci parçaya da aktif bilgi-belgelere erişim denilmekte ve Sözleşmenin 5. maddesinde düzenlenmektedir.⁶⁰³ Bu iki parçalı ilk sütun, Sözleşmenin 1. maddesi ile birlikte yorumlandığında, bilgi-belgelere erişimin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını uygulamaya geçirecek önemli bir usuli hak olarak kabul edildiği görülecektir. Sözleşme sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı üzerine inşa edilmemekle birlikte, ilk kez, bu hakkı uygulamaya geçirmeleri için sözleşmeciler devletlere yükümlülük getiren ve uluslararası düzeyde tanıyan hukuki düzenleme niteliğini haizdir.⁶⁰⁴

Aarhus Sözleşmesinin 2. maddesinin 3. fıkrasında çevresel bilgi-belge kavramı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Çevresel bilgi-belgelerin tanımı, sözleşmenin 4. ve 5. maddesi açısından merkezi bir öneme sahip bulunmaktadır. Çevresel bilgi-belgelerin konuları üç kategoriye ayrılmış ve her bir kategori ayrıntılı olmayan tasvir edici listelerde gösterilmiştir. İlginçtir ki, sözleşme çevrenin bir tanımını yapmaktan kaçınmış, ama çevresel bilgi-belgeleri açıklamış olduğu hükümlerde, dolaylı da olsa, çevrenin kapsamını tanımlamıştır. Bu anlamda çevresel bilgi ve belgeler;

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

⁶⁰² Söz konusu belirleme için bkz. **STEC/CASEY-LEFKOWITZ**, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 5.

⁶⁰³ **STEC/CASEY-LEFKOWITZ**, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 6.

⁶⁰⁴ **STEC/CASEY-LEFKOWITZ**, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s. 16, 29; **KAYA**, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 76.

- da tedbirler,
- çevresel öğelerin durumundan, veya bu unsurların vasıtasıyla, ya da yukarıdaki paragrafta atıf yapılan faktörler, faaliyetler veya tedbirlerden etkilenebilecekleri veya etkilendikleri oranda insan sağlığı ve güvenliği, yaşam koşulları, kültürel alanlar ve yapıların durumu

hakkındaki yazılı, sözlü, işitsel, elektronik ya da diğer herhangi bir maddi şekildeki her türlü bilgi-belgeyi içerir.⁶⁰⁵ Ancak hemen belirtmek gerekir ki, çevresel bilgi-belgeler sadece bunlarla sınırlı değildir. Bu tanım minimum şartları gösterdiği için taraflar daha geniş bir tanım kullanabilecektir.⁶⁰⁶

Aarhus Sözleşmesinin genel çerçevesi belirlendikten sonra,⁶⁰⁷ çevresel bilgi-belgelere erişim ile ilgili olarak Avrupa Birliği düzenlemelerine bakmak gerekecektir. Çünkü söz konusu düzenlemeler, Aarhus Sözleşmesinin yürürlüğe girmesinden sonra, paralel değişikliklerle imzalamış olan bu sözleşmeye uydurulmaya çalışılmıştır.^{608 609}

AB'nin çevreye ilişkin bilgi-belgelere erişim konusunda ilk düzenlemesi, 90/313 sayılı *Çevresel Bilgi-Belgelere Kamusal Erişim* başlıklı Direktifdir. 90/313 sayılı Direktif çevreyle ilgili konulara erişim hakkında kamuya geniş haklar vermiştir. Kamu otoritelerinden ya da kamu otoritelerinin kontrolü altındaki ve çevresel konularda hukuki sorumluluğu bulunan organların elinde bulunan çevreye ilişkin bilgi-belgeleri talep eden herkes, Direktif tarafından, hiçbir gerekçe göstermeksizin bu bilgi-belgeleri almak hakkına sahip kılınmıştır. Direktifte, hem kamu otoriteleri hem de çevresel bilgi-belgeler geniş bir şekilde tanımlanmıştır. Yine Direktifte bazı tanımlanmış koşullar altında, istisnalar da düzenlenmiştir.⁶¹⁰

⁶⁰⁵ Aarhus Sözleşmesi, madde 2(3). Bu madde hakkında yapılan yorumlar için bkz. **STEC/CASEY-LEFKOWITZ**, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, s. 35-39.

⁶⁰⁶ **STEC/CASEY-LEFKOWITZ**, *The Aarhus Convention:...*, s. 35.

⁶⁰⁷ Sözleşmenin ayrıntılı bir incelemesini yapan kaynaklar için bkz. dn. 335.

⁶⁰⁸ AB, Aarhus Sözleşmesinden evvel, konuyla ilgili bir Direktif (2003/4/AT) yayınlamış, daha sonra, 28 Ocak 2003'te, bu direktifi yenilemiştir. "Bu yenileme AB'nin Aarhus Sözleşmesi'ni (AS) imzalamasının ardından bunun gereklerini yerine getirmek amacıyla yapılmıştır." Bkz. Nükhet Turgut, "Çevre İçin de Bilgi Gerek", **Radikal Gazetesi**, 16.06.2004.

⁶⁰⁹ Çevresel bilgi-belgelere ilişkin olarak söz edilen 28 Ocak 2003 tarih ve 2003/ 4 sayılı Direktiften başka, katılıma ilişkin 26 Mayıs 2003 tarih ve 2003/ 35 sayılı bir Direktif yayımlanmış ve bu Direktif 85/337 ve 96/61 sayılı Direktiflerin katılıma ilişkin hükümlerini tekrar düzenlenmiştir.

⁶¹⁰ 90/313 sayılı Direktif hakkında genel bilgi edinmek için bkz. **GILLIES**, *A Guide to EC Environmental Law*, s. 23; Jan H. Jans, **European Environmental Law**, Kluwer Law International Press, UK 1995, s.286-288; Thisvi Ekmezotoglou/Athanasios Balodimos/Sevim Budak, **Avrupa Birliğinin Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu**, Hürrem Cansevdi (der.), İktisadi Kalkınma Vakfı Yay., İstanbul 2001, s.20-21; **KISS/SHELTON**, *Manual of European Environmental Law*,

Direktifin çevrenin korunmasıyla ilgilenen bireyler ya da gruplar için çok önemli olduğu, doktrin tarafından dile getirilmiştir.⁶¹¹

Bu Direktif, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından çıkarılan 28 Ocak 2003 tarih ve 2003/4 sayılı Direktifiyle, 14 Şubat 2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırmıştır.

2003/4 sayılı Direktif, bilgi-belgelere erişim konusunda önemli değişiklikler getirmiştir. İlk göze çarpan değişiklik, Direktifin 1 (a) maddesinde, bilgi-belgelere erişimin özgürlük olarak değil, bir hak olarak düzenlenmiş olması ve bu hakkın garanti altına alındığının ifşa edilmesidir. Ayrıca 1 (b)'de çevresel bilgi-belgelerin kamu için ulaşılabilir kılınacağı ve kamuya yönelik olarak yayınlanmasının sağlanacağı ifade edilmekte, yine aynı yerde bunun gerçekleştirilmesi için yeni teknolojilerin kullanımının teşvik edileceği vurgulanmaktadır. Direktifte, örnek olarak verilecek olunursa, önceki Direktifte kullanılan çevreyle ilgili bilgi-belgeler terimi yerine çevresel bilgi-belgeler terimi yeğlenmiş ve bu tercih sadece terimsel bir farklılık olarak değil, terimin özüne ilişkin bir farklılığı da beraberinde getirmiştir. Çünkü yeni Direktif madde 2 (1) ile çevresel bilgi-belgeleri, çok kapsamlı olarak açıklamıştır. Bilgi-belgelerin kapsamı Aarhus Sözleşmesindeki paralel düzenlemeyle neredeyse örtüşmekte ve fakat ondan daha geniş bir kapsama sahip bulunmaktadır. Aynı ifade kamu otoritelerini tanımlayan 2. paragraf için de söylenebilir.⁶¹² Kısaca, Direktif Aarhus Sözleşmesine uygun olmak amacıyla çıkarıldığından, çevresel bilgi-belgeler açısından, kapsamlı ve doyurucu bir düzenleme niteliğindedir. Bu düzenleme, katılıma ilişkin olarak yayımlanan 26 Mayıs 2003 tarih ve 2003/35 sayılı Direktifle tamamlanmıştır. ÇED Direktifinin ve 96/61 sayılı Kirliliğin Önlenmesi ve Kontrolünün Bütünleştirilmesi Direktifinin katılımı ile ilgili hükümlerini değiştiren bu Direktifin önsözünde (paragraf 5-10) ve 1. maddesinde Aarhus Sözleşmesine açıkça atıf yapılmıştır. Dolayısıyla AB yürürlüğe soktuğu yeni düzenlemelerle mevzuatını Aarhus Sözleşmesine uygun hale getirmiş olmaktadır.

s.76-80; WINTER, "Freedom of Environmental Information", 86 vd.

⁶¹¹ GILLIES, A Guide to EC Environmental Law, s. 23.

⁶¹² Direktifin ayrıntıları için bkz. KAYA, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, s. 80-84.

3. Çevresel Etki Değerlendirmedeki Önemi

ÇED'in temel hedefi, kirliliği önleyici kararlar alınmasını sağlayacak olan bilgi-belgelerin, henüz karar alınmadan önce toplanmasıdır.⁶¹³ Başka bir deyişle ÇED sürecinin yürütülüp yürütülmeyeceği hakkındaki karar, bir faaliyetin çevre üzerinde önemli etkiler doğurmasının muhtemel olup olmadığına ilişkin tahminler esas alınarak inşa edilir. Söz konusu tahminler de, çevresel etki değerlendirme raporundan elde edilerek oluşturan çevresel bilgi-belgeler vasıtasıyla ortaya çıkmaktadır. Öyleyse çevresel bilgi-belgelerin, yatırım onayı izninin verilip verilmeyeceğini yönündeki kararı beslediği rahatlıkla söylenebilir.⁶¹⁴

Bu görüşü destekleyen bir unsur da, ÇED sürecinde yatırıma onay veren nihai kararının gerekçeli olmak zorunluluğudur. Yetkili otorite yatırıma izin vermişse, bu iznin alt yapısını oluşturan vakaları açıklamak durumundadır. Kısaca yetkili otorite gerekçeli karar almaya ve bunları kamuoyuna duyurmaya mecburdur. Bu zorunluluk, hem karar alan otorite tarafından süreçteki bulguların içselleştirilmesini hem de çevresel değerlendirme sürecinde toplanan bilgi-belgelerin ihmal edilmesinin yolunu açacak takdir hakkının daraltılmasını sınıma imkanı sağlayacaktır.⁶¹⁵

AB ÇED Direktifinde 1997 yılında yapılan değişikliklerle, onay kararının gerekçeli olması sağlayan hükümler genişletilmiştir. Direktifin 9. maddesi hükmü buna olanak sağlayacak bir şekilde değiştirildi. Bu hükmün, makul gerekçeler sunmaksızın idarenin karar almasına olanak sağlayan takdir yetkisi geleneğine meydan okuduğu ileri sürülmüştür.⁶¹⁶

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

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

⁶¹³ Jos Arts/Sibout Nooteboom, "Environmental Impact Assessment-Monitoring and Auditing", **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999, s.230.

⁶¹⁴ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 266.

⁶¹⁵ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 269.

⁶¹⁶ **HOLDER**, Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making), s. 270.

Sözgelimi Direktif, ÇED Direktifinin 1 (2) maddesine bazı tanımlar eklemiştir. Eklenen bu tanımlar, bilgi-belgelere erişecek ve karar alım sürecine dahil olacakların kapsamını genişletmektedir.⁶¹⁷ Bu çerçevede, ÇED Direktifinin 2 (3) maddesi değiştirilmiş ve Üye Devletler herhangi bir faaliyeti istisna kapsamına dahil eden kararlar ilgili olan bilgi-belgeler ile bir üst paragrafta (a) değinilen diğer değerlendirme şekilleri⁶¹⁸ ışığında elde edilen bilgi-belgeleri ilgili kamu için ulaşılabilir kılmakla yükümlü tutulmuştur.

ÇED Direktifi madde 6 (2) yeniden düzenlenmiş, kamunun ne şekilde ve hangi konularda bilgilendirileceğine yer verilmiştir. Buna göre, *kamu*, kamusal ihbar (public notice) yoluyla ya da ulaşılması mümkün olan elektronik iletişim araçları gibi diğer uygun araçlarla bilgilendirilmelidir. Kamunun bilgilendirileceği konuların bazıları şöyle ifade edilmiştir: i) *yatırıma onay verilmesi için yapılan başvuru*, ii) *ÇED usulüne konu olan proje*, iii) *çevreyle ilgili bilgi-belgeleri elinde bulunduran ve karar almakla sorumlu yetkili otoritelerin kimliği*, iv) *olası ya da varsa taslak kararların niteliği*. Ayrıca yapılan değişikliklerle bilgi-belgelere erişim usulleri açıklanmıştır. Bunun dışında, kamusal katılım süreciyle ilgili bilgi-belgeleri içererek karara esas teşkil eden temel gerekçeler ve düşünceler hakkındaki *bilgi-belgeler* ile ilgili kamunun ifade ettiği fikirlerin ve ilgilerin sınanması sağlayan *bilgi-belgelerin* kamunun ulaşımına açılması yolundaki düşünceler değişikliklerle metne dahil edilmiştir.⁶¹⁹

Gerekçeye ilgili benzer bir düzenlemeye Türk Çevre mevzuatından da örnek gösterilebilir. 16 Aralık 2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak

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

⁶¹⁸ Burada bahsedilen diğer değerlendirme şekillerinden kasıt, Üye Devletlerin, ÇED Direktifinin 7. maddesine hâlel getirmemek koşuluyla spesifik bir projeyi Direktifte yer alan hükümlerden kısmen veya tamamen istisna etme yönünde aldığı karardan sonra, söz konusu bu proje için uygulayacağı ÇED usulü dışında kendi seçtiği değerlendirme şekilleridir. Kısaca Üye Devletler bazı istisnai durumlarda bir projeyi müstesna kılabilirler ve fakat bu projenin çevresel etkileri hakkında başka bir değerlendirme şekli uygulayacaklardır. Ancak dikkat edilmesi gereken şey, Üye Devletlerin bir projeyi istisna kapsamına dahil etseler dahi, bu projeyi yine de bir değerlendirme sürecine tabi tutmaları gerekliliğidir. Aksi halde projenin çevreye olan etkileri denetimden kaçırılmış olacaktır. Demek ki, burada Üye devletlere bir takdir hakkı verilmektedir, yani bir Üye Devlet bir projeyi ÇED Direktifinin kapsamı dışına çıkararak kendi seçeceği bir değerlendirme şekliyle değerlendirmeye tabi tutabilecektir. Tekrarlamak gerekirse Üye Devletler bu takdir haklarını kullansalar da her halükarda projenin çevresel etkilerini değerlendiren bir usul uygulamak zorundadırlar. Ve yine bu devlet/devletler, Direktifte yapılan değişiklik sonucu, bu değerlendirmeyle ilgili bilgi-belgeleri ilgili kamu ile paylaşmak durumundadır(lar).

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

yürürlüğe giren (son) ÇED Yönetmeliğinin 14. maddesinin 1. fıkrasında, yetkili otoritenin faaliyete izin veren kararının gerekçeli olması gerektiğinden bahsedilmektedir.⁶²⁰ Direktife ilişkin olarak yapılan yorum buraya da aktarılabilir. Bununla birlikte Yönetmelikte bilgi-belgelere erişim ile ilgili ilginç bir hüküm daha bulunmaktadır. Bu da, Yönetmeliğin 6. maddesi hükmüdür. Söz konusu madde, “*kamu kurum ve kuruluşları, bu Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmesi sürecinde proje sahiplerinin isteyecekleri her türlü bilgi, doküman ve görüşü vermekle yükümlüdürler*” şeklinde bir hükme yer vermiştir. Maddenin dikkat çekici özelliği, bilgi-belgelere erişimi sadece proje sahibi/sahipleri için öngörmüş olmasıdır. Eğer yöre halkı ya da ilgililer bu yönde bir talepte bulunurlarsa, idare bu talebi, bu Yönetmelik çerçevesinde, reddedebilecektir. Bu hüküm tek taraflı olarak bilgi-belgelere erişimi düzenlemekte ve zaten güçlü konumda olan yatırımcıyı, çevre aleyhine kullanılacak bilgi-belgelere erişme olanağıyla donatarak, daha da üstün bir konuma getirmektedir.

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

III- Çevresel Etki Değerlendirmeye Katılım

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

⁶²⁰ Ama asıl önemli düzenleme, Yönetmeliğin 9. maddesinde yer almıştır. Bu konu ayrı bir başlık halinde inceleneceği için burada değinilmemiştir.

Katılıma ilişkin olarak sosyal bilimler alanında yapılan tartışmalardaki vurguyu; kişilerin kendilerinin ilgilendiren herhangi bir konu veya sorun hakkında görüşlerini ifade etme, müzakere etme ve bilgilendirme hakkına sahip oldukları demokratik toplumlardaki *ahlaki inanç* biçiminde tespit etmek, kanımca pek yanlış olmayacaktır. Çünkü kamusal katılım, bireyleri, sadece belli zamanlarda evet ya da hayır oyları üzerinden tanımlandıkları bir konumdan, daha farklı bir konuma sokmakta, daha açık bir ifadeyle onları demokratik makineye yön vermeye daha fazla yaklaştırmaktadır. Ayrıca katılım, bireylere sosyal bir sorumluluk ve yurttaş olma bilinci de yüklemektedir.⁶²¹

Katılım, ÇED sürecinin altındaki en temel destek olarak değerlendirilmiştir. Katılımın sürecin en temel desteği olmasına karşın, yine de ÇED'in içerisine daha katılımcı usullerin nasıl dahil edileceği, önemli bir sorun olarak varlığını korumaktadır. Daha katılımcı usullerin sürece dahil edilmesi sorunundan ayrı olarak, katılım; süreçte yer alan bütün tarafların ittifakla kabul ettikleri bir usul değildir. Bundan hareketle, sürece daha fazla katılım olanağının dahil edilmesine karşı çıkan bazı taraflar bulunmaktadır. Bu karşı çıkışın sebebi, özellikle çevreci örgütlerin sermayeye sahip olan tarafların ve idarenin menfaatlerini zedelediklerine duyulan inançtır. Bu inancın sahipleri, hiç kuşkusuz sözü edilen menfaatleri ellerinde tutan kesimlerdir. Unutulmaması gereken şey, ÇED'de bahsedilen katılım haklarının korunmasında insan hakları boyutunun ön planda olduğudur. Bu da, ÇED sürecinde katılımın haklara dayalı okunması demektir.

1. ÇED Aşamalarına Katılım

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

Ön-inceleme aşamasına yer veren ülkelerde, bu aşamaya katılım, ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi, aynı ülke içerisinde de idari pratikte farklı uygulamalar yer almaktadır. Hukuki metinlere bakıldığında, ne AB ÇED Direktifinde ne Sınırtaşan ÇED Sözleşmesinde ne de NEPA'da ön-inceleme

⁶²¹ PETTS, "Public Participation and Environmental Impact Assessment", s. 146.

aşamasında katılıma ilişkin bir hüküm bulunmaktadır.⁶²²

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

AB ÇED Direktifinin 6. maddesine 2003/35 sayılı Direktif ile eklenen 4. fıkra hükmüne göre, “*ilgili kamuya, madde 2(2)’de gösterilen çevresel karar alma usullerine katılmak için iptidai ve etkili olanaklar tanınmalı ve, bu amaç için, yatırım onay başvurusu hakkındaki karar alınmadan önce yetkili otorite ya da otoritelere bütün düşünceler açıklandığı zaman düşünceleri ve yorumları beyan etme yetkisi verilmelidir.*” Buradan hareketle denilebilir ki, Direktif, ön-inceleme aşamasına katılımı, *iptidai (erken) ve etkili olanaklar tanınmalı* ifadesiyle mümkün kılmıştır. Demek ki, ilgili kamu, ön-inceleme aşamasına katılarak görüşlerini ifade edebilecektir. Ayrıca yetkili otoriteye/otoritelere yatırım onay başvurusu hakkındaki kararı almasından/almalarından önce, ilgili kamunun ileri sürdüğü düşünceleri ve yaptığı yorumları beyan etme yetkisi verilmesi, süreci şeffaf kılmaya yönelik olduğu kadar ilgili kamunun sürece dahil edilmesinin gerekliliğine de vurgu yapmaktadır. Bu dahil edilme gerekliliği önceki cümleyle birlikte okunduğunda, yorum yoluyla, katılımın mümkün olan en erken aşamada sağlanmasının amaçlandığı söylenebilir.

Sınıraşan ÇED Sözleşmesinde, ön-inceleme aşamasına katılımın 3. maddeye atıfla mümkün olabileceği doktrinde ileri sürülmüştür.⁶²³ Sözleşmenin 3. maddesinin 1. fıkrasında, “*EK I’de listelenmiş ve önemli bir sınıraşan olumsuz etkiye neden olması muhtemel bir önerilen faaliyet yüzünden, etkiye neden olan devlet, 5. madde ışığında yeterli ve etkili danışmalar (istişareler) sağlamak amacıyla, etkilenen taraf olduğu düşünülen her tarafa, mümkün olduğunca erken ve kendi kamusunu önerilen faaliyetten haberdar etmesinden daha geç olmayacak şekilde ihbarda bulunmalıdır*” hükmü yer almaktadır. Yine aynı maddenin 8. fıkrasına göre, “*ilgili taraflar,*

⁶²² TURGUT, Çevre Hukuku, s. 516.

⁶²³ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 517.

faaliyetten etkilenecek tarafın etkilenmesi olası bölgelerinde yaşayan kamuyu durumdan haberdar etmeli, konu hakkındaki yorum ve itirazların alınması için olanakları sağlamalı ve bu yorum ve itirazları faaliyette sorumlu otoriteye doğrudan ya da mümkünse faaliyetin gerçekleşeceği devlet aracılığıyla iletilmesini güvenceye almalıdır.”

Bu iki hükmü TURGUT şöyle yorumlamaktadır: “Yukarıda açıklanan hükümlerde katılımın hangi aşamada sağlanacağı konusunda açık ve net bir belirleme yoktur. Bu bağlamda *iki noktaya açıklık* getirilmesi gerekmektedir. *Birincisi*,[...]projenin yapılacağı ülke mevzuatında katılımın ön inceleme aşamasında yapılacağı belirtilmişse, etkilenecek ülkeye, en geç bu aşamada bildirim yapılması gerekir. Aksine, bu ülkenin mevzuatında halkın katılımı ÇEDnin daha sonraki aşamalarında düzenlenmişse, onun, ‘*mümkün olduğu kadar çabuk*’ ifadelerine dayanarak kendi halkından çok daha önce etkilenecek devlete duyuru yapmasını beklemek pek gerçekçi olmayacaktır. İkinci nokta genelde bildirim yapıldığı aşama hangisi ise halkın (etkilenecek ülkenin) o aşamaya katılmasının söz konusu olacaktır. Ancak bu, kesin bir durum olmayıp, uygulamada ilgili devletlerin tutumuna bağlı olarak değişebilir. Yani bildirim erken yapılmasına karşın ilgili yörenin halkının görüşleri daha sonraki bir aşamada alınabilir. Çünkü Sözleşmede (md. 4) ‘*nihai karar verilmeden önce makul bir süre*’ ifadesine yer verilmiştir.”⁶²⁴ Bu görüşte belirtilen birinci noktaya, bazı çekincelerle, katılmak mümkün görülmemektedir. Sözleşme metninde, *mümkün olduğunca erken* şeklinde bir ifadeye yer verilmesi, sözleşmenin, katılım olanağının olabildiğince erken bir aşamada tanınmasının yolunu açmak istemesi biçiminde yorumlanabilir. Dolayısıyla, katılım, iç hukukta, daha sonraki bir aşamada düzenlenmiş dahi olsa, sözleşme bu ifadeyle o düzenlemenin göz ardı edilmesi imkanını tanımış olmaktadır. Aksi halde, bu ifade hiçbir anlam taşımayacaktır. Kanımca, sözleşme, iç hukuktaki düzenlemelerin daha korumasız olabileceğini hatırd tutarak böyle bir düzenlemeye gitmiştir. Ayrıca yukarıda ileri sürülen görüşte gerekçe olarak kullanılan *pek gerçekçi olmayacaktır* şeklindeki ifadenin pozitif hukukta herhangi bir karşılığı bulunmamaktadır.

⁶²⁴ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 517-518.

Türkiye açısından konuya bakıldığında, ön-inceleme aşamasına katılımın ÇED Yönetmeliğinin 9. maddesi hükmüyle açıkça kabul edildiği söylenebilir. Zira ilgili madde, faaliyet sahibini, Komisyonun kapsam belirleme toplantısı düzenlemesinden önce, halkı bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak için halkın katılımı toplantısı düzenlemekle yükümlü kılmıştır. Görüldüğü gibi, ön-inceleme katılım, EK I'e tabi faaliyetler için uygun görülmüştür. Dolayısıyla, EK II'ye tabi faaliyetler kapsam dışında bırakılmıştır.

Kapsam belirleme aşamasına katılım ise, süreçte yetkili kılınan idari birimin ya faaliyete ilişkin gerekli duyuruyu yapmasından sonra toplantılar düzenlenmesiyle ya da anket gibi çeşitli katılım şekilleriyle sağlanmaktadır. Bu aşamalara katılıma, bazı ülkelerin düzenlemelerinde yer verilmektedir.⁶²⁵ Türkiyede bu aşamaya katılım yolu öngörülmemiştir.

ÇED raporunun hazırlanma aşamasına katılım, faaliyetten etkilenecek kişilerin ya da yöre halkının görüşlerinin alınması ve bu görüşlerin faaliyet sahibinin hazırlayacağı/hazırlatacağı rapora yansıtılmasıyla sağlanmaktadır. Bu aşamanın işlevi, faaliyetten etkilenmesi muhtemel kişilerin de beklentilerinin hesaba katılması, böylece faaliyetin çevresel etkilerinin beraber ortaya konulması yönünde uğraş verilmesidir. Bu aşamaya katılım, ülkelere genel olarak bakıldığında zayıf kalmaktadır. Bunun istisnası, ABD ve Kaliforniyadır.⁶²⁶

ÇED raporlarının incelenmesi aşamasına katılım, ÇED raporunun yetkili idari birime sunulmasından sonra gerekli duyurular yapılması neticesinde ilgili olanların görüşlerinin alınması şeklinde tezahür etmektedir. Bu aşamada görüşlerin, çeşitli ülkelerde, toplantı yoluyla ya da yazılı olarak sunulduğu görülür. Bu aşamanın önemi, nihai ÇED raporunun oluşmasına katkıda bulunmasıdır.

Sınır aşan ÇED Sözleşmesinde, katılımın, bu aşamada sağlandığı ifade edilmiştir.⁶²⁷ Türk ÇED Yönetmeliğinde bu aşamaya katılım olanağı tanınmıştır. Yönetmeliğin 11. maddesinin 2. fıkrasında, EK I'e tabi faaliyetler için Bakanlığa sunulan ÇED raporunu incelemek ve değerlendirmek üzere bir toplantının yapılacağından bahsedilmektedir. Maddenin 3. fıkrasında ise, bu toplantının

⁶²⁵ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 230-238.

⁶²⁶ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 238-239.

⁶²⁷ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 520.

duyurusunun Bakanlık ve Valilik tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. EK II'ye tabi faaliyetlerde katılım imkanı öngörülmemiştir.

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

Son aşama olan *izleme-denetleme aşamasında katılım ise*, tıpkı karar verilmesi aşamasına katılım gibi olanaklı değildir. Bu aşamada, genel katılıma ilişkin usuller ve denetim yolları kullanılmaktadır.

2. Katılım Şekilleri

ÇED sürecindeki aşamalarda çeşitli katılım şekilleri öngörülmüştür. Ancak bu katılım şekillerinden ikisi, daha ön plana çıkmaktadır. Bunlar, toplantı ve yazılı görüş bildirme şeklinde belirtilebilir. Aslında bunu sebebi açıktır; toplantı ve görüş bildirme, süreçte idari birimi en fazla etkileyecek olan, en fazla kazanım sağlayacak yöntemlerdir. Bunlardan başka, referandum, anket, seminer gibi diğer yöntemlerin bulunduğunu zikretmekte yarar var. Aşağıda bu iki yönteme birkaç paragrafta sınırlı kalarak yer verilecektir.

A) Toplantı

ÇED sürecindeki aşamalara katılım şekilleri içerisinde en çok tercih edileni, toplantıdır. "Toplantılar, en geniş şekilde, ABD'de uygulama alanı bulmuştur."⁶²⁹ Toplantı usulünde esas olarak, idari birimler ile ilgili olanlar karşı karşıya gelmekte ve görüşlerini, yorumlarını, itirazlarını, genelde, sözlü olarak ifade etmektedirler. Ayrıca toplantılarda idari birimlere sorular yöneltilerek, konuyla ilgili bazı noktalar tartışmaya açılmakta ve hatta bazen idari birimler köşeye sıkıştırılmaktadır.

Aynı zamanda, toplantılar, yurttaş ile idare arasında iletişim ortamını kuvvetlendirmektedir; çatışmaların, mürakerelerin ve uzlaşmanın hepsinin birarada olduğu bir iletişim kanalı açılmaktadır. Bu da demokratik bir idari pratiğe katkı sağlamaktadır. Fakat toplantıların bazı olumsuz getirileri de bulunmuyor değil. Sözelimi, idare toplantı vasıtasıyla yurttaşları kimi zaman yanlış yönlendirilmekte;

⁶²⁸ WOOD, Environmental Impact Assessment, s. 188.

⁶²⁹ Bu konu hakkında bkz. Nükhet Turgut, **Çevre ve Yurttaşlar**, Savaş Yay., Ankara 1993, s. 74-76.

toplantıları sadece göstermelik bir ritüele dönüştürebilmekte ve toplantıyı faaliyeti meşru kılacak bir zemin olarak kullanabilmektedir.

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

Türk ÇED Yönetmeliğinde, toplantıya katılacak olanlara ilişkin bir sınırlamaya gidilmemiş, sadece toplantının yeri hakkında bir düzenleme yapılmış; toplantının projeden en çok etkilenmesi beklenen yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği bir yerde yapılmasına özen gösterilmesi istenmiştir. Ayrıca toplantıda katılımcıların görüşlerinin yazılı olarak da sunulmasının istenebileceği hükme bağlanmıştır.

B) Yazılı Görüş Bildirme

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

Bundan başka, yazılı görüş bildirme, kararın alınmasından sonraya ilişkin olarak da bir avantaj sağlamaktadır. İdarenin aldığı karardan memnun olmayan ya da daha doğru bir deyişle bu kararı hukuka aykırı bulan bir kişi için ilgililerin bildirdikleri yazılı görüşler, mahkemede kullanılacak bir delil olarak işlev görecektir. Faaliyete ilişkin olarak yazılı görüşlerde yoğun bir karşı çıkışın olduğu ve idari birimin bunları göz ardı ettiği bir durumda, bu yazılı belgeler ispat hukuku açısından, sözlü olarak ifade edilen görüşleri ispatlamanın zorluğu karşısında, önemli bir delil teşkil edebilecektir.

§ 3- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDEKİ İŞLEVLERİ AÇISINDAN ÇEVRE HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ

I- Genel Açıklama

ÇED sürecini çevre hukukunun temel ilkeleriyle açıklamak, bir bakıma ÇED'in çevre hukukuyla olan bağına ortaya koymak demektir. İdare hukukuyla olan ilişkisinden ayrı olarak ÇED, çevre hukukunun zeminini oluşturan ilkelerle belirlendiğinde; bu hukuk dalının özelliklerini ne şekilde içerisinde barındırdığını, onlardan nasıl etkilendiğini ve fakat onları ne yönde şekillendirdiğini görmek için bir fırsat sağlar. Başka bir deyişle, ilkelerle ilişkisi ortaya konulduğunda ÇED, bize, çevre hukukunun özellikli bir aracı olduğunu ispatlamaktadır. Öyleyse ÇED'in çevre hukukunun temel ilkeleriyle ilişkisini belirlemek için, bu ilkelerin hangi süreçlerden geçerek şekillendiği ve böylece çevre hukukuna dahil olduğu tespit edilmelidir.

İlkelerin, diğer hukuk dallarına kıyasla, çevre hukuku alanında daha geniş bir yer işgal ettiği ifade edilmiştir.⁶³⁰ Bu yargının ispatı da, uluslararası çevre hukukuna şöyle bir göz atıldığında açıkça görülmektedir. Şöyle ki, Stockholm Bildirgesinden Rio Bildirgesine kadar bir çok metin, ilkeler üzerine inşa edilmiştir. Hatta bu metinlerde maddelerle gösterme yoluna gidilmemiş, ilkeler başlığı kullanılarak içerikleri düzenlenmiştir. Ayrıca ilkeler, bazı bölgesel antlaşmalarda yer almıştır. Örneğin AT Antlaşmasında çevre politikasına rehberlik yapan ilkeler açıkça sıralanmıştır. Açıkça söylenirse, çevre hukukunun bu ilkeleri, esnek hukuk (soft law) düzenlemelerinden bağlayıcı hukuk metinlere kadar birçok farklı düzenlemede beyan edilmiştir. Hal böyle olunca, ilkeleri yeknesak bir anlayışla değerlendirmek zorlaşmıştır. Bu sebeple, “etik ve politik yaratım gibi hukuk bilimi ile hukuk dışı alanlar arasında özel bir bağ oluşturduğu”⁶³¹ söylenen ilkeleri tanımanın kolay olmadığına dem vurulmuştur. Dolayısıyla pozitif hukukta ilkelerin ne anlama geldikleri, hukuken ne ölçüde bağlayıcı olduklarını belirlemek önemli olduğu kadar, sorunun çözümü için elzemdir de.⁶³² İşte bundan ötürü pozitif hukukun *ilkelerden* ne

⁶³⁰ De SADELEER, Environmental Principle, s.1.

⁶³¹ De SADELEER, Environmental Principle, s. 2.

⁶³² Özellikle uluslararası çevre hukukunda kullanılan ilkelerin tam anlamıyla normatif statüde olmadıkları ifade edilmektedir. Bu ilkeler, yorumlayıcı standartlara ya da ancak emel şeklindeki

anladığını açıklanmalıdır.

İlke,⁶³³ sözlük anlamıyla, *başka şeylerin kendisinden türediği ilk madde, öge, unsur* şeklinde tanımlanabilir. Bundan başka, “aynı zamanda ‘kendilerinde birçok hukuk kuralının yaratıldığı çeşitli inanç, görüş ve düşünceleri ortaya koyan felsefi, siyasi ve iktisadi bir kavram’ olarak da tanımlanabilen ‘ilke’ sözcüğü hukuk kurallarının ve giderek ‘Hukuk’un oluşmasını sağlayan; bu içeriği itibarıyla da ‘yasama işlevi’ açısından ilk elden maddi bir esin kaynağı oluşturan ‘bir maymuncuk’ tur.”⁶³⁴ Jean Boulanger, ilke kavramını iki farklı açıdan ele almakta; bir açıdan, ilke kavramıyla, pozitif hukukun temel niteliklerinin irdelenmesi amacının güdüldüğünü ve böylelikle hukuk kurallarına yapılacak olan referansın basitleştirilmesi olanağının doğduğunu, diğer yandan da bunların yargıçların içtihadı kural haline dönüştürdükleri felsefi, siyasi ve iktisadi düşünce ve inanç açıklayıcı nitelikteki kavramlar olduklarını belirtmektedir.⁶³⁵ BOULANGER’in bu yaklaşımı, kamu hukuku menşelidir. Başka bir deyişle, BOULANGER’in ilkeler ile kastettiği şeyi, *pozitif hukukta henüz varlık kazanmamakla birlikte, pozitif hukukun yaratımına yön gösterici nitelikteki hukuk öncüleri* şeklinde ifade edebiliriz. Ancak LETOUNEUR, özel hukukta bunun farklı olduğundan bahisle, özel hukuk alanında kanunların açıkça koyduğu veya zımnen ortaya koyduğu hukuk ilkeleri ile bu ilkeler sonucunda oluşan yazılı hukuk kurallarının bir bütün halinde uygulandığını belirtmekte, nihayetinde özel hukukta ilkelerin kanun tarafından yaratıldığını vurgulamaktadır.⁶³⁶

normlara rehberlik işlevi görmektedirler. Bkz. Lluís Paradell-Trius, “Principles of International Environmental Law: an Overview”, **9 (2) RECIEL**, 2000, s. 93.

⁶³³ İlkeler, normların ayrı bir türü olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, ilkeler, hem hukukun hem de etik’in, her ikisinin de normatif düzenler olmalarından dolayı ilişkili olmaktadır. Normlar, kurallar ve ilkelerden oluşmaktadır; çünkü, her ikisi de belirli durumlarda yapılması gerekenleri belirlemektedirler. Dolayısıyla kurallar gibi ilkeler de emir, yasak ve izin açıklamaları kullanarak ortaya konulmaktadır. Bkz. Gülriş Uygur, **Hukuk, Etik ve İlkeler**, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara 2006, s.10-11.

⁶³⁴ **ERKUT**, Hukuka Uygunluk Bloku, s.17.

⁶³⁵ Jean Boulanger, “Les Principes généraux du droit et le droit positif”, in. **Mel. Georges Ripert**, Paris, 1950, s.54-55’den aktaran **ERKUT**, Hukuka Uygunluk Bloku, s. 18: “Yazar, (ilk) anlamı ile ‘ilke’ sözcüğü ve pozitif hukuk düzeni arasında tartışmasız bir bağ olduğunu ortaya koymakta, ancak bu ‘bağ’ dolayısıyla genel hukuk ilkelerinin pozitif hukuk kuralları ile aynı nitelikte olduğunun söylenemeyeceğini ve yine bu bakımdan genel hukuk ilkelerinin ‘temel direktifler’, hukuk kurallarının ise bu direktiflerin uygulanması olduğu yolundaki saptamanın da bu konudaki sorunun çözümü açısından yetersiz kaldığını ileri sürmektedir.”

⁶³⁶ M. Letouneur, “Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d’Etat”, **EDCE**, 1951, s. 20’den aktaran **ERKUT**, Hukuka Uygunluk Bloku, s. 18.

Bu noktada ilke kavramının ikili bir ayrıma tabi tutulabilir: *genel hukuk ilkeleri* ile *hukukun genel ilkeleri*. *Genel hukuk ilkeleri*, hukuk öncüsü bir karaktere sahip, pozitif hukuk düzeni öncesinde zaten var olan ilkeler bütünüdür. Oysa *hukukun genel ilkeleri*,⁶³⁷ yasal değer taşıyan ve yazılı olmayan hukuk kurallarıdır ki,⁶³⁸ bunların geleneksel kamu hukukunun bir parçası olarak değerlendirmek doğru değildir. Çünkü bu kurallar yurttaşın kişisel hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla hakkaniyet gerekçesiyle idare yargıcı tarafından oluşturulmuştur.⁶³⁹

Hukukun genel ilkeleri, bir normun veya birkaç normun içerisinden yargıçların yorumları yoluyla çıkarılabileceği gibi; ayrıca, hukuki bir kurumun ruhundan; kurumun ya da ilişkinin niteliğinden, özünden, sosyo-ekonomik işlevinden; insanlığın ortak ideallerinden ve son olarak toplumsal olarak kabul gören ahlaki ilkelerden de doğabileceği ifade edilmiştir.⁶⁴⁰ Her ne şekilde doğarlarsa doğmuş olsunlar, hukukun genel ilkeleri açısından önemli olan şey, onların ne şekilde tanımlandığıdır. İlkeleri tanımlama çabalarından birisi, onların özelliklerinden hareket ederek belirlemek olmuştur.⁶⁴¹ Diğer bir tanımlama uğraşı, hukukun genel ilkelerini tabii hukuk ilkeleri olarak anlama eğilimi göstermiştir.⁶⁴² GÖZLER'in tanımlamasında ise, hukukun genel ilkeleri, “içerikleri itibariyle çok önemli görülen ve bir metne dayanmayan, ancak zaman zaman yargı kararlarında geçerli ilkeler”⁶⁴³ şeklinde açıklanmaktadır.

Öyleyse tam da bu bağlamda, çevre hukukunun temel ilkelerinin⁶⁴⁴ nerede yer

⁶³⁷ Yukarıda, ilkelerin normların bir türü olduğuna değinilmişti. Ancak ilkelerin teknik anlamda norm sayılamayacağına yönelik bazı itirazların bulunduğunu söylemek gerekmektedir. Bu itirazların odağında da, hukukun genel ilkeleri olduğu ifade edilmiştir. Bkz. UYGUR, Hukuk, Etik ve İlkeler, s. 11. Bu yöndeki görüşlerin temelinde yatan düşünceyi, hukukun genel ilkelerinin, yasama politikasına ilişkin ideal yönlendirmeler olarak kabul edilmelerinde ve bu ilkelerin kaynaklarının belirsiz olmasında aramak gerekir. Söz konusu tartışmalar için bkz. KEYMAN, Hukuka Giriş, s. 97-98.

⁶³⁸ Bu noktada pozitivistlerin karşı çıkışlarına değinmek gerekir. Pozitivist kuram, tutarlılık ve tamlık iddialar yüzünden, yazılı hukuk sisteminin boşluk içermeyeceğini ve çelişkilere de sahip bulunmadığını iddia etmektedir. Dolayısıyla, onlara göre, hukukun boşluklarını giderecek ya da çelişkilerini bertaraf edecek kurallara gerek yoktur. Modern/neo pozitivistlere göre ise, boşluk ve/veya çelişkiler görünüştedir. Bkz. KEYMAN, Hukuka Giriş, s. 100.

⁶³⁹ KEYMAN, Hukuka Giriş, s. 100.

⁶⁴⁰ KEYMAN, Hukuka Giriş, s. 100.

⁶⁴¹ Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Hukukun Genel İlkeleri ve Anayasa Yargısı (Özgürlükler Hukuku Açısından Bir Yaklaşım)”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 8, 1991, s. 291 vd.

⁶⁴² UYGUR, Hukuk, Etik ve İlkeler, s. 40.

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

⁶⁴⁴ Hukukun genel ilkeleri açısından her bir hukuk alanına özgü olan ilkeler sınıflandırılması

aldığı sorusu sorulabilir.⁶⁴⁵ Zira bu ilkeler, hem yazılı hukuk kurallarında bulunmakta, hem de açık bir hukuki düzenleme bulunmayan bazı ülkelerde yargı kararlarında kullanılmaktadır.⁶⁴⁶ Şu halde çevre hukuku ilkeleri iki farklı açıdan değerlendirilebilir.

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

Diğer açıdan bu ilkeler, pozitif metinlerde yer almıyor olsalar da—örneğin ulusal yahut uluslararası hukukta açıkça veya zımnem düzenlenmese bile—hukukun genel ilkelerinin çevre hukuku alanında özgülenmiş biçimleri olarak değerlendirilip, idare yargıcı tarafından somut olaylara uygulanabilecektir. Ancak bu noktada, yargıcın hukuki sorunu çözerken alacağı tavır önem arz edecektir. Yargıcın, pozitivist veya natüralist tavrı soruna bakışını da ortaya koyacaktır.⁶⁴⁷ Böylece, çevre hukuku ilkeleri hukuk düzeninde uygulama alanı bulacak ya da bulmayacaktır. Şu açıktır ki, pozitif bir düzenleme olarak yer almadıklarında bu ilkeler, hukukun genel ilkelerinin çevre hukuk alanına özgülenmiş biçimleri olarak idari yargıç tarafından tespit edilebilecek, ancak genel hukuk ilkeleri olarak değerlendirilmeyeceklerdir. Zira, çevre hukukunun temel ilkeleri pozitif hukuk düzeni öncesinde var olan ilkelerden

yapılabilir. Dolayısıyla çevre hukuku alanına özgü ilkelerden bahsedilebilir.

⁶⁴⁵ Çevre hukuku ilkelerinin hukuki statüsü belirsiz ve münakaşalıdır. Bunun bir sebebi, söz konusu ilkelerin açık yapılı ve genel karakterli çok fazla kısmının ve bölümünün olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ifade için bkz. **TRUIS**, “Principles of International Environmental Law: an Overview”, s. 95.

⁶⁴⁶ LATOURNERIE, hukukun genel ilkelerini sınıflandırırken, onları tezahür ettikleri kaynağı esas almaktadır. Ona göre, üçlü bir sınıflandırmayla, ilkeler, anayasa ve anayasa öncesi bildirgelerde yer alan ilkeler, kanunlar ve düzenleyici işlemlerde yer alan ilkeler ve de hukuk dışında yer alan ilkeler şeklinde sınıflandırılabilir. Bkz. Roger Latournerie, **Conseil D’etat’ının Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme**, Çev. Yıldızhan Yayla, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., İstanbul 1982, s. 40. Anayasa ile ilgili olan ilkelerin mutlaka anayasa metnine dayanması gerekmektedir. Bu ilkelerinde yargıç tarafından keşfedilebileceği ifade edilmiş, bunun gerekçesi hukuki ilkelerin belirlenmiş standartlar olmamına dayandırılmıştır. Bkz. **UYGUR**, Hukuk, Etik ve İlkeler, s. 46. Bu bakış açısını çevre hukukunun ilkeleri içinde kullanabiliriz.

⁶⁴⁷ “Pozitivist tavır, bir uyuşmazlığın çözümünde uygulanacak hukuk kuralının sadece yazılı metinler ile bu konudaki içtihatlar çerçevesinde saptanacağı esasını kabul ederken; natüralist tavır, doğal hukuk anlayışını ham veri olarak değerlendirmekte ve yazılı metinlerde veya jürisprüdansta yer almasa da doğal haklar ve özgürlüklerin hukuk düzenince tanınması gerektiği esasını benimsemektedir.” Bkz. Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi (Bir Çalışma Taslağı)**, İstanbul 1989, s.136-137.

değildir.

Çevre hukuku, büyük bir bina olarak tahayyül edildiğinde, söz konusu ilkelerin bu binayı ayakta tutan üç temel kolon olduğu yönünde bir belirleme yapılabilir.⁶⁴⁸ ÇED açısından da aynı değerlendirme geçerlidir. Yani ÇED önleme, ihtiyat ve kirleten öder ilkeleri üzerinden yükselmiştir.

KÖİ, Öİ ve İİ, her üç ilke de, çevresel riske üç farklı yaklaşım sergilemektedir. Dolayısıyla bu ilkelerin her biri, kendi tarihsel ve sosyolojik perspektifi ve değerler sistemi ile farklı düşünce modelleri sunmaktadır.⁶⁴⁹ Toparlanacak olunursa, ÇED ile temel ilkeler arasındaki bağ, ÇED'in işlevini ve etkinliğini kurmakta, böylece ÇED'i diğer teknik araçlardan farklı kılmaktadır. Böyle bir iddia aşağıda ispatlanmaya çalışılacaktır. Ancak ondan önce bu üç ilkenin hangi modeller içerisinde değinildiğini göstermeye çalışacağım.

Çevre politikası, sanayileşmenin doğayı zengin bir kaynak rezervi ve sömürülecek bir üretim aracı şeklinde görmesine bir tepki olarak gelişmiştir. Bu tepkinin yoğunlaşmasına bir dizi çevresel katastrofa (büyük felakete) sebep olmuştur. Bazı yazarlara göre,⁶⁵⁰ bu katastrof ortaya çıkmadan önce de bir takım müdahaleler vardır. Bu müdahaleleri, bir genellemeye, üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar, *tedavi edici model* (the curative model), *önleyici model* (the preventive model) ve *avans verici model* (the anticipatory model) şeklinde belirtilebilir.⁶⁵¹

⁶⁴⁸ Çevre hukukunun gelişimi, çevresel bozulmaya karşı artan bir ilgiyle ve bu bozulmanın insanın bekasına yönelik gerçek ve potansiyel tehditlerle birbiri ardına tekabül edilmesi sonucu, hukukun genel ilkelerinin temelini teşkil eden pratik uygulamayı yansıtır. Bkz. **SUSKIN et. al.**, Sourcebook on Environmental Law, s.45. Özellikle belirtmek gerekir ki, uluslararası çevre hukuku, çevre hukukunun ilkeler üzerinden işleyen bir alt dalıdır. Açık, maddi yükümlülükler getirmemekle birlikte, bu ilkelerin bazılarının uluslararası örf-adet hukuku kuralları tarafından oluşturulmuş, diğer bazılarının da gelişmekte olan ilkeler oldukları ifade edilmektedir. Ayrıca bu ilkeler hakkında, uluslararası sürdürülebilir kalkınma hukukunun ortaya çıkışında, ikincil ama önemli bir rol oynayabilecekleri şeklinde bazı yorumlar da yapılmaktadır. Bkz. **TRUIS**, “Principles of International Environmental Law: an Overview”, s. 93. Uluslararası çevre hukukunun ve uluslararası sürdürülebilir kalkınma hukukunun oluşumunda ve gelişiminde önemli bir rol oynadıkları ifade edilen bu ilkeler, bir çok uluslararası metinde de yer almaktadır. Örneğin, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin 3. maddesinin 3. bendinde, ihtiyat ilkesine, ihtiyatı tedbirler ibaresiyle yer verilmiştir.

⁶⁴⁹ **De SADELEER**, Environmenal Principles, s. 8. **SUSKIN et. al.**, ilkeleri üç kategori içerisinde değerlendirmektedir: “Sosyo-ekonomik kalkınma ihtiyacı ile çevresel kontrol arasındaki ilişkiyle ilgili olanlar; muhtemel kirliliği azaltmak ya da önlemekle ilgili olanlar; kirlilik vuku bulduğu zaman sorumluluğu tahsis etmekle ilgili olanlar.” Bkz. Sourcebook on Environmental Law, s. 45.

⁶⁵⁰ **De SADELEER**, Environmenal Principles, s. 15.

⁶⁵¹ **De SADELEER**, Environmenal Principles., s. 15 vd. **KELEŞ/HAMAMCI**, bu politikaları iki başlık altında incelemekte, benim avans verici model (the anticipatory model) dediğim modeli

Tedavi edici model,⁶⁵² doğayı tükenmez bir kaynak rezervi olarak gören anlayışa karşı çıkar. Çünkü doğal kaynaklar kıttır ve bu sebeple müdahale edilmezse artık iyileşemeyecek bir hale gelecektir. Başka bir deyişle, doğanın yaralarını sarmak için, ona yardım etmek gerekmektedir. İşte bu yüzden, model, zararın tazmin edilmesini, bozulan çevrenin restore edilmesini, kirliliğin temizlenmesini sağlayacak tedbirlerin kullanılmasını önermektedir. Ancak bu modelin en büyük zaafı, her şeyin zararının ödenebileceği, temizlenebileceği, restore edilebileceği varsayımına dayanmasından kaynaklanmaktadır. Zira doğa üzerinde geri döndürülemez zararların ortaya çıkabileceği gerçeği, model tarafından dikkate alınmamıştır.⁶⁵³ Modelin özelliği, tazmin vb. kavramların bireyleri esas alarak kabul edilmiş olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, söz konusu model, mali yükümlülük (liability) ilkesi merkezidir; yani, zarardan sorumlu taraf onun masraflarına bireysel olarak katlanmak durumundadır. Kısaca, zarara sebebiyet veren bu zararının maliyetlerine katlanacaktır. Görüleceği üzere, yükümlülük açıkça KÖİ ile bağlantılıdır. KÖİ, tazminin iktisadi koşullarını yaratmaktadır ki, aynı zamanda ifa etmeyen kirletenlerin neden oldukları zararları ikame etmeleri için kamu otoritelerine mali kaynaklar elde etmeleri için fırsat da vermektedir. Bu model, sosyal maliyetleri hesaba katmadığı; kamu otoritelerinin çevresel kirliliğin kendine has özellikleri nedeniyle çoğu kez kirletenlerin teşhis edemediği; bireyleri esas aldığı için tazmin gücünün sınırlı olduğu; faillerin bulunamadığı durumlarda mağdurun çevre olduğu; bu politikayı uygulayacak hukuki araçların muğlak bir karakterde olduğu şeklinde bir dizi eleştiriye maruz kalmıştır.⁶⁵⁴ Dolayısıyla bu modeli tamamlayacak bir başka modele ihtiyaç duyulmuştur; bu da, önleyici modeldir.

Önleyici model, temel olarak, zararın geri dönülemez olduğu durumlar esas alınarak inşa edilmiştir. Önleyici modelin özünü, “çevreye henüz zarar verilmeden, iş işten geçmeden, gelecekteki olası gelişmeler hesaba katılarak, doğal ve insan elinden

önleyici politikalar içerisinde göstermektedirler. Yazarlar, yöntem açısından çevre politikalarını onarımcı ve önleyici politikalar şeklinde ikili bir ayırma tabi tutmaktadırlar. Bkz. Ruşen Keleş/Can Hamamcı, **Çevre Politikaları**, İmge Yay., Ankara 2005, s. 333-336.

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

⁶⁵³ Aksi görüş için bkz. **KELEŞ/HAMAMCI**, *Çevre Politikaları*, s. 333 : “Bunlar [tedavi edici politikalar], çevre üzerindeki zararlı sonuçlar ortaya çıktıktan, verilebilecek zararlar verildikten ve çoğu kez de dönülemeyecek noktalara varıldığında, bu etkilerin giderilmesini amaçlayan politikalar.”

⁶⁵⁴ **De SADELEER**, *Environmental Principles*, s. 16.

çıkmiş çevrenin ve canlı yaşamın zarar görmesini önlemek oluşturur.”⁶⁵⁵ Model/politika, iyi niyet (good sense) gibi bir kavramdan hareketle, sorunların öncelikle vuku bulmadan önlenmesini ve velev ki vuku bulmuş olmaları halinde yayılmalarının önlenmesi gerekliliğini dayatmaktadır. Önleyici model, “belirli bir zarar derecesine izin verirken, aynı zamanda riski [de] azaltmakta etkili olacağı yönünde başka bir iddiada daha bulunmaktadır.”⁶⁵⁶ Ancak şunu belirtmekte yarar vardır ki, önleyici model riskleri azaltmak için bilime ve bilimsel uzmanlığa yaslanmaktadır. Bilimin bazı öngörülebilir zarar düzeylerini belirleyebileceğine duyulan bir inanç vardır. Lakin bu riskin bilindiği durumlarda önleyici tedbirlerin alınabileceğini ifade etmektedir. O zaman riskin bilinmediği bir durumda, bu tedbirler uygulanmayacaktır. Açıkçası, önleyici modelin bilime olan inancı tabiri caizse, kör bir inançtır; bu yüzden, çevresel bozulmayı önlemekte yetersiz kalmaktadır. Tüm bu söylenenler önleme ilkesi için de geçerlidir. Dolayısıyla bir başka model ve ilkeye ihtiyaç vardır; o da, avans verici model ve ihtiyat ilkesidir.

Avans verici model, bir büyü bozumu olarak da değerlendirilebilir. Artık her soruna çözüm bulmaya yeltenen bilimsel anlayışın o büyüdü dünyası bozulmuştur. Çağcıl bilim, kesin çözümler getirmekten ziyade çözdüğünden daha fazlasını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, “düşündüğümüz korkuların üstesinden, garantili mekanizmalarla kombine edilmiş önleyici bir yaklaşımın benimsenmesiyle gelebilirdik. Tehdit artık yerel değil, küreseldi; bireysel değil kolektifti ve kaçınılmazdı. İnsanlık tarihi doğa tarihini bozmuştu; şimdi doğa tarihi—katastrof’un eliyle yeniden yazılmıştı—sırasıyla insanlık tarihini değiştirecekti. Çağcıl dünya risk çağını keşfediyordu.”⁶⁵⁷ İşte bu düşünce, yeni bir çevresel politika modelinin ve çevre hukuku ilkesinin ortaya çıkışını bildirmektedir. Bilim kesin verileri ortaya koyamasa bile, muhtemel bir riskin varlığı halinde artık müdahale edilebilecek bir imkanın var olduğu kabul edilmektedir. Böyle bir politikayı sağlayacak hukuki ilke İhtiyat İlkesi iken, hukuki araç ÇED’dir.

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

⁶⁵⁵ KELEŞ/HAMAMCI, Çevre Politikaları, s. 334.

⁶⁵⁶ De SADELEER, Environmenal Principles, s.17.

⁶⁵⁷ De SADELEER, Environmenal Principles, s.18.

II- Önleme İlkesi

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

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

⁶⁵⁸ SUSKIN et al., Sourcebook on Environmental Law, s. 49.

⁶⁵⁹ BUDAK, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, s. 39.

⁶⁶⁰ O.Brouwer/Y.Comtis/M.Von Empel/D. Kirkpatrick/D. Larouche, **Environmental and Europe (European Union Environmental Law and Policy and Its Impact an Industry)**, Stibble Simont Monahan Duhot (ed.), Kluwer Pub., The Netherland 1994, s.31.

⁶⁶¹ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 205; SANDS, Principles of International Environmental Law, s. 247.

⁶⁶² Günther Handl, "Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law", **Environmental Protection and International Law**, W. Lang/H. Neuhold/K. Zemanek (eds.), Reprinted, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff Pub., UK 1993, s. 75; Johan G. Lammers, "International and European Community Law Aspect of Pollution of International Watercourses", **Environmental Protection and International Law**, W. Lang/H. Neuhold/K. Zemanek (eds.), Reprinted, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff Pub., UK 1993, s. 117 vd.; SANDS, Principles of International Environmental Law, s. 247.

⁶⁶³ Bu arada, Stockholm Bildirgesinin 21. ilkesi ile Rio Bildirgesinin 2. ilkesinde yer alan önleyicilik düşüncesiyle önleme ilkesinin farklı olduğunu söylemek gerekir. Bu ilkeler, gerçekte, devletlerin kontrolleri altında bulunan doğal kaynaklar üzerindeki egemenlik haklarına dayanarak zarar vermeme sorumluluklarını düzenlemektedirler. Oysa önleme ilke, bu ilkelerdeki düzenlemeden iki şekilde ayrılır. Söyle ki, ilk olarak, önleme ilkesi, haddi zatında bir hedef olarak çevresel zararı azaltmak için çaba sarfederken, 21. ve 2. ilkeler ise egemenlik üzerinden temellenmiştir. İkinci olarak ise, 21. ve 2. ilkelerin birincil amacı, doğal kaynakların yönetimi üzerindeki hakların kötüye kullanımını önlemektir. Önleme ilkesi, kapsam olarak daha geniş görünür; kirlilik ve çevresel bozulma öngörülmedir. Bkz. **De SADELEER**, Environmental Principles, s. 64; **SANDS**, Principles of

antlaşmalarda ilkeye yer verildiği görülecektir.

Önleme ilkesi, aslında, gerekli özeni gösterme yükümlülüğü şeklinde ifade edilebilecek genel hukuk ilkesinin çevre ve doğal kaynaklar alanında görülen dışsal bir ögesidir. Başka bir ifadeyle, önleme ilkesi, yükümlülüğün esasının genişletilmesine hizmet eden bir ilke şeklinde değerlendirilebilir. Önleyici niteliği arttırılmış yükümlülükler, devletlerin hukuka aykırı bir fiilden sorumlu olmalarını daha da kolaylaştıracaktır. Bu noktada ÇED, devletlerin özen yükümlülüklerine uyup uymadıklarını belirlemekte bir usul olarak işe yarayabilir. Bu özen yükümlülüğüne uygun davranmayan bir devlet, yani diğer bir devletin sınırları içerisinde zararlı bir faaliyetinin çevresel etkilerini değerlendirmekte hata yapan bir devlet, zararı önlemek için mümkün olan bütün tedbirleri aldığını kanıtlamak zorunda kalacaktır.⁶⁶⁴ İşte ÇED, önleme ilkesini bu şekilde uygulamaya aktaran bir işlev görmüş olacaktır.⁶⁶⁵ Ancak önleme ilkesinin hayata geçirilmesi için, bilimsel olarak belirlenmiş bir tehlikenin varlığı gerekir. Tehlike bilimsel olgularca ispatlanmamış ise, önleme ilkesi hayata geçirilemez.⁶⁶⁶

International Environmental Law, s. 246. TRIUS önleyicilik düşüncesiyle önleme ilkesini birbirine karıştırmış görünmektedir. Bkz. TRIUS, "Principles of International Environmental Law: an Overview", s. 97-98.

⁶⁶⁴ De SADELEER, Environmental Principles, s. 64.

⁶⁶⁵ Kramer'e göre, AB düzeyinde çevre alanında birçok direktifin ve özellikle de ÇED Direktifinin çıkarılmasının nedeni açıkça önleme ilkesini uygulamaya koymaktır. Bkz. Ludwig Kramer, "The Genesis of EC Environmental Principles", Research Papers in Law, **European Legal Studies**, 2003, s. 9.

⁶⁶⁶ Böyle bir ispatlanmamış bilimsel belirliliğin olmadığı hallerde ise, devreye İhtiyat İlkesi girecektir. İİ, aşağıda incelenecektir.

III- İhtiyat İlkesi

İhtiyat ilkesinin⁶⁶⁷ özü, bilimsel belirsizlik olgusunun çevreyi korumak için girişimlerde bulunmamanın bir gerekçesi olarak, artık, kullanılamamasıdır.⁶⁶⁸ Bilimsel belirsizlik durumunda,⁶⁶⁹ ihtiyat ilkesini uygulama yollarından yararlanılarak çevrenin korunması yönünde bir karar alınabilecektir.⁶⁷⁰ ÇED sürecinde riskli durumlar bilimsel olarak kanıtlanmamış olsalar da, ihtiyat ilkesi uygulamaya konularak belirsizlik olgusunun yarattığı çevreye yönelik olumsuzluk bertaraf edilebilecektir.⁶⁷¹ İİ'nin uluslararası çevre hukuku ve politikasında zaman içerisinde gelişimiyle birlikte, ilkeyi hayata geçirecek bazı tedbirler benimsenmiştir. Özellikle ÇED usulü, bu tedbirlerden en önemlisidir.

İİ, çeşitli hukuk metinlerinde yer almıştır. Söz konusu hukuk metinlerinin İİ'ni ne şekilde düzenlediğini incelemeyi önce, kökenlerini, ortaya çıkışını ve anlamını inceleyelim. Ve tüm bunların ışığında İİ'ni açıklayıcı bir tanımını yapmaya çalışalım.

İİ'nin mekansal kökeni, Almanyadır. Özellikle 1970'li yıllarda, ilke henüz çevre alanında kullanılmadan çok önceleri, 1930'lu yıllarda, ilkenin başka alanlarda uygulamaya geçirildiği bazı yazarlar tarafından ifade edilmektedir.⁶⁷² TURGUT'tan

⁶⁶⁷ Resmi belgelerde ve ilgili literatürde ihtiyat kelimesi bazen ilke bazen de yaklaşım kelimeleriyle birlikte kullanılmaktadır. Sözelimi, bazı metinlerde ihtiyat ilkesinden bahsedilirken diğer bazılarında ihtiyati yaklaşım terimi kullanılmaktadır. HEY, ilke ile yaklaşımın arasında bazı farklar bulunduğunu ifade etmektedir. Ona göre, ilke, faaliyetin kaynağı veya faaliyete rehber olarak açıkça söylenmiş ya da benimsenmiş genel bir kanun ya da kural anlamına gelmektedir. Demek ki, o halde ilke, uluslararası çevre politikasının gelişiminde bir rehber olarak benimsenen genel bir kuraldır. Yaklaşım ise, bir şeyi, özellikle de bir sorunu ele almak ya da düşünmek şeklindedir. Bu da, çevresel sorunları elde tutma ya da düşünme şekli anlamına gelmektedir. Bkz. Ellen Hey, "The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution", **4 Geo. Int'l. Env'tl. L. Rev.**, 1992, s. 303.

⁶⁶⁸ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 382. Ayrıca bkz. Nükhet Turgut, "İhtiyat İlkesi", **AÜHFD**, Cilt: 45 , Sayı: 1-4, 1996, s. 76.

⁶⁶⁹ "İhtiyat ilkesinin ortaya çıkışının hareket noktası ya da düşünsel temeli, toplumsal yaşamın çeşitli sorunları karşısında, bilimin, hukukçularla politikacıların kendisinden bekledikleri belirgin veri ve sonuçları ortaya koymakta çaresiz kalışı, yani 'bilimsel belirsizlik (scientific uncertainty) olgusudur.'" Bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 342.

⁶⁷⁰ "İİ, bilimsel belirsizlik ilgili durumlara ilişkin olarak yorumlanmaktadır." Bkz. **KRAMER**, "The Genesis of EC Environmental Law", s. 10.

⁶⁷¹ Bkz. **HEY**, "The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution", s. 305.

⁶⁷² Timothy O'Riordan/James Cameron, "The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle", **Interpreting the Precautionary Principle**, T. O'Riordan/J. Cameron (eds.), Earthscan Pub., 1994, s. 16-17; Andrew Jordan/Timothy O'Riordan, "The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics", **The Wingspread Conference on**

uzun bir alıntıyla aktarılacak olunursa, “[i]htiyat (*vorsorge*) kavramıyla işlenen ana temada, o günlerin özlemi olan, birey-devlet- ekonomi arasında yapıcı bir ortaklık şeklinde daha iyi bir yönetimin sağlanması uğruna, devletin yaşama müdahalesinin varlığı onaylanmış, böylece kavram ideolojik yönden serbest piyasa modeliyle çelişkiye düşmüştür. *İşte bu ana temayı içeren ihtiyat kavramı 1970lerde yönetimde olan ve daha adil bir toplum yaratma amacının bir parçası olarak çevre politikasını geliştirmeye kararlı olan sosyal demokratlara çekici gelmiştir. Ve bu dönemden itibaren ilk başta hava kirliliğiyle ilgili mevzuattın hazırlanış çalışmaları olmak üzere çeşitli yazışma, tartışma ve girişimde bu kavram önem kazanmıştır. Özellikle asit yağmurları yüzünden Almanya’nın çok önemli orman varlığının tehlikeyle karşı karşıya kaldığının belirginlik kazandığı ve yeşillerin de oy oranını yükselttiği 1980lerde, tehlikenin büyüklüğü ölçüsünde ihtiyata da gereksinim duyulması gerçeği açıkça kendini göstermiştir. Sonuçta ihtiyat ilkesi sürdürülebilir kalkınma anlayışının gerçekleşmesini destekleyen bir ilke olmasının yanı sıra çevrenin korunmasında sıkı önlemlerin alınmasını teyit eden bir ilke olarak resmen kabul görmüştür.*”⁶⁷³

Açıkça ifade edilecek olunursa; İİ, düzenleme yapmak yetkisi ile donatılmış otoriteler ile karar- alma yetkisine sahip birimlerin, zarar riskine ait bilimsel bilgi ve belgelerin belirlenemediği durumlarda bile, eğer çevresel zararı öngörüyorlar ise harekete geçmelerini sağlayan bir ilkedir.⁶⁷⁴ Dolayısıyla ihtiyat ilkesi, geleneksel hukukun temeli olan, ancak bilinebilir bir durumda harekete geçme yaklaşımını reddetmekte, çevreye yönelik şüpheli bir durumun varlığını harekete geçmek için yeterli saymaktadır. Diğer bir deyişle, ilke, kirletenin/kirletenlerin mevcut bir kirliliği yarattığının ispatlanamadığı durumlarda dahi, çevrenin korunması için bazı olanaklar sağlamaktadır.⁶⁷⁵

‘Implementing the Precautionary Principle’, 23-25 January 1998.

⁶⁷³ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 348-349. Kavramın kökenleri hakkında bkz. Mags D. Adams, “The Precautionary Principle and The Rhetoric Behind It”, **5 (4) Journal of Risk Research**, 2002, s. 301; Sonja Boehmer-Christiansen, “The Precautionary Principle in Germany-enabling Government”, **Interpreting the Precautionary Principle**, T. O’Riordan/J. Cameron (eds.), Earthscan Pub., London 1994, s. 31, 36. Sürdürülebilir Kalkınma ile İİ arasındaki ilişki için bkz. Gregory D. Fullem, “The Precautionary Principle: Environmental Protection in the Face of Scientific Uncertainty”, **31(2) Willamette Law Review**, 1995, s. 496-497.

⁶⁷⁴ **FULLEM**, “The Precautionary Principle: Environmental Protection in the Face of Scientific Uncertainty”, s. 497-498.

⁶⁷⁵ Örneğin İİ, ispat külfetini tersine çevirmiş bulunmaktadır. Geleneksel hukuk alanlarında, herhangi bir iddiada bulunan kişi, söz konusu iddiasını ispat etmekle mükellef kılınmıştır. Oysa İİ, bu yükü

Ayrıca ihtiyat ilkesi, çevrenin özümleme kapasitesini esas alınarak oluşturulan *çevre politikalarını* ve bilimin verileri kabul edilerek belirlenmiş *politik bir tavır* reddetmektedir. Çünkü bu politikalar, bilimsel verilerin bulgularıyla sınırlandırılmış bir yaklaşımla çevresel korumayı gerçekleştirmeye çalışmaktadır.⁶⁷⁶ İİ, zarar bilimsel olarak kanıtlanmasa da önleyici tedbirlerin alınmasını şart koşturmaktadır. Diğer taraftan ilke, çevreye yönelik bir zararın varlığının bilimsel olarak kanıtlandığında bazı faaliyetleri veya maddeleri yasaklayan ya da düzenleme altına alan politikaları da kabul edilir bulmamaktadır.⁶⁷⁷

Yine İİ, bir faaliyetin ya da teknolojinin insan sağlığı veya çevreye zarar verme ihtimali bulunduğu, geleneksel hukuk yaklaşımının aksine illiyet bağının kurulmasını aramamakta, illiyet bağı kurulmamış olsa da ihtiyati tedbirler buna rağmen alınabilmektedir.⁶⁷⁸

O halde İİ'nin tanımını yapmak için bazı öğelerini belirlemek gerekmektedir. Bu öğeler belirlendikten sonra bir tanım yapılabilir.

İlk öğe, çevreyi korumak için alınacak olan tedbirlerden, tedbir alınması gereken söz konusu durum hakkında bilimsel bir belirlilik bulunmadığı yönünde bir gerekçe ileri sürülerek kaçılmaması şeklinde açıklanabilir.⁶⁷⁹ Çünkü İİ, çevrenin korunması ve muhafaza edilmesini ve sürdürülebilir kalkınmanın başarılmasını sağlamak amacıyla kabul edilmiştir.

İkinci öğe, potansiyel zarar riskidir. Potansiyel zarar riski, çevreye zarar

tersine çevirmiştir. Yani bazı faaliyetleri icra edenler, bu faaliyetlerinin çevreye herhangi bir zarar vermediğini ispatlamakla yükümlüdürler. Bkz. **FULLEM**, "The Precautionary Principle: Environmental Protection in the Face of Scientific Uncertainty", s. 499; Philippe Sands, "The 'Greening' of International Law: Emerging Principles and Rules", **1 Indian Journal of Global Legal Studies**, s. 30; **BOEHMER-CRISTIANSEN**, "The Precautionary Principle in Germany-enabling Government", s. 38.

⁶⁷⁶ Son zamanlara kadar, uluslararası çevre politikası, çevrenin özümleme kapasitesini belirleyen varsayıma dayanmaktaydı. Taşıma kapasitesi olarak adlandırılan kavramın, çevre, ekonomi, bilim ve teknoloji arasındaki ilişkiye ilişkin bazı varsayımlara dayanmakta olduğu söylenebilir. Bkz. **HEY**, "The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution", s. 308.

⁶⁷⁷ **HEY**, "The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution", s. 305. İhtiyatilik kavramı, bilimsel kanıtlara üstünlük tanıyan geleneksel yaklaşım ile çevresel bozulmayı dikkate almayan geleneksel ekonomik analizlerden bir dönüşü savunmaktadır. Bkz. **HEY**, "The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution", s. 308.

⁶⁷⁸ Kenneth L. Mossman/Gary E. Marchant, "The Precautionary Principle and Radiation Protection", **13 Risk: Health, Safety & Environment**, Spring 2002, s.137.

⁶⁷⁹ **HEY**, "The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution", s. 311. **TURGUT**, bu öğeyi bilimsel belirsizlik olgusu olarak özetlemektedir. Bkz. **TURGUT**, *Çevre Hukuku*, s. 352-353.

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

Şu durumda, İİ şöyle tanımlanabilir:⁶⁸⁰ *Çevreyi korumak amacıyla alınacak olan tedbirlerin bilimsel belirsizlik olgusu gerekçe gösterilerek alınmamasını ve sadece faaliyet ile çevrede ortaya çıkan zararlı sonuçlar arasındaki illiyet bağının kurulabildiği durumlarda harekete geçilmesini esas alan politikaları ve kararları reddeden yaklaşım yahut ilkedir.*⁶⁸¹

İİ'ne yer veren hukuki düzenlemelere bakıldığında, ilkenin uluslararası düzeyde kabul edildiği görülür.

Ulusal düzenlemelerde de, ihtiyat ilkesi yer almaktadır. Sözgelimi, Alman ÇED Kanununun 1. maddesinin 2. bendinde, ihtiyati yaklaşımdan bahsedildiği görülecektir.⁶⁸²

İİ'ni uygulamaya aktaracak en öncelikli hukuki usul, ÇED usulüdür. İhtiyatı kurumsallaştırmak için uluslararası antlaşmalarda, çevreyi maddi olarak etkileyebilecek faaliyetler ifa edilmeden önce, devletlere, ÇED gibi usulleri uygulamaya koyma şartı getirilmiştir. ÇED usulünden planlanmış bir politikanın uygulanmasını değerlendirmek için yararlanılabilir. ÇED usulünün buradaki hedefi, herbir tedbirler alınmadan önce planlanmış bir politikanın çevresel sonuçlarını değerlendirmek olmalıdır. Bu özellikle Sınırşan ÇED usulünde önem kazanmaktadır. Uluslararası düzeyde böyle bir usul, üzerinde uluslararası olarak anlaşmaya varılmış amaçların karşılanması için, ulusal düzeyde planlanmış tedbirlerin yeterli olup olmayacağını değerlendirmekte kullanılabilir.⁶⁸³ Demek ki, çevreye etki edecek politikaların oluşum aşamında, bilimsel olarak kanıtlanmamış

⁶⁸⁰ İhtiyat İlkesi üzerine yapılan tanımların münakaşalı olduğu belirtilmiştir. Bkz. ADAMS, "The Precautionary Principle and The Rhetoric Behind It", s. 302, 303.

⁶⁸¹ Başka bir tanım şöyledir: "İhtiyat ilkesi, (hepimizi çevreleyen) doğal dünyaya yönelik olarak yapılan zararlardan, fırsat ve olasılık gereğince ve önceden kaçınılmasıdır. İhtiyatın bir sonraki anlamı kapsamlı, uyumlaştırılmış araştırma, özellikle sebep-sonuç ilişkisine ilişkin olarak sağlığa ve çevreye yönelik tehlikelerin erkenden ortaya koyulmasıdır[...]"Bkz. BOEHMER-CHRISTIANSEN, "The Precautionary Principle in Germany-enabling Government", s. 37.

⁶⁸² RODI, "Public Environmental Law in Germany", s. 210.

⁶⁸³ HEY, "The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution", s. 315.

risklerin varlığı halinde, bu politikaların uygulanmasına izin verilmeyecektir. Ulusal hukuk açısından da aynı şey geçerlidir. Başka bir ifadeyle, iç hukukta planlanan bir faaliyetin ileride çevrede önemli zararlar meydana getireceğinden şüpheleniliyorsa, ÇED sürecinin herhangi bir aşamasında bu tespit edilerek faaliyet izni verilemeyebilecektir. İşte bu izin verilmemenin çevre hukundaki karşılığı, ihtiyat ilkesidir. TURGUT'un da naklettiği gibi, “[e]n geniş anlamıyla ele aldığımızda, çevre üzerinde olumsuz etkisi olabilecek politika, plan, program ve projelerin hayata geçirilmesinden önce bu etkilerinin belirlenerek onları yok etmek ya da azaltmak için gerekli önlemlerin alınması demek olan çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) de risklerin önceden hesaba katılması nedeniyle ihtiyat ilkesinin gerçekleştirilmesindeki yollardan birisi sayılır. Ancak bunun için yapılacak çevresel etki değerlendirmesinde bilimsel belirsizlik durumlarının dikkate alınması gereklidir[...]⁶⁸⁴ Bu da, İİ'nin uygulanma yolları ile sağlanabilecektir.⁶⁸⁵

⁶⁸⁴ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 378.

⁶⁸⁵ İİ'nin uygulama yolları hakkında bkz. TURGUT, Çevre Hukuku, s. 367-380.

IV- Kirleten Öder İlkesi

Kirleten öder ilkesi, çevre hukukunun ilk ilkesi olma özelliğine sahiptir. İlke, ilk kez, OECD tarafından 1972 gibi erken bir tarihte ortaya atılmış ve OECD'nin 293. toplantısında alınan bir kararla kabul edilmiştir.⁶⁸⁶ Bundan sonra ilke, uluslararası ve bölgesel ölçekli hukuk metinlerinde olduğu kadar, ulusal hukuk metinlerinde de kendisine yer bulmuştur.⁶⁸⁷

İlkenin bütün unsurlarını kapsayan ve onu tam anlamıyla açıklayan bir tanımını vermek oldukça güçtür. Bu güçlüğü belli sebepleri vardır. Bu sebeplerden önemli bir tanesi, ilkenin ortaya çıktığı ilk dönemdeki algılanışından hala kurtulamamış olmasıdır. İlkenin ilk ortaya çıktığı dönemde, çevre politikalarına egemen olan yaklaşım giderici yaklaşımdır. KÖİ'nin ilk tasarlanış şeklinde bu boyut ön planda olmuştur. Zaman içerisinde ilke, bu boyutun ötesinde önleyici yaklaşımı da hesaba katma yolunda evrilmiş olmasına ve her iki boyutu da içermesine rağmen, giderici boyut ilkenin üzerinde bir yafta şeklinde kalmıştır.

Başka bir ifadeyle, ilke ekonomik temelli olmakla birlikte, ortaya çıktığı bağlamdan kopmuş, zamanla önleyici amaca da hizmet eder hale gelmiştir.⁶⁸⁸ Bu bağlamda ilkenin, önleyici ve giderici boyutları da dahil olmak üzere, dört işlevinden bahsedilebilir: ekonomik bütünleşme işlevi, yeniden bölüşüm işlevi, önleyici işlev ve son olarak da giderici işlevidir.

KÖİ'nin tarihindeki dönüşümleri ifade eden işlevler, birer cümleyle, özetlenebilir.

KÖİ'nin ekonomik bütünleşme işlevi, ortak piyasanın pürüzsüz işleyişini sağlamak için haksız rekabeti önlemek anlamına gelmektedir. Yeniden bölüşüm işlevi, kronik kirliliği içselleştirmeyi; önleyici işlevi ise, kronik kirliliği önlemeyi amaçlamaktadır. Son işlev, giderici işlev, zararın tazminini garanti etmektedir.⁶⁸⁹

Bu işlevleri akılda tutarak, KÖİ'nin ÇED'deki yerini tahlil edebiliriz. Ama

⁶⁸⁶ **Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies**, 26 May 1972, C (72)128.

⁶⁸⁷ **De SADELEER**, *Environmental Principles*, s. 23-33.

⁶⁸⁸ **De SADELEER**, *Environmental Principles*, s. 33.

⁶⁸⁹ **De SADELEER**, *Environmental Principles*, s.34-37.

daha önce, KÖİ'nin içeriğine ilişkin bazı noktalara ve ilkeyi uygulamaya koyan yöntemlerin ÇED ile bağlantısına değinmekte yarar bulunmaktadır.

KÖİ, OECD'nin tanımlamasıyla, “Kirletenin çevrenin kabul edilebilir bir durumda olmasını sağlamak için kamu otoritelerince belirlenen kirliliği önleme ve kontrol önlemlerinin masraflarına katlanmasıdır.”⁶⁹⁰ Ancak bu tanım ilkeyi dar anlamda ele aldığı için eleştirilmiş, ilkenin bir de geniş anlamının bulunduğu ifade edilmiştir.⁶⁹¹ Tanımın dar anlamda değerlendirilmesinin sebebi, kirletenin neden olduğu kirliliğin sosyal maliyetlerinin sadece bir kısmına—kirlilikle mücadele önlemlerinin getireceği maliyete—katlanması gerektiğinden bahsetmesidir. Buna karşılık, ilkenin geniş anlamı ise, ilkeyi kirletenin yol açtığı kirliliğin sosyal maliyetinin tümüne katlanması şeklinde anlamaktadır. Buna göre, kirleten, sadece kirlenmenin önlenmesi ve gidermesi masraflarına katlanmayacak, aynı zamanda kirliliğin yol açtığı çevresel zararlardan da sorumlu olacaktır. Özetle, KÖİ'nin dar anlayışı, yükümlülük boyutunu, yani önlemeyi ön plana çıkarırken; ilkenin geniş anlayışı, yükümlülük-önleme- ve sorumluluk, yani tazmin boyutunu birlikte ele almaktadır.

KÖİ'ne ilişkin bu kuramsal açıklamalardan sonra ilkenin nasıl uygulamaya geçirildiğine de bakmak gerekmektedir.

KÖİ'ni uygulamaya geçiren yöntemler, genellikle, iki başlık altında incelenmektedir. Bunlar, müdahaleci yöntemler ve piyasa yöntemleri olarak ifade edilebilir. Bu yöntemlerin açıklanması, çalışmanın sınırlarını aşacağı için, ÇED ile ilgili olan yöntemlere kısaca değinilebilir.

Müdahaleci yöntemler, devletin uyguladığı yöntemlerdir. Müdahaleci yöntemlerden ÇED açısından önemli olanı, emir ve kontrol yöntemi olan standartlardır. Standartlar, kirliliği türlere ayırmakta ve bunlara göre sınır değerler belirleyerek kirletenlerin bu sınır değerleri aşmamaları için gerekli önlemleri, gerekli sürede almaya zorlamaktadırlar. Kirleten idare tarafından belirlenen bu değerleri aştığı takdirde bir yaptırıma katlanmak durumunda kalacaktır. Burada önemli olan nokta, idarenin hukuken kabul edilebilir olduğuna karar verdiği kirlilik düzeyini

⁶⁹⁰ Bkz. dipnot 686'daki kaynak

⁶⁹¹ **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 226.

aşmamaktır. Diğer bir ifadeyle, idare belli bir düzeyde kirlilik vuku bulacağını önceden kabul etmiş, ancak kabul ettiği düzeyin aşılmasına cevaz vermemiştir. Bilindiği gibi, ÇED'e yer veren hukuki metinlerde de belli standartlar öngörülmüştür. İşte bu standartlar aşıldığında KÖİ devreye girecek ve kirletene bu ilke doğrultusunda yaptırım uygulanacaktır. Ayrıca ÇED'de çevresel etkilerin kabul edilebilir düzeyde en aza indirilmesi gerekli kılındığı için, standartların aşılması önceden varsayılmaktadır.

Ancak KÖİ, asıl olarak faaliyete başladıktan sonra, bir çevresel zarar ortaya çıkarsa, doğrudan uygulama alanı bulacaktır. Bu halde kirleten, ilkenin sorumluluk boyutu çerçevesinde çevresel zararı tazmin edecektir.

Değınilecek son bir nokta, daha önce inceleneyeği söylenen, işlevlere ilişkindir. KÖİ'nin dört işlevi ÇED'e uyarlanabilir.

KÖİ'nin ekonomik bütünleşme işlevi, ortak piyasanın pürüzsüz işleyişini sağlamak için haksız rekabeti önlemek anlamına gelmektedir: ÇED, özellikle AB sisteminde, ilk başta, haksız rekabeti önlemek amacıyla tasarlanmıştır. KÖİ ile ÇED bu noktada kesişmektedir; bu ilke haksız rekabeti önleyeceği tasavvur edilerek kabul görmüştür, yani piyasada, kirliliğe neden olmasına karşın bunun bedeline katlanmayan herhangi bir girişimci, bu ilke uygulamaya konulmadan evvel piyasanın işleyişini bozmakta, haksız kazanç sağlamaktaydı. Şimdi ise, bu ilkeyle kirletene belli bir yaptırım uygulanmaktadır. ÇED süreci, onay kararı verildikten sonra devam ettiği için, faaliyeti işletme safhasında olan bir faaliyet sahibinin rekabeti bozucu bir kirletme fiili, artık KÖİ'nin bu işlevi doğrultusunda yaptırıma tabi tutulacaktır.

Yeniden bölüşüm işlevi, kronik kirliliği içselleştirmeyi amaçlamaktadır: ÇED'in bir özelliği çevresel etkileri kabul edilebilir bir düzeyde en aza indirmektir. Bu, belli düzeyde kirliliği peşinen kabul etmek demektir. Başka bir ifadeyle, kirlilik içselleştirilmektedir. KÖİ'de de kirlilik belli bir düzeyde içselleştirilmektedir. Standartları aşmayan kirlilik, kabul edilebilir kirliliktir.

Önleyici işlevi ise, kronik kirliliği önlemeyi amaçlamaktadır: ÇED'in özü kirliliği önlemektir. Süreç tamamen bunun üzerine kurulmuştur. KÖİ'ne zaman içerisinde eklenen önleyici boyutla, kirliliğin maliyetine kirlilik henüz ortaya çıkmadan kirletenin katlanması sağlanmıştır. Faaliyet sahibi, rapor hazırlatarak ya da

çeşitli vesilelerle olası kirliliğinin maliyetine katlanmaktadır.

Giderici işlev, zararın tazminini garanti etmektedir: ÇED henüz planlama aşamasındaki bir faaliyet için işletilen bir usul ve süreçtir. Ancak bu süreç faaliyetin işletme aşamasında da devam etmektedir. İşletme aşamasında bir zarar vuku bulursa, ÇED sürecinin izleme ve denetleme aşamalarında, KÖİ çerçevesinde bu zarar tazmin edilecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN TÜRK HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ

§ 1- HUKUKSAL DÜZENLEMELERDE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

I- Çevresel Etki Değerlendirmesinin Anayasal Temeli

ÇED'in Anayasal temeli çevre hakkıdır. Bu peşin yargıyı ispatlamak için, ilk önce, çevre hakkının ne anlama geldiğine bakmak gerekmektedir.

Çevre hakkı, çevre sorunlarının algılanması ve bu algının yarattığı muhalefetin çevrenin korunmasını sağlayacak bir araç olarak hukuku görmesinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle, çevre hakkı, çevre sorunlarının farkedilmesiyle, bu sorunların çözümüne yönelik çarelerin hukuki örneğini teşkil etmektedir. Çevre hakkı, diğer haklarla kıyaslandığında; hem hukuki niteliği, hem öznesi ve hem de sağladığı güvenceler açısından diğer birçok hakta bulunmayan özelliklere sahiptir. Çünkü çevre hakkı, özellikleri itibariyle birinci ve ikinci kuşak haklar içerisinde sınıflandıran diğer haklara nazaran üçüncü kuşak haklar kategorisine dahil edilmektedir. Hakların bu şekilde sınıflandırılmalarının sebebi, onların özelliklerinin, birbirleriyle olan farklılıklarının ve geçirdikleri tarihsel süreçlerin ayırt edilmesini kolaylaştırmaktır. Dolayısıyla böyle bir ayırım yapay bir ayırımdır. Bu yapay ayırımdan hareketle, çevre hakkı üçüncü kuşak haklar, diğer bir deyimle dayanışma hakları kategorisine dahil edilebilir.

Dayanışma hakları, önceki kuşaklarda yer alan hakların yeni sorunlar karşısında yetersiz kalması sonucunda ortaya çıkmış ve oluşum halindeki haklardır. İnsan haklarının bir süreç olduğu düşünülürse, böyle bir oluşumun yadsınmasının anlamsız olduğu ortaya çıkar. Bu hakların norm öncesi evreyi aşarak, artık pozitif

hukuk tarafından kabul edildikleri de bir gerçektir.⁶⁹² Çevre hakkı da bunun iyi bir örneğidir.

Doğal olarak, genelde dayanışma hakları kategorisindeki haklar, özel olarak da çevre hakkı, pozitif hukukta yer aldıklarında, ilk başlarda, bazı geleneksel haklarla çatışma yaşamışlardır. Bu çatışmaların temelinde, yeni haklar ile geleneksel hakların yapılarının uyuşmaması vardır. Ancak bu uyuşmazlık zamanla yerini bir uzlaşmaya bırakmış ve bu yeni haklar geleneksel diğer haklarda çeşitli dönüşümler meydana getirmiş, onları gerektiğinde sınırlamışlardır.⁶⁹³ Çevre hakkı tüm hak ve hürriyetlerin varlık sebebi olduğu ve sağlıklı bir çevre olmaksızın insanların bekalarını sürdürümeceği için diğer hakların bir ön koşulu haline gelmiştir.⁶⁹⁴

Bu çerçevede çevre hakkının yaşam hakkıyla çok doğrudan bir ilişkisinin olduğu ileri sürülebilir. Yaşam hakkının varolabilmesi, yani insanların maddi ve manevi bütünlüklerine dokunulmaksızın yaşayabilmeleri için bir ön koşul olarak sağlıklı bir çevrede yaşamaları gerekmektedir. Yaşamın idame edilmesine uygun olmayan bir çevrede yaşama hakkının özünün sağlanmasına imkan bulunmamaktadır. Bu noktada, çevre hakkının yaşam hakkının bir türevi mi, yoksa onun bir ön koşulu mu olduğu bir soru olarak zihinleri meşgul etmiş ve literatürde buna farklı cevaplar verilmiştir.⁶⁹⁵ Bu tartışmaları bir yana bırakarak ifade etmek gerekirse, çevre hakkı, yaşam hakkını güçlendirmek, onu sağlamaktan öte, onu aşan bir özellik sergilemektedir. Çünkü yaşama hakkı, sadece maddi ve manevi bütünlüğe, diğer deyişle öldürülmezliğe ilişkinen, çevre hakkı bunu dışında bütün yaşamın devamına ilişkindir.⁶⁹⁶ Dolayısıyla yaşama hakkının parçası olmak yanında, aynı zamanda onu aşmaktadır. Buradan hareketle Türk hukukundaki durum incelenebilir.

Çevre hakkı, 1982 Anayasasının 56. maddesinin ilk iki fıkrasında

⁶⁹² KABOĞLU, Özgürlükler Hukuku, s. 298.

⁶⁹³ Çevre hakkı, mülkiyet hakkı, teşebbüs hakkı gibi çeşitli geleneksel haklarla çatışmaktadır. Bu hakların nitelikleri gereği bireysel çıkarları sağladığı düşünüldüğünde bu çatışma kaçınılmazdır. Çünkü çevre hakkı, kolektif bir hak ve genel çıkarı sağlamayı hedeflemektedir. Çevre hakkının pozitif hukukta gelişimiyle, bu hak, mülkiyet hakkı, teşebbüs hakkı gibi bazı haklara sınırlamalar da getirmiştir. Bkz. Burhan Kuzu, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı)**, Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1997, s. 182 vd.

⁶⁹⁴ Can Hamamcı, “Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 5-6, 1983-1984, s. 179.

⁶⁹⁵ Bu tartışma için bkz. Mehmet Semih Gemalmaz, “Çevre Koruma Sorunu, Çevre Hakkı, Çevre Yasası ve Düşündürdükleri”, **İBD**, Cilt: 61, Sayı: 1-3, s. 64-65.

⁶⁹⁶ **ÖZDEK**, İnsan Hakkı Olarak Yaşam Hakkı, s. 97.

düzenlenmiştir. Birinci fıkrada, çevre hakkı, “herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir” şeklinde yer almıştır. İfadeden de anlaşılacağı üzere, çevre hakkı doğrudan düzenlenmemiş, klasik bir hak olan yaşam hakkıyla bağlantı kurularak dolaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Çevre hakkı ikinci fıkrayla güvence altına alınmakta, devlete ve yurttaşlara ödevler yüklemektedir. Anayasanın 56. maddesinin ikinci fıkrasına göre, “çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” Görüleceği üzere, burada devlet, yani idare, kirliliği önlemekle mükelleftir ve bu mükellefiyet de hem kanunlara uygun davranma şeklinde pasif bir ödev, hem de çevreyi koruyacak önlemleri almak biçimindeki aktif bir ödev olarak düzenlenmiştir. Aynı şekilde yurttaşlar, devletin çevrenin korunması için aldığı önlemlere uyarak pasif bir ödevi ifa edecekler ve ayrıca çevreye zarar veren ya da vermesi muhtemel fiilleri engellemek-önlemek için harekete geçerek aktif bir ödevi de gerçekleştireceklerdir.⁶⁹⁷

Anayasanın devlete yüklediği ödevi uygulamaya geçirecek düzenleme Çevre Kanunudur. Aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanacak olan Çevre Kanununun 10. maddesiyle yasal düzeyde hüküm altına alınan ÇED’in anayasal dayanağı, 56. maddenin ikinci fıkrasıdır. Zira bu fıkraya göre, devletin kirliliği önleme ödevi bulunmaktadır. Kirliliği önleme ise, ÇED’in en temel amacını teşkil etmektedir. Anayasanın bu hükmünün uygulamaya koyulması için, ÇED gibi bir usule yer verildiği ileri sürülebilir. Şu halde ÇED’e, anayasal bir ödevde istinaden varlık kazandırılmıştır. Yukarıda da tartışıldığı gibi, çevre hakkı ile klasik bazı haklara sınırlamalar getirilmiştir. Klasik bir hak olan teşebbüs özgürlüğü, bu çerçevede düşünülebilir. Teşebbüs özgürlüğüne, çevrenin korunması amacıyla belli bir sınır getirmektedir. ÇED, bu özgürlüğü gerektiğinde sınırlayacak, yani çevrenin korunması pahasına bireylerin faaliyette bulunma özgürlüğüne izin vermeyebilecek bir araç olarak işlev görmektedir.

⁶⁹⁷ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 164-165.

II- Çevre Kanunundaki Genel Çerçevesi

2872 sayılı Çevre Kanununun (ÇK)⁶⁹⁸ 10. maddesinin ilk fıkrasında, “gerçekleştirmeyi planladıkları 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” şeklinde bir hükme yer verilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrası ise, ÇED raporunun “hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esasların” yönetmelikte belirleneceği hükme bağlanarak, ÇED’in kanuni dayanağı belirlenmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu 9 Ağustos 1983 tarihinde kabul edilmekle birlikte, 10. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen ÇED’e ilişkin yönetmelik ancak kanunun kabulünden 10 yıl sonra çıkarılmıştır. Bu süreç içerisinde ÇED’e ilişkin kanuni bir dayanak mevcut olmakla birlikte, uygulamada ÇED süreci askıda kalmıştır. ÇED’i uygulanmaya aktaracak düzenleyici işlem, ancak 7 Şubat 1993 tarihinde hukuken vücut bulmuştur. Bazı yazarlar, yönetmeliğin 10 yıllık bir gecikmeyle çıkarılmış olmasında idarenin ağır hizmet kusurundan dolayı sorumluluğunun olduğunu ileri sürmektedirler.⁶⁹⁹

Kanununda bahsedilen ÇED raporunun yükümlüleri olarak, kurum, kuruluş ve işletmeler gösterilmektedir. Dolayısıyla buradan hareketle ÇED sürecinin kamu ve özel sektörün planladıkları faaliyetlerde uygulanacağı yorumun yapılabilir. Çevre Kanununun getirdiği düzenlemeyle, faaliyetler, tıpkı AB ÇED Direktifinin 1. maddesinde olduğu gibi, sadece özel sektörü kapsamamakta, kamunun planlamış olduğu faaliyetler de sürece dahil edilmektedir.

ÇED’in ÇK’nun 10. maddesinde hukuken varlık kazanmasından, 1993 yılında hakkında bir yönetmelik yapıncaya değin geçen zaman diliminde yetkili merci, ilkin Çevre Müsteşarlığı olmuş, daha sonra çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararnameyle(KHK) de Çevre Bakanlığı yetkili kılınmıştır. 20967 sayılı Çevre

⁶⁹⁸ Burada, 5491 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerden önceki durum anlatılmaktadır. 5491 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklere aşağıda yer verilecektir.

⁶⁹⁹ KABOĞLU, Çevre Hakkı, s. 84.

Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki KHK'nın 2. maddesinin (i) bendinde, ÇED uygulanmasını yürütme, izleme ve denetleme görevi Çevre Bakanlığına verilmiş ve Bakanlığın görevi “çevreye olumsuz etki yapabilecek her türlü plan ve projenin, fayda ve maliyetleriyle çevresel olguların ortak bir çerçeve içinde değerlendirilmesini gerçekleştirecek çevresel etki değerlendirmesi çalışmasının yapılmasını sağlamak, bu çalışmaları denetlemek ve izlemek” şeklinde belirtilmiştir. Yine bu KHK ile, Çevre Bakanlığının söz konusu görevini yerine getirmek amacıyla, 11. maddeyle Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğünün görevleri, aynı maddede, bir kaç başlık halinde sayılmıştır. Bunlar; “çevresel etki değerlendirmesiyle ilgili çalışmaları 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 planlarını yapmak veya yaptırmak ve bu planların uygulanmasını sağlamak; çevre envanterini ve çevre durum raporlarını hazırlamak ve son olarak da Bakanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak” biçiminde sıralanabilir.

Söz konusu bu KHK, Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un 43. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. 1 Mayıs 2003 tarihli yeni Kanun 2. maddesinde Çevre ve Orman Bakanlığının görevleri sayılmış ve (g) bendinde, “sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde, çevreye olumsuz etki yapabilecek her türlü plân, program ve projenin, fayda ve maliyetleriyle çevresel olguların ortak bir çerçeve içinde değerlendirilmesini gerçekleştirecek çevresel etki değerlendirme ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmasının yapılmasını sağlamak, bu çalışmaları denetlemek ve izlemek” (a.b.ç.) hükmüne yer verilerek Bakanlığın ÇED'e ilişkin yetkisi tespit edilmiştir. Dikkat edilecek olunursa, bu hükümle açıkça ÇED ile sürdürülebilir kalkınmanın ilişkisi kurulmuş olmakta ve fakat ÇED, Giriş kısmında da belirtildiği üzere, fayda-maliyet analizine dayanan bir yaklaşıma konu edilmektedir. Başka bir deyişle ÇED, hukuka iktisadi yaklaşan bir yaklaşımın algılanış tarzıyla çözümlenmektedir. Bu da, çevrenin korunması amacına ters düşmektedir.

Kanun, tıpkı KHK gibi, Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel

Müdürlüğünü 10. maddeyle teşekkül ettirmiş ve bu müdürlüğün görevlerini sıralamıştır:

- a) Çevresel etki değerlendirmesi ve stratejik çevresel değerlendirme çalışmalarını yapmak
- b) Çevre envanterini ve çevre durum raporlarını hazırlamak
- c) Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların birarada düşünülmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma plânları ve bölge plânları temel alınarak çevre düzeni plânlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak.
- ç) Ulusal çevre stratejisi ve eylem plânlarını yürütmek ve koordine etmek.
- d) Görev alanına giren faaliyetleri izlemek ve denetlemek, uluslararası çalışmaları izlemek ve ulusal düzeyde uygulanmasını sağlamak.
- e) Avrupa Çevre Ajansı ile ilişkileri yürütmek, gerekli çalışmaları yapmak.
- f) Bakanlık Makamınca verilen benzeri görevleri yapmak.” (a.b.ç.)

Bu çerçevede bu idari birim, ÇED’e ilişkin olarak, Çevre ve Orman Bakanlığının somut eli işlevi görecektir. Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğünün, “*dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların birarada düşünülmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak[...]*” şeklinde belirlenmiş olan görevi, Kanunun kendi içinde bazı çelişkilerin var olduğunu göstermektedir. Çünkü 2. madde hükmünde yer alan bazı ifadelerle 10. maddede yer alan bazı ifadeler farklı anlamlara gelecek biçimde kullanılmıştır. Sözgelimi, ÇED’in uygulamaya geçirmeyi amaçladığı sürdürülebilir kalkınma ibaresi 10. madde hükmünde yer almamış ve fakat dengeli ve sürekli kalkınma kavramından bahsedilmiştir. Oysa sürdürülebilir kalkınma/gelişme ibaresi birçok hukuki metinde bu ifadeyle yer almakta ve kavramın içeriği bu çerçevede anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, *dengeli ve sürekli kalkınma* ibaresinde asıl vurgunun kalkınmaya/gelişmeye yapıldığı şeklinde bir izlenim bulunmaktadır. Sürdürülebilir kalkınmada ise tam tersine, en azından hukuksal açıdan, kalkınmaya bir vurgu yapılmamakta, kavram çevre ile kalkınmaya eşit mesafede yaklaşarak, her ikisini uzlaştırmayı hedeflemektedir. Buraya kadar yapmış olduğum yorumun abartılı olduğu düşünülse bile, Kanun içeriği itibariyle aynı anlama gelen kavramları kendi içerisinde farklı terimlerle ifade ettiği için hukuk tekniği açısından eleştirilmeyi hak etmektedir. Zira aynı kanun içerisinde birçok defa kullanılan kavramlar, eğer tanımlanmadan kullanılıyorsa, ileride ortaya çıkması muhtemel yorum farklılıklarının önlenmesi amacıyla, yeknesak bir şekilde kullanılmalıdır. Aksi takdirde, kanunları yorumlayacak yetkili birimler ya da yargı yerleri, gerçekte aynı

anlama gelen kavramlara farklı anlamlar yükleyerek onlar arasında bir fark yaratabilirler. Böylesi potansiyel bir riski ortadan kaldırmak için, söz konusu düzenlemeler daha dikkatli hazırlanmalıdır. Bu dikkatin, ekonominin işleyişinin devamı ile çevrenin korunmasının bulanıklaştığı ÇED gibi bir süreçte görevli kılınan Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğünün görevlerinin sayıldığı maddede daha fazla sarf edilmesi gerekmektedir. Yoksa ÇED'in *uzlaştırıcı bir işlev görme* amacı, zedelenme ihtimali taşıyacaktır. Bu eleştiriyi, Çevre Kanununu değiştiren 5491 sayılı ve 26/04/2006 tarihli Çevre Kanununda Değişiklik Yapan Kanunun getirdiği düzenlemeler çerçevesinde de yineleyebiliriz. Çünkü Değişik Kanunun 1. ve 2. maddelerinde kavram olarak sürdürülebilir kalkınma kavramı kullanılmış ve 2. maddede kavram, “[b]ugünkü ve gelecek kuşakların, sağlıklı bir çevrede yaşamasını güvence altına alan çevresel, ekonomik ve sosyal hedefler arasında denge kurulması esasına dayalı kalkınma ve gelişme” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un 10. maddesindeki *dengeli ve sürekli kalkınma* ifadesi, kanunla uyumlu hale getirilmelidir.

ÇED sürecinin kanuni dayanağı olan ÇK'nun 10. maddesine, 26/5/2004 tarih ve 5177 sayılı Kanunun 28. maddesi ile eklenen iki fıkrayla ÇED sürecinden bazı faaliyetler muaf tutulmuştur. Muaf tutulan faaliyetler, “*petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetleri*” şeklinde 3. fıkrada belirtilmiş; son fıkra ise, maden işletme faaliyetleri ile ilgili hususları Maden Kanununun 7. maddesine yaptığı atıfla düzenlemiştir.⁷⁰⁰ Söz konusu Kanunun 7. maddesinin 6. fıkrasında, işletme faaliyetlerinin yürütülmesi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının çıkaracağı bir yönetmeliğe bağlanmıştır. Çevreye zarara vermesi en muhtemel olan bu faaliyetlerin, niçin kapsam dışında tutulduğunu hukuki açıdan açıklamak mümkün görünmemektedir.⁷⁰¹ 5491 sayılı Kanun'un bu durumu düzelteceği düşünülürken, Kanun, “*petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır*” hükmüyle söz konusu durumu pekiştirmiştir.

2872 sayılı Kanunda 5491 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler neticesinde

⁷⁰⁰ Bu hükme aşağıda yer verilecektir.

⁷⁰¹ Söz konusu değişiklik hakkında hukuksal bir açıklama yapılamasa bile, bu değişikliğin politik açıdan bir nedeni olduğunu açıkça söyleyebilirim. Çünkü bu değişikliğin yapılmasının altında yatan saik, herkesçe bilinen Bergama Davasıyla yakından ilgilidir.

ÇED'e bakıldığında; 5491 sayılı Kanunun aslında, 2872 sayılı Kanun'un ÇED'i düzenleyen 10. maddesinde, öze ilişkin çok esaslı değişiklikler meydana getirmediği ifade edilebilir. Ancak, yine de bazı önemli değişikliklerin olduğuna değinmekte yarar vardır. Bu değişikliklere değinmeden önce, hükmün değişiklik öncesinde ve sonrasındaki halini belirtmekte yarar bulunmaktadır.

2872 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü şöyledir:

“Gerçekleştirmeyi planladıkları 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 Raporu’ nun hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar yönetmelikle belirlenir.

(Ek fıkra: 26/5/2004-5177/28 md.) Petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetleri, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) kapsamı dışındadır.

(Ek fıkra: 26/5/2004-5177/28 md.) Madenlerin işletilmesi ile ilgili hususlar Maden Kanununun 7 nci maddesine göre yürütülür.”

5491 sayılı Kanunun 7. maddesiyle, 10. madde hükmü şu hale getirilmiştir:

“Gerçekleştirmeyi plânladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlüdürler.

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

Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.

Çevresel Etki Değerlendirmesine tâbi projeler ve Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tâbi plân ve programlar ve konuya ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.”

Bu iki madde karşılaştırıldığında göze çarpan en önemli değişiklik şöyle izah edilebilir: 5491 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrası incelendiğinde, ÇED kararlarına özel bir önem verildiği hemen dikkati çekmektedir. Buna göre, ÇED'e tabi faaliyetler için ÇED Olumlu Kararı veya ÇED Gerekli Değildir Kararı alındıktan sonra, idare, faaliyetin icra edilebilmesi için, mevzuat gereği, başka bir idari işlem (onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı gibi) tesis etmekle yükümlü kılınmışsa; bu halde, yetkili idare, ÇED sürecinde tekemmül edilen bu kararlar olmadan mevzuatın gerekli kıldığı idari işlemi tesis edemeyecektir. Çünkü ÇED Olumlu Kararı veya ÇED Gerekli Değildir Kararı, onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı gibi idari işlemlerin sebep unsurunu teşkil etmektedir. Dolayısıyla,

ÇED Olumlu Kararı veya *ÇED Gerekli Değildir Kararı* alınmadan idare bir işlem tesis ederse, söz konusu bu idari işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır.⁷⁰² İşte 5491 sayılı Kanunun getirdiği değişiklikle bu hükme bağlanmış, böylece hiçbir yoruma olanak bırakmayacak güvenceli bir durum sağlanmak istenmiştir. Ayrıca son fıkrada, Stratejik ÇED'ten bahsedilerek, faaliyetlerin kapsamı sadece projeleri kapsayacak düzeyde değil, plan, program ve politikaları da içine alacak bir kapsamda olması hedeflenmiş ve bu doğrultuda ilgili düzenlemenin yapılması gerekliliği hükme bağlanmıştır.

5491 sayılı Kanunla değişikliğe uğramış Çevre Kanundaki ÇED'e ilişkin başka bir düzenleme, 15. maddede yer almaktadır. Kanunun 15. maddesi, Çevre Kanununa ve bu kanun uyarınca yayımlanan yönetmeliklere aykırı bir fiil işleyenlere, hukuka aykırı faaliyetlerini düzeltmeleri için yetkili idari birimlerce süre verilmesini hükme bağlamıştır. Ancak son fıkra, bu kuralın ÇED ile ilgili olarak bir istisnasına yer vermektedir. Buna göre; “*Çevresel Etki Değerlendirmesi incelemesi yapılmaksızın başlanan faaliyetler Bakanlıkça, proje tanıtım dosyası hazırlanmaksızın başlanan faaliyetler ise mahallin en büyük mülkî amiri tarafından süre verilmeksizin durdurulur.*” Demek ki, ÇED usulü uygulanmadan, yani ÇED Olumlu kararı alınmadan bir faaliyete başlanırsa, bu faaliyet, fıkrada gösterilen şartlara göre Bakanlık ya da mahallin en büyük mülkü amiri tarafından hiçbir şekilde süre verilmeden durdurulacaktır. Ayrıca faaliyetin durdurulmuş olması, Çevre Kanunda belirlenen idari yaptırımların uygulanmasını da engellemeyecektir. Bu idari yaptırımların niteliği, 15. maddenin son fıkrası gereğince *faaliyetin durdurulması* ve 20. maddenin (e) bendi uyarınca da *idari para cezasıdır*.

Bu idari para cezası, 20. maddenin (e) bendinde, “*Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçene yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilir. Cezaya konu olan durumlarda yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlüdür. Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde verdikleri taahhünameye aykırı davrananlara, her bir ihlal için 10.000 Türk Lirası idarî para cezası verilir*” denilmek suretiyle gösterilmiştir.

⁷⁰² Bu durum aşağıda ÇED sürecindeki idari işlemler tahlil edilirken ayrıntılı olarak anlatılacaktır.

Ayrıca 20. maddenin (e) bendinde, para cezasından başka bir de bozulan çevrenin *eski hale iadesi* kurumuna yer verilmiştir. Bu da, önemli bir yenilik şeklinde değerlendirilebilir. Eski hale iade, “çevrenin belirlenmiş ya da kabul edilmiş düzeylerin altında bozulması halinde zorunlu olup *genelde ekolojik açıdan parasal giderime yeğlenmesi gereken bir istem türüdür*” biçiminde tanımlanmıştır.⁷⁰³ Bu kurum, birçok uluslararası ve ulusal hukuk metinlerinde yer almakta ve sorumluluk hukukunda oldukça etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Eski hale iade, Türk hukukunda, Medeni Kanunun 730. maddesinin ilk fıkrasında açıkça yer almaktadır. Sözü edilen hüküm, taşınmazlara ilişkin olarak uygulama alanı bulmaktadır.⁷⁰⁴ Dolayısıyla ÇK’nda işaret edilen eski hale iadeye göre, daha dar bir alanda uygulanma kabiliyetine sahiptir.

Çok önemli bir yenilik ise, adli nitelikteki cezaları düzenleyen 26. maddede bulunmaktadır. Söz konusu maddede, iki ayrı adli suç düzenlenmektedir. Birinci fıkrada, *Çevre Kanununun 12. maddesinde öngörülen bildirim ve bilgi verme yükümlülüğüne aykırı olarak yanlış ve yanıltıcı bilgi verenlerin, altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı* ifade edilmiştir. Kanun 12. maddesi ise, ilgilileri, “*çevre kirliliğine neden olabilecek faaliyetleri ile ilgili olarak,[ilgililerin] kullandıkları hammadde, yakıt, çıkardıkları ürün ve atıklar ile üretim şemalarını, acil durum plânlarını, izleme sistemleri ve kirlilik raporları ile diğer bilgi ve belgeleri talep edilmesi halinde Bakanlığa veya yetkili denetim birimine vermek zorunda[...]*” bırakmıştır. Bu bağlamda, 12. maddede belirtilen yükümlülüklerle aykırı davranışların hapis cezası ile cezalandırılmaları öngörülmüştür. Ayrıca 2. fıkra, bu durumda Ceza Kanun’unun belgede sahteciliğe ilişkin hükümlerinin de uygulanacağını belirtmiştir. İşte bu durum ÇED’le bağlantılı olan bir ihtilafsa, başlamış olan ÇED sürecinin yargılama sona erinceye kadar duracağı son fıkrada hükme bağlanmıştır.

ÇED’e ilişkin bu hükümler değerlendirildiğinde, 5491 sayılı Kanunun önleme ilkesini esas alarak ÇED’in özüne uygun davrandığı sonucuna ulaşılabilir. Ne var ki, bu olumlu hükümler, Kanuna eklenen Geçici madde 3 ile bertaraf edilmiş ve hatta

⁷⁰³ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 594.

⁷⁰⁴ Bu konudaki açıklamalar için bkz. PETEK, Taşınmaz Malikin Hukuka Uygun Taşkınlıklarından Sorumluluğu (TMK. M. 730/II), s. 455-461.

önleme ilkesine tamamen ters düşecek bir düzenlemeye gidilmiştir. Çünkü bu maddeye göre, “[Çevre] Kanununun yürürlüğe girmesinden önce Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine tâbi olduğu halde, yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerden, halihazırda yer seçimi uygun olanlar, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirdiklerini gösterir çevresel durum değerlendirme raporunu hazırlayarak Bakanlığa sunar. İlgili yönetmeliklerde belirlenen şartları sağlayanlar başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde karara bağlanır.” Bu hüküm, açıkça bir af niteliği taşımaktadır. Bu maddeyle, Kanunun yürürlüğe girmesinden önceki bazı hukuka aykırılıkları fiiller (halihazırda yer seçip, diğer yükümlülükleri yerine getirmeyenler) affedilerek, hukuka aykırı davrananlara bir şans daha verilmektedir. Kanımca, bu madde Anayasanın 56. maddenin I. ve II. fıkralarına açıkça aykırıdır.

III- Sürecin Esaslarına Yer Veren Yönetmelikler Düzeyinde ÇED

ÇED sürecini çerçeve şekilde düzenleyen Çevre Kanunu, bu konudaki ayrıntıların yönetmelikle düzenleneceğini hükme bağlamış ve nihayetinde ilgili yönetmelik on yıllık bir gecikmeyle, 7 Şubat 1993'te yürürlüğe girmiştir.⁷⁰⁵ Bu ilk yönetmelikten bu yana, Avrupa Birliğiyle uyum çabalarına paralel olarak yönetmelik üç kez değişmiş/yenilenmiştir. Aşağıda bu yönetmelikler, ayrıntılı olarak incelenecektir.

1. 7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği

İlk ÇED Yönetmeliği, 7 Şubat 1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin dayanağı, 2872 sayılı ÇK'nun 10. maddesidir. Yönetmeliğin amacı, 1. maddesinde, *“gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi, tesbit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlenmesi”* şeklinde ifadesini bulmaktadır.

Görüleceği üzere, ÇED Yönetmeliği, temelde, olumsuz etkileri önleme amacını gerçekleştirmek için çıkarılmıştır. Yönetmelikte kirlilik ya da zarar/çevresel zarar kavramlarına yer verilmemiş, aksine etkiler/önemli etkiler kavramı tercih edilmiştir. Tekrara yer vermemek için bu kavrama ilişkin kavramsal açıklamalara, Çevresel

⁷⁰⁵ Bu yönetmeliğin öngördüğü sürecin kendi içerisinde çeşitli sıkıntıları olmasına rağmen, yine de “geç de olsa çıkarılması çevre yönetimi açısından önemli bir adım olmuştur.” Bkz. ŞENGÜL, Türkiye’de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin İçerik Çözümlemesi, s. 21. Yönetmelik yürürlüğe girmemiş olsa da, idare, ÇK'nun 10'uncu maddesini esas alarak bazı projeler için bu usulü kısmi olarak uygulamıştır. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun bir kararında bu şöyle ifade edilmiştir: *“Davalı idarece işlemler yürütülürken, ÇED raporlarının, hangi tip projelerde isteneceği ve ihtiva edeceği hususlar ile onay makamları henüz yönetmelikle düzenlenmemiş ise de Çevre Kanununun 10 uncu maddesinde; ÇED raporlarında, çevreye yapılabilecek tüm etkiler gözönünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceğinin ve bu hususta alınacak önlemlerin belirtileceği hükmü yer almakta olup, dava konusu yer seçimi işlemine dayanak alınan bilimsel araştırma ve incelemelere dayalı yukarıda sözü geçen raporlarda planlanan katı atık depolama projesinin çevre kirlenmesine sebep olabilecek etkileri ile alınacak tedbirler belirtildiğinden, davalı idarenin açıklanan bu kanun hükmüne uygun hareket ettiği anlaşılmaktadır.”* Bu karar için bkz. Danıştay İDDGK, E. 1996/584, K. 1998/353, Kt. 16/10/1998 (**Kazancı İçtihat Bankası**).

Zarara Bir Alternatif: *Muhtemel Olumsuz Etkiler* başlığına atıfla yer vermeyeceğimize değinerek, Yönetmeliğin kavramdan ne anladığını, doktrindeki eleştirileri de göz önüne alarak, açıklayalım.

Yönetmeliğin *Tanımlar ve Kısaltmalar* başlıklı 4. maddesinde, etki ve önemli etki kavramları ayrı ayrı tanımlanmıştır. Buna göre, etki'nin, “*planlanan bir faaliyetin; hazırlanması, inşaat ve işletme sürecinde ya da işletmenin faaliyetinin 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 değişiklikleri*” ifade ettiği; önemli etki'nin ise, “*planlanan bir faaliyetin çevreye olabilecek olumsuz etkisinin, o faaliyetin özellikleri ya da yer aldığı çevrenin etkilere karşı hassasiyeti nedeniyle ilgili mevzuatta ve/veya bilimsel esaslara göre kabul edilebilir olarak belirlenen sınır değerlerin dışında olmasını*” ifade ettiği belirtilmiştir.

Bu iki tanımı birlikte düşündüğümüzde, mevcut tanımların kirlilik ve çevresel zarardan daha geniş bir tanıma yer verdikleri görülür. Ayrıca önemli etki tanımlanırken, bu etkinin hukuken kabul görmesi, hukukun kabul ettiği kirlilik standartlarını aşması şartına bağlanmıştır.

Literatürdeki bir görüşe göre, Yönetmeliğin *muhtemel olumsuz etkiler* şeklinde bir tanım getirmemesi ve bu kavramın ölçütlerini belirtmemiş olması önemli bir eksikliktir.⁷⁰⁶ Kavramdan sadece söz edilmiş olduğundan bahisle, etkiler arasında nasıl bir farklılaşma yapılacağı hususunun açıkta kaldığı ve dolayısıyla ÇED sürecindeki aktörler arasında bir görüş aykırılığı yaratabileceği yönünde bazı eleştiriler yapılmıştır. Ayrıca eleştirilerle birlikte, kavramın, yeniden tanımlanarak yaşam kalitesi, risk yönetimi ve taşıma kapasitesi kavramlarıyla ilişkisinin kurulması önerisi de getirilmiştir.⁷⁰⁷ Ayrıca bu kavramın Danıştay'ın bazı kararlarına da konu olduğunu söylemekte yarar vardır.

Örneğin, imar planlarına ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay, “[...]Nazım İmar Planında orman alanı olan taşınmazın, günebirlik tesis alanı olarak kullanılmasının, başka bir deyişle konaklama amacını taşımasa bile, kafeterya, WC, kulübe ve benzeri

⁷⁰⁶ Firuz Demir Yaşamış, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesi Sisteminin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları”, *TİD*, Sayı: 410, Mart 1996, s. 42.

⁷⁰⁷ YAŞAMIŞ, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesi Sisteminin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları”, s. 53.

tesislerin yapılmasının çevre dengesini bozacağı, özellikle çevrenin gelecekteki gelişme biçimini olumsuz etkileyeceği açıktır” şeklinde bir karar vermiştir.⁷⁰⁸ Bu kararın önemi, Danıştayın henüz zarar vuku bulmadan bir faaliyetin ileride ortaya çıkaracağı etkileri hesaba katan bir yaklaşımı seçmesi ve bunu da çevresel zarardan daha geniş olan olumsuz etkiler kavramına dayanarak kararını sağlamlaştırmasıdır.

Yönetmelikte, çevre kavramı ise, geniş bir şekilde tanımlanmıştır. Tanım, sadece doğal çevreyi değil, aynı zamanda sosyo-ekonomik çevreyi de kapsamına almıştır. Sosyo-ekonomik çevre'nin içeriği doktrin tarafından çözümlenmiştir. Buna göre, sosyo-ekonomik çevreye, ekonomik özellikler, nüfus, alt-yapı hizmetleri, kentsel ve kırsal arazi kullanımları ile yöredeki gelir düzeyi, işsizlik, sağlık sorunları, tarih-sanat-kültürel değerler dahil olmaktadır.⁷⁰⁹

Yönetmelik bu tanımdan başka, faaliyet sahibini de tanımlamış; *ÇED Yönetmeliğine tabi olan faaliyetleri gerçekleştirmeyi planlayan ve bu faaliyetlerle ilgili ÇED raporu hazırlamakla veya hazırlatmakla yükümlü olan kurum, kuruluş ve kişiler* faaliyet sahibi olarak kabul edilmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesi, faaliyet sahibinin yükümlülüklerini hükme bağlamıştır. Hükümde yer alan bu yükümlülükler; ÇED Raporu ya da ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosu hazırlamak (madde 19/3 atıfla); Nihai ÇED Raporunda ve Eklerinde geçen hususlara uyacağına ilişkin taahhüdünü üst yazı ve imza sirküleri ile birlikte Çevre Bakanlığına sunmak; faaliyetin hazırlık, inşaat, işletme sırasında ve sona ermesinden sonra ilgili ölçümleri yapmak veya yaptırmak ve bu ölçümlerin sonuçlarını Bakanlığa bildirmek ve gerekli tedbirleri mevzuat uyarınca almak (madde 23/3'e atıfla), biçiminde özetlenebilir. Ayrıca faaliyet sahibi her türlü teşvik, onay, izin ve ruhsat almadan önce, faaliyetin türüne göre, *ÇED Olumlu Belgesini* veya *Çevresel Etkileri Önemsizdir* kararını gösteren belgeyi almakla ve bu belgeleri faaliyetin gerçekleştirileceği yerde herkes tarafından görülecek bir yere asmakla, talep edildiğinde de ilgililere göstermekle yükümlü kılınmıştır. Aşağıda açıklanacak olmasına rağmen, faaliyet sahibinin halkın katılımı toplantısı düzenlemekle de

⁷⁰⁸ Karar için bkz. Danıştay 6. Daire, E. 1992/1691, K. 1993/1639, K.t. 21/04/1993. Buna karşılık ÇED ile ilgili başka bir kararda İdari Dava Daireleri Genel Kurulu “olası çevresel zarar” kavramını kullanmayı yeğlemiştir. Bkz. Danıştay İDDGK, E. 1996/584, K. 1998/353, Kt. 16/10/1998 (**Kazancı İçtihat Bankası**).

⁷⁰⁹ Zerrin Toprak Kahraman, “Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi”, **TİD**, Sayı: 410, Mart 1996, s. 72.

yükümlü olduğunu söylemekte yarar vardır.

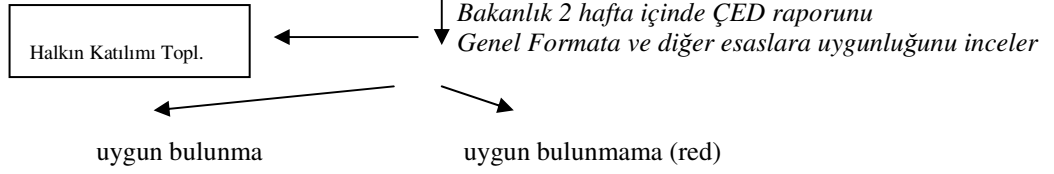
Yönetmelikte, faaliyet sahibinin icra etmeyi planladığı faaliyetler ise, listeleme yöntemi tercih edilerek ÇED sürecine tabi kılınmış ve üç ayrı listede gösterilmiştir. Doğrudan ÇED'e tabi faaliyetler EK I'de listelenmişken, ÇED uygulanacak hassas yöreler EK II'de, ön araştırma sürecine tabi faaliyetler ise EK III'de yer almıştır. Öyleyse, 7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliğinde, ufak bir hata payıyla söylenirse, üç farklı faaliyet türüne göre EK listeler hazırlanmıştır. Bunu, Yönetmeliğin 6. madde hükmünden çıkarmaktayız. Hata payını gidermek için hemen belirtmek gerekirse, EK II'de yer alan hassas bölgeler ayrı bir faaliyet türünden öte, özel önem verilmiş alanlara dikkat çekmek için ayrı bir EK'te düzenlenmiştir. Bu anlamda, hassas yöreler listesindeki alanlarda bulunması şartıyla EK III'te belirtilen faaliyetler, ÇED'e tabi olacaktır. Yine aynı madde hükmünde, ÇED'in bu yönetmeliğe tabi her faaliyet için ayrı ayrı uygulanması gerekliliği vurgulanmıştır. Ancak bir faaliyet ÇED'e tabi birden fazla projeyi kapsarsa, bu durumda bu entegre faaliyetin tamamı tek bir faaliyet olarak kabul edilerek ÇED'in kapsamına girecek, yani bir tek ÇED raporu hazırlanacaktır.

Bu bağlamda, Yönetmelikte EK I'de yer alan faaliyetlerin doğrudan ÇED dediğimiz ÇED Raporu sürecine, EK II'deki faaliyetlerin ise dolaylı ÇED olarak adlandırılan ÇED Ön Araştırma sürecine tabi olduklarını hatırlatmakta yarar vardır. Çünkü bu süreçlere, uygulanacak usul farklılaşmaktadır. Aşağıda, Yönetmeliğin getirdiği düzenlemeleri açıklamadan önce, konunun daha iyi anlaşılabilmesi için, ÇED Raporu süreci (doğrudan ÇED) ile ÇED Ön Araştırma sürecini (dolaylı ÇED) şematize etmeye gerek bulunmaktadır.

ÇED Raporu İnceleme-Değerlendirme Süreci (Doğrudan ÇED)

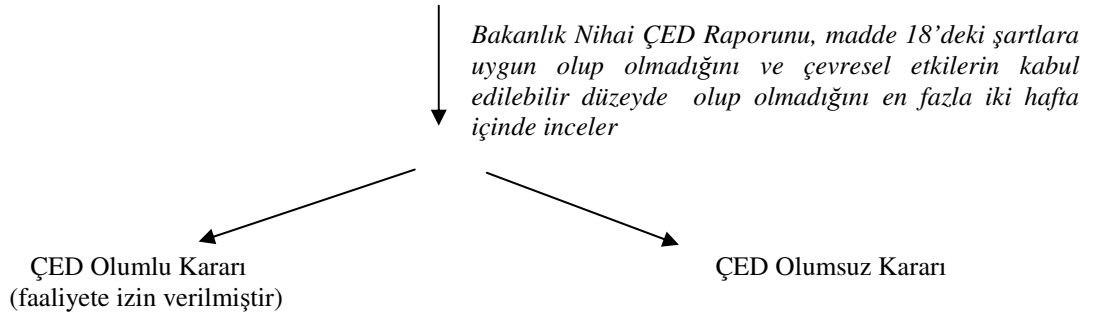
Faaliyet sahibi, dilekçe ve ekinde proje özeti ile Bakanlığa başvurur. Bakanlık, faaliyete sahibine EK V’te yer alan Genel Formatı verir. Faaliyet sahibi formatı esas alarak gerekli işlemlere başlar.

Faaliyet sahibi gerekli işlemleri yaptıktan sonra ÇED Raporunu hazırlar ve Bakanlığa sunar.



ÇED Raporu toplantı tarihi belirten yazıyla birlikte, teşkil etmiş olan İnceleme Değerlendirme Komisyonu üyelerine gönderilir.

İnceleme-Değerlendirme Komisyonu gerekli incelemeleri yaptıktan sonra, ÇED Raporunu Nihai ÇED Raporu olarak kabul eder. Bu Nihai ÇED Raporu faaliyete sahibine verilir ve faaliyete sahibi, Nihai ÇED Raporunu, Yönetmelikte belirtilen (m. 21) yükümlülükleri yerine getirerek Bakanlığa sunar.



ÇED Ön Araştırma Süreci (Dolaylı ÇED)

Faaliyet sahibi, EK IV'te yer alan formu doldurarak, incelemek üzere bir dilekçeyle Bakanlığın Taşra Teşkilatına başvurur.



Taşra Teşkilatı EK IV'te bahsi geçen formu inceler ve değerlendirir. Söz konusu faaliyetin çevresel etkileri hakkında en çok 3 hafta içinde gerekçeli bir rapor düzenler. 443 sayılı KHK'nin 36. maddesi uyarınca Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu teşkil edilir.



Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu gerekçeli raporu Mahalli Çevre Kurulu'na sunar. Mahalli Çevre Kurulu ilk toplantısında çevresel etkiler hakkında karar verir.



Çevresel etkileri
Önemsizdir kararı
(1 hafta süreyle askıda ilan edilir)
faaliyete izin verilmiş olunur.



itiraz



Çevresel etkileri Önemlidir kararı



İtiraz yoksa doğrudan ÇED sürecine tabi olur.

ÇED sürecinin nasıl işlediğini akım şemalarında gösterdikten sonra; aşağıda, öncelikle, ÇED Ön Araştırma Süreci ile ÇED Raporu İnceleme-Değerlendirme Sürecine tabi faaliyetlere işaret edilecek, daha sonra da yönetmeliğin sürece ilişkin hükümlerinin incelenmesine geçilecektir.

EK I'de ve EK III'te yer alan faaliyet türlerine ve hassas alanlara bakılacak olunursa, bunlar üçlü bir ayrıma tabi tutulabilir:

EK I'de yer alan faaliyetler türleri, 31 başlık altında düzenlenmiştir. Bunlar;

“1- Rafineriler, gazlaştırma ve sıvılaştırma tesisleri, a) Ham petrol rafinerileri (ham petrodan yağlama maddesi üreten tesisler hariç), b) 500 ton/gün veya daha fazla kömür veya bitümlü şistin sıvılaştırıldığı ve gazlaştırıldığı tesisler ; 2- Termik ve nükleer santraller, a)Toplam ısıl gücü 300 MW ve daha fazla olan termik güç santralleri ile diğer yakma sistemleri, b) Nükleer güç santralleri ve diğer nükleer reaktörler (max. gücü 1 KW sürekli termal yükü geçemeyen fizyon edilebilir ve üretken maddelerin üretimi ve dönüştürülmesi ile ilgili araştırma tesisleri hariçtir), 3- Radyoaktif atık tesisleri, a)Petrokimya tesisleri, b) Zararlı ve toksik kimyasal madde üreten tesisler, c) patlayıcı madde sanayi, d) tarım ilaçları ve farmasötik ürünlerin üretilmesi, 4- Akü ve pil üreten fabrikalar; 5- Kağıt hamuru ve her çeşit kağıt yapan fabrikalar (selülozlu bitkiler ve atık kullanarak kağıt hamuru ve çeşitli kağıt, karton, mukavva vb. ürünler üreten tesisler), 6- Asbest çıkarılması ve asbestin ve asbest içeren ürünlerin işlenmesi ve dönüştürülmesi yapılan tesisler, 7- Büyük altyapı faaliyetleri, a)şehirlerarası otoyollar, karayolları, ekspres yollar ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneller, b) şehirlerarası demiryolu hatları ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneller, c) havaalanları, d) limanlar (1350 tonun üzerindeki gemilerin girişine izin verilenler), e) enerji nakil hatları (gerilimi 154 Kilovolt(KV) ve üstü enerji iletim hatları), f) barajlar (göl hacmi 100 milyon m3 ya da göl alanı 15 km2 den büyük olanlar), 8-Toplu konut (100 konuttan fazla) ve olimpik spor köyleri; 9) Denizden büyük çaplı arazi kazanılması ve dip taraması;10) Toksik ve tehlikeli atık ve artıkların yakılması, kimyasal arıtımı, depolanması veya araziye gömülmesi ile ilgili atık uzaklaştırma tesisleri; 11) Petrol ve gaz boru hatları ve depolama tesisleri; 12) Gemi söküme yerleri; 13) Dökme demir ve çeliğin eritildiği ve demir dışı metallerin üretildiği tesisler; 14) Çimento fabrikaları; 15) Gübre fabrikaları; 16) Şeker fabrikaları; 17) Uçak yapım ve onarım tesisleri; 18) demiryolu teçhizatının, vagon ve her türlü demiryolu aracının imali ve montajı; 19) Motorlu araçların imali ve montajı; 20) İhtisas sanayi bölgeleri; 21) Hayvan kesim yerleri ve çıkan yan ürünlere vb. tesisleri ile entegre et tesisleri (2000 ton/yıl canlı ağırlıktan fazlası); 22) Çıkarılan yer altı suyu hacmi yıllık 10 milyon m3 ve üzerinde olduğu takdirde, yer altı suyu çıkarma faaliyetleri; 23) Açıkdeniz hidrokarbon üretimi; 24) Her türlü maden çıkarılması ve zenginleştirilmiş (metal içeren veya enerji üretilen); 25) Denizlerden petrol çıkarma faaliyetleri; 26) Nükleer yakıtların üretilmesi veya zenginleştirilmesi ile ilgili tesisler; 27) ışınlanmış nükleer yakıtların yeniden işlenmesiyle ilgili tesisler; 28) Sigara fabrikaları; 29) Tabakhane ve deri ileme tesisleri (50... fazla motor gücü kullanan) ; 30) Lastik fabrikaları; 31) Taş ve toprak sanayi (seramik, porselen, kiremit ve cam fabrikaları)”

EK III'te ÇED Ön Araştırma sürecine dahil olan faaliyetler ise, 8 ana başlık halinde listelenmiştir. Bu faaliyetler aşağıdaki gibidir:

“1- İstihraç sanayi, a)metal içermeyen ve enerji üretmeyen minerallerden, mermer, kum, çakıl, taş, tuz, fosfat ve potas gibi minerallerin istihracı; 2- Enerji sanayi, a) termik santraller (EK I'de yer almayanlar), b)kömür ve linyit briketleme tesisleri, c)jeotermal enerji üretimi ile ilgili tesisler, d)havagazı ve kok fabrikaları, e)fosil yakıt depoları; 3- Metallerin işlenmesi, a)dökümhaneler, demir imalathaneleri, çekme tesisler ve hadde fabrikalarını içeren demir-çelik işletmeleri(EK I'de yer almayanlar), b)metal cevherinin kavrulması ve sinterlenmesi ile ilgili tesisler, c)her türlü motor imali, d) gemi inşaat, bakım ve onarım yerleri; 4- Kimya sanayi, a) ara maddeleri işlenmesi ve her türlü kimyasalların üretimi ve depolanması, b)motor fitili, maytap imalathaneleri, karpit, sıvı aseliten, sentetik benzin imal, dolum ve depolama tesisleri, c) sanayi nişastası imali; 5- Gıda ve içki sanayi, a) hayvan kesim yerleri ve çıkan yan ürünlerin işlenmesi tesisleri (625 ton/yıl-2000 ton/yıl arası canlı ağırlık, b)hayvani ve bitkisel ürünlerin imali, paketlenmesi ve konservelenmesi, c) süt ve mamüllerinin imali (kapasitesi 5000 lt./gün den büyük tesisler), d) bira ve malt imali, e) alkollü ve alkolsüz içki, meşrubat üretimi, f) şeker veya şeker şerbetinden şekerli maddeler üreten tesisler (günlük 250 kg dan fazla şeker işleyenler), g) selüloz, selüloid üretim tesisleri, h) sebze ve meyve işleme sanayi, ı) un, makarna ve bisküvi fabrikaları; 6- Tekstil, ağaç ve kağıt sanayi, a) açık elyaf, iplik, tekstil, sentetik tekstil üretimi, terbiye, boyama ve arpe üniteleri, b) yüniün ovalanması, yağın alınması, ağartılması fabrikaları, c) 50 HP'den fazla motor gücü kullanan dokuma fabrikaları, e) ağacın kimyasalprosesi tabi tutulduğu sanayiler, kontrplak, ağaç kaplama ve suni tahta yapan yerler, f) ağaç tamıtım ürünleri tesisleri, g) selüloz, selüloid üretim tesisleri; 7- Arazi kullanım ve altyapı projeleri, a) endüstriyel, evsel katı atıklar ve diğer atıkların bertarafı tesisleri (çöp alanlar, yakma tesisleri, gemi ve deniz araçlarının sintine ve balast sularının boşaltılacağı kabul istasyonları vb.) ile çöp aktarma istasyonları (EK I'de yer almayanlar), b) sulama, arazi ıslahı, taşkın önleme işleri ve drenaj projeleri, c) balıkçı barınakları, kıyı ve deniz yapıları vb., d) eğitim ve spor kompleksleri, e) atık su deşarjı ve arıtma tesisleri, f) 1kattan yüksek binalar (gökdelenler), g) toplu konut (200-1000 konut arası), turizm kompleksleri (30 odadan fazlası), tatil köyleri ve tatil siteleri, h) Limanlar (EK I'de yer almayanlar), mendirek ve asma yollar, ı) şehriçi metrolar ile diğer raylı taşıma sistemleri ve asma yollar, j) Büyükşehir belediyesi statüsüne tabi il merkezlerinde yapılan şehirlerarası otobüs terminali, k) barajlar (EK I'de yer almayanlar); 8- Elektronik ve elektromekanik tesisleri”

EK II'de ise, hassas yöreler belirlenmiş, bunlar kendi içlerinde üçe ayrılmıştır. İlk ayırımda bu alanlar, *“ülkemiz mevzuatı uyarınca korunması gereken alanlar”* olarak belirlenmiş; ikinci ayırımda, *“ülkemin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gereken alanlar”* tespit edilmiş ve son olarak da *“korunması gereken diğer alanlar”* gösterilmiştir.

Yönetmelikte, yukarıda açıklanan üç EK'ten başka, EK IV ve EK V'te yer almakta; EK IV'te, Ön Araştırma Kontrol Listesi'nin formatı düzenlenmekte, EK V'te de ÇED Raporu Genel Formatı bulunmaktadır.

Yönetmelik, faaliyetler hakkında karar almaları için iki mercii'ye yetki vermiştir. Yetkili merciiler, ÇED'e tabi faaliyetler hakkında Çevre Bakanlığı; ÇED Ön Araştırmasına tabi olan faaliyetlere ilişkin olarak da Mahalli Çevre

*Kurulu'*dur.⁷¹⁰ Bundan başka, ÇED Raporlarını incelemek üzere, 443 sayılı KHK'nin 36. maddesi uyarınca, bir ihtisas komisyonu olan İnceleme-Değerlendirme Komisyonu teşkil edileceği hüküm altına alınmıştır.

İnceleme-Değerlendirme Komisyonu, şu kişilerden teşekkül eder:

- faaliyetin konusu ile ilgili oldukları tespit edilen merkezi ve yerel kurum ve kuruluşların temsilcileri,
- faaliyet sahibi/temsilcisi,
- ÇED raporunu hazırlayan kurum veya kuruluş temsilcisi,
- halkın katılım toplantısı tutanak sekreteri
- Çevre Bakanlığı temsilcileri

Ayrıca, Bakanlık gerekli görürse, gerçek ve tüzel kişiler, üniversite, enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri de Komisyona üye olarak çağırılabilir. Bakanlığın ÇED'in ruhuna/özüne uygun olması açısından, belli şartlara haiz olmak ve Komisyonu işlemez hale getirmeyecek düzeyde olmak koşulu ile isteyen her gerçek ya da tüzel kişiyi inceleme-değerlendirme komisyonuna dahil etmelidir. Böylece karar alma sürecine katılımı sağlamak yönünde bir adım atılmış olacaktır.

İnceleme-değerlendirme komisyonunun görev, yetki ve sorumlulukları, Yönetmelikte düzenlenmiştir. Buna göre, komisyon, ÇED Raporu inceleme-değerlendirme süreci içerisinde olmak kaydıyla ve gerekli gördüyse faaliyetin yapılacağı yerde ve/veya faaliyetle ilişkili başka bir kuruluştaki inceleme, araştırma yapabilir, bilgi toplayabilir, test ya da deney yapabilir/ yaptırabilir. Ayrıca komisyon faaliyet sahibinden de, bazı şartlar altında, çeşitli taleplerde bulunabilecektir. Şöyle ki, faaliyet konusuyla ilgili olması ve Bakanlıkça uygun görülmesi koşuluyla, komisyon, faaliyet sahibinden; araç-gereç, bilgi ve belge sağlamanı ve test, deney

⁷¹⁰ Süreçte, yetkili olan idari birimler hakkında Danıştayın önüne gelen bir uyuşmazlıkta; Danıştay yetkisiz bir idari birimin faaliyete izin verme kararını iptal etmiştir. Kararda özetle şöyle denilmektedir: “*Taşocakları Nizamnamesi, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümleri uyarınca, kum ocağı işletme izni verilebilmesi için ilgilinin il mahalli çevre kurulundan alacağı ÇED raporu ile Çevre Bakanlığı oluruna gereksinim olduğu cihetle bu prosedür yerine getirilmeden il daimi encümenince ilgiliye kum çıkartma faaliyetine izin veren kararda; mevzuata uyarlık bulunmadığından [...] Valiliğinin itirazının kabulüyle Ankara il daimi encümeninin kararının iptaline karar verilmiştir.*” Bkz. Danıştay 1. Daire, E. 1997/49, K. 1997/54, K.t. 16/05/1997, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 95, s. 37.

ve ölçümleri yapmasını/yaptırmasını talep edebilir. Komisyonun sorumluluklarına gelince; komisyon, ÇED raporunun Nihai ÇED Raporu olarak kabul edildiğine ve bu raporun ekleriyle birlikte kaç sayfa ve bölümden oluştuğuna dair bir tutanak tanzim etmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğe ek olarak, komisyon, Bakanlık gerekli görürse, ÇED raporu hakkında Bakanlığa bilgi vermek durumundadır.

Komisyon sahip olduğu yetkileri, şu hususları dikkate alarak kullanır: Öncelikle, komisyon, *raporun ÇED Raporu Formatına uygun olarak hazırlandığına*; ikinci olarak, *yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirilmelerin yeterli miktarda ve ayrıntı düzeyinde olup, doğru veri, bilgi ve belgelere dayandırıldığına*; üçüncü olarak, *eklerin yeterli ve uygun olduğuna*; dördüncü olarak, *söz konusu faaliyetlerin çevreye olabilecek etkilerinin tam ve doğru olarak açıklandığına ve bu açıklamalarda tereddüte neden olabilecek hususların bulunmadığına* ve son olarak da *yer ve teknoloji alternatiflerine dair incelemelerin tam ve doğru olarak açıklandığına* dair hususları değerlendirir. Bu değerlendirmesi sonucu, kesin bir kanaate ulaşırsa inceleme-değerlendirme süreci sona ermekte ve rapor Nihai ÇED Raporu özelliği kazanmaktadır.

Şu halde inceleme-değerlendirme sürecine açıklamakta yarar bulunmaktadır. İnceleme-değerlendirme sürecinin başlayabilmesi için, faaliyet sahibinin faaliyet türünü belirleyip, Yönetmelikte belirlenen işlemleri tamamladıktan sonra Çevre Bakanlığına başvurması ve bunun üzerine Bakanlık tarafından kendisine verilen ÇED Genel Formatına uygun olarak bir ÇED raporu hazırlayarak, bu raporun formata ve diğer esaslara uygunluğunun denetlenmesi için tekrar Bakanlığa başvurup, uygun bulunma yazısını alması gerekmektedir. Kısaca özetlenirse, inceleme-değerlendirme sürecinin başlama koşulu, Bakanlığın verdiği ÇED Genel Formatı ve önceden belirlenmiş olan diğer esaslar ile faaliyet sahibinin hazırladığı ÇED Raporunun uyuşmasıdır. Aksi halde, süreç başlamayacaktır. Süreç, yukarıda belirtilen hususlar hakkında kesin kanaate ulaşılması halinde sona erecektir. Komisyon rapora ilişkin incelemelerini ve bunun sonucundaki kanaatini toplantılar yapmak suretiyle gerçekleştirir.

ÇED raporunu hazırlamanın faaliyet sahibine ait bir yükümlülük olduğundan daha önce bahsedilmişti. Bu yükümlülüğün yerine getiriliş şekli ise, iki şekilde olmaktadır. Faaliyet sahibi, raporu ya kendisi hazırlayacak ya da yeterlilik belgesine

sahip bir kurum, kuruluş veya kişiye hazırlatacaktır. ÇED Yönetmeliğinde, ÇED raporu ve ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosu hazırlayacak kurum, kuruluş ve kişilerin ÇED Raporu Hazırlama yeterlilik belgesi almaları şart koşulmuştur. Bu yeterlilik belgesi, Çevre Bakanlığı tarafından verilecektir. Ayrıca bu konuda, Bakanlığın bir tebliğ yayınlacağına da yer verilmiştir. Söz konusu tebliğ ise, 1997 tarihli ÇED Yönetmeliğine kadar yayınlanmış, ancak yeni ÇED Yönetmeliği yürürlüğe girdikten yaklaşık iki yıl sonra yayınlanmıştır.

Yönetmeliğin sürece ilişkin düzenlemelerini inceledikten sonra, asıl önemli hükmünü incelemeye geçebiliriz. Gerçekte, ÇED'in mevcut hukuk düzenine kazandırdığı en önemli değişiklik, sürece halkı (ya da daha geniş anlamda kamu) da katmasıdır. Bu yüzden, tekrara kaçma pahasına da olsa, katılımın ÇED'in kalbi olduğunu vurgulamakta yarar bulunmaktadır. İnceleme konumuz olan 1993 tarihli ÇED Yönetmeliğine bu açıdan bakıldığında, ilgili yönetmeliğin 15. maddesinde, *ÇED Sürecine Halkın Katılımı* başlığı altında, katılımın yer aldığı söylenebilir. Bu maddenin ilk fıkrasında, katılımın hangi safhada gerçekleştirileceği, katılımın şekli ve faaliyet sahibinin buna münhasır yükümlülükleri hükme bağlanmıştır. Buna göre, katılım, ÇED Raporunun faaliyet sahibi tarafından Bakanlığa sunulmasından sonra ve bu raporun Genel Formata uygunluğunun denetlenmesi için zorunlu kılınmış iki haftalık süre içerisinde, yine faaliyet sahibince, bir toplantı şeklinde düzenlenmelidir. Faaliyet sahibi, söz konusu bu toplantıyı, faaliyetin konusu ve gerçekleştirilmesi planlanan mahali de dikkate alarak, Bakanlık ile sağlayacağı mutabakat çerçevesinde, toplantının yerini, gününü ve saatini açıkça belirleyen bir ilanla, hem o yörede yayınlanan yerel bir gazetede hem de Türkiye genelinde yayımlanan tirajı en yüksek beş gazeteden birinde, bir hafta içinde en az iki kez yayımlatmak zorundadır. Yönetmeliğin ilgili maddesinin ikinci fıkrasında, *incelemek isteyenler* şeklinde menfaat geniş yorumlanarak, ÇED Raporunun, inceleme-değerlendirme süresi içinde, incelenebileceğini ve Bakanlığa görüş bildirilebileceğini hüküm altına almıştır. Bakanlığa bildirilecek görüşün, yazılı mı, yoksa sözlü mü olacağı belirtilmemiştir.

ÇED Yönetmeliği ile ilgili değinilmesi gereken son bir nokta, *istisnai durumlara* ilişkindir. Örneğin Yönetmeliğin 30. maddesinde, askeri faaliyetlere

ilişkin ÇED usulünün, bu yönetmeliğin düzenlediği usulden ayrı olarak, Çevre Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığının aralarında varacakları mutabakata göre belirleneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, Geçici madde 1'e göre; yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce, mevzuata uygun olarak gerekli izinler alınmışsa, yönetmelikteki faaliyetler için ÇED usulüne uyulması gerekmeyecektir.

Başka bir istisna, ÇED raporu, Revize ÇED Raporu ve ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosu hazırlayacak kurum, kuruluş ve kişilerin yeterlilik belgesine sahip olması koşulu, ilgili tebliğ yürürlüğe konuluncaya kadar aranmayacaktır. Dolayısıyla bunu da geçici bir istisna olarak değerlendirebiliriz. Buna benzer bir düzenleme geçici madde 4'te de vardır. Buna göre, "*ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesine (EK III) tabi faaliyetler ve bu kapsamdaki mevcut tesislerin kullanım amaçlarının değişmesi, kapasite artırımı, proses ve teknoloji değişikliğine ilişkin ÇED Ön Araştırması uygulaması 1 Ocak 1994 tarihinden itibaren yürürlüğe girer.*" Görüldüğü gibi, bu hüküm, ÇED'in temel karakteristik özelliklerinden birisi olan ve hatta onun özünü oluşturan önleyiciliğe tamamen aykırıdır. Bu hükmü, ileriye dönük bir çeşit af olarak da nitelendirmek mümkündür.

Yönetmeliğin yürürlükte kaldığı süre zarfında, Danıştay, ÇED'e ilişkin olarak önüne gelen uyuşmazlıkları karara bağlamıştır.

Danıştay 6. Dairesi 1993 yılında önüne gelen bir uyuşmazlıkta, "*çevresel etki değerlendirme raporuna dayanılarak belirlenen çöp dökme yeri konusunda aynı üniversiteye mensup öğretim üyelerinden oluşan başka bir mahkemeye verilen bilirkişi raporunda anılan yerin uygun olmadığı belirtildiğinden, bu konuda başka bir üniversite öğretim üyelerinden oluşan ve içinde jeoloji konusunda uzman bir kişinin de bulunduğu bir kurulca yeniden inceleme yapılması gerektiği*" şeklinde özetlenebilecek kararında, ÇED'e ilişkin önemli tespitler yapmıştır. Bu tespitler, yer seçimi ve menfaat hakkındadır.

Danıştay karar metninde, "*aynı bölgede yaşamını sürdüren davacının çevre ve toplum sağlığı açısından geniş tesirleri bulunan tahsis işlemi nedeniyle bir 'fert' sıfatıyla çöp depolama alanının yer seçimi ile ilgili olarak yasal yollara müracaat etmesinde ve bununla ilgili olarak tabi bir menfaati olması dolayısıyla iptal davası*

açabileceği”⁷¹¹ni belirterek yöre halkından birinin burada yaşamasından ötürü menfaati olduğuna karar vererek ÇED sürecine dahil olabileceği yönünde bir tespit bulunmuştur. Bu tespit, sürece katılımın Danıştay tarafından geniş yorumlandığını göstermektedir.

Yine aynı metinde, *faaliyetin yeri hakkında yapılan bir tespit, “çöp dökme yeri olarak belirlenen alanın en uygun yer olup olmadığının incelenmesi amacıyla mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda özetle kentin nazım imar planına göre depo alanının kuzey batısında konut alanlarının 350m'ye kadar yaklaştığının, halihazırda 370-420 m. uzaklıkta 5 adet konutun mevcut olduğunun, deponi alanı ile bu konut alanları arasında zararlı etkilerin yayılmasını engelleyecek herhangi bir doğal setin bulunmaması nedeniyle halk sağlığı açısından sakıncalar doğacağına taşkın riski olan yerlerde deponi alanının tesis edilemeyeceğinin, deponi alanından geçmekte olan menba için doluşarak projelendirilmesi yapılmaması nedeniyle bu amaçla yapılan beton bendin kaya, kütük vs. ile tıkanması sonucu bir taşkınla gelebilecek sel sularının beton bendin üst seviyesinden aşarak deponi alanına girip buradaki çöp yığınlarını kuzey batı tarafındaki yerleşim alanına sürükleyerek felakete yol açabileceğinin, nüfusu 100.000in üstünde olan kentlerde deponi kapasitesinin en az 500.000 m3. olması gerektiği halde dava konusu deponi hacminin bu miktarın altında kaldığının, deponi alanında oluşacak gazların enerjiye dönüştürülmesi hususunda bir proje bulunmaması nedeniyle atmosfere verilecek gazların karbonik ve sülfürik asitlere dönüşerek asit yağmurları şeklinde yakın çevredeki ormanlık ve tarım alanlarına ve nazım planda yer alan konut alanlarına olumsuz etkide bulunacağına ayrıca söz konusu yerin projelendirilmesinde de yetersizlikler bulunduğu, ifade edildiği, rapordaki bu tesbitler sonucunda mahkemece dava konusu alanın çöp dökme alanı olarak ayrılmasının uygun olmadığı sonucuna varıldığı[...]*çöp dökme ve depolama alanına ilişkin olarak yapılan tahsis işlemine ilişkin kısmının[...] iptaline karar verilmiş, kararın iptale ilişkin kısmı davalı idare tarafından temyiz edilmiştir. Dosyanın incelenmesinden; davalı idarece deniz kenarına dökülen çöplerin çevre sağlığını olumsuz yönde etkilemesi nedeniyle çöplerin daha sağlıklı olarak imhası için

⁷¹¹ Danıştay 6. Daire, E. 1993/3894, K. 1993/4975, K.t. 19/11/1993 (**Kazancı İçtihat Bankası**).

Çukurca Köyü hudutları içerisindeki uyuşmazlık konusu alanın uygun bir yer olarak belirlendiği, bu alana 1989 yılı içinde altı ay süreyle çöp döküldüğü, Karadeniz Teknik Üniversitesi Rektörlüğünden getirilen üç kişilik uzman heyet tarafından çöp dökme yeri olarak belirlenen bu alanın çevresel etki değerlendirilmesi yapılarak olumlu rapor verildiği, Çevre Kurulu kararıyla 41 dönümlük bu alanın çöp dökme alanı olarak kullanılmasına karar verildiği, belediye encümenince alınan kamuya tahsisi kararının il makamınca onaylandığı, bunun üzerine uyuşmazlık konusu alanın çöp dökme ve depolama alanı olarak kullanılmaya başlandığı, çöplerden çıkacak zararlı gazların etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla hazırlanan projenin Çevre Bakanlığının kararıyla onaylandığı anlaşılmış bulunmaktadır. Uyuşmazlık konusu olan çöp dökme ve depolama alanı olarak uygun görülen alanın tahsisine ilişkin işlemin dayanağı olan ve Karadeniz Teknik Üniversitesi Rektörlüğünden getirilen üç kişilik uzman heyet tarafından hazırlanan çevresel etki değerlendirmesi raporu ile mahkeme kararının dayanağını oluşturan ve yine aynı Üniversite Rektörlüğü uzmanlarından oluşan üç kişilik bilirkişi heyetinin raporunun birbiri ile çeliştiği tesbit edilmekte olup, bu durumda dava konusu alanın çöp dökme ve depolama alanı olarak tahsisi için uygun yer olup olmadığına bu alanla ilgili hazırlanan ve Çevre Bakanlığınca onaylı projenin söz konusu alanda yapılacak faaliyetin zararlı etkilerini ortadan kaldıracak nitelikte bulunup bulunmadığına Karadeniz Teknik Üniversitesi dışında başka bir üniversiteden seçilecek konularında uzman ve aralarında jeoloji konusunda bir uzmanında bulunacağı yeni bir bilirkişi heyetince incelemeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu nedenle İdare Mahkemesi kararının tahsis işleminin iptaline dair kısmında isabet görülmemiştir.”⁷¹²

Bu karar kısaca özetlenirse, atık boşaltma faaliyetine ilişkin olarak idarece tahsis edilen yerin tahsis işlemi hakkında ilk derece mahkemesi, bu projenin çevre üzerinde olumsuz etkilere neden olacağı gerekçesiyle ve projenin önemli eksiklikler taşıdığından bahisle, iptal kararı vermiştir. Davalı idarenin temyiz yoluna başvurusu sonucu, Danıştay, idare mahkemesinin işlemin iptaline ilişkin kararını; ÇED raporu olumlu karar olmasına rağmen ona itibar etmediği, buna karşın aynı üniversiteden başka bir bilirkişi heyetinin yer hakkında yaptıkları inceleme sonucu projenin çevre

⁷¹² Danıştay 6. Daire, E. 1993/3894, K. 1993/4975, K.t. 19/11/1993 (**Kazancı İçtihat Bankası**).

üzerinde zararlı sonuçlara neden olabileceği yönündeki olumsuz raporunu dayanak olarak kararını oluşturduğu için, bozmuştur.

Görüldüğü gibi, Danıştay bu kararıyla ÇED olumlu kararının bağlayıcı olduğunu tespit etmese bile, ona özel bir önem atfetmekte, ancak iki farklı uzmanlık raporunun çelişmesini esas alarak yeni bir bilirkişi incelemesini gerekli görmektedir. İlk derece mahkemesi ise, ÇED olumlu kararı olmasının, projenin ileride çevre üzerinde zararlı bir sonuç doğurmayacağını garanti etmediğinden bahisle, riske girmemekte ve ihtiyatlı yolu tercih ederek bu konudaki diğer bilirkişi raporuna itibar etmektedir. Çünkü zarar bir kez ortaya çıktığında, onu gidermek, tazmin etmek ya da restore etmek birçok durumda mümkün olmamaktadır. Sonuç olarak, ilk derece idare mahkemesi kararına, açıkça zikretmese bile, ihtiyat ilkesini dayanak almaktadır. Çünkü zararın gerçekleşip gerçekleşmeyeceğine ilişkin, projenin çevre üzerinde olumsuz etkiye neden olup olmayacağına ilişkin iki farklı uzman görüşü vardır; yani ortada bilimsel bir belirsizlik bulunmaktadır. Mahkeme, riskli bir durumun olduğunu düşünerek, faaliyetin yapılacağı yere ilişkin tahsis işlemini iptal etmiştir. Kanımca Danıştayın üçüncü bir bilirkişi incelemesine gerek duyulduğu gerekçesiyle iptal kararını bozması isabetli değildir. Çevrenin korunmasında kamu yararı olduğu şüphesizken, Danıştayın, tabiri caizse, durumu netleştirme kaygısıyla bozma kararı vermesi doğru değildir.

2. 23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği

7 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliğinin getirdiği düzenlemeler, çeşitli kesimlerce eleştirilmiş ve uygulamada karşılaşılan bazı zorluklar yüzünden 23 Haziran 1997 tarihli yeni bir ÇED Yönetmeliği hazırlanmıştır. Ancak bu ÇED Yönetmeliğiyle, eski ÇED Yönetmeliğindeki bazı olumlu düzenlemeler değiştirilmiş, ÇED'in uygulama alanını daraltma yolu tercih edilmiştir.⁷¹³ Aşağıda, yeni ÇED Yönetmeliğinin olumlu ve olumsuz yanları incelenecek ve gerekli olan yerlerde bir önceki ÇED Yönetmeliğinin hükümleriyle yeni yönetmeliğinin hükümleri karşılaştırılacaktır.

1997 tarihli ÇED Yönetmeliği 1. maddesinde, yönetmeliğin amacı, “gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları Yönetmelik kapsamına giren

⁷¹³ Bu görüş için bkz. **TURGUT**, Çevre Hukuku, s. 468.

faaliyetlerinin çevre üzerinde yapabilecekleri bütün etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi ve tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi için gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirme sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir.” 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği ile karşılaştırıldığında, ilk göze çarpan şey, maddenin kötü kaleme alınmış olmasıdır. Bundan başka, faaliyet sahibi olarak Çevre Kanununa farklı olarak gerçek kişiler de gösterilmiştir. Çünkü Çevre Kanununda, faaliyet sahibi, çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerdir. Oysa yeni ÇED Yönetmeliğinde faaliyet sahibinin kapsamına gerçek kişiler de dahil edilmiştir. Şu halde, yönetmelikle kanunun ÇED sürecini uygulamakla yükümlü tutmadığı gerçek kişileri, süreci uygulamakla yükümlü kılınmış olmaktadır. Burada, gramatikal açıdan görülen bu farklılığın, pozitif hukuk açısından taşıdığı değeri incelemek gerekmektedir. Akla ilk gelen şey, Kanunda belirtilmiş olan işletme kavramının hukuki anlamının içerisinde gerçek kişilerin dahil olup olmadığıdır. Eğer işletme terimi, gerçek kişileri kapsamıyorsa, bu halde, düzenleyici işlem Kanunun düzenlediği bir durumun aksine bir düzenlemeye yaptığı için idarenin düzenleme yetkisinin tartışılması gündeme gelecektir. Bu tartışmanın anlamlı olabilmesi için, ilk önce, işletme teriminin içeriğini belirlemek gerekmektedir. Ancak bu şekilde, idarenin düzenleme yetkisinin tartışılması anlamlı olabilir. İşletmenin (Teşebbüsün) tanımı, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’unun 3. maddesinde yapılmıştır. Buna göre, işletme (teşebbüs), *piyasada mal ve hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimleri* ifade eder. Doktrinde ise, işletme, “bir girişimci (müteşebbis) tarafından ekonomik çıkar sağlamak amacıyla emek ve sermayenin bağımsız bir şekilde bir araya getirilmesi olarak[...]⁷¹⁴ tanımlanmaktadır. Bu örnekler, işletmenin geniş anlama gelecek şekilde tanımlandığını göstermektedir. Daha dar bir tanım ise, ticari işletme esas alınarak yapılabilir. Bu çerçevede, ticari işletmenin nasıl tanımlandığına yer verilebilir. Ticari işletme, Türk Ticaret Kanununda tanımlanmamış, sadece hangi müesseselerin ticari işletme sayılacağı gösterilmekle yetinilmiştir. Ancak Ticaret Sicil Tüzüğünde, ticari işletme, “bir gelir sağlamayı hedef tutmayan veya devamlı olmayan faaliyetlerle

⁷¹⁴ Sabih Arkan, **Ticari İşletme Hukuku**, 4. Baskı, Bankacılık ve Ticaret Hukuku Araştırmaları Enstitüsü Yay., Ankara 1998, s. 18.

Türk Ticaret Kanun'un 17nci maddesinde tarif edilen esnaf faaliyeti sınırlarını aşmayan faaliyetler ticari işletme sayılmaz" şeklinde ticari işletme kapsamına girmeyen faaliyetler ifade edilerek tersinden tanımlanmıştır. Burada önemli olan nokta, ticari işletmelerin de özde bir işletme niteliğinde olmalarıdır. Fark, bunlara uygulanacak hükümlerdedir.

Şu halde somut durum değerlendirildiğinde, Kanunun işletme terimine gerçek kişilerin de gireceği söylenebilir. Kanun burada işletme terimini geniş anlamda kullandığı için gerçek kişileri açıkça belirtmeye gerek duymamıştır. Bu sebeple, Yönetmeliğin Kanuna aykırı bir düzenleme getirmediği ifade edilebilir. Ayrıca Yönetmeliğin, işletme teriminin kapsamına, gerçek kişilerin dışında adi ortakların da gireceğini söylemek lazımdır.

Yönetmelikte, sadece ÇED süreci esnasında uygulanacak ve süreçte yetkili olan idari birimlere, kurum ve kuruluşlara ilişkin teknik ve idari usul ve esaslar kapsama alınmamış, aynı zamanda EK listelerde belirtilmiş faaliyetlerin işletme öncesindeki, işletme sırasındaki ve *işletme sonrasında* süreç boyunca izlenmesi ve denetlenmesine, yani *post-değerlendirmeye* ilişkin usul ve esaslar da kapsama alınmıştır. 1993 tarihli yönetmelikten farklı olarak bu yönetmelik, post-değerlendirmeye yer vermiştir. Post-değerlendirme, faaliyete ilişkin değerlendirmeler yapıldıktan sonra yetkili idare birimin olumlu ya da olumsuz görüşünü ifade eden söz konusu idari kararı vermesinden sonraki—işletme sonrasında—değerlendirmeye karşılık gelmektedir. Dolayısıyla bu Yönetmelikle, sürecin idari kararın verilmesinden sonra da devam edeceğini öngörülmektedir.

Yeni Yönetmelik, 1993 tarihli yönetmelikte yer alan tanımları da değiştirmiştir. Sözelimi, faaliyet sahibi, 1993 tarihli yönetmelikteki düzenlemenin aksine, yukarıda da belirtildiği gibi, gerçek ve tüzel kişiler olarak gösterilmiş, ayrıca bu kişilerin ÇED raporu ya da ÇED Ön araştırma raporu hazırlamakla yükümlü olduklarına değinilerek, daha önceki hazırlamakla yükümlü olma ibaresi yeni metinde yer almamıştır. Çevre kavramı, önceki yönetmeliğe göre, özünden bir şey kaybetmeyecek şekilde, kısaltılmıştır. Ayrıca ÇED süreci yeni yönetmelikle, ÇED süreci ve ÇED Ön Araştırma süreci şeklinde ikiye ayrılmış, bu süreçler içerisinde ÇED Raporu ve ÇED Ön Araştırma Raporu alınması şart koşularak, bunlar

tanımlanmıştır. Farklı bir tanım da ÇED olumlu görüşü ve ÇED olumsuz görüşüne ilişkindir.

Bu tanıma karşı idari yargıya başvurulmuş ve gerekçe olarak bu tanımla Çevre Bakanlığının karar mercii olmaktan çıkarılıp, sadece görüş bildiren bir merci haline getirildiği, bu sebeple bağlayıcı olmayan kararlar vereceği için ÇED sürecinin sonuç doğurmayacağı ileri sürülmüştür. Danıştay 6. Dairesinin davayı incelemesi sonucunda, “[...]ÇED Raporu faaliyet sahibince Yönetmelikte belirlenen formata uygun olarak hazırlanıp diğer belgelerle birlikte Bakanlığa sunulduktan sonra Bakanlıkça olumlu veolumsuz bir görüş bildirilmesi ve bu faaliyetler için teşvik, onay, izin ve ruhsat alınabilmesi için bu görüşün olumlu olması şartı arandığı, bu durumda söz konusu ‘görüş’ kavramıyla belirtilen işlemin bağlayıcı nitelikte olmasının amaçlandığı anlaşılmakta ise de ‘görüş’ şeklindeki ifade biçimi işlemin etkisini ortadan kaldıran (denetime tabi olmayı gerektiren idari işlemin aksine) ve yargısal denetimin yapılmasını engelleyen bağlayıcı nitelikte olmayan bir kavramı ifade ettiğinden anılan maddeleride yer alan ‘görüş’ sözcükleri yönetmeliğin düzenleyici olma niteliğine ve idare hukuku esaslarına aykırı düşmektedir”⁷¹⁵ şeklinde karar vermiş ve Yönetmeliğin 4. maddesindeki bu tanım ile görüş ifadesinin yer aldığı maddelerin ilgili kısımlarını iptal etmiştir.

Danıştayın bu kararını tahlil edilirse, ilk önce, görüş kavramının idare hukukunda ne anlama geldiğine bakmak gerekecektir. İdare hukukunda görüş bildiren idari işlemler, idari işlemi ortaya çıkarmak için yapılır. Dolayısıyla bunlar, hazırlık işlemleri olarak değerlendirilir. Hazırlık işlemleri genel olarak idari bir işlemin oluşturulması usulünün belirli bir parçasını meydana getirirken, aynı zamanda başlı başına bir süreç olan inceleme usulü içinde de gerçekleştirilmekte ve bu usulün bir parçasını oluşturmaktadırlar. Hazırlık işlemlerin hukuki varlık kazanabilmeleri için mutlaka idari usulün tamamlanması gerekeceği için, bu işlemler doğrudan doğruya iptal davasına konu edilememektedir.⁷¹⁶ Oysa idari (icrai) işlemler, “idari makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, İdari işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran tek yanlı irade

⁷¹⁵ Danıştay 6. Daire, E. 1997/4497, K. 1998/5629, K.t. 19/11/1998, (**Kazancı İçtihat Bankası**).

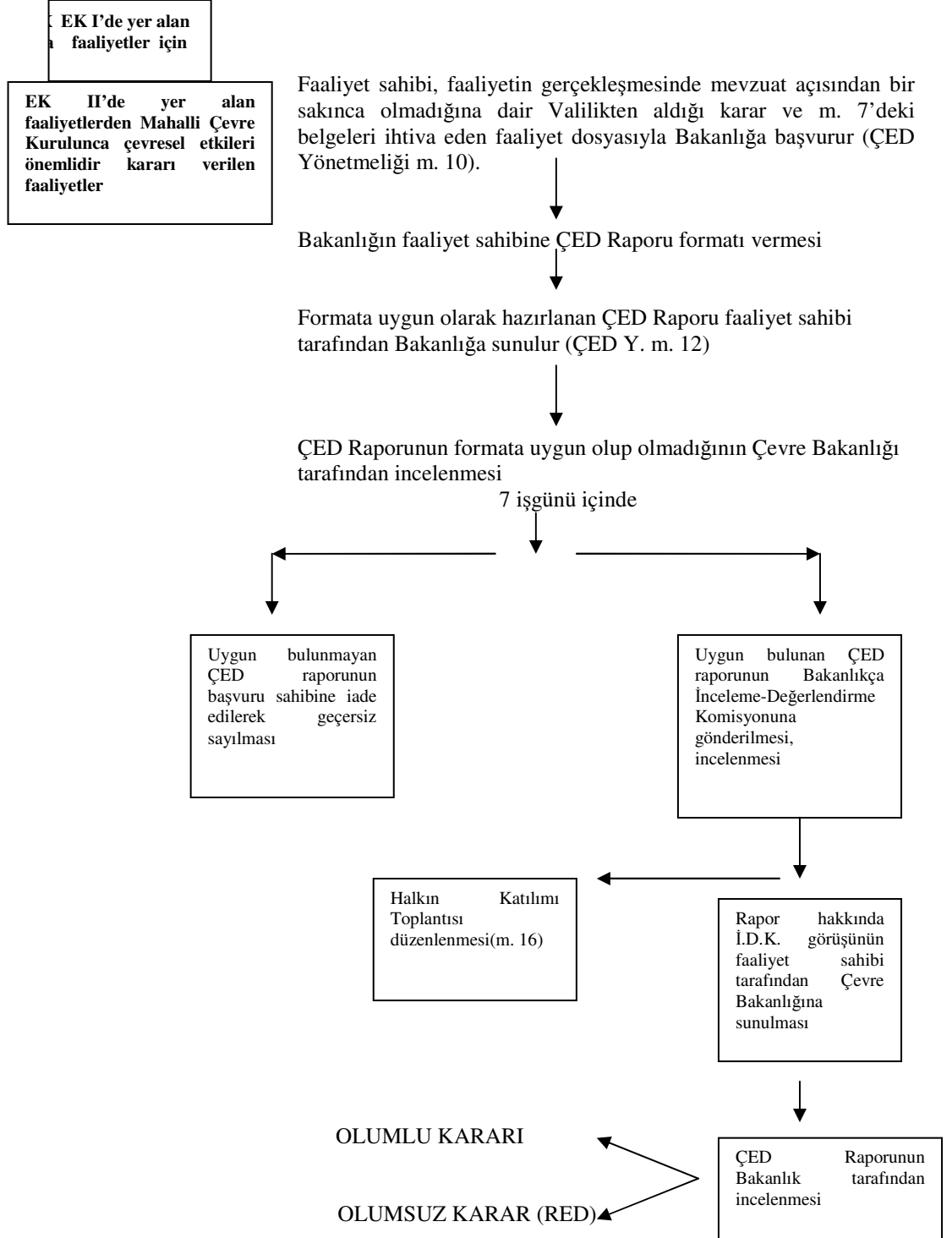
⁷¹⁶ **ERKUT**, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 139-140.

açıklamalarıdır.”⁷¹⁷ Bu idari işlemler, iptal davasının konusunu oluşturdukları için ilgililerin haklarını ihlal ettiklerinde idari yargının denetimine tabi olacaklardır. Danıştay, yukarıdaki farkı gözeterek, aslında icrai bir işlem şeklinde tekemmül eden Bakanlığın ÇED olumlu ya da olumsuz kararının, hazırlık işlemi olarak algılanmasını ya da uygulamada bu şekilde kullanılmasını önlemek için, görüş şeklinde ifade edilmesini hukuka aykırı bularak bu ibareyi iptal etmiştir.

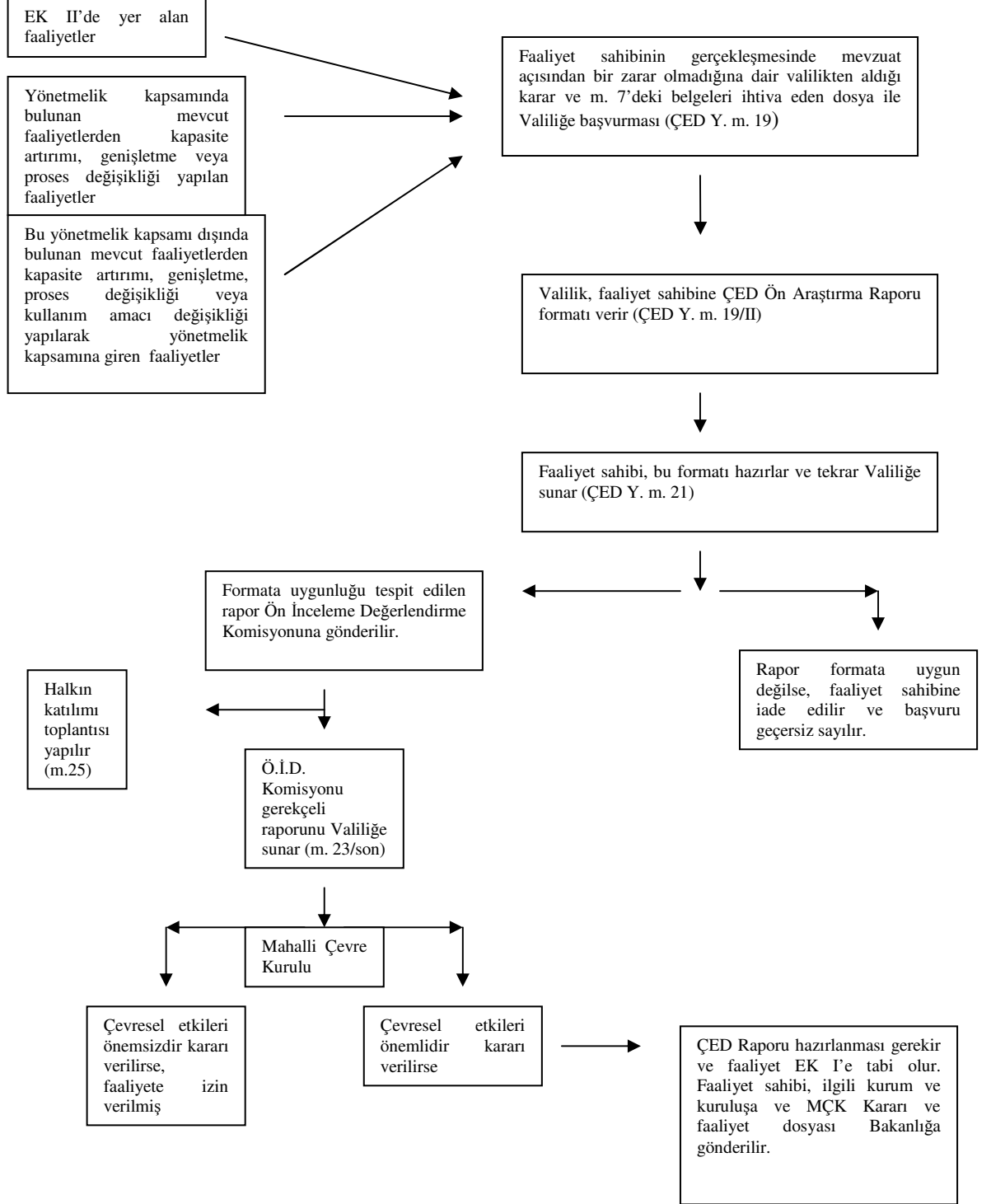
1997 tarihli ÇED Yönetmeliği, önceki yönetmelikteki listeleme yöntemini değiştirmemiş ve faaliyetleri türlerini EK I ve EK II şeklindeki listelerde sıralamıştır. Önceki yönetmeliğe kıyasla, ÇED’e tabi faaliyetler sayıca artırılmış; EK I’e tabi faaliyetler 38 ana başlık altında sıralanmışken, EK II’ye tabi faaliyetler ise, 18 ana başlıkta listelenmiştir. Bu faaliyet türlerini açıklamadan önce, doğrudan ÇED (EK I) ve dolaylı ÇED (EK II)’in akım şemasına belirtelim.

⁷¹⁷ ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 2.

ÇED Raporu İnceleme-Değerlendirme Süreci (Doğrudan ÇED)



ÇED Ön-Araştırma Süreci (Dolaylı ÇED)



Yönetmelik uyarınca ÇED'in akım şeması çizildikten sonra, EK I ve EK II'de yer alan faaliyetler türlerinin nelerden ibaret olduğuna bakılabilir. Bu faaliyetler EK I'de şöyle sıralanmıştır:

“1- Rafineriler, gazlar ve sıvılaştırma tesisleri,a) Ham petrol rafineleri (ham petrolden yağlama maddesi üreten tesisler hariç), b) Kömür veya bitümlü şistin sıvılaştırıldığı ve gazlaştırıldığı tesisler (500 to/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 aramaddeleri üreten tesisler, 9- çimento fabrikaları, kliner üreten tesisler,10- Seramik, porselen, cam fabrikaları,11- Terbiye, boyama ve apre ünitelerini birlikte içeren tekstil veya halı fabrikaları,12- Ham deri işleme tesisleri (işlenmiş ham deriden nihai ürünler üreten tesisler hariç),13- Selüloz ve selüloid üretim tesisleri, kağıt hamuru ve her çeşit 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 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-çimenton 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- Her türlü 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 üretim yapan tesisler(üretim kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri)22- Demir dışı metallerin eritildiği ve üretildiği tesisler,23- Termik güç santralleri,24- Nükleer güç santralleri ile diğer nükleer reaktörler,25- Radyoaktif atık tesisleri (Radtoaktif 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 yollar (imar planına işlenmiş olan şehir geçişleri hariç)b) Havaalanları (2100 m ve üzeri pist uzunluğu),c) Limanlar,d) iskeleler ve rıhtımlar (20.000 DWT ve üzerindeki gemilerin yanaşabilceği),e) Yat limanları,f) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 100 m³ ve üzeri ya da göl alanı 15 km³ 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 ga 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 söküme tesisleri,34- Tersahaneler,35- Yıllık 10 milyon m³ ve üzeri yer altı 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, Feldpat, Trona ve Nadir toprak elementlerinin tamamı,d) Her türlü maden zenginleştirme tesisleri (Kurma-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'de yer alan faaliyet türleri ise, şöyledir:⁷¹⁸

“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 canlı ağırlığa kadar),b) Hayvani veya bitkisel yağ üret,m tesisleri,c) Süt ve mamüllerinin imali (Kapasitesi 5.000 lt./ gün ve üzeri),d) Bira ya da malt imalat tesisleri,e) Alkollü içki veya meşrubat üretim tesisleri,f) Su ürünleri üretim ve işletme 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, ağaç kaplama ve suni tahta fabrikaları,7- Çimento öğütme, dolum ve paketleme 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 kullanım 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 atık ve atıkların yakılması, kimyasal arıtımı, nihai depolanması veyaraziye gömülmesi ile ilgili atık uzaklaştırma tesisleri,c) Eğitim kampusü 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) İskele ve rıhtımlar (EK I'de yer almayanlar),h) Balıkçı ve römorkör barınakları, yt yanaşma yeri(bakım, onarım, ikmal ve kışlama 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 m³e kadar ya da göl alanı 1-15 km³ arasında olanlar), m) İl yolları17- (Değişik bent: R.G. 26/10/2000/24212'de yayımlanan Yönetmelik m. 2) Petrol çıkarma faaliyetleri,18- (Değişik bent: R.G. 26/10/2000/24212'de yayımlanan Yönetmelik m. 2) Madencilik faaliyetleri: EK I'de yer almayan Maden Kanunu kapsamındaki madenlerin çıkarılması ile Taş Ocakları Nizamnamesinde ve Tuz Kanunu'nda belirtilen ocak işletmeleri ve/veya cevher hazırlanması işlemleri.”

⁷¹⁸ Bu yönetmelikle, EK- II listesine 18. sırada dahil edilen maden arama faaliyetleri hakkında çevreye zarar vermeyeceği gerekçesiyle ÇED Ön-Araştırma sürecinin uygulanmaması gerektiği ileri sürülerek iptali istemiyle idari yargıya başvurulmuştur. Danıştay 6. Dairesi, Anayasanın 56. maddesinin 1. ve 2. fıkralarına atıfla ve ÇK'nun 1. maddesinde yer alan bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevre ibaresine yer verdikten sonra; “maden rezervinin ortaya çıkarılması amacıyla yapılacak olan arama faaliyetleri sırasında maden arama alanı olan arazilerin tahrip olduğu, rezervin ekonomik olmadığı durumlarda yeterli rehabilite yapılmadan arazilerin terk edildiği bilinen bir gerçektir. Bu durumda çevreye yapılabilecek tüm etkiler gözönünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların zararsız hale getirilmesi ve bu hususta önlemler alınması amacıyla doğada tahribatlar yapabileceği açık olan Maden Arama faaliyetlerinin Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Önaraştırma Listesine dahil edilmesinde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmamaktadır” şeklinde bir karar vermiştir. Danıştay 6. Dairesi, E. 1997/4495, K. 1998/5630, K.t. 19/11/1998 (**Kazancı İçtihat Bankası**).

ÇED Ön Araştırma sürecine, yukarıdakilerden başka iki grup faaliyet daha tabi kılınmıştır. Bu iki grup faaliyetten ilki, yönetmelik kapsamında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, genişletme veya proses değişikliği yapılan faaliyetlerdir. İkincisi ise, Yönetmelik kapsamı dışında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, genişletme, proses veya kullanım amacı değişikliği yapılarak kapsamına giren faaliyetlerdir.

1997 tarihli ÇED Yönetmeliğinin faaliyetlere ilişkin olarak olumsuz bir yanı, hassas yörelerin kapsam dışına çıkarılmasıdır. Ancak Danıştay bazı kararlarıyla hassas yörelerin korunması gerektiğine karar vermiş ve bu olumsuz hüküm Danıştay tarafından görmezden gelinmiştir.⁷¹⁹ Ayrıca, eski yönetmelikte yer alan bazı faaliyet türleri de kapsam dışı tutulmuştur. Sözgelimi, şehirlerarası demiryolları ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneller; yedi kattan yüksek binalar, şehir içi metrolar ve diğer raylı taşıma tesisleri ve asma yollar, Büyükşehir belediyesi olan il merkezlerinde yapılan şehirlerarası otobüs terminaleri ve EK I’de yer almayan termik santraller bunlardandır.

Yönetmelik faaliyetlerde *yetkili olan* idari birimlere ilişkin düzenlemelere de yer vermiştir. Yetki başlığını taşıyan 5. madde hükmü incelendiğinde, süreç sonunda karar verme yetkisinin Çevre Bakanlığına ve Mahalli Çevre Kuruluna bırakıldığı görülecektir. Çevre Bakanlığı, EK I’e tabi faaliyetlere ilişkin olarak yürütülecek süreç sonunda ÇED Olumlu ya da Olumsuz Kararı vermeye yetkili kılınmışken; Mahalli Çevre Kurulu ise, EK II’ye tabi faaliyetler için yürütülen sürecin sonunda Çevresel Etkileri Önemlidir ya da Çevresel Etkileri Önemsizdir kararını vermeye yetkili kılınmıştır.⁷²⁰ Bundan başka, faaliyetin yapılacağı yer hakkında mevzuata

⁷¹⁹ Danıştay 10. Dairesi, E. 2001/2628, K. 2003/5289, Kt. 22/12/2003, (**Kazancı İctihat Bankası**): “Uyuşmazlığa konu olan 42 MW’lik Çamlıhemşin HES Projesi Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında olmasa da Elektrik İletim Hatlarının, ÇED Yönetmeliği kapsamında olduğu projenin gerçekleştirilebilirliğinin ise alt yapı çalışmalarının tamamlanmasına bağlı olduğu tartışmasıdır. Yukarıda sözü edilen Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu Kararları ve Yargı kararları birlikte değerlendirildiğinde Fırtına Havzasında hidroelektrik santrali projesinin gerçekleştirilmesi olanağı bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.” Ayrıca bkz. Danıştay 10. Dairesi, E. 2001/598, K. 2004/5220, Kt. 28/05/2004, (**Kazancı İctihat Bankası**).

⁷²⁰ Danıştayın önüne gelen bir uyuşmazlıkta, EK II’nin kapsamına giren kum çıkartma faaliyetine izin veren kararın il mahalli çevre kurulunca alınması gerekirken, il daimi encümeninin almasını hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. Danıştay kararında, “[...]kum ocağı işletme izni verilebilmesi için ilgilinin, il mahalli çevre kurulundan alacağı ÇED raporu ile Çevre Bakanlığın olurlarına gereksinim

uygunluk açısından bir inceleme yapması amacıyla *Valilik* yetkili birim olarak gösterilmiştir. Valilik, planlanan faaliyetin yeri hakkında bir engel bulunup bulunmadığını, ilgili kamu kurumu ve kuruluşları nezdinde Taşra Teşkilatı eliyle araştıracaktır. Başka bir yetkili birim ise, İnceleme-Değerlendirme Komisyonudur.

Önceki Yönetmelikte de yer alan bu komisyon, aynı şekilde, ÇED Raporunu inceleme ve değerlendirme görevini ifa etmesi amacıyla oluşturulmuştur. İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun kimlerden teşkil edeceği yönetmelikte açıklığa kavuşturulmuştur. Yönetmelik, tıpkı önceki yönetmelikte olduğu gibi, Komisyonun; faaliyetin konusu ile ilgili oldukları tespit edilen merkezi ve yerel kurum ve kuruluşların temsilcileri, faaliyet sahibi/temsilcisi, ÇED raporunu hazırlayan kurum veya kuruluş temsilcisi, halkın katılım toplantısı tutanak sekreteri ve Çevre Bakanlığı temsilcilerinden müteşekkil olduğunu hükme bağlamıştır. Ayrıca, Bakanlık gerekli görürse, gerçek ve tüzel kişiler, üniversite, enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri de Komisyona üye olarak çağırılabilir. Bu düzenlemeye ilişkin olarak, daha önce yapılan eleştiriyi burada hatırlatmakta yarar vardır.

İnceleme-değerlendirme komisyonunun görev, yetki ve sorumlulukları, Yönetmeliğin 14. maddesinde açıklığa kavuşturulmuş ve çalışma usulü de 15. maddeyle hüküm altına alınmıştır. Önceki ÇED Yönetmeliğinden pek de farklı olmayan bu görev, sorumluluk ve yetkiler ile çalışma usullerine, bu sebeple, burada, yer verilmeyecektir.

Bu Yönetmelik çerçevesinde, inceleme-değerlendirme sürecin nasıl işlediğine ise, önceki yönetmelikten bazı farklar içerdiği için, yakından bakılabilir.

İnceleme-değerlendirme sürecinin başlayabilmesi için, faaliyet sahibinin faaliyet türünü belirleyip, valilikten alacağı faaliyetin belirtilen yerde gerçekleştirilmesinde mevzuat açısından bir sakınca olmadığına dair karar ve Yönetmelikte belirtilen diğer belgelerle birlikte bir dilekçeyle Çevre Bakanlığına

bulunmaktadır. Bu durumda Ankara İl Mahalli Çevre Kurulunca verilecek ÇED belgesi yerine encümen üyelerinden oluşan bir komisyonun yaptığı inceleme sonucu verilen rapora dayanılarak İl Daimi Encümenince ilgiliye kum çıkartma faaliyetine izin veren [...]günlü ve [...]sayılı kararda mevzuata uygunluk bulunmamaktadır.” Bkz. Danıştay 1. Dairesi, E. 1997/49, K. 1997/54, K.t. 16/05/1997, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 95, s. 37.

başvurması ve bunun üzerine Bakanlık tarafından kendisine verilen ÇED Genel Formatına veya yerine göre Bakanlıkça hazırlanacak özel formata uygun olarak bir ÇED raporu hazırlayarak, bu raporun formata ve diğer esaslara uygunluğunun denetlenmesi için tekrar Bakanlığa başvurup, uygun bulunma yazısını alması gerekmektedir. Süreç, yukarıda belirtilen hususlar hakkında, komisyonun incelemesi sonucu kesin kanaate ulaşıldığı takdirde sona erecektir. Komisyon rapora ilişkin incelemelerini ve bunun sonucunda oluşan kaatlerini toplantılar yapmak suretiyle gerçekleştirecektir.

Bilindiği gibi, ÇED raporu hazırlamak faaliyet sahibine ait bir yükümlülüktür. Bu yükümlülüğün yerine getiriliş şeklinin ise, iki şekilde olacağı; raporun ya faaliyet sahibinin kendisi tarafından hazırlanacağı ya da yeterlilik belgesine sahip bir kurum, kuruluş veya kişiye hazırlanacağı yönetmeliğin yorumundan çıkmaktadır. Önceki yönetmelik döneminde yeterlilik belgesine ilişkin düzenleyici işlem yapılmamakla birlikte, bu yönetmelik Geçici 4. maddesiyle raporları hazırlayacak kişiler konusunda bazı şartlar koymuş, buna müteakiben 2 yıl sonra ÇED Uyarınca Rapor Hazırlayacak Olanlara Yeterlilik Belgesi Verilmesine Dair Tebliği yayınlamıştır. Burada kişilerin değil, yeterlilik belgesine sahip kuruluşların yetkili olduğu hüke bağlanmıştır. İki tip yeterlilik belgesi öngörülmüş; ÇED Raporu için A tipi, ÇED Ön Araştırma Raporu için ise B tipi yeterlik belgesine sahip olmak koşulu getirilmiştir.

23 Haziran 1997 tarihli ÇED Yönetmeliği, süreci doğrudan ÇED (ÇED Raporu) süreci ve dolaylı ÇED (ÇED Ön Araştırma Raporu) süreci şeklinde ikiye ayırmış ve her iki süreci de farklı maddelerde düzenlemiştir. ÇED Ön Araştırma Raporu için yapılacak başvuru, tıpkı ÇED Raporu için yapılan başvuru ile benzerlikler göstermekle birlikte, başvuru yapılacak birim Çevre Bakanlığı değil, Valilik olarak gösterilmiştir. Bu iki sürecin farklı olan yanları; başvuru yapacak idari birimler, hazırlanacak olan raporların EK'lerde yer alan Formatları ve karar alacak olan birimlere ilişkindir. ÇED Ön Araştırma sürecinde de bir komisyon yer almakta, İnceleme-Değerlendirme Komisyonuna benzer yetkiler, görevler ve sorumluluklar ile çalışma usullerine sahip olmakta ama, farklı olarak ön inceleme değerlendirme komisyonu şeklinde adlandırılmaktadır. Bu noktada, sürece katılıma ilişkin olarak sürecin bu iki basamağı değerlendirilebilir.

Doğrudan ÇED sürecine katılım, Yönetmeliğin 16. maddesiyle düzenlenmiştir. Katılım burada iki şekilde düzenlenmiştir; toplantı ve yazılı görüş bildirme şeklinde...Bu iki olanak herkese tanınmış bulunmaktadır. Bu konuyla ilgilenen herkes, ÇED Raporunun Çevre Bakanlığına sunulmasında sonra, inceleme-değerlendirme süresi içinde raporu inceleyerek faaliyet hakkındaki görüşünü yazılı olarak Bakanlığa bildirebilecektir. Ancak raporların örneklerinin alınmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu yönetmelik çerçevesinde bir talepte bulunulamayacak, ancak genel düzenlemeler, örneğin dilekçe hakkına ilişkin hükümlere dayanılarak, bir talepte bulunulması düşünülebilecektir. Diğer katılım olanağı ise, toplantıdır. Toplantı, ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra, İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun ilk toplantısını müteakiben yapılacaktır. Toplantı yeri ise, faaliyet sahibi ve Valilikçe belirlenecek ve Bakanlığa bildirilecektir. Toplantının yapılacağı yer, özellikle faaliyetten en fazla etkilenmesi muhtemel yöre halkına uygun olmak zorundadır. Ayrıca toplantıya ilişkin bilgiler yerel ve ulusal gazetelerde yayınlanacaktır.

ÇED Ön Araştırma sürecine katılımında ise, benzer bir biçimde toplantı ve yazılı görüş bildirme şeklinde iki katılım olanağı öngörülmüştür. Yazılı görüş bildirme, inceleme-denetleme süresi içinde raporu inceleyerek faaliyet hakkında Valiliğe yazılı görüşlerini bildirebilirler. Toplantı ise, ÇED Ön Araştırma Raporunun Valiliğe sunulmasından sonra, ön inceleme-değerlendirme komisyonunun ilk toplantısını müteakiben yapılacaktır. Toplantının ilanına, yapılacağı yere ve diğer konulara ilişkin hususlar, doğrudan ÇED sürecindekiyle aynıdır.

Katılıma ilişkin önemli bir nokta daha vardır. Şöyle ki, ÇED ön araştırma sürecine tabi olan ve bu süreç sonunda çevresel etkileri önemlidir kararı verilen bir faaliyet için, bilindiği gibi, doğrudan ÇED süreci en baştan işlemektedir. İşte en baştan işleyen bu süreçte artık halkın katılımı toplantısı yapılmayacaktır. Bu, Yönetmelikle getirilen olumsuz bir hükümdür. ÇED'in kalbinin katılım olduğuna dair hiçbir kuşku olmamakla birlikte, hem de önemli adledilen bir faaliyete ilişkin olarak böylesi bir katılım olanağının ortadan kaldırılmasını anlamak mümkün değildir. Özetle, EK II'de yer alan bir faaliyet buna ilişkin süreç işletildikten sonra önemli kabul edilerek doğrudan ÇED sürecine tabi kılınırsa, artık bu süreçte halkın katılımı toplantısı yapılmayacaktır.

Yönetmelik bir hükmüyle, yönetmeliğin kapsamına giren faaliyetlerin yönetmeliğe uygun olarak işletilmesini ve ÇED Olumlu kararı ya da Çevresel Etkileri Önemsizdir kararı alınan faaliyetlerle ilgili olarak faaliyet sahibi tarafından taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini izleme ve denetleme görevini Çevre Bakanlığına vermiştir. Ancak bu hüküm 28. maddenin 1. ve 2. fıkralarıyla etkisiz hale getirilmiştir.

Yönetmeliğin 28. maddesinin ilk fıkrasıyla bir kural koyulmuş, ancak bu kurala müteakip fıkralarla istisnalar getirilmiştir. Kural, yönetmeliğe aykırı uygulamaların durdurulması iken; istisnalar, bunlara belli koşullarda yükümlülüklerini yerine getirmeleri için süre verilmesidir. Yönetmeliğin ilk şeklinde olmayan bu istisnalar, 14/04/200 tarih ve 24020 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *ÇED Yönetmeliğinin 28nci maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelikle* eklenmiştir. Eklenen ikinci fıkraya göre, yönetmeliğe aykırı olarak uygulanan faaliyetin üretim aşamasına geçmiş bulunması halinde Bakanlıkça uygun bir süre verilebileceği hükme bağlanmıştır. ÇED olumlu raporu verilen faaliyetler için ÇED raporu ve ekleri hakkındaki taahhünameye uyulmaması halinde yükümlülüklerin yerine getirilmesi için mahalin en büyük mülkü amirince bir defaya mahsus olmak üzere en fazla 30 günlük süre verilebilecektir. Söz konusu bu ek fıkranın iptali için Danıştaya başvurulmuş ve yapılan inceleme sonucunda Danıştay ek fıkrayı iptal etmiştir. Mahkeme, Anayasanın 56. maddesinin I. ve II. fıkralarına ve ÇK'nun çevrenin bütün vatandaşların ortak varlığı olduğuna yer veren 1. maddesine atıf yapmış, daha sonra ÇED'in kanuni dayanağı olan 10. maddeden bahsederek, faaliyetlerin durdurulmasını düzenleyen 15. maddeyi hatırlatarak gerekçesini şöyle oluşturmuştur: *“Alınan Yönetmelik kapsamındaki faaliyetler için tüm idari ve teknik usul ve esaslar yerine getirildikten sonra alınacak ‘Çevresel Etkileri Önemsizdir’ kararı veya çevresel etkileri önemli görünenler için alınacak ‘Çed Olumlu Kararı’ üzerine faaliyete başlanacağı tespit edilirse faaliyetin durdurulacağına ilişkin hükümler ve bu husustaki müeyyideler Yönetmeliğin 28 nci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak, dava konusu Yönetmelik değişikliği ile, Yönetmelik kapsamına giren faaliyetler için belirtilen usul ve esaslar yerine getirilmeden faaliyete başlanması halinde faaliyetin üretim aşamasında bulunduğu belgelenmesi kaydıyla faaliyet sahibine süre tanınarak, Yönetmelikte belirlenen yükümlülüklerin yerine*

getirilmesine olanak sağlayacak düzenleme getirilmiştir. Anılan değişiklikle, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirerek faaliyetine başlamış olanlarla, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğini dikkate almadan faaliyete başlayıp üretime geçmiş olup ta sonradan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kendilerine süre (yeteri kadar) verilenler arasında eşitsizlik yaratıldığı gibi çevresel etkileri göz önüne alınmadan faaliyete bulunulması durumunda çevreye verilen zarar ile faaliyet ÇED olumsuz kararı verilecek türden ise faaliyete son verilmesinin sonuçları, değerlendirilmeden kamu yararına ve hukuka aykırı düzenleme getirilmiştir. Belirtilen nedenlerle amacı çevrenin korunması ve insanların sağlıklı bir çevrede yaşamalarına olanak sağlamak olan Çevre Kanunu ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak getirilen düzenlemede hukuka uyarlık görülmemiştir.”⁷²¹

Görüleceği üzere, bu istisnalar ÇED’in özüyle bağdaşmamaktadır. İstisnai bu hüküm, ÇK’nun 3. maddesinin (a) bendinde yer alan önleme ilkesine aykırı bir düzenleme getirmesinin yanında, ÇED’in anayasal temeli olan 56. maddenin I. ve II. fıkralarına da açıkça aykırıdır. ÇED’in özünü oluşturan her iki hüküm söz konusu değişiklikle ihlal edilmiştir.

Başka bir istisna ise, askeri faaliyetlere ilişkindir. Yönetmeliğin 33. maddesinde, askeri faaliyetlere Çevre Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığının birlikte belirleyecekleri ÇED usulünün uygulanacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm, askeri faaliyetleri ÇED usulünden muaf tutmamış, ancak özel bir usul belirleneceğini hükme bağlamıştır.

Geçici maddelerle yine önceki yönetmelikle benzer biçimde, af niteliğindeki ve önleyiciliğe aykırı çeşitli hükümler konulmuştur. Bunların tamamına burada yer verilmeyecek olmakla birlikte özellikle 6. maddeyi ve 3. maddeyi zikretmekte yarar bulunmaktadır. 1997 tarihli ÇED Yönetmeliğine, 29.9.2000 tarih ve 24185 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelikle eklenen Geçici 6. maddeyle, “mobil ve yüzer elektrik santralleri ve bu santrallerin enterkonnekte şebekeye bağlantısını sağlayacak enerji iletim hatları, santrallerde kullanılacak petrol,

⁷²¹ Danıştay 6. Daire, E. 2000/3626, K. 2001/5220, K.t. 06/11/2001, (Kazancı İçtihat Bankası).

petrokimyasal veya kimyasal ürün depoları ile limanları ve rıhtımlara ilişkin faaliyetlere bu Yönetmelik hükümleri 31/12/2002 tarihine kadar uygulanmaz” hükmü getirilmiştir. Bu hükmü kirliliği önlemeyi amaçlayan ÇED usulü ile bağdaştırma olanağı yoktur. Maddenin amacını, ÇED’in tamamen fayda-maliyet analizi üzerinden kurgulanmış bir usul olduğu kabul edilse bile, anlamak mümkün değildir. Bunlar, çevre üzerinde önemli etkiler meydana getirme ihtimali en yüksek olan faaliyet türleridir. Maliyetleri faydalarında çok daha büyüktür. Nitekim, bu hüküm Danıştay 6. Dairesi tarafından kamu yararı ve hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir.⁷²² Danıştay’ın kararına, aynı zamanda hükmün ÇED Yönetmeliğinin amacını düzenleyen 1. maddesine de aykırı olduğu gerekçesi eklenebilir. Hepsinden öte, zaten Anayasanın 56. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan devletin kirliliği önleme ödevi düşünüldüğünde, bu hükmün 56. maddenin ikinci fıkrasının lafzına ve ruhuna aykırı olduğu aşıkardır.

Geçici 3. madde de, “[b]u yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce başvurusu yapılmış veya ÇED Raporu Formatı veya ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi verilmiş faaliyetlere bu yönetmeliğin lehde olan hükümleri [...] uygulanır” denilmekteydi. Neyse ki, Danıştay, bu hükmü hukuka aykırı bularak iptal etmiştir.⁷²³

3. 6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği

Avrupa Birliğine giriş sürecinde Türkiye, mevzuatını AB ile uyumlaştırmak için çeşitli düzenlemelere gitmiş, özellikle çevreye ilişkin olarak birçok yenilik yapılmıştır. Bu çerçevede ÇED Yönetmeliği de AB ÇED Direktifiyle uyumlu halde getirilmek istenmiş ve Yönetmelik tekrar değiştirilmiştir.

Yeni Yönetmelik ile Türk ÇED sisteminin genel yapısı AB ÇED Direktifinin yapısıyla benzer kılınmıştır. Örneğin, Yönetmelik, Direktif gibi, sadece proje düzeyindeki faaliyetler için uygulanacaktır. Başka bir ifadeyle, “politikalar, planlar ve/veya programlar kapsam dışı bırakılmıştır. Bu gibi birçok benzerliği saymak mümkündür.”⁷²⁴

Hemen başta, Yönetmeliğin amacı incelenecek olunursa; Yönetmeliğin

⁷²² Danıştay 6. Daire, E. 2000/7274, K. 2002/3682, K.t. 20/06/2002, [yayınlanmamıştır].

⁷²³ Danıştay 6. Daire, E. 1997/4497, K. 1998/5629, Kt. 19/11/1998, (Kazancı İçtihat Bankası).

⁷²⁴ Bkz. Nükhet Turgut, “EIA with Reference to the EU Directive”, **33/3-4 Environmental Policy and Law**, 2003, s. 163 vd.

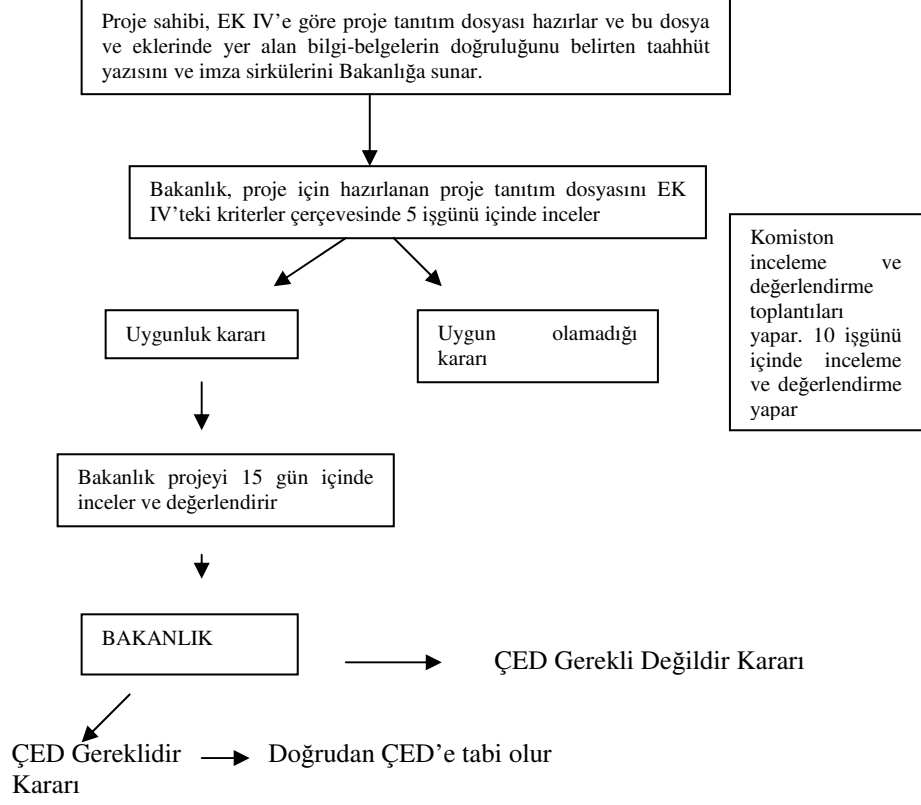
amacının önceki yönetmeliklerden farklı olmadığı ifade edilebilir. Ancak yeni yönetmelikte, amaç oldukça kısa bir biçimde ifade edilmiştir: “Bu Yönetmeliğin amacı, Çevresel Etki Değerlendirme sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir.”

Tanımlar ve kısaltmalar başlıklı 4. maddedeki tanımlar, önceki yönetmelikten çok farklı tanımlara yer vermemiş, sadece birkaç tanım daha yapmıştır. Bu yeni tanımlarla *ÇED süreci*, *duyarlı yöreler*, *izleme denetleme* ve *ÇED Ön Araştırma Raporu Seçme, Eleme Kriterleri* tanımlanmıştır.

Sözelimi Yönetmeliğe göre, *ÇED süreci*, gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için 8. ve 17. maddelerde belirtilen başvuru ile başlayan ve işletme sonrası çalışmaların uygun hale geldiğinin belirlenmesi ile sona eren süreci ifade etmektedir. *Duyarlı yöreler* ise, 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği EK II’de gösterildiği gibi, çevresel etkilere karşı biyolojik, fiziksel, ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli özellikleri ile duyarlı olan veya mevcut kirillik yükü çevre ve halk sağlığını bozucu düzeylere ulaştığı belirlenen yörelerle, ülkemiz mevzuatı ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli görülen EK V de yer alanlar şeklinde tanımlanmıştır. İzleme-Denetlemenin tanımı da şöyle yapılmıştır: *ÇED Gerekli Değildir veya ÇED Olumlu kararı alındıktan sonra uygulama aşamasına geçen projenin, bu kararın verilmesine esas ilkeler doğrultusunda ve çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesi için yapılan çalışmaların bütünüdür.*

Yönetmeliğin faaliyet türlerini nasıl düzenlediğine bakıldığında, düzenleme şeklinin önceki yönetmeliklerden farklı olmadığı dikkati çekmektedir. Yine EK I listesinde yer alan projeler ve EK II listesinde yer alan projeler ayırımı yapılmakta; EK II listesindeki projeler hakkında ÇED Gereklidir kararı verilen projeler için ÇED Raporu hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Bu faaliyet türlerinin neler olduğu açıklamadan önce, yukarıda da yapıldığı gibi, ÇED süreci ve ÇED Ön Araştırma süreci şematize edilecektir.

ÇED ÖN ARAŞTIRMA SÜRECİ (DOLAYLI ÇED)



Şemanın açıklamasının daha sonra yapılacağını akılda tutarak, EK I ve EK II listelerinde yer alan faaliyet tiplerini incelemeye geçilebilir. Bu arada, 1993 tarihli Yönetmelikte olduğu gibi duyarlı yörelerin EK V'te listelendiğini de söylemekte yarar bulunmaktadır.

EK I'de listelenen faaliyetler aşağıdaki gibidir:

“1. Rafineriler, a) Ham petrol rafinerileri, b) 500 ton/gün üzeri taşkömürü ve bitümlü maddelerin gazlaştırılması ve sıvılaştırılması projeleri, c) Doğalgaz sıvılaştırma ve gazlaştırma tesisleri 2. Termik güç santralleri, a) Toplam ısı gücü 200 MWt (Megawatt termal) ve daha fazla olan termik güç santralleri ile diğer yakma sistemleri, b) Nükleer güç santralleri ve diğer nükleer reaktörlerin kurulması ve sökümü (max. gücü sürekli termik yük bakımından 1 kilovatt aşmayan, atom çekirdeği parçalanabilen ve çoğalan maddelerin dönüşümü, üretimi amaçlı araştırma projeleri hariç).3. Radyasyonlu nükleer yakıtlar, a) Nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, b) Nükleer yakıtların üretimi veya zenginleştirilmesi, c) Radyasyondan arınmış nükleer yakıtların veya sınır değerin üzerinde radyasyon içeren atıkların işlenmesi, d) Radyasyonlu nükleer yakıtların nihai bertarafı işlemi, e) Yalnız radyoaktif atıkların nihai bertarafı işlemi, f) Yalnızca radyasyonlu nükleer yakıtların (10 yıldan uzun süre için planlanmış) veya nükleer atıkların üretim alanından farklı bir alanda depolanması 4. Demir ve çeliğin ergitilmesi ile ilgili tesisler a) Cevherden hadde mamulü üreten tesisler b) Kurulu kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri olan hurdaya dayalı sıvı çelik üreten tesisler c) Kurulu kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri olan haddehaneler d) Kurulu kapasitesi 100.000 ton/yıl ve üzeri döküm tesisleri 5. Kurulu kapasitesi 50 000 ton/yıl ve üzeri demir dışı metallerin ergitildiği tesisler 6. Asbest çıkartılması ve asbest içeren ürünleri işleme veya dönüştürme projeleri a) Asbest madeni işletmeleri ve zenginleştirme tesisleri b) 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli, son ürünü asbestli beton olan tesisler c) Son ürün olarak friksiyon (sürtünme) maddesi üreten 50 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler d) 200 ton/yıl ve üzeri asbest kullanan diğer tesisler 7. Fonksiyonel olarak birbirine bağlı çeşitli birimleri kullanarak endüstriyel ölçekte üretim yapan kimya tesisleri a) Organik kimyasalların üretimi b) İnorganik kimyasalların üretimi c) Fosfor, azot ve potasyum bazlı basit veya bileşik gübrelerin üretimi 8. Yollar, geçişler ve havaalanları a) Şehirlerarası demiryolu hatları b) Pist uzunluğu 2.100 m ve üzeri olan havaalanları c) Otoyollar, ekspres yollar ve devlet yollarının (Bu yollardaki köprü ve tünel geçişleri dahil) yapımı. d) (c) bendinde belirtilen yollarda yapılan 5 km ve daha fazla uzunluktaki şerit genişletme çalışmaları 9. Su yolları, limanlar ve tersaneler a) 1.350 DWT ve üzeri ağırlıktaki deniz araçlarının geçişine izin veren kıta içi su yollarının yapımı ve kıta içi su yolu trafiği için yapılacak olan limanlar, b) 1.350 DWT ve üzeri ağırlıktaki deniz araçlarının yanaşabileceği liman, iskele ve rıhtımlar, c) Yük ve yolcu gemilerinin yapım, bakım, onarım amaçlı tersaneler d) Gemi söküm faaliyetleri e) Yat limanları 10. Tehlikeli atıkların kimyasal işleme tabi tutulması veya yakılması için kurulan bertaraf ve geri kazanım tesisleri veya araziye depolanmaları 11. Alanı 10 hektardan büyük veya depolama hacmi 100 ton/gün ve üzeri olan katı atık depolama tesisleri 12. Atık barajları, atık havuzları 13. 10 milyon m3/yıl ve üzeri yeraltı suyu çıkarma veya suyu yeraltında depolama projeleri 14. Boru ile içme suyu taşımaları dışında kalan büyük su aktarma projeleri a) Olası su sıkıntısını önlemek amacı ile akarsu havzaları arasında, 100 milyon m3/yıl ve üzeri su aktarma projeleri b) (a) bendi dışında, uzun dönemli yıllık ortalama akışı 2 milyar m3'ü aşan bir akarsu havzasından diğer bir akarsu havzasına söz konusu akışın % 5'i ve üzeri miktarda su aktarma projeleri 15. Su depolama tesisleri (göl hacmi 100 milyon m3 ve üzeri veya göl alanı 15 km2 ve üzeri barajlar) 16. Et entegre tesisleri 17. Kümes hayvanları ve domuzun yetiştirildiği, kapasiteleri aşağıda belirtilen tesisler a) Tavuk veya piliç yetiştirme tesisleri (Bir üretim periyodunda 60.000 adet ve üzeri tavuk, 85.000 adet ve üzeri piliç) b) Domuz besi çiftlikleri (30 kg ve üzeri, 3.000 baş üzeri) c) Dişi domuz üretim çiftlikleri (900 baş ve üzeri) 18. Orman ürünleri ve selüloz tesisleri a) Selüloz üretim veya işleme tesisleri, selüloit üretim veya işleme tesisleri b) Kereste veya benzeri lifli maddelerden kağıt hamuru üretim tesisleri c) 200 ton/gün ve üzeri kapasiteli her çeşit kağıt, karton veya mukavva üretim tesisleri 19. Madencilik projeleri. Ruhsat hukuku ve aşamasına bakılmaksızın; a) 25 hektar ve üzeri çalışma alanında (kazı ve döküm alanı toplamı

olarak) açık işletme ve cevher hazırlama tesisleri b) 150 hektarı aşan (kazı ve döküm alanı toplamı olarak) çalışma alanında açık işletme yöntemi ile kömür çıkarma ve cevher hazırlama tesisleri c) Kıрма eleme dışında biyolojik, kimyasal, elektrolitik ya da ısı işlem yöntemleri uygulanan, 20.000 ton/yıl ve üzeri nihai ürün elde edilen cevher zenginleştirme tesisleri (demir cevheri hariç) 20. Taşocakları Nizamnamesi kapsamında bulunan 25 hektar ve üzeri alandan hammadde çıkarılması veya her türlü işlemde geçirilmesi projelerinden 100.000 m3/yıl ve üzeri kapasitede olanlar. 21. Çimento fabrikaları veya klinker üretim tesisleri 22. 154 kV (kilovolt) ve üzeri gerilimde 15 km den uzun enerji iletim tesisleri (iletim hattı, trafo merkezi, şalt sahaları) 23. 500 ton/gün ham petrol ve 500.000 m3/gün doğalgaz çıkartılması 24. Petrol, doğalgaz ve kimyasalların 40 km den uzun ve 600 mm ve üzeri çaplı borularla taşınması projeleri 25. 30.000 m3 ve üzeri kapasitede olan petrol, doğalgaz, petrokimya ve kimyasal madde depolama tesisleri 26. Patlayıcı ve parlayıcı maddelerin üretildiği tesisler 27. Kurulu gücü 50 MW üzeri olan nehir tipi santraller 28. Tarım ilaçları ve/veya farmasötik ürünlerin etken maddelerinin üretildiği tesisler 29. Pil ve akü üretim tesisleri, 30. Şeker fabrikaları”

EK I’de listelenen faaliyetler 30 ana başlık altında olmasına karşın, önceki ÇED yönetmeliklerindeki aksine ÇED Ön Araştırma sürecine (EK II) tabi faaliyet türleri sayıca çoğaltılmış ve toplam 42 anabaşlık altında gösterilmiştir. EK I ve EK II karşılaştırıldığında, daha önceki yönetmeliklerde EK I’e tabi olan faaliyetlerin, şimdi EK II’deki listeye kaydırıldığı ilk bakışta dikkati çekmektedir. Örneğin, Maya fabrikaları 1997 tarihli Yönetmelikte EK I’deki listeye tabiyken, bu yönetmelikte EK II’deki listede yer almaktadır. Bu ve benzeri örnekler çoğaltılabilir. Diğer bir dikkat çekici nokta, EK I’e tabi faaliyetlerin azaltılmış olmasıdır; önceki yönetmeliklerin aksine EK II’ye tabi projeler ise, çok genişletilmiştir. Aynı zamanda, EK II’de yer alan faaliyet türleri, sınıflara ayrılarak listelenmiştir. EK II’de faaliyetler 7 sınıf altında açıklanmaktadır. Bunlar; *Kimya, petrokimya, ilaç ve atıklar; Metalurji, makine imalatı ve tekstil; Tarım, orman, su kültürü ve gıda; Ulaşım, altyapı ve kıyılar; Enerji; Tarım, spor, konut ve eğitim tesisleri* ve son olarak da *Madenciliktir*. Faaliyetlerin tam listesi ise, şöyledir:

“Kimya, petrokimya, ilaç ve atıklar

1. Kimyasalların üretimi, petrolden yağlama maddesi üretimi veya ara ürünlerin işlenmesi, atık yağ geri kazanımı için projelendirilen tesisler 2. Toplam depolama kapasitesi 1000 m3 ve üzeri kapasitede olan doğalgaz, petrokimya, petrol ve kimyasal ürün depoları (Perakende satış istasyonları bu kapsamın dışındadır) 3. Toplam depolama kapasitesi 500 ton ve üzeri kapasitede olan patlayıcı ve parlayıcı madde depoları 4. Tarım ilaçları ve farmasötik ürünlerin, boya ve cilaların, elastomer esaslı ürünlerin ve peroksitlerin üretildiği veya elastomer esaslı ürünlerin işleme tabi tutulduğu tesisler 5. Katı atıkların yakılması ve kompostlaştırması için yapılan tesisler ile depolama, aktarma istasyonları 6. Nüfusu 20.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerine ait atık su arıtma tesisleri 7. Sabun veya deterjan üretimi yapılan tesisler

Metalurji, makine imalatı ve tekstil

8. Demiryolu metal malzemelerinin üretimi 9. Hava taşıtlarının yapım veya onarım tesisleri 10. Demir çelik veya demir dışı metal tesisleri (1.000 ton/yıl ve altında kapasiteli tesisler ile atölye tipi çalışmalar hariç) a) Demir çeliğin ergitildiği, üretildiği tesisler b) Haddehaneler c) Döküm fabrikaları d) Sıcak dövme tesisleri e) Boru üretimi yapan tesisler f) Metal kaplama tesisleri g)

Demir dışı metallerin ergitildiği tesisler 11. Tekstil a) Terbiye işlemlerinden kasar (haşıl sökme, ağartma, merserizasyon, kostikleme v.b.) boyama, apre birimlerini birlikte içeren iplik, kumaş veya halı fabrikaları b) Boyama işlemi yapan iplik, kumaş veya halı fabrikaları c) Sentetik iplik üretim tesisleri d) Yün veya tiftiğin ovalanması, yağının alınması veya ağartmasının yapıldığı endüstriyel tip tesisler e) Kök boya ile boyama veya kasar birimlerinden her hangi birini içeren iplik, kumaş veya halı fabrikaları 12. Motor ve motorlu taşıt araçları a) Motorlu taşıtların üretim veya montajının yapıldığı tesisler b) İçten yanmalı motor üretim tesisleri 13. Cam veya cam elyafı üretim tesisleri 14. Ek I veya Ek II listelerinde yer alan projelere ilişkin ihtisas sanayi bölgeleri 15. Ham deri işleme tesisleri (işlenmiş ham deriden son ürün elde eden tesisler hariç) 16. Her çeşit kağıt, karton veya mukavva üretim tesisleri 17. Yıllık kapasitesi 100.000 adet ve üzerinde olan lastik kaplama tesisleri 18. Lastik üretim tesisleri (iç ve dış motorlu taşıt ve uçak lastikleri, kolon, sırt kauçuğu, kord bezi vb)

Tarım, orman, su kültürü ve gıda

19. Hayvan ve bitki ürünleri ile ilgili projeler a) Bitkisel ham yağ veya rafine yağ elde eden tesisler veya entegre yağ tesisleri b) Hayvansal yağların üretimini yapan tesisler c) Nişasta üretimi yapan tesisler d) Fermantasyon ile alkollü içki üreten tesisler veya malt tesisleri e) Su ürünleri işleme tesisleri f) 5.000 lt/gün ve üzeri kapasiteli süt veya süt ürünleri işleme tesisleri g) 11/09/2000 tarih ve 24167 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kırmızı Et ve Et Ürünleri Üretim Tesislerinin Kuruluş, Açılış, Çalışma ve Denetim Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik uyarınca 1. veya 2. sınıf ruhsata bağlı hayvan kesim tesisleri, h) Rendering tesisleri i) 10.000 tavuk/gün ve üzeri veya eşdeğeri kesim kapasiteli kanatlı kesim veya işleme tesisleri j) Büyükbaş ve küçükbaş hayvan besi tesisleri (500 adet ve üzeri büyükbaş, 1000 adet ve üzeri küçükbaş kapasiteli) k) 30 ton/yıl ve üzeri kültür balıkçılığı projeleri l) Sigara fabrikaları m) Tarım arazilerinin yeniden yapılandırılması ile ilgili projeler n) İşlenmemiş veya yarı işlenmiş alanların yoğun tarım amacı ile kullanımını amaçlayan projeler o) Tarımsal amaçlı su yönetimi projeleri p) Orman alanlarının başka amaçla kullanıma dönüştürülmesi projeleri r) Maya Fabrikaları

Ulaşım, altyapı ve kıyı yapıları

20. Altyapı tesisleri a) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 10 milyon m³ ve üzeri veya göl alanı 1 km² yi aşan baraj veya göletler) b) Akarsu havzaları arasında su aktarma projeleri (Ek-I de yer almayanlar) c) Kıtta içi su yollarının yapımı (Ek-I de yer almayanlar) d) Taşkın önleme veya başka amaçla akarsu yataklarının düzenlenmesi e) Limanlar, iskeleler, rıhtımlar (Ek-I de yer almayanlar) f) Balıkçı barınakları, römorkör barınakları g) Rekreasyon amaçlı, denizden 10.000 m² ve üzerinde alan kazanılması projeleri h) Erozyonla mücadele etmek için kıyılarda yapılan çalışmalar ve kıyının değişimine neden olabilecek deniz kenarında yapılan çalışmalar; dalgakıran, mahmuz, mendirek, set vb. (bunların bakımı, onarımı hariç) i) Demiryolu hatları (Ek-I de yer almayanlar) j) Demiryolu taşımacılığında kullanılan aktarma amaçlı tesisler, vfgbdemiryolu terminallerinin yapımı k) Tramvaylar, yükseltilmiş ve yeraltından geçen demiryolu hatları, yolcu taşıma için kullanılan benzer hatlar (metrolar, hafif raylı taşıma sistemleri, vb.) l) Havaalanları (EK-I de yer almayanlar). m) İl yolları n) Çekek yerleri (yat ve teknelere karaya çekme, bakım, onarım, konaklama, denize indirme hizmetleri sunan ve/veya tekne imalatı yapan tesisler) o) 1 milyon m³/yıl ve üzeri yeraltı suyu çıkarma veya yeraltında depolama projeleri

Enerji

21. Kurulu gücü 10 MW ve üzeri olan nehir tipi santraller 22. Rüzgar enerji santralleri (rüzgar çiftlikleri) 23. Jeotermal kaynağın çıkartılması ve jeotermal enerji kullanan tesisler (Isı kapasitesi 5 MWt-megawatt termal ve üzeri) 24. Elektrik, gaz, buhar ve sıcak su elde edilmesi ve/veya nakledilmesi için kurulan endüstriyel tesisler (Ek I de yer almayanlar) 25. 154 kV ve üzeri gerilimdeki enerji iletim tesisleri (Ek-I de yer almayanlar)

Turizm, spor, konut ve eğitim tesisleri

26. Toplu halde projelendirilen konutlar (200 konut ve üzeri) 27. Turizm konaklama tesisleri (50 oda ve üzeri oteller, tatil köyleri, turizm kompleksleri, vb.) 28. Eğitim kampusleri 29. 50.000 m² ve üzeri daimi kamp ve karavan alanları 30. Temalı parklar (halkın eğlenmek amacı ile para ödeyerek girdiği, geniş alanlara kurulu parklar) 31. Kayak alanları ve mekanik tesisleri 32. Arabalar ve motosikletler için kalıcı yarış ve test alanları 33. Spor kompleksleri ve hipodromlar

Madencilik

34. Madencilik projeleri: Ruhsat hukuku ve aşamasına bakılmaksızın; a) Madenlerin

çıkartılması (Ek-I de yer almayanlar) b) 5.000 m3/yıl ve üzeri kapasiteli blok ve parça mermer, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması, işlenmesi ve yıllık 100.000 m² ve üzeri kapasiteli mermer kesme, işleme ve sayalama tesisleri. c) 1.000.000 m3/yıl ve üzerinde metan gazının çıkartılması ve depolanması d) Karbondioksit ve diğer gazların çıkartıldığı, depolandığı veya işlendiği 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler e) Taşocakları Nizamnamesi'ne göre bir hammaddenin çıkarılması veya her türlü işleme sokulması (25.000 m3/yıl ve üzeri) f) 50.000 ton/yıl ve üzeri tuzun çıkarılması ve/veya her türlü tuz işleme tesisleri g) Cevher hazırlama veya zenginleştirme tesisleri (Ek-I de yer almayanlar) h) Aynı sahada toplam 3.000 m ve üzerinde sondajla yapılan aramalar 35. Klinker öğütme tesisleri veya hazır beton üretimi veya ön gerilimli beton eleman üretimi yapan tesisler 36. Kömür işleme tesisleri a) Havagazı ve kok fabrikaları b) Kömür briketleme tesisleri c) Kömür yıkama tesisleri 37. Petrokok, kömür ve diğer katı yakıtların depolama, sınıflama ve ambalajlama tesisleri (perakende satış birimleri hariç) 38. Tuğla veya kiremit üretimi yapan tesisler (atölye tipi tesisler hariç) 39. Seramik veya porselen üretimi yapan tesisler (atölye tipi tesisler hariç) 40. Sabit asfalt hazırlama (plent) tesisleri 41. Kireç fabrikaları 42. Ek-I de yer alan projeler kapsamında bulunmakla birlikte, yeni bir metot veya ürün denemek ve geliştirmek amacı ile hazırlanan ve iki yıldan uzun süreli olmayan projeler.”

Yönetmeliğe tabi projelere ilişkin olarak ÇED Olumlu ya da Olumsuz kararı ve ÇED Gereklidir veya Gerekli Değildir kararını verme yetkisi Çevre Bakanlığına verilmiştir. Ancak Bakanlık, ÇED Gereklidir veya ÇED Gereklidir kararını alma yetkisini, gerekli gördüğü durumlarda ve sınırlarını da belirlemek şartıyla valiliklere devredebilecektir. Şu halde yönetmelik bir yetki devrine izin vermiştir.

Yönetmelik süreci, faaliyetlerin listelendikleri EK'lere göre, ÇED uygulama yöntemi (doğrudan ÇED) ve ÇED Ön Araştırma uygulama yöntemi (dolaylı ÇED) olarak ikili bir yapılanmayla düzenlemiştir.

Doğrudan ÇED'e tabi projeler, EK I'de yer alan ve EK II'de yer almakla birlikte hakkında ÇED Gereklidir kararı verilen projelerdir. Bu sürecin başlaması için, proje sahibi EK III'teki proje tanıtım genel formatına uygun olarak hazırladığı dosyayla birlikte Çevre Bakanlığına başvuruda bulunacaktır. Hazırlanan dosya Bakanlık tarafından uygun bulunursa, Kapsam Belirleme ve İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun kurulmasına karar verilecektir.

Komisyonun yapısı, görev, yetki ve sorumluluk ile çalışma usulleri önceki ÇED yönetmeliklerindeki düzenlemelerle paralellik göstermektedir. Ancak önemli bir fark, Komisyonun kapsam belirleme işlemlerinde görevli ve yetkili kılınmış olmasıdır. Ayrıca Komisyon projenin öngörülen alanda gerçekleştirilmesinin mevzuat açısından mümkün olmadığını bir tutanakla tespit edebilir.

İnceleme-değerlendirme süreci, ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra, yapılacak inceleme sonucu raporun gerekli şartlar doğrultusunda hazırlandığına ya da eksik bulunup faaliyet sahibine iade edildikten sonra eksiklikler tamamlanıp uygun olduğuna karar verildiği zaman başlamaktadır. Süreç, inceleme-değerlendirme toplantıları sona erdiğinde bitmektedir. Bu toplantılar sonunda nihai ÇED raporu hazırlanmış olur ve karar vermesi için Bakanlığa sunulur.

Benzer bir süreç dolaylı ÇED için de öngörülmüştür. Faaliyet sahibi, EK IV'e göre hazırlayacağı ÇED Ön Araştırma Raporunu valiliğe sunar; valilik raporu EK IV'teki kriterlere göre inceler. Valilik gerekli işlemleri tamamladıktan sonra ÇED Ön Araştırma Raporunu Bakanlığa sunar. Bakanlık da 18. madde uyarınca gerekli olan incelemelerini yapar ve ÇED Gereklidir veya ÇED Gereklidir Değildir kararını verir. Bakanlık ÇED Gereklidir kararını verirse, bu kez doğrudan ÇED süreci baştan başlayacaktır.

Gerek doğrudan ÇED'de gerekse dolaylı ÇED'de katılıma yakından bakmak gerekmektedir. Doğrudan ÇED sürecine katılım, yönetmeliğin 10. ve 12. maddelerinde düzenlemiştir. Onuncu madde uyarınca, faaliyet sahibi 9. maddede öngörülen Komisyonun Bilgilendirme toplantısından sonra halkın katılımı toplantısı yapacaktır. Bu toplantıda ileri sürülen görüş, öneri ve kaygılar komisyon tarafından ÇED özel formatı belirleme, kapsamaştırma ve inceleme-değerlendirme aşamalarında dikkate alınacaktır. Diğer katılım olanağı ise, 12. maddede yazılı görüş bildirme şeklinde ifade edilmiştir. ÇED raporunu incelemek isteyenler, Bakanlık merkezinde veya İl Çevre Müdürlüğünde duyuru tarihinden itibaren 30 gün içinde raporu inceleyerek rapor hakkındaki görüşlerini yazılı olarak verebilirler. Buna karşılık dolaylı ÇED sürecinde ise, halkın bilgilendirilmesinden bahsedilmiş ve halkın bilgilendirilmesi yönteminin valilik ve proje sahibi tarafından birlikte belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik yatırımın izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin olarak Bakanlığa görevli kılmış ve ilgili hususları bir madeyle sıralamıştır.

Önceki ÇED yönetmeliğinde olduğu gibi, bu ÇED yönetmeliği de, yönetmeliğe aykırı uygulamaların durdurulmasına ilişkin genel bir kural koymuş ve bundan sonra istisnasını da göstermiştir. Buna göre, ÇED Olumlu kararı veya ÇED Gereklidir

Değildir kararı verildikten sonra, faaliyet sahibinin ÇED raporu veya ÇED Ön Araştırma raporunda taahhüt edilen hususlara uyulmadığının saptanması durumunda, bu durumun düzeltilmesi için valilik tarafından bir defaya mahsus olmak üzere süre verileceği öngörülmüştür.

Askeri projelere ilişkin olarak, Bakanlık ile ilgili kurumun aralarında protokoller yaparak ÇED'e ilişkin esasları düzenleyecekleri hükme bağlanmıştır.

Ne yazık ki, bu yönetmelikte de, Geçici maddelerle ÇED'in özü zedelenmiştir. Özellikle Geçici madde 5 ve Geçici madde 6 bunun açık örneğini sergilemektedir. Geçici 6. maddeye benzer bir düzenleme, 1997 tarihli ÇED Yönetmeliğe 29.9.2000 tarih ve 24185 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelikle* eklenmiş; ancak Danıştay bu hükmü iptal etmiştir. İptal edilen aynı madde, bu yönetmelikle yeniden vücut bulmuştur. Geçici 6. maddeyle, mobil ve yüzer elektrik santralleri ve bu santrallerin enterkonnekte şebekeye bağlantısını sağlayacak enerji iletim hatları, santrallerde kullanılacak petrol, petrokimyasal ve kimyasal ürün depoları ile limanlar, iskeleler ve rıhtımlara ilişkin faaliyetlere 31.12.2002 tarihine kadar bu Yönetmelik hükümlerinin uygulanmayacağına yer verilmiş; Samsun Barosu Başkanlığını temsilen Baro Başkanı, bu hüküme dayanarak idarenin yaptığı bir idari işlemin iptali için Ankara 10. idare mahkemesine başvurmuştur. Ankara 10. idare mahkemesinin bu işlemi iptal etmesi üzerine, idare ve müdahil ilk derece mahkemesinin bu kararını temyiz etmiştir. Danıştay 10. Dairesi, ilk derece mahkemesinin kararında yer alan gerekçelere de atıf yaparak temyiz talebini reddetmiş, dolayısıyla ilk derece mahkemesinin kararını onamıştır. Danıştay 10. Dairesi kararında şöyle demektedir:

“[...]Amacı çevrenin korunması ve insanların sağlıklı bir çevrede yaşamalarına olanak sağlamak olan Çevre Kanunu ile Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri dikkate alınmak suretiyle yapımı planlanan mobil santralin kurulacağı yer açısından çevre üzerinde yapabileceği olumlu ve olumsuz bütün etkileri tespit edilip değerlendirilmeksizin ve olumsuz yöndeki etkilerinin önlenmesi amacıyla çevresel etki değerlendirme süreci işletilip ÇED raporu hazırlanmaksızın, söz konusu mobil santralin Samsun İlinde konuşlandırılması yolunda tesis edilen TEAŞ

Yönetim Kurulu kararlarında çevre mevzuatına, kamu yararına ve hukuka uygunluk görülmediği;]her ne kadar, iptali istenen TEAŞ Yönetim Kurulu Kararlarının iki adet mobil santralin Samsun İline konuşlandırılmasına ve dolayısıyla yer değişikliğine ilişkin bir karar olduğundan bu aşamada ÇED prosedürü işletilemeyeceği ileri sürülmekte ise de, yukarıda açıklaması yer alan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 1. maddesinde açıkça belirtildiği gibi bu Yönetmeliğin amacının, gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetlerinin çevre üzerinde yapabilecekleri bütün etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi ve tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi için gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek olduğu dikkate alınacak olursa, ÇED sürecinin, tamamlanıp üretime geçen tesisler için değil gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler için sözkonusu olacağı ve iptali istenen dava konusu işlemin de gerçekleştirilmesi planlanan mobil santralin konuşlandırılacağı yerin tespitine ilişkin kararlar olup, ÇED prosedürünün işletilmesi gerektiği açık bulunduğu davalı idarenin bu yöndeki iddiasına itibar edilmediği gerekçesiyle [Ankara 10. idare mahkemesi] dava konusu işlemin iptaline karar ver[...]miştir.”⁷²⁵

Bu yönetmeliğe ilişkin son bir nokta da, yönetmeliğin ÇED sürecindeki süreleri çok kısıtlamış olmasıdır. Sürelerin bu kadar kısa tutulması, çevresel etkilerin değerlendirilmesine ilişkin kararların acele alınmasına neden olabilecektir. Bu yüzden sürelerin kısa tutulması eleştiriye açık bir düzenlemedir.

4. 12 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği

12 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği, 1993'te yayınlanan ilk ÇED Yönetmeliğinden bu yana yayınlanan dördüncü ve son yönetmeliktir. Türkiye’de ÇED sistemi/modeli, 1983'te Çevre Kanunuyla birlikte hukuken varlık kazanmasına karşın gecikmeli olarak uygulamaya aktarılmış ve uygulamaya aktarılmasından bugüne değin, Avrupadaki örneğine benzer bir şekilde, sanayi çevrelerince ‘hoş’ karşılanmamış, sürekli uygulanmaktan kaçınılmıştır. Hiç şüphe yok ki, bu kaçınma isteği kendisini, düzenleyici işlemi yapan idareye de hissettirmiş, yapılan düzenlemelerin en sonunda yer alan geçici maddelerde, af niteliği taşıyan hükümlere

⁷²⁵ Danıştay 10. Daire, E. 2004/9540, K. 2006/60, K.t. 25/01/2006, (Kazancı İçtihat Bankası).

yer verilmiş, dolayısıyla ÇED'in özü zedelenmiştir. Ne yazık ki, son ÇED Yönetmeliği buna bir istisna teşkil etmemektedir. Yönetmelik birçok olumlu hüküm içermesine karşın, neredeyse geçici maddelerle bunları bertaraf etmiştir. Aşağıda Yönetmeliğin getirdiği hükümler, daha önce bazı başlıklarda belirtilen yanları tekrarlanmadan, açıklanmaya çalışılacaktır.

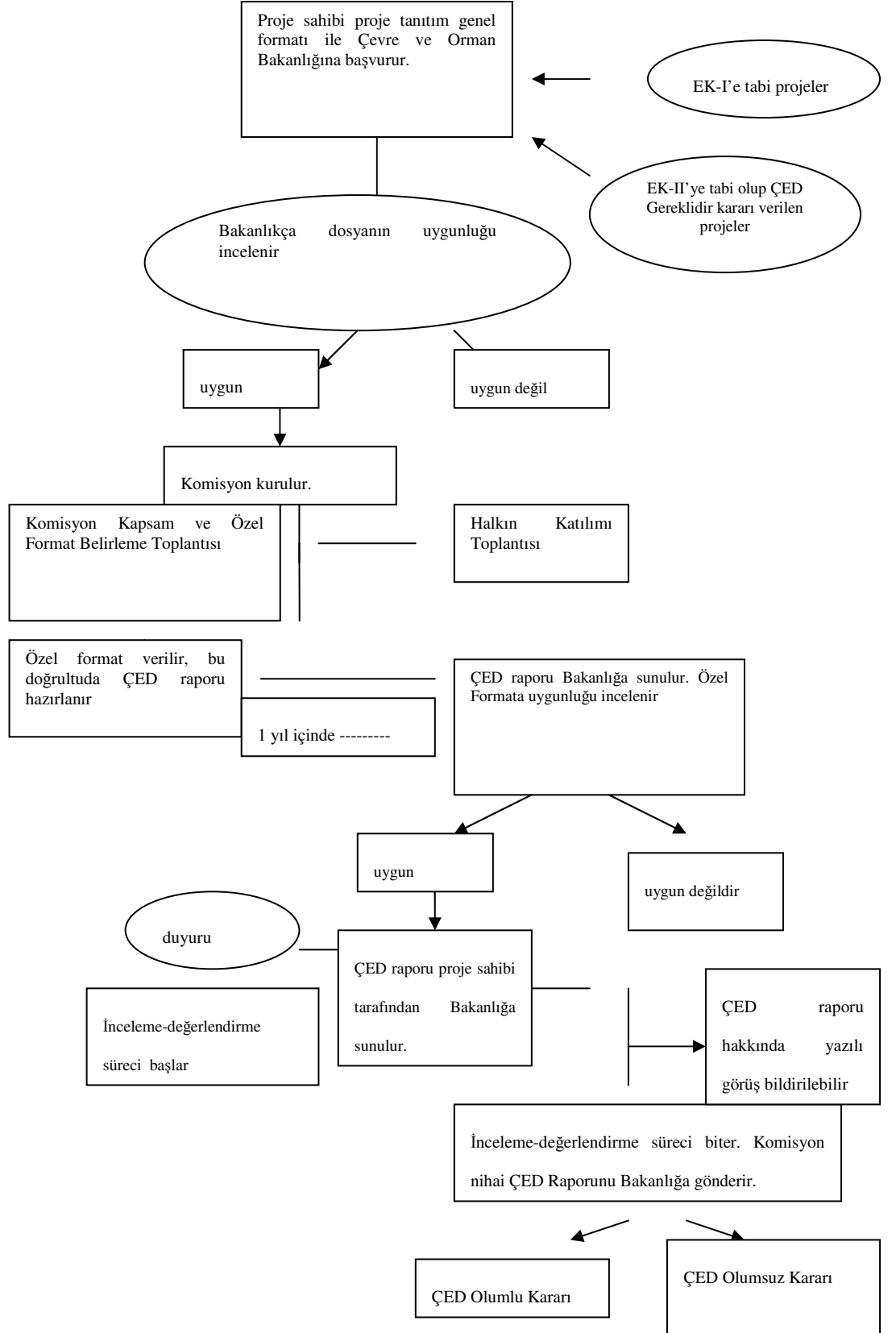
Bu ÇED Yönetmeliğinin amacı, önceki ÇED yönetmeliğinde belirtilen amaç hükmüyle aynı şekilde ifade edilmiştir. Kısaca söylenirse, ÇED Yönetmeliğinin amacı, bu süreçte uygulanacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir. İlk ÇED Yönetmeliğinin amacı, faaliyetin çevre üzerinde neden olacağı olumsuz çevresel etkileri önlemek biçiminde açıklanırken; 6 Haziran 2002 tarihli ve son ÇED Yönetmeliğinde, yönetmeliğin amacının ifade edilme şekli değiştirilmiştir. Bunun belli bir sebebi olmasa bile, ilk iki ÇED Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde belirtilen amaç, idarece düzenlenen ÇED usulünün özünü daha iyi yansıtmaktaydılar. Çünkü son ÇED Yönetmeliğinin amaç maddesi, çıkarılış amacını açıklamaktan ziyade bir tespit yapmaktadır. Bu hükmün, uygulama açısından bir sorun yaratmayacağı düşünülse bile, hukuk tekniği açısından daha iyi bir biçimde ifade edilebilirdi.

16 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği—bundan sonra son ÇED Yönetmeliği olarak adlandırılacak—, diğer yönetmelikler gibi, çeşitli tanımlara yer vermiştir. 6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği ile karşılaştırıldığında bu tanımların, hemen hemen hepsinin tamamen aynı şekilde açıklandığı söylenebilir. Her iki yönetmeliğin getirdiği tanımlar açısından tek bir fark, son ÇED Yönetmeliğinin *kapsam ve özel format belirleme toplantısını* tanımlamış olmasıdır. Bu tanıma göre, *kapsam ve özel format belirleme toplantısı*, ÇED sürecine tabi projeler için Halkın Katılımı Toplantısından sonra yapılacak toplantıyı ifade etmektedir. Diğer tanımlarda bir farklılık yoktur.

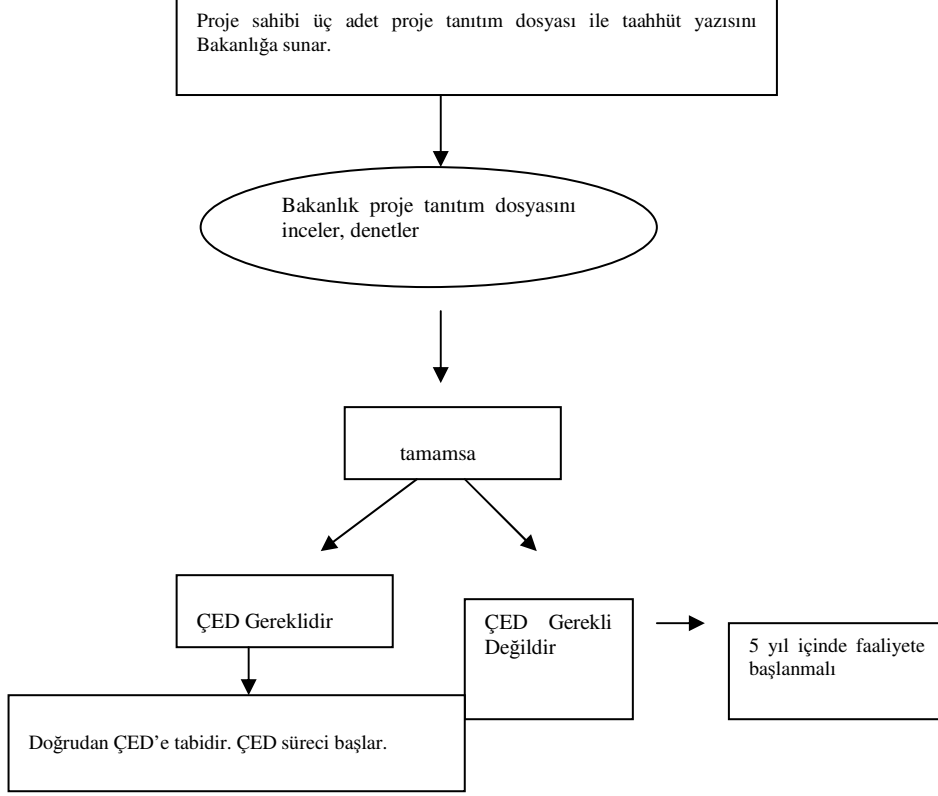
Bu ÇED Yönetmeliğiyle, faaliyetler, önemlerine göre, EK I ve EK II listelerinde gösterilmiş ve işleyecek süreç buna göre düzenlenmiştir. EK I listesinde yer alan bir faaliyet doğrudan ÇED sürecine (esasları 7. madde ile 14. madde arasında düzenlenmiş) tabi kılınmış iken; EK II listesinde yer alan bir faaliyet ise, dolaylı ÇED sürecine (16. madde ile 17. madde arasında düzenlenmiş) tabi olmaktadır.

Aşağıda, Yönetmeliğin diğer hükümleri tahlil edilmeden önce, bu iki süreç, tanımlayıcı olması için, ilk önce şematize edilecek, daha sonra da faaliyetlerin yer aldığı listelere yer verilecektir. Ancak bundan sonra, yönetmeliğin diğer hükümlerinin incelenmesine geçilecektir.

DOĞRUDAN ÇED SÜRECİ



**SEÇME, ELEME KRİTERLERİNE TABİ PROJELER
(DOLAYLI ÇED SÜRECİ)**



EK I'de yer alan faaliyetler türleri, 40 başlık altında düzenlenmiştir. Bunlar;

“1- Rafineriler, a) Ham petrol rafinerileri, b) 500 ton/gün üzeri taşkömürü ve bitümlü maddelerin gazlaştırılması ve sıvılaştırılması projeleri, c) Doğalgaz sıvılaştırma ve gazlaştırma tesisleri, 2- Termik güç santralleri, a) Toplam ısı gücü 200 MWt (Megawatt termal) ve daha fazla olan termik güç santralleri ile diğer yakma sistemleri, b) Nükleer güç santralleri ve diğer nükleer reaktörlerin kurulması ve sökümü (max. gücü sürekli termik yük bakımından 1 kilovattı aşmayan, atom çekirdeği parçalanabilen ve çoğalan maddelerin dönüşümü, üretimi amaçlı araştırma projeleri hariç), 3- Radyasyonlu nükleer yakıtlar, a) Nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, b) Nükleer yakıtların üretimi veya zenginleştirilmesi, c) Radyasyondan arınmış nükleer yakıtların veya sınır değerinde radyasyon içeren atıkların işlenmesi, d) Radyasyonlu nükleer yakıtların nihai bertarafı işlemi, e) Yalnız radyoaktif atıkların nihai bertarafı işlemi, f) Yalnızca radyasyonlu nükleer yakıtların (10 yıldan uzun süre için planlanmış) veya nükleer atıkların üretim alanından farklı bir alanda depolanması, 4- Demir ve çeliğin ergitilmesi ile ilgili tesisler, a) Cevherden hadde mamulü üreten tesisler, b) Hurdaya dayalı sıvı çelik üreten tesisler (100.000 ton/yıl ve üzeri), c) Haddehaneler (100.000 ton/yıl ve üzeri), d) Döküm tesisleri (100.000 ton/yıl ve üzeri), 5- Demir dışı metallerin ergitildiği tesisler (50 000 ton/yıl ve üzeri). 6- Asbest çıkartılması ve asbest içeren ürünleri işleme veya dönüştürme projeleri, a) Asbest madeni işletmeleri ve zenginleştirme tesisleri, b) 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli, son ürünü asbestli beton olan tesisler, c) Son ürün olarak friksiyon (sürtünme) maddesi üreten 50 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler, d) 200 ton/yıl ve üzeri asbest kullanan diğer tesisler, 7- Fonksiyonel olarak birbirine bağlı çeşitli birimleri kullanarak endüstriyel ölçekte üretim yapan kimya tesisleri, a) Organik kimyasalların üretimi, b) İnorganik kimyasalların üretimi, c) Fosfor, azot ve potasyum bazlı basit veya bileşik gübrelerin üretimi, 8- Yollar, geçişler ve havaalanları, a) Şehirlerarası demiryolu hatları, b) Pist uzunluğu 2.100 m ve üzeri olan havaalanları, c) Otoyollar, ekspres yollar ve devlet yollarının yapımı, 9- Su yolları, limanlar ve tersaneler, a) 1.350 DWT ve üzeri ağırlıktaki deniz araçlarının geçişine izin veren kıta içi su yollarının yapımı ve kıta içi su trafiği için yapılacak olan limanlar, b) 1.350 DWT ve üzeri ağırlıktaki deniz araçlarının yanaşabileceği ticari amaçlı liman, iskele ve rıhtımlar, c) Yük ve yolcu gemilerinin yapım, bakım, onarımı amaçlı tersaneler, d) Gemi söküm faaliyetleri, e) Yat limanları. 10- Tehlikeli ve Özel İşleme Tabi Atıkların geri kazanılması, ara depolanması ve/veya nihai bertarafını yapacak tesisler. Ancak, a) Yakma Kapasitesi 1000 kg/gün ve üzerinde olan tıbbi atıklar için projelendirilen yakma tesisleri, b) Günlük 1 ton ve üzeri depolama kapasitesine sahip olan tıbbi atık düzenli depolama tesisleri, c) Yıllık işleme kapasitesi 2000 ton ve üzeri olan atık yağ geri kazanımı için projelendirilen tesisler, d) Depolama kapasitesi 1000 kg/gün ve üzeri olan ara depolama tesisleri. 11- Katı Atıkların yakma, kompost ve diğer tekniklerle ara işleme tabi tutulması ve bertaraf edilmesi için kurulan tesisler ve/veya alanı 10 hektardan büyük veya hedef yılı da dahil depolanacak katı atık miktarının günlük 100 ton ve üzeri olan katı atık depolama tesisleri. 12- 10 milyon m³/yıl ve üzeri yeraltı suyu çıkarma veya suyu yeraltında depolama projeleri. 13- Boru ile içme suyu taşımaları dışında kalan büyük su aktarma projeleri, a) Olası su sıkıntısını önlemek amacı ile akarsu havzaları arasında, 100 milyon m³/yıl ve üzeri su aktarma projeleri, b) (a) bendi dışında uzun dönemli yıllık ortalama akışı 2 milyar m³ ü aşan bir akarsu havzasından sözkonusu akışın % 5'i ve üzeri miktarda su aktarma projeleri, 14- Su depolama tesisleri (Göl hacmi 100 milyon m³ ve üzeri veya göl alanı 15 km² ve üzeri barajlar), 15- Et Entegre Tesisleri. Kasaplık büyükbaş, küçükbaş ve kanatlı hayvanların kesiminin yapıldığı tesislere ilaveten besi ünitesi, rendering ünitesi, et ürünlerinin üretildiği ünitelerden en az ikisini kapsayacak şekilde projelendirilen tesisler. 16- Kümes hayvanları ve domuzun yetiştirildiği kapasitesi aşağıda belirtilen tesisler, a) Tavuk veya piliç yetiştirme tesisleri (Bir üretim periyodunda 60.000 adet ve üzeri tavuk, 85.000 adet ve üzeri piliç veya eş değeri diğer kanatlılar), b) Domuz besi çiflikleri (30 kg ve üzeri, 3.000 baş üzeri), c) Dişi domuz üretim çiflikleri (900 baş ve üzeri), d) Kültür balıkçılığı projeleri (1000 ton/yıl ve üzeri), e) Entegre yağ üretim projeleri (Bitkisel ürünlerden hamyağ eldesinin ve rafinasyon işleminin birlikte yapıldığı tesisler), f) Entegre süt ürünleri üretim tesisleri (50 ton/gün ve üzeri süten peynir, yağ, yoğurt gibi süt ürünlerinden en az ikisinin üretildiği tesisler). 17- Orman ürünleri ve selüloz tesisleri, a) Selüloz üretim veya

işleme tesisleri, selüloid üretim veya işleme tesisleri, b) Kereste veya benzeri lifli maddelerden kağıt hamuru üretim tesisleri, c) 200 ton/gün ve üzeri kapasiteli her çeşit kağıt, karton veya mukavva üretim tesisleri . 18-Terbiye işlemlerinden kasar (haşıl sökme, ağartma, merserizasyon, kostikleme v.b.) ve boyama birimlerini birlikte içeren iplik, kumaş veya halı fabrikaları. 19-Motor ve motorlu taşıt araçları, a) Motorlu taşıtların üretimi, b) İçten yanmalı motor üretimi. 20-Demiryolu taşıtlarının üretimi. 21-Hava taşıtlarının yapım ve onarım tesisleri. 22-Cam veya cam elyafı üretim tesisleri (100 000 ton/yıl ve üzeri). 23- Ham deri (işlenmiş ham deriden son ürün elde eden tesisler hariç) işleme tesisleri (500 ton/yıl ve üzeri). 24-Lastik üretim tesisleri (iç ve dış motorlu taşıt ve uçak lastikleri, kolon, sırt kauçuğu, kord bezi vb). 25- **(Değişik: RG 16/12/2004 – 25672)** Madencilik projeleri. Ruhsat hukuku ve aşamasına bakılmaksızın; a) 25 hektar ve üzeri çalışma alanında (kazı ve döküm alanı toplamı olarak) açık işletmeler, b) 150 hektarı aşan (kazı ve döküm alanı toplamı olarak) çalışma alanında açık işletme yöntemi ile kömür çıkarılması, c) Biyolojik, kimyasal, elektrolitik ya da ısı işlem yöntemleri uygulanan cevher zenginleştirme tesisleri, d) 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanununun değişik 2 nci maddesinde yer alan 1 inci ve 2 nci grup madenlerin her türlü işleminden geçirilmesi (kırma, eleme, öğütme, yıkama vb) projelerinden 100.000 m3/yıl ve üzeri kapasitede olanlar. 26- **(Mülga: RG 16/12/2004 – 25672)**. 27- Çimento fabrikaları veya klinker üretim tesisleri. 28- 154 kV (kilovolt) ve üzeri gerilimde 15 km'den uzun enerji iletim tesisleri (iletim hattı, trafo merkezi, şalt sahaları). 29- 500 ton/gün ham petrol ve 500.000 m³/gün doğalgaz çıkartılması. 30- Petrol, doğalgaz ve kimyasalların 40 km'den uzun ve 600 mm ve üzeri çaplı borularla taşınması projeleri. 31- 5.000 m3 ve üzeri kapasitede olan petrol, doğalgaz, petrokimya ve kimyasal madde depolama tesisleri. 32- Patlayıcı ve parlayıcı maddelerin üretildiği tesisler. 33- Kurulu gücü 50 MW ve üzeri olan nehir tipi santraller. 34- Tarım ilaçları ve/veya farmasötik ürünlerin etken maddelerinin üretildiği tesisler. 35- Pil ve akü üretim tesisleri. 36- Şeker fabrikaları. 37-Toplu halde projelendirilen konutlar (1000 konut ve üzeri). 38-Turizm konaklama tesisleri (500 oda ve üzeri) tatil köyleri ve turizm kompleksleri. 39-Kayak alanları ve mekanik tesisleri (telesiyej uzunluğu 1000 metre ve üzeri). 40- İhtisas Sanayi Bölgeleri (EK-I ve EK-II Listesinde yer alan faaliyetler).”

EK II’de Seçme, Eleme Kriterleri uygulanacak faaliyetler listesi ise, 43 başlık halinde listelenmiştir. Bu listede yer alan faaliyetler, önceki ÇED Yönetmeliğiyle paralel olarak, 7 sınıf altında açıklanmaktadır. Bunlar; *Kimya, petrokimya, ilaç ve atıklar; Metalurji, makine imalatı ve tekstil; Tarım, orman, su kültürü ve gıda; Ulaşım, altyapı ve kıyılar; Enerji; Tarım, spor, konut ve eğitim tesisleri* ve son olarak da *Madenciliktir*. Faaliyetlerin tam listesi ise, şöyledir:

“Kimya, petrokimya, ilaç ve atıklar

1-a) Kimyasalların üretimi, petrolden yağlama maddesi üretimi veya ara ürünlerin işlenmesi için projelendirilen tesisler, b) Atık yağ geri kazanımı için projelendirilen tesisler, c) Yakma kapasitesi 200-1000 kg/gün arasında olan tıbbi atık yakma tesisleri, günlük 1 tondan az olan depolama kapasitesine sahip tıbbi atık düzenli depolama tesisleri ve tıbbi atıkların fiziksel ve kimyasal olarak ara işleme tabi tutulması amacıyla kurulan tesisler, d) 150- 1000 kg arası tehlikeli ve özel işleme tabi atıkları depolama kapasitesine sahip ara depolama tesisleri, e) Atık barajları, atık havuzları 2- Toplam depolama kapasitesi 500-5000m³ arası olan doğalgaz, petrokimya , petrol ve kimyasal ürün depoları (Perakende satış istasyonları bu kapsamın dışındadır.) 3-Toplam depolama kapasitesi 500 ton ve üzeri kapasitede olan patlayıcı ve parlayıcı madde depoları. 4-Tarım ilaçları ve farmasötik ürünlerin, boya ve cilaların, elastomer esaslı ürünlerin ve peroksitlerin üretildiği veya elastomer esaslı ürünlerin işleme tabi tutulduğu tesisler. 5- Katı Atıkların yakılması, kompostlaştırılması ve depolanması için yapılan tesisler ile transfer istasyonları. 6- Derin deniz deşarj projeleri. 7- Nüfusu 50.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerine ait atık su arıtma tesisleri ile İstihdam Kapasitesi 20.000 ve üzerinde olan

İhtisas ve Organize Sanayi Bölgelerine ait atık su arıtma tesisleri.. 8-Sabun veya deterjan üretimi yapan tesisler. 9-Kümes ve Ahır Gübrelерinin Geri Kazanılması ve Bertaraf edilmesine yönelik tesisler

Metalurji, makine imalatı ve tekstil

10-Demir çelik veya demir dışı metal tesisleri. (1.000 ton/yıl ve altında kapasiteli tesisler ile atölye tipi çalışmalar hariç), a) Demir çeliğın eritildiğı, üretildiğı tesisler, b) Haddehaneler, c) Döküm fabrikaları, d) Boru üretimi yapan tesisler, e) Metal kaplama tesisleri, f) Demir dışı metallerin eritildiğı tesisler. 11-Tekstil Tesisleri; a) Boyama (Kimyasal boya veya kök boya kullanılarak) veya kasar işlemleri yapan iplik, kumaş veya halı fabrikaları, b) Yün veya tiftiğın ovalanması, yağının alınması veya ağartmasının yapıldığı endüstriyel tip tesisler, c) Denim (Kot) yıkama tesisleri. 12-Cam veya cam elyafı üretim tesisleri. 13-Ham deri işleme tesisleri (işlenmiş ham deriden son ürün elde eden tesisler hariç). 14-Her çeşit kağıt, karton veya mukavva üretim tesisleri. 15-Yıllık kapasitesi 100.000 adet ve üzerinde olan lastik kaplama tesisleri.

Tarım, orman, su kültürü ve gıda

16-Hayvan ve bitki ürünleri ile ilgili projeler; a) Bitkisel ham yağ veya rafine yağ elde eden tesisler, b) Hayvansal yağların üretimini yapan tesisler, c) Nişasta üretimi yapan tesisler, d) Fermantasyon ile alkollü içki üreten tesisler veya malt tesisleri, e) Su ürünleri işleme tesisleri, f) Süt işleme tesisleri (5 ton/gün-50 ton/gün kapasiteli) g) 11/9/2000 tarih ve 24167 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kırmızı Et ve Et Ürünleri Üretim Tesislerinin Kuruluş, Açılış, Çalışma ve Denetleme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik uyarınca 1. veya 2. sınıf ruhsata bağlı hayvan kesim tesisleri, h) Rendering tesisleri, i) Kanatlı hayvanların kesiminin yapıldığı tesisler 10.000 adet/gün ve üzeri, j) Büyükbaş ve küçükbaş hayvan besisi tesisleri (500 adetve üzeri büyükbaş, 1000 adet ve üzeri küçükbaş kapasiteli), k) Kültür balıkçılığı projeleri (30 - 1.000 ton/yıl), l) Sigara Fabrikaları, m) Tarım arazilerinin yeniden yapılandırılması ile ilgili projeler, n) İşlenmemiş veya yarı işlenmiş alanların, yoğun tarım amacı ile kullanımını amaçlayan projeler, o) Tarımsal amaçlı su yönetimi projeleri (100 hektar ve üzeri) , p) Orman alanlarının başka amaçla kullanıma dönüştürülmesi projeleri, r) Maya Fabrikaları. 17- Kümes hayvanları ve domuzun yetiştirildiğı kapasitesi aşağıda belirtilen tesisler. 18-Tavuk veya piliç yetiştirme tesisleri (Bir üretim periyodunda 20.000 ile 60.000 adet arası tavuk, 30.000 ile 85.000 adet arası piliç veya eş değeri diğer kanatlılar). 19-Domuz besisi çiftlikleri (30 kg ve üzeri, 1.000 - 3.000 baş arası). 20-Dişi domuz üretim çiftlikleri (300 - 900 baş arası).

Ulaşım, altyapı ve kıyı yapıları

21- Altyapı tesisleri; a) Su depolama tesisleri (Göl hacmi 10 milyon m³, ve üzeri veya göl alanı 1 km² yi aşan baraj veya göletler) b) Akarsu havzaları arasında su aktarma projeleri (EK-I’de yer almayanlar), c) Kıta içi su yollarının yapımı (EK-I’de yer almayanlar), d) Taşkın önleme veya başka amaçla akarsu yataklarının düzenlenmesi, e) Limanlar, iskeleler, rıhtımlar (Ek-I’de yer almayanlar), f) Balıkçı barınakları, römorkör barınakları, g) Denizden 10.000 m² ve üzerinde alan kazanılması projeleri, h) Erozyonla mücadele etmek için kıyılarda yapılan çalışmalar ve kıyının değişimine neden olabilecek deniz kenarında yapılan çalışmalar; dalgakıran, mahmuz , mendirek, set vb. (bunların bakımı onarımı hariç), ı) Demiryolu hatları (EK-I’de yer almayanlar), j) Demiryolu taşımacılığında kullanılan aktarma amaçlı tesisler, demiryolu terminallerinin yapımı, k) Tramvaylar, yükseltilmiş ve yeraltından geçen demiryolu hatları, yolcu taşıma için kullanılan benzer hatlar (metrolar, hafif raylı taşıma sistemleri, vb.), l) Havaalanları (Ek-I’de yer almayanlar), m) İl yolları, n) İki veya daha az şeritli yolların dört veya daha fazla şeritli olarak 10 km sürekli uzunlukta genişletilmesi , o) Çekek Yerleri (Yat ve teknelere karaya çekme, bakım, onarım, konaklama, denize indirme hizmetleri sunan ve/veya tekne imalatı yapan tesisler), p) 1 milyon m³/yıl ve üzeri yeraltı suyu çıkarma veya yeraltında depolama projeleri, r) Dip tarama projeleri

Enerji

22-Kurulu gücü 10 MW ve üzeri olan nehir tipi santraller. 23-Rüzgar enerji santralleri (Rüzgar çiftlikleri). 24-Jeotermal kaynağın çıkartılması ve jeotermal enerji kullanan tesisler (Isı kapasitesi 5MWt-megawatt termal ve üzeri). 25-Elektrik, gaz, buhar ve sıcak su elde edilmesi ve/veya nakledilmesi için kurulan endüstriyel tesisler. 26-154 kV ve üzeri gerilimdeki enerji iletim tesisleri

Turizm, spor, konut ve eğitim tesisleri

27-Toplu halde projelendirilen konutlar (200 konut ve üzeri). 28-Turizm konaklama tesisleri (50 oda ve üzeri oteller, tatil köyleri, turizm kompleksleri, vb.). 29-Eğitim kampusleri. 30-

50.000 m² ve üzeri daimi kamp ve karavan alanları. 31-Temalı parklar (halkın eğlenmek amacı ile para ödeyerek girdiği, geniş alanlara kurulu parklar). 32-Kayak alanları ve mekanik tesisleri. 33-Arabalar ve motorsikletler için kalıcı yarış ve test sahaları. 34-Spor kompleksleri ve hipodromlar

Madencilik

35- (**Değişik: 16/12/2004 – 25672**) Madencilik projeleri: Ruhsat hukuku ve aşamasına bakılmaksızın; a) Her türlü madenin çıkarılması (EK-I’de yer almayanlar), b) 5.000 m³/yıl ve üzeri kapasiteli blok ve parça mermer, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması, işlenmesi ve yıllık 100.000 m² ve üzeri kapasiteli mermer kesme, işleme ve sayalama tesisleri, c) 1.000.000 m³/yıl ve üzerinde metan gazının çıkartılması ve depolanması, d) Karbondioksit ve diğer gazların çıkartıldığı, depolandığı veya işlendiği 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler, e) Maden Kanununun değişik 2 nci maddesinde yer alan linci ve 2 nci grup madenlerin her türlü işleme sokulması (kırma, eleme, öğütme, yıkama ve benzeri) (25.000 m³/yıl ve üzeri), f) 50.000 ton/yıl ve üzeri tuzun çıkarılması ve/veya her türlü tuz işleme tesisleri, g) Cevher hazırlama veya zenginleştirme tesisleri (EK-I’ de yer almayanlar). 36-Klinker öğütme tesisleri, 37-Kömür işleme tesisleri; a) Havagazı ve kok fabrikaları, b) Kömür briketleme tesisleri, c) Kömür yıkama tesisleri. 38-Petrokok, kömür ve diğer katı yakıtların depolama, sınıflama ve ambalajlama tesisleri (perakende satış birimleri hariç). 39-Tuğla veya kiremit üretimi yapan tesisler. (Atölye tipi tesisler hariç). 40-Seramik veya porselen üretimi yapan tesisler (Atölye tipi tesisler hariç). 41-Sabit asfalt hazırlama (plant) tesisleri. 42-Kireç fabrikaları. 43-EK-I de yer alan projeler kapsamında bulunmakla birlikte, yeni bir metot veya ürün denemek ve geliştirmek amacı ile hazırlanan ve iki yıldan uzun süreli olmayan projeler.”

EK V’de ise, Duyarlı Yörelere belirlenmiş ve şöyle bir açıklama yapılmıştır: “*Bu yönetmelik kapsamında bulunan projelere ilişkin yapılacak çalışmalar sırasında başvurulması gereken mevzuatın dökümü aşağıda yer almaktadır. Mevzuatta olabilecek değişiklikler bu bölümden ayrılmaz bir parçasıdır.*” Bu yöreler, EK’te, kendi içlerinde üçe ayrılmıştır. İlk ayırımda bu alanlar, “*ülkemiz mevzuatı uyarınca korunması gereken alanlar*” olarak belirlenmiş; ikinci ayırımda, “*ülkemin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gerekli alanlar*” tespit edilmiş ve son olarak da “*korunması gereken alanlar*” gösterilmiştir.

Ayrıca, yönetmeliğin bunlardan başka iki EK’i daha bulunmakta; EK III’te *Proje Tanıtım Genel Formatı* düzenlemekte, buna karşılık EK IV’te ise, *Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri* yer almaktadır.

Yönetmelik, faaliyetler hakkında *karar alma yetkisini* Çevre ve Orman Bakanlığına vermiş;⁷²⁶ ancak, ÇED Gereklidir ya da ÇED Gerekli Değildir kararına mahsus olmak üzere, Bakanlığın yetkisini, sınırlarını belirlemek koşuluyla, Valiliklere devredebileceğini öngörmüştür. Bu yetki devrinin kanuni dayanağı, 4856

⁷²⁶ Çevre ve Orman Bakanlığının bu yetkisi Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmış; ancak Danıştay bunu hukuka aykırı bulmuştur. Bkz. Danıştay 8. Daire, E. 2005/2927, K. 2006/1138, Kt. 22/03/2006, (**Kazancı İçtihat Bankası**).

sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 34. maddesinde bulunmaktadır. Bu madde, "*Bakan, Müsteşar ve her kademedeki Bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceği*" hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla, sınırları yazılı olarak açıkça belirtilerek Bakanlığın bu kararları alma yetkisi valiliklere devredilebilecektir.

Yönetmelikte, komisyonun yapısı, görevi, yetkisi ve sorumlulukları ile çalışma usulleri; inceleme-değerlendirme süreci; doğrudan ÇED sürecine halkın katılımı gibi konuların içeriği, 6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliğiyle, önemsiz bazı farklar dışında, aynı şekilde düzenlenmiştir. Ancak bu konular açısından iki yönetmeliğin aralarındaki çok önemli farklar bulunmaktadır. Bu farklardan birisi, süreçteki sürelerle ilişkindir. 6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliğinde, ÇED usulü, 117 işgününde tamamlanmakta iken, son ÇED Yönetmeliğinde 38 işgünü ile sınırlandırılmıştır. Bu süre, ÇED gibi bir usul için oldukça kısadır. Zira, faaliyetin çevre üzerindeki etkilerini bu kısıtlı zaman zarfında; ortaya koymak, tahlil etmek ve alternatiflerini göstermek neredeyse imkansızdır. Buradan çıkan sonuç, bu kadar kısıtlı süre zarfında, ÇED raporlarının adeta önceden hazırlanmış bir şablon gibi, herhangi bir faaliyete uyarlanıyor olmasıdır. Dolayısıyla, çevresel etkiler hakkında sağlam olmayan, eksik ve üstün körü bilgiler ışığında raporlar hazırlandığı yönünde ciddi şüpheler uyanmaktadır. Ayrıca ÇED usulü bir nevi şekli bir zorunluluğa da indirgenmektedir ki, bu kabul edilemezdir. Aynı durum, EK II'ye tabi projeler için de geçerlidir. Seçme Eleme Kriterleri, bu yönetmeliğe göre, 25 işgünün de tamamlanabilecektir. Oysa önceki ÇED Yönetmeliği bu süreyi 75 işgünü olarak belirlemişti. Bunların asgari süreler olduğunu da belirtmekte yarar vardır. Yönetmeliğin 20. maddesi uyarınca, bu süreler, proje sahibinin talebi ve/veya Bakanlığın doğrudan gerekli gördüğü hallerde uzatılabilecek ya da durdurulabilecektir.

Her iki yönetmelikte yapılan diğer değişiklikler, başlıklar halinde, karşılaştırılırsa;

- ÇED sürecinde yapılmakta olan bilgilendirme ve kapsamaştırma toplantısı birleştirilerek tek toplantı haline getirilmiştir.

- ÇED raporunu hazırlayan kurum veya kuruluşlar için yeterlilik belgesi alma zorunluluğu getirilmiştir.
- Ön Araştırma sürecine tabi projeler olarak bilinen EK listenin adı, *EK II listesine tabi projeler* şeklinde değiştirilmiştir.
- EK II'ye tabi projeler için idarenin takdirinde olan halkın bilgilendirme toplantıları, yönetmelikten kaldırılmıştır.
- EK II listesindeki projeler için ÇED Ön Araştırma raporu hazırlama yükümlülüğü kaldırılmış yerine, faaliyet sahibi sadece EK IV'e göre proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlü kılınmıştır.

Yukarıda belirtilen bu değişiklikler irdelendiğinde, son ÇED Yönetmeliğinin özellikle EK II'ye tabi faaliyetler için oldukça önemli değişiklikler getirdiğini ve hatta EK II'ye tabi faaliyetler için göstermelik bir ÇED usulü öngördüğü ileri sürülebilir. Öncelikle, bu çalışmada da defalarca belirtildiği gibi, ÇED'in kalbi sürece kamunun/halkın katılımıdır. Bu, ÇED sistemini diğer usullerden özellikli kılan yandır. ÇED süreci sonunda halkın görüşleri de dikkate alınarak tekemmül ettirilen idari işlem, hukuka uygun olmasının yanında, demokratik bir karar alım süreci sonunda ortaya çıktığı için diğer idari işlemlerin aksine, teorik düzeyde de olsa, halkın nezdinde daha meşru bir niteliğe de sahiptir.

Kısaca söylemek gerekirse, bu değişiklikler, ÇED'in amacı, özü ve özellikleri dikkate alındığında; oldukça olumsuz niteliktedirler.

Bu olumsuz hükümlerden başka, yönetmelik, bazı olumlu düzenlemeler de yapmıştır. Sözelimi, askeri projeler için, ÇED usulü, ilgili kurumun görüşü alınarak Bakanlık tarafından belirlenecektir. Dikkat edilecek olunursa, ÇED usulü, burada ilgili kurum ile birlikte belirlenmemekte, sadece kurumun görüşü sorulmaktadır. Kanımca, bu görüş bağlayıcı değil, istişaridir; Bakanlık bu görüşe uymak zorunda değildir. Diğer bir olumlu hüküm ya da olumsuz bir hükmü bertaraf etme şansı tanıyan hüküm, faaliyet sahibinin isteği halinde, faaliyetin doğrudan ÇED'e ilişkin hükümlere uygulanabilmesidir. Bu olanak, Yönetmeliğin 25 (b) maddesinde, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine tabi olmayan veya EK II listesinde yer alan projelere kredi almak ve benzeri gibi finansal nedenlerle proje sahibinin

talebi üzerine Bakanlığın uygun görmesi halinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri uygulanır” şeklinde ifade edilmiştir. Son bir olumlu hüküm de, yatırımın izlenmesi ve kontrol edilmesi başlığını taşıyan 18. maddesine 2004’te eklenen 2. fıkradır. Bu fıkra ile, valiliğin faaliyet sahibinin sunacağı izleme raporları hakkında bilgilendireceğini öngörmüştür. Buradan kalkışarak, halkın izleme raporları hakkında bir bilgi edinme hakkı olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Geçici maddelere göz atıldığında ise, daha önceki yönetmeliklerde sözü edilen olumsuzlukların burada da yinlendiği ve hatta yenilendiği söylenebilir.

IV- Çevre Mevzuatında Çevresel Etki Değerlendirme İle İlgili Hükümler

Çevre mevzuatında ÇED’e ilişkin olarak en önemli düzenlemeler madencilik faaliyetlerinde görülmektedir. Madencilik faaliyetlerini düzenleyen kanun, yönetmelik, genelge gibi birçok hukuki düzenleme ÇED sürecine ayrıntılı olarak yer vermiştir.

Aşağıda, ilk önce, madencilik faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerde ÇED usulünün nasıl yer aldığı açıklanacak, daha sonra ÇED usulünden bahseden kanun, yönetmelik vb. düzenlemeler incelenecektir. ÇED usulüne yer veren ya da ondan bahseden düzenlemeler, genel olarak, usule sadece değinmekte, yani ona dair açıklamalarda bulunmamakta, ayrıntıları konuyu düzenleyen ilgili metine bırakmaktadır. Bu düzenlemelerde, benzer bir biçimde, faaliyetlere izin vermenin bir ön koşulu olarak; Çevre ve Orman Bakanlığının faaliyetin çevresel etkilerine ilişkin aldığı ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı gösterilmektedir. İdare hukuku açısından söz konusu bu karar, ayrıntıları aşağıda incelenecek olmasına karşın, bu düzenlemelerde gösterilen idari işlemlerin sebep unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla, düzenlemelerde gösterilen izinlerin alınması için ÇED kararının alınması şarttır. Bu yüzden, aşağıda bu konuya ilişkin düzenleme yapan metinler incelenecektir. Hemen belirtmek gerekirse, bu başlık altında, konu derinlemesine açıklanmaktan ziyade, düzenlemelerdeki hükümlerin varlığını ortaya konulacaktır. Zira, ilgili açıklamalar diğer başlıklar altında yapılmıştır.

Maden Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Orman, muhafaza ormanı, ağaçlandırma alanları, kara avcılığı alanları, özel koruma bölgeleri, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı, tarım, mera, sit alanları, su havzaları, kıyı alanları ve sahil şeritleri, karasuları, turizm bölgeleri, alanları ve merkezleri ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, askerî yasak bölgeler ve imar alanları ile mücavir alanlarda madencilik faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirmesi, gayri sıhî müesseseler ile ilgili hususlar dahil hangi esaslara göre yürütüleceği ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir.” Aynı maddenin 3. fıkrasında ise, *Çevresel etki değerlendirmesi işlemleri Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemler de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca çevresel etki değerlendirmesi sürecinde en geç üç ay içinde bitirilir. Bakanlık ve diğer bakanlıkların mevzuatının gerektirdiği maddî yükümlülükler ruhsat sahibi tarafından karşılanır*” hükmüne yer verilmiştir.

Bu çerçevede 1. fıkrada belirtilen Yönetmelik 24 Mayıs 2005 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkartılmış, 21 Haziran 2005 tarih ve 25852 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin çıkarılma amacının açıklandığı 1. maddesinde, Maden Kanununa atıf yapılarak, bu kanunun 7. maddesinde belirtilen alanlarda madencilik faaliyetlerinin hangi esaslara göre yürütüleceği ve bu esaslarla ilgili olarak bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının vereceği izinlere dair usul ve esasları nasıl düzenleneceği hükme bağlanmıştır. ÇED, Yönetmeliğin 4. maddesinde tanımlanmış, ayrıca 9. madde de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu madde, ÇED Yönetmeliğindeki gibi, EK I'e ve EK II'ye tabi projeler arasında bir ayırma gitmiş ve maden ruhsat sahibinin uyması gereken usulü göstermiştir. Buna göre, proje sahibi öncelikle bir maden ruhsatı alacak, daha sonra maden ruhsatı sahibinin projesi ÇED'e tabiyse ruhsatın yürürlük tarihinden itibaren 3 ay içinde Çevre ve Orman Bakanlığına başvurarak ilgili formata uygun olarak yükümlülüklerini yerine getirecektir. Proje seçme, eleme kriterlerine (EK II) tabi ise, bu kez maden ruhsat sahibi, Proje Tanıtım Dosyasını hazırlayarak ruhsatın yürürlük tarihinden itibaren üç ay içinde Çevre ve Orman Bakanlığı ve/veya valiliğe müracaat edecektir. Maddenin 4. fıkrasında, *bu işlemlerin başlama tarihi, maden ruhsat sahibinin çevresel etki değerlendirmesi raporunu Çevre ve Orman*

Bakanlığına, Proje Tanıtım Dosyasını Çevre ve Orman Bakanlığı ve/veya valiliğe verdiği tarih olarak gösterilmiştir. Buna ek olarak, diğer izinlerin alınması ile ilgili işlemlerin bu süreç içinde yürütüleceği de hükme bağlanmıştır. Bu işlemlerin başlatılması için ise, *Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu* veya *Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir* kararının alınması gerekmektedir. Aynı hükümde, ÇED işlemlerinin Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemlerin de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca çevresel etki değerlendirme sürecinde, en geç üç ay içinde bitirileceği de ifade edilmiştir. İşletme iznini verilmesi, ÇED Gerekli Değildir Kararı veya ÇED Olumlu Kararı alınması şartına bağlanmıştır. Bu karar(lar) alınmadığı müddetçe maden ruhsat sahibine işletme izni verilmeyecektir. Bu karar(lar) ve diğer izinler alındığı takdirde ise, 15 gün içinde işletme izni maden ruhsat sahibine verilecektir.

Yönetmeliğin Yaban Hayatı Koruma ve Geliştirme Sahaları ile Avlaklarda Madencilik Faaliyetlerine ilişkin Dördüncü Bölümünde, Üretim Faaliyetlerini düzenleyen 27. maddesinde ÇED'e ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre, *“Yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları ile avlaklarda, maden üretim faaliyetlerine çevresel etki değerlendirme raporunda belirlenen esaslar dahilinde Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü tarafından izin verilir. Bu izin, ruhsat aşamasına bakılmaksızın ruhsat hukuku sonuna kadar devam eder.”* Yönetmelikte ÇED'e ilişkin olarak başka hükümler de bulunmaktadır. Örneğin, yine üretim faaliyetleri ile ilgili olarak Beşinci Bölümde bir hüküm tahsis edilmiştir. Bu çerçevede, Yönetmeliğin 30. maddesi, *“Ruhsat sahibi, maden arama ve işletme ruhsatı döneminde üretim faaliyeti gösterebilmesi için gerekli belgelerle valiliğe veya Genel Müdürlüğe ya da Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığına başvurur. Özel çevre koruma bölgesi sınırları dahilinde maden üretim faaliyetlerine çevresel etki değerlendirme raporunda belirlenen esaslar dahilinde Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı tarafından izin verilir”* şeklindedir. Tarım alanlarında madencilik faaliyetlerine ilişkin Yedinci Bölümde, 37. madde ÇED raporu sunulması başlığını taşımaktadır. Maddenin içeriği yukarıda bahsedilen hükümlerden farklı değildir: (Fıkra 1): *Tarım alanlarının kullanım amacının değiştirilerek madencilik faaliyetlerine tahsis edilmesi için işlemlere çevresel etki değerlendirme süreci sonucunu beklemeden başlanır. Kullanım amacının değiştirilmesinin son aşamasında*

“Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” kararının ilgili kamu kurumuna verilmesi ile izin süreci tamamlanır. (Fıkra 2): Madencilik faaliyetleri ile ilgili izinler, çevresel etki değerlendirilmesi süreci içinde tamamlanır. ÇED’e yer veren diğer bir hüküm mera alanlarındaki madencilik faaliyetlerine ilişkindir. 41. maddeye göre, “tahsis amacının değiştirilmesi işlemlerine, çevresel etki değerlendirilmesi süreci sonucu beklenmeden başlanır. Ancak tahsis amacı değiştirilecek alanların Hazine adına tescili için ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu’ veya ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir’ kararının ilgili kamu kuruluşuna sunulması zorunludur.” Yönetmelikteki buna benzer hükümleri çoğaltmak mümkündür.

Yukarıda bahsedilen maden hukukundaki ÇED ile ilgili hükümlerin, çeşitli kanunlarda da benzer bir biçimde yer aldığından bahsedilmişti. Bu kanunlardan en önemlisi, Kamu İhale Kanunudur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu amaç maddesinde, kanunun amacını; kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri düzenlemek olduğunu belirtmektedir. Başka bir ifadeyle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bu kanunun kapsamı dahilinde bulunan idare ve kuruluşların mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin usulleri düzenlenmiş olmaktadır. Kanun kamu ihalelerine ilişkin olarak uyulması gereken ilkelere de yer vermiştir. Bu çalışmanın konusu açısından önemli olan yan, ihalelerde ÇED’in oynadığı roldür. Bu rol, Kanunun temel ilkeler başlığını taşıyan 5. maddesinin 6. fıkrasında gösterilmiştir: **“(Değişik altıncı fıkra: 30/7/2003-4964/4 md.)** İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.”

Bu hükümden hareketle, ÇED’in kamu ihalelerindeki yeri tahlil edilebilir. Öncelikle, ÇED olumlu belgesi alınması zorunluluğu, Kamu İhalelerine egemen olan temel ilkelerden birisidir.⁷²⁷ Bundan başka, ÇED Olumlu belgesi, yani Çevre ve Orman Bakanlığının ÇED Olumlu Kararı adı altında yaptığı idari işlem olmadan

⁷²⁷ GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 187.

idare ihaleye çıkamayacaktır. Bu, söz edilen idari işlem olmadan ihale sürecine devam edilemeyeceği anlamına gelir. İhale sürecinde, sözleşme yapıncaya kadar olan safhadaki işlemler tamamen idare hukukuna tabidir. Dolayısıyla, uyuşmazlıklarda idari yargı görevlidir. Kanunda, uyuşmazlıkların şikayet ve itirazın şikayet şeklindeki idari yollarla da çözümüne olanak tanınmıştır. İtirazen şikayet yolu kullanılarak, açıkça kanununa ve ilgili mevzuata aykırı veya ihale sürecinin devam etmesi ile telefisi güç ya da imkansız zararların doğma olanağının bulunması durumlarında, kesin karar verilinceye kadar Kamu İhale Kurulu tarafından ihalenin durdurulması kararı verilmesi sağlanabilir. ÇED Olumlu kararı alınmadan ihaleye çıkılırsa bu yollar kullanılabilir gibi, itirazın şikayet yolu tüketildikten sonra idari yargıya da başvurulabilir. Bu hükümle ilgili son bir nokta da, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmamaması durumudur. Bu yukarıdaki kurala bir istisna getirmektedir. Ancak burada kullanılan ifade hatalı olmuştur. Çünkü bu durumlarda istisna edilen ÇED olumlu kararı olarak adlandırılan idari işlemin tekemmül ettirilmesi şarttır. Oysa ÇED raporu, bu idari işlemi hazırlayan bir hazırlık işlemini ifade etmektedir. Dolayısıyla bu hükmü, ÇED Olumlu kararının aranmaması şeklinde anlamak gerekmektedir.

ÇED usulünden bahseden diğer bir kanun, 4586 sayılı Petrolün Boru Hatları İle Transit Geçişine Dair Kanundur. Kanunun yetki başlıklı 4. maddesinde, *transit petrol boru hattı projesine ait proje anlaşmalarının yürütülmesinde*, ÇED usulü ile ilgili bir konuda Çevre ve Orman Bakanlığının düzenleme yapmakla yetkili olduğu ifade edilmiştir.

ÇED usulü, Kanun düzeyindeki bu düzenlemeler dışında, çeşitli konulardaki yönetmeliklerde de yer almıştır. Ayrıntılara girmeden bu yönetmeliklerdeki düzenlemelere göz atılabilir.

30.07.2004 tarih ve 25538 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Ambalaj ve Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğinin ön lisans verilmesi başlıklı 36. maddesinin 3. fıkrasında, “*ön lisans başvurularında Ek-6’da belirtilen bilgi ve belgeler ile bunlara ilave olarak geri kazanım tesisleri için Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Olumlu Belgesi veya ÇED Gerekli Değildir Belgesi ile bunlara ilişkin ÇED Raporu veya ÇED Ön Araştırması Raporunun bulunması*

zorunludur. Bu çerçevede Bakanlık proje ile diğer bilgi ve belgeleri inceler, uygun görmesi halinde projeye ön lisans verir” hükmüne yer verilmiştir. Görüleceği üzere, geri kazanım tesisleri için ön-lisans şeklinde belirtilen idari işlemin yapılması, ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararına bağlanmıştır. Ayrıca, Yönetmelik, ÇED Raporunun veya ÇED Ön Araştırma Raporunun da inceleneceğini açıkça ifade etmiştir. Bu karar(lar), ön-lisans işleminin sebep unsurunu oluşturmaktadır.

21.01.2004 tarih ve 25353 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği*'nin 24. maddesinde de benzer bir düzenleme yer almaktadır. Buna göre, “(Fıkra 1) *Atık yağ geri kazanım tesisi kurmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, kuracakları tesisle ilgili her türlü plan, proje, rapor, teknik veri, açıklamalar ve diğer dokümanlarla birlikte Bakanlığa başvurur. Bu tür tesisler için yapılacak çevresel etki değerlendirmesi çalışmalarında, tesise kabul edilecek atık türleri ve elde edilen ürünler dikkate alınarak, atık yağ geri kazanım tesisinin teknolojisinin uygunluğu konusunda TÜPRAŞ Genel Müdürlüğü ile bir üniversitenin ilgili bölümünden alınacak birer teknik rapor çerçevesinde inceleme ve değerlendirme yapılır. (Fıkra 2) Ön lisans başvurularında ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Belgesi’ veya ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Belgesi’ ile bunlara ilişkin ÇED Raporu veya ÇED Ön Araştırması Raporu ve Ek-7’de belirtilen diğer bilgi ve belgelerin bulunması zorunludur. Bu çerçevede Bakanlık projeyi inceler, uygun görmesi halinde projeye ön lisans verir.” Yukarıda yapılan açıklamalar burada da yinelenebilir.*

31.08.2004 tarih ve 25569 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren *Atık Pil Ve Akümülatörlerin Kontrolü Yönetmeliği*'nin 21. maddesi ve 19.04.2005 tarih ve 25791 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren *Bitkisel Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği*'nin 21. maddesi, yukarıda değinilen yönetmelikle aynı çerçevede ÇED Olumlu ya da ÇED Gerekli Değildir kararının alınmış olmasını lisans için zorunlu bir koşul olarak getirmişlerdir. Bu yönetmeliklerdeki düzenlemelere benzer bir örnek de, 01.04.2002 tarih ve 24713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren *Organize Sanayi Bölgeleri Yönetmeliği*'nin yapı ruhsatı verilmesini hüküm altına alan 69. ve 71. maddeleridir.

31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliğinin 27. maddesinde, “yer altından çıkarılarak enerji üretme ve ısıtma gibi çeşitli amaçlarla kullanılan jeotermal kaynak sularının debisi 50 L/sn ve üzerinde ise suyun alındığı formasyona reenjeksiyon ile bertaraf edilmesi zorunlu[...]”luğu getirilmiş ve reenjeksiyon ile bertaraf etmeyenlere işletme ruhsatı verilmeyeceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddede, reenjeksiyonun mümkün olmadığı bilimsel olarak ispatlanmış bu tür termal suların bertaraf yönteminin ise, ÇED sürecinin sonucunda belirleneceği ifade edilmiştir. Yönetmeliğin başka bir maddesinde ise, “Denize kıyısı olan yerleşimler ve kıyı bölgelerinde bulunan endüstriler için, alıcı ortamda yeterli seyreltme kapasitesinin bulunduğu ayrıntılı mühendislik çalışmaları sonucunda kanıtlanması halinde, atıksuların ve soğutma sularının derin deniz deşarjlarıyla bertarafına izin verilir. Bu durumlarda evsel ve endüstriyel atıksular için alıcı ortama doğrudan deşarj için belirlenmiş olan deşarj standartları uygulanmaz. Arıtılmamış evsel nitelikli atıksuların ve soğutma sularının değişim ve seyreltme potansiyeli düşük olan yarı kapalı koy ve körfezlere, Coğrafi şartlar nedeniyle derin deniz deşarjı yapılması zorunlu olursa, yapılacak deşarjın alıcı ortamdaki ekolojik dengeleri bozmayacağı ve özellikle ağır metaller, nütriyentler ve Tehlikeli ve Zararlı Maddeler Tebliğinde belirtilen diğer maddelerin birikim yapmayacağı, bir çevresel etki değerlendirme çalışması ile ispat edilirse, bu Yönetmeliğin 42 nci maddesi uyarınca izin verilir” hükmüyle derin deniz deşarjı izin işlemi ÇED süreci sonunda alınacak olumlu bir karara bağlanmış olmaktadır.

29.06.2004 tarih ve 25507 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Su Ürünleri Yetiştiriciliği Yönetmeliği'nin 8. ve 22. maddelerinde ÇED Yönetmeliğine atıfta bulunularak, su ürünleri yetiştiriciliği projelerine onay alınmasının koşulu olarak ÇED Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine uygunluk gösterilmiştir.

Tehlikeli atıkların bertarafının sağlanması amacıyla kurulacak tesislere ön lisans verilebilmesi ise, 14.03.2005 tarih ve 25755 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nin 28. maddesiyle ÇED olumlu kararı veya ÇED gerekli değildir kararının bulunması koşuluna tabi kılınmıştır.

Bakanlar Kurulunun 14 Temmuz 2005 tarih ve 9207 sayılı kararıyla yürürlüğe giren “İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik”te de ÇED’e ilişkin çeşitli hükümler bulunmaktadır. İlgili Yönetmelik, kapsam olarak sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini esas almıştır.⁷²⁸ Yönetmelikle, ÇED usulü, gayri sıhhi müesseseler açısından uygulama bulacaktır. Gayri sıhhi müessese, “faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müesseseler” şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmelikte, gayri sıhhi müesseseler üç sınıfa ayrılmış; “meskenlerden ve insanların ikametine mahsus diğer yerlerden mutlaka uzakta bulundurulması gereken işyerleri” birinci sınıf gayri sıhhi müesseseler olarak kabul edilmiş ve ÇED Yönetmeliğine EK listelerde yer alan işletmelerle bu müesseselerin aynı olması durumunda, yetkili idari birimlerin ruhsat verirken ÇED dosyasında yer alan belgelere göre işlem yapacağı 6. maddenin son fıkrasında hükme bağlamıştır. Birinci sınıf gayri sıhhi müesseselerin yer seçimi ve tesis kurma izni alabilmelerinin koşulu, yer seçimi ve tesis kurma raporu almalarına bağlanmıştır. Bu raporun formatı Yönetmelik Örnek 3’te gösterilmiştir. Ancak ÇED raporu düzenlenmesi gereken tesisler için düzenlenen ÇED olumlu belgesi ve raporu bulunduğu durumlarda, bu belgenin ve raporun yer seçimi ve tesis kurma raporu yerine geçeceği hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

Ayrıca 16.12.2004 tarih ve 25672 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Endüstri Bölgeleri Yönetmeliği, münferit bir sanayi yatırımı gerçekleştirmek amacıyla yapılan başvuru neticesinde, yatırım yerine ilişkin olarak 50. maddesinde şu hükme yer vermiştir: “*Sunulan değerlendirme raporu üzerine söz konusu alanın Kurul tarafından yatırıma uygun bulunması durumunda, ÇED mevzuatı uyarınca ÇED olumlu kararı veya ÇED gerekli değildir kararının alınmasının ardından alanın, Bakanlar Kurulu kararı ile 24/4/2001 tarihli ve 4650 sayılı Kanunla değişik*

⁷²⁸ Gayri sıhhi müesseselere ilişkin düzenlemeler, 26/9/1995 tarih ve 22416 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliğiyle kapsam altına alınmış olmakla birlikte; bu yönetmelik, 10 Ağustos 2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan *Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelikle* yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yönetmeliğin yürürlükten kaldırılmasından kısa bir süre önce gayri sıhhi müesseselere ilişkin düzenlemelere, *İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik*’te yer verilmiş olması dikkat çekici bir noktadır.

4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27 nci maddesi uyarınca acele kamulaştırma yapılabileceği kaydıyla münferit yatırım yeri olarak tahsis edilmesine karar verilir.” Benzer bir hüküm, Organize Sanayi Bölgeleri Yer Seçim Yönetmeliği’nin 29. maddesinde de vardır.

Yukarıda yer verilen hükümlere benzer birçok hükmü, çevre mevzuatındaki, çeşitli düzeylerdeki (yönetmelik, tebliğ vb.) düzenlemelerde görmek olasıdır. Bu noktada İSKİ’nin ÇED Yönetmeliğine değinmekte yarar bulunmaktadır. Çünkü İstanbul Büyükşehir Belediyesi, ülke genelinde uygulanan Çevre ve Orman Bakanlığının ÇED Yönetmeliği olmasına rağmen, kendi görev alanıyla ilgili ayrı bir yönetmelik çıkarmıştır. Bu yönetmeliğin iptali için Danıştaya başvurulmuş ve Danıştay da bu yönetmeliği iptal etmiştir.⁷²⁹

⁷²⁹ Danıştay 8. Daire, E. 2000/4696, K. 2001/2030, Kt. 02/02/2001, (**Kazancı İçtihat Bankası**).

§ 2- ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİNİN İDARE HUKUKU BOYUTU

I- Genel Açıklama

Bu çalışmanın henüz ilk sayfalarında; ÇED'in özellikle idare hukuku yazını tarafından incelendiği ve hala da incelenmekte olduğu, dolayısıyla soykütüğünün idare hukukunda bulunmakla birlikte çevre hukukunun gelişimiyle bu hukuk dalının müfredatında da yer aldığı şeklinde bir iddiada bulunulmuştu. Ancak ifade etmek gerekirse, bu müessesenin çevre hukuku müfredatında yer alması onun bir idare hukuku müessesesi olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Her ne kadar çevre hukuku idare hukukundan bağımsızlaşmış olsa da, ağırlıklı olarak idare hukuku müesseselerini kullanmaktadır. Ancak çevre hukuku, bu müesseseleri ve bazı kavramları, kendine özgü yapısı içerisinde bazen değiştirmekte, geliştirmekte ya da farklılaştırmaktadır. ÇED sürecinin idare hukuku boyutu çıkarıldığında geriye kalan kısmı, daha önce defalarca değinildiği gibi *katımdır*. Çünkü idare hukukunda katılım müessesesi, çevreye ilişkin sorunlarla belirgin bir şekilde varlık kazanmıştır. Belki müessese çevre hukukuna ait değildir, ama bu müessese idari işleyişe çevre hukukunun gelişimiyle birlikte monte edilmiş ve yaygınlaştırılmıştır.

İdare, ÇED mekanizması ile bir faaliyetin çevre üzerinde muhtemel olumsuz etkilerini önlemeyi amaçlarken, bu mekanizma bir usul ve süreç şeklinde tezahür ettiği için birçok idari işleme konu olmakta, söz konusu süreçte idare tarafından çeşitli usuli işlemler yapılmaktadır.

İşte bu başlık altında, ÇED, idare hukuku boyutu esas alınarak incelenmeye tabi tutulacaktır. ÇED sürecinde yer alan bazı idari işlemlerin türleri ve yine süreçteki bazı usuli hak ve işlemler tahlil edilecektir.

II- İdari İşlem Türleri ile Usuli Haklar ve İşlemler Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci

İdari işlemin, idari bir faaliyetin düzenlenmesini ve denetlenmesini sağlaması ile ÇED'in çevre üzerinde etkiye sebep olması muhtemel faaliyetin idare tarafından idari işlemlerle birçok şekilde düzenlenip kontrol altında tutulmasını sağlayan bir usul olması iki keşişen noktadır. Kesişen bu noktaların ortasında, idari usul yer almaktadır. Başka bir ifadeyle, ÇED sürecinde idare birçok idari işlem yaptığı için, bu işlemler idari usul açısından incelenmeyi hak etmektedir. Çünkü ÇED özel bir idari usul niteliği taşımaktadır ve bu ÇED Yönetmeliğinin 1. maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Usul işlemleri, bir idari işlemin yapılışı sırasında ilgilileri idareye karşı korumak ve bu kişilere daha güvenceli bir durum yaratmak için öngörülmuş kurallardan ibarettir.⁷³⁰ AKYILMAZ'ın da belirttiği gibi, "İdari Usul genel olarak, idarenin kamu yararını hızlı ve etkili bir biçimde gerçekleştirebilmesi için gerekli hukuki şartları sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya dayandırılması suretiyle kamu hizmetinden yararlanaların hak ve menfaatlerinin teminat altına alınması amacına yönelmiştir."⁷³¹ Bundan hareketle, çevrenin korunmasında kamu yararının bulunduğu şüphesiz olduğundan, ÇED'in niçin idari bir usul olarak nitelendirildiğine şaşırılmaması gerekmektedir. Türk hukukunda buna benzer bir şekilde, Kamu İhale Kanununda, Vergi Usul Kanununda, Devlet İhale Kanununda hukuki güvenceyi sağlayacak usuli kurallar yer almaktadır. ÇED Yönetmeliğiyle bu kanunlardaki usul kurallarına benzer hükümler getirilerek çevrenin korunması hukuki güvence altına alınmak istenmiştir.

Aşağıda, süreçteki idari işlemlerin türleri ile usuli haklar ve işlemler incelenecektir.

⁷³⁰ Murat Sezginer, **İptal Davasının Uygulanması Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yay., Ankara 2000, s. 68; Lütfi Duran, "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s. 32.

⁷³¹ Bahtiyar Akyılmaz, "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998, s. 35-36.

1) Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki İdari İşlemlerin Türleri

A) Süreci Başlatan İşlem

ÇED ilgisinin başvurusu üzerine başlayan bir süreçtir. İlgili, yetkili idari makama başvurarak planladığı faaliyete izin verilmesi için şahsı hakkında bireysel bir işlem yapılmasını talep etmektedir. İlgili burada idareye başvurarak sürecin sonunda hakkında bir idari işlem tesis edilmesi sağlamayı amaçlamaktadır. Buna göre, ÇED Yönetmeliğinin 8. maddesinin 1. fıkrasında, proje sahibinin bir dilekçeyle Çevre ve Orman Bakanlığına başvuracağı düzenlenmiştir.

Proje sahibinin bu başvurusu, süreç sonunda Bakanlık tarafından idari bir kararın alınması için gerekli olan bir talep niteliği taşımaktadır. İdari işlem kuramı açısından yapılan tasnifler göz önüne alındığında, böyle bir talebin sonucunda idarenin tekemmül ettirdiği işlemin türünün isteğe bağlı idari işlemler kategorisinde değerlendirilebileceği ifade edilebilir. Çünkü isteğe bağlı idari işlemler, ancak ilgisinin talepte bulunması halinde yapılabilen işlemlerdir. İlgili herhangi bir talepte bulunmamışsa hakkında böyle bir idari işlem yapılması, bu idari işlemin hukuka aykırı olmasına neden olacaktır. İsteğe bağlı işlemlerin tipik örnekleri, ruhsat ve izindir.⁷³²

Fakat, yanlış anlaşılmaya sebebiyet vermemek için bir noktanın altını çizmek gerekmektedir. İsteğe bağlı işlemler, tek yanlı işlemlerdir. Bu anlamda tek yanlı işlemler, “kendi kendilerine ve tek bir tarafın iradesi ile hukuki değer kazanabilen işlemlerdir, çünkü bu tür işlemlerin hukuki sonuç doğurabilmeleri için ilgililerin iradesine ihtiyaç bulunmadığı gibi, üstelik ilgililer söz konusu işlemler ile getirilen hukuki yükümlülüklerle de uymak zorundadır.”⁷³³ Buna göre, ilgilinin talebi, işlemin oluşmasını sağlayıcı bir irade beyanı değil, aksine işlemin sebebini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu tür işlemlerde ilgilinin talebi, işlemin yapılmasına dayanak oluşturmakta, yani onun sebebini teşkil etmektedir. Asıl işlem idarenin bu dayanağı esas alarak açıklayacağı tek yanlı iradesi ile meydana gelmektedir.⁷³⁴

⁷³² GÖZLER, İdare Hukuku, C. I., s. 593; GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 122-123.

⁷³³ ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 13.

⁷³⁴ GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 123.

ÇED sürecinde proje sahibinin bir dilekçeyle Bakanlığa başvurması, hakkında bir idari işlemin yapılması için bir talepte bulunduğu anlamına gelmektedir. İşte bu talep, ÇED sürecini de başlatmaktadır.

B) Çevresel Etki Değerlendirme Raporunun Hukuki Niteliği

ÇED raporu, Yönetmelikteki tanıma göre; “EK-I listesinde yer alan veya Bakanlıkça ‘Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir’ kararı verilen bir proje için belirlenen özel formata göre hazırlanacak raporu” ifade etmektedir. Bu tanımdan hareketle, ÇED raporunun hukuki niteliğini belirlemek oldukça güçtür. Çünkü tanım raporun içeriğine ilişkin herhangi bir açıklamada bulunmamaktadır. Bu sebeple rapor hakkında daha açıklayıcı bilgiler elde etmek için yönetmeliğin geneline bakmak gerekecektir.

Yönetmelik incelendiğinde, tanıma ilişkin sıkıntının yönetmeliğin genelinde de bulunduğu söylenebilir. ÇED raporu hakkında yönetmelikte açıklayıcı bir hüküm bulunmaktadır. Bu durumda, tanımda yer alan ifadelerden bir sonuca ulaşılmaya çalışılabilir.

ÇED raporu, yönetmelikte EK-III başlığı ile yer alan proje tanıtım genel formatı esas alınarak hazırlanan; projenin tanımına ve amacına, seçilen yerin konumuna, projenin yeri ve etki alanının mevcut çevresel özelliklerine, alınacak olan önlemlere ve halkın sürece ne şekilde katılacağına ilişkin bilgilere yer veren bir belgedir. ÇED Raporu, çeşitli ülkelerde idare tarafından hazırlanmakla birlikte, bizim sistemimizde ya faaliyet sahibi tarafından⁷³⁵ hazırlanmakta ya da yine faaliyet sahibi tarafından yeterlik belgesine sahip kurum ve kuruluşlara hazırlanmaktadır. Gerçekte ÇED raporu, faaliyet sahibinin faaliyetini tanıtan, faaliyetin çevresel etkilerinin uzmanlarınca hesaplanarak belgelendiği, daha açık bir deyişle, faaliyet sahibinin planladığı faaliyetin çevre üzerinde olumsuz etkiler yaratmayacağı ya da yaratsa bile bunları gidebileceğini taahhüt eden idareyi ve halkı bilgilendirici bir belgedir. Bir benzetmeyle, ÇED raporu, bir nevi bilirkişi raporudur. Yetkili idari birim, bu (bilirkişi) rapor(un)a istinaden bir idari işlem yapacaktır. Yani ÇED raporları idareye yol gösterici bir işleve sahiptir.

⁷³⁵ ÇED sürecinde faaliyet sahibi, daha önce de açıklandığı gibi, kurum/ kuruluş/ işletme veya gerçek kişi olabilir. Buradan hareketle, faaliyet sahibi; bir gerçek kişi olabileceği gibi bir idari birim de olabilmektedir.

Bu noktada, ÇED raporunun hukuki niteliğinin ne olduğu sorusu akla gelebilir. Şunu unutmamak gerekir ki, süreç sonunda idare tarafından bir idari işlem yapılacaktır ve bu işlem yapılmadan önceki aşamada gerçekleşen, onu hazırlayan bazı faaliyetler de bulunmaktadır. Bu, akılda tutularak ÇED raporunun hukuki niteliği incelenebilir.

ÇED raporu, her şeyden önce, Çevre ve Orman Bakanlığının alacağı kararlara yol göstereceği düşünülerek hazırlanan, faaliyet hakkında alınacak bir karar sonucu faaliyetin çevre üzerinde neden olacağı muhtemel etkileri önceden sınavan, kısacası faaliyetin çevresel etkilerine ilişkin görüş bildiren bir belgedir. Bu belge, çerçevesi yönetmelikte gösterilen usullerle hazırlanmaktadır.

Başka bir açıdan, ÇED raporu, hakkında idari soruşturma yapılan bir kişinin idareye sunduğu savunmaya da benzetilebilir. Bu soruşturma işlemleri, usulün sonucunda tekemmül ettirilecek idari işlemin bir parçasını oluşturmakta ve ona yardım etmektedirler. Böyle işlemlere hazırlık işlemleri denilmektedir. Bu tür işlemler, kesin ve nihai işlem olan idari-icrai işlemi ortaya çıkarmak amacıyla yapılmakta; herhangi bir kişiyi veya konuyu doğrudan doğruya hedef almadıkları için üçüncü kişilerin hukuksal durumları üzerinde ve hukuk düzeninde tek başlarına hukuksal bir değer taşımamaktadırlar.⁷³⁶ Bu tür işlemlerin hukuki varlık kazanabilmesi için idari usulün tamamlanması, başka bir ifadeyle nihai işlemin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, ÇED raporu, faaliyete izin veren işlemin yapılmasına yardımcı olan bir hazırlık işlemidir. Zira, ÇED raporu idarenin yapacağı idari işlemi hazırlamaktadır. Buna göre, Çevre ve Orman Bakanlığı faaliyet hakkındaki kararını, nihai ÇED raporunu esas alarak vermektedir. ÇED raporu, alacağı karar için Çevre ve Orman Bakanlığını yönlendirmekte ve telkin etmektedir. Böylece nihai karar olan ÇED Olumlu ya da ÇED Olumsuz kararının hazırlanmasına bilgi ve tavsiyeler vererek katkıda bulunmaktadır. Kısaca, hukuki bir düzenlemeden (ÇED Yönetmeliği) kaynaklanan bir tavsiye kararı niteliğinde olan ÇED raporu, Çevre ve Orman Bakanlığının nihai kararına dayanak olmaktadır.

ÇED raporu, üçüncü kişilerin hukuksal durumu üzerinde ya da hukuk

⁷³⁶ ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 139.

düzeninde tek başına hukuki bir değer taşımamaktadır. Dolayısıyla bu rapor, doğrudan doğruya iptal davasına konu olamayacaktır. Ancak ÇED raporunun hukuka aykırı olduğu, nihai ve icrai işlemin iptali konusundaki istem ile birlikte ileri sürülebilir. Tam bu noktada, ayrılabilir işlem kuramı açısından bu raporun iptal davasına konu edilip edilmeyeceği sorgulanabilir.⁷³⁷ Örneğin bir hazırlık işlemi henüz usul tamamlanmadan o safhada hukuksal durumlarda bir değişiklik meydana getiriyorsa, henüz nihai işlem tamamlanmadan da iptal davasına konu edilebilir. ÇED raporu açısından konu incelendiğinde, ÇED raporu nihai işlem tamamlanmadan herhangi bir hukuksal durumu değiştirmediğinden, yani faaliyet henüz başlamadığından ayrılabilir işlem kuramından bahisle iptal davasına konu edilebileceği düşünülemeyecektir.

C) Çevre ve Orman Bakanlığının Yaptığı İdari İşlemin Türü

Doğrudan ÇED süreci açısından konuya bakıldığında; nihai ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra, Çevre ve Orman Bakanlığı, komisyonun da rapor hakkındaki çalışmalarını dikkate alarak ÇED Olumlu ya da ÇED Olumsuz şeklinde bir karar vermektedir. Yönetmelikte, bu kararların tanımı şöyle yapılmıştır: *ÇED olumsuz kararı*; ÇED raporu hakkında Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonunca yapılan değerlendirmeler dikkate alınarak, projenin çevre üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle uygulanmasında sakınca görüldüğünü belirten Bakanlık kararı ifade eder. *ÇED olumlu kararı ise*; ÇED raporu hakkında Kapsam Belirleme ve İnceleme-Değerlendirme Komisyonunca yapılan değerlendirmeler dikkate alınarak, projenin çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin alınacak önlemler sonucu ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğunun saptanması üzerine gerçekleşmesinde sakınca görülmediğini belirten Bakanlık kararı ifade etmektedir.

ÇED Olumlu kararı ve ÇED Olumsuz kararı, idari işlem kuramı açısından değerlendirildiğinde, bireysel idari işlem türlerinden isteğe bağlı işlemler kategorisine girmektedir. Bu işlem türlerinde, ilgili (faaliyet sahibi) idareye

⁷³⁷ Bu konuda bkz. **ERKUT**, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 140; **SEZGİNER**, İptal Davasının Uygulanması Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, s. 33vd.; **GÖZLER**, İdare Hukuku, C. I, s. 602-603.

başvurarak (Çevre ve Orman Bakanlığına) kendisi hakkında bir işlem (faaliyete izin verilmesi) yapılmasını talep etmektedir. İlgilinin talebi işlemin yapılmasının dayanağını, sebep ögesini oluştururken, asıl işlem idarenin bu sebebe dayanarak açıkladığı tek yanlı iradesiyle meydana gelmektedir. Faaliyet sahibi planladığı bir faaliyeti uygulamaya sokmak için idari birime başvuruda bulunmakta, buna müteakip işleyen süreç sonucunda yine idare bir ÇED Olumlu ya da ÇED Olumsuz kararı almaktadır. Bu kararı, idare, tek yanlı iradesiyle tekemmül ettirmektedir.

Aynı zamanda bu işlem, *katılım gerektiren idari işlem* türleri içerisinde de değerlendirilebilir. Katılım gerektiren idari işlemler, ilgilinin tek yanlı idari işlemin yapılış sürecine katılması biçiminde tanımlanmaktadır.⁷³⁸ İlgilinin açıkladığı irade tâbi irade şeklinde değerlendirilmiş, idareyle eşit ve idareyi bağlayıcı olmadığı ifade edilmiştir.

Bu kararlar alındıktan sonra, belli bir müddet içerisinde faaliyete geçilmesi gerekmektedir. ÇED olumlu veya olumsuz kararı alındıktan sonra 5 yıl içerisinde faaliyete başlanmamışsa, bu karar geçersiz sayılır. Diğer bir deyişle, bu işlem, infisahi şarta bağlı bir işlemdir. Söz konusu şart gerçekleşirse (5 yıl içinde faaliyete başlamama), işlem yapıldığı tarihten itibaren, geçmişe etkili bir biçimde ortadan kalkacaktır.⁷³⁹ İşte ÇED olumlu ya da olumsuz kararları, bu sebeple infisahi şarta bağlı işlemlerdendir.

Ç) ÇED Olumlu Kararı ya da ÇED Gerekli Değildir Kararı ile Faaliyet Hakkındaki Diğer İdari İşlemler Arasındaki İlişki

ÇED Yönetmeliğinin 6. maddesinin 16 Aralık 2004 tarih ve 24672 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3. fıkrasında, yönetmeliğe tabi projeler hakkında ÇED Olumlu kararı veya ÇED Gerekli Değildir kararı alınmadıkça hiçbir şekilde teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilmeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu başlık altında, ÇED Olumlu kararı ve ÇED Gerekli Değildir kararı ile bu idari işlemler arasındaki ilişki, sebep unsuru açısından çok kısaca irdelenecektir. İrdelemenin amacı bahsedilen idari işlem türleri arasındaki farkı ortaya koymak olmadığı için, burada aralarındaki ilişki sadece sebep unsuru temel alınarak

⁷³⁸ AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 58.

⁷³⁹ GÖZLER, İdare Hukuku, C. I, s. 957.

belirlenecektir.

İdari işlemin sebep unsuru, idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki ya da fiili etkenlerdir.⁷⁴⁰ Başka bir tanımlamayla, “bir idari işlemin sebebi, o idari işlem den önce gelen, İdareyi o işlemi yapmaya sevk eden ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş bulunan bir etkidir.”⁷⁴¹ Bu etkenler bazen düzenlemelerde açıkça belirtilebilir. O halde idareyi o işlemi yapmaya sevk eden hukuki ve fiili sebepleri (vakaları/etkenleri) belirlemek gerekmektedir. Yani sebep türlerini açmak gerekir.

Fiili sebep, idareyi işlem yapmaya sevkeden maddi olaylardır. Buna örnek olarak, bir fabrikanın çevreyi kirletmesi sonucu idarenin faaliyeti durdurulma kararı vermesi gösterilebilir. Burada, çevrenin kirletilmesi bu idari işlemin (faaliyeti durdurma) fiili sebebini oluşturmaktadır.

Hukuki sebep ise, idareyi işlem yapmaya yönelten, önceden yapılmış bir idari işlemdir. İşte ÇED Yönetmeliğinin 6. maddesinin 3. fıkrası buna bir örnektir. Yönetmelik, fıkroda belirtilen idari işlemlerin yapılabilmesi için hukuki bir sebep unsurunun varlığını aramaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu hükümle, onay, teşvik, izin, ruhsat verilemesi için ÇED Olumlu ya da ÇED Gerekli Değildir kararının alınmış olması şart koşulmuştur. Özetle, ÇED Yönetmeliğine tabi projeler hakkında verilecek olan onay, teşvik, izin ve ruhsatın gibi idari işlemlerin sebep unsuru, ÇED Olumlu ya da ÇED Gerekli Değildir kararıdır.

D) Süreçteki Diğer İdari İşlemlerin Hukuki Niteliği

Süreci düzeleyen ÇED Yönetmeliğinde, yukarıda incelenen başlıklar dışında da, bazı idari işlemler bulunmaktadır. Bunların başında çeşitli duyuruların yapılması gelmektedir.

İdari işlem kuramı açısından *duyurular*, icrai olmayan işlemlerden enformel idari işlemler kategorisine girmektedirler. Bu işlemler, “belirli bir hukuki durumu ya

⁷⁴⁰ GÖZLER, İdare Hukuku, C. I, s. 768; AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 199-200: İdari işlemin ‘sebeb’i, idari makam tarafından yapılan idari işlemin doğru ya da yanlış, hukuka uygun ya da aykırı, savunulabilir ya da savunulamaz olduğuna bakmaksızın, idari işleme temel teşkil eden mülhaza ve düşünceleri ifade eder. Bir başka ifadeyle, idari işlemin içeriği ile idarenin beyanı arasındaki illiyettir. Bunun için gerekçesiz olabileceği halde, sebepsiz işlem olamaz. İşlemin sebebi olarak karşımıza çıkan ve idareyi o işlemi yapmaya yönelten saikler, maddi ya da hukuki vakalar olabilirler.”

⁷⁴¹ GÜNDAY, İdare Hukuku, s. 138.

da olguyu belirtmekle yetinen ve idari işlem değeri bulunmayan işlemlerdir.”⁷⁴² Dolayısıyla bu işlemler icrai olmadıkları için, bunlara karşı dava açılmayacaktır.

ÇED Yönetmeliğinde birçok madde de idarenin yapacağı duyurulara yer verilmiştir. Örneğin, Çevre ve Orman Bakanlığının ÇED Olumlu ya da ÇED Olumsuz kararı alması durumunda, valilik bu kararı gerekçeleri ile birlikte yöre halkına *duyuracaktır*. Diğer bir örnekte de, valilik ve Bakanlık, proje ile ilgili inceleme-değerlendirme sürecinin başladığını ve ÇED raporunun halkın görüşüne açıldığı halka *duyurulacaktır*.

Bir de hazırlık işlemlerinden olan tavsiyeler vardır. Tavsiye şeklindeki idari işlemler, nihai kararı almakla yetkili makamın dışındaki başka bir makam tarafından hazırlana yönlendirici ve telkin edici işlemlerdir. Bunlar, bilgi verici, yönlendirici ya da istenilmesi yasal düzenlemelerle zorunlu kılınmış olabilirler.⁷⁴³ Bunlar da iptal davasına konu oluşturmamaktadırlar.

ÇED Yönetmeliğinde, Kapsam Belirleme ve İnceleme-Değerlendirme Komisyonu'nun Nihai ÇED raporunu Bakanlığa sunması böyle bir işlemdir.

2) Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecindeki Usuli Haklar ve İşlemler

İdari usul, sadece şekle ilişkin kuralları değil, aynı zamanda maddi hukuk kurallarını da kapsamakta, yani hem şekle ilişkin kurallardan hem de maddi hukuk kurallarından oluşmaktadır. Usuli haklar ile temel hak ve özgürlükler ayrı kategoriler olmasına karşın, bir idari işlem kişi ya da kişilerin temel hak ve özgürlüğünü tehdit ederse birarada kullanılırlar.⁷⁴⁴ Bu yüzden, idari usul bakımından idari işlemin dokunduğu haklar oldukça önemlidirler.

Bu başlık altında, ÇED Yönetmeliğindeki usuli haklar ve işlemler, yani *bilgi-belgelere erişim hakkı, dinlenme hakkı ve ÇED kararının gerekçeli olması şartı* incelenecektir.

⁷⁴² ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 144.

⁷⁴³ ERKUT, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, s. 140.

⁷⁴⁴ AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 139.

A) Bilgi-Belgelere Erişim Hakkı

Bilgi-belgelere erişim hakkı, aslında idarenin açıklığı ile dinlenilme hakkının tamamlayıcı konumdadır. Dolayısıyla, bu iki hak ve ilke arasında tamamlayıcı bir bütün vardır. Aşağıda, bu hak, kısaca, ÇED açısından incelenecektir.

ÇED Yönetmeliğinde, faaliyet sahibine ve ilgili olanlara belirli koşullarda bilgi-belgelere erişim hakkı tanınmıştır.

Yönetmeliğin 6. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, faaliyet sahibi, Kamu kurum ve kuruluşlarından, yönetmelik hükümlerini yerine getirmek için, istediği her türlü bilgi, belge ve görüşü talep edebilecektir. Kurum ve kuruluşlar, faaliyet sahibinin bu talebini yerine getirmekle yükümlüdürler. Hükümde yer alan *belge* sözcüğünün kapsamına; raporlar, etüdler, mektuplar, filmler bilgisayar kayıtları dahildir.

İlgili olanlar ise, inceleme-değerlendirme aşaması/süreci içerisinde ÇED raporunu inceleme hakkına sahiptirler. Ancak yönetmelik, 18. maddenin 2. fıkrasını muaf tutarsak, bilgi-belgeleri edinmeye ilişkin olarak özel bir düzenleme getirmemiştir. 18. maddenin 2. fıkrası ise, valiliğin faaliyet sahibinin sunacağı izleme raporları hakkında bilgilendireceğini öngörmüştür. Bu hükmün yorumundan, halkın izleme raporları hakkında bir bilgi edinme hakkı olduğu sonucu çıkarılabilir. Valilik faaliyet sahibinin izleme raporları hakkında halkı bilgilendirmezse, bu hükümden yararlanılarak valilikten bir talepte bulunulabilir. Bundan başka, ilgililer, Bilgi Edinme Kanunu uyarınca, kanunun sınırları çerçevesinde, çeşitli bilgi ve belgeleri edinebilir. Ayrıca ÇK'nun 30. maddesi de önemli bir olanak tanımaktadır. Maddenin başlığı, *bilgi edinme ve başvuru hakkı* olarak düzenlenmiştir. İlk fıkraya göre, “Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.” Buna göre, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten haberdar olan bir kimse, bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilecektir. Bu fıkranın uygulanması için, faaliyetin başlamış olması gerekmektedir. Yani bu hüküm ÇED sürecinin işletme öncesinde uygulama alanı bulamayacaktır. Ama ikinci fıkra, 9 Ekim 2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göndermede bulunmuş, çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkından bahsedilmiştir. Bununla birlikte üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere

ilişkin bilgi edinme talepleri kapsam dışı tutulmuştur. Yine de bu fıkradan yararlanılarak ÇED sürecindeki bilgi-belgelere ulaşılabilecektir.

B) Dinlenilme Hakkı

Bir yazara göre, dinlenilme hakkı, “idari işlemin yapılış sürecinde hem idari makamın bir işlem yapmak niyetinden haberhar olunması suretiyle ‘açıklık’, hem ilgilinin idari usulde yer almak suretiyle ‘katılım’ ilkelerine hizmet etmek yanında, oluşacak işlemde ‘ikna’ olması bakımından da çok önemli bir haktır.”⁷⁴⁵

Dinlenilme hakkının kuramsal kaynağı hukuk devletidir. Bu anlamda dinlenilme hakkının varlığı, bazı yazarlar tarafından, açıkça pozitif bir hukuk metninde yer almasa bile, hukuk devleti ilkesinden hareketle tanınmıştır.⁷⁴⁶

Dinlenilme hakkının anlamı, idari işlemin hazırlanmasından önce, karar için belirleyici olması düşünülen önemli niteliğe sahip olgular hakkında, idari işlemde etkilenecek ya da etkilenmesi muhtemel olan kişilere, idari makam tarafından çeşitli vasıtalarla görüşlerini açıklama olanağı sağlanması yükümlülüğüdür.

ÇED Yönetmeliğinde dinlenilme hakkı iki vasıtayla sağlanmış bulunmaktadır. Bu vasitalardan biri, toplantı usulü; diğeri, yazılı görüş bildirmedir. Yönetmeliğin 9. maddesine göre, faaliyet sahibi, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak için halkın katılımı toplantısı düzenleyecektir. Toplantıya katılımı ve açıklığı sağlamak için, aynı maddede, *duyuru (ilân)* ile *toplantı yerinin özellikle yöre halkı için kolay ulaşılabilir kılınması* şartları getirilmiştir. İdari usulün esası yazılılık olmasına rağmen, ÇED Yönetmeliğinin getirdiği toplantı usulü ile sözlülük benimsenmiştir. Başka bir ifadeyle, ÇED Yönetmeliği ile sözlülük usulü geçerli kılınmıştır. Bu usule kimlerin katılacağına dair yönetmelikte bir açıklık yoktur. Öyleyse, burada, ÇED’in özü dikkate alınarak bir yorum yapılabilir: ÇED özel bir idari usul niteliğini taşımasından hareketle ve genel idari usul kanunlarındaki düzenleme örneklerine atıfla, idari işlemin sadece muhatabı olan kişilere yönelmediği, ayrıca süreç sonunda işlemde etkilenme ihtimali olan herkese yöneldiği hesaba katılarak süreçle ilgili olan herkesin toplantıya

⁷⁴⁵ AKYILMAZ, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 140.

⁷⁴⁶ Tekin Akıllıoğlu, “Bireylerin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması’ ve Yönetim Hukukumuz”, AİD, Cilt: 14, Sayı: 3, 1981, s. 41.

katılabileceği söylenebilir. Yönetmeliğin bazı maddelerde incelemek isteyenler şeklinde ibarelere yer vermesi bu görüşü pekiştirmektedir. Zaten bu toplantının açıklığı ilkesinin de doğal bir sonucudur. Toplantıya katılanlar, faaliyete ilişkin olarak, görüşlerini, yorumlarını, itirazlarını ve çekicelerini ortaya koyacaklardır.

Dinlenilme hakkıyla ilgili diğer katılım usulü, yazılı görüş bildirmedir. Yazılı görüş bildirme, idari usulün temel özelliğidir. ÇED Yönetmeliği, bu usule iki maddede yer vermiştir. Yönetmeliğin 11. maddesinde, ÇED raporunu inceleyenler proje hakkında Bakanlığa ya da Valiliğe görüş bildirebileceklerdir. Bu maddede yazılı görüş ibaresine açıkça yer verilmediğini hatırlatmakta yarar bulunmakla birlikte, bu noktada sözlü olarak görüş bildirmek anlamsız ve maddi olarak imkansız olacağı için bu ibareyi yazılı görüş bildirme şeklinde anlamak mümkündür. Öteki yazılı görüş bildirme olanağı, idarenin takdirine bırakılmıştır. Buna göre, halkın katılımı toplantısında toplantının başkanı, ilgililerin görüşlerini, yazılı olarak vermelerini isteyebilir.

C) ÇED Kararının Gerekçeli Olması

Aşağıda, Çevre ve Orman Bakanlığının, EK I'e tabi faaliyetler hakkında verdiği, ÇED Olumlu Kararı ile ÇED Olumsuz Kararını gerekçeli olma şartı incelenecektir. Yönetmeliğin 14. maddesine göre, Valilik, alınan bu kararları, gerekçeleriyle birlikte, uygun araçlarla yöre halkına duyurmalıdır. Bu hükümde yer alan gerekçenin idare hukukunda ne anlama geldiğine kısa da olsa yer vermek gerekmektedir.

GÖZLER'e göre, gerekçe, "idari kararın alınmasına yol açan maddi ve hukuki sebeplerin tam ve sarıh açıklanmasını içeren bir metin ya da metin parçasıdır."⁷⁴⁷ Doktrinde ve uygulamada, idari işlemin gerekçesi ile sebebinin birbirleri yerine kullanıldığına ya da karıştırıldığına sıklıkla rastlanmaktadır. Bu yaygın karışıklığa karşın, gerekçe ile sebep oldukça farklı kavramlardır. Sebep, idareyi işlem yapmaya sevk eden maddi ya da hukuki vakalardır ve idari işlemin bir unsurudur. Oysa, gerekçe, idari işlemin şekil unsurunun bir parçasıdır, dolayısıyla gerekçe kendi başına bir unsur değildir. Aslında gerekçe, idari işlemin sebebi hakkında işlemin

⁷⁴⁷ GÖZLER, İdare Hukuku, C. I, s. 719.

ilgisine bilgi verilmesini sağlayan bir şekil aracıdır.⁷⁴⁸

Gerekçenin bir yükümlülük olarak kabul edilmesinin hukuk devletinin bir gereği olduğu hakkında yaygın bir kanı bulunmaktadır. “Buna rağmen uzunca bir süre, gerekçelendirme yükümlülüğünün hukuk devletinin kanunilik ilkesi ile ilgili objektiflik boyutu, çok nadir ve ikincil olarak dikkate alınmış; daha çok ‘yargı kontrolünün bir parçası’ olarak görülerek, hukuk devletinin yargısal korunma boyutuyla gündeme gelmiştir. Son zamanlarda ise bütün idari usul kanunlarında önemli bir ilke olarak düzenlenmiştir.”⁷⁴⁹

Gerekçenin bir yükümlülük olarak kabulü, bir dizi işlevi de beraberinde getirmektedir. Bu işlevler; kontrol işlevi, açıklık kazandırma ve ispat işlevi, ikna işlevi ve son olarak da hukuki yardım işlevi şeklinde özetlenebilir. AKYILMAZ’dan uzunca sayılabilecek bir alıntıyla bu işlevleri açıklayalım, çünkü böylece gerekçenin önemini ortaya çıkacaktır. Gerekçe yükümlülüğünün kontrol işlevi, “[...] idari işlemin yapılış sürecinde idari makamın, somut olayları ve vakıaları, sadece görüntüleriyle ele almasına mani olur; her olayın ciddi ve her şeyden önce emin olunarak araştırılması, karara konu olan olay ve vakıaların maddi ve hukuki temellerinin kapsamlı bir şekilde ortaya konulmasını ve tartışılmasını sağlar.”⁷⁵⁰ Açıklık kazandırma ve ispat işlevi ise, gerekçenin ilgilinin idari işlemin dayanağı hakkında bilgi sahibi olmasını temin etme ve böylece hukuki yollara başvurarak bunu savunmasında bir ispat aracı olarak kullanmasını sağlama işlevi anlamına gelir. Gerekçenin ikna ve tatmin işlevi, kapsamlı ve açıklayıcı bir gerekçenin bireyin bu idari işlemde idarenin gerekli önemi, ihtimamı göstermesi demektir. Gerekçenin bilinmesi bireyin kullanacağı hukuki yolları önceden kestirmesini sağlar ki, bu da gerekçenin hukuki yardım işlevine takabül etmektedir.⁷⁵¹

Türk Hukukuna bakıldığında, idarenin yaptığı idari işlemlerin gerekçesini göstermesi için idareyi zorlayan herhangi bir genel kuralın olmadığı görülecektir. Ancak bu genel kural, idari işleme karşı dava açılması koşulunda uygulanmayacaktır. İYUK madde 20’de, idare mahkemeleri, önlerine gelen bir uyuşmazlık için,

⁷⁴⁸ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi”, *AİD*, Cilt: 15, Sayı: 2, 1982, s. 7.

⁷⁴⁹ AKYILMAZ, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s. 203.

⁷⁵⁰ AKYILMAZ, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s. 203.

⁷⁵¹ AKYILMAZ, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s. 204.

idareden, yaptığı idari işlemin gerekçesini bildirmesini isteyebilecektir. Az önce bahsedilen genel kural dışında, mevzuatta gerekçe yükümlülüğüne ilişkin bazı özel hükümler bulunmaktadır. Bu özel hükümlerden birisi de, ÇED Yönetmeliğinde mevcuttur.

Bütün bunlardan hareketle, ÇED Yönetmeliğinde düzenlenen gerekçe yükümlülüğünün, korunmasında herkesin menfaati olan çevre hakkında idarenin (Çevre ve Orman Bakanlığının) tekemmül ettirdiği idari işlemi niçin, nasıl ve hangi şartlarda aldığı, neden başka içerikte bir işlem yapmadığı ortaya koymasını sağlayacağı düşünülebilir. Çevre ve Orman Bakanlığının, ÇED raporunda yer alan alternatifleri değerlendirip değerlendirmede, olumsuz çevresel etkileri dikkate alıp almadığı ve en önemlisi sürece katılan ilgililerin düşüncelerini aldığı karara yansıtıp yansıtmadığı; Yönetmeliğin 14. maddesinde belirtilen *gerekçeyi* açıkladığında görülecektir.⁷⁵² Dolayısıyla, bunlara gerekli özeni göstermemişse, ilgililer idari yargıya başvurarak, bu kararı iptal ettirebileceklerdir. Bu anlamda gerekçe, çevrenin korunması sağlayan önemli bir araç olacaktır.

⁷⁵² “[...]idari işlemin gerekçesinin mutlaka işlemin metninde gösterilmesi önem taşımaktadır. Bu nedenle, hangi tür işlemlerde gerekçe yükümlülüğünün bulunacağı açıkça tesbit edilmelidir.” Bkz. **ODYAKMAZ**, “İdari Usulden Beklediklerimiz”, s. 5.

SONUÇ

Çevre hukukunun temeli ya da amacı, çevrenin kirlenmesini, zarara uğramasını ve bozulmasını önlemektir. Bu temel ya da amaç, çevre hukukunun diğer hukuk dallarıyla arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Çevre hukukunu ortaya çıkaran olgu, sanayileşme ve teknolojik ilerlemenin neden olduğu çevre sorunlarıdır. Çevre sorunlarının nedeni olan modernite'nin bu tarihsel boyutlarının olumsuz sonuçlarına bir çözüm yolu olarak, hukuk devreye sokulmak istenmiş; ancak, çevre sorunlarının kendine özgü yapısı yüzünden geleneksel hukukun kalıplarının bu korumayı sağlayamayacağı düşünülmüştür. Bu olumsuz etkilere koyulacak sınırların, süreç içerisinde, yeni bir hukuk dalının özellikli yapısıyla mümkün olacağı anlaşılmış ve dolayısıyla geleneksel hukukun yerleşik yapısına alternatif bir yapı olarak çevre hukuku kurgulanmıştır.

Çevre hukukunun doğuşu, bütün geleneksel hukuk kalıplarına karşı çıkararak gerçekleşmemiş, çevrenin korumasına ilişkin kurallar önceleri geleneksel hukukun yerleşik kurallarıyla sağlanmış ve fakat süreç içerisinde bu kurallar çevre hukukuna uygun bir hale getirilerek dönüştürülmüştür. Çevre hukukunun tam olarak bağımsızlaşmasından önce dirsek temasında olduğu iki önemli hukuk dalı vardır. Bunlar, özel hukuk kaynaklı komşuluk hukuku ve kamu hukukunun bir alt dalı olan idare hukukudur. Çevre hukukunun bir hukuk dalı olarak kabulüne kadar özellikle bu iki dal çevrenin korunmasında etkin bir rol oynamıştır. Çevre hukukunun bağımsızlığının ilanı, hukuk dallarının “[...]geleneksel kural, kavram ve araçlarını sorgulayarak, onların sınırlarını zorlayarak[...]⁷⁵³” olmuştur. Bu yargı tamamen doğru olmakla birlikte, özellikle ÇED mevzu bahis olduğunda, bazı noktaları açık bırakmaktadır. Çünkü ÇED, idare hukukunun birçok konusunun inceleme alanına girmektedir. Bunun sebebi, çevre hukukunun, her ne kadar diğer hukuk dallarıyla da yakınlığı olsa, aslında idare hukukuna bağlı olarak ortaya çıkmış olmasıdır. Ayrıca çevre hukukun, halen idare hukukunun kural ve araçlarından yararlandığı da bir gerçektir.⁷⁵⁴ Bununla birlikte, başka bir gerçek de, çevre hukukunun kendine özgü

⁷⁵³ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 55.

⁷⁵⁴ TURGUT, Çevre Hukuku, s. 123.

özellikleri nedeniyle bu kural ya da araçları değiştirmesidir. İşte bunun tipik örneği, ÇED'tir.

ÇED usulünde/sürecinde, çevre hukukunun kendine özgü kurumlarının, kurallarının veya ilkelerinin yanı sıra, idare hukukunun geleneksel kuralları ve/veya kurumları da kullanılmaktadır. Sözgelimi, ÇED sürecinde, planlanan bir faaliyetin çevresel etkilerinin faaliyet uygulamaya geçirilmeden önce öngörülerek önlenmesi sayesinde, çevresel varlıkların erken bir aşamada korunması sağlanırken; bu koruma, idare hukukunun en önemli araçlarından biri olan idari işlemle gerçekleştirilmektedir. Yine idarenin temel görevlerinden biri olan planlamaya, çevresel varlıklar dahil edilerek klasik anlayışın dışına çıkılması sağlanmıştır. Bu ve bunun gibi örnekler çoğaltılabilir.

Buradan çıkan sonuç, ÇED'in, çevre hukukuna ve idare hukukuna, kullandığı araçlar-kurallar çerçevesinde, eşit bir yakınlıkta durduğudur. Belki de sırf bu yüzden, ÇED, melez bir araç olarak değerlendirilebilir.

Melez bir hukuki usul/araç/süreç olarak nitelendirdiğimiz ÇED'in, en önemli özelliği; idari karar-alma sürecine kamuyu/halkı/yurttaşları dahil etmesidir. Bu özellik, ÇED'in kalbi olarak değerlendirilmiş ve ÇED'in diğer teknik araçlardan farklı kılan yanı olarak vurgulanmıştır. Sürece halkın katılımı, bir boyutuyla planlanan faaliyetin ve idarenin gözetim-denetim işlevinin meşru görülmesine fırsat sağlamakta, diğer boyutuyla da demokratik bir kazanıma işaret etmektedir. Tam bu noktada, ÇED'in etkinliği gündeme gelmektedir.

ÇED, nihayetinde, düzenleniş biçimi itibariyle soyut bir kuruluş biçimi olduğu için, etkinliği; asıl olarak, onun idare tarafından ne şekilde uygulandığına ve somut olarak hukukun denetimiyle nasıl yönlendirildiğine bakılarak tahlil edilebilir. Bu tahlile, ÇED'in, ekonomi ile çevre arasındaki med-cezir hallerinin dahil edilmesi bir zarurettir. Ekonomi ile çevreyi, hukuk vasıtasıyla uzlaştıran ÇED, ibresini çevrenin azami ölçüde korunması yönüne kaydırabildiği ölçüde çevre hukukunun amacını yerine getirmiş, yani etkin olmuş demektir. Aksine bir durum, ÇED'in göstermelik bir araç görünümüne bürünmesine neden olacaktır. ÇED usulünün, fayda-maliyet analizi gibi tamamen iktisada ait bir dilden kurtulması bir gerekliliktir. Bu söylem, usulün kurgulanışındaki mantığa ters olmakla birlikte, onu çevreyi koruyacak bir

araç olarak başka türlü nitelendirmek mümkün değildir. Ancak bu şekilde, ÇED usulü çevrenin lehine kullanılacak bir araç olarak kabul edilebilir. Bunun dışında bir yaklaşım, ÇED'in teknik boyutuna, işlevine ya da kurgusuna uygun olmasına rağmen, çevrenin korunması amacına asgari bir katkıdan başka bir işlev görmeyecektir. Kanımca, ÇED'in etkinliği sorusunun ve sorununun durduğu nokta burasıdır.

ÖZET

Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), önerilen bir projenin icra edilip edilmeyeceği hakkında alınacak bir karardan önce, bu projenin olası etkilerini öngörüleceği bir süreç şeklinde tanımlanır. ÇED'in hukuki şeklinin merkezi özelliği, bir projenin olası önemli etkileri (hem pozitif hem negatif) hakkında yapılan bir öngörüü gerekli kılmasıdır.

ÇED'in odak noktası, uzman ve uzman olmayan grupların ve etkilenen bireylerin değerlendirme sürecine katılmaları fırsatını sağlayan hukuki gereklilik olmasıdır. Bu bağlamda ÇED'in ilginç bir yanı, karar alım sürecine, farklı kaynaklardan edinilen çevresel bilgi-belgeleri dahil etmesidir. Başka bir ifadeyle ÇED'in önemli özelliği, değerlendirme süreci sırasında elde edilen çevresel bilgi-belgelerin bir yatırım izni verilmeden önce dikkate alınmasıdır. Bu usuli zorunluluk, ÇED'in merkezi kontrol mekanizmasıdır. Açıkçası, ÇED'in temel hukuki formu; çevre hukukunun usuli bir tekniğinin önde gelen örneğini teşkil etmektedir.

ÇED uygulaması ve literatürü adım adım gelişmiştir, ama usulün genel ve evresel olarak kabul edilmiş tanımı bulunmamaktadır. Geleneksel bir başlangıç noktası olan ABD Ulusal Çevre Politikası Kanunu (1969) ÇED'i, "insan çevresi üzerinde etkiye sahip olabilecek çevresel, doğal ve sosyal bilimler projelerinin karar alımda ve planlamada bütünleştirilerek kullanılmasını sağlayan sistematik bir disiplinlerarası yaklaşım" olarak tanımlanır.

NEPA ABD'yi etkiledikten 16 yıl ve Avrupa Birliği'nde dikkatleri çektikten 5 yıl sonra, ÇED resmi olarak 27 Haziran 1985'te AB'nin yasal çerçevesine dahil edilmiştir. 85/337 sayılı Direktif, ham petrol rafinerileri, termal ve nükleer güç santralleri, otoyol inşaatı ve tehlikeli atıkların gömülmesiyle ilgili bazı projeler için ÇED usulünü zorunlu kılmaktadır. Direktifte yer alan usul, etkileri tanımlar, tarif ve analiz eder. ÇED hakkında AT uygulamasının gelişimi, 1997 sayılı Direktife yansıtılmıştır. 1997 sayılı Direktif, milli mevzuat vasıtasıyla uygulanması için Üye Devletlere yönelik ilkelerin ve rehberlerin yeknesak bir setini zikretmektedir.

ÇED, Türkiye'de de, 1993'te, ÇED Yönetmeliği şeklinde ifade edilen ayrı bir düzenlemeyle kabul edilmiştir. Yönetmeliğin hukuki dayanağı, çevrenin korunmasıyla ilgili çerçeve bir kanun olan 1983 tarihli Çevre Kanunu'nun 10. maddesidir. Daha sonra sırasıyla 1997, 2002 ve 2003'de ÇED Yönetmelikleri kabul edilmiştir. Yürürlükteki Yönetmelik 2003 tarihlidir.

Son olarak kısaca ifade etmek gerekirse, ÇED hukuki bir süreç, usul ve araçtır. ÇED aynı zamanda politik bir süreçtir. Bir süreç olarak ÇED, bazı aşamalardan oluşur. Bu aşamalardan ön-inceleme, kapsam belirlemesi önemlidir.

ABSTRACT

Environmental Impact Assessment (EIA) describes a process of predicting the likely effects of a proposed project on the environment prior to a decision being made about whether these should proceed. The central characteristic of the legal form of EIA is the requirement that a prediction be made about the likely significant effect (both positive and negative) of a project.

Focus point of EIA is the legal requirement that expert and non-expert groups and affected individuals be provide with the opportunity to participate in the assessment process. In this context, an interesting feature of EIA is that the introduction of environmental information from diverse sources into a decision-making process. Put another way, important characteristic of EIA is that environmental information from the assessment process must be taken into account before a consent is granted. This procedural requirement is the central control mechanism of EIA . Clearly, the basic legal form of EIA offers a prime example of a procedural technique of environmental law.

EIA practice and literature has developed apace, but there is no general and universally accepted definition of the procedure. A traditional starting point is the United States' National Environmental Policy Act (NEPA) 1969 which defines EIA as "a systematic interdisciplinary approach which insure the integrated use of the natural and social science and the Environmental design arts in planning and in decision making which may have impact on man's environment".

Sixteen years after NEPA took effect in the United States and after five years of consideration in the European Union, EIA was officially incorporated into the statutory framework of the EU on June 27, 1985. Directive 85/337 mandates EIA for certain projects such as those involving crude-oil refineries, thermal and nuclear power stations, motorway construction and dangerous waste landfills. The procedure called for by the Directive identifies, describes and analyzes the effects. A development of EC practice with respect to EIA is reflected in the 1997 Directive. The 1997 Directive sets forth an uniform set of principles and guidelines for the Member States to implement through national legislation.

EIA has also been adapted in Turkey in a separate regulation called "the Regulation of EIA", in 1993. The Regulation is legally based on Article 10 of the Environmental Act of 1983, which is a framework law concerning Environmental protection. Later, in turn, in 1997, 2002, 2003 has been adapted EIA Regulations. The Regulation is adapted in 2003 presently.

Finally putting in a nutshell, EIA is a legal process, procedure and tool. EIA is also a political process. EIA as a process has some stages. These stages are that screening, scoping is important.

KAYNAKÇA

- ACABEY, Münevver Aktaş, **Sınıraşan Sular (Hukuki Rejim,Dicle-Fırat ve Türkiyenin Diğer Sınıraşan Suları)**, Beta Yay., İstanbul 2006.
- ACUNA-ALFARO, Jairo, “International Public Goods and Hegemony”, [www.geocities.com/jaacun/publicgoods.pdf], (erişim tarihi: 16 Nisan 2006).
- ADAMS, D., “The Precautionary Principle and The Rhetoric Behind It”, **5 (4) Journal of Risk Research**, 2002.
- AGAMBEN, Giorgio, **Kutsal İnsan (Egemen İktidar ve Çıplak Hayat)**, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., İstanbul 2001.
- AKDEDE, Sacit Hadi, “Kültürel Çeşitlilik, Global Politik Şiddet ve Kamu Harcamaları”, **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, [yayınlanmamıştır].
- AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), İkinci Kitap: Kamu Yönetimi**, Danıştay Matbaası, Ankara 1992.
- AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimsel İşlemlerde Gerekeç İlkesi”, **AİD**, Cilt: 15, Sayı: 2, 1982.
- AKILLIOĞLU, Tekin, “ ‘Bireylerin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması’ ve Yönetim Hukukumuz”, **AİD**, Cilt: 14, Sayı: 3, 1981.
- AKILLIOĞLU, Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİ Yayınları No: 206, Ankara 1983.
- AKILLIOĞLU, Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **İHİD**, Sayı: 1-3, 1988.
- AKIN, Ümit, **İdare Hukuk Açısından Kıyıların Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Yetkin Yay., Ankara 1998.
- AKYILDIZ, Necat, “1982 Anayasası’nın İnsan Hakları Rejimi ve ‘Bilgi Edinme Hakkı’”, **Kazancı Dergisi**, Sayı: 3, Ekim 2004.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, “Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.

- AKYILMAZ**, Bahtiyar, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yay., Ankara 2000.
- AKYILMAZ**, Bahtiyar, “Bir İdari Usul İlkesi Daha: Anayasa m. 40/2 Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 2003.
- ANDERSEN-MOLLER**, Jens, “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999.
- Ansiklopedik Çevre Sözlüğü**, Türkiye Çevre Vakfı Yay., Ankara 2001.
- ARKAN**, Sabih, **Ticari İşletme Hukuku**, 4. Baskı, Bankacılık ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yay., Ankara 1998.
- ARNOLD**, Rudolph Preston, “The Common Heritage of Mankind as a Legal Concept”, **International Lawyer**, Vol. 9, No: 1, 1975.
- ARSAN**, H. Üren, “Kamu Maliyesi Alanında Yeni Bir İnceleme Konusu: Uluslararası Kamusal Mallar”, **Prof. Dr. Gündüz Ökçün’e Armağan**, AÜSBFD, Cilt: 47, Sayı: 1-2, Ocak-Haziran 1992.
- ARTS**, Jos/Sibout **NOOTEBOOM**, “Environmental Impact Assessment-Monitoring and Auditing”, **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999.
- ATA**, Sezgin, “Sürdürülemez Bir Barbarlığa Doğru mu? Özgürlükçü Bir Topluma Doğru mu?”, **Özgür Üniversite Forumu**, Sayı: 19, Temmuz-Eylül 2002.
- ATAMER**, Yeşim M., “Çevre Politikası”, **Avrupa Birliği Hukuku**, Tekinalp/Tekinalp/Oder/Oder/Atamer, Beta Yay., İstanbul 2000.
- ATAY**, Ethem/Hasan **ODABAŞI**/Hasan Tahsin **GÖKCAN**, **Teori ve Yargı Kararları Işığında İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**, Seçkin Yay., Ankara 2003.
- AUBY**, Jean Bernard, “Public Environmental Law in France”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, Rene J.G.H. Seerden/ Michiel A. Heldeweg/ Kurt R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International, The Netherland 2002.
- Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Resmi Belgelere Erişme Konusunda Üye Devletlere Tavsiye Kararı**, 2002/2, Çev. Cemil Kaya, **TBB**, Sayı: 58, Mayıs-Haziran 2005.

- AYANOĞLU**, Taner, “Bilgi Edinme Hakkı ve Yargısal korunmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **Legal Hukuk Dergisi**, Sayı: 18, Haziran 2004.
- AZRAK**, Ali Ülkü, **Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1964.
- AZRAK**, Ali Ülkü, “Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 33, Sayı: 1-2, 1967.
- BALTA**, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİ Yay., Ankara 1970.
- BARBER**, Benjamin R., **Mc World’e Karşı Cihad (Küreselleşme ve Kabilecilik Dünyayı Nasıl Yeniden Şekillendiriyor)**, Çev. Eser Birey, Cep Kitapları, İstanbul 2003.
- BARKER**, Adam/Christopher **WOOD**, “An Evaluation of EIA System Performance in EU Countries”, **23 EIA Review**, 2003.
- BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI**, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. Baskı, Ankara 2002.
- BAŞKAYA**, Fikret, “Kalkınma: Bir Efsanenin Sonu”, **Özgür Üniversite Forumu**, Sayı: 19, Temmuz-Eylül 2002.
- BAŞKAYA**, Fikret, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitabevi Yay., Ankara 2000.
- BAŞLAR**, Kemal, “Antartika Antlaşmalar Sistemi(1961-2001): 40 Yılın Ardından Antartika’nın Hukuki Rejimi”, **AÜHFD**, Cilt: 52, Sayı: 2, 2003.
- BAŞLAR**, Kemal, **The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law**, Kluwer Law International Pub., The Netherland 1998.
- BAUMAN**, Zygmunt, **Europe (An Unfinished Story)**, Polity Press, UK 2002.
- BAUMAN**, Zygmunt, **Siyaset Arayışları**, Çev. Tuncay Birkan, Metis Yay., İstanbul 2000.
- BAUMAN**, Zygmunt, **Modernlik ve Müphemlik**, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., İstanbul 2003.
- BAUMAN**, Zygmunt, **Parçalanmış Hayat**, Çev. İsmail Türkmen, Ayrıntı Yay., İstanbul 2001.
- BAYHAN**, Vehbi, “Risk Toplumu”, **Dünya Neyi Tartışıyor?-2**, Yeni Düşünce Hareketleri, **Doğu-Batı Dergisi**, Sayı:19, 2002.

- BAYKAL**, Sanem, “Avrupa Birliği Geleceğini Arıyor...”, **Genç Söylev**, Sayı: 3, Haziran-Temmuz 2004.
- BAYRAKTAR**, Köksal, “Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı”, **Kazancı Dergisi**, Sayı: 3, Ekim 2004.
- BECK**, Ulrich, “Politics of Risk Society”, Jane Franklin (ed.), **The Politics of Risk Society**, Polity Press, UK 1998.
- BERKARDA**, Kemal, “The Concept of ‘Environmental Impact Assessment’ And Its Application In Public International Law”, **47 Annales de la Faculte de Droit d’Istanbul**, 1997.
- BIRNIE**, Patricia/Alan **BOYLE**, **International Law & The Environment**, 2. Edition, Oxford University Press, UK 2002.
- BİLGEN**, Pertev, “Türk Hukukunda İdarenin Taşınmaz Malları”, **İÜSBFD**, S. 9, Ekim 1994.
- Birleşmiş Milletler Küresel Yönetişim Komisyonu Raporu, Küresel Komşuluk**, Çev. Belkıs Çorakçı Dişbudak, Türkiye Çevre Vakfı Yay., Ankara 1996.
- BOCKEN**, Hubert, “The Compensation of Ecological Damage in Belgium”, **Harm To the Environment: The Right to Compensation and The Assessment of Damages**, Peter Wetterstein (ed.), Oxford University Press, USA 1997.
- BODANSKY**, Daniel, “Customary (and Not So Customary) International Environmental Law”, **3 Ind. J. Global Legal Studies**, 1995-1996.
- BOURDILLON**, Nicola/Rosemary **BRAITHWAITE**/David **HOPKINS**/Roger **FRANCE**, “Archaeological and Other Material and Cultural Assets”, **Methods of Environmental Impact Assessment**, Peter Morris/Riki Therivel (ed.), UCL Press, England 1998.
- BOYLE**, Alan/David **FREESTONE**, “Introduction”, **International Law and Sustainable Development**, Alan Boyle/David Freestone (ed.), Oxford University Press, USA 1999.
- BRANS**, Edward H. P., “Liability For Damage To NaturalResources”, [\[http://europa.eu.int/comm/environment/liability/ecodamage.pdf\]](http://europa.eu.int/comm/environment/liability/ecodamage.pdf), 17 September 1997, (erişim tarihi: 2 Kasım 2005).
- BRINKHORST**, Laurens Jan, “European Environmental Law: an Introduction”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International, Great Britain, 1999.

- BROUWER, O./Y. COMTIS/M.VON EMPER/D. KIRKPATRICK/D. LAROUCHE, Environmental and Europe (European Union Environmental law and Policy and Its Impact an Industry)**, Stibble Simont Monahan Duhot (ed.), Kluwer Pub., The Netherland 1994.
- BROWN**, Bowden V., “Projected Environmental Harm: Judicial Acceptance of a Concept of Uncertain Risk”, **53 J. Urb. L.**, 1975-1976.
- BROWN**, Howard L., “Expanding the Effectiveness of the European Union’s Environmental Impact Assessment Law”, **20 B.C. Int. Comp. Law Review**, 1997.
- BUDAK**, Sevim, “Avrupa Birliği Altıncı Eylem Programının İncelenmesi”, **Bilgi Toplumunda Hukuk- Ünal Takinalp’e Armağan**, C. I, Beta Yay., İstanbul 2003.
- BUDAK**, Sevim, “Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi”, **YÜHFD**, Cilt: II, Sayı: 2, 2005.
- BUDAK**, Sevim, **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası (Avrupa Topuluğunun Çevre Politikası ve Türkiye’nin Uyum Sorunu)**, Büke Yay., İstanbul 2000.
- CANATAN**, Bilal, **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yay., Ankara 2001.
- CAPRA**, Fritjof, “Deep Ecology- A New Paradigm”, **Deep Ecology for The Twenty-First Century**, George Sessions (ed.), Shambhala Pub., Boston 1995.
- CARANTA**, Roberto, “Procedural Errors and Substantive Legality in Italian Administrative Law”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002.
- CHRISTIANSEN**, Sonja Boehmer, “The Precautionary Principle in Germany-enabling Government”, **Interpreting the Precautionary Principle**, T. O’Riordan/J. Cameron (eds.), Earthscan Pub., London 1994.
- CHURIE**, Angela, “An Overview of the EIA Process in Zimbabwe”, **International Environmental Impact Assessment (European and Comparative; Law and Practical Experience)**, ELNI (ed.), Cameron May Pub., 1997.
- CLEVELAND**, Harlan, “The Global Commons”, [\[www.highbeam.com/browse/Academic+and+education/Social+Science/The+Futurist/May-June-1993\]](http://www.highbeam.com/browse/Academic+and+education/Social+Science/The+Futurist/May-June-1993), (erişim tarihi: 23 Eylül 2005).

- Commission of the European Communities: Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment and Annexes for the Member States.** COM (93) 28 final - Vol. 12. Brussels, 2 April 1993.
- CONNELLY**, Robert, “The UN Convention on EIA in A Transboundary Context: A Historical Perspective”, **19 EIA Review**, 1999.
- COOKE**, Bill /Uma **KOTHARI**, “Zorbalık Olarak Katılım Olgusu”, **Katılım: Yeni Bir Zorbalık mı?**, Bill Cooke/Uma Kothari (der.), Çev. Ahmet Çiğdem, Demokrasi Kitaplığı Yay., İstanbul 2002.
- CURATOLO**, Alessandro, “The Control of the Implementation of Directive 85/337/EEC”, **International Environmental Impact Assessment (European and Comparative; Law and Practical Experience)**, Cameron May Pub., 1999.
- ÇAĞLAR**, Bakır, **Anayasa Bilimi (Bir Çalışma Taslağı)**, İstanbul 1989.
- CELEBİCAN**, Özcan Karadeniz, **Roma Eşya Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.
- ÇOLAK**, Nusret İlker, **Avrupa Birliğı Uyum Sürecinde İdari Reformlar (İngiltere ve Türkiye)**, Seçkin Yay., Ankara 2005.
- ÇÖRTOĞLU**, İ. Sahir, “Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumlulukla Taşınmaz Mülkiyetinin Aşkın Kullanılmasından Doğan Sorumluluğun Karşılaştırılması”, **Yargıtay Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1-2, Ocak- Nisan 1986.
- ÇÖRTOĞLU**, İ. Sahir, **Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları (M.K. 661)**, AİTİA Yay., Ankara 1982.
- DE JONGH**, P., “Uncertainty in EIA”, **Environmental Impact Assessment (Theory and Practice)**, Peter Wathern (ed.), 4. Printed, Routledge Pub., London 2000.
- DE MIGUEL PERALES**, Carlos, “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain, 1999.
- DE SADELEER**, Nicolas, **Environmental Principles (From Political Slogans to Legal Rules)**, Oxford University Press, New York 2002.

- DEDEOĞLU**, Beril, “Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci I: Tarihsel Birikimler”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Beril Dedeoğlu (der.), Boyut Kitapları, İstanbul 2003.
- DEDEOĞLU**, Beril, “Avrupa Birliğinin Bütünleşme Süreci II: Avrupa Birliğinin Yakın Geçmişi”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Beril Dedeoğlu, (der.), Boyut Kitapları, İstanbul 2003.
- DEKETELAERE**, Kurt, “Public Environmental Law in Belgium in General and in The Flemish Region in Particular”, **Pulic Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.
- DELANTY**, Gerard, **Avrupanın İcadı (Fikir, Kimlik, Gerçeklik)**, Çev. Hüsamettin İnanç, Adres Yay., Ankara 2004.
- DI FABIO**, Udo, “The European Constitutional Treaty: An Analysis”, **German Law Journal**, Vol. 5, No. 8, 2004.
- DUPUY**, Pierre-Marie, “Soft Law and The International Law of The Environment”, **12 Mich. J. Int’l L.**, 1990-1991.
- DURAN** Lutfi, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **AİD**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998.
- DURAN**, Lûtfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2956, Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1982.
- DURAN**, Lütfi, “İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Bildiriler 17-18 Ocak 1998, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.
- DURAN**, Lütfi, “Kamusal Malların Ölçütü”, **AİD**, Cilt: 19, Sayı: 3, Eylül 1986.
- DÜREN**, Akın, **İdare Hukuku Dersleri**, Sevinç Matbaası, Ankara 1979.
- EBBESSON**, Johans, “Innovative Elements and Expected Effective Effectiveness of The 1991 EIA Convention”, **19 EIA Review**, 1999.
- EGELİ**, Gülün, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Politikaları**, Türkiye Çevre Vakfı Yay., Ankara 1996.
- EKMEZOTOĞLOU**, Thisvi/Athanassios **BALODIMOS/Sevim BUDAK**, **Avrupa Birliğinin Çevre Politikası ve Türkiye’nin Uyumunu**, Hürrem Cansevdi (der.), İktisadi Kalkınma Vakfı Yay., İstanbul 2001.

- EREN**, Fikret, **Borçlar Hukuku-Genel Hükümler, C. II**, 5. Bası, Beta Yay., İstanbul 1994.
- ERHÜRMAN**, Tufan, “İdari Yargıda Özel Yetenek(Menfaat) Koşulu”, **Danıştay Sempozyumu**, 11 Mayıs 2000.
- ERİŞGİN**, Nuri, **Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğunda İlliyet Bağı**, İmaj Yay., Ankara 2005.
- ERKUT**, Celal, “Kültürel Mirasın Korunması Hukuku”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 2003.
- ERKUT**, Celal, **Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi)**, Kavram Yay., İstanbul 1996.
- ERKUT**, Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemlerin Kimliği**, Danıştay Yay., Ankara 1990.
- ERTAŞ**, Şeref, **Çevre Hukuku**, DEÜHF Yay., İzmir 1997.
- ERTAŞ**, Şeref, **Eşya Hukuku**, 3. Bası, DEÜHF Yay., İzmir 1997.
- EUROPEAN COMMISSION**, **Clarification of The Application of Article 2(3) of The EIA Directive**, Office for Official of the European Communities, Luxembourg 2006.
- EUROPEAN COMMISSION**, **Guidance on EIA Scoping**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.
- EUROPEAN COMMISSION**, **Guidance on EIA Screening**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.
- EUROPEAN COMMISSION**, **Guidance on EIA Review**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.
- FERRO**, Marc, **Fetihlerden Bağımsızlık Hareketlerine Sömürgecilik Tarihi**, Çev. Muna Cedden, İmge Kitabevi Yay., Ankara 2002.
- FOUCAULT**, Michel, **Cinselliğin Tarihi**, Çev. Hülya Uğur Tanrıöver, Ayrıntı Yay., İstanbul 2003.
- FRANKLIN**, Jane, “Introduction”, **The Politics of Risk Society**, Jane Franklin (ed.), Polity Press, UK 1998.
- FULLEM**, Gregory D., “The Precautionary Principle: Environmental Protection in the Face of Scientific Uncertainty”, **31(2) Willamette Law Review**, 1995.

- GEBERS**, Betty, “Praface”, **International Environmental Impact Assessment (European and Comparative; Law and Practical Experience)**, ELNI (ed.), Cameron May Pub., 1997.
- GEMALMAZ** Mehmet Semih/Osman **DOĞRU**, “Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Yasası (1976)”, **İHİD**, Sayı: 1-3, 1988.
- GIDDENS**, Anthony, **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Çev. Osman Akinhay, Alfa Yay., İstanbul 2000.
- GIDDENS**, Anthony, **Modernliğin Sonuçları**, Çev. Ersin Kuşdil, 2. Basım, Ayrıntı Yay., İstanbul 1998.
- GIDDINGS**, Bob/ Bill **HOPWOOD**/ Geoff **O’BRIEN**, “Environment, Economy and Society: Fitting Them Together into Sustainable Development”, **10 Sustainable Development**, 2002.
- GILLESPIE**, Alexander, **International Environmental Law, Policy and Ethics**, Oxford University Press, USA 1997.
- GILLIES**, Dorothy, **A Guide to EC Environmental Law**, Earthscan Pub., London 1999.
- GLASSON**, John/Riki **THERIVEL**/A. **CHADWICK**, **Introduction To Environmental Impact Assessment**, UCL Press, London 1994.
- GLYNN**, Tracy, “Environmental Impact Assessment (EIA): A Guide for Reviewers”, [www.cenrce.org/eng/caucuses/assessment/docs/eia_guide_for_reviewers.pdf], (erişim, 09.11.2005).
- GOODEY**, Brain, “Landscape”, **Methods of Environmental Impact Assessment**, Peter Morris/Riki Therivel (eds.), UCL Press, England 1998.
- GOROVE**, Stephen, “The Concept of ‘Common Heritage of Mankind’: A Political, Moral or Legal Innovation?”, **9 San Diego Law Review**, 1971-1972.
- GÖLCÜKLÜ**, Feyyaz/A. Şeref **GÖZÜBÜYÜK**, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Genişletilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 1998.
- GÖZLER**, Kemal, **Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 1999.
- GÖZLER**, Kemal, **İdare Hukuku, C. I**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2003.
- GÖZLER**, Kemal, **İdare Hukuku, C. II**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2003.

- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, 13. Bası, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 1999.
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref/ Turgut **TAN**, **İdare Hukuku-Genel Esaslar, C.I, 2.** Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2001.
- GRANT**, Malcolm, “Environmental Liability”, **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1996
- GURUSWAMY**, Lukshman/Brent **HENDRICKS**, **International Environmental Law**, West Pub., USA 1997.
- GÜLAN**, Aydın, “Kamu Malları”, **Günüşğında Yönetim**, İl Han Özay, Alfa Yay., İstanbul 1996.
- GÜLAN**, Aydın, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, Alfa Yay., İstanbul 1999.
- GÜLAN**, Aydın/Kemal **BERKARDA**, “İdare Hukukunda Gerçekleşen Köklü Değişimler”, **Danıştay’ın 134. Kuruluş Yıldönümünde Sunulan Tebliğ**, Ankara 2002.
- GÜLAN**, Aydın, “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İHİD**, Sayı: 1-3, 1988.
- GÜLER**, Birgül Ayman, “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, **Devlette Reform Yazıları**, Birgül Ayman Güler, Paragraf Yay., Ankara 2005.
- GÜLER**, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi (Yapısal Uyarlama Politikaları)**, TODAİ Yay., Ankara 1998.
- GÜNDAY**, Metin, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, İmaj Yay., Ankara 2004.
- GÜNDAY**, Metin, **İdarenin Takdir Yetkisi**, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara 1982.
- GÜNEŞ**, Yusuf /Aynur Aydın **COŞKUN**, **Çevre Hukuku**, Kazancı Yay., İstanbul 2004.
- GÜRAN**, Sait, “İdare hukukunda Tazminat Hesabının Unsurları”, **Destekten Yoksunluk ve Cismani Zararlarda Sorumluluk ve Tazminat**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 1996.
- GÜRSEL**, Meltem Kutlu, “ İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Søjelerinden Biri Olarak bireyin Niteliğindeki Gelişim”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yay., İstanbul 2003.

- HACIMURATLAR**, Zeliha, “Genel İdari Usul Kuramı Ve Rekabet Kurumu İşlemlerinin Yapılış Sürecinin Değerlendirilmesi”, **Prof. Dr. Metin Günday’a sunulmuş idare hukuku doktora seminer çalışması**, (yayınlanmamıştır).
- HAKLAY**, Mordechai E., “Public Access to Environmental Information: Past, Present and Future”,
[\[http://homepages.ge.ucl.ac.uk/~mhaklay/pdf/PEIS-past-present-future.pdf\]](http://homepages.ge.ucl.ac.uk/~mhaklay/pdf/PEIS-past-present-future.pdf), (erişim tarihi: 03/06/2005).
- HAMAMCI**, Can, “Çevre ve Hukuk”, **Fehmi Yavuz’a Armağan**, AÜSBFD, 1983.
- HAMAMCI**, Can, “Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 5-6, 1983-1984.
- HANDL**, Günther, “Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law”, **Environmental Protection and International Law**, W. Lang/H. Neuhold/K. Zemanek (eds.), Reprinted, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff Pub., UK 1993.
- HARDIN**, Garrett, “The Tragedy of the Commons”, Reprinted, **the Social Contract**, Vol. 12, No. 1, Fall 2001.
- HARLOW**, Carol, “Proceduralism in English Administrative Law”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002.
- HELLERICH**, Charles L., “Imminent Irreparable Injury: A Need For Reform”, **45 S. Cal. L. Rev.**, 1972.
- HEY**, Ellen, “The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Caution”, **4 Geo. Int’l. Env’tl. L. Rev.**, 1992.
- HODSON**, Martin J., “Soils and Geology”, **Methods of Environmental Impact Assessment**, Peter Morris/Riki Therivel (eds.), UCL Press, England 1998.
- HOLDER**, Jane, **Environmental Assessment (The Regulation of Decision Making)**, Oxford University Press, Great Britain 2004.
- HUGHES**, David, **Environmental Law**, 3. Edition, Butterworths Pub., UK 1996.
- İŞIKTAÇ**, Yasemin, **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1999.
- JANS**, Jan H., **European Environmental Law**, Kluwer Law International Press, UK 1995.

- JANS**, Jan H./Joanne **SCOTT**, “The Convention on the Future of Europe: An Environmental Perspective”, **Journal of Environmental Law**, Vol. 15, No: 3.
- JOKINEN**, Pekka/Pentti **MALASKA**/Jari **KAIVO-OJA**, “The Environmen in An ‘Information Society’ (A transition stage towards more sustainable development?)”, **Futures**, Vol. 30, No. 6, 1998.
- JONES**, Carys E., “Screening, Scoping and Consideration of Alternatives”, **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Judith Petts (ed.), Vol. 1, Blackwell Science Pub., UK 1999.
- JORDAN**, Andrew/Tim **JEPPESEN**, “EU Environmental Policy: Adapting To The Principle of Subsidiarity?”, **10 European Environment**, 2000.
- JORDAN**, Andrew/Timothy **O'RIORDAN**, “The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics”, **The Wingspread Conference on ‘Implementing the Precautionary Principle’**, 23-25 January 1998.
- JOWELL**, Jeffrey, “Legal Control of Administrative Discretion”, **Public Law**, 1973.
- KABOĞLU**, İbrahim Ö., “İnsanlığın Ortak Mal Varlığına Saygı Hakkı”, **İnsanlığın Ortak Malvarlıklarına Saygı Hakkı ve Kültürel Mirası Yaşatarak Koruma Paneli**, 17 Nisan 2004 Mardin, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No:61, Ankara 2004.
- KABOĞLU**, İbrahim Ö., **Çevre Hakkı**, 3. Baskı, İmge Kitabevi Yay.,Ankara 1996.
- KABOĞLU**, İbrahim Ö., **Özgürlükler Hukuku (İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı)**, Genişletilmiş 4. Baskı, Afa Yay., İstanbul 1993.
- KAFKA**, Franz, “Kanun Önünde”, **Hikayeler**, 5. Basım, Çev. Kamuran Şipal, Cem Yay., İstanbul 1995.
- KAHRAMAN**, Zerrin Toprak, “Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi”, **TİD**, Sayı: 410, Mart 1996.
- KJELLERUP**, Ulf, “Significance Determination: A Rational Reconstruction of Decisions”, **19(3) EIA Review**, 1999.
- KARAHANOĞULLARI**, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- KARAHASAN**, Mustafa Reşit, **Sorumluluk Hukuku**, Beta Yay., İstanbul 1995.

- KARAKAŞ**, Fatma Tülay, **Eleştirel Bakış Açısıyla Normatif Zarar Kuramı**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004.
- KAUL**, Inge/Pedro **CONCEIÇAO**/Katell **LE GOULVEN**/Ronald U. **MENDOZA**, “Why Do Global Public Goods Matter Today?”, [www.g24.org/undp1tgm.pdf], (erişim tarihi: 12.10.2005).
- KAYA**, Cemil, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin Yay., Ankara 2005.
- KELEŞ** Ruşen/Birol **ERTAN**, **Çevre Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara 2002.
- KELEŞ** Ruşen/Can **HAMAMCI**, **Çevrebilim**, 4. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2002.
- KELEŞ**, Ruşen/Can **HAMAMCI**, **Çevre Politikaları**, İmge Yay., Ankara 2005.
- KEYMAN**, Selahattin , **Hukuka Giriş ve Metodoloji**, Doruk Yay., Ankara 1981.
- KEYMAN**, Selahattin, “Hukukta Bir Tanım Denemesi”, **Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramları İncelemeleri**, Hayrettin Ökçesiz (haz.), Alkım Yay., İstanbul 1997.
- KEYMAN**, Selahattin, **Hukuka Giriş**, Yetkin Yay., Ankara 2000.
- KIMBER**, Cliona, “Public Environmental Law in Ireland”, **Pulic Environmental Law in the European Union and the United States(A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.
- KING**, Thomas F., “What should be the ‘cultural resources’ element of an EIA”, **20 EIA Review**, 2000.
- KIRBAŞ**, Sadık, **Devlet Malları**, Birlik Yay., Ankara 1985.
- KISS**, Alexandre/ Dinah **SHELTON**, **Manual of European Environmental Law**, 2. Edition, Cambridge University Press, UK 1997.
- KIŞLALIOĞLU**, Mine/Niyazi **BERKES**, **Çevre ve Ekoloji**, 4. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul 1993.
- KİRMANOĞLU**, Hülya/Binhan Elif **YILMAZ**/Nazan **SUSAM**, “Maliye Teorisinin Çıkmazları: Küresel Kamusal Mallar”, **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, [yayınlanmamıştır].

- KOEMAN**, Niels S.J./Jaap E.M. **POLAK**, “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999.
- KONTACI**, Ali Ersoy, **Avrupa Anayasası Yolunda Yaşanan Gelişmeler ve Türkiye’ye Olası Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004.
- KOOPMANS**, Tim, “Subsidiarity, Politics and The Judiciary”, **1 European Constitutional Law Review**, 2005.
- KRAMER**, Ludwig, “The Genesis of EC Environmental Principles”, Research Papers in Law, **European Legal Studies**, 2003.
- KUBASEK**, Nancy K./Gary S. **SILVERMAN**, **Environmental Law**, 5. Edition, Pearson Prentice Hall Pub., New Jersey 2005.
- KUNTBAŞ**, İhsan (çev.), “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”, **AİD**, Cilt:11, Sayı: 4, 1978.
- KUZU**, Burhan, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı)**, Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1997.
- LAMBRECHTS** Claude, “Environmental Impact Assessment”, **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1995.
- LAMBRECHTS**, Claude, “Public Participation in Environmental Decisions”, **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1995.
- LAMMERS**, Johan G., “International and European Community Law Aspect of Pollution of International Watercourses”, **Environmental Protection and International Law**, W. Lang/H. Neuhold/K. Zemanek (eds.), Reprinted, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff Pub., UK 1993.
- LANGSTAFF**, L. /A. Bond, “The Consideration of Cultural Heritage Within EIA Practice Throughout Europe”, **SUIT Position Paper**, January 2002.
- LATOUCHE**, Serge, “Sürdürülebilir Kalkınmaya Son. Yaşasın Birlikte Yaşanabilir Bir Dünya”, Çev. Fikret Başkaya, **Özgür Üniversite Forumu**, Sayı: 19, Temmuz-Eylül 2002.
- LATOURNERIE**, Roger, **Conseil D’etat’nın Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme**, Çev. Yıldızhan Yayla, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., İstanbul 1982.

- LAUDER**, Karl-Heinz, “Introduction: Conflict and Co-operation between European Law and the General Administrative Law of the Member States”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002.
- LAZARUS**, Richard J., **The Making of Environmental Law**, The University of Chicago Press, USA 2004.
- LENAERTS**, Koen/ Piet **VAN NUFFEL**/Robert **BRAY** (eds.), **Constitutional Law of the European Union**, Second Edition, Sweet & Maxwell Pub., Great Britain 2005.
- LOCKE**, John, **Sivil Toplumda Devlet (Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme)**, Çev. Serdar Taşçı-Hale Akman, Metropol Yay., İstanbul 2002.
- LOEHMAN**, Edna T. /D. M. **KILGOUR**, “Introduction: Social Design for Environmental and Resource Management”, **Designing Institutions for Environmental and Resource Management**, Edna T. Loehman/D. M. Kilgour (eds.), Edward Elgar Publishing, UK 1998.
- MANASTER**, Kenneth A., “Law and the Dignity of Nature: Foundation of Environmental Law”, **26 De Paul L. Rev.**, 1976-1977.
- MARQUARDT**, Paul D., “Subsidiarity and Sovereignty in The European Union”, **18 Fordham Int.**, 1994-1995.
- MAY**, Egemen S., “Avrupa Topluluğu Çevre Hukuku Subsidiarite ve Paylaşılan Sorumluluk Kavramları”, **Araştırma Dergisi**, Sayı: 2, Aralık 1997.
- MC CAY**, Bonnie J. /James M. **ACHESON**, “Human Ecology of the Commons”, **The Question of the Common**, B.J. Mc Cay/J.M. Acheson (eds.), The University of Arizona Press, USA (tarihsiz).
- MC CLOSKEY**, Michael, “The Emperror Has No Clothes: The Conundrum of Sustainable Development”, **9 Duke Env'tl. L. & Pol'y F.**, 1998-1999.
- MC HUGH**, Paul D., “The European Community Directive-An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure?”, **34 Nat. Resources J.**, 1994.
- MCLOUGHLIN**, J./ **BELLINGER**, E.G., **Environmental Pollution Control (A Introduction to Principles and Practice of Administration)**, Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff Pub., 1993.
- MENĞİ**, Ayşegül/Nesrin **ALGAN**, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme (AB ve Türkiye Örneği)**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003.

- MERİÇ**, Metin, “Küresel Kamu Mallarının Yönetiminde Uluslararası Kurumsal Oluşumların Önemi”, **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, [yayınlanmamıştır].
- MGBEOJI**, Ikechi, “Beyond Rhetoric: State Sovereignty, Common Concern and the Inapplicability of the Common Heritage Concept to Plant Generic Resources”, **16 Leiden Journal of International Law**, 2003.
- MILWARD**, Alan S., “Bütünleşmenin Baharları”, **Avrupa Sorunu (Avrupa Ne, Avrupalı Kim?)**, Peter Gowan/Perry Anderson (der.), Çev. Ali Çakıroğlu, Aykırı Yay., İstanbul 2005.
- MORONG**, Alhaji B. M., “From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development”, **16 (1) Georgetown International Environmental Law Review**, Fall 2003.
- MORRIS**, Peter /Jeremy Biggs, “Water”, **Methods of Environmental Impact Assessment**, Peter Morris/Riki Therivel (ed.), UCL Press, England 1998.
- MORRISON**, Fred L., “Changing Approach To Environmental Law”, **International, Regional and National Environmental Law**, Fred L. Morris/Rüdiger Wolfrum (eds.), Kluwer Law International Pub., The Netherlands 2000.
- MOSSMAN**, Kenneth L. /Gary E. **MARCHANT**, “The Precautionary Principle and Radiation Protection”, **13 Risk: Health, Safety & Environment**, Spring 2002.
- MUTLU**, Ayşegül, “Küresel Kamusal Mallar Bağlamında sağlık Hizmetleri ve Çevre Kirlenmesi: Üretim, Finansman ve Yönetim Sorunları”, **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, [yayınlanmamıştır].
- NADAROĞLU**, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 3. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1978.
- NOTHAR**, Roger, “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999.
- NOTHAR**, Roger, “Public Environmental Law in Luxembourg”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.

- O'CONNOR**, James, "Sürdürülebilir Kapitalizm Mümkün Mü?", **Marksız ve Ekoloji**, Göksel N. Demirer/Metin Duran/Gökçer Özgür (der.), Öteki Yay., Ankara 2000.
- ODER**, Beril Emrah, **Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık**, Anahtar Kitaplar Yay., İstanbul 2004.
- ODYAKMAZ**, Zehra, "İdari Usulden Beklediklerimiz", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu**, Bildiriler, 17-18 Ocak 1998 Ankara, TC Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.
- ODYAKMAZ**, Zehra, "Demokratik Yönetim İçin İdari Usul Yasası", **Hukuk Merceği Konferans ve Paneller 3**, Ankara Barosu Yay., Ankara 2002.
- ODYAKMAZ**, Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", **Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan, GÜHFD**, Cilt: 1, Sayı: 2, Aralık 1997.
- ODYAKMAZ**, Zehra, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İşliyor Mu?", **Yetmişbirinci Kuruluş Yılı Armağanı, Türk Hukuk Kurumu**, Ankara 9 Nisan 2005.
- OĞUZMAN**, Kemal/Özer **SELİÇİ**, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 2. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998.
- OĞUZMAN**, Kemal/Özer **SELİÇİ**, **Eşya Hukuku**, 7. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 1997.
- OLSEN**, Birgitte Egelund, "Public Environmental Law in Denmark", **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.
- ONAR**, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- ONAR**, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- O'RIORDAN**, Timothy/ James **CAMERON**, "The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle", **Interpreting the Precautionary Principle**, T. O'Riordan/J. Cameron (eds.), Earthscan Pub., 1994.
- ORTAK GELECEĞİMİZ**, **Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Raporu**, Çev. Belkıs Çorakçı, TÇSV Yay., Ankara 1991.

- OZANSOY**, Cüneyt, “Türkiye’de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habeset Alanı”, **AÜHFD**, Cilt: 46, Sayı 1-4, 1997.
- ÖZCAN**, Mehmet Tefvik, “Hukuk İdeolojisi: Adalet Sorununa Sosyolojik Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri**, Haz. Hayrettin Ökçesiz, Alkım Yay., İstanbul 1997.
- ÖZDEK**, E. Yasemin, **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, TODAİ Yay., No: 249, Ankara 1993.
- ÖZEL**, Çağlar, “Sözleşme Dışı Sorumlulukta Yansıma Zarar ve Giderimine İlişkin Bazı Düşünceler”, **AÜHFD**, Cilt: 50, Sayı: 4, 2000.
- ÖZER**, Ayşe Öznur, **Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş (Nedir, Nasıl Uygulanmalıdır)**, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yay., Ankara 1996.
- ÖZER**, Ayşe Öznur/ Kumru **ARAPKİRLİOĞLU/ Cemalettin EROL, Plancı Gözüyle Kalkınma, Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirme**, Yayına Haz.: TMMOB, Ankara 1996.
- ÖZKAN**, Gürsel, “İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı- Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler)**, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.
- ÖRÜCÜ**, Esin, **Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı (Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılması)**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2132, İstanbul 1976.
- ÖZKÖK**, Gülriz, “Hukuki Belirsizlik Problemi Üzerine”, **AÜHFD**, Cilt: 51, Sayı: 2, 2002.
- PALERM**, Juan R., “An Empirical-Theoretical Analysis Framework for Public Participation in Environmental Impact Assessment”, **43 (5) Journal of Environmental Planning and Management**, 2000.
- PALLEMAERTS**, Marc, “Stockholm’den Rio’ya Uluslararası Çevre Hukuku: Geleceğe Doğru Geri Adım Mı?”, Çev. Bülent Duru, **AÜSBFD**, Cilt: 52, Sayı: 1-4, 1997.
- PASUKANIS**, Evgeny B., **Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm**, Çev. Onur Karahanoğulları, Birikim Yay., İstanbul 2002.
- PAZARCI**, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, Turhan Kitabevi Yay., Ankara 2006.
- PEARSON**, David J., “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999.

- PETEK**, Hasan, **Taşınmaz Malikin Hukuka Uygun Taşkınlıklarından Sorumluluğu (TMK. M. 730/II)**, Yetkin Yay., Ankara 2005.
- PETERS**, Jit, “National Parliaments and Subsidiaty. Think Twice”, **1 European Constitutional Law Review**, 2005.
- PETTS**, Judith “Public Participation and Environmental Impact Assessment”, **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999.
- PETTS**, Judith, “Environmental Impact Assessment- Overview of Purpose and Process”, **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999.
- PORRAS**, Ileana, “The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation”, **Greening International Law**, Phillippe Sands (ed.), Earthscan Publications, London 1996.
- PRITCHARD**, David, “Environmental Impact Assessment: Towards Guidelines for Adoption under the Ramsar Convention”, [www.ramsar.org/archives/archives_pritchard.htm],(erişim tarihi: 21.04.2005).
- RODI**, Michael, “Public Environmental Law in Germany”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.),Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.
- ROSSOUW**, Nigel, “A review of Methods and Generic Criteria for Determining Impact Significance”, **6 African Journal of Environmen and Management**, June 2003.
- SANCAKTAR**, Oğuz, **Kamusal Sulardan Yararlanma**, Yetkin Yay., Ankara 2004.
- SANDS**, Philippe, “The ‘Greening’ of International Law: Emerging Principles and Rules”, **1 Indian Journal of Global Legal Studies**, 1993.
- SANDS**, Philippe, **Principles of International Environmental Law**, 2. Edition, Cambridge University Press, UK 2003.
- SAX**, Joseph L., “Liberating the Public Trust Doctrine from Its Historical Shackles”, **14 U.C. Davis L. Rev.**, 1980-1981.
- SAX**, Joseph L., “The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention”, **68 Michigan Law Review**, 1969-1970.

- SCANNELL**, Yvonne, “Environmental Law in the Member States: Ireland”, **The Yearbook of European Environmental Law**, Vol. 2, Han Somsen (ed. in chief), Oxford University Pub., Great Britain 2002.
- SCHMELZ**, Christian/Walter **SCHWARTZ**, “Practical Question of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999, s. 45-64.
- SCHMITT**, Carl, **Siyasi İlahiyat**, Çev. Emre Zetbekoğlu, Dost Kitabevi Yay., Ankara 2002.
- SCOTT**, Joanne, **EC Environmental Law**, Longman Pub., USA 1998.
- SEERDEN**, Rene/ Michiel **HELDEWEG**, “Public Environmental Law in The Netherlands”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/M.A. Heldeweg/K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.
- SERDAROĞLU**, Selcan, “Avrupa Bütünleşmesine Katkıda Bulunan Bir Faktör Olarak Çevre Politikası”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Beril Dedeoğlu (der.), Boyut Kitapları, İstanbul 2003.
- SESSIONS**, George, “Ecocentrism and The Anthropocentric Detour”, **Deep Ecology for The Twenty-First Century**, George Sessions (ed.), Shambhala Pub., Boston 1995.
- SEZGİNER**, Murat, **İptal Davasının Uygulanması Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yay., Ankara 2000.
- SHAPIRO**, Martin, “Two Transformation in Administrative Law: American and European?”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002.
- SHAPIRO**, Martin, “Two Transformation in Administrative Law: American and European”, **The Europeanisation of Administrative Law (Transforming National Decision-Making Procedure)**, Karl-Heinz Ladeur (ed.), Ashgate Pub., Great Britain 2002.
- SHAW**, David/Vincent **NADIN**/Kim **SEATON**, “The Application of Subsidiarity in The Making of European Environmental Law”, **10 European Environment**, 2000.
- SHEATE**, William, **Making an Impact: A Guide to EIA Law & Policy**, Cameron May Pub., London 1994.

- SIPPE**, Rob, “Criteria and Standards for Assessing Significant Impact”, **Handbook of Environmental Impact Assessment**, Vol. 1, Judith Petts (ed.), Blackwell Science Pub., 1999.
- SİRMEN**, Lale, “Çevre Kanunu’na Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 47, Sayı: 1, 1990.
- STEC**, Stephen/Susan Casey-**LEFKOWITZ**, **The Aarhus Convention: An Implementation Guide**, United Nations Pub., New York/Geneva 2000.
- SUSKIN**, Maurice/David **MONG**/Robert **WIGHT**, **Source Book on Environmental Law**, 2. Edition, Cavendish Pub., Great Britain 2002.
- SWANLJUNG**, Kaj/Isabella **RISKA**, “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999.
- ŞENGÜL**, Mihriban, “Kamu Yönetime Güven Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Geçirdiği Süreç Üzerine Bir İrdeleme”, [<http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/6/mihriban.html>], (erişim tarihi: 12/11/2004).
- ŞENGÜL**, Mihriban, **Türkiye’de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin İçerik Çözümlemesi**, Detay Yay., Ankara 2002.
- TABB**, William Murray, “Environment Impact Assessment in the European Community: Shaping International Norms”, **73 Tulane Law Review**, 1998-1999.
- TAN**, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni (Kalkınma Planlarının Hukuki Niteliği Konusunda Bir Deneme)**, TODAİ Enstitüsü Yay., No: 154, Ankara 1976.
- TANDOĞAN**, Haluk “Hukuka Aykırılık Bağı”, **Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu**, Ankara 21-22 Ekim 1977, Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1980.
- TARHANLI**, Turgut, “Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı”, **Güncel Hukuk**, Sayı: 4, Nisan 2004.
- TEKİNALP**, Ünal/ Gülören **TEKİNALP** / Burak **ODER**/ Yeşim **ATAMER**/ Beril **ODER**/ Gül **OKUTAN**, **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Bası, Beta Yay., İstanbul 2000.
- TELLER**, J. / A. **BOND**, “Review of Present European Environmental Policies and Legislation Involving Cultural Heritage”, **22 EIA Review**, 2002.

- TELSI**, Arne/ Stig Roar **HUSBY**, “EIA in A Transboundary Context: Principles and Challenges For A Coordinated Nordic Application of The Espoo Convention”, **19 EIA Review**, 1999.
- THE GREEN 8**, **Greening Part Three of the Proposed Draft Constitution of the European Union**, Revised, 17 June 2003.
- THE GREEN 8**, **Towards a Green EU Constitution(Greening The European Convention Proposal)**, August 2003.
- TONUS**, Özgür /Sanem **BAYKAL**, “Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler”, **AÜİİBFD**, Cilt: XIX, Sayı: 1-2, 2003.
- TÖRE**, Nahit/Onur **ÜLKÜ**/Sanem **BAYKAL**, **Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Mevzuatı**, Türkiye Çevre Vakfı Yay., Ankara 2001.
- TRIOUS**, Lluís Paradell, “Principles of International Environmental Law: an Overview”, **9 (2) RECIEL**, 2000.
- TURGUT**, Nükhet, “İhtiyat İlkesi”, **AÜHFD**, Cilt: 45, Sayı: 1-4, 1996.
- TURGUT**, Nükhet, **Çevre ve Yurttaşlar**, Savaş Yay., Ankara 1993.
- TURGUT**, Nükhet, “Çevre İçin de Bilgi Gerek”, **Radikal Gazetesi**, 16.06.2004.
- TURGUT**, Nükhet, “Definition and Valuation of Environmental Damage in Turkey”, **Environmental Damage in International and Comparative Law (Problems of Definition and Valuation)**, Michael Bowman/Alan Boyle (eds.), Oxford University Press, UK 2002.
- TURGUT**, Nükhet, “EIA with Reference to the EU Directive”, **33/3-4 Environmental Policy and Law**, 2003.
- TURGUT**, Nükhet, **Çevre Hukuku (Karşılaştırmalı İnceleme)**, 2. Bası, Savaş Yay., Ankara 2001.
- ULUTÜRK**, Süleyman/Servet **AKYOL**, “Küresel Kamu Malı, Hegemonya ve İstikrar’ın Küresel Ekonomi Politigi”, **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, [yayınlanmamıştır].
- UMAR**, Bilge, “2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’na Getirilen Değişiklikler Üzerine”, **YÜHFD**, Cilt: 1, Sayı: 2, 2005.
- USLU**, Orhan, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Türkiye Çevre Vakfı Yay., Ankara 1999.
- UYGUR**, Gülriz, **Hukuk, Etik ve İlkeler**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2006.

- ÜNDER, Hasan, **Çevre Felsefesi (Etik ve Metafizik Görüşler)**, Doruk Yay., Ankara 1996.
- ÜNSAL, Hilmi/Eren **ÇAŞKURLU**, “Global Kamu Malı Perspektifinden Finansal İstikrarın Sağlanması ve IMF’nin Rolü”, **21. Türkiye Maliye Sempozyumu (Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler)**, 10-14 Mayıs 2006 Antalya, [yayınlanmamıştır].
- VAN HOUTTE, Vera, “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europe**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999.
- VAN TOL, Joan E., “The Public Trust Doctrine: A New Approach To Environmental Preservation”, **81 W. Va. L. Rev.**, 1978-1979.
- VAQUES, Mar Aguilera, “Public Environmental Law in Spain”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/ M.A. Heldeweg/ K.R. Deketelaere (ed.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002
- VERSCHUUREN, Jonathan, “Environmental Law in the Member States: The Netherland”, **The Yearbook of European Environmental Law**, Vol. 2, Han Somsen (ed. in chief), Oxford University Pub., Great Britain 2002.
- VIHERVUORI, Pekka, “Public Environmental Law in Finland”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/ M.A. Heldeweg/ K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.
- VIVIEN, Nicolas, “Practical Questions of Environmental Law”, **Environmental Law in Europa**, Niels S. J. Koeman (ed.), Kluwer Law International Pub., Great Britain 1999.
- WATSON, Michael, “Environmental Impact Assessment and European Community Law”, [www.members.tripod.com/danubediata/library/2003watson2.html], (erişim tarihi: 21.03.2006).
- WEBER, Karl, “Environmental Law in the Member States: Austria”, **The Yearbook of European Environmental Law**, Vol. 2, Han Somsen (ed. in-chief), Oxford University Pub., Great Britain 2002.
- WEBER, Karl, “Public Environmental Law in Austria”, **Public Environmental Law in the European Union and the United States (A Comparative Analysis)**, R. Seerden/ M.A. Heldeweg/ K.R. Deketelaere (eds.), Kluwer Law International Pub., the Netherlands 2002.
- WINTER, Gerd, **German Environmental Law (Basic Texts and Introduction)**, Martinus Nijhoff/Graham&Trotman Pub., the Netherlands 1994.

- WINTER**, Gerd, “Freedom of Environmental Information”, **European Environmental Law (A Comparative Perspective)**, Gerd Winter (ed.), Dartmouth Pub., Great Britain 1996.
- WINTER**, Gerd, “Constitutionalizing Environmental Protection in the European Union”, **The Yearbook of European Environmental Law**, Han Somsen (ed. in-chief), Vol. 2, Oxford University Press, Great Britain 2002.
- WOLF**, Susan/Anna **WHITE**/Neil **STANLEY**, **Principles of Environmental Law**, 3. Edition, Cavendish Pub., London 2002.
- WOOD**, Christopher, **Environmental Impact Assessment (A Comparative Review)**, 2. Edition, Longman Pub., London 1997.
- YAŞAMIŞ**, Firuz Demir, “Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesi Sisteminin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları”, **TİD**, Sayı: 410, Mart 1996.
- YAŞAMIŞ**, Firuz Demir, “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı”, [www.bilgiedinmehakki.org], (erişim tarihi: 12/11/2004).
- YAŞAMIŞ**, Firuz Demir, “Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, **Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004)**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları No: 62, Ankara 2004.
- YILDIRIM**, Ferzan Bayramoğlu, **Çevre Terimleri Sözlüğü**, Haz. 2. Baskı, IULA-EMME, İstanbul 1995.
- YILDIRIM**, Ramazan, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, **İdari Usul Kanunu Hazırlığı- Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler)**, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.
- YILMAZ**, Halit, **İdarenin Görsel-İşitsel İletişim Alanındaki İşlevi**, İmaj Yay., Ankara 2006.
- YONGALIK**, Aynur, **Çevre Sorumluluk Sigortası**, Bankacılık ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yay., Ankara 1998.
- YÜCEL**, Muzaffer, **Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Genel Yayın No: 124, Ç.Ü. Ziraat Fakültesi Ofset Atölyesi, Adana 1996.