T.C.
İSTANBUL MEDİPOL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
DOKTORA TEZİ

İDARE HUKUKU BOYUTUYLA ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

SUPHAN OLCAY

KAMU HUKUKU DOKTORA PROGRAMI

DANIŞMAN

Prof. Dr. Halit Eyüp ÖZDEMİR

İSTANBUL, 2020

T.C.
İSTANBUL MEDİPOL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
DOKTORA TEZİ

İDARE HUKUKU BOYUTUYLA ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

SUPHAN OLCAY

KAMU HUKUKU DOKTORA PROGRAMI

DANIŞMAN

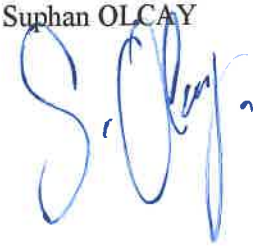
Prof. Dr. Halit Eyüp ÖZDEMİR

İSTANBUL, 2020

BEYAN

İşbu tez çalışmasının kendi çalışmam olduğunu, tezin yazım aşamasında tüm akademik etik ve ahlaki değerleri gözeterek çalışmayı yürüttüğümü, elde ettiğim tüm bilgi ve bulgulara da bu değerler ışığında ulaşıldığını, bu çalışmanın bir ürünü olarak tarafımca ortaya konulmamış tüm bilgi ve yorumlara ise kaynak gösterdiğimi ve bu kaynakları da kaynaklar listesine aldığımı beyan ederim.

Tez Sahibi
Suphan OLCAY



ÖZET

Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), çevre üzerinde olumsuz etkileri muhtemel projelerin hayata geçirilmesinden önce tüm yönleriyle incelenerek, çevreye verebileceği zararların, alınabilecek tedbirlerin ve alternatif yöntemlerin tespiti maksadıyla halkın katılımı ile birlikte yürütülen disiplinler arası bir çalışma ve süreçtir. ÇED sürecinde projeden etkilenecek bölge halkı, konunun uzmanları ve proje sahibinin sağlayacağı bilgi ve değerlendirmeler projenin akıbeti hakkında verilecek kararı etkileyecektir. Bu karar kimi zaman proje için maddi kaynak, zaman ve emek harcayan proje sahibinin aleyhine sonuçlanacak kimi zaman da projeden etkilenecek bölge halkını tatmin etmeyecektir. Bu şartlar altında idari kararın yargı makamları önüne gelerek denetlenmesi gerekecektir. ÇED, idari kararın alınması ve sonuçlarının denetlenmesinde halkın katılımına yer vererek iyi yönetim ilkesini idare hukukuna yansıtmaktadır. Çağdaş bir idari usul müessesi olan ÇED, idarenin çevre ile ilgili kararının ortaya çıkış ve icrasını önceden belirli şekil ve kurallara bağlamakta, böylelikle proje sahibinin ve bundan etkilenecek halkın menfaatlerini korumaktadır. Kuramsal çerçevede önemli bir fonksiyon icra etmesi beklenen çevresel etki değerlendirmesi kavramının ortaya çıkışı, idare hukukuna, idari usule ve idari yargıya yansıması bu tez çalışmasında incelenecek, uygulamadaki sorunlara ilişkin tespit ve çözüm önerilerimiz sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Çevresel Etki Değerlendirmesi, ÇED, Çevre Hakkı, İdari Usul, ÇED Yönetmeliği

ABSTRACT

Environmental impact assessment (EIA) is an interdisciplinary study and process carried out in order to identify and predict the potential environmental impacts of an investment project and propose means to avoid or reduce the significant impacts. Public participation, the involvement of consultants, and the proponent (investor) during the decision-making process are the main principles of EIA. All the information gathered during the process and evaluation helps the authority at decision making. Unless the positive decision of the authority the proponent can't obtain the permits and licenses to initiate his project. So the final decision can be disadvantageous for the project owner, who spends financial resources, time, and effort. O the other hand sometimes the decision may not satisfy the public that will be affected by the project. Both situations cause a legal conflict that has to be judged at the administrative jurisdiction. The public participation function of EIA ensure reflecting the principle of good governance to the administrative law. EIA, which is a contemporary administrative procedure institution, secure the emergence and execution of the administration's environmental decision to certain rules, thus protecting the interests of the project owner and the public. The development of the concept of environmental impact assessment, its reflection on administrative law, administrative procedure, and administrative jurisdiction will be examined in this thesis, and our determination and solution suggestions regarding the problems in practice will be presented.

Key Words: Environmental Impact Assessment, EIA, Right to Environmental Right, Administrative Procedure, EIA Regulation

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
İÇİNDEKİLER ..... **iii**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **ix**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **x**
KISALTMALAR ..... **xi**
GİRİŞ **1**
BİRİNCİ BÖLÜM **4**
ÇEVRE HUKUKU VE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ **4**
I. ÇEVRE VE ÇEVRE HAKKI 4
A. Çevre Kavramı 4
B. Sağlıklı Bir Çevrede Yaşama Hakkı 9
C. Çevrenin Korunmasına İlişkin Hukuki Dayanaklar 12
II. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ KAVRAMI 20
A. Mukayeseli Hukukta ÇED Kavramının Tanımlanması 22
B. Türk Hukukunda ÇED Kavramının Tanımlanması 24
C. Çevresel Etki Değerlendirmesi Kavramından Türeyen Kavramlar 28
1. Sınıraşan Çevresel Etki Değerlendirmesi 29
2. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) 31
3. Uluslararası Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi (ÇSED) 32
III. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN GELİŞİMİ 33
A. ABD Ulusal Çevre Politikası Kanunu (NEPA) 34
B. Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) 36
C. Avrupa Birliği ÇED Yönergesi 38
1. 85/337 sayılı ÇED Yönergesi 39
2. 97/11 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler 43
3. 2003/35 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler 46
4. 2009/31 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler 50
5. 2011/92 sayılı ÇED Yönergesi 52

6. 2014/52 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler 52
Ç. Bazı AB Üyesi Devletlerdeki Düzenlemeler 54
1. Almanya 54
2. Fransa 57
3. İngiltere 59
IV. TÜRK HUKUKUNDA ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ 60
A. Anayasal Dayanağı 60
B. Çevre Kanunundaki Düzenleme 61
C. Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği 71
D. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmelikleri 73
1. 07 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği 75
2. 23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği 83
3. 06 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği 95
4. 16 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği 101
5. 17 Temmuz 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği 106
6. 03 Ekim 2013 tarihli ÇED Yönetmeliği 111
7. 25 Kasım 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği 114
İKİNCİ BÖLÜM 116
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİ 116
I. ÇED SÜRECİNİN İDARE HUKUKU İÇİNDEKİ YERİ 116
A. İdare Hukuku ve Çevresel Etki Değerlendirmesi 116
B. İdari İşlemler ve Çevresel Etki Değerlendirmesi 121
C. İdari Usul ve Çevresel Etki Değerlendirmesi 125
II. ÇED SÜRECİ, TARAFLARI VE UYGULANACAK YÖNTEMİN BELİRLENMESİ 129
A. ÇED Süreci ve Amacı 129
B. ÇED Sürecinin Tarafları 131
1. Proje Sahibi 131
2. Yetkili İdare 132
3. Yeterlik Belgesi Verilmiş Kurum ve Kuruluşlar 134
4. Halk 140

C. ÇED Yönetmeliği Kapsamındaki Projeye Uygulanacak Yöntemin Belirlenmesi 140
III. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ UYGULAMA YÖNTEMİ 143
A. Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler 144
1. Yürürlükteki ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 Listesindeki Projeler 144
2. ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 Listesinin Gelişim Süreci 148
B. Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvurusu 160
1. Başvurunun Hukuki Niteliği 161
2. ÇED Başvuru Dosyasının İçeriği 162
a. Başlık, İçindekiler ve Özet Sayfaları 162
b. Projenin Tanımı ve Özellikleri 164
c. Proje Yeri ve Etki Alanının Mevcut Çevresel Özellikleri 165
ç. Projenin İnşaat ve İşletme Aşamasında Çevresel Etkileri ve Alınacak Önlemler 166
d. Halkın Katılımı Aşamasına Yönelik Planlamaların Açıklanması 168
e. Kaynakça ve Ekler 168
C. Başvuru Dosyasının Alınması ve Komisyonun Kurulması 169
Ç. Kapsam Belirleme Aşamasına Geçilmesi 172
D. Çevresel Etki Değerlendirmesine Katılım 175
1. Bilgi Edinme ve Katılım İlkesi 175
2. Türk Çevre Hukukunda Bilgi Edinme ve Katılımın Yeri 177
3. Halkın Katılımı Toplantısı 184
E. Komisyon'un Kapsam ve Özel Format Belirlemesi 190
F. ÇED Raporunun Hazırlanması ve Bakanlığa Sunulması 193
1. ÇED Raporunun Hukuki Mahiyeti 193
2. ÇED Raporunun Hazırlanmasında Proje Sahibinin Sorumluluğu 194
3. ÇED Raporunun Hazırlanmasında Görev Alacak Uzmanlar 195
4. ÇED Raporunun Muhteviyatı 197
5. ÇED Raporunun Bakanlığa Sunulması 200
G. ÇED Raporunun İncelemesi 201
H. İdarenin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı 208

1. ÇED Olumlu / ÇED Olumsuz Kararı 209
2. İdari Kararın Etkisi ve Sonuçları 211
IV. SEÇME, ELEME KRİTERLERİ UYGULAMA YÖNTEMİ 213
A. Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler 214
1. Yürürlükteki ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 Listesindeki Projeler 214
2. ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 Listesinin Gelişim Süreci 219
B. Seçme Eleme Kriteri Başvurusu 230
C. Proje Tanıtım Dosyası 231
Ç. Ön İnceleme 233
D. İnceleme Değerlendirme 234
E. ÇED Gereklidir / ÇED Gerekli Değildir Kararı 235
V. ÇED SÜRECİNE İLİŞKİN ÖZEL HALLER 236
A. Kapasite Artışları 237
B. Proje Sahibinin Değişmesi 238
C. ÇED Uygulamalarının Güçlendirilmesi 239
Ç. Askeri Projeler 240
D. Olağanüstü Durumlar ve Özel Hükümler 242
E. Entegre Projeler 244
F. Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sistemi 246
G. Kapsam Dışı Projeler 247
H. Kanuni Kapsam Dışı Projeler 248
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 249
ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDE İZLEME VE KONTROL MEKANİZMASI, KARARLARA KARŞI İDARİ YAPTIRIMLAR VE İPTAL DAVASI 249
I. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE TABİ PROJELERİ İZLEME VE KONTROL MEKANİZMASI 249
A. Genel Olarak İzleme ve Kontrol Aşaması 249
B. ÇED Yönetmeliklerinde İzleme ve Kontrol Aşaması 252
1. İzleme ve Kontrol Aşamasının Kapsamı 253
2. İzleme ve Kontrol Yetkisinin Devredilebileceği Makamlar 257
3. İzleme ve Kontrol Aşamasında ÇED Firmalarının Fonksiyonu 260

4. Proje Sahibinin Bildirim Yükümlülüğü 265
C. Bakanlık Teşkilatında İzleme ve Kontrol Makamı 265
Ç. İzleme ve Kontrol Aşamasında Halkın Katılımı 267
II. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDE İDARİ YAPTIRIMLAR . 268
A. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğindeki İdari Yaptırımlar 268
1. İdari Karar Olmadan Başlanan Projeler Hakkında Uygulanacak İdari Yaptırımlar 268
2. Taahhütler Yerine Getirilmediğinde Uygulanacak İdari Yaptırımlar 272
B. Çevre Kanunundaki İdari Yaptırımlar 274
1. İdari Para Cezası 275
a. Nispi İdari Para Cezası 276
b. Maktu İdari Para Cezası 278
c. İdari Para Cezasının Verilmesi ve Tahsili 280
2. Faaliyetin Durdurulması 283
3. Eski Hale İade 284
4. ÇED Sürecinin Durdurulması 285
C. Diğer Kanunlardaki Cezaların Uygulanması 286
III. ÇED KARARLARINA KARŞI İPTAL DAVASI 287
A. Genel Olarak 289
B. Dava Ehliyeti 292
1. Objektif Dava Ehliyeti 293
2. Subjektif Dava Ehliyeti (Menfaat İhlali Koşulu) 294
C. Dava Açma Süresi 306
D. Bilirkişi İncelemesi 311
E. Keşif 318
IV. ÇED KARARLARINA İLİŞKİN İDARİ YARGIDA İSTİNAF VE TEMYİZ KANUN YOLLARI 320
A. İstinaf Kanun Yolu 321
B. Temyiz Kanun Yolu 323
V. ÇED YÖNETMELİĞİNİN UYGULAMAYA YANSIMASI 325
A. Mevzuatın Yeterliliği 325

B. Yargısal Denetimin Etkinliği 328
C. ÇED Kararlarına İlişkin İstatistiki Veriler 331
Ç. İstatistiki Verilerden Hareketle Uygulamanın Etkinliği 337
SONUÇ 345
KAYNAKÇA 351

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.	ÇED Yönetmeliklerinin Tarihsel Süreci	75
Tablo 2.	Yeterlik Belgesi Tebliğleri	140
Tablo 3.	ÇED Başvuru Dosyası Başlık Sayfası Örneği	163

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.	Projenin ÇED Yönetmeliği İle İlişkisinin Belirlenmesi	137
Şekil 2.	ÇED Sürecinin Başlatılması ve Komisyon Teşkili	160
Şekil 3.	Halkın Katılımı Toplantısı	187
Şekil 4.	Kapsam ve Özel Format Belirleme	191
Şekil 5.	ÇED Raporunun Uygunluk İncelemesi	201
Şekil 6.	ÇED İnceleme ve Değerlendirme	205
Şekil 7.	Karar Verme	209
Şekil 8.	Seçme - Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi	229
Şekil 9.	İzleme ve Kontrol	256
Şekil 10.	ÇED Kararları (1993 Yılından 2018 Sonuna Kadar)	330
Şekil 11.	ÇED Olumlu Kararlarının Yıllara Göre Dağılımı	331
Şekil 12.	ÇED Gerekli Değildir Kararlarının Yıllara Göre Dağılımı	332
Şekil 13.	ÇED Olumlu Kararlarının Sektörel Dağılımı	333
Şekil 14.	ÇED Gerekli Değildir Kararlarının Sektörel Dağılımı	334
Şekil 15.	ÇED Olumlu Karar Sayısı En Fazla Olan 20 İl	335
Şekil 16.	ÇED Gerekli Değildir. Karar Sayısı En Fazla Olan 20 İl	336

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇA	: Avrupa Çevre Ajansı
a.g.e.	: adı geçen eser
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
art.	: article
aşa.	: aşağıda
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
ÇDY	: Çevre Denetimi Yönetmeliği
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇER	: Çevresel Etki Raporu
Çev.	: Çeviren
CJEU	: Court of Justice of the European Union (Avrupa Birliği Adalet Divanı)
ÇK	: 2872 sayılı Çevre Kanunu
ÇKİPC Ynt.	: Çevre Kanununa Göre Verilecek İdari Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmelik
ÇSED	: Uluslararası Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi
D.	: Daire
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
dn.	: dipnot
E.	: Esas
Ed.	: Edited by

	(Düzenleyen)
eMK	: 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi
EARP	: Environmental Assessment and Review Process (Çevresel Değerlendirme ve İnceleme Süreci)
EHA	: Ekolojik Hassas Alan
EIA	: Environmental Impact Assessment (Çevresel Etki Değerlendirmesi)
EPA	: Environmental Protection Agency (Çevre Koruma Teşkilatı)
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
ESIA	: Environmental and Social Impact Assessment (Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi)
E.T.	: Erişim Tarihi
HES	: Hidro Elektrik Santrali
HMK	: 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu
HUMK	: Mülga 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
IAIA	: International Association of Impact Assessment (Uluslararası Etki Değerlendirmesi Birliği)
İDK	: İnceleme Değerlendirme Komisyonu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
K.T.	: Kabul Tarihi
LIFE	: L'Instrument Financier pour l'Environnement (Çevre İçin Mali Araç Hibe Programı)
m.	: madde
NEPA	: National Environmental Policy Act (Ulusal Çevre Politikası Kanunu)
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
p.	: page

para.	: paragraph
pp.	: pages
PTD	: Proje Tanıtım Dosyası
RES	: Rüzgâr Enerji Santrali
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s.	: sayfa
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SÇD	: Stratejik Çevresel Değerlendirme
SEA	: Strategic Environmental Assessment (Stratejik Çevresel Değerlendirme)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBK	: 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu
TEIA	: Transboundary Environmental Impact Assessment (Sınıraşan Çevresel Etki Değerlendirmesi)
TMK	: 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
UAD	: Uluslararası Adalet Divanı
UN	: United Nations (Birleşmiş Milletler)
UNDP	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
UNECE	: United Nations Economic Commission for Europe (Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu)
UNEP	: United Nations Environment Program (Birleşmiş Milletler Çevre Programı)
UNFCC	: United Nations Framework Convention on Climate Change (Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi)
UFK	: Uluslararası Finans Kuruluşları
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi
vb.	: ve benzeri

vd. : ve devamı

Ynt. : Yönetmelik

yuk. : yukarıda

GİRİŞ

Çevresel Etki Değerlendirmesi, henüz planlanma aşamasında olan bir projenin olası çevresel etkilerini kapsamlı şekilde değerlendiren; idare, proje sahibi ve halkın etkileşimi ile idari kararı şekillendiren; değerlendirme aşamasında proje sahibinin taahhüt ettiği hususların işletme aşamasında izlenip denetlenmesine olanak sağlayan, tüm bu sürece ilişkin idari esasları düzenleyen idari usuldür.

Gelişmekte olan tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de idare bir yandan yatırım projelerini desteklemek diğer yandan da çevrenin korunması ve geliştirilmesi ikilemi arasında kalabilmektedir. Türkiye'de büyük çaplı yatırım projelerinin bizzat idare tarafından planlanan ve yürütülen projeler olması, durumu daha da karmaşık hale getirebilmektedir. İdare, ÇED sürecini yöneten, proje hakkında idari bir karar veren, onaylanan projenin uygulamasını denetleyen ya da projeyi bir kamu hizmeti olarak bizzat yürüten taraf olarak idari yargının önüne gelebilecektir.

Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen çevre hakkının en etkili aracı olan çevresel etki değerlendirmesi kalkınmanın ve çevrenin sürdürülebilir olmasına hizmet eder. ÇED; günümüz insanının ihtiyaçlarını karşılarken gelecek nesillerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını teminat almaya çalışması nedeniyle son derece önemlidir. Halkın karar süreçlerine etkin şekilde katılımına olanak sağlayan bu yönüyle iyi yönetişim ilkesini idare hukukuna yansıtma gücüne sahip olan çevresel etki değerlendirmesi kavramının doğuşu, hukuki dayanağı, idare hukuku içindeki yeri, idari usul olarak uygulanışı, idari yargıya yansıması, yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri bu tez çalışmasının konusudur.

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 ve özellikle idare hukuku açısından değerlendirilmiş olmasıdır. Bunu yaparken çevre hukuku dışlanmamakla birlikte, çevresel etki değerlendirmesi, genel hatlarıyla idare hukuku içinde yer alan usul ve esaslar dairesinde irdelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın bu bağlamda yöneldiği amaç; çevresel etki değerlendirmesinin aslen bir çevreye uygunluk denetimi vasfıyla idare hukuku içindeki yerini tespit ederek fonksiyonel özellikleri incelemektir. Böylelikle daha ziyade çevre hukuku içinde ve çoğu zaman bir çevre politikasının aracı olarak incelenen çevresel etki değerlendirmesinin bir enstrüman olarak aslen ait olduğu idare hukuku bağlamında irdeleyerek literatüre yeni bilgiler kazandırmaktır.

Araştırmamızın en önemli yanı literatürde konuyla ilgili yapılmış olan çalışmaların azlığının yanı sıra çevresel etki değerlendirmesi konusunun genellikle çevre hukuku ekseninde incelenmiş olmasına karşın bu çalışmamızda öz itibariyle bağlı bulunduğu idare hukuku penceresinden incelenecek olmasıdır.

Konu kapsamındaki taranan eserler farklı hukuk dallarına dayanmakla birlikte, öz itibariyle bu çalışmada çevresel etki değerlendirmesinin idare hukuku boyutu mercek altına alınmaya çalışılacaktır. Söz konusu eserlere dayanarak yapacağımız çalışmada konu bölümler halinde işlenerek bir bütünlük oluşturulmaya çalışılacaktır.

İlk bölümde Çevresel Etki Değerlendirmesi ile ilgili genel tanımlar yapılacak ve ülkemizdeki gelişim sürecine değinilerek çevresel etki değerlendirmesinin kaynağı sayılabilecek olan sağlıklı ve yaşanabilir bir çevreye ilişkin bireylerin sahip olduğuna inanılan haktan bahsedilecektir. Bu kapsamda çevre ve çevre hakkı kavramları, çevresel etki değerlendirmesinin tarihi gelişimi, ABD, BM, AB ve bazı Avrupa ülkelerindeki uygulanış şekli hakkında bilgiler verildikten sonra Türk hukukunda çevresel etki değerlendirmesinin gelişimi incelenecektir. Çevresel etki değerlendirmesinin Türk hukukundaki dayanağı olan Anayasa, Çevre Kanunu ve ÇED Yönetmeliklerindeki değişim ve gelişim tarihsel süreci ile birlikte incelenecektir.

İkinci bölümde çalışma konumuza esas teşkil eden çevresel etki değerlendirmesinin idare hukuku içinde bulunduğu zemin, dayandığı esaslar ele alınacaktır. Bu bölümde çevresel etki değerlendirmesinin aşamaları ve idari anlamda işleyiş süreci irdelenecektir. ÇED sürecinin aşamaları incelenirken bu idari usulün gelişim süreci ve uygulama bir bütün halinde değerlendirilecektir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ÇED süreci sonunda idarenin verdiği kararının uygulamaya yansıması, idarenin izleme ve denetleme görevi, mevzuata aykırılıklar nedeniyle uygulanacak idari yaptırımlar incelenecektir. İdari karardan etkilenen proje sahiplerinin ya da kişilerin idareye ve yargı makamlarına başvurusu, idare hukuku bağlamında yargısal koruması ve idari yargılama süreci ele alınacaktır. Bu kapsamda idarenin, bireylerin ve kurumların elindeki olanaklar tartışılacaktır.

Tüm bu inceleme gerçekleştirilirken yoğun bir içtihat kullanımı ile zenginleştirilmiş bir inceleme yapılmaya çalışılacak ve idare hukuku içinde çok özel bir enstrüman olan bu çevresel etki değerlendirmesi kurumu ayrıntılı olarak tanıtılmaya çalışılacaktır. Bu bölümde çevresel etki değerlendirmesi teorisinin uygulamaya yansıması tablo ve grafiklerle ortaya konulacak, süreç içinde rol alan uygulayıcılar, sektör temsilcileri ve akademisyenlerin tespitleriyle sorunlar ve çözüm önerileri ortaya konulacaktır.

Çalışmamız ÇED sürecine ilişkin görüş ve önerilerimizi de içeren sonuç bölümü ile tamamlanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇEVRE HUKUKU VE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

I. ÇEVRE VE ÇEVRE HAKKI

A. Çevre Kavramı

Sanayi devrimi ve endüstrileşme sürecindeki üretim faaliyetleri çok hızlı bir şekilde çevreyi etkilemiştir. İnsanların yaşam kalitesini artırmayı amaçlayan teknolojik gelişmeler ve kalkınma hamleleri çevreyi yoğun biçimde kirletmiştir. Önceleri çevre sorunu denilince hava, su, toprak kirliliği anlaşılırken zamanla çevre sorunlarının sadece kirlilik ile sınırlı olmadığı anlaşılmıştır.[1]

Hayvan ve bitki türlerinin tükenmesi, ormanların tahrip olması, erozyon, çölleşme, tarım alanlarının yok olması, kıtlık, plansız kentleşme, gecekondulaşma, kıyıların bozulması, kimyasalların insan sağlığını tehdit etmesi, termik ve nükleer enerji santrallerinin riskleri, radyasyon tehlikesi, ozon tabakasının delinmesi, küresel ısınma, asit yağmurları gibi birçok ciddi çevre sorunu ortaya çıkmıştır.[2] Kamuoyu gündemine 1960'lı yıllarda giren çevre sorunları 1970'li yıllarda siyasal ve hukuki içerik kazanmış, dünya genelinde çevreci *(environmentalist)* anlayış oluşmaya başlamıştır.[3]

---

[1] YILMAZ TURGUT, Nükhet, Çevre Politikası ve Hukuku, 2. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2012, s. 3; GÖRMEZ, Kemal, Çevre Sorunları, 3. Baskı, Ankara, Nobel Yayınevi, 2015, s. 9 vd.; WOLF Susan / STANLEY Neil, Wolf and Stanley on Environmental Law, 5th Edition, London, Routledge, 2011, p. 3.

[2] GÜNEŞ, Ahmet M., Çevre Hukuku, 2. Baskı İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 146; MEMİŞ, Emin, Çevre ve Çevre İdare Hukuku (Teori ve Pratik), 2. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2015, s. 153; BOZKURT, Yavuz / KAMAN, Derya, Türkiye'de Çevre Politikaları, Bursa, Ekin Yayınları, 2018, s. 9 vd.; GÖRMEZ, s. 30 vd.; İNANÇLI, Selim, Ulusal ve Uluslararası Boyutta Çevre Ekonomisi, Kavram, Politika, Uygulama, Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 34.

[3] ERTÜRK, Hasan, Çevre Bilimleri, Bursa, Ekin Kitabevi, 2009, s. 279 vd.; ERTÜRK, Hasan, Çevre Politikası, Bursa, Ekin Kitabevi, 2018, s. 179; YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 33 vd.; İNANÇLI, s. 19; Çevre sorunlarının kamuoyu gündeminde yerini alması ve mevzuatın oluşma süreci hakkında bkz. GÜLER, Çağatay, Çevre Kronolojisi, 1-2-3, Ankara, Yazıt Yayıncılık, 2011;

Kirletilip tahrip edilen çevrenin temizlenmesinin, eski haline getirilmesinin çok daha zor olduğu, büyük bir maliyet ve zaman gerektirdiği anlaşılmış, sınai ve iktisadi yatırımların çevreyi kirletmeden yürütülmesi en doğru çözüm olarak görülmüştür.[4] Çevre sorunlarına müdahalenin bölgesel tedbirlerle çözülemeyeceği ve küresel yaklaşımın gerekliliği anlaşılmış, çevre sorunları uluslararası toplumun konusu haline gelmiştir.[5]

Çevre varlıklarının sürdürülebilirliğine katkı sağlamak, doğal kaynakları koruyabilmek, bireysel ve toplumsal tüketim alışkanlıklarının çevreye verdiği zararları önlemek, küresel çevre güvenliğini sağlamak amacıyla sorunlar çok boyutlu olarak ele alınmıştır.[6] Ekoloji, sosyoloji, ekonomi, coğrafya, hukuk gibi farklı bilim dallarının ilgi alanına giren çevre kavramı farklı bakış açıları ile tanımlanmıştır.[7]

Ekoloji bilimine göre çevre; bir organizmanın yaşamı üzerinde etkisi olan canlı ve cansız etkenlerin tamamıdır. Canlıların yaşamasını, gelişmesini sağlayan fiziksel, kimyasal ve biyolojik faktörlerin bütünüdür.[8] Bu tanıma göre hava, su, toprak çevrenin fiziksel unsurlarını, üreticiler (bitkiler), tüketiciler (hayvanlar) ve ayrıştırıcılar (bakteri ve mantarlar) ise çevrenin biyolojik unsurlarını oluşturmaktadır.[9]

---

[4] ALICA, Süheyla Suzan, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, 2011, s. 98.

[5] DALES, J.H., Çevre Sorunlarının Hukuki ve Ekonomik Temelleri, Çeviren İsmail Orhan TÜRKÖZ, İstanbul, 1984, s. 3; KELEŞ, Ruşen, "İnsan, Çevre, Toplum", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 12; DİNÇ, Güney, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Göre Çevre ve İnsan, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 3; DAĞDEMİR, Özcan, Çevre Sorunlarına Ekonomik Yaklaşımlar ve Optimal Politika Arayışları, 3. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2015, s. 55 vd.

[6] DEMİRAL Berkan / EVİN, Hakan, "Türkiye'de Çevre Politikalarının Gelişiminin Çevresel Etki Değerlemesi Yönetmeliği Üzerinden Değerlendirilmesi", II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 40.

[7] ALICA, Süheyla Suzan, Kent Çevre Hukuk - Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Çerçevesinde Türk Çevre Mevzuatı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2011, s. 21; YILMAZ TURGUT, s. Çevre Politikası, s. 1; MEMİŞ, s. 18; GÜNEŞ, Çevre, s. 20-21.

[8] KIŞLALIOĞLU, Mine / BERKES, Fikret, Ekoloji ve Çevre Bilimleri, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2003, s. 14, ULUĞ, S. Erol, "Çevre Kirlenmesinin Boyutları", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 41; BAŞOĞLU, Başak, Çevre Zararlarından Doğan Hukuki Sorumluluk, İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2016, s. 13; AYKUL, Eko-Hukuk, s. 17; MEMİŞ, s. 12.

[9] TAMER, Mustafa; Çevre Sorunları ve Çevre Mevzuatı, Türk İdare Dergisi, Yıl 63, Sayı 393, Aralık 1991, s. 170; KIŞLALIOĞLU, / BERKES, s. 14.

Toplum bilimine göre çevre, bireyin veya toplumun içinde yaşadığı doğal koşulların yanı sıra onun faaliyetlerini ve gelişimini etkileyen fiziksel, biyolojik, toplumsal ve kültürel dış şartların tamamıdır.[10]

Hukuki bakış açısıyla çevre; insan ve diğer canlı varlıkların yaşamları üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkisi olan, bireyin maddi ve manevi gelişimini şekillendiren fiziksel, kimyasal, biyolojik, coğrafi ve toplumsal etkenlerin belirli bir zaman dilimindeki toplamıdır.[11] Bu açıdan bakıldığında, insanların birbirleriyle olan ilişkisi ve insanların doğa ile olan ilişkisi çevre sorunlarının kapsamını oluşturmaktadır.[12]

Ulusal ve uluslararası hukuki metinlerde çevre kavramının tanımlanmasından genellikle kaçınılmıştır.[13] Zira dar çerçevedeki tanımların çevre mevzuatının getirdiği yasaklar ile yükümlülükleri sınırlandıracağı; geniş kapsamlı tanımların ise uygulamayı zorlaştıracağı ve belirsizliklere yol açacağı öngörülmüştür.[14] Bu nedenle yasal metinlerde çevrenin tanımını yapmak yerine unsurlarını sayarak anlatmanın, soyut bir çevre konseptinden bahsetmenin daha uygun olacağı düşünülmüştür.[15]

Birçok ülkede "Çevre Kanunu" veya "Çevre Koruma Kanunu" adlı özel kanunlar bulunmasına rağmen bunların çoğunda çevre kavramı tanımlanmamıştır. Nitekim 09.08.1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilk halinde de tanım yapılmamıştır. Kanunun yürürlüğe girmesinden 10 yıl sonra çıkartılan 07 Şubat 1993 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde ise tanıma yer verilmiştir.

---

[10] İNANÇLI, s. 19.

[11] KELEŞ, Ruşen / HAMAMCI, Can, Çevre Politikası, 5. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2005, s. 32; HAMAMCI, Can, "Çevre ve Hukuk", Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1983, s. 244; ALICA, Kent, s. 21; Benzer tanımlar için bkz: YOKUŞ SEVÜK, Handan, Çevre Hukuku: Doğal Çevrenin Korunması, 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2017, s. 1; İNANÇLI, s. 19; MEMİŞ, s. 15; AKINCI, Müslüm, Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku, İzmit, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, 1996, s. 26-27; BAŞOĞLU, s. 14.

[12] KARAER, Tacettin, Çevrenin Toplumsal İlgi Alanına Dönüşümü Üzerine, Türk İdare Dergisi, Yıl 63, Sayı 393, Aralık 1991, s. 158; YAVUZ, Fehmi, Çevre Sorunları, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1975, s. 190.

[13] Çevre kavramına karşılık olarak İngilizce'de "environment", Almanca'da "umwelt", Fransızca'da "environnement" sözcükleri kullanılmaktadır.

[14] TURGUT, Nükhet, "Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: Emel Badur, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 18; GÜNEŞ, Çevre, s. 21.

[15] AYBAY, Aydın, "Çevre ve Hukuk", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 313.

1993 tarihli ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesine göre çevre, *"canlıların yaşamı boyunca ilişkilerini sürdürdüğü ortam olup; bu ortamdaki hava, su, toprak gibi tabii çevrenin fiziksel unsurlarını, üreticiler (bitkiler), tüketiciler (hayvanlar), ayrıştırıcılar (bakteri ve mantarlar) gibi biyolojik unsurlarını, insanların tabii, beşeri, parasal ve maddesel kaynakları kullanım ve işletmelerinden doğan ekonomik çevre unsurlarını, insan topluluklarının demografik yapısı, barınma, sağlık, eğitim ve kültürel ihtiyaçlarını temin biçimleri ile tarihi ve kültürel değerlerin oluşturduğu sosyal ve çevre unsurlarını"* ifade etmektedir.[16] Bu tanıma göre çevre; fiziki çevre, canlı-biyolojik çevre, ekonomik çevre ve toplumsal çevre şeklinde dört unsurdan oluşmaktadır.[17]

Çevre Kanunu'nda 2006 yılında yapılan değişiklik sonrasında Kanun'un 2. maddesinde çevre kavramı; *"canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam"* şeklinde tanımlanmıştır.

Bu noktada, *"çevre kirliliği" ve "sürdürülebilir çevre"* kavramlarından da bahsetmek gereklidir. Çevre kirlenmesi canlıların sağlığını bozan her türlü faaliyet ve etkileşimdir. Dolayısıyla havayı, suyu, toprağı kirleten, çevreye gürültü, toz, atık yayan, bitki ve hayvanların yaşam alanlarını, ormanları, doğal anıtları, kıyıları tahrip eden her türlü faaliyet çevre kirliliğidir. Ortaya çıkan kirliliğin az ya da çok olması, etkisinin kısa veya uzun vadeli olması kirlilikten söz edilmesini engellemez. Bu açıdan bakıldığında kirlenme hayatın içinde olan, bazen görmezden gelinebilen bir olgudur. Nitekim doğa, çeşitli kirlilik türlerini kısmen ya da tamamen onarma özelliğine sahiptir. Kent yaşamı, sanayileşme, yatırım projeleri gibi çeşitli zorunluluklar belirli ölçüde kirliliğin mazur görülmesine sebep olabilir. Bu nedenle bilimsel anlamda kirlilik ile hukuki anlamda

[16] Çevre kavramının tanımına 1993, 1997, 2002, 2003, 2008 ÇED Yönetmeliklerinde yer verilmiş, 2013 ve 2014 ÇED Yönetmeliklerinde ise tanım yapılmamıştır. Kanaatimizce, ÇED Yönetmeliğinin dayandığı Çevre Kanununda 2006 yılında yapılan değişiklik ile çevre kavramının tanımı yapıldığından, Yönetmelikte tekrar etmeye gerek duyulmamıştır. ÇED Yönetmeliklerinin listesi ve detaylı inceleme için bkz. aşa. *Birinci Bölüm III.D. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmelikleri.*

[17] MEMİŞ, s. 15.

kirlilik kavramını birbirinden ayırmak gerekir. Çevrebilimi açısından kirlilik sayılan bazı durumlar hukuki açıdan kirlilik sayılmayabilir.[18]

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilk halinde *çevre kirliliği* kavramı, *"insanların her türlü faaliyetleri sonucu, havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçlar"* şeklinde tanımlanmıştı (m. 2/ç). Elbette ki çevre kirliliğinin türleri bu maddede sayılanlarla sınırlı değildir. Duman, ışın, toz, gaz, buhar, ısı vb. etkenler de çevre kirliliğine yol açabilir.[19] Muhtemelen mevcut tanımın çevre kirliliğinin kapsamını daralttığı düşünülerek 2006 yılında yeniden düzenleme yapılmıştır.[20] 5491 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğe göre çevre kirliliği, *"Çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etkiyi"* ifade etmektedir (ÇK m. 2).[21]

Sürdürülebilir çevre ise *"Gelecek kuşakların ihtiyaç duyacağı kaynakların varlığını ve kalitesini tehlikeye atmadan, hem bugünün hem de gelecek kuşakların çevresini oluşturan tüm çevresel değerlerin her alanda (sosyal, ekonomik, fizikî vb.) ıslahı, korunması ve geliştirilmesi sürecini"* ifade eder (ÇK m. 2). Sürdürülebilir çevre, doğal kaynakların bilinçli bir şekilde kullanılarak gelecek kuşaklara aktarılması ve devamlılığının sağlanması düşüncesine dayanır. Yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı, su, hava ve toprak gibi yaşamsal kaynakların kullanımında tasarruflu davranılması, uzun vadeli planlamalar yapılması, doğanın kendini geliştirme kapasitesini kolaylaştıracak tedbirler alınması, bitkilerin ve hayvanların korunması sürdürülebilir çevrenin gerekleridir.

[18] MEMİŞ, s. 158.
[19] TÜRK, Mevlüt, Çevre Bilinci: Yasal Zorunluluktan Sosyal Sorumluluğa, 3. Basım, Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık, 2013, s. 30; MEMİŞ, s. 229.
[20] Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Çevre Komisyonu Raporunda (1/322) "çevre kirliliği" kavramının tanımında yapılan değişikliğin gerekçesi belirtilmemiştir.
[21] 26 Nisan 2006 tarihinden kabul edilen 5491 sayılı "Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 13 Mayıs 2005 tarihli, 26167 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

B. Sağlıklı Bir Çevrede Yaşama Hakkı

Çevre hakkı, insan hakları teorisinde dayanışma hakları olarak da adlandırılan, gelişme hakkı, barış hakkı ve insanlığın ortak mirasından faydalanma hakkı gibi hakları kapsayan üçüncü kuşak haklar arasında yer almaktadır.[22] Ancak iktidar sahibinin yaşam hakkı üzerinde dahi tasarruf yetkisine sahip olduğunun düşünüldüğü dönemden, insanların sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu düşüncesinin hakim olduğu döneme geçiş süreci bir anda gerçekleşmemiştir.[23]

Zira insanlar yüzlerce yıl çevreyle uyumlu yaşamış, sadece günlük ihtiyaçlarını karşılamak isterken bireysel seviyede çevreyi kirletmiştir. Endüstri toplumunda ise insanın kirletme gücü ortaya çıkmış, kirlilik kişisel çevreyi aşmıştır.[24] Ancak çevreye verilen zararların etkileri genellikle uzun vadede ortaya çıktığından çevre hakkının öneminin anlaşılması oldukça gecikmiştir. Öyle ki insan hakları konusunda temel metinler olan 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde, 1966 tarihli Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de ve 1966 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de çevre hakkına yer verilmemiştir. Zira söz konusu belgelerin düzenlendiği tarihlerde çevresel zararların büyüklüğü ve etkisi henüz tam olarak anlaşılamamıştı.[25]

İnsan faaliyetleri sonucunda doğaya verilen zararlar, doğanın kendini yenileyebilme yeteneği sayesinde 20. yüzyıla kadar görmezden gelinmiştir. Yoğun sanayileşmenin

---

[22] KABOĞLU, İbrahim, Çevre Hakkı, 3. Basım, Ankara, İmge Kitabevi, 1996, s. 18; GÜNEŞ, Ahmet M. "Anayasa Yapım Sürecinde Çevre", Tüketim Toplumu ve Çevre Sempozyumu, Karabük, Karabük, Üniversitesi Yayını, 2012, s. 124; GÜNEŞ, Çevre, s. 146; ÖZDEK, Yasemin, İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1993, s. 26; ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal / SEZER, Özcan / AKPINAR, Mahmut, "Küresel, Ulusal ve Yerel Düzeyde Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkının Gelişimi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 14, Yıl: 2011/2, s. 65; UZ, Abdullah, "Türkiye'de Çevre Hakkının Mülkiyet Hakkı ve Özel Teşebbüs Hürriyeti Üzerindeki Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 41, Sayı 3, 2008, s. 102; KELEŞ / HAMAMCI, s. 285.

[23] Detaylı bilgi için bknz. BAYRA, Ersin, "Dr. Jekyll'dan Mr. Hyde'a Modern Devlet'in İki Yüzü: Liberal Hukuk Devleti'nden Anayasal Diktatörlük'e", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:7, Sayı:1, 2020, s. 24.

[24] ÖZCAN, Onur, Türk Hukukunda Çevre Suçları, Ed.: İNCEOĞLU, Mehmet Murat, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, s. 566.

[25] GÜVEYİ, Ümit, "1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 24, Sayı 2, Aralık 2018, s. 638.

bıraktığı atıklar ve kirlilik doğanın kendini yenileyebilme yeteneğinin üstüne çıkana kadar bu durum devam etmiştir. Sanayileşmenin kentleşme, nüfus artışı ve büyüme üzerindeki etkisi insan-çevre-toplum dengesini sarmıştır. Daha az maliyetle daha çok üretme hedefi tabi kaynakların yağmalanmasına, sınırsız zannedilen kaynakların hızlı bir şekilde tüketilmesine yol açmıştır.[26]

Çevre sorunlarının ortaya çıkması ile birlikte çevre algısı değişmeye başlamış, çevrenin tüm insanlar tarafından eşit şekilde yararlanılması gereken, insanlığın ortak malı olduğu görüşü yaygınlaşmıştır.[27] Doğal kaynakların sınırlı olduğu, sadece zengin ülkelerin tekelinde olmadığı, tüm insanların sağlıklı bir çevrede yaşama ve kaynaklardan eşit şekilde yararlanma hakkına sahip olduğu dünya genelinde tartışılmaya başlanmıştır.[28]

Çevre bilincinin gelişmesinde sivil toplum kuruluşlarının büyük etkisi olmuştur.[29] Doğa bilimcilerin, sosyologların ve felsefecilerin eserlerinde, çevre üzerinde gelecek nesillerin yanı sıra insanlar haricindeki varlıkların da haklara sahip olduğu vurgulanmıştır.[30] Geleneksel siyasi partiler çevreci hareketin taleplerine cevap vermekte yetersiz kalınca yeşilci partiler kurulmuş, çevreci anlayış 1970'li yıllardan itibaren siyasi ve hukuki alanda zemin bulmuştur.[31]

---

[26] KUZU, Burhan, "Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkının Gelişim Süreci", İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 20, Yıl 1996, s. 144; GÖRMEZ, s. 25 vd.

[27] ÇİÇEK, Erol, "İnsan Hakkı Olarak Çevre ve Çevre Hukukuna Hâkim Olan Bazı İlkeler", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 103, 2012, s. 352; OLGUN Hakan / IŞIK Volkan, "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Hukukundaki Yeri", Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Nisan 2017, s. 34; KARAER, s. 158; YOKUŞ SEVÜK, s. 21.

[28] KELEŞ / HAMAMCI, s. 26; GEMALMAZ, Mehmet Semih, "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi", Ord. Prof. Sulhi Dönmezer'e Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuku Fakültesi Mecmuası, Cilt 52, Sayı 1-4, Yıl 1986-1987, s. 242.

[29] TURGUT, Nükhet, "Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 1-4, Cilt 45, 1996, s. 104 vd.; KILIÇ, Selim, "Uluslararası Çevre Hukukunun Gelişimi Üzerine Bir İnceleme", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 2, 2001, s.136.

[30] Birçok araştırmacıya göre, Rachel Carson'un kimyasal ilaçlar ve etkilerini anlatan Sessiz İlkbahar (Silent Spring) adlı kitabı, 1960'lı yıllarda çevreci anlayışın örgütlenmesinde ve geniş kitlere ulaşmasında son derece etkili olmuştur. KARKKAINEN, Bradley C., "NEPA and the Curious Evolution of Environmental Impact Assessment in the United States", Taking Stock of Environmental Assessment: Law, Policy and Practice, Edited by: HOLDER, Jane / MCGILLIVRAY, Donald, New York, Routledge Cavendish, 2007, p. 49-50; ALICA, Kent, s. 23.

[31] KELEŞ, Ruşen, "Çevre ve Siyaset", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 237.

İnsanı çevresinden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Varlığını ve gelişimini devam ettirmesi sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamasına bağlıdır. Çevre hakkı sadece günümüzde değil gelecekte de sağlıklı bir çevrede yaşama ihtiyacını ortaya koymaktadır. Çevre hakkının öznesi hem günümüzde yaşayanlar, hem de gelecek kuşaklardır.[32] Gelecek nesillerin de sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olması çevre hakkının kuşaklararası niteliğini ortaya koyar. Kuşaklararası adaletin sağlanması için her kuşak kendisine miras kalan çevreyi korumak ve gelecek nesillere bırakmakla yükümlüdür.[33] Gelecek nesillerin çevre hakkını koruyabilmek için, bugünkü nesiller çevrenin kendilerine bir emanet olarak bırakıldığını bilerek hareket etmelidir.[34]

Çevre hakkı doğanın sadece bugünün ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kullanılmasına, diğer bir ifadeyle sömürülmesine karşı olup, herkes tarafından eşit seviyede kullanılmasını hedeflemektedir. Çevre hakkı çevreyi herkesin ortak varlığı olarak gören, eşitlik ilkesine dayalı bir haktır.[35]

Çevre hukukunun alanına giren "doğa hukuku", "kültürel, kırsal ve kentsel çevrenin korunması", "kirlenme ve verilen zararlara ilişkin hukuksal düzenlemeler" çevre hakkının da konusunu oluşturur.[36]

Çevre hakkı insanlara etraflarında olup biten ve çevreyi etkileyen olaylar hakkında bilgi edinme, çevreyle ilgili kararların alınması süreçlerine katılma ve bozulan çevrenin önceki hale getirilmesini yönetsel ve yargısal kurumlardan isteme yetkisi verir.[37] Eski duruma getirme olanağı mümkün değilse, çevreyi kirleten ve bozandan tazminat talebinde bulunmak bu hakkın sonuçlarındandır.[38]

---

[32] KELEŞ, Ruşen / ERTAN, Birol, Çevre Hukukuna Giriş, Ankara, İmge Kitabevi, 2002, s. 87 vd.; ERÇAKICA, Mustafa, "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Çevre Hukuku ve Ülkede Yaşanan Çevresel Sorunlar", Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, Aralık 2015, s. 167; GÜNEŞ, Çevre, s. 152; KUZU, Çevre Hakkı, s. 163 vd.

[33] ÇİÇEK, s. 360; OLGUN / IŞIK, s. 36; GÜNEŞ, Çevre, s. 152-153.

[34] ALICA, Süheyla, "Avrupa Birliğinde Çevresel Sorumluluk Alanında Yaşanan Gelişmeler", Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu Kitabı, Ankara, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 2009, s. 348.

[35] GÜNEŞ, "Anayasa Yapım Süreci", s. 124.

[36] KABOĞLU, s. 60 vd.

[37] OLGUN / IŞIK, s. 39.

[38] KELEŞ / HAMAMCI, s. 285.

Çevre hakkının dikkat çeken özelliği, diğer bazı hak ve özgürlükler ile çatışma içinde olmasıdır. Toplumun genel menfaati için özel çıkarlar geri plana itebilmektedir. Örneğin, doğal ortam ve kaynakların korunması için mülkiyet hakkını ve girişim özgürlüğünü kısıtlayabilmektedir. Ancak bu sınırlama ölçülü ve hukuken savunulabilir niteliktedir. Çevre hakkına ilişkin en önemli konu toplumun gelişebilmesi için ihtiyaç duyulan yatırımlar ile çevrenin korunması arasındaki dengenin sağlanmasıdır. Yatırım ve kalkınma faaliyetlerinin gelecek kuşakları tehlikeye atmadan gerçekleştirilmesi kalkınmanın sürdürülebilir olmasını sağlar. Sürdürülebilir kalkınma gezegenin ekolojik sınırlarına saygı göstermekle mümkündür.[39]

C. Çevrenin Korunmasına İlişkin Hukuki Dayanaklar

Çevre sorunlarına cevap verebilecek nitelikte mevzuatın henüz oluşmadığı 1970'li yıllarda çevreci kuruluşlar tarafından açılan davalara geleneksel hukuk kuralları tatbik edilmiştir. Özel hukukta ve idare hukukunda zararın tazmin edilmesi mümkün olmasına rağmen çevreye verilen zararın çoğu durumda giderilmesi mümkün olmadığından geleneksel kuralların yetersiz kaldığı görülmüş, çevreye özgü yeni bir mevzuat oluşturulmaya başlanmıştır.[40] Ayrıca çevre sorunlarının ülke sınırlarının dışına taşması ve devletlerin tek başlarına gösterdikleri çabalar ile çözülemeyeceğinin görülmesi çevre sorunlarının uluslararası düzeyde bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını gerekli kılmıştır.[41]

Uluslararası alanda çevre mevzuatının oluşturulmasında hiç şüphesiz en önemli rolü Birleşmiş Milletler üstlenmiştir. BM, "tek bir dünya" içinde yaşadığımız gerçeğinden hareketle tüm ulusları çevrenin korunması konusunda işbirliği içinde olmaya ve müşterek hareket etmeye davet etmiştir.[42]

[39] KABOĞLU, s. 29 vd.
[40] TURGUT, "Kavram ve İlkeleri", s. 17; MEMİŞ, s. 153.
[41] ERÇAKICA, s. 169.
[42] KELEŞ / HAMAMCI, s. 198.

İsveç'in başkenti Stockholm'de 1972 yılında düzenlenen BM Konferansı, uluslararası toplumun birlikte hareket ederek, çevreyi korumak için attığı ilk adımı olmuştur.[43] Stockholm Bildirgesinin[44] birinci maddesinde; *"İnsan, onurlu ve iyi bir yaşam sürmeye olanak veren nitelikli bir çevrede, özgürlük, eşitlik ve yeterli yaşam koşulları temel hakkına sahiptir"* denilmiştir. Böylelikle ilk kez uluslararası bir belgede eşitlik ve özgürlük gibi temel insan hakları ile irtibatlı olarak sağlıklı çevrede yaşama hakkına yer verilmiştir.[45] Stockholm Konferansından sonraki yılarda devletlerin ortak iradesini ortaya koyan çok sayıda anlaşma, sözleşme, bildirge, öneri ve eylem planı imzalanmıştır.[46]

Birleşmiş Milletler tarafından 1992 yılında Rio'da düzenlenen konferans sonucu yayımlanan Rio Bildirgesinde[47] çevre hakkına geniş yer ayrılmıştır. Bildirgede, insanların sürekli ve dengeli kalkınmaya ihtiyaç duyduğu, sağlıklı ve verimli bir hayat hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.[48]

Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına vurgu yapan diğer bir sözleşme ise BM Avrupa Ekonomik Komisyonu'nun hazırladığı "Çevresel Konularda Bilgi ve Belge Edinme, Karar Alınmasına Katılım ve Adalete Erişme" adlı sözleşmedir.[49] Kısaca AARHUS

---

[43] SANDS Philippe / PEEL, Jacqueline et al., Principles of International Environmental Law, 3th Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, s. 30; KISS, Alexandre / SHELTON, Dinah, Guide to International Environmental Law, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, s. 37; HAMAMCI, Can, "Çevrenin Uluslararası Boyutları", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 401; UZ, s. 104; YOKUŞ SEVÜK, s. 27; DİNÇ, Çevre ve İnsan, s. 7; TÜRK, s. 55.

[44] "Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)" adlı bildirge 16 Haziran 1972 tarihinde yayımlanmıştır. Bildirgenin İngilizce orijinal metni için bkz: http://www.un-documents.net/unchedec.htm (Erişim Tarihi 14.12.2018)

[45] SAV, Özden N., "Devletin Çevre Zararlarından Doğan Uluslararası Sorumluluğu: Uluslararası Gelenek Hukuku ve Yargı Kararlarına Genel Bakış", Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayınları, 1986, s. 134; KISS / SHELTON, s. 36; KELEŞ / HAMAMCI, s. 198.

[46] YILMAZ TURGUT, Nükhet, "Çevreyi Koruyucu Uluslararası Sözleşmelerin Yadsınamaz Önemi", Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 14; YOKUŞ SEVÜK, s. 27; MEMİŞ, s. 123-124.

[47] "Rio Declaration on Environment and Development" adlı bildirge 3-14 Haziran 1992 tarihinde düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı sonrasında yayımlanmıştır. Bildirgenin İngilizce orijinal metni için bkz: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (Erişim 14.12.2018)

[48] ERTÜRK, Çevre Bilimleri, s. 324; KABOĞLU, s. 18; YOKUŞ SEVÜK, s. 31; MEMİŞ, s. 124-125, 131; GÜNEŞ, Çevre, s. 46; ALADA, Adalet / GÜRPINAR, Ergun / BUDAK, Sevim, "Rio Konferansı Üzerine Düşünceler", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Yıl 3, Sayı 3-5, 1993, s. 98; ÇÖRTOĞLU, Feza Sencer, "Avrupa Birliği'nde Çevre Politikasının Bütünleşmesi ve Türkiye'de Doğa Koruma Açısından Önemi", Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 2016, s. 31.

[49] BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanıp 25 Haziran 1998 tarihinde Danimarka'nın Aarhus şehrinde düzenlenen konferansta üye devletlerin imzasına sunulan "Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters" adlı

olarak bilinen sözleşmede; *"şimdiki ve gelecek kuşakların her mensubunun sağlık ve refahına elverişli bir çevrede yaşama hakkının korunmasına katkıda bulunmak için garanti altına alınması gerektiği"* belirtilmiştir.[50] Çevre hakkının korunmasında sivil toplum kuruluşlarının ve halkın önemine dikkat çeken sözleşme, çevre üzerinde etkisi olan tüm faaliyetler hakkında halkın bilgi ve belgelere erişimini güvence altına almayı amaçlamaktadır.[51]

Birleşmiş Milletler çevre faaliyetlerini UNESCO (Milletlerarası Eğitim Bilim ve Kültür Teşkilatı), UNEP (Birleşmiş Milletler Çevre Programı), WHO (Dünya Sağlık Teşkilatı) ve FAO (Gıda ve Tarım Teşkilatı) vasıtasıyla yürütmektedir.[52]

Birleşmiş Milletlerin yanı sıra bölgesel nitelikli uluslararası kuruluşlar da çevre sorunlarına çözüm olabilecek kapsamlı çalışmalarda bulunmuştur. Afrika Şartı[53] bütün halkların "gelişmelerine uygun olarak, tatmin edici ve bütünleyici bir çevre hakkına sahip" olduğunu belirtir (Afrika Şartı m.24).

Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Ek Protokolünün 11. maddesinde tüm insanların sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı tanınmıştır.[54]

sözleşme 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. http://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm (Erişim Tarihi 22.01.2019).

[50] YILMAZ TURGUT, Nükhet, "Çevre Hakkı - Kuramsal ve Ampirik Çerçeve, İlgili Temel Kavram ve İlkeler: Yargının Rolü", Danıştay ve İdari Yargı Günü 142. Yıl Sempozyumu, Ankara, Danıştay Matbaası, 2010, s. 20; TURGUT, Nükhet, Çevre Hukuku: Karşılaştırmalı İnceleme, 2. Baskı, Ankara, Savaş Yayınları, 2001, s. 144.

[51] LANCEIRO Rui, "The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union", Global Administrative Law and EU Administrative Law, London, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011, pp. 360; ERDOĞAN, Melike, "Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı Açısından AARHUS Sözleşmesi ve Türkiye Üzerine Değerlendirme", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 43, 2016, s. 1813; ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın, Çevresel Konularda Bilgiye Erişim Rehberi ve Aarhus Sözleşmesi, Ekoloji Kolektifi Derneği, Ankara, 2018, s. 5; BUDAK, Sevim / YURTCANLI, Seda, "Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı Bakımından AARHUS Sözleşmesi, Türkiye ve Fransa Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme", XI. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2013, s. 841; ERÇAKICA, s. 169; UZ, s. 105.

[52] GÖRMEZ, s. 192.

[53] Afrika İnsan ve Halkların Hakları Sözleşmesi (African Charter on Human and Peoples' Rights), 27.6.1981'de Afrika Birliği Örgütü tarafından kabul edilmiş, 21.10.1986'da yürürlüğe girmiştir.

[54] Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi (American Convention on Human Rights) 22.11.1969'da kabul edilmiş, 18.7.1978'de yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin Ek Protokolü ise 17.11.1988'de kabul edilmiştir.

Avrupa Birliğinde ise 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile çevre konusu Birliğin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'na dâhil edilmiştir.[55] Çevrenin, insan sağlığının ve doğanın korunması için Konsey'e yetki verilmiş, Avrupa Birliğinin çevre politikası ilk kez resmi olarak tanımlanmıştır.[56] 1992 tarihli Maastricht Anlaşması ile Roma Antlaşmasına çevre konusunda yeni maddeler eklenmiş, çevreye saygılı sürdürülebilir kalkınma *(sustainable development)* anlayışına yer verilmiş, çevre politikasının Birliğin etkinlik alanı içinde yer aldığı açık bir şekilde kabul edilmiştir.[57]

Çevre sorunlarının ve çevreyi koruma düşüncesinin henüz ortaya çıkmadığı 1950 yılında imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde çevre hakkına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Buna rağmen gerek Avrupa Komisyonu'nun gerekse Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarında, AİHS'nde düzenlenen yaşam hakkı (m.2), özgürlük ve güvenlik hakkı (m.5), özel hayatın ve aile hayatının korunması (m.8) gibi çeşitli hükümler, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını güvence altına alacak şekilde tatbik edilmektedir.[58]

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi çevrenin korunması konusunda devletlerin sorumluluğuna ilişkin kararını 9 Aralık 1994 tarihli *"López Ostra v. Spain"* davasında vermiştir.[59] Mahkeme, çevreyi kirleterek bölge halkının sağlığının bozulmasına ve zarar görmesine sebep olan bir işyeri hakkında açılan davada, çevreye yönelik ağır ihlaller nedeniyle davacının ve ailesinin yaşam koşullarının güçleştiğine, AİHS'nin 8.

[55] Avrupa Tek Senedi ile Roma Antlaşmasına 130R, 130S, 130T ve 100A maddeleri eklenmiş, çevre politikasının hedefleri belirlenmiş, bu konudaki kararların oybirliği ile değil, nitelikli çoğunlukla alınabilmesi yeterli görülmüş, üye devletlerin çevreyi korumak için daha sıkı tedbirler alabileceği kabul edilmiştir.

[56] BUDAK, Sevim, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa Topluluğu'nun Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyum Sorunu, İstanbul, Büke Yayınları, 2000, s. 273; SAYGILI, Abdurrahman; "Avrupa Birliği'nin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, Bahar 2004, s. 66.

[57] HAMAMCI, "Uluslararası" s. 408; KELEŞ / HAMAMCI, s. 212; MEMİŞ, s. 47.

[58] KABOĞLU, s. 141-143.

[59] ÖZKAN, Noyan, "Çevre Hukuku Açısından AİHS ve AİHM Kararları Uygulaması", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 277; ÖZKAN, Noyan, "AİHM ve Çevre Hukuku", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 63; DİNÇ, Çevre ve İnsan, s. 263-272.

maddesinde düzenlenen *"aile hayatının korunması"* ilkesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.[60]

AİHM bir başka kararında, özel atıkların biriktirildiği ve işlendiği çöp işleme tesisinin süreklilik taşıyan gürültüye sebep olduğu, yaydığı zararlı salınımların çevrede yaşayanların sağlığını tehdit etiği yönündeki başvuruyu incelemiştir. Mahkeme, söz konusu işletmenin faaliyet ruhsatının uygun bir araştırma ve inceleme yapılmaksızın verildiğini, coğrafi yer ve halkın sağlığı açısından riskler barındırdığını ifade ederek, AİHS'nin 8. maddesinde yer alan "özel ve aile hayatına saygı hakkı" ihlal edildiği gerekçesiyle, başvurucunun manevi zararlarına karşılık olarak tazminat ödenmesine karar vermiştir.[61]

Uluslararası kuruluşlar çevre sorunlarının uluslararası işbirliği ile çözüme kavuşturulabileceği inancını pekiştirmiş, bilimsel çalışmaları desteklemiş, uluslararası mevzuatın oluşmasını sağlamıştır.[62] Başta Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası kuruluşların çevre sorunlarına ilgisi ulusal belgeleri de etkilemiş, çevre hakkı birçok ülkede anayasal bir hak olarak kabul edilmiştir.[63] Anayasalarda çevre hakkına yer verilmesi çevrenin korunması açısından önemli bir gelişme olmuştur.[64]

---

[60] AİHM'nin 9 Aralık 1994 tarihli "López Ostra v. Spain" (Application No. 16798/90) kararı hakkında bkz. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57905 (Erişim Tarihi: 13.01.2019).

[61] AİHM'nin 2 Kasım 2006 tarihli "Giacomelli v. Italy" (Application No. 59909/00) kararı hakkında bkz. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77785 (Erişim Tarihi: 13.04.2019). AİHM'nin aynı yönde kararları için bkz. SANCAKDAR, Oğuz / ÖNÜT, Lale Burcu / BAŞAR, Cemal / PALAS DAĞLI, Ezgi / ÇAPTUĞ, Mehpare, İdare Hukuku Pratik Çalışma Kitabı, 10. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 509-510; ÇİÇEK, s. 357; YOKUŞ SEVÜK, s. 66 vd.

[62] Çevre hakkının uluslararası ölçekte uygulanabilmesi için BM teşkilatı nezdinde Uluslararası Çevre Mahkemesi kurulmasına ihtiyaç duyulduğuna dair görüş için bkz. POSTIGLIONE, Amedeo, "An International Court of the Environment", Governing For the Environment: Global Problems, Ethics and Democracy, Ed.: GLEESON, Brendan / LOW, Nicholas, New York, Palgrave Publishers, 2001, pp. 220.

[63] GÜNEŞ, "Anayasa Yapım Süreci", s. 122.

[64] KUZU, Burhan, Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı: Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı, İstanbul, Fakülteliler Matbaası, 1997, s. 80 vd.; ÖZDEK, s. 57; YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 74; GÜVEYİ, s. 646; YOKUŞ SEVÜK, s. 35; MEMİŞ, s. 347; GÜNEŞ, Çevre, s. 142; LEE, Norman, "Environmental Assessment in its Developmental and Regulatory Context", Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, p. 26.

İspanya, Bulgaristan, Norveç, Rusya, Slovakya, Portekiz anayasalarında çevre hakkı kendine özgülenmiş bir maddede düzenlenmişken, diğer bazı ülkelerde yaşama hakkı, sağlık hakkı gibi haklar kapsamında ele alınmıştır.[65]

Türkiye Cumhuriyeti 1961 Anayasası'nın *"Sağlık Hakkı"* başlığını taşıyan 49. maddesinde *"Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir"* hükmüne yer verilmiştir. Böylelikle çevre hakkı, sağlık hakkı bahsinde dolaylı yoldan tanınmıştı. Çevre hakkı kavramı zaman içinde gelişmiş, 1982 Anayasası'nda belirgin şekilde ortaya çıkmıştır.[66]

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığını taşıyan üçüncü bölümünde, "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında *"Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkında sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir"* hükmüne yer verilmiştir. Böylelikle "çevre sağlığını ve çevreyi geliştirmek", "çevrenin kirlenmesini önlemek", "çevre sağlığını korumak" her Türk vatandaşının ve devletin ödevi olarak belirlenmiştir.[67]

Anayasa'nın 56. maddesinde çevre hakkı ve sağlık hizmetlerinin bir arada düzenlenmiş olması bazı yazarlarca eleştirilmiş, çevre hakkına verilen önemi göstermek için ayrı bir maddede özel olarak düzenlenmesi gerektiği savunulmuştur.[68] Diğer yandan, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına vurgu yapılmak suretiyle çevre hakkının tanınması, anayasal koruma altına alınması, çevrenin korunmasında devlete ve vatandaşlara sorumluluk yüklenmesi son derece önemli kazanımlardır.[69]

---

[65] SEMİZ, Yasemin, "Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, 2014, s. 10; KABOĞLU, s. 35 vd.; GÜNEŞ, "Anayasa Yapım Süreci", s. 123.

[66] KABOĞLU, s. 43; GÜNEŞ, "Anayasa Yapım Süreci", s. 126; TUNÇ, Hasan / GÖVEN, Yusuf, "Çevre Hakkı ve 1982 Anayasası", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 1997, s. 109.

[67] PARLAR, Ali / HATİPOĞLU, Muzaffer, Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010, s. 2; TURGUT, "Kavram ve İlkeleri", s. 23; KABOĞLU, s. 43 vd.; ÇÜRÜK, Leyla, "Türk Hukukunda Çevre Hakkının Korunması", Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 2, 2016, s. 91; ÇİÇEK, s. 358.

[68] SEMİZ, s. 10. Anayasa'da hak ve özgürlüklere ilişkin sistematiğin kuşaklara denk gelecek şekilde üçlü sisteme göre sınıflandırılması ve çevre hakkının dayanışma hakları altında ayrı bir başlık altında toplanması gerektiğine ilişkin görüş için bkz. KABOĞLU, s. 46, 49, 162.

[69] GÜNEŞ, Yusuf / COŞKUN, Aynur Aydın, Çevre Hukuku, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 58; YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 78.

Anayasa'nın 56. maddesi, çevrenin korunması konusundaki yasal düzenlemelerin, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarının temel dayanağı olmuştur.[70] Örneğin; 16.4.2006 tarihli, 5491 sayılı Kanun uyarınca Çevre Kanunu'nun 10. maddesine ilave edilen *"Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır"* hükmü Anayasa'nın 56. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir.[71] Benzer şekilde, 21.5.2013 tarihli 6486 sayılı Kanun uyarınca Çevre Kanunu'na ilave edilen Geçici 3. Madde'nin "*planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya"* ibaresi de Anayasa'nın 56. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir.[72] Danıştay ise Aliağa Termik Santrali[73], Zafer Parkı[74], Güvenpark[75] ve Bergama[76] davalarında Anayasa'nın 56. maddesine dayanarak karar vermiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında 56. maddenin yanı sıra başka maddelerde de çevrenin korunmasına yönelik hükümlere yer verilmiştir. Ormanların korunması, işletilmesi, geliştirilmesi (AY m. 169), doğal zenginliklerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olması (AY m. 168), tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve bu amaca yönelik faaliyetlerin teşvik edilmesi (AY m. 63), toprağın korunması (AY m. 44), kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olması (AY m. 43), ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılması (AY m. 166) çevre hakkı kapsamında değerlendirilebilecek hükümlerdir.[77]

Anayasa'nın 56. maddesinde çevrenin kirletilmesini önlemek konusunda devlete yüklenen ödevin yerine getirebilmesi için ekolojik gerçekleri göz önünde bulunduran

[70] GÜNEŞ, "Anayasa Yapım Süreci", s. 126; GÜNEŞ, Çevre, s. 163; TUNÇ / GÖVEN, s. 121.
[71] AYM'nin 15.1.2009 tarihli, E.:2006/99, K.:2009/9 sayılı kararı. RG. 8.7.2009, S. 27282.
[72] AYM'nin 3.7.2014 tarihli, E.:2013/89, K.:2014/116 sayılı kararı. RG. 4.7.2015, S. 29406.
[73] Danıştay 10. Daire, E. 1990/2278, K. 1992/1672 sayılı kararı.
[74] Danıştay 6. Daire, E. 1986/1323, K. 1986/1135 sayılı kararı.
[75] Danıştay 6. Daire, E. 1988/477, K. 1988/648 sayılı kararı.
[76] Danıştay 6. Daire, E. 1998/510, K. 1998/1828 sayılı kararı.
[77] AKDUR, Recep, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2005, s. 184 vd.; GÜNEŞ, "Anayasa Yapım Süreci", s. 127; KABOĞLU, s. 47 vd.; YOKUŞ SEVÜK, s. 39 vd.

çevre politikaları geliştirilmiş ve bu politikalara uygun hukuki düzenlemeler yapılmıştır:[78]

Bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin korunması amacını taşıyan 2872 sayılı Çevre Kanunu bu kapsamdaki düzenlemelerin en önemlisidir. Çevre hakkından açıkça bahseden Çevre Kanunu'nun 3. maddesine göre; *"Başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler"* (ÇK m. 3/a).

Çevre Kanunu'nun yanı sıra diğer birçok kanunda da çevrenin korunması amacına vurgu yapılmış, bu konuda çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Örneğin 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda amaçlarından biri de çevrenin korunmasıdır.[79]

Türkiye'nin taraf olduğu çevrenin korunması amacını taşıyan uluslararası anlaşmalar da Anayasa'nın 90. maddesi gereği kanun hükmündedir. Dolayısıyla ayrıca uygulama kanunu çıkarılmasına gerek kalmadan bu anlaşma ve sözleşmelerin doğrudan uygulanması mümkündür. Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme, Akdeniz'in Deniz Ortamı ve Kıyı Bölgesinin Korunması Sözleşmesi, Tehlikeli Atıkların Sınırlarötesi Taşınımının ve Bertarafının Kontrolüne İlişkin Bazel Sözleşmesi, Kalıcı Organik Kirleticilere İlişkin Stockholm Sözleşmesi, Uzun Menzilli Sınırlarötesi Hava Kirlenmesi Sözleşmesi, Avrupa Peyzaj Sözleşmesi Türkiye'nin taraf olduğu çevrenin korunmasına ilişkin uluslararası sözleşmelerden bazılarıdır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Anayasa'nın 90. maddesinde sadece anlaşmalardan bahsedilmiş olması nedeniyle *soft law* olarak ifade edilen bildirgeler, tavsiyeler ve eylem planları kanun hükmünde sayılamaz. Ancak bu belgelerdeki hükümler kanun koyucuyu uygulama kanunları çıkarmaya teşvik etmesi nedeniyle önem ifade etmektedir.[80]

[78] TURGUT, "Kavram ve İlkeleri", s. 23-24.
[79] KELEŞ / HAMAMCI, s. 395.
[80] YILMAZ TURGUT, Uluslararası Sözleşmeler, s. 20.

II. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ KAVRAMI

Devlet, kalkınma için yatırım faaliyetlerini teşvik ederken çevrenin tahrip edilmesini engellemek, kalkınmanın çevreye uyumlu şekilde gelişmesini sağlamak, çevresel varlıkları korumak zorundadır. Devletin çevreyi koruma konusundaki sorumluluğu, çevresel sorunlara sebep olabilecek faaliyetleri önceden tespit etmeyi ve gerekli tedbirleri almayı zorunlu kılmaktadır. Sınai ve ticari faaliyette bulunacak işletmelerin idareye başvurarak ön izin almak mecburiyetinde olması bu yaklaşımın bir gereğidir. Çevreye zarar vermesi muhtemel faaliyetlerin tüm aşamalarında idarenin "izin veren" ve "denetleyen" konumunda görev yapması çevrenin korunması açısından önemlidir.[81]

Kirletilmiş bir çevreyi eski haline getirmek son derece zor ve maliyetli olduğundan projeleri çevreye an az zararla tatbik etmek, bunu yaparken de kalkınma, çevre ve sanayi arasındaki dengeyi gözetmek karar verici makamlar açısından son derece önemlidir. Çevre üzerinde etkileri olan bir politika, plan, program, proje veya faaliyet teklif edildiğinde olası etkilerinin tespit edilmesi, rapor haline getirilmesi ve eleştirel değerlendirmesinin yapılması gereklidir. Çevresel etkilere ilişkin araştırma, inceleme ve değerlendirme yapılmadan faaliyetin uygulanıp uygulanmayacağına karar verilmemelidir. Karar vericiye yardımcı olan bu değerlendirme, çevresel etki raporunu hazırlayan taraflardan bağımsız olarak yapılmalıdır. Faaliyetin toplum ve ekosistemler üzerindeki etkileri; bölgenin estetiğini, park, bahçe, mesire yeri gibi teneffüs alanlarını, bilimsel ve diğer çevresel değerlerini azaltıcı etkisi; fauna veya floranın herhangi bir türünü tehlikeye atıp atmadığı; antropolojik, arkeolojik, kültürel, tarihi, bilimsel veya sosyal öneme sahip yer ve yapılar üzerindeki etkileri; uzun vadeli veya kümülatif çevresel zararları; atıkların boşaltılması, ayıklanması ve geri dönüştürülmesine ilişkin sorun sahaları; doğal kaynaklara, sürdürülebilir kalkınmaya etkileri gibi çok çeşitli unsurlar dikkate alınmalıdır. Bu değerlendirme karar verici makama faaliyeti onaylanmak, tamamen veya kısmen reddetmek konusunda bir öneride bulunmalıdır.[82]

[81] KUZU, Çevre Hakkı, s. 69.
[82] GILPIN, Alan, Dictionary of Environmental Law, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2000, p. 96.

Kalkınma ve yatırım faaliyetlerinin çevreye zarar vermeden yürütülebilmesi, çevresel risklere karşı tedbirlerin alınması amacıyla geliştirilen bu işlemlere "Çevresel Etki Değerlendirmesi" (ÇED) *(Environmental Impact Assessment: EIA)* adı verilmiştir.[83]

Çevresel etki değerlendirmesi sadece çevreyle değil, kalkınma ve ekonomi ile de bağlantılı bir kavramdır.[84] ÇED, kalkınmaya ve ekonomik gelişmeye karşı bir direnç olmayıp tekliflerin kalitesini artırmaya yönelik bir faaliyettir. Zira çevre sorunları ile baş etmenin yöntemi kalkınmayı engellemek değil, kalkınma ile çevre arasında uyum sağlamaktır.[85] ÇED, proje teklifinin yapıldığı ilk andan itibaren, çevre üzerindeki etkilerinin araştırılması, çözüm yöntemlerinin ve alternatif uygulamaların belirlenmesi, uygulamaya geçip geçmeyeceği konusunda karar verilmesi, inşaat ve işletme aşamalarında izlenmesi ve kontrol edilmesi işlemlerini kapsayan bir süreçtir.[86]

ÇED ile amaçlanan, bir projenin doğruluğunu ve önemini ispatlamak değil, proje hakkında karar vermeden önce kamuda tartışılmasını sağlamak ve bundan etkilenecek olanları bilgilendirmektir.[87] ÇED'in amacı; ekonomik ve sosyal gelişmeye engel olmaksızın, çevre değerlerini ekonomik politikalar karşısında korumak, planlanan bir faaliyetin yol açabileceği bütün olumsuz çevresel etkilerin önceden tespit edilip, gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamaktır.[88] ÇED, çevreyi en az tahrip edecek uygulamaları tercih etmek konusunda karar verici makama yardımcı olur. Bu anlamda ÇED, "önleyici" yaklaşımın esas alındığı bir yöntemdir.[89]

Çevresel etki değerlendirmesi projenin sadece doğal ortam üzerindeki etkilerini değil, sosyo-ekonomik çevre üzerindeki etkilerini de incelemektedir. Bu nedenle ÇED disiplinler arası çalışmayı gerektirmektedir. Doğa bilimciler, mühendisliğin çeşitli

[83] TURGUT, "Kavram ve İlkeleri", s. 23-24; DEMİRAL / EVİN, s. 44.
[84] AYAN, Murat, "Çevre Yönetim Sistemi Kapsamında Kalite Maliyetlerinin Çevresel Boyutu ve Çevrenin Korunmasına Yönelik Önlemler", II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 521.
[85] MEMİŞ, s. 2, 285.
[86] GILPIN, p. 97.
[87] BOZKURT, Yavuz, "Çevreye Duyarlı İşletmecilik", Disiplinler Arası Bakış Açısı İle Çevre, Ed.: Günaydın, İhsan / Özsoy, Tufan, İstanbul, Hiperkitap Yayınları, 2014, s. 67; DE JONG, Margreet Femke, "ÇED Prosedüründe Kamuoyu Katılımı ve ÇED'in Karar Vermeye Katkısı", ÇED Eğitimi, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 51 vd.
[88] SANCAKDAR / ÖNÜT / BAŞAR / PALAS DAĞLI / ÇAPTUĞ, Pratik Çalışma, s. 132.
[89] KELEŞ / HAMAMCI, s. 176.

dallarındaki uzmanlar, şehir ve bölge plancıları, ekonomistler, sosyal bilimciler, hukukçular ve siyaset bilimciler ÇED sürecini kendilerine bakan yönleri ile ele almaktadırlar. ÇED sadece proje sahibinin, teknik uzmanların ve kamu personelinin üzerinde çalıştığı bir konu olmayıp, projeden etkilenecek halkın, çiftçilerin, balıkçıların, turizmcilerin, orman köylülerinin, bir meslek sahibi olsun olmasın konuyla ilgili herkesin katılımıyla gerçekleştirilen bir faaliyettir.[90]

Dolayısıyla ÇED, çevreyi zarar verme riski bulunan bir projenin muhtemel etkilerinin araştırılarak, önleyici tedbirlerin alınması amacıyla yürütülen, halkın katılımına olanak sağlayan, farklı disiplinlerdeki uzmanlarının dâhil olduğu idari bir usuldür.[91] Diğer bir ifadeyle ÇED, tahmin ve önleme stratejisini uygulayarak kalkınma projeleri ile çevrenin uyumunu sağlayan bir çevre yönetim aracıdır.[92]

Çevresel etki değerlendirmesi ilk olarak ABD'de ortaya çıkmış ve tüm dünyaya yayılmıştır. ÇED aşamaları ülkelere göre değişiklik gösterdiğinden kavramın farklı tanımları yapılabilmektedir.[93] Bu kavramlar arasında çelişki bulunmayıp birbirlerini tamamlayıcı nitelik göstermektedirler. ÇED, bir araç, çalışma veya süreç olarak tanımlanmaktadır.

A. Mukayeseli Hukukta ÇED Kavramının Tanımlanması

Birleşmiş Milletler Çevre Programı *(United Nations Environmental Program: UNEP)* İdare Organının 17.06.1987 tarihli 14/25 sayılı kararına göre ÇED, sürdürülebilir kalkınmayı ve çevresel uyumluluğu sağlamak maksadıyla planlanmış faaliyetlerin sınanması, analiz edilmesi ve değerlendirilmesidir.[94] Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu'na göre ÇED, planlanan bir faaliyetin çevre üzerindeki etkisini

[90] ÖZER, Ayşe Öznur, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş (Nedir, Nasıl Uygulanmalıdır), Ankara, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, 1996, s.31.
[91] DEMİRAL / EVİN, s. 44.
[92] TURAN, Volkan, "ÇED Sürecinin Paydaşları Açısından ÇED Yönetmeliğinin İçerik Çözümlemesi", Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi, Sayı 2, 2017, s. 34.
[93] GLASSON, John / THERIVEL, Riki / CHADWICK, Andrew, Introduction to Environmental Impact Assessment, 3rd Edition, Oxon, Routledge, 2005, p. 2.
[94] Goals and Principles of Environmental Impact Assessment: Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP, of 17 June 1987.

değerlendiren ulusal prosedürlerdir.[95] BM Rio Sözleşmesine göre ÇED, çevre üzerinde önemli yan etkileri muhtemel faaliyetler hakkında yetkili idarenin karar vermesini öngören ulusal bir araçtır (Bildirge m. 17).[96]

Uluslararası Etki Değerlendirme Derneği'ne (IAIA) göre çevresel etki değerlendirmesi; kalkınma projeleri hakkında önemli kararlar alıp, yatırım taahhüdü altında girmeden önce projenin biyofiziksel, sosyal ve diğer etkilerini açığa çıkarmak, öngörmek, değerlendirmek ve hafifletmek amacıyla yürütülen süreçtir.[97]

ABD Çevre Koruma Ajansına *(Environmental Protection Agency: EPA)* göre ÇED, teklif edilen eylemin, belirli bir coğrafi bölgedeki fiziksel, biyolojik, kültürel ve sosyoekonomik unsurlara muhtemel etkileri ve alternatif uygulama yöntemleri hakkında sistematik, tekrar edilebilir, disiplinlerarası değerlendirmeleri ortaya koyan bir belge ve karar alma sürecidir.[98]

İngiltere Çevre Bakanlığı'na göre ÇED, bir projenin hayata geçirilip geçirilmemesi konusunda karar merciinin dikkate alacağı bilgilerin hem proje sahibi hem de diğer kaynaklar tarafından toplanmasını sağlayan tekniği ve tüm bu süre ifade eden bir kavramdır.[99]

Uluslararası Adalet Divanı'na göre ÇED, bir sanayi faaliyetinin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerini ve ülkesel sınırları aşan risklerini tespit edip değerlendirmek için uluslararası bilgi paylaşımına dayalı bir uygulamadır. UAD, çevresel sorunların sınır

[95] Sınır-Ötesi Etkiler Yaratan Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yapılması Hakkında Sözleşme "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context" Article 1 (vi).
[96] ABAZA, Hussein / BISSET, Ron / SADLER, Barry, Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, New York, The United Nations Environment Programme, 2004, p. 17; ÇÖRTOĞLU, s. 32-33.
[97] SENÉCAL, Pierre / GOLDSMITH, Bernice / CONOVE, Shirley / SADLER, Barry / BROWN, Karen, Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice, USA, IAIA International Headquarters, 1999, p. 2.
[98] Environmental Protection Agency (EPA), Principles of Environmental Impact Assessment, Washington, 1998, p.1-3.
[99] Department of the Environment. Environmental Assessment: A Guide to the Procedures. London: Her Majesty's Stationery Office, 1989; GLASSON / THERIVEL / CHADWICK, p. 2.

aşan niteliğine dikkat çekerek, çevresel etki değerlendirmesinin uluslararası hukuk kuralları ile düzenlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır.[100]

Çevresel etki değerlendirmesi ulusal ve uluslararası doktrinde çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Uluslararası doktrinde kabul edilen görüşe göre ÇED, çevrenin fiziksel, kimyasal, biyolojik, kültürel ve sosyoekonomik unsurları ile irtibatlı projelerin, planların, programların, yasal işlemlerin ve bunların alternatif uygulamalarının çevreye verebileceği zararları, muhtemel etkilerini objektif, tarafsız ve sistematik olarak tespit etmek ve değerlendirmektir.[101]

B. Türk Hukukunda ÇED Kavramının Tanımlanması

Çevresel etki değerlendirmesinin Türkiye'deki uygulamasından hareketle doktrinde çeşitli tanımlar yapılmıştır. Bir tanıma göre ÇED; *"değişik ve çok sayıda 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 etkilerinin kabul edilebilir bir duruma indirgenmesini hedefleyen ve bazı etkilerin kabul edilebilir düzeyde giderilemeyeceğinin gösterilerek çevresel açıdan elverişsiz yatırımların önlenmesini esas alan bir süreçtir."*[102]

---

[100] KOIVUROVA Timo, Introduction to International Environmental Law, London, Routledge, 2014, p. 80; Uluslararası Adalet Divanı'nın 20 Nisan 2010 tarihli *"Argentina v. Uruguay"* kararı para. 204 için bkz. https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments (Erişim Tarihi: 22.05.2020).

[101] MAREDDY, Anji Reddy, Environmental Impact Assessment - Theory and Practice, Oxford, Butterworth-Heinemann, 2017, p. 1; Uluslararası doktrindeki çeşitli tanımlar için bkz: GLASSON, John, "Principles and Purposes of Standards and Thresholds in the EIA Process", Standards and Thresholds for Impact Assessment, Edited by SCHMIDT, Michael / GLASSON, John / EMMELIN, Lars / HELBRON, Hendrike, Berlin, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2008, p. 6; JAY, Stephen / JONES, Carys / SLINN, Paul / WOOD, Christopher, "Environmental Impact Assessment: Retrospect and Prospect", Environmental Impact Assessment Review, Volume 27, Issue 4, 2007, p. 287; CRAIK, Neil, The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration, United Kingdom, Cambridge University Press, 2008, p. 3; VANCLAY, Frank, "The Triple Bottom Line and Impact Assessment: How Do TBL, EIA, SIA, SEA and EMS Relate To Each Other?", Tools, Techniques and Approaches for Sustainability, Edited by SHEATE, William R., New Jersey, World Scientific Publishing, 2010, p.104; ANJANEYULU, Y. / MANICKAM, Valli, Environmental Impact Assessment Methodologies, 2nd Edition, Hyderabad, BS Publications, 2007, p. 1; SANDS / PEEL, p. 601; GLASSON / THERIVEL / CHADWICK, p. 2-7; BARTH, Hans-Günter, "Çevre Politikası ve Ekolojiye Yönelik Planlama Enstrümanı Olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Ed.: USLU, Orhan, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1991, s. 19.

[102] TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 476; YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 210-211.

Bir başka tanıma göre 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".*[103]

Çevresel etki değerlendirmesi kavramı yerine *"çevreye uygunluk denetimi"* ifadesinin kullanabileceğini ifade eden diğer bir yazara göre ÇED, *"ekonomik bir kuruluşun çevresi üstünde üretebileceği doğrudan, dolaylı, uzun veya kısa dönemli, finansal nitelikte olabilen veya olmayan, ölçülebilen veya ölçülemeyen bütün etkilemelerinin objektif olarak değerlendirilmesi veya denetlenmesine yarayan teknik bir araç, teknik bir süreçtir."*[104] Aynı yazar, çevresel etki değerlendirmesi kavramına ilişkin olarak bir başka özgün tanım yapmıştır. Buna göre, *"ÇED birçok evreyi içeren değişik zaman dilimlerine yayılmış olan çevre etkilemeleri konusunda geleceğe yönelen risk olasılıkları önlemlerinin saptanmasında ve saptanan bulgulara göre çevre etkilemelerinin makul düzeylere indirgenmesini sağlayan veya amaçlayan, etkilemelerin bazılarının benimsenebilecek bir çizgide giderilemeyeceğini gösteren, çevreye uygun düşmeyen yatırımların önlenmesini içeren bir süreci deyimleyen Çevre İdare Hukuku iç tüzüğüdür."*[105]

Türk hukuk doktrininde ÇED kavramı genellikle, çevre üzerinde etkisi olan faaliyetlerin muhtemel zararlarının en az seviyeye indirilmesi amacıyla disiplinler arası, katılımcı,

[103] ÖZER, Ayşe Öznur, Çevresel Etki Değerlendirmesinin Kısa Bir Tanıtımı, Nedir? Ne Değildir? Planlama Mesleği ile İlişkisi Nasıldır?", Plancı Gözüyle Kalkınma, Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, TMMOB Şehir Plancıları Odası ÇED Komisyonu, 1996, s. 70; ÖZER, ÇED'e Giriş, s.12.
[104] MEMİŞ, s. 284-285.
[105] MEMİŞ, s. 290.

teknik çalışmaları içeren, idari usul ve esasları kapsayan bir süreç olarak tanımlanmaktadır.[106]

Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 tarihli, E. 2006/99, K. 2009/9 sayılı kararında[107] ise; *"ÇED, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerden birisidir. ÇED ile korunmaya çalışılan temel unsur, çevre ve bu çevre içindeki varlıklardır."* şeklinde tanımlanmıştır.[108]

Çevre Kanunu'nun 2. maddesinde ile ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinde yapılan tanıma göre;

> *"Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED): Gerçekleştirilmesi planlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaları, ... ifade eder."*

[106] ÇED kavramına ilişkin tanımlar için bkz. ÜÇIŞIK, H. Güzin / ÜÇIŞIK, H. Fehim, Çevre Hukuku, Ankara, Ötüken Yayınları, 2013, s. 245; ERTAŞ, Şeref, Çevre Hukuku ve Hayvan Hakları Hukuku, 2. Baskı, İzmir, İleri Yayıncılık, 2012, s. 120; YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Kuram, Teknik ve Yöntemler, 2. Baskı, Ankara, Çekül Yayınevi, 2002, s. 17; ŞENGÜL, Mihriban, Türkiye'de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği İçerik Çözümlemesi, Ankara, Detay Yayıncılık, 2002, s. 13-14; USLU, Orhan, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, Ankara, 1996, s. 19; TOPRAK KARAMAN, Zerrin, "Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi", Türk İdare Dergisi, Sayı 410, 1996, s. 62-63; SAYGILI, Abdurrahman; Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007, s. 89; FANUSCU, Emine Mine / COŞKUN, Aynur Aydın, Çevresel Etki Değerlendirmesi", İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, Seri B, Cilt 45, Sayı 3-4, 1995, s. 128; AYKUL, Eko-Hukuk, s. 222; KOCASOY, Günay, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Matbaası, 1994, s.4; GÜNEY, Bahaeddin "Çevresel Etki Değerlendirmesi", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), 3. Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s. 1066; GÜLER, Çağatay, Büyük Çevre Sözlüğü, Ankara, Yazıt Yayıncılık, 2013, s. 265; YILMAZ, Ali, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları, 2008, s. 2 vd.; GÜNEŞ, Çevre, s. 176; GÜNEŞ / COŞKUN, s. 121; BOZKURT, "Çevreye Duyarlı" s. 67; KELEŞ / ERTAN, s. 106; KELEŞ / HAMAMCI, s. 175; ERÇAKICA, s. 169; UZ, s. 122.

[107] Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 tarihli ve E.:2006/99, K.:2009/9 sayılı Kararı, 8 Temmuz 2009 tarihli, 27282 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[108] Karar hakkında bkz. aşa. *Birinci Bölüm III. B. Çevre Kanunundaki Düzenleme.*

Kanunda, ÇED süreci, yatırım öncesi aşamadan itibaren projenin hayata geçirilmesi ve sonrasını kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

Tüm bu tanımlar ve esaslar dikkate alındığında; kanaatimce çevresel etki değerlendirmesi kavramını şu şekilde tanımlamak mümkündür:

> Çevresel etki değerlendirmesi, çevreyi doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebilecek plan, proje vb. tekliflerin muhtemel etkilerinin tespiti, zararlarının en düşük seviyeye düşürülmesi, alternatif çözüm yöntemlerinin belirlenmesi amacıyla teklif sahibinin, idarenin, halkın, çeşitli disiplinlerdeki uzmanların katılımı ile yürütülen teknik çalışmalar sonucu, teklifin hayata geçirilip geçirilmemesi konusunda karar verecek olan makamın dikkate alacağı bir değerlendirmenin oluşmasını; karardan sonraki aşamada ise faaliyetin izlenmesi ve denetlenmesini sağlayan idari usul ve işlemleri bünyesinde toplayan bir süreçtir.

Çevresel etki değerlendirmesine ilişkin tanımların ortak yönü, sürdürülebilir kalkınma *(sustainable development)* ve önleme *(preventition)* ilkelerinin esas alınmasıdır.[109]

Çevre Kanunun 2. maddesine göre *"sürdürülebilir kalkınma, bugünkü ve gelecek kuşakların, sağlıklı bir çevrede yaşamasını güvence altına alan çevresel, ekonomik ve sosyal hedefler arasında denge kurulması esasına dayalı kalkınma ve gelişmeyi"* ifade eder. Sürdürülebilir kalkınma ilkesi ekoloji ile ekonominin gerekleri arasında denge kurma çabasının ürünüdür.[110] Bu kavram, gelecek kuşakların yaşamını tehlikeye atmadan bugünkü ihtiyaçların karşılanması ve kuşaklar arasında hakkaniyeti arama düşüncesine dayanmaktadır.[111]

Sürdürülebilir kalkınma, toplumun ve çevrenin beraber gelişmesini, her ikisinin de yeniden üretebilme özelliklerini korumasını ifade eder. Toplumsal ve ekonomik

[109] SAYGILI, ÇED, s. 89.
[110] BAŞOĞLU, s. 31; GÜNEŞ, Çevre, s. 80-81,87; ERTAŞ, s. 118; ALICA, Kent, s. 36.
[111] AÇIMUZ, Bige, "Çevre Hukukunun Genel İlkeleri", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 193.

kalkınmanın ekolojik sisteme baskının çevreyi bozucu düzeyin altında kalmasını öngörür.[112] Sürdürülebilir kalkınma, çevresel kaynakların bilinçli tüketimini öngören sürdürülebilir çevre anlayışı ile mümkündür. Sürdürülebilir kalkınma ilkesinin uygulanmasını sağlayacak araçlar içinde en önemlisi çevresel etki değerlendirmesidir.[113] Zira çevresel etki değerlendirmesi ekonomik ve sosyal gelişmeye engel olmaksızın çevresel değerleri korumayı amaçlamaktadır. Bu yönüyle çevresel etki değerlendirmesi yatırıma ilişkin karar süreci ile çevresel kararlara ilişkin süreci birleştirir; ekonomik ve ekolojik talepleri uzlaştırmayı hedefler.[114]

Önleme ilkesi ise çevresel zararlar ortaya çıktıktan sonra giderilmesinin çok zor olduğu, en etkili çözümün zarar ortaya çıkmadan önlem alınması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Çevre Kanununun *"İlkeler"* başlığını taşıyan 3. maddesinde *"kirliliğin önlenmesi", "çevrenin bozulmasının önlenmesi"* gibi ifadelere yer verilmiş olması önleme ilkesinin yansımasıdır. Çevre üzerinde etkisi olan bir proje henüz hayata geçirilmeden önce ÇED süreci başlamakta böylelikle projenin çevre üzerindeki tüm olumsuz etkileri önceden tespit edilerek, gerekli tedbirler alınmaktadır. Bu süreç sonunda projenin çevresel etkilerinin kabul edilemeyecek ölçüde olduğu tespit edilirse faaliyete geçmesi önlemektedir. Dolayısıyla çevresel etki değerlendirmesi projenin çevresel zararlarını en erken aşamada engelleyerek önleme ilkesini hayata geçirmektedir.[115]

C. Çevresel Etki Değerlendirmesi Kavramından Türeyen Kavramlar

Çevresel etki değerlendirmesinin farklı seviye ve konularda uygulanması ÇED ile irtibatlı yeni kavramların oluşmasına yol açmıştır.

[112] MEMİŞ, s. 253-254.
[113] SANİN, Selim Latif, "Sürdürülebilir Çevre Yönetimi Yaklaşımında Çevresel Etki Değerlendirmesinin (ÇED) Yeri ve Önemi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 549.
[114] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 100 vd.; GÜNEŞ, Çevre, s. 88; AÇIMUZ, s. 198.
[115] ÜÇIŞIK / ÜÇIŞIK, s. 26; SAYGILI, ÇED, s. 225; ERTAŞ, s. 118; BAŞOĞLU, s. 28.

1. Sınıraşan Çevresel Etki Değerlendirmesi

Çevre insanlığın sahip olduğu evrensel bir değerdir. Çevresel sorunlar ise ulusal sınırlar ile bağlı kalmayıp sınırların ötesinde bölgesel ve küresel ölçekte etki doğurabilmektedir. Bu durum çevrenin korunmasında uluslararası işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Ülke sınırlarının dışından gelebilecek zararları önleyebilmek için uluslararası bilgi paylaşımı ve işbirliğine duyulan ihtiyaç 1972 Stockholm Konferansında vurgulanmıştır.[116] Konferans sonunda yayımlanan bildirgenin 21. maddesinde "*Ülkeler, Birleşmiş Milletler kuralları ve uluslararası hukuk prensiplerine göre, kendi kaynaklarını kendi çevre politikalarına uygun olarak kullanma hakkına sahiptirler. Aynı zamanda ülkelerin kendi iç hukukları ve kontrollerindeki faaliyetlerin çevreye ve diğer ülkelere veya ulusal hükümranlık sınırları dışındaki alanlara zarar vermemesi konusunda sorumlulukları vardır"* denilerek devletlerin uluslararası sorumluluğuna işaret edilmiştir. Devletlerin bu yükümlülüğü Uluslararası Adalet Divanı'nın kararları ile de ortaya konulmuştur.[117]

Ulusal sınırların ötesine geçen çevre sorunları ile mücadele için küresel bir çevre sözleşmesi hazırlanmasına yönelik çalışmalar sonucunda BM Avrupa Ekonomik Komisyonu *(United Nations Economic Commission for Europe: UNECE)* tarafından 1991 yılında "Sınır Ötesi Etkiler Yaratan Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yapılması Hakkında Sözleşme" (Espoo Sözleşmesi) hazırlanmış, 1997 yılında yürürlüğe girmiştir.[118]

Espoo Sözleşmesi ile ulusal seviyede uygulanan ÇED mekanizmasının kapsamı ülke sınırlarının ötesine genişletilmiş, çevrenin korunmasında uluslararası işbirliğini ve

---

[116] BASTMEIJER, Kees / KOIVUROVA, Timo, Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment, Netherlends, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 3.

[117] Uluslararası Adalet Divanı'nın 20 Aralık 1974 tarihli *"Australia v. France"* nükleer denemeler kararı para. 22 için bkz. https://www.icj-cij.org/en/case/58/judgments (Erişim: 29.05.2020); 08 Temmuz 1996 tarihli *"Nükleer Silahların Kullanımının veya Tehdidinin Yasallığı"* konulu tavsiye kararı para. 29 için bkz. https://www.icj-cij.org/en/case/95/advisory-opinions (Erişim: 29.05.2020); 25 Eylül 1997 tarihli *"Hungary/Slovakia"* Tuna nehri üzerinde kurulması planlanan barajlar ve suların kullanımına ilişkin *Gabčíkovo-Nagymaros Projesi* kararı para. 53 için bkz. https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments (Erişim: 22.05.2020); 20 Nisan 2010 tarihli *"Argentina v. Uruguay"* kâğıt hamuru fabrikaları kararı para. 204 için bkz. https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments (Erişim: 22.05.2020).

[118] BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanıp 25 Şubat 1991 tarihinde Finlandiya'nın Espoo şehrinde üye devletlerin imzasına sunulan "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context" (Espoo Sözleşmesi) 10 Eylül 1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. http://www.unece.org/index.php?id=40450&L=0 (Erişim Tarihi 16.05.2020).

uzlaşmayı hedefleyen "Sınıraşan ÇED" *(TAIA: Transboundary Environmental Impact Assessment)* sistemi tasarlanmıştır.[119] Sözleşmenin 2. maddesi gereğince taraf devletler, planladıkları projelerin sınır aşan çevresel etkilerini kontrol etmek, azaltmak ve önlemek için gereken tüm tedbirleri almayı kabul etmiştir. Proje sahibi devlet kendi vatandaşlarına tanıdığı bilgilenme ve katılım hakkını projeden etkilenecek diğer ülkede yaşayan bireylere de sağlamakla yükümlüdür. Böylelikle vatandaşlık bağına bakmaksızın projeden etkilenecek herkesin bilgilenme ve katılım hakkı teminat altına alınmıştır.[120]

Sözleşme 2001 ve 2004 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 2001 yılında yapılan değişiklik ile sivil toplum kuruluşlarının da sınıraşan ÇED faaliyetlerine katılabileceği, BM Avrupa Ekonomik Komisyonu alanı dışındaki devletlerin de sözleşmeye taraf olabileceği kabul edilmiştir. 2004 yılında ise sınıraşan çevresel etki değerlendirmesine tabi faaliyetlerin listesi güncellenmiş, taraf devletlerin icra ettikleri faaliyetleri düzenli olarak raporlamasına karar verilmiştir.[121] Türkiye, Espoo Sözleşmesine taraf olan devletlerden biri değildir ancak AB üyeliği ile birlikte durumu değerlendireceğine dair taahhütte bulunmuştur.

Espoo Sözleşmesi, sınıraşan ÇED sistemini düzenleyen en geniş katılımlı uluslararası sözleşmedir. Sözleşme hükümleri sınır aşan projelere doğrudan uygulanabileceği gibi devletlerin ikili ya da çok taraflı anlaşmalar yaparak daha kapsamlı raporlama ve süreç yönetimleri geliştirmesi de mümkündür (Espoo Söz. m. 8; Ek-VI). Sözleşmenin bu hükmü, sınıraşan ÇED konusunun ulusal mevzuatlarda gelişim göstermesini ve devletlerarasında yeni düzenlemeler yapılmasını teşvik etmiştir.[122]

---

[119] YURTCANLI DUYMAZ, Seda, "Çevre Yönetimine Katılım: Sınır-aşan Çevresel Etki Değerlendirmesi - Espoo Sözleşmesi", Uluslararası Çevre Rejimleri, Ed.: ORHAN, Gökhan / CERİT MAZLUM, Semra / KAYA, Yasemin, Bursa, Dora Yayınları, 2017, s. 483; SCHRAGE, Wiek, "The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context," Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment, Edited by: BASTMEIJER, Kees / KOIVUROVA, Timo, Netherlends, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 29; SCHRAGE, Wiek, "The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, p. 85; SANDS / PEEL, p. 610.

[120] BUDAK, Sevim, "Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi", Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2005, s. 22 vd.; GÜNEŞ, Çevre, s. 180; SANDS / PEEL, p. 611.

[121] BUDAK, "Espoo", s. 29.

[122] YURTCANLI DUYMAZ, s. 494.

Espoo Sözleşmesine taraf olmayan devletlerin de Espoo Sözleşmesi hükümlerinden yararlanarak farklı sınıraşan ÇED sistemleri tasarladıkları görülmektedir. Örneğin, doğalgaz ve petrol rezervleri nedeniyle önemli projelere konu olan Hazar Denizi'nin doğal çevresinin korunması maksadıyla denize sınır olan Azerbaycan, İran, Kazakistan, Rusya ve Türkmenistan arasında bir anlaşma yapılmış ve Hazar Denizinde Sınıraşan ÇED Rehberi[123] hazırlanmıştır.[124]

2. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD)

Çevresel etki değerlendirmesinin uygulandığı alanlar konusunda iki farklı yaklaşım benimsenmiştir. Bunlardan ilki, çevresel etki değerlendirmesini geniş tutarak bütün *politika, plan, program ve projeleri* de kapsayacak şekilde uygulamayı öngörmektedir. İkinci yaklaşım ise ÇED'i daha sınırlı bir alanda ele almakta olup *sadece projelere* uygulanmasını öngörmektedir.[125]

Çevresel etki değerlendirmesini proje seviyesinde kalmasının yetersiz olduğunu, çevresel zararların erken aşamalarda fark edilebilmesi için projelerin dayandığı politika, plan ve programların hazırlanması süreçlerine ilişkin çevresel değerlendirmelerin yapılması gerektiğine dair görüşlerin bir sonucu olarak *"Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD)"* kavramı geliştirilmiştir.[126] Bu noktada vurgulamak gerekir ki, tıpkı "sınıraşan ÇED" gibi SÇD kavramı da Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu nezdinde yürütülen çalışmalar neticesinde uluslararası norm haline gelmiştir.[127]

---

[123] "Guidelines on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context in the Caspian Sea Region" adlı belge için bkz. https://www.unece.org/env/eia/publications19.html (Erişim: 29.05.2020).

[124] TSUTSUMI, Rie / ROBINSON, Kristy "Environmental Impact Assessment and the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea", Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment, Edited by: BASTMEIJER, Kees / KOIVUROVA, Timo, Netherlends, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 55.

[125] GÜNEŞ, Ahmet M. "Çevre Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 91, 2010, s. 35.

[126] CENGİZ GÖKÇE, Gizem / BARIŞ, M. Emin "Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) - Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) İlişkisi ve Peyzaj Planlama Sürecinde Stratejik Çevresel Değerlendirmenin Önemi", International Journal of Science Culture and Sport (IntJSCS), Special Issue 3, 2015, s. 786; GÜNEŞ, Çevre, s. 206.

[127] YURTCANLI DUYMAZ, s. 484.

Doktrinde, stratejik çevresel değerlendirme, *"çevresel mülahazaların plan, politika ve programların hazırlanması ve kabulü aşamasına dâhil edilerek bu aşamalarda dikkate alınmasını mümkün kılan bir süreç"* olarak tanımlanmaktadır.[128] Bir başka tanıma göre SÇD; *"SÇD, üst düzeyde çevrenin korunmasını sağlamak, plan ve programların hazırlanması ve onayı/kabulü aşamasına sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda çevresel faktörlerin entegre edilmesine katkıda bulunmak üzere uygulanan bir değerlendirme sürecidir."*[129]

ÇED münferit projeler için hazırlanırken, SÇD plan, program ve politika gibi daha stratejik seviyedeki üst düzey kararların alınmasında etkili olan bir süreçtir.[130] SÇD, çevrenin bütünsel bir yaklaşımla korunması, karar verme süreçlerinde eşgüdümün güçlendirilmesi ve kurumlar arası koordinasyonu destelenmesi amacına hizmet eder.[131] Stratejik çevresel değerlendirme, çevresel etkilerin gelecek kuşakları da dikkate alarak sosyal ve ekonomik faktörlerle birlikte ele alınmasını sağlayan bölgesel, küresel, kümülatif ve sinerjik etkilerini değerlendirme olanağı sağlayan bir süreçtir. Bu nedenle SÇD, çevre hukukunun temel ilkelerinden biri olan entegrasyon ilkesinin[132] hayata geçmesini sağlamaktadır.[133]

3. Uluslararası Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi (ÇSED)

Günümüz ekonomi dünyasında büyük yatırım projelerinin uygulanabilmesinde Uluslararası Finans Kuruluşlarının (UFK) desteği son derece önemlidir. Söz konusu kuruluşlar kullanıma sundukları kredinin geri dönüşünü garanti altına almak maksadıyla standartlar belirlemekte, risk yönetimi çalışmaları yapmaktadır. Dünya Bankası'nın teşviki ile bir araya gelen uluslararası finans kuruluşları, projelerin çevresel ve sosyal etkilerini değerlendirmek maksadıyla çeşitli prensipler belirlemiş, "*Çevresel ve Sosyal*

[128] GÜNEŞ, "SÇD", s. 33.
[129] DİKMEN, Abdulvahap Çağatay, "Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Yönetmeliği'nin Türkiye'nin Çevre Politikasına Katkısı", Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi, Sayı 15, 2019, s. 537.
[130] YAŞ, Hakan, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Stratejik Çevresel Değerlendirme Uygulamasının Genel Bir Değerlendirmesi", Kent Akademisi, Cilt 11, Sayı 1, 2018, s. 36.
[131] GÜNEŞ, "SÇD", s. 63.
[132] Entegrasyon ilkesi hakkında bkz: GÜNEŞ, Çevre, s. 99 vd.; TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 210; YILMAZ TURGUT, "Çevre Hakkı", s. 27.
[133] GÜNEŞ, Çevre, s. 103.

Etki Değerlendirmesi" (ÇSED) adı verilen bir usul ve süreç tasarlamışlardır.[134] ÇSED, projenin fiziksel, doğal, kültürel, sosyal ve sosyoekonomik çevre üzerindeki etkilerinin araştırılması çalışmasıdır.[135]

ÇSED, ulusal ÇED sistemleri arasındaki farklılıkları ve bu farklılıklardan kaynaklanabilecek riskleri göz önünde bulundurarak, uluslararası standartlarda bir süreç yönetimi geliştirme çalışmasının ürünüdür. Zira çevresel ve sosyal etkileri olan bazı projelerin ulusal hukuk kuralları gereği ÇED uygulamasına tabi olmaması veya daha kolay ya da zorlu süreçlerden geçmesi eşit şartlarda rekabete aykırı görülmüştür.

Uluslararası kredi kuruluşlarının prensip kararları gereğince, proje sahipleri ulusal ÇED mevzuatı gereğince ÇED uygulamasına tabi olmayan projeleri hakkında bile ÇSED sürecini uygulamak zorunda kalmaktadır. Örneğin, İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi Projesi (Avrasya Tüneli Projesi), ÇED Yönetmeliği hükümlerinden muaf olmasına rağmen kredi desteği için ÇSED yapılmıştır.[136]

Bazı projelerde ise ulusal ÇED çalışmalarına ilave olarak ÇSED çalışması yapılması gerekmektedir. Örneğin, 2016 tarihli Ankara-Niğde otoyolu projesinde ulusal ÇED sisteminde yapılan çalışmaların yanı sıra ÇSED gereği ilave çalışmalar yapılmıştır.

III. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN GELİŞİMİ

Çevresel etki değerlendirmesi konusundaki ilk hukuki düzenleme 1969 yılında ABD'de yapılmıştır. Sonraki yıllarda Kanada (1973), Batı Almanya (1975), Fransa (1976), Avrupa Topluluğu (1985), İtalya (1985), Portekiz (1987), İngiltere (1988), İspanya (1988), Belçika (1989), Polonya (1990), Yunanistan (1990), Çek Cumhuriyeti (1991), Türkiye

[134] ÇSED uygulamasının gelişim süreci hakkında bkz. YURTERİ, Coşkun, "Ulusal ve Uluslararası ÇED Çalışmalarının Bir Mukayesesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 27-31.
[135] MUMCU, H. Melih, "Ekvator Prensipleri çerçevesinde Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi için Örnek Çalışma: İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi Projesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 50.
[136] MUMCU, s. 50.

(1993) gibi 150'den fazla ülkede ÇED sürecine ilişkin kanun, kararname ve yönetmelik kabul edilmiştir.[137]

A. ABD Ulusal Çevre Politikası Kanunu (NEPA)

Amerika Birleşik Devletlerinde, sanayileşme faaliyetlerinin çevreye verdiği zararların incelenmesi, koruyucu çalışmalar üzerinde çalışılması, bir çevre politikası geliştirilmesi konusunda James E. Murray gibi bazı senatörlerin tarafından 1950'li yılların sonunda gündeme getirilen teklifler yeterince destek bulmamıştır. 1960'lı yılların başında ABD Atom Enerjisi Komisyonunun, Alaska kıyılarında kontrollü olarak nükleer bomba patlatmak ve çeşitli deneyler yapmak istemesi Kongre üyelerini harekete geçirmiştir. Kongre, Atom Enerjisi Komisyonundan bu girişimin insanlar ve çevre üzerindeki muhtemel etkilerini ortaya koyan bir çalışma yapılmasını istemiştir. Bazı yazarlar tarafından ilk "de facto çevresel etki raporu" olarak kabul edilen bu rapor sonrasında atom bombası deneme projesi reddedilmiştir.[138]

Washington eyaletini kuzey batısındaki Puget Boğazına giren yakıt tankerlerinden sızan yakıtın sebep olduğu kirlenme ile kereste kullanımı için kesilen ağaçların çevresel zararlarından rahatsızlık duyan Senatör Jackson, ulusal çevre politikasının kabulü için somut girişimlerde bulunmuştur. Jackson, Senatör Dingell'in de desteğini alarak, Indiana Üniversitesi'nden Profesör Caldwell'e Ulusal Çevre Politikası Kanunu'nun *(The National Environmental Policy Act)* temelini oluşturacak bir çalışma hazırlatmıştır.[139] Caldwell'e NEPA'nın babası ve çevresel etki raporunun mucidi unvanını kazandıran bu çalışma sonunda çevre konusunda etkin rol üstlenecek çevre koruma mekanizmasının

[137] Diğer ülkelerdeki ÇED Yönetmelikleri ve Kılavuzları için bkz. GLASSON / THERIVEL / CHADWICK, p. 304; PETTS, Judith, "Introduction to Environmental Impact Assessment in Practice: Fulfilled Potential or Wasted Opportunity?", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, pp. 4; FANUSCU, / COŞKUN, s. 129.

[138] ECCLESTON, Charles H., NEPA and Environmental Planning Tools, Techniques, and Approaches for Practitioners, USA; CRC Press, 2008, p. xxxvii.

[139] SHEATE, William R., Making an Impact: A Guide to EIA Law & Policy (Environmental Law), USA; Cameron May, 1994, p. 14; SPENSLEY, James W., "National Environmental Act", Ed.: BELL, Christopher L., Environmental Law Handbook, Maryland, Bernan Press, 2014, p. 637; KARKKAINEN, p. 46; ECCLESTON, NEPA, p. xxxvii.

kurulmasını öngören kanun 1969 yılında kabul edilmiş, 1970 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylelikle, ÇED idari bir usul olarak Amerikan hukukunda yerini almıştır.[140]

ÇED sisteminin kabulünde, projelere ilişkin fayda / maliyet analizlerinin *(cost / benefit analysis)* yapılması etkili olmuştur. Fayda / maliyet analizleri yatırım kararlarının ekonomik yararları ile çevresel zararları arasındaki karşılaştırmayı yapmak amacıyla yürütülen bir çalışma idi. Bu analizler, projenin sebep olduğu zararları telafi etmektense, sorunları öngörerek başlangıçta çözüm yolları bulmanın daha az maliyetli olduğunu ortaya koymuştur. Böylelikle o zamana kadar geçerli olan tepki-tedavi *(react and cure)* stratejisi terk edilerek, tahmin ve önleme *(anticipate and prevent)* stratejisi benimsenmiştir.[141] Ancak belirtmek gerekir ki, çevresel etki değerlendirmesi, fayda / maliyet analizlerinden daha ileri, kapsamlı ve teknik bir araç olarak tasarlanmıştır.[142]

NEPA'nın temel metnini hazırlayan Caldwell'in ifadesine göre ÇED, sadece teknik bir belge olmayıp çevresel yaşam kalitesini korunmayı ve geliştirmeyi amaçlayan geniş kapsamlı bir yöntemdir. Teklif edilen projenin doğal ve toplumsal çevre üzerinde etkilerini belirlemeye ve değerlendirmeye yönelik bir süreçtir. ÇED bir bilim dalı değildir ancak farklı bilim dallarından yararlanır ve disiplinler arası niteliğe sahiptir. ÇED projenin hayata geçirilmesini geciktiren ve ek bir maliyet yükleyen işlem olarak görülmemeli, projenin kalitesini artıran, planlama sürecinin bir parçası olarak kabul edilmelidir. ÇED, proje hakkındaki nihai karar değildir ancak yetkili makamın vereceği karar üzerindeki büyüktür. Bu yönüyle karar alma sürecinin bir parçasıdır.[143]

NEPA, insan doğası üzerinde önemli çevresel etkileri olan büyük çaplı federal projeler için çevresel etki değerlendirmesi raporu hazırlanmasını şart koşmuştur (Section 102 (2)).[144] Bu raporun amacı, mümkün olduğunca çok sayıda çevre faktörünü dikkate alarak, projenin kapsamlı şekilde tartışılmasını sağlamak, çevreye vereceği kabul edilebilir

[140] Kanunun orijinal metni için bkz. MURTHY, Keshava S., National Environmental Policy Act (NEPA) Process, USA, CRC Press, 1988, pp. 159-163.
[141] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 14.
[142] KELEŞ / HAMAMCI, s. 175.
[143] CALDWELL, Lyndon K. "Understanding Impact Analysis: Technical Process, Administrative Reform, Policy Principle", Policy Through Impact Assessment: Institutionalized Analysis as a Policy Strategy, Ed.: BARLET, Robert W., New York, Greenwood Press, 1989, p. 9.
[144] SPENSLEY, p. 638; YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 213.

ölçüdeki yan etkileri ortaya koymak, zararı olabildiğince düşürecek yöntemlerle projenin hayata geçirilmesine ilişkin değerlendirmeyi karar verici makama sunmaktır.[145]

Çevresel etki değerlendirmesi sürecinde birçok federal birimin görev yapması öngörülmüş, bu idari birimlerin faaliyetlerini denetlemek ve yeterlilikleri konusundaki uyuşmazlıklarda hakem görev yapmak üzere Çevre Kalitesi Konseyi *(Council on Environmental Quality)* adlı idari birim kurulmuştur.[146] Bu Konsey aynı zamanda ABD Başkanına çevresel konularda danışmanlık yapmak üzere görevlendirilmiştir.[147] NEPA'nın yürürlüğe girmesinden sonra Çevre Kalite Konseyi tarafından çıkarılan yönetmeliklerde *(regulations)*, ÇED'in amaçları, hangi projeler için ÇED gerektiği, uygulama şekilleri hakkında kapsamlı hükümlere yer verilmiştir.[148] Ayrıca eyaletler tarafından yapılan düzenlemeler ve mahkeme kararları sayesinde ÇED, çevresel sorunların önlenmesinde etkili bir mekanizma haline gelmiştir.[149]

B. Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP)

Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan ÇED sistemi hem diğer devletlerin hem de uluslararası kuruluşların ilgisini çekmiştir. 1972 yılında Stockholm Konferansı sonrasında kurulan Birleşmiş Milletler Çevre Programı adlı kuruluş *(United Nations Environmental Program: UNEP)* çevreyi koruyucu faaliyetlerde önemli rol üstlenmiştir.[150] UNEP'e göre ÇED, kalkınmanın sağlıklı ve sürdürülebilir olmasını sağlamak amacıyla faaliyetlerin planlama aşamasında incelenmesi, analizi ve değerlendirilmesidir.[151] UNEP ekonomik kalkınmayı engellemeden çevrenin

---

[145] BARTH, s. 21.

[146] JAIN, Ravi K., / URBAN, L.V., / STACEY, Gary S. / BALBACH, Harold E., Environmental Assessment, 2nd Edition, US, McGraw-Hill, 2001, p. 70.

[147] KUBASEK, Nancy K. / Gary S. SILVERMAN, Environmental Law, 5th Edition, New Jersey, Pearson Publications, 2005, p. 146; ECCLESTON, NEPA, p. xxxvii.

[148] Bu Yönetmeliklerden en önemlisi olan, NEPA'nın Usul Hükümlerini Uygulama Yönetmeliği (Regulations for Implementing the Procedural Provisions of the National Environmental Policy Act, 40 CFR Parts 1500-1508) için bkz: https://www.govinfo.gov/app/details/CFR-2011-title40-vol33/CFR-2011-title40-vol33-part-id1102/context (Erişim Tarihi: 12.02.2019)

[149] TÜRKMAN, Ayşen, "Çeşitli Ülkelerde ÇED Uygulamalarına Bir Bakış", ÇED Eğitimi, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 221; SPENSLEY, p. 642.

[150] UNEP'in merkezi Nairobi Kenya'dır. Resmi internet sitesi için bkz. www.unenvironment.org. UNEP hakkında daha fazla bilgi için bkz. YOKUŞ SEVÜK, s. 107-113.

[151] United Nations Environmental Programme, The Goals and Principles of Environmental Impact Assessment UNEP/GC.14/L.37-B (UNEP 1987)

korunmasını sağlayacak tedbirler üzerinde çalışırken, çevresel etki değerlendirmesini bu amaca hizmet eden temel araç olarak görmüştür.[152]

BM Çevre Programı 17 Haziran 1987 tarihinde "ÇED'in İlkeleri ve Amaçları" adlı bir belge yayımlamış, sürdürülebilir kalkınma ve çevresel uyumluluk açısından ÇED'in önemine dikkat çekmiş, amaç ve ilkelerini ortaya koymuştur.[153] UNEP, ÇED konusunda üç temel hedef belirlemiştir. Birincisi, projelere izin vermekle yetkili makamlarca karar verilmeden önce projenin çevresel etkilerinin tüm yönleriyle dikkate alınmasıdır. İkincisi, ilk hedefin gerçekleştirilmesi için tüm ülkelerde yasal düzenlemelerin yapılması ve kurumsallaşmanın teşvik edilmesidir. Üçüncü hedef ise sınır aşan çevre sorunları konusunda devletlerarasında bilgi ve belge paylaşımını, işbirliğini tesis etmektir.[154]

Birleşmiş Milletler Çevre Programı, BM nezdindeki faaliyetlerde çevre bilincini artırmış, çevresel etki değerlendirmesinin dünya genelinde kabul görmesini sağlamıştır. Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun 1987 yılında yayımladığı "Ortak Geleceğimiz" *(Our Common Future)* raporunda "sürdürülebilir kalkınma" kavramına yer verilmesi, tahmin ve önleme stratejisine vurgu yapılması, ÇED'i en önemli çevre yönetim aracı haline getirmiştir.[155]

UNEP, ulusal sınırların ötesinde etkileri bulunan projeler hakkında çevresel etki değerlendirmesini şart koşan küresel bir çevre sözleşmesine ihtiyaç duyulduğunu vurgulayarak, bu konudaki uluslararası çalışmaları desteklemiştir.[156] Bu girişimlerin bir sonucu olarak, 1991 yılında "Sınır Ötesi Etkiler Yaratan Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yapılması Hakkında Sözleşme" (Espoo Sözleşmesi) hazırlanmıştır.[157] Sözleşme, ülke sınırlarının dışına taşan çevresel risklere karşı uluslararası işbirliğini

[152] YİĞİT, Nuri, Çevresel Etki Değerlendirme, Ankara, Kılavuz Yayınları, 2002, s. 5-6.
[153] Goals and Principles of Environmental Impact Assessment: Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP, of 17 June 1987.
[154] GÜNEŞ, Şule, Uluslararası Hukuk Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2007, s. 72 vd.; GÜNEŞ, Şule, "Uluslararası ÇED Yükümlülüğü", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 109.
[155] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 15.
[156] PETSONK, Carol Annete, "The Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law", American University International Law Review, Volume 5, Issue 2, 1990, pp. 358.
[157] Espoo Sözleşmesi hakkında bkz. yuk. *Birinci Bölüm I.D.1. Sınıraşan Çevresel Etki Değerlendirmesi.*

sağlamayı, çevresel kirliliğe sebep olan devletleri bir araya getirerek uzlaşmayı hedeflemektedir.[158] 1994 yılına gelindiğinde ise; BM tarafından yayınlanan İnsani Kalkınma Raporu'nda çevre güvenliği, *"İnsani Güvenlik Konsepti"* nin yedi başlığından biri olarak sayılmıştır.[159]

C. Avrupa Birliği ÇED Yönergesi

Avrupa Birliğinin çevre politikası ve mevzuatı geliştirilirken ABD'de uygulanan NEPA bir model olarak alınmıştır.[160]

Avrupa Birliği üyesi devletler, her alanda olduğu gibi çevre koruma konusunda da ortak hareket etmeyi sağlayacak çalışmalar yürütmüştür. Bu amaçla 1973 yılından itibaren çevre eylem programları yayımlanmıştır. Siyasi görüş açıklaması olarak da değerlendirilebilecek bu belgeler Avrupa Birliği çevre politikasının ilke ve hedeflerini tanımlamış, mevzuatının şekillenmesinde etkili olmuştur.[161]

Avrupa Birliği kurumları, üye devletlerin ulusal hukuk sistemlerini birinci ve ikincil mevzuat olarak ifade edilen kaynaklar vasıtasıyla etkilemektedir. AB'nin kurucu anlaşmaları, ekleri ve protokolleri birincil mevzuatı, tüzükler, yönergeler, karar ve tavsiyeler ise ikincil mevzuatı oluşturmaktadır. Yönergeler, sonuçları itibariyle üye devletler açısından bağlayıcı olan ancak ulusal hukuklar üzerinde doğrudan uygulama kabiliyeti olmayan, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından çıkarılan hukuki düzenlemelerdir. Yönergelerin iç hukukta etkili olabilmesi için ilgili devlet tarafından ayrı bir düzenleme yapılması gereklidir.[162]

---

[158] SCHRAGE, "Convention", p. 29; SCHRAGE, "EIA", p. 85; BUDAK, "Espoo", s. 22 vd.
[159] Çevre güvenliği hakkında detaylı bilgi için bkz. BAYRA, Ersin, Güvenlik Devleti, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 203-204.
[160] ROBINSON, Nicholas, "International Trends in Environmental Impact Assessment", Boston College Environmental Affairs Law Review, Volume 19, 1992, s. 597; WOOD, Christopher, "Comparative Evaluation of Environmental Impact Assessment Systems", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, p. 10; BARKER, Adam, WOOD, Christopher, "Environmental Assessment In The European Union: Prespectives, Past, Present And Strategic", European Planning Studies, Volume 9, No. 2, 2001, pp. 244; TEKAYAK, Deniz, "An Overview of Environmental Impact Assessment in Turkey - Issues and Recommendations", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, 2014, s. 135; CRAIK, p. 23.
[161] SAYGILI, Yönerge, s. 66; MEMİŞ, s. 44; ÇÖRTOĞLU, s. 44.
[162] HAMAMCI, "Uluslararası" s. 408.

Avrupa Birliği'nin çevre politikası kapsamında birçok hukuki tasarruf yapılmış olmakla birlikte, çevresel etki değerlendirmesine ilişkin hususlar AB Konseyi tarafından hazırlanan yönergeler ile somutlaşmıştır.[163]

1. 85/337 sayılı ÇED Yönergesi

Avrupa kıtasında kamuoyunun çevre sorunları konusundaki hassasiyeti 1970'li yıllarda artmıştır. Halkın bu ilgisi Avrupa Komisyonu nezdinde cevap bulmuş, "her türlü teknik planlama ve karar alma sürecinin ilk aşamasından itibaren çevresel etkilerin dikkate alınması gerektiği" görüşü kabul görmüştür.[164] Avrupa Komisyonu NEPA tecrübesinden hareketle çok sayıda Yönerge taslağı hazırlamış ve Konsey'e sunmuştur.[165] Buna rağmen AB çevresel etki değerlendirme sisteminin kurulması uzun süre gecikmiştir. Nihayetinde 85/337 sayılı "Belirli Kamu ve Özel Teşebbüs Projelerinin Çevreye Etkilerinin Değerlendirilmesi Hakkında Yönerge"[166] Avrupa Konseyi tarafından Roma Antlaşmasının 100. ve 235. maddelerine dayanarak 27 Haziran 1985 tarihinde kabul edilmiştir.[167]

Yönerge, 3 Temmuz 1988 tarihinde yürürlüğe girmiş, böylelikle çevresel etki değerlendirmesi AB çevre koruma planlarının parçası haline gelmiştir.[168]

Yönergenin önsözünde; 1973, 1977 ve 1983 tarihli çevre eylem planlarına atıf yapılmış, çevre sorunlarının etkilerini ortadan kaldırmaya çalışmaktansa çevre kirliliğinin oluşmasını kaynağında önlemenin en doğru politika olduğu (kaynakta önleme ilkesi)

---

[163] ATAMER, Yeşim M., "Çevre Politikası", Avrupa Birliği Hukuku, 2. Baskı, Ed.: TEKİNALP, Gülören / TEKİNALP, Ünal / ATAMER, Yeşim M. / ODER, Bertil Emrah / ODER, Burak / OKUTAN, Gül, Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s. 599.

[164] WOOD, Christopher, Environmental Impact Assessment a Comparative Review, 2nd Edition, New York, Routledge, 2003, p. 35; BARKER / WOOD, "European Union", p. 244.

[165] JAIN / URBAN / STACEY / BALBACH, p. 233; GLASSON / THERIVEL / CHADWICK, p. 43.

[166] "Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment" adlı Yönergenin orijinal metni için bkz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ (Erişim: 12 Ocak 2019).

[167] RYALL, Áine, Effective Judicial Protection and the Environmental Impact Assessment Directive in Ireland, Oxford, Hard Publishing, 2009, p. 35.

[168] HOWARD, L. Brown, "Expanding the Effectiveness of the European Union's Environmental Impact Assessment Law", Boston College International and Comparative Law Review, Volume 20, Issue 2, 1997, pp. 313.

belirtilmiştir.[169] Tüm teknik planlama ve karar alma süreçlerinin en erken aşamasından itibaren çevre üzerindeki etkilerinin ortaya konulması gerektiği vurgulanmıştır. Çevresel etki değerlendirmesi yapılmadan belirli kamu ve özel teşebbüs projelerine onay verilmemesi yetkili makamlardan istenmiştir.[170] Yönerge, çevre üzerinde önemli sonuçlar doğurması muhtemel kamusal ve özel teşebbüs projelerine onay vermeden önce kamu otoritesi ile proje sahibinin bir araya gelerek, çevresel etkileri değerlendirecekleri idari süreci şart koşmuştur.[171]

ÇED yönergesi o tarih itibariyle sadece birkaç devletin iç hukukunda bulunan çevresel etki düzenlemelerinin uluslararasındaki rekabeti ve ortak pazarın işleyişini olumsuz etkilememesi amacıyla mevzuatlar arasında uyumu sağlamayı amaçlamıştır. Zira çevreye zarar verebilecek bir yatırım projesine devletlerden birinde müsaade edilmezken bir başkasında izin verilmemesinin haksız rekabete yol açabileceği öngörülmüştür.[172] Diğer bir ifadeyle ÇED yönergesi sadece çevreyi değil, Avrupa Topluluğu ekonomik düzenini de korumayı amaç edinmiştir.[173]

ÇED yönergesi üye devletlerin uyması gereken kurallar hakkında bir çerçeve çizmiş, detayların ulusal hukuk kuralları ile belirlenmesini istemiştir. Bu yönüyle yönerge hükümleri devletlere esneklik tanımıştır.[174]

Yönergenin 1. maddesinde, çevresel etkisi olan kamuya ve özel teşebbüslere ait tüm projeler hakkında ÇED sürecinin tatbik edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Art.1 para. 1). Bu maddede proje, yatırımcı, yatırım onayı, yetkili makam kavramların tanımı yapılmıştır. (Art.1 para. 2-3).

Ulusal güvenlik ile ilgili projelerin yönerge kapsamında olmadığı, yönergenin amaçlarına aykırı olmayıp ayrıntıları ulusal mevzuatlarda ayrıca düzenlenen projeler hakkında

[169] GÜNEŞ, Ahmet M., Avrupa Birliği Çevre Hukuku, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011, s. 201.
[170] BROWN, p. 313; SAYGILI, ÇED, s. 58.
[171] DERVİŞOĞLU, Suat, "AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Türk İdare Dergisi, Sayı 467, Haziran 2010, s. 124; YOKUŞ SEVÜK, s. 152.
[172] GLASSON / THERIVEL / CHADWICK, p. 42.
[173] MCHUGH, Paul D., "The European Community Directive-An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure?", Natural Resources Journal, Volume 34, No. 3, Summer 1994, p. 607.
[174] TEKAYAK, Overview, s. 135.

yönerge hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir (Art.1 para. 4). Yönergenin uygulama alanını kısıtlayan hükümler bunlarla da sınırlı olmayıp 2. ve 10. maddelerinde belirtilen durumlarda çevresel etki değerlendirmesi yapılmayacağı belirtilmiştir. Üye devletler istisnai durumlarda belirli projeleri Yönerge kapsamı dışında tutabilir, halkın bilgilendirilmesi, katılımı, değerlendirme usulü konularında farklı yöntemler uygulayabilirler (Art. 2 para. 3). Yönerge hükümlerinin; kamu yararının, sınai ve ticari sırların korunmasında yetkili makamların uymak zorunda olduğu yasal yükümlülükleri etkilemeyeceği ifade edilmiştir (Art. 10 para. 1). Yönergenin uygulama alanını sınırlayan bu hükümler, NEPA ile benzerlik göstermektedir.[175]

Yönerge, AB üyesi devletlerin iç hukukları yansıtması gerekli olan usulleri belirlemiştir. ÇED, teklif edilen projenin insanlar, hayvanlar, bitkiler; toprak-su-hava-iklim-yer şekilleri; bunların birbirleriyle ilişkileri; maddi değerler ve kültürel miras üzerindeki etkilerini her bir olayın kendi özelliklerini dikkate alarak tanımlamalı ve değerlendirmelidir (Art. 3).[176]

Yönergenin en önemli özelliklerinden biri proje hakkından halkın bilgilendirilmesine, görüş bildirmesine olanak sağlanmasıdır (Art. 6).[177]

AB ÇED Yönergesi üç ek'ten oluşmaktadır. EK-I'de belirtilen projeler çevre üzerinde çok olumsuz etkisi nispeten yüksek olan projelerdir. Tüm üye devletler bu projeler hakkında madde 5-10 kapsamında çevresel etki değerlendirmesi yapmak zorundadır (Art. 4 para.1). EK-II'dekiler ise daha az riskli projeler olup değerlendirmeden muaf tutulması üye devletlerin inisiyatifindedir (Art. 4 para.2).[178]

---

[175] MCHUGH, p. 608-609.

[176] BOND, Alan J. / WATHERN, Peter, "Environmental Impact Assessment in the European Union", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, p. 229.

[177] TEKAYAK, Overview, s. 136; BOND / WATHERN, p. 230.

[178] FILCAK, Richard, "Avrupa Birliği'nde Çevresel Etki Değerlendirme: Mevcut Mevzuat ve Uygulama Örnekleri" Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 30; BARKER, Adam / WOOD, Cristopher, "An Evaluation of EIA System Performance in Eight EU Countries", Environmental Impact Assessment Review, Volume 19, Issue 4, July 1999, p. 388; KRAMER, Ludwig, Casebook On EU Environmental Law, Oxford, Hart Publishing, 2002, pp. 49-50; CHUGH, p. 609; MEMİŞ, s. 288.

EK-I gereğince; ham petrol rafineleri, termik santraller, nükleer santraller, nükleer reaktörler, radyoaktif atıkların kalıcı olarak depolanması veya imhası, dökme demir ve çeliğin eritilmesi, asbest içeren ürünlerin işlenmesi, dönüştürülmesi amacıyla kullanılan tesisler, entegre kimyasal tesisler, otoyol-demiryolu-havaalanı yapım faaliyetleri, kimyasal ve tehlikeli atıkların arıtılması, yok edilmesi amacıyla kullanılan tesisler hakkında çevresel etki değerlendirmesi zaruridir.

EK-II'de ise sektörlere göre projeler gruplandırılmıştır. Tarım, yer altı kaynakları endüstrisi, enerji, metallerin işlenmesi, cam üretimi, kimyasal endüstri, gıda endüstrisi, tekstil-deri-ahşap-kâğıt endüstrisi, kauçuk endüstrisi, altyapı tesisleri başlıkları altında listelenen projelerin değerlendirilmesinde kullanılacak kriterleri belirlemek konusunda üye devletler serbest bırakılmıştır, takdir hakkı ile donatılmışlardır.[179]

Yönergenin hazırlanması sürecinde EK-I ve EK-II listelerinde hangi projelerin yer alacağı, hangilerinin hariç tutulacağı konusunda üye devletler arasında uzun süre görüş birliği sağlanamamıştır. Bu süreçte lobi faaliyetleri etkili olmuş, taslak Yönergede belirtilen bazı projelerden bazıları nihai metinde yer almamıştır.[180]

Yatırımcılar Yönergenin EK-I veya EK-II'sinde yer alan projeler için EK-III'te belirtilen bilgi ve belgeleri toplayarak, yetkili makama sunmak zorundadır. EK-III gereği hazırlanacak bilgi ve belgeler yedi başlık altında toplanmıştır. Projenin tanıtımı; (varsa) projeye ilişkin alternatif uygulama yöntemleri, proje sahibinin bu yöntemlerden hangisini / hangi gerekçe ile seçtiği; projenin nüfus, fauna (hayvanlar), flora (bitkiler), toprak, su, hava, iklim, mimari, arkeolojik miras, yer şekilleri ve tüm bunların birbiriyle ilişkileri üzerindeki etkisi; kullanılacak doğal kaynaklar, kirlilik emisyonu, atıklardan kurtulma yöntemleri, çevre üzerindeki sonuçların tespitinde kullanılan yöntemler; çevre üzerindeki olumsuz etkileri telafi edecek veya azaltacak tedbirler, yukarıda belirtilen hususların teknik olmayan özeti; tüm bu bilgi ve belgelerin elde edilmesini zorlaştıran hususlar

[179] SAYGILI, ÇED, s. 60; MEMİŞ, s. 288.
[180] KRAMER, Ludwig, "The Development of Environmental Assessments at the Level of the European Union", Taking Stock of Environmental Assessment: Law, Policy and Practice, Edited by: HOLDER, Jane / MCGILLIVRAY, Donald, New York, Routledge Cavendish, 2007, p.133.

(teknik zorluklar, know-how eksikliği) yatırımcı tarafından hazırlanıp, yetkili makama sunulması gereken bilgi ve belgelerdir.[181]

Üye devletler yönergede belirtilen kriterlerden daha katı kuralları benimsemekte serbesttirler (Art. 13). Yönergenin etki alanına giren konularda ulusal mevzuatlarda yapılan değişikliklerin Avrupa Komisyonuna bildirilmesi gereklidir (Art. 12 para.2).

2. 97/11 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler

Avrupa Birliği ÇED Yönergesinin 1988 yılından yürürlüğe girmesinden sonra üye ülkelerdeki uygulamaların tespit edilmesi amacıyla 5 yıllık periyotlarla Avrupa Komisyonu tarafından rapor hazırlanması gerektiği Yönergenin 11. maddesinde belirtilmiştir. Bu kapsamda hazırlanan rapor 2 Nisan 1993 tarihinde yayımlanmıştır.[182]

Avrupa Komisyonu'nun raporunda ÇED Yönergesinin üye ülkelerdeki uygulanma usulünün yanı sıra karşılaşılan sorunlar hakkında da bilgi verilmiş, üye ülkelerde hazırlanan ÇED raporlarının kapsam ve içerikleri arasından belirgin farklar olduğu tespit edilmiştir. 85/337 sayılı ÇED Yönergesindeki eksikliklerinin tamamlanması, değerlendirme usulüne ilişkin kurallarının geliştirilmesi ihtiyacı ortaya konulmuştur.[183] Ayrıca 1985 yılı sonrasında AB çevre mevzuatını etkileyen düzenlemelere (örneğin Espoo Sözleşmesi) uyum amacıyla Yönergenin değiştirilmesi zorunlu hale getirmiştir.[184] Bu amaçla hazırlanan 3 Mart 1997 tarihli Yönerge, 85/337 sayılı ÇED Yönergesini yürürlükten kaldırmamış, bazı maddelerini değiştirmekle yetinmiştir.[185]

---

[181] MCHUGH, p. 611.
[182] "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. COM (93) 28 final, Brussels, 2 April 1993." için bkz: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/COM_93_28_part_1.pdf ve "and "Annexes for the Member States" için bkz: http://aei.pitt.edu/5974/ (Erişim Tarihi: 14.01.2019).
[183] RYALL, p. 35-36.
[184] BASTMEIJER / KOIVUROVA, p. 10-11; TEKAYAK, Overview, s. 137; FILCAK, s. 29.
[185] "Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment" için bkz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1548878281751&uri=CELEX:31997L0011 (Erişim Tarihi: 14.01.2019).

97/11 sayılı Yönergenin önsözünde, Avrupa Topluluğunu kuran Roma Antlaşmasına ilave edilen 130S ve 130R hükümlerine, 1991 tarihli "Sınır Ötesi Etkiler Yaratan Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yapılması Hakkında Sözleşme" (Espoo Sözleşmesi) hükümlerine atıf yapılmıştır. Büyük yatırım projelerinin çevre ve insan sağlığı üzerinde ülkesel sınırları aşan önemli etkiler bıraktığı belirtilmiştir.[186] Kirliliğin kaynakta önlenmesi ilkesi teyit edilirken kirleten öder *(polluter pays)* ilkesi kabul edilmiştir.

85/337 sayılı ÇED Yönergesinin uygulama alanını kısıtlayan, üye ülkelere takdir hakkı ve istisnalar tanıyan 2. maddede değişiklikler yapılmış, takdir hakkı ve istisnalar kısmen sınırlandırılarak, Yönergenin etkisi artırılmıştır. Ancak ulusal güvenlik projelerinin ÇED Yönergesi kapsamı dışında olduğuna ilişkin maddede (Art 1 para. 4) değişiklik yapılmamıştır.[187]

Halkın katılımını ve bilgilendirilmesini kuvvetlendirmek amacıyla 5-9. maddelerde değişiklik yapılmıştır.[188] Bilgilendirme ve katılım olmadan yapılan bir değerlendirme ÇED olarak sayılamayacağından bu unsurların karar alma sürecindeki etkisi artırılmıştır.[189]

Yönergenin 5. maddesinde yapılan değişiklikler ile "kapsam belirleme" *(scoping)* aşaması ÇED sürecine dâhil edilmiştir.[190] Yönerge taslağında, kapsam belirleme aşaması bir zorunluluk olarak öngörülmüş olmasına rağmen maliyetler göz önünde bulundurularak nihai metinde daha esnek bir yaklaşım benimsenmiştir.[191] Bununla birlikte üye devletlerin ÇED usullerinde asgari düzeyde de olsa ihtiyari kapsam belirleme aşamasına yer vermesi şart koşulmuştur.

Yönergenin 7. maddesinde sınır aşan çevresel etkiler konusunda Espoo Sözleşmesi hükümleri dikkat alınmıştır. Bir ülkedeki projenin diğer bir ülkede de çevresel etkileri

[186] SAYGILI, ÇED, s. 62; BOND / WATHERN, p. 243; GÜNEŞ, "Uluslararası Yükümlülük", s. 110.
[187] SAYGILI, Yönerge, s. 75.
[188] DERVİŞOĞLU, s. 124.
[189] BOND / WATHERN, p. 245.
[190] GÜNEŞ, Avrupa Birliği, s. 202; SAYGILI, ÇED, s. 167.
[191] BOND / WATHERN, p. 243.

muhtemelse, proje hakkındaki bilgilerin ilgili devlet ile paylaşılması ve ÇED sürecine katılmasına müsaade edilmesi şart koşulmuştur. Böylelikle üye ülkelerden herhangi birinde gerçekleştirilecek projeler hakkında diğer devletlere de söz hakkı tanınmıştır.

85/337 sayılı Yönergenin EK-I ve EK-II'si yeniden düzenlenmiştir. Çevre üzerinde önemli etkileri olan, ÇED yapılması zaruri olan faaliyetlerin listelendiği EK-I'in önceki halinde sadece 9 faaliyet türüne yer verilmişken, yeni durumda bu sayı 21'e yükselmiştir.[192] Kullanılmış (ışınlanmış) nükleer yakıtların yeniden işlenmesi, su kaynaklarının nehir havzaları arasında transferi, ticari amaçlı petrol ve doğalgaz çıkarılması, kimyasal depolama tesisleri, gaz-yağ ve kimyasalların transferi için 40 km.den uzun boru hatları, 15 km.den uzun enerji nakil hatları gibi çeşitli projeler listeye girmiş, ÇED'in uygulama alanı genişletilmiştir. [193]

85/337 sayılı Yönergenin EK-II'sinde yer alan projelerin EK-I'dekilere göre daha az riskli olduğu, bunlar hakkında değerlendirme yapma yetkisinin tamamen ilgili devletlerin yetkisinde olduğu kabul edilmişti. Yapılan değişiklikle bu projelerin, proje bazında inceleme sonuçlarına ya da üye ülkelerce belirlenecek eşik ve kıstaslara göre ÇED'e konu olacağı belirtilmiştir. Ayrıca yoğun hayvancılık tesisleri, HES'ler, derin sondajlar, mineral sanayi, kimya endüstrisi gibi projeler listeye girmiş, mevcut faaliyetler detaylandırılmıştır.

ÇED Yönergesine ilave edilen EK-IV'te (Annex IV) ise, proje sahibinin başvuru esnasında yetki idari makama sunması gereken bilgi ve belgeler belirlenmiştir.[194] Buna göre yatırımcı, projenin fiziki özellikleri, inşaat ve işletme aşamalarında toprağın kullanımı, üretim sürecinin temel özellikleri, atıklar ve kirliliğe ilişkin öngörüler, projenin alternatifleri, projenin gerekçeleri, projenin kısa - orta - uzun vadeli, kalıcı - geçici, olumlu - olumsuz etkileri, çevreye olumsuz etkilerini ortadan kaldıracak tedbirler hakkında bilgileri içeren dosyanın yatırımcı tarafından hazırlanması gereklidir.

[192] GILLESPIE, Alexander, "Environmental Impact Assessments in International Law", Review of European, Comparative & International Environmental Law, Volume 17, Issue 2, 2008, pp. 228.
[193] WOOD, "Review", s. 40.
[194] JAIN / URBAN / STACEY / BALBACH, p. 233.

97/11 sayılı Yönergenin 2. maddesinde; bu Yönerge ile yapılan değişikliklerin 14.5.1999 tarihine kadar üye devletlerin ulusal mevzuatlarına aktarılması ve Komisyona bilgi verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

97/11 sayılı Yönerge ile yapılan değişiklikler her ne kadar sadece AB üyesi devletleri bağlasa da uluslararası hukuk normlarını etkilemiş önemli bir referans haline gelmiştir.[195]

3. 2003/35 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler

Çevresel etki değerlendirmesinin üye ülkelerdeki uygulanış şeklini inceleyen ikinci beş yıllık rapor, ÇED Yönergesinin etkisini artırabilecek tespitlerde bulunmuştur. Ayrıca bilgi ve belge paylaşımı ile halkın katılımı konusunda yenilikler getiren 1998 tarihli Aarhus Sözleşmesi 2001 yılında yürürlüğe girmiş olması ÇED Yönergesinin tekrar güncellenmesini gerektirmiştir.[196] Bu kapsamda hazırlanan 26 Mayıs 2003 tarihli 2003/35 sayılı Yönerge, 97/11 sayılı Yönerge ile değişikliğe uğramış olan 85/337 sayılı Yönergenin bazı hükümlerini değiştirmiştir.[197]

2003/35 sayılı Yönergenin önsözünde ve 1. maddesinde Aarhus Sözleşmesinden kaynaklanan yükümlülük ve zorluklardan bahsedilmiş, Sözleşme hükümlerine uyum sağlamak amacıyla 85/337 sayılı ÇED Yönergesinde değişiklik yapılmak istendiği belirtilmiştir. Bu amaca uygun olarak 2003/35 sayılı Yönerge bilgi ve belgeler konusunda kapsamlı düzenlemeler yapmış, kamunun katılımını daha etkin hale getirmiştir.[198]

85/337 sayılı Yönergenin 1. maddesinde tanımlanan kavramların sayısı artırılmış, "halk" *(the public)* ve "ilgili halk" *(the public concerned)* terimleri açıklanmıştır:

---

[195] DERVİŞOĞLU, s. 124.
[196] TEKAYAK, Overview, s. 138; WOLF / STANLEY, p. 567.
[197] "Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC" adlı Yönerge için bkz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0035 (Erişim Tarihi: 17.01.2019).
[198] HARTLEY, Nicola / WOOD, Christopher, "Public Participation in Environmental Impact Assessment - Implementing the Aarhus Convention", Environmental Impact Assessment Review, Volume 25, 2005, p. 320; SAYGILI, ÇED, s. 66.

"Halk, bir ya da daha fazla gerçek ya da tüzel kişiyi ve ulusal mevzuata göre veya uygulamaya uygun olarak, dernekleri, örgütleri ya da grupları ifade eder".

"İlgili halk, çevresel karar alma usullerinden etkilenen / etkilenme olasılığı olan veya menfaati olanlardır. Bu tanım gereğince çevre koruma amacını güden hükümet dışı örgütler ilgili kamu kavramı kapsamında değerlendirilmelidir."

Ulusal güvenliğe ilişkin projelerin ÇED Yönergesi kapsamı dışında olduğunu belirten hüküm (Art.1 para. 4) değiştirilmiş, bu projeler de kural olarak ÇED kapsamına alınmıştır. Ancak ÇED sürecini işletmenin ulusal savunmayı olumsuz etkileyeceğine kanaat getirilirse üye devletlerin her savunma projesini ayrı ayrı ele alarak, Yönerge kapsamı dışına çıkarabileceği belirtilmiştir.

Ticari ve endüstriyel güvenlik konularının ÇED Yönergesi kapsamı dışında olduğunu belirten 10. maddede değişiklik yapılmış olmasına rağmen bu istisna önceki duruma benzer şekilde varlığını korumuştur.

ÇED Yönergesinin uygulama alanını kısıtlayan 2. maddenin 3. paragrafının (a) ve (b) bentleri değiştirilmiştir.[199].

Madde 2 Paragraf 3 [200]

"7. maddeye halel 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 bahşetme gerekçelerini (a) bendinde atıf yapılan diğer değerlendirme şekli ışığında elde edilmiş bilgi-belgeleri ilgili kamuya açıklamalı;

[199] Bu paragraf 97/11 sayılı Yönerge ile de değiştirilmişti.
[200] SAYGILI, ÇED, s. 65'te yapılan tercümeden yararlanılmıştır.

(c) onay kararını vermeden önce, bahşedilmiş istisnayı mazur gösterecek gerekçeler hakkında Komisyonu bilgilendirmeli ve kendi sınırları içinde, uygulanabilir olduğu hallerde, sunulabilir bilgi-belgeleri temin etmelidir.

Komisyon derhal teslim alınmış belgeleri diğer Üye Devletlere iletecektir.

Komisyon, bu paragrafın uygulanması hakkında Konseye yıllık olarak rapor verecektir."

Üye devletlerin bazı projelere ÇED muafiyeti tanımasına olanak sağlayan bu maddenin yeterince açık olmaması ve "istisnai durumlar" *(exceptional cases)* ifadesinin farklı şekillerde yorumlanabilmesi devletlerarasında uygulama birliğini sağlamaya engeldir. Bu sakıncayı gidermek amacıyla Komisyon tarafından bir çalışma yapılmış ve 2006 yılında *"ÇED Direktifinin 2 (3). Maddesinin Uygulanmasının Aydınlatılması"* adlı bağlayıcı olmayan bir belge yayımlanmıştır.[201] Komisyonun görüşlerini ihtiva eden bu belgede istisnai durumların mümkün olduğunca dar yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir.[202]

2003/35 sayılı Yönerge bilgi ve belgelere ilişkin 6. maddenin 2. ve 3. paragraflarını da değiştirmiştir.

Madde 6 Paragraf 2:[203]

"Halk, 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;

[201] "Clarification of the Application of Article 2(3) of the EIA Directive"adlı belge için bkz: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_art2_3.pdf (Erişim Tarihi: 16.01.2019).
[202] SAYGILI, ÇED, s. 65.
[203] Yönergenin 6. maddesine ilişkin Türkçe çeviride SAYGILI, ÇED, s. 65 ve 66'da yapılan tercüme esas alınmıştır.

(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

(f) ilgili bilgi-belgeleri ulaşılabilir kılacak araçların ve yerlerin ve zamanların bir göstergesi

(g) halkın katılımına dair düzenlemelerin ayrıntıları bu maddenin 5. paragrafı uyarınca yapılacaktır."

Madde 6 Paragraf 3:

"Üye Devletler, makul süreler içinde, ilgili kamuya (halka) 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 halk bilgilendirildiği zamanda 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 Yönergenin 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

Ayrıca 6. maddeye 4., 5. ve 6. paragraflar ilave edilmiştir.

Madde 6 Paragraf 4:

"İlgili halka, 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."

Madde 6 Paragraf 5:

Halkın bilgilendirilmesi (örneğin belirli bir çevreye afişler ve broşürler gönderilmesi veya yerel gazeteler aracılığıyla yayın yapılması) ve halka danışma (örneğin yazılı görüşlerinin alımı veya kamuoyu anketleri aracılığıyla) usulleri konusunda detaylı düzenlemelerin Üye devletler tarafından yapılması gereklidir.

Madde 6 Paragraf 6:

Kamunun bilgilendirilmesi ve ilgili çevresel karar alma sürecine etkili şekilde hazırlanıp katılım sağlayabilmesi için sürecin farklı aşamalarında makul süreler verilmesi gereklidir.

Sonuç olarak, 2003/35 sayılı Yönerge, Avrupa Birliği ÇED sistemini daha şeffaf ve katılımcı hale getirmeyi amaçlamış, ulusal mevzuatların uyarlanmasını sağlamıştır.

4. 2009/31 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler

İklim değişikliği ile mücadelede son derece önemli bir konu olan karbondioksit gazlarının depolanmasına ilişkin hususları düzenlemek amacıyla 23 Nisan 2009 tarihinde 2009/31 sayılı Yönerge kabul edilmiştir.[204]

Yönergenin giriş kısmı ve ilk 30 maddesi karbon gazlarına ilişkin kurallardan oluşmaktadır. Yönergenin 31. maddesi 85/337 sayılı Yönergenin EK-I ve EK-II'sine ulaştırma, karbondioksit yakalama ve depolama tesislerini ilave etmektedir. Yönergenin 32. ve devamındaki maddeler ise çevre konusunda hükümler içeren çeşitli yönergelerde değişiklik yapmaktadır. [205]

2009/31 sayılı Yönergenin giriş kısmında, atmosferdeki sera gazı oranının düşürülmesi ve sera gazlarının olumsuz etkilerinin en alt seviyeye indirilmesi için Avrupa Birliği

[204] "Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006" adlı Yönerge için bkz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0031

[205] LANGLET, David / MAHMOUDI, Said, EU Environmental Law and Policy, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 271.

ülkelerinin sorumluluğuna dikkat çekilmiştir. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin Avrupa Konseyi tarafından onaylandığı, Avrupa Birliği Altıncı Çevre Eylem Programının iklim değişikliğine karşı eylemlere öncelik verdiği, 2012 yılına kadar sera gazı emisyonunun 1990'lı yıllara göre %8 oranında, uzun vadede ise %70 oranında azaltılmasının hedeflendiği hatırlatılmıştır.

Küresel ısınma ve iklim değişikliğinin sebeplerinden olan karbon salınımlarının en aza indirilebilmesinde Karbon Yakalama ve Depolama *(CCS: Carbon Capture and Storage)* teknolojisinin etkili bir araç olduğu kabul edilmiştir. Ancak bu teknolojinin olumlu etkilerine ve teknolojik gelişmelere güvenerek fosil yakıtlı enerji santrallerini teşvik etmenin doğru olmayacağı vurgulanmış; enerji tasarrufu politikalarına, yenilenebilir enerjilere, sürdürülebilir düşük karbon teknolojilerine öncelik verilmesinin esas olduğu belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle, kirliliğe sebep olan projelerin olumsuz etkilerini CCS teknolojileri ile bertaraf etmeyi planlamak yerine kirliliği kaynağında önleme ilkesine bağlılık teyit edilmiştir.

2009/31 sayılı Yönergenin sadece 31. maddesi doğrudan çevresel etki değerlendirmesi ile ilgilidir. Bu madde 85/337 sayılı ÇED Yönergesinin ana metnini etkilememiş, sadece EK-I ve EK-II'sinde küçük bir değişiklik yapmıştır. [206]

Çevreye olumsuz etkileri nedeniyle ÇED sürecine tabi projelerin listelendiği EK-I'in 16. maddesi yeniden kaleme alınmıştır.[207] Gaz-yağ ve kimyasalların transferi amacıyla 40 km.den uzun boru hatlarının inşası için çevresel etki değerlendirmesi yapılmasını şart koşan bu maddeye karbondioksit gazlarının nakli için kurulacak hatlar dâhil edilmiştir. Ayrıca belirli büyüklüğün üzerindeki karbon dioksit yakalama ve depolama tesisleri listeye 23. ve 24. madde (proje-faaliyet) olarak girmiştir.[208]

[206] TEKAYAK, Overview, s. 138.
[207] Gaz-yağ ve kimyasalların transferine ilişkin bu madde 97/11 sayılı Yönerge ile 85/337 sayılı Yönergeye ilave edilmişti. Bkz. yuk. *Birinci Bölüm II.C.2. 97/11 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler.*
[208] FILCAK, s. 29.

EK-II'nin 3. ve 10. maddelerinde yapılan değişiklik ise, EK-I kapsamında olmayan karbondioksit yakalama ve nakil tesisleri hakkında ÇED yapılmasını üye devletlerin takdirine bırakmıştır.

5. 2011/92 sayılı ÇED Yönergesi

Avrupa Birliği ülkelerinin çevresel etki değerlendirmesi konusunda temel kaynağı olan 85/337 sayılı Yönergede 1997, 2003 ve 2009 yıllarında yapılan değişiklikler 13 Aralık 2011 tarihli 2011/92 sayılı ÇED Yönergesi bir araya getirilmiştir.[209]

Böylelikle 16 madde ve 6 Ek'ten oluşan yeni bir ÇED Yönergesi oluşmuştur. Önceki Yönergelerde bulunmayan EK-V ve EK-VI, eskiler ile yeni Yönerge arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı amaçlamaktadır.

6. 2014/52 sayılı Yönerge İle Yapılan Değişiklikler

Avrupa Birliğinin 25. yıllık tecrübesini ve Avrupa Adalet Divanının çevresel konulara ilişkin kararlarını kamuoyunu ile paylaşmak amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından çeşitli faaliyetler icra edilmiştir. Kamuoyundan gelen görüşler Avrupa Komisyonunun ÇED uygulamalarına ilişkin raporuna da yansıtılmıştır. Komisyonun tespitleri ve kamuoyundan gelen talepler göz önünde bulundurularak ÇED Yönergesinde değişiklik yapmayı teklif eden taslak bir Yönerge 2012 yılında hazırlanmış, 2013 yılında düzenlenen ÇED Konferansında tartışılmıştır. Daha sonra Avrupa Parlamentosunda görüşülen Yönerge değişikliği, 14 Nisan 2014 tarihinde Bakanlar Konseyinde kabul edilmiştir. Nihayetinde 2011/92 sayılı ÇED Yönergesinde değişiklik yapan 2014/52 sayılı Yönerge 15 Mayıs 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[210]

---

[209] "Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment" adlı Yönerge için bkz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0092 (Erişim: 21.01.2019).

[210] "Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment" adlı Yönerge için bkz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX: 32014L0052 (Erişim Tarihi: 23.01.2019).

Yönergenin önsözünde belirtildiğine göre; ÇED uygulamalarında yaşanan sorunlara çözüm bulunması, Avrupa Birliğinin yasama faaliyetlerine, politika ve stratejilerine, mevzuatın iyileştirilmesini ve sadeleştirilmesini hedefleyen "akıllı mevzuat" *(smart regulation)* çalışmalarına uyum sağlanması amacıyla 2011/92 sayılı ÇED Yönergesinin değiştirilmesine ihtiyaç duyulmuştur.[211]

Yönerge değişikliği, çevrenin daha etkili şekilde korunmasına hizmet ederken, kamu ve özel yatırımlara ilişkin kararların da öngörülebilir ve sürdürülebilir olmasını hedeflemektedir. Yeni yaklaşım, ilk ÇED Yönergesinin kabulünden sonraki süreçte yoğun bir şekilde hissedilen, kaynakların verimli kullanılması, iklim değişikliği ve afetlerin önlenmesi gibi tehdit ve zorluklara odaklanmıştır.[212]

Yönergenin 42 maddeden oluşan önsözünde Avrupa Birliği çevresel etki değerlendirme sürecinin genel ilkeleri ve kaynaklarına atıf yapılmıştır. Yapılan değişiklik ile 2011/92 sayılı ÇED Yönergesinin 1. maddesindeki tanımlar kısmına Çevresel Etki Değerlendirmesi kavramının tanımı ilave edilmiştir.

2014/52 sayılı Yönerge ile 2011/92 sayılı ÇED Yönergesinde yapılan değişikliklerden bazıları şunlardır:

Üye devletler artık kendi çevresel etki değerlendirme usullerini basitleştirme yetkisine sahiptir.

Çevresel etki değerlendirme sürecini farklı aşamaları için çeşitli süreler belirlenmiştir. Örneğin, ön inceleme *(screening)* kararlarının 90 gün içinde verilmesi[213], halkın katılımının en az 30 gün sürmesi[214] gereklidir. Ayrıca üye devletler nihai kararlarını "makul bir süre" içinde vermek zorundadır.[215]

[211] FILCAK, s. 29. Yönergenin değiştirilmesine duyulan ihtiyaç Önsözün 3. maddesinde belirtilmiştir.
[212] Bkz. 2014/52 sayılı Yönergenin önsözünde 6. 7. 13. 14. 15. maddeler.
[213] 2011/92 sayılı Yönergenin 4. maddesine 6. paragraf olarak eklenmiştir.
[214] 2011/92 sayılı Yönergenin 6. maddesine 7. paragraf olarak eklenmiştir.
[215] 2011/92 sayılı Yönergeye ilave edilen 8a. maddesinin 5. paragrafı.

Bir ÇED gerekip gerekmediğini belirleyen ön inceleme işlemleri basitleştirilmiştir. Kararların güncellenmiş ön inceleme kriterlerine göre verilmesi gereklidir.

ÇED raporları halkın anlayabileceği nitelikte yazılmalıdır. Özellikle çevrenin mevcut durumu ve alternatif uygulamalara ilişkin değerlendirmeler halkın kolayca anlayabilmesi için açık ve net olmalıdır. ÇED raporlarının kalitesi ve içeriği geliştirilecektir. Yetkili makamlar çıkar çatışmalarını önlemek için tarafsızlığını gösterecek şekilde hareket etmelidir.

Yatırım onaylarının açık ve şeffaf olması gereklidir. Üye devletler ÇED kapsamında yayımlanan gerekçeli kararların ve görüşlerin geçerli olacağı (yürürlükte kalacağı) süreleri belirleyebilirler.

Proje çevre üzerinde önemli ölçüde olumsuz etki bırakıyorsa, yatırımcılar bu olumsuz etkiden kaçınmak, sonuçlarını önlemek veya en az seviyeye düşürmekle yükümlüdür. Bu projeler üye devletler tarafından belirlenen usullere göre izlenmelidir. İzleme *(monitoring)* işlemelerinin ve maliyetlerin tekrarlanmaması için mevcut izleme kuralları uygulanabilir.

Sonuç itibariyle, 2014/52 sayılı Yönerge ile yapılan değişiklikler AB ÇED uygulamalarının daha geniş katılımlı ve şeffaf olmasını, önemli çevresel projelerinin en başından itibaren incelenmesini, izlenmesini ve denetlenmesini öngörmekte, çevreyi koruyucu etkili tedbirler alınırken, kalkınmanın sürdürülebilir olmasını hedeflemektedir.

Ç. Bazı AB Üyesi Devletlerdeki Düzenlemeler

1. Almanya

Alman Anayasasında çevrenin korunmasına kavramı ilk olarak 1994 yılında ilave edilmiştir.[216] "Doğal yaşam kaynaklarının ve hayvanların korunması" başlığını taşıyan

[216] GÜNEŞ, Ahmet M., "Alman Çevre Hukukunun Anayasal Çerçevesi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 58, Sayı 4, 2009, s. 790; MEMİŞ, s. 60.

20a maddesinde *"Gelecek kuşaklara karşı da sorumlu olan devlet, doğal yaşam kaynaklarını anayasal düzen çerçevesinde yasama, yasalara ve hukuka uygun olarak yürütme ve yargı organlar aracılığı ile korur."* hükmüne yer verilmiştir.[217] Bu hüküm devlet için yönlendirici bir rehber ilke niteliğindedir. Her ne kadar çevre hakkını, çevrenin korunması konusunda vatandaşların hak ve sorumluluklarını içermese de AB Yönergeleri ile uyumlu olacak şekilde iç hukukta özel düzenlemeler yapılmıştır.[218]

Esasında Almanya çevresel etki değerlendirmesi kavramını kabul edip, uygulanabilirliği konusunda çalışma başlatan ilk devletlerden biridir. Batı Almanya'da çeşitli enstitülerden uzmanlardan oluşan bir grup 1972 yılında ABD'deki NEPA'ya benzer bir çalışmayı, İçişleri Bakanlığı ise 1973 yılında ÇED kanun taslağını hazırlamıştır.[219]

Federal Hükümet ise 12 Eylül 1975 tarihinde "Çevreyi Tehdit Eden Aktivitelerde ÇED Uygulama Esasları"[220] adlı Bakanlar Kurulu Kararını yayımlanmıştır. Bu kararda, federal sınırlar içindeki tüm kamu kuruluşları ve bunlara bağlı enstitü, büro, kurum ve işletmeler ile kamu yararına çalışan vakıfların projelerinde ÇED sürecinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Bağlayıcı olmayan, iç idari işlem niteliğinde olan bu kararnamede, ÇED uygulamasının kapsamı, değerlendirmenin amacı, idarenin yetkileri, halkın katılımı, çevreye yönelik zararın tespitine ilişkin yöntemler ortaya konulmuştur.[221] Proje kavramı, kamu yararına olan tüm plan, program, hukuki düzenleme ve sözleşmeleri dâhil edecek şekilde geniş kapsamlı ele alınmıştır. ÇED enstrümanı yardımı ile federal düzeyde öngörülen projelerin insanlar, bitkiler, hayvanlar ve değerli cansız varlıklar üzerindeki zararlı etkilerinden korunmayı ve çevresel önlemler almayı amaçlayan Kararname'nin çeşitli hükümlerinin yeterince açık olmaması ve yetki çatışmasına sebebiyet vermesi uygulamada sorunlara sebep olmuştur. Nitekim bir süre sonra Ulaştırma Bakanlığı ile Tarım-Orman ve Gıda Bakanlığı, mevcut ÇED esaslarını kendi faaliyetlerine tatbik

[217] Almanya Anayasasının İngilizce tercümesi için bkz: https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/basic-law-470510 (Erişim Tarihi: 16.01.2019)
[218] GÜNEŞ, "Alman Çevre Hukuku", s. 792 vd.; Alman çevre hukukunun kaynakları hakkında bkz. MEMİŞ, s. 60 vd.
[219] GÜNEŞ, Ahmet M., "Almanya'da Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulaması", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 66, Sayı 1, 2008, s. 43.
[220] "Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes" adlı ve 12.9.1975 tarihli Karar, 32/1975 sayılı Resmi Gazete'de (Das Gemeinsame Ministerialblatt) yayımlanmıştır.
[221] GÜNEŞ, "Almanya'da ÇED", s. 43; BARTH, s. 22 vd.

etmenin mümkün olmadığını bildirmişlerdir. Uygulamadaki sorunlar ÇED kavramı ve içeriğine olan güveni sarsmış, faydaları ve sınırları uzun süre tartışılmıştır.[222]

ÇED'in etkisinin artırılması ve başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için ayrı bir kanun yapılması gerektiğine yönelik düşünceler, Almanya Parlamentosunda kabul görmüş ve çeşitli kanun taslakları hazırlanmıştır. Avrupa Birliğinin 85/337 sayılı Yönergesinin kabulü ve 1987 yılında Alman ÇED Birliğinin kurulmasına rağmen ÇED Kanunu *(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG)* ancak 12 Şubat 1990 tarihinde yasalaşmıştır.[223] Çevresel etki değerlendirmesi süresini düzenleyen bu kanuna ismini veren *umweltverträglichkeitsprüfung* sözcüğünün birebir Türkçe karşılığı *"çevreye uygunluk denetimi"*dir.[224]

Almanya'nın kendine özgü federal devlet yapısı, çevre hukukuna ilişkin hükümlerin çok sayıda kanun ve yönetmelikte düzenlenmiş olması, AB Yönergesindeki hükümlerin iç hukuka adaptasyonunu zorlaştırmıştır.[225] AB ÇED yönergesinin ulusal mevzuata uyumu doktrinde de tartışılmış, Avrupa Komisyonu'nun beş yıllık değerlendirme raporlarında yaşanan zorluk ve eksikliklere dikkat çekilmiştir.[226] AB direktifleri doğrultusunda değişen ÇED Kanunu, 24 Şubat 2010 tarihinde yenilenmiş olup halen yürürlükte olan metinde en son değişiklik 8 Eylül 2017 tarihinde yapılmıştır.

Alman ÇED Kanunu, 7 kısım, 74 madde ve 6 Ek'ten oluşmaktadır. Kanunun ilk kısmında "genel hükümler" belirtilmiştir. Müteakip kısımlar ise çevresel etki değerlendirmesi, stratejik çevresel değerlendirme, özel çevresel denetimler için özel usul kuralları, sınır ötesi çevresel testler, bazı boru sistemleri için kurallar ve nihai hükümler başlıklarını taşımaktadır.[227]

---

[222] BARTH, s. 22 vd.; GÜNEŞ, "Almanya'da ÇED", s. 46.
[223] Alman ÇED Kanunu (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG) için bkz: www.gesetze-im-internet.de/uvpg/index.html (Erişim Tarihi: 16.01.2019)
[224] MEMİŞ, s. 285.
[225] WENDE, Wolfgang / SCHOLLES, Frank / HARTLIK, Joachim, "Twenty-Five Years of EIA in Germany: Our Child Has Grown Up", Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Volume 14, No. 4, Special Issue on 25 Years of EIA in the EU, December 2012, pp. 2.
[226] Bkz. Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC, Annex for France, 2 Nisan 1993, p. 100.
[227] Bkz. Alman ÇED Kanunu: www.gesetze-im-internet.de/uvpg/index.html (Erişim Tarihi: 16.01.2019)

Kanunun EK-1'inde belirtilen projeler, EK-5'te belirtilen plan ve programlar, Kanunun 35-37. bölümleri uyarınca Stratejik Çevresel Değerlendirme veya Ön İnceleme yapılması gereken plan ve programlar, Kanunun 58-59. maddelerine tabi sınır ötesi projeler için ÇED Kanunu hükümleri uygulanır. Federal Savunma Bakanlığının belirlediği savunma amaçlı projeler ise bu kanundan muaf tutulabilir. (m.1).

İcra edilmek istenen projenin yetkili makama bildirmeyle ÇED süreci başlatılır. Kanununun EK-1 Sütun 1'inde belirtilen kapsam ve büyüklükteki faaliyetler hakkında ÇED usulünün uygulanması mecburidir. Eşik değerlerin altında olmasına rağmen EK-1'in 2. Sütununda belirtilen faaliyetler ise ön inceleme aşamasına tabi tutulur; yapılan incelemede projenin önemli çevresel zararlara yol açması muhtemel görülürse ÇED usulünün uygulanmasına karar verilir.[228]

2. Fransa

Avrupa Birliği ÇED Yönergesinden çok daha önce 1976 yılında Fransa'da kabul edilen Çevre Koruma Kanunu *(Loi de Protection de la Nature*[229] üstü kapalı da olsa çevresel etki değerlendirmesinden bahsetmiş, kanunun uygulamasını düzenleyen 12.10.1977 tarihli 77-1141 sayılı Kararname'de ise çevresel etki değerlendirmesine yer verilmişti.[230] Çevre Koruma Kanunu, kamu kurumları veya özel teşebbüsler tarafından üstlenilecek yatırım projelerin çevreye olası etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla rapor hazırlanmasını şart koşmuştu. Ayrıca Çevrenin Korunması İçin Sınıflandırılmış Tesisler Kanununda *(Loi des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement)* risk analizi ve çevresel etki değerlendirmesi yapılması gereken projeler kategorilere ayrılmıştı.[231]

---

[228] SAYGILI, ÇED, s. 70; GÜNEŞ, "Almanya'da ÇED", s. 51 vd.

[229] 76-629 sayılı Çevre Koruma Kanunu 10.7.1976 tarihinde kabul edilmiş, 12 Ekim 1977'de yürürlüğe girmiştir. 1 Ocak 1978 tarihinde sonra belirli projeler için ÇED yapılması şart koşulmuştur. Çevre Koruma Kanunu, 18 Eylül 200 tarihli, 200-914 sayılı Çevre Kanunu'nun *(Code de l'Environnement)* yürürlüğe girmesi ile mülga olmuştur.

[230] Bkz. Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC, Annex for France, 2 Nisan 1993, p. 65.

[231] SÁNCHEZ, Luis Enrique "Environmental Impact Assessment in France", Environmental Impact Assessment Review, Volume 13, Issue 4, July 1993, pp. 255.

Söz konusu kanunlar ve çevresel etki değerlendirmesine ilişkin kararname gereğince, hayata geçirilmesi planlanan projeler hakkında halka görüşlerini bildirme hakkı tanınması şarttı. Esasında Fransa'da çeşitli idari süreçlerde halka söz hakkı veren hükümler hâlihazırda uygulanmaktaydı. Bu hak demokratik ilkelere bağlılık açısından önemli olmasına rağmen karar makamı üzerindeki etkisi kısıtlıydı. Zira çevresel etki değerlendirme raporu hazırlandıktan sonra halka görüşlerini bildirme hakkı tanınıyordu ki bu durumda projenin değiştirilmesi zaman ve maliyet açısından oldukça zorlaşıyordu.[232] Nihai kararda halkın katılımından ziyade teknik personelin ve memurların çalışmaları etkili oluyordu.[233]

Fransa'da Çevre Bakanlığının diğer birçok ülkeden daha önce (1971 yılında) kurulmuş olması, sahip olunan tecrübe birikimi ve halkın ÇED sürecindeki fonksiyonu Fransız ÇED mevzuatının diğer ülkelere örnek olmasını sağlamıştır.[234] Öyle ki Fransa, AB ÇED Yönergesinin hazırlanması aşamasında ulusal hukukundaki uygulamanın model olarak alınmasını istemiştir.

Fransız Danıştayının önüne gelen bir uyuşmazlıkta 77/1141 sayılı Kararname'nin çevresel etki değerlendirmesine ilişkin maddesinin iptaline karar vermesi üzerine 85/337 sayılı Yönerge esasları dikkate alınarak yeni bir düzenleme yapılmıştır. Çevre Koruma Kanunun 2. maddesine dayanarak çıkarılan 25 Şubat 1993 tarihli 93-245 sayılı Kararname, AB ÇED Direktifinin öngörülen şartları büyük oranda karşılamıştır. Örneğin, kalkınma projelerinin çevre üzerindeki kalıcı ve geçici etkilerinin analiz edilmesi, insan sağlığı üzerindeki etkilerinin tespiti, kirlilik miktarı ve zararın maliyeti gibi konuların araştırılmasına dair hükümler Fransız hukukuna yansıtılmıştır.[235]

Avrupa Birliği ülkelerinde ÇED uygulamalarını inceleyen Avrupa Komisyonunun hazırladığı ilk raporlara göre Fransa, 85/337 sayılı Yönerge hükümlerini ulusal hukukuna yansıtmakta en başarılı ülkelerden biri olmuştur. Fransız hukukundaki birçok kuralın AB

[232] SÁNCHEZ, p. 258.
[233] ORTOLANO, Leonard / SHEPHERD, Anne, "Environmental Impact Assessment: Challenges and Opportunities", Impact Assessment, Volume 13, Issue 1, 1995, p. 11.
[234] SÁNCHEZ, p. 256.
[235] SAYGILI, Yönerge, s. 76.

ÇED Yönergesinden ve diğer AB ülkelerindeki kurallardan daha kapsamlı ve katı olduğu tespitinde bulunulmuştur.[236]

Çevresel etki değerlendirmesine ilişkin 93-245 sayılı Kararname'nin EK-I ve EK-II'sinde ÇED sürecinden muaf olan proje ve faaliyetler listelenmiş, bu muafiyetin ölçüsü belirlenmiştir.[237] Kararnamenin EK-III'nde çevresel etki değerlendirmesi yapılması gereken projeler, EK-IV'te ise çevresel etkili bildirimi hazırlanması yeterli görülen faaliyetler listelenmiştir. Bunlar haricindeki projelerin maliyeti 915.000 Euro'yu aştığında çevresel etki değerlendirmesine tabi olacağı belirtilmiştir.[238]

3. İngiltere

İngiltere çevre kirliliğinin verdiği zararları ölümcül şekilde hisseden ilk devletlerden biridir. 1952 yılında Londra'da hava kirliliği nedeniyle bir hafta içinde yaklaşık 4.000 kişini ölümü, çevre sorunlarının yıkıcı etkisini ortaya koymuş, koruyucu ve önleyici tedbirlerin alınması için ilk adımlar atılmaya başlanmıştır.[239]

Avrupa Birliği ÇED Yönergesinin kabulünden önceki dönemde İngiliz Hukukunda çevrenin korunmasına ilişkin çeşitli düzenlemeler olmakla birlikte Fransız hukukundakine kıyasla oldukça esnek bir sistem uygulanmaktaydı.[240] Çevresel etki değerlendirmesi kavramı ile örtüşen nitelikte bir düzenleme bulunmuyordu. ÇED benzeri sayılabilecek bir usule 1971 tarihli Kent ve Kırsal Kesim Kanununda *(Town and Country Planning Act)* yer verilmiştir. Buna göre yerel planlama makamları yatırım planlarının çevresel etkileri hakkında görüş bildirebiliyordu.[241]

---

[236] Bkz. Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC, Annex for France, 2 Nisan 1993, p. 66.
[237] ANDRÉ, Pierre / DELISLE, Claude E. / REVÉRET, Jean-Pierre, Environmental Assessment for Sustainable Development - Processes, Actors and Practice, Montreal, Presses Internationales Polytechhnique, 2004, p. 83.
[238] ANDRÉ / DELISLE / REVÉRET, p. 83-84.
[239] WOLF / STANLEY, p. 376; KUZU, Gelişim Süreci, s. 144; KELEŞ / HAMAMCI, s. 25.
[240] SAYGILI, Yönerge, s. 76.
[241] SAYGILI, ÇED, s. 68.

Nitekim Avrupa Birliği ÇED Yönergesinin hazırlık sürecinde İngiltere, topluluğun belirlediği nispeten katı kurallara tabi olmak istemediğinden sürecin gecikmesine de sebep olmuştur. Bu yönüyle bakıldığında, İngiliz ÇED mevzuatının AB Yönergesinin baskısıyla hazırlandığı söylenebilir.

85/337 sayılı AB ÇED Yönergesinin yürürlüğe girmesinden sonra İngiliz hukukunun Yönerge hükümlerine uyumunu sağlamak amacıyla çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmıştır. Avrupa Komisyonunun, üye ülkelerdeki ÇED uygulamalarını değerlendiren ilk raporlarında İngiltere'de uygulanan sistemin 85/337 sayılı Yönerge ile farklılıkları ve eksikliklerine dikkat çekilmiştir.[242] Ancak zamanla İngiliz hukuk sistemi de AB ÇED Yönergesi hükümlerine uyum sağlamaya başlamıştır.

Günümüzde İngiliz hukukunun çevresel etki değerlendirmesine ilişkin temel kaynağı 1990 tarihli Kent ve Kırsal Kesim Kanunu'na dayanarak çıkarılan 2017 tarihli Kent ve Kırsal Kesim Yönetmeliği'dir.[243] Yönetmeliğin Ek-1 listesindeki projeler için ÇED uygulaması mecburidir; Ek-2 listedeki projeler ise ön araştırma sürecine tabidir.[244]

IV. TÜRK HUKUKUNDA ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ

A. Anayasal Dayanağı

Türk hukukunda ÇED'in temel kaynağı Anayasa'nın 56. maddesinin ikinci fıkrasıdır: *"Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir"* Esasında bu maddede çevresel etki değerlendirmesine doğrudan doğruya atıfta bulunulmamıştır. Ancak devlete yüklenen çevrenin kirletilmesini önleme ödevinin yerine getirilebilmesi, sürdürülebilir çevre ve kalkınma ilkeleri doğrultusunda

[242] Bkz. Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC, Annex for the United Kingdom, 2 Nisan 1993, p. 248 vd.
[243] "The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017" adlı Yönetmelik için bkz http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/contents/made (Erişim Tarihi: 26.01.2019)
[244] WOLF / STANLEY, p. 464.

çevre kirliliğinin önlenmesini için çevresel etki değerlendirmesi gibi bir usule ihtiyaç vardır.[245]

Bu yönüyle ÇED, anayasal bir ödevi yerine getirmek amacıyla varlık kazanmıştır. ÇED, çevrenin korunması amacıyla gerektiğinde teşebbüs özgürlüğü gibi klasik hakları sınırlandırabilecek bir araç olarak işlev görebilecektir.[246]

B. Çevre Kanunundaki Düzenleme

Anayasa'da devlete yüklenen önleme ödevinin yerine getirilebilmesi amacıyla 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunun 10. maddesinde çevresel etki değerlendirmesinin yasal statüsü düzenlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye'de çevresel etki değerlendirmesi kavramının önemi AB ÇED Direktifinden (1985) ve Rio Bildirgesinden (1992) daha önce anlaşılmıştır. Buna rağmen uygulamaya geçmek kanunda öngörülen süreden çok daha sonraya, 1993 yılına kalmıştır.[247]

1983 yılında kabul edilen Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde;

> *"Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre kirliliğine yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir Çevresel Etki Değerlendirmesi 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.*
>
> *ÇED raporunun hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar Yönetmelikle belirlenir"*

[245] AKKAŞ, Yalçın, "Türkiye'de ÇED Mevzuatının Diğer Mevzuat Bakımından Gelişimi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 86.
[246] SAYGILI, ÇED, s. 236.
[247] BUDAK, Sevim / YURTCANLI, Seda / GÜL, İlknur, "20. Yılında Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci: Değişimler, Dönüşümler, Kırılganlıklar, İsyanlar", XII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR 12) Bildiriler Kitabı, Ed.: GENÇ, Fatma Neval, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 150.

hükmüne yer verilmiştir. Kanunda çevresel etki değerlendirmesine tabi faaliyetler sadece özel sektörle sınırlandırılmamış, kamunun planladığı faaliyetler de sürece dâhil edilmiştir.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesi 26.5.2004 tarihli, 5177 sayılı Kanun[248] ile 10. maddeye aşağıdaki fıkralar (3. ve 4. fıkra olarak) ilave edilmiş, böylelikle bazı faaliyetler ÇED sürecinden muaf tutulmuştur.

> *"Petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetleri, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) kapsamı dışındadır.*
>
> *Madenlerin işletilmesi ile ilgili hususlar Maden Kanununun 7 nci maddesine göre yürütülür."*

Bu tip faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin hususların Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı tarafından çıkarılacak Yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Çevreye zarar verme ihtimali en yüksek olan söz konusu faaliyetlerin ÇED Yönetmeliği dışında bırakılması doktrinde eleştirilmiş, çevre koruma yönüyle geri adım atıldığı ifade edilmiştir. İdarenin ekonomik sebeplerle arama faaliyetlerini kolaylaştırmaya çalıştığı, yatırımların teşviki ile çevrenin korunması ikileminde kalan idarenin tercihini yatırım projelerinden yana kullandığı, çevrenin kirlenmesi ve bozulması olasılığını hiç hesaba katmadığı öne sürülmüştür. Yapılan değişikliğin, çevrenin korunması konusunda devlete ve vatandaşlara görev yükleyen anayasaya ve uluslararası kurallara aykırı olduğu, maden ve petrol arama faaliyetlerinin çevreye vereceği zararların ortaya konulması konusunda proje sahibinin tek yanlı açıklamalarının yeterli olmadığı, halkın katılımı ile geniş kapsamlı değerlendirmelere ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.[249]

[248] 26 Mayıs 2004 tarihinden kabul edilen 5177 sayılı "Maden Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" 5 Haziran 2004 tarihli, 25483 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu Kanunun 28. maddesi 2872 sayılı Çevre Kanunun 10. maddesini değiştirmiştir.
[249] MEMİŞ, s. 249-250, 345.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesi 16.4.2006 tarihli, 5491 sayılı Kanun[250] ile yeniden düzenlenmiştir:

> *"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."*

Yapılan bu değişiklikle "ÇED olumlu kararı" veya "ÇED gerekli değildir kararı" alınmadıkça söz konusu projelere onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesinin 1. fıkrasında daha önce yer alan; "*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"* hükmünün kanun metninde çıkarılması doktrinde eleştirilmiştir. Bu değişiklik ile ÇED'in kapsamının belirsizleştiği, bürokratik bir işlem seviyesine düşürüldüğü öne sürülmüştür.[251]

Çevre Kanunun 10. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenen "*Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır"*

[250] 26 Nisan 2006 tarihinden kabul edilen 5491 sayılı "Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 13 Mayıs 2005 tarihli, 26167 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu Kanunun 7. maddesi 2872 sayılı Çevre Kanunun 10. maddesini değiştirmiştir.

[251] ERLAT, Ömer Turgut, "Doğa İçin Hukuk Yapmak", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 43.

hükmünün, çevrenin kirlenmesi ve ekolojik dengenin bozulmasına yol açacağı öne sürülmüş Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istenmiştir. Söz konusu fıkra Anayasa Mahkemesi'nin 15.1.2009 tarihli ve E.2006/99, K.2009/9 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.[252] Oyçokluğu ile alınan kararda iptalin gerekçesi;

> *"Dava dilekçesinde, petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) kapsamı dışında tutulmasının çevrenin kirlenmesine ve ekolojik dengenin bozulmasına neden olacağı, maden arama faaliyetlerinde sondaj yapılmasının, yarma, galeri ve kuyu açılmasının, ruhsat sahasında geri dönüşü olmayan çevre tahribatına, dolayısıyla insan sağlığına ve canlı yaşamına büyük risk oluşturacağı, bu durumun Birleşmiş Milletler Dünya Doğa Şartı ve 1972 Çevre Konferansı sonucu yayımlanan Stockholm Bildirgesindeki çevre hakkıyla bağdaşmadığı gibi, arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında tutulmasının 2872 sayılı Yasa'nın amaçlarından olan sürdürülebilir kalkınma ilkesini de gözetmediği, bu nedenlerle kuralın, Anayasa'nın 2., 11., 17., 56., 90. ve 168. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.*
>
> *2872 sayılı Yasa'nın değiştirilen 10. maddesinin üçüncü fıkrasında "Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır." hükmüne yer verilmiştir.*
>
> *Anayasa'nın 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir." hükmü yer almaktadır.*
> *Anayasa'nın 56. maddesinin gerekçesinde, vatandaşın korunmuş çevre şartlarında, beden ve ruh sağlığı içinde yaşamını sürdürmesini sağlamanın Devletin ödevi olduğu, Devletin hem kirlenmenin önlemesi hem de tabiî çevrenin korunması ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri alması gerektiği belirtilmiştir.*
>
> *Yasa'nın değiştirilen 10. maddesinde belirtilen çevresel etki değerlendirmesi, aynı Yasa'nın değiştirilen 2. maddesine göre gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için*

[252] Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 tarihli ve E.:2006/99, K.:2009/9 sayılı Kararı, 8 Temmuz 2009 tarihli, 27282 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaları ifade eder.

Günümüzde çevrenin kirlendikten veya bozulduktan sonra eski hale getirilmesinin çok külfetli olması, hatta kimi durumlarda olanaksız bulunması nedeniyle, kirlenen çevreyi temizleme veya bozulan çevreyi onarma yerine, olumsuz etkileri baştan önlemenin yöntemleri aranmaktadır. ÇED, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerden birisidir. ÇED ile korunmaya çalışılan temel unsur, çevre ve bu çevre içindeki varlıklardır.

ÇED kapsamı dışında tutulan arama faaliyetlerinin, biyolojik çeşitlilik üzerinde ya da doğada değişiklikler meydana getirebileceği, bu değişikliklerin uzun dönemli etkilerinin olabileceği, bu nedenle çevre için riskler taşıdığı açıktır. Bu açıdan kural kapsamındaki arama faaliyetinde, mevcut risklerin ortadan kaldırılabilmesi ve önlenebilmesi için ÇED'in öngörülmesi, Anayasa'nın 56. maddesinde Devlete verilen çevrenin korunması yükümlülüğünün bir gereğidir.

Kuralla, petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetlerinin çevresel etki değerlendirilmesi kapsamı dışında tutulması Anayasa'nın 56. maddesine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.

Haşim Kılıç, Sacit Adalı, Serdar Özgüldür ile Serruh Kaleli bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 56. maddesine dayanılarak iptaline karar verildiğinden 168. maddesi yönünden incelenmesine gerek duyulmamış, 2., 11., 17. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir."

şeklinde açıklanmıştır. Karara karşı oy kullanan üyeler ise iptali istenen kuralın üretim öncesi maden arama sürecine ilişkin olduğunu, bu aşamadaki faaliyetler için ÇED raporu düzenlenmesinin kalkınma ve çevre dengesinde çevre lehine genişleyen bir koruma yarattığını öne sürmüşlerdir. Mevcut düzenlemenin insan/çevre, çevre/kalkınma, kalkınma/sosyal devlet, sosyal devlet/bireyin hak ve özgürlükleri dengesinde anayasal ilkelere aykırı olmadığını savunmuşlardır.

Kanaatimizce, petrol, jeotermal kaynaklar ve madenlerin çıkarılması ekonomik kalkınma açısından son derece önemli olmasına rağmen arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında tutulması Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen çevre hakkına açık aykırılık teşkil eder. Zira petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri; sondaj, kuyu açma, haritalama, numune alma gibi hazırlık işlemleri ile sınırlı olmayıp çeşitli tesislerin kurulmasını gerektirebilmektedir. Maden arama alanlarındaki arazinin tahrip edildiği, rezervin çıkarılması ekonomik bulunmadığında ise ilgili arazinin rehabilite edilmeden terk edildiği bilinen gerçeklerdendir. Ayrıca tetkik ve arama faaliyetlerinin yüksek maliyetleri dikkate alındığında, bu tür yatırım faaliyetlerine girişmeden önce çevresel etkilerinin değerlendirilmesi kaynak israfını önleyecek, proje sahibini ekonomik yönden koruyacaktır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararın isabetli olduğu kanaatindeyiz.

Çevresel etki değerlendirmesine ilişkin olarak 5491 sayılı Kanun ile yapılan diğer bir değişiklik ÇED yapılmayan faaliyetlerin durdurulmasına ilişkindir. Çevre Kanunun 15. maddesi tamamen değiştirilmiş, 3. ve 4. fıkralarda;

> *"Çevresel Etki Değerlendirmesi incelemesi yapılmaksızın başlanan faaliyetler Bakanlıkça, proje tanıtım dosyası hazırlanmaksızın başlanan faaliyetler ise mahallin en büyük mülkî amiri tarafından süre verilmeksizin durdurulur.*
> *Süre verilmesi ve faaliyetin durdurulması, bu Kanunda öngörülen cezaların uygulanmasına engel teşkil etmez."*

hükmüne yer verilmiştir.[253] Böylelikle Yönetmeliğe aykırı olarak başlatılan faaliyetin durdurulmasına olanak sağlanmıştır. Ayrıca bu faaliyetler hakkında, Çevre Kanunu'nun 20. maddesinin (e) bendinde yer alan;

> *"Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilir. Cezaya konu olan durumlarda yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlüdür.*

[253] 5491 sayılı Kanun'un 12. maddesi 2872 sayılı Çevre Kanunun 15. maddesini değiştirmiştir.

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

hükmü uyarınca "idari para cezası" ve "eski hale getirme" kararı verilmesi mümkün olmuştur.

5491 sayılı Kanun, Çevre Kanunun "Adlî nitelikteki cezalar" başlığını taşıyan 26. maddesini de değiştirmiştir:[254]

"Bu Kanunun 12 nci maddesinde öngörülen bildirim ve bilgi verme yükümlülüğüne aykırı olarak yanlış ve yanıltıcı bilgi verenler, altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Bu Kanunun uygulanmasında yanlış ve yanıltıcı belge düzenleyenler ve kullananlar hakkında 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun belgede sahtecilik suçuna ilişkin hükümleri uygulanır.

Bu maddeye göre yargıya intikal eden çevresel etki değerlendirmesine ilişkin ihtilaflarda çevresel etki değerlendirmesi süreci yargılama sonuna kadar durur."

Yapılan bu değişiklikle talep edilen bilgi ve belgeleri vermeyen ya da yanlış ve yanıltıcı bilgi verenlerin hapis cezası ile cezalandırılması öngörülmüştür.

5491 sayılı Kanun'un çevresel etki değerlendirmesine ilişkin diğer bir maddesi Geçici Madde 3 hükmüdür. Bu maddenin esasına ilişkin görüşümüzü belirtmeden önce usule ilişkin kanaatimizi belirtmek uygun olacaktır. Şöyle ki, söz konusu değişik Çevre Kanunu'na değil de 5491 sayılı Kanuna geçici madde eklemesi nedeniyle kanun yapma tekniği açısından sorunludur. 5491 sayılı Kanun'un geçici maddeleri 2872 sayılı Çevre Kanunu'na işlenmemiştir. Dolayısıyla 5491 sayılı Değişiklik Kanunu'nun Geçici 3. maddesi ile 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun Geçici 3. maddesini karıştırmamak gerekir.

[254] 5491 sayılı Kanun'un 18. maddesi 2872 sayılı Çevre Kanunun 26. maddesini değiştirmiştir.

5491 sayılı Kanun'un Geçici 3. Maddesi, bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önceki dönemde Çevre Kanunu'na ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine aykırı faaliyetlerin affedilmesini sağlamaktadır. Bu hükme göre;

> *"Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine tâbi olduğu halde, yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerden, hâlihazırda 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.*
>
> *Çevresel durum değerlendirme raporunu altı ay içinde Bakanlığa sunmayan ya da raporun Bakanlığa sunulmasından itibaren altı ay içinde gerekli çevre koruma önlemlerini almayan faaliyetler Bakanlıkça süre verilmeksizin durdurulur.*
>
> *Yürürlükteki mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olmayan faaliyetler için ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanması esastır."*

5491 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesinin birinci fıkrasının yasaya ve ÇED Yönetmeliğine aykırı faaliyetlere af getirdiği, bu faaliyetlerin bir yıla kadar denetim dışı bırakıldığı, dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olduğu öne sürülmüş, iptali istemiyle dava açılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi 15.1.2009 tarihli E.2006/99, K.2009/9 sayılı kararında bu maddenin iptali istemini reddetmiştir.[255] Kanaatimizce, bu durum ÇED Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğu halde ilgili külfetleri sair sebeplerle yerine getirmekten imtina edenler için zımni bir af niteliğinde görülebilecektir. Her ne kadar ilgili hüküm "… *halihazırda yer seçimi uygun olanlar …*" demek suretiyle ilgili düzenlemenin kapsamını daraltıyor olsa da bu durum, bizatihi ilgili düzenlemenin Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki dönemde yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere ilişkin olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Bu itibarla, Anayasa Mahkemesi'nin "*idarenin takdiri*" kapsamında değerlendirerek iptali isteminin reddine ilişkin verdiği karara katılmıyoruz.

[255] 8 Temmuz 2009 tarihli, 27282 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Çevresel etki değerlendirmesi konusunda Çevre Kanunu'nda yer alan maddelerden bir diğeri ise Geçici 3. maddedir. Bu madde 3.10.2013 tarihli 6486 sayılı Kanun ile Çevre Kanununa ilave edilmiştir. Buna göre;

> *"23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla* ***planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya*** *üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır."*

Bu düzenleme sayesinde çevresel etki değerlendirmesinin uygulama alanının daraltıldığı öne sürülmüş, iptali için dava açılmıştır.[256] Dava dilekçesinde;

> *"ÇED Yönetmeliği'nde 1993-2013 yılları arasında yapılan değişiklikler ile bazı projelerin ÇED uygulamasından muaf tutulduğu, muafiyetin geçici maddelerle sağlandığı, 2872 sayılı Kanun'un amir hükümlerinin yönetmelik hükümleri ile sayısız kez bertaraf edilmeye çalışıldığı, yapılan düzenlemelerin Danıştay kararları ile kısmen ya da tamamen iptal edilmesine rağmen sıklıkla yapılan yönetmelik değişiklikleri ile muafiyet başlangıç tarihlerinin ve kriterlerinin farklılaştırılması ile muafiyet uygulamasına devam edildiği, bu şekilde Danıştay kararlarına da uyulmadığı, hatta ileriye dönük muafiyet hükümlerinin dahi düzenlendiği, muafiyete ilişkin Yönetmelik hükümlerine karşı dava açılması üzerine dava konusu kuralın düzenlenerek Danıştayın yargısal denetiminin önüne geçilmek istenildiği, kanunlara aykırı yönetmelik hükümlerinin çıkarılmasının hukuk devleti ilkesine uygun olmadığı, Devletin çevreyi koruma yükümlülüğünün yerine getirilmediği, kişilerin hukuki güvenliği ile maddi ve manevi varlığını geliştirme, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama haklarının ihlal edildiği, yargı kararlarının gerekçelerine ve uluslararası sözleşmelere uyulmadığı, idarenin önleyicilik görevinin yerine getirilmediği belirtilerek kuralın, Anayasa'ya aykırı olduğu"*

[256] YÜCEL, Muzaffer, "6486 Nolu Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası... Kanun'u Ne Demek İstiyor?", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 130 vd.

ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan incelemede Geçici 3. maddenin *"planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya"* ifadesi Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Kararın gerekçesinde;

> *"Belirtilen aşama yatırıma hazırlanma sürecini ifade etmektedir. Bu aşamada henüz yatırımlar hayata geçirilmemiş, üretim veya işletme safhası başlamamıştır. İhale süreci henüz tamamlanmamış yatırımların ÇED'e tabi tutulmasının, ciddi kamusal zararlara yol açması söz konusu değildir. Ayrıca bu safhada çevrenin kirlenmesi veya tahribatı bakımından geri dönülemez bir aşamaya gelinmemiştir. Bu aşamada, ilgili yatırım yönünden varsa olumsuz çevresel etkilerin önlenmesi ve/veya çevreye zarar vermeyen, hukuken ve çevresel açıdan kabul edilebilir bir düzeyde en aza indirilmesi için alternatif çözümler bulunmak üzere ÇED uygulaması yapılması mümkündür. Dolayısıyla henüz ihale süreci tamamlanmayan ve fiilen hayata geçirilmeye başlanmayan yatırımların, Anayasa'nın 56. maddesiyle Devlete yüklenin çevrenin korunması ödevinin bir gereği olduğu kabul edilen ÇED uygulamasının dışında tutulmasının zorunlu bir önlem niteliği taşımadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu itibarla, kuralın yürürlüğe girdiği 29.5.2013 tarihi itibarıyla henüz üretim ya da işletmeye başlamamış veya ihale süreci henüz tamamlanmayan kamu yatırım projelerinin ÇED uygulamasının kapsamı dışına çıkarılmak suretiyle sağlıklı ve dengeli çevrede yaşama hakkına yapılan müdahalenin ölçülü olduğu söylenemez."*

denilmiştir. Diğer kısımlara ilişkin talep ise reddedilmiştir.[257] Güneş, Geçici 3. maddenin iptal edilmeyen kısmının da hukuka aykırı olduğu, maddenin bu şekliyle yürürlükte kalmasının sorun teşkil ettiği görüşündedir.[258] Müellifin bu görüşüne katılıyoruz ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararını "*planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya*" ifadesi ile sınırlı tutmasını Anayasa'nın 56. maddesinin I. ve II. fıkralarına aykırılık teşkil ettiğini düşünüyoruz.

[257] Anayasa Mahkemesi'nin 3.7.2014 tarihli, E.:2013/89, K.:2014/116 sayılı Kararı 07.07.2015 tarihli, 29406 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[258] GÜNEŞ, Çevre, s. 194.

C. Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği

Çevresel etki değerlendirmesi kavramını ilk olarak kabul edip yaygınlaşmasını sağlayan ABD hukukunda ÇED'in tüm federal faaliyetlere uygulanacağı kabul edilmiştir. Bu yönüyle ABD uygulamasında çevresel etki değerlendirmesi tüm politika, plan, projelere hatta kanun, kural ve usul önerilerine tatbik edilecek bir süreçtir.[259] AB ÇED Yönergelerinde çevresel etki değerlendirmesinin çok geniş kapsamlı uygulanmasının sorunlara yol açacağı düşünülmüş, sadece proje düzeyinde ele alınması yeterli görülmüştür. Ancak çevresel zararların erken aşamalarda fark edilebilmesi için projelerin dayandığı politika, plan ve programları kapsayan *stratejik çevresel değerlendirme* ihtiyacı bu konuya ilişkin özel düzenleme yapılmasını gerekli kılmıştır.[260]

Avrupa Birliğinin, 27 Haziran 2001 tarihli, 2001/42/EC sayılı "Belirli Plan ve Programların Çevre Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi Yönergesi"[261] kısaca Stratejik Çevresel Değerlendirme *(SEA: Strategic Environmental Assessment)* Yönergesi olarak anılmaktadır. Yönergede SÇD kavramı, *"çevreye olası önemli etkileri bulunan belirli plan ve programların hazırlanması ve kabul edilmesinde çevresel etmenlerin bütünleştirilmesinde kullanılan önemli bir araç"* olarak tanımlamıştır.[262]

Stratejik Çevresel Değerlendirme kavramı Türk hukukuna 2006 yılında Çevre Kanunu'nda yapılan değişiklik ile girmiştir. Kanun'un 2. maddesindeki tanıma göre; *"Stratejik çevresel değerlendirme: Onaya tâbi plân ya da programın onayından önce plânlama veya programlama sürecinin başlangıcından itibaren, çevresel değerlerin plân ve programa entegre edilmesini sağlamak, plân ya da programın olası çevresel etkilerini en aza indirmek ve karar vericilere yardımcı olmak üzere katılımcı bir yaklaşımla sürdürülen ve yazılı bir raporu da içeren çevresel değerlendirme çalışmalarını"* ifade etmektedir.

---

[259] ECCLESTON, Charles H., Environmental Impact Assessment: A Guide to Best Professional Practices, Boca Raton, CRC Press, 2011, p. 202.
[260] CENGİZ GÖKÇE / BARIŞ, s. 786.
[261] "Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment (SEA Directive)" adlı Yönerge metni için bkz: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj (Erişim Tarihi 23.02.2020)
[262] YAŞ, s. 36.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde *"Stratejik Çevresel Değerlendirmeye tâbi plân ve programlar ve konuya ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir."* hükmüne yer verilmiştir. Buna rağmen Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği, 11 yıl gecikmeli olarak 2017 yılında yayımlanmıştır.[263] SÇD Yönetmeliği'nin 5. maddesinde yapılan tanıma göre *"Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD): Bu Yönetmeliğin kapsamında yer alan sektörler için kamu kurum/kuruluşlarınca hazırlanacak onaya/kabule tabi plan/programların planlama/programlama sürecinin başlangıcından itibaren, çevresel değerlerin plan/programa onayından/kabulünden önce entegre edilmesini sağlamak, plan/programın olası olumsuz çevresel etkilerini en aza indirmek, olumlu etkilerini de en üst düzeye çıkarmak ve karar vericilere yardımcı olmak üzere katılımcı bir yaklaşımla sürdürülen ve yazılı bir raporu da içeren çevresel değerlendirme çalışmalarını"* ifade etmektedir.

Stratejik çevresel değerlendirme, çevre hukukunun önemli araçlarından biri olup sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak politika, plan ve programların yapım süreçlerinde çevresel mülahazaların dikkate alınmasını sağlar.[264]

SÇD, ÇED'i tamamlayıp onu daha ileri taşıyan bir idari usuldür. SÇD ve ÇED arasındaki ilişkiyi ortaya koymak açısından SÇD Yönetmeliğinin 7. maddesi önemlidir. SÇD Yönetmeliğinin 7. maddesinde; *"Bu Yönetmelik kapsamında yapılan hiçbir iş ve işlem, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde yer alan hüküm ve yükümlülükleri ortadan kaldırmaz. Bu Yönetmelik kapsamında SÇD Raporu hazırlanarak onaylanmış bir plan/programın kapsamına giren ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine tabi projelere dair uygulanacak ÇED sürecinde SÇD Raporundaki hususlar dikkate alınır"* hükmüne yer verilmiştir. Böylelikle, SÇD Yönetmeliğindeki düzenlemelerin ÇED Yönetmeliği hükümlerini ortadan kaldırmadığı açıkça ifade edilmiştir. O halde SÇD'nin ÇED'le yarışan bir araç olmadığı, birbirlerini tamamladıkları söylenebilir.

[263] Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği, 08.04.2017 tarihli, 30032 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[264] GÜNEŞ, "SÇD", s. 63.

D. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmelikleri

Türkiye'de çevresel etki değerlendirmesi kavramı bu konuya ilişkin ilk düzenlemeden günümüze önemli değişim göstermiştir. Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumu sağlamak, ulusal mevzuattaki eksiklik ve aksaklıkları gidermek amacıyla ÇED Yönetmelikleri sıklıkla değişmiştir. ÇED Yönetmelikleri, temel kavramları, usule ve esasa ilişkin işlemleri yeniden düzenlemiştir.[265]

Bu süreçte, yatırım faaliyetleri ve çevrenin korunması arasındaki dengenin sağlanmasında yaşanan sorunları aşmak ve daha ziyade ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla bazı hükümlerin esnetildiği, çeşitli değişiklik ve geçici maddeler sayesinde birtakım projelerin ÇED sürecinden muaf tutulduğu da görülmektedir.[266] Yönetmelik değişiklikleri nedeniyle kimi zaman ÇED sürecinin amacından uzaklaşıldığı, çevrenin korunmasına aykırılık teşkil eden düzenlemeler yapıldığı, bunların bir kısmının Yüksek Mahkeme kararları ile iptal edildiği, bir kısmının ise ne yazık ki korunduğu söylenebilir. Türkiye'de çevresel konulardaki yetkili idari makamların, proje sahiplerinin, çevreci kuruluşların, hukukçuların ve yargının çevresel etki değerlendirmesi konusundaki tutumunu değerlendirmek maksadıyla ÇED Yönetmeliklerinin tarihsel gelişim süreci aşağıda ayrıntılı şekilde incelenmiştir.

Tablo 1: ÇED Yönetmeliklerinin Tarihsel Süreci

S.Nu.	Yönetmelik Adı	Resmi Gazete Tarih ve Sayısı	Yapılan İşlem
1.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	07.02.1993 / 21489	**Yeni Yönetmelik**
2.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	23.06.1997 / 23028	**Yeni Yönetmelik**
3.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	13.08.1999 / 23785	1. Değişiklik
4.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 28. inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik	14.04.2000 / 24020	2. Değişiklik

[265] ATAKLI, Şermin, "Türkiye Uygulamasında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetsel Perspektifler, Ed.: MARIN, Mehmet / YILDIRIM, Uğur, İstanbul, Beta Yayınları, 2003, s. 515; AYKUL, Ömer, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Hukuku", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 34; BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 150.
[266] ATAKLI, s. 516; AYKUL, ÇED, s. 35.

5.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik	29.09.2000 / 24185	3. Değişiklik
6.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.10.2000 / 24212	4. Değişiklik
7.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	06.06.2002 / 24777	**Yeni Yönetmelik**
8.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 18. Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.10.2002 / 24900	Değişiklik
9.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	16.12.2003 / 25318	**Yeni Yönetmelik**
10.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	16.12.2004 / 25672	Değişiklik
11.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	17.07.2008 / 26939	**Yeni Yönetmelik**
12.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.12.2009 / 27437	1. Değişiklik
13.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.04.2011 / 27905	2. Değişiklik
14.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.06.2011/ 27980	3. Değişiklik
15.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.04.2013 / 28609	4. Değişiklik
16.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	03.10.2013 / 28784	**Yeni Yönetmelik**
17.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği	25.11.2014 / 29186	**Yeni Yönetmelik**
18.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	09.02.2016 / 29619	1. Değişiklik
19.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.05.2017 / 30077	2. Değişiklik
20.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.06.2018 / 30451	3. Değişiklik
21.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.04.2019 / 30750	4. Değişiklik
22.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.07.2019 / 30825 (1. Mükerrer)	5. Değişiklik
23.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.11.2019 / 30962	6. Değişiklik

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: https://ced.csb.gov.tr/yonetmelikler-i-430 (Erişim Tarihi: 16.5.2020)

1. 07 Şubat 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği

Çevre etki değerlendirmesine ilişkin yönetmeliğin 5 ay içinde çıkarılması gerektiği 1983 yılında yürürlüğe giren Çevre Kanunun 31 maddesinde belirtilmiştir. Ancak söz konusu yönetmeliğin çıkarılması 10 yıl gecikmiştir.[267] Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye'de yatırım projelerinin hayata geçirilmesindeki ekonomik ve bürokratik engellere bir yenisini eklemekten kaçınılması, çevrenin korunması ve yatırımın teşviki arasındaki ilişkide, yatırım projelerine daha çok önem verilmesi bu gecikmenin başlıca sebebidir. Uzun süre içinde ÇED Yönetmeliği konusunda adım atılmaması 1983 sonrasındaki iktidarların çevre konusunu bilinçli olarak ötelediğini göstermektedir.[268]

Çevre Bakanlığının 1991 yılında kurulması ve bakanlık bünyesinde ÇED ve Planlama Müdürlüğü'nün teşkil edilmesi yönetmelik çalışmalarını hızlandırmıştır.[269] Avrupa Birliğine uyum sağlama çabaları, uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan zorunluklar göz önünde bulundurularak ilk Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hazırlanmış, 07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.[270]

Bu Yönetmelik Türk hukukunda çevresel etki değerlendirmesi sistemini kuran ilk Yönetmelik olmasının yanı sıra, sonraki yıllarda çıkarılan yönetmeliklerin temelini oluşturması ve çevre hukukunun gelişimine sağladığı katkı açısından önem arz etmektedir.[271] Ancak ÇED Yönetmeliğinin çıkarılmasını geciktiren saikler içeriğini de etkilemiş, uluslararası normlara kıyasla yetersiz bulunmuş, Yönetmeliğin ilk taslağını hazırlayan Çevre Genel Müdürlüğü'nün uzman personeli başta olmak üzere çevre plancıları, çevre bilimciler ve hukukçular tarafından eleştirilmiştir.[272]

---

[267] KABOĞLU, s. 53.
[268] ÖZKAN, "AİHS", s. 271; MEMİŞ, s. 182-183.
[269] Çevre Bakanlığının kuruluş süreci hakkında bkz. ARAT, Zeynep, "1970'lerden Sonra Çevrede Kurumsal Yapının Gelişimi", Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 166-176.
[270] BURSA, Murat Sungur, "ÇED Yönetmeliği ve Uygulamalar", ÇED Eğitimi, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 51; AKKAŞ, s. 86.
[271] YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Türk Çevre Hukuku: Temel İlkelere Genel Bir Bakış", Prof. Dr. Faruk Erem Armağanı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 1999, s. 904.
[272] Bkz. YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesinin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları", Türk İdare Dergisi, Sayı 410, 1996, s. 40 vd.

Nitekim sonraki yıllarda çıkarılan Yönetmelikler ile yapılan kıyaslamalarda 1993 tarihli Yönetmeliğin çok dar kapsamlı olduğu ve daha basit bir işleyişin öngörüldüğü ifade edilmiştir.[273] Yönetmeliğin kendi eksiklik ve hatalarının yanı sıra Türkiye'de ÇED konusunda henüz yeterli sayıda yetişmiş teknik ve uzman personel bulunmadığından uygulamada önemli sorunlarla karşılaşılmıştır.

Yönetmelik genel çerçevesi itibariyle AB ÇED Yönergesine benzemektedir. Yönetmelik hükümleri sadece projeler hakkında uygulanmakta olup politika, plan ve programlar ÇED kapsamı dışında tutulmuştur. Diğer bir ifadeyle ÇED Yönetmeliği stratejik seviyedeki çevresel değerlendirmeyi kapsamamaktadır.[274] Yönetmeliğin bu özelliği sonraki yıllarda yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliklerinde de değişmemiştir. Nitekim *"stratejik çevresel değerlendirme"* kavramı ve buna ilişkin düzenlemeler, ilk ÇED Yönetmeliğinden çok daha sonra Türk hukukuna girecektir.[275]

1993 ÇED Yönetmeliği 5 bölüm, 33 madde ve 5 Ek'ten oluşmaktadır. Bölümler sırasıyla, "Amaç, Kapsam, Hukuki Dayanak, Tanımlar" (m.1-4), "Genel Esaslar" (m. 5-8), "ÇED Ön Araştırmasına Tabi Faaliyetler" (m. 9-15), "İnceleme-Değerlendirme Komisyonu ve Süreci" (m. 16-22), "Çeşitli Hükümler" (m. 23-33) başlıklarını taşımaktadır. EK-I'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Faaliyetler", EK-II'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Hassas Yöreler", EK-III'te "Çevresel Etki Değerlendirmesi Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler" listelenmiştir. EK-IV'te "Ön Araştırma Kontrol Listesi", EK-V'te ise "ÇED Raporu Genel Formatı" yer almaktadır.

Yönetmeliğin amacı 1. maddede;

> *"Bu Yönetmeliğin amacı; 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*

[273] DEMİRAL / EVİN, s. 44.
[274] TURGUT, Nükhet, "Turkey: EIA with Reference to the EU Directive", Environmental Policy and Law", Volume 33, No. 3-4, 2003, p. 163.
[275] Bkz. yuk. *Birinci Bölüm, III. C. Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği.*

değerlendirilmesi, tesbit edilen olumsuz etkilerin önlemesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlemesidir."

sözleriyle ortaya konulmuştur.

Yönetmeliğin 4. maddesinde tanım ve kısaltmalara yer verilmiştir. Ancak bu maddede tanımlanan bakanlık, çevre, etki, önemli etki, çevresel etki değerlendirmesi, ÇED raporu, faaliyet sahibi gibi çeşitli kavramlar çeşitli yönleriyle eleştiri konusu olmuştur:

Yönetmelikte Bakanlık ifadesi ile Çevre Bakanlığının kastedilmesi, çevresel etkilere bağlı olarak yatırımın yapılıp yapılmaması konusunda tek yetkili makamın Çevre Bakanlığı olarak belirlenmesi eleştirilmiştir. Çevre Bakanlığının tüm konularda uzman, yeterli teknik bilgi birikimine sahip personeli bünyesinde bulundurmasının mümkün olmadığı, diğer Bakanlıklarda görevli personelden istifade etme olanağının ortadan kaldırıldığı öne sürülmüştür.[276]

Aynı maddede yer alan "faaliyet sahibi" kavramının hatalı olduğu, bunun yerine "proje sahibi" kavramının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.[277]

Bu maddede "muhtemel olumsuz etkileri" açıklayacak kriterlere yer verilmemiş olması da eleştirilmiştir. Bu kavrama ilişkin somut ölçütler belirlenmediğinden raporu hazırlayanlar ve değerlendirenler arasında görüş farklılıkları oluştuğu, ABD sistemine benzer şekilde "geri getirilmesi mümkün olmayan" *(irreversible)* kaynakların ve "zararı azaltılmayan" *(irretrievable)* etkilerin raporda belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.[278]

ÇED raporuna tabi faaliyetler Yönetmeliğin 6. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre;

[276] YAŞAMIŞ, "Sorunlar", s. 42.
[277] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 62.
[278] MURTHY, p. 6; ECCLESTON, NEPA, p. 355

"ÇED Raporu;

a) ÇED Uygulanacak Faaliyetler Listesinde (EK I) yer alan,

b) ÇED Uygulanacak Hassas Yöreler Listesinde (EK II) belirtilen bölgelerde bulunması şartıyla ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesinde (EK III) yer alan,

c) ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesinde (EK III) yer alıp, "Çevresel Etkileri Önemlidir" kararı verilen faaliyetler"

hakkında hazırlanmalıdır.

Yönetmeliğin EK-I'inde ÇED uygulanacak faaliyetler 31 madde halinde listelenmiştir. Ön araştırmaya tabi faaliyetler ise istihraç sanayi, enerji sanayi, metallerin işlenmesi, kimya sanayi, gıda ve içki sanayi, tekstil - ağaç ve kâğıt sanayi, arazi kullanımı ve altyapı projeleri, elektronik ve elektromekanik tesisleri şeklinde 8 sektör altında EK-III'te belirlenmiştir. Daha sonraki yıllarda çıkarılacak Yönetmeliklerden farklı olarak faaliyetler sadece sektörlerine göre ayrılmış, kapasiteleri dikkate alınmaksızın içinde bulundukları sektöre göre ÇED sürecine tabi tutulmuştur.[279]

Bir projenin ÇED sürecine dâhil olup olmayacağını belirleyen kriterlerden bir diğeri de projenin kurulacağı yerin özellikleridir. ÇED ön araştırması listesindeki bir faaliyetin "Hassas Yöreler" olarak adlandırılan EK-II listede bölgelerde yapılması planlanıyorsa bu faaliyet hakkında da ÇED raporu hazırlanmalıdır (m. 6). "Hassas Yöreler" kavramı; *"EK II'de yer alan, çevresel etkilere karşı fiziksel, biyolojik, ekonomik ve sosyal unsurları itibariyle hassas veya mevcut kirlilik yükü çevre ve halk sağlığını bozucu düzeylere ulaşmış yöreler ile ülkemiz mevzuatı ve taraf olduğunuz uluslararası sözleşmeler uyarınca koruması gerekli görülen alanları"* ifade etmektedir (m. 4).

[279] SERTER, Gencay, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi", Planlama Dergisi, Sayı 1, 2006, s. 44.

Yönetmeliğin 6. maddesi gereğince ÇED raporuna tabi olan proje için yatırım teşviki, izin ve ruhsat alınabilmesi, "ÇED Olumlu" veya "ÇED Etkileri Önemsizdir" kararına bağlıdır.[280]

Proje sahibinin Çevre Bakanlığına bir dilekçe ve proje özeti sunmasıyla ÇED süreci başlar. Bakanlık Yönetmeliğin EK-V'indeki formatı veya 28. maddesi uyarınca Bakanlıkça düzenlenen formatı proje sahibine vererek ÇED raporu hazırlamasını ister (Ynt. m. 13). ÇED raporu proje sahibi tarafından hazırlanır. Proje sahibi bu raporu kendi personeline hazırlatabileceği gibi, yeterlik belgesine sahip kurum, kuruluş veya kişilere de hazırlatabilir (Ynt. m. 29).[281] Uygulamada ÇED raporlarının özellikle üniversite, vakıf ve dernekler tarafından hazırlandığı, bu belgelerin niteliğinin uluslararası raporlara kıyasla çok düşük olduğu, profesyonel şirketler kurulmasını teşvik edici hükümlerin Yönetmeliğe ilave edilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.[282]

Proje sahibi tarafından çevresel etkiler araştırılırken hangi metod ve tekniklerin kullanılacağı, verilerin nasıl irdeleneceği konusunda herhangi bir usul belirlenmemiştir. ÇED raporlarının kapsamının belirlenmesini sağlayacak, uluslararası standartlara uygun nitelikte kapsamlaştırma *(scoping)* aşamasına yer verilmemiş, halkın katılımı raporun hazırlanmasından sonraya bırakılmıştır. Yönetmelikteki bu eksiklikler ÇED uzmanları ve şehir plancıları tarafından eleştirilmiştir.[283]

Tamamen kendi istediği metod ve tekniklere uygun olarak rapor hazırlayan proje sahibinin, projedeki çevresel etkileri gizlemesi, projesini aklaması mümkündür. Bunun yanı sıra çevresel etkileri az göstermek isteyen proje sahibinin, gereksiz detaylar içeren, klasörler dolusu bilgi ile yetkili makamları ve ilgilileri yanıltması muhtemeldir.[284] Nitekim ABD ÇED uygulamasının ilk yıllarında bazı proje sahipleri, inşaat bölgesindeki karınca yuvalarının derinliği gibi gereksiz detaylar içeren raporlar hazırlayarak, çok detaylı etüdler yapıldığı izlenimi vermek suretiyle ilgilileri yanıltmaya çalışmışlardır.[285]

[280] FANUSCU / COŞKUN, s. 132.
[281] SAYGILI, ÇED, s. 253.
[282] YAŞAMIŞ, "Sorunlar", s. 43.
[283] ÖZER, "ÇED'in Tanımı", s. 74.
[284] YAŞAMIŞ, "Sorunlar", s. 43.
[285] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 62.

ÇED raporlarının bilimsellik ve objektiflik esaslarına uygunluğunu sağlayan en önemli mekanizmaya ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemiş olması önemli bir eksiklik olarak görülmüş, raporunun içeriğine ilişkin teknik detaylara yer veren genel ve özel formatlar belirlenmesi, her projenin kendine özgü değerlendirilmesi ve kapsam belirleme aşamasına halkın katılımına olanak sağlanması gerektiği savunulmuştur. Bu haliyle Yönetmeliğin, kaynak kullanımında ekonomi-ekoloji bağlantısını dengelemekten ziyade yatırımcıya ekonomi ağırlıklı ama çevreden de yanaymış gibi görünen raporlar hazırlama olanağı verdiği, yatırımların çevreye zarar vermeyeceği izlenimini yaratmak isteyen proje sahiplerinin ÇED raporlarını bir araç olarak kullanabildiği, dolayısıyla Yönetmelikteki temel amaçtan sapıldığı öne sürülmüştür.[286]

Ayrıca ÇED raporunda yer verilen bilgilerin, yargıların ve kesin hükümlerin bilimsel açıdan doğrulanması ve dayanaklarının belirtilmesi gerektiğine dair bir hüküm Yönetmelikte bulunmamaktadır. Bu nedenle bazı proje sahiplerinin doğruluk ve güvenilirliği şüpheli bilgilerle raporlar hazırladığı, bilimsel tutarlığı olmayan verilerin kimi zaman değerlendirme pozisyonunda olanların dikkatinden kaçtığı ifade edilmiştir.[287]

ÇED Raporunun Çevre Bakanlığına sunulmasından sonra Bakanlık iki hafta içinde ÇED Raporunun Yönetmelik hükümlerine uygun olup olmadığını kontrol eder. Uygun değilse faaliyet sahibine iade eder, başvuru geçersiz sayılır. Raporun formata ve Yönetmeliğin diğer hükümlerine uygun olduğu tespit edilirse İnceleme-Değerlendirme Komisyonu üyelerine dağıtılır (Ynt. m. 14). Komisyonun teşkiline ilişkin hususlar Yönetmeliğin 16. maddesinde düzenlenmiştir.

> *"Bu komisyon faaliyetin konusu ile ilgili oldukları tesbit edilen merkezi ve yerel kurum ve kuruluşların temsilcileri, faaliyet sahibi veya temsilcisi, ÇED Raporunu hazırlayan kurum veya kuruluş temsilcisi, halkın katılımı toplantısı tutanak sekreteri ile Bakanlık temsilcilerinden oluşur. Komisyon çalışmalarına, Bakanlıkça ihtiyaç duyulması halinde gerçek ve tüzel kişiler, üniversite, enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları ve meslek odaları temsilcileri de üye olarak çağrılabilirler."*

[286] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 63.
[287] YAŞAMIŞ, "Sorunlar", s. 44.

ÇED yönetmeliğinin en önemli özelliği karar sürecine halkın (kamunun) katılımını sağlamasıdır. Yönetmeliğin Türk hukukuna kazandırdığı en önemli değişiklik olan "katılım" ÇED'in kalbi sayılır.[288] Yönetmeliğin 15. maddesi "ÇED Süresine Halkın Katılımı" başlığını taşımakta olup, katılımın ne zaman gerçekleşeceği, şekli ve proje sahibinin bu konudaki yükümlülüklerine yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 15. maddesine göre;

> *"ÇED Raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere bir toplantı düzenlenir. Faaliyet sahibi, toplantı için faaliyetin konusunu, yerini ve Bakanlık ile sağlayacağı mutabakat çerçevesinde, toplantı yerini, gününü ve saatini belirleyen bir ilanı o yörede yayımlanan yöresel bir gazetede ve Türkiye genelinde yayımlanan tirajı en yüksek beş gazeteden birinde, bir hafta içinde en az iki defa yayınlatır. Toplantı ayrıca mahallin en büyük mülki idare amirince gerekli görülen yerlerde en az bir hafta süreyle askıda ilan edilir. Mahallin en büyük mülki amiri veya tayin edeceği bir yetkili yönetiminde yapılan toplantıda oluşan halkın görüşleri, Bakanlığın Taşra Teşkilatı tarafından bir tutanakla belirlenerek Bakanlığa bildirilir.*
>
> *ÇED Raporunu incelemek isteyenler Bakanlık veya Taşra Teşkilatında inceleme-değerlendirme süresi içinde inceleyerek içeriği hakkında Bakanlığa görüş bildirebilirler. Görüşler İnceleme-Değerlendirme Komisyonunda dikkate alınır. İnceleme ve değerlendirme süresinden sonra yapılan başvurular dikkate alınmaz."*

ÇED Raporu Bakanlığa sunulduktan sonraki oniki haftalık süre içinde incelenip değerlendirilir. Bu süre içinde Komisyon gerektiği kadar toplanır (Ynt. m.17)

Yönetmeliğin 18. maddesine gereğince Komisyon;

> *a) Raporun, ÇED Raporu Formatına uygun olarak hazırlandığına,*

[288] SAYGILI, ÇED, s. 253.

b) Yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirmelerin yeterli miktarda ve ayrıntı düzeyinde olup, doğru veri, bilgi ve belgelere dayandırıldığına,

c) Eklerin yeterli ve uygun olduğuna,

d) Söz konusu faaliyetin çevreye olabilecek etkilerinin tam ve doğru olarak açıklandığına ve bu açıklamalarda tereddüte neden olabilecek hususların bulunmadığına,

e) Yer ve teknoloji alternatiflerine dair incelemelerin tam ve doğru olarak açıklandığına,"

kesin kanaat getirirse, inceleme-değerlendirme süreci tamamlanır ve bu rapor "Nihai ÇED Raporu" olarak kabul edilir. Komisyon üyelerinin görüşleri tutanağa geçirilir. Bu tutanak esas alınarak Çevre Bakanlığı tarafından "ÇED Olumlu" veya "ÇED Olumsuz" belgeleri düzenlenir.[289]

Yönetmeliğin 11. maddesinde, çevre üzerinde etkisi daha az olan faaliyetler (EK-III) hakkında oldukça basit ÇED Ön Araştırması tasarlanmıştır. ÇED raporu hazırlanması gerekli olmayan bu faaliyetlere ilişkin başvurular Yönetmeliğin EK-IV'ünde belirtilen Ön Araştırma Kontrol Çizelgesi doldurularak Bakanlığın taşra teşkilatına yapılmaktadır.[290] Ancak belirtmek gerekir ki söz konusu değerlendirme raporu ve etki matriksi kuramsal açıdan oldukça yetersizdir.[291]

Yönetmeliğin 12. maddesi gereğince, söz konusu çizelge taşra teşkilatı tarafından incelenir, gerekli görülürse üç hafta içinde bir inceleme-değerlendirme komisyonu kurulur. Faaliyetin çevresel etkilerini anlatan bir rapor hazırlanarak Mahalli Çevre Kuruluna sunulur. Kurul, "Çevresel Etkileri Önemsizdir" veya "Önemlidir" kararı verir. "Önemsizdir" kararları bir hafta içinde ilan edilir, itirazlar Valilikçe değerlendirilir. "Önemlidir" kararı verilenler hakkında ÇED raporu hazırlanması gerekir. Bu karar bir hafta içinde proje sahibine, Bakanlığa ve ilgili kuruluşlara bildirilir.[292] "ÇED Olumlu

[289] TOPRAK KARAMAN, "Sosyo-Ekonomik", s. 65-66.
[290] TURAN, Emine Su / GÜNER, Esra Deniz, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Mevzuatındaki Değişimler", Doğal Afetler ve Çevre Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 2017, s. 41; SERTER, s. 45.
[291] YAŞAMIŞ, "Sorunlar", s. 45.
[292] TOPRAK KARAMAN, "Sosyo-Ekonomik", s. 65.

Belgesi" veya "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararı verilen faaliyetler hakkında proje sahipleri tarafından verilen taahhütlerin yerine getirilip getirilmediği Çevre Bakanlığınca izlenir ve denetlenir. Bu amaçla zaman zaman ölçümler yapılır ve gereken ilave tedbirler alınır (Ynt. m. 23).

Yönetmeliğin 30. maddesinde; *"Ülke savunması açısından stratejik öneme sahip askeri faaliyetlere uygulanacak ÇED prosedürü Çevre Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı arasında varılacak mutabakata göre belirlenir"* denilmek suretiyle, askeri faaliyetlerin ÇED sürecinden muaf olmadığı, ancak özel bir usulün belirleneceği hükme bağlanmıştır.

ÇED Yönetmeliğinin Geçici 1. maddesinde *"Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce, çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin ve/veya onay alınmış faaliyetlere bu Yönetmelik hükümleri uygulamaz."* hükmüne yer verilmiştir. ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği 7 Şubat 1993 tarihinden önce yetkili makamlardan onay almış faaliyetler için sonradan ÇED raporu alınması gerekli değildir. Ancak ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde söz konusu projelerde yapılan değişiklikler, ilerlemeler ve tesislerin faaliyetleri hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır.[293]

2. 23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği

Uluslararası standartların altında olduğu, ÇED kavramının özelliklerini tam olarak yansıtmadığı, Türkiye'deki yönetim yapısına uygun olmadığı gerekçesiyle çevre hukuku ve çevre bilimi uzmanları tarafından yetersiz görülen 1993 tarihli ÇED Yönetmeliği, uygulamada yaşanan sorunlar nedeniyle kamu makamları ve proje sahipleri tarafından da

[293] "Esasen, gerek 2872 sayılı Çevre Kanununun 16 inci maddesi gerekse Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ve ÇED Yönetmeliği hükümleri uyarınca, çevreye olumsuz etkisi olan veya olabilecek tesislerin Çevre Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı tarafından ÇED Yönetmeliğine tabi olsun ya da olmasın, çevre mevzuatı hükümlerine göre her aşamada denetim altında tutulacağı ve gerekli önlemlerin alınmasının istenebileceği ve gerekirse faaliyetin yasaklanabileceği kuşkusuzdur. Bu bakımdan, davalı idarenin yer seçimini yaptığı tarihte ÇED Yönetmeliğinin yürürlükte bulunmaması nedeniyle sadece bu aşamada ÇED raporunun aranmaması, ileriki aşamalarda ve kurulacak tesisin faaliyeti boyunca bu Yönetmelik ve diğer çevre mevzuatı hükümlerinin uygulanmayacağı anlamına gelmeyecektir." Danıştay İdare D. Gen. Kur. 16.10.1998 tarihli, 1996/584 E., 1998/353 K. sayılı kararı. UYAP (Erişim Tarihi: 19.02.2019)

eleştirilmiştir. ÇED Yönetmeliğinin yatırım faaliyetlerini zorlaştırdığı, bürokratik engel oluşturduğuna dair eleştirileri bertaraf etmek, uygulamada yaşanan güçlükleri aşmak amacıyla yürütülen çalışmalar sonucu hazırlanan yeni ÇED Yönetmeliği 23 Haziran 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylelikle 1993 tarihli Yönetmelik yürürlükten kalkmıştır.

Bazı yazarlar, yeni yönetmelik ile ÇED'in uygulama alanının daraltıldığı, önceki Yönetmelikteki bazı olumlu düzenlemelerin değiştirildiğini öne sürmüşlerdir.[294] Diğer yandan, eksikliklerine rağmen yeni yönetmeliğin uzmanlaşmayı teşvik ettiğini, halkın katılımını daha etkin hale getirdiğini belirten, olumlu yönlerine dikkat çeken yazarlar da bulunmaktadır.[295] Her halükarda 23 Haziran 1997 tarihli Yönetmelik ÇED sürecinde bazı önemli değişiklikler yapmıştır.

Avrupa Birliği ÇED uygulamasını değiştiren 3 Mart 1997 tarihli ve 85/337 sayılı AB ÇED Yönergesinin yürürlüğünden birkaç ay sonra Türk hukukunda yapılan bu değişiklikte AB Yönergesi hükümleri yansıtılmamış olsa da Avrupa Birliğinin çevresel etki değerlendirmesine verdiği önemin ve AB politikalarının dikkate alındığı muhakkaktır.

Yönetmelik ilk yayımlandığında 5 bölüm, 37 madde ve 4 Ek'ten oluşmaktaydı. Daha sonra 2000 yılında yapılan değişiklik[296] ile Yönetmeliğe 5. Ek ilave edilmiştir. Bölümler sırasıyla, "Amaç, Kapsam, Hukuki Dayanak, Tanımlar" (m.1-4), "Genel Hükümler" (m. 5-8), "ÇED Raporuna Tabi Faaliyetler, ÇED Raporunun Hazırlanması, İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun Kuruluşu ve Çalışma Usulü, Halkın ÇED Sürecine Katılımı" (m. 9-17), "ÇED Ön Araştırma Raporuna Tabi Faaliyetler, ÇED Ön Araştırma Raporunun Hazırlanması, İncelenmesi ve Değerlendirilmesi" (m. 18-26), "Çeşitli Hükümler" (m. 27-37) başlıklarını taşımaktadır. EK-I'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Faaliyetler Listesi", EK-II'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesi", EK-III'te "ÇED Raporu Genel Formatı",

[294] TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 468.
[295] SERTER, s. 46; TURAN / GÜNER, "Mevzuattaki Değişimler", s. 41.
[296] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 26.10.2000 tarihli, 24212 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

EK-IV'te "ÇED Ön Araştırma Raporu Genel Formatı", EK-V'te "Maden ve Petrol Arama Faaliyetlerine İlişkin Taahhütname Formu" yer almaktadır.

Kanunun 1. maddesinde,

> *"Bu Yönetmeliğin amacı; gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları Yönetmelik kapsamına giren faaliyetlerinin çevre üzerinde yapabilecekleri bütün etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi ve tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi için gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usûl ve esasları düzenlemektir."*

denilerek ÇED kapsamına giren projelerin sadece tüzel kişilere değil gerçek kişilere de ait olabileceği vurgulanmıştır. Esasında Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde gerçek kişilerden açıkça bahsedilmemiş olsa da 10. maddede geçen "işletme" kavramının gerçek kişileri de kapsadığı, dolayısıyla Yönetmelik hükmünün Kanuna aykırılık teşkil etmediği ifade edilmiştir.[297]

İlk ÇED Yönetmeliğinden farklı olarak bu Yönetmelikte, proje hakkında yetkili makam tarafından verilen karar sonrasındaki "işletme sonrasındaki" süreçte çevresel etkilerinin izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesinde tanımı yapılan kavramlarda kısmen değişiklik olmuştur. "Etki" ve "etki alanı" kavramlarına ilişkin tanımlarda "işletme sonrası" ifadesine yer verilmiş, çevre kavramı sadeleştirilmiştir.

Önemli bir değişiklik 1993 tarihli Yönetmelikteki "ÇED Olumlu Belgesi" ve "ÇED Olumsuz Belgesi" kavramları yerine "ÇED Olumlu Görüşü" ve ÇED Olumsuz Görüşü" kavramlarına yer verilmesidir.

> *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Görüşü: ÇED Raporuna tabi faaliyetler için İnceleme Değerlendirme Komisyonunca yapılan değerlendirmelerin sonuçları esas*

[297] SAYGILI, ÇED, s. 257.

alınarak faaliyetin çevre üzerinde olumsuz etkilerinin bulunmadığının veya alınacak tedbirler sonucu olumsuz etkilerin ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğunun tesbiti halinde, faaliyetin gerçekleşmesinde sakınca görülmediğini belirten Bakanlık görüsünü,

Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz Görüşü: ÇED Raporuna tabi faaliyetler için İnceleme Değerlendirme Komisyonunca yapılan değerlendirmelerin sonuçları esas alınarak faaliyetin çevre üzerinde olumsuz etkilerinin bulunduğunu ve yapılmasında sakınca görüldüğünü belirten Bakanlık görüşünü, … ifade eder."

"Belge" yerine "görüş" ifadesini kullanmanın Çevre Bakanlığına ait yetkiyi kısıtlamak anlamına geldiği, Bakanlığı karar makamı olmaktan çıkarıp, görüş bildiren merci haline getirdiği öne sürülmüş ve düzenlemenin iptali için dava açılmıştır. Davayı inceleyen Danıştay, Yönetmeliğin 4, 5, 6, 17, 27 ve 28. maddelerinde yer alan "görüş" ifadelerinin iptaline karar vermiştir.[298] Kararda;

"Dava konusu yönetmelikte ÇED Raporu faaliyet sahibince yönetmelikte belirlenen formata uygun olarak hazırlanıp diğer belgelerle birlikte bakanlığa sunulduktan sonra Bakanlıkça olumlu ve olumsuz bir görüş bildirilmesi ve bu faaliyetler için teşvik, onay izin ve ruhsat alınabilmesi için bu görüşün olumlu olması şartı 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 maddeleri de yer alan "görüş" sözcükleri yönetmeliğin düzenleyici olma niteliğine ve idare hukuku esaslarına aykırı düşmektedir."

Böylelikle, ÇED süreci sonunda Bakanlık tarafından alınan kararın bir görüş olarak değerlendirilemeyeceği, olumlu / olumsuz kararlarının diğer kurum ve kuruluşların işlemlerini etkileyen idari bir işlem olduğu hükme bağlanmıştır.[299] İcrai işlem niteliğinde olan söz konusu kararların hazırlık işlemi şeklinde algılanmasının önüne geçilmiştir.[300]

[298] Danıştay 6. Dairesinin 19.11.1998 tarihli, E. 1997/4497, K. 1998/5629 sayılı kararı. UYAP (Erişim Tarihi: 20.02.2019)
[299] ALICA, "Yargı Kararları", s. 103.
[300] SAYGILI, ÇED, s. 260.

Danıştayın bu kararı sonrasında ÇED Yönetmeliğindeki "görüş" ifadeleri yerine "karar" sözcüğünü kullanacak şekilde yönetmelik değişikliği yapılmıştır.[301]

Yönetmelik gereğince, EK-I'de listelenen faaliyetler ile Mahalli Çevre Kurulunda "Çevresel Etkileri Önemlidir" kararı verilen faaliyetler için ÇED raporu hazırlanmalıdır. Mahalli Çevre Kurulları, EK-II listede belirtilen ÇED Ön Araştırmasına tabi faaliyetler hakkında "ÇED Etkileri Önemlidir" veya "ÇED Etkileri Önemsizdir" kararlarını vermekle yetkili makamdır. Yönetmelik, ÇED süresine tabi faaliyetlerin belirlenmesinde 1993 tarihli Yönetmelikteki listeleme yöntemini uygulamaya devam etmiş, ancak listelerdeki faaliyetlerin sayısı artırılmıştır. ÇED'e tabi faaliyetlerin sayısı 31'den 38'e, ön araştırmaya tabi faaliyetlerin sayısı 8'den 18'e çıkarılmıştır. Bu nispi artışa rağmen bazı faaliyet türleri söz konusu listelerden çıkarılmış, böylelikle ÇED kapsamı dışına tutulmuşlarıdır. Örneğin; 1993 tarihli Yönetmelik gereği ÇED Raporu hazırlanması gereken "şehirlerarası demiryolları ve bunlarla bağlantılı köprüler ve tüneller" EK-I'de listede yer almamıştır. Eskiden ÇED Ön Araştırmasına tabi olan, "17 kattan yüksek binalar (gökdelenler)", "şehiriçi metrolar ile diğer raylı taşıma sistemleri ve asma yollar", "Büyükşehir Belediyesi statüsüne tabi il merkezlerinde yapılan şehirlerarası otobüs terminali" ise EK-II listede yer almamıştır.

Ayrıca önceki Yönetmeliğin EK-II'sinde bulunan hassas bölgeler listesine yer verilmemiştir.

Yönetmelikte ÇED raporuna tabi olan faaliyetler ile ÇED ön araştırma raporuna tabi faaliyetler iki farklı bölümde (ikinci ve üçüncü bölümler) ele alınmış, böylelikle ÇED iki farklı sürece ayrılmıştır. Söz konusu süreçlere tabi faaliyetler (m. 9 / m. 18), başvuru (m. 10 / m. 19), raporlarda bulunması gereken hususlar (m. 11 / m. 20), raporların formata uygunluğu (m. 12/ m. 21), komisyonların teşkili (m. 13/ m. 22), görev, yetki ve sorumlulukları (m. 14/ m. 23), çalışma usulü (m. 15 / m. 24), halkın katılımı (m. 16/ m. 25) ve kararlar (m. 17 / m. 26) ayrı ayrı düzenlenmiştir.

[301] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik", 13 Ağustos 1999 tarihli, 23785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Yönetmeliğin 5. maddesinde ÇED sürecinde yetkili makamlar açıkça düzenlenmiştir. ÇED'e tabi faaliyetler hakkında Çevre Bakanlığı'nın; ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler hakkında mahalli çevre kurullarının yetkili olduğu belirtilmiştir. Danıştayın önüne gelen bir uyuşmazlıkta mahalli çevre kurulu yerine il daimi encümeni tarafından verilen faaliyet izninin iptaline karar verilmiştir.[302]

Bir projenin teşvik, onay, izin ve ruhsat alabilmesi için ÇED Yönetmeliğinde belirtilen süreçlerden geçmelidir. Ek-1 listedeki faaliyetler için ÇED Raporu hazırlanması ve Bakanlık'tan *"ÇED Olumlu"* kararı alınması, Ek-2 listedeki faaliyetler için "ÇED Ön Araştırması Raporu" hazırlanması ve Mahalli Çevre Kurulu'ndan *"Çevresel Etkileri Önemsizdir"* kararı alınması gereklidir (Ynt. m. 6).

Yönetmeliğin 7. maddesi *"Yer Tetkiki İçin Başvuru"*, 8. maddesi ise *"Faaliyet Yerinin Tetkiki"* başlığını taşımaktadır. Bu maddeler hem 1993 ÇED Yönetmeliğinden hem de daha sonraki yıllarda yayımlanacak ÇED Yönetmeliklerinden farklı bir usulü benimsenmiştir. Şöyle ki, proje sahibi ÇED sürecine ilişkin olarak ilk müracaatını proje özetini hazırladıktan sonra Valiliğe yapmaktadır. Dikkat edileceği üzere Valiliğe yapılan bu müracaatta projenin Ek-1 veya Ek-2 listede olması arasında bir fark bulunmamaktadır. Zira Valiliğe yapılan bu müracaatın amacı faaliyet yeri hakkında mevzuat açısından engel olup olmadığı konusunda karar alınmasını sağlamaktır. Valilik kendisine ulaşan dilekçeyi incelerken gerekli görürse uzman kişilerden oluşan bir komisyon da teşkil ederek görüşlerine başvurabilir. Valilik 30 gün içinde araştırmasını tamamlayarak faaliyetin planlandığı yerde gerçekleştirilmesinin mevzuat açısından uygun olup olmadığı konusunda bir karar verir. Ancak vurgulamak gerekir ki, bu kararı "ÇED Olumlu" veya *"Çevresel Etkileri Önemsizdir"* kararı ile karıştırmamak gereklidir. Zira proje sahibi, asıl başvurusunu bu ilk karardan sonra Bakanlığa veya Valiliğe yapar. ÇED Raporuna tabi

[302] "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 Bakanlığının oluruna gereksinim bulunmaktadır. Bu durumda İl Mahalli Çevre Kurulunca verilecek ÇED belgesi yerine encümen üyelerinden oluşan bir komisyonun yaptığı inceleme sonucu verilen rapora dayanılarak il daimi encümenince ilgiliye kum çıkartma faaliyetine izin veren 9.4.1997 günlü ve 403-403 sayılı kararda mevzuata uygunluk bulunmamaktadır." Danıştay 1. Daire 16.5.1997 tarihli, 1997/49 E., 1997/54 K. sayılı kararı. UYAP (Erişim Tarihi: 15.02.2019)

Ek-1 listedeki faaliyetler için 9. madde uyarınca Bakanlığa, ÇED Ön Araştırma Raporuna tabi Ek-2 listedeki faaliyetler için 19. madde uyarınca Valiliğe başvuru yapılır.

Yer tetkiki amacıyla Valiliğe yapılan bu müracaat üzerine Valiliğin, ilgili kamu kurum ve kuruluşları vasıtasıyla araştırma yapacağına dair hüküm uygulamada sorunlara sebep olmuştur. Şöyle ki, bu aşamada Valiliğin tek görevi projenin yapılması planlanan yer konusunda tetkikte bulunmak ve sadece mevzuat açısından sakınca bulunup bulunmadığını saptamak olmasına rağmen ÇED sürecinde yapılması gereken nitelikte ayrıntılı bilimsel incelemeler yapılarak proje hakkında red kararları verildiği görülmüştür. Örneğin Muğla ili Bayır Beldesinde yapılması planlanan toplu konut projesi ile ilgili olarak yer tetkiki amacıyla Muğla Valiliğe yapılan müracaat üzerine Valilik, taşra teşkilatı aracılığıyla araştırma yapmıştır. Muğla Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulu, projenin yapılacağı yerin antik yerleşim bölgesi olduğunu, doğal ve kültürel varlıklara zarar verebileceğine dair görüş bildirmiştir. Valilik bu görüşe dayanarak, projenin planlanan yerde yapılmasının mevzuata aykırı olduğuna karar vermiştir. Bu karar Yönetmeliğin 8. maddesi kapsamında yer tetkiki başvurusuna ilişkin olmasına rağmen adeta "ÇED Olumsuz" veya "Çevresel Etkileri Önemli" kararı gibi etki doğurmuştur. Bunun üzerine proje sahibi Valilik kararının ve kararın dayanağı olan Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulu kararının iptali istemiyle dava açmıştır. İdare Mahkemesi;

> *"Yer tetkikinin ÇED (Çevresel Etki Değerlendirme) sürecinin başlamasından önce ve hazırlık mahiyetinde olan ve tesisin yapılacağı yere ilişkin mevzuat açısından, sakınca olup olmadığının tespitini içeren bir prosedür olduğu, dolayısıyla dava konusu yer için tüm çevresel faktörlerin etkilerinin ayrıntılı ve bilimsel olarak irdeleneceği aşamanın yer tetkiki aşaması olmayıp, ÇED sürecinin olması gerektiği, koruma kurulunca usule aykırı olarak ÇED sürecinde yapılması gereken değerlendirmelerin yer tetkiki sürecinde yapıldığı, tesisin planlandığı yer için koruma kurulunca mevzuat açısından bir değerlendirme yapılmadığı, faaliyet yapılacak yerin, anıtsal ve doğal sit alanında yer almadığı, antik kentlerin ve çağdaş yaşam merkezlerinin tesisten nasıl etkileneceğine dair ayrıntılı çalışma ve değerlendirmelerin ÇED Yönetmelik'ine göre ÇED araştırması sırasında yapılacak işlemlerden olduğu, dava konusu olayda bütün kamu kuruluşlarınca ön inceleme yapılarak yer tetkikinin mevzuat açısından*

incelemesine karşın, koruma kurulunun bu aşamayı çevresel etkiler açısından çok daha geniş kapsamlı değerlendirerek ve inceleyerek ÇED aşamasında yapması gereken işlemi, yer tetkiki aşamasında yaparak görüş bildirdiği, bunun ise yer tetkiki sürecinde uyulması gereken usul ve esaslara aykırı olduğu, dava konusu işlemlerin yalnızca yer tetkikine yönelik olduğu anlaşıldığından, ÇED aşamasında oluşumu öngörülebilecek tüm çevresel etkilerin ayrı ayrı ve bilimsel nitelikte araştırılacak ve tartışılacak olması nedeniyle dava konusu işlemlerde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline"

karar vermiştir.[303] Karar davalı idareler tarafından temyiz edilmiştir. Danıştay 6. Dairesi tarafından yapılan incelemede, proje sahibinin yer tetkiki için Valiliğe yaptığı müracaat üzerine Muğla Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'ndan görüş alındığı, bu görüşe dayanarak red kararı verildiği, bu usulün Yönetmelikte öngörülen süreçlerden biri olduğu belirtilmiştir. Danıştay, Koruma Kurulu kararındaki tespitler hakkında idare mahkemesince keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması gerekirken eksik inceleme ile karar verildiğini belirterek idare Mahkemesinin kararını bozmuştur.[304]

Kanaatimizce, yer tetkiki amacıyla Valiliğe yapılan başvuru ve Valilikçe yapılan araştırma, ÇED sürecini karmaşık hale getirmiş ve yavaşlatmıştır. Uygulayıcılar da aynı görüşte olacak ki, 1997 ÇED Yönetmeliğinin 7. ve 8. maddelerindeki bu usul sonraki yıllarda çıkarılan Yönetmeliklerde terk edilmiştir.

Halkın süreçlere katılımı toplantı ve yazılı görüş bildirme şeklinde olabilmektedir (m. 16 / m. 25). ÇED ön araştırmasına tabi olan bir faaliyet hakkında "Çevresel Etkileri Önemlidir" kararı alınırsa bu faaliyet için ÇED süreci başlatılmaktadır; ancak bu yeni süreçte halkın katılımı toplantısına yapılmaz (m. 16/4). Bu durumda çevresel etki değerlendirmesinin kalbi sayılan halkın katılımına müsaade edilmemesi doktrinde eleştirilmiştir.[305] Bu döneme ilişkin mukayeseli hukuk çalışmalarında, Türkiye'de halkın

[303] Muğla İdare Mahkemesi'nin 31.12.2002 tarihli, E:2001/766, K:2002/1275 sayılı kararı. Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 182.
[304] Danıştay 6. Daire 22.12.2003 tarihli, E. 2003/4203, K. 2003/7050 sayılı kararı. Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 182-186.
[305] SAYGILI, ÇED, s. 268.

idari karar süreçlerine katılımı konusunda henüz bir gelenek oluşmadığı, uygulamada ÇED süreçlerindeki katılımın sınırlı kaldığı ifade edilmiştir.[306]

Yönetmeliğin 28. maddesinde, "ÇED Olumlu" veya "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararı alınmadan başlatılan faaliyetlerin durdurulacağı belirtilmiştir. Ancak ÇED Yönetmeliğinde 2000 yılında yapılan bir değişiklik ile;

> *"Ancak faaliyetin üretim aşamasına geçmiş bulunması halinde, üretimde bulunulduğunun belgelenmesi kaydıyla Yönetmelikte belirtilen yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için bir defaya mahsus olmak üzere Bakanlıkça uygun görülmesi halinde yeteri kadar süre verilebilir. Bu süre zarfında yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda faaliyet mahallin en büyük mülki idare amirince durdurulur."*

hükmü ikinci fıkra olarak eklenmiştir.[307] Bu değişikliğin en önemli sebebi, ÇED raporu almadan yatırımını hayata geçiren, üretim yapıp, istihdam sağlayan işletmelerin faaliyetine doğrudan son verilmesinin kamuoyunda haklı görülmemesi, bu işletmelere bir fırsat daha tanınması yönündeki taleplerin idare üzerinde etkili olmasıdır. Bu tesislerin faaliyetlerinin durdurulması halinde işletmelerin yurt içi ve yurt dışı taahhütlerini yerine getiremeyeceği, ürünlerde kullanılan hammaddenin bozulacağı, çalışanların mağdur olacağı, ülke ekonomisinin olumsuz yönde etkileneceği öne sürülmüştür. Diğer yandan Çevre Mühendisleri Odası başta olmak üzere çeşitli sivil toplum kuruluşları, ÇED olumlu raporu almadan faaliyette bulunan işletmeleri koruyan bu düzenlemeyi bir tür af olarak görmüş ve değişikliğin iptali için dava açmışlardır. Uyuşmazlık, yatırım projelerinde kalkınmanın mı yoksa çevrenin mi daha öncelikli bir konu olduğuna ilişkin tartışmalar çerçevesinde sürdürülmüştür.[308]

---

[306] GEORGE, Clive, "Comparative Review of Environmental Assessment Procedures and Practice", Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, p. 44.

[307] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 28. inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik", 14.04.2000 tarihli ve 24020 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[308] ALICA, Süheyla Suzan, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmelikleri Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi SBE, 2005, s. 119-120.

Nihayetinde Danıştay, Yönetmelik değişikliğini "kamu yararı" kavramını esas alarak incelemiş ve iptaline karar vermiştir.[309] Danıştay;

> *"Dava konusu Yönetmelik değişikliği ile, Yönetmelik kapsamına giren faaliyetler için belirtilen usul ve esaslar yerine getirilmeden faaliyete başlanması halinde faaliyetin üretim aşamasında bulunduğunun belgelenmesi kaydıyla faaliyet sahibine süre tanınarak, Yönetmelikte belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmesine olanak sağlayacak düzenleme getirilmiştir. Anılan değişiklikte, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirerek faaliyetine başlamış olanlarla, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğini dikkate almadan faaliyete başlayıp üretime geçmiş olup da sonradan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kendilerine süre (yeteri kadar) verilenler arasında eşitsizlik yaratıldığı gibi çevresel etkileri göz önüne alınmadan faaliyette 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."*

sözleri ile ÇED raporu hazırlanmadan üretime geçen faaliyetleri sona erdirmeden önce süre verilmesinin çevresel etki değerlendirmesinin mantığına ve amacına aykırı olduğuna, çevrenin korunmasındaki kamu yararının daha üstün olduğuna karar vermiştir. [310]

Yönetmeliğin 28. maddesinde, ÇED raporu hazırlanmış ve ÇED olumlu kararı alınmış faaliyetlere ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesinin sonuçları da düzenlenmiştir. Bu hükme göre ÇED raporunu veya ÇED ön araştırma raporunu hazırlayarak yetkili makamdan izin alan proje sahibinin faaliyeti devam ederken çevreyi korumak konusundaki taahhütlerini yerine getirmediği tespit edilirse en fazla 30 günlük süre

[309] Danıştay 6. D., 06.11.2001 tarih ve E.2000/3626, K.2001/5220 sayılı kararı. Kazancı. (Erişim Tarihi: 27.02.2019).
[310] ALICA, "Yargı Kararları", s. 101.

verilerek, yükümlülüklerini yerine getirmesi istenir. Bu süre içinde taahhütler yerine getirilmezse işletmenin faaliyeti durdurulur.

Bazı faaliyetleri ÇED süreci dışında tutmak isteyen ekonomist yaklaşımların etkisiyle 2000 yılında ÇED Yönetmeliğinde bir değişiklik daha yapılmıştır.[311] Yönetmeliğe ilave edilen Geçici 6. maddede;

> *"Mobil ve yüzer elektrik santralları ve bu santralların enterkonnekte şebekeye bağlantısını sağlayacak enerji iletim hatları, santrallarda kullanılacak petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürün depoları ile limanlar, iskeleler ve rıhtımlara ilişkin faaliyetlere bu Yönetmelik hükümleri 31/12/2002 tarihine kadar uygulanmaz."*

hükmüne yer verilmiştir. Çevre kirliliğini önlemeyi amaçlayan ÇED usulü ile bağdaşmayan bu değişiklik dava konusu olmuştur. Danıştay bu değişikliğin de üstün kamu yararına ve hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.[312] Böylelikle, ÇED kapsamında olması gereken projelerin iki yıl süreyle kapsam dışında tutulması girişimi engellenmiş, geri dönülmesi mümkün olmayan çevre tahribatının önüne geçilmiştir.[313]

Yönetmeliğin EK-II listesinde 18. sırada bulunan madencilik faaliyetlerinin çevreye zararının bulunmadığı bu nedenle ÇED ön araştırmasına tabi olmaması gerektiği öne sürülerek açılan dava sonucu Danıştay, maden arama faaliyetlerinin ÇED ön araştırmasına tabi olmasının hukuka aykırı olmadığına karar vermiştir.[314]

---

[311] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik", 29.09.2000 tarihli, 24185 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[312] Danıştay 6. D., 20.06.2002 tarihli ve E. 2000/7274, K. 2002/3682 sayılı kararı (Yayımlanmamıştır).

[313] BERBEROĞLU, Ahmet, "Kent ve Çevre Davalarında Kamu Yararı Kavramı ve Uygulanmayan Mahkeme Kararları", Ankara Barosu Yayınları, 2009, s. 20.

[314] "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 göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların zararsız hale getirilmesi ve bu hususta önlemler alınması amacıyla doğada tahribatlar yapabileceği açık olan maden arama faaliyetinin Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Ön Araştırma Listesi'ne dahil edilmesinde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmamaktadır." Danıştay 6. D., 19.11.1998 tarihli ve E. 1997/4495, K. 1998/5630 sayılı kararı. Kazancı. (Erişim Tarihi: 28.02.2019)

Danıştayın bu kararı sonrasında Yönetmelikte yeni bir değişiklik yapılmıştır.[315] Söz konusu maddede yer alan; *"Ülke savunması açısından stratejik öneme sahip askeri faaliyetlere uygulanacak ÇED prosedürü, Bakanlık ve Milli Savunma Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir."* hükmüne*;*

> *"Petrol ve maden arama faaliyetleri için faaliyet sahibi Yönetmeliğin Ek V'inde yer alan Maden veya Petrol Arama Faaliyetlerine İlişkin Taahhütname Formunu doldurarak Valiliğe verir. Bakanlık, gerekli gördüğü takdirde Form'da yer alan bilgilerin doğruluğunu, faaliyetin çevre mevzuatına uygun yapılıp yapılmadığını ve arazinin gereği gibi rehabilite edilip edilmediğini kontrol eder."*

ifadesi eklenmiştir. Ayrıca ÇED ön araştırması uygulanacak faaliyetler listesinin (Ek-II) 17. ve 18. bentleri değiştirilmiştir. 17. bentteki *"petrol **arama** ve çıkarma faaliyetleri"* ifadesi "petrol çıkarma faaliyetleri" olarak değiştirilmiştir. 18. bentte ise "*Madencilik faaliyetleri: **Maden arama** ve Ek-I'de yer almayan Maden Kanunu kapsamındaki madenlerin çıkarılması ile Tai Ocakları Nizamnamesinde ve Tuz Kanununda belirtilen ocak işletmeleri ve/veya cevher hazırlanması işlemleri"* ifadesindeki *"Maden arama"* kısmı çıkarılmıştır. Yönetmeliğe *"Maden veya Petrol Arama Faaliyetlerine İlişkin Taahhütname Formu"* (Ek-V) ilave edilmiştir. Böylelikle petrol ve maden arama faaliyetlerinin Ek-II listesinden çıkarılması, Yönetmeliğin 33. maddesinde düzenlenen yeni usule bağlanması sağlanmıştır. Danıştayın *"maden arama faaliyetlerine"* ilişkin kararı göz ardı edilerek, petrol ve maden arama faaliyetlerinin daha basit bir usule tabi tutulması hedeflenmiştir. Bu nedenle söz konusu değişiklik dava konusu olmuştur.[316]

Davayı inceleyen Danıştay; doğadaki tahribatı aşikâr olan maden arama faaliyetlerinin ÇED uygulanacak faaliyetler listesine dâhil edilmesinin hukuka uygun olduğu konusunda geçmişte verilen kararlara atıf yapmış, bu faaliyetlerin Ek-II listesinden çıkarılarak,

[315] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 26.10.2000 tarihli, 24212 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[316] MEMİŞ, s. 250.

Bakanlık denetimine tabi tutulmasını hukuka aykırı bulmuş, Yönetmelik değişikliğini iptal etmiştir.[317]

23 Haziran 1997 tarihli ÇED Yönetmeliğinin iptal edilmesi istenen bir başka hükmü ise Geçici 3. maddedir:

> *"Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce başvurusu yapılmış veya ÇED Raporu Formatı veya CED Ön Araştırma Kontrol Listesi verilmiş faaliyetlere bu Yönetmeliğin lehde olan hükümleri ve 07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri uygulanır."*

hükmü dava konusu olmuş ve Danıştay tarafından iptal edilmiştir.[318] Danıştay kararında, önceki Yönetmeliğin yürürlükte olduğu tarihlerde yapılan ÇED başvurularının hak sağlayıcı bir durum yaratmadığı ifade edilmiş, "kazanılmış bir hak" bulunmadığından bu faaliyetler hakkında da yeni Yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

3. 06 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliği

Avrupa Birliği ÇED sistemi 3 Mart 1997 tarihli ve 85/337 sayılı ÇED Yönergesi ile değişmiş olmasına rağmen bu Yönerge hükümleri, Türk hukukuna adapte edilmeden 1997 tarihli Yönetmelik yürürlüğe girmişti. Türkiye'nin AB üyelik sürecindeki olumlu gelişmelerin etkisiyle çevre mevzuatının uyumlaştırılması çalışmaları hızlanmış, AB

[317] "Doğada tahribatlar yapabileceği açık olan maden arama faaliyetlerinin Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Faaliyetler Listesine dahil edilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı bu konuda daha önce açılan davalar nedeniyle verilmiş olan Danıştay 6. Dairesinin Kararları (E:97/4496, K:98/5631; E:99/3928, K:2000/15182) ile de saptanmış bulunmaktadır. Bu durumda petrol ve maden arama faaliyetlerinin ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesi (Ek. II) nden çıkarılmasında ve bu faaliyetlerin gerektiğinde Bakanlıkça denetime tabi tutulmasına ilişkin hüküm getirilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, 26.10.2000 günlü, 24212 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelik Değişikliğinin iptaline … oybirliğiyle karar verildi." Danıştay 6. D., 13.02.2002 tarihli ve E. 2000/7657, K. 2002/1144 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 03.09.2019)

[318] Danıştay 6. Dairesinin 19.11.1998 tarihli, E. 1997/4497, K. 1998/5629 sayılı kararı. UYAP (Erişim Tarihi: 20.02.2019)

ÇED Yönergesine uyum sağlamak için çalışma başlatmıştır.[319] Bu maksatla, Türk hukukundaki üçüncü ÇED Yönetmeliği'nin 6 Haziran 2002 tarihli, 24777 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylelikle 1997 yılında çıkarılan Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

Yönetmelik 6 bölüm, 30 madde ve 5 Ek'ten oluşmaktadır. Bölümler sırasıyla, "Amaç, Kapsam, Hukuki Dayanak, Tanımlar" (m.1-4), "Genel Hükümler" (m. 5-6), "ÇED Uygulama Yöntemi" (m. 7-15), "ÇED Ön Araştırma Uygulama Yöntemi" (m. 16-18), "İzleme ve Denetleme" (m. 19-20), "Çeşitli Hükümler" (m. 21-30) başlıklarını taşımaktadır. EK-I'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi", EK-II'de "ÇED Ön Araştırması Uygulanacak Projeler Listesi", EK-III'te "Proje Tanıtım Genel Formatı", EK-IV'te "ÇED Ön Araştırma Raporunun Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri", EK-V'te "Duyarlı Yöreler" yer almaktadır.

Yönetmeliğin 4. maddesinde ÇED süreci, duyarlı yöreler, izleme denetleme gibi daha önceki Yönetmeliklerde bulunmayan tanımlara yer verilmiştir.

> *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci: Gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için 8 ve 17 nci maddelerde belirtilen başvuru ile başlayan ve işletme sonrası çalışmaların uygun hale geldiğinin belirlenmesi ile sona eren süreci,*
>
> *Duyarlı Yöreler: çevresel etkilere karşı biyolojik, fiziksel, ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli özellikleri ile duyarlı olan veya mevcut kirlilik 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 alan alanları,*
>
> *İzleme - Denetleme: 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 bütünü, ifade eder."*

[319] INNANEN, Sally E. R., "Environmental Impact Assessment in Turkey: Capacity Building for European Union Accession", Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 22, Issue 2, June 2004, pp. 143; BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 151.

AB ÇED Direktifiyle uyumu sağlamak amacıyla ilk defa Yönetmelikte ÇED sürecinin tanımı yapılmıştır. Yapay ve formaliteden ibaret bir süreç olarak değil, projenin hazırlık aşamasından sonlandırılmasına kadarki geniş aralığı ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Nitekim bu geniş yaklaşım proje ve faaliyetlerin izlenme ve denetlenmesine ilişkin yükümlülüklerde etkisini göstermektedir.[320]

Yönetmelik, ÇED süresine tabi faaliyetlerin belirlenmesinde önceden olduğu gibi listeleme yöntemini uygulamıştır. Çevre üzerinde önemli etkileri olduğu için doğrudan ÇED sürecine tabi olan projelerin (EK-I) sayısı, 1997 tarihli Yönetmeliğe kıyasla 38'den 30'a düşmüş; ÇED ön araştırmasına tabi projelerin (EK-II) sayısı ise 18'den 42'ye yükselmiştir. EK-II'deki faaliyetler yedi sınıfa; *"kimya, petrokimya, ilaç ve atıklar; metalurji, makine imalatı ve tekstil; tarım, orman, su kültürü ve gıda; ulaşım, altyapı ve kıyı yapıları; enerji; tarım, spor, konut ve eğitim tesisleri; madencilik"* ayrılmıştır.

Yönetmeliğin 5. maddesinde yetki konusu düzenlenirken 1997 tarihli Yönetmelik'ten farklı olarak Çevre Bakanlığının hem ÇED Raporları hem de ÇED Ön Araştırma raporları konusunda yetkili olduğu belirtilmiştir.[321] Ancak Bakanlığın "ÇED Gereklidir" ve "ÇED Gerekli Değildir" kararları konusundaki yetkisinin valiliklere devredebileceği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin EK-I'inde belirtilen projeler doğrudan ÇED sürecine, EK-II'deki faaliyetler ise ÇED ön araştırmasına tabidir. EK-II'deki projelere ilişkin hazırlanan rapor sonrasında yapılan değerlendirmede "ÇED Gereklidir" kararı alınırsa bunlar da EK-I'deki projeler gibi ÇED sürecine tabi olur, dolayısıyla ÇED Raporu hazırlanması gerekir (Ynt. m. 7).

Doğrudan ÇED sürecine tabi olan projeler için EK-III'te yer alan proje tanıtım formatına göre hazırlanan dosyanın Çevre Bakanlığına sunulmasıyla süreç başlamaktadır. Bakanlık

[320] BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 150.
[321] Yukarıda III.C.2. "23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği" kısmında belirttiğimiz üzere eski Yönetmelikte ÇED Ön Araştırmasına tabi faaliyetlere ilişkin kararlar mahalli çevre kurulları tarafından verilmekteydi.

ilgili kurum ve kuruluşlar ile proje sahibi ve/veya temsilcilerinden oluşan bir komisyon teşkil ederek, toplantıya davet eder (m.8). İlk toplantısında proje sahibi, proje hakkında komisyonu bilgilendirir. Sonraki 30 gün içinde halkın katılımını sağlayacak toplantı düzenlenir. (m. 9).

Halkın katılımı toplantısı, projeden en çok etkilenecek yöre halkının ulaşabileceği bir yerde yapılır. Toplantıda projenin çevresel etkileri konusunda halkın bilgilendirilmesi sağlanır; görüş, öneri ve kaygıları belirlenir, konuşmalar tutanağa geçirilir. Halkın görüşleri, ilerleyen süreçte ÇED raporu özel formatının belirlenmesi, kapsamlaştırma ve inceleme-değerlendirme aşamalarında dikkate alınır (m. 10).

Yönetmelikte halkın katılımı 1997 tarihli Yönetmeliğe kıyasla daha etkin hale getirilmiştir. Halkın katılımı toplantısının resmi kurumlar henüz görüşlerini açıklamadan ve teknik değerlendirmeler yapılmadan önce yapılması, böylelikle sonraki işlemleri etkileyecek görüş bildirmelerine olanak sağlanması önemli bir gelişmedir.[322]

Halkın katılımı toplantısından sonraki ilk komisyon toplantısında ÇED raporunun içeriğine ilişkin kapsam belirleme çalışması yapılır. EK-III'te yer alan proje formatı detaylandırılır, ilave edilmesi ya da çıkarılması gereken hususların tespiti edilir. Raporun hangi meslek uzmanlarının katılımı ile hazırlanacağına karar verilir. Böylelikle ÇED raporu özel formatı oluşturulur ve bir yıl içinde proje sahibi tarafından hazırlanması istenir. Gerektiğinde altı aylık ek süre verilir. Bu süre içinde rapor hazırlanmazsa başvuru geçersiz sayılır (m.11).

Bakanlığa sunulan ÇED raporunun ilgili uzmanlar (çalışma grubu) tarafından ve özel formata uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı incelenir; uygunsa komisyon üyelerine dağıtılır. İnceleme değerlendirme sürecinin başladığı ve halkın görüşlerinin alınacağı halka duyurulur. Duyuru tarihinden sonraki 30 gün içinde talep edenlere raporu inceleme olanağı sağlanır, yazılı olarak bildiren görüşler alınır. Bu süre geçtikten sonra bildirilen görüşler dikkate alınmaz (m.12)

[322] PEKER SAY, Nuriye / BABUŞ, Deniz / YÜCEL, Muzaffer, "Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliklerinin Karşılaştırılması", Peyzaj Mimarlığı Dergisi, Sayı 2, 2003, s. 79; TURAN / GÜNER, s. 41.

Komisyon, proje sahibinden analiz, test ve ölçümlerle projesini geniş kapsamlı tanıtmasını, rapordaki eksiklik ve hataları gidermesini ister. Komisyon projenin gerçekleştirileceği yerde ve benzer tesislerde inceleme yapabilir (m.13).

İnceleme değerlendirme toplantılarının sona ermesinden itibaren 30 gün içinde nihai ÇED raporu, proje sahibinin taahhüt yazısı, noter onaylı imza sirküleri Bakanlığa sunulur (m.14).

Bakanlık tüm bu rapor ve çalışmaları dikkate alarak "ÇED olumlu" veya "ÇED Olumsuz" kararını verir ve duyurur (m.15).

EK-II'deki faaliyetler ise ÇED ön araştırmasına tabidir. Proje sahibi EK-IV'teki formata göre ÇED ön araştırması raporu hazırlayarak valiliğe sunar. Rapor formata uygunsa, proje sahibi valiliğin gözetiminde halkın bilgilendirir ve görüşleri alarak valiliğe sunar. Valilik gerektiğinde proje alanını yerinde inceleyebilir. Ön araştırma raporu, halkın bilgilendirilmesi, görüşler, yerinde inceleme raporu Valilik tarafından Bakanlığa iletilir (m.17).

Bakanlık 45 gün içinde inceleme-değerlendirmesini tamamlayarak, "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararını verir. Proje sahibinin kullanımı için "ÇED Gerekli Değildir" kararına ilişkin belge düzenlenir.[323] "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen proje beş yıl içinde yatırıma başlamazsa karar geçersiz hale gelir. ÇED Gereklidir kararı verilenler ise Yönetmeliğin 7. ve devamındaki maddelere göre ÇED sürecine tabi olur (m.18).

Bakanlık proje sahibinin taahhütlerini yerine getirip getirmediğini izler ve denetler. Bu amaçla gerektiğinde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapar (m.19).

[323] "ÇED Gerekli Değildir kararı, Bakanlıkça bir belge ile proje sahibine verilir." ifadesi 08.10.2002 tarihli, 24900 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 18. Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile ilave edilmiştir.

ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararı alınmadan başlanan yatırımlar durdurulur. Bu şekilde karar alınmış olmasına rağmen süreç içinde proje sahibi tarafından verilen taahhütlerin yerine getirilmediğinin tespit edilmesi halinde yerine getirilmesi için 60 güne kadar süre verilir. Bu süre içinde yükümlülükler ifa edilmezse faaliyet durdurulur (m.20).

Bir önceki Yönetmelikte olduğu gibi 2002 tarihli Yönetmelik hükümleri de geçici maddelerle zayıflatılmıştır. Geçici 5. maddede *"petrol ve gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyollar, ekspres yollar, devlet yolları ve il yolları projeleri"* hakkında geçici bir muafiyet düzenlenmiştir.

Geçici 6. maddede,

> *"Mobil ve yüzer elektrik santralleri ve bu santrallerin enterkonnekte şebekeye bağlantısını sağlayacak enerji iletim hatları, santrallerde kullanılacak petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürün depoları ile limanlar, iskeleler ve rıhtımlara ilişkin faaliyetlere 31.12.2002 tarihine kadar bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz."*

hükmüne yer verilmiştir. Hatırlanacağı üzere, 1997 tarihli Yönetmeliğe 2000 yılında benzer bir hüküm ilave edilmiş, Danıştayın 26.6.2002 tarihli kararı ile iptal edilmiştir. Yeni Yönetmelikte tekrar vücut bulan bu maddeye dayanarak, ÇED raporu hazırlamaksızın mobil santral kurulmasına ilişkin TEAŞ Yönetim Kurulu kararı dava konusu olmuş ve Ankara 10. İdare Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, Danıştay tarafından onanmıştır.[324] Kararda;

> *"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 önlenebilmesi amacıyla*

[324] Danıştay 10. Daire, 25.01.2006 tarihli, E. 2004/9540, K. 2006/60 sayılı kararı. UYAP (Erişim Tarihi: 01.03.2019)

çevresel etki değerlendirmesi 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,"

belirtilmiştir. Böylelikle Danıştay, ÇED Yönetmeliğine tabi olmaktan kaçınma çabasını sonuçsuz bırakmıştır.

Yönetmeliğin EK-V'inde yer verilen "Duyarlı Yöreler" listesinin ÇED sürecinde nasıl kullanılacağı metin kısmında yeterince açıklanmamıştır. Bir benzeri 1993 tarihli Yönetmelikte de bulunan bu çizelge, 2002 Yönetmeliğinin 1997'deki Yönetmelikten ayrılan özelliklerinden biridir.[325]

4. 16 Aralık 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği

ÇED Yönetmeliklerinin uygulanmasında yaşanan sorunlar, sanayi çevrelerinin ekonomik kazançları ön plana çıkaran girişimleri, kalkınma ve istihdam ile çevre politikaları arasındaki dengeyi korumakta zorlanan idare üzerindeki baskı ÇED sisteminin bir kez daha gözden geçirilmesine yol açmıştır.

Yeni ÇED Yönetmeliği'nin 16 Aralık 2003 tarihli, 25318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla 2002 yılında çıkarılan Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Kanaatimizce 2003 tarihli Yönetmelik, kalkınma ve çevrenin korunması ilişkisinde kalkınmayı daha ön planda tutan bir anlayışla kaleme alınmıştır. Bir önceki Yönetmeliğin uygulamaya girmesinden sadece 1,5 yıl sonra bazı maddelerde değişiklik yapmak yerine tamamen yenilenmesi bu görüşümüzü desteklemektedir.

Yönetmelik 6 bölüm, 31 madde ve 5 Ek'ten oluşmaktadır. Bölümler sırasıyla, "Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar" (m.1-4), "Genel Hükümler" (m. 5-6), "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulama Yöntemi" (m. 7-14), "Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" (m. 15-17), "İzleme ve Kontrol" (m. 18-19), "Çeşitli Hükümler" (m. 20-31)

[325] TURAN / GÜNER, "Mevzuattaki Değişimler", s. 41.

başlıklarını taşımaktadır. EK-I'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi", EK-II'de "Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi", EK-III'te "Proje Tanıtım Genel Formatı", EK-IV'te "Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri", EK-V'te "Duyarlı Yöreler" yer almaktadır.

Bir önceki Yönetmelikle kıyaslandığında Yönetmelik sistematiğinden önemli bir değişiklik olmadığı, "ÇED Ön Araştırma Uygulama Yöntemi" adı ikinci bölümün başlığının "Seçme Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" şeklinde değiştirildiği görülmektedir. EK-I ve EK-II'deki faaliyetler önceki Yönetmeliktekine benzer yaklaşımla belirlenmiştir. Önceki Yönetmelik ile kıyaslandığında EK-I'deki projelerin sayısı 30'dan 40'a, EK-II'dekilerin sayısı 42'den 43'e çıkarılmıştır. Önceden olduğu gibi EK-II'deki projeler 7 sınıfa ayrılmıştır.

1993 ve 1997 tarihli Yönetmeliklerin 1. maddesinde Yönetmeliğin amacı belirlenirken; çevresel etki değerlendirmesinin çevreyi korumadaki önemini vurgulayan ifadeler kullanılmıştı. 2002 ve 2003 Yönetmeliklerinde ise amacın "ÇED sürecinde uyulacak usul ve esasları düzenlemek" olduğu belirtilmiştir. Maddenin bu şekilde düzenlenmesi her ne kadar uygulamayı etkilemese de hukuk tekniği açısından oldukça zayıf bulunmuştur.[326] Kanaatimizce, çevresel etki değerlendirmesinin önemi konusunda halen tereddütlerinin bulunduğu bir dönemde yürürlüğe giren Yönetmeliğin amacı kaleme alınırken sürdürülebilir kalkınma ve çevre hakkına vurgu yapılması daha isabetli olurdu.

Yönetmeliğin 4. maddesinde önceki Yönetmeliklerde olduğu gibi tanımlara yer verilmiştir. İlave olarak, "Çevresel Durum Değerlendirme Raporu" ve "kapsam ve özel format belirleme toplantısı" tanımlanmıştır. Buna göre;

> *"Kapsam ve Özel Format Belirleme Toplantısı: Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecine tabi projeler için Halkın Katılımı Toplantısından sonra yapılacak toplantıyı,*
>
> *Çevresel Durum Değerlendirme Raporu: Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine uymadan işletmeye geçmiş mevcut faaliyetler için*

[326] SAYGILI, ÇED, s. 282.

gerekli çevresel önlemlerin alınmasını sağlamak amacıyla hazırlanan teknik raporu,"

ifade etmektedir. Çevresel Durum Değerlendirme Raporu, aşağıda ayrıca incelenecek olan Geçici 6. madde ile birlikte ele alındığında bazı işletmeler için bir nevi af olanağı sağlamaktadır.

Yönetmeliğin 5. maddesinde karar merci olarak Çevre ve Orman Bakanlığı belirlenmiştir. Bakanlık "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararına ilişkin yetkisini Valiliklere devredebilir.

Komisyonun yapısı, görev ve yetkileri, çalışma usulü, halkın katılımı, inceleme değerlendirme konuları önceki Yönetmelik hükümlerine benzer şekilde düzenlenmiştir. Aralarındaki temel fark sürelerin kısaltılmış olmasıdır. Önceki Yönetmelik gereği en az 117 işgününde tamamlanan ÇED usulü (Ek-I listedeki projeler) yeni Yönetmelikte 38 işgününde tamamlanacak kadar kısaltılmıştır. Benzer şekilde ÇED ön araştırmasının da süresi kısaltılmıştır. Şöyle ki, 2002 ÇED Yönetmeliğinde 82 işgünü olarak kurgulanan ön araştırma süreci 2003 Yönetmeliğinde 25 işgününe kadar düşürülmüştür.[327]

ÇED uygulama / ÇED ön araştırma süreçleri kısaltıldığı için, projenin anlaşılması, çevre üzerindeki etkilerinin tahlil edilmesi, alternatif uygulamaların değerlendirilmesi, halkın etkin şekilde katılımı konularında sorunlar yaşanacağı doktrinde vurgulanmıştır. Süre baskısı nedeniyle hızlandırılan çalışmaların niteliğinin tartışılır olacağı, şablon raporlar üzerinde yüzeysel incelemeler yapılacağı, çevresel etki değerlendirmesinin şekli bir zorunluluk olmaktan öteye geçemeyeceği öne sürülmüştür.[328]

2003 ÇED Yönetmeliğinde olumlu gelişmeler de bulunmaktadır. Örneğin askeri projelere ilişkin ÇED uygulamalarının görüşü alınarak Bakanlık tarafından belirleneceği (m. 24); ÇED'e tabi olmayan EK-II'deki projelere kredi almak ve destek bulmak isteyen proje sahibinin talebi ile ÇED hükümlerinin uygulanabileceği (m. 25) belirtilmiştir.[329]

[327] BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 155.
[328] SAYGILI, ÇED, s. 291.
[329] SAYGILI, ÇED, s. 292.

Yönetmeliğin 6. maddesinde çevre düzeni planlarının; 25. maddenin (c) bendinde ise Stratejik Çevresel Değerlendirmesinin ÇED süreci ile ilişkilendirilmesi olumlu karşılanmıştır.[330] Ayrıca 2004 yılında Yönetmelik'te yapılan bir değişiklik sonucu, ÇED olumlu belgesi almış faaliyetlerin izlenmesi aşamasında faaliyet sahibi tarafından sunulan raporlar konusunda halkın bilgilendirilmesine olanak sağlanmıştır.[331]

Önceki Yönetmeliklerde olduğu gibi bu Yönetmelikte de bazı projeler Geçici Madde hükümleri ile ÇED sürecinin dışında tutulmuştur.[332]

Geçici 3. maddede;

> *"7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelere ve bu tarihten önce üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen faaliyetlere bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz."*

hükmüne yer verilmiştir. 1993 yılından itibaren tüm ÇED Yönetmeliklerinde yer alan bu madde kapsamındaki proje ve faaliyetlerin ÇED uygulamasından muaf tutulması ve mevzuat doğrultusunda gerekli izinlerin verilmesi sağlanmıştır.[333] Söz konusu düzenlemeye karşı açılan davada Danıştay 6. Dairesi iptal isteminin reddine karar vermiştir.[334]

Geçici 6. maddede;

> *"Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce 7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 23/6/1997 tarihli*

---

[330] TURAN / GÜNER, "Mevzuattaki Değişimler", s. 42
[331] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 16.12.2004 tarihli, 25672 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[332] SERTER, s. 49.
[333] ALICA, "Yargı Kararları", s. 108.
[334] Danıştay 6. Dairesinin 31.10.2007 tarihli, E. 2005/4294, K. 2007/5926 sayılı kararı. ŞİMŞEK, Tacettin, "Çevresel Etki Değerlendirmesi: Mevzuat, Uygulama ve Sorunlar", Danıştay ve İdari Yargı Günü, 142. Yıl Sempozyumu, Ankara, Danıştay Matbaası, 2010, s. 82; ALICA, "Yargı Kararları", s. 109.

ve 23028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ve 6/6/2002 tarihli ve 24777 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğu halde gerekli işlemleri tamamlamamış ve mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olan mevcut faal tesisler, ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirmeleri amacıyla ***çevresel durum değerlendirme raporunu*** *Bakanlığa sunar, bu rapor Bakanlıkça değerlendirilir."*

hükmüne yer vermek suretiyle, bugüne kadarki ÇED yönetmeliklerinin gereğini yerine getirmeyen, yasal yükümlülüklerden kaçınan işletmelere kolaylık sağlanmıştır. Bu tip projelerin ÇED sürecine tabi olmaksızın "Çevresel Durum Değerlendirme Raporu" adı verilen, teknik bir belgeye dayanarak yasal hale gelmesine olanak sağlanmıştır. Mevzuata aykırı projelere af olanağı sağlayan bu rapora ilişkin herhangi bir formata ve işleyiş usulüne Yönetmelikte yer verilmemiştir.[335] Nitekim Geçici 6. madde hükmünün iptali istemiyle açılan dava sonucu Danıştay söz konusu düzenlemenin Çevre Kanunu'nun ve ÇED Yönetmeliğinin amacına uygun olmadığı, Kanunda düzenlenmesi gereken bir hususun yönetmelikte düzenlenmiş olduğu tespitinde bulunmuş ve iptaline karar vermiştir.[336] Çevresel etki değerlendirmesi sürecinin niteliği, aşamaları ve amacı göz önünde bulundurulduğunda, Yönetmelik kapsamında olan bir faaliyetin Yönetmelikte öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesi sonucunda ancak faaliyete geçip geçmeyeceğinin belli olacağı, bu sürecin amacının salt uygun yer seçiminden ibaret olmadığı, gerçekleştirilmesi halinde çevre sorunlarına yol açma ihtimali olan bir yatırımın belirlenen usul ve esaslar izlenilmeden planlama aşamasına geçmemesi ve henüz faaliyette bulunmaması gerekirken faaliyete geçilmesi durumunun idarece kabul edilmesi suretiyle Çevresel Durum Değerlendirme Raporu hazırlanmasıyla yetinilmesinin, süreçten muafiyet sonucuna yol açtığı, anılan düzenlemenin, çevresel etki değerlendirmesi yapılmadan başlanılan faaliyetin ÇED Olumsuz kararı verilecek türden bir faaliyet olması durumunda faaliyette bulunulmasının kamu yararına aykırı olduğu, Çevre Kanununda böyle bir ayrıma yer verilmediğinden, düzenlemenin dayanağı da

[335] TURAN / GÜNER, "Mevzuattaki Değişimler", s. 42; SERTER, s. 49.
[336] Danıştay 6. Dairesinin 31.10.2007 tarihli, E. 2005/4294, K. 2007/5926 sayılı kararı.

bulunmadığı ve bu itibarla geçici düzenlemede Çevre Kanunu'nun ve Yönetmeliğin amacına uyarlık bulunmadığı belirtilmiştir.[337]

Geçici 6. maddenin iptali bu maddeye dayalı olarak birçok şirkete verilen izinlerin geçerliliğini etkilemiş, açılan davalar sonucunda bu işletmelere verilen izinler de iptal edilmiştir. Örneğin İzmir ili, Bergama ilçesi Ovacık köyünde altın madeni çıkarmak isteyen işletmeye Geçici 6. madde uyarınca ÇED sürecine tabi olmaksızın, gerekli tedbirleri almak koşuluyla izin veren işlemin iptali istemiyle dava açılmıştır. Davayı inceleyen Danıştay, dava konusu işlemin dayanağı olan Geçici 6. maddenin iptal edildiğini belirterek söz konusu işletmeye verilen iznin iptaline karar vermiştir.[338]

5. 17 Temmuz 2008 tarihli ÇED Yönetmeliği

Avrupa Birliği çevre politikalarındaki değişimin etkisiyle Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği bir kez daha yenilenmiştir.[339] 17 Temmuz 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik, genel olarak 2003 tarihli Yönetmeliğin özelliklerini taşımaktadır:

Yönetmelik 6 bölüm, 30 madde ve 5 Ek'ten oluşmaktadır. Bölümler sırasıyla, "Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar ve Kısaltmalar" (m.1-4), "Genel Hükümler" (m. 5-6), "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulama Yöntemi" (m. 7-14), "Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" (m. 15-17), "İzleme ve Kontrol" (m. 18-19), "Çeşitli Hükümler" (m. 20-30) başlıklarını taşımaktadır. EK-I'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi", EK-II'de "Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler

[337] ÜÇIŞIK / ÜÇIŞIK, s. 260.

[338] "Dava konusu işlemin 16.12.2003 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin geçici 6. maddesi çerçevesinde hazırlanan çevresel durum değerlendirme raporunun Bakanlıkça değerlendirilmesi sonucunda oluşturulduğu açıktır… Yönetmeliğin dava konusu Geçici 6. maddesinde Çevre Kanunu'nun ve anılan Yönetmeliğin amacına uyarlık görülmemiştir gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Söz konusu karar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 29.4.2010 günlü, E:2008/746, K:2010/886 sayılı kararıyla onanmıştır. Bu durumda, 16.12.2003 günlü, 25318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin geçici 6. maddesi uyarınca hazırlanan dava konusu Çevresel Durum Değerlendirme Raporunun dayanağı Yönetmelik maddesi Danıştay Altıncı Dairesince iptal edildiğinden, dayanağı kalmayan dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmemiştir." Danıştay 6. Dairesinin 25.06.2010 tarihli, E. 2008/6795, K. 2010/6667 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 28.03.2020)

[339] COŞKUN, Aynur Aydın / TÜRKER; Özhan, "Analysis of Environmental Impact Assessment (EIA) System in Turkey" Environmental Monitoring and Assessment, Volume 175, Issue 1-4, 2011, p. 213.

Listesi", EK-III'te "Çevresel Etki Değerlendirmesi Genel Formatı", EK-IV'te "Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri", EK-V'te "Duyarlı Yöreler" yer almaktadır.

Yönetmeliğin 4. maddesinde yapılan tanımlara; "halk", "halkın katılımı toplantısı", "ilgili halk" kavramları ilave edilmiştir. Buna göre;

> *"Halk: Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları, Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile ulusal mevzuat çerçevesinde bir veya daha fazla tüzel kişi veya bu tüzel kişilerin birlik, organizasyon veya grupları,*
>
> *Halkın katılımı toplantısı: Kapsam ve özel format belirleme toplantısından önce halkı proje hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere yapılan toplantı,*
>
> *İlgili halk: Gerçekleştirilmesi planlanan projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan halk,"*

anlamına gelmektedir.

Yönetmeliğin 6. maddesi gereğince, EK-I'deki projeler için ÇED Başvuru Dosyası ve ÇED Raporu hazırlanmalıdır. EK-II'deki projeler için ise Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması gerekli olup "ÇED Gereklidir" kararı verilmesi halinde Proje Tanıtım Dosyası, ÇED Başvuru dosyası olarak kullanılacaktır.

Aynı maddede, "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmayan hiç bir projeye teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilmeyeceği; bu projelerin yatırıma başlayamayacağı, ihalesinin yapılamayacağı belirtilmiştir. Böylelikle madde hükmü güçlendirilmiştir.[340]

Proje hakkındaki başvuru dosyası Bakanlık tarafından alındıktan sonra bir nüshası ilgili Valiliğe gönderilir. Valilik ÇED sürecinin başladığını, proje hakkındaki görüş ve

[340] TURAN / GÜNER, "Mevzuattaki Değişimler", s. 43.

önerilerin Valiliğe veya Bakanlığa iletilebileceğini halka duyurur. Duyurunun anons, halka açık yerlere asılan ilanlar, internet siteleri ve benzeri yöntemlerle yapılması mümkündür (m.8/4).

Yönetmeliğin 9. maddesinde, proje sahibinin halkı bilgilendirmek amacıyla anket, seminer gibi çalışmalar yapabileceği belirtilmiştir. Toplantı yeri tespit edilirken projeden etkilenecek kişilerin rahatlıkla ulaşabileceği bir merkezin seçilmesi, yer ve saatinin ulusal ve yerel gazetelerde duyurulması gereklidir. Önceki yönetmelikte duyurunun en az 3 gün önceden yapılabileceği belirtilmişken, yeni Yönetmelikte süre 10 güne çıkarılmıştır. Böylelikle duyurunun daha fazla kişiye ulaşması hedeflenmiştir. Ayrıca "yöre halkı" ifadesi yerine "ilgili halk" kavramı kullanılarak, katılım çevresi genişletilmiştir.

AB Yönergelerinde halkın katılımına ilişkin yeniliklerin etkisi 8. ve 9. maddelerde açıkça görülmekte olup halkın bilgilendirilmesine ve katılımına verilen önem artmıştır.

Yönetmeliğin çeşitli maddeleri dava konusu olmuş, bazıları iptal edilmiş, bazıları ise değiştirilmiştir. Özellikle Akkuyu nükleer santrali gibi enerji projelerinin hayata geçirilebilmesi amacıyla idarenin bazı projeleri ÇED süreci dışında tutma isteği, diğer yandan çevreci düşüncelerle açılan davalar bu değişikliklerin başlıca sebebi olmuştur.

Bu kapsamda Yönetmeliğin Geçici 3. Maddesindeki düzenleme ve yapılan değişiklikler önemlidir. 17 Temmuz 2008 tarihinde kabul edilen Yönetmeliği Geçici 3. maddesinde;

> *"7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelere veya bu tarihten önce üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projelere Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz."*

hükmüne yer verilmişti. Bu hüküm, 1993 Yönetmeliğinden önce onaylanmış ve yatırım programına alınmış projelerin ÇED sürecinden muaf tutulmasına olanak sağlıyordu. Akkuyu nükleer santrali gibi projelere muafiyet sağlayan bu maddenin iptali istemiyle açılan davada Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu yürütmenin durdurulması kararı vermiştir. Bunun üzerine Bakanlık söz konusu söz konusu maddeyi 14.04.2011 tarihinde değiştirmiştir: [341]

> *"7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinden önce;*
>
> *a) Üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projelere,*
>
> *b) Uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve ilgili diğer mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış projelerden*
>
> *1) Bu Yönetmeliğin EK-I Listesinde yer alan projeler için 17/7/2015 tarihine,*
>
> *2) EK-II Listesinde yer alan projeler için 17/7/2013 tarihine kadar yatırımına başlanmış projelere,*
>
> *Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz."*

Ancak bu değişikliğin iptali istemiyle tekrar dava açılınca, Bakanlık Geçici Maddeyi bir kez daha değiştirmiştir:[342]

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

[341] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 14.04.2011 tarihli, 27905 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[342] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 05.04.2013 tarihli, 28609 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Yönetmelikte yapılan değişikliklerin diğer bir sebebi ise maden, petrol ve doğalgaz arama faaliyetleridir. Anayasa Mahkemesi'nin 15.1.2009 tarihli ve E.2006/99, K.2009/9 sayılı Kararı[343] ile Çevre Kanunun 10. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "*Petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri, Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır"* hükmünün iptal edilmesi üzerine arama faaliyetlerine ilişkin Yönetmelik hükmünün de değişmesi gerekmiştir.[344]

19.12.2009 tarihinde yapılan değişiklikle, EK-II'deki listenin 48. sırasına "arama faaliyetleri" ilave edilmiş, böylelikle belli büyüklükteki arazilerde maden, jeotermal, petrol ve doğalgaz sondajları seçme-eleme kriteri uygulanacak projeler arasına girmiştir.[345]

30 Haziran 2011 tarihinde yapılan değişiklik ile arama faaliyetleri Yönetmeliğin 25. maddesinde yeniden düzenlenmiştir.[346] Bakanlığın uygun göreceği arama faaliyetlerine ÇED sürecinden muafiyet tanınmıştır. Yeni durumda proje sahibinin Yönetmeliğin EK-IV'üne ilave edilen "Arama Faaliyeti Eleme Kontrol Formu" ile Bakanlığa başvurması, Bakanlığın gerekli görmesi halinde Proje Tanıtım Dosyası hazırlaması, aksi halde projenin ÇED kapsamı dışında tutulması sağlanmıştır.

30 Haziran 2011 tarihinde Yönetmeliğin diğer maddelerinde de önemli değişiklikler yapılmıştır:

ÇED raporunun hazırlanmasından sonraki süreçte Bakanlığın, *"halktan gelen görüşler ışığında rapor içeriğinde gerekli eksikliklerin tamamlanmasını, ek çalışmalar yapılmasını ya da İnceleme ve Değerlendirme Komisyonunun yeniden toplanmasını"* isteyebileceği belirtilmiştir (m. 14/1). Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise Bakanlık

[343] Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 tarihli ve E.:2006/99, K.:2009/9 sayılı Kararı, 8 Temmuz 2009 tarihli, 27282 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[344] Bkz. yuk. *Birinci Bölüm III.B. Çevre Kanunu'ndaki Düzenleme.*
[345] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 19.12.2009 tarihli, 27437 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[346] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 30.06.2011 tarihli 27980 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

tarafından verilecek kararda rapor hakkındaki çalışmaların yanı sıra "halkın görüşlerinin" de dikkate alınacağı açıkça belirtilmiştir. Böylelikle halkın görüş ve önerilerinin nihai rapora yansıtılması ve Bakanlığın kararında etkili olması garanti altına alınmıştır.

İzleme ve kontrol aşamasına ilişkin 18. maddenin 3. fıkrası yeniden düzenlenmiş, inşaat dönemine ait izleme raporlarının Bakanlığa, projede yapılacak değişikliklerin ise Valiliğe verilmesi konusunda proje sahibi yükümlü kılınmıştır.

Değiştirilen 19. maddede ise "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı almadan başlanan faaliyetlerin durdurulacağı belirtilmiştir.

Değiştirilen 21. maddede projenin bir başka kişiye devredilmesi halinde yeni sahibinin *"devirle ilgili bilgi ve belgelerin tasdikli suretini, taahhütname ve imza sirkülerini bir dilekçe ekinde Bakanlığa/Valiliğe"* bildirmesine hükmedilmiştir.

Yönetmeliğin EK-I ve EK-II'sindeki listelerde değişiklik yapılmış, EK-II'deki projelerin sayısı 47'den 54'e çıkarılmıştır.

6. 03 Ekim 2013 tarihli ÇED Yönetmeliği

ÇED sürecini kolaylaştırmak, teknolojik olanaklardan yararlanmak, tüm işlemleri elektronik ortamda yürütmek amacıyla 2013 yılında yeni bir Yönetmelik hazırlanmıştır. 03 Ekim 2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ÇED Yönetmeliği önceki Yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır.

Yönetmelik 6 bölüm, 31 madde ve 5 Ek'ten oluşmaktadır. Bölümler sırasıyla, "Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar ve Kısaltmalar" (m.1-4), "Genel Hükümler" (m. 5-6), "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yöntemi" (m. 7-14), "Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" (m. 15-17), "İzleme ve Kontrol" (m. 18-19), "Çeşitli ve Son Hükümler" (m. 20-31) başlıklarını taşımaktadır. EK-I'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi", EK-II'de "Seçme - Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi", EK-III'te "Çevresel Etki Değerlendirmesi Genel Formatı", EK-IV'te "Proje

Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri", EK-V'te "Duyarlı Yöreler" yer almaktadır.

Yönetmeliğin 4. maddesinde, yeni bir kavram olan çevrimiçi ÇED süreci yönetim sisteminin tanımı yapılmıştır. Buna göre; *"Çevrimiçi ÇED süreci yönetim sistemi: ÇED sürecindeki iş ve işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirileceği sistemi"* ifade etmektedir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde, "ÇED Olumlu", "ÇED Olumsuz", "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilebileceği belirtilmiştir. Bakanlığın gerekli görmesi halinde "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararları konusundaki yetkisini Valiliklere devredebileceği belirtilmiştir. Nitekim Bakanlık, Yönetmeliğin 26. maddesin kapsamında yer alan maden, petrol, doğalgaz, kaya gazı veya jeotermal kaynak arama projelerine ilişkin "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verme yetkisini 27 Şubat 2014 tarih ve 83 sayılı (2014/05) nolu Genelge ile 01 Mart 2014 tarihinden itibaren Valiliklere devretmiştir.[347]

Yönetmeliğin 8. maddesinde ÇED sürecinin başlatılma usulünde önemli bir değişiklik yapılmıştır. Önceki Yönetmeliklerde başvurunun "proje sahibi" tarafından yapılacağı belirtilmişken yeni Yönetmelikte başvurunun "Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar" tarafından yapılacağı, Bakanlığa sunulacak ÇED Başvuru Dosyasında proje sahibi tarafından yetkilendirildiklerine dair bir vekâletnamenin bulunması gerektiği belirtilmiştir. Böylelikle hazırlık ve başvuru işlemlerinin profesyonelleşmesi adına önemli bir gelişme kaydedilmiştir.

Yönetmeliğin 10. maddesi gereğince, halkın katılımı toplantısından sonra komisyon tarafından "ÇED Raporu Özel Formatı ve ÇED Raporunu hazırlayacak çalışma grubu Bakanlığa önerilir." Önceki Yönetmeliklerde proje sahibine bu özel format teslim edilirken herhangi bir ücret talep edilmesine dair hüküm bulunmamaktaydı. Yeni

[347] Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 27.02.2014 tarihli "ÇED Yönetmeliği" konulu yazısı için bkz. https://ced.csb.gov.tr/duyurular-talimatlar-i-84188 (Erişim: 14.05.2019)

Yönetmelikte ise formatın Bakanlıkça belirlenen ücretin ödenmesi halinde verileceği, üç ay içinde ödeme yapılmazsa başvurunun geçersiz sayılacağı belirtilmiştir (m.10/2).

Yönetmelikte ÇED sürecine ilişkin bazı sürelerde değişiklik yapılmıştır. Örneğin; özel formatın verilmesinden sonraki onsekiz ay içinde ÇED Raporunun Bakanlığa sunulacağı (m. 10/4), ÇED raporu özel formatına aykırı olduğu tespit edilen raporların iade edilmesinden sonraki altı ay içinde eksikliklerin tamamlanacağı (m. 11/1), bu sürelere uyulmaması halinde başvurunun geçersiz sayılacağı belirtilmiştir. Sürelerde yapılan bu değişiklikler proje sahibini koruyucu mahiyettedir.

Maden, petrol, doğalgaz arama faaliyetlerine bu Yönetmelikte de özel önem verilmiş, 26. maddede ayrı bir düzenleme yapılmıştır.

Önceki Yönetmeliklerde olduğu bu Yönetmelikte de uygulama alanını kısıtlayan Geçici Maddelere yer verilmiştir. Geçici 3. maddede ise;

> *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin ilk yayım tarihi olan 7/2/1993 tarihinden önce üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projeler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır."*

Geçici 2. maddede;

> *"23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup; 29/5/2013 tarihi itibariyle **planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya** üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır"*

hükmüne yer vermek suretiyle bazı projeler ÇED kapsamı dışında tutulmuştur. Bu noktada, 2013 ÇED Yönetmeliğinin Geçici 2. maddesinin Çevre Kanunu'na 3.10.2013 tarihli 6486 sayılı Kanun ile ilave edilen Geçici 3. maddesi ile aynı anlamda olduğunu vurgulamak gerekir. Çevre Kanunu'nun Geçici 3. maddesine göre;

"23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ***planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya*** *üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır."*

Kanun'daki düzenleme ile Yönetmelik arasındaki tek fark Kanundaki "*bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla"* ifadesi yerine Yönetmelik'te kanun maddesinin yayımlandığı tarihe atıf yapacak şekilde *"29/5/2013 tarihi itibariyle"* ifadesinin kullanılmış olmasıdır. Bu düzenleme uyarınca çevresel etki değerlendirmesinin uygulama alanının daraltılması çevreci kuruluşlar ve hukukçular tarafından eleştirilmiş, iptali için dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan incelemede Geçici 3. maddenin *"planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya"* ifadesi Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş, diğer kısımlara ilişkin talep ise reddedilmiştir.[348]

7. 25 Kasım 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği

Avrupa Birliği Yönergelerindeki değişikliklerin etkisi ve uygulamanın kolaylaştırılmasına yönelik gayretlerin bir sonucu olarak ÇED Yönetmeliği bir kez daha değiştirilmiştir. 25 Kasım 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ÇED Yönetmeliği önceki Yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır. Önceki Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden sadece bir yıl sonra yeni bir Yönetmelik çıkarılması dikkat çekicidir.

Sistematik açıdan bakıldığında bir önceki Yönetmelikten farklılık görülmemektedir; 6 bölüm, 31 madde ve 5 Ek'ten oluşmaktadır. Bölümler sırasıyla, "Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar ve Kısaltmalar" (m.1-4), "Genel Hükümler" (m. 5-6), "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yöntemi" (m. 7-14), "Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" (m. 15-17), "İzleme ve Kontrol" (m. 18-19), "Çeşitli ve Son Hükümler" (m. 20-31) başlıklarını taşımaktadır. EK-I'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi", EK-II'de "Seçme - Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi", EK-III'te

[348] Anayasa Mahkemesi'nin 3.7.2014 tarihli, E.:2013/89, K.:2014/116 sayılı Kararı 07.07.2015 tarihli, 29406 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Karara ilişkin değerlendirme için bkz. yuk. *Birinci Bölüm III.B. Çevre Kanunu'ndaki Düzenleme.*

"Çevresel Etki Değerlendirmesi Genel Formatı", EK-IV'te "Proje Tanıtım Dosyasının Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterleri", EK-V'te "Duyarlı Yöreler" yer almaktadır.

Halen yürürlükte olan 25 Kasım 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği, 09 Şubat 2016[349], 26 Mayıs 2017[350], 14 Haziran 2018[351], 19 Nisan 2019[352], 8 Temmuz 2019[353], 28 Kasım 2019[354] tarihli Yönetmelikler ile altı kez değişikliğe uğramış olmasına rağmen halen yürürlüktedir. Yönetmeliğin içeriği ve uygulamaya yansımaları çalışmamızın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ayrıntılı olarak incelenecektir.

[349] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 09 Şubat 2016 tarihli 29619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[350] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 26 Mayıs 2017 tarihli 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[351] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 14 Haziran 2018 tarihli 30451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[352] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 19 Nisan 2019 tarihli 30750 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[353] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 8 Temmuz 2019 tarihli 30825 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[354] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 28 Kasım 2019 tarihli 30962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİ

I. ÇED SÜRECİNİN İDARE HUKUKU İÇİNDEKİ YERİ

A. İdare Hukuku ve Çevresel Etki Değerlendirmesi

Çevre hukuku idare hukukuna bağlı olarak doğmuş, uzun zaman idare hukukunun bir alt dalı olarak varlık sürdürmüştür.[355] Bu bağlamda çevre hukuku, orman hukuku, imar hukuku, mali hukuk, sağlık hukuku, trafik hukuku gibi alanlarla birlikte özel idare hukuku başlığı altında ele alınmıştır. Ancak 1970'li yıllardan itibaren çevre hukuku kendine özgü ilke ve kavramları ortaya koyarak, idare hukukundan ayrılmış, bağımsız bir bilim dalı haline gelmiştir.[356] Zamanla çevre hukukunun da kendi alt dalları oluşmuştur.[357] Çevre genel hukuku ve çevre özel hukuku şeklinde ikili ayrıma tabi tutulmuş; çevre ceza hukuku, uluslararası çevre hukuku ve çevre idare hukuku gibi alt dallara ayrılmıştır.[358]

Çevresel etki değerlendirmesi günümüzde her ne kadar çevre hukukunun alanı içinde incelense de idare hukuku ile bağlarını koparmamıştır. Bilakis ÇED sürecine ilişkin süreçler genellikle idare hukuku yazarları tarafından incelenmektedir. Bu yönüyle ÇED'in idare hukuku soy kütüğüne bağlı olduğu, günümüz şartlarında çevre idare hukukunun müfredatına girdiği söylenebilir.[359]

---

[355] MEMİŞ, s. 24.
[356] GÜNEŞ, Çevre, s. 211; MEMİŞ, s. 154.
[357] Çevre hukukunun tarihsel gelişimi hakkında bkz. GÜNEŞ, Çevre, s. 40 vd.; Çevre hukuku kuralları ile idari işleyişin bağlantısına dikkat çeken ve birçok düzenlemenin idare tarafından oluşturulduğunu belirten yazarlar çevre hukukunu idare hukukunun bir alt dalı olarak nitelendirmektedir. Bkz. KUBASEK, / SILVERMAN, p. 88.
[358] MEMİŞ, s. 261.
[359] SAYGILI, ÇED, s. 28.

ÇED sürecinde idare hukukunun kurallarına uyulmakta, idare hukuku araçlarından yararlanılmaktadır. Çevresel etki değerlendirmesinin konusu olan yatırım projesinin uygulamaya geçirilmesi idarenin vereceği olumlu karara, onay ve ruhsata bağlıdır. Bununla birlikte çevresel etki değerlendirmesi idare hukukunun işleyişini de etkilemiş, idare hukukunun geleneksel yapısında yer almayan "katılım" fonksiyonu ile büyük bir değişiklik gerçekleştirmiştir. Bu nedenle bazı yazarlar çevresel etki değerlendirmesini *"devrimci bir idari usul"* ve *"sessiz bir devrim"* olarak nitelendirmiştir.[360]

Katılım fonksiyonu her ne kadar Kıta Avrupası geleneksel idare hukukunda bulunmasa da Amerikan idare hukukunun karakteristik özelliklerinden biridir. Amerikan idare hukukunda, tesis edilecek işlemden etkilenecek kişilerin sürece katılımı, bilgi ve belgelere erişimi ve karar alma sürecinde ekonomi, sosyoloji, ekoloji gibi çeşitli bilim dallarındaki uzmanlara söz hakkı tanınması temel özelliklerdir.[361] ABD menşeli bir kurum olan çevresel etki değerlendirmesi ABD idare hukukunun bu yönünü diğer ülke hukuklarına yansıtmıştır. Zira halkın bilgilendirilmesi ve katılım adeta ÇED kavramının özetidir. ÇED süreci sonunda alınacak karar sadece idarecilerin değil, farklı disiplinlerdeki uzmanların görüşleriyle şekillenmektedir.

Çevresel etki değerlendirmesi ve idare hukukunun bu karşılıklı etkileşimi göz önünde bulundurulduğunda idare hukukunun tanımını tekrar etmek gerekir:

İdare hukuku, genel olarak idarenin tabi olduğu hukuktur. İdare hukuku kavramı, uygulandıkları sistemlere göre geniş veya dar anlamda tanımlanmaktadır.[362]

Geniş anlamda idare hukuku, "*idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan hukuk kurallarının bütünüdür. Bu kurallar kamu hukuku kuralları olabileceği gibi özel hukuk kuralları da olabilir."*[363] İdare hukukunu geniş anlamda yorumlayan Anglo-Sakson

[360] MEMİŞ, s. 25, 154; TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 123.
[361] GÜLAN, Aydın / BERKARDA, Kemal, "İdare Hukukunda Gerçekleşen Köklü Değişimler", Danıştayın 134. Kuruluş Yıldönümünde Sunulan Tebliğ, Ankara 2002, s. 14.
[362] GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 20. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018, s. 27-28.
[363] GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2009, s. 49-50; KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Cilt-I, 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 35.

sistemlerde genel hukukun (ortak hukuk / common law) haricinde idare hukuku ve idari yargı bulunmamaktadır. İdare teşkilatı ve idarenin tabi olduğu kurallar ülkenin genel hukukudur. Buna *"adli idare"* ya da *"adli rejim"* de denilmektedir.[364]

Dar anlamda idare hukuku ise *"idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan kamu hukuku kurallarının bütünüdür."*[365] Bu tanımlardan hareketle Türkiye'de ve Kıta Avrupası hukukunda idare hukuku denilince dar anlamda idare hukuku anlaşılmaktadır. Bu sistemde *"idare hukuku idare organını ve fonksiyonunu düzenleyen özel hukuk kurallarını aşan hukuk kurallarının bütünüdür."*[366] Zira idare hukuku kurallarının özel hukuk kurallarından farklı sonuçları vardır. Bunlardan en önemlisi idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargıda, özel hukuktan doğanların ise adli yargıda çözüme kavuşturulmasıdır. İdare hukuku, idarenin teşkilatını, yetki ve görevlerini, bireylerin haklarının ihlaline karşı bireysel çözümleri belirlemektedir.[367]

Anglo - Sakson hukuk sistemini uygulayan ABD idare hukukundaki çevresel etki değerlendirmesi gibi çeşitli araçların dünyaya yayılması bu ülkelerdeki idare hukuku yaklaşımını değiştirmektedir. Örneğin Fransa'da idare hukukunun tanımının değişmeye başladığı, kamu hukuku ve özel kurallarını kapsayan "idareye uygulanan hukuk" anlamına dönüştüğü ifade edilmektedir.[368]

Çevre hukukunun alt dalı olan çevre idare hukuku, tez çalışmamız açısından özel önem taşımaktadır. Hem devletin hem de vatandaşların "çevreyi koruma ödevi" olmasına rağmen, koruma aktörleri açısından devletin etkin konumda olması çevre idare hukukunu ön plana çıkarmaktadır.[369] Çevrenin korunmasında önemli bir araç olan ÇED çevre idare

[364] GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 20. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018, s. 27-28; GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukukuna Giriş, 24. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018, s. 16-17.
[365] GÖZLER, İdare, s. 49-50.
[366] GÖZLER, / KAPLAN, Dersler, s. 27-28; GÖZLER, / KAPLAN, Giriş, s. 16-17.
[367] GOODNOW, Frank Johnson, Comparative Administrative Law; An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France, and Germany, The Law Book Exchange Ltd., New Jersey, 1893, p. 8; KALABALIK, İdare, C.I., s. 35.
[368] GÜLAN / BERKARDA, s. 6.
[369] MEMİŞ, s. 24.

hukukunun en önemli konusudur.[370] Çevre idare hukuku, devlet ve tüm kişilerin çeşitli hukuki disiplinler içinde ağırlığı bir ortak hukuk disiplinidir, karma nitelik taşır.[371]

Çevre konularında idarenin farklı işlevleri bulunmaktadır. İdare çevreyi ilgilendiren düzenleyici işlemlerinde anayasaya ve kanunlara uygun hareket etmek zorundadır. Anayasa'nın 56. maddesinde çevre hakkı düzenlenirken çevrenin kirlenmesini önlemek konusunda devlete yüklenen sorumluluğun bir gereği olarak kanun koyucu ve idare çevrenin bozulmasını önleyecek şekilde düzenleme yapmak zorundadır.[372]

Anayasada çevrenin korunması devlete bir ödev olarak yüklendiğinden, çevrenin korunması devletin asli görevlerindendir. Bu durumun bir sonucu olarak idarenin de faaliyet alanlarından biri haline gelmiştir. İdari bir faaliyet olması nedeniyle devlet çevrenin korunmasını bir kamu hizmeti olarak yerine getirir. Zira çevrenin korunmasında kamu yararı vardır. Çevrenin korunması aynı zamanda kamu düzeninin de gereğidir. Bu amaçla idare gerektiğinde kolluk yetkilerini de kullanır. Çevre sorunlarının çözümünde idari yaptırım ve tedbirler en etkili araçlardır.[373] İdare tüm bu görevleri yerine getirmek için kamusal birimleri kapsayacak idari teşkilat da oluşturur. Bu idari teşkilatın birimleri çevresel kamu hizmetinin ve çevresel kamu düzeninin sağlamak amacıyla idari işlem ve eylemlerde bulunur.[374]

İdare, bir yandan halka hizmet sunmak için yatırım faaliyetlerini planlayıp uygular; diğer yandan özel teşebbüslerin faaliyetlerine izin verip denetler. Dolayısıyla idare hem düzenleyici, yönlendirici ve denetleyici olarak, hem de girişimci sıfatıyla çevre sorunlarını etkiler. İdare, kamu hizmetini yürütürken çevre hukuku kurallarına uymakla yükümlü olduğu gibi çevre hakkı kapsamında kolluk faaliyeti yürütmekle de yükümlüdür. İdare, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin çevreyi kirletmesi ve bozulmaya sebep olmasından sorumludur. Örneğin, nükleer enerji santrallerinin yapılıp işletilmesi, üretilen elektriğin dağıtımı bir kamu hizmetidir. Bu faaliyet nedeniyle ortaya

[370] MEMİŞ, s. 25, 154.
[371] MEMİŞ, s. 261.
[372] TURGUT, "Kavram ve İlkeleri", s. 29.
[373] AKILLIOĞLU, Tekin, "İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu", Çevre Kanunu'nun Uygulanması, TÇSV Yayını, Ankara 1987, s.71 vd.
[374] GÜNEŞ, Çevre, s. 211-212.

çıkması muhtemel bir zarar nedeniyle idarenin hizmet kusuru söz konusudur. Bununla birlikte Çevre Kanunu m. 28/1'de *"Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar."* hükmüne yer verilmiştir. Bu madde uyarınca, çevreyi kirleten idarenin kusura dayanmayan sorumluluğu söz konusudur.[375] İdari sorumluluk gereği, bireysel ya da malvarlığına ilişkin zarar idarece tazmin edilmelidir.[376]

Bu koşullar altında idare, sebep olduğu tahribat nedeniyle idari yargının alanına giren uyuşmazlıklara taraf olabilir. Gerçekten de ülkemizde özel sektöre kötü örnek teşkil edecek şekilde çevreyi en çok kamu kurumları ve KİT'ler kirletmekte olup sıklıkla davalı sıfatı ile yargılama makamının önüne çıkmaktadır.[377]

İdari işlem veya eylem nedeniyle sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı ihlal edilen vatandaşlar idari yargıya başvurarak iptal davası ya da tam yargı davası açabilir.[378] İdare, termik santral, fabrika, organize sanayi bölgesi, turizm işletmesi gibi konularda proje sahiplerine verdiği izinler nedeniyle de sorumlu tutulur. İdarenin verdiği ruhsat ve izinler idari yargının denetimine tabi olur.[379]

Çevresel etki değerlendirmesi yapılıp ruhsat verilen projelerin izlenmesi, denetlenmesi, gerekiyorsa yaptırım uygulanması konularında da idarenin sorumlulukları bulunmaktadır.[380] Elbette ki idare, yaptırım kararları nedeniyle de sorumlu olup yargısal

---

[375] SİRMEN, Lale, "Çevre Kanunu'na Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 47, Sayı 1, 1990, s. 24; ARSLAN, Zeyreddin, "İdari Hukuk Bağlamında Çevre", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 187; ŞEN, Ersan, "Ceza Hukuku Açısından Avrupa Birliği'nde Çevrenin Korunması", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Nisan 1994, S. 7, s. 62; KAYPAK, Şafak, "Çevre Korunmasında Sorumluluk Hukukunun Yeri," Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu Kitabı, Ankara, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 2009, s. 327 vd.

[376] ATAY, Ender Ethem, "İdarenin Sorumluluğu", Prof. Dr. Fikret Eren'e Armağan, Ed.: ÜNAL, Mehmet, Ankara, Yetkin Yayınları, 2006, s. 1061; ATAY, Ender Ethem, "Avrupa Birliği Ülkelerinde İdarenin Sorumluluğunun Temel İlkeleri", Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu, Ankara, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 2009, s. 553; İdarenin sorumluluğu hakkında bkz. YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 834 vd.;

[377] MEMİŞ, s. 24, 155, 176.

[378] TOPÇUOĞLU, Metin, Çevre Hakkı ve Yargı, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, 1998, s.157 vd.

[379] ALICA, Süheyla, "Çevre ve Katılım", İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu: Bildiriler, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 144.

[380] ALICA, Süheyla Suzan, "Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 4, 2011, s. 89.

denetimine tabidir. Dolayısıyla ÇED kararlarının denetiminde idari yargılama usulü kuralları söz konusu olacaktır.

Özetle; çevresel etki değerlendirmesi kavramının soy kütüğü sırasıyla idare hukukuna, çevre hukukuna ve çevre idare hukukuna bağlıdır. ÇED, çevre idaresini oluşturan çevre idare hukukunun teknik bir aracıdır[381] Halkın idari karar süreçlerine katılımına olanak sağlayan ÇED, bu fonksiyonu ile idare hukukunda sessiz bir devrim gerçekleştirmiştir.[382] ÇED, idare hukukunun karakteristik yapısında değişime yol açmış, çevre hukuku ve çevre idare hukukunun gelişimine önemli katkı sağlamıştır.[383]

B. İdari İşlemler ve Çevresel Etki Değerlendirmesi

Çevresel etkileri olan fabrika, termik santral gibi projelerin teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı alabilmesi idarenin kararına bağlıdır. İdare bu yönde karar vermeden önce proje için yatırıma başlanması ve projenin ihale edilebilmesi mümkün değildir (ÇED Ynt. m. 6/3). İdare bu tip proje ve faaliyetler hakkındaki kararını çevresel etki değerlendirmesi süreci sonunda verecek, nihayetinde bireysel idari işlem (idari karar) tesis edecektir.[384]

Çevresel etki değerlendirmesi sonucunda idarenin aldığı karar, idari işlem niteliğindedir. Geleneksel idare hukukunda idari işlemin temel özelliği idarenin bu işlemi başka bir iradenin katılımına ihtiyaç duymadan tesis ettirmesidir. Ancak çevresel etki değerlendirmesi sürecinin sonunda alınan karar halkın katılımı ile tekemmül etmektedir. Bu yönüyle ÇED, idari işlem kavramına da yeni bir boyut kazandırmaktadır.[385]

İdari fonksiyon, idari işlem, idari eylem ya da idari sözleşmeler vasıtasıyla yürütülür.[386] İdari işlemler idarenin hukuki, idari eylemler ise maddi tasarruflarıdır. İdarenin tüm

[381] MEMİŞ, s. 287.
[382] TURGUT, "Karşılaştırmalı İnceleme", s. 123.
[383] MEMİŞ, s. 287.
[384] TURGUT, "Kavram ve İlkeleri", s. 29.
[385] SAYGILI, ÇED, s. 29.
[386] GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, 34. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016, s. 307; AKGÜNER, Tayfun / BERK, Kahraman, İdare Hukuku, 8. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 2017, s. 1073; NOHUTÇU, Ahmet, İdare Hukuku, 14. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, 2015, s. 281.

işlemleri idari işlem değildir. Diğer bir ifadeyle idari işlem, idarenin işlemlerinin tamamını değil, bir türünü anlatmaktadır. İdari işlem kavramından daha geniş ve kapsamlı olan idarenin işlemleri, idarenin özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişiliği ile idare hukuku alanında gerçekleştirdiği tüm işlem ve tasarrufları içermektedir. İdari işlem ise idarenin sadece idare hukukuna tabi olan tek taraflı üstünlüğü ve kamu ayrıcalıklarına sahip devlet ve kamu tüzelkişisi olarak tesis ettiği işlem ve kararlardır.[387]

İdari işlem kavramının doktrinde ve yargı kararlarında tek ve herkesçe kabul edilen bir tanımı yoktur. İşlemle ilgili olarak tasarruf, muamele, karar, kural, norm, düzenleme gibi çeşitli terimlerin de kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda tanımlamadaki çeşitliliğin kavram konusunda da yaşandığı söylenebilir. İdare hukukunun sürekli gelişen ve yeni fonksiyonlar kazanan bir hukuk dalı olması nedeniyle bu çeşitlilik bir eksiklik değil gerekliliktir.[388]

İdari işlem, *"idare hukukuna ve uyuşmazlık halinde idari yargıya tabi olan kamu gücüne dayanan hukuki işlemler; yani hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır."*[389]

Bir başka tanıma göre idari işlem; *"idari kurum ve kuruluşların idare hukukuna tabi, devlet ya da kamu tüzel kişiliğinin verdiği kamu gücü ayrıcalıkları çerçevesinde kamu yararı amacıyla karşı tarafın rıza ve muvafakatına başvurmaksızın tek taraflı üstünlüğüne dayanarak hukuki hüküm ve sonuç doğurmaya yönelik icrai nitelikte, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, uyuşmazlık halinde idari yargı denetimine tabi yazılı irade beyanları veya hukuki tasarruflarıdır."*[390]

---

[387] YILDIRIM, Turan / YASİN, Melikşah / KAMAN Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / OKAY TEKİNSOY, Özge, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2018, s. 294 vd.; NOHUTÇU, s. 281.

[388] AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 382.

[389] GÖZLER, İdare, s. 666; GÖZLER / KAPLAN, Dersler, s. 257; ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 227.

[390] NOHUTÇU, s. 281; Doktrindeki çeşitli tanımlar için bkz. DERDİMAN, R. Cengiz, İdare Hukuku, 4. Baskı, Bursa, Alfa Aktüel, 2011, s. 537; SANCAKDAR / US / KASAPOĞLU TURHAN / ÖNÜT / SEYHAN, Teorik Çalışma, s.269; ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s. 2; AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 382; ATAY, İdare, s. 228.

Danıştay kararlarında da idari işlem kavramı çeşitli yönlerini ön plana çıkararak tanımlamıştır. İdari faaliyet tabirine yer verilen bir kararında idari işlemler, "*idari makam ya da mercilerin, idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili olarak, kamu hukuku kurallarını uygulayarak, kamusal alanda tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikteki hukuki tasarruflar"* olarak tanımlanmıştır.[391] Kamu hizmeti kavramının kullanıldığı bir başka tanıma göre, *"idari işlemler, kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla idare tarafından, kamu gücü kullanılarak tek taraflı irade beyanı ile tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu (icrai) işlemlerdir."*[392]

İdarenin özel hukuk hükümlerine tabi olan alım satım, kira, istisna, hizmet vb. sözleşmeleri iki yanlı olup idari işlem değildir.[393] Çok taraflı uluslararası sözleşmeler de idari işlem niteliğinde değildir.[394] Bu arada belirtmek gerekir ki, idari işlemler mutlaka idareden çıkmak zorunda değildir. Özel hukuk tüzel kişilerinin bazı işlemleri de idari işlem olarak kabul edilir.[395]

İdari işlemlerde tek yanlı irade açıklaması ile ilgililerin isteğine bakılmaksızın hukuksal sonuçlar teşekkül eder. Taraflar arasındaki eşitsizliği, kamusal iradenin üstünlüğünü ortaya koyan bu özellik idare hukukunu özel hukuktan ayırır. İdari işlemlerde kamusal iradenin üstün tutulmasının gerekçesi idari işlemlerin kamu yararı için yapılmasından kaynaklanır. İdari işlemler yapılırken bir kişiye ya kuruma çıkar sağlamak gibi kamu yararı haricindeki bir amaç güdülmez. İdari işlemler önceden düzenlenmiş kuralları tabidir. Dolayısıyla özel hukuk alanındaki işlemlerden farklı olarak taraflar idari işlemin

[391] Danıştay 10. D., 16.04.2008 tarihli, E. 2007/6407, K. 2008/3039 sayılı kararı. UYAP (Erişim Tarihi: 19.03.2019). Ayrıca bkz. Danıştay 6. D., 30.12.2006 tarihli, E. 2006/931, K. 2006/6661 sayılı kararı. UYAP (Erişim Tarihi: 19.03.2019).
[392] Danıştay 3. D., 28.06.1989 tarihli, E. 1988/2843, K. 1989/1804 sayılı kararı. Danıştay Dergisi, S. 76-77, 1990, s. 199.
[393] YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 325. Kanunda açık bir hüküm bulunmadığı durumlarda, bir sözleşmenin idari sözleşme niteliği taşıyıp taşımadığının belirlenmesinde, taraflardan birinin idare olması, sözleşmede bir tarafın kamu hizmeti yürütmesinin veya böyle bir hizmetin yürütülmesine katılmasının öngörülmesi ve idareye özel hukuk sözleşmelerini aşan üstün hak ve ayrıcalıklar tanınmış olması şartları ölçüt olarak kullanılmaktadır (Halit Eyüp ÖZDEMİR/ Sinan SEÇKİN, Vakıf Üniversiteleri ile Özel Hastaneler Arasında İşbirliğinin Hukuki Rejimi", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7 (1), Bahar 2020, s.134).
[394] SANCAKDAR / US / KASAPOĞLU TURHAN / ÖNÜT / SEYHAN, Teorik Çalışma, s. 269.
[395] GÖZLER, İdare s. 656 vd.; GÖZLER / KAPLAN, Dersler, s. 235; YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 329.

içeriğini değiştirmekte serbest değildir. Her idari işlemin yasal bir dayanağı bulunur ve yasalara uygun olacak şekilde yapılması gerekir.[396]

İdari işlemler çeşitli yönlerden sınıflandırılmaktadır. Maddi yönden yapılan sınıflandırmada birel işlem ve düzenleyici işlem; açıklanan iradenin sayısı ve usulüne göre yapılan sınıflandırmada tek yanlı idari işlem, çok yanlı idari işlem; yararlandırıcı olup olmamasına göre sınıflandırmada yararlandırıcı işlem, yükümlendirici işlem; içeriklerine göre sınıflandırmada emredici işlem, inşai işlem ve tespit edici işlem; açıklanan iradenin yönünden sınıflandırmada sarih işlem, zımni işlem şeklinde tasnifler yapılmaktadır.[397] İdari işlemin başlatılmasını sağlayan irade esas alındığında ise isteğe bağlı işlem, isteğe bağlı olmayan işlem şeklinde ayrıma gidilebilir. Örneğin vergi tahakkuk ettirilirken ilgililerin başvurusuna bakılmaz, idari işlem tesis edilir; ancak ruhsat, izin, ehliyet verme, memur alma gibi işlemlerde idarenin harekete geçmesi için ilgilinin talepte bulunması gerekir.[398]

Çevresel etki değerlendirmesi ilgililerin müracaatı üzerine başlayan bir süreçtir.[399] İlgili kişi yetkili makama başvurarak, gerçekleştirmek istediği bir proje için izin verilmesi, diğer bir ifadeyle idari bir işlemin yapılmasını talep etmektedir. Dolayısıyla ÇED süreci sonunda idarenin gerçekleştirdiği işlem isteğe bağlı işlemler kategorisindedir.

Geleneksel yaklaşımda ilgili kişi, idareyi harekete geçiren adımı attıktan sonra sürecin dışında kalmaktadır. İdare sadece gerekli görüşe diğer aktörlerle işbirliği yapmaktadır. Ancak ÇED sürecinde durum farklıdır. Çevresel etki değerlendirmesini başlatan müracaat, proje sahibi olan yatırımcı tarafından yapılmakta, sonrasında ise vatandaşlar sürece katılmaktadır. Halk, yazılı ve sözlü görüş bildirerek, idare işlemin yapılışına katkı sağlamaktadır. Halkın katılımı ÇED'in olmazsa olmaz unsuru olduğuna göre süreç

[396] TAN, Turgut, İdare Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014, s. 227; ATAY, İdare, s. 230 vd.
[397] KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Cilt-II, 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 31; YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 334 vd.; SANCAKDAR / US / KASAPOĞLU TURHAN / ÖNÜT / SEYHAN, Teorik Çalışma, s. 306; GÖZLER / KAPLAN, Giriş, s. 147 vd.; GÖZÜBÜYÜK, Yönetim, s. 309 vd.
[398] NOHUTÇU, s. 289.
[399] GÜNEŞ, Çevre, s. 200.

sonunda alınan idari kararı (tesis edilen idari işlemi), "katılım gerektiren idari işlem" olarak nitelendirilebilir.[400]

Esasında ÇED sürecinde birden fazla idari işlem yapılmaktadır. Ancak bunlardan bazıları kesin ve nihai işlem olmadığından iptal davasına konu olmaz. Bazıları ise icrai nitelikte olmadığından üçüncü kişiler üzerinde etki doğurmaz. Örneğin ÇED raporu kesin ve nihai bir işlem olmadığından, ÇED kararı alınmadan, tek başına hukuki sonuç doğurmaz; dolayısıyla tek başına iptal davasına konu olmaz.[401]

İdare ÇED sürecinde, nihai karar oluşturulana kadar ÇED raporu gibi pek çok işlem tekemmül ettirilir. Ancak nihai işlem oluşturulmadığı takdirde, süreç içindeki usuli işlemler var olan hukuksal durumu değiştirmeyeceğinden hukuk düzenine hiç girmemiş sayılır.[402] Bu açıklamalardan hareketle, katılım gerektiren idari işlemlerde nihai işlem oluşuyorsa ilgililerin katılımının anlam kazandığı, katılım olmadan nihai işlemin yapılamayacağı söylenebilir.[403] Ayrıca belirtmek gerekir ki, bir işlem hazırlık işlemi niteliği taşısa da, tek başına hukuki sonuç doğuruyor ve ilgililerin haklarına etki ediyorsa bu işlemin de icrai nitelik kazandığı kabul edilmektedir.[404]

C. İdari Usul ve Çevresel Etki Değerlendirmesi

Usul, sözlük anlamı itibariyle belli bir amaca ulaşmak için takip edilen yol ve yöntem anlamına gelir. Usul kuralları faaliyetlerin planlı ve sistematik bir düzen içinde yapılmasını sağlar. Hukuki anlamda usul, hak ve yükümlülüklerin ya da hukuki durumların ortaya çıkış ve icrasının önceden belirli şekil ve kurallara bağlanmasıdır.

---

[400] SAYGILI, ÇED, s. 30.

[401] İcrailik, idarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuç doğurmasını, ilgili tarafından kabul edilmesine gerek kalmadan hukuki etki göstermesini ifade eder. YILMAZ, Dilşat, İdari İşlemin İcrailik Özelliği, Ankara, 2014, s. 26; GÖZLER / KAPLAN, Giriş, s. 142; İcrailik iptal davasının açılması için gereken şartlardan biridir. Ancak idari işlemin icrai nitelik taşıması iptal davası açmak için yeterli değildir. ERKUT, s. 120; İcrai nitelikteki bir idari işlem henüz muhatabının hukuki durumunu etkilemiyorsa iptal davasına konu olmaz. AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 393.

[402] ERKUT, s. 121.

[403] SAYGILI, ÇED, s. 30.

[404] SEÇKİN, Sinan, "Özel Hastanelerin Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi", İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2019, s.114.

Yasama, yürütme ve yargılama faaliyetlerinin planlanması ve uygulanmasında uyulması gereken hükümler ve izlenmesi gereken yollardır.

İdare hukukunun temel özelliği, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde yürütme faaliyetinin gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Bu ise idarenin bir takım kurallara uyması ve yargılama usulündeki benzer usullere tabi olmasına bağlıdır. Ancak vurgulamak gerekir ki, idari usul kuralları ile yargılama usulü kuralları farklı mahiyettedir. İdari usul kuralları somut olayda maddi hukukun uygulama esaslarını belirlemektedir.[405]

İdari usul kavramı doktrinde çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Bir görüşe göre; *"idari usul bir idari faaliyetin hangi makam tarafından hangi biçimde yapılacağını gösteren kurallar bütünüdür.*[406] Bir başka tanıma göre, *"idari usul; idarenin kararlarının oluşturulmasında izlenmesi gereken yol ve yordamların yer aldığı süreçtir"*[407]

Diğer bir görüşe göre, *"idari usul, idarenin kamu gücünü kullanarak, bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce, ilgililerin bir takım hak ve yetkilerle donatılarak, idare önünde menfaatlerini korumalarına imkân sağlayan çağdaş bir müessesedir."*[408] Bu görüşe göre idari usul kuralları kamu idarelerinin, kamu kurumlarının, kamu kuruluşlarının ve bunlar adına kamu hizmetinde bulunan özel hukuk kişilerinin hukuki sonuçlar doğuran hukuki işlemlerde bulunurken takip etmesi gereken süreci ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle idari usul, idarenin yürütme sürecinde tüm muamelelerdir.[409]

---

[405] 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, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 35.
[406] Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukukuna Giriş, Ankara, 1970, s. 196.
[407] DURAN, Lütfi "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu: Bildiriler, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 27; DURAN, Lütfi, "İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 2, 1998, s. 3.
[408] ODYAKMAZ, Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan, Cilt 1, Sayı 2, 1997, s. 3; Benzer tanımlar için bkz. ALAN, Nuri, "İdari Usul ve İdari Yargı", Danıştay Dergisi, S.102, 2000, s. 3; OĞURLU, Yücel, "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 1-2, 2005, s. 73.
C:IX, 73-88, s.75-76.
[409] ODYAKMAZ, "İdari Usul Kanunu", s. 3.

İdari usulün amacı, idari faaliyetlerin hızlı ve etkili şekilde gerçekleştirilmesi için gereken hukuki şartları sağlamak ve idari kararların tarafsız bir şekilde verilmesini, kamu hizmetinden yararlananların haklarını ve menfaatlerini teminat altına almaktır.[410]

İdari usul kavramına egemen olan ilkeler idari işlemin kurulmasından önceki sürecin şeffaf bir şekilde yürütülmesini, idarenin takdir hakkı çevresinde aldığı kararların demokratik yöntemlere ve hukuka uygun olmasını sağlar. İdari usulün başlıca ilkeleri aleniyet, katılım, dürüstlük ve içtenlik, denge, inceleme ve araştırma, idari işlemin gerekçeli olması, idari işlemlerde istikrar ve usulde paralelliktir.[411]

İdari usul kuralları sayesinde bireyler, idarenin işlemlerinde izleyeceği usulü önceden bilir; kendini güvencede hisseder. Bireyler kendileri hakkında tesis edilecek işlemin tekemmül ettirilmesine yarayacak bilgi ve belgeleri temin etme olanağına kavuşur. Yönetilenlerin idari faaliyetlere katılımını, görüşlerini ve ellerindeki bilgi ve belgeleri beyan ederek idareyi bilgilendirmesini, idari başvuruların en doğru şekilde karar bağlanmasını sağlar. Nihayetinde idari usul kuralları yönetimde istikrarı ve hukuka bağlılığı güvence altına alır.[412]

Günlük hayatta sürekli idare ile karşı karşıya gelen bireyleri ilgilendiren işlemlerde idarenin bir takım usullere bağlı kalması yargısal denetimden daha etkin bir hukukilik denetimi sağlar. İdarinin işlemlerde belli prosedürlere uymak zorunda kalması, ilgililerin sürece dâhil olması açık ve şeffaf yönetim anlayışının bir gereğidir.[413] Günümüzde birçok ülkede genel idari usul kanunları düzenlenmiş olmasına rağmen, Türkiye'de bu konuda

[410] AZRAK, Ali Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 33, S.1-2, 1967, s. 73; AKYILMAZ, "İdari Usul", s. 35; ÇAL, Sedat, "İdari Usul Kanunu (ve Bilgi Edinme Hakkı) Gereksinimi Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, S. 2, 2012, s. 161 vd.
[411] YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 539 vd.; DURAN, "İdari Usul" s. 2; EVREN, Çınar Can, "İdari Usul İlkelerinin Hukukumuz Açısından Değeri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 91, 2010, s. 111 vd.; Ayrıca bkz. KALABALIK, İdare, C.II., s. 146 vd.
[412] ODYAKMAZ, Zehra, "İdari Usulden Beklediklerimiz", İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu: Bildiriler, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 3; KIRIŞIK, Fatih, "İdare ile Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul" Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 37, Temmuz 2013, s. 246; AZRAK, Ali Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 33, S.1-2, 1967, s. 80; EVREN, s. 126-127.
[413] ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, 2. Baskıdan 3. Tıpkı Basım, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017, s. 67; ÇEBİ BUĞDAYCI, Melike Özge, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, S. 1, 2016, s. 27-28.

yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.[414] Bu konuda yürütülen çalışmalar sonucu hazırlanan İdari Usul Kanunu Tasarısı kanunlaşamamıştır.[415]

Türk hukukunda her ne kadar genel idari usul kanunu olmasa da özel nitelikte kanuni düzenlemeler bulunmaktadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, İmar Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu gibi çeşitli kanunlarda idari usulü düzenleyen hükümlere yer verilmiştir.[416]

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği de idari usule ilişkin düzenlemelerden biridir. Tıpkı Kamu İhale Kanunu, Vergi Usul Kanunu ve Devlet İhale Kanunu gibi ÇED Yönetmeliği de idarenin kamu yararını hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için uygulaması gereken idari esas ve usulleri ortaya koymaktadır.[417] Dolayısıyla çevresel etki değerlendirmesi, kapsamında farklı nitelikte birçok idari işlemin gerçekleştiği idari bir usuldür.[418]

Diğer bir ifadeyle çevresel etki değerlendirmesi, önemli çevresel etkiler doğurması muhtemel bir faaliyete ilişkin kararın verilmesinden önce uygulanması gereken bir idari usuldür. Zira ÇED, çevre üzerinde önemli etkileri olan bir proje ve faaliyet hakkında verilecek idari kararın alınabilmesi için idarenin takip etmesi gereken esas ve şartları belirleyen idari usul kurallarını içermektedir. Diğer bir ifadeyle ÇED karar alma sürecinde takip edilmesi gereken prosedürleri göstermektedir.[419] Bu yönüyle ÇED, nihai kararı verecek makamı ve halkı bilgilendirme fonksiyonuna sahiptir.

---

[414] Buna karşılık 1982 Anayasası'nın hazırlığı esnasında, Danışma Meclisinde Anayasaya genel idari usul kanunu çıkarılması yönünde bir maddenin eklenmesi yönündeki teklife, söz konusu esasların Anayasanın metni ve ruhunda mevcut ve mündemiç olduğu gerekçesiyle de karşı çıkılmıştır. SEÇKİN Sinan, "Türk İdare Hukukunda İdari İşlemlerde Gerekçe İlkesi", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014, s.82.

[415] Prof. Dr. Ali Ülkü Azrak'ın 1964 tarihli "Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi" konulu doktora tezi idari usul konusunda akademik alandaki ilk çalışmalardandır. 1982 Anayasası hazırlanırken İdari Usule yer verilmesi gündeme gelmiş ancak reddedilmiştir. Gazi Üniversitesinin 1998 tarihinde düzenlediği "İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu", İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku Araştırma Merkezi'nin hazırladığı "İdari Usul Tasarı Taslağı (İstanbul Metni)" kanunlaşma yolundaki önemli çalışmalardır. Bkz. OĞURLU, "İdari Usul", s. 77-78.

[416] ÇEBİ BUĞDAYCI, s. 28;

[417] ÖZDEMİR, H. Eyüp, Kamu İhale Kanunu'nda "Rekabet" İlkesi, İlaç Sektöründe Haksız Rekabet ve Rekabet Hukuku Sempozyumu o2-05-2008, s.25

[418] SAYGILI, ÇED, s. 300; GÜNEŞ, Çevre, s. 200.

[419] GÜNEŞ, Çevre, s. 183; SAYGILI, ÇED, s. 20vd.

Nitekim Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 1. maddesinde, *"Bu Yönetmeliğin amacı, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir"* denilerek Yönetmeliğin *"idari usul"* özelliği vurgulanmıştır.

II. ÇED SÜRECİ, TARAFLARI VE UYGULANACAK YÖNTEMİN BELİRLENMESİ

A. ÇED Süreci ve Amacı

Çevresel etki değerlendirmesi kavramının tanımında da vurgulandığı üzere ÇED bir süreci ifade eder; dolayısıyla çeşitli aşamalardan oluşur. Ancak bu aşamalar, hukuk sistemlerinde çevresel etki değerlendirmesine yer veren ülkelerin tamamında birebir aynı değildir. Devletler kendi ekonomik, sosyal ve ekolojik koşullarına bağlı olarak farklı sistemler geliştirmektedir. Avrupa Birliği ÇED Yönergeleri veya ABD ÇED uygulaması çoğu ülkedeki sistemi birbirine yaklaştırmış olmakla birlikte bu konuda farklılıklar da görülmektedir.

Türkiye'de uygulanan ÇED sistemini yakından incelemek amacıyla ÇED Yönetmeliğini detaylı şekilde incelemek gereklidir. ÇED Yönetmeliklerinin dikkat çeken özelliği çok sayıda değişikliğe uğramasıdır. Yönetmeliklerin yürürlük süresi ortalama beş yıl kadar sürmüştür. Halen yürürlükte olan 25 Kasım 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği altı kez değişikliğe uğramıştır.

ÇED sürecinde rol alacak tarafların tabi olacağı idari usul kuralları ÇED Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. ÇED Yönetmeliğinin amacı, *"Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir*". Yönetmeliğin 1. maddesindeki bu düzenleme 1997 ve sonraki ÇED Yönetmeliklerinde yer alan standart ifadelerden biridir. Oysa 1993 tarihli ÇED Yönetmeliğinde "Amaç" maddesi çok daha geniş kapsamlı düzenlenmiş, çevrenin korunması amacı açık bir şekilde vurgulanmıştı. Kanaatimizce mevcut düzenlemede çevreyi koruma amacından bahsedilmemesi önemli

bir eksikliktir. Bu yönüyle ÇED süreci, çevrenin korunması ve yatırımların çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin tespit ve önlenmesi için yürütülen bir çalışma olmaktan ziyade, yatırımların önünü açmayı hedefleyen basit bir prosedür görünümüne indirgemektedir.[420] ÇED'in yatırım projelerinin çevreye olumsuz etkilerini aklayan bir süreç olarak algılanmasını önlemek amacıyla, yeni çıkarılacak Yönetmeliklerde çevreyi koruma hedefinin ön plana çıkarılmasının uygun olacağı kanaatindeyiz.

1993 tarihli ÇED Yönetmeliğinden itibaren her Yönetmelikte "çevresel etki değerlendirmesi" kavramının tanımı yapılmış olmasına rağmen "ÇED Süreci" kavramı ilk olarak 2002 tarihli Yönetmelikte *"Gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirilmesinin yapılması için 8 ve 17 nci maddelerde belirtilen başvuru ile başlayan ve işletme sonrası çalışmaların uygun hale geldiğinin belirlenmesi ile sona eren süreç"* şeklinde tanımlanmıştır. Yetkili makama yapılan başvurudan itibaren karar verilene kadar geçen süreyi kapsayan bu tanımlama 2003, 2008 ve 2013 ÇED Yönetmeliklerinde de kabul edilmiştir.

25.11.2014 tarihinde yayımlanan ÇED Yönetmeliğinde bu yaklaşım değişmiş, *"Çevresel etki değerlendirmesi süreci: Gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için başvuru ile başlayan; inşaat, işletme ve işletme sonrası çalışmaları kapsayan süreci"* şeklinde tanımlanmıştır. Yönetmeliğin çeşitli hükümlerinin iptali amacıyla dava açan sivil toplum kuruluşları bu tanımın yetersiz olduğunu öne sürmüştür. Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli kararında;

> *"Gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesi sürecini içeren başvuru ile inşaat arasındaki sürecin kapsama alınmadığı, dolayısıyla çevresel etki değerlendirmesinin kapsamının daraltıldığı anlaşıldığından, söz konusu düzenlemede hukuki isabet görülmemiştir."*

[420] Aynı yöndeki eleştiriler için bkz. ALTIPARMAK, Cem, "Çevresel Etki Değerlendirme Süreci ve Çevre İhlallerine Etkisine Dair Atölye Çalışması", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 346-347.

şeklinde karar verilmiştir. Bu nedenle Bakanlık, ÇED sürecinin tanımını yeniden yapmıştır. 26.5.2017 tarihli yönetmelik değişikliğine göre *"Çevresel etki değerlendirmesi süreci: Gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için; başvuru, inşaat öncesi, inşaat, işletme ve işletme sonrası çalışmaları kapsayan süreci"* ifade etmektedir.

Çevreyi olumsuz yönde etkilemesi muhtemel projeler hakkında Çevre Kanunu ve ÇED Yönetmeliği kapsamında yürütülecek işlemler iki farklı kategoride ele alınmıştır. Yönetmeliğin Ek-1'inde yer alan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler" hakkında daha geniş kapsamlı bir çalışma yürütülürken ile Ek-2'deki "Seçme - Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler" için oldukça sade bir usul düzenlenmiştir.

Çalışmamızın bu bölümünde ÇED projeleri bu ikili ayrıma göre incelenecektir. Ancak öncelikle her iki usul için de geçerli olan kavramları incelemek uygun olacaktır.

B. ÇED Sürecinin Tarafları

Çevresel etki değerlendirmesi; proje sahibi, yetkili makam, yeterli belgesi verilmiş kurum ve kuruluşlar ve halkın katılımı ile yürütülen bir süreçtir.

1. Proje Sahibi

Çevre üzerinde etkileri olan bir proje için teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı alınabilmesi, proje için yatırıma başlanması ve projenin ihale edilebilmesi için "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı alınması gereklidir (Ynt. m. 6/3).

Söz konusu kararları vermeye yetkili makamları harekete geçirecek olan işlem proje sahibinin başvurusudur. Diğer bir ifadeyle ÇED, ilgili şahsın başvurusu ile başlayan bir süreçtir. Proje sahibi yetkili makama başvurarak, takip edilecek süreç sonunda idari bir işlem tesis edilmesini, planladığı faaliyete izin verilmesini istemektedir.

ÇED Yönetmeliği kapsamında ilgili makama yöneltilecek başvuru gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılır (Ynt. m. 6/1). Bu fıkrada bahsedilen gerçek veya tüzel kişinin *"proje sahibi"* olduğu muhakkaktır. Zira Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin (u) bendinde *"proje sahibi"* kavramının *"projeyi gerçekleştirecek gerçek veya tüzel kişiyi"* ifade ettiği belirtilmiştir.[421] Dolayısıyla kollektif şirketler, komandit şirketler, anonim şirketler, limited şirketler ile kooperatifler tüzel kişiliğe sahip olduklarından proje sahibi olarak müracaatta bulunabilirler. Proje sahibinin özel ya da kamu tüzel kişisi olması mümkündür.

Çevre hukuku açısından bakıldığında proje sahibi çevreyi kirletmesi muhtemel kişidir. Bu kişi, fabrikanın sahibi, tesisin sorumlusu veya bunların temsilcisidir. Diğer bir ifadeyle kirliliğin üretilmesinde rol oynayan ya da rol alması muhtemel potansiyel faildir.

2. Yetkili İdare

İdare hukukunun konusunu oluşturan idare, kamu idaresi (devlet idaresi)dir. Burada bahsedilen idare, organik anlamda idaredir, diğer bir ifadeyle idare organıdır.[422] Ancak devletin diğer organları ile idare organını karıştırmamak gerekir. İdare organı; devletin yürütme organının cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanları dışında kalan kısmı ile devlet dışındaki diğer kamu tüzel kişileridir.[423]

Proje sahibinin talep ettiği idari işlem "ÇED Olumlu", "ÇED Olumsuz", "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararının verilmesidir. Bu konuda karar verici

---

[421] Mevcut Yönetmelik ile önceki Yönetmelikler kıyaslandığında proje sahibi kavramının tanımında kısmen değişiklik yapıldığı görülmektedir. 1993 tarihli ilk ÇED Yönetmeliğinde; *"proje sahibi"* yerine *"faaliyet sahibi"* kavramı kullanılmış; *"Bu Yönetmelik hükümlerine tabi olan faaliyetleri gerçekleştirmeyi planlayan ve bu faaliyetlerle ilgili ÇED Raporunu hazırlamakla veya hazırlatmakla yükümlü olan kurum, kuruluş ve kişiler"* şeklinde tanımlanmıştır. 1997 tarihli yönetmeliğe göre; *"Faaliyet Sahibi: Bu Yönetmelik hükümlerine tabi olan faaliyetleri gerçekleştirmeyi planlayan ve bu faaliyetlerle ilgili ÇED veya ÇED Ön Araştırma Raporunu hazırlamakla yükümlü olan gerçek ve tüzel kişilerdir"*. 2002, 2003, 2008 tarihli Yönetmeliklerde ise proje sahibi kavramı kullanılmış ve "*Bu Yönetmeliğe tabi bir projenin her aşamada yürütülmesini üstlenen gerçek ya da tüzel kişi"* olarak tanımlanmıştır. 2013 ve2014 tarihli Yönetmeliklerde ise "*Proje Sahibi: Projeyi gerçekleştirecek gerçek veya tüzel kişiyi"* ifade eder denilerek, daha kısa bir tanım yapılmıştır.

[422] GÖZLER, İdare, s. 26-27.

[423] GÖZLER / KAPLAN, Dersler, s. 10; KALABALIK, İdare, C.I., s. 47; GOODNOW, s. 4.

makam, Yönetmeliğin 6. maddesinde belirtildiği üzere Bakanlık'tır. Kastedilen bakanlık ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır (Ynt. m. 4/1-a).

Türkiye'de 2018 yılında yapılan Cumhurbaşkanı seçimi ile hükümet sisteminin değişmesi sonrasında çeşitli bakanlıklar kaldırılmış, görevleri bir başka bakanlığa devredilen, birleşen veya isimleri değişen bakanlıklar olmuştur. Bu dönüşüme bağlı olarak çok sayıda mevzuattaki Başbakanlık ve Bakanlık ifadeleri yeni sisteme uyarlanmak üzere değiştirilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" adını ve mevcudiyetini korumuştur. Dolayısıyla ÇED yönetmeliğinin 4. maddesinde tanımlanan "Bakanlık" kavramında değişiklik yapılmamıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığındaki sorumlu makam ise Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü'dür. Türkiye'de çevresel etki değerlendirmesine yönelik ilk çalışmalar başlatıldığında Çevre Bakanlığı bünyesinde "ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. ÇED Yönetmeliğinin hazırlanması, uygulanması, sisteminin işlerlik kazanması ve ÇED Olumlu / Olumsuz kararlarının verilmesi gibi görevler bu idari birim tarafından ifa edilmiştir. Zaman içinde gelişerek büyüyen bu birim, 2009 yılında "Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü" adını almıştır. Halen ÇED sürecine ilişkin faaliyetler bu makam tarafından yürütülmektedir.

Genel müdürlüğün isminde eskiden yer alan "planlama" ifadesinin "izin ve denetim" olarak değiştirilmesi bazı yazarlar tarafından eleştirilmiştir. ÇED Yönetmeliğinin 1. maddesinde amaç belirlenirken, çevreyi koruma hedefinin göz ardı edildiği, ÇED sürecinde uygulanacak idari prosedürlerin, teknik usul ve esasların ön plana çıkarıldığı hatırda bulundurulduğunda, bu isim değişikliği idarenin ÇED sürecine ilişkin algısını gösteren önemli bir örnek olarak değerlendirilmektedir.[424]

ÇED Yönetmeliğin 5. maddesinde proje sahibinin ihtiyaç duyduğu kararları vermeye yetkili makam Bakanlık olarak belirtilmiş olmakla birlikte, müteakip cümlede; *"Bakanlık gerekli gördüğü durumlarda "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararının*

[424] ALTIPARMAK, "ÇED Süreci", s. 347.

verilmesi konusundaki yetkisini, sınırlarını belirleyerek yetki genişliği esasına göre Valiliklere devredebilir" hükmüne yer verilmiştir. Uygulamada Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu yetkisini Valiliklere devretmektedir. Nitekim Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 25 Kasım 2014 tarihli Genelgesi ile seçme eleme kriterleri uygulanacak projelere ilişkin "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararını verme yetkisi Valiliklere devredilmiştir.[425]

ÇED konusundaki yetkili makam 1993 tarihli ÇED Yönetmeliğinden bugüne değişikliğe uğramıştır. İlk ÇED Yönetmeliğinde ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler için Bakanlığı taşra teşkilatı yetkilendirilmiş, ÇED raporu hazırlanması gereken diğer faaliyetler konusunda ise Bakanlık sorumlu tutulmuştu. Faaliyet sahibi, ÇED ön araştırmasına tabi faaliyetler için doğrudan valiliklere başvuruyordu. "ÇED Gereklidir" ya da "ÇED Gerekli Değildir" şeklindeki kararlar mahalli çevre kurulları tarafından veriliyordu. Mahalli çevre kurullarında il sağlık müdürlüğü, il bayındırlık müdürlüğü, belediye, tabipler odası, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri katılabiliyordu. Böylelikle çevresel etkileri muhtemel projeden tüm ilgililer haberdar oluyor ve görüş bildirme fırsatı buluyordu. Ancak ÇED Yönetmeliklerinde değişiklikler sonucu bu yetki mahalli çevre kurullarından alınmış, il çevre müdürlüğünün denetim yapacağı bir iş haline getirilmiştir. Bu durum konunun uzmanları tarafından eleştirilmiştir. Şöyle ki; yeni durumda, proje dosyası il çevre müdürlüğüne geldiğinde üç kişilik bir ekip tarafından mahalline gidildiği, dar kapsamlı bir inceleme yapıldığı, Yönetmeliğin ekinde belirtilen formatlar uygun belgelere de yer verilmişse, "ÇED Gerekli Değildir" şeklinde karar verilerek, projenin temize çıkarıldığı öne sürülmektedir.[426]

3. Yeterlik Belgesi Verilmiş Kurum ve Kuruluşlar

Çevresel etki değerlendirmesinin uzmanlık ve tecrübe gerektiren bir alan olması nedeniyle proje sahiplerinin ÇED sürecine ilişkin tüm işlemleri bizzat yerine getirmesi mümkün değildir. Proje sahiplerinin bu amaçla uzman personel istihdam etmesi ise

[425] Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 25 Kasım 2014 tarihli, 38496763-220-02-18558 sayılı, "ÇED Yönetmeliği" konulu yazısı (Genelge 2014/24)
[426] ŞİMŞEK, Tacettin, "İdari Yargıda Kamu Yararı Kavramı, Hukukilik ve Yerindelik Denetimi", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 117.

rantabl olmadığı gibi proje sahibi ile organik bağı olan şahısların hazırlayacağı belgelerin objektif olması mümkün değildir. Bu nedenle ÇED sürecinde hem proje sahibinin hem idarenin işlerini kolaylaştıracak, çevresel konularda uzman personelin görev yapacağı bir müesseseye ihtiyaç duyulmuştur. ÇED sürecine ilişkin çeşitli görevlerin Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar tarafından yapılması zorunlu kılınmıştır. Uygulamada *"ÇED firması"* olarak anılan söz konusu kurum ve kuruluşlar proje sahiplerine danışmanlık ve destek vermenin ötesinde ÇED sürecindeki bazı işleri proje sahibi yerine bizzat ve münhasıran yerine getirir.

Mukayeseli hukuk açısından yapılan incelemede ÇED Raporlarının genellikle proje sahipleri tarafından değil de bu konuda uzman kişi, kurum ve kuruluşlarca hazırlandığı görülmektedir. AB ülkelerinde ve Türk hukukunda ÇED raporları sadece bir kamu otoritesi tarafından lisans verilmiş kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanabilmektedir. Diğer birçok ülkede ise yeterlilikleri kamu otoritesi tarafından tescil edilmemiş olsa da kendini uzman olarak tanımlayan teşebbüslerin de ÇED raporu hazırlayabildiği görülmektedir.[427] Kanaatimizce ÇED uygulamasının aksamadan yürütülmesi ve standardın sağlanması açısından Türkiye'deki uygulama son derece yerindedir.

Çevresel danışmanlık hizmeti veren her firma ÇED yeterlik belgesine sahip değildir. Çevresel danışmanlık firmalarına ilişkin hususlar 30.07.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan *"Çevre Yönetimi Hizmetleri Hakkında Yönetmelik"* hükümleri ile düzenlenmektedir.[428] ÇED firmalarına ilişkin hususlar ise ÇED Yönetmeliği ve buna dayanarak Bakanlık tarafından çıkarılan *"ÇED Yeterlik Belgesi Tebliği"* ile düzenlenmektedir.

2014 ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinde yapılan tanıma göre; *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar: Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, Çevresel*

[427] BEKHECHI, Mohammed A. / MERCIER, Jean-Roger, The Legal and Regulatory Framework for Environmental Impact Assessments, Washington, The World Bank, 2002, p. 31.

[428] Bu Yönetmeliğin yayımlanması ile birlikte 21.11.2013 tarihli ve 28828 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Çevre Görevlisi, Çevre Yönetim Birimi ve Çevre Danışmanlık Firmaları Hakkında Yönetmelik"* yürürlükten kaldırılmıştır. O Yönetmelik ise aynı amaca yönelik 12.11.2010 tarihli ve 27757 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan *"Çevre Görevlisi ve Danışmanlık Firmaları Hakkında Yönetmelik"*i yürürlükten kaldırmıştır.

Etki Değerlendirmesi Raporu, Proje Tanıtım Dosyası, Proje İlerleme Raporu hazırlamak ve sunmak için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşları" ifade etmektedir.[429]

Yönetmeliğin 8. maddesinde;

> *"(1) (Değişik:RG-8/7/2019-30825 Mükerrer) Proje sahibi tarafından yetkilendirilen, Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar Ek-3'te yer alan ÇED Genel Formatı esas alınarak hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasını Bakanlığa sunar.*
> *(2) (Değişik:RG-8/7/2019-30825 Mükerrer) ÇED Gereklidir Kararı verilen projeler için, proje sahibi tarafından yetkilendirilen, Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından ÇED Başvuru Dosyası Bakanlığa sunulur."*

hükmüne yer verilmiştir.[430] Benzer bir düzenleme seçme, eleme kriterleri uygulama yöntemine tabi başvurulara ilişkin 16. maddesinin 1. fıkrasında yapılmıştır:

> *"Çevresel Etki Değerlendirmesinin gerekli olup olmadığının araştırılması amacıyla, proje sahibi tarafından yetkilendirilen Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından; Ek-4'e göre hazırlanan Proje Tanıtım Dosyası, proje sahibince Proje Tanıtım Dosyasında ve eklerinde yer alan bilgi ve belgelerin doğru olduğunu belirtir taahhüt yazısı Bakanlığa sunulur. Bakanlık tarafından belirlenen başvuru bedeli proje sahibi tarafından ödenir."*[431]

ÇED Yönetmeliğinin 26. maddesinde ise;

---

[429] 8.7.2019 tarihli ve 30825 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 1. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi değiştirilerek mevcut halini almıştır.

[430] Bu maddenin ilk hali *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar Ek-3'te yer alan ÇED Genel Formatı esas alınarak hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasını ve proje sahibi tarafından yetkilendirildiğine dair vekâletname ve imza sirkülerini Bakanlığa sunar"* şeklinde düzenlenmişti. Ancak 8.7.2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile mevcut halini almıştır.

[431] Bu maddenin ilk hali *"Çevresel Etki Değerlendirmesinin gerekli olup olmadığının araştırılması amacıyla Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından; Ek-4'e göre hazırlanan Proje Tanıtım Dosyası, proje sahibince Proje Tanıtım Dosyasında ve eklerinde yer alan bilgi ve belgelerin doğru olduğunu belirtir taahhüt yazısı ve imza sirküleri ile Bakanlık tarafından belirlenen başvuru bedelinin ödendiğine dair belge Bakanlığa sunulur."* şeklinde düzenlenmişti. Ancak 8.7.2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile mevcut halini almıştır.

"ÇED Başvuru Dosyası, ÇED Raporu veya Proje Tanıtım Dosyası hazırlayacak kurum/kuruluşlar Bakanlıktan Yeterlik Belgesi almakla yükümlüdürler. Yeterlik Belgesinin verilmesi, Yeterlik Belgesi verilen kurum/kuruluşların denetimi ve belgenin iptal edilmesi ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça yayımlanacak bir tebliğ ile düzenlenir."

hükmüne yer verilmiştir.

ÇED firmaların nitelikleri, yükümlülükleri, yeterlik belgesi için başvuru şartları ve belgenin geçerliliğine ilişkin hususlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanan Yeterlik Belgesi Tebliği ile düzenlenmektedir. Türkiye'de ÇED uygulamasının başladığı tarihten günümüze beş kez ÇED Yeterlik Tebliği yayımlanmıştır.

Tablo 2: Yeterlik Belgesi Tebliğleri

S.Nu.	Yönetmelik Adı	Resmi Gazete Tarih ve Sayısı
1.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Uyarınca Rapor Hazırlayacak Olanlara Yeterlik Belgesi Verilmesine İlişkin Tebliğ	12.08.1999 / 23784
2.	Yeterlik Belgesi Tebliği	24.2.2004 / 25383
3.	Yeterlik Belgesi Tebliği	08.08.2008 / 26961
4.	Yeterlik Belgesi Tebliği	18.12.2009 / 27436
5.	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yeterlik Belgesi Tebliği	29.11.2019 / 30963

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://ced.csb.gov.tr/tebligler-i-431

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından son olarak 29.11.2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan *"ÇED Yeterlik Belgesi Tebliği"* yayımlanmış olup halen yürürlüktedir. ÇED faaliyetlerinde görev yapmak isteyen kurum ve kuruluşlar bu tebliğ esasları doğrultusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına müracaat etmekte, şartları karşılayanlar yetki belgesi almaya hak kazanmaktadır. Tebliğ'in 5. maddesinde yeterlik belgesi başvurusunda aranacak koşullar ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre;

"(1) ÇED Yeterlik Belgesi almak isteyen kurum/kuruluşların;

a) Kamu veya özel sektörde çevre ile ilgili konularda en az beş yıl çalışmış ve en az yirmi beş PTD/nihai ÇED Raporu hazırlanmasında veya en az on İDK toplantısında görev almış olan en az iki çevre mühendisini sürekli olarak istihdam etmeleri,

b) Bu bendin birinci, ikinci ve üçüncü alt bentlerinde belirtilen meslek gruplarından, kamu veya özel sektörde çevre ile ilgili konularda en az beş yıl çalışmış ve en az yirmi beş PTD/nihai ÇED Raporu hazırlanmasında veya en az on İDK toplantısında görev almış, farklı meslek dallarından olmak üzere lisans düzeyinde mezun olmuş en az iki personeli sürekli olarak istihdam etmeleri,

1) Çevre Mühendisliği bölümü hariç olmak üzere mühendislik veya mimarlık fakültelerinden mezun olanlar,

2) Fakülte, akademi veya dört yıllık yüksekokul veya fen-edebiyat fakültelerinin; fizik, kimya, matematik, istatistik, biyoloji bölümleri ile ziraat, peyzaj mimarlığı, jeoloji, hidrojeoloji, zootekni, veteriner hekim bölümlerinden lisans düzeyinde mezun olanlar,

3) Fakülte, akademi veya dört yıllık yüksekokulların; arkeoloji, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, işletme, ekonomi, maliye, hukuk, iktisat, ekonometri, sosyoloji bölümlerinden lisans düzeyinde mezun olanlar,

c) Bu maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine göre görevlendirilen personel haricinde, bu maddenin birinci fıkrasının (a) veya (b) bendi kapsamında en az üç yıl çalışmış ve bu bentlerden herhangi birinde en az beş adet nihai ÇED Raporu hazırlanmasında veya on adet İDK toplantısında görev almış olan en az bir koordinatörü sürekli olarak istihdam etmeleri zorunludur.

ç) ÇED Yeterlik Belgesi almak isteyen kurum/kuruluşlar bu maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen personelin haricinde, bu maddenin birinci fıkrasının (a) veya (b) bendinde belirtilen meslek gruplarından tecrübelerine bakılmaksızın en az bir personeli sürekli olarak istihdam edebilir.

(2) Bakanlık, Mülga Çevre Bakanlığı ve Mülga Çevre ve Orman Bakanlığının merkez veya taşra teşkilatlarının çevre yönetimi, çevresel etki değerlendirmesi, çevre yeterlik, çevre izin-lisans, çevre denetim, çevre koruma ile ilgili birimlerinde çevre mevzuatı kapsamında en az sekiz yıl çalışmış personelden;

a) Çevre mühendisi olanlar, bu maddenin birinci fıkrasının (a) veya (c) bendi kapsamında görev alabilir.

b) Bu maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen meslek gruplarına dahil personel, bu maddenin birinci fıkrasının (b) veya (c) bendi kapsamında görev alabilir."

Çevresel etki değerlendirmesinden beklenen işlevin yerine getirilebilmesi açısından ÇED başvuru dosyasını, proje tanıtım dosyasını ve ÇED raporunu hazırlayan uzmanların yeterliliği son derece önemlidir. Alanlarında uzman olan şahıslar tarafından objektif bir şekilde hazırlanmayan ÇED raporlarına dayanarak alınacak kararların sağlıklı olmayacağı aşikârdır.[432] Dolayısıyla ÇED firmalarının istihdam etmesi gereken personele ilişkin belirli standartlar getirilmesi ve firmaların yeterliliğinin Bakanlık tarafından denetlenmesi doğaldır.

[432] GÜNEŞ, Çevre, s. 197.

Bakanlık tarafından bugüne kadar 340 firmaya ÇED yeterlik belgesi verilmiştir. Bunlardan 22'sinin yeterliği iptal edilmiş, 49 firmanın vize süresi dolmuştur. 2020 yılı başı itibariyle 269 firma geçerli yeterlik belgesi ile hizmet sunmaya devam etmektedir.[433] ÇED yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği ilk yıllarda ÇED raporlarının hazırlanmasında görev yapacak sayıda kurum ve uzman personel bulunmaması önemli bir eksiklik olarak görülüyordu.[434] Günümüzde ÇED konusunda eğitim almış, sertifika verilmiş personel sayısındaki eksiklik büyük oranda karşılanmıştır. Öyle ki, bir görüşe göre, Türkiye'de çok sayıda ÇED firmasının görev yapıyor olması ÇED sistemin en güçlü yanlarından biridir.[435] Kanaatimizce, ÇED süreçlerinde görev yapabilecek sayıda lisans mezunu personele ve firmaya sahip olmak yeterli değildir. Zira özgün ve bilimsel çalışmalar ortaya çıkaracak personel istihdam eden kurum ve kuruluşlar konusundaki eksiklik devam etmektedir.

Çevreci sivil toplum kuruluşları ve çevre hukuku uzmanları, çeşitli yönleriyle ÇED firmalarının faaliyetlerini eleştirmektedirler. Bazı ÇED firmalarının merkezi bürokrasi ile çok yakın ilişki içinde olduğu, bu nedenle bazı firmaların aldıkları her iş için Bakanlıktan onay alabileceğine dair kanaat oluştuğu, dolayısıyla proje sahiplerinin Ankara merkezli bu ÇED firmaları ile çalışmayı tercih ettiği öne sürülmektedir.[436] Nitekim yeterlik belgesi alan firmaların büyük kısmının Ankara merkezli olduğu, bu firmaların Türkiye'nin her yerinde ÇED çalışması yürüttüğü, dolayısıyla firmalar açısından yerellikten daha çok Bakanlık'a yakın olmanın önemli olduğu görülmektedir.[437]

Diğer yandan, ÇED firmalarının yaptıkları işin karşılığı olan bedelin kim tarafından ödeneceği önemli bir sorundur. Birçok ülkede ÇED firmasının masrafları proje sahipleri tarafından karşılanmaktadır. Türkiye'de de benimsenmiş olan yaklaşım uygulamada sorunlara sebep olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. ÇED raporu için firmaya ücret

[433] Yeterlik belgesi sahibi firmalar ile bu firmalarda görevli personele ilişkin güncel bilgiler için bkz: https://eced.csb.gov.tr/ced/jsp/global/firmalar.htm (Erişim Tarihi: 05.01.2020)
[434] YAŞAMIŞ, "Sorunlar", s. 40.
[435] COŞKUN / TÜRKER, s. 221.
[436] ALTIPARMAK, "ÇED Süreci", s. 354.
[437] SALİHOĞLU, Güray, "Sayılarla Türkiye'de Alınan ÇED Kararları", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 74.

ödeyen yatırımcıların firma üzerinde baskı oluşturduğu, dolayısıyla ÇED raporlarının tarafsızlığına gölge düştüğü ifade edilmektedir.[438]

4. Halk

Çevresel etki değerlendirmesi sürecinin en önemli özelliği halkın katılımı ile yürütülen bir süreç olmasıdır.

Halk kavramının tanımı, Yönetmeliğin 4. maddesinin (n) bendinde yapılmıştır. Buna göre *"Halk: Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları, Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile ulusal mevzuat çerçevesinde bir veya daha fazla tüzel kişi veya bu tüzel kişilerin birlik, organizasyon veya grupları"* ifade eder.

Yönetmeliğin 4. maddesinin (ö) bendinde ise "ilgili halk" kavramının tanımı yapılmıştır. Buna göre *"İlgili halk: Gerçekleştirilmesi planlanan projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan halkı"* ifade etmektedir.

Çevresel etki değerlendirmesi kavramının idare hukukuna kazandırdığı en önemli özellik karar sürecinde halkın katılıma yer verilmiş olmasıdır. Bu nedenle çevresel etki değerlendirmesi kavramını halkın varlığı olmadan düşünmek mümkün değildir. Dünyanın çeşitli ülkelerinde farklı ÇED sistemleri uygulanmakla birlikte tüm bu sistemlerin temel özelliği, halkın sürece dâhil edilmiş olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, içinde halk olmayan bir sürece çevresel etki değerlendirmesi adını vermek mümkün değildir.[439]

C. ÇED Yönetmeliği Kapsamındaki Projeye Uygulanacak Yöntemin Belirlenmesi

Çevre Kanunu'nda hangi projelerin çevresel etki değerlendirmesine tabi olduğu konusunda açık bir hükme yer verilmemiştir. Bu konudaki düzenleme ÇED Yönetmeliğine bırakılmıştır.

[438] ALTIPARMAK, "ÇED Süreci", s. 354.
[439] ÇED sürecinde halkın katılımı konusu aşağıda kapsamlı şekilde incelenecektir. Bkz. aşa. *Üçüncü Bölüm. III.D. Çevresel Etki Değerlendirmesi Sürecine Halkın Katılımı.*

ABD ve Kanada gibi bazı ülkelerde hangi projelerin çevresel etki değerlendirmesine tabi tutulacağı uygulayıcılara takdir hakkı tanıyan "ön inceleme" testine bağlı olarak belirlenmekte, "önemli" olarak nitelendirilen projeler için ÇED süreci tatbik edilmektedir. Çoğu Avrupa ülkesinde ve Türkiye'de ise çevresel etki değerlendirmesine tabi projeler listeleme yöntemleri ile belirlenmektedir.[440]

2014 ÇED Yönetmeliğinde çevresel etkileri olan projeler niteliklerine, büyüklük ve kapsamlarına bağlı olarak kategorilere ayrılmıştır. Çevre üzerinde olumsuz etkileri belirgin projeler için ÇED süreci şart koşulmuş, diğer önemli projeler ise ön incelemeye tabi tutulmuştur. Ön inceleme sonucuna bağlı olarak bu projeler hakkında ÇED hazırlanıp hazırlanmayacağına karar verilmesi öngörülmüştür.[441]

ÇED Yönetmeliğinin Ek-1'inde "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi", Ek-2'sinde ise "Seçme - Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi"ni yer almaktadır. Ek-1 ve Ek-2 listesinde yer almayan projeler ile eşik değerlerin dışında kalan projeler ÇED Yönetmeliğinin kapsamı dışında tutulmuştur. Ek-1'deki projeler için Bakanlığa; Ek-2'deki projeler için Valiliklere müracaat edilmesi gerektiği Yönetmelikte belirtilmiştir.

Projesini uygulamak isteyen gerçek veya tüzel kişiler, başvuru için öncelikli olarak, projesinin ÇED Yönetmeliği kapsamına girip girmediğini, giriyorsa Ek-1 ve Ek-2 listelerden hangisi kapsamında olduğunu tespit etmelidir. Ancak, ÇED sürecinin uzmanlık gerektiren bir süreç olması, proje sahiplerinin Yönetmelik hükümleri değerlendirirken kendi lehlerine yorum yapması, proje kapsamının yanlış tespit edilmesine, zaman ve maliyet kaybına sebebiyet olabilecektir.[442]

---

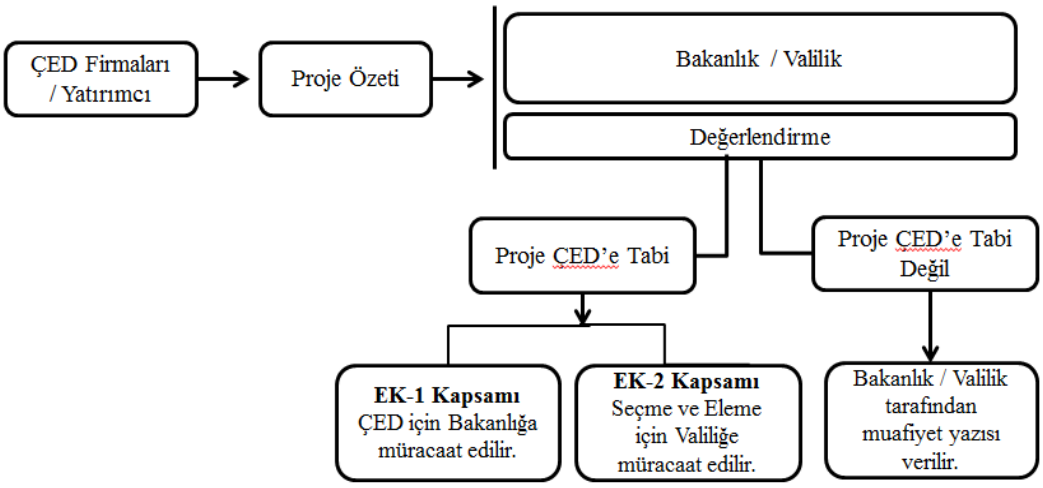
[440] MEMİŞ, s. 302.
[441] GÜNEŞ, Çevre, s. 196.
[442] "Kırklareli Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünce anılan proje tanıtım dosyası incelendikten sonra, çevresel etkilere karşı alınması öngörülen önlemler yeterli görülerek 27.06.2016 günlü, 2016287 sayılı "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı verildiği anlaşılmaktadır. Bakılan davada; İdare Mahkemesince, proje tanıtım dosyasında proje alanı toplamı 1,84 hektar olarak belirtilmesine rağmen, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen 201400235 numaralı IV. Grup Maden Arama Ruhsatından, arama faaliyetine konu alanın 3.669,68 hektar olduğu görüldüğünden, madencilik faaliyetinin yapılacağı alanın 25 hektardan fazla olması nedeniyle, ÇED Yönetmeliğinin EK-1 listesinde yer alan madencilik projeleri kapsamında değerlendirilerek, ÇED raporu

Bu sorunu önlemek amacıyla ÇED Yönetmeliğinde belirtilmeyen bir kolaylık uygulamada geliştirilmiştir.

Uygulamada, çevresel etkileri olan bir proje için izin, ruhsat ve teşvik almak isteyen gerçek veya tüzel kişiler, projelerinin ÇED Yönetmeliği hükümleri kapsamında değerlendirilmesi amacıyla dilekçe ile Bakanlığa veya Valiliklere müracaat ederler.

Bu dilekçeye proje özeti, iş akım şeması, imar durumu yazısı veya aplikasyon krokisi, mülkiyete ilişkin belge (tapu veya kira kontratı), çevre düzeni planı ve plan notları, vaziyet planı (kurulu tesisler için), 1/25.000 ölçekli topografik harita (faaliyet yeri işlenmiş ve 6 derecelik koordinat listesi bulunan), güncel Google Earth üzerinde alanın gösterildiği harita, kurulu tesis varsa bunlar için kapasite raporu, faaliyet sahibinin veya vekilinin noter tasdikli imza sirküleri, vekili varsa vekâletnamesi, taahhütname, tesisin kayıtlı olduğu vergi dairesi ve vergi numarası gibi bilgi ve belgeler ilave edilir. Tesis hakkında 07.02.1993 tarihinden önce alınmış belge (izin, ruhsat, onay, kamulaştırma kararı, mevzi imar planı, üretim ve/veya işletmeye başladığını gösterir) var ise dilekçe ekinde sadece bu belgenin sunulması yeterlidir.

hazırlatılmak suretiyle "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Olumsuz" kararı alınması ve sürecin bu şekilde tamamlanması gerektiğinden bahisle, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş ise de; maden arama projelerinin Yönetmeliğin EK-2 listesinin 55. maddesinde ayrıca düzenlenerek seçme-eleme kriterlerine tabi projeler arasında sayıldığı ve madenlerin çıkarılması ile cevher hazırlanması faaliyetlerinden ayrı tutulduğu, madenlerin çıkarılması ve üretilmesine yönelik olmayan bu projelerin Yönetmeliğin EK-1 listesinde yer alan madencilik projeleri kapsamına dahil edilmesinin mümkün olmadığı göz önüne alındığında, dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin, 07.03.2017 tarihli, E. 2016/11734, K. 2017/1306 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 12.10.2019).



Şekil - 1: Projenin ÇED Yönetmeliği ile İlişkisinin Belirlenmesi

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

Bakanlık / Valilik, bu dilekçenin ekinde yer alan *proje özetini* esas alarak inceleme yapar ve projenin ÇED Yönetmeliği hükümlerine tabi olup olmadığını, Yönetmelik kapsamında ise Ek-1 ve Ek-2 listelerden hangisine girdiğini tespit eder. Ek-1 listedeki faaliyetler için Çevre ve Şehircilik Bakanlığına, Ek-2 listedeki faaliyetler için valiliğe müracaat edilmesi gerektiğini proje sahibine bildirir. Bu aşamadan sonra proje sahibi doğrudan ÇED'e tabi projeler için Yönetmeliğin 8. maddesinde belirtilen usule göre, seçme ele kriterlerine tabi projeler için 15. maddede belirtilen usule göre müracaatını yapar. Yönetmelik kapsamına girmeyen projeler için ise Bakanlık / Valilik tarafından muafiyet yazısı verilir.

III. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ UYGULAMA YÖNTEMİ

ÇED Yönetmeliğinin 7. maddesinde; *"Bu Yönetmeliğin; a) Ek-1 listesinde yer alan projelere, b) "ÇED Gereklidir" kararı verilen projelere, c) Kapsam dışı değerlendirilen projelere ilişkin kapasite artırımı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, mevcut proje kapasitesi ve kapasite artışları toplamı ile birlikte projenin yeni kapasitesi Ek-1 listesinde belirtilen eşik değer veya üzerinde olan projelere, ÇED Raporu hazırlanması zorunludur."* hükmüne yer verilmiştir. Buna karşılık Yönetmeliğin 15. maddesinde *"Bu Yönetmeliğin; a) Ek-2 listesinde yer alan projeler, b) Kapsam dışı değerlendirilen projelere ilişkin kapasite artırımı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, mevcut*

proje kapasitesi ve kapasite artışları toplamı ile birlikte projenin yeni kapasitesi Ek-2 listesinde belirtilen projeler, seçme, eleme kriterlerine tabidir." hükmü yer almaktadır.

Bu düzenlemeler gereğince, Yönetmeliğin Ek-1 listesindeki faaliyetler doğrudan çevresel etki değerlendirmesine tabi olacaktır. Ek-2 listesindeki projeler ise seçme ve eleme kriterlerine göre incelenecek, inceleme sonunda "ÇED gereklidir" kararı verilenler hakkında da çevresel etki değerlendirmesi uygulanacaktır.

Yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2 listesinde yer almayan projeler ile eşik değerlerin dışında kalan projeler ÇED Yönetmeliğinin kapsamı dışındadır. Ancak ÇED Yönetmeliği hükümlerinden hariç tutulan bu tip projelerin kapasitesinin artırılması ve genişletilmesi muhtemeldir. Böyle bir durumda aşağıda yer verilen Ek-1 listesindeki eşik değeri aşılırsa doğrudan ÇED uygulanacak, Ek-2 listesindeki eşik değer aşılırsa seçme ve eleme kriterlerine tabi olacak, inceleme sonunda "ÇED gereklidir" kararı verilirse çevresel etki değerlendirmesine tabi tutulacaktır.[443]

A. Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler

Projenin çevresel etkilerini değerlendirmek amacıyla uygulanacak yöntem, projenin tabi olduğu listeye göre değişmektedir. Bu nedenle hangi projenin Ek-1 listede yer aldığını ve bu listenin hazırlanmasında hangi düşüncelerin etkili olduğunu incelemek gereklidir.

1. Yürürlükteki ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 Listesindeki Projeler

Yönetmeliğin Ek-1'inde çevresel etki değerlendirmesi uygulanacak projeler 46 başlık altında düzenlenmiştir.

"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:

[443] GÜNEŞ, Çevre, s. 194-195.

a) Toplam ısıl gücü 300 MWt ve daha fazla olan termik güç santralleri ile diğer yakma sistemleri,

b) Nükleer güç santralleri veya diğer nükleer reaktörlerin kurulması veya sökümü, (maksimum gücü sürekli termik yük bakımından 1 kilovatı aşmayan, atom çekirdeği parçalanabilen ve çoğalan maddelerin dönüşümü, üretimi amaçlı araştırma projeleri hariç)

3- Nükleer yakıt tesisleri:

a) Nükleer yakıtların yeniden işlenmesi,

b) Nükleer yakıtların üretimi veya zenginleştirilmesi,

c) Radyasyondan arınmış nükleer yakıtların veya sınır değerin üzerinde radyasyon içeren atıkların işlenmesi,

ç) Radyasyonlu nükleer yakıtların nihai bertarafı işlemi,

d) Sadece radyoaktif atıkların nihai bertarafı işlemi,

e) Sadece radyasyonlu nükleer yakıtların (10 yıldan uzun süre için planlanmış) veya radyoaktif atıkların üretim alanından farklı bir alanda depolanması,

f) Radyasyondan arınmış nükleer yakıtların nihai bertarafı,

4- Metal endüstri tesisleri:

a) Cevherden demir ve/veya çelik üreten tesisler, (250.000 ton/yıl ve üzeri)

b) Demir ve/veya çelikten çelik üreten tesisler, (Hurda dahil) (250.000 ton/yıl ve üzeri)

c) Demir ve/veya çeliğin ergitildiği ve dökümünün yapıldığı tesisler, (Hurda dahil) (250.000 ton/yıl ve üzeri)

ç) Demir dışı metallerin ergitildiği ve dökümünün yapıldığı tesisler, (250.000 ton/yıl ve üzeri)

d) Sıcak haddeleme tesisleri,

1) Demir veya çeliğin haddelendiği tesisler, (250.000 ton/yıl ve üzeri)

2) Demir dışı metallerin haddelendiği tesisler, (250.000 ton/yıl ve üzeri)

5- Asbest çıkartılması ve asbest içeren ürünleri işleme veya dönüştürme tesisleri:

a) Asbest madeni işletmeleri ve zenginleştirme tesisleri,

b) Son ürün olarak friksiyon (Sürtünme) maddesi üreten 50 ton/yıl ve üzeri kapasiteli tesisler,

c) 200 ton/yıl ve üzeri asbest kullanan diğer tesisler,

ç) 10.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli, son ürünü asbestli beton olan tesisler,

6- Fonksiyonel olarak birbirine bağlı çeşitli birimleri kullanarak endüstriyel ölçekte üretim yapan kimya tesisleri:

a) Organik kimyasalların üretimi,

b) İnorganik kimyasalların üretimi,

c) Yıllık 20.000 ton ve üzeri fosfor, azot ve potasyum bazlı basit veya bileşik gübrelerin üretimi.

7- Patlayıcı ve/veya parlayıcı maddelerin üretildiği tesisler,

8- Yollar ve havaalanları:

a) 100 km ve üzeri demiryolu hatları,

b) Pist uzunluğu 2.100 m ve üzeri olan havaalanları,

c) Otoyollar ve devlet karayolları,

ç) Şehirlerarası dört ve üzeri şeritli karayollarının yapımı,

d) İki ya da daha az trafik şeridi bulunan mevcut şehirlerarası karayollarının dört ya da daha fazla trafik şeritli olacak şekilde yenilenmesi ya da genişletilmesi, yeniden yapılan ya da genişletilen bölümün sürekli uzunluğunun 10 km ya da daha uzun olacak şekilde uzatılması,

9- Su yolları, limanlar ve tersaneler:

a) 1.350 DWT ve üzeri ağırlıktaki deniz araçlarının geçişine izin veren kıta içi suyollarının yapımı ve kıta içi su trafiği için yapılacak olan limanlar,

b) 1.350 DWT ve üzeri ağırlıktaki deniz araçlarının yanaşabileceği ticari amaçlı liman, iskele, rıhtım ve dolfenler,

c) Tersaneler,

ç) 24 m ve üzerinde yat veya teknelerin imalat, bakım ve onarım hizmetlerinden birini yapan tesisler,

d) Gemi söküm yerleri,

e) Yat limanları,

10- Tehlikeli ve/veya özel işleme tabi atıklar:

a) Tehlikeli ve/veya özel işleme tabi atıkların geri kazanıldığı, yakıldığı (Oksitlenme yoluyla yakma, piroliz, gazlaştırma, plazma vb. termal işlemler) düzenli depolandığı ve/veya nihai bertarafının yapıldığı tesisler,

b) Kapasitesi 1 ton/gün ve üzerinde olan tıbbi atıklar için projelendirilen yakma tesisleri,

c) Yıllık işleme kapasitesi 2.000 ton ve üzeri olan atık yağ geri kazanımı için projelendirilen tesisler,

11- İnşaat yıkıntı ve hafriyat atıkları hariç olmak üzere alanı 10 hektardan büyük ve/veya hedef yılı da dahil günlük 100 ton ve üzeri olan atıkların geri kazanıldığı, yakıldığı (oksitlenme yoluyla yakma, piroliz, gazlaştırma, plazma vb. termal işlemler) düzenli depolandığı ve/veya nihai bertarafının yapıldığı tesisler,

12- 10 milyon m^3/yıl ve üzeri yeraltı suyu çıkarma veya suyu yeraltında depolama projeleri,

*13- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Boru ile içme suyu taşımaları dışında kalan, akarsu havzaları arasında 10 milyon m3/yıl ve üzeri su aktarma projeleri.*

14- Göl hacmi 10 milyon m^3 ve üzeri olan baraj veya göletler,

15- Kurulu gücü 10 MWm ve üzeri olan hidroelektrik santralleri,

16- Kapasitesi 150.000 eşdeğer kişi ve/veya 30.000 m^3/gün üzeri olan atık su arıtma tesisleri,

17- Günlük kapasitesi 100 ton ve üzeri hayvan yetiştiriciliğinden kaynaklı dışkıların yakıldığı, geri kazanıldığı ve/veya bertaraf edildiği tesisler,

18- Hayvan kesim tesisleri:

a) Büyükbaş ve/veya küçükbaş hayvan kesiminin yapıldığı tesisler, [(100 kesim ünitesi/gün ve üzeri), (Her bir kesim ünitesi eşdeğerleri: 1 baş sığır, 2 baş deve kuşu, 4 baş domuz, 8 baş koyun, 10 baş keçi, 130 baş tavşan)]

b) Kanatlı hayvanların kesiminin yapıldığı tesisler, [(60.000 adet/gün ve üzeri tavuk ve eşdeğeri diğer kanatlılar) (1 adet hindi = 7 adet tavuk esas alınmalıdır)]

19- Hayvan yetiştirme tesisleri:

a) 5.000 baş ve üzeri büyükbaş yetiştirme tesisleri,

b) 25.000 baş ve üzeri küçükbaş yetiştirme tesisleri,

c) Büyükbaş ve küçükbaş hayvanların birlikte yetiştirilmesi, [(5.000 büyükbaş ve üzeri,1 büyükbaş=5 küçükbaş eşdeğeri esas alınmalıdır)]

ç) 900 baş ve üzeri domuz besi tesisleri,

d) Kanatlı yetiştirme tesisleri, [(Bir üretim periyodunda 60.000 adet ve üzeri tavuk (civciv, damızlık, piliç, vb.) veya eşdeğer diğer kanatlılar) (1 adet hindi = 7 adet tavuk esas alınmalıdır)]

20- Kültür balıkçılığı projeleri, (1.000 ton/yıl ve üzeri üretim)

21- Bitkisel ürünlerden ham yağ üretimi veya rafinasyon işleminin yapıldığı tesisler, [200 ton/gün yağ ve üzeri.(kekik, papatya ve benzeri esansiyel yağlar hariç)]

22- Süt işleme tesisleri, (Çiğ süt işleme kapasitesi 100.000 litre /gün ve üzeri)

23- Maya fabrikaları, (25.000 ton/yıl ve üzeri)

24- Şeker fabrikaları,

25- Orman ürünleri ve selüloz tesisleri:

a) Selüloz üretim tesisleri,

b) Kereste veya benzeri lifli maddelerden kâğıt hamuru üretim tesisleri,

c) Her çeşit kâğıt üretim tesisleri, (60.000 ton/yıl ve üzeri kapasiteli)

26- Yıllık kapasitesi 3.000 ton ve üzeri olan kasar (Haşıl sökme, ağartma, merserizasyon, kostikleme ve benzeri.) veya yıllık kapasitesi 3.000 ton ve üzeri olan boyama birimlerini içeren iplik, kumaş veya halı fabrikaları,

27- Madencilik projeleri:

*a) **(Değişik:RG-19/4/2019-30750)** 25 hektar ve üzeri arazi yüzeyinde (Kazı ve döküm alanı dahil) planlanan açık işletmeler,*

b) 150 hektarı aşan (Kazı ve döküm alanı toplamı olarak) çalışma alanında açık işletme yöntemi ile kömür çıkarma,

c) Biyolojik, kimyasal, elektrolitik ya da ısıl işlem yöntemleri uygulanan cevher zenginleştirme tesisleri ve/veya bu zenginleştirme tesislerine ilişkin atık tesisleri,

ç) 400.000 ton/yıl ve üzeri kırma, eleme, yıkama ve cevher hazırlama işlemlerinden en az birini yapan tesisler.

28- 500 ton/gün ham petrol, 500.000 m^3/gün doğal gaz veya kaya gazının çıkarılması,

29- Petrol, doğalgaz ve kimyasalların 40 km'den uzun 600 mm ve üzeri çaplı borularla taşınması,

30- Çimento fabrikaları,

31- Kapasitesi 50.000 m^3 ve üzeri olan petrol, doğalgaz, petrokimya ve kimyasal maddelerin depolandığı tesisler,

32- Ham deri işleme tesisleri, (Konfeksiyon ürünleri hariç) (2.000 ton/yıl ve üzeri)

33- İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri, (Ek-1 listesi ve ek-2 listesinde yer alan projeler)

34- Pil ve/veya akü üretim tesisleri, (Montaj yapılan tesisler hariç)

35- Tarım ilaçlarının ve/veya farmasötik ürünlerin etken maddelerinin üretildiği tesisler,

36- Motorlu taşıtların üretimi, [Kara taşıtları (otomobil, otobüs ve benzeri); tarım makinaları (traktör, biçerdöver ve benzeri); iş makinaları (dozer, ekskavatör ve benzeri); savunma sanayi taşıtları (tank, zırhlı araç ve benzeri)] (montaj yapılan tesisler hariç) (10.000 adet/yıl ve üzeri)

37- Demiryolu taşıtlarının üretiminin yapıldığı tesisler, (Montaj yapılan tesisler hariç) (1.000 adet/yıl ve üzeri)

38- Motorlu hava taşıtlarının üretimi,

39- Cam, cam elyafı, taş yünü ve benzeri üretim tesisleri, (100.000 ton/yıl ve üzeri)

40- Lastik üretim tesisleri, (İç ve dış motorlu taşıt ve uçak lastikleri, kolon, sırt kauçuğu, kord bezi ve benzeri)

41- Seramik veya porselen üretimi yapan tesisler, [Hammadde kapasitesi (çamur hazırlama, astarlama, sırlama vb. işlemlerde kullanılan malzemeler)] (300.000 ton/yıl ve üzeri)

42- Turizm konaklama tesisleri: Oteller, tatil köyleri ve/veya turizm kompleksleri ve benzeri, (500 oda ve üzeri)

*43- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Türbin sayısı 20 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 50 MWm ve üzerinde olan rüzgar enerji santralleri*

44- Jeotermal kaynağın çıkartılması ve kullanılması, (Isıl kapasitesi 20 MWe ve üzeri)

*45- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Proje alanı 20 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWe ve üzerinde olan güneş enerji santralleri*

46- 154 kV (Kilovolt) ve üzeri gerilimde 15 km ve üzeri uzunluktaki elektrik enerjisi iletim hatları."

2. ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 Listesinin Gelişim Süreci

ÇED Yönetmelikleri hakkında en çok tartışılan hususlardan biri hangi projelerin çevresel etki değerlendirmesine, hangilerinin seçme - eleme kriterlerine tabi olacağıdır. Özellikle madencilik sektöründe faaliyette bulunan yatırımcıların Yönetmelik hükümlerine eleştirileri idare nezdinde karşılık bulmuştur.[444]

Çevrenin korunması ve yatırım projelerinin desteklenmesi ikilemi arasında kalan idarenin genellikle yatırım projelerinden yana tavır sergilediği, ÇED Yönetmeliklerini yatırımların önünde bir engel olarak gören girişimcilerin işlerini kolaylaştırmaya çalıştığı çevreci görüşler tarafından sıklıkla dile getirilmiştir. ÇED Yönetmeliklerinin bazı maddeleri veya tamamı değiştirilerek bazı projeler kapsam dışına çıkarılmaya çalışılmıştır. Yönetmelikte yapılan hemen her değişiklik bir süre sonra dava konusu olmuş ve bazı maddeler iptal edilmiştir. Buna rağmen idarenin yaklaşımında çok büyük değişiklik olmamış, muafiyet alanını genişleten değişiklikler yapmaya devam etmiştir.[445] Bu anlayış halen yürürlükte olan 2014 ÇED Yönetmeliği kabul edilirken de değişmemiştir. Defaten konuya ilişkin davalar açılmış, mahkeme kararları doğrultusunda listede değişiklikler yapılmıştır. Aşağıda bu örnekler incelemeye tabi tutulacaktır.

2013 tarihli Yönetmeliğinin Ek-1 ve Ek-2 listelerindeki bazı projelere 2014 tarihli ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemiş, bazı projeler Ek-1 listeden Ek-2 listeye taşınmıştır. Önceki Yönetmeliğin Ek-1 listesinin 5. maddesinde "*Tank hacminin 100 m³ ve üzeri*

[444] Örneğin, 26.5.2004 tarihli 5177 sayılı Kanun ile Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde değişiklik yapılmış ve madenlerin işletilmesine ilişkin hususlar ÇED kapsamı dışına çıkarılmıştır. Benzer şekilde 1997 tarihli Yönetmelik'te yapılan değişiklik ile Ek-2 listede yer alan petrol ve maden arama faaliyetleri listeden çıkarılarak Yönetmeliğin 33. maddesinde belirtilen yeni bir usule bağlanmıştır. Bu konudaki örneklerin sayısını artırmak mümkündür.

[445] Bkz. ALTIPARMAK, "ÇED Süreci", s. 346 vd.

olduğu, elektrolitik veya kimyasal bir proses kullanılarak metal veya plastik maddelerin yüzeylerinin metalle kaplandığı tesisler veya yüzey temizleme işleminin yapıldığı tesisler", 11. maddesindeki *"3.000.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri,"* 45. maddesindeki *"Toplu konut projeleri (2.000 konut ve üzeri),"* 46. maddesindeki *"500 yatak ve üzeri kapasiteli hastaneler" ve* 48. maddesindeki *"Alışveriş merkezleri (50.000 m^2 ve üzeri kapalı inşaat alanı)"* 2014 Yönetmeliğinin Ek-1'inden çıkarılmıştır. Önceki Yönetmeliğin 13. maddesindeki "*Boru ile içme suyu taşımaları dışında kalan ve akarsu havzaları arasında, 100 milyon m^3/yıl ve üzeri su aktarma projeleri"* için öngörülen *10 milyon m^3* lük eşik değer ise *100 milyon m^3* e yükseltilmiştir. Benzer şekilde rüzgâr ve enerji santrallerine ilişkin eşik değerler de değiştirilmiştir. Böylelikle çok sayıda proje için muafiyet ve af getirilmiştir.

Bu nedenle, Türkiye Barolar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) ve Türk Tabipler Birliği Merkez Konseyi Başkanlığı, Ek-1 ve Ek-2 listelerin eksik düzenlendiği ve bu itibarla çevre üzerinde olumsuz etkileri olan birçok projeye muafiyet ve af getirildiği gerekçesiyle 2014 Yönetmeliğine dava açmıştır. Davacılar söz konusu maddelerin yönetmelikten çıkarılmasına ilişkin işlemin yürütmesinin durdurulmasını istemiştir.[446] Ayrıca, talepte belirtilen maddelerin iptal edilmesi halinde Yönetmeliğin diğer maddelerinin uygulama olanağı kalmayacağı ifade edilerek, Yönetmeliğin tamamının iptali istenmiştir.

Danıştay 14. Dairesinin 2015/592 esasına kaydedilen, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı aleyhine açılan davada, yüksek mahkeme;

> *"Çevresel etkiler doğurabilecek nitelikte olması sebebiyle ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 ve Ek-2 listelerinde yer alan bir faaliyet veya projenin, eşik değerlerinde değişiklik yapılması veya Ek-1 listesinden çıkarılarak sadece Ek-2 listesinde düzenlenmesi ya da ÇED Yönetmeliği kapsamından tamamen çıkarılması durumlarında, bu değişikliklerin nesnel ve teknik gerekçelere dayanması ve bu faaliyet ve projenin*

[446] Davacılar bu maddelerin yanı sıra Yönetmeliğin çeşitli hükümleri ile Ek-1 listesinin 13., 14., 43. ve 45. maddelerinin, Ek-2 listesinin 41., 42., 45., 46., 47. ve 49/b maddelerinin yürütmesinin durdurulmasını ve iptalini de istemişlerdir.

çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesine yönelik bir rapor, uzman görüşü ya da somut bilgi veya belge bulunması gerekmektedir."

"Yine, Avrupa Birliği ÇED Direktifi EK listelerinde yer almasa veya sadece Ek-2 listesinde yer alsa dahi, ulusal hukuk uyarınca, çevresel etkiler doğurabilecek nitelikteki faaliyetler için çevresel etki değerlendirmesi sürecinin öngörülmesinde, AB ÇED Direktifinde yer almayan veya Ek-2 listesinde yer alan bir faaliyetin, kapasite değerlerine göre ayrıma tabi tutularak hem Ek-1 ve hem de Ek-2 listesinde veya sadece Ek-1 listesinde düzenlenmesinde bir engel bulunmamaktadır. Nitekim, AB ÇED Direktifi EK listelerinde yer almamasına rağmen, dava konusu ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 ve Ek-2 listelerinde yer alan projelerin varlığı bunun ispatıdır."

şeklinde tespitte bulunmuş; önceki Yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2'sindeki bazı projelere 2014 Yönetmeliğinde yer verilmemiş olmasının gerekçesini araştırmıştır. Bu amaçla Danıştay, yapılan değişikliklerin hangi gerekçelere dayandığı, değişikliklerini çevre üzerindeki muhtemel etkilerini gösteren bilimsel ve teknik çalışmaların olup olmadığı, kamu kurumlarından görüş alınıp alınmadığı, bilimsel ve teknik çalışmalardan yararlanılıp yararlanılmadığı konularında Bakanlıktan bilgi ve belge talebinde bulunmuştur.[447] Bakanlığın gönderdiği açıklamalar, emsal alındığı öne sürülen Avrupa Birliği ÇED Direktifi ve ekleriyle birlikte incelenmiştir.

Davalı idarenin savunmasında; 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 5. maddesindeki *"Tank hacminin 100 m^3 ve üzeri olduğu, elektrolitik veya kimyasal bir proses kullanılarak metal veya plastik maddelerin yüzeylerinin metalle kaplandığı tesisler veya yüzey temizleme işleminin yapıldığı tesisler"* projesine yeni yönetmeliğin Ek-1'inde yer verilmemesi ile ilgili olarak;

"söz konusu tesislerin, Ek-1 kapsamından çıkarılmış olsa da Yönetmelik kapsamından çıkarılmadığı, Ek-2 listesinde yer almakta olup çevresel etkileri değerlendirilerek gerekli görülmesi durumunda ÇED Gereklidir kararı verilebildiği, bu maddenin AB ÇED Direktifi Ek-1 listesinde yer almadığı, Ek-2 listesinin "Metallerin Üretilmesi ve İşlenmesi" başlıklı 4. maddesinin (e) bendinde;

[447] Bu konulara ilişkin Bakanlığın elinde bilgi ve belgeler ile AB ÇED Direktifinin mahkemeye gönderilmesi Danıştay 14. Dairesinin 13.10.2015 tarihli, E:2015/952 sayılı ara kararı istenmiştir.

"elektrolikit ya da kimyasal bir proses kullanılarak metallerin ve plastik materyallerin yüzey arıtımı tesisleri" olarak yer aldığı, toplam tank hacimleri dikkate alındığında, durulama havuzlarının hacminin toplam tank hacminin %50'sini oluşturduğu, taşra teşkilatlarından Bakanlığa gelen geri bildirimlerden yola çıkılarak toplam 5 m^3 tank/havuz hacmine sahip tesislerin daha çok atölye tipi tesisler olduğu kanaatine varıldığı, bu nedenle 10 m^3 düzenlemesinin uygun görüldüğü"

ifade edilmiştir. Danıştay bu gerekçeyi incelemiş;

"2013 tarihli ÇED Yönetmeliğinin EK-1 ve EK-2 listelerinde yer alan faaliyetin, EK-1 listesinden çıkarılmasına ilişkin değişikliğin, nesnel ve teknik bir gerekçeye dayanmadığı, bu projenin çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesine yönelik bir rapor, uzman görüşü ya da somut bilgi veya belge bulunmadığı anlaşıldığından, söz konusu değişiklikte hukuka uyarlık görülmemiştir."

şeklinde açıklama yaparak, yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.[448] 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 11. maddesindeki *"3.000.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip tarama projeleri"* ne yeni Yönetmeliğin Ek-1'inde yer verilmemesi konusunda davalı idarenin açıklamasında;

"özellikle denizlerde ve kıyı sularında deniz araçlarının limana giriş-çıkışlarını, balıkçı barınaklarında teknelerin barınak içindeki manevralarını etkileyen deniz dibi sediment birikiminin, denizcilik ve balıkçılık açısından önemli bir dezavantaj olduğu, aynı şekilde göllerin sığlaşarak oradaki sucul faunaya zarar vermesine neden olduğu, veya akarsuların ağızlarını tıkadığı, dolayısıyla dip tarama projeleri çoğunlukla zaruri bir ihtiyaç olduğu, bir balıkçı barınağına dip taraması yapılırken barınağın kullanılamaması ya da bir limanda dip taraması yapılırken limana gemi yanaşamamasının sürdürülebilir kullanma ilkesine aykırı olduğu, 50.000 m^3 ve üzerinde malzeme çıkarılan dip taraması projeleri için öncelikle o yöreyi ve ekolojik çevreyi en iyi tanıyan il müdürlüklerinin değerlendirilmesinin alınacağı, çevresel etkilerinin yüksek olduğuna karar verilen projelerde ise ÇED Gereklidir karar verilerek Bakanlığa gönderileceği,"

[448] Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 17.5.2019).

ifade edilmiştir. Ancak Danıştay, idarenin açıklamasını nesnel ve teknik gerekçelere dayandırmadığını, bu projelerin çevreye etkilerini değerlendirebilecek somut bilgi ve belgeler sunmadığını belirterek, değişiklikte hukuku uyarlık görülmediğine, yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.[449]

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 45. maddesindeki *"2.000 konut ve üzeri toplu konut projeleri"* ne yeni Yönetmelikte yer verilmemesi konusunda davalı idarenin açıklamasında;

> *"toplu konut projelerinin ÇED Yönetmeliği kapsamından tamamen çıkarılmadığı, EK-2 listesinde düzenlendiğinden seçme-eleme kriterlerine tabi tutulacağı, AB ÇED Direktifi ve EK listelerinde toplu konut projeleri yer almamasına rağmen, hızla gelişen toplu konut projelerinin çevresel etkilerinin göz ardı edilmemesi gerektiği mütalaa edilerek EK-2 listesinde değerlendirildiği"*

ifade edilmiştir. Danıştay, söz konusu projelere ilişkin değişikliğin nesnel ve teknik gerekçelere dayanmadığı, bu projelerin çevresel etkilerini değerlendirecek rapor ve uzman görüşünün bulunmadığı tespitinde bulunarak, değişiklikte hukuku uyarlık görülmediğine, yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 46. maddesindeki *"500 yatak ve üzeri kapasiteli hastaneler"* projesine yeni Yönetmelikte yer verilmemesi ile ilgili olarak davalı idarenin açıklamasında;

> *"hastane projelerine hiçbir ÇED Yönetmeliğinde yer verilmediği, sadece 2013 tarihli ÇED Yönetmeliğinde yer verilen hastane projelerinin, AB ÇED Direktifi dikkate alınarak tekrar listelerden çıkarıldığı, sağlık kuruluşlarının gerek inşaat gerekse de işletme aşamasında ürettikleri her türlü atığın nasıl bertaraf edileceğinin ilgili yönetmeliklerle belirlendiği ve Bakanlıkça bu kapsamda denetimler yapıldığı belirtilmiştir."*

[449] Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 17.5.2019).

Ancak Danıştay diğer maddelerdekine benzer gerekçelerle, yönetmelikte yapılan değişiklikte hukuku uyarlık görülmediğine, yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 48. maddesindeki *"50.000 m^2 ve üzeri kapalı inşaat alanına sahip alışveriş merkezleri"* projelerine yeni Yönetmelikte yer verilmemesi konusunda davalı idarenin açıklamasında;

> *"söz konusu faaliyetin AB ÇED Direktifinde de EK-2 listesinde değerlendirildiği, 2013 tarihli ÇED Yönetmeliği ile hem EK-1 hem de EK-2 listesinde yer alan bu faaliyetin yapılmasının planlandığı alanların, imar planlarında da belirlenmiş alanlar olması sebebi ile faaliyetin özellikle inşaat aşamasındaki çevresel etkileri de dikkate alınarak değerlendirilebilmesi için EK-2 listesinde ele alındığı, 2013 tarihli Yönetmelikteki "kapalı alan" tanımı farklı yorumlara sebebiyet verdiğinden, AB ÇED Direktifi ile uyumlu olarak otoparkların da dahil edildiği, eşik değer olarak alanın büyüklüğü alınmış ise de; ÇED Raporlarında etki alanının da dikkate alınacağı"*

ifade edilmiştir. Danıştay, aynı gerekçelerle değişiklikte hukuka uyarlık görülmediğine, yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 13. maddesindeki *"Boru ile içme suyu taşımaları dışında kalan ve akarsu havzaları arasında, 10 milyon m^3/yıl ve üzeri su aktarma"* projelerine ilişkin eşiğin *100 milyon m^3/yıl* olarak değiştirilmesi konusunda davalı idare nesnel ve teknik bir gerekçe sunmamıştır. Benzer şekilde, 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 ve Ek-2 listelerindeki rüzgâr ve güneş enerjisi santrallerine ilişkin eşiklerin değiştirilmesi[450] konusunda da idare herhangi bilimsel ve teknik araştırmaya dayanmamıştır. Sonuç olarak Danıştay 14. Dairesi, ilgili kurumların, uzmanların

[450] "03.10.2013 tarihli ÇED Yönetmeliğinin EK-1 ve EK-2 listelerinde, rüzgâr enerji santrallerinin türbin sayısı (5-20 olanlar EK-2, 20 ve üzeri olanlar ise EK-1 listesinde düzenlenmiştir), güneş enerji santrallerinin ise kapladığı alan üzerinden (kapladığı alan 2 hektar ve üzeri olanlar EK-2, 20 hektar ve üzeri olanlar ise EK-1 listesinde düzenlenmiştir) değerlendirilmesine rağmen, dava konusu Yönetmeliğin EK-1 ve EK-2 listelerinde ise rüzgâr ve güneş enerji santrallerin kurulu güç üzerinden değerlendirilmeye tabi tutulmuş; rüzgâr elektrik santralleri yönünden; kurulu gücü 10-50 MWm olanlar EK-2, 50 MWm ve üzeri olanlar ise EK-1 listesinde, güneş enerji santralleri yönünden ise; kurulu gücü 1-10 MWe olanlar EK-2, 10 MWe ve üzeri olanlar ise EK-2 listesinde düzenlenmiştir." Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 17.5.2019).

görüşüne dayanmayan, somut bilgi ve belge ile desteklenmeyen Ek-1 listesinin 13., 43. ve 45. maddelerindeki değişikliklerin hukuka uygun olmadığına, yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğin Ek-1 listesindeki 5., 11., 45., 46., 48. maddelere 2014 Yönetmeliğinin Ek-1 listesinde yer verilmemesine ilişkin düzenlemenin yürütmesinin durdurulması üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, yeni bir düzenleme için çalışma başlatmıştır. Nihayetinde *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"* 26.5.2017 tarihli 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak Danıştayın yürütmenin durdurulması ve iptal kararında, önceki Yönetmelikteki bazı projelerin 2014 Yönetmeliğinin Ek-1'inde yer almamasında hukuka uyarlık görülmediği açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, söz konusu projeler Ek-1 kapsamına alınmamıştır. Bunun yerine Ek-2 listedeki kapasite değerlerinde ve eşiklerde düzenleme yapılmıştır.

ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listenin 9. maddesindeki *"Tank/havuz hacminin 10 m³ ve üzeri olduğu, elektrolitik veya kimyasal bir proses kullanılarak metal veya plastik maddelerin yüzeylerinin metalle kaplandığı tesisler ve/veya yüzey temizleme işleminin yapıldığı tesisler"* projesindeki 10m^3'lük kapasite 5 m^3 olarak değiştirilmiştir. Ek-2 listesinin 33. maddesindeki *"Toplu konut projeleri, (500 konut ve üzeri)", "200 konut ve üzeri"* şekilde değiştirilmiştir. 39. maddesindeki "*Alışveriş merkezleri, (Kapalı otoparklar dâhil 50.000 m^2 ve üzeri projeler)"* projesinin eşiği 50.000 m^2 den 10.000 m^2 ye düşürülmüştür.

2013 Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 11. maddesindeki *"3.000.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip tarama projeleri"*[451] ile aynı listenin 46. maddesindeki *"500 yatak ve üzeri kapasiteli hastaneler"* konusunda herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Danıştayın kararına uygun olarak, Ek-1 listesinin 13. maddesindeki *"Boru ile içme suyu taşımaları dışında kalan ve akarsu havzaları arasında, 100 milyon m^3/yıl ve üzeri su aktarma projeleri"* için öngörülen *"100 milyon m^3/yıl"* eşiği *"10 milyon m^3/yıl"* olarak

[451] 2014 ÇED Yönetmeliği Ek-2 listesinin 31. maddesinin (m) bendi gereğince *"50.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri"* seçme ve eleme kriterleri uygulama yöntemine tabidir. Bu düzenlemede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

değiştirilmiştir. Ek-1'in 45. maddesindeki "*Kurulu gücü 50 MWm ve üzeri rüzgar enerji santralleri"* ifadesi *"Türbin sayısı 20 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 50 MWm ve üzerinde olan rüzgar enerji santralleri"* şeklinde değiştirilmiştir. İptal edilen diğer bir hüküm olan Ek-1'in 45. maddesindeki "*Kurulu gücü 10 MWe ve üzeri güneş enerjisi santralleri"* ifadesi *"Proje alanı 20 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWe ve üzerinde olan güneş enerji santralleri"* şeklinde değiştirilmiştir. İptal edilen maddelerle ilgili yapılan değişiklik sayesinde 2013 ÇED Yönetmeliğindeki eşikler korunmuştur.

Projelerini en hızlı şekilde uygulamaya geçirmek isteyen yatırımcıların ÇED Yönetmeliği hükümlerinden muaf olma veya Ek-1 listesinin dışında kalma gayreti geçmişten beri görülen bir gerçektir. Ancak madencilik sektörünün birçok temsilcisi, ÇED Yönetmeliği hükümlerini kendileri açısından uygulanamaz görmekte, Çevre Kanunu'nun kapsamı dışında kalmak, Madencilik Kanunun hükümlerine tabi olmak konusunda gayret göstermektedir.[452] Ekonomik kalkınma açısından son derece önemli olan madencilik sektörünün bu talepleri birçok kez kanun koyucu ve hükümet nezdinde karşılık bulmuş, işlerini kolaylaştıracak şekilde kanun ve yönetmelik değişiklikleri yapılmıştır. Hemen her seferinde mahkeme kararları ile iptal edilen bu değişikliklere rağmen madencilik sektörünün talepleri ile çevrenin korunması arasındaki dengeyi sağlayacak çözüm yolları bulunamamıştır.[453] 2014 ÇED Yönetmeliğinde de bu durum değişmemiştir.

Yönetmeliğin Ek-1 listesinde madencilik faaliyetlerine ilişkin 27. maddenin (a) bendi gereğince *"25 hektar ve üzeri çalışma alanında (Kazı ve döküm alanı toplamı olarak) açık işletmeler"* çevresel etki değerlendirmesine tabidir. 25 hektarlık sınırın altındaki projeler ise Ek-2 listesinin 49. maddesinin (a) bendi gereğince seçme, eleme kriterlerine tabidir. Bu hükmün gereği olarak madencilik faaliyetinde bulunan işletmelerin *"ruhsat alanına"* bakılarak ÇED uygulamasına dâhil olup olmayacağına karar veriliyordu.[454]

---

[452] CENGİZ, Ekrem / YAZICI, Vildan, "Yeni ÇED Yönetmeliği", Madencilik Bülteni, 2002, s. 22 vd.
[453] ŞİMŞEK, ÇED, s. 84 vd.; ALICA, "Yargı Kararları", s. 106.
[454] "Dosyanın incelenmesinden; Kırklareli İli, … Köyü mevkiinde yapılması planlanan kalker ocağı ve kırma eleme tesisi kapasite artışı projesiyle ilgili olarak verilen 27.11.2015 günlü, 276 karar sayılı "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararının dava konusu edildiği, söz konusu *madencilik faaliyetinin* 25 hektarın altında, 23.27 hektarlık alana ilişkin olması nedeniyle proje tanıtım dosyası üzerinden inceleme yapılarak işlemin tesis edildiği, ancak dosyada bulunan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden İşleri Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen işletme ruhsatında *ruhsat alanının* 61,64 hektar olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, ruhsat alanı 61,64 hektar olan ve Yönetmelikte belirtilen 25 hektarlık sınırdan daha büyük bir alanı kapsadığı anlaşılan faaliyet konusunun ÇED sürecine tabi olduğu ve çevresel etki

Ancak işletme sahipleri, ruhsat alanının tamamının değil, işletme izin ya da ocak alanına bakılarak karar verilmesini talep ediyordu. Zira işletme ruhsat alanı 90 hektar olan bir işletmenin açık ocak alanının 20 hektar olması muhtemeldi. Böyle bir durumda, işletmenin ruhsat alanı 25 hektardan fazla olduğu için ÇED raporu hazırlamak zorunda kalınması haksızlık olarak görülüyordu.

Sektörünün taleplerini değerlendiren Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 26.5.2017 tarihinde madencilik sektörünün işlerini kolaylaştıracak bir Yönetmelik değişikliği yapmıştır. Yeni düzenlemede, Ek-1 listesinin 27. maddesinin (a) bendi *"Ruhsat alanı büyüklüğüne bakılmaksızın 25 hektar ve üzeri çalışma alanında (Kazı ve döküm alanı toplamı olarak) açık işletmeler"* şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca Ek-2 listesinin 49. maddesinin (a) bendine *"ruhsat alanı büyüklüğüne bakılmaksızın"* ifadesi eklenmiştir. Bu değişiklik sayesinde madencilik sektöründeki birçok işletme, Bakanlığa başvurmak yerine Valiliklerden alınan "ÇED gerekli değildir" kararları ile faaliyetini sürdürme olanağına kavuşmuştur. Ancak uygulamada bu düzenlemenin suistimal edildiği, işletmenlerin

değerlendirmesi gerekli değildir kararı verilemeyeceği anlaşıldığından İdare Mahkemesi kararında sonucu itibariyla hukuki isabetsizlik bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin, 31.1.2017 tarihli, E. 2016/11733, K. 2017/372 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 24.10.2019); "Dosyanın incelenmesinden; Niğde İli, Ulukışla İlçesi, Darboğaz Beldesi, Porsuk Köyü sınırları içinde ... ruhsat nolu sahada "Alçıtaşı Ocağı ve Kırma Eleme Tesisi" projesi için ... San. A.Ş.'ye Niğde Valiliği Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü tarafından verilen 22.05.2009 günlü, 795 sayılı "ÇED Gerekli Değildir" kararın dava konusu edildiği, söz konusu madencilik faaliyetinin 25 hektarın altında, 24,44 hektarlık alana ilişkin olması nedeniyle proje tanıtım dosyası üzerinden inceleme yapılarak dava konusu işlemin tesis edildiği, ancak dosyada bulunan bilgi ve belgelerden; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden işleri Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen işletme ruhsatında ruhsat alanının 913,95 hektar olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, ruhsat alanı 913,95 hektar olan ve Yönetmelikte belirtilen 25 hektarlık sınırdan daha büyük bir alanı kapsadığı anlaşılan faaliyet konusunun ÇED sürecine tabi olduğu ve çevresel etki değerlendirmesi gerekli değildir kararı verilemeyeceği anlaşıldığından, dava konusu işlemde hukuka uyarlık, aksi yöndeki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin, 24.11.2016 tarihli, E. 2016/335, K. 2016/6721 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 24.10.2019). "Dosyanın incelenmesinden; Elazığ İli, Keban İlçesi, ... Mevkiinde, 98,44 hektarlık işletme ruhsatlı sahada gerçekleştirilmesi planlanan "Kalsit Ocağı" projesi ile ilgili olarak verilen 05.09.2014 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir kararının dava konusu edildiği, söz konusu madencilik faaliyetinin 25 hektarın altında, 24 hektarlık alana ilişkin olması nedeniyle proje tanıtım dosyası üzerinden inceleme yapılarak işlemin tesis edildiği, ancak dosyada bulunan bilgi ve belgelerden; ruhsat alanının 98,44 hektar olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda, ruhsat alanı 98,44 hektar olan ve Yönetmelikte belirtilen 25 hektarlık sınırdan daha büyük bir alanı kapsadığı anlaşılan faaliyet konusunun ÇED sürecine tabi olduğu ve çevresel etki değerlendirmesi gerekli değildir kararı verilemeyeceği anlaşıldığından, dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında sonucu itibarıyla hukuki isabetsizlik bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin, 26.01.2016 tarihli, E. 2015/5889, K. 2016/312 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 24.10.2019).

ruhsat alanlarındaki 24 hektarlık alanlar için ayrı ayrı başvuruda bulunduğu, böylelikle ÇED raporu almaktan kurtulduğu görülmüştür.

Bu nedenle Ekoloji Kolektif Derneği, Ek-1 listesinin 27. maddesinin (a) bendinde yapılan değişikliğin iptali için dava açmıştır: Davalı idare yapılan değişikliği savunurken;

> *"Ruhsat alanında yüzlerce yıl sürebilecek faaliyet için çevresel etki değerlendirmesi yapılmasının, çevresel etkilerin azaltılmasına yönelik taahhütlere bağlanmasının anlamlı ve etkili bir yöntem olmadığı, ruhsat alanının bütününü değil faaliyet sahibinin belirleyeceği çalışma alanı esas alınarak çevresel etki değerlendirmesi yapılmasının ve aynı ruhsat sahasında yapılması planlanan madencilik projelerinin, alan içinde yapılan diğer faaliyet ile organik bir bağ bulunmasa dahi ruhsat bütünlüğünü koruyacak şekilde Yönetmeliğin ilgili maddeleri gereği açık ocak madencilik faaliyeti kapasite artışı olarak değerlendirmek suretiyle yeni ÇED süreçleri ile önceki değerlendirmeleri kümülatif olarak revize etmenin çevresel açıdan en sağlıklı yöntem olduğu"*

varsayımına dayanmıştır. Danıştay ise incelemesinde, ruhsat alanı 25 hektardan fazla olan işletmelerin madencilik projelerini 25 hektardan küçük etaplara bölerek ÇED raporu düzenleme zorunluğundan kurtulabileceğine ve uygulamada karşılaşılan sorunlara dikkat çekmiştir:

> *"Davalı idarece, 24 hektarlık alanda çalışma yapacak olan ve ÇED Gerekli Değildir kararı bulunan bir açık ocak işletmesi, aynı ruhsat alanı içinde 1 hektarlık dahi ilave alanda çalışma yapacak olsa ÇED Yönetmeliği EK-1 kapsamında başvuru yaparak ÇED sürecinde değerlendirme zorunluluğunun olduğu, Maden Kanununun 7. maddesi ve Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği uyarınca da ÇED Yönetmeliği kapsamında işlem yapılarak karar alınmadan işletme izni alınmasının mümkün olmadığı ifade edilmiş ise de; Dairemizce, ÇED süreçleri ve verilen ÇED kararlarına ilişkin açılan davalarda yapılan yargılamalar aşamasında görülmüştür ki maden ocağı işletmesi kurmak isteyen girişimcilerce Yönetmelikte belirlenen 25 hektar sınırı aşılmadan hazırlanan proje tanıtım dosyaları ile ÇED Gerekli Değildir kararları valiliklerden alınarak faaliyete başlanılmakta, ancak süreç içinde bazen denetimlerdeki eksiklik ya da yetersizlik nedeniyle çalışma sahası 25 hektarın çok üzerine çıkmakta, bazen de*

ilave maden ocağı çalışma sahası için yapılan başvurulara da ÇED Gerekli Değildir kararları verilerek toplamda 25 hektarın üzerindeki çalışma sahalarına kısım kısım verilen ÇED Gerekli Değildir kararları ile ocak sahaları genişletilmekte olup, davalı idarenin savunmasına bu yönüyle itibar edilmemiş, nesnel ve teknik bir gerekçeye, herhangi bir rapor, uzman görüşü ya da somut bilgi veya belgeye dayanmayan dava konusu Yönetmelik kurallarında hukuka uyarlık görülmemiştir."

denilerek, Ek-1 listesinin 27. maddesinin (a) bendi ile Ek-2 listesinin 49. maddesinin (a) bendi yönünden yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.[455]

Danıştayın bu kararı çevreci görüşler tarafından olumlu karşılanırken madencilik sektörü ve bu sektörde çalışan hukukçular tarafından da eleştirilmiş, Yüksek Mahkemenin madencilik sektörüne karşı olumsuz bir yaklaşım sergilediği, madencilik sektörünün kendi sorunlarını yeterince anlatamadığı öne sürülmüştür.[456] Danıştay kararını eleştiren bu görüşe göre, Yönetmelik hükmü büyük ölçüde 2011/92 sayılı AB ÇED Yönergesi esas alınarak yazılmıştır. 2011/92 sayılı AB Yönergesinin Ek-1 listesinin 19. maddesi gereğince, 25 hektarın üzerindeki maden işletmeleri ÇED sürecine tabidir.[457] Bu maddede "ruhsat" *(permit/licence)* yerine "ocak alanı" *(site)* ibaresi kullanılmıştır. 2011/92 sayılı AB Direktifinden sonra yayımlanan 2014/52 sayılı Direktif'te de eşik değerler değişmemiş, üye ülkelerin eşik değerleri somutlaştıracak düzenlemeler yapmasına müsaade edilmiştir. Dolayısıyla Danıştay kararının, yatırım projelerini aksatacak ölçüde çevreyi aşırı koruduğu gerekçesiyle eleştirilen AB Direktifini bile aşan bir yaklaşımı benimsediği öne sürülmüştür. Ayrıca, işletmelerin söz konusu hükmü kötüye kullandığı, gerekçede 25 hektarlık alanları aşan işletmelerin Bakanlık tarafından denetlenemediğini belirtilmesi idari denetimin işlemediğinin peşinen kabulü anlamına geldiği, böylelikle idari yargının idarenin yerine geçerek karar verdiği iddia edilmiştir.

Danıştayın kararı üzerine, Bakanlık ÇED Yönetmeliğinde bir kez daha değişiklik yapmak zorunda kalmıştır. 14.6.2018 tarihli ve 30451 sayılı Resmi Gazete'de yapılan değişiklikle

[455] Danıştay 14. D. 4.12.2017 tarihli, E. 2017/2082 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 12.6.2019).
[456] TOPALOĞLU, Mustafa, "ÇED'lerde 25 Hektar Sınırı ve Danıştay Kararı" 1.9.2017, http://www.mtopaloglu.av.tr/tr/makaleler, s. 5, (Erişim Tarihi: 15.6.2019).
[457] Directive 2011/92/EU, Annex-1, (19). "Quarries and open-cast mining where the surface of the site exceeds 25 hectares, or peat extraction, where the surface of the site exceeds 150 hectares."

Ek-1 listesinin 27. maddesinin (a) bendi*"25 hektar ve üzeri çalışma alanında (Kazı ve döküm alanı dâhil) planlanan açık işletmeler veya bu işletmelere ait "ÇED Gerekli Değildir" kararı bulunan projelere ilave olarak planlanan alan artışları"* şeklinde değiştirilmiştir.[458] Ancak Ekoloji Kolektif Derneği bu düzenlemenin mahkeme kararına uygun olmadığını, hukuka aykırılığın devam ettiğini öne sürerek tekrar dava açmıştır.

Bu talebi inceleyen Danıştay 14. Dairesi;

> *"Bakanlığın söz konusu düzenlemesi ile dairemizin anılan kararlarındaki gerekçelere aykırı olarak ruhsat alanı büyüklüğüne bakılmaksızın, bu defa da çalışma alanı büyüklüğüne göre maden çıkarılmasına ilişkin ÇED'e tabi olup olmadığını belirleneceği açıktır… Bu durumda; dava konusu düzenlemenin, maden ocağı çalışma alanına göre yapılan başvurulara da 'ÇED Gerekli Değildir' kararları verilerek toplamda 25 hektarın üzerindeki çalışma alanlarına kısım kısım verilen 'ÇED Gerekli Değildir' kararları verilmesine olanak sağlandığı, dolasıyla yukarıda gerekçelerine yer verilen dairemizin anılan kararlarındaki hukuka aykırılıkların devam ettiğinin açık olduğu anlaşıldığından, dava konusu düzenlemede hukuka uygunluk görülmemiştir."*

şeklinde açıklamada bulunarak, yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir. Bunun üzerine 2014 ÇED Yönetmeliğinin tekrar değiştirilmesi şart olmuştur. Nihayetinde 19.4.2019 tarihli ve 30750 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"* gereğince, 27. maddesinin (a) bendi *"25 hektar ve üzeri arazi yüzeyinde (Kazı ve döküm alanı dahil) planlanan işletmeler"* şeklinde düzenlenmiştir.[459] Böylelikle, Danıştay kararında belirtilen sakıncaların ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.

Yukarıdaki örneklerden görüleceği üzere ekonomik kalkınma odaklı projelere ilişkin kolaylaştırıcı düzenlemeler, çevreci endişelerin yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Bu duruma istinaden açılan davalarda hükmedilen, yürütmenin durdurulması yahut iptali

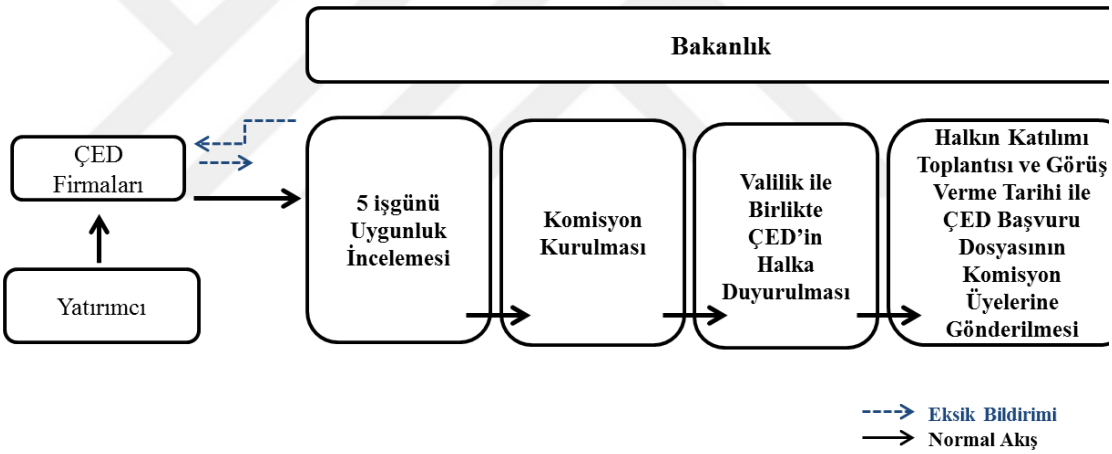
[458] 14.6.2018 tarihli ve 30451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 13. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 27. maddesinin (a) bendi değiştirilmiştir.

[459] 19.4.2019 tarihli ve 30750 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"*in 1. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 27. maddesinin (a) bendi değiştirilmiştir.

kararları karşısında idare, karara konu maddeleri tekrar düzenlemek mecburiyetinde kalmıştır. Bugün itibariyle konuya ilişkin idarenin yaklaşımının değiştiğini söylemek iyimser bir yaklaşım olacaktır.

B. Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvurusu

ÇED süreci proje sahibinin, yeterlik belgesine sahip kurum / kuruluşlar vasıtasıyla yaptığı müracaat ile başlar. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 8. maddesine göre; *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar Ek-3'te yer alan ÇED Genel Formatı esas alınarak hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasını ve proje sahibi tarafından yetkilendirildiğine dair vekâletname ve imza sirkülerini Bakanlığa sunar."* Başvuru aşaması ve müteakip işlemler aşağıda şema halinde gösterilmektedir.



Başvuru Belgeleri: ÇED Başvuru Dosyası (Ek-3'e göre), Vekâletname, İmza Sirküleri

I. ÇED Firmaları Ek-3'te yer alan ÇED Genel Formatı esas alınarak hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasını Bakanlığa sunar.
II. Bakanlık tarafından başvuru dosyasındaki bilgiler dikkate alınarak, ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Bakanlık yetkilileri, proje sahibi ve ÇED Firmalarından oluşan bir Komisyon kurulur.
III. Proje ile ilgili olarak başvurunun yapıldığını, ÇED sürecinin başladığını, ÇED Başvuru Dosyasının halkın görüşüne açıldığını ve ÇED süreci tamamlanana kadar projeye ilişkin görüş ve önerilerin Valiliğe veya Bakanlığa verilebileceği Bakanlık ve Valilik tarafından anons, askıda ilan, internet vb. şekilde halka duyurulur.
IV. Bakanlık, Halkın Katılımı Toplantısı ve kapsam belirleme için görüş verme tarihini belirten bir yazıyı ve Ek-3'te yer alan Genel Format doğrultusunda hazırlanmış ÇED Başvuru Dosyasını, Komisyon üyelerine gönderir.

Şekil - 2: ÇED Sürecinin Başlatılması ve Komisyon Teşkili
(Ek-1 Listesine Tabi Projeler ve ÇED Gerekli Kararı Alınan Faaliyetler)

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020)
https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

Dikkat edileceği üzere başvuru işlemi proje sahibi tarafından değil, ÇED konusunda yeterliği Bakanlık tarafından tescillenmiş kurum ve kuruluşlar, diğer bir ifadeyle ÇED firmaları vasıtasıyla yapılmaktadır. Proje sahibi bu süreçte çalışmak istediği ÇED firmasını belirlemekte serbesttir. ÇED firması ile proje sahibi arasındaki ilişkiyi düzenlemek, ilgili makamlar nezdinde yetkili olduğunu ispatlamak amacıyla proje sahibi ile firma arasında sözleşme yapılır ve firma proje sahibi adına başvuru yapmak konusunda yetkilendirilir. Nitekim ÇED firması tarafından verilecek olan hizmetin bedeli de proje sahibi tarafından karşılanır.

Başvuru işlemleri ve sonrasındaki süreci incelemeden önce başvurunun hukuki niteliğini ortaya koymak uygun olacaktır.

1. Başvurunun Hukuki Niteliği

Proje sahibi adına yetkilendirilmiş kurum /kuruluş tarafından yapılan başvuru, idari bir kararın alınması için yetkili makama yöneltilmiş talep niteliğindedir. Proje sahibi ÇED sürecini başlatan bu başvuru ile kendisi hakkında bir idari işlem tesis edilmesini talep etmektedir.[460]

Bu talebi değerlendirecek olan idare, kamu gücünü kullanarak, hukuk âleminde yenilik meydana getiren bir irade açıklamasında bulunacaktır ki bu bir idari işlemdir. İdareyi bir karar almaya sevk eden işlem, proje sahibini başvurusu olduğuna göre idari işlemleri kuramı açısından yapılan tasnifte idarenin nihai kararı "isteğe bağlı işlemler" kategorisinde yer alacaktır.[461] Zira isteğe bağlı işlemler sadece ilgilisinin talebi üzerine yapılan işlemlerdir.[462]

[460] GÜNEŞ, Çevre, s. 201; SAYGILI, ÇED, s. 302.
[461] SANCAKDAR / US / KASAPOĞLU TURHAN / ÖNÜT / SEYHAN, Teorik Çalışma, s. 306.
[462] NOHUTÇU, s. 289; DERDİMAN, s. 151-152; GÖZLER, İdare, s. 702; GÖZLER / KAPLAN, Dersler, s. 267; GÖZLER / KAPLAN, Giriş, s. 152.

Proje sahibinin başvurusu, idarenin tesis edeceği işlemin dayanağıdır. Vurgulamak gerekir ki, proje sahibinin başvurusu, nihai idari işlemin oluşmasını sağlayan bir irade beyanı değil; bu irade beyanının oluşmasını sağlayacak sürecin başlangıcıdır. Zira idari işlem, idarenin tek yanlı iradesi ile meydana gelecektir.

2. ÇED Başvuru Dosyasının İçeriği

ÇED Yönetmeliğinin 8. maddesi gereğince proje sahibi tarafından yetkilendirilen yeterlik belgesine sahip kurum ve kuruluşlar Ek-3'te yer alan ÇED Genel Formatına uygun olarak ÇED Başvuru Dosyasını hazırlar.

Ek-3 ÇED Genel Formatına göre ÇED raporu başlangıç sayfaları, metin kısmı, kaynaklar ve eklerden oluşmaktadır. Başlangıç sayfaları, kapak, başlık sayfası, içindekiler ve özet sayfalarından oluşur. Metin kısmı ise projenin tanımı ve özellikleri, proje yeri ve etki alanının mevcut çevresel özellikleri, projenin inşaat ve işletme aşamasında çevresel etkileri ve alınacak önlemler, halkın katılımı konularını içeren bölümlerden oluşur. Proje dosyasının sonunda ise Kaynakça ve Ekler yer alır. Bu yönüyle ÇED başvuru dosyasını şekil ve kapsam olarak akademik tez çalışmalarına benzetmek mümkündür.

Projeye ilişkin tüm detaylar daha sonra hazırlanacak olan ÇED Raporunda ortaya konulacak olmasına rağmen ÇED Başvuru Dosyası da oldukça detaylı hazırlanan bir belgedir; çok sayıda teknik bilgi içeren tablo ve şekillerden oluşur. Bilahare detaylandırılacak hususların neler olduğu başvuru dosyasında özellikle belirtilir.

a. Başlık, İçindekiler ve Özet Sayfaları

ÇED başvuru dosyasının en üstünde kapak, başlık sayfası, içindekiler ve özet sayfaları yer alır. Başlık sayfasında proje sahibine, projeye ve raporu hazırlayan kuruluşa ilişkin bilgiler yer alır. Proje sahibinin adı, adresi, iletişim bilgileri, projenin adı ve proje bedeli, proje için seçilen yerin açık adresi, projenin ÇED Yönetmeliği kapsamındaki yeri,

projenin NACE kodu[463], raporu hazırlayan çalışma grubunun / kuruluşun adı ve adresi, iletişim bilgileri, başvuru dosyasının sunum tarihi, başlık sayasında bulunması gereken bilgilerdir.

Aşağıda Devlet Su İşleri 8. Bölge Müdürlüğü'ne ait Yavi Barajı projesi için ÇED firması tarafından hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasının başlık sayfası örnek olarak konulmuştur.

Başlık sayfasında yer alması gereken bilgiler açık ve nettir. Başlık sayfasından sonra ÇED dosyasının içindekiler sayfası yer almalıdır. Dosyada kullanılan tablo, şekil ve eklerin içindekiler sayfasında açıkça gösterilmesi uygun olacaktır. Ayrıca çalışmanın metin kısmında kullanılan kısaltmaların açıklamasını belirten ayrı bir kısaltmalar sayfası hazırlanabilir.

"Projenin Teknik Olmayan Özeti" ÇED dosyasının baş kısmında yer alması gereken bilgilerdendir. Özet kısmında projenin amacı, faydaları proje sahası hakkında genel bilgiler yer almalıdır. Başvuru dosyasını hazırlayanlar genellikle özet kısmında projenin çevre üzerindeki olumsuz etkileri hakkında bilgi vermekten kaçınmakta, daha çok olumlu yönlerini vurgulamaya çalışmaktadır. Özet sayfası mahiyeti gereği bir sayfayı geçmeyecek şekilde hazırlanmaktadır.

Tablo -3: ÇED Başvuru Dosyası Başlık Sayfası Örneği

Proje Sahibinin Adı	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü- DSİ 8. Bölge Müdürlüğü
Adresi	Orgeneral Demircioğlu Caddesi / Erzurum
Telefon, GSM ve Faks Numaraları	Tel. : 0 442 … GSM : 0442 … Faks : 0 442 …
E-Posta	… @dsi.gov.tr
Projenin Adı	Yavi Barajı, Kaya Malzeme Ocağı, Kırma-Eleme-Yıkama Tesisleri, Beton Santrali
Proje Bedeli	11.813.582 TL

[463] NACE kodu, "Avrupa Birliği'nde Ekonomik Faaliyetlerin İstatistiki Sınıflaması" anlamına gelmektedir. Kısaca faaliyet kodu olarak da ifade edilen NACE kodu iş yerlerinin çalıştıkları alanlara göre tehlike sınıflarını belirleyen sistemin oluşturduğu altı haneli bir kod olup Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenmektedir.

Proje İçin Seçilen Yerin Açık Adresi: (İli, İlçesi, Beldesi, Mevkii)	Erzurum İli, Çat İlçesi
Projenin ÇED Yönetmeliği Kapsamındaki Yeri (Sektörü, Alt Sektörü)	Proje 25.11.2014 tarih ve 29186 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği" **Ek-I Listesi** Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi; **"14- Göl hacmi 10 milyon m3 ve üzeri olan baraj veya göletler,** **27- Madencilik projeleri:** **Ek-II Listesi** Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi **49- Madencilik Projeleri** Ruhsat hukuku ve aşamasına bakılmaksızın **a) Madenlerin çıkarılması (Ek I' de yer almayanlar),** **d) Kırma, eleme, yıkama ve cevher hazırlama işlemlerinden en az birini yapan tesisler, (Ek-1 listesinde yer almayanlar) kapsamında değerlendirilmiştir.**
Projenin NACE Kodu	**08.11.06 -** Kireçtaşı (kalker) ocakçılığı (kireçtaşının kırılması ve parçalanması dahil) **42.91.04 -** Baraj ve bentlerin inşaatı
Raporu Hazırlayan Kuruluşun Adı	…… Ltd. Şti.
Raporu Hazırlayan Kuruluşun Adresi, Telefon ve Faks Numaraları	……../Ankara 0312 ……. .. .. / 0312 …… .. ..
Raporun Sunum Tarihi	Aralık-2016

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020)
http://eced.csb.gov.tr/ced/jsp/dosya/dosyaGoster.htm?id=149284

b. Projenin Tanımı ve Özellikleri

Proje dosyasının metin kısmı dört bölümden oluşmaktadır. Projenin Tanımı ve Özellikleri başlıklı birinci bölümde, *"proje konusu yatırımın tanımı, özellikleri, ömrü, hizmet maksatları, önem ve gerekliliği, projenin yer ve teknoloji alternatifleri, proje için seçilen yerin koordinatları"* belirtilir (Ynt. Ek-3). temsilTüm bu hususlar gerekiyorsa alt başlıklara da ayrılarak ayrı ayrı açıklanır.

Proje konusu ve yatırımın tanımını yapmak amacıyla projenin yapılacağı yerin teknik özellikleri, coğrafi konumu, kapladığı alan hakkında bilgi verilir. Bu hususlara ilişkin uydu görüntüleri, harita, plan ve krokiler Başvuru Dosyasının Ek'ine konulur.

Proje için yapılacak harcamaları ortaya koymak amacıyla keşif bedeli, tesis bedeli, proje bedeli, yatırım bedeli belirtilir. Projeyi oluşturan ünitelerin karakteristik özellikleri teknik bilgiler içeren tablolar halinde ortaya konulur. Projenin faaliyete geçirilebilmesi için alınması gereken diğer izin ve ruhsatların neler olduğu, bunların hangi makamlardan alınacağı ve planlama konusunda da bilgi verilir.

Projenin ekonomik ömrünün ne kadar olduğu ve planlanan inşaat süresi belirtilir. Proje ile sunulması planlanan hizmetin ne olduğu ve maksadı detaylandırılır; önem ve gerekliliği vurgulanır. Projenin yapılacağı yer ve teknolojik alternatifleri, proje için seçilen yerin koordinatları belirtilir.

c. Proje Yeri ve Etki Alanının Mevcut Çevresel Özellikleri

Başvuru dosyasının metin kısmının ikinci bölümünde proje yeri ve etki alanının çevresel özellikleri hakkında bilgi verilir. Bu bölümde; *"proje alanının ve önerilen proje nedeniyle etkilenmesi muhtemel olan çevrenin; nüfus, fauna, flora, jeolojik ve hidrojeolojik özellikler, doğal afet durumu, toprak, su, hava, atmosferik koşullar, iklimsel faktörler, mülkiyet durumu, kültür varlığı ve sit özellikleri, peyzaj özellikleri, arazi kullanım durumu, hassasiyet derecesi (Ek-5'deki Duyarlı Yöreler Listesi de dikkate alınarak) benzeri özellikleri"* açıklanır (Ynt. Ek-3).

Projenin yapılacağı bölge/il/ilçe hakkında genel coğrafi bilgiler verilir. Örneğin, projenin yapılacağı ilin nüfusu, kadın/erkek dağılımı, demografik değişimler, yerleşim yerleri, hava durumu, atmosferik koşulları, iklimsel özellikleri belirtilir. Projenin tam yeri uydu fotoğrafları ve haritalar üzerinde gösterilir.

Proje sahasındaki flora ve fauna elemanları hakkındaki tespitler kısaca anlatılır, detaylarının ise daha sonra hazırlanacak olan ÇED raporunda gösterileceği belirtilir.

Proje sahasının jeolojik özellikleri, stratigrafi, yapısal jeoloji, tabakalama, kıvrımlanma, eklemlenme, faylanma, doğal afet durumu, hidrolojik özellikleri, mimari ve arkeolojik

miras, peyzaj özellikleri gibi alt başlıklara ayrılarak açıklanır. Bu konulara ilişkin daha detaylı hususlar ise bilahare hazırlanacak ÇED raporuna bırakılır.

ÇED Yönetmeliğinin Ek-5'inde yer alan Duyarlı Yöreler listesi uyarınca proje alanı ve yakın çevresindeki ulusal ve uluslararası mevzuat uyarınca korunması gereken alanlar olup olmadığı ayrı ayrı belirtilir. Bu konuda açıklama yapılırken *"korunması gereken alan yoktur"* şeklinde kısa bir ifade ile yetinilmez. Yönetmeliğin Ek-5'indeki başlıklar altında ilgili mevzuata ayrı ayrı atıf yaparak ilgilendiren husus olup olmadığı belirtilir. Örneğin; *"Orman Kanunu uyarınca orman alanı sayılan yerler bulunmamaktadır. Kıyı Kanunu gereğince yapı yasağı getirilen alanlar bulunmamaktadır. Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi (Barcelona Sözleşmesi) uyarınca korumaya alınan alanlar bulunmamaktadır."* gibi Ek-5'te belirtilen mevzuata yapılan atıflarla projenin çevre hukuku ile irtibatı açıkça ortaya konulur.

Onaylı çevre düzeni planlarında mevcut özellikleri korunacak alan olarak tespit edilen ve yapılaşma yasağı getirilen alanlar olup olmadığı, tarım alanları, sulak alanlar, göller, akarsular, yeraltı suyu işletme sahaları, bulunup bulunmadığı özellikle belirtilir. Proje sahasında bilimsel araştırmalar için özel önem arz eden, nesli tükenen veya endemik türler bulunup bulunmadığı vurgulanır.

ç. Projenin İnşaat ve İşletme Aşamasında Çevresel Etkileri ve Alınacak Önlemler

Başvuru dosyasının metin kısmının üçüncü bölümünde projenin inşaat ve işletme aşamasında çevresel etkileri ve alınacak önlemler hakkında bilgi verilir. Bu bölüme ilişkin hususlar; projenin *(a) Çevreyi etkileyebilecek olası sorunların belirlenmesi, kirleticilerin miktarı, alıcı ortamla etkileşimi, kümülatif etkilerin belirlenmesi; (b) Sera gazı emisyon miktarının belirlenmesi ve emisyonların azaltılması için alınacak önlemler; (c) Projenin çevreye olabilecek olumsuz etkilerinin azaltılması için alınacak önlemler; (ç) İzleme planı (inşaat dönemi)"* şeklinde alt başlıklara ayrılarak açıklanır (ÇED Yönetmeliği Ek-3 Bölüm III).

Bu kapsamda proje süresince kullanılacak su miktarı ve kaynağı, hava kirliliğine sebep olabilecek hususlar ve alınacak tedbirler, katı atık miktarı ve özellikleri ile bunların nasıl bertaraf edileceği, ambalaj atıkları, madeni atık yağlar, evsel atık sular konusunda karşılaşılabilecek sorunlar ile çözüme yönelik planlamalar hakkında bilgi verilir. Proje nedeniyle açığa çıkabilecek tehlikeli atıklar, atık pil ve akümülatörler, inşaat ve yıkıntı atıkları, bitkisel atık yağlar, tıbbi atıklar, ömrünü tamamlamış lastikler hakkında açıklama yapılır; çevreye zarar vermeden ne şekilde depolanacağı ve imha edileceği izah edilir. İnşaat aşamasında ortaya çıkacak gürültünün seviyesi, mevzuatta belirtilen eşiklerin altında kalması için alınacak tedbirlerden bahsedilir. Tüm bu hususlarda esas alınacak mevzuat hükümlerine atıf yapılır.

ÇED Genel Formatının III. Bölümünde *"kümülatif etki"* kavramına özel olarak yer verilmiştir. Kümülatif etki, ÇED uygulanacak projenin, aynı bölgede bulunan ve planlanan diğer projeler ile birlikte çevrede yol açtığı değişimdir.[464] Kümülatif etki değerlendirmesi projenin çevresel etkilerinin bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını sağlar. Türkiye'deki ÇED uygulamasına yönelik eleştirilerden biri de kümülatif etkilerinin yeterince incelenmiyor olmasıdır.[465] Projeyi tek başına ele alan ÇED uygulamasının yetersiz olduğu, Uluslararası Etki Değerlendirme Birliği (IAIA) ve Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan raporlarda kümülatif etki değerlendirmesine özel önem verildiği, bu durumun Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) mevzuatının da bir gereği olduğu ifade edilmektedir.[466]

[464] VATANSEVER BOŞÇA, Aysun / ŞAHİN HAMAMCI, Nihan, "Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 34.
[465] AYKUL, ÇED, s. 39-40.
[466] YAZICI GÖKMEN, Esra / ERDEMLİ MUTLU, Özgül / GÜLER, Rita İnci, "Türkiye'de ÇED Süreçlerinde Yaşanan Sorunlar", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 62; ATAL, İsmail Hakkı, "Termik Santrallerin Çevre ve Ekolojik Etkileri", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 426.

d. Halkın Katılımı Aşamasına Yönelik Planlamaların Açıklanması

Başvuru dosyasının metin kısmının dördüncü bölümünde halkın katılı aşamasına yönelik planlamalar açıklanır. Bu kapsamda; *"(a) projeden etkilenmesi muhtemel ilgili halkın belirlenmesi ve halkın görüşlerinin çevresel etki değerlendirmesi çalışmasına yansıtılması için önerilen yöntemler b) Görüşlerine başvurulması öngörülen diğer taraflar"* hakkında bilgi verilir (Ynt. Ek-3).

Halkın katılımı sürecine ilişkin hususlar ÇED Yönetmeliğinde detaylı şekilde düzenlendiğinden bu kısımda yapılacak açıklamalar daha çok ÇED Yönetmeliği hükümlerinin tekrarı niteliğindedir.

e. Kaynakça ve Ekler

Başvuru dosyasının son kısmında, proje sürecinde esas alınacak kanun, yönetmelik ve genelgelerin listesi ile dosyanın hazırlanmasında kullanılan eserler ile diğer resmi belgelerin listelendiği kaynakça yer alır.

Ekler kısmında ise, *"ÇED Başvuru Dosyası hazırlanmasında kullanılan bilgi ve belgeler ile raporda kullanılan tekniklerden rapor metninde sunulamayan belgeler, proje için seçilen yerin koordinatları, proje için belirlenen yer ve alternatiflerinin varsa; çevre düzeni, nazım, uygulama imar planı, vaziyet planı veya plan değişikliği teklifleri, proje ile ilgili olarak daha önceden ilgili kurumlardan alınmış belgeler"* yer alır (Ynt. Ek-3).

Bu kapsamda, 1/25.000 ölçekli genel yerleşim planı, 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı, uydu görüntüleri, koruma alanlarını ve ava açık ve kapalı alanları gösterir haritalar, fotoğraflar, acil müdahale eylem planları başvuru dosyasına Ek olarak konulabilir.

C. Başvuru Dosyasının Alınması ve Komisyonun Kurulması

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 8. maddesinin 3. fıkrasına göre; "*Bakanlık, başvuru dosyasındaki bilgi ve belgeleri uygunluk bakımından inceler. Bu işlemler beş (5) iş günü içinde tamamlanır. Ek-3'te yer alan ÇED Genel Formatına uygun hazırlanmadığı anlaşılan ÇED Başvuru Dosyası tamamlanmak üzere iade edilir. Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar eksikliklerini tamamlayıp ÇED Başvuru Dosyasını yeniden Bakanlığa sunar.*"

Bu hüküm gereğince proje sahibinin yetkilendirdiği firma tarafından hazırlanarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na sunulan dosyadaki bilgi ve belgelerin Yönetmelik hükümlerine uygun olup olmadığı Bakanlık tarafından 5 işgünü içinde incelenir.

ÇED başvuru dosyasının Bakanlık tarafından "uygunluk" yönüyle incelenmesi, ilk inceleme olarak nitelendirilebilir. Başvuru dosyası sadece şekil açısından değil, proje genel formatı gereği ihtiva etmesi gereken hususlar yönüyle de kontrol edilir. Dolayıyla bu aşamada Bakanlık, ÇED başvurusunu kapsamı yönüyle de inceler.[467]

Yönetmeliğin Ek-3'ünde belirtilen formata uygun olmadığı tespit edilirse eksikliklerin tamamlanması ve düzeltmelerin yapılması amacıyla dosya ÇED firmasına iade edilir. Dosyadaki eksiklikleri tamamlayan ÇED firması tekrar Bakanlığa müracaat eder.

Yapılan incelemede başvuru dosyasının genel formata uygunluğu tespit edilirse, Bakanlık tarafından bir Komisyon kurulur. Bu komisyon, dosyadaki bilgiler esas alınarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilileri, yatırım projesinin sahibi ve ÇED firması yetkililerinden oluşur.

1993 ve 1997 ÇED Yönetmeliklerinde söz konusu Komisyona, "İnceleme ve Değerlendirme Komisyonu", 2002, 2003 ve 2007 ÇED Yönetmeliklerinde "Kapsam Belirleme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonu" gibi farklı isimler verilmişken 2013 ve 2014 ÇED Yönetmeliklerinde özel bir isim öngörülmemiş, Komisyon ifadesi

[467] MEMİŞ, s. 314.

kullanmakla yetinilmiştir. 2014 ÇED Yönetmeliğinin "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlığını taşıyan 4. maddenin (s) bendine göre Komisyon kavramı; *"Proje için verilecek Özel Formatın kapsamını belirlemek ve hazırlanan ÇED Raporunu inceleyip değerlendirmek üzere Bakanlık tarafından kurulan Komisyonu"* ifade etmektedir.

Bakanlık *"gerekli gördüğü hallerde"*, projenin konusu, türü, özellikleri, projenin uygulanacağı yerin özellikleri gibi hususlar göz önünde bulundurularak Komisyon toplantılarına *"üniversiteler, enstitüler, araştırma ve uzman kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, birlikler, sivil toplum örgütlerinden temsilcileri"* de üye olarak davet edilebilir. Böylelikle ÇED raporunu hazırlamadan önce tüm paydaşların sürece katkı sağlaması amaçlanmıştır.[468] Ancak ÇED Yönetmeliği m. 8/7'deki bu hüküm idareye (Bakanlığa) takdir hakkı tanıyacak şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla idarenin bazı koşullarda üniversiteler, enstitüler, sivil toplum örgütleri gibi uzmanlık kuruluşlarından temsilci istemeden Komisyon teşkil edebileceği söylenebilir.[469] Kanaatimizce, çevre hukuku ve çevresel etki değerlendirmesi açısından son derece önemli olan katılım ilkesine ilişkin bu düzenlemede, idarenin ilgili sivil toplum örgütlerinin, uzmanlık kuruluşlarının temsilcilerini davet etmesi zorunlu olmalıdır. Uygulamada idarenin çevrenin korunması ve yatırım projeleri arasında kaldığı durumlarda takdir hakkını daha çok kalkınma projelerini desteklemek yönünde kullandığı göz önünde bulundurduğu bir gerçektir. Bu nedenle ÇED Yönetmeliğinde yer alan *"gerekli gördüğü halde"*, "çağırabilir", "isteyebilir", "katılabilir" gibi sözcüklerle idareye tanınan takdir hakkı, idarenin ÇED sürecindeki hâkimiyetini bırakmak istemediğini göstermektedir. Bu nedenle çevresel etki değerlendirmesine ilişkin düzenlemelerde idareye takdir hakkı tanıyan hükümler tüm yönleriyle irdelenmeli, bu hakkın kamu yararına uygun şekilde kullanıldığı denetlenmelidir.[470]

Komisyonda görev yapacak kurum ve kuruluş temsilcilerinin mesleki bilgi ve deneyimlerinin işin niteliğine uygun ve yeterli olması esastır.[471] Komisyon üyeleri, bağlı oldukları kurum ve kuruluşları görev alanları ile sınırlı olacak şekilde temsil etmeye ve

[468] ÖKMEN, Mustafa / DEMİR, Fatih, "Türkiye'de Katılımcı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Uşak İli Örneği", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 27, 2010, s. 270.
[469] MEMİŞ, s. 314.
[470] Aynı görüşte bkz. MEMİŞ, s. 314, 317.
[471] YOKUŞ SEVÜK, s. 53.

görüş bildirmeye yetkili olmalıdır. ÇED Yönetmeliğinde Komisyon üyelerinde aranacak kıstaslar belirtilmemiş, "yeterli mesleki bilgi ve deneyim" ifadesinin anlamı Komisyon üyelerini görevlendirecek kurumlara bırakılmıştır. Kanaatimizce, yeterince bilgili ve tecrübeli olmayan temsilcilerden oluşacak Komisyon üyelerinin projeyi temize çıkarmayı amaçlayan görüşler karşısında sessiz kalması, çevresel sorunları anlamakta zorlanması muhakkaktır. Bu nedenle Komisyon üyelerinin seçiminde dikkate alınacak somut kıstasların Yönetmelikte belirtilmesi uygun olacaktır.[472]

Komisyonun teşkil edilmesini müteakip Bakanlık, ÇED başvuru dosyasını Komisyon üyelerine gönderir. Halkın katılımı toplantısının icra edileceği tarih ve kapsam belirleme için görüşlerin gönderilmesi gereken nihai tarih Komisyon üyelerine bildirilir.

ÇED başvuru dosyasının Bakanlıkça kabul edilmesini müteakip ÇED sürecinin başladığı, halkın dosya hakkında bilgi sahibi olabileceği, görüşlerin Valiliğe ya da Bakanlığa iletilebileceği kamuoyuna duyurulur (Ynt. m. 8/5). Bakanlık ve Valilik tarafından anons, askıda ilan, internet vb. araçlar kullanılarak yapılan bu duyuru ile halkın ÇED sürecine katılımını sağlayacak ilk adım atılmış olur.

2014 ÇED Yönetmeliğinde ÇED başvuru dosyasının uygunluk incelemesinin 5 işgünü içinde tamamlanması gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen Komisyon'un kurulması, dosyanın çoğaltılarak üyelere dağıtılması, projenin halka duyurulması için belirli bir süre öngörülmemiştir. Kanaatimizce, çevresel etki değerlendirmesini hızlandırmak amacıyla hemen her işlem için süre sınırı getirilmesinin doğru olmadığına ilişkin eleştiriler ve edinilen tecrübeler düzenlemenin mevcut haliyle kabulünde etkili olmuştur. Oysaki 2008 ÇED Yönetmeliğinde *"Bu maddede öngörülen işlemler üç işgünü içinde tamamlanır."* hükmüne yer verilmiş, tüm bu işlemlerin oldukça ivedi bir şekilde tamamlanması öngörülmüştü.[473]

[472] Aynı görüşte bkz. MEMİŞ, s. 314-315.
[473] 2014 ÇED Yönetmeliğinde olduğu gibi 2013 Yönetmeliğinde de ÇED başvuru dosyası üzerinde Bakanlık tarafından yapılacak uygunluk incelemesinin beş iş günü içinde tamamlanması gerektiği belirtilmişti (2013 ÇED Ynt. m . 8/3)

Ç. Kapsam Belirleme Aşamasına Geçilmesi

ÇED Yönetmeliğinin Tanımlar başlıklı 4. maddesinin 1. fıkrasının (r) bendine göre, "kapsam ve özel format belirleme" kavramı, *"ÇED sürecine tabi projeler için Halkın Katılımı Toplantısından sonra format verme aşamasına kadar yapılacak iş ve işlemleri"* ifade etmektedir. Doktrinde bu işlemler, *"kapsam belirleme"*[474] veya *"kapsamlaştırma"*[475] olarak ifade edilmektedir.

Kapsam belirleme aşaması, ÇED sürecinin en önemli aşamalarından biridir. ABD ÇED mevzuatında ve AB ÇED Direktifinde *"scoping"* kavramı ile ifade edilen kapsam belirleme aşamasının amacı çevresel etki değerlendirmesinin sınırlarını belirlemektir. Kapsamlaştırma, ÇED raporu henüz hazırlanmadan önce ilgili tarafların ve halkın katılımı ile raporun kapsamının belirlenmesidir.[476] Kapsamlaştırma, ÇED raporunun amaca hizmet edecek şekilde, tüm yönleriyle, eksiksiz, gereksiz detaylardan arındırılmış ve herkesin anlayabileceği şekilde hazırlanmasını sağlar.[477] ÇED raporunun kalitesi kapsamının iyi belirlenmiş olmasına bağlıdır.[478]

Kapsamlaştırma aşamasında, ÇED raporunun hazırlanmasında esas alınacak faktörler ve yöntemler tespit edilir, projenin çevre üzerindeki en önemli etkileri değerlendirilerek raporun odaklanması gereken hususlar belirlenir.[479] Bu aşama, ÇED uygulamalarında elde edilen tecrübeler sonucu zaman içinde geliştirilmiştir. Nitekim dünyada çevresel etki değerlendirmesinin ilk örneği olan NEPA'ya kapsamlaştırma aşaması 1978 yılında dâhil edilmiştir.[480] ABD'de bazı yatırımcıların ÇED raporlarını gereksiz detaylarla doldurduğu, binlerce sayfadan oluşan ancak projenin çevresel etkilerini yeterince irdelemeyen raporlar hazırladığı görülmüştür. Proje sahipleri, karmaşık bilgiler ve teknik detaylarla idareyi ve kamuoyunu meşgul etmiş, kapsamlı bir çalışma hazırlandığı intibaı

[474] GÜNEŞ, Çevre, s. 186; GÜNEŞ, "Almanya'da ÇED", s. 51; BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 156.
[475] ÖZER, "ÇED'in Tanımı", s. 74; ALICA, "Uyuşmazlıklar", s. 133-134.
[476] WOOD, Christopher, "Screening and Scoping" Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, p. 77; ABAZA / BISSET / SADLER, p. 47.
[477] ÖZER, "ÇED'in Tanımı", s. 74; GÜNEŞ, Uluslararası Hukuk Açısından, s. 54; GÜNEŞ, Çevre, s. 186; SAYGILI, ÇED, s. 168.
[478] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 223.
[479] TEKAYAK, Overview, s. 137;
[480] WOOD, "Review", p. 142.

uyandırarak, projelerini aklamaya çalışmıştır.[481] Gerçekten de ÇED raporlarına ilişkin en önemli risk, gereksiz bilgilerle doldurulmuş, dikkatleri projenin olumsuz etkilerinden başka yönlere çeken raporlar hazırlanmasıdır.[482] Bu tür aldatıcı faaliyetleri engellemek amacıyla, ilgili tarafları başlangıçta bilgilendirip görüşlerini almayı, hazırlanacak raporun usul ve esaslarını önceden tespit etmeyi sağlayan kapsamlaştırma aşaması ÇED sürecine dâhil edilmiştir.[483]

Kapsam belirleme aşaması her projenin kendi özel koşulları dikkate alınarak, projeye özgü rapor hazırlanmasına olanak sağlar.[484] Zira aynı kategori ve türdeki projeler her ne kadar birbirine benzer özellikler taşısa da benzerlerinden ayrılan pek çok yönü de bulunur. Proje için seçilen yerin çevresel özelliklerinin farklı olması her projenin kendine özgü, ayrı bir konu olarak ele alınmasını gerektirir.[485]

ÇED raporunun kapsamı, projenin çevresel etkileri ile projeden etkilenecek çevrenin özellikleri dikkate alınarak belirlenir. Kapsam belirleme aşaması, ÇED çalışmasının sınırlarının belirlenmesini amaçlar. ÇED sürecine ilişkin araştırmalar zamansal ve mekânsal olarak sınırlandırılır.[486] Projenin uzun vadede sebep olabileceği ekolojik etkinin bölgesel ve yönetimsel sınırları tespit edilir. Projeye ve çevresel etkilerine ilişkin değerlendirmelerde uygulanacak bilimsel yöntemler saptanır. Projeye ilişkin hangi verilerin mevcut olduğu, bunlardan hangilerinin değerlendirmeye alınacağı belirlenir, karara esas olacak içerik, ayrıntı düzey ve yönetimsel yaklaşımlar saptanır.[487] Projenin alternatiflerinin neler olabileceği ortaya konulur.[488]

Kapsam belirleme çalışmasına halkın, konunun uzmanlarının, ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımı, çevresel etki değerlendirmesinin daha sağlıklı ve nitelikli olmasını sağlar. Proje sahibinin tek taraflı çabaları ile yatırımını temize çıkarma girişimi

[481] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 62.
[482] LAWRENCE, David P., Environmental Impact Assessment Practical Solutions to Recurrent Problems, New Jersey, John Wiley & Sons, Inc., 2003, p. 41.
[483] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 62.
[484] WOOD, "Scoping", p. 77; ABAZA / BISSET / SADLER, p. 47.
[485] ŞENGÜL, s. 74; ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 35.
[486] SAYGILI, ÇED, s. 168; GÜNEŞ, Çevre, s. 186.
[487] GÜNEŞ, Çevre, s. 186.
[488] ERTÜRK, Çevre Politikası, s. 426.

engellenir, projeden etkilenecek tüm kesimlerin görüşleri alınarak, tam ve doğru irdelemeye olanak sağlayan bilimsel ve objektif bir raporun ortaya çıkması sağlanır.[489]

Kapsam belirleme aşaması proje sahibinin menfaatlerini korumak açısından da önemlidir. Hazırlanacak ÇED raporunun sınırlarının belirlenmiş olması kısıtlı kaynakların doğru şekilde kullanılmasına yardım eder.[490] Halkın katılımı ile gerçekleştirilen kapsam belirleme aşaması, ileride doğabilecek hukuki sorunları, ortaya çıkabilecek tazminat taleplerini önceden öngörme ve gerekli tedbirleri alma fırsatı verir.[491] Dolayısı ile kapsam belirleme aşaması ÇED sürecini hızlandırıcı, ÇED maliyetlerini düşürücü etkiye sahiptir.[492]

ÇED başvuru dosyasının Bakanlıkça kabul edilmesini müteakip dosyanın Komisyon üyelerine dağıtılması, ilgili kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin ve halkın görüşlerine sunulması ile kapsam belirleme aşaması başlar.[493] ÇED raporunda esas alınması gereken hususlar, uygulanacak yöntem ve içerik konularında sürece katılacak tüm kesimlerin görüş bildirmesi istenir. Bu açıdan bakıldığında kapsam belirleme aşamasını proje sahibi, yetkili makam, ilgili birimler ve kamu arasında tartışmaların icra edildiği, müzakere ve görüşmelerin gerçekleştirildiği ilk aşama olarak tanımlamak mümkündür. Sürecin başında hazırlanacak raporun kapsamının belirlenmesi ilerleyen süreçte taraflar arasında oluşabilecek yanlış anlamaları en aza indirir.[494]

Kamunun kapsam belirleme aşamasına katılımı, çevresel etki değerlendirmesine tabi projeden etkilenecek yerel halkın, tarım, turizm, balıkçılık vb. meslek sahiplerinin, bunlarla irtibatlı sivil toplum kuruluşlarının ve diğer ilgililerin beklentilerine uygun bir ÇED raporu hazırlanmasına hizmet eder. Tüm bu kesimler, hazırlanacak raporunun kapsamına ilişkin görüş bildirmek suretiyle ÇED sürecine ilk aktif katkıyı sağlamış

[489] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 63.
[490] GLASSON / THERIVEL / CHADWICK, p. 96; GÜNEŞ, Çevre, s. 186.
[491] ERTÜRK, Çevre Politikası, s. 427.
[492] GÜNEŞ, Çevre, s. 186.
[493] TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 496; GÜNEŞ, Çevre, s. 186.
[494] SAYGILI, ÇED, s. 170; GLASSON / THERIVEL / CHADWICK, p. 96.

olurlar. Kapsamlaştırma aşamasına halkın katılımı, raporun herkesin istediğine uygun, belirli standartlarda, tarafsızlık ilkesine uyumlu bir rapor hazırlanmasını sağlar.[495]

Kapsam belirleme aşaması iki kısımdan oluşur. Bunlar; halkın katılımı toplantısı ve Komisyon üyelerince yürütülen işlemlerdir.

D. Çevresel Etki Değerlendirmesine Katılım

Çevre hukukunun temel ilkelerinden olan katılım ilkesi çevresel etki değerlendirmesinin en temel özelliklerindendir.[496] Öyle ki, bilgiye erişim, katılım ve müzakere olanağını içermeyen bir süreci çevresel etki değerlendirmesi olarak adlandırmak mümkün değildir.[497]

1. Bilgi Edinme ve Katılım İlkesi

Çevre hukukunun temel ilkelerinden olan katılım ilkesi çevresel etki değerlendirmesinin en temel özelliklerindendir.[498] Öyle ki, bilgiye erişim, katılım ve müzakere olanağını içermeyen bir süreci çevresel etki değerlendirmesi olarak adlandırmak mümkün değildir.[499]

İdare hukukunda katılım ilkesi, karar alma, planlama, yürütme ve uygulama, izleme, değerlendirme ve denetim aşamalarında ortaya çıkmaktadır.[500] Çevre hakkı kapsamında

---

[495] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 31.

[496] Önleme ilkesi, ihtiyat ilkesi, kirleten öder ilkesi, sürdürülebilir kalkınma ilkesi, katılım ilkesi, entegrasyon ilkesi ve işbirliği ilkesi çevre hukukunun temel ilkeleridir. Ayrıca temel ilkeleri tamamlayan ve somutlaştıran alt ilkeler de bulunmaktadır ki bunlar; kaynakta önleme ilkesi, yüksek seviyede koruma ilkesi, toplum öder ilkesi, emniyet ilkesi, dengeleme ilkesi, beşikten mezara ilkesi ve orantılılık ilkeleridir. GÜNEŞ, Çevre, s. 51. Ayrıca bkz. TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 201; YILMAZ TURGUT, "Çevre Hakkı", s. 22.

[497] WOOD, "Review", p. 277; HARTLEY / WOOD, p. 319.

[498] Önleme ilkesi, ihtiyat ilkesi, kirleten öder ilkesi, sürdürülebilir kalkınma ilkesi, katılım ilkesi, entegrasyon ilkesi ve işbirliği ilkesi çevre hukukunun temel ilkeleridir. Ayrıca temel ilkeleri tamamlayan ve somutlaştıran alt ilkeler de bulunmaktadır ki bunlar; kaynakta önleme ilkesi, yüksek seviyede koruma ilkesi, toplum öder ilkesi, emniyet ilkesi, dengeleme ilkesi, beşikten mezara ilkesi ve orantılılık ilkeleridir. GÜNEŞ, Çevre, s. 51. Ayrıca bkz. TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 201; YILMAZ TURGUT, "Çevre Hakkı", s. 22.

[499] WOOD, "Review", p. 277; HARTLEY / WOOD, p. 319.

[500] GÜNEŞ / COŞKUN, s. 104; GÜNEŞ, Çevre, s. 92.

incelenen katılım ilkesi, bireylerin ve kitle örgütlerinin çevre konusunda alınacak kararlara katılma sürecini ifade eder.[501] Halkın katılımı ilkesi idarinin işleyişinde demokrasi yoğunluğunu artırmaktadır.[502]

Çevre hukukunun temel belgelerinden olan 1972 Stockholm Bildirgesinde çevreyi koruyup geliştirmede vatandaşların ve toplumun sorumluluğuna vurgu yapılmıştır. Bildirgede, tüm devletler çevre yönetimi ve denetiminde kamunun katılımını kolaylaştırmaya davet edilmiştir. Çevre hukuku açısından katılım ilkesinin önemini ortaya koyan Stockholm Bildirgesinin yayımlanmasından sonraki yıllarda birçok uluslararası metinde katılım ilkesine vurgu yapılmıştır. OECD'nin 1974-1975 yıllarında yayımladığı bildirgelerde, Birleşmiş Milletlerin 1982 yılında Nairobi'de kabul ettiği çevre eylem planında, UNEP uzmanlar grubunun 1987'de yayımladığı bildirgede, AGİK (Helsinki) Nihai Belgesinde, Avrupa Konseyi düzeyindeki birçok belgede çevrenin korunması ve iyileştirilmesine bireylerin, halk katmanlarının ve toplumsal güçlerin katılımının özendirilmesine yönelik ifadeler yer almıştır.[503]

1992 yılında yayımlanan Rio Bildirgesinin katılım hakkını düzenleyen 10. ilkesinde bireylerin haber alma (bilgi edinme), katılım ve başvuru hakkına birlikte düzenlenmiştir.[504] Haber alma hakkı, çevre üzerinde etkisi olan plan, program, proje ve tasarılardan halkın bilgilendirilmesini; katılım hakkı, çevre konularında halkın görüş ve kanaatlerini açıklamasını, alınacak kararlara katılmasını ifade etmektedir. Başvuru hakkı ise bireylerin çevresel sorunlar karşısında idari ve yargısal makamlara başvuruda

[501] BISSET, Ron, "Methods of Consultation and Public Participation", Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, p. 150; DEMİRKOL, Selami, "Kamu Yönetiminde Bir İlk; ÇED Raporu Uygulaması İle İşlem Üretme Sürecine Halkın Katılımının Sağlanması", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 107, 2013, s. 51; HARTLEY / WOOD, p. 319.
[502] MEMİŞ, s. 285; AÇIMUZ, s. 202.
[503] ÇOLAKKADIOĞLU, Deniz, "Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinde Halkın Katılım Düzeylerinin İrdelenmesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 161; KABOĞLU, s. 104-105; YOKUŞ SEVÜK, s. 50; TURGUT, "Çevreci Örgütler", s. 111.
[504] Rio Bildirgesi, İlke 10: "Çevresel konular en iyi şekilde ve bağlantılı düzeyde ilgili bütün vatandaşların katılımıyla idare edilebilir. Ulusal düzeyde, her bireyin toplumlarındaki zararlı malzeme ve faaliyetler hakkındaki bilgiyi içeren kamu yetkilileri tarafından düzenlenen çevreyle ilgili bilgiye uygun erişime ve karar verme süreçlerine katılma fırsatına sahip olmalıdır. Devletler bilgiyi yaygın bir şekilde kullanılabilir hale getirerek kamu farkındalığı ve katılımı cesaretlendirmeli ve kolaylaştırmalıdırlar. Yargısal ve idari işlemlere etkili erişim, düzeltme ve tazminat dâhil olmak üzere, sağlanmalıdır."

bulunabilmesi, haber alma ve katılma hakkına yönelik ihlallerin kaldırılmasını isteyebilmesidir.[505]

Halkın çevresel konularda bilgi edinme ve katılım hakkının güvence altına alınması gerektiği AİHM kararlarında da vurgulanmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin *Tătar /Romanya* kararına konu olayda, başvurucuların yaşadığı yerin yakınında faaliyette bulunan altın madeni ve işleme tesisindeki kaza sonucu etrafa siyanürlü atık su yayılmış, risk altındaki bölge halkının şikâyetlerine yetkili makamlar kayıtsız kalmıştır. Mahkeme, somut olayda AİHS'nin 8. maddesinde düzenlenen özel ve aile hayatına saygı hakkının ihlal edildiğine hükmederken, çevresel konularda halkın bilgi edinme ve karar alma süreçlerine katılım hakkının teminat altına alınması gerektiğini vurgulamıştır.[506]

2. Türk Çevre Hukukunda Bilgi Edinme ve Katılımın Yeri

Anayasanın 56. maddesi uyarınca çevrenin korunması sadece devletin sorumluluğunda olan bir görev olmayıp bireylerin de etkin bir şekilde yerine getirmesi gereken bir ödevdir.[507] Bireylerin çevreyi koruma ödevini yerine getirebilmesi için çevresel konularda bilgi sahibi olması ve karar süreçlerine farklı düzeylerde katılım sağlaması gereklidir. Çevre sorunlarının ortaya çıkmasında insan ve insanlar tarafından kurulan sistemin yadsınamaz etkisi, sorunlarla mücadelede bireylerin katılımını zorunlu kılmaktadır.[508]

Halkın karar süreçlerine katılım sağlaması ve katkı sağlayabilmesi için öncelikle bilgi sahibi olması gereklidir. Zira proje ve muhtemel etkileri konusunda yeterince bilgi sahibi olmayan kişi ve kurumların katkı sağlaması mümkün değildir. Anayasa'nın 74. maddesinde vatandaşların ve karşılıklılık esasına göre yabancıların dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı düzenlenmiştir. Ayrıca 2010 yılında 74. maddeye "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir" hükmü eklenerek

[505] KABOĞLU, s. 93 vd.; ÇOLAKKADIOĞLU, s. 161; OLGUN / IŞIK, s. 39-40.
[506] PAVONI, Riccardo, "Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Courts of Human Rights: Comparative Insights", Environmental Law Dimensions of Human Rights, Ed.: BOER, Ben, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 83.
[507] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 152 vd.; GÜNEŞ, Çevre, s. 91.
[508] GÜNEŞ / COŞKUN, s. 103; GÜNEŞ, Çevre, s. 51; HARTLEY / WOOD, p. 320.

bilgi edinme hakkı anayasal dayanağı açıkça ortaya konulmuştur. Türk hukukunda bilgi edinme hakkına yönelik diğer bir düzenleme 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur. Çevresel etki değerlendirmesine konu olan proje, projenin muhtemel etkileri ve uygulanacağı bölgeye ilişkin bilgi edinme talepleri 4982 sayılı Kanun çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Valiliklerden talep edilebilir.[509] Bilgi edinme hakkı kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ÇED İzin ve Denetim Müdürlüğüne ulaşan taleplerin önemli bir kısmının çevre yeterlilik hizmetleri, HES, RES, nükleer termik santraller, maden ocakları ve ÇED prosedürlerine ilişkin olduğu görülmektedir.[510] Halkın ÇED süreçleri hakkında bilgi edinebileceği araçlardan bir diğeri de Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Alo 181 hattıdır. Bakanlık kaynaklarına göre çağrı merkezine ulaşan ÇED çağrıları; çevre kirliliği, hava kalitesinin izlenmesi, çevre ölçüm-izleme ve denetimleri, ÇED izleme sürecine ilişkin ihbar, şikâyet ve bilgi talepleridir.[511]

Çevre hukukunun en önemli kavramlarından ve ilkelerinden biri olan katılım ilkesi, çevre hakkının hayata geçirilmesini sağlar.[512] Katılım, bireylerin çevresel yönetim sürecinde rol almasını, çevresel politika ve uygulamaların geliştirilmesinde görüşlerini açıklamasını, karşı çıkabilmesini, birlikte karar alabilmesini, böylelikle kendisini etkileyecek, yaşamlarını şekillendirecek süreçleri yönlendirebilmesini ifade eder.[513]

Çevre sorunlarının karmaşık yapısı, çok yönlü olması, tüm toplumu etkilemesi, sorunların ortaya çıkmasında herkesin payının olması, çevresel varlıkların tek bir kişi veya kurumun değil herkese ait olması, sorunlarla mücadelenin herkesin menfaatini ilgilendirmesi, çevre koruma tedbirlerinin etkili olabilmesi tüm kesimlerin katkısına bağlı olması çevre sorunlarında halkın katılımını zaruri hale getirir.[514]

[509] PARLAR / HATİPOĞLU, s. 267.
[510] ÖZTÜRK, Ali Temel / ÇOLAK, Gülten "Çevresel Sorunlara Çözüm Odaklı Yaklaşımda Bilgiye Erişim ya da Bilgi Edinme Hakkı", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 145.
[511] ÖZTÜRK / ÇOLAK, s. 146-147.
[512] TURGUT, "Çevreci Örgütler", s. 110; KABOĞLU, s. 93.
[513] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 153; YOKUŞ SEVÜK, s. 48-49; GÜNEŞ, Çevre, s. 92.
[514] ALICA, "Çevre ve Katılım", s. 145; YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 153; YOKUŞ SEVÜK, s. 48-49; TURGUT, "Çevreci Örgütler", s. 111.

Çevresel konularda tüm tarafların sürece katılımı, kararların demokratik meşruiyetini ve etkinliğini artırır, halka idari kararların alınması ve yürütülmesinde denetleme olanağı verir, şeffaflığı artırır, idarinin karar alma sürecinde yerel koşulları daha iyi anlamasını, sağlam bilgilere dayanmasını sağlar.[515] Çevresel etki değerlendirmesine halkın etkin katılımı sürecin niteliğini ve çevrenin gelişimini olumlu yönde etkiler.[516]

Sorunlar ve çözüm arayışlarının kamuoyunda tartışılması, toplumda görüş birliğinin sağlanmasına, çatışan çıkarların uzlaştırılmasına yardım eder.[517] Halkın görüşleri ve desteği alınarak uygulamaya geçirilen bir projenin başarılı olma ihtimali daha yüksektir. Yatırıma başladıktan halkın tepkisi ile karşılaşmak ve toplumsal sorunlarla yüzleşmek yerine tüm ihtimalleri önceden öngörmeyi, doğabilecek hukuki sorunları ve tazminat taleplerini dikkate almayı sağlar.[518]

Halkın katılımı sayesinde projenin sadece doğal çevre üzerindeki etkileri değil, sosyal çevre üzerindeki etkileri de incelenir. Proje ile halkın barıştırılması, endişelerinin dikkate alınması, muhtemel sorunların bölge halkının görüş, öneri ve desteği ile aşılması, halkla birlikte hareket etme anlayışının uygulama aşamasında da korunması projenin başarısını ve çevrenin korunmasını sağlayacaktır. Bu amaçla projeden etkilenen bölge halkı ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri ile uzun soluklu mülakat ve müzakereler yapılmalıdır.[519]

Halkın çevresel konulara katılımı farklı şekillerde ortaya çıkar. Halk, çevreyi etkileyen tasarı plan ve kararlara karşı tepkisini göstermek için gösteri, yürüyüş ve toplantılara, sivil itaatsizlik eylemlerine katılabilir.[520] Çevre politika ve uygulamalarına ilişkin çalışmaların hazırlık çalışmalarına katılabilir. Örneğin, belediye ve mahalle toplantılarında, komisyonlarda, görüşme ve tartışmalarda yer edinebilir. Sürekli komisyonlarda, kamuoyu yoklamalarında, görüşlerini bildirebilir. Karar alma süreçlerine, genel nitelikli metinlerin hazırlanmasına, çevrenin yönetimine katılabilir.[521]

---

[515] GÜNEŞ, Çevre, s. 92.
[516] LAWRENCE, p. 160.
[517] YOKUŞ SEVÜK, s. 49.
[518] ÖKMEN / DEMİR, s. 269-270.
[519] YURTERİ, s. 30-31.
[520] BISSET, p. 155-156; JAIN / URBAN / STACEY / BALBACH, p. 289.
[521] KABOĞLU, s. 103-111.

Çevre Kanunu'nun 3. maddesinde (e) *"Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır. Bakanlık ve yerel yönetimler; meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür."* hükmüne yer verilmiştir. Böylelikle Türk hukukunda katılım hakkı, çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve kirliliğin önlenmesine hizmet eden bir ilke olarak benimsenmiştir. Meslek odalarının, birliklerin sivil toplum örgütlerinin ve vatandaşların çevre politikalarının belirlenmesi süreçlerine katılım hakkı kabul edilmiş, bu hakkın kullanılması sağlamak konusunda Bakanlık ve yerel yönetimlere görev verilmiştir. Bakanlık ve yerel yönetimler, çevreyi etkileyen plan, program ve projeler hakkında tüm tarafları haberdar etmek, sürece katılım fırsatı tanımakla yükümlüdür.[522]

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde halkın karar alma sürecine katılımı farklı aşamalarda söz konusudur. Bu aşamalara ilişkin Yönetmelik maddelerine aşağıda atıf yapılmış olmakla birlikte detayları tez çalışmamızın ilgili kısımlarında ayrıca incelenecektir.

Yönetmelik'te halkın ÇED sürecine katılımı düzenlenirken kullanılan *halk, ilgili halk ve halkın katılımı toplantısı* kavramları 4. maddede tanımlanmıştır. Buna göre; *"Halk: Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları, Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile ulusal mevzuat çerçevesinde bir veya daha fazla tüzel kişi veya bu tüzel kişilerin birlik, organizasyon veya grupları, Halkın katılımı toplantısı: Kapsam ve Özel Format belirlenmesinden önce, halkı proje hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere yapılan toplantıyı, İlgili halk: Gerçekleştirilmesi planlanan projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan halkı"* ifade etmektedir.

Yönetmeliğin 8. maddesinin 5. fıkrasında halkın ÇED Başvuru dosyasının halkın görüşüne açıldığı, süreç tamamlanana kadar görüşlerin Valilik ve Bakanlığa verilebileceği belirtilmiş, ÇED başvuru dosyası konusunda halkın bilgi edinme ve katılım hakkını sağlamak için Valilik ve Bakanlığa görev verilmiştir.

[522] YOKUŞ SEVÜK, s. 51.

Yönetmeliğin 9. maddesinde projeden en çok etkilenecek olan yerel halkın bulunduğu yerde "Halkın Katılımı Toplantısı" düzenleneceği belirtilmiştir. Toplantının yeri ve tarihinin kamuoyuna duyurulması konusunda ÇED firmalarına ve Valiliğe görev verilmiştir. ÇED firmalarının halkı bilgilendirmek için broşür ve afişler hazırlayabileceği, seminer düzenleyebileceği, anket yapabileceği düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 11. maddesinin 3. fıkrasında ÇED Raporu özel formatına uygun olarak hazırlandığı tespit edilen ÇED Raporunun halkın incelemesine açıldığı ve nihai rapor oluşturulana kadar görüş ve önerilerin iletilebileceği ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin 12. maddesinin 9. fıkrasının (d) bendinde, halkın katılımı toplantısında ve süreç içinde halktan gelen görüşlerin çözüm olup olmadığının Komisyon tarafından inceleneceği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 14. maddesinin 1. fıkrasında, Komisyon'un incelemesi sonu nihai hale getirilen ÇED raporunun halkın görüş ve önerisine sunulduğu, 10 günlük süre içinde görüşlerin bildirilebileceği belirtilmiştir. Gelen görüşler doğrultusunda ÇED raporundaki eksikliklerin tamamlanması düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 14. maddesinin 3. fıkrasında, Bakanlığın çevresel etki değerlendirmesine tabi proje hakkında "ÇED Olumlu" veya "ÇED Olumsuz" kararını alırken halkın görüşlerini dikkate alacağı, nihayetinde alınan kararın askıda ilan ve internet aracılığıyla duyurulacağı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 17. maddesinin 2. fıkrasında, seçme eleme kriterlerine tabi projeler hakkında verilen "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararlarının halka duyurulacağı düzenlenmiştir.

Tüm bu maddeler göz önünde bulundurulduğunda ÇED sürecine tabi bir projenin ÇED raporu hazırlanmadan önce, hazırlandıktan sonra, inceleme ve değerlendirme aşamasında, komisyon incelemesinden sonraki aşamada ve karar alma aşamasında halkın bilgisine sunulacağı, görüş ve önerilerinin dikkate alınacağı, gerek Ek-1 listedeki projeler

gerekse Ek-2 listedekiler hakkında idarenin aldığı nihai kararın halka duyurulacağı belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle ÇED Yönetmeliğinde sürecin hemen hemen her aşamasına uygun şekilde halkın bilgi edinme ve katılım hakkı ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Yönetmelikte, ÇED başvuru dosyasının veya proje tanıtım dosyasının Bakanlığa sunulduğu başvuru aşamasında halkın katılımına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. ÇED Raporunun yeterlik belgesi sahibi firmalar tarafından hazırlanması ilişkin maddelerde de halkın katılımına ilişkin hükme yer verilmemiştir. Ancak ÇED raporunun incelenmesi aşamasında katılım mümkündür.[523]

Yönetmelikte izleme ve kontrol aşamasında halkın katılımına açıkça atıf yapan bir hüküm bulunmasa da çevreye zararlı etkileri olan projeler konusunda halkın idari ve asli makamlara başvuru hakkı göz önünde bulundurulduğunda, izleme ve kontrol aşamasında halkın katılımının özel bir öneminin bulunduğu ortaya çıkacaktır. Nitekim Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin *"Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir"* hükmü izleme ve kontrol aşamasında halkın katılımına olanak sağlamaktadır.

Halkın ÇED süreçlerine katkı sağlayabilmesi için gerek proje gerekse çevresel konular hakkında yeterli bilgiye sahip olması gereklidir. Bilgi sahibi olmadan görüş bildirmek mümkün değildir. O halde halkın bilgi edinme hakkını kolaylaştıracak yöntemler geliştirilmeli, bölge halkının dilekçe yazmak, ilgili makama başvuru yapmak gibi çabalarına gerek kalmadan kurumsal internet siteleri aracılığıyla bilgiye erişim olanakları artırılmalıdır. Bakanlık ÇED süreçlerinde edindiği bilgi birikimini çevre danışmanlık firmaları ve ÇED konusunda yetkilendirilmiş kurum / kuruluşlar ile paylaşmalıdır. Bilgi paylaşımın ve niteliğinin artması ÇED raporlarının kalitesini artıracak daha sağlıklı değerlendirme yapılamasını sağlayacaktır.

Mukayeseli hukuk açısından yapılan incelemelerde, Türk hukukunda halkın katılımının kapsamlı bir şekilde düzenlenmiş olması takdir edilirken bu katılımın nihai karar

[523] GÜNEŞ, Çevre, s. 97, 199-200.

üzerindeki etkisinin kısıtlı olduğu öne sürülmektedir.[524] Nitekim Türkiye'de ÇED süreçlerinde yaşanan sorunları tespit etmek maksadıyla yapılan bir anket çalışmasında halkın farkındalık seviyesinin ve sürece katılımının çok zayıf olması en önemli sorun olarak görülmüştür.[525]

Kanaatimizce, disiplinlerarası bir kurum olan çevresel etki değerlendirmesinin amacına hizmet edebilmesi için halkın etkin şekilde katılımının sağlanması şarttır. Halkın katılımı usullerinin ÇED Yönetmeliğinde kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi çevresel etki değerlendirmesi teorisi açısından takdir edilecek bir durum olsa da uygulamada yaşanan sorunlar bu kurumun değerini azaltmaktadır. Tez çalışmamız kapsamında incelediğimiz akademik çalışmalarda Türkiye'de halkın katılımında yaşanan sorunların sıklıkla dile getirildiği görülmüştür. Ancak katılımın ÇED süreçlerindeki ölçüsünü ve etkisini ortaya koyan kapsamlı istatistiki verilere rastlanmamıştır. Kanaatimizce bunun en önemli sebebi halkın katılımını ölçümleyebilecek olan idari makamların ellerindeki istatistiki verileri paylaşmamış olmasıdır. Halkın etkin katılımını sağlamak maksadıyla ÇED sürecinin her bir aşamasında idari makamlara iletilen görüş ve önerilerin, yapılan toplantılara katılım sağlayan kişi ve kurumların nitelik ve niceliklerine ilişkin verilerin de Bakanlık / Valilik internet siteleri aracılığıyla paylaşılması gerektiği kanaatindeyiz. Hatta bu tür bilgilerin paylaşılması gerektiğine dair bir hükmün ÇED Yönetmeliğine ilave edilmesinin uygun olacağı kanaatindeyiz. Bu noktada vurgulamak isteriz ki, katılım sadece halkın hatılımı toplantısından ibaret değildir. Halkın çevresel etkileri muhtemel projelere tepkisini ortaya koymak için düzenlediği gösteri, yürüyüş ve basın açıklamaları da katılım yöntemleridir. Ne yazık ki Türkiye'de katılım sadece ÇED Yönetmeliğinde belirtilen süreler içirişinde görüşlerin bildirilmesi ve belirli bir toplantıya davet şeklinde algılanmaktadır. Oysa insanların daha serbest ortamlarda görüşlerini dile getirebilmesi, idarenin / kolluk kuvvetlerinin bu tür gösteri ve açıklamalara tahammül edebilmesi gereklidir. Katılımı dört duvar arasındaki toplantılara ve yazılı görüşlere sıkıştıran bu anlayışın değiştirilebilmesi için ÇED Yönetmeliğinde düzenleme yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

[524] AHMAD, Balsam / WOOD, Christopher, "A Comparative Evaluation of the EIA Systems in Egypt, Turkey and Tunisia", Environmental Impact Assessment Review, Volume 22, Issue 3, 2002, pp. 224.
[525] YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 60.

Çevresel etki değerlendirmesinin hak ettiği niteliğe sahip olabilmesi için katılımın etkinliği sağlanmalı, katılım süreçleri daha demokratik koşullarda sürdürülmeli, bu durumu teminat altına alacak düzenlemeler yapılmalı, katılımın ölçüsünü ve etkisini ölçümleyebilecek raporlar hazırlanarak düzenli şekilde yayımlanmalıdır.

3. Halkın Katılımı Toplantısı

Halkın katılımı çevresel etki değerlendirmesinin ayrılmaz bir parçası olmasına rağmen katılımın hangi aşamadan itibaren başlayacağı, hangi aşamalarda halkın görüş ve önerilerinin dikkate alınacağı ülkelerin yasal mevzuatına göre değişmektedir.[526] ÇED raporunun hazırlanmasından önce başvuru dosyası üzerinde görüş bildirip, hazırlanacak raporda bulunması gereken hususlar hakkında görüş bildiren, raporun hazırlanması, incelenmesi ve değerlendirmesi aşamalarının her birinde veya bazılarında katılım olanağı sağlayan uygulamalar bulunmaktadır. Diğer yandan halkın katılımına ÇED raporunun hazırlanmasından sonra olanak sağlayan sistemler de bulunmaktadır. Ancak ÇED uygulamasında kapsamlaştırma aşamasına yer veren sistemlerde halkın katılımı ÇED Raporunun hazırlanmasından önce gerçekleşmelidir. Aksi halde bu katılım şekline kapsamlaştırma adı verilemez.[527]

Türkiye'de çevresel etki değerlendirmesi konusundaki ilk düzenlemeler olan 1993 ve 1997 ÇED Yönetmeliklerinde halkın sürece katılımı ÇED raporunun hazırlanmasından sonra mümkün olmaktaydı. Bu durum doktrinde eleştirilmiş, halkın görüşlerini almadan hazırlanan raporda sonradan değişiklik yapılmasının süreci yavaşlattığı, zaman ve kaynak kaybına yol açtığı ifade edilmiştir.[528] Halkın görüşleri alınmadan sürece başlanması, ÇED Raporunun hazırlanması toplumsal tepkilere de sebep olmuştur. Örneğin 1989 yılında Aliağa'da kurulması gündeme gelen termik santral ilk andan itibaren halkın yoğun tepkisi ile karşılaşmıştır. 1993 ÇED Yönetmeliği uyarınca ÇED raporu hazırlanacağı, projenin muhtemel etkilerinin ve bunları bertaraf edecek yöntemlerin raporda açıklanacağı öne sürülmesine rağmen, proje karşıtı gruplar ve yerel halk ÇED raporunun hazırlanmasını beklememiş, tepkisini yoğun bir şekilde ortaya koymuştur. Hazırlanan raporda projenin

[526] ÇOLAKKADIOĞLU, s. 164.
[527] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 43-44; ÇOLAKKADIOĞLU, s. 164.
[528] TURGUT, "Çevreci Örgütler", s. 120.

çevreye etkilerinin zararsız olacağı sonucuna varılmış olmasına rağmen bu aşamadan sonra halkın ikna edilmesi mümkün olmamış, raporun sonuçlarının tartışması dahi yapılmamıştır.[529]

Çevreci gruplar ve halkın dâhil edilmediği bir süreç sonunda hazırlanan raporun objektifliğinden şüphe duyulması muhtemeldir. Üstelik ÇED raporunun hazırlanmasına ilişkin tüm masrafların proje sahibi tarafından üstlenildiği göz önünde bulundurulduğu böyle bir belgedeki bilgiler güven verici sayılamaz.[530]

1993 ve 1997 ÇED Yönetmeliklerine yönelik eleştiriler, uygulamada yaşanan sorunlar ve AB ÇED Yönergesinin etkisi ile 2002 ÇED Yönetmeliğinde halkın sürece katılımı daha erkene alınmış, rapor hazırlanmadan önce bilgi edinme ve görüş bildirme hakkı tanınmıştır. Halkın katılımı toplantısı Komisyon'un kapsam ve özel format belirleme toplantısından önceye alınmıştır (2002 ÇED Ynt. m. 10). Sonraki yıllarda kabul edilen ÇED Yönetmeliklerinde de bu durum değişmemiştir.

2014 ÇED Yönetmeliğine göre halkın sürece katılımı başvuru dosyasının Bakanlık tarafından kabul edilmesini müteakip Bakanlık ve Valilik tarafından yapılan duyuru ile başlar. Yönetmeliğinin 8. maddesinin 5. fıkrası gereğince; "*Proje ile ilgili olarak başvurunun yapıldığını, ÇED sürecinin başladığını, ÇED Başvuru Dosyasının halkın görüşüne açıldığını ve ÇED süreci tamamlanana kadar projeye ilişkin görüş ve önerilerin Valiliğe veya Bakanlığa verilebileceği Bakanlık ve Valilik tarafından anons, askıda ilan, internet vb. şekilde halka duyurulur."* ÇED sürecinin başlatıldığına bildiren bu duyuruda, dosyanın görüşlere sunulduğunun belirtilmesi, halkın sürece aktif katılımını ilk adımı olup tüm tarafları görüş bildirmeye teşvik eder. Türkiye uygulanan ÇED sisteminde halk, kapsamlaştırma aşamasından itibaren sürece katılmaktadır.

ÇED sürecinin başlatıldığına ilişkin duyurunun "anons" ve "askıda ilan" yöntemleri ile yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde bu iki kavram tanımlanmamış, anons ve askıda ilanın nerede yapılacağı açıkça belirtilmemiştir.

[529] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 67.
[530] ÖZER, ÇED'e Giriş, s. 67.

Esasında “anons” ve “askıda ilan” sadece halkın bilgilendirilmesine ilişkin 8. maddesinin 5. fıkrasında değil, ÇED raporunun bakanlığa sunulduğuna ilişkin duyuruda (Ynt. m. 11/3), ÇED raporuna son şeklinin verildiğine dair duyuruda (Ynt. m. 14/1), “ÇED Olumlu” veya “ÇED Olumsuz” kararına ilişkin duyuruda (Ynt. m. 14/3), seçme eleme kriterlerine tabi projeler hakkında “ÇED Gereklidir” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararına ilişkin duyuruda (Ynt. m. 17/2) da başvurulan yöntemlerdir.

Duyurunun amacı, halkın bilgilendirilmesi, görüş ve eleştirilerinin alınması olduğuna göre anons ve askıda ilanın halkın yaşadığı yerde yapılması pek tabidir. Ancak çevresel etki değerlendirmesi konusunda idari işlemlerin birçok kez kamuoyunda tartışılmış ve eleştirilmiş olması çevreci kuruluşları bu düzenlemeye karşı da temkinli davranmasına yol açmıştır. 2014 ÇED Yönetmeliğinin çeşitli maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Türkiye Barolar Birliği ve meslek kuruluşları tarafından açılan davada “anons” ve “askıda ilan” yöntemlerine yer veren maddelerin iptali istenmiştir. Dosyayı inceleyen Danıştay 14. Dairesinin kararında;

> *“Dava konusu Yönetmelikte ÇED sürecinde halkın katılımının sağlanması, ÇED süreci sonucunda ise alınan kararların halka duyurulması amacıyla ilan ve duyuru yapılması zorunluluğu getirilmiş ise de; ilan ve duyuruların yapılmasının öngörüldüğü "anons" ve "askıda ilan" kavramlarının tanımı yapılmamış, ÇED sürecinde yapılacak olan anons ve askıda ilanlar ile ÇED süreci hakkında verilen kararlar için yapılacak olan askıda ilanın nerede yapılacağı, projeden etkilenen veya etkilenmesi muhtemel olan halkın yaşadığı yerde yapılıp yapılmayacağı, yapılacak olan anons ve ilanın ilgili halkın rahatlıkla öğrenebileceği şekilde yapılması konularında ise herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.*
>
> *Bu nedenle, Yönetmeliğin 8. maddesinin 5. fıkrasının, 11. maddesinin 3. fıkrasının, 14. maddesinin 1. ve 3. fıkraları ile 17. maddesinin 2. fıkrasında, Anayasanın 56. maddesine ve 2872 sayılı Çevre Kanununun 3. maddesine uyarlık görülmemiştir.”*

denilerek yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir.[531] Bu karar üzerine Bakanlık ÇED Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlıklı 4. maddesine “anons” ve “askıda ilan” kavramlarının

[531] Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 17.5.2019).

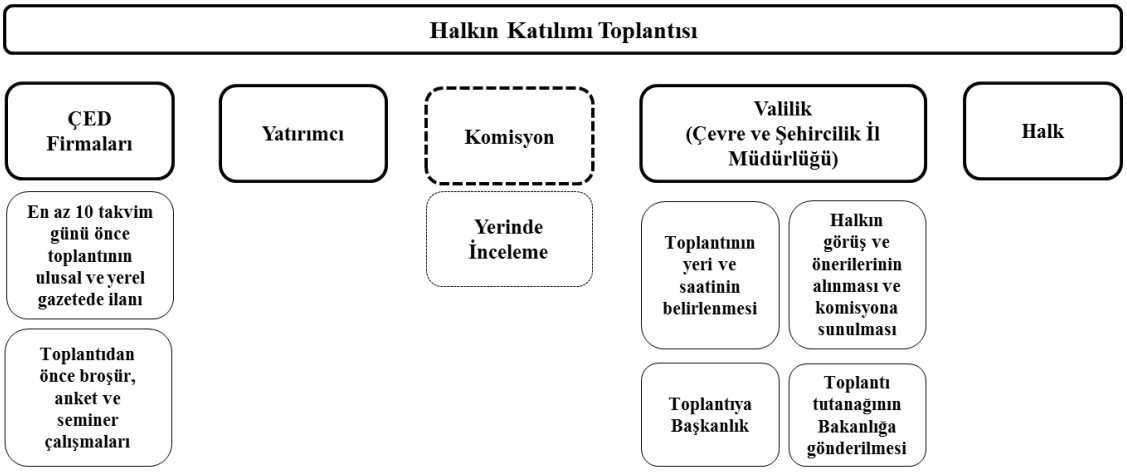
tanımını ilave etmiştir.[532] Buna göre ÇED Yönetmeliğinde geçen anons kavramı, *"gerçekleştirilmesi planlanan projenin ÇED süreci hakkında, projeden etkilenecek veya etkilenmesi muhtemel halkın yaşadığı yer/yerlerde, ilgili belediyeler ve muhtarlıklarca yapılan sesli duyuruyu,"* askıda ilan ise *"gerçekleştirilmesi planlanan projenin ÇED süreci hakkında, projeden etkilenecek veya etkilenmesi muhtemel halkın yaşadığı yer/yerlerde, valilik, kaymakamlık ve muhtarlık binasında veya köy odasında bulunan askı ilan yerlerinde yapılan yazılı duyuruyu"* ifade etmektedir. Yapılan bu değişiklikle çevreci örgütlerin endişesi ortadan kaldırılmış, Danıştay kararının gereği yerine getirilmiştir.

Kapsamlaştırma aşamasının, halkın katılımı toplantısı ve Komisyon üyelerinin değerlendirme toplantısından oluştuğunu belirtmiştik. Her iki toplantının temel özelliği ise, hazırlanacak olan ÇED raporunun içeriğine ilişkin temel hususların belirlenmesidir.

Kapsamlaştırma aşamasına halkın katılımı, ÇED Yönetmeliğinin *"Halkın Katılımı Toplantısı"* başlığını taşıyan 9. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin 1 fıkrasında *"Halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere; Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar ve proje sahibinin katılımı ile Bakanlıkça belirlenen tarihte, projeden en çok etkilenmesi beklenen ilgili halkın kolaylıkla ulaşabileceği Valilikçe belirlenen merkezi bir yer ve saatte Halkın Katılımı Toplantısı düzenlenir"* hükmüne yer verilmiştir.

Toplantının konusu, icra edileceği yer ve tarih, proje sahibinin yetki verdiği ÇED firması (Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum/kuruluş) tarafından kamuoyuna ilan edilir. Bu ilan projenin gerçekleştirileceği bölgedeki bir yerel süreli yayında ve bir gazetede toplantıdan en az 10 takvim günü önce yayımlanır.

[532] 9.2.2016 tarihli ve 29619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 1. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasına (v) ve (y) bentleri ilave edilmiştir.



I. Halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere; ÇED Firmaları ve proje sahibinin katılımı ile Bakanlıkça belirlenen tarihte, projeden en çok etkilenmesi beklenen ilgili halkın kolaylıkla ulaşabileceği Valilikçe belirlenen merkezi bir yer ve saatte Halkın Katılımı Toplantısı düzenlenir.

II. ÇED Firmaları toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirten bir ilanı; projenin gerçekleştirileceği yörede yayınlanan yerel süreli yayın ile birlikte yaygın süreli yayın olarak tanımlanan bir gazetede toplantı tarihinden en az on (10) takvim günü önce yayınlatır.

III. Toplantıda; halkın, proje hakkında bilgilendirilmesi, görüş, soru ve önerilerinin alınması sağlanır. Başkan, katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Toplantı tutanağı, bir sureti Valilikte kalmak üzere Bakanlığa gönderilir.

Şekil - 3: Halkın Katılımı Toplantısı

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

ÇED firmaları halkı bilgilendirmek için broşürler hazırlayıp dağıtabilir. Halkın beklentilerini öğrenmek, tepkisini ölçmek, görüşlerini almak için anket vb. uygulamalar başvurabilir. Konferans ve seminer gibi faaliyetler düzenleyebilir. Proje ilişkin bilgi ve belgeleri internet sitelerinde yayımlayabilir. Böylelikle halkın katılımı toplantısı öncesinde tüm tarafların proje ve etkilerinden haberdar olması, belli bir bilgi ve bilinç seviyesine sahibi olması sağlanır.

Halkın katılımı toplantısına ilişkin hususlar ÇED firmalarının yanı sıra Valilik tarafından da kamuoyuna duyurulur. Valilik, halkın katılımını kolaylaştıracak tedbirler alabilir. Görüş ve önerilerini iletileceği tarihleri gösteren takvimi ve iletişim bilgilerini yayımlar.

Halkın katılımı toplantısı projenin gerçekleştirileceği yerdeki Çevre ve Şehircilik İl Müdürünün Başkanlığında yapılır. İl müdürü başkanlık yapması için bir başka kişiyi de

yetkilendirebilir. Uygulamada halkın katılımı toplantısının sekretarya hizmetleri Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından yürütülür.[533] Toplantının konusu çevre üzerinde etkileri muhtemel olan proje hakkında halkın bilgilendirilmesi, görüş ve önerilerinin alınmasıdır. Toplantı başkanı halkın görüş, öneri ve sorularını yazılı şekilde vermesini isteyebilir.

ÇED raporunun kapsamını belirlemek üzere Yönetmeliğin 8. maddesi gereğince teşkil edilen Komisyon üyeleri de Halkın Katılımı Toplantısına katılabilirler. Bu vesileyle Komisyon üyeleri projenin uygulanacağı yer ve halkın görüşleri hakkında bilgi sahibi olur.

Halkın katılımı toplantısında görüşülen hususlar toplantı tutanağına kaydedilir, tutanağın bir sureti Valilik vasıtasıyla Bakanlığa gönderilir.

ÇED sürecinin amaca hizmet edecek şekilde yürütülebilmesi için toplantılara hazırlıklı olarak katılım sağlanması, görüşlerin açık ve net bir şekilde dile getirilmesi, etkin rol alınması gereklidir. Olası iptal davalarında kullanmak maksadıyla tutanaklara muhalefet şerhlerini yazılması ve birer suretinin alınması gereklidir.[534]

Uygulamada toplantı tutanakları konusunda önemli sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin, İzmit'in Yahya Kaptan mahallesinde bulunan lastik fabrikasının kapasite artırımına ilişkin halkın katılımı toplantısında bölge halkı proje hakkında çeşitli bilgilerin proje sahibi tarafından paylaşılmasını talep etmiştir. Bu talebin karşılanmaması üzerine çevre halkı, Yönetmelik'te belirtilen usule uygun bir toplantının icra edilmediğini belirterek durumu protesto etmiştir. Ancak halkın tepkisi kolluk marifetiyle bastırılmıştır. Diğer yandan Bakanlık yetkilileri tarafından hazırlanan tutanakta *"toplantının sorunsuz şekilde düzenlendiği"* belirtilmiştir. Sonuç itibariyle halkın katılımı toplantısı fiilen

[533] 2002, 2003 ve 2008 ÇED Yönetmeliklerinde *"halkın katılımı toplantısı ile ilgili sekretarya hizmetinin İl Çevre (ve Orman) Müdürlüğü tarafından yürütüleceği"* belirtilmişti. 2013 ÇED Yönetmeliğinde daha genel bir ifade kullanılmış, bu görevin Valilik tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. 2014 ÇED Yönetmeliğinde ise sekretarya hizmeti konusunda açıklama yapılmamıştır.

[534] AYKUL, Ömer, "Türkiye'de Ekolojik Hukuk Uygulamaları (ve Özelde Trakya)", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 220.

düzenlenmediğinden bir sonraki aşamaya geçilemeyeceği yönündeki itirazlar ile halkın projeye karşı görüşleri dikkate alınmamıştır.[535] Toplantı salonunun küçük ve yetersiz olması, halkın protesto ve tepkisi gibi çeşitli nedenlerle toplantının gerçekleştirilemediği, buna rağmen Bakanlık yetkilileri tarafından "*halk bilgilendirme hakkını kullanmak istemedi"* şeklinde tutanak tutulduğu birçok kez görülmüştür.[536]

Toplantıda hazır bulunan sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin görüş bildirmesine müsaade edilmemesi, görüşlerinin tutanağa geçirilmemesi, sorularına cevap verilmemesi ya da tatmin edici olmayan cevaplar verilmesi uygulamada karşılaşılan sorunlardan bazılarıdır.[537]

Kanaatimizce, halkın katılımı toplantılarının video kayıtlarının tutulması, sosyal medya kanalları aracılığıyla canlı yayımlanması, dokümantasyon ve bilgilendirme açısından gereklidir. Mevcut ÇED Yönetmeliğinde bu tür uygulamalara engel olabilecek bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak şeffaflığa verilen önemi göstermek ve halkın etkin katılımını sağlamak maksadıyla toplantılarda sosyal medya araçlarından yararlanılabileceğine dair hüküm konulmasının uygun olacağı kanaatindeyiz.

E. Komisyon'un Kapsam ve Özel Format Belirlemesi

Kapsam belirleme çalışmasında, ÇED Yönetmeliğinin Ek-3'ünde bulunan genel formata göre hazırlanmış olan ÇED Başvuru dosyasındaki bilgiler incelenir. Dosyadaki bazı hususların ayrıntılı olarak açıklanması ve somutlaştırılması istenir; ilgisiz görülen etkilerin ayıklanması, kapsam dışına çıkarılması sağlanır. ÇED Başvuru Dosyası, Bakanlıkça çıkarılan ÇED Yönetmeliğindeki genel formata göre hazırlanırken, ÇED Raporu projeye özgü hususlar esas alınarak hazırlanan özel formata *(ÇED Raporu özel formatı)* göre hazırlanır.[538]

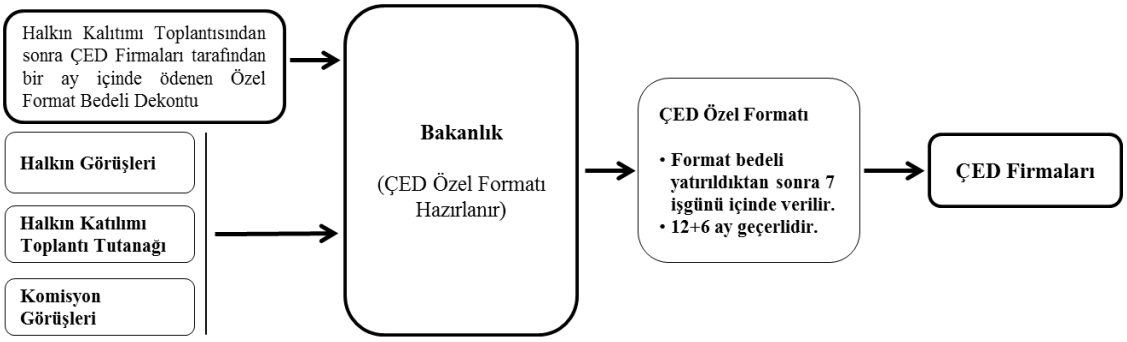
[535] KORUCU, M. Kemal, "Merkezileşmeden Zaman-Mekân Sıkışmasına: Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 127, 2016, s. 194.
[536] ATAL, s. 416; ERGÜN, Rıza, "Nükleer Santraller", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 465.
[537] ERGÜN, s. 466.
[538] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 223.

2014 ÇED Yönetmeliğinde Komisyon'un kapsam belirleme toplantıları ve toplantıların işleyiş şekli hakkında herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Oysa 2003 ve 2008 ÇED Yönetmeliklerinde Komisyon toplantıları ve gündem konuları özellikle belirtilmişti. 2003 ve 2008 ÇED Yönetmeliklerinde *"Komisyonun, Kapsam ve Özel Format Belirleme Toplantısı"* başlığını taşıyan 10. maddelerinde toplantıların işleyiş şekli ayrıntılı şekilde düzenlenmişti. Buna göre komisyonun ilk toplantısında proje sahibi projesi hakkında; Bakanlık ve taşra teşkilatı yetkililerinin ise halkın katılımı toplantıları hakkında komisyona bilgilendirir, halkın katılımı toplantısına iştirak eden komisyon üyelerinin görüşlerini bildirir, Ek-III genel formattaki hususlardan detaylandırılması, çıkarılması veya ilave edilmesi gerekenlerin tespit edilir, böylelikle ÇED raporu özel formatı hazırlanırdı.

2014 ÇED Yönetmeliğinin 10. maddesi ise *"Komisyonun Kapsam ve Özel Format Belirlemesi"* başlığını taşımaktadır. Madde başlığından *toplantı* ifadesi çıkarılmış, içeriğinde ise kapsam belirleme aşamasında komisyon üyelerinin katılımı ile icra edilecek herhangi bir toplantıdan bahsedilmemiştir. Bu açıdan bakıldığında Bakanlığın isterse *"kapsam ve özel format belirleme aşamasında"* Komisyon üyelerini toplantıya çağırmayacağı, sadece üyelerden yazılı görüş istemekle yetinebileceği düşünülebilir.[539]

ÇED Raporu özel formatı halktan gelen görüşler ve Komisyon üyelerinin görüş ve önerileri doğrultusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanır. Yönetmeliğin 4. maddesinde yapılan tanıma göre çevresel etki değerlendirmesi raporu özel formatı, *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporunun hazırlanmasında esas alınmak üzere; Komisyon tarafından projenin önemli çevresel boyutları ile Halkın Katılımı Toplantısındaki görüş ve öneriler göz önüne alınmak suretiyle Ek-3'teki Çevresel Etki Değerlendirmesi Genel Formatında belirtilen ana başlıklar altında ele alınması gereken konuları tanımlayan formatı"* ifade etmektedir.

[539] Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde (Ynt. m. 8/7, m. 11/2, m. 12) komisyon üyelerinin katılımı ile gerçekleştirilecek toplantılardan bahsedilmektedir. Burada vurgulamak istediğimiz husus kapsam belirleme aşamasına ilişkindir.



Komisyon üyesi kurum/kuruluşların görüş ve önerileri ile halktan gelen görüş ve öneriler doğrultusunda Bakanlıkça ÇED Raporu Özel Formatı hazırlanır ve ÇED Firmalarına tebliğ edilir.

Şekil - 4: Kapsam ve Özel Format Belirleme

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

2014 ÇED Yönetmeliğinde özel formatın hazırlanması konusunda yetkinin Bakanlık'ta olduğu açıkça vurgulanmıştır. Oysaki 2003, 2008 ve 2013 ÇED Yönetmeliklerinde özel formatın Komisyon tarafından hazırlandığı belirtilmişti. Böylelikle Bakanlığın yetkisini doğrudan değil, Komisyon vasıtasıyla kullandığı gösterilmişti.[540] Esasında gerek önceki düzenlemelerde gerekse mevcut Yönetmelikte Komisyon'un hazırladığı formatın Bakanlık açısından bağlayıcı olmadığı, *"öneri"* niteliğinde olduğu kabul edilmiştir. Buna rağmen özel formatı hazırlama yetkisinin Bakanlığa ait olduğuna 2014 ÇED Yönetmeliğinde açıkça vurgu yapılması dikkat çekicidir.

ÇED raporu özel formatı ÇED firmasına ücreti mukabilinde verilir. Özel format bedeli halkın katılımı toplantılarının tamamlanmasından sonraki bir ay içinde ödenmelidir. Aksi halde ÇED süreci sonlandırılır. 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde özel format ücretinin ödenmesi gereken süre üç ay olarak belirlenmiş olmasına rağmen daha sonra yapılan değişiklik[541] gereğince süre bir aya indirilmiştir.

Format bedelinin yatırılmasından sonraki 7 işgünü içinde ÇED raporu özel formatı Bakanlık tarafından ÇED firmasına teslim edilir.

[540] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 223.
[541] 26.05.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 4. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 10. maddesinin 2. fıkrası değiştirilmiştir.

F. ÇED Raporunun Hazırlanması ve Bakanlığa Sunulması

ÇED Raporunun hazırlanması aşaması muhtemelen ÇED sürecinin en önemli aşamasıdır.[542] Zira süreç sonunda alınacak karar ÇED raporuna dayanacaktır. Bu nedenle rapor, objektif ve titiz bir çalışmanın ürünü olarak ortaya çıkmalıdır.[543] Aksi halde ÇED süreci çevreye olumsuz etkileri olan bir projeyi aklamak ve meşrulaştırmaktan öteye geçmeyen bürokratik bir süreç olarak kalır. ÇED Raporunun amaca hizmet edebilmesi için farklı alanlardaki uzmanlar tarafından disiplinler arası bir çalışmanın ürünü olarak hazırlanması gerekir. Rapor kapsam belirleme aşamasında belirlenen çerçeve içinde tüm hususları yeterli seviyede incelemiş olmalıdır.

1. ÇED Raporunun Hukuki Mahiyeti

ÇED raporu proje sahibi tarafından yetki belgesi sahibi ÇED firmalarına hazırlatılan bir rapordur. Bu raporda, projenin tanımı, amacı, çevresel etkileri, alınacak tedbirler, halkın katılımı gibi bilgilere yer verilir. ÇED raporu, yetkili idareye yol gösteren bir bilirkişi raporuna benzetilebilir.[544] ÇED raporu her ne kadar ÇED firmaları tarafından hazırlansa da kamusal bir makam olan Komisyon tarafından son şekli verilir. Dolayısıyla idari bir işlemdir.[545]

Yetkili idare ÇED raporuna dayanarak işlem tesis etmektedir. ÇED raporu Bakanlığın vereceği karara yol gösteren, projenin çevresel etkileri hakkında görüş bildiren bir belgedir. ÇED Raporu icrai niteliği olan bir belge değildir, hazırlık işlemi niteliğindedir. Hazırlık işlemleri ise işlem yapılmasından önce karar verecek olan makama görüş verme, tavsiyede bulunma, rapor sunma, şeklinde ortaya çıkan işlemlerdir.[546] Hazırlık işlemleri, kesin ve icrai işlemler değildir.[547] Bu nedenle ÇED raporu hukuk düzeninde değer

[542] KELEŞ / ERTAN, s. 122; TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 497; SAYGILI, ÇED, s. 172.
[543] SHEATE, s. 16.
[544] SAYGILI, ÇED, s. 362.
[545] GÜNEŞ, Çevre, s. 201.
[546] ÖZDEMİR, Eyüp, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, İstanbul, On İki Levha, 2019, s. 47
[547] SANCAKDAR / ÖNÜT / BAŞAR / PALAS DAĞLI / ÇAPTUĞ, Teorik Çalışma, s. 271.

taşımaz. Dolayısıyla tek başına iptal davasının konusu olmaz.[548] ÇED Raporunun hukuka aykırılığı ancak nihai işlem aleyhine açılan davada ileri sürülebilir.

2. ÇED Raporunun Hazırlanmasında Proje Sahibinin Sorumluluğu

Farklı ülkelerdeki ÇED uygulamaları incelendiğinde ÇED raporunu hazırlamakla sorumlu kılınan kişiler bakımından iki farklı yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Birinci yaklaşımda ÇED raporu yetkili idare tarafından hazırlanmaktadır. İkinci yaklaşımda ise raporu proje sahibi hazırlamaktadır. Birinci yaklaşımı benimseyen ülkelerin başında ABD gelmektedir. Avrupa Birliği ÇED Yönergesini örnek alan Türkiye gibi ülkeler ise ikinci yaklaşımı benimsemiştir. Bu sistemlerden her birinin kendine göre olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Birinci yaklaşımda idarenin çok daha detaylı ve objektif rapor hazırladığı görülmektedir. Ancak bu durumda bürokratik nedenlerle süreç yavaş ilerlemektedir. İkinci yaklaşımda ise rapor çok daha hızlı hazırlanmaktadır. Ancak objektifliği konusunda tereddütler oluşmaktadır.[549] İkinci yaklaşımı benimseyen ülkelerde proje sahipleri, ÇED raporunu bu konuda uzman kuruluşlara veya kendi bünyesinde istihdam ettiği kişilere hazırlattırmaktadır.

Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği gereğince ÇED Raporunu hazırlama sorumluluğu proje sahibine aittir. Bununla birlikte proje sahibi raporu bizzat hazırlamaz, bu konuda yetkili / tecrübeli kurum ve kuruluşlara yaptırır. Ancak bu firmalar Bakanlığın sertifika verdiği, kontrol ve denetimi altında bu faaliyeti yerine getirirler. Dolayısıyla Türkiye'de ÇED Raporları, Bakanlıkça *"yeterlik belgesi verilmiş kurum ve kuruluşlar"* tarafından hazırlanmaktadır. Uygulamada bu kurum ve kuruluşlara kısaca *"ÇED Firması"* denilmektedir.

Mukayeseli hukukta, bazı devletlerin ÇED raporu hazırlayacak kurum ve kuruluşlarının belirli bir lisans ve sertifikaya sahip olmasını şart koştuğu, bazılarının ise danışmanlık

[548] Danıştay 14. Dairesinin 15.11.2018 tarihli E. 2018/3781, K. 2018/6681 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019). Bkz. aşa. *Üçüncü Bölüm III.A. İptal Davası.*
[549] GÜNEŞ, Çevre, s. 187; SAYGILI, ÇED, s. 187.

firmaları arasında ayrım yapmadığı görülmektedir.[550] Kanaatimizce ÇED sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve standardizasyon açısından Türkiye'de olduğu gibi ÇED raporlarının kamu otoritesi tarafından yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlarca hazırlanması doğru bir yaklaşımdır.

3. ÇED Raporunun Hazırlanmasında Görev Alacak Uzmanlar

ÇED raporunun ilgili meslek gruplarındaki uzmanlardan oluşan bir heyet tarafından hazırlanması son derece önemlidir. Rapor farklı uzmanlık alanlarında teknik bilgiye sahip kişilerin katılımıyla disiplinler arası yaklaşım esas alınarak, tarafsızlığından ödün vermeden titiz bir çalışma sonunda hazırlanmalıdır. Aksi halde projenin çevre üzerindeki etkilerinin ölçülmesi mümkün olmayacaktır.[551]

2002 ÇED yönetmeliğine göre ÇED raporunun kapsamını belirleyen komisyon, ÇED raporunun hazırlanmasında hangi meslek dallarından uzmanların görev yapacağını da belirlemekteydi (2002 ÇED Ynt. m. 11/3). 2003 ve 2008 ÇED Yönetmeliklerinde göre ÇED raporunu hazırlayacak çalışma grubu Komisyon tarafından belirleneceği ifade edilmekteydi (2003 ÇED Ynt. m. 10/2-d; 2008 ÇED Ynt. m. 10/2-ç). 2013 ÇED Yönetmeliğinde Komisyon'un ÇED raporunu hazırlayacak çalışma grubunu Bakanlığa önereceği belirtilmişti (2013 ÇED Ynt. m. 10/1). Vurgulamak gerekir ki, 2003, 2008 ve 2013 ÇED Yönetmeliklerinde raporun ÇED firması tarafından hazırlanacağı kabul edilmiş olmakla birlikte raporun hazırlanmasında görev alacak uzmanların kimlerden (hangi meslek gruplarından) oluşacağının tespiti konusunda Komisyon'a yetki verilmişti.

2014 ÇED yönetmeliğinde ise ÇED raporunun hazırlanmasında görev alacakların kimlerden oluşacağı konusunda bir açıklama yapılmamış, Komisyon'un bu konuda yetkisi düzenlenmemiştir. Buna rağmen Yönetmeliğin 11. maddesinde Bakanlığa sunulan ÇED raporunun *"belirlenen çalışma grubunda yer alması gereken meslek uzmanlarınca"* hazırlanıp hazırlanmadığının inceleneceği belirtilmiştir. Bu açıdan bakıldığında 10. ve 11. maddeler arasında kopukluk olduğu, çalışma grubuna ilişkin düzenlemenin

[550] BEKHECHI / MERCIER, p. 31.
[551] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s.226; GÜNEŞ, Çevre, s. 187.

unutulduğu düşünülebilir. Komisyonun çalışma usul ve esasları konusunda teamül oluştuğu, dolayısıyla uygulamada bu konularda herhangi bir sorun olmadığı için Yönetmelikte ayrıca düzenleme yapılmadığı da söylenebilir. Kanaatimizce 2014 ÇED Yönetmeliğinin 10. maddesinde Komisyon'un kapsam ve özel format belirleme toplantısına yer vermeyen Bakanlık, Komisyonun çalışma grubu konusundaki yetkisini de bilinçli olarak Yönetmelikten çıkarmıştır.

Türkiye'de ÇED raporlarına ilişkin eleştirilerin başında, raporu hazırlayan kişilerin nitelik ve niceliğine yönelik eleştiriler gelmektedir. ÇED raporu hazırlayacak uzmanların hem sayısının hem de bilgi ve birikimlerinin bu iş için yeterli olması gereklidir.[552] Örneğin, endemik türleri barındıran bir bölgede yapılması planlanan hidroelektrik santralinin çevresel etkileri anlayabilmek için söz konusu endemik türler konusunda uzman kişilerin görüşlerinin alınabilmesi gereklidir. Hidroelektrik santrallerine ilişkin bir ÇED raporu hazırlanırken söz konusu deredeki yaşam hakkında su ürünleri fakültelerinden uzmanların görüşü alınması gerekirken habitattaki canlıların yaşam döngüsü hakkında hiç bir bilgisi olmayan, mesleğe henüz yeni başlamış çevre mühendisleri tarafından imzalandığı görülmektedir. İşin daha da kötü yanı, su ürünleri fakültelerinde bile bu konularda yeterince bilimsel çalışmanın yapılmamış olmasıdır. Bölgesel bazlı çalışmalar yetersiz olup her bir dere hakkında ayrı çalışma yapılması gereklidir. Bilimsel çalışmaların yetersizliği nedeniyle çoğu ÇED raporu önceki raporlardaki bilgilerin kopyala yapıştır yöntemiyle çoğaltılmasından ibarettir. Öyle ki raporlardaki her bir cümlenin birebir aynı olduğu, sadece bölgenin veya derenin adının değiştirildiği görülmektedir.[553] Çevresel konulara ilişkin disiplinlerarası çalışmalardaki eksikliğin giderilebilmesi için veri setlerinin hazırlanması, bu yöndeki çalışmaların teşvik edilmesi elzemdir.[554] Bu konuda en önemli sorumluluk Bakanlığın üzerindedir.

[552] CANTÜRK BAMYACI, Mehtap / BAMYACI, Muhammed, "Türkiye'de ÇED Uygulamaları ve Kamu İhale Kanunu", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 127; MEMİŞ, s. 37.
[553] ALBAY, Meriç, in: HES Hidroelektrik Santralleri, Ekosisteme Etkileri ve Dava Tipleri, (Panel Notları), İstanbul, İstanbul Barosu Yayınları, 2011, s. 33-34.
[554] KOCALAR, Aziz Cumhur, "Türkiye'de Küreselleşmenin Çevre Hukukuna Yansımaları: Üstün Kamu Yararı, Özelleştirme, Metalaştırma, Çevreyi Kirletme, Yaşam, Çevre ve Doğal Hakların İhlali" II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 1282.

Danıştay, projenin sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için ÇED raporuna katkı sağlaması gereken uzmanların katılmadığı, eksik inceleme ile hazırlanan ÇED raporuna dayanarak verilen "ÇED Olumlu" kararlarının iptal edilmesi gerektiğine hükmetmektedir.[555]

4. ÇED Raporunun Muhteviyatı

ÇED raporunun hangi konuları içermesi gerektiği *kapsamlaştırma* aşamasında belirlenmektedir (ÇED Ynt. m.10). ÇED raporunda bulunması gereken hususlar projeye özgü olarak Bakanlıkça hazırlanan ÇED Raporu Özel Formatında belirtildiğinden, ÇED raporu da bu formata / kapsama göre hazırlanmalıdır. ÇED raporunda projenin tanımı ve amacı, projenin uygulanacağı yerin konumu, etkileyeceği alanın çevresel özellikleri, projenin bu çevre üzerindeki muhtemel etkileri ve alınacak tedbirler, halkın katılımına ilişkin hususlar, projenin teknik olmayan özeti yer alır.[556]

ÇED raporu, karar vericilerin projeyi ve etkilerini tam olarak anlayabilmesine hizmet edecek ölçüde açık, net ve bilimsel olmalıdır. Rapor ne kadar nitelikli olursa nihai karar da o ölçüde isabetli olacaktır.[557] ÇED Raporunda projenin çevre üzerindeki etkilerini ortaya koyacak tüm hususlar incelenmelidir. Kapsam belirleme aşamasında belirtilen

[555] "ÇED Raporunda yer alan ve Karaburun bölgesinde bulunan diğer termik santralleri de içerir şekilde yapılan hava kalitesi modelleme çalışmalarının Raporu hazırlayan ekip tarafından gerçekleştirildiği ve bu ekipte meteoroloji mühendisine yer verilmediği gibi modelleme çalışmalarında, bölgede bulunan termik santraller dışındaki diğer kirletici tesislerin de dikkate alınmadığı… anlaşılmaktadır. Gerçekleştirilmesi planlanan projenin, çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesi, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin belirlenerek değerlendirilmesi amacıyla yapılan çevresel etki değerlendirmesi sürecinde, projenin yapılacağı sahanın özelliğine göre, gerekli uzmanlık alanları değişiklik gösterebilmekte; proje, çok sayıda bilim dalının alanına giren özellikleri bünyesinde barındırabilmekte; bu nedenle, proje tanıtım dosyasında veya ÇED raporlarında onlarca uzmanın imzası bulunabilmektedir. Hava kalitesi modelleme çalışmalarının sağlıklı bir şekilde yapılmasının termik santrallere ilişkin projeler açısından taşıdığı özel önem de dikkate alındığında, bu projeler açısından temel uzmanlık alanlarından birinin de meteoroloji mühendisliği olduğu anlaşılmakta olup, ÇED raporunu hazırlayanlar arasında bu uzmanlara da yer verilmesi gerekmektedir. Bu durumda, meteoroloji mühendisine yer vermeyen bir ekip tarafından ve hava kalitesi modelleme çalışmaları yapılırken, bölgede bulunan termik santraller dışındaki diğer kirletici tesisler dikkate alınmaksızın hazırlanan ÇED Raporu ile ilgili olarak verilen 28.04.2015 tarihli, 3856 sayılı "ÇED olumlu" kararında ve anılan işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin 15.03.2018 tarih ve E.2018/144, K.2018/1510 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 24.10.2019).

[556] GÜNEŞ, Çevre, s. 187.

[557] MOMTAZ, Salim / KABIR, S. M. Zobaidul, Evaluating Environmental and Social Impact Assessment in Developing Countries, Oxford, Elsevier, 2013, p. 12.

hususların tamamı yeterli ölçüde ele alınmalıdır. Aksi halde eksik hazırlanmış ÇED raporuna dayanarak alınan kararlar olumsuz sonuçlara yol açacaktır. Nitekim eksik ve hatalı olarak hazırlanan rapora dayanan kararların yargısal denetimde iptal edilmesi muhtemeldir. Örneğin, proje sahasındaki biyoçeşitliliği tam olarak yansıtmayan, projenin ekolojik ve turizm açısından meydana getireceği olumsuz etkileri ve bunlara karşı alınacak önlemlerin yeterli düzeyde ele almayan ÇED raporuna dayanan "ÇED Olumlu" kararında hukuka uyarlık bulunmadığından iptali gerekecektir.[558]

Projenin çevresel etkileri belirlenirken doğrudan / dolaylı etkileri, kısa / orta / uzun vadeli etkileri, bireysel / kümülatif etkileri, olumlu / olumsuz etkileri, geçici / sürekli etkileri incelenmelidir.[559] ÇED raporu genel olarak anlaşılır bir dille yazılmalı gereksiz ayrıntılara boğulmamalıdır. Uygulamada yaşanan sorunlardan biri ÇED raporlarının gereksiz detaylar içeren, kurumsal yazışmalar ve belgelerle doldurulması, binlerce sayfadan oluşan bir belge haline dönüşmesidir.[560]

ÇED Raporunda, projenin teknik olmayan özetine yer verilmesi halkın raporu daha kolay anlamasını sağlar. Dolayısıyla teknik olmayan özet, projenin çevresel etkilerini, alternatif uygulamaları ve alınacak tedbirleri açık ve anlaşılır şekilde yazılmalıdır.[561]

Mukayeseli hukuk açısından yapılan değerlendirmelerde ÇED raporlarında genellikle projelerin ekonomik ve ekolojik etkilerinin incelendiği, sosyal boyutunun ihmal edildiği, bunun önemli bir eksiklik olduğu ifade edilmektedir.[562] Bu tespit Türkiye açısından da geçerlidir. Projenin sosyal çevredeki etki, fırsat ve risk ile sosyal risklerin yönetimine

---

[558] "Gerçekleştirilmesi planlanan projeye ilişkin ÇED raporunda proje sahasındaki biyoçeşitliliğin tam olarak yansıtılmadığı, sediment taşınımına ilişkin bilgiye yer verilmediği, projenin Saklıkent Milli Parkı'na biyoçeşitlilik, ekolojik ve turizm açısından meydana getireceği olumsuz etkilerin ve bunlara karşı alınacak önlemlerin yeterli düzeyde ele alınmadığı hususlarının yukarıda yer verilen bilirkişi raporu ile ortaya konulması nedeniyle dava konusu Burgular - Gebeş Regülatör ve HES (Karaçay Regülatörü ve HES - Eşen Regülatörü ve HES) projesi için verilen 19.06.2012 günlü, 2579 sayılı "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararında hukuka uyarlık görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 23.11.2016 tarih ve E. 2013/1730, K. 2016/6687sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 28.10.2019).

[559] MORRIS, Peter / THERIVEL, Riki, Methods of Environmental Impact Assessment, 3rd Edition, London, Routledge, 2009, p. 8; TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 498.

[560] YURTERİ; s. 31.

[561] GÜNEŞ, Çevre, s. 188.

[562] THANH N. C. / Tam, O.H., "Environmental Protection and Development: How to Achieve a Balance?", Environmental Impact Assessment for Developing Countries, Edited by: BISWAS, Asit K. / AGARWAL S. B.C., London, Butterworth-Heinemann, 1992, p. 7.

ilişkin hususları da kapsayan, *"Uluslararası Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi (ÇSED)"* olarak ifade edilebilecek seviyede çalışma yapılması gerektiği belirtilmektedir.[563] Nihai kararın sıhhati açısından projenin ekonomik, sosyal ve ekolojik etkilerinin bütüncül bir yaklaşımla incelenmesi gereklidir.[564]

Türkiye'de hazırlanan ÇED raporlarının nitelik olarak yetersiz olduğu, muhtemel çevre sorunlarını ve alınacak tedbirleri tespit etmek konusunda sorunlar bulunduğu, bu raporlara dayanarak alınan kararlar sonrasında raporda öngörülenin aksine çevresel sorunlar yaşandığı ifade edilmekte, bu yönüyle ÇED raporları eleştirilmektedir.[565]

ÇED raporlarının hazırlanmasında yaşanan en önemli sorunlardan biri raporu hazırlayanların yararlanabileceği sektör bazlı teknik dokümanların, analizlerin ve akademik çalışmaların yetersiz olmasıdır.[566] Projeler ve etkileri arasındaki sebep sonuç ilişkisini ispatlayan bilimsel çalışmalara ihtiyaç vardır.[567] Bir proje hakkında değerlendirme yapabilmek için projenin uygulanacağı bölge ve benzer projelerden edinilen tecrübeler hakkında bilgi sahibi olmak gereklidir. Oysaki sektörel ve bölgesel bazlı sosyal, fiziki ve ekolojik bilgiler kısıtlıdır. ÇED süreçlerinden geçmiş projelerin uygulama aşamasını tüm yönleriyle inceleyen yeterli sayıda çalışma bulunmamaktadır. Kurumlar bilgi paylaşımına açık değildir. Planlama aşamasında öngörülmeyen birçok sorunun uygulamada ortaya çıktığı, sorunların çoğunlukla görmezden gelindiği ve kayıtlara geçirilmediği bir gerçektir. Esasında bu tür sorunlar Türkiye'ye özgü olmayıp birçok ülkede benzer sorunlar yaşandığı görülmektedir.[568] Nitekim Avrupa Birliği, ÇED uygulamasının kalitesini artırmak maksadıyla bilgi ve tecrübe paylaşımını kolaylaştıran Teknik Yardım Projelerine özel bütçe / fon ayırmaktadır. Kanaatimizce, ÇED raporlarının hazırlanmasında kaynak olarak kullanılabilecek bilgi birikiminin karşılanabilmesi için Çevre Bakanlığı koordinesinde üniversiteler, çevreci sivil toplum kuruluşları, sektör

[563] YURTERİ, s. 29; ÇSED hakkında bkz. yuk. *Birinci Bölüm, I.D.3. Uluslararası Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi.*
[564] ÖZKAYNAK, Begüm, "Etki Değerlendirme: Neden ve Nasıl?", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 27; YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 63; AYKUL, ÇED, s. 62.
[565] KOCALAR, s. 1284; ALTIPARMAK, "ÇED Süreci", s. 348; GÜNEŞ, Çevre, s. 203; MEMİŞ, s. 38.
[566] MOMTAZ / KABIR, p. 47.
[567] THANH N. C. / Tam, O.H., p. 6.
[568] Bkz. MOMTAZ / KABIR, p. 7.

temsilcileri tarafından bilimsel çalışmalar yapılmalı, uluslararası tecrübelerden istifade edilmeli; kontrol listeleri, akış şemaları, matematiksel ve istatiksel modeller, kriterler, haritalar ve coğrafi bilgi setleri oluşturulmalıdır.

5. ÇED Raporunun Bakanlığa Sunulması

ÇED firmaları, rapor özel formatını teslim aldıktan sonraki 12 aylık süre içinde raporu hazırlanarak Bakanlığa sunmalıdır. Firma bu süreyi yetersiz görürse 6 aylık ek süre talep edebilir. Ek süre içinde de rapor sunulamaz ise ÇED süreci sonlandırılır. 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde ÇED raporunun 18 ay içinde Bakanlığa sunulması gerektiği belirlenmişti. Ancak daha sonra yapılan değişiklik ile süre 12 aya indirilmiş, talep edilmesi halinde 6 aylık ek süre verileceği belirtilmiştir.[569] Yapılan son değişiklik idarenin ÇED sürecini hızlandırmaya yönelik yaklaşımını göstermektedir.

2014 ÇED Yönetmeliği ile önceki Yönetmelikler arasındaki farklardan biri de ÇED raporunun kim tarafından Bakanlığa sunulacağına ilişkindir. Mevcut Yönetmelikte bu konuda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak m. 11/1'deki ifade, ÇED sürecini başlatan başvuruyu düzenleyen m. 8/1 hükmü ile birlikte değerlendirildiğinde ÇED Raporunun, bunu hazırlayan ÇED firması tarafından Bakanlığa sunulmasının amaçlandığı görülmektedir. Oysa 2002, 2003 ve 2008 ÇED Yönetmeliklerinde raporun proje sahibi tarafından Bakanlığa sunulacağı belirtilmişti (2002 ÇED Ynt. m. 12/1; 2003 ÇED Ynt. m.11/1; 2008 ÇED Ynt. m. 11/1). Esasında ÇED firması, proje sahibi adına hareket ettiğine göre mevcut durumda ÇED raporunun proje sahibi tarafından da Bakanlığa sunulmasında sorun olmamalıdır.

Kanaatimizce Yönetmeliğin mevcut hali, Bakanlığın her proje sahibi ile ayrı ayrı muhatap olmak yerine yeterliliği onaylanmış kurum ve kuruluşlar ile süreci devam ettirmek istediğini göstermektedir. Nitekim çevresel etki değerlendirmesinin daha sağlıklı yürütülmesi açısından bu yaklaşımın uygun olduğu kanaatindeyiz.

[569] 26.05.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 4. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 10. maddesinin 4. fıkrası değiştirilmiştir.

G. ÇED Raporunun İncelemesi

ÇED firması tarafından Bakanlığa sunulan ÇED Raporu şekil ve içerik olarak incelemeye tabi olur:[570]

Öncelikle ÇED raporunun özel formata uygunluğu ve belirlenen meslek uzmanlarınca hazırlanıp hazırlanmadığı kontrol edilir. Bu incelemenin 5 işgünü içinde tamamlanması gerekir. 2003 ve 2008 ÇED Yönetmeliklerinde uygunluk incelemesinin 3 işgünü içinde yapılması gerektiği belirtilmişti (2003 ÇED Ynt. m. 11/1, 2008 ÇED Ynt. m. 11/1).[571] Ancak bu sürenin yetersiz olduğu görülerek 5 işgününe çıkarılmıştır. ÇED Raporunun özel formata uygun olmadığı veya belirlenen meslek mensuplarınca hazırlanmadığı tespit edilirse eksikliğin giderilmesi için rapor ÇED firmasına iade edilir.

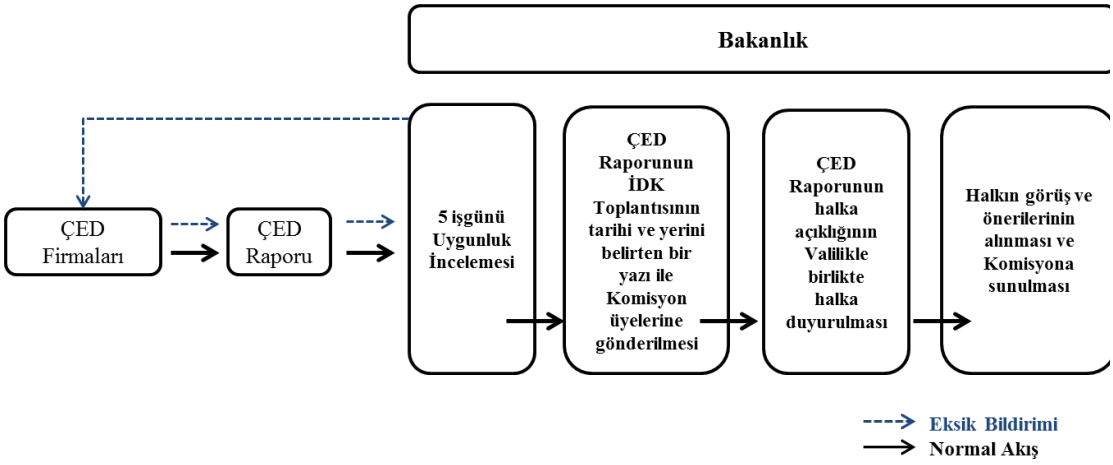
ÇED firması iade tarihinden itibaren 1 ay içinde eksiklikleri tamamlayarak Bakanlığa sunmak zorundadır. Aksi halde ÇED süreci sonlandırılır. 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde ÇED firmasına eksiklikleri tamamlaması için 3 aylık süre verilmekteydi. Ancak süreci hızlandırmaya yönelik yaklaşımın etkisiyle 2017 yılında yapılan değişiklik gereği süre 1 aya indirilmiştir.[572]

Formata uygun olarak hazırlandığı tespit edilen ÇED Raporu Bakanlıkça Komisyon üyelerine dağıtılır. Komisyon üyelerinin katılımı ile icra edilecek inceleme ve değerlendirme toplantısının yeri ve tarihi bildirilir.

Proje ile ilgili olarak inceleme ve değerlendirme aşamasına geçildiği, halkın raporu inceleyebileceği, görüş ve önerilerini bildirebileceği duyurulur. Bu duyuru Bakanlık ve Valilik tarafından anons, askıda ilan, internet vb. yöntemlerle yapılır.

---

[570] SAYGILI, ÇED, s. 188; GÜNEŞ, Çevre, s. 188.
[571] 2002 ÇED Yönetmeliğinde bu süre 7 işgünü olarak belirlenmişti (2002 ÇED Ynt. m. 12/1).
[572] 26.05.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 5. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 11. maddesinin 1. fıkrası değiştirilmiştir.



I. ÇED Firmaları tarafından hazırlanan ÇED Raporu Bakanlığa sunulur.

II. ÇED Raporunun Özel Formatına uygunluğu ve belirlenen çalışma grubunda yer alması gereken meslek uzmanlarınca hazırlanıp hazırlanmadığı hakkındaki inceleme Bakanlık tarafından beş (5) iş günü içinde sonuçlandırılır.

Şekil - 5: ÇED Raporunun Uygunluk İncelemesi

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

ÇED raporu, halkın incelemesine sunulur; rapora nihai şekli verilene kadar halkın görüş ve önerileri alınır. Görüşlerin Valiliklere veya doğrudan Bakanlığa verilmesi mümkündür. Valilik kendisine ulaşan görüş ve önerileri Bakanlığa iletmekten sorumludur. Halktan gelen tüm görüşler Komisyon tarafından dikkate alınır. ÇED firmaları tarafından ÇED raporuna yansıtılır. Ancak inceleme ve değerlendirme aşamasının tamamlanmasından sonra Bakanlığa verilen görüşler artık dikkate alınmaz.

Komisyonun çalışma usulü ve ÇED raporunu incelemesine ilişkin hususlar Yönetmeliğin 12. maddesine göre Komisyon, inceleme ve değerlendirme faaliyetini ilk toplantıdan sonraki 10 günlük süre içinde tamamlamalıdır. Yönetmelikte Komisyon'un icra edeceği toplantıların sayısı sınırlandırılmamıştır. Dolayısıyla Komisyon 10 gün içinde raporun incelenmesi ve değerlendirilmesi için gerektiği kadar toplantı düzenleyebilir.

Komisyonun toplantı yeter sayısı ve üyelerin yazılı görüş bildirme süresi ÇED Ynt. m. 12/2'de düzenlenmiştir. Yönetmeliğinin 2014 yılında kabul edilen ilk halinde bu fıkra *"Komisyon, salt çoğunluk ile toplanır. Komisyon üyeleri, temsil ettikleri merkezi ve yerel*

kurum/kuruluşları ilgilendiren konulardaki yetki, görev ve sorumlulukları çerçevesinde görevlendirilirler; kurum/kuruluşları adına görüş bildirirler. Komisyon başkanı, üyelerden görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Yazılı görüş veren kurum temsilcilerinin sonraki toplantılara katılmamaya ilişkin istemleri Komisyon başkanınca değerlendirilir." şeklinde düzenlenmişti. Ancak sivil toplum kuruluşları tarafından açılan davada bu hükmün iptali ve yürütmenin durdurulması talep edilmiştir. Danıştay 14. Dairesi talebi incelemiş, yürütmenin durdurulması istemini reddetmiştir.[573]

Bu düzenleme daha sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından değiştirilmiştir. 26.5.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan değişikliğe göre[574], ÇED Ynt. m. 12/2 hükmü; *"Komisyon, yazılı görüş vermiş olan inceleme, değerlendirme komisyonu üyeleri dahil salt çoğunluk ile toplanır. Komisyon üyeleri, temsil ettikleri merkezi ve yerel kurum/kuruluşları ilgilendiren konulardaki yetki, görev ve sorumlulukları çerçevesinde görevlendirilirler, kurum/kuruluşları adına görüş bildirirler. Komisyon başkanı, üyelerden görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Yazılı görüş veren kurum temsilcilerinin sonraki toplantılara katılmamaya ilişkin istemleri Komisyon başkanınca değerlendirilir. İnceleme değerlendirme toplantısı sonrasında otuz (30) takvim günü içinde görüş bildirmeyen komisyon üyesi kurum/kuruluşun görüşü olumlu kabul edilir."* şeklinde düzenlenmiştir.

Ancak bu düzenleme de dava konusu olmuştur. Davacılar *"İnceleme değerlendirme toplantısı sonrasında otuz (30) takvim günü içinde görüş bildirmeyen komisyon üyesi kurum/kuruluşun görüşü olumlu kabul edilir."* şeklindeki son cümlenin iptalini ve yürütmenin durdurulmasını talep etmişlerdir. Davalı idare savunmasında, ÇED sürecini hızlandırmak amacıyla kurum görüşlerinin temini için sınırlama getirildiği, kamu hizmetlerinin hızlandırılması için birçok mevzuatta bunun örneklerinin olduğu, şayet kurum tarafından 30 günlük süre içinde görüş bildiremeyen ancak inceleme, değerlendirme, analiz ve etüt çalışmalarının devam ettiğini beyan eden kurumlardaki çalışmaların sonucunun ve gelecek görüşün bekleneceği ifade edilmiş, düzenlemede

[573] Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 17.5.2019).
[574] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 6. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 12. maddesinin 2. fıkrası değiştirilmiştir.

hukuka aykırılık olmadığı savunulmuştur. Danıştay 14. Dairesi tarafından yapılan incelemede; *"ÇED sürecini gereksiz zaman kayıplarına yol açmadan sonuçlandırmaya ve tıkanmaları önlemeye yönelik yapılan bu değişikliklerde hukuka aykırılık görülmemiştir."* şeklinde hüküm verilmiştir.[575]

Bu noktada hatırlatmak gerekir ki, 1993 ÇED Yönetmeliğinin 18. maddesinde; *"Komisyon üyeleri inceleme-değerlendirme süresi içinde ve Bakanlıkça verilecek ek süreler dâhilinde ÇED raporları hakkında kesin görüş bildirmedikleri takdirde Komisyonca o ana kadar yapılan değerlendirmeler ve ÇED Raporundaki bilgi ve belgeler dikkate alınarak Bakanlıkça karar verilir."* hükmü yer almaktaydı. Bu düzenleme sonraki yıllarda yayımlanan ÇED Yönetmeliklerinde yer almamıştır. Kanaatimizce bu eski anlayıştan vazgeçilmesi isabetli olmuştur.

ÇED Ynt. m. 12/3 hükmüne göre, komisyon ÇED raporunu hazırlayan firmadan rapordaki bazı hususların detaylandırılmasını, daha geniş bilgi vermesini talep edebilir. Bazı teknik konularda analiz, deney ve ölçümlere ihtiyaç duyulduğu tespitinde bulunarak bu işlemlerin özel ya da kamu kurum ve kuruluşlarına ait laboratuvarlarda tamamlanıp Komisyona sunulmasını talep edebilir. Bu test ve ölçümlerin herhangi bir yerde kurumda değil, Bakanlıkça yeterlik verilmiş özel veya kamuya ait kurumların laboratuvarlarında yapılması gerekir. Zira 2002 ve 2003 ÇED Yönetmeliklerinde analiz, deney ve ölçümlerin *"yeterliği kabul edilebilir"* laboratuvarlarda yapılması gerektiği belirtilmişti (2002 ÇED Ynt. m. 12/3, 2003 ÇED Ynt. m. 12/3). Ancak *"yeterliği kabul edilebilir"* kavramının ölçüsü açık olmadığı için sivil toplum kuruluşlar ve bazı yazarlar tarafından eleştirilmişti.[576] Nihayetinde yapılan işlemin güvenilirliğini ve standardını sağlamak amacıyla söz konusu ifade, *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş özel veya kamuya ait kurum/kuruluşların laboratuvarları"* şeklinde değiştirilmiştir. (2008 ÇED Ynt m. 12/3, 2013 ÇED Ynt. m. 12/3, 2014 ÇED Ynt. m. 12/3).

[575] Danıştay 14. D. 4.12.2017 tarihli, E. 2017/2082 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 12.6.2019).
[576] Bkz. MEMİŞ, s. 319.

Projenin çevresel etkilerini ortaya koymak amacıyla yapılan su ve toprak analizlerinde tartışmalı durumlarla karşılaşılması muhtemeldir. Böyle bir durumda şahit numuneye[577] başvurulabilir. ÇED firmaları bu işlemlerin sonuçlarını takip ederek, Bakanlığa sunmaktan sorumludur.

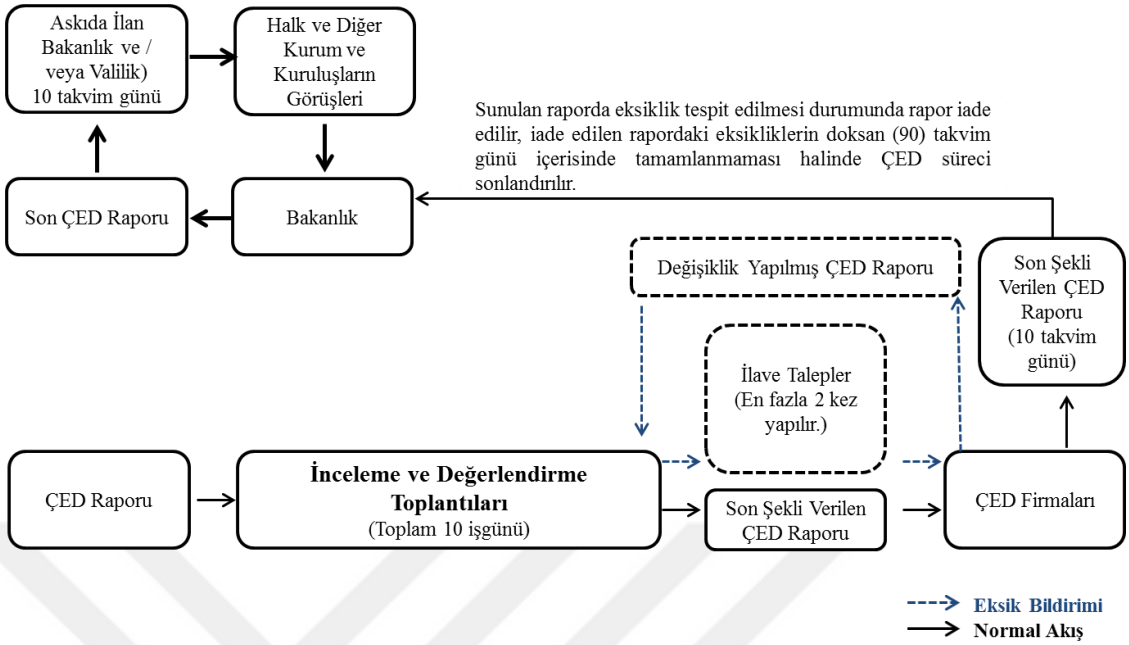
Komisyon gerekli gördüğü durumlarda projenin uygulanacağı yerde veya benzer niteliklere sahip tesislerde inceleme yapabilir. Komisyon üyelerinden bazılarını yerinde incelemede bulunmak üzere görevlendirilebilir.

Komisyon yapacağı incelemede, ÇED raporunda özensizlik, eksiklik ya da hata tespit ederse bunların giderilmesini ÇED firmasından ister. Bu durumda ÇED süreci durdurulur. Tespit edilen eksiklik ve hatalar tamamlanana kadar Komisyon çalışmalarına ara verir. ÇED Yönetmeliğinin 11. maddesinin 6. fıkrasındaki bu düzenlemeye 2017 yılında yapılan değişiklikle *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar süreci durdurulan projelerde oniki (12) ay içinde eksiklikleri tamamlamak veya gerekli düzeltmeleri yapmakla yükümlüdür. Gerekçeleri belirtilerek talep edilmesi durumunda en fazla altı (6) ay ek süre verilir. Bu süreler içinde ÇED Raporu sunulmaz ise ÇED süreci sonlandırılır."* hükmü ilave edilmiştir.[578] Böylelikle ÇED firmasının eksiklik ve düzeltmeleri tamamlama süresi sınırlanmış, çevresel etki değerlendirmesinin hızlandırılması hedeflenmiştir. Bu süre içinde düzeltmelerin yapılmaması halinde ÇED sürecinin sonlandırılacağı hükme bağlanmıştır. Yönetmelikte yapılan bu değişiklik ÇED özel formatını alan firmanın raporu hazırlayıp Bakanlığa sunması gereken süreyi düzenleyen Ynt. m. 10/4 hükmü ile de uyumludur.[579]

[577] Şahit numune kavramının tanımı ÇED Yönetmeliğinde yapılmamıştır. Ancak bu kavram Türk hukukunda çeşitli yönetmeliklerde tanımlanmıştır. Örneğin 27.11.2013 tarihli 28834 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Ön Araştırma ve Soruşturmalarda Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te" yapılan tanıma göre şahit numune; "Test veya muayene yapılmasının gerekli olduğu hallerde; test, muayene ve/veya belgelendirme kuruluşuna gönderilen numunenin zayi olması veya test sonuçlarına yönelik herhangi bir itiraz olması durumunda başvurulmak üzere denetimle görevli kişi tarafından alınan ve muayeneyi yapan laboratuvarda uygun koşullarda saklanan numuneyi" ifade eder.

[578] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 6. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 12. maddesinin 6. fıkrası değiştirilmiştir.

[579] ÇED Ynt m. 10/4 ile Ynt. m. 12/6'da yapılan değişiklik aynı tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.



I. Komisyon üyeleri, temsil ettikleri merkezi ve yerel kurum/kuruluşları ilgilendiren konulardaki yetki, görev ve sorumlulukları çerçevesinde görüş bildirirler.

II. ÇED Raporunda önemli eksiklik ve yanlışların görülmesi durumunda Komisyon, bunların giderilmesini ÇED Firmaları veya ilgili kurumlardan ister. Süreç durdurulur.

III. Komisyon tarafından incelenerek son şekli verilen ÇED Raporu, halkın görüş ve önerilerini almak üzere, Bakanlık ve/veya Valilik tarafından askıda ilan ve internet aracılığı ile on (10) iş günü görüşe açılır.

IV. Bakanlık Halk ve Diğer Kurum ve Kuruluşlardan gelen görüşler doğrultusunda, rapor içeriğinde gerekli eksikliklerin tamamlanmasını, ek çalışmalar yapılmasını ya da Komisyonun yeniden toplanmasını talep eder.

Şekil - 6: ÇED İnceleme ve Değerlendirme

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

ÇED firması tarafından süresi içinde yapılan değişikliklerin Bakanlığa sunulması üzerine Komisyon üyeleri tekrar toplantıya davet edilir. Komisyon inceleme ve değerlendirme faaliyetlerine kaldığı yerden devam eder. Komisyonun yaptığı bu inceleme sürecinde raporda bir kez daha eksiklik ve hatalar bulunması muhtemeldir.

Böyle bir durumda Ynt m. 12/6'da belirtilen süreler içinde değişikliklerin yapılması son kez firmadan istenir. Ancak raporu değiştirmesi için firmaya verilen bu hak Ynt. m. 12/8

gereği sadece iki kez kullanabileceğinden, son yapılan düzeltmenin de yetersiz görülmesi halinde ÇED süreci sonlandırılır.

Komisyonun ÇED raporunu inceleme ve değerlendirme aşamasında dikkat edeceği hususlar Ynt. m. 12/9'da düzenlenmiştir. Buna göre, Komisyon ÇED raporu ve eklerinin yeterlik ve uygunluğunu, rapora ortaya konulan inceleme, hesaplama ve değerlendirmelerin yeterli seviyede veriye, bilgi ve belgeye dayandırılıp dayandırılmadığını araştırır. Komisyon, projenin çevresel etkilerinin tüm yönleriyle kapsamlı olarak ele alınıp alınmadığını, çevre üzerinde etkili olabilecek olumsuzlukların giderilmesi için alınması gereken önlemlere yer verilip verilmediğini, halkın katılımı toplantısında ya da tüm bu süreçte gönderilen görüş ve önerilerin dikkate alınıp, çözüm yöntemlerinin belirtilip belirtilmediğini inceler ve değerlendirir.

Komisyonun inceleme ve değerlendirme çalışmasına ilişkin olarak 2013 ÇED Yönetmeliğin 12. maddesinin 9. fıkrasının (b) bendinde *"Yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirmelerin yeterli düzeyde veri, bilgi ve belgeye dayandırılıp dayandırılmadığına"* ifadesi 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde yer almamıştır. 2014 ÇED Yönetmeliğinin çeşitli maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada Danıştay çeşitli maddelere ilişkin yürütmenin durdurulması taleplerini kabul etmesine rağmen, 12. maddenin 9: fıkrasının (b) bendine ilişkin talebi reddetmiştir. Ancak Bakanlık daha sonra sivil toplum kuruluşlarının eleştirisini dikkate almış 2013 ÇED Yönetmeliğindeki ifade 2014 ÇED Yönetmeliğine aynı şekliyle alınmıştır.[580]

Komisyon, tüm çalışma ve değerlendirmelerini tutanağa kaydeder, tutanak üyeler tarafından imzalanır. Böylelikle ihtilaf halinde Komisyonun m. 12/9 kapsamındaki görevleri ne şekilde ifa ettiği kayda geçirilmiş olur.

Komisyon tarafından son şekli verilen rapor, değerlendirme ve inceleme toplantılarının sona ermesinden itibaren 10 gün içinde ÇED firması tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığına sunulur. Bakanlık raporda eksiklik tespit ederse, bunları tamamlaması için

[580] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 6. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 12. maddesinin 9. fıkrası değiştirilmiştir.

ÇED firmasına iade eder. Firmanın 90 takvim günü içinde eksiklikleri giderip Bakanlığa sunması gerekir. Aksi halde ÇED süreci sona erdirilir. 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde, *"Sunulan raporda eksiklik tespit edilmesi durumunda rapor iade edilir, iade edilen rapordaki eksikliklerin doksan (90) takvim günü içinde tamamlanmaması halinde ÇED süreci sonlandırılır"* ifadesi yer almıyordu. Ancak ÇED sürecini hızlandırmaya yönelik yaklaşımın etkisiyle bu cümle 13. maddeye ilave edilmiştir.[581]

Bakanlığa ulaşan ÇED raporu bir kez daha Bakanlık ve Valilik tarafından halka duyurulur. Askıda ilan ve internet aracılığıyla yapılan bu duyuruda, 10 gün içinde halktan gelecek görüşlerin alınıp değerlendirileceği belirtilir. Halktan gelen nihai görüşler değerlendirilir. Bakanlık bu görüşlere bağlı olarak rapordaki eksikliklerin giderilmesini, gerekiyorsa ek çalışma yapılmasını veya Komisyonun toplantıya çağırılmasına karar verebilir (ÇED Ynt. m. 14/1). Kanaatimizce Bakanlığın bu noktada takdir hakkı son derece önemlidir. Zira halkın endişe ve tereddütlerini yansıtan, proje hakkında olumsuz bilgiler içeren görüşlerin rapordaki teknik bilgi ve belgeler ile örtüşmediği değerlendirmesinde bulunabilir, bunların tekrar incelenmesini ya da rapora yansıtılmasını gerekli görmeyebilir.

Tüm bu aşamaların sonucunda *"Nihai ÇED Raporu"* tamamlanmış olur. Bu aşamadan sonra, *"Nihai ÇED Raporu ve eklerinin proje sahibinin taahhüdü altında olduğunu belirten taahhüt yazısı ve noter onaylı imza sirküleri"* 5 işgünü içinde Bakanlığa sunulur. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait projeler için imza sirkülerinin gönderilmesi gerekmez. Söz konusu belgeler, herhangi bir gerekçe belirtilmeksizin süresi içinde Bakanlığa sunulmazsa ÇED süreci sona erdirilir.

H. İdarenin Nihai ÇED Raporu Hakkındaki Kararı

Nihai ÇED raporunun Bakanlığa sunulmasından sonraki 10 işgünü içinde Bakanlık proje hakkındaki kararını verir. Bakanlığı kararını verirken Komisyonun çalışmalarını ve

[581] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 7. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 13. maddesi değiştirilmiştir.

halktan gelen görüşleri dikkate alır. Karar aşamasında Bakanlık ÇED inceleyerek projenin çevresel etkiler açısında elverişli olup olmadığı konusunda nihai kararı verir.

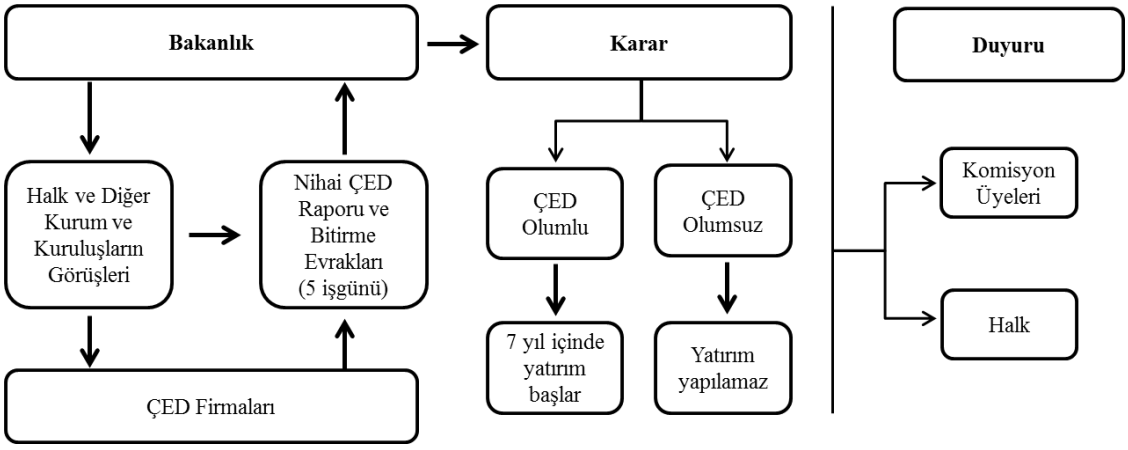
1. ÇED Olumlu / ÇED Olumsuz Kararı

Bakanlığın kararı "ÇED Olumlu" veya "ÇED Olumsuz" şeklinde ortaya çıkar. ÇED Yönetmeliğinin "Tanımlar" Başlıklı 4. maddesinin 1. fıkrasının (h) ve (ı) bentlerinde bu iki kavramın tanımı yapılmıştır. Yönetmelikte yapılan tanıma göre;

> *(h) "Çevresel etki değerlendirmesi olumlu kararı, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu hakkında Komisyon tarafından yapılan değerlendirmeler dikkate alınarak, projenin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucu ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğunun belirlenmesi üzerine projenin gerçekleşmesinde çevre açısından sakınca görülmediğini belirten Bakanlık kararını"*
>
> *(ı) "Çevresel etki değerlendirmesi olumsuz kararı: Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu hakkında Komisyonca yapılan değerlendirmeler dikkate alınarak, projenin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkileri nedeniyle gerçekleştirilmesinde çevre açısından sakınca görüldüğünü belirten Bakanlık kararını,"*

ifade eder. Projeye onay vermek, söz konusu projenin çevre üzerindeki etkilerinin hukuken kabul edilebilir seviyede olduğunu gösterir. Reddetmek ise çevre üzerinde ortaya çıkabilecek önemli sorunlar nedeniyle projenin uygulanmasında sakınca görüldüğü anlamına gelir. İdare proje hakkında karar alırken sadece çevresel konuları değil, ekonomik, toplumsal, politik, kültürel faktörleri de dikkate alır. Çevresel etki değerlendirmesi ile sürdürülebilir kalkınma arasındaki ilişki, bütüncül bir yaklaşımla karar alınmasını gerekli kılar.[582]

[582] GÜNEŞ, Çevre, s. 189.



Bitirme Evrakı: Nihai ÇED Raporu ve eklerinin proje sahibi taahhüdü altında olduğunu belirten taahhüt yazısı ve noter onaylı imza sirküleri

I. Bakanlık halktan gelen görüşler doğrultusunda, rapor içeriğinde gerekli eksikliklerin tamamlanmasını, ek çalışmalar yapılmasını ya da Komisyonun yeniden toplanmasını isteyebilir. Nihai ÇED Raporu ve eklerinin proje sahibi taahhüdü altında olduğunu belirten taahhüt yazısı ve noter onaylı imza sirküleri beş (5) iş günü içinde Bakanlığa sunulur. Kamu kurum/kuruluşlarından imza sirküleri istenmez.

II. Bakanlık, Komisyon çalışmalarını ve Halk ve Diğer Kurum ve Kuruluşların görüşlerini dikkate alarak proje için "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Olumsuz" kararını on (10) iş günü içinde verir ve bu kararı Komisyon üyelerine bildirir. Proje için verilen "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Olumsuz" kararı Bakanlık ve Valilik tarafından askıda ilan ve internet aracılığı ile halka duyurulur.

III. Proje sahibi "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararını aldıktan sonra projede yapılacak bu Yönetmeliğe tabi değişiklikleri Bakanlığa veya Valiliğe bildirmekle yükümlüdür.

Şekil - 7: Karar Verme

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

Bakanlığın kararı bir anlamda, proje sahibinin niyetini simgelemektedir. Bu karar hem şimdiki, hem de gelecekteki kuşakları etkileyecek niteliktedir.[583] ÇED sürecinin ve karar mekanizmasının başarısı çevre ile uyumlu, sürdürülebilir kalkınmanın garantisi olacaktır.

Karar alım süreçlerde şeffaflığının sağlanması da son derece önemlidir. Bu nedenle kanaatimiz; projeye ilişkin nihai kararın gerekçeli olması gerektiğidir. Gerek "ÇED Olumlu" gerekse "ÇED Olumsuz" kararlarda etkili olan maddi ve hukuki sebepler ortaya konulmalı, halktan gelen görüşlerin kararda ne ölçüde etkili olduğu, alternatif uygulamalar yerine neden bu projenin tercih edildiği sebeplerle gösterilmelidir.[584]

[583] MEMİŞ, s. 343.
[584] GÜNEŞ, Çevre, s. 190.

Bakanlığın verdiği karar, her iki durumda da Komisyon'a bildirilir. Ayrıca karar, Bakanlık ve Valilik tarafından halka duyurur. Bu duyuru askıda ilan ve internet aracılığı ile yapılır. ÇED süreci sonucunda idarenin aldığı kararın halka duyurulması, karar aleyhine yargı yoluna başvurulmasına olanak sağlar. Halkın nihai karar aleyhine dava açma süresi duyuru tarihine göre tespit edilir.[585] Uygulamada Valilikler, ÇED süreci sonunda alınan kararı askıda ilanın yapılacağı mahalle muhtarlığına gönderirken, ilanın hangi tarihler arasında yapıldığına ilişkin tutanak tutulmasını ve Valiliğe gönderilmesini ister. Böylelikle mahalle sakinlerince açılacak davalarda ilan tarihinin esas alınması sağlanır. İlana ilişkin tutanağın önemini göstermesi amacıyla Danıştay 14. Dairesinin 08.05.2018 tarihli kararı önemlidir:[586]

Dava konusu olayda, Malatya ili Doğanşehir ilçesi Dedeyazı Köyü Mahallesi sakinleri 2008 yılında Valilikçe alınan "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle 2018 yılında dava açmışlardır. İdare, davanın süre yönünden reddini talep etmişse de davacılar, ilana ilişkin askı ilan tutanağının dosyaya sunulmadığını, 2018 yılında idareye yaptıkların başvuruya verilen cevap üzerine işlemden haberdar olduklarını, dolayısıyla davanın süresi içinde açıldığını öne sürmüşlerdir. Danıştay, söz konusu tesisin bulunduğu mahallede ikamet eden davacıların dava konusu işlemden haberdar olmamasının hayatın olağan akışına aykırı olduğuna karar vermiştir.

2. İdari Kararın Etkisi ve Sonuçları

ÇED Olumlu kararı verilen projeler, mücbir sebepler yoksa 7 yıl içinde yatırıma başlamalıdır. Aksi halde "ÇED Olumlu" kararının geçerliliği sona erer. Olumsuz karar

[585] "Uyuşmazlıkta, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararının 09/07/2012-18/07/2012 tarihleri arasında Artvin Valiliği ilan panosunda, 10/07/2012-23/07/2012 tarihleri arasında Yusufeli Belediye Başkanlığı ilan panosunda, 17/07/2012-26/07/2012 tarihleri arasında ise Yusufeli Kaymakamlığı ilan panosunda askıya alındığı; ancak, dava konusu proje hakkında projenin uygulanacağı Altıparmak Köyünde duyuru yapılmadığı, dolayısıyla "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararının bölgede yaşayan halka duyurulmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, projenin gerçekleştirileceği köyde ilan yapılmamış olması karşısında, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı"nın iptali istemiyle yapılan başvuruya verilen cevap üzerine açılmış olan davanın süresinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır." Danıştay 14. Dairesinin 03.11.2016 tarihli, E. 2016/3317, K. 2016/2812 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 30.10.2019)

[586] Danıştay 14. Dairesinin 03.11.2016 tarihli, E. 2016/3317, K. 2016/2812 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 30.10.2019)

verilmesine sebep olan şartların değişmesi halinde proje sahibi tekrar başvuru yapabilir; aynı sürecin sonunda "ÇED Olumlu" kararı verilebilir.

ÇED Olumlu veya ÇED Olumsuz kararlarının proje üzerindeki nihai etkisini anlayabilmek için Çevre Kanunu m. 10/2 ve ÇED Yönetmeliği m. 6/3 hükümlerini dikkate almak gereklidir. Çevre Kanunu m. 10/2 hükmüne göre; *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez; proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez."*

ÇED Yönetmeliği m.6/3 hükmü de aynı istikamettedir. Buna göre; *"Bu Yönetmeliğe tabi projeler için "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez, proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez. Ancak bu durum söz konusu teşvik, onay, izin ve ruhsat süreçlerine başvurulmasına engel teşkil etmez".* Özetle, proje hakkında onay, izin ve ruhsat alınması süreç sonunda alınacak karara bağlanmıştır. Dolayısıyla projenin çevresel etkilerine ilişkin idarenin verdiği karar projenin akıbetini de belirleyecektir.

Samsun ili Tekkeköy ilçesinde kurulması planlanan ithal kömüre dayalı elektrik santrali projesi hakkında ÇED Yönetmeliğinde belirtilen süreçler işletilip ÇED Olumlu ya da ÇED Gerekli Değildir kararı alınmamış olmasına rağmen Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından üretim lisansı verilmiştir. EPDK kararının iptali istemiyle açılan davayı inceleyen Danıştay 13. Dairesi, Elektrik Piyasası Kanunu ile Çevre Kanunu hükümlerini Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen "sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı" çerçevesinde değerlendirmiş, EPDK'nın lisans başvurularını çevre mevzuatı yönüyle de incelemesinin zorunlu olduğu sonucuna varmıştır. Nihayetinde Danıştay, proje sahibinin elektrik üretiminde bulunabilmesine olanak sağlayan EPDK kararının iptaline karar vermiştir.[587]

[587] "Davaya konu proje ile ilgili olarak hazırlanan fizibilite raporu çerçevesinde projenin çevreye uyumlu olup olmadığının, çevre mevzuatı açısından zorunlu olan ÇED Olumlu Kararı veya ÇED Gerekil Değildir Kararı alınmasına ilişkin yasal sürecin tamamlanmasının, üretim lisansı verilmeden önce bir ön şart olarak kabul edilmesi ve bu ön şartın lisans verilmeden önce aranması gereklidir… Her ne kadar, 4628 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (a) bendinde, lisans alan tüzel kişinin, faaliyet alanına göre yürürlükteki mevzuatın

Bu noktada belirtmek gerekir ki, Türkiye'de bir yatırım projesinin hayata geçirilebilmesi için birçok makama başvuru yapılması ve izin alınması gereklidir. Dolayısıyla ÇED Yönetmeliğine tabi olan bir proje hakkında "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmış olması o projenin her halükarda uygulanacağı ya da yatırım teşviki alacağı anlamına gelmez; konusuna uygun olarak diğer mevzuattaki şartları da taşıması ve izinleri alması gereklidir. Her ne kadar idare, yabancı yatırımcıları Türkiye'ye çekmek, yerli müteşebbisleri teşvik etmek maksadıyla bürokrasiyi azaltmaya çalışsa da geçmişte bir yatırımın uygulamaya geçmesi için 30 civarında makamdan izin alması gerekiyordu.[588] Kanaatimizce, proje sahiplerinin ÇED sürecine karşı olumsuz yaklaşımının temel sebebi çevresel etki değerlendirmesini yatırım faaliyetlerini yavaşlatan bürokratik işlemden biri olarak görmeleridir.

IV. SEÇME, ELEME KRİTERLERİ UYGULAMA YÖNTEMİ

ÇED Yönetmeliğinin 15. maddesinde *"Bu Yönetmeliğin; a) Ek-2 listesinde yer alan projeler, b) Kapsam dışı değerlendirilen projelere ilişkin kapasite artırımı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, mevcut proje kapasitesi ve kapasite artışları toplamı ile birlikte projenin yeni kapasitesi Ek-2 listesinde belirtilen projeler, seçme, eleme kriterlerine tabidir."* hükmü yer almaktadır.

Bu düzenlemeler gereğince, Yönetmeliğin Ek-2 listesindeki projeler seçme ve eleme kriterlerine göre incelenecek, inceleme sonunda "ÇED gereklidir" kararı verilenler hakkında çevresel etki değerlendirmesi uygulanacaktır. Ayrıca kapsam dışı olan bir

gereklerini yerine getirme yükümlülüğü bulunduğu öngörülmüş ve bu hükümden hareketle davalı idare tarafından ÇED Olumsuz Kararı verilmesi durumunda lisansın iptal edilebileceği belirtilmişse de; 4628 sayılı Kanun'un amacı gözetildiğinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından 4628 sayılı Kanun'un 1. ve Yönetmeliğin 9. maddelerine göre ancak, tüketicilerin kullanımına sunulacak elektriği çevreye uyumlu bir şekilde üreteceği kanıtlanmış başvuru sahiplerine üretim lisansı verilebileceğinden, davalı tarafın iddiası hukuki görülmemiştir… Bu durumda, ÇED Olumlu Kararı veya ÇED Gerekli Değildir Kararı alınmadan üretim lisansı verilmesine ilişkin Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararında hukuka uygunluk bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, dava konusu 08.12.2007 tarih ve 26724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ... Enerji Sanayii ve Ticaret Anonim Şirketi'ne Samsun ili, Tekkeköy İlçesinde ithal kömüre dayalı santral kurarak, 22.11.2007 tarihinden itibaren 49 yıllık elektrik üretiminde bulunmasına yönelik üretim lisansı verilmesine dair Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararının iptaline,… oybirliği ile karar verildi." Danıştay 13. Dairesinin 19.01.2010 tarihli, E. 2008/1419, K. 2010/380 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 30.03.2020)

[588] INNANEN, p. 145.

projenin artırılan kapasitesi Ek-2 listedeki eşiklere ulaşırsa, bu proje de seçme ve eleme kriterlerine tabi olur. O halde öncelikle Ek-2 listedeki projeleri ve kapasitelerini incelemek gereklidir.

Ek-1 listesindeki alt sınırlar Ek-2 listesi için üst sınır niteliğindedir. Diğer bir ifadeyle Ek-2 listedeki bir faaliyetin kapasitesi artırılır ve artan kapasite Ek-1 listedeki alt sınırı geçerse artık bu proje seçme-eleme kriterlerine tabi tutulmaz, doğrudan ÇED yöntemi uygulanır.

Seçme eleme kriterlerinin uygulanması sonucu "ÇED Gereklidir" kararı verilen bir proje her ne kadar Ek-2 listede yer alsa da bu karardan sonra ÇED uygulamasına tabi olacaktır. Dolayısıyla seçme eleme kriterlerine tabi tutulma işleminin ön inceleme işlevini yerine getirdiği söylenebilir.[589]

A. Seçme-Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler

Türkiye'de 1993 yılında kabul edilen ilk ÇED Yönetmeliğinden bugüne kadar hangi projelerin Ek-1 listede hangi projelerin ise Ek-2 listede yer alması gerektiği tartışılmıştır. Sektör temsilcileri ÇED sürecini hızlı ve sorunsuz bir şekilde atlatabilmek için Ek-2 listenin kapsamını genişletmeye çalışırken, çevreci kuruluşlar Ek-2 listenin daraltılması için mücadele etmişlerdir. Dolayısıyla günümüzde hangi projelerin Ek-2 listede yer aldığını ve listeleri oluşturan Bakanlığın tutumunu incelemek gereklidir.

1. Yürürlükteki ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 Listesindeki Projeler

2014 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinde seçme ve eleme kriterlerine tabi projeler 57 başlık altında düzenlenmiştir:

"1- 50-500 ton/gün taş kömürü ve bitümlü maddelerin gazlaştırılması ve sıvılaştırılması projeleri,

[589] GÜNEŞ, Çevre, s. 196.

2- a) Kimyasalların üretimi, petrolden yağlama maddesi üretimi veya ara ürünlerin işlenmesi için projelendirilen tesisler, (Proses kaynaklı atığı ve yan ürünü olmayan sadece karışım yapan tesisler bu kapsamın dışındadır)

b) Yıllık işleme kapasitesi 2.000 ton'dan az olan atık yağ geri kazanım tesisleri,

c) Kapasitesi 200-1.000 kg/gün arasında olan tıbbi atık yakma tesisleri ve/veya tıbbi atıkların fiziksel ve kimyasal olarak işleme tabi tutulduğu tesisler,

*ç) **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Tehlikeli, tehlikesiz ve/veya özel işleme tabi atıkların fiziksel yöntemlerle geri kazanıldığı tesisler, (Ömrünü tamamlamış lastiklerin, kabloların kırma ve parçalama işlemleri, tehlikesiz atık niteliğinde olan metal, kağıt, plastik atıkları toplama, ayırma, kesme, parçalama, öğütme ve granül elde etme işlemleri ile solar kurutma işlemleri hariç)*

3- Depolama kapasitesi 500-50.000 m^3 arası olan doğalgaz, petrokimya, petrol ve kimyasal maddelerin depolandığı tesisler, (Perakende satış istasyonları bu kapsamın dışındadır)

4- Tarım ilaçları ve farmasotik ürünlerin (Aşı ve serum üretimi hariç), boya ve cilaların (Reçine ünitesini ihtiva eden), peroksitlerin ve bitki gelişim düzenleyicilerin üretildiği, elastomer esaslı ürünlerin (Vulkanizasyon işlemini içeren) işleme tabi tutulduğu tesisler,

5- İnşaat yıkıntı ve hafriyat atıkları hariç olmak üzere günlük kapasitesi 100 ton'un altında olan atıkların kompostlaştırıldığı ve/veya diğer tekniklerle geri kazanıldığı, yakıldığı (Oksitlenme yoluyla yakma, piroliz, gazlaştırma, plazma vb. termal işlemler), düzenli depolandığı ve/veya nihai bertarafının yapıldığı tesisler,

6- Hammadde üretim ünitesini içeren sabun ve/veya deterjan üretimi yapan tesisler,

7- Kapasitesi 500 ton ve üzeri olan patlayıcı ve/veya parlayıcı madde depolama tesisleri,

8- Metal endüstrisi: (1.000 ton/yıl ve üzeri)

a) Cevherden demir ve/veya çelik üreten tesisler,

b) Hurda demir ve/veya çelikten çelik üreten tesisler,

c) Demir ve/veya çeliğin ergitildiği ve dökümünün yapıldığı tesisler, (Hurda dahil)

ç) Demir dışı metallerin ergitildiği ve dökümünün yapıldığı tesisler,

d) Sıcak haddeleme tesisleri,

1) Demir veya çeliğin haddelendiği tesisler,

2) Demir dışı metallerin haddelendiği tesisler,

e) Soğuk haddeleme tesisleri, (Tel çekme tesisleri hariç)

1) Demir veya çeliğin haddelendiği tesisler,

2) Demir dışı metallerin haddelendiği tesisler,

*9- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Tank/havuz hacminin 5 m^3 ve üzeri olduğu, elektrolitik veya kimyasal bir proses kullanılarak metal veya plastik maddelerin yüzeylerinin metalle kaplandığı tesisler ve/veya yüzey temizleme işleminin yapıldığı tesisler,*

10- Tekstil tesisleri:

a) Boyama (Kimyasal veya kök boya kullanılarak) veya kasar işlemi yapan iplik, kumaş veya halı fabrikaları,

b) Yün veya tiftiğin ovalanması, yağının alınması veya ağartmasının yapıldığı endüstriyel tip tesisler,

c) Denim (Kot) veya konfeksiyon ürünleri yıkama tesisleri, (Yumuşaklık ve çekmezlik özelliği kazandırmak için sadece yumuşatıcılarla yapılan normal yıkama hariç)

ç) Baskı işlemi yapan tesisler, (Baskı sonrası kumaşın yıkama işlemine tabi tutulduğu tesisler)

11- Cam, cam elyafı, taş yünü ve benzeri üretim tesisleri,

12- Her çeşit kâğıt üretim tesisleri,

13- Lastik kaplama tesisleri, (Soğuk lastik kaplama hariç)

14- Ham deri işleme tesisleri, (Konfeksiyon ürünleri hariç)

15- Motorlu taşıtların üretimi, [Kara taşıtları (otomobil, otobüs ve benzeri); tarım makinaları (traktör, biçerdöver ve benzeri); iş makinaları (dozer, ekskavatör ve benzeri); savunma sanayi taşıtları (tank, zırhlı araç ve benzeri)] (Montaj yapılan tesisler hariç)

16- İçten yanmalı motor üretimi,

17- Demiryolu taşıtlarının üretiminin yapıldığı tesisler, (Montaj yapılan tesisler hariç)

18- Hazır beton tesisleri, çimento veya diğer bağlayıcı maddeler kullanılarak şekillendirilmiş malzeme üreten tesisler, ön gerilimli beton elemanı, gaz beton, betopan ve benzeri üretim yapan tesisler, (Üretim kapasitesi 100 m^3/saat ve üzeri)

19- Tuğla veya kiremit üretimi yapan tesisler, [Hammadde kapasitesi (çamur hazırlamaya esas malzemeler)] (1.000 ton/yıl ve üzeri)

20- Seramik veya porselen üretimi yapan tesisler, [Hammadde kapasitesi (çamur hazırlama, astarlama, sırlama vb. işlemlerde kullanılan malzemeler)] (1.000 ton/yıl ve üzeri)

21- Klinker öğütme tesisleri,

22- Asfalt plent tesisleri,

23- Tehlikeli ve/veya özel işleme tabi atıkların ara depolanması,

24- Anfo üretimi,

25- Tuzun çıkarıldığı ve/veya işlendiği tesisler, (Eleme, paketleme hariç)

26- Yıllık 1.000 ton ve üzeri fosfor, azot ve potasyum bazlı basit veya bileşik gübrelerin her türlü üretimi,

27- Bitkisel ürünlerin üretimi:

a) Bitkisel ham yağ veya rafine yağ üreten tesisler, (Kekik, papatya ve benzeri esansiyel yağların üretimi hariç)

b) Nişasta üretimi veya nişasta türevlerinin üretildiği tesisler,

c) Fermantasyon ile şalgam veya sirke üretim tesisleri, (1.000.000 litre/yıl ve üzeri)

ç) Suma üretim tesisi, (5.000 litre/yıl ve üzeri)

d) Malt üretim tesisi, (5.000 ton/yıl ve üzeri)

e) Zeytin işleme tesisi, (1.500 ton/yıl ve üzeri)

f) Sigara fabrikaları veya Sarmalık kıyılmış tütün mamulleri üretimi yapan tesisler, (1000 ton/yıl ve üzeri)

g) Maya fabrikaları,

ğ) Alkollü içecek üretimi, (5.000 litre/yıl ve üzeri)

h) Meyve püresi, meyve konsantresi veya meyve türevli içecek üretilen tesisler, (1.000.000 litre/yıl ve üzeri)

ı) Alkolsüz gazlı içecek üretilen tesisler, (Soda, meyveli soda üreten tesisler hariç) (1.000.000 litre/yıl ve üzeri)

i) Meyan kökü, demirhindi, şerbetçi otu gibi bitkilerin işlendiği tesisler, (1.000.000 litre/yıl ve üzeri)

j) Salça üretilen tesisler, (1.000 ton/yıl ve üzeri)

28- Hayvansal ürünlerin üretimi:

a) Hayvansal yağların eritildiği tesisler,

b) Su ürünleri işleme tesisleri,

c) Süt işleme tesisleri, (Çiğ süt işleme kapasitesi 10.000 litre /gün ve üzeri)

ç) Kültür balıkçılığı projeleri, (30 ton/yıl ve üzeri üretim),

d) Balık kuluçkahaneleri, (40 milyon adet/yıl ve üzeri yavru üretimi)

e) Büyükbaş ve/veya küçükbaş hayvan kesiminin yapıldığı tesisler [(20 kesim ünitesi/gün ve üzeri), (Her bir kesim ünitesi eşdeğerleri: 1 baş sığır, 2 baş deve kuşu, 4 baş domuz, 8 baş koyun, 10 baş keçi, 130 baş tavşan)],

f) Kanatlı hayvanların kesiminin yapıldığı tesisler [(1.000 adet/gün ve üzeri tavuk ve eşdeğeri diğer kanatlılar) (1 adet hindi = 7 adet tavuk esas alınmalıdır)],

g) Likit yumurta üretim tesisi, (10 ton/gün ve üzeri)

ğ) Rendering tesisleri,

h) Peynir altı suyu işleme tesisleri, (İşleme kapasitesi 10.000 litre /gün ve üzeri)

29- Kapasitesi 1-100 ton/gün arasında olan, hayvan yetiştiriciliğinden kaynaklı dışkıların yakıldığı, geri kazanıldığı ve/veya bertaraf edildiği tesisler,

30- Hayvan yetiştirme tesisleri:

a) 500 baş ve üzeri büyükbaş yetiştirme tesisleri,

b) 2.500 baş ve üzeri küçükbaş yetiştirme tesisleri,

c) Büyükbaş ve küçükbaş hayvanların birlikte yetiştirilmesi, (500 büyükbaş ve üzeri, 1 büyükbaş=5 küçükbaş eşdeğeri esas alınmalıdır)

ç) Kanatlı yetiştirme tesisleri [(Bir üretim periyodunda 20.000 adet ve üzeri tavuk (civciv, piliç, ve benzeri) veya eşdeğer diğer kanatlılar) (1 adet hindi = 7 adet tavuk)],

d) Kürk hayvanı yetiştiriciliği yapan tesisler, (5.000 adet ve üzeri)

e) 300 baş ve üzeri domuz besi tesisleri,

31- Altyapı tesisleri:

a) Kıta içi su yollarının yapımı, (Ek-1 listesinde yer almayanlar)

b) Ek-1 listesinde yer almayan, ticari amaçlı liman, iskele, rıhtım ve dolfenler, (güneşlenme, sportif amaçlı iskeleler ve şamandıralar hariç)

c) Balıkçı barınakları, römorkör barınakları,

ç) Denizden 10.000 m^2 ve üzerinde alan kazanılması projeleri,

d) Erozyonla mücadele etmek için kıyılarda yapılan çalışmalar ve kıyının değişimine neden olabilecek deniz kenarında yapılan çalışmalar; dalgakıran, mahmuz, mendirek, set ve benzeri, (Bunların bakımı onarımı hariç)

e) Ek-1 listesinde yer almayan demiryolu hatları, (Bağlantı/İltisak hatları hariç)

f) Demiryolu güzergah değişikliği, güzergahtan ayrılan kısımların sürekli uzunluğu 30 km. ve üzerinde olması,

g) Mevcut demiryolu güzergahı korunarak hat sayısının çoğaltılması,

ğ) Lojistik merkez,

h) Şehiriçi yolcu taşımaya yönelik tramvay, metro, hafif raylı taşıma sistemleri ve benzeri),

ı) Havaalanları, (Ek-1 listesinde yer almayanlar)

i) 20 km ve üzeri çevre yolları,

j) İl yolları, (Mahalle ve Köy yolları hariç)

k) Ek-1 listesi ve ek-2 listesinde yer alan karayolu projelerinin, 20 km ve üzerinde sürekli uzunlukta güzergahının değiştirilmesi,

l) İki veya daha az trafik şeridi bulunan mevcut il yollarının dört veya daha fazla şeritli olacak şekilde en az 20 km sürekli uzunlukta genişletilmesi,

m) 50.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri,

n) Çekek yerleri,

o) 10-24 m arasında yat veya teknelerin imalat, bakım ve onarım hizmetlerinden birini yapan tesisler,

ö) Derin deniz deşarjı projeleri,

32-Turizm konaklama tesisleri: Oteller, tatil köyleri, turizm kompleksleri vb. (100 oda ve üzeri)

*33- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Toplu konut projeleri (200 konut ve üzeri)*

34- Kapladığı alan 50.000 m^2 ve üzeri olan daimi kamp ve karavan alanları,

35- Temalı parklar, (50.000 m^2 ve üzeri alanda kurulmuş, bilim, kültür, doğa veya spor gibi herhangi bir temayı esas alarak müşterilere izleme, eğlenme ve bilgilenme hizmetleri sunan tesisler)

36- Kayak merkezleri, (1.000 m ve üzeri mekanik tesisleri olan)

37- Arabalar ve motosikletler için kalıcı yarış ve test parkurları,

38- Golf tesisleri,

*39- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Alışveriş merkezleri (10.000 m2 ve üzeri kapalı inşaat alanı)*

40- 154 kV ve üzeri gerilimde 5-15 km uzunlukta olan elektrik enerjisi iletim hatları.

41- Kurulu gücü 1-10 MWm olan hidroelektrik enerji santralleri,

*42- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Türbin sayısı 5 adet ve üzerinde veya kurulu gücü 10 MWm ve üzerinde 50 MWm altında olan rüzgar enerji santralleri*

43- Jeotermal kaynağın çıkartılması ve kullanılması, (Isıl gücü 5 MWe ve üzeri)

44- Elektrik, gaz, buhar ve sıcak su elde edilmesi için kurulan endüstriyel tesisler, (Toplam ısıl gücü 20 MWt- 300 MWt arası olanlar)

*45- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** Proje alanı 2 hektar ve üzerinde veya kurulu gücü 1 MWe ve üzerinde olan güneş enerji santralleri (çatı ve cephe sistemleri hariç)*

46- Göl hacmi 5 milyon m^3 ve üzeri olan baraj ve göletler,

*47- **(Değişik:RG-26/5/2017-30077)** 300.000m3/yıl ve üzerinde, yeraltından su çıkarma veya suyu yeraltında depolama projeleri,*

48- Akarsu yatakları ile ilgili projeler:

a) Akarsu havzaları arasında su aktarma projeleri, (Ek-1 listesinde yer almayanlar)

b) Sürekli akış gösteren akarsuların yataklarında 5 km ve üzerinde düzenleme yapılan projeler,

49- Madencilik projeleri:

*a) **(Değişik:RG-14/6/2018-30451)** Madenlerin çıkarılması (Ek-1 listesinde yer almayanlar),*

b) Yıllık 5.000 m^3 ve/veya 250.000 m^2 ve üzeri kapasiteli mermer ve dekoratif taşların kesme, işleme ve sayalama tesisleri,

c) 1.000.000 m^3/yıl ve üzerinde metan gazının çıkartılması ve depolanması,

ç) Karbondioksit, kaya gazı ve diğer gazların çıkartıldığı, depolandığı veya işlendiği tesisler, (Atölye tipi dolum tesisleri hariç)

d) Kırma, eleme, yıkama ve cevher hazırlama işlemlerinden en az birini yapan tesisler, (Ek-1 listesinde yer almayanlar)

e) Cevher zenginleştirme tesisleri ve/veya bu zenginleştirme tesislerine ilişkin atık tesisleri, (Ek-1 listesinde yer almayanlar)

50- Kömür işleme tesisleri:

a) Havagazı ve kok fabrikaları,

b) Kömür briketleme tesisleri,

c) Lavvar tesisleri,

51- Petrokok, kömür ve diğer katı yakıtların depolama, sınıflama ve ambalajlama tesisleri, (Perakende satış birimleri hariç)

52- Kireç fabrikaları ve/veya alçı fabrikaları,

53- Manyezit işleme tesisleri,

54- Perlit ve benzeri maden genleştirme tesisleri,

55- Maden, petrol ve jeotermal kaynak arama projeleri, (Sismik, elektrik, manyetik, elektromanyetik, jeofizik vb. yöntemle yapılan aramalar hariç)

56- Kapasitesi 50.000-150.000 eşdeğer kişi ve/veya 10.000-30.000 m^3/gün olan atık su arıtma tesisleri.

*57-**(Ek:RG-28/11/2019-30962)** Define arama projeleri."*

2. ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 Listesinin Gelişim Süreci

Yatırımcılar açısından ÇED Yönetmeliklerinin en önemli kısmı, hangi projelerin Ek-1 listede, hangi projelerin Ek-2 listede yer aldığıdır. Zira projenin tabi olduğu liste ÇED Uygulama Yönteminin mi yoksa daha kolay ve kısa bir süreç olan "Seçme Eleme Kriterleri Uygulama Yönteminin mi uygulanacağını ortaya koyar.

Yatırım sahipleri açısından projelerini en kısa zamanda hayata geçirmek, mümkün olduğunca az bürokratik işlemle muhatap olmak son derece önemlidir. Özellikle de Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yatırım faaliyetlerinin devletçe desteklenmesi, yatırımcıları ülkeye çekecek kolaylıkların sağlanması, yatırım yapmaktan vazgeçirebilecek engellerin ise ortadan kaldırılması son derece önemlidir. Böyle bir ortamda idarecilerin büyük yatırım şirketleri ile yakın temas içinde olması, birlikte çalışmayı sağlayacak hukuki ve fiili zemini oluşturmaya çalışması doğaldır. Projelerin ekonomiye katkısı ve istihdamı artırması kamuoyu nezdinde de destek bulmasını sağlar. Kamuoyu desteği ise hükümetlerin varlığını sürdürmesi sağlayan seçimlerde başarının anahtarıdır. Tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda, çevrenin korunması ve yatırım projelerinin desteklenmesi ikilemi arasında kalan idarenin takdir hakkını yatırımlardan yana kullanmaya daha elverişli olduğu söylenebilir. Nitekim bu yaklaşımın bir sonucu olarak ÇED Yönetmeliklerinin bazı hükümlerinin esnetilmeye çalışıldığı, geçici maddeler vasıtasıyla af niteliğinde düzenlemeler yapıldığı, her Yönetmelik değişikliğinde bazı projelerin kapsam dışına çıkarılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Nitekim 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 ve Ek-2 listelerindeki bazı projelere 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemiş, eksik düzenleme yapılmıştır. 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin "Altyapı Tesisleri" başlıklı 18. maddesindeki *"Beyaz eşyaların boyanarak üretiminin yapıldığı tesisler",* 31. maddesindeki *"Arazi kullanım vasfını değiştirmeyi amaçlayan projeler",* 33. maddesinin (n) bendindeki *"Ulaştırma amacı ile kullanılan 10 km. ve üzeri tünel projeleri"*, 36. maddesindeki *"Eğitim kampüsleri (kapladığı alan 50.000 m^2 ve üzeri eğitim tesisleri)"*, 37. maddesindeki *"50-500 yatak kapasiteli hastaneler ve hastane ve tıp merkezleri bünyesi dışında yer alan diyaliz merkezleri (15 cihaz ve üzeri)"*, 56. maddesindeki *"Tuzun çıkarılması"*, 62. maddesindeki *"Bu Yönetmeliğin EK-1'inde yer alan sanayi ve enerji tesislerinin sökümü"* proje ve faaliyetlerine ilişkin düzenlemelere 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 55/b maddesinde yer alan; *"10 hektar ve 5.000 m^3/yıl ve üzeri kapasiteli blok ve parça mermer, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması"* faaliyetine, 2014 ÇED Yönetmeliğin 49/b maddesinde yer verilmemiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 53. maddesindeki *"300.000 m^3/yıl ve üzeri yeraltı suyu çıkarma veya yeraltında depolama projeleri"* eşik değer, proje sahipleri lehine olacak şekilde *"1.000.000 milyon m^3/yıl ve üzerine"* çıkarılmıştır (2014 ÇED Ynt. Ek-2 listesi m. 47).

2013 ÇED Yönetmeliğinde *"dip tarama"* projeleri eşik değerlerine göre hem Ek-1 hem de Ek-2 listede yer alırken 2014 ÇED Yönetmeliğinde bunlar tek başlıkta ele alınmıştır. Şöyle ki, 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 11. maddesindeki *"3.000.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri"* ile Ek-2 listesinin 33/o maddesindeki *"300.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri"* 2014 ÇED Yönetmeliğinde birleştirilmiştir. Dip tarama projeleri Ek-1 listeden çıkarılmış, eşik değeri düşürülmek suretiyle Ek-2 listenin 31/m maddesine *"50.000 m^3 ve üzeri malzeme çıkarılması planlanan dip taraması projeleri"* şeklinde girmiştir.

Benzer şekilde 2013 ÇED Yönetmeliğinde kapasitelere göre ayrım yapılarak, hem Ek-1 hem de Ek-2 listelerinde yer alan *"elektrolitik veya kimyasal bir proses kullanılarak metal*

ve plastik maddelerin yüzeylerinin metalle kaplandığı tesisler veya yüzey temizleme işleminin yapıldığı tesisler" (Ek-1 m. 5 ve Ek-2 m. 9), "toplu konut projeleri" (Ek-1 m. 45 ve Ek-2 m. 35), "alışveriş merkezi" (Ek-1 m. 48 ve Ek-2 m. 44), projeleri 2014 ÇED Yönetmeliğinde Ek-1 listeden çıkarılarak, Ek-2 listesine *(sırasıyla 9., 33., 39. maddeler)* konulmuştur. 2013 ÇED Yönetmeliğinde yer alan *"Hastane projeleri" (2013 ÇED Ynt. Ek-1 m. 46 ve Ek-2 m. 37)* ise 2014 ÇED Yönetmeliğinin ne Ek-1, ne de Ek-2 listesinde yer almıştır.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 48. maddesindeki rüzgâr enerji santralleri türbin sayısına, 51. maddesindeki güneş enerji santralleri ise kapladığı alana göre değerlendirilirken, 2014 ÇED Yönetmeliğinde her ikisi de "kurulu güç" üzerinden değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ek-2 listenin 42. maddesi gereğince, *"Kurulu gücü 10-50 MWm olan rüzgâr enerji santralleri"* 45. maddesi gereğince *"Kurulu gücü 10 MWe ve üzeri güneş enerjisi santralleri"* seçme eleme kriterlerine yöntemine tabi tutulmuştur.

Su depolama projelerine ilişkin olarak 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 16., Ek-2 listesinin 47. ve 52. maddelerdeki projeler, 2014 ÇED Yönetmeliğinde yeniden ele alınmış, su depolama projelerinin elektrik enerjisi üretimi amacıyla kullanılmasına göre yapılan ayrım terk edilmiştir. Böylelikle Ek-2 listenin 52. maddesindeki *"Enerji üretimi amacı dışında kurulan su depolama tesisleri (Göl hacmi 5 milyon m3 ve üzeri olan baraj ve göletler)"* projesine 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemiştir.

Yapılan bu değişiklikler çevreci kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri tarafından eleştirilmiş, 2014 ÇED Yönetmeliğinin Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra bazı maddelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açılmıştır. Danıştay 14. Dairesi tarafından yapılan incelemede, değişikliklerin hangi gerekçelere dayandığı, değişikliklerin çevre üzerindeki muhtemel etkilerini gösteren bilimsel ve teknik çalışmaların yapılıp yapılmadığı, kamu kurumlarından görüş alınıp alınmadığı, bilimsel ve teknik çalışmalardan yararlanılıp yararlanılmadığı, Yönetmeliğin hazırlanmasında esas alındığı söylenen AB ÇED Direktiflerinden ne şekilde etkilenildiği araştırılmıştır.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 46. maddesinde, Ek-2 listesinin 37. maddesinde yer alan *"hastane"* projelerine, 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemesine ilişkin olarak idarenin savunmasında; *"hastane projelerine hiçbir ÇED Yönetmeliğinde yer verilmediği, sadece 2013 tarihli ÇED Yönetmeliğinde yer verilen hastane projelerinin, AB ÇED Direktifi dikkate alınarak tekrar listelerden çıkarıldığı, sağlık kuruluşlarının gerek inşaat gerekse de işletme aşamasında ürettikleri her türlü atığın nasıl bertaraf edileceğinin ilgili yönetmeliklerle belirlendiği ve Bakanlıkça bu kapsamda denetimler yapıldığı"* belirtilmiştir.

Ancak Danıştay bu savunmayı yeterli bulmamış, dava konusu Yönetmeliğin EK listelerinde yer verilmemesine ilişkin değişikliğin, nesnel ve teknik bir gerekçeye dayanmadığı, bu projenin çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesine yönelik bir rapor, uzman görüşü ya da somut bilgi veya belge bulunmadığı, AB ÇED Direktifinde yer almayan bir faaliyetin ÇED Yönetmeliği kapsamına alınmasına bir engel bulunmadığı gerekçesiyle söz konusu değişiklikte hukuka uyarlık görülmediğine, yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar vermiştir.[590]

Danıştay 14. Dairesi, "*elektrolitik veya kimyasal bir proses kullanılarak metal ve plastik maddelerin yüzeylerinin metalle kaplandığı tesisler veya yüzey temizleme işleminin yapıldığı tesisler", "dip taraması projeleri", "toplu konut projeleri" ve "alışveriş merkezi projeleri"*nin Ek-1 listesinden çıkarılıp, Ek-2 listeye konulmasını, bu esnada bazı projeler için eşik değerlerin değiştirilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığına karar vermiştir. Danıştay, söz konusu projelere ilişkin kararında yukarıda *"hastane projeleri"* için açıklanan gerekçeleri tekrar edilmiştir. Ayrıca, projelerin *"kapasite değerlerine göre ayrıma tabi tutularak hem Ek-1 ve hem de Ek-2 listesinde düzenlenmesinde bir engel bulunmadığı"* vurgulanmıştır. Sonuç itibariyle 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinde yer alan söz konusu projelerin 2014 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinden çıkarılıp Ek-2 listesine konulmasına ilişkin işlemler yönünden yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.[591]

---

[590] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)

[591] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 18. maddesindeki "*Beyaz eşyaların boyanarak üretiminin yapıldığı tesisler"* projesine yeni Yönetmelikte yer verilmemesi konusunda idarenin savunmasında;

> *"Beyaz eşyaların boyanarak üretiminin yapıldığı tesislerde, boyama öncesi yüzey temizleme işleminin uygulanması prosesi gereği, mükerrer değerlendirme olmaması için bu faaliyetin dava konusu Yönetmeliğin Ek-2 Listesinin 9. maddesi kapsamında değerlendirildiği, AB ÇED Direktifinde "Beyaz eşyaların boyanarak üretiminin yapıldığı tesisler" ile ilgili madde bulunmadığı"*

ifade edilmiştir.[592] Danıştay ise kararında idarenin savunmasında dayandığı Ek-2 listesinin 9. maddesindeki projeler kapsamında yüzey temizleme işlemi yapılmakta ise de, boyanarak üretimin yapılmadığı, AB ÇED Direktifinde yer almayan bir faaliyetin, ÇED Yönetmeliğinde düzenlenmesinde bir engel bulunmadığına vurgulanmıştır. Sonuç itibariyle *"beyaz eşyaların boyanarak üretiminin yapıldığı tesisler"* faaliyetinin Ek-2 listesinden çıkarılmasında hukuka uyarlık görülmediğine karar verilmiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 31. maddesindeki *"Arazi kullanım vasfını değiştirmeyi amaçlayan projelere"* 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemesi konusunda idarenin savunmasında;

> *"ÇED Yönetmeliği kapsamında önlem alınabilecek yeterli çevresel etki bulunmadığından, "arazi kullanım vasfını değiştirmeyi amaçlayan projeler" yönünden Yönetmelikte yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacının hasıl olmadığı, ayrıca, projelerin çevresel etkiler açısından değerlendirilmesi aşamasında, arazi vasfının değiştirilmesi ile ilgili hususun da proje beraberinde değerlendirildiği, bu nedenle ayrı bir madde olarak incelenmesine gerek duyulmadığı"*

[592] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)

ifade edilmiştir.[593] Danıştay, söz konusu projelere ilişkin değişikliğin; nesnel ve teknik bir gerekçeye dayanmadığı, bu projenin çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesine yönelik bir rapor, uzman görüşü ya da somut bilge veya belge bulunmadığı, ayrıca söz konusu projeye AB ÇED Direktifinin Ek-2 listesinin 1. maddesinin (a, b, c, d) bentlerinde yer verildiği tespitinde bulunarak hukuku uyarlık görülmediğine karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 36. maddesindeki *"Eğitim kampüsleri (kapladığı alan 50.000 m^2 ve üzeri eğitim tesisleri)"* ve 62. maddesinde yer alan*; "Bu Yönetmeliğin Ek-1'inde yer alan sanayi ve enerji tesislerinin sökümü"* projelerine 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemesi konusunda idare herhangi bir gerekçe sunmamıştır. Bu nedenle Danıştay söz konusu değişikliklerde hukuka uyarlık görülmediğine karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 48. maddesindeki *"Türbin sayısı 5-20 arası olan rüzgâr enerji santralleri"* ve 51. maddesindeki *"Güneş enerjisi santralleri (kapladığı alan 2 hektar ve üzeri)"* projelerinin 2014 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 42. maddesinde *"Kurulu gücü 10-50 MWm olan rüzgâr enerji santralleri"*, 45. maddesinde *"Kurulu gücü 10 MWe ve üzeri güneş enerjisi santralleri" şeklinde düzenlenerek, "kurulu güç"* esasının benimsenmesi de dava konusu olmuştur. Yapılan değişiklik konusunda idarenin savunmasında; *"süreç içinde yaşanan aksaklıkların giderilmesi amacı ve bahse konu santrallerin kurulu güç üzerinden lisanslandırılması sebebiyle bu değişikliğin gündeme geldiği"* ifade edilmiştir. Danıştay tarafından yapılan inceleme sonucunda;

> *"Rüzgar ve güneş enerji santrallerinin kurulu güç üzerinden lisanslandırılması sebebiyle, kurulu güç üzerinden değerlendirilmeye tabi tutularak Ek-1 ve Ek-2 listelerinde düzenlenmelerinde hukuka aykırılık bulunmamakla birlikte; kurulu güçlere ilişkin alt ve üst sınırların, herhangi bir nesnel ve teknik gerekçeye dayanmadığı, bu sınırların çevreye olan etkilerinin değerlendirilmesine yönelik bir rapor, uzman görüşü ya da somut bilgi veya belge bulunmadığı anlaşıldığından, söz konusu değişikliklerde bu yönden hukuka uyarlık görülmemiştir."*

[593] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)

şeklinde karar verilmiştir.[594]

"Yeraltı Suyu Çıkarma veya Yeraltında Depolama" faaliyetlerine ilişkin olarak 2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesindeki 53. maddesinde belirlenen *"300.000 m^3/yıl ve üzeri"* şeklindeki eşiğin, 2014 ÇED Yönetmeliğinin 47. maddesinde, *"1.000.000 m^3/yıl ve üzeri"*ne çıkarılması konusunda idarenin savunmasında;

> *"Köylerde, organize sanayi bölgelerinde, tarımda sulama faaliyetinde, yerleşim alanlarında vs. yeraltı suyu kullanımının bulunduğu, Yönetmelikteki debinin çok düşük olmasından dolayı yeni açılacak bir çok kuyu için uygulamada aksama meydana gelebileceği, gelişen süreç içinde, projelerin uygulanma aşamasında yaşanan aksaklıkların giderilmesi gerekliliği ve eşik değer kapsamında muhtemel çevresel etkilerin değişmeyeceği öngörüsü ile bu revizyonun gündeme geldiği, her ne kadar belirleyici kriter olarak hacim verilmiş olsa da, hazırlanan ÇED Raporlarında da görüleceği gibi, projelerin, yapılan fizibilite çalışmaları doğrultusunda tüm yönleriyle (hidrojeolojik özellikler, meteorolojik özellikler, yağış miktarı vb.) ele alınmakta olduğu"*

ifade edilmiştir.[595] Danıştay diğer maddelere ilişkin karalarındaki gerekçelerle değişiklikte hukuka uyarlık olmadığına karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 52. maddesindeki *"Enerji üretimi amacı dışında kurulan su depolama tesisleri (Göl hacmi 5 milyon m3 ve üzeri olan baraj ve göletler)"* projesine 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer verilmemesi konusunda idarenin savunmasında;

> *"Elektrik enerjisi üretimi amacı dışında kurulan su depolama tesisleri ibaresinin ilgili maddelerden çıkarılması ile bu amaca konu faaliyetlerin ÇED kapsamından çıkarılması değil, diğer tüm amaçların bu madde kapsamında değerlendirilmesinin*

[594] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, K. Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)
[595] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, K. Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)

öngörüldüğü, diğer taraftan, elektrik enerjisi amacıyla kurulan su depolama tesislerinin Yönetmeliğin Ek-1 listesinin 15. maddesi ile EK-2 listesinin 42. maddesinde düzenlendiği, bahse konu projelere ait ÇED süreçlerinin farklı maddeler doğrultusunda şekillendiği"[596]

ifade edilmiştir.[597] Danıştay, yapılan bu değişiklik sonucu herhangi bir projenin kapsam dışına çıkarılmadığını kabul etmiş, değişiklikte hukuka aykırılık olmadığına karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 55/b maddesinde yer alan; *"10 hektar ve 5.000 m^3/yıl ve üzeri kapasiteli blok ve parça mermer, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması"* faaliyetine, 2014 ÇED Yönetmeliğin 49/b maddesinde yer verilmemesi konusunda idarenin savunmasında;

"Blok ve parça mermer, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması faaliyetlerinin açık ocak işletmeciliği kapsamında olması, söz konusu faaliyetlerde gerçekleştirilen izleme ve denetim çalışmaları, bakanlığa ulaşan şikâyetler ve Mahkeme kararları çerçevesinde yapılan değerlendirilmeler sonucunda, çevresel etkilerinin önemli görülmesi sebebiyle değişiklik yapıldığı ve mermer ve dekoratif taşların çıkarılması faaliyetinin, ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesi 27. maddesinin (a) bendinde yer alan "25 hektar ve üzeri çalışma alanında (Kazı ve döküm alanı toplamı olarak) açık işletmeler" ile EK-2 listesinin 49. maddesinin (a) bendinde yer alan "Madenlerin çıkarılması, (Ek-1 listesinde yer almayanlar)" kapsamına alındığı, dolaysıyla artık kapasite sınırı olmaksızın tüm mermer çıkarma faaliyetlerinin Yönetmelik kapsamına alındığı"

ifade edilmiştir.[598] Danıştay, yapılan bu değişiklikle, *"blok ve parça mermer, dekoratif amaçlı taşların çıkartılması"* faaliyetinin, diğer madencilik faaliyetleri ile aynı kapsamına alındığını kabul etmiş, hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir.

---

[597] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, K. Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)
[598] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, K. Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 33/n maddesinde yer alan; *"Ulaştırma amacı ile kullanılan 10 km. ve üzeri tünel projeleri"* faaliyetine, yeni Yönetmeliğin Ek-2 listesinde yer verilmemesi konusunda idarenin savunmasında;

> *"Tünellerin genellikle otoyolların ve demiryollarının ayrılmaz bir parçası olduğu, karayolu ve demiryolu projeleri kapsamında yer alan tünellerin, bu projelerin ÇED süreci içinde incelendiği, uygulamada tek başına bir tünel için ÇED süreci yürütülmediği, karayolları ve demiryollarında güzergâh değişikliği veya iyileştirme çalışmaları sırasında yapılmak istenen tünellerin ise karayolu şeklinde planlandığı"*

ifade edilmiştir.[599] Danıştay, yapılan bu değişiklikle, 10 km. ve üzeri tünel projelerinin otoyol ve demiryolu projeleri kapsamına girdiğini, herhangi bir projenin kapsam dışına çıkarılmadığını kabul etmiş, hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 56. maddesinde yer alan; *"Tuzun çıkarılması"* faaliyetine yeni Yönetmeliğin Ek-2 listesinde yer verilmediğine dair iddiayı inceleyen Danıştay, söz konusu projelerin Ek-2 listenin 25. maddesindeki *"Tuzun çıkarıldığı ve/veya işlendiği tesisler, (Eleme, paketleme hariç)"* kapsamına girdiği tespitinde bulunmuş, hukuka aykırılık olmadığına karar vermiştir.

Danıştayın yürütmenin durdurulması kararı vermesi, Bakanlığı yeni bir düzenleme yapmaya sevk etmiştir. Nihayetinde *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"* 26.5.2017 tarihli 30077 sayılı Resmi Gazete"de yayımlanmıştır.[600]

2014 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listenin 9. maddesindeki *"Tank/havuz hacminin 10 m³ ve üzeri olduğu, elektrolitik veya kimyasal bir proses kullanılarak metal veya plastik maddelerin yüzeylerinin metalle kaplandığı tesisler ve/veya yüzey temizleme işleminin*

---

[599] Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli, E. 2015/592, K. Y.D. kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 30.11.2019)

[600] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 14. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin "Ek-2 listesinin 2. maddesinin (ç) bendi, 9. maddesi, 33. maddesi, 39. maddesi, 42. maddesi, 45. maddesi, 47. maddesi ve 49. maddesinin (a) bendi" değiştirilmiştir.

yapıldığı tesisler" projesindeki 10 m^3'lük kapasite 5 m^3 olarak değiştirilmiştir. 2014 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 33. maddesindeki *"Toplu konut projeleri, (500 konut ve üzeri)", "200 konut ve üzeri"* şekilde değiştirilmiştir. 39. maddesindeki "*Alışveriş merkezleri, (Kapalı otoparklar dâhil 50.000 m^2 ve üzeri projeler)"* projesinin eşiği 50.000 m^2 den 10.000 m^2 ye düşürülmüştür. Yapılan bu değişiklikler 2013 ÇED Yönetmeliğinin ilgili maddelerindeki düzenlemelerin tekrar kabul edilmesi anlamına gelmektedir.[601]

Rüzgâr enerji santrallerine ilişkin 42. maddeye *"Türbin sayısı 5 adet ve üzerinde veya"*, güneş enerji santrallerine ilişkin 45. maddeye *"Proje alanı 2 hektar ve üzerinde veya"* sözcükleri ilave edilmiştir. Böylelikle söz konusu santrallerde *"kurulu güç"* esası korunurken, Danıştay kararının gereği yerine getirilmiştir. Su depolama projelerine ilişkin 47. maddedeki *"1.000.000 m^3/yıl ve üzeri yeraltı suyu çıkarma veya yeraltında depolama projeleri"* ifadesi "*300.000 m^3/yıl ve üzerinde, yeraltından su çıkarma veya suyu yeraltında depolama projeleri"* şeklinde değiştirilmiştir. Böylelikle daha önce 2013 ÇED Yönetmeliğinin 53. maddesinde yer alan projeler, 2014 ÇED Yönetmeliğin 47. maddesine taşınmıştır.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 18., 31., 36., 37. ve 62. maddelerinde yer almasına rağmen 2014 ÇED Yönetmeliğinde yer bulmadığı için yürütmeyi durdurma kararına konu olan projeler *(beyaz eşyaların boyanarak üretiminin yapıldığı tesisler, arazi kullanım vasfını değiştirmeyi amaçlayan projeler, eğitim kampüsleri (kapladığı alan 50.000 m^2 ve üzeri eğitim tesisleri), 50-500 yatak kapasiteli hastaneler ve hastane ve tıp merkezleri bünyesi dışında yer alan diyaliz merkezleri (15 cihaz ve üzeri), bu Yönetmeliğin Ek-1'inde yer alan sanayi ve enerji tesislerinin sökümü)* hakkında yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Söz konusu maddelerde belirtilen projelere ilişkin olarak Valiliklere yapılan başvuruların Çevre ve Şehircilik Bakanlığına iletilmesi gerektiği Bakanlığın 29.8.2018 yazısında belirtilmiştir.[602]

---

[601] 2014 ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 9., 33. ve 39. maddelerinde 26.5.2017 tarihinde yapılan bu değişiklikler nedeniyle dava açılmıştır. Danıştay yaptığı inceleme sonucu, söz konusu değişikliklerin Danıştay 14. Dairesinin 2.2.20016 tarihli yürütmeyi durdurma kararına dayandığı, böylelikle 2013 ÇED Yönetmeliğindeki düzenlemeye dönüldüğü tespitinde bulunmuş, değişikliklerde hukuka aykırılık görülmediğine karar vermiştir. Bkz. Danıştay 14. D. 4.12.2017 tarihli, E. 2017/2082 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 12.6.2019).

[602] Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 29.08.2018 tarihli, 53785661-220.99-E.146770 sayılı, "ÇED yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin İptali Kararı" konulu yazısı.

2013 ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 ve Ek-2 listelerinde yer almasına rağmen 2014 ÇED Yönetmeliğinin sadece Ek-2 listesine 31. maddesinin (m) bendine eşik değeri düşürülerek giren *"dip tarama projeleri"* konusunda da yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Mevcut Yönetmelikte "dip tarama" projelerine ilişkin eşik değer, 2013 ÇED Yönetmeliğine göre daha düşük olduğundan, Danıştay kararı sonrasında yeni bir düzenleme yapılmamış olması herhangi bir projenin Ek-2 listesinden muaf olmasına yol açmaz.

Danıştay Kararı sonrasında Ek-2 listesinde yapılan değişikliklerden biri de 49. maddenin (a) bendine ilişkindir. Ancak bu değişiklik Danıştay kararı ile ilgili olmayıp madencilik sektörünün ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Yönetmeliğin Ek-2 listesinin 49/a maddesindeki *"madenlerin çıkarılması (Ek-1 listesinde yer almayanlar"* ifadesi *"Ruhsat alanı büyüklüğüne bakılmaksızın 25 hektara kadar çalışma alanında (kazı ve döküm alanı toplamı olarak) açık işletme yöntemi ile madenlerin çıkarılması"* şeklinde değiştirilmiştir. Benzer bir değişiklik Ek-1 listesinin 27/a maddesinde de yapılmış, *"ruhsat alanı büyüklüğüne bakılmaksızın"* ifadesi maddeye ilave edilmiştir. Böylelikle madencilik sektöründeki birçok işletmenin Bakanlığa başvurmak yerine Valiliklerden alınan "ÇED Gerekli Değildir" kararı ile faaliyetlerini sürdürmesine olanak sağlanmıştır.

Ancak uygulamada bu düzenlemenin suistimal edildiği, işletmenlerin ruhsat alanlarındaki 24 hektarlık alanlar için ayrı ayrı başvuruda bulunarak, ÇED raporu almaktan kurtulduğu görülmüştür. Bu durum karşısında sivil toplum kuruluşları tarafından açılan dava sonucunda Danıştay Ek-2 listesinin 49/a maddesindeki düzenlemenin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.[603]

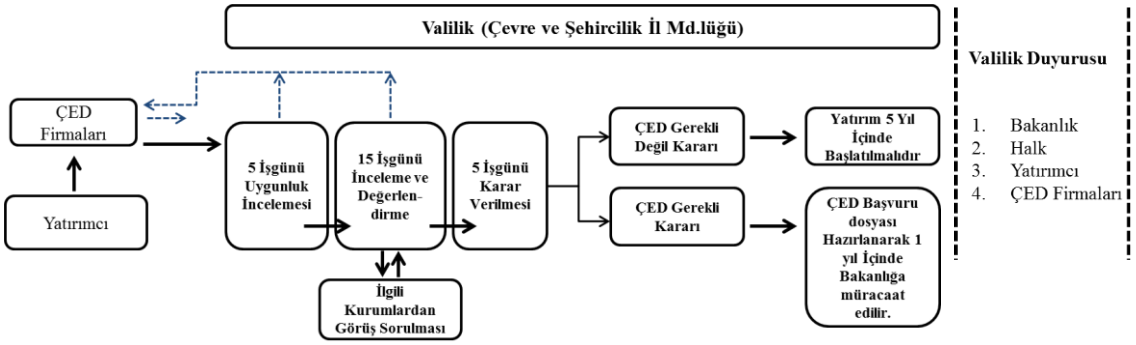
Danıştayın kararı üzerine Bakanlık, Ek-2 listenin 49/a maddesini *"Madenlerin çıkarılması (Ek-1 listesinde yer almayanlar)"* şeklinde değiştirmiştir.[604] Böylelikle söz konusu madde, 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk haline geri dönmüştür.

[603] Danıştay 14. D. 4.12.2017 tarihli, E. 2017/2082 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 12.6.2019).
[604] 14.6.2018 tarihli ve 30451 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 13. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 listesinin 27. maddesinin (a) bendi değiştirilmiştir.

ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinde son olarak 28.11.2019 tarihinde değişiklik yapılmıştır. Kamuoyunda büyük tepki çeken bir projenin çevreye verdiği geri dönülmez zarar nedeniyle "define arama projeleri" ÇED Yönetmeliği kapsamına alınmış, seçme-eleme kriterleri uygulama yöntemine tabi tutulmuştur.[605] Gümüşhane'de "Dipsiz Göl" olarak adlandırılan, kaynağı ve akarı olmayan 12 bin yıllık krater gölünde define aramak için valilikten izin alan girişimciler, ÇED Yönetmeliğine tabi olmaksızın kazı çalışması yürütmüş, Dipsiz Gölü'n suyu tahliye edilmiştir. Define bulunamayınca kazı sona erdirilmiş, ortaya çıkan çukur taş ve toprakla doldurulmuştur. Doğal bir şekilde 12 bin yıldır varlığını sürdüren, kendine özgü florası ve endemik türleri barındıran Dipsiz Gölün tahrip edilmesi kamuoyunda tepki çekmiş, ilgililer hakkında idari soruşturma başlatılırken, benzer sorunlarla tekrar karşılaşmamak için ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesine "define arama projeleri" ilave edilmiştir.

B. Seçme Eleme Kriteri Başvurusu

ÇED Yönetmeliğinin 16. maddesi gereğince, Ek-2 listedeki projelere ilişkin olarak ÇED firmaları tarafından Bakanlığa yapılan başvuru ile seçme-eleme kriterleri uygulama süreci başlar. 1993, 1997, 2002 ÇED Yönetmeliklerinde bu projelere ilişkin başvurunun Valiliklere yapılacağı belirtilmişti.[606] 2003, 2008, 2013, 2014 Yönetmeliklerinde ise seçme-eleme kriterlerine tabi projelere ilişkin başvurunun Bakanlığa yapılacağı belirtilmiş, Bakanlığın yetkisini Valiliklere devredebileceği düzenlenmişti.[607]



[605] "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 28 Kasım 2019 tarihli 30962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[606] 1993 ÇED Ynt. m. 11/1; 1997 ÇED Ynt. m. 19/1; 2002 ÇED Ynt. m. 17/1.
[607] 2003 ÇED Ynt. m. 16/1; 2008 ÇED Ynt. m. 16/1; 2013 ÇED Ynt. m. 16/1; 2014 ÇED Ynt. m. 16/1.

Başvuru Belgeleri: Ek-4'e Göre Hazırlanan Proje Tanıtım Dosyası, Bilgi ve Belgelerin Doğruluğuna İlişkin Taahhüt Yazısı, İmza Sirküleri, Başvuru Bedeli Dekontu

I. Çevresel Etki Değerlendirmesinin gerekli olup olmadığının araştırılması amacıyla ÇED Firmaları tarafından; Ek-4'e göre hazırlanan Proje Tanıtım Dosyası (PTD) Valiliğe sunulur.

II. İlgili kurumlardan kurumsal görüş alınarak PTD Valilikçe değerlendirilir. Görüşler Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından alınır. Projeye ait ÇED kararı verilir. (ÇED Gerekli Değildir/ÇED Gereklidir)

Şekil - 8: Seçme - Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi
(Ek-2 Listesine Tabi Projeler)

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020)
https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

2014 ÇED Yönetmeliğinin 16. maddesinde başvurunun Bakanlığa yapılacağı, 5. madde ise Bakanlığın yetkisini Valiliklere devredebileceği düzenlenmiştir. Uygulamada Bakanlık, seçme-eleme kriterlerine tabi projeler konusundaki yetkisini Valiliklere devretmektedir.

Ek-1 listesine tabi projelerde olduğu gibi Ek-2 listesindeki projeler için de başvuru işlemi bizzat proje sahibi tarafından değil, onun yetkilendirdiği ÇED firmaları *(Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum /kuruluşlar)* tarafından yapılır.

Seçme-eleme kriterleri için yapılacak başvuru için Ek-4'te bulunan *"Proje Tanıtım Dosyası"* hazırlanır.

Proje sahibi, ÇED firmasına proje tanıtım dosyasında ve eklerinde bulunan bilgi ve belgelerin kendi taahhüdü altında olduğunu belirten taahhüt yazısını ve imza sirkülerini ÇED firmasına verir. Firma da bunları proje tanıtım dosyası ile birlikte Bakanlığa sunar.

C. Proje Tanıtım Dosyası

Seçme eleme kriterlerine tabi olan Ek-2 listedeki projeler için Proje Tanıtım Dosyası hazırlanarak başvuru yapılır. Proje Tanıtım Dosyası, Ek-1 listedeki projeler için hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasına kıyasla daha dar kapsamlıdır. ÇED Yönetmeliğinin

"Tanımlar" başlıklı 4. maddesine göre, proje tanıtım dosyası *"seçme eleme kriterlerine tabi projelere, ÇED uygulanmasının gerekli olup olmadığının belirlenmesi amacıyla hazırlanan dosyayı"* ifade eder.

Proje Tanıtım Dosyası, Yönetmelik Ek-4'te belirtilen format doğrultusunda hazırlanır. Buna göre proje tanıtım dosyası; başlık sayfaları, metin kısmı, kaynakça ve eklerden oluşmaktadır. Başlık sayfaları, kapak, başlık sayfası, içindekiler ve özet sayfalarından oluşur. Başlık sayfası, ÇED Başvuru dosyasının başlık sayfası ile benzer format ve içerikten oluşur. İçindekiler sayfasının haricinde tablolar ve ekler listesi de konulur. Bir sayfadan kısa olmak üzere projenin teknik olmayan özetine yer verilir.

Metin kısmı ise "projenin özellikleri", "proje yeri ve etki alanının mevcut çevresel özellikleri", "projenin inşaat ve işletme aşamasında çevresel etkileri ve alınacak önlemler" şeklinde üç kısımdan oluşur.

Projenin Özellikleri bölümünde; "(a) Projenin ve yerin alternatifleri (proje teknolojisinin ve proje alanının seçilme nedenleri), (b) Projenin iş akım şeması, kapasitesi, kapladığı alan, teknolojisi, çalışacak personel sayısı, (c) Doğal kaynakların kullanımı (arazi kullanımı, su kullanımı, kullanılan enerji türü vb.), (ç) Atık miktarı(katı, sıvı, gaz ve benzeri) ve atıkların kimyasal, fiziksel ve biyolojik özellikleri, (d) Kullanılan teknoloji ve malzemelerden kaynaklanabilecek kaza riski" konularında bilgi verilir. Bu bilgiler tablo ve şekillerle pekiştirilir.

Proje Yeri ve Etki Alanının Mevcut Çevresel Özellikleri bölümünde; "(a) Mevcut arazi kullanımı ve kalitesi (tarım alanı, orman alanı, planlı alan, su yüzeyi ve benzeri), (b) Ek-5'deki Duyarlı Yöreler Listesi dikkate alınarak korunması gereken alanlar" başlıkları altında açıklamalar yapılır. Bu bilgileri destekleyecek harita ve fotoğraflar ise dosyanın ekine konulur.

Proje tanıtım dosyasının metin kısmının üçüncü bölümünde "Projenin İnşaat ve İşletme Aşamasında Çevresel Etkileri ve Alınacak Önlemler" anlatılır. Ek-4 formunda bu bölümün içeriği konusunda açıklama yapılmamıştır. Dolayısıyla projenin özelliklerine

bağlı olarak içerik oluşturulması mümkündür. Örneğin, projenin inşaat ve işletme aşamasında ortaya çıkacak atıkların miktarı, kurtulma yöntemleri, bu kapsamda referans alınacak mevzuat hükümlerine atıf yapılabilir. Sadece inşaat atıkları değil, katı atıklar, atık sular, kirli yağlar, tıbbi atıklar, atık pil ve akümülatörler, atık gazlar konuları ayrı ayrı incelenebilir. Ortaya çıkabilecek koku, toz ve gürültü konusunda öngörüler, bunların olumsuz etkilerinden kurtulma yöntemleri ve takip edilecek Yönetmeliklerin listesine yer verilebilir.

Proje tanıtım dosyasının sonunda ise notlar, kaynakça ve ekler yer alır. Bu kapsamda, proje tanıtım dosyasının hazırlanmasında yararlanılan mevzuat, resmi yayınlar, araştırma ve inceleme çalışmaları kaynakça kısmında gösterilir. Proje için seçilen yerin koordinatları, proje alanı ve yakın çevresini tanıtmakta kullanılacak 1/25000 ölçekli haritalar, jeoloji haritası, deprem haritası ve çeşitli fotoğraflar Proje tanıtım dosyasının ekine konulur.

Proje Tanıtım Dosyasını format olarak ÇED Başvuru Dosyasına benzetmek mümkün olsa da kapsamı daha sınırlıdır. ÇED başvuru dosyasında yer alması zaruri olan "halkın katılımı konularını" içeren bölüm proje tanıtım dosyasında bulunmaz.

Ç. Ön İnceleme

ÇED Yönetmeliğinin 16. maddesinin 2. fıkrasına göre; *"Bakanlık, proje için hazırlanan Proje Tanıtım Dosyasını Ek-4'te yer alan kriterler çerçevesinde beş (5) iş günü içinde inceler. Dosya kapsamındaki bilgi ve belgelerde eksikliklerin bulunması halinde bunların tamamlanması Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlardan istenir."*

Bu hüküm gereğince proje sahibinin yetkilendirdiği ÇED firması tarafından hazırlanarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığına (yetki devri yapılmışsa Valiliklere) sunulan proje tanıtım dosyasındaki bilgi ve belgelerin Ek-4'teki kriterlere uygun olup olmadığı 5 işgünü içinde incelenir. Dosyada eksiklik bulunması halinde, gerekli düzeltmelerin yapılması ve eksikliklerim tamamlaması için dosya ÇED firmasına iade eder. Firmanın değişikleri

yapmak, eksiklikleri tamamlamak için 6 aylık süresi vardır. ÇED firması bu süre içinde eksikleri tamamlayamazsa proje tanıtım dosyasına ilişkin süreç sona erdirilir.

2003, 2008 ve 2013 ÇED Yönetmeliklerinde Bakanlığın (Valiliğin) gerekli gördüğü takdirde proje alanını yerinde inceleyebileceği ya da bu amaçla görevlendirme yapabileceği belirtilmişti.[608] Bu ifade 2014 ÇED Yönetmeliğinden çıkarılmış, adeta ilk incelemenin dosya üzerinde yapılması yeterli görülmüştür.

D. İnceleme Değerlendirme

ÇED Yönetmeliğinin 17. maddesinin 1. fıkrasına göre; *"Bakanlık, Proje Tanıtım Dosyalarını Ek-4'te yer alan kriterler çerçevesinde inceler ve değerlendirir. Bakanlık, bu aşamada gerekli görülmesi halinde Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlardan proje ile ilgili geniş kapsamlı bilgi vermesini, araç gereç sağlamasını, yeterliği kabul edilebilir kuruluşlarca analiz, deney ve ölçümler yapmasını veya yaptırmasını isteyebilir."*

Bu hükme göre Bakanlık (Valilik), proje tanıtım dosyasındaki bilgilerin Ek-4 formattaki kriterlere göre değerlendirir. Dikkat edileceği üzere ÇED uygulama yönteminden farklı olarak seçme-eleme kriterleri yönteminde proje tanıtım dosyasını Komisyon değil Bakanlık (Valilik) teşkilatında çevresel etki değerlendirmesi konusundaki müdürlük kontrol etmektedir. Uygulamada bu inceleme ve değerlendirme faaliyeti Valilik bünyesinde Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü personeli tarafından icra edilmektedir. Dosya muhteviyatında açıklığa kavuşturulması, detaylandırılması gereken hususlar varsa ÇED firmasından talep edilir. Bu bilgiler ÇED firmasının elinde bulunan bilgi ve belgeler olabileceği gibi analiz, deney ve ölçüm yapmasını veya yatırmasını gerektirecek bilgiler de olabilir. ÇED uygulama yönteminden farklı olarak bu analiz, deney ve ölçümlerin Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum ve kuruluşlara ait laboratuvarlarda yapılması şart değildir. "Yeterliği kabul edilebilir" kuruluşlarca yapılan analiz, deney ve ölçümler de geçerli sayılır.

[608] 2003 ÇED Ynt. m. 16/3; 2008 ÇED Ynt. m. 16/4; 2013 ÇED Ynt. m. 16/4.

2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde yer almayan "*Bakanlık inceleme değerlendirme sürecinde gerekli görülmesi halinde yetkili kurum/kuruluşlardan görüş isteyebilir. Otuz (30) takvim günü içinde görüş bildirmeyen kurum/kuruluşun görüşü olumlu kabul edilir."* ifadesi 2017 yılında yapılan değişiklik ile Yönetmeliğe ilave edilmiştir.[609] Bu değişiklik ÇED uygulama yönteminde inceleme değerlendirme toplantısından sonraki 30 gün içinde görüş bildirmeyen komisyon üyelerinin olumlu görüş bildirmiş sayılacağına dair Ynt. m.12/2'nin son cümlesi ile de uyumludur. Ancak bazı sivil toplum örgütleri bu hükmün hukuka aykırı olduğunu öne sürerek dava açmıştır. Danıştay 14. Dairesi tarafından yapılan incelemede kamu hizmetlerinin daha hızlı ve düşük maliyetli yürütülmesi amacıyla çeşitli mevzuat metinlerinde benzer düzenlemelerin yapıldığı, ÇED sürecinde gereksiz zaman kayıplarına engel olmayı amaçlayan hükmün hukuka aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır.[610]

İnceleme ve değerlendirme aşamasında her ne kadar Komisyon görevlendirilmesi de gerekli görülürse ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş istenebilir. Görüş talebine 30 gün içinde cevap vermeyen kurum ve kuruluşların olumlu görüş bildirdiği varsayılır.

Kanaatimizce projenin bulunduğu yerdeki üniversiteler, enstitüler, araştırma ve uzman kuruluşları, meslek odaları ve sendika temsilciliklerinden yazılı görüş istenmesi uygun olacaktır. Bu fıkrada bahsedilen kurum ve kuruluşlar kapsamına idari birimler de girmektedir, diyebiliriz. Dolayısıyla Valilik / Belediye bünyesindeki diğer idari birimlerden de görüş alınabilmelidir.

E. ÇED Gereklidir / ÇED Gerekli Değildir Kararı

ÇED Yönetmeliğinin 17. maddesinin 2. fıkrasına göre; *"Bakanlık on beş (15) iş günü içinde inceleme ve değerlendirmelerini tamamlar. Proje hakkında "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararını beş (5) iş günü içinde verir, kararı Valiliğe, proje*

[609] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete"de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 8. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 17. maddesinin 1. fıkrası değiştirilmiştir.
[610] Danıştay 14. D. 4.12.2017 tarihli, E. 2017/2082 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 12.6.2019).

sahibine ve Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlara bildirir. Valilik, bu kararı askıda ilan ve internet aracılığıyla halka duyurur."

Bu hüküm gereğince Bakanlık (uygulamada Valilik) tarafından yapılacak inceleme ve değerlendirmenin 15 işgünü içinde tamamlanması gerekir. Sürecin sonunda Bakanlığın alabileceği iki tür karar bulunmaktadır. Bunlar; *"ÇED Gereklidir"* veya *"ÇED Gerekli Değildir"* kararlarıdır.

ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinde yapılan tanıma göre "ÇED Gerekli Değildir" kararı; *Seçme Eleme Kriterlerine Tabi Projeler hakkında yapılan değerlendirmeler dikkate alınarak, projenin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucu ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğunun belirlenmesi üzerine projenin gerçekleşmesinde çevre açısından sakınca görülmediğini belirten Bakanlık kararını";* "ÇED Gereklidir" ise; *"Seçme Eleme Kriterlerine Tabi Projelerin çevresel etkilerinin incelenerek, çevresel etkilerinin daha detaylı incelenmesi amacıyla Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu hazırlanmasının gerektiğini belirten Bakanlık kararını"* ifade eder.

"ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen projelerin en fazla 5 yıllık süre içinde yatırıma dönüşmesi gereklidir. Mücbir sebepler bu hak düşürücü sürenin uzamasına sebep olabilir. Proje 5 yıl içinde yatırıma başlamazsa "ÇED Gerekli Değildir" kararı geçerliliğini kaybeder.

"ÇED Gereklidir" kararı verilen projeler hakkında ÇED sürecinin başlatılması gerekir. Şayet bu karardan sonraki 1 yıl içinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına başvuru yapılmazsa "ÇED Gereklidir" kararı geçersiz hale gelir.

V. ÇED SÜRECİNE İLİŞKİN ÖZEL HALLER

ÇED Yönetmeliğinin "Çeşitli ve Son Hükümler" başlıklı altıncı bölümünde "çevresel etki değerlendirmesi uygulama yöntemi" ile "seçme, eleme kriterleri uygulama yöntemi" için geçerli olabilecek müşterek hükümlere yer verilmiştir.

A. Kapasite Artışları

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" şeklinde karar alınan bir projenin uygulama aşamasında değişiklikler yapılması muhtemeldir. "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" karar alınmış bir projenin kapasitesinin artırılması ve/veya genişletilmesi planlanabilir. Bu durumda yapılacak işlemler ÇED Yönetmeliğinin 20. maddesinde düzenlenmiştir.

"ÇED Olumlu" kararı alınan bir projedeki kapasite artışı veya artışlar toplamının eşik değeri esas alınarak "ÇED Uygulama Yöntemi" veya "Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" tatbik edilir. ÇED Yönetmeliği m. 20/1-a hükmüne göre;

> *"ÇED Olumlu kararı bulunan projelerde;*
> *(1) Planlanan artış veya artışlar toplamı Ek-2 listesinde yer alan eşik değer ve üzerinde ise, 16 ncı madde kapsamında başvuru yapılması,*
> *(2) Planlanan artış veya artışlar toplamı Ek-1 listesinde yer alan eşik değer ve üzerinde ise, 8 inci madde kapsamında başvuru yapılması gerekmektedir."*

Dikkat edileceği üzere Ynt. m. 20/1-a hükmü ÇED Uygulama Yöntemine tabi olup süreç sonunda onay verilen projelerdeki kapasite artışlarına ilişkindir. Bu durumda projedeki artışların toplamı dikkate alındığında, artış miktarı Ek-2 listedeki eşik değerin altında ise ÇED Uygulama Yöntemine başvurmaya gerek görülmemiştir.

Yönetmelik m. 20/1-b hükmü ise "Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" tatbik edilerek onay alan projelerdeki kapasite artışlarına ilişkindir. Buna göre;

> *"ÇED Gerekli Değildir kararı bulunan projelerde planlanan artış veya artışlar toplamı Ek-2 listesinde yer alan eşik değer ve üzerinde ise mevcut proje kapasitesi ile toplanması ve bu toplamın;*
> *(1) Ek-2 listesinde yer alan eşik değer ve üzerinde kalması durumunda 16 ncı madde kapsamında başvuru yapılması,*
> *(2) Ek-1 listesinde yer alan eşik değer ve üzerinde kalması durumunda 8 inci madde kapsamında başvuru yapılması gerekmektedir."*

Bu fıkradaki düzenleme ile önceki fıkradaki düzenleme arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Şöyle ki, ikinci fıkradaki durumda, projedeki artış ve artışlar toplamı öncelikli olarak Ek-2 listedeki eşik ve değerler ile kıyaslanmaktadır. Şayet artış ve artışlar toplamı Ek-2 listedeki eşik ve değerlerin üzerinde ise bir sonraki işlem hakkında karar verebilmek için öncelikle artış miktarının mevcut kapasite ile toplanması gereklidir. Bu hesaplama sonucu ulaşılan toplam sonuç Ek-1 listedeki eşik ve değerleri geçiyorsa Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca başvuru yapılmalı, "ÇED Uygulama Yöntemi" tatbik edilmelidir. Ancak toplam sonucu Ek-2 listedeki eşik ve değerlenin üzerinde ise Yönetmeliğin 16. maddesi uyarınca başvuru yapılmalı, "Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemi" tatbik edilmelidir.

"ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilmiş bir projenin kapasite artışının yanı sıra genişletilmesi de planlanabilir ki bu durumda projenin çevresel etkileri mevcut kararla birlikte değerlendirilmelidir. Bu konudaki usul, Yönetmeliğin 20. maddesinin 2. fıkrasında;

> *"ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı bulunan projelerde kapasite artışı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, planlanan projenin etkileri, mevcut karara esas çevresel etkiler ile birlikte kümülatif olarak değerlendirilir."*

denilmek suretiyle düzenlenmiştir.

B. Proje Sahibinin Değişmesi

ÇED Süreci başlatılmış veya tamamlanmış bir projenin proje sahibi çeşitli nedenlerle değişebilir. Bu değişiklik, proje sahibinin ölümü, işi devretmesi, şirketlerin birleşme ve devralınması gibi çok çeşitli sebeplerden kaynaklanabilir. ÇED Yönetmeliğinin 21. maddesinde proje sahibinin değişmesi durumunda yeni sahibin yükümlülükleri düzenlenmiştir. Buna göre;

> *"Proje sahibinin herhangi bir nedenle değişmesi durumunda; projenin yeni sahibi, devirle ilgili bilgi ve belgelerin tasdikli suretini, taahhütnamesini ve imza sirkülerini Valiliğe sunmakla yükümlü olup, projenin önceki sahibinin taahhüt ve*

yükümlülüklerini, devir tarihinden itibaren, başka bir işleme gerek kalmaksızın üstlenmiş sayılır."

Bu düzenlemeye göre; proje sahibi değişse bile proje hakkında idarenin verdiği karar geçerliliğini korur. Ancak projenin yeni sahibi, önceki proje sahibi tarafından verilen tüm taahhüt ve yükümlülüklerden sorumludur. Dolayısıyla projenin yeni sahibi devirle ilgili tüm bilgi ve belgeleri Valiliğe sunmak zorundadır. Yeni proje sahibi devir işlemine ilişkin belgelerin suretlerini, imza sirkülerini ve taahhütnamesini sunmalıdır. Yeni proje sahibi devrin gerçekleştiği tarihten itibaren taahhüt ve yükümlülükleri üstlenmiş sayılır.

C. ÇED Uygulamalarının Güçlendirilmesi

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, ÇED Yönetmeliğinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken tedbirleri almaktan sorumludur. Bakanlığın bu konudaki görev ve sorumluluğu Yönetmeliğin *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulamalarının Güçlendirilmesi"* başlıklı 22. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

"Bakanlık, ÇED uygulamalarına ilişkin olarak, gerektiğinde yerli ve yabancı kurum/kuruluşlar ile işbirliği halinde her türlü eğitim, plan, program ve proje çalışmaları yapabilir; kitap, kitapçık, rehber ve her çeşit doküman hazırlayabilir, seminer ve toplantılar düzenleyebilir."

Nitekim bu madde hükmüne uygun olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı her yıl çeşitli kongre, sempozyum ve eğitimler düzenlemekte, yatırımcıların, çevreci sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu personelinin, akademisyenlerin ve hukukçuların görüşlerini dile getirmesine olanak sağlamaktadır. Ayrıca Bakanlık, AB fonlarından yararlanarak projeler geliştirilmesine önem vermektedir. Örneğin, *"Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ÇED Alanında Kapasitesinin Güçlendirilmesi için Teknik Yardım Projesi"* Avrupa Birliği tarafından 1.110.000 Euro bütçe ile desteklenen bir projedir.

Danimarka ve Polonya'nın liderliğinde, Finlandiya, İspanya ve Türkiye'nin katılımı ile yürütülen, 07.02.2017 tarihinde başlatılan projenin amacı ÇED raporlarının incelenmesi ve değerlendirilmesi konularında Bakanlık personelinin bilgi ve tecrübelerini artırmak, seçme-eleme kriterleri ile ÇED uygulama yöntemine tabi olacak projeler için

kullanılabilecek teknik dokümanları hazırlamak, böylelikle standardizasyonu sağlamak, Türkiye ile AB üyesi ülkelerdeki uygulama ve mevzuatlar arasındaki farklılıkları belirlemek, örnek alınabilecek uygulamaları ve yasal düzenlemeleri ortaya çıkarmak, Bakanlık personelinin günlük işlemlerini kolaylaştıracak İzleme Bilgi Sistemi oluşturmaktır. Söz konusu proje, sadece Bakanlık personeline değil, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri ile ÇED süreçlerinde görev alan kurum ve kuruluş personeline de yöneliktir.

Ç. Askeri Projeler

Çevre üzerinde önemli ölçüde olumsuz etkileri olmasına rağmen askeri projeler çevresel etki değerlendirmesi mevzuatının genel hükümlerinin dışında özel olarak ele alınmaktadır. Her ne kadar çevreci görüşler tarafından bu yaklaşım eleştirilse de askeri projelerin ÇED süreçlerinin dışında tutulmasına ya da ÇED mevzuatının bazı hükümlerinden kısmen muafiyetine olanak sağlayan düzenlemeler mukayeseli hukukta da görülmektedir. Örneğin 85/337 sayılı AB ÇED Yönergesinde ulusal savunma projelerinin yönerge hükümlerine tabi olmadığı belirtilmiştir (Art. 1 para. 4). Bu Yönergenin yürürlükte olduğu dönemde Avrupa Birliği Adalet Divanı, sivil ve askeri uçaklar tarafından kullanılması planlanan bir havaalanı projesinin "ulusal savunma" niteliğinde olup olmadığını, dolayısıyla Yönerge kapsamı dışında tutup tutulmayacağını incelenmiştir. AB Adalet Divanı, söz konusu havaalanının temel amacının ticari uçuşlar olduğuna vurgu yapmış, projenin AB Yönergesi kapsamında çevresel etki değerlendirmesine tabi olması gerektiğine karar vermiştir.[611]

Askeri projeleri ÇED mevzuatı dışında tutma yaklaşımı zamanla değişmiş, bunun yerine halkın katılımı gibi çeşitli aşamalardan muafiyetin daha uygun olacağı kabul edilmiştir. Nitekim 2003/35 sayılı AB ÇED Yönergesinde ulusal savunma amaçlı plan ve programların halkın katımı süreçlerine *(public participation)* dâhil olmayacağı belirtilmiştir (Art. 2 para. 4). Bununa birlikte üye devletlerinin gerekli gördüğü durumlarda askeri projeleri ÇED Yönergesi dışında tutmasına olanak sağlanmıştır (Art.

[611] Avrupa Birliği Adalet Divanının (Court of Justice of the European Union : CJEU) 16.09.1999 tarihli kararı (Case C- 435/97) için bkz: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-435/97&td=ALL (Erişim Tarihi: 19.01.2020); Ayrıca bkz. KRAMER, Environmental Law, pp. 61-62.

3 para. 2). Ancak bu düzenleme askeri projeleri tamamen kapsam dışına çıkarmamakta, her bir projeyi ayrıca ele alarak, kendine özgü yönleriyle değerlendirme yapılmasını öngörmektedir.

Avrupa Birliğinin 2011/92 ÇED Yönergesinde, askeri projelerin kural olarak ÇED Yönergesine tabi olduğu kabul edilmiş, ancak üye devletlerin ulusal mevzuatlarında her bir askeri projeyi ayrı ayrı ele alarak, *"ulusal savunmayı önemli ölçüde etkileyeceği"* değerlendirilen projeleri kapsam dışına çıkarmasına olanak sağlanmıştır (Art. 1 para. 3).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ulusal mevzuatlarında da askeri projeler lehine düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Almanya'da ÇED Kanunu'nun (Çevreye Uygunluk Denetimi Kanunu) 2. maddesinde, sadece savunma amaçlı projelerde, aciliyet ve gizliliğin gereği olarak projenin tamamının veya bazı bölümlerinin Kanun hükümlerinde muaf tutulması konusunda Savunma Bakanlığına takdir hakkı tanımıştır.[612] Söz konusu proje hakkında Kanun hükümlerinin uygulanmayacak olması projenin çevreye muhtemel zararlarının göz ardı edileceği anlamına gelmemektedir. Nitekim Bakanlığın askeri projeler hakkında karar verirken çevresel etkilerini göz önünde bulundurması gerektiği aynı maddede vurgulanmıştır.[613]

Türk hukukunda AB Yönergelerine benzer şekilde askeri projeler konusunda özel hükümler kabul edilmiştir.

1993 ÇED Yönetmeliği'nin 30. maddesinde *"Ülke savunması açısından stratejik öneme sahip askeri faaliyetlere uygulanacak ÇED prosedürü Çevre Bakanlığı ile Milli Savunan Bakanlığı orasında varılacak mutabakata göre belirlenir"* hükmüne yer verilmiştir. 1997 ve 2002 ÇED Yönetmeliklerinde de benzer hükümlere yer verilmiştir. 2003 ÇED Yönetmeliğinin 24. maddesinde ise *"Askeri projelerle ilgili Çevresel Etki Değerlendirmesi uygulamaları ilgili kurumun görüşü alınarak Bakanlık tarafından belirlenir"* denilerek Bakanlığın yetkisi ön plana çıkarılmıştır. Dolayısıyla askeri projeler konusunda Milli Savunma Bakanlığının görüşü bağlayıcı değil, istişari nitelik

[612] Alman ÇED Kanunu için bkz. www.gesetze-im-internet.de/uvpg/ (Erişim Tarihi: 01.02.2020)
[613] MEMİŞ, s. 305.

taşımaktadır. 2008, 2013 ve 2014 ÇED Yönetmeliklerinde 23. maddelerinde benzer ifadeler kullanılarak aynı yaklaşım sürdürülmüştür.

Dikkat edileceği üzere askeri projeler hakkında özel düzenleme yapılmış olması bu faaliyetlerin çevresel etkilerinin göz ardı edileceği ya da askeri projelerin çevresel etki değerlendirmesinden muaf olduğu anlamına gelmemektedir.[614] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, her bir proje hakkında Milli Savunma Bakanlığının görüşlerini alacak ancak nihai kararını kendi yetkisi kapsamında verecektir. Askeri projeler konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çevresel etki değerlendirmesine ilişkin bilgi ve tecrübesi belirleyici olacak, Avrupa Birliği uygulamalarının dikkate alınacaktır.

D. Olağanüstü Durumlar ve Özel Hükümler

Her nasıl ki askeri faaliyetler hakkında özel düzenleme yapılması zaruri görülmüşse, diğer bazı durumlar için de özel hükümler getirilmiştir. ÇED Yönetmeliğinin 24. maddesine göre;

> *"Aşağıdaki projeler için uygulanacak ÇED sürecine ilişkin yöntem Bakanlıkça belirlenir:*
> *a) Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi işlemleri, doğal afetler sonucu yıkılan, bozulan, tahrip olan veya hasar gören herhangi bir yatırımın bulunduğu yerde kısmen veya tümü ile yeniden gerçekleştirilmesi planlanan projeler,*
> *b) ÇED Yönetmeliğine tabi olmayan veya Seçme Eleme Kriterlerine tabi olduğu halde proje sahibinin ÇED Raporu hazırlanması talebi üzerine Bakanlıkça uygun görülen projeler,*
> *c) Organize Sanayi Bölgeleri, İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri, Endüstri Bölgeleri, Serbest Bölgeler ile Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde kurulması planlanan projeler,*
> *ç) Stratejik Çevresel Değerlendirme yapılan alanlarda kurulması planlanan projeler,*
> *d) Teknoloji değişikliği uygulamak suretiyle, verim artırımına, doğal kaynak kullanımını azaltmaya ve/veya çevre kirliliğini azaltmaya yönelik yapılmak istenilen değişiklikler veya prototip üretim yapan projeler,*
> *e) Ek-1 listesi veya Ek-2 listesinde olup, eşik değeri olmayan projelerde yapılacak her türlü değişikliği içeren projeler"*

[614] MEMİŞ, s. 305.

2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde yukarıdaki durumların yanı sıra *"ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir kararı bulunan projelerde yapılacak kapasite artışı ve/veya genişletilmesi planlanan projeler"* hakkındaki ÇED uygulamasının da Bakanlıkça belirleneceği kabul edilmişti. Ancak 24. maddesinin (f) bendindeki bu düzenleme 9.2.2016 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile mülga olmuştur.

Yönetmeliğin 24. maddesinin (b) bendinde ÇED Yönetmeliği hükümlerine tabi olmayan ya da Seçme Eleme Kriterlerine tabi olan bir proje hakkında proje sahibinin ÇED Raporu hazırlanmasını talep etmesi halinde uygulanacak yöntemin Bakanlıkça belirleneceği belirtilmiştir. Bu noktada, proje sahibinin kendisine ilave külfet getirecek böyle bir sürece neden girmek isteyeceği sorusu akla gelebilir. Birçok proje sahibi, ivedilikle yatırımını hayata geçirmek için Yönetmelik hükümlerinden muaf olmaya çalışırken, bazılarının ÇED sürecine tabi olma çabasının nedeni "yurt dışı finans desteği" alabilmektir. Bakanlık bu yöndeki başvurular hakkında karar verirken sadece ÇED Yönetmeliği hükümlerini değil, başvurucuyu bu yola sevk eden Yönetmelik hükümlerini de göz önünde bulundurarak karar verir. Danıştay tarafından incelenen bir davada, proje sahibi İzmir ili Karaburun ilçesinde 14 MWm kurulu gücü olan bir Rüzgâr Enerji Santrali (RES) yapmayı planlamaktadır. ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 42. maddesi gereğince, kurulu gücü 10-50 MWm arasında olan RES'ler seçme eleme kriterleri uygulama yöntemine tabidir. Ancak proje sahibi "yurt dışı finans desteği" alabilmek için ÇED uygulama yöntemine tabi olmak amacıyla Bakanlığa müracaat eder. Ancak Bakanlık bu talebi reddeder. Danıştay, Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinin 4. ve 17. maddesi gereği, çevresel etki değerlendirmesi sürecinin başlatılabilmesi için öncelikle Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliği kapsamında önlisans sahibi olmak gerektiğine, önlisans sahibi olmayan proje sahibinin isteminin reddine ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına karar verir.[615]

[615] Danıştay 14. Dairesinin 28.11.2017 tarihli E. 2017/1113, K. 2017/6490 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

E. Entegre Projeler

Uygulamada ÇED Yönetmeliğinin Ek-1 ve Ek-2 listesinde yer alan projelerden birkaçını bünyesinde bulunduran entegre projelerin planlanması mümkündür. Böyle bir durumda her proje için ayrı ayrı ÇED süreci başlatılmaz. Entegre proje için tek bir başvuru yapılarak ÇED süreci işletilir. Yönetmeliğin 25. maddesinde; *"Bu Yönetmeliğe tabi birden fazla projeyi kapsayan entegre bir projenin planlanması halinde, Bakanlıkça entegre proje için tek bir ÇED Başvuru Dosyası/Proje Tanıtım Dosyası hazırlanması istenebilir"* hükmüne yer verilmiştir.

Entegre proje içindeki projelerden biri bile Ek-1 listede yer alıyorsa Yönetmeliğin 8. maddesine göre Bakanlığa başvuru yapılır, proje hakkında, ÇED uygulama yöntemi tatbik edilir, "ÇED Olumlu Kararı" alması halinde faaliyete geçilir. Entegre projedeki tüm projeler Ek-2 liste kapsamında ise Yönetmeliğin 16. maddesine göre Valiliğe müracaat edilir, seçme-eleme kriterleri uygulama yöntemi tatbik edilir.

Birden fazla projeyi birleştiren entegre projeler hakkında yürütülecek süreçte proje bütüncül yaklaşımla ele alınır, projelerin bir araya gelmesi ile çevre üzerinde oluşturacağı etki tespit edilir. Entegre projenin bir bütün olarak ele alınmasındaki temel amaç, projelerin doğrudan ve dolaylı kümülatif etkilerinin araştırılmasıdır. Zira entegre projeler, münferit projelerden daha farklı etkilere yol açacağından bütüncül yaklaşım, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma açısından daha sağlıklı değerlendirme yapılmasını sağlar.[616] Nitekim Danıştay kararlarında entegre bir projenin parçalara ayrılarak ayrı ayrı ele alınmasının hukuka uyarlık bulunmadığı belirtilmektedir.

Bartın'ın Amasra ilçesinde kurulması planlanan termik santral projesi hakkında verilen "ÇED olumlu" kararının iptali istemiyle Zonguldak İdare Mahkemesinde açılan davada mahkeme iptal istemini reddetmiştir. Kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay 14. Dairesi; *"Kömür Hazırlama Tesisi Projesi ile Hema Termik Santrali, Kalker Ocakları ve Kül Depolama Sahası Projesi'nin ve Hema Limanı projesinin entegre proje niteliğinde olduğu, dolayısıyla bu projelerin çevresel etkilerinin kümülatif olarak ve aynı ÇED*

[616] ŞİMŞEK, ÇED, s. 83; VATANSEVER BOŞÇA / ŞAHİN HAMAMCI, s. 45.

sürecinde değerlendirilmesi gerekirken, entegre bir projenin tüm etkilerinin bir bütün olarak en başta değerlendirilmesi ve alınacak tedbirlerin de ona göre belirlenmesi olanağının ortadan kaldırılmasına sebebiyet verecek şekilde, projenin parçalara ayrıldığı dikkate alındığında Kömür Hazırlama Tesisi ve Hema Limanı projesinden ayrı olarak verilen dava konusu Hema Elektrik Santrali, Kalker Ocakları ve Kül Depolama Sahası Projesiyle ilgili ÇED Olumlu kararında hukuka uyarlık bulunmadığından davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir" şeklinde karar vermiş, Zonguldak İdare Mahkemesinin kararını bozmuştur.

Kanaatimizce, ÇED Yönetmeliğinde entegre projeler bahsi eksik düzenlenmiştir. Zira mevcut düzenleme, aynı bölgede farklı proje sahipleri tarafından yürütülen projelerin çevre üzerindeki kümülatif etkisini ortaya koymak açısından yetersizdir. Örneğin aynı akarsu üzerinde farklı proje sahipleri tarafından faaliyete geçirilmesi planlanan Hidro Elektrik Santrallerinin çevre üzerindeki etkisini incelemek için tüm bu projeleri bir bütün olarak ele almak gereklidir. Nitekim Rize ilinin Hemşin ilçesindeki akarsular üzerinde yapılması planlanan regülatör ve HES projeleri hakkında Valilik tarafından verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle Rize İdare Mahkemesinde açılan davada, bilirkişi dava konusu proje için kesilecek ağaç sayısının çok fazla olmadığını ancak aynı havzada başka projelerin de yapılmasının planlandığını, dolayısıyla tüm bu projelerin kümülatif etkisinin anlaşılabilmesi için entegre proje olarak ele alınması gerektiğini, aksi halde kesilecek ağaç sayısının doğal yapının karakteristik özelliğini bozup bozmayacağı konusunda yapılacak değerlendirmenin hatalı olacağını belirtmiştir.[617]

Rize İdare Mahkemesi, Çayeli ilçesinde yapılması planlanan regülatör ve HES projeleri hakkında Valilik tarafından verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararlarının iptali istemiyle açılan davalarda, sadece dava konusu projelerin kurulu gücünün esas alınmasının yeterli olmadığını, aynı vadide kurulması planlanan diğer santral ve eklentilerinin de dikkate alınması gerektiğini belirterek tesis edilen işlemlerde hukuka uygunluk bulunmadığına karar vermiştir.[618]

[617] Rize İdare Mahkemesinin E.2007/442, K.2008/1029 sayılı kararı (aktaran: ŞİMŞEK, ÇED, s. 83).
[618] Rize İdare Mahkemesinin 19.11.2009 tarihli, E.2007/391, K.2009/662 sayılı kararı, Rize İdare Mahkemesinin 24.03.2009 tarihli, E.2007/400, K.2009/104 sayılı (aktaran: ŞİMŞEK, ÇED, s. 83).

Uygulamada hangi projelerin entegre hangi projelerin münferit proje olarak ele alınması gerektiği tartışmalı hale gelebilmektedir. Nitekim Eskişehir ili Odunpazarı ilçesinde yapılması planlanan "Yeraltı Kömür Ocağı" projesi hakkında Valilik tarafından verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle açılan davada, Eskişehir İdare Mahkemesi, Yeraltı Kömür Ocağından elde edilecek kömür rezervinin Alpu Termik Santralinde yakıt olarak kullanılacağını, dolayısıyla bu iki projenin entegre niteliğinde olduğunu, çevresel etkilerinin kümülatif olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirterek dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir. Karar davalı idare tarafından temyiz edilmiştir. Danıştay 14. Dairesi ise yeraltı kömür ocağı ile termik santralin entegre tesis niteliğinde olmadığına karar vermiştir.[619] Karara muhalif kalan üye ise karşı oy yazısında, söz konusu tesislerin entegre tesis niteliğinde olup olmadığı konusunda bilirkişi incelemesi gerektiğini belirtmiştir. Kanaatimizce de bu tip projelerin entegre proje niteliğinde olup olmadığı bilirkişi ve keşif yoluyla tespit edilmeli, sonucuna göre karar verilmelidir. Özellikle Eskişehir örneğinde olduğu gibi onaylı bir termik santralin işletme maliyetini oldukça düşürecek nitelikte bir kömür ocağının ilgili projenin çok yakınında açılmak isteniyor oluşu, projenin entegre proje olabileceğine ilişkin kafalarda soru işareti oluşturmaktayken, ilgili projenin keşif ve bilirkişi raporu olmaksızın "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilmesi ve bu kararın iptali istemiyle açılan davanın reddi ve akabinde temyize ilişkin başvurunun kabul görmemesi kanaatimizce yerinde değildir.

F. Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sistemi

Çevresel etki değerlendirmesi sürecindeki birçok işlemin belirli sürelere bağlanmış olması işlemlerin hızlı şekilde yerine getirilmesini zaruri kılmaktadır. Ayrıca Bakanlık tarafından yetkilendirilen Valilikler nezdinde yürütülen çalışmaların da asli sorumlu olan

[619] "Dosyanın incelenmesinden; Eskişehir İli, Odunpazarı İlçesi, Sevinç Mahallesinde kurulması planlanan "85068 Nolu Yeraltı Kömür Ocağı" projesiyle ilgili olarak verilen 28.12.2017 günlü, 2017317 sayılı "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararının dava konusu edildiği, dava konusu işleme dayanak proje tanıtım dosyasında "Ocaktan çıkarılan 1.200.00 ton/yıl kömürün 2009 yılındaki Yüksek Planlama Kurulu kararında belirtilen 'Elektrik enerji üretiminde yerli kaynakların payının artırılması öncelikli hedeftir' maddesi uyarınca ülkemizde elektrik üretiminde dışa bağımlılığın azaltılması amacıyla kurulacak termik santrale verilerek değerlendirilmesi düşünülmektedir." hususunun yer aldığı, proje tanıtım dosyasında sadece Alpu Termik santraline yönelik kömür üretimi yapılacağına ilişkin bir ibare yer almadığı görülmekte olup, Alpu Termik Santraliyle dava konusu yeraltı kömür ocağı işletmesinin entegre tesis niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır." Danıştay 14. Dairesinin 20.06.2018 tarihli E. 2018/1880, K. 2018/4778 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 19.01.2020).

Bakanlık tarafından yakından takip edilmesi gereklidir. Bu ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak çevresel etki değerlendirmesine ilişkin işlemlerin elektronik ortamda takip edilmesine olanak sağlayacak bir sistem geliştirilmiştir. Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sistemi adı verilen kısaca "e-ÇED" olarak anılan bu sistem e-devlet sistemi kapsamına alınmıştır.

Bakanlığın evrak işlemlerini ve postada yaşanan zaman kayıplarını önlemeyi hedefleyen e-ÇED sayesinde 81 ildeki ÇED süreçleri merkezi olarak takip edilebilmektedir. Sistem sayesinde Bakanlık ve Valilikler arasındaki yazışmaların yanı sıra ÇED firmaları ile yapılan yazışmalar elektronik ortamda gerçekleştirilmektedir. Proje sahipleri ve ÇED firmaları sürecin her aşaması hakkında SMS ve e-postayla da bilgilendirilmektedir. Daha önceden postadaki süreler dikkate alınarak toplamda 9 ayı bulan yazışmalar, e-ÇED sayesinde 3 aya kadar indirilmiş, böylelikle proje sahiplerinin yatırımlarını daha hızlı şekilde hayata geçirmesine olanak sağlanmıştır. e-ÇED kağıt kullanımını azalttığı için her yıl en az 5.000 ağaç kesilmekten kurtarılmaktadır.

Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sistemi, ÇED Yönetmeliğinin 27. maddesinde; *"ÇED Sürecine ilişkin iş ve işlemler, Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sisteminden (e-ÇED) yürütülür. Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sisteminin yürütülmesine ilişkin iş ve işlemler Bakanlık tarafından belirlenir ve Bakanlığın internet sayfasında ilan edilir"* şeklinde düzenlenmiştir.

Sistem uygulamaya geçtikten sonra büyük beğeni kazanmış ve etkin şekilde kullanılmaya başlamıştır. Nitekim e-ÇED ulusal ve uluslararası alanda elektronik hizmetler kategorisinde ödüller almıştır.

G. Kapsam Dışı Projeler

1983 yılında kabul edilen Çevre Kanunu gereğince 5 ay içinde çıkarılması gereken ÇED Yönetmeliği 10 yıl gecikmeli olarak yayımlanmıştır. 1993 yılından önceki yıllarda üretime geçen, işletmeye başlanan projelerin ÇED Yönetmeliği hükümlerine tabi olup olmayacağı sorumu Yönetmeliğin "Geçici Madde 2" hükmü ile çözüme

kavuşturulmuştur. Buna göre; *"Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin ilk yayım tarihi olan 7/2/1993 tarihinden önce üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projeler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır."*

H. Kanuni Kapsam Dışı Projeler

ÇED Yönetmeliği hükümleri arasında bazı projeleri kapsamı dışına çıkardığı için eleştirilen maddelerinden biri de Geçici Madde 3 hükmüdür. Buna göre; *"23/6/1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup, 29/5/2013 tarihi itibariyle üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır."*

Madde başlığına *"kanuni kapsam dışı projeler"* isminin verilmesinin nedeni bu düzenlemenin 2872 sayılı Çevre Kanunu'ndan aynen alınmasından kaynaklanır. Çevre Kanunu'nun Geçici Madde 3 hükmü, ÇED Yönetmeliğine aktarılmıştır. Kanun'daki düzenleme ile Yönetmelik arasındaki tek fark Kanundaki "*bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla"* ifadesi yerine Yönetmelik'te kanun maddesinin yayımlandığı tarihe atıf yapacak şekilde *"29/5/2013 tarihi itibariyle"* ifadesinin kullanılmış olmasıdır.

Çevre sivil toplum kuruluşları Geçici 1, 2 ve 3 maddeler sayesinde proje sahipleri lehine sağlanan muafiyet ve kolaylıkların doğru olmadığını, çevre üzerinde yıkıcı tahribatı olan birçok projenin Geçici Madde hükümlerinden yararlanarak kapsam dışına çıkarıldığını öne sürmektedir.[620]

Nitekim Geçici 3. Madde'nin ilk halinde, "*tarihi itibariyle"* ifadesinde sonra yer alan "*planlama aşaması geçmiş ve ihale süreci başlamış olan veya"* ifadesi kamu yatırımlarını ÇED sürecinden muaf tutma girişimi olarak görülmüş ve eleştirilmiştir.[621] Nihayetinde Anayasa Mahkemesi bu ifadeyi Anayasa'ya aykırı görerek iptal etmiştir.[622]

---

[620] GÜNEŞ, Çevre, s. 194; YÜCEL, "6486 sayılı Kanun", s. 130 vd.
[621] YÜCEL, "6486 sayılı Kanun", s. 138.
[622] Çevre Kanunu'nun Geçici 3. maddesinin ilk hali, iptali istemiyle açılan dava ve Anayasa Mahkemesinin 3.7.2014 tarihli, E.:2013/89, K.:2014/116 sayılı kararına ilişkin değerlendirmeler için bkz. yuk. *Birinci Bölüm, III. B. Çevre Kanunundaki Düzenleme.*

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDE İZLEME VE KONTROL MEKANİZMASI, KARARLARA KARŞI İDARİ YAPTIRIMLAR VE İPTAL DAVASI

I. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNE TABİ PROJELERİ İZLEME VE KONTROL MEKANİZMASI

A. Genel Olarak İzleme ve Kontrol Aşaması

Proje sahibi ÇED Yönetmeliğine tabi olan projesi hakkında "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı aldıktan sonra projesini uygulamaya geçirir. Bu noktada vurgulamak gerekir ki proje hakkında idare tarafında alınan karar, ÇED sürecinin sona erdiği anlamına gelmez. Zira ÇED'e tabi olan proje hakkında idari makamlarca verilen onayı müteakip izleme ve kontrol aşamasına geçilir.[623] ÇED Yönetmeliğinde "izleme ve kontrol" olarak ifade edilen bu aşama, doktrinde genellikle "izleme ve denetim" aşaması olarak adlandırılmaktadır.[624]

Projenin hayata geçirilmesi proje sahibinin ÇED Yönetmeliğinden kaynaklanan yükümlülüklerini sona erdirmez. İdare, proje hakkında olumlu karar verdikten sonraki süreçte proje sahibinin taahhütlerini yerine getirip getirmediğini, projenin önceden belirlenen kriterlere ve öngörülen koşullara uygun olarak ilerleyip ilerlemediğini izleme

[623] GÜNEŞ, Çevre, s. 190.
[624] ALICA, Süheyla Suzan, "ÇED Sürecinde İzleme ve Denetim İle İdari Yaptırımlar, Konuya İlişkin Yargı Kararları", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 113 vd.; ALICA, "Yargı Kararları", s. 121; SAYGILI, ÇED, s. 192; GÜNEŞ, Çevre, s. 194; TOPRAK KARAMAN, "Sosyo-Ekonomik", s. 69; YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 74.

ve kontrol etme yetkisine sahiptir.[625] Böylelikle idare "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararlarını verirken, öngörülen koşulların uygulamaya yansımasını temin edebilir. Uygulamanın daha önce projelendirilmiş usul ve esaslara aykırı şekilde ilerlediğini, çevre üzerinde olumsuz etkiler bıraktığını tespit ederse çeşitli yaptırımlara başvurma ve durdurma kararı alabilir.[626] Bu yönüyle izleme ve kontrol aşaması ÇED sürecinin özüne uygun şekilde uygulanmasını sağlayan bir emniyet mekanizmasına benzetilebilir.[627]

İzleme ve kontrol aşaması ile önceki aşamalar arasındaki temel fark, projenin artık uygulamaya geçmiş olmasıdır. Bu aşamada proje büyük ölçüde uygulanmakta, sonuç ve etkileri gözlenebilmektedir. Dolayısıyla varsayımlar yerine somut inceleme ve kontrollere dayanarak değerlendirme yapılabilmektedir. İzleme ve kontrol aşaması; projenin öngörülmemiş, olumsuz çevresel etkilerini tespit etmek ve gelecekte benzer projeler hakkında yapılacak değerlendirmeler için geri bildirim olanağı sağlar.[628] Her ne kadar ÇED sürecinde farklı çalışma grupları ve görüşlerden yararlanarak projenin çevresel etkileri konusunda çeşitli bilgiler toplanmış ve bir değerlendirme yapılmış olsa da uygulama bazı durumlarda planlanan şekilde yürümeyebilir. İzleme ve kontrol mekanizmasının çalıştırılması, ÇED Raporu ve Proje Tanıtım Dosyasındaki bilgileri sadece *"taahhütler manzumesi"* olarak kalmaktan kurtarır, somutlaştırılmasını sağlar. İzleme ve kontrol aşaması benzer projelerde de kullanılabilecek önemli bilgilerin toplanmasına, çevresel etkileri en aza indirecek tedbirlerin alınmasına, çevre kirliliğinin önlenmesine yardımcı olur.[629]

İzleme ve kontrol aşaması, taahhütlerini yerine getirmeyen proje sahibine yaptırım uygulamayı, gerekiyorsa projeyi durdurmayı sağlar. Böylelikle çevre hukukunun temel ilkelerinden biri olan "kirleten öder" ilkesi hayata geçirilir. [630]

[625] MEMİŞ, s. 343.
[626] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 114.
[627] GÜNEŞ, Çevre, s. 190.
[628] TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 512; SAYGILI; ÇED, s. 192; GÜNEŞ, Çevre, s. 190.
[629] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 114.
[630] SAYGILI; ÇED, s. 192.

Mukayeseli hukuk açısından bakıldığında, idarenin onay verdiği projenin uygulama sürecindeki gelişimini takip etmesi izleme *(monitoring),* denetleme *(auditing),* takip etmek *(follow-up),* nihai değerlendirme *(expost evaluation),* karar sonrası analizleri *(post decision)* gibi kavramlarla ifade edilmektedir.[631] Bununla birlikte bazı ülkelerin ÇED mevzuatında izleme ve kontrol mekanizmasına yer verilmediği de görülmektedir. Esasında bu ülkelerin ÇED mevzuatında izleme ve kontrol süreçlerine yer verilmemiş olması, projelerin hiç bir şekilde izlenip denetlenmediği anlamına gelmez. İdarenin yetki ve sorumluluklarına ilişkin genel düzenlemeler kapsamında izleme ve kontrol faaliyetleri farklı isimler altında yürütülür. Örneğin ABD ÇED hukukunda izleme ve denetleme aşamalarına yer verilmemiştir.[632] İdare, genel yetki ve sorumluklarını düzenleyen hükümler kapsamında, önceden izin verdiği projelerin ne şekilde ilerlediğini kontrol eder ve mevzuata aykırılık gördüğünde işletme hakkında yaptırım uygular.

İzleme ve denetimin farklı şekillerde yapılması mümkündür. Proje hakkında hazırlanan ÇED Raporundaki veya Proje Tanıtım Dosyasındaki esaslar doğrultusunda yürütülüp yürütülmediğinin kontrol edilmesi gereklidir. Bu kapsamda, inşa edilen binalar, atık depoları, arıtma tesisleri, kullanılan teknolojiler incelenir, havaya-suya-toprağa salınan emisyonlar ölçülür. Projeye onay tarihinden sonraki hukuki süre içinde başlanıp başlanmadığı, verilen iznin halen geçerli olup olmadığı tespit edilir.[633]

İzleme ve denetim çevresel etki değerlendirmesinin en önemli aşamalarında biri olmasına rağmen ülkemizde bu aşamanın ne yazık ki amaca uygun şekilde yerine getirilmediği ifade edilmektedir.[634] Zira bir proje hakkında "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmasının o projeyi çevresel etkileri açısından temize çıkardığı, diğer bir ifadeyle çevreye risk oluşturmayacağına dair kanaat oluştuğu görülmektedir. Oysaki ÇED raporunda veya Proje Tanıtım Dosyasında belirtilen hususlara riayet edilmemesi,

[631] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 117.
[632] WOOD, "Review", s. 5; TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 492.
[633] TURGUT, Karşılaştırmalı İnceleme, s. 512 vd.; SAYGILI; ÇED, s. 192; GÜNEŞ, Çevre, s. 190.
[634] BOZKURT, Yavuz, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikalarının Dönüşümü, Çevre Sorunları ve Politikaları, 4. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2016, s. 110; ALPAN, Sema, "Türkiye'de Çevre Yönetimi ve AB'ye Uyumu", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 36, 2000, s. 1087-1088; ÇEVLİK, Ahmet / BUDAK, Fuat, "An Evaluation of the Environmental Impact Assessment System in Turkey: Practitioners View", Research Journal of Environmental Sciences, Volume 1, Issue 4, 2007, p. 156; YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 68.

taahhütlerin yerine getirilmemesi başlı başına bir risktir ve çevrenin kirletilmesine yol açacaktır. ÇED sürecinin ne ölçüde başarılı olduğu izleme ve kontrol aşamasında belli olur. Süreçte öngörülen risklerin gerçekleşip gerçekleşmediği, ÇED sürecinin gerçekten çevreyi koruyup korumadığı, alınan tedbirlerin / uygulanan alternatif yöntemlerin başarısı kontrol ve denetim aşamasında anlaşılır.[635] Dolayısıyla idarenin izleme ve denetleme görevini tam olarak yerine getirmesi, denetlemenin mevzuata uygun ve belirli aralıklarla tekrar edilmesi zaruridir.[636]

Konuyla ilgili olarak bir mahkeme kararında, taahhüt edilen işlemlerin uygulamada yerine getirilmediği ve bu duruma ilişkin, zamanında işlem yapılamadığı belirtilerek idarenin izleme ve denetim eksikliği ortaya koyulmak suretiyle, çevresel riskleri oluştuğu yönünde hüküm tesis edilmiştir.[637]

B. ÇED Yönetmeliklerinde İzleme ve Kontrol Aşaması

Türkiye'de ÇED uygulamasını başlatan ilk Yönetmelikten günümüze kadarki tüm Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliklerinde izleme ve kontrol aşamasına açıkça yer verilmiştir. Ancak izleme ve kontrolün projenin hangi dönemlerini kapsayacağı, izleme ve kontrol aşamasında tespit edilen eksiklikleri gidermesi için proje sahibine tanınacak kolaylıklar vb. konularda farklı uygulamalar söz konusu olmuştur.

---

[635] YURTERİ, s. 31.
[636] ALICA, "Yargı Kararları", s. 120.
[637] "Depolama sahası gazının kalıcı sağlık sorunlarına yol açabileceği, sızıntı sularının su kaynakları için önemli kirletici unsur olduğu, yapılan tespitlerde işletime alınan sahada oluşan sızıntı sularının bir kısmının geçirimsiz olması gereken alandan sızarak sahanın batısındaki Handereye karıştığı, bu durumun ayrıca toprak kirliliğine de yol açacağı, tesisin yerleşim birimlerine, tarım alanlarına su havzalarına mesafesinin sınır değerlerde olduğu, 1 nolu sahada taban geçirimsizlik materyallerinin kontrolü ve yenilenmesi gerektiği, bunun için sahanın işletilmesinin durdurulmasını ve maliyetli bir çalışmayı gerektirdiği, ÇED raporlarında taahhüt edilen işlem, ünite ve önlemlerin uygulamada yerine getirilmediği, inşa ve işletme aşamalarında denetim eksikliği nedeniyle bu hususların tespit edilemediği, gerek topoğrafik yapı, gerek inşa, gerekse işletmeden kaynaklanan sebeplerle sahanın mevcut haliyle işletilmesinin uygun olmayacağı…" Yalova Çiftlikköy, Denizçalı, Kabaklı ve Tavşanlı Köyleri sınırları içinde kalan bölgedeki katı atık bertaraf tesisi projesi hakkında tesis edilen "ÇED Olumlu" kararının iptali istemiyle açılan dava nedeniyle Bursa 1. İdare Mahkemesinin E.2008/512, K.2009/1137 sayılı kararı. ŞİMŞEK, ÇED, s. 81.

1. İzleme ve Kontrol Aşamasının Kapsamı

İzleme ve kontrol mekanizmanın kapsamı Yönetmeliklerde yapılan düzenlemelere bağlı olarak zaman içinde değişmiştir. Örneğin; projenin hangi aşamalarının izleme ve kontrole tabi olacağını düzenleyen hükümler açısından, 2013 ÇED Yönetmeliğindeki düzenleme 2008 ÇED Yönetmeliğine kıyasla daha dar kapsamlıdır.[638] 2008 ÇED Yönetmeliğinde projenin *"işletme ve işletme sonrası"* aşamaları da izleme ve kontrole tabi tutulmuşken (2008 ÇED Ynt. m. 4/ö ve m. 18/3)[639], 2013 ÇED Yönetmeliğinde (m. 4/p ve m. 18/3)[640], *"işletme ve işletme sonrası"* kapsam dışı tutulmuştur. Ayrıca önceki düzenlemede *"izleme ve kontrol"* kavramına ilişkin tanımda yer alan *"çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesinin sağlanması"* ifadesi de çıkarılmıştır. Kanaatimizce, bu ifadenin Yönetmelik'ten çıkarılması *"çevre değerleri"* konusundaki dikkatin azalmasını yol açan bir değişikliktir. İdarenin çevreyi koruma ödevini ihmal ettiğine dair yorumlara sebep olabilecek bu tür değişikliklerin doğru olmadığı kanaatindeyiz.

Esasında, 2013 ÇED Yönetmeliğindeki bu düzenlemenin izleme ve kontrolü tamamen ortadan kaldırdığı sözlenemez. Zira bu durumda izleme ve kontrol aşaması işletme öncesi döneme özgü bir işlem olarak değerlendirilmiştir. İşletme aşamasında yapılacak denetimlerde ÇED Yönetmeliği hükümleri uygulanamayacaktır ancak koşulları varsa Çevre Kanunu'nda belirlenen yaptırımlar uygulanabilecektir. Diğer bir ifadeyle, işletme

---

[638] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 117.

[639] 2008 ÇED Yönetmeliğin ilk halinde "*Tanımlar ve Kısaltmalar*" başlıklı 4. maddesinin (ö) bendine göre; "İzleme ve Kontrol: "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli değildir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra, projenin inşaat, işletme ve işletme sonrası aşamalarında, kararın verilmesine esas teşkil eden şartlar doğrultusunda ve çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesinin sağlanması için yapılan çalışmaların bütününü …"; "*Yatırımın İzlenmesi ve Kontrol Edilmesi*" başlıklı 18. maddesinin 3. fıkrasına göre; "Proje sahibi veya yetkili temsilcisi, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararını aldıktan sonra yatırımın başlangıç, inşaat, işletme ve işletme sonrası dönemlerine ilişkin izleme raporlarını Bakanlığa veya Valiliğe iletmekle yükümlüdür."

[640] 2013 ÇED Yönetmeliğin ilk halinde "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 4. maddesinin (p) bendine göre; "İzleme ve kontrol: Gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra, başlangıç ve inşaat dönemine ilişkin kararın verilmesine esas teşkil eden şartlar doğrultusunda yürütülmesinin sağlanması için yapılan çalışmaların bütününü"; "*Yatırımın İzlenmesi ve Kontrol Edilmesi*" başlıklı 18. maddesinin 3. fıkrasına göre; "Proje sahibi, "ÇED Olumlu" kararını aldıktan sonra yatırımın başlangıç, inşaat dönemine ilişkin izleme raporlarını Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlara yaptırmakla, Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar da bu raporları Bakanlığa sunmakla yükümlüdür."

aşamasında tespit edilen ihlaller hakkında proje sahibine ÇED taahhüdünü yerine getirmediği için yaptırım uygulanamayacak, ancak çevreye verilen zararın ölçüsüne bağlı olarak Kanunda belirtilen yaptırımlar uygulanabilecektir.[641] Ancak izleme ve kontrol aşamasının tek amacının çevreye verilen zararı tespit etmek ve yaptırım uygulamak olmadığı; proje hakkında geri bildirim alarak, daha sonraki projelerde kullanılabilecek yöntem ve teknikleri geliştirmenin de hedeflendiği göz önünde bulundurulduğunda, işletme aşamasında izleme ve denetime yer verilmemesinin önemli bir eksiklik olduğu kanaatindeyiz.[642]

2014 ÇED Yönetmeliğin ilk halinde *"Tanımlar ve Kısaltmalar"* başlıklı 4. maddesinin (p) bendine göre; *"İzleme ve kontrol: Gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra, inşaat, işletme ve işletme sonrası dönemine ilişkin kararın verilmesine esas teşkil eden şartlar doğrultusunda yürütülmesinin sağlanması için yapılan çalışmaların bütününü"* ifade eder şeklinde tanımlanmıştı. Bu tanımda dikkat çeken husus, projenin *"başlangıç"* dönemine ilişkin kararlara atıf yapılmamış olmasıdır. Diğer yandan Yönetmeliğin 18. maddesinde izleme raporlarının *"başlangıç"* ve *"inşaat dönemine ilişkin"* hazırlanacağı belirtilmişti. Dolayısıyla Yönetmeliğin 4. ve 18. maddeleri arasındaki farklılık bulunmaktaydı. Bu sorun, Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararını müteakip 2017 yılında yapılan değişiklik ile düzeltilmiştir.[643] Buna göre;

> *"İzleme ve kontrol: Gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra, inşaat öncesi, inşaat, işletme ve işletme sonrası dönemine ilişkin kararın verilmesine esas teşkil eden şartlar doğrultusunda yürütülmesinin sağlanması için yapılan çalışmaların bütününü"*

[641] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 117-118.
[642] Aynı yönde görüş için bkz. ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 118.
[643] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 2. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasının (p) bendi değiştirilmiştir.

ifade etmektedir. Ancak 8.7.2019 yılında yapılan değişiklikle izleme ve denetim kavramları ayrı ayrı tanımlanmıştır.[644] Daha önce Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasının (p) bendinde *"izleme ve kontrol"* kavramının tanımı yapılmışken yeni durumda burada sadece *"denetim"* kavramı tanımlanmıştır. Buna göre; "*Denetim: Gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra, inşaat öncesi, inşaat, işletme ve işletme sonrası dönemine ilişkin, kararın verilmesine esas teşkil eden şartlar doğrultusunda yürütülüp yürütülmediğinin tespit edilmesine yönelik çalışmaların bütününü"* ifade etmektedir.

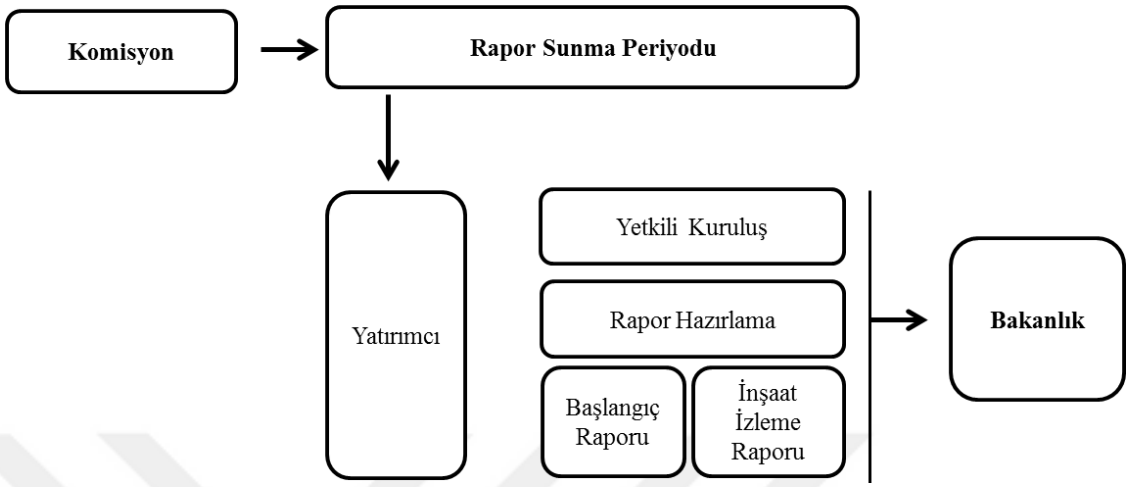
İzleme kavramı ise Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasına ilave edilen (aa) bendinde tanımlanmıştır. Buna göre; *"İzleme: Gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra, Proje İlerleme Raporuna göre yapılan değerlendirmeleri"* ifade etmektedir.

"İzleme ve Kontrol" aşaması Yönetmeliğin beşinci bölümünde, "*Yatırımın İzlenmesi ve Kontrol Edilmesi"* (m. 18) ve "Yönetmeliğe Aykırı Uygulamaların Durdurulması" (m. 19) kenar başlıklı iki maddeden oluşacak şekilde düzenlenmiştir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 18. maddesine göre;

> *"(1) Bakanlık, "ÇED Olumlu" kararı veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen projelerle ilgili olarak, Nihai ÇED Raporu ve/veya "ÇED Gerekli Değildir" kararına esas Proje Tanıtım Dosyasında taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini izler ve denetler."*[645]
> *"(2) Bakanlık bu görevi yerine getirirken gerekli görmesi durumunda ilgili kurum/kuruluşlarla işbirliği yapar."*

[644] 8.7.2019 tarihli ve 30825 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 1. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasının (p) bendi değiştirilmiş, aynı fıkraya (aa) bendi eklenmiştir.
[645] Bu fıkranın ilk hali *"Bakanlık, "ÇED Olumlu" kararı veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen projelerle ilgili olarak, Nihai ÇED Raporu ve/veya "ÇED Gerekli Değildir" kararına esas Proje Tanıtım Dosyasında taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini izler ve kontrol eder."* şeklindeydi. 8.7.2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile mevcut halini almıştır.



Bakanlık, "ÇED Olumlu" kararı veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen projelerle ilgili olarak, Nihai ÇED Raporu ve/veya "ÇED Gerekli Değildir" kararına esas Proje Tanıtım Dosyasında taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini izler ve kontrol eder.

Şekil - 9: İzleme ve Kontrol

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/duzeltilen-ced_akis_2018-mart_20180305015232.pdf

Yönetmeliğin ilk halinde 18. maddenin 3. fıkrasında; *"Proje sahibi, "ÇED Olumlu" kararını aldıktan sonra yatırımın başlangıç, inşaat dönemine ilişkin izleme raporlarını Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlara yaptırmakla, Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar da bu raporları Komisyonca belirlenen periyotlarda, Bakanlığa sunmakla yükümlüdür."* hükmüne yer verilmişti. Ancak bu fıkra ile ÇED firmalarına denetleme yetkisinin tanınmış olması dava konusu olmuştur. Danıştay yasal dayanağı olmadan yapılan yetki devri nedeniyle yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.[646] Bilahare bu düzenleme 9.2.2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile mülga olmuştur.[647]

[646] Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 17.5.2019).
[647] 9.2.2016 tarihli ve 29619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 3. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 18. maddesinin 3. Fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Yönetmeliğin 18. maddesinin 4. fıkrasına göre; *"Proje sahibi "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararını aldıktan sonra projede yapılacak bu Yönetmeliğe tabi Değişiklikleri Bakanlığa veya Valiliğe bildirmekle yükümlüdür."*

Yönetmeliğin 18. maddesi 2019 yılında değişikliğe uğramış ve 5. fıkra ilave edilmiştir.[648] Buna göre göre; *"ÇED Olumlu Kararı verilen projelerin proje sahibi; komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımda kaydedilen gelişmeleri içeren Proje İlerleme Raporu'nu, Bakanlıkça yeterlik verilen ve söz konusu projenin ÇED Raporu'nun hazırlanmasında görev almayan kurum/kuruluşlara hazırlatarak elektronik sisteme yüklemek ve Bakanlık denetimlerinde sunmakla yükümlüdür. Yükümlülüğün yerine getirilmesine yönelik yöntem Bakanlıkça belirlenir."*

2. İzleme ve Kontrol Yetkisinin Devredilebileceği Makamlar

Çevre yönetiminin en etkili aracı olan "denetim" konusunda yetkili makam 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun *"Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü"* başlığını taşıyan 12. maddesinde düzenlenmiştir.[649] Buna göre;

> *"Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine (...) devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır."*

[648] 8.7.2019 tarihli tarihli ve 30825 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 4. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 18. maddesine 5. fıkra eklenmiştir.

[649] Çevre Kanunun önceki halinde 12. maddenin başlığı "Denetim" olarak düzenlenmişti. Daha sonra 26.4.2006 tarihli ve 5491 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi gereğince madde başlığı ve metninde değişiklik yapılmıştır.

Bu hüküm uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2872 sayılı Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetlemek konusunda asli yetkili makamdır. Denetim yetkisinin gerektiğinde Bakanlıkça Kanunda belirtilen makamlara devredilebileceği belirtilmiştir.
İl özel idareleri, belediye başkanlıkları, Denizcilik Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Karayolları Trafik Kanunu'nda belirtilen denetim görevlileri, Bakanlığın yetki devri yapabileceği makamlardır.

Kirliliğin yoğun olduğu bazı bölgelerde, denizlerde, koruma alanlarında Bakanlığın izleme ve kontrol görevini kendi imkânları ile yerine getirmesi mümkün olmadığından Kanunda belirtilen makamlara devretmesi doğaldır. Bakanlık bu yetki devrini Genelgeler ile yapmaktadır.

Bakanlığın denetim yetkisini ve bu yetkisini devretmesine ilişkin hususlar Bakanlık tarafından çıkarılan iki ayrı Yönetmelik ile belirlenmektedir.

Bunlardan ilki 21.11.2008 tarihli, 27061 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *"Çevre Denetimi Yönetmeliği"* dir. Bu Yönetmeliğin amacı; *"çevrenin korunması için tesis veya faaliyetin çalışmaya başlamasından sona erdirilmesine kadar olan süreçte çevre denetiminin usul ve esaslarını; denetim yapacak personelin, çevre yönetim birimi/çevre görevlisinin, çevre hizmeti konusunda yetkilendirilmiş firmaların nitelikleri ile yükümlülüklerini düzenlemektir"* (ÇDY m. 1). Çevre Kanunu'nun 2. maddesi gereğince, askeri işyerleri, askeri bölgeler ve tatbikatların denetim ve sonuçları konusunda Bakanlığın çıkardığı bu Yönetmelik hükümleri değil, Genelkurmay Başkanlığı, Milli savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından müşterek hazırlanan *"Türk Silahlı Kuvvetleri Çevre Denetimi Yönetmeliği"* hükümleri uygulanmaktadır.[650]

Çevre Denetim Yönetmeliğinin 2. maddesinde; *"Bu Yönetmeliğin "askeri işyerleri, askeri bölgelerin ve tatbikatların, 9/7/1982 tarihli ve 2690 sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu uyarınca Atom Enerjisi Kurumunun yetki alanına giren kurum, kuruluş ve işletmelerin denetimi ile 11/1/1974 tarihli ve 14765 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan*

[650] 24.7.2009 tarihli, 27298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü kapsamına giren konuların denetiminde uygulanmaz. Atom Enerjisi Kurumunun yetki alanına giren kurum, kuruluş ve işletmelerin denetiminde ve İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü kapsamına giren konularda Bakanlık ve ilgili kuruluş arasında bir protokol yapılması durumunda bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen konularda bu Yönetmelik hükümleri uyarınca ilgili kuruluşla ortak denetim yapılabilir." hükmüne yer verilmiştir.

Bakanlığın denetim yetkisine ilişkin ikinci Yönetmelik ise *"Çevre Görevlisi, Çevre Yönetim Birimi ve Çevre Danışmanlık Firmaları Hakkında Yönetmelik"* tir.[651] Bu yönetmeliğin amacı; *"çevre görevlilerinin, çevre yönetim birimlerinin ve çevre danışmanlık firmalarının niteliklerine, sorumluluklarına ve belgelendirilmelerine ilişkin usul ve esasları belirlemektir"* (Ynt. m. 1). Yönetmelikte bahsedilen "çevre görevlisi", *"Faaliyetleri sonucu çevre kirliliğine neden olan ve/veya neden olabilecek ve Çevre Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan düzenlemeler uyarınca denetime tâbi tesislerin faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunu, alınan tedbirlerin etkili olarak uygulanıp uygulanmadığını değerlendiren, tesis içi yıllık denetim programları düzenleyen görevliyi"* ifade etmektedir. Çevre denetimi açısından önemli bir sorumluluk üstlenen bu kişiler, özel niteliklere sahip olup Bakanlık tarafından yetkilendirilen görevlilerdir.[652]

Bakanlık, Çevre Kanununda belirtilen kurumlara denetleme yetkisini devredebileceği gibi gerekli gördüğü kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yapmak yetkisine de sahiptir. Çevresel zararların çok farklı sebeplerden kaynaklanabilir olması, Bakanlığın izleme ve denetleme görevini yerine getirirken diğer kurum ve kuruluşların uzmanlıklarından, yetki ve sorumluluklarından faydalanmayı zaruri hale getirir.

Bu nedenle ÇED Yönetmeliğinin 18. maddesinin 2. fıkrasında *"Bakanlık bu görevi yerine getirirken gerekli görmesi durumunda ilgili kurum/kuruluşlarla işbirliği yapar."* hükmüne yer verilmiştir. Bakanlığın gerekli gördüğü kurum ve kuruluşlar ile işbirliği

[651] "Çevre Görevlisi, Çevre Yönetim Birimi ve Çevre Danışmanlık Firmaları Hakkında Yönetmelik" 21.11.2013 tarihli ve 28828 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Bu Yönetmeliğin yayımlanması ile birlikte daha önce yürürlükte olan "Çevre Görevlisi ve Çevre Danışmanlık Firmaları Hakkında Yönetmelik" (RG. 12.11.2010 tarih ve 27757 sayı) yürürlükten kalkmıştır.
[652] ALICA, "İdarenin Sorumluluğu", s. 94.

yapmasına olanak sağlayan bu düzenlemeye 1993 tarihli ÇED Yönetmeliğinden bugüne kadarki tüm Yönetmeliklerde yer verilmiştir.

3. İzleme ve Kontrol Aşamasında ÇED Firmalarının Fonksiyonu

Çevre Kanunu'nun 12. maddesinin ilk halinde denetim yetkisinin "*Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara"* da devredilebileceği belirtilmişti. Ancak Kanunda yetkinin devredileceği makamın açıkça belirlenmemiş olması Anayasa'ya aykırı olarak görülmüş ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.[653] İptal gerekçesinde;

> *Anayasa'nın 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez"; 123. maddesinde, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" denilmektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde yasayla düzenlenmesini gerekli kılar. 12. maddede, 2872 sayılı Yasa hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Çevre ve Orman Bakanlığına verilmiş, Bakanlığın gerektiğinde bu yetkiyi devredebileceği kamu kurum ve kuruluşları tek tek sayıldıktan sonra, iptali istenilen ibareyle, Yasa'da belirtilen kurum ve kuruşlar dışında Bakanlığın uygun göreceği diğer kurum ve kuruluşlara da anılan denetleme yetkisinin devredilebilmesi öngörülmüştür. Denetleme yetkisinin hangi kurum ve kuruluşa devredileceğinin Yasa'da açıkça belirtilmeksizin Bakanlığın takdirine bırakılması, Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırıdır. İbarenin iptali gerekir."*

denilmiştir. Bu noktada denetim yetkisinin devralmanın hüküm ve sonuçlarından da bahsetmek uygun olacaktır. Çevre Kanunu'nun 24. maddesine göre; *"Bu Kanunda*

[653] Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 tarihli, E. 2006/99 K.2009/9 sayılı kararı (8.7.2009 tarihli, 27282 sayılı Resmi Gazete)

öngörülen idari yaptırım kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir." Aynı maddenin 2. fıkrası uyarınca, Bakanlığın denetim yetkisini devrettiği kurumlar da idari yaptırım kararı vermeye yetkilidir.

Bakanlığın denetleme yetkisini ÇED Firmalarına devretmesi, firmaların proje sahiplerine yaptırım uygulayabileceği anlamına gelmekteydi.[654] Çevre Kanunu'nun 24. maddesi gereğince, denetim yapma yetkisine kavuşan kurum ve merciler tarafından verilen idari para cezalarının yüzde ellisinin bu kurumların bütçesine gelir kaydedilmesine olanak sağlandığı göz önünde bulundurulduğunda, ÇED firmalarının denetleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olması başka hukuksuzluklara da yol açabilirdi. Tüm bu hususlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde Anayasa Mahkemesinin iptal kararının önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin bu kararından sonraki dönemde de izleme ve kontrol faaliyetinde Bakanlığın yetkisini ne şekilde kullanacağı, bu amaçla ÇED firmalarından yararlanıp yararlanamayacağı tartışılmaya devam etmiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğinde *izleme, kontrol ve raporlama* görevinin *"yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlara"* (ÇED firmalarına) verilmiş olması eleştirilmiş ve düzenlemenin iptali için dava açılmıştır. Şöyle ki, 2013 ÇED Yönetmeliğinde *"Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar"* kavramının tanımı yapılırken; *"...ÇED Olumlu Kararı alan projelerin inşaat dönemine ilişkin izleme ve kontrolü raporlama çalışmalarını yapabilmek için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşları"* ifade eder denilmek suretiyle, izleme ve kontrol aşamasında ÇED firmaları görevli kılınmıştı (2013 ÇED Ynt. m. 4/b). Aynı şekilde Yönetmeliğin 18. maddesinde, *"başlangıç, inşaat dönemine ilişkin izleme raporlarının"* proje sahibi tarafından ÇED firmalarına yaptırılacağı, raporların firma tarafından Bakanlığa sunulacağı belirtilmişti. Ancak bu düzenleme ile ÇED firmalarına *"izleme, kontrol ve raporlama"* görevi verildiği, kanunen izleme kontrol görevinin sadece Bakanlığa ait olduğu, Bakanlığın bu yetkisini devredemeyeceği öne sürülmüş, iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açılmıştır. Danıştay 14. Dairesinin 19.06.2014 tarihli E. 2013/10649 sayılı kararı ile bu

[654] ALICA, "İdarenin Sorumluluğu", s. 92.

düzenlemenin yürütmesi durdurulmuştur.[655] Danıştay kararında, Çevre Kanunu'nun 12. maddesine ve Anayasa Mahkemesinin yukarıda bahsedilen 15.1.2009 tarihli kararına dayanılmıştır. Danıştayın bu kararına yapılan itiraz Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 10.11.2014 günlü, YD İtiraz No: 2014/820 sayılı kararıyla reddedilmiştir.

2013 ÇED Yönetmeliğine yönelik eleştiriler ve davalar devam ederken 25.11.2014 tarihli Resmi Gazetede yeni ÇED Yönetmeliği yayımlanmıştır. 2014 ÇED Yönetmeliği'nin 4. maddesinde; *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar: Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu, Proje Tanıtım Dosyası hazırlamak ve sunmak, "ÇED Olumlu" kararı alan projelerin inşaat dönemine ilişkin izleme ve kontrol çalışmalarına yardımcı olacak raporlamaları yapmak için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşları"* ifade eder şeklinde düzenlenmiştir. Dikkat edileceği üzere bu düzenleme ile 2013 ÇED Yönetmeliği arasında önemli bir fark bulunmamaktadır. Sadece *"yetkilendirilmiş"* kelimesi *"yeterlik"* olarak, *"izleme ve kontrolü raporlama çalışmalarını yapabilmek"* ifadesi ise *"izleme ve kontrol çalışmalarına yardımcı olacak raporlamaları yapmak"* olarak değiştirilmiştir.

Yapılan bu değişikliğin Danıştayın yürütmeyi durdurma kararındaki sakıncaları ortadan kaldırmadığı öne sürülmüş ve iptali için dava açılmıştır. Nihayetinde Danıştay 14. Dairesinin 02.02.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararında; yapılan değişikliğin *"izleme ve kontrolün denetim niteliğini ortadan kaldırmadığı, yasal dayanak bulunmaksızın,*

[655] "Denetleme yetkisinin ancak yasayla açıkça hangi kurum ve kuruluşa devredileceğinin belirtilmesi halinde devri mümkün olup; Bakanlıkça yasal dayanağı bulunmaksızın yetki devrinin olanaklı olmadığı açıktır. Davalı idare savunmasında; izleme ve denetim yetkisinin devredilmediğini, hem projelerin inşaat aşamasındaki, hem de rapor hazırlayan kuruluşların takibinin yapıldığını, Bakanlığa ulaşan izleme formları kapsamında Bakanlıkça yapılan denetimde projede tespit edilen aykırılıklar için Çevre Kanunundaki yaptırımların uygulanacağını, rapor hazırlayan firmalara da yanlış veya eksik form düzenlemeleri halinde Yeterlik Tebliği gereği ceza puanları düzenleneceğini, bu şekilde hem projelerin hem de rapor hazırlayan firmaların çalışmalarının da denetlendiğini öne sürmüş ise de, Yeterlik Tebliği Ek-4'de yer alan formdan; söz konusu kuruluşlarca yapılan izleme ve kontrolün denetim niteliği taşıdığı, bu nedenle, idarenin kanuniliği ilkesi gereği, idare adına denetim yaparak rapor hazırlayan söz konusu kuruluşların da yasal dayanağı bulunmaksızın 3. kişilerin denetimine yönelik yetki kullanmalarına olanak bulunmamaktadır. Öte yandan; izleme ve kontrol raporlama çalışması yapan kuruluşların, söz konusu projeye ilişkin daha önceden ÇED Raporu hazırlama yetkisi verilen bu kuruluşlar olduğu hususu dikkate alınınca, projelerin inşaat dönemine ilişkin izleme, kontrol ve raporlama çalışmalarını yapmalarının kendi kendini denetleme anlamına geleceğini, bunun dolaylı denetimsizlik ortamı oluşturacağını, denetim mekanizmasının ÇED Raporunu hazırlayan kurum/kuruluştan bağımsız kuruluşlarca yapılması gerektiği, aksi halde kamu eliyle denetimin zayıflatılmasının söz konusu olacağından, yukarıda belirtilen nedenlerle dava konusu düzenlemede hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 19.06.2014 tarihli E. 2013/10649 sayılı kararı.

idare adına denetim yaparak rapor hazırlama niteliğinin devam ettiği, izleme ve kontrol raporlama çalışması yapan kuruluşların, söz konusu projeye ilişkin daha önceden ÇED Raporu hazırlama yetkisi verilen bu kuruluşlar olduğu hususu dikkate alınınca, projelerin inşaat dönemine ilişkin izleme, kontrol ve raporlama çalışmalarına yardımcı olacak raporlamaları yapmalarının kendi kendini denetleme anlamına geleceğini, bunun dolaylı denetimsizlik ortamı oluşturacağını, denetim mekanizmasının ÇED Raporunu hazırlayan kurum/kuruluştan bağımsız kuruluşlarca yapılması gerektiği, aksi halde kamu eliyle denetimin zayıflatılmasının söz konusu olacağı açıktır." denilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.

Bu dava devam ederken hazırlanan Yönetmelik değişikliği Danıştay kararından birkaç gün sonra 9.2.2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.[656] Bu düzenlemeye göre *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar" terimi; "Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu, Proje Tanıtım Dosyası hazırlamak ve sunmak, "ÇED Olumlu" kararı alan projelerin başlangıç ve inşaat dönemine ilişkin süreçte komisyonca belirlenecek periyotlarda yatırım sürecinde kaydedilen gelişmelere ilişkin bilgilendirmeyi yapmak için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşları,"* ifade etmektedir.

Yapılan değişikliğin gerekçeli kararda belirtilen sakıncaları gidermemiş olması Yönetmeliğin bir kez daha değiştirilmesine yol açmıştır. 26.5.2017 tarihinde yapılan değişikliğe göre "*Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar: Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu, Proje Tanıtım Dosyası hazırlamak ve sunmak için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşları"* ifade etmektedir. Böylelikle ÇED firmalarına sadece ÇED başvuru dosyası, ÇED Raporu veya Proje Tanıtım Dosyası hazırlama görevi verilmiş, izleme ve kontrol aşamasında görev ve sorumluluk yüklenmemiştir.[657]

---

[656] 9.2.2016 tarihli ve 29619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 1. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi değiştirilmiştir.

[657] 26.5.2017 tarihli ve 30077 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 2. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi değiştirilmiştir. Bu düzenlemeye göre *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar" terimi; "Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar: Çevresel Etki Değerlendirmesi*

Ancak 8.7.2019 tarihinde bir kez daha değişiklik yapılmış, izleme ve kontrol aşamasında ÇED firmalarının *"Proje İlerleme Raporu"* hazırlayacağı belirtilmiştir.[658] Proje İlerleme Raporu ise, Yönetmeliğin 4. maddesine ilave edilen (z) bendinde *"ÇED Olumlu Kararı alındıktan sonra, komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımın başlangıç, inşaat ve işletme sonrasına ilişkin kaydedilen gelişmeleri içeren rapor"* şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan bu düzenlemeler ve sonrasındaki iptal kararlarına rağmen idarenin izleme ve kontrol aşamasına ÇED firmalarını ısrarla dâhil etmeye çalıştığı görülmektedir. Kanaatimizce bu durumun temel sebebi, idarenin izleme ve denetim konusundaki eksikleri tek başına gidermekte yetersiz kalması ve bu konuda ÇED firmalarından destek alma ihtiyacını sürdürmesidir. Nitekim Türkiye'de izleme aşamasına ilişkin kurumsal ve hukuki takibin yetersiz olduğu, ÇED sürecinde proje sahibinin verdiği taahhütlerin yerine uygulama aşamasında yerine getirilip getirilmediği konusunda yeterince denetim olmadığı öne sürülmektedir.[659]

Kanaatimizce; idarenin izleme ve kontrol aşamasında ÇED firmalarına denetleme ve yaptırım uygulama yetkisini vermesi Anayasa Mahkemesinin iptal kararında belirtilen hukuki sakıncalara sebep olduğu gibi sistemin başarısı açısından da doğru bir yöntem olmamıştır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin iptal kararına katılıyoruz. Diğer yandan projenin işletme sonrasındaki gelişmelerinin ÇED firmaları tarafından izlenmesi ve idareye rapor edilmesinde bir sakınca olmamalıdır. Dolayısıyla ÇED Yönetmeliğinde 8.7.2019 tarihinde yapılan değişiklik ile ÇED firmalarına raporlama sorumluluğu yüklenmesinin idarenin izleme ve denetim sorumluluğunu yerine getirmesini kolaylaştırabilecektir. Ancak bu noktada vurgulamak isteriz ki, ÇED firmasının sunduğu raporun da idare tarafından sorgulanması, sadece bu rapora dayanarak karar verilmemesi

---

Başvuru Dosyası, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu, Proje Tanıtım Dosyası hazırlamak ve sunmak için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşları" ifade etmektedir.

[658] 08.07.2019 tarihli ve 30825 sayılı sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 1. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi değiştirilmiştir. Bu düzenlemeye göre; *"Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar: Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu, Proje Tanıtım Dosyası, Proje İlerleme Raporu hazırlamak ve sunmak için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşları"* ifade etmektedir.

[659] INNANEN, s. 147; GÜNEŞ, Çevre, s. 204.

gereklidir. Aksi takdirde, ÇED firmaları *de facto* olarak izleme ve denetleme görevini yerine getirmiş olacaktır ki, bu durum Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen sakıncalara sebep olacaktır.

4. Proje Sahibinin Bildirim Yükümlülüğü

ÇED Yönetmeliğinin 18. maddesinin 4. fıkrasına göre; *"Proje sahibi "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararını aldıktan sonra projede yapılacak bu Yönetmeliğe tabi Değişiklikleri Bakanlığa veya Valiliğe bildirmekle yükümlüdür*." 2002 ve sonraki yıllarda yayımlanan ÇED Yönetmeliklerinde de benzer düzenlemeler yer almıştır.

Bu hüküm uyarınca, Bakanlık veya Valilik tarafından alınan karardan sonraki dönemde projede yapılan değişikliklerin Bakanlığa veya Valiliğe bildirilmesi konusunda proje sahibinin yükümlülüğü bulunmaktadır.[660] Böylelikle proje hakkındaki karar merciinin izleme ve denetleme görevini daha sağlıklı yürütmesi mümkün hale gelmektedir.

C. Bakanlık Teşkilatında İzleme ve Kontrol Makamı

Türkiye'de Çevre Kanunu'nun kabul edildiği tarihte henüz Çevre Bakanlığı kurulmamıştı. Çevresel konulara ilişkin görevler, 1984-1989 yılları arasında Başbakanlık Çevre Müdürlüğü,[661] 1989 yılından sonra ise Çevre Müsteşarlığı[662] tarafından yürütülmüştür.[663] Çevre sorunların artması ve Avrupa Birliği mevzuatına uyum çalışmalarının bir sonucu olarak 1991 yılında Çevre Bakanlığı kurulmuştur.[664] Bakanlık 2003 yılında "Çevre ve Orman Bakanlığı"[665], 2011 yılında ise "Çevre ve Şehircilik

[660] GÜNEŞ, Çevre, s. 199.
[661] Çevre Genel Müdürlüğü, 8.6.1984 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip 18.08.1984 tarihli 18435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 222 sayılı KHK ile kurulmuştur.
[662] Çevre Müsteşarlığı, 29.10.1989 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip 09.11.1989 tarihli 20337 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 389 sayılı "Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünden Kararname" ile kurulmuştur.
[663] ALICA, Kent,
[664] Çevre Bakanlığı, 09.08.1991 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip 21.08.1991 tarihli, 20967 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 443 sayılı "Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile kurulmuştur.
[665] Çevre ve Orman Bakanlığı, 01.05.2003 tarihinde kabul edilip 08.05.2003 tarihli, 25102 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4856 sayılı "Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun" ile kurulmuştur.

Bakanlığı"[666] adını alarak, kapsamlı bir dönüşüm geçirmiş; çevre yönetimi ve planlama konusunda denetleyen, gözeten ve müdahale edebilen oldukça etkili bir Bakanlık haline gelmiştir.[667]

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra, tüm Bakanlıkların görev ve sorumlulukları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir.[668] Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve sorumlulukları artık "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" nin "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" başlıklı üçüncü bölümünde (m.97-126) düzenlenmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97 maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri belirtilmiştir. Çevresel etki değerlendirmesi hususundaki görevi 97. maddenin (c) bendinde; *"Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturması muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek; alıcı ortamlar ile ilgili ölçüm ve izleme çalışmalarını yapmak; bahse konu tesis ve faaliyetleri izlemek, izin vermek, denetlemek ve gürültünün kontrol edilmesini sağlamak"* şeklinde düzenlenmiştir.

Çevresel etki değerlendirmesi konusuna ilişkin görevler, *"Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü"* ve buna bağlı Daire Başkanlıkları tarafından yerine getirilmektedir (CBK m. 104). İzleme ve denetim alanında görevlendirilen birim ise *"ÇED İzleme ve Çevre Denetimi Dairesi Başkanlığı"* dır.

ÇED İzleme ve Çevre Denetimi Dairesi Başkanlığı bünyesinde ise *"Piyasa Gözetim ve Denetimi Şube Müdürlüğü", "ÇED İzleme ve Denetim Şube Müdürlüğü", Denetim Stratejisi Şube Müdürlüğü", Büyük Endüstriyel Kazaların Kontrolü ve Denetimi Şube*

[666] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 29.06.2011 tarihinde kabul edilip 04.07.2011 tarihli, 27984 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 644 sayılı "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile kurulmuştur.
[667] ALICA, Kent, s. 129.
[668] 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 10.7.2018 tarihli, 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Müdürlüğü" oluşturulmuştur. Böylelikle tüm izleme ve denetim faaliyetlerinin tek bir makam tarafından yürütülmesine olanak sağlanmıştır.

Ç. İzleme ve Kontrol Aşamasında Halkın Katılımı

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde halkın izleme ve kontrol aşamasına katılımı konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanaatimizce bu durum ÇED Yönetmeliği açısından önemli bir eksikliktir. Halkın katılıma verilen önemi vurgulamak ve katılımın etkisini artırmak maksadıyla bu konuda ilave düzenleme yapılmasının uygun olacağı kanaatindeyiz. Her nasıl ki, Yönetmeliğin 18. maddesinin 5. fıkrasında[669], ÇED firmalarına projenin işletme aşamasındaki gelişmelerini raporlama yetkisi verilmişse[670], ÇED sürecine katılan bölge halkına da bireysel ya da örgütlü bir şekilde işletmenin faaliyetlerini takip etmesi ve bir rapor halinde idareye sunmasına olanak sağlanabilir. Bu raporlama sürecini disiplin altına alacak şekilde 18. Maddeye yeni bir fıkra eklenerek düzenleme yapılabilir. Böylelikle idarenin izleme ve kontrol ve aşamasındaki eksiklikleri hem ÇED firmaları hem de bölge halkı ve sivil toplum kuruluşlarının desteği ile giderilebilir; proje sahibi ve ÇED firmasının daha objektif şekilde raporlama yapmasına olanak sağlayacak bir mekanizma kurulabilir.

Yönetmelik'te izleme kontrol aşamasında halkın katılımına yer verilmemiş olsa da Çevre Kanunu'nun 30. maddesinde yer alan *"Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir"* hükmünden hareketle, projenin çevresel zararlarından etkilenen herkesin idareye başvuru hakkı olduğu kabul edilmektedir.[671] Halkın izleme ve kontrol aşamasında da söz sahibi olduğunu göstermek maksadıyla Çevre Kanunu'nun 30. maddesindeki hükmünün ÇED Yönetmeliği'nde bir kez daha vurgulanmasının uygun olacağı kanaatindeyiz.

---

[669] İzleme aşamasında ÇED firmalarının "Proje İlerleme Raporu" hazırlamasını öngören bu düzenleme 2014 ÇED Yönetmeliğinde 08.07.2019 tarihli ve 30825 sayılı sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile yapılmıştır. Böylelikle, ÇED Yönetmeliği'nin 4. maddesinin (b), (z) ve (aa) bentlerinde, 18. maddesinin 5. fıkrasında "Proje İlerleme Raporu" kavramına yer verilmiştir.

[670] Bkz. yuk. *Üçüncü Bölüm I.B.3. İzleme ve Kontrol Aşamasında ÇED Firmalarının Fonksiyonu.*

[671] ALICA, Süheyla Suzan, "Türkiye'de Çevre Yönetimi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 66, Sayı 1, 2008, s. 249-250.

II. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNDE İDARİ YAPTIRIMLAR

A. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğindeki İdari Yaptırımlar

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 19. maddesinde Yönetmeliğe aykırı olarak yürütülen faaliyetler konusunda uygulanacak idari yaptırımlar düzenlenmiştir. Maddenin 1. fıkrasının (a) bendinde *idari bir karar olmadan* uygulamaya geçirilen projeler hakkında uygulanacak yaptırım, (b) bendinde ise idari süreçleri tamamladıktan sonra yatırıma başlayan ancak *taahhütlerini yerine getirmeyen* proje sahipleri hakkında uygulanacak yaptırım düzenlenmiştir. Her iki durumda da faaliyetin durdurulmasına ilave olarak Çevre Kanunu'nda düzenlenen yaptırımların uygulanması mümkündür.

1. İdari Karar Olmadan Başlanan Projeler Hakkında Uygulanacak İdari Yaptırımlar

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 19. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendine göre;

> *"ÇED Olumlu" kararı alınmaksızın başlanan faaliyetler Bakanlıkça, "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmaksızın başlanan faaliyetler ise mahallin en büyük mülki amiri tarafından* ***süre verilmeksizin*** *durdurulur. "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmadıkça yatırıma ilişkin durdurma kararı kaldırılmaz. "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmaz ise, yatırımcı faaliyet alanını eski haline getirmekle yükümlüdür. 2872 sayılı Çevre Kanununun ilgili hükümlerine göre işlem tesis edilir."*

Bu düzenleme uyarınca, "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmadan başlanan faaliyetlerin *süre tanımaksızın derhal durdurulması* gereklidir. Bu konuda Bakanlık ve *"mahallin en büyük mülki amiri"* yetkilidir. ÇED Yönetmeliğinde birçok yerde *valilik* yetkili kılınmış olmasına rağmen burada "vali" yerine *"mahallin en büyük*

mülki amiri" ifadesinin kullanılmış olması hukuk tekniği açısından sorunludur. Ancak bu ifade ile kastedilen kişinin vali olduğu konusunda şüphe yoktur.[672]

Bu düzenleme uyarınca durdurulan projenin faaliyete geçebilmesi için ÇED Yönetmeliğinde belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınması gerekir. Proje sahibi bu yönde karar almayı başaramazsa projenin uygulandığı alanı *"eski haline getirmek*" zorundadır.

Proje alanının eski hale getirilmesi yeterli olmayıp Çevre Kanunu'nun ihlal edilen hükümleri doğrultusunda cezai işlem tesis edilir.[673] 2872 sayılı Kanun'un "*İdari Nitelikteki Cezalar*" başlıklı 20. maddesinin (e) bendinde; *"Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilir. Cezaya konu olan durumlarda yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlüdür."* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla idari karar olmadan başlanan projeler hakkında "*proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası"* verilmesi gerekir. Kanaatimizce; proje sahibinin Kanun'un başka hükümlerini de ihlal etmesi de muhtemel olup böyle bir durumda ihlal edilen hüküm nedeniyle ayrıca cezai işlem uygulanmalıdır. Örneğin; ÇED sürecini başlatmadan faaliyete geçirilen işletme, hava kirliliğine ilişkin standartlara aykırı emisyona neden olmuşsa ÇK. m.20/c uyarınca idari para cezası tatbik edilmelidir.

Türkiye'de Çevre Kanunu ve ÇED Yönetmeliklerinden kimi zaman yapılan değişikliklerin proje sahipleri lehine *"kısmi af"* olanağı sağladığı, çalışmamız kapsamında birçok kez vurgulanmıştır. Af niteliğinde kabul edilebilecek bu düzenlemelerden biri de ÇED Yönetmeliğine aykırı olarak yatırıma başlanan projelerin derhal durdurulması gerekirken, bunlara ek süre verilmesini öngören düzenlemelerdir.[674]

Örneğin, 1997 ÇED Yönetmeliğinde 14.4.2000 tarihinde yapılan değişiklik, ÇED Yönetmeliğinde öngörülen yükümlülükler yerine getirilmeden faaliyete başlanılması

[672] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 119.
[673] Bkz. aşa. *Üçüncü Bölüm II.B. Çevre Kanunundaki İdari Yaptırımlar.*
[674] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 119; ALICA, "Yargı Kararları", s. 122.

halinde üretim aşamasında bulunulduğunun belgelenmesi kaydıyla faaliyet sahibine yeteri kadar süre verilmesine olanak sağlamıştır.[675] Doktrinde eleştirilen bu düzenleme dava konusu olmuştur.[676] Danıştay, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde öngörülen yükümlülüklerini yerine getirerek faaliyetine başlamış olanlarla, anılan Yönetmeliği dikkate almadan faaliyete başlayıp üretime geçmiş olan ve sonradan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kendilerine yeteri kadar süre verilenler arasında eşitsizlik yaratıldığını ve çevresel etkileri göz önüne alınmadan faaliyette bulunulması durumunda, faaliyet ÇED Olumsuz kararı verilecek türden ise çevreye verilebilecek zarar değerlendirilmeden işlem yapılmış olacağını belirtmek suretiyle uyuşmazlık konusu düzenlemede kamu yararı ve hukuka uyarlık olmadığını belirterek iptaline karar vermiştir.[677]

"ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı almadan yatırıma başlayan proje sahiplerine süre tanıyarak kolaylık sağlamayı amaçlayan bir başka düzenleme, Çevre Kanununda 2006 yılında yapılan değişiklik ile kabul edilmiştir.[678] Çevre Kanunu'na ilave edilen Geçici Madde 3'te;

> *"Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine tâbi olduğu halde, yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerden, hâlihazırda 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*

[675] 14.4.2000 tarihli 24020 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 28 inci maddesine aşağıdaki fıkra ikinci fıkra olarak eklenmiştir: "Ancak faaliyetin üretim aşamasına geçmiş bulunması halinde, üretimde bulunulduğunun belgelenmesi kaydıyla Yönetmelikte belirtilen yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için bir defaya mahsus olmak üzere Bakanlıkça uygun görülmesi halinde yeteri kadar süre verilebilir. Bu süre zarfında yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda faaliyet mahallin en büyük mülki idare amirince durdurulur."

[676] Bkz. ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 119; MEMİŞ, s. 334; BERBEROĞLU, Ahmet, "Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 46.

[677] Danıştay 6. Dairesinin 06.11.2001 tarih ve E.2000/3626, K.2001/5220 sayılı kararı. Kazancı. (Erişim Tarihi: 27.02.2019); ALICA, "Yargı Kararları", s. 101; ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 120; Ayrıca bkz. yuk. *Birinci Bölüm III.D.2. 23 Haziran 1997 Tarihli ÇED Yönetmeliği.*

[678] 26.4.2006 tarihli 5491 sayılı "Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 13.5.2006 tarihli 26167 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanunun 24. maddesi gereği Çevre Kanununa Geçici Madde 3 eklenmiştir.

yönetmeliklerde belirlenen şartları sağlayanlar başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde karara bağlanır.

Çevresel durum değerlendirme raporunu altı ay içinde Bakanlığa sunmayan ya da raporun Bakanlığa sunulmasından itibaren altı ay içinde gerekli çevre koruma önlemlerini almayan faaliyetler Bakanlıkça süre verilmeksizin durdurulur.

Yürürlükteki mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olmayan faaliyetler için ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanması esastır."

hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önceki dönemde yükümlülüklerini yerine getirmeyen proje sahipleri lehine koruma sağlanmıştır. Bu düzenlemeye göre, proje sahipleri altı ay içinde yükümlülüklerini yerine getirdiklerini gösteren ÇED Raporu hazırlayarak Bakanlığa sunacak olursa, bunların durumu Bakanlıkça incelenecek ve altı ay içinde projenin akıbeti hakkında karar verilecektir. Böylelikle "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı almadan uygulamaya geçen, çevreyi kirletme ve canlı yaşamı için risk oluşturan *(dolayısıyla derhal durdurulması gereken)* işletmelere bir yıla kadar faaliyetlerini sürdürme olanağı sağlanmıştır.[679] Kanaatimizce, bu düzenleme açıkça bir af niteliğindedir.[680] Hukuka aykırı davranan proje sahiplerine bir şans daha verilmekte, böylelikle haklarında uygulanması gereken idari para cezasından da kurtulmalarına olanak sağlanmaktadır.

Bu hükmün Kanun değişikliğinin yapıldığı tarihte halen faal olan işletmelerin çevreyi kirletmelerine ve ekolojik dengeyi bozmalarına bir süre daha göz yummak anlamına geldiği, ÇED Yönetmeliği'ne aykırı faaliyetlere bir tür af getirildiği ve bu faaliyetlerin bir yıla kadar denetim dışı bırakıldığı öne sürülmüş, Anayasa'nın 2., 11., 13., 56. ve 90. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle iptali istenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi iptal isteminin reddine karar vermiştir.[681] Mahkeme, kanun maddesindeki amacı; hukuka aykırı faaliyetleri düzeltmek, ilgilileri Yasa ve yönetmeliklere uygun davranmaya zorlamak suretiyle çevre hakkını ve çevrenin korunmasını sağlamak olarak görmüştür.

[679] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 119.
[680] Aynı yönde görüş için bkz. SAYGILI, ÇED, s. 244; ALICA, "Yargı Kararları", s. 122.
[681] Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 tarihli, E. 2006/99 K.2009/9 sayılı kararı (8.7.2009 tarihli, 27282 sayılı Resmi Gazete)

2. Taahhütler Yerine Getirilmediğinde Uygulanacak İdari Yaptırımlar

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 19. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendine göre;

> *"ÇED Olumlu" kararı ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı verildikten sonra, proje sahibi tarafından nihai ÇED Raporu veya Proje Tanıtım Dosyasında taahhüt edilen hususlara uyulmadığının tespit edilmesi durumunda söz konusu taahhütlere uyulması için projeyle ilgili Bakanlıkça/valilikçe bir defaya mahsus olmak üzere ve* ***bir yılı aşmamak*** *üzere süre verilebilir. Bu süre sonunda taahhüt edilen hususlara uyulmaz ise yatırım durdurulur. Yükümlülükler yerine getirilmedikçe durdurma kararı kaldırılmaz. 2872 sayılı Çevre Kanununun ilgili hükümlerine göre işlem tesis edilir."*

Bu düzenleme uyarınca, ÇED Raporu ya da Proje Tanıtım dosyasındaki taahhütlerini yerine getirmeyen proje sahibine bir kereye mahsus olmak üzere taahhüdünü yerine getirmesi için süre verilmektedir. Dikkat edileceği üzere bu düzenleme ile aynı maddenin (a) bendindeki fiil arasındaki temel fark, bu proje hakkında ÇED Raporu ya da Proje Tanıtım dosyasının hazırlanmış, süreç sonunda "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilmiş olmasıdır. Oysa (a) bendindeki projeler hakkında rapor veya proje tanıtım dosyası hazırlanmamış, Yönetmelikte belirtilen süreç işletilmemiştir.

Taahhüdünü yerine getirmeyen proje sahibine yükümlülüğünü yerine getirmesi için ne kadar süre tanınması gerektiği hemen hemen her ÇED Yönetmeliğinde proje sahibi lehine değiştirilmiştir. Şöyle ki, 1997 ÇED Yönetmeliğinde proje sahibine 30 güne kadar, 2002 ÇED Yönetmeliğinde 60 güne kadar, 2013 Yönetmeliğinde ise 90 güne kadar süre verilebileceği belirtilmişti. 1993 ve 2008 ÇED Yönetmelikleri ile 2014 ÇED Yönetmeliğinin ilk halinde sürenin uzunluğu konusunda sınırlama yapılmamış, idareye takdir hakkı tanınmıştı.

Proje sahibine verilecek sürenin Yönetmelikte sınırlandırılması gerektiği, 2014 ÇED Yönetmeliğindeki düzenlemenin 2013 ÇED Yönetmeliğinden daha geri olduğu öne sürülerek iptali için dava açılmıştır. Davalı idare savunmasında, *"2872 sayılı Çevre Kanunun 15. maddesinde ise "Bu Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan yönetmeliklere aykırı davrananlara söz konusu aykırı faaliyeti düzeltmek üzere Bakanlıkça ya da 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından bir defaya mahsus olmak üzere esasları yönetmelikle belirlenen ve* ***bir yılı aşmamak üzere*** *süre verilebilir"* şeklinde açıklama yapmak suretiyle 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 15. maddesine atıfta bulunmuştur. Ayrıca, *"Yönetmelikte en fazla doksan gün olarak belirlenen sürenin uygulamada sorunlar doğurduğu, ÇED sürecinde niteliği ve özelliği sebebiyle doksan gün içinde giderilmesi mümkün olmayan çok sayıda taahhüt verilebildiği, 2872 sayılı Kanunun 15. maddesinde bir yılı aşmamak üzere süre verilebileceği düzenlemesine aykırı uygulama yapılmasının mümkün olmadığı"* belirtilmiştir.

Danıştay; *"2872 sayılı Kanunun 15. maddesinde, bu Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan yönetmeliklere aykırı davrananlara söz konusu aykırı faaliyeti düzeltmek üzere bir defaya mahsus olmak üzere verilecek olan sürenin esaslarının Yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiş ise de; Yönetmelik ile belirlenecek olan sürenin Kanunda öngörülen en fazla bir yıllık süre verilebileceği şeklindeki düzenlemeye aykırı olamayacağı açıktır. Dava konusu Yönetmelikte 19. maddesinin (b) bendinde, taahhüde aykırılık durumunda verilebilecek süreye ilişkin herhangi bir üst sınır konulmadığı anlaşıldığından, söz konusu düzenlemede 2872 sayılı Kanunun 15. maddesine uyarlık görülmemiştir"* şeklinde açıklamada bulunarak, 25.11.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ÇED Yönetmeliğinin 19. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.[682]

Bu nedenle söz konusu düzenlemede değişiklik yapılmış, Çevre Kanunu'ndaki üst sınır esas alınarak *"bir yılı aşmamak üzere süre verilebileceği"* ifadesi Yönetmeliğe dâhil

[682] Danıştay 14. Dairesinin 2.2.2016 tarihli E. 2015/592 sayılı kararı. Lexpera (Erişim Tarihi: 17.5.2019).

edilmiştir.[683] Önceki ÇED Yönetmelikleri ile kıyaslandığında sürenin oldukça uzun tutulduğu, kanuni zorunluluk gereği idarenin takdir yetkisini bir yıl ile sınırlandırdığı görülmektedir.

Doktrindeki bir görüşe göre, (b) bendindeki "*Yükümlülükler yerine getirilmedikçe durdurma kararı kaldırılmaz"* cümlesi hukuk tekniğine aykırıdır. Şöyle ki, bu cümle yükümlülüklerin yerine getirilmesi halinde durdurma kararının kaldırılacağı anlamına gelmekte olup proje sahibine *sınırsız süre* tanımaktadır. Dolayısıyla aynı bentte yer alan *bir yıllık sürenin* anlamsızlaştığı öne sürülmektedir.[684]

Kanaatimizce, 19. maddenin 1. fıkrasının (a) bendinde olduğu (b) bendinde de durdurma kararından sonra *"yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlü"* olmalıdır. Zira projenin durdurulması çevreyi kirletme riski taşıdığı gerçeğini ortadan kaldırmaz. Proje sahibine tanınan süreye rağmen yükümlülükler yerine getirilmezse, çevre üzerinde olumsuz etkileri olan proje derhal sonlandırılmalı ve faaliyet alanı eski hale getirilmelidir.

B. Çevre Kanunundaki İdari Yaptırımlar

Çevre Kanunu'nda çevresel unsurlar üzerinde zarar ve tehlike oluşturan bazı fiiller suç olarak kabul edilmiş ve cezai yaptırım öngörülmüş, bazı çevresel ihlaller ise kabahat olarak düzenlenmiştir. Kanunda her ne kadar söz konusu ihlaller için kabahat terimi kullanılmamış olsa da bunlar hakkında idari yaptırım uygulanması kabahat nitelendirmesini isabetli kılmaktadır.[685]

İdare hukukunun usul ve esasları takip edilerek uygulanan yaptırımlar, idari yaptırım kavramı ile anılır.[686] Anayasa Mahkemesine göre idari yaptırım kavramı *"idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla,*

[683] 9.2.2016 tarihli ve 29619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 2. maddesi gereğince ÇED Yönetmeliğinin 19. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi değiştirilmiştir.
[684] MEMİŞ, s. 334.
[685] GÜNEŞ, Çevre, s. 286.
[686] TAN, İdare, s. 408.

verdiği cezaları" ifade etmektedir.[687] Uyuşmazlık Mahkemesi ise kavramı, *"kanunun öngördüğü bir ceza, idari bir organın eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun müeyyidesidir."* şeklinde tanımlamaktadır.[688]

Çevre Kanunu'nda çevresel etki değerlendirmesi konusunda "faaliyetin durdurulması" (m. 15), "idari para cezası" (m. 20/e), "eski hale iade" (m. 20/e) ve "ÇED sürecinin durdurulması" (m. 26/3), şeklinde dört idari yaptırım düzenlenmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, çevresel etki değerlendirmesine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeyen proje sahibine verilen idari nitelikli ceza, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasını engellemez (m.27). Dolayısıyla proje sahibi hem çevresel etki değerlendirmesine ilişkin mevzuat hükümlerini ihlal ettiği için hem de (şartları varsa) diğer kanunlarda belirtilen suçları için cezaya maruz kalabilir.

1. İdari Para Cezası

Çevre Kanunundaki idari yaptırımların temel amacı, çevresel değerler ve ekolojik dengedeki bozulmaları, tahribatı ve yok olmayı önlemek, ortaya çıkan olumsuzlukları gidermek, çevreyi kirleten eylemleri cezalandırmak, bu tür davranışları önlemek, çevreyi iyileştirmek ve korumaktır.[689] Kanunun 20. maddesinde, çevreye zarar veren kişi, kurum, işletme ve faaliyetler nedeniyle tatbik edilecek kabahatler kapsamlı şekilde düzenlenmiştir. Çevre Kanunu'nun 20. maddesinde, egzoz gazı emisyon ölçümü yaptırmamak, hava kirliliğine ilişkin Yönetmelik hükümlerine aykırı davranmak, çevre yönetim birimi kurmamak, görevlisi istihdam etmemek, kurulması zorunlu olan atık alım, ön arıtma, arıtma ve bertaraf etme sistemlerini kurmamak gibi otuzbeşten fazla fiile yer verilmiştir. Bu maddenin son fıkrasında *"Bu maddenin uygulamasında Türk Ceza Kanunu ile diğer kanunların, fiilin suç oluşturması haline ilişkin hükümleri saklıdır"* denilmek suretiyle idari yaptırımların adli yaptırımlarla birlikte uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

---

[687] AYM'nin 23.10.1996 tarihli E. 1996/48, K. 1996/41 sayılı kararı (RG. T. 18.09.1997, S. 23114); AYM'nin 13.5.2004 tarihli E. 2000/43, K. 2004-60 sayılı kararı (RG. T. 04.11.2004, S. 25633).
[688] Uyuşmazlık Mah. 28.04.2003 tarihli, E. 2003/22, K. 2003/25 sayılı kararı (RG. T. 07.07.2003, S. 25161).
[689] ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın, "İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu", Ankara Barosu Dergisi, 2015, Sayı 1, s.172-173; MEMİŞ, s. 507.

Bu maddede düzenlenen idari yaptırımların teker teker incelenmesi çalışma konumuzun alanı dışındadır. Ancak (e) bendindeki düzenleme çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili olması nedeniyle konumuz açısından önemlidir.

> *"Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere yapılan* ***proje bedelinin yüzde ikisi oranında*** *idarî para cezası verilir. Cezaya konu olan durumlarda yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlüdür.*
>
> *Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde verdikleri taahhütnameye aykırı davrananlara,* ***her bir ihlal için 10.000 Türk Lirası*** *idarî para cezası verilir."*

Çevre Kanunun 20. maddesinin (e) bendinde *iki* farklı fiil için idari para cezası öngörülmüştür.

a. Nispi İdari Para Cezası

Çevre Kanunu'nun 20. maddesinin (e) bendi gereğince idari yaptırım uygulamayı gerektiren fiillerden *birincisi,* ÇED Yönetmeliğine tabi olmasına rağmen ÇED sürecine başlamadan ya da başlamış olmasına rağmen süreç henüz tamamlanmadan inşaata / faaliyete başlayan projelere ilişkindir. Bu düzenleme ile "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı almadan inşaatı başlanan ya da faaliyete geçen projeler için idari para cezası öngörülmüştür. Hatırlatmak gerekir ki, ÇED Yönetmeliği gereği bu projeler hakkında süre vermeksizin durdurma kararı alınması gereklidir (Ynt m. 19/1-a).

ÇED süreci sonunda verilecek kararı beklemeden inşaata başlayan ya da faaliyete geçenler hakkında uygulanacak idari para cezasının tutarı ***proje bedelinin yüzde ikisi*** oranında olacaktır. Kanun koyucu söz konusu projeler için sabit bir ceza tutarı belirlemek yerine proje bedelini esas alarak ceza kesilmesini öngörmüştür. ÇED sürecine tabi projelerin önemli bir kısmın çok yüksek bedelli projeler olduğu göz önünde bulundurulduğunda yüzde iki oranındaki ceza miktarının caydırıcı olduğu söylenebilir.

Ceza miktarının belirlenmesine ilişkin bir davada, proje sahibi ÇED süreci tamamlanmadan inşaata başlamıştır. İl Çevre ve Orman Müdürlüğünün denetim elemanları tarafından yapılan 25.6.2008 tarihinde yapılan denetimde, proje hakkında "ÇED Olumlu" kararını beklemeden inşaatın çeşitli kısımlarının tamamlandığı tespit edilmiştir. Proje bedelinin 209.000.000 ABD doları olduğu, projenin tamamlanan kısmının maliyetinin 6.144.633 TL olduğu anlaşılmıştır. İzmir İl Çevre ve Orman Müdürlüğü, Çevre Kanunun 20. maddesini (e) bendi kapsamında proje bedelini esas alarak 5.116.738 TL tutarında idari para cezası ödenmesine karar vermiştir. Proje sahibinin açtığı davada, ceza tutarının belirlenmesinde proje bedelinin tamamının mı yoksa ÇED süreci tamamlanmadan yapılan kısmın mı esas alınacağı incelenmiştir. İzmir 4. İdare Mahkemesi, para cezasının miktarının belirlenmesinde projenin inşa edilen kısmının maliyetinin esas alınmasının *hakkaniyete daha uygun olduğuna* karar vermiştir. Davalı idare karara itiraz etmiştir. Konuyu inceleyen Danıştay ceza miktarının belirlenmesinde proje bedelinin esas alınması gerektiğine dikkat çekerek İdare Mahkemesinin kararını bozmuştur.[690]

Benzer nitelikli bir karar, Kocaeli Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğünün proje bedelini esas alarak tespit ettiği idari para cezası hakkında verilmiştir. Söz konusu olayda idare, proje bedelinin yüzde ikisine tekabül eden 60.000 TL tutarında ceza ödenmesine karar vermiştir. Kocaeli 2. İdare Mahkemesi ise para cezasının tespitin yapıldığı tarih itibariyle tamamlanmış proje bedeli üzerinden belirlenmesi gerektiğine hükmetmiştir. İdare Mahkemesinin kararı Danıştay 14. Dairesinin 10.10.2013 günlü, E. 2012/5808, K.

[690] "Kanun hükümlerinin değerlendirilmesinden, niteliği itibariyle çevresel etki değerlendirme sürecine tabi olan projeleri gerçekleştirecek olan kurum, kuruluş ve işletmelerin, çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmaların tespit edilmesinde Çevresel Etki Değerlendirilmesi süreci sonucunda verilecek kararı (Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir kararı) beklemekle yükümlü oldukları, ÇED süreci tamamlanmadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçenlere ise yapılan proje bedelinin yüzde ikisi oranında idari para cezası verileceğinin düzenlendiği açıktır. Davacı şirket tarafından ÇED sürecinin tamamlanması beklenilmeksizin Çelikhane Tesisi projesi inşaatına başlandığı sabit olup, proje bedelinin % 2'si oranında idari para cezası verilmesine ilişkin davalı idare işlemde hukuka aykırılık bulunmadığından, ÇED süreci beklenilmeksizin imalata başlanılan kısımlara ilişkin maliyet bedelinin (6.144.633,00 TL) % 2'si esas alınarak idari para cezası tahakkuk ettirilmesinin hakkaniyete uygun olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, İzmir 4. İdare Mahkemesinin 13.12.2010 günlü, E:2010/937, K:2010/1793 sayılı kararının BOZULMASINA…" Danıştay 14. Dairesinin 4.10.2011 tarihli, E. 2011/12413, K. 2011/1052 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 30.10.2019)

2013/6946 sayılı kararı ile bozulmuştur. İdare mahkemesi bozma kararına uyularak davanın reddine karar vermiş, proje sahibi kararın bozulması istemiyle temyiz etmiştir. Nihayetinde Danıştay, söz konusu kararın hukuka uygun olduğuna, idari para cezasının, *proje bedelinin tamamı* üzerinden tespit edilmesi gerektiğine karar vermiştir.[691]

b. Maktu İdari Para Cezası

Çevre Kanunun 20. maddesinin (e) bendinde idari para cezasını gerektiren *ikinci durum* ÇED sürecinde verilen taahhüdü yerine getirmeyen proje sahiplerine uygulanan cezadır. Burada bahsedilen projeler hakkında ÇED Raporu veya Proje Tanıtım Dosyası hazırlanmış, süreç sonunda "ÇED Olumlu" ya da "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınmıştır. Ancak idarenin onayına rağmen proje sahibi taahhütlerini yerine getirmemiştir. O halde bu durumdaki proje sahiplerine taahhütlerini yerine getirmesi için Yönetmeliğin 19. maddesinin (b) bendi uyarınca *bir yıla kadar* süre verilmesi ve idari para cezası uygulanması gereklidir. İdarenin verdiği bir yıllık süre sonunda proje sahibinin taahhüdünü yerine getirmesi idari para cezasını ortadan kaldırmaz. Zira burada önemli olan husus idarenin proje hakkındaki onayına rağmen proje sahibinin taahhüdüne aykırı davranmış olmasıdır.

Kanunda taahhütlerini yerine getirmeyen proje sahibi hakkında uygulanacak para cezası maktu olarak belirlenmiştir. Kanun metnin ifade edilen 10.000 TL tutarındaki idari para cezası her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılmaktadır. Ceza miktarı 2020 yılı için 36.865 TL olarak uygulanmaktadır.[692]

İdari para cezası, gerek *"ÇED Uygulama Yöntemine"* gerekse "*Seçme, Eleme Kriterleri Uygulama Yöntemine"* tabi projeler hakkında uygulanabilir.[693] Dolayısıyla proje sahibi

[691] Danıştay 14. Dairesinin 25.12.2017 tarihli, E. 2015/5735, K. 2017/7362 sayılı kararı. Sinerji (Erişim Tarihi: 30.10.2019)

[692] 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca verilecek idari para cezalarına ilişkin tebliğ "2872 sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Tebliğ", 31 Aralık 2019 tarih ve 30995 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 2020/1 sayılı söz konusu tebliğine göre 2020 yılında kesilecek idari para cezaları bir önceki yıla kıyasla yeniden değerlendirme oranı olan %22,58 oranında artırılmıştır.

[693] Danıştay 14. Dairesinin 25.12.2017 tarihli, E. 2015/4711, K. 2017/7361 sayılı kararına konu olayda, Yüksek Mahkeme "ÇED Olumlu" kararından sonraki dönemde taahhütlerini yerine getirmediği tespit edilen proje sahibine 12.942 TL idari para cezası verilmesinin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.

ÇED raporundaki veya Proje Tanıtım Dosyasındaki taahhüdünü yerine getirmemektedir. Bu konuya ilişkin bir yargı kararında, "ÇED Gerekli Değildir" kararı alınan bir kum ocağı ve yıkama / eleme tesisinde denetim yapılmış, Proje Tanıtım Dosyasında belirtilen alanların dışına çıkılarak hammadde (kum) alındığı, proje dosyasında belirtilmemiş olmasına rağmen kırma ünitesinin kurulduğu, yıkanan kumun arıtılmadan nehre boşaltıldığı tespit edilmiş ve idari para cezası uygulanmıştır.[694] Mahkeme kararında, Proje Tanıtım Dosyasında belirlenen işletme alanının dışından hammadde alınmasının proje sahibinin taahhüdünü ihlal anlamına geldiği belirtilmiş, bu malzemenin alındığı arazinin davacının mülkiyetinde olmasının sonucu değiştirmeyeceğine karar verilmiştir.

Bu noktada vurgulamak gerekir ki, "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli değildir" kararı alınmış bir projenin durdurulması ve idari para cezası tatbik edilebilmesi için projeye başlanmış olması gereklidir. Dolayısıyla henüz makine ve ekipmanı kurulmamış bir proje hakkında taahhütlerin yerine getirilmediği gerekçesiyle yaptırım uygulanması mümkün değildir.[695]

Her taahhüt ihlali için ayrı para cezası ödeneceği Kanunda açıkça belirtilmiştir. Bu husus yargı kararları ile de kabul edilmiştir. Örneğin maden sahasının yakınındaki "dere yatağına atık malzeme boşaltmayacağını" ve "patlatma işlemlerinde belirlenen miktarın üzerinde patlayıcı kullanmayacağını" taahhüt eden proje sahibinin her iki taahhüdüne aykırı davrandığı için iki kez idari para cezasına hükmedilmesinin Kanuna uygun olduğu Antalya 3. İdare Mahkemesi'nin 17.09.2010 tarihli kararında belirtilmiştir.[696]

---

[694] Erzurum 2. İdare Mahkemesinin 30.11.2010 tarih ve E. 2010/82, K. 2010/1611 sayılı kararı. ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 121.

[695] İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 11.11.2010 tarih ve E.2009/1968, K.2010/2219 sayılı kararı. ALICA, "Yargı Kararları", s. 123.

[696] "Dava dosyasının incelenmesinden; davacı şirkete ait olan ve Antalya ili, Döşemealtı ilçesi, Çubukboğazı Mevkiinde bulunan taş ocağı ve kırma eleme tesisine ilişkin proje tanıtım dosyasında; ruhsatlı alan içinde kuru dere bulunduğu, bu kuru dere yatağına hiçbir şekilde müdahale edilmeyeceği, katı ve sıvı atık verilmeyeceği, posa malzeme dökülmeyeceği ve ayrıca toplam birim zamanda devreye giren patlayıcı miktarının, 1201,33 kg olarak hesaplandığı taahhütlerinde bulunulduğu, anılan tesiste yapılan ÇED değerlendirmesi izleme ve kontrol denetiminde; 15.09.2009 tarihli ve 051619 sayılı tutanakla, alanda bulunan araçların yağ değişiminin firmaya ait özel ekipmanlı bir araçla yapıldığı, atık yağların alanda atölyenin karşısında kuru dere yamacında zemini toprak üstü açık alanda depolandığı, aynı zamanda hurdaların, boş varillerin, hava filtrelerinin, yağ varillerinin gelişigüzel atıldığı, bazı hurda malzemenin kuru dereye düştüğünün tespit edildiği, bu tespite ve patlayıcılara ilişkin jandarma tutanaklarına istinaden, taahhüt ettiği patlayıcı miktarını aştığı ve taahhüdüne aykırı olarak kuru dere yatağına müdahale ettiği gerekçesiyle iki ayrı davranış için yeniden değerlenme oranına göre 2x12,942=25.884.00 TL idari para cezasıyla cezalandırılması üzerine bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Bakılan davada bilgi, belge,

c. İdari Para Cezasının Verilmesi ve Tahsili

Çevre Kanunu'nun 24. maddesinde, idari yaptırım kararlarının hangi makamlar tarafından verileceği düzenlenmiştir. Buna göre, asli yetkili makam Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır.[697] Ancak Çevre Kanunu'nun 12. maddesi kapsamında denetleme yetkisinin devredildiği kurum ve mercilerin de idari yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır.[698]

Çevre Kanunun 12. maddesinin son fıkrasında, denetim, bilgi ve bildirim yükümlülüğüne ilişkin usul ve esasların Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir Yönetmelikte düzenleneceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, *"Çevre Kanununa Göre Verilecek İdari Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik" (ÇKİPC Ynt.)* çıkarılmıştır.[699]

ÇKİPC Yönetmeliğinin 5. ve 6. maddelerinde, idari para cezasını vermeye yetkili makamlar düzenlenmiştir. Buna göre; *"Kanunda belirtilen ihlaller için idarî para cezası; Bakanlık merkez teşkilatında Çevre Yönetimi Genel Müdürü, Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürü ile Doğa Koruma ve Millî Parklar Genel Müdürü, taşra teşkilatında ise Çevre ve Orman İl Müdürü tarafından verilir" (m.5).*

---

denetim ve Jandarma görevlileri ve davacı şirket görevlilerince müşterek tutulan patlayıcı tutanaklarından, davacı şirkete ait olan ve Antalya ili, Döşemealtı ilçesi, Çubukboğazı Mevkiinde bulunan taş ocağı ve kırma eleme tesisine ilişkin proje tanıtım dosyasındaki taahhütlere aykırı olarak, kuru dere yatağına atık niteliğinde hurda malzeme bırakılması ve kullanılan patlayıcı miktarının aşılması eylemlerinin gerçekleştiği görülmektedir" Antalya 3. İdare Mahkemesi'nin 17.09.2010 tarih ve E. 2009/1970, K. 2010/929 sayılı kararı. Bu karar "…uyuşmazlığın çözümünde dava konusu işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer idare mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesinin yetkili olduğu" gerekçesine dayanılarak Danıştay 14. Dairesinin 28.03.2013 tarih ve E.2011/12310, K.2013/1372 sayılı kararı ile bozulmuştur. ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 121.

[697] Çevre Kanunu'nun 24. maddesi 26.4.2006 tarihli 5491 sayılı Kanun ile mevcut halini almıştır. Kanunun önceki halinde idari nitelikli ceza verme yetkisi mahallin en büyük mülki amirinde idi. Bu düzenleme doktrinde, "yetki genişliği ilkesi" dikkate alınarak değerlendirilmekte, mahallin en büyük mülki amirinin bu yetkiyi Bakan adına kullandığı, Bakanı temsil edene tanınan ceza verme yetkisinin Bakan tarafından da kullanabileceği kabul edilmekteydi. Bu dönemde Bakanlığa tanınan tek yetki, Çevre Kanunu'nun 16. maddesi uyarınca toplum sağlığı yönünden tehlike yaratan hallerde faaliyetin durdurulmasına karar verme yetkisiydi. Bakanlığın çevreye zarar veren faaliyetlere doğrudan doğruya müdahale etmesine olanak sağlayacak şekilde kanunda değişiklik yapılması gerektiği doktrinde savunulmuştur (Bkz. MEMİŞ, s. 485). Ceza verme yetkisinin muhtelif idari makamlara dağıtılmasının çevrenin korunması amacına hizmet edeceği, idari makamlardan birinin diğer makamlar harekete geçmese bile çevreyi kirleten faaliyeti durdurabileceği öne sürülmüştür (Bkz. ŞEN, Ersan, Çevre Ceza Hukuku: Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1994, s. 234 vd.) Nihayetinde 26.4.2006 tarihli 5491 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır.

[698] PARLAR / HATİPOĞLU, s. 489; IŞIK / DÜNDAR, s. 36.

[699] 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bakanlık dışında idari para cezalarını verme yetkisi ise 6. maddede düzenlenmiştir. Buna göre; *"Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca yetki devri yapıldığında; ihlaller için İdarî Yaptırım Kararı düzenlemek suretiyle idarî para cezası verme yetkisi yetki devri yapılan kurum veya kuruluşlar tarafından kullanılır."* 2011 yılında ise "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" adı altında kapsamlı bir dönüşüm geçiren Bakanlığının teşkilat yapısı yeniden düzenlendiğinden idari para cezası vermeye yetkili makamlar da değişmiştir. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildiğinde yayımlanan *"1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"* Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teşkilat yapısında önemli bir değişiklik yapmamıştır. Mevcut durumda Bakanlığın merkez teşkilatında *Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürü,* taşra teşkilatında ise *Çevre ve Şehircilik İl Müdürü* idari para cezası vermeye yetkili makamlardır.[700]

İdari para cezası konusunda yetkili makamlar, ilgililerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediklerini ve çevre mevzuatına aykırılıkları tespit etmek amacıyla en az iki kişiden oluşan denetim ekipleri oluşturarak planlı ve plansız denetimlerde bulunmak üzere görevlendirir (ÇKİPC Ynt. m. 7). Denetim ekipleri kendi çalışma programları doğrultusunda denetimlerde bulunacağı gibi çevre kirliliğine ilişkin ihbar ve şikâyetleri de dikkate alır ve hızlı bir şekilde olay yerlerinde incelemelerde bulunur. İdarenin idari para cezası uygulayabilmesi için izleme ve denetleme görevini tam olarak yerine getirmesi gereklidir. Denetim faaliyeti mevzuata uygun şekilde, belirli aralıklarla yapılmazsa proje sahibinin taahhüdünü yerine getirip getirmediğini tespit etmek ve cezalandırmak mümkün olmayacaktır.[701]

Denetim ekiplerinin ölçü ve analizler için numune almak, laboratuvarlarda inceletmek, ihlalleri fotoğraf, video, hava fotoğrafı, uydu görüntüleri ile belirlemek, tespitlerini tutanağa kaydetmek gibi görevleri bulunmaktadır. (ÇKİPC Ynt. m. 8).

[700] IŞIK, Neşe / DÜNDAR, Mustafa, 100 Soruda 2872 sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Kesilen İdari Para Cezaları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014, s. 38.

[701] "Firma yetkilisinin ifadesine göre doldurulduğu ileri sürülen denetim formuna istinaden davacı şirket adına idari para cezası uygulanmış ise de, firma yetkilisinin adı, soyadı ve imzasına denetim formunda yer verilmediği, davacının çalışma saatleri, patlatma günleri, üretim kapasitesi ile ilgili taahhütlerine uygun davranmadığı hususlarının da yapılan tek bir denetimle tespit edilemeyeceği açık olduğundan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Kocaeli İdare Mahkemesinin 30.05.2008 tarih ve E. 2006/3343, K.2008/747 sayılı kararı. ALICA, "Yargı Kararları", s. 123.

Çevre denetim ekiplerince hazırlanan Çevre Denetim Tutanağı, Tespit Tutanağı, analizlere ilişkin raporlar ve diğer görsel materyaller yetkili makamlar tarafından değerlendirilerek gerekli yaptırım kararı verilir (ÇKİPC Ynt. m. 14/1). Yaptırım kararı 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edilir. Tebliğden itibaren bir ay içinde idari para cezasının ödenmesi gerekir (ÇKİPC Ynt. m. 19/1). İlgili kişi bu süre içinde idari para cezasına karar veren makama başvurarak cezanın taksitlendirilmesini talep edebilir. İdare, muhatabın ekonomik durumu göz önünde bulundurularak, cezanın bir yıl içinde dört eşit taksit halinde ödenmesine karar verebilir. Bu yönde karar verilmesi halinde cezanın ilk taksiti peşin olarak ödenir. Cezanın 30 günlük süre içinde *defaten* diğer bir ifadeyle tamamının tek seferde ödenmesi halinde tahakkuk ettirilen tutarın sadece dörtte üçü tahsil edilir (ÇKİPC Ynt. m. 20). Taksitlendirmelerde herhangi bir faiz uygulanmaz. Ancak taksitlerin zamanında ve tam olarak ödenmemesi halinde cezanın kalan kısmı muaccel hale gelir ve bu durum tahsilin yapılabilmesi için vergi dairesine bildirilir.[702]

Süresi içinde ödenmeyen cezalar, 6183 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun" hükümleri doğrultusunda vergi dairelerince takip ve tahsil edilir (ÇKİPC Ynt. m. 27/1).

Bu noktada, açıklığa kavuşturulması gereken diğer bir husus Çevre Kanunu uyarınca kesilen idari para cezalarına karşı hangi mahkemede dava açılacağı ve dava açma süresinin ne olacağıdır. Şöyle ki; Çevre Kanunu uyarınca kesilen cezalar, idari yaptırım kararları kabahat suçunu oluşturmaktadır.[703] Kabahatler Kanunu m. 27/1 hükmü uyarınca kararın tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde sulh ceza mahkemesinde dava açılabileceği, aksi halde idari yaptırım kararının kesinleşeceği belirtilmiştir. Ancak Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca, bu kanunun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri konusunda özel kanunlardaki hükümler saklıdır. Kabahatler Kanunu'na göre daha özel bir kanun olan Çevre Kanunu m. 25/2'de yaptırım kararlarına karşı *"30 gün"* içinde *"idare mahkemelerinde"* dava açılabileceği, davanın

[702] IŞIK / DÜNDAR, s. 123.
[703] IŞIK / DÜNDAR, s. 95.

açılmasının cezanın tahsilini durdurmayacağı belirtilmiştir.[704] Bu nedenle idari para cezasına karşı kanun yolu konusunda Kabahatler Kanunu değil Çevre Kanunu hükümleri uygulanacaktır.[705] Nitekim ÇKİPC Yönetmeliğinin 16. maddesinde de yaptırım kararına karşı tebliğden itibaren 30 gün içinde idari yargıda dava açılabileceği belirtilmiştir.

Çevre Kanunu'ndaki düzenleme sadece süre yönüyle değil, yetkili mahkeme olarak sulh ceza mahkemesi yerine idare mahkemesini göstermesi yönüyle de Kabahatler Kanunu'ndan ayrılmaktadır. Öte yandan, idare mahkemelerinde verilen kararlar kesin olmayıp istinaf ve temyiz yoluna başvurmak mümkündür.

2. Faaliyetin Durdurulması

Çevre Kanunu'nda çevresel etki değerlendirmesine ilişkin ikinci idari yaptırım faaliyetin durdurulmasına karar verilmesidir. Çevre Kanunu'nun 15. maddesinin 3. fıkrasında; *"Çevresel Etki Değerlendirmesi incelemesi yapılmaksızın başlanan faaliyetler Bakanlıkça, proje tanıtım dosyası hazırlanmaksızın başlanan faaliyetler ise mahallin en büyük mülkî amiri tarafından süre verilmeksizin durdurulur."* hükmüne yer verilmiştir. Aynı maddenin son fıkrasında ise *"Süre verilmesi ve faaliyetin durdurulması, bu Kanunda öngörülen cezaların uygulanmasına engel teşkil etmez."* denilmiştir. Hatırlatmak gerekir ki, Kanunun 20. maddesinin (e) bendi uyarınca, ÇED sürecine başlamadan veya sonucunu beklemeden inşaata / faaliyete geçen projeler hakkında idari para cezası uygulanmaktadır. Bu maddede ise söz konusu durumda faaliyetin durdurulması kararı verileceği belirtilmiştir. Üstelik para cezası ve faaliyetin durdurulmasına ilişkin kararı gerektiren fiil diğer kanunlar açısından adli cezayı gerektiriyorsa o cezanın da tatbik edilmesi mümkündür (ÇK m. 20/son, ÇK m. 27).

---

[704] Çevre Kanunu'nun 25. maddesinde 26.4.2006 tarihli 5491 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik öncesindeki düzenleme *"İdarî cezalara karşı, cezanın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir."* şeklindeydi. Ancak bu düzenlemedeki itiraz kavramının anlamı ve dava açma süresinin İdari Yargılama Usulü Kanunundaki otuz günlük süreden daha kısa olması doktrinde tartışma konusu olmuştu. Bkz. TEZCAN, Durmuş, "Çevre Suçları ile İlgili Bazı Değerlendirmeler", Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1997, s. 371.

[705] IŞIK / DÜNDAR, s. 95.

Kalkınmakta olan bir ülke olan Türkiye'de istihdam ve üretim anlamına gelen yatırım projelerinin sırf çevresel etkileri nedeniyle durdurulması ne yazık ki doğru bir karar olarak görülmemektedir. ÇED raporu hazırlaması ve ÇED Yönetmeliğinde belirtilen süreç sonunda faaliyetine başlaması gerekirken bu yükümlülüğün yerine getirilmemiş olması idari prosedürlerdeki basit bir eksiklik olarak görülebilmektedir. Ekonomist yaklaşıma göre bu tür durumlarda ÇED Yönetmeliği hükümlerini yerine getirmeyen proje sahibine süre verilmesini en uygun çözüm yoludur. Nitekim idare de ÇED Yönetmeliğine aykırı olarak yatırıma başlanan projelerin derhal durdurulması yerine bunlara ek süre verilmesinin daha uygun olacağı görüşünü zaman zaman benimsemiş, kısmi af olarak nitelendirilebilecek düzenlemeler yapmıştır.[706] Örneğin, 1997 ÇED Yönetmeliğinde 14.4.2000 tarihinde yapılan değişiklik, ÇED Yönetmeliğinde öngörülen yükümlülükler yerine getirilmeden faaliyete başlanılması halinde üretim aşamasında bulunulduğunun belgelenmesi kaydıyla faaliyet sahibine yeteri kadar süre verilmesine olanak sağlamıştır.[707] Danıştay kararı[708] ile iptal edilen bu Yönetmelik değişikliğinin bir benzeri 2006 yılında Çevre Kanununda yapılmıştır. Çevre Kanunu'na ilave edilen Geçici Madde 3[709] uyarınca proje sahiplerine süre tanınmıştır.[710] Bu düzenlemenin iptali için dava açılmış olsa da Anayasa Mahkemesi iptal isteminin reddine karar vermiştir.[711]

3. Eski Hale İade

Çevre Kanununda çevresel etki değerlendirmesine ilişkin yaptırımlardan bir diğeri "eski hale iade"dir. Çevre Kanunu'nun 20. maddesinin (e) bendinin ikinci cümlesinde *"Cezaya konu olan durumlarda yatırımcı faaliyet alanını eski hale getirmekle yükümlüdür"* denilmiştir. Bu hükme göre ÇED sürecini başlatmadan ya da başlamış sürecin sonucunu beklemeden inşaata ya da faaliyete başlayan projeler hakkında idari para cezasına karar

[706] ALICA, "İzleme ve Denetim", s. 119; ALICA, "Yargı Kararları", s. 100, 122.
[707] Bu konu hakkında bkz. yuk. *Üçüncü Bölüm II.A.1. İdari Karar Olmadan Başlanan Projeler Hakkında Uygulanacak Ceza.*
[708] Danıştay 6. Dairesinin 06.11.2001 tarih ve E.2000/3626, K.2001/5220 sayılı kararı. Kazancı. (Erişim Tarihi: 27.02.2019).
[709] 26.4.2006 tarihli 5491 sayılı "Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 13.5.2006 tarihli 26167 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanunun 24. maddesi gereği Çevre Kanununa Geçici Madde 3 eklenmiştir.
[710] ALICA, "Yargı Kararları", s. 122.
[711] Anayasa Mahkemesinin 15.1.2009 tarihli, E. 2006/99 K.2009/9 sayılı kararı (8.7.2009 tarihli, 27282 sayılı Resmi Gazete)

verildiğinde, proje sahibi faaliyeti gerçekleştirdiği alanı eski hale getirmek zorundadır. Hatırlanacağı üzere ÇED Yönetmeliğinin 19. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde de eski hale iade müessesesine yer verilmiştir.

Eski hale iade müessesesi, idareden onay almadan başlatılan projenin çevreye verdiği zarar ve tahribatı ortadan kaldırmaya, çevrenin yenilenmesine olanak sağlamaya yöneliktir. Proje sahibi, faaliyet alanını eskiden olduğu şekle geri döndürmek için gereken her türlü işlemi yapmak zorundadır. Bu kapsamda, zarara uğrayan çevresel unsurlardaki olumsuzlukların ortadan kaldırılması, tamamen tahrip edilen unsurların yerine yenilerinin konulması gereklidir.[712] Örneğin ÇED sürecini beklemeden başlanılan inşaat bölgesinde kesilen ağaçların yerine yenilerinin dikilmesi bu yükümlülüğün gereğidir.

Kanaatimizce, eski hale iade müeyyidesi büyük önem arz etmekle beraber kimi durumlarda verilen zararın giderilmesine tam olarak hizmet etmesi mümkün değildir. Onay almadan başlanan bir proje sebebiyle kesilecek onlarca yıllık ağaçların yerine eski hale iade kararına istinaden yenilerinin dikilmesi, tahrip edilen ormanın gerçek anlamıyla eski haline iadesine hizmet etmeyeceği açıktır. Şu halde zararın maddi olarak tazmini de mümkün olmayacaktır; zira bu örnekte bahse konu ağaçların ev sahipliği yaptığı fauna ve flora da yapılan kesim ile geriye dönüşü uzun yıllar alacak şekilde tahrip olmuştur. Dolayısıyla eski hale iade yaptırımının her koşulda çevreye verilen zarara ilişkin olumsuzlukları bertaraf ettiğini söyleyebilmek olası değildir.

4. ÇED Sürecinin Durdurulması

Çevre Kanununda çevresel etki değerlendirmesine ilişkin yaptırımlardan dördüncüsü *"ÇED Sürecinin Durdurulması"*dır. Çevre Kanunu'nun "Adli Nitelikte Cezalar" başlıklı 26. maddesinde iki ayrı suç düzenlenmiştir. Bunlardan birincisi Çevre Kanunu'nun 12. maddesinde düzenlenen bildirim ve bilgi verme yükümlülüğüne aykırı olarak yanlış ve yanıltıcı bilgi verilmesidir. Bu fiili işleyenler hakkında altı aydan bir yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür. İkinci suç ise Çevre Kanunu'nun uygulanmasında yanlış ve yanıltıcı belge düzenlenmesidir ki, bu fiili işleyenler hakkında Türk Ceza Kanunu'nun

[712] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 298.

belgede sahtecilik suçuna ilişkin hükümlerin uygulanması öngörülmüştür. Maddenin üçüncü fıkrasında ise *"Bu maddeye göre yargıya intikal eden çevresel etki değerlendirmesine ilişkin ihtilaflarda çevresel etki değerlendirmesi süreci yargılama sonuna kadar durur"* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla Çevre Kanunu'nun 26. maddesinde düzenlenen iki suçtan herhangi birinin çevresel etki değerlendirmesine ilişkin olması halinde olayın yargıya intikal etmesi üzerine ÇED süreci durdurulacaktır.

Yargılama sürecinin başlaması ile birlikte ÇED süreci kanunen duracaktır. Sürecin durdurulması için idarenin ayrıca bir karar alması gerekli değildir. Yargılamanın görüldüğü mahkemenin bu konuda bir karar almasına da gerek yoktur. Uyuşmazlığın lehe olması halinde ÇED süreci kaldığı yerden devam edecektir. Ancak aleyhe sonuçlanması halinde ÇED sürecinin sona ermesi gerekecektir.

Bu noktada vurgulamak gerekir ki, *ÇED sürecinin durdurulmasına* sebep olan suçlar 26. maddede sayılı olanlar ile sınırlıdır. Dolayısıyla bu iki suç haricindeki nedenlerle açılan davalar ÇED sürecini durdurmaz.

C. Diğer Kanunlardaki Cezaların Uygulanması

Çevre Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca; *"Bu Kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idarî nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz".* Dolayısıyla proje sahibi hem çevresel etki değerlendirmesine ilişkin mevzuat hükümlerini ihlal ettiği için hem de şartları varsa diğer kanunlarda belirtilen suçlar için cezaya maruz kalabilir.[713] Zira Çevre Kanunu'nun yanı sıra diğer başka kanunlarda da çevreye zarar veren fiillere yönelik yaptırımlar düzenlenmiştir. Örneğin, Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitap üçüncü kısım ikinci bölümü "Çevreye Karşı Suçlar" kenar başlığını taşımakta olup 181. maddede "çevrenin kasten kirletilmesi", 182. maddede "çevrenin taksirle kirletilmesi", 183. maddede "gürültüye neden olma", 184. maddede "imar kirliliğine neden olma" suçları düzenlenmiştir. Proje sahibi çevresel etki değerlendirmesine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediği gibi bu maddelerde belirtilen suçları da işleyebilir.

[713] MEMİŞ, s. 504.

Proje sahibinin hem idare hukuku hem de ceza hukuku yaptırımlarına muhatap olması "failin aynı suçtan dolayı iki kez cezalandırılamayacağı" kuralına *(ne bis in idem)* aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir.[714] Buna rağmen, Çevre Kanunu'ndaki idari yaptırımların kabahat niteliğinde olduğu, kabahatler ile Türk Ceza Kanunu'ndaki cezai yaptırımların amaçlarının, unsurlarının ve sonuçlarının farklı olduğu, dolayısıyla hem idari hem de ceza hukuku yaptırımı uygulanmasının hukuka uygun olduğu genel olarak kabul edilmektedir.[715]

Çevreyi kirleten proje sahibi hem idari cezalara hem de ceza kanununda yer alan yaptırımlara muhatap olması, özel hukuk yaptırımlarından kurtulmasını sağlamaz. Çevre kirliliğine sebep olanlardan ayrıca verdikleri zararı tazmin etmeleri istenebilir.[716]

III. ÇED KARARLARINA KARŞI İPTAL DAVASI

Türkiye'de yasama ve yürütme organları çevre hukukunu oluşturmak konusunda oldukça yavaş hareket etmiştir. Çevre Kanunu'nun 1983 yılında kabul edilmesi, ÇED Yönetmeliğinin Çevre Kanununda belirtilen 5 aylık süre içinde çıkarılmaması ve gecikmenin 10 yıl sürmesi çevresel sorunların yargı kararları ile çözülmesini zorunlu kılmıştır. Yasama ve yürütmenin çevre hukuku görevini yerine getirmediği durumlarda ortaya çıkan boşluk yargı kararları ile doldurulmaya çalışılmıştır. Sorumluluk hukuku, iptal davası açma bakımından menfaat hakkı ihlali ve ÇED konularında birçok sorun mahkeme kararları ile çözülmüştür.[717]

Yargıtay uzun yıllar boyunca 1930'lu yıllarda kabul edilen Hıfzısıhha Kanunu ve Belediyeler Kanunu'na dayanarak kararlar vermiştir. Çevre sorunlarından kaynaklanan tazminat davalarını ise Medeni Kanun'un komşu hakkını düzenleyen maddesinden (eMK

[714] Bkz. ŞEN, Çevre Ceza, s. 241-242.
[715] AYGÖRMEZ-UĞURLUBAY, Gülsün Ayhan, Çevreye Karşı Suçlar, Türk ve Alman Çevre Hukukunda Güncel Sorunlar, Ankara, Yetkin Yayınları, 2015, s. 522-523; MEMİŞ, s. 507.
[716] BADUR, Emel, "Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 105.
[717] MEMİŞ, s. 218.

m. 661, TMK m. 737 vd.) hareketle çözüme kavuşturmuştur.[718] Danıştay, ÇED Yönetmeliklerinin çeşitli maddelerinin yürütmesinin durdurulması ve iptali ile çevreye zararı tespit edilen projelerin durdurulması konularında çok sayıda önemli karara imza atmıştır. Anayasa Mahkemesi ise Çevre Kanunu, İmar Kanunu çevreyi ilgilendiren muhtelif kanunların anayasa uygunluk denetimini yapmış, bazı maddelerin iptaline karar vermiştir.[719] Dolayısıyla Türkiye'de çevre hukukunun gelişiminde yargı organları son derece önemli rol oynamıştır. Sadece Danıştay değil, Anayasa Mahkemesinin de kararları ve karar gerekçelerindeki analizler çevre hukukunun gelişimine önemli katkı sağlamıştır.[720]

Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak vatandaşlar hukuki güvenliklerini sağlamak üzere idarenin eylem ve işlemlerini yargısal denetime tabi tutma hakkına sahiptir.[721] Demokratik hukuk devleti kavramının zorunlu bir sonucu olan idari yargısal denetim idarenin işlem ve eylemlerinde hukuka uygun davranmasını temin eden en etkili yoldur.[722] Bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından yapılacak yargısal denetim çevrenin korunmasına ilişkin hak ve yükümlülüklerin etkili bir şekilde uygulamaya geçmesini sağlayacaktır.[723]

Çevre hakkının bireylere tanıdığı olanaklardan biri de yetkili mahkeme önünde dava açabilmektir. Nitekim Rio Bildirgesinin 10. ilkesi, bireylerin çevresel konularda idari yolların yanı sıra yargı yoluna da başvurabilmesini ayrıca zararının tazmin edilmesini öngörmektedir.[724] Mukayeseli hukuk açısından bakıldığında çevre davalarında idare karşısında güçsüz durumda olan çevreci kuruluşları daha güçlü hale getirmeyi sağlayacak kurallar benimsendiği, bu yönde görüşler dile getirildiği görülmektedir. Örneğin, ABD'de çevreyi koruma görevi üstlenen birey ve kuruluşları dava açmalarını kolaylaştırıcı usuller geliştirilmiştir. Doktrinde de çevreci kuruluşların yargısal denetime başvurma hakkını

[718] ERİM, Rafet, "Türkiye'de Yasama, Yürütme ve Yargı'nın Çevre Yaklaşımları", İnsan Çevre Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s.391.
[719] OLGUN / IŞIK, s. 33.
[720] MEMİŞ, s. 218.
[721] KALABALIK, Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 13. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 27; KALABALIK, İdare, C.I, s. 424.
[722] ATAY, Ender Ethem, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018, s. 18-19..
[723] GÜNEŞ, Çevre, s. 242.
[724] KABOĞLU, s. 117.

kolaylaştıracak düzenlemeler yapılmasının uygun olacağı belirtilmektedir. Örneğin iptal davalarında, davacının projeden kaynaklanan olumsuz etkileri ispatlamasının hayli güç olduğu vurgulanmış, bunun yerine projenin olumsuz çevresel etkilerinin yönetilebilir düzeyde olduğunu ispatlamak konusunda idarenin yükümlü tutulması gerektiği dile getirilmiştir. Benzer şekilde davayı kaybeden çevreci kuruluşların tüm dava masraflarına katlanmasının çok zor olduğu, bu konudaki kuralın esnetilmesi gerektiği ifade edilmiştir.[725]

Çevresel etki değerlendirmesi açısından bakıldığında, ÇED kararı sonrasında açılacak davaların kimler tarafından, ne kadar süre içinde açılabileceğinin tespit edilmesi gereklidir.

A. Genel Olarak

İdari yargıda açılacak davanın konusunu idari işlem ve eylemler oluşturur. İptal davası hukuka aykırı olarak tesis edilmiş idari işlemin ortadan kaldırılması amacıyla idari yargı yerlerinde açılan davalardır. İptal davaları İYUK m. 2/1-a maddesinde; *"İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan davalar"* şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle iptal davalarının konusunu hukuka aykırı idari işlemler oluşturur.[726] İptal davalarının amacı ise, idarenin hukuka ve kanuna aykırı işlemlerinin hukuk düzeninden kaldırılması ile bizatihi bu düzenin korunmasını sağlamaktır.[727] O halde iptal davası iptal davası idarenin kamu hukuku alanında yaptığı tek taraflı, kesin ve doğrudan uygulanabilen idari işlemlerine karşı açılabilir.[728]

[725] YILMAZ TURGUT, Çevre Politikası, s. 165 vd.
[726] ÖZDEMİR, H. Eyüp, İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi, Doç.Dr.Mehmet SOMER'in Anısına Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Armağan Özel Sayı, t.y., s. 1003
[727] ÖZDEMİR, H. Eyüp, İdari Yargı Organları Tarafından Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanması ve Hukuki İmkansızlık Hali, İstanbul, T.C. Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2006/1, Yayın No:8, s. 85
[728] YAMAN, Murat, İdari Yargı Dava Rehberi, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 170; YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 676; GÖZÜBÜYÜK, Yönetim, s. 309 vd.

İptal davası kural olarak kesin, icrai nitelikli davalara karşı açılır. Kanun ile yargı denetimine kapalı tutulmuş işlemler, kesin ve icrai nitelik taşımayan işlemler, kesin hükme bağlanan işlemler hakkında idari yargı yerlerinde dava açılamaz.[729] Çevresel etki değerlendirmesi açısından baktığımızda ÇED sürecinde halkın görüş ve önerilerini almak üzere yapılan ilanların kesin ve icrai nitelik taşımadığından iptal davasına konu olamazlar.

Bolu ili, Göynük ilçesinde yapılması planlanan "Enerji Termik Santrali Güney Kül Depolaması Tesisi Projesi" hakkında düzenlenerek ilan edilen "ÇED Raporunun İptali" istemiyle Bolu İdare Mahkemesinde açılan davada mahkeme ÇED raporunda hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Davacının temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, her ne kadar karar tarihinde ÇED sürecinin tamamlanmış ve "ÇED Olumlu" kararı verilmiş olsa da davanın ÇED Raporunun ilan edilmesinden sonra, henüz nihai işlem ortaya çıkmadan, Raporun iptali istemiyle açıldığı, ÇED Raporunun kesin ve icrai sonuç doğurmadığı için iptal davasının konusu olmadığı belirtilmiş, Bolu İdare Mahkemesinin kararını bozmuştur.[730]

Eskişehir ili Hekimdağ mahallesinde maden işletme ruhsatı bulunan işletme sahibinin sahada çalışma yapılmasında sakınca bulunup bulunmadığı konusunda görüş almak üzere idareye başvuru yapmış ve olumsuz görüş almıştır. Bunun üzerine Eskişehir 2. İdare Mahkemesinde açılan davada mahkeme, hukuka uygunluk bulunmadığından idari işlemin iptaline karar vermiştir. Temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, davacının ÇED süreci hakkında görüş almak için ilgili kurumlara yaptığı başvurunun idari davaya konu olabilecek kesin ve icrai bir işlem niteliğinde olmadığına, davanın incelenmeksizin

[729] YAMAN, s. 171-173.

[730] "2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesiyle tanımlanan iptal davasına, idarenin tek taraflı irade beyanıyla, kişilerin hukuksal durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işlemlerin konu edilebileceği tartışmasızdır. Kesin ve yürütülmesi zorunlu, idari davaya konu edilebilecek işlemler, idarenin kamu gücüne dayanarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis ettikleri, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle ilgililerin hukukunu etkileyen işlemlerdir… Buna göre; ÇED sürecinin sonlandırılarak dosyanın iade edilmesi veya ÇED Olumlu/Olumsuz kararlarının verilmesiyle nihai işlemin ortaya çıkacağı; nihai karar öncesi hazırlanan ÇED Raporunun ise, kesin ve icrai sonuç doğurmadığı açıktır. Bu durumda; İnceleme Değerlendirme Komisyonunca son şekli verilerek, halkın görüş ve önerileri alınmak üzere askıda ilan ve internet yoluyla ilan edilen dava konusu ÇED Raporunun idari davaya konu olabilecek kesin ve icrai bir işlem niteliğinde olmadığı sonucuna varıldığından, İdare Mahkemesince işin esasının incelenmesi suretiyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 15.11.2018 tarihli E. 2018/3781, K. 2018/6681 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

reddine karar verilmesi gerekirken esasının incelenmesi suretiyle verilen kararda hukuki isabet bulunmadığına karar vermiştir.[731]

Çevresel etki değerlendirmesi ile ilgili olarak kesin hükme bağlanan işlemler hakkında dava açılamaz. Bursa ili Karacabey ilçesinde yapılması planlanan "Rüzgar Enerji Santrali Revizyon Projesi" ile ilgili Valilik tarafından verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle açılan davada İdare Mahkemesi davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar vermiştir. Danıştay incelemesinde ise aynı davacı tarafından daha önce de dava açıldığı, süre aşımı nedeniyle karar verildiği, kararın Danıştay'da onanarak kesinleştiği tespit edilmiştir. Sonuç olarak Danıştay 14. Dairesi, idare mahkemesince kesin hüküm nedeniyle davanın reddine karar verilmesi gerekirken süre aşımı nedeniyle reddi yolunda karar verilmesinde hukuki isabet bulunmadığına karar vermiştir.[732]

[731] "Davacıya ait maden ruhsat sahasının, davalı idare tarafından "Eskişehir Sakarıılıca Termal Turizm Merkezi" sınırları içinde kaldığının belirtildiği, davacı tarafından ise bu ruhsat sahasında madencilik faaliyeti yapılmak istendiği, bu faaliyetin yapılmasında sakınca olup olmadığı hususunda görüş bildirilmesi istemiyle davacı tarafından yapılan başvuruya Eskişehir Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünce söz konusu maden sahasıyla ilgili olarak ÇED görüşü varsa ÇED görüşü doğrultusunda hareket edilmesi, eğer ÇED görüşü bulunmuyorsa ÇED Yönetmeliği kapsamında gerekli görüşlerin alınması gerektiği şeklinde cevap verildiği hususları göz önünde bulundurulduğunda, yapılan başvurunun 25/11/2014 tarihli, 29186 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği uyarınca ÇED süreci kapsamında ilgili kurumlardan görüş alınmak üzere yapılan başvuru niteliğinde olduğu, davacının madencilik faaliyetinde bulunabilmesi için ÇED kapsamında durumunun değerlendirilmesinin gerektiği dolayısıyla davacı tarafından yapılmak istenen faaliyet için uygun görüş verilmemesine ilişkin Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü işleminin idari davaya konu olabilecek kesin ve icrai bir işlem niteliğinde olmadığı sonucuna varıldığından, davanın incelenmeksizin reddi gerekirken esasının incelenmesi suretiyle verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 30.10.2018 tarihli E. 2018/2240, K. 2018/6392 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

[732] "Dosyanın incelenmesinden, aynı davacı tarafından anılan "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle Bursa İdare Mahkemesinin E:2017/266 sayılı dosyasında 30/12/2016 tarihinde dava açıldığı ve 31/03/2017 günlü, K:2017/656 sayılı kararı ile davanın süre aşımı nedeniyle karar verildiği, bu kararın, Dairemizin 20/12/2017 günlü, E:2017/1836, K:2017/7181 sayılı kararı ile onandığı, bakılmakta olan bu davanın ise 29/03/2017 tarihinde açıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda; davanın açıldığı tarihte, Bursa Valiliği Çevre ve Şehircilik il Müdürlüğünün 28/12/2012 günlü, 21890 sayılı "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle açılan davanın, Bursa İdare Mahkemesinin E:2017/266 sayılı dosyasında görülmekte olduğu, dolayısıyla tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki Bursa İdare Mahkemesinin 31/03/2017 günlü, E:2017/266, K:2017/656 sayılı kararının Dairemiz tarafından onanarak kesinleştiği dikkate alındığında, idare Mahkemesince, kesin hüküm nedeniyle davanın incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerekirken, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararının bu kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin 04.10.2018 tarihli E. 2018/2728, K. 2018/5979 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

B. Dava Ehliyeti

İdari yargıda açılan iptal davasının amacı idarenin eylem ve işlemlerinden etkilenen kişilerin haklarını korumak ve idarenin hukuka uygunluğunu sağlamaktır.[733] Ancak iptal davasının açılabilmesi için taraf ve dava ehliyetini sağlamak gereklidir.[734] Taraf ve dava ehliyetini "*objektif ehliyet*" yani genel dava ehliyeti olarak tanımlamak uygun olacaktır.[735] Öte yandan idari yargıda dava açabilmek için objektif ehliyeti yanı sıra ilgililerin "*subjektif ehliyet*" sahibi olmaları da gereklidir.[736] İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 2 hükmüne göre iptal davaları menfaati ihlal edilenler tarafından tam yargı davaları ise idari eylem ve işlemlerden zarar görenler tarafından açılabilir.[737] Buradan da anlaşılacağı üzere sübjektif dava ehliyeti, iptal davaları ve tam yargı davaları için farklı şekilde düzenlenmiş olup, iptal davasına özgü olan subjektif ehliyet koşulu "*menfaat ihlali*" olarak tanımlanmışken, tam yargı davasına özgü olan subjektif ehliyet koşulu ise "kişisel bir hakkın ihlal edilmiş olması" olarak belirtilmiştir.[738] ÇED süreci sonunda idarenin proje hakkında olumsuz karar vermesi başvuru sahibini dava yoluna sevk edecektir. O halde proje sahibi ÇED kararları nedeniyle dava açabilecek kişilerin başında gelmektedir.

ÇED kararı sadece proje sahibini değil, çevre sakinlerini de etkilemektedir. Çevresel etkileri olan projenin hayata geçmesi nedeniyle bireylerin maddi ve manevi zarara uğraması muhtemeldir. O halde ÇED kararından etkilenen bu kişilerin de dava açabilmesi gereklidir. Ancak dava açabilecek kişilerin "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen projeden doğrudan zarar gören kişilerden olup olmaması dava ehliyeti açısından tartışılmalıdır.

ÇED süreci sonunda idareden onay alan projenin olumsuz etkileri kısa zaman içinde ortaya çıkmayabilir. Üstelik zararın görünür olmasını beklemek de kamu yararına uygun

[733] KOÇAK, Mustafa, "Hukuk Devleti Kavramı Açısından İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 10, Sayı, 1-3, 1996, s. 118.
[734] GÖZÜBÜYÜK, Yönetim, s. 438.
[735] ÖZDEMİR, Eyüp, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, İstanbul, On İki Levha, 2019, s. 22
[736] ÖZDEMİR, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, s. 29
[737] YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 684.
[738] ÖZDEMİR, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, s. 42

değildir. O halde sadece güncel zararın değil, geleceğe yönelik potansiyel zararın da dikkate alınması gereklidir. [739]

Sadece projeden doğrudan etkilenen kişilere dava açma hakkı tanınması yeterli değildir. Dava açma hakkı tanınan kişi ile çevresel olay arasında kişisel ilişki bağı aşılmalıdır. Çevresel değerlerin evrenselliği sonucu proje sadece o bölgede yaşayan insanları değil, tüm bireyleri ve vatandaşları da etkiler. O halde ÇED kararı verilen projeden zarar gören veya zarar görmesi muhtemel tüm bireyler, kurum ve kuruluşlar dava açabilmelidir.[740]

1. Objektif Dava Ehliyeti

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesinin ilk fıkrası "*Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hakimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, **ehliyet**, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sükûnunu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır.*" hükmü uyarınca, İYUK'ta hakkında hüküm bulunmayan objektif, yani genel dava açma ehliyeti hususunda, HMK hükümleri uygulanacaktır.[741]

Ehliyet kavramı, hak ve fiil ehliyeti olarak iki farklı alt başlıkla medeni hukukun inceleme alanında yer bulmaktadır.[742] En yalın haliyle, kişilerin hak ve borçlara sahip olabilme ehliyetine "*hak ehliyeti*"[743] adı verilirken, kişinin kendi fiilleriyle hak sahibi olabilmesi ve borç altına girebilmesi ve dilediğinde bunlara son verebilmesi ile yeni hukuki durumlar oluşturabilmesine ise "*fiil ehliyeti*" adı verilmektedir.[744] Öte yandan hak ve fiil ehliyeti yargılama hukukundaki karşılığını, taraf ve dava ehliyeti olarak bulmaktadır.[745] Taraf ve

[739] KABOĞLU, s. 118.
[740] KABOĞLU, s. 117.
[741] ÖZDEMİR, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, s. 22
[742] ÖZDEMİR, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, s. 22
[743] DURAL Mustafa / ÖĞÜZ Tufan, Türk Özel Hukuku Cilt II Kişiler Hukuku, 18. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2018, s. 39.
[744] DURAL / ÖĞÜZ, s. 47.
[745] ÖZDEMİR, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, s. 22

dava ehliyetlerinin birlikte varlığı halinde genel dava açma ehliyetinin yani objektif dava ehliyetinin varlığından bahsedebilecek ve böylelikle idari yargıda dava açabilmek mümkün olacaktır.[746]

2. Subjektif Dava Ehliyeti (Menfaat İhlali Koşulu)

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesi uyarınca *"İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından"* iptal davası açılabilir. Davanın kabul edilebilirliği açısından menfaat ihlali" diğer bir ifadeyle subjektif dava ehliyeti koşulunun sağlanması gerekir. Menfaat, *"bir idari işlemin yargı yeri önüne götürülebilmesi için onunla davacı arasında var olduğu anlaşılan ve yeterli sayıldığı kabul edilen salt bir ilişkidir."*[747] İptal davası açabilmek için gereken menfaat ilişkisinin meşru, kişisel ve güncel olması gereklidir.[748]

Genel anlamda mahkemelerde dava açma hakkı, bir "hakkı ihlal edilenlere" tanınmıştır. Ancak iptal davaları "menfaatleri ihlal edilenler" tarafından açılabilir. İptal davasında "hak ihlali" yerine "menfaat ihlali" şartının benimsenmiş olması iptal davasının alanını genişletme amacını güder. Diğer yandan, idarenin denetlenmesi açısından "menfaat ihlali" koşulunun aranmaması, böylelikle idarenin denetlenmesinin herkese yayılmasının daha uygun olacağı da düşünülebilir. Ancak böyle bir durumda idari işlemle ilişkisi olmayan herkesin dava açabileceği ve idari işleyişin olumsuz etkilenebileceği göz önünde bulundurulmuş, orta bir yol olarak "menfaat ihlali" koşulu getirilmiştir.[749] Dolayısıyla bir

---

[746] ÖZDEMİR, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, s. 23

[747] ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim II - Yargısal Korunma, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 78; ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, 11. Baskı, Ankara, Seçkin Yayın, 2019, s. 294.

[748] ERHÜRMAN, Tufan, "Çevre Davalarında "Menfaat İhlali": Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 60, Sayı 3, 2011, s. 451; ÇAĞLAYAN, İYUK, s.294; ÖZDEMİR, Halit Eyüp / KOÇ, Melih, 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Uygulama Alanlarının Tespitine İlişkin İdari İşlemlere Karşı İtiraz ve İptal Davası Yolu, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 4 (2), Güz 2017, s. 29; "İptal davalarında, sübjektif ehliyet şartı olarak bulunması gerekli "menfaat ihlali ", hak ihlali anlamında değil, ciddi ve makul alaka anlamındadır. İhlal edilen menfaatin herhalde ekonomik nitelikte olması gerekmediği gibi; mahkemelerce hak ihlali gibi düşünülmesi, en başta iptal davalarının objektiflik niteliği ile bağdaşmaz." Danıştay İdarî Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 02.02.1990 tarihli, E.1990/670, K. 1990/101 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 10.05.2020).

[749] KALABALIK, Usul, s. 182.

idari işlem nedeniyle hak ve menfaati ihlal edilmiş olmayanlara iptal davası açamazlar. Mahkeme her olayın özelliğini ve davacısını dikkate alarak menfaat ihlali koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediğini takdir edecektir.[750]

Hak arama özgürlüğü kapsamında menfaati doğrudan ihlal edilen kişilerin iptal davası açabilmesi doğaldır. Ancak menfaati dolaylı yoldan ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin iptal davası açıp açamayacağı konusu tartışmalıdır.[751]

Türkiye'de çevresel etki değerlendirmesine ilişkin kararları yakinen takip ederek, hukuka aykırılıklarla mücadelede sivil toplum kuruluşları önemli rol üstlenmektedir. Özellikle de barolar halkın katılımı süreçlerinde aktif şekilde yer almaktadır. ÇED kararlarına karşı açılan davalar incelendiğinde bunların önemli bir kısmının barolar tarafından açıldığı görülmektedir.

Çevre Kanunu'nun kabul edilmesinden sonraki yıllarda barolar tarafında açılan davalar kamuoyunun çevre konusundaki farkındalığını artırmış, çevre hukukunun gelişmesinde önemli mesafe kat edilmiştir.[752] Buna rağmen çevresel konulara ilişkin davalarda baroların dava ehliyeti olup olmadığına yönelik tartışmalar devam etmiştir. Çevre Kanunu'nun 30. maddesinde yer alan *"Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir"* hükmü baroların dava ehliyeti konusunda temel dayanağı olmuştur. Örneğin kalker üretimi yapan bir işletmeye ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği tarihten önce verilen ruhsatın uzatılmasına ilişkin idari işlemin iptali istemiyle açılan davada baronun subjektif dava ehliyeti tartışılmış ve Çevre Kanunu'nun 30. maddesi uyarınca dava ehliyetine sahip olması gerektiğine karar verilmiştir.[753] Bu kararla Danıştay, çevreyi bozan ve kirleten faaliyetlerden etkilenen

[750] YAMAN, s. 140-141.
[751] GÜNEŞ, Felemez, "Danıştay Kararları Işığında Baroların Subjektif Dava Ehliyeti", Legal Hukuk Dergisi, Cilt 14, Sayı 106, 2016, s. 5529.
[752] ARABACI, Ali, "Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat Sempozyumu Açılış Konuşması", Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 12 vd.
[753] "Davalı idare ve müdahil tarafından, ... Barosunun davada taraf olma ve dava açma ehliyeti bulunmadığı ileri sürülmekte ise de; 2872 sayılı Çevre Kanununun 30. maddesinde yer alan, çevreyi kirleten ve bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilecekleri yolundaki hüküm karşısında; davacılar tarafından uyuşmazlık

kişilerin idari makamlara başvurabileceğini, idari dava açmada menfaatlerinin bulunduğunu kabul etmiştir.

Avukatlık Kanunu'nun 76. ve 95. maddesinde yapılan değişiklik[754] ile barolara ve yönetim kurullarına *"Hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak"* görevinin yüklenmesi baroları güçlendirmiş, çevresel konularda daha etkin olmasını sağlamıştır. Yapılan bu değişiklik baroların dava ehliyeti konusundaki Danıştay içtihatlarını da değiştirmiştir.[755] Danıştay dava açma ehliyetini kamu yararı birlikte değerlendirmiş, dava açma ehliyetinin kapsamının genişletmiştir.[756]

Örneğin; İzmir ili Bergama ilçesinde siyanür liçi yöntemi ile maden çıkarmayı amaçlayan işletmenin faaliyetine verilen iznin iptali istemiyle açılan davada Danıştay İdari Davalar Daireleri Kurulu, *"hukukun üstünlüğünü savunmak ve korumakla görevli bulunan Baronun, yargı kararının uygulanmadığı ve çevre sorunlarına yol açtığını öne sürdüğü Bakanlar Kurulunca alınan prensip kararı ile menfaat ilgisinin bulunduğunun açık olması nedeniyle, bakılmakta olan davayı açmakta ehliyeti bulunduğuna"* karar verilmiştir.[757]

Adeta kamu savunuculuğu rolünü üstlenen barolar çevre ve insan hakları hukukunun gelişimine önemli katkı sağlamıştır. Ancak baroların bu etkin rolü uzun sürmemiştir. Gebze-Orhangazi-İzmir otoyolu inşaatının ÇED raporu alınmadan başlanmasına olanak sağlayan idari işlemin iptali istemiyle İzmir ve Balıkesir Baroları tarafından 2011 yılında açılan davalarda Danıştay 14. Dairesi, her iki baronun da dava ehliyetlerinin bulunmadığına karar vermiştir. Danıştay 14. Dairesinin kararında; baroların hukukun üstünlüğü ve insan haklarını savunmak konusunda yetkili olduğu kabul edilmekle birlikte

konusu bölgede faaliyette bulunan şirketin çevreyi, tarım arazilerini, orman alanlarını ve ... Çayını olumsuz etkilediği iddia edilerek yapılan başvuru üzerine açılan davada, gerek 2577 ve gerekse 2872 sayılı yasaların birlikte değerlendirilmesi sonucunda, Baro'nun menfaat ilgisinin varlığı görülmekle bu konudaki iddiaları da yerinde bulunmamıştır." Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 14.09.2001 tarihli E.2001/176, K. 2001/624 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 26.11.2019).

[754] 4667 sayılı "Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 10.5.2001 tarihli 24398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[755] GÜNEŞ, Dava Ehliyeti, s. 5536.

[756] BERBEROĞLU, Kamu Yararı, s. 21.

[757] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 07.10.2004 tarihli E. 2004/2163, K. 2004/788 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

bu yetkisinin sadece avukatlık mesleğini ilgilendiren konular ile sınırlı olduğu, her ne kadar geçmişte baroların yetkisini geniş yorumlanarak çevresel değerlerin korunması konusunda dava ehliyeti bulunduğuna dair kararlar verilmiş olsa da bu kararların somut olay açısından emsal teşkil etmediği, dava konu işlem nedeniyle baroların meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin ihlal edilmediği, dolayısıyla menfaat ilişkisi bulunmadığından davanın reddine karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.[758]

Bu içtihat farklılığının, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısını düzenleyen Anayasa m. 159'da yapılan değişikliği müteakip, Danıştay'a yeni üyelerin atanmasından sonra gerçekleşmiş olması manidar bulunmuştur.[759] Yargısal içtihatlardaki bu büyük değişim, idari yargının bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğü konusunda tartışmalara yol açmıştır.[760] Kararın Danıştay Dergisinde yayımlanması sonrasında birçok idare mahkemesi çevresel konularda baroların subjektif dava ehliyetinin olmadığını belirterek dava ehliyeti yönüyle ret kararları vermiştir. Bu kararlarda dikkat çeken husus, Danıştay

[758] "Baroların hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmak konusunda yasal olarak yetkili kılındığı konusunda duraksama bulunmamakla birlikte, Baroların hukukun üstünlüğünü savunma görevinin avukatlık mesleğinin geliştirilmesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğinden, Baronun avukatlık mesleğini ilgilendirmeyen ve avukatların ortak menfaatlerini koruma amacı dışında kalan işlemleri dava konusu etmesi durumunda, bu davaların subjektif ehliyet koşulunun bulunmaması nedeniyle reddedileceği tabiidir. Her ne kadar, Danıştay kararlarında, çevre, tarih ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını ilgilendiren konularda dava açma ehliyeti geniş yorumlanarak, özellikle yörede ikamet eden vatandaşların da dava açma ehliyetlerinin bulunduğunun kabul edildiği görülmekte ise de, çevreyi geliştirmeyi, çevre sağlığını korumayı, çevre kirliliğini önlemeyi Devlete bir ödev olarak veren, ayrıca herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu belirten Anayasa'nın 56. maddesine dayanılarak, yaşadığı çevre ile ilgili işlemler nedeniyle, Anayasal hakkı ihlal edilen kişilerce açılan söz konusu davaların, bu dava için emsal oluşturmayacağı açıktır. Ayrıca, odalar gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kendi görev alanlarını ilgilendiren, bu bağlamda çevre, imar planı gibi konularda dava açma ehliyetine sahip olmaları, kuruluş kanunlarında yer alan ve görev alanları ile ilgili konularda dava açmalarına olanak veren düzenlemelere dayanmakta olup, Barolar ile ilgili mevzuatta benzer bir düzenleme bulunmadığından, söz konusu meslek kuruluşları tarafından açılan davaların da, bu davaya örnek teşkil etmesi hukuken olanaklı görülmemiştir. Sonuç olarak İzmir Barosu Başkanlığı'nın, Gebze - Orhangazi - İzmir Otoyolu (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) projesi için çevresel etki değerlendirmesi sürecinin başlatılması istemiyle yaptığı başvurusunun reddi işlemi ile bu işlemin dayanağı olan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin, söz konusu yönetmelik hükümlerinden muafiyeti düzenleyen geçici 3. maddesinde değişiklik getiren Yönetmelik hükmünün iptalini istemekte, baroların yukarıda yer verilen kuruluş amaçları dikkate alındığında, baroların meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin etkilenmediği, dolayısıyla menfaat ilişkisinin bulunmadığı anlaşıldığından, davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği sonucuna varılmıştır." Danıştay 14. Dairesinin 15.07.2011 tarihli E. 2011/13296, K. 2011/450 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019). Balıkesir Barosunun dava ehliyeti bulunmadığına dair aynı yönde karar için bkz. Danıştay 14. Dairesinin 21.09.2011 tarihli E. 2011/13742, K. 2011/796 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

[759] YÜCESOY, Ayşe Aslı, İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat: (İdari Yargıda Subjektif Dava Ehliyeti Koşulu), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016, s. 71; ARABACI, S. 13.

[760] İZMİR BAROSU, Kent, Çevre ve İnsan Hakları Davalarında Baroların Dava Ehliyetine Dair İzmir Barosu Raporu, İzmir, İzmir Barosu Yayınları, 2013, s. 5 vd.; ARABACI, s. 13.

14. Dairesinin kararının kopyala yapıştır yoluyla alınarak, birebir aynı kararın verilmiş olmasıdır. Söz konusu kararlarda genellikle davanın içerik ve boyutu, çevre ve insan hakları ile ilişkisi, baroların görev ve yetkileri tüm yönleri ve hukuki dayanakları ile irdelenmemiştir. Örneğin, İzmir Karşıyaka'da kent merkezine sadece 6 km. uzaklıktaki alanda işletilmesi planlanan altın madeninin ÇED kapsamı dışında tutulmasına dair idari işlemin iptali istemiyle İzmir Barosu tarafından açılan davada İzmir 4. İdare Mahkemesi subjektif dava ehliyetinin yokluğu nedeniyle davanın reddine karar vermiştir.[761]

Danıştay 14. Dairesinin kararlarına rağmen Danıştay üyeleri arasında fikir ayrılıklarının mevcut olduğu karşı oy gerekçelerinden anlaşılmaktadır.[762]

Danıştay İdari Davalar Daireleri Kurulu, önüne gelen çeşitli davalarda, baroların dava ehliyeti olmadığına dair Danıştay 14. Dairesinin kararlarında hukuka uyarlık bulunmadığına hükmetmiştir. Örneğin ÇED Yönetmeliğinde 14.04.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ÇED Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesinin iptali istemiyle İzmir Barosu tarafından açılan davada, Danıştay İdari Davalar Daireleri Kurulu, Danıştay 14. Dairesinin kararını bozmuş, baronun dava

[761] İzmir 4. İdare Mahkemesinin 17.10.2012 tarihli E.2011/1204, K. 2012/1812 sayılı kararı.

[762] "1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde; baroların avukatlık mesleğine mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, avukatlık mesleğinin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak amacıyla kurulmuş meslek kuruluşları olduğu belirtilmiş iken 10.5.2001 günlü, 24398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4667 sayılı Yasa ile 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesinde değişiklik yapılarak; Barolar, avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak, meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlanmış, aynı Yasanın Baro Yönetim Kurulu'nun görevlerinin düzenlendiği 95. maddesine yine 4667 sayılı Yasayla eklenen 21. bentte de, yönetim kurulunun, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak, korumak ve bu kavramlara işlerlik kazandırmakla görevli olduğu belirtilmiştir. 1136 sayılı Yasa'nın 76. ve 95/21. maddelerinde yapılan ve yukarıda açıklanan yasal değişiklikten sonra Baroların; mesleki bir örgüt olmanın ötesinde hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak gibi bir işlev yüklenmesi nedeniyle diğer meslek örgütlerinden farklı bir konuma sahip olduğu açıktır. Olayda dava konusu imar planı değişiklikleriyle üst ölçekli plana aykırı düzenlemeler getirildiği, özel mahsul alanında bulunan ruhsatsız yapılara yasaklık kazandırılarak; kişi yararına değişiklikler yapıldığı, toplum yararının gözetilmediği iddiasıyla dava açıldığı anlaşıldığından, yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler karşısında hukukun üstünlüğünü savunmakla görevli baronun açtığı davada, baronun ehliyetli bulunduğu temyiz isteminin esasını incelenmesi gerektiği görüşüyle Dairemiz kararının bu kısmına katılmıyoruz." Danıştay 6. Dairesinin 08.06.2011 tarihli E.2010/12920, K. 2011/2120 sayılı kararı, Karşı oy yazısı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 29.11.2019).

ehliyetini kabul etmiştir.[763] Benzer şekilde İstanbul Barosu tarafından açılan davada baronun dava ehliyeti kabul edilmiştir.[764]

Danıştay İdari Davalar Daireleri Kurulu'nun söz konusu kararlarına rağmen Danıştay 14. Dairesi, önüne gelen benzer davalarda görüşünü değiştirmemiş, baroların dava ehliyeti bulunmadığına dair kararlar vermeye devam etmiştir:

Balıkesir ilinde kurulması planlanan kâğıt üretim tesisi ve enerji santrali projesi hakkındaki "ÇED olumlu" kararının iptali istemiyle Balıkesir Barosu tarafından açılan davada Danıştay 14. Dairesi, baronun dava ehliyetinin olmadığına karar vermiştir.[765]

Bursa'nın Orhangazi ilçesinde yapılması planlanan zeytin işleme ve zeytinyağı üretim tesisi projesi hakkında Valilik tarafından verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle Bursa Barosu tarafından açılan davada Danıştay 14. Dairesi, önceki kararlarındaki ifadeleri aynen tekrar etmiş, baronun dava ehliyetine sahip olmadığına karar vermiştir.[766]

Bursa'nın Osmangazi ilçesinde yapılması planlanan "Buhar ve Enerji Üretim Tesisi" projesi hakkında Bakanlık tarafından verilen "ÇED Olumlu" kararının iptali istemiyle çeşitli sivil toplum kuruluşları tarafından açılan davada Danıştay, davacılardan Bursa Barosunun meşru, kişisel ve güncel menfaatinin olmadığını belirterek, dava ehliyeti bulunmadığına karar vermiştir.[767]

---

[763] "Barolar, yargılama faaliyetinde bulunan avukatların bağlı olduğu meslek kuruluşu sıfatı ile, mesleki çalışmalarının yanında hukukun üstünlüğünü korumak ve savunmakla da yükümlü olduklarından, İzmir Barosu Başkanlığının, yargı kararının uygulanmadığını öne sürerek dava konusu işlemlerin iptali istemiyle açacağı davada menfaat ilgisinin olduğunun kabulü gerektiğinden, davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin Daire kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 25.12.2013 tarihli E. 2011/2123, K. 2013/4686 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

[764] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 25.12.2013 tarihli E. 2011/2420, K. 2013/4687 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

[765] "Baroların yukarıda yer verilen kuruluş amaçları dikkate alındığında; davacılardan Balıkesir Barosu Başkanlığının dava konusu işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı anlaşıldığından, adı geçen davacı yönünden davanın ehliyet nedeniyle reddedilmesi gerekmekte olup, İdare Mahkemesi kararında, bu yönüyle de hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin 08.03.2018 tarihli E. 2017/3755, K. 2018/1220 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 03.12.2019).

[766] Danıştay 14. Dairesinin 14.12.2017 tarihli E. 2017/1294, K. 2017/1294 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 03.12.2019).

[767] Danıştay 14. Dairesinin 27.12.2016 tarihli E. 2016/6626, K. 2016/7975 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 03.12.2019).

Bu açıdan bakıldığında, Avukatlık Kanunu'nda 2001 yılında yapılan değişiklikten sonraki 10 yıl içinde hukukun üstünlüğü ve insan hakları konusunda yaşanan olumlu gelişmelerden geriye dönülmüştür.[768] Avukatlık Kanunu'nun 76. ve 95. maddelerinde yapılan değişikliklerden önceki dönemde de baroların avukatlık mesleğinin gelişimi konusunda görevleri bulunduğu dikkate alındığında, baroların görevini Danıştay 14. Dairesinin kararlarında belirtilen şekilde kısıtlanması yasama organının iradesini açıkça ortadan kaldırmak anlamına gelecektir.[769] Kanaatimizce, baroların dava ehliyetini kabul etmeyen Danıştay 14. Dairesinin bu kararları kanunun amacına aykırıdır. İdari işlemlere karşı barolar tarafında açılan davalarda iptal davasının amacı, idari işlemin niteliği, genel kamu yararı dikkate alınmalı, baroların hukukun üstünlüğü ve insan haklarını savunma görevinin daha geniş şekilde yorumlanmalı, dava ehliyetinin kabulüne karar verilmelidir.

Baroların ÇED kararları konusunda dava açma ehliyeti olmadığına ilişkin kararlarda baroların sadece avukatlık mesleği ile ilgili idari işlemler konusunda dava açabileceği belirtilmiştir. Bu yaklaşımın bir gereği olarak diğer meslek kuruluşlarına ait oda ve borsaların da kendi mesleki alanları ile sınırlı olmak üzere dava ehliyetinin bulunduğunu kabul edilmektedir. Bu noktada, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından açılan bir dava konumuz açısından önemlidir. Şöyle ki, Mersin ili Gülnar ilçesinde yapımı planlanan "Akkuyu Nükleer Güç Santrali, Radyoaktif Atık Depolama Tesisi, Rıhtım, Deniz Dolgu Alanı ve Yaşam Merkezi" projesi ile ilgili ÇED raporunu hazırlayan mühendislik firmasının yeterlik belgesinin iptali istemiyle Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından dava açılmıştır. Birlik dava dilekçesinde, söz konusu mühendislik firması görevlilerinin ÇED raporundaki imzaları ile noterden onaylı imza sirkülerlerinin uyuşmadığını, firmadan ayrılan bazı mühendislerin isimlerinin Bakanlığa bildirilmediğini, bu yönüyle Yeterlik Belgesi Tebliğindeki yükümlülüklerin ihlal edildiğini, Tebliğ'in 10. maddesi uyarınca firmanın yeterlik belgesinin iptal edilmesi gerektiği öne sürülmüştür. Ankara 3. İdare Mahkemesi davacı Birliğin dava ehliyeti olmadığına karar vermiştir. Temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay 14. Dairesi ise

[768] GÜNEŞ, Dava Ehliyeti, s. 5541; ARABACI, s. 13; İZMİR BAROSU, s. 9; ALTIPARMAK, Cem, "Yargı Kararlarında Dava Ehliyeti ve Menfaat Kavramı", Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 85.
[769] İZMİR BAROSU, s. 31; GÜNEŞ, Dava Ehliyeti, s. 5545.

TMMOB'nin kuruluş amaçları arasında, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılma görevinin bulunduğuna dikkat çekmiş, söz konusu mühendislik firmasının yeterlik belgesinin iptali istemiyle açılan davada meşru, kişisel ve güncel menfaati olduğuna, dolayısıyla dava ehliyetinin bulunduğuna karar vermiştir.[770]

Mersin ili Gülnar ilçesinde yapılması planlanan Akkuyu Nükleer Güç Santrali Projesi'ne yönelik başvuru dosyasının ilgilisine iade edilmesi amacıyla Yeşil Barış (Greenpeace) Hukuk Derneği'nin idareye yaptığı başvuruya cevap vermemek suretiyle reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Ankara 10. İdare Mahkemesi söz konusu derneğin dava açma ehliyeti olmadığına karar vermiştir. Temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay 14. Dairesi, Yeşil Barış (Greenpeace) Hukuk Derneği'nin Tüzüğünde, Derneğin sürdürülebilir ve ekolojik yaşamın savunuculuğunu yapmak üzere kurulduğu belirtildiğinden, faaliyet alanı ve amaçlarını doğrudan etkileyen idari işlemin iptali istemiyle dava açabileceğini kabul etmiştir.[771]

---

[770] "Davanın, Mersin İli, Gülnar ilçesi, Büyükeceli Beldesi sınırları içinde yapılması planlanan "Akkuyu Nükleer Güç Santrali, Radyoaktif Atık Depolama Tesisi, Rıhtım, Deniz Dolgu Alanı ve Yaşam Merkezi" projesi için çevresel etki değerlendirmesi raporu hazırlayan mühendislik firmasının yeterlik belgesinin iptali istemiyle davacı tarafından yapılan başvurunun reddine ilişkin 30/01/2.015 günlü, 11674 sayılı işlem ile firmaya yeterlik belgesi verilmesine ilişkin 27/06/2012 günlü, 82 sayılı işlemin iptali istemiyle, çevresel etki değerlendirmesi raporunu hazırlayanlar arasında bulunan ve nükleer enerji mühendisi olan meslek mensuplarından ... ve ...'ın rapordaki imzaları ile noterden onaylı sirkülerdeki imza örneklerinin uyuşmadığı, ayrıca, ...'ın 19/03/2014 tarihinden itibaren mühendislik firmasındaki görevinden ayrılmasına rağmen bunun Bakanlığa bildirilmediği, bu itibarla, 18/12/2009 günlü, 27438 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yeterlik Belgesi Tebliğinin yeterlik belgesi alan kuruluşların yükümlülüklerini düzenleyen 9. maddesinin 6. ve 12. fıkralarının ihlal edildiği, yine aynı Tebliğin 10. maddesi uyarınca söz konusu firmanın yeterlik belgesinin iptal edilmesi gerektiği ileri sürülerek açıldığı anlaşılmaktadır. Uyuşmazlıkta; davacı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin kuruluş amaçları arasında, meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplinini ve ahlâkını korumak için gerekli gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak olduğu göz önüne alındığında, mühendislik mesleği mensuplarının mesleki disiplin açısından sorumluluklarının ortaya konulması amacıyla yapılan başvuru üzerine tesis edilen dava konusu işlem ile davacı Birliğin menfaatinin etkilendiği ve dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılmıştır. Kaldı ki; davacı tarafından dava konusu edilebilecek bir işlem tesisi istemiyle, 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi kapsamında idareye yapılan başvuru üzerine tesis edilen ret işleminin dava konusu edilmesi karşısında, bu işlem ile davacı arasında doğrudan, meşru ve kişisel! bir menfaat ilişkisinin bulunduğu tartışmasızdır. Bu durumda; davacının kuruluş amacı ve faaliyet alanı ile dava konusu işlemin davacının başvurusu üzerine tesis edilen ve davacının meşru, kişisel ve güncel menfaatini doğrudan etkileyen bir niteliği olduğu, dolayısıyla davacının dava açma ehliyetinin bulunduğu hususu dikkate alındığında, davanın ehliyet yönünden reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin 13.03.2017 tarihli E. 2016/8949, K. 2017/1471 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 05.12.2019).

[771] "Derneğin; temel insan haklarından olan çevre hakkını düzenleyen ulusal ve uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde, Dünya ve insanlar açısından kabul edilemez ve sürdürülemez nitelikte çevre sorunlarına sebep olan her tür idari ve/veya özel işlem, eylem, karar, uygulamaya karşı, her tür meşru ve yasal etkinliklerde bulunmak, gerçek/ve veya kamu/özel tüzel kişiliklerine karşı her tür hukuki girişimlerde

ÇED Olumlu kararı verilen projenin uygulanacağı yerdeki işletmelerin bu projeden olumsuz etkilenmesi muhtemel olduğundan bu işletmelerin ÇED kararının iptalini istemekte meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin olduğu, dolayısıyla dava açma ehliyetlerinin bulunduğu kabul edilmektedir. Örneğin, Artvin ilinde kurulması planlanan "Cerattepe Bakır Madeni, Kırma Eleme Tesisi ve Teleferik Hattı" hakkında Bakanlık tarafından verilen "ÇED Olumlu" kararı üzerine bölgede turizm alanında faaliyette bulunan işletmeci tarafından iptal davası açılmıştır. Rize İdare Mahkemesi davacı işletmenin dava ehliyeti olup olmadığını incelemiş ve *"davacı işletmenin faaliyet alanları arasında çevre ve doğanın korunması, güzelleştirilmesi, daha sağlıklı ve yaşanabilir hale getirilmesi gibi amaçlarının bulunmadığı, çevre ve ekosistemin tahrip edilmesinin, biyolojik çeşitliliğin azalmasının, ekolojik dengenin bozulmasının tüzel kişilik açısından kuruluş amaçlarına olumsuz bir etkisinin olmayacağı, dolayısıyla, dava konusu işlem ile kişisel, meşru ve güncel bir menfaat bağının bulunmadığı gerekçesiyle, anılan davacı açısından davanın ehliyet yönünden reddine"* karar vermiştir. Temyiz edilen kararı

bulunmak, sürdürülebilir ve ekolojik yaşamın savunuculuğunu yapan bir hukukun gelişimine katkıda bulunmak amacı ile kurulduğu belirtilirken, bu amacının gerçekleştirilmesi bakımından yapabileceği faaliyetlerin belirtildiği 3. maddesinde; Derneğin yukarıda belirtilen amacına ulaşabilmek için, Dünya ve insanlığın önüne çıkabilecek her tür çevre sorunu faaliyet alanı olmak üzere, İdari Yargılama Usulü Kanunu çerçevesinde Dernek yetkili organları tarafından belirlenen/tanımlanan çevre sorunları ile ilgili her tür idari dava açmak, takip etmek, sonuçlandırmak, açılmış davalara katılmak, bilgi ve deneyimi çerçevesinde hukuki süreçler hakkında çevre mücadelesi yürüten gerçek ve tüzel kişilere yardımcı olmak, katkıda bulunmak biçiminde çalışma şekillerini kullanacağı, davacı derneğin yukarıda belirtilen amacı doğrultusunda Mersin ili, Gülnar İlçesi, Büyükeceli Beldesi sınırları içinde, ... NGS Elektrik Üretim A. Ş. tarafından gerçekleştirilmesi planlanan 480 MWe kurulu gücünde Akkuyu Nükleer Güç Santrali Projesi'ne yönelik ÇED Başvuru Dosyasının, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 8. maddesi uyarınca ilgilisine iadesi ve ÇED sürecine ilişkin tüm idari işlem ve eylemlerin durdurulması istemiyle 28.03.2012 tarihinde yapılan başvurunun cevap verilmemek suretiyle reddi üzerine bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Dernekler, üyelerinin ve temsil ettikleri kişilerin ortak çıkarlarını korumak ve dayanışmalarını sağlamak üzere kurulan özel hukuk tüzel kişileri olup, amaçları ve faaliyet alanları kendilerince hazırlanan tüzüklerle belirlenmektedir. Derneklerin, doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabilecekleri açıktır. Uyuşmazlık konusu olayda, çevre sorunlarına sebep olan her tür idari veya özel işlem, eylem, karar, uygulamaya karşı, her tür yasal etkinliklerde bulunmak, gerçek veya kamu/özel tüzel kişiliklerine karşı her tür hukuki girişimlerde bulunmak amacı ile kurulan davacı derneğin bu amacına bağlı olarak söz konusu Akkuyu Nükleer Güç Santrali Projesi'ne ilişkin Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyasının uygun hazırlanmadığı ileri sürülerek Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 8/2. maddesi uyarınca proje sahibi şirkete iadesi istemiyle başvuru yapıldığı görülmektedir. Bu durumda, Akkuyu Nükleer Güç Santrali Projesi'nin çevresel etki değerlendirmesi sürecine ilişkin işlemin, davacı derneğin tüzüğünde belirttiği faaliyet alanı ve amaçlarını doğrudan etkileyen nitelikte bir işlem olması nedeniyle dava konusu işlem ile güncel ve meşru bir menfaat bağı olan davacının dava açma ehliyetinin bulunduğu anlaşıldığından, davanın ehliyet yönünden reddi yolundaki temyize konu İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin 24.10.2013 tarihli E. 2012/9094, K. 2013/7096 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 03.12.2019).

inceleyen Danıştay 14. Dairesi, söz konusu işletmenin projenin etki alanında bir otel işlettiğini ve otelin dava tarihinde faaliyette olduğunu belirterek, davanın ehliyet yönünden reddine karar veren İdare Mahkemesinin kararında hukuka uyarlık bulunmadığına karar vermiştir.[772]

Danıştay, proje alanında yaşayan kişilerce açılan davalarda davacının güncel ve meşru menfaati bulunduğuna karar vermektedir. Örneğin, Erzurum ili Tortum ilçesinde yapılması planlanan Büyükbahçe Göleti ve Sulaması Projesi'nin ÇED kapsamı dışında olduğuna dair Erzurum Valiliği'nin kararına karşı açılan davada, idare mahkemesi davacının başka bir şehirde yaşadığını belirterek davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Kararın temyiz edilmesi üzerine dosyayı inceleyen Danıştay 14. Dairesi, davacı her ne kadar karar tarihinde başka bir yerde yaşıyor olsa da davayı açtığı tarihte proje alanında taşınmazlarının bulunduğunu ve o bölgede ikamet ettiğini dikkate almış, idare mahkemesinin kararını bozmuştur.[773]

Diğer yandan Danıştay proje alanında ikamet etmeyen, taşınmazı bulunmayan davacılar tarafından açılan davaların reddine karar vermektedir. Örneğin; İzmir ili, Foça ilçesinde

[772] "Uyuşmazlığa konu olayda, Dairemizce yapılan araştırmada, işleme konu projenin etki alanında olan Artvin Kafkasör Turizm Merkezi Mevkiinde, davacı ... Sanayi Ticaret A.Ş.'ye ait bir otelin bulunduğu ve bu otelin davanın açıldığı tarihte faaliyette olduğu, dava dilekçesinden de bu husus belirtilerek, ÇED olumlu kararına konu madencilik projesinin çevresel etkileri nedeniyle turizm tesisinin olumsuz etkileneceği ileri sürülerek, anılan proje hakkında tesis edilen işlemin iptalinin istenildiği görülmüştür. Bu durumda, dava konusu işleme konu "Cerattepe Bakır Madeni, Kırma Eleme Tesisi ve Teleferik Hattı" projesinin etki alanında, davacı ... Sanayi Ticaret A.Ş tarafından işletilmekte olan bir turizm tesisi bulunduğu dikkate alındığında, davacının dava konusu işlemin iptalini istemekte meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin ve dolayısıyla dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varıldığından, adı geçen davacı açısından da işin esasına girilerek karar verilmesi gerekirken, davanın ehliyet yönünden reddi yolunda verilen temyize konu İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamıştır." Danıştay 14. Dairesinin 03.05.2017 tarihli E. 2016/11573, K. 2017/2940 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 03.12.2019).

[773] "Dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan davada İdare Mahkemesince, ara karar cevabında davacının Büyükbahçe Göleti'nin kapsadığı alanda doğmadığını, bu alanda taşınmazının bulunmadığını, Erzincan'da ikamet ettiğini beyan ettiği, davacının dava konusu proje alanı veya proje etki alanında ikamet etmediği ve bu alanlarda taşınmazının da bulunmadığının anlaşıldığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda; davacının Ulusal Yargı Ağı Portalı (UYAP) kayıtlarına göre, davanın açıldığı tarih itibarıyla Erzurum ili, Tortum İlçesi, ... Mahallesi, ... Sokak adresinde ikamet ettiği ayrıca Erzurum İli, Tortum ilçesi, ... Mahallesinde taşınmazlarının bulunduğu görüldüğünden, yapılması planlanan "Erzurum Tortum Büyükbahçe Göleti ve Sulaması Projesi" ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunduğu, davacının dava konusu işlemin iptalini istemekte meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin ve dolayısıyla dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varıldığından, işin esasına girilerek karar verilmesi gerekirken, davanın ehliyet yönünden reddi yolunda verilen temyize konu idare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 27.03.2018 tarihli E. 2018/953, K. 2018/1867 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 30.11.2019).

yapılması planlanan atık geri kazanım faaliyeti hakkında verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararına karşı açılan davada, davacının UYAP kayıtlarına göre proje alanında ikamet etmediği, bu alanda taşınmazının bulunmadığı göz ardı edilerek, işin esasını inceleyen İdare Mahkemesinin kararı Danıştay 14. Dairesi tarafından bozulmuştur.[774]

Artvin ili Şavşat İlçesinde yapılması planlanan "Kalker Ocağı ve Kırma Eleme Tesisi Kapasite Artışı" projesi için Bakanlık tarafından verilen "ÇED Olumlu" kararı nedeniyle açılan davada Danıştay, yörede ikamet etmeyen kişilerin de dava açma ehliyetinin bulunduğu kabul edilirse, bu tür idari işlemlere dayanarak yatırım yapmayı planlayanların sürekli olarak dava tehdidine maruz kalacağını, bu durumun idari istikrar ilkesine aykırı olacağını kabul etmiştir. Söz konusu olayda davacının İstanbul'da ikamet ettiği, projenin etki alanında sadece babasına ait taşınmazların bulunduğu (kendisine ait taşınmaz bulunmadığı) dikkate alınmış ve davacının dava ehliyeti bulunmadığına karar verilmiştir.[775]

---

[774] "İptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisi kişisel, meşru, güncel bir menfaatin bulunması halinde gerçekleşecektir. Başka bir anlatımla, iptal davasına konu olan işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için, davacıyı etkilemesi, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi, işlem ile davacı arasında ciddi ve makul bir ilişkinin bulunması gerekmektedir. Aksi halde, kişilerin kendisine doğrudan etkisi bulunmayan, menfaatlerini ihlal etmeyen idari işlemler hakkında da iptal davası açma hakkı doğar ve bu durum idarenin işleyişini olumsuz etkiler… Çevreyi ilgilendiren projelerin yapımının planlandığı yörede ikamet etmeyen ya da o yörede taşınmazları bulunmayanların, bu projelerle ilgili işlemlerin iptali istemiyle dava açma ehliyetlerinin varlığının kabulü, bu tür idari işlemlerin ve bu işlemler üzerine yatırım planlayanların sürekli olarak dava tehdidi ile karşı karşıya kalmaları sonucunu doğuracağı ve bu durumun da idari istikrar ilkesine aykırı olacağı açıktır. Uyuşmazlık konusu olayda; davacılardan ...'ün Ulusal Yargı Ağı Portalı (UYAP) kayıtlarına göre, davanın açıldığı tarih itibarıyla dava konusu proje alanında ikamet etmediği gibi, bu alanda taşınmazlarının da bulunmadığı anlaşıldığından, davaya konu geçici faaliyet belgesi verilmesi işlemi ile kişisel, güncel ve meşru bir menfaatinin ihlal edildiğinden söz edilemeyeceği, bu nedenle, bakılan davayı açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmış olup, davacılardan ... yönünden davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasının incelenmesi suretiyle verilen temyize konu İdare Mahkemesi kararında adı geçen davacı yönünden hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 19.03.2018 tarihli E. 2015/5081, K. 2018/1580 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 02.12.2019).

[775] "Yargısal denetim amacıyla her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunması koşuluna ihtiyaç vardır… Çevreyi ilgilendiren projelerin yapımının planlandığı yörede ikamet etmeyenlerin, bu projelere verilen ÇED kararlarının iptali istemiyle dava açma ehliyetlerinin varlığının kabulü, bu tür idari işlemlerin ve bu işlemler üzerine yatırım, planlayanların sürekli olarak dava tehdidi ile karşı karşıya kalmaları sonucunu doğuracağı ve bu durumun da idari istikrar ilkesine aykırı olacağı açıktır. Uyuşmazlıkta; davacılardan ...'ın ikametgahının İstanbul olduğu, idare mahkemesince 07/01/2016 günlü ara kararı ile projenin etki alanında davacıya ait herhangi bir taşınmaz olup olmadığının sorulduğu, ara kararı üzerine dosyaya sunulan tapu kayıtlarının davacının babasına ait olduğu, UYAP sorgulaması sonucunda da projenin gerçekleştirileceği alanda veya etki alanında davacıya ait taşınmaz bulunmadığı görüldüğünden, bozma kararı üzerine verilecek kararda, davacının dava konusu işlem ile güncel ve meşru menfaatinin ihlal edildiğinden söz edilemeyeceği ve dava açma ehliyetinin bulunmadığı hususunun da göz

Ordu ili, Fatsa ilçesinde yapılması planlanan "II-A Grubu Kalker (Kireçtaşı) Ocağı Projesi" ile ilgili olarak Valilik tarafından verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararı nedeniyle açılan davada Ordu İdare Mahkemesinin kararı Danıştay tarafından incelenmiştir. Danıştay 14. Dairesi, UYAP kayıtlarına göre davacılardan bazılarını projenin etki alanında ikamet etmediğini, proje alanında taşınmazlarının bulunmadığını belirterek taraf ehliyetlerinin bulunmadığına, dolayısıyla bu kişiler açısından davanın reddine karar verilmesi gerektiğine karar vermiştir.[776]

Danıştay kararlarında ifade edilen, projenin bulunduğu yerde ikamet etme ve taşınmazının bulunması koşulu incelenirken il sınırlarının mı yoksa ilçe sınırlarının mı dikkate alınacağı hususu önem arz etmektedir. Nitekim İstanbul Beyoğlu ilçesinde Haliç Yat Limanları ve Kompleksi projesi hakkında Bakanlık tarafından verilen "ÇED Olumlu" kararı nedeniyle açılan davada bu sorun ele alınmıştır. İstanbul 4. İdare Mahkemesi projenin yapılması planlanan ilçede ikamet etmeyen davacıların dava ehliyetinin olmadığına karar vermiştir. Temyiz başvurusunu değerlendiren Danıştay 14. Dairesi projeden sadece Beyoğlu ilçesi halkının etkileneceğini kabul etmenin mümkün olmadığına, merkezi bir lokasyonda gerçekleştirilmesi planlanan projenin İstanbul'da ikamet eden tüm vatandaşları etkileyeceğine, dolayısıyla ilçe sınırlarında oturma şartı aranmaksızın dava açma ehliyetinin varlığına karar verilmesi gerektiğini kabul etmiştir.[777]

önüne alınması gerekmektedir." Danıştay 14. Dairesinin 27.12.2016 tarihli E. 2016/5004, K. 2016/7979 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 03.12.2019).

[776] "Davacılardan; … ve ... 'in Ulusal Yargı Ağı portalı (UYAP) kayıtlarına göre, davanın açıldığı tarih itibarıyla dava konusu proje alanı veya proje etki alanında ikamet etmedikleri gibi, bu alanlarda taşınmazlarının da bulunmadığı anlaşıldığından, Ordu ili, Fatsa ilçesi, Akçakese Mahallesinde işletilmesi planlanan, "II-A Grubu Kalker (Kireçtaşı) Ocağı Projesi" ile ilgili olarak davalı idare tarafından verilen 29/06/2015 günlü E-2015107 sayılı "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı ile kişisel, güncel ve meşru bir menfaatlerinin ihlal edildiğinden söz edilemeyeceği, bu nedenle, bakılan davayı açma ehliyetlerinin bulunmadığı sonucuna varılmış olup, adı geçen davacılar yönünden davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasının incelenmesi suretiyle verilen temyize konu İdare Mahkemesi kararının bu kısmında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 06.04.2017 tarihli E. 2017/613, K. 2017/2144 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 03.12.2019).

[777] "Davacının dava dilekçesinde belirttiği iddialar kültür varlıklarının korunmasına yönelik olup, iptali istenilen Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu kararına konu projenin Haliç bölgesinde, tarihi tersanelerin bulunduğu bir alanda yapılacağı ileri sürülmektedir. Tarihi ve kültürel mirasımız açısından korunması gerekli olan bu bölge için sadece Beyoğlu İlçesinde ikamet edenlerin dava açma ehliyeti olduğunu kabul etmenin, projeden sadece İlçe halkının etkileneceği anlamına gelecektir. Oysaki İstanbul İlinin genelini etkileyecek merkezi lokasyondaki bir projeden İstanbul'un tarihi ve kültürel mirasının korunması adına İstanbul'da ikamet eden vatandaşların, İlçe sınırlarında ikamet etmek koşulu aranmaksızın, dava açma

Bu noktada vurgulamamız gereken husus, Danıştay 14. Dairesinin yukarıda belirtilen bazı kararlarında, proje alanında ikamet eden / faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilerin dava ehliyeti bulunduğuna karar verilmiş, hatta aksi yöndeki idare mahkemesi kararları bu yönleriyle hukuka aykırı bulunmuş olsa da söz konusu davaların hemen hepsinde işin esasına girildiğinde idari işlemin hukuka uygunluğuna karar verilmiştir. Dolayısıyla Danıştay 14. Dairesinin dava ehliyeti konusunda 2011 yılında aldığı kararlardan sonraki süreçte genellikle idari işlemler lehine karar verdiği, görülmektedir.

C. Dava Açma Süresi

Dava açma süresi bir hakkın yargı yerlerinde ileri sürülebilmesinin zaman yönünde sınırlandırılmasını ifade eder. İdari işlem ve eylemlerin süreye bağlanmadan her zaman dava konusu edilmesi idarenin istikrarını bozar, kamu hizmetlerinin verimliliğini düşürür. Bu nedenle yargı yerlerine başvuru hakkı kanunda belirtilen süre ile sınırlandırılmaktadır.[778]

Hak arama özgürlüğünün kullanılması ve idarenin hukuka uygunluk denetimi açısından dava açma süreleri son derece önemlidir. Dava açma süresi kamu düzeninden olup süresi içinde açılmadığı iddiası yargılamanın her aşamasında ileri sürülebilir. Bu husus mahkeme tarafında da re'sen dikkate alınır. Dava açma süresi geçmişse davanın reddine karar verilir (İYUK m. 14/3-e, m. 15/1-b).

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesine göre; *"Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür."* Bununla birlikte İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 2014 yılında 6545 sayılı "Türk Ceza Kanunu ile Başka Kanunlarda

ehliyetinin varlığını kabul etmek gerekir. Bu durumda, davacının dava konusu işlemin iptalini istemede meşru, kişisel ve güncel bir menfaati ve dolayısıyla dava açma ehliyeti bulunduğundan, davanın ehliyet yönünden reddi yönünde verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 14. Dairesinin 13.03.2017 tarihli E. 2017/526, K. 2017/1450 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 05.12.2019).

[778] KALABALIK, Usul, s. 296-297; YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 691.

değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile yapılan değişiklikle "*İvedi Yargılama Usulü*" başlıklı 20/A maddesi ihdas olunarak, ilgili maddenin 1. Fıkrası (e) bendi uyarınca "*9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç, çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar"* sebebiyle yaşanan uyuşmazlıklarda ivedi yargılama usulünün uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin 2. Fıkrasında ivedi yargılama usulüne göre çözüme kavuşturulacak uyuşmazlıkların tabi olacağı usuller belirtilerek, (a) bendinde, ivedi yargılama usulüne tabi olan uyuşmazlıklara ilişkin "*Dava açma süresi 30 gündür*" hükmü bulunmaktadır. Buna göre çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlara ilişkin olarak İYUK 7. Maddede belirtilen genel dava açma süresine göre değil, 20/A maddesine göre 30 gün içinde ilgili karara karşı dava açmak gerekmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda dava açmaya ilişkin belirlenen sürelerin haricinde bazı özel kanunlarda belirtilen dava açma süreleri de bulunmaktadır.[779] Bahse konu özel kanunlardan biri de Çevre Kanunu'dur. Çevre Kanunu'nun 25. maddesinde, (bu kanun uyarınca verilen) *"İdarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir"* hükmüne yer verilmiştir. Burada karıştırılmaması gereken husus, idari yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 30 günlük süre içinde idare mahkemesinde dava açılmakla birlikte, çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlardan farklı olarak, idari yaptırım kararlarına ilişkin İYUK 20/A maddesinde yer alan ivedi yargılama usulünün uygulanmayacak olmasıdır.

İptal davasının açılabileceği 30 günlük sürenin başlangıç tarihi hesaplanırken kararın "tebliğ tarihi" esas alınır. Ancak çevresel etki değerlendirmesine ilişkin idari kararlar, bu işlemden etkilenen herkese tebliğ edilmemektedir. Zira ÇED sürecindeki birçok işlem ilan suretiyle halka duyurulmaktadır. Bu durumda İYUK m. 7'nin son fıkrasında yer alan "*İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar"* hükmü esas alınır.[780]

[779] GÖZÜBÜYÜK, Yönetim, s. 438; ÇAĞLAYAN, İYUK, s. 302.
[780] HAKİMOĞLU, Merve, "Çevresel Etki Değerlendirmesine İlişkin Kararlara Karşı Açılan Davalarda Süre Sorunsalı", Terazi Hukuk Dergisi, Cilt 17, Sayı 125, 2017, s. 64.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Ek-1 listesindeki faaliyetlerin tabi olduğu ÇED uygulama yönteminde, proje başvurusu yapıldığı tarihten itibaren *"ÇED Olumlu / ÇED Olumsuz"* kararının verildiği ana kadar sürecin her aşaması ilan edilmektedir. Ancak Ek-2 listedeki projeler için aynı durum söz konusu değildir. Seçme, eleme kriterleri uygulama yönteminde *"ÇED Gereklidir / ÇED Gerekli Değildir"* kararı verildikten sonra Valilik tarafından askıda ilan ve internet aracılığıyla duyurmaktadır. O halde halkın dava açabileceği süre son ilan tarihini takip eden 30 gün ile sınırlı olmalıdır. Diğer yandan uygulamadan ilan tarihini takip eden 30 günlük süreden (Kanun değişikliğinden önce 60 gün) çok daha sonraki tarihlerde açılan davaların dahi kabul edilebildiği görülmektedir.[781] İdare bu kararlarında ilan tarihini değil, davacıların kararı öğrendiği tarihi esas almıştır. Zira ilanın usulüne uygun olarak, amaca hizmet edecek yöntemlerle yapılmamış olması halkın kararı öğrenmesini engellemekte veya geciktirebilmektedir. Türkiye'deki ÇED kararlarının önemli bir kısmını oluşturan seçme-eleme kriterleri uygulama yöntemine tabi (Yönetmeliğin Ek-2 listesindeki) projeler hakkında, Valilikler seviyesinde yürütülen işlemler halka duyurulmamakta, halk bu süreçlere katılmamaktadır. Valilik tarafından verilen nihai kararın askıda ilan ve internet aracılığıyla duyurulması ise halkı bilgilendirmekte yetersiz kalmaktadır.

Yargı kararlarında, idarenin halkın bilgilendirme ve kararları duyurma usulüne riayet edip etmediği incelenmektedir. Bununla birlikte dava açma süresi konusunda farklı değerlendirmelerde bulunduğu görülmektedir.[782]

Örneğin; Bursa Valiliği tarafından verilen 27.7.2006 tarihli "ÇED Gerekli Değildir" kararı kamuoyuna ilan edilmiştir. Valiliğin kararı son olarak 12.08.2006 tarihinde ilan edilmiştir. Kararın iptali istemiyle 11.6.2007 tarihinde dava açılmıştır. İdare, davanın süre yönüyle reddine talep etse de mahkeme davacıya tebligat yapılmadığı için kararı öğrendiği tarihi esas almış, süreye ilişkin itirazı yerinde görmeyerek davanın esasını incelemiştir.[783] Benzer şekilde 04.08.2006 tarihli "ÇED Olumlu Kararı"na ilişkin karar ilana çıkarılmıştır. Son ilan tarihi 06.10.2006 olmasına rağmen 18.06.2007 tarihinde dava

[781] ALICA, İzleme ve Denetim, s. 124; ALICA, "Yargı Kararları", s. 125.
[782] ALICA, "Yargı Kararları", s. 125.
[783] Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin 13.03.2008 tarihli, E.2007/1050, K.2008/275 sayılı kararı. ALICA, "Yargı Kararları", s. 125'ten ve ALICA, İzleme ve Denetim, s. 124'ten naklen.

açılmıştır. Dava ilandan yaklaşık 8,5 ay sonra açılmış olmasına rağmen mahkeme idarenin süre itirazını reddederek, işin esasını incelemiştir.[784]

Adana'nın Yumurtalık ilçesinde yapılan Sugözü Termik Santrali hakkındaki "ÇED Olumlu" kararına karşı bir dernek tarafından açılan iptal davasında davacılar "kararı öğrenme tarihini" esas almışlardır. Davalı idare, derneğin kararı çok daha önce öğrendiğini savunmuş, dernek yöneticisinin gazetelerde çıkan bir açıklamasına dayanmışlardır. İdare mahkemesi derneğin *"beyan ettiği öğrenme tarihini"* esas alarak işin esasına girmiştir.[785]

İdarenin süre itirazlarını haklı görerek, davanın reddine karar veren mahkemeler de olmuştur. Örneğin Manisa ilindeki bir proje hakkındaki "ÇED Gerekli Değildir" kararına karşı 60 günlük süreyi geçirdikten sonra açılan davada, idare mahkemesi davanın reddi karar vermiştir. Mahkemenin kararında; *"idari yargılama usulünde süre unsurunun yargı yerince davanın her aşamasında re'sen dikkate alınacak bir husus olduğu, bu yolla idari işlemlerin belirli bir zaman diliminde dava konusu edilebilmesinin, bu surette doğurduğu hukuki etkinin askıda geçerlilik özelliğini dava açma süresiyle sınırlandırıp, sürenin dolmasından sonra bu işlemin sürekli dava tehdidi altında tutulmamasının amaçlandığı ve davaya konu kararın ilan tutanağıyla halka duyurulduğu…"* belirtilmiştir. Ayrıca *"... dava konusu işlemin tüm ilgililere ayrı ayrı bildiriminin zaruri olan bir nitelik taşımadığı, ancak bu durumun da işlemin herhangi bir tarihte öğrenildiğinden bahisle ilanihaye dava edilebilir olduğu anlamına gelmediği, ÇED Olumlu kararının genel düzenleyici bir işlem olmadığı, olur verdiği projenin uygulamaya geçmesini sağlayıcı sonuçlar içerdiği"* ifade edilmiştir.[786]

Samsun 2. İdare Mahkemesinde görülen bir davada ise mahkeme, ÇED olumlu kararının tüm ilgililere tebliğ edilmesinin gerek olmadığına, genel düzenleyici bir işlem olmadığı

[784] Muğla 4. İdare Mahkemesi'nin 12.11.2008 tarihli, E.2007/1357, K.2008/2039 sayılı kararı. ALICA, "Yargı Kararları", s. 125'ten ve ALICA, İzleme ve Denetim, s. 124'ten naklen.
[785] Adana 1. İdare Mahkemesi'nin 31.03.2003 tarihli, E.2001/518, K.2003/346 sayılı kararı. ALICA, "Yargı Kararları", s. 125'ten ve ALICA, İzleme ve Denetim, s. 124'ten naklen.
[786] Manisa İdare Mahkemesi'nin 18.9.2008 tarihli, E. 2008/757 ve K. 2008/1730 sayılı kararı. ALICA, "Yargı Kararları", s. 126'dan ve ALICA, İzleme ve Denetim, s. 124'ten naklen.

için karara karşı dava açma süresinin hesaplanmasında öğrenme tarihinin esas alınamayacağına karar vermiştir.[787]

İzmir 3. İdare Mahkemesinde açılan bir davada mahkeme, ÇED kararı tüm ilgililere tebliğ edilmemiş olsa da köy kahvesine asılmış olmakla halka duyurulmuş olduğunu ve bu haliyle 60 günlük dava açma süresinin ilana ilişkin tutanak tarihi esas alınarak tespit edildiğini hüküm altına almıştır.[788]

Danıştay, idari davalarda dava açma süresinin başlangıç tarihi tespit edilirken idari işlemin tebliğ, yayın veya ilan tarihinin esas alındığını, kanunda belirtilen durumların söz konusu olmadığı hallerde davacının dava konusu işlemi öğrenme tarihinin *"iyi niyet kuralları çerçevesinde, olayın özelliği ve niteliği göz önünde tutulmak suretiyle"* yargı organları tarafından belirleneceğini kabul etmektedir. Dolayısıyla dava konusu tesisin bulunduğu bölgede ikamet eden davacıların, idari karardan yıllar sonra açtığı davaları dava açma süresi yönüyle reddetmektedir.[789]

Malatya ili Doğanşehir ilçesi Dedeyazı Köyü Mahallesinde yapılması planlanan "Demir Ocağı ve Kırma-Eleme Tesisi" hakkında Malatya Valiliği tarafından 2008 yılında "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilmiştir. Dedeyazı Mahallesi sakinleri işlemin iptali istemiyle 2018 yılında dava açılmıştır. İdare, davanın süre yönüyle reddini talep etmiştir. Davacılar ise "ÇED Gerekli Değildir" kararının ilan edilmek üzere Doğanşehir Kaymakamlığı tarafından Köy Muhtarlığına gönderildiğini ancak ilana ilişkin askı ilan tutanağının dosyaya sunulmadığını, 16.01.2018 tarihinde idareye yaptıkların başvuruya 26.01.2018 tarihinde verilen cevap üzerine işlemden haberdar olduklarını, dolayısıyla davanın süresi içinde açıldığını öne sürmüşlerdir. Danıştay, söz konusu tesisin bulunduğu mahallede ikamet eden davacıların dava konusu işlemden haberdar olmamasının hayatın olağan akışına aykırı olduğuna karar vermiştir.[790]

---

[787] Samsun 2. İdare Mahkemesi'nin 28.12.2009 tarihli, E. 2009/1007 ve K. 2009/1372 sayılı kararı.
[788] İzmir 3. İdare Mahkemesi'nin 27.3.2010 tarihli, E. 2007/2044 ve K. 2008/717 sayılı kararı.
[789] HAKİMOĞLU, s. 65.
[790] "Dava konusu işlem ilan edilmese dahi, aralarında davacılardan ...'un da bulunduğu Dedeyazı Mahallesi sakinleri tarafından davalı idareye şikâyet dilekçelerinin verildiği 09.09.2011 ve 30.11.2017 tarihleri itibarıyla anılan demir ocağı ve kırma-eleme tesisinde üretimin devam ettiği, tesisin bulunduğu mahallede ikamet eden ve taşınmazları bulunan davacıların hayatın olağan akışı gereği dava konusu işlemden belirtilen tarihler itibarıyla haberdar olmamasının mümkün olmadığı sonucuna varıldığından, dava açma

Yukarıdaki kararlardan hareketle sürenin hesaplanmasında hangi tarih veya olayın esas alınacağı konusunda idare mahkemelerinin farklı uygulamalarının olduğu söylenebilir. Ancak genellikle ilan tarihini takip eden kanunda yer alan süre içinde dava açılmasının gerekli görüldüğü, aksi halde davanın reddine karar verildiği görülmektedir.

Kanaatimizce, 2014 yılında İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişiklikle çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararların daha hızlı bir yargılama usulüne tabi tutulması yerinde bir düzenleme olmuştur. Bununla birlikte dava açma süresi hesaplanırken, özellikle ilan yoluyla yapılan tebliğlerde, ilanın vasfının halkın kararı öğrenmesinin ve kararının alenileşmesinin aracı olarak görülmesi ve bu itibarla ilanın sağlıklı olarak yapılamadığının tespiti halinde, öğrenme tarihinin her olayda ayrıca değerlendirilmesi gerektiği kanısındayız.

D. Bilirkişi İncelemesi

Çevresel etki değerlendirmesi disiplinler arası çalışmayı gerektiren bir süreç olup idarenin aldığı kararların teknik çözümlenmesi amacıyla bilirkişilik müessesinden yararlanılır. Hâkimin bu teknik konuyu bizzat irdelemesi mümkün değildir. Bu nedenle çevresel etki değerlendirmesine ilişkin idari eylem ve işlemlere yönelik yargısal denetimde bilirkişi raporları son derece önemlidir.

İdari yargılama hukukunda bilirkişilik müessesesi İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda özel olarak düzenlenmemiş, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılmıştır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesinde bilirkişi incelemesine ilişkin işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.[791] Bu

süresi geçirildikten sonra 16.01.2018 tarihinde yapılan başvuruya verilen 23.01.2018 tarihli cevaba istinaden 26.01.2018 tarihinde açılmış olan davanın süresinde kabul edilmesine olanak bulunmadığından, işin esasının incelenmesi suretiyle verilen Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 08.05.2018 tarihli E. 2018/1008, K. 2018/3397 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 02.02.2020).

[791] İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yaptığı tek konu bilirkişilik değildir. İYUK m. 31/1 hükmüne göre; "Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sükûnunu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler, elektronik işlemler ile ses ve görüntü nakledilmesi yoluyla

sebeple çevresel etki değerlendirmesinde bilirkişilik uygulamasına ilişkin hususlarda 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun "İspat ve Deliller" başlıklı dördüncü kısmının "Bilirkişi İncelemesi" başlıklı beşinci bölümünde (HMK m. 266-287) yer alan hükümler tatbik edilecektir.

Çevresel etki değerlendirmesine ilişkin davalarda hâkimin bilirkişi incelemesi yaptırmadan karar vermesi bozma sebebidir. Örneğin Balıkesir'in Burhaniye ilçesinde yapımı planlanan "Reşitköy Barajı ve Sulama Projesi" hakkında Balıkesir Valiliğinin "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle Balıkesir İdare Mahkemesinde görülen davada bilirkişi incelemesi yaptırılmamış olması bozma sebebi olarak görülmüştür. Danıştay 14. Dairesinin kararında; dava konusu idari işlemin hukuka uygunluğu yönünden denetiminin yapılabilmesi için teknik bilgiye ihtiyaç duyulduğu, bilirkişi incelemesi yapılmadan idare mahkemesi tarafından verilen kararda hukuki isabet görülmediği belirtilmiştir.[792]

Artvin ili Arhavi ilçesinde yapılması planlanan "Bazalt Ocağı ve Kırma Eleme Tesisi Kapasite Artışı" projesi hakkında Bakanlık tarafından verilen "ÇED Olumlu" kararının iptali istemiyle açılan davada davacı taraf keşif ve bilirkişi deliline başvurmuş olmasına rağmen keşif ve bilirkişi harcını yatırmamış, adli yardım talebinde de bulunmamıştır. Mahkeme, davalı tarafın harçtan muaf olduğunu, harcın Devletçe karşılanmasına olanak bulunmadığını belirterek, keşif ve bilirkişi delilinden vazgeçildiği sonucuna varmış, "ÇED Olumlu" kararında hukuka aykırılık bulunmadığından iptal isteminin reddine karar

duruşma icrasında Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır." Detaylı bilgi için bkz. YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 768 vd.

[792] "Davacılar tarafından keşif harcı ve avansının yatırılmayarak keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına dair ara karardan rücu edilmesi talep edildiğinden, keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına ilişkin ara karardan rücu edilerek, dava dosyasında yer alan bilgi ve belgelere göre inceleme yapılarak, davanın reddine karar verilmiş ise de; dava konusu işleme konu projenin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucu ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olup olmadığı hususlarının incelenip araştırılması suretiyle dava konusu işlemin hukuka uygunluğu yönünden yapılacak denetimin teknik bilgiyi gerektirdiği açıktır… Bu durumda; keşif harcı ile keşif ve bilirkişi incelemesi için gereken diğer giderlerin yargılama sonucu haksız çıkan taraftan alınmak şartıyla, öncelikle davalı idareden, yatırılmaması halinde Hazineden istenerek mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılarak ve dava konusu 02.04.2015 günlü, "Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Gerekli Değildir" kararı davalı idareden istenilmek suretiyle anılan işlem Mahkemece incelenerek karar verilmesi gerektiğinden, bu hususlar gözetilmeksizin aksi yönde verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 20.09.2018 tarihli E. 2018/2169, K. 2018/5518 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 08.12.2019).

vermiştir. Temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, keşif ve bilirkişi incelemesi için gereken diğer giderlerin yargılama sonucu haksız çıkan taraftan alınmak şartıyla, öncelikle davalı idareden, yatırılmaması halinde Hazineden istenerek mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılarak karar verilmesi gerektiğine, bu husus gözetilmeksizin aksi yönde verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmediğine karar vermiştir.[793]

Bilirkişi raporu, ilgili uzmanlık alanlarından seçilmiş, tarafsız kişiler tarafından hazırlanmalıdır. Her uzmanın yetkin şekilde çalışabileceği alanın dar olduğu, her ne kadar yakın alanlar olsa bile uzmanların uygun eğitimi almış, konu hakkında yeterli bilgi ve tecrübesi olan kişiler arasından seçilmesi gereklidir.[794] Bilirkişi raporunun hazırlayan heyette konunun uzmanlarının bulunmaması bozma sebebidir. Örneğin, Tekirdağ'ın Marmaraereğlisi ilçesinde yapılması planlanan "Cüruf Geri Dönüşüm Tesisi" ile ilgili olarak Valilik tarafından verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali istemiyle Tekirdağ İdare Mahkemesinde açılan davada bilirkişi, projenin seçme eleme kriterlerine tabi projeler arasında olduğunu teyit etmiş, Valiliğin kararını uygun görecek şekilde tespitlerde bulunmuştur. İdare mahkemesi bilirkişi raporunu esas alarak iptal isteminin reddine karar vermiştir. Temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, projenin yeri ve nitelikleri dikkate alındığından bilirkişi heyetinde ziraat mühendisi ve metalürji mühendisinin bulunması gerekirken, bu uzmanlıkların bulunmadığını tespit etmiş, idare mahkemesinin kararını bozmuştur.[795]

---

[793] "Her ne kadar idare Mahkemesince keşif harcının, davalı idarenin harçtan muaf olması nedeniyle Hazine'ce karşılanamayacağı gerekçesine de yer verilmiş ise de, yukarıda anılan Harçlar Kanununun 32. maddesinde, ilgilisi tarafından ödenmeyen harçların, harçtan muafiyet durumuna göre ayrım yapılmaksızın, karşı tarafça ödemesi durumunda işlemlere devam edileceğinin düzenlendiği ve 2577 sayılı Kanunun yollamada bulunduğu 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 323. maddesinde, yargı harçlarının da yargılama giderleri arasında sayıldığı, aynı Kanunun 325, maddesi uyarınca, başvurulan deliller için gereken giderlerin karşı taraftan da istenebileceğinin hükme bağlandığı hususları göz önüne alındığında, davalı idare harçtan muaf olsa da, davacı tarafından yatırılmayan keşif harcının davalı idareden istenebileceği sonucuna varılmıştır. Kaldı ki, bu tutarın davada haksız çıkan tarafa yükleneceği tabiidir. Bu durumda; keşif harcı ile keşif ve bilirkişi incelemesi için gereken diğer giderlerin yargılama sonucu haksız çıkan taraftan alınmak şartıyla, öncelikle davalı idareden, yatırılmaması halinde Hazineden istenerek mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılarak karar verilmesi gerektiğinden, bu husus gözetilmeksizin aksi yönde verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 07.11.2016 tarihli E. 2016/6112, K. 2016/6260 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 08.12.2019).

[794] HIMBERG, Kimmo, "Çevre Hukuku ve Bilirkişi", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 119.

[795] "Projenin çevresel etkilerinin değerlendirmesini yapacak bilirkişi heyetinde, ziraat mühendisi ve metalürji mühendisi (Üretim Metalürjisi ve Teknolojileri Mühendisliği) bilirkişilere de yer verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Bilirkişi heyetinde ise bu konularda uzmanların bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda; belirtilen yeni hukuki durum nedeniyle, İdare Mahkemesince, ÇED sürecine tabi tutulan proje hakkında, … tarafların iddiaları, projenin yeri, nitelikleri ve nihai Proje Tanıtım Dosyasını

Kahramanmaraş ili Elbistan ilçesinde yapılması planlanan "Baraj Sulamaları, Malzeme Alanları, Kırma Eleme Tesisleri, Yıkama-Eleme Tesisleri ve Hazır Beton Santralleri" projesi kapsamında Bakanlıkça verilen "ÇED Olumlu" kararının iptali istemiyle Tekirdağ İdare Mahkemesinde dava açılmıştır. Mahkeme, Çevre Mühendisi, Jeoloji Mühendisi, Orman Mühendisi ve Su Ürünleri Mühendisinden oluşan beş kişilik heyete bilirkişi raporu hazırlatmıştır. Bilirkişi, ÇED Raporunda eksiklikleri tespit etmiştir. Şöyle ki, ÇED raporunda projenin çevresel etkilerinin yeterince incelenmediğini, projenin hayata geçirilmesi halinde su altında kalacak sahalarda yok olacak bitki türlerin korunması, barajın yapılması ile sudaki yaşamdan olumsuz etkilenecek canlıların durumu, Söğütlü Deresinden beslenen yerleşim yerleri ve tarım arazilerinin ne şekilde etkileneceği gibi hususların ÇED raporunda incelenmediği belirtilmiştir. Nihayetinde ÇED olumlu kararının yerinde olmadığına dair kanaate varılmıştır. Bilirkişi raporunu dikkate alan mahkeme iptal istemini kabul etmiştir. Bakanlığın temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, bilirkişi incelemesini yapan heyette ziraat mühendisi, hidrolog, biyolog ve projeye yönelik itirazları inceleyebilecek bilim dallarından uzmanların yer alması gerektiğini belirterek yeniden bilirkişi incelemesi yapılmasına hükmetmiş, idare mahkemesinin kararını bozmuştur.[796]

---

hazırlayan uzmanlar da dikkate alınarak, aralarında Çevre Mühendisi, Metalürji Mühendisi ve Ziraat Mühendisi olmak üzere, gerekirse başka dallarda da öğretim görevlileri seçilerek oluşturulacak yeni bir bilirkişi heyetiyle, mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılarak uyuşmazlığın esası hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir." Danıştay 14. Dairesinin 15.03.2018 tarihli E. 2017/3640, K. 2018/1498 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 08.12.2019).

[796] "ÇED süreci sonunda verilecek kararların yargısal denetimi yapılırken, seçilecek bilirkişiler arasında bir çevre mühendisinin bulunması, diğer bilirkişilerin ise projenin bulunduğu çevrenin özelliklerine göre ve proje tanıtım dosyası ve ÇED raporunu hazırlayan kişilerin uzmanlık alanları da dikkate alınmak suretiyle belirlenmesi gerekmektedir. Proje tanıtım dosyası veya ÇED raporunu hazırlayan uzmanlar ile birebir aynı sayıda ve aynı uzmanlık alanında olmasa dahi yargılama usulü kurallarının elverdiği ölçüde, usul ekonomisi de gözetilerek bir denge kurulması, seçilecek bilirkişilerin projenin bulunduğu alana ve projeye yapılan itirazlara göre değerlendirilmesi, bilirkişilerin zorunlu olan ana konu başlıkları bakımından yeterli uzmanlığa sahip olması, bilirkişi raporunun tarafları tatmin edici olması gerekmektedir. Belirtilen hususlar adil bir yargılama yapılması açısından da önem arz etmektedir. Uyuşmazlıkta; dava dilekçesindeki iddiaların, gerçekleştirilecek projede, Söğüt deresinden beslenen arazilerin geleceğinden bahsedilmediği, sulama suyunun tedarik edilemeyeceği, floristik zenginliğin yanında su kaynağı, bitki örtüsü zenginliği ve çeşitliliğinin olduğu, bunların zarar göreceği, Söğüt deresinin biyo çeşitliliğinin sürdürülmesi hususunda hayati öneme sahip olduğu, flora-faunaya olumsuz etkisinin olacağı, koruma altına alınan benekli alabalıktan raporda söz edilmediği, barajın yapıldığı yerin isabetsiz olduğu, Kantarma bölgesinde veya daha uygun bir bölgede inşa edilmesi gerektiği, proje alanında ağaçların, evlerin (80 hane) ve Ülke ekonomisi için önemli maden sahalarının bulunduğu noktalarında yoğunlaştığı görülmekte olup, bu çerçevede proje tanıtım dosyasında yer alan tedbirlerin yeterli olup olmadığının çelişkiye mahal bırakmayacak şekilde açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu durumda; faaliyet ve projeye yapılan itirazlar dikkate alınmak suretiyle projenin çevresel etkilerinin belirlenmesi amacıyla, projenin yeri, nitelikleri ve nihai proje tanıtım

Bilirkişi raporunun hazırlayacak heyette görev alacak uzmanların sayısı konusunda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Dolayısıyla projenin yeri, niteliği ve ÇED Raporunun hazırlanmasındaki uzmanlık alanları dikkate alınarak yeterli sayıda uzmandan oluşan bilirkişi heyeti teşkil edilmelidir. Oysa mülga 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 276. maddesinde bilirkişi heyetinin en fazla üç kişiden oluşacağına dair hüküm bulunmaktaydı. Ancak 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 267. maddesinde bilirkişilerin sayısı konusundaki sınırla kaldırılmıştır. Bu usus dikkate alınmadan bilirkişi sayısını sınırlayarak heyet teşkiline karar verilmesi, dolayısıyla bilirkişi incelemesinin eksik yapılması bozma sebebidir.[797]

ÇED raporunu hazırlayan uzmanların tespitlerini inceleyen bilirkişinin tarafsızlığı konusunda şüphe duymayı gerektirmeyecek bir heyet tarafından hazırlanması gereklidir. Bilirkişi raporundaki tespitler ile ÇED Raporundaki tespitlerin birbiriyle çeliştiği durumlarda tarafsız, yeni bir heyete bilirkişi incelemesi yaptırılmalıdır.

Trabzon ili Akçaabat İlçesi Çukurca Köyü'nde yapılması planlanan "Çöp Dökme ve Depolama Alanı" projesi hakkında Karadeniz Teknik Üniversitesi Rektörlüğünden getirilen üç kişilik heyet tarafından hazırlanan ÇED raporuna dayanarak idarenin verdiği kararın iptali istemiyle dava açılmıştır. İdare Mahkemesi, aynı üniversitede görevli üç kişilik bilirkişiye dosyayı incelemek üzere sevk etmiştir. Bilirkişi, projelendirmedeki yetersizlikleri ve çevreye olumsuz etkilerini ortaya koyan tespitlerde bulunmuştur. Bunun üzerine idare mahkemesi iptal istemini kabul etmiştir. Davalı idarenin temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, bilirkişinin projeye ilişkin tespitleri ile ÇED

dosyasını hazırlayan uzmanlar da dikkate alınmak suretiyle aralarında özellikle çevre mühendisi, ziraat mühendisi, hidrolog ve biyolog ile projenin bulunduğu alana ve projeye yapılan itirazlara göre başka dallarda da öğretim üyeleri seçilerek oluşturulacak yeni bir bilirkişi heyetine yeniden keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması suretiyle çözümlenmesi gerektiğinden, dava konusu işlemin iptali yolunda verilen kararda belirtilen yönden de hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14. Dairesinin 21.02.2018 tarihli E. 2017/4202, K. 2018/833 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 10.12.2019).

[797] "Uyuşmazlığın çözümü özel ve teknik bilgi gerektirdiğinden, idare Mahkemesince, tarafların iddiaları, projenin nitelikleri ve uygulanacağı yerin özellikleri ile proje tanıtım dosyasını hazırlayan uzmanlar dikkate alınmak suretiyle, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 267. maddesiyle bilirkişi sayısı konusundaki sınırlamanın kaldırıldığı gözetilerek, aralarında Çevre Mühendisinin bulunduğu bir bilirkişi heyetiyle, mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması ve projenin çevresel etkilerinin değerlendirilmesi suretiyle, düzenlenecek rapor dikkate alınarak, işin esası hakkında bir karar verilmesi gerekmektedir." Danıştay 14. Dairesinin 25.10.2016 tarihli E. 2016/6016, K. 2016/6020 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 11.12.2019).

raporundaki tespitlerin çeliştiğini belirtmiş, dava konusu alanın çöp dökme ve depolama alanı olarak tahsis edilmesinin uygun olup olmadığını tespit etmek üzere Karadeniz Teknik Üniversitesi dışında başka bir üniversiteden seçilecek uzmanlardan oluşacak yeni bilirkişi heyetinden rapor alınması gerektiğine karar vermiştir.[798]

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun "*Bilirkişinin görevini yapmaktan yasaklı olması ve reddi"* başlıklı 272. maddesinin 1. fıkrasında *"Hâkimler hakkındaki yasaklılık ve ret sebepleriyle ilgili kurallar, bilirkişiler bakımından da uygulanır. Ancak, bilirkişinin, aynı dava veya işte daha önceden tanık olarak dinlenmiş bulunması, bir ret sebebi teşkil etmez"* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla hâkimin davaya bakmaktan yasaklılığına ve reddine ilişkin HMK m. 34-45. hükümleri bilirkişiler açısından da uygulanacaktır. HMK m. 36/1b hükmüne göre; *"Davada, iki taraftan birine veya üçüncü kişiye kanunen gerekmediği hâlde görüşünü açıklamış olması"* hâkimin reddi sebeplerinden biridir. Çevresel etki değerlendirmesi açısından bakıldığında ÇED Raporunun hazırlanması sürecinde görüşü alınan çok sayıdaki uzmanlardan herhangi birinin bilirkişi heyetinde yer alması anılan hükme aykırıdır. Danıştay 14. Dairesinin bir kararında bu durum açıkça vurgulanmıştır. Bahse konu olayda Çanakkale ili Biga ilçesinde kurulması planlanan klinker üretimi ve öğütme tesisi projesi hakkında verilen "ÇED Olumlu" kararının iptali istemiyle dava açılmış, idare mahkemesi keşif ve bilirkişi incelemesi yapmıştır. Ancak bilirkişi heyetindeki uzmanlardan birinin ÇED sürecinde görev yaptığı, altı sayfadan oluşan bir rapor hazırladığı, müdahil şirkete ait tersane ve yan tesislerinin çevreye etkileri konusunda görüş bildirdiği, bu görüşler dikkate alınarak "ÇED Olumlu" kararı verildiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla idare mahkemesi tarafından teşkil edilen bilirkişi heyetinde anılan kişinin görev yapmasının kanuna aykırı olduğu, konusunda uzman ve tarafsız kişilerden oluşan yeni bir bilirkişi heyeti teşkil edilerek mahallinde keşif ve bilirkişi

[798] "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 tespit edilmekte olup, bu durumda dava konusu alanın çöp dökme ve depolama alanı olarak tahsisi için uygun yer olup olmadığının bu alanla ilgili hazırlanan ve Çevre Bakanlığınca onaylı projenin söz konusu alanda yapılacak faaliyetin zararlı etkilerini ortadan kaldıracak nitelikte bulunup bulunmadığının Karedeniz Teknik Üniversitesi dışında başka bir üniversiteden seçilecek konularında uzman ve aralarında jeoloji konusunda bir uzmanında bulunacağı yeni bir bilirkişi heyetince incelemeye tabi tutulması gerekmektedir." Danıştay 6. Dairesinin 19.11.1993 tarihli E. 1993/3894, K. 1993/4975 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 11.12.2019).

incelemesi yapılması ve uyuşmazlığın esası hakkında yeniden karar verilmesi gerektiğine hükmedilmiştir.[799]

ÇED raporlarının hazırlanması sürecinde görev almış bir uzmanın yargılama aşamasında bilirkişi olarak görev yapamayacak olması hukuka uygun olmakla birlikte bu kural uygulamada sorunlara sebep olabilmektedir. Şöyle ki, ÇED sürecinde onlarca uzman görev yaptığından, mahkemeler bilirkişi olarak görev yapacak tarafsız uzman bulmakta zorluk çekilebilmektedir.[800]

Bilirkişi görevlendirilmesi konusundaki diğer bir sorun ise, büyük yatırım projeleri aleyhine rapor düzenleyen bilirkişilerin proje sahipleri tarafından adeta linç edilmesidir. Yürütme organının desteklediği ya da bizzat planladığı bir proje aleyhine rapor hazırlayan bilirkişiler en üst makamlarca alenen eleştirilmekte, basın yayın organları vasıtasıyla hedef haline gelebilmekte, akademik kariyeri tehlikeye girebilmektedir.[801] Bilirkişilik görevinin son derece zor koşullar altında yürütüldüğü, maddi getirisinin ise oldukça düşük olduğu göz önünde bulundurulduğunda mahkemelerin bilirkişi bulmakta zorlanmasının nedeni daha iyi anlaşılacaktır.

---

[799] "Uyuşmazlık konusu olayda; TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Çanakkale İl Temsilciliğinin talebi üzerine, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dekanlığınca hazırlanan "İçdaş Tersanesi ve Yan Tesislerinin Çevreye Olası Etkileri" adlı Ocak 2008 tarihli, altı sayfadan oluşan raporun, dava dosyasındaki bilirkişilerden, Yrd. Doç. Dr. 'un da bulunduğu heyetçe hazırlandığı görülmektedir… ÇED süreci sonunda verilecek kararların yargısal denetimi yapılırken, seçilecek bilirkişiler arasında bir çevre mühendisinin bulunması, diğer bilirkişilerin ise projenin bulunduğu çevrenin özelliklerine göre ve Nihai ÇED Raporunu hazırlayan kişilerin uzmanlık alanları da dikkate alınmak suretiyle seçilmesi gerekmektedir. Nihai ÇED raporunda onlarca uzmanın imzası bulunabildiğinden, birebir aynı sayıda ve aynı uzmanlık alanında olmasa dahi, yargılama usulü kurallarının elverdiği ölçüde, usul ekonomisi de gözetilerek bir denge kurulması, seçilecek bilirkişilerin projenin bulunduğu alana ve projeye yapılan itirazlara göre, değerlendirilmesi zorunlu olan ana konu başlıkları bakımından yeterli uzmanlığa sahip olması, tarafları tatmin edici ve adil bir yargılama yapılması açısından bir gerekliliktir. Bu durumda, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Çanakkale İl Temsilciliğinin talebi üzerine Ocak 2008 tarihinde müdahil şirket …'a ait tersane ve yan tesislerinin çevreye olası etkileriyle ilgili olarak görüş bildiren Yrd. Doç. Dr. …'un katılımıyla gerçekleştirilen keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda hazırlanan bilirkişi raporuna dayanılarak karar verilen uyuşmazlık konusu olay hakkında, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Ziraat Fakültesi öğretim üyeleri dışında, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 267. maddesiyle bilirkişi sayısı konusundaki sınırlamanın da kaldırıldığı gözetilerek, bir tanesi çevre mühendisi olmak üzere, konusunda uzman ve tarafsız bilirkişilerden oluşturulacak yeni bir bilirkişi heyeti teşekkül ettirilerek, mahallinde yeniden keşif ve bilirkişi incelemesi yapılarak uyuşmazlığın esası hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir." Danıştay 14. Dairesinin 24.10.2013 tarihli E. 2011/12790, K. 2013/7104 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 24.03.2020).

[800] OKUMUŞOĞLU, Yakup Şekip, "Çevre Hukuku, İdari Yargı ve Uluslararası Sözleşmeler", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 182-183.

[801] OKUMUŞOĞLU, "Yargı", s. 183.

Bilirkişilik kurumunun önemini fark eden yüksek maliyetli proje sahiplerinin muhtemel olumsuzlukları bertaraf etmek için üniversiteler ile yakın ilişki kurduğu, üniversitelerce yürütülen çeşitli projelere kaynak aktardığı, ortak projeler yürüttüğü, böylelikle çevre mücadelesinde hakem rolü üstlenecek bilimin menfaat çatışmasında yatırımcıdan yana taraf olması için girişimlerde bulunduğu görülmektedir.[802]

Kanaatimizce, tüm bu şartlar altında uzman ve tarafsız bilirkişi ihtiyacını karşılamak maksadıyla, ÇED süreçlerinde ve bilirkişilik aşamasında görev yapacak kişilerin yetiştirilmesi ve bilirkişilik yapmasını teşvik edici tedbirler alınması şarttır. Hiç şüphesiz bu konuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı büyük bir sorumluluk taşımaktadır.

E. Keşif

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda keşif konusu özel olarak düzenlenmemiş, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılmıştır. Keşif konusuna ilişkin olarak İYUK m.31 uyarınca Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanması gereklidir. Dolayısıyla çevresel etki değerlendirmesinde keşfe ilişkin olarak Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun "İspat ve Deliller" başlıklı dördüncü kısmının "Keşif" başlıklı altıncı bölümünde (HMK m. 288-292) yer alan hükümler tatbik edilecektir.

Keşif, uyuşmazlık konusu yer hakkında hâkimin bütün duyuları ile bilgi edinmesi, hâkimin doğrudan görerek delil elde etmesidir. Keşif, uyuşmazlığın çözümüne etkili olacak bir kısım unsurların hâkim tarafından bizzat görülüp, gözlenmesine olanak sağlayan bir yargılama usulüdür. Keşif üçüncü kişilerin algısından arındırılarak hâkimin kendi algılarıyla bilgi edinmesini sağlar.[803] Hukuk Muhakemeleri Kanunu m. 288 vd., CMK m. 83 ve İYUK m. 31'de keşif kavramına yer verilmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu, keşif açısından Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na yollamada bulunmuştur. Keşif, naip tayin edilen hâkim veya mahkeme heyeti tarafından heyet halinde yapılabilir.

[802] ALTIPARMAK, "ÇED Süreci", s. 351.
[803] ATAY, İYUK, s. 358.

Keşifte gerekiyorsa bilirkişi de görevlendirilebilir, böylelikle keşif ve bilirkişi incelemesi birlikte yapılabilir.

Çevresel etki değerlendirmesi süreci sonunda verilen kararın iptali istemiyle açılan davada keşif yapılması, keşfe bilirkişinin de katılması gereklidir. Keşif esnasında bilirkişinin görevlendirilebilecek olması keşfin sadece bilirkişi maharetiyle yapılabileceği anlamına gelmez. Hâkim bilirkişi incelemesinin tamamen teknik bir inceleme gerektirdiğini belirtip keşfin yapılması için bilirkişiye yetki verip keşfi bilirkişiye devredemez.

Çevresel etkileri olan projenin yapılacağı yeri görmeden karar verilmesi hatalı sonuçlara sebep olacaktır. Bu nedenle iptal davasını açan taraf keşif harcını ödememiş olsa bile projenin yapılacak bölgede keşif yapılmalı, keşif harcı yargılama sonunda haksız çıkan tarafa yüklenmelidir.[804]

Projenin yapılacağı bölgeye ulaşımın zor olması veya güvenlik tehdidi gibi gerekçelerle keşif yapılmadan dosya üzerinde yapılan inceleme ile karar verilmesi bozma nedenidir.

Bingöl ili Karlıova ilçesinde yapılması planlanan "Regülatörler Hidroelektrik Santralleri ve Malzeme Ocakları" projesi hakkında Bakanlık tarafından verilen "ÇED Olumlu" kararının iptali istemiyle açılan davada, Elazığ İl Jandarma Komutanlığından gelen *"Bingöl ile Tunceli il ve çevresinde sıkça terör olayları yaşandığından keşif yapılmaması gerektiği"* şeklindeki yazı üzerine keşif yapılmadan karar verilmiştir. Temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, saha üzerinde inceleme ve gözlem yapılmadan, bir takım varsayımlar doğrultusunda verilen kararın bozulmasına hükmetmiştir.[805]

---

[804] "Harçlar Kanununun 32. maddesinde, ilgilisi tarafından ödenmeyen harçların, karşı tarafça ödenmesi durumunda işlemlere devam edileceğinin düzenlendiği ve 2577 sayılı Kanunun yollamada bulunduğu 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 323. maddesinde, yargı harçlarının da yargılama giderleri arasında sayıldığı, aynı Kanunun 325. maddesi uyarınca, başvurulan deliller için gereken giderlerin karşı taraftan da istenebileceğinin hükme bağlandığı hususları göz önüne alındığında, davacı tarafından yatırılmayan keşif harcının davalı idareden istenebileceği sonucuna varılmıştır. Kaldı ki, bu tutarın davada haksız çıkan tarafa yükleneceği tabiidir." Danıştay 14. Dairesinin 20.09.2018 tarihli E. 2018/2169, K. 2018/5518 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 11.12.2019). Aynı yönde Danıştay 14. Dairesinin 07.11.2016 tarihli E. 2016/6112, K. 2016/6260 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 11.12.2019).

[805] "Dava konusu proje alanında keşif yapılmaksızın, dolayısıyla, saha üzerinde inceleme ve gözlem yapılmadan ve zaten sınırlı sayıda olduğu bilirkişi raporunda da belirtilen literatür çalışmalarından bazıları

Keşifte tespiti gereken ancak eksik kalan hususlar varsa ve keşif tutanağında gösterilen hususlar arasında çelişki bulunması halinde keşfin tekrarlanması gerekir. Artvin ili Ardanuç ilçesinde yapılması planlanan "Regülatör ve Hidroelektrik Santrali Projesi" hakkında Bakanlık tarafından verilen "ÇED Olumlu" kararının iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesi keşif ve bilirkişi incelemesi yapmış, nihayetinde iptal isteminin reddine karar vermiştir. Temyiz başvurusunu inceleyen Danıştay, bilirkişinin keşfe dayanan tespitlerindeki eksikliklere dikkate çekmiş ve yeniden keşif ve bilirkişi incelemesi yapıldıktan sonra karar verilmesi gerektiği sonucuna varmıştır.[806]

IV. ÇED KARARLARINA İLİŞKİN İDARİ YARGIDA İSTİNAF VE TEMYİZ KANUN YOLLARI

Yargılama hukukunda kesinleşmemiş mahkeme kararlarına karşı başvurulacak kanun yollarına "olağan kanun yolları", kesinleşen mahkeme kararlarına karşı başvuru yollarına una ise "olağanüstü kanun yolu" denilmektedir. Olağan kanun yolları istinaf, temyiz ve karar düzeltmedir. Olağanüstü kanun yolu ise yargılamanın yenilenmesidir.[807]

değerlendirilmek suretiyle yapıldığı; sonuçta varılan ve kesinlik içermeyen bir takım varsayımlar doğrultusunda, ÇED Raporunda eksik ve yanlış bilgiler olduğu yönündeki kanaate ulaşıldığı;… anlaşılmaktadır. … (Bilirkişi) heyet(i) tarafından hazırlanacak raporun, proje alanında keşif yapılarak, bu esnada yapılacak inceleme ve gözlemler sonucunda elde edilen bilgi ve tespitlere dayandırılması tarafları tatmin edici ve adil bir yargılama yapılması açısından gerekliliktir. Bu durumda, … proje alanında keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması ve bunun sonucunda düzenlenecek raporun incelenmesi suretiyle karar verilmesi gerekmektedir." Danıştay 14. Dairesinin 27.12.2017 tarihli E. 2017/1445, K. 2017/7763 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 11.12.2019).

[806] "Mahkemece yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda; projenin etkilerinin havza bazında (bütüncül olarak) ele alınmadığı tespiti yapıldıktan sonra, alanın havza bazında ele alınarak ÇED raporu hazırlanmasının gerekli olup olmadığı hususunda herhangi bir değerlendirme yapılmadığı görülmektedir. Bu durumda; davacının iddiaları ve davalı idarenin savunması birlikte ele alınarak; dava konusu projenin etkilerinin havza bazında (bütüncül olarak) değerlendirilmesinin gerekli olup olmadığı hususunu da açıklığa kavuşturacak şekilde, dava konusu ÇED olumlu kararının çevre mevzuatına uygun olup olmadığı konusunda mahallinde yeniden keşif ve bilirkişi incelemesi yapıldıktan sonra karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır." Danıştay 14. Dairesinin 16.09.2014 tarihli E. 2014/5402, K. 2014/7604 sayılı kararı. Sinerji. (Erişim Tarihi: 11.12.2019).

[807] ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa - Türkiye: Mukayeseli Bir Deneme), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 28; ATAY, İYUK, s. 175

A. İstinaf Kanun Yolu

2014 yılında kabul edilen 6545 sayılı "Türk Ceza Kanunu ile Başka Kanunlarda değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile idari yargılama sisteminde köklü değişiklik yapılmış, "itiraz" kanun yolu kaldırılarak, yerine "istinaf" kanun yolu getirilmiştir.[808] İstinaf kanun yolunda ilk derece mahkemelerinin kararları hukuki ve maddi açıdan değerlendirilmekte, görev ve yetki gibi ilk inceleme konuları hariç olmak üzere dosya tekrar ilk derece mahkemesine gönderilmeksizin Bölge İdare Mahkemesi tarafından karara bağlanmaktadır. İstinaf incelemesi temyizden farklı olarak kararın hem hukuki hem de maddi yönden incelenmesini gerektirir. Bölge idare mahkemesi maddi gerçeği ortaya çıkarmak amacıyla yeni bir yargılama yaparak yeniden karar verir.[809]

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "İstinaf" başlıklı 45. maddesinde *"İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda farklı bir kanun yolu öngörülmüş olsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz."* hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre; istinaf başvurusu ilk derece mahkemelerinin nihai kararlarına karşı başvurulan bir yoldur. Nihai karar esas ilişkin olabileceği gibi usule ilişkin de olabilir. Ancak keşif, bilirkişi incelemesi, bilgi ve belgelerin istenmesi gibi ara kararlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz. İlk derece mahkemesinin kararı ister tek hâkim isterse, heyet tarafından verilmiş olsun istinaf edilebilir. İlk derece mahkemesinin yürütmenin durdurulması konusundaki kararları idari yargıya özgü kararlar olup bunlara karşı istinaf veya temyiz yolu kapalıdır. Yürütmenin durdurulması kararlarına karşı İYUK m. 27 uyarınca itiraz edilebilir.[810]

[808] ÇINARLI, Serkan, İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayın, 2018, s. 18; YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 784.
[809] KALABALIK, Usul, s. 401.
[810] ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s. 309-310.

İlk derece mahkemelerinin bazı kararlarına karşı istinaf kanun yolu kapalıdır. Kanunun 45. maddesinin 1.fıkrasının 2. cümlesinde belirtilen meblağı geçmeyen davalara ilişkin kararlar kesin olup istinaf yoluna başvurulamaz.[811]

İstinaf yolu kapalı olan kararların ikincisi doğrudan temyize tabi tutulan kararlardır. Bunlar ivedi yargılama usulüne tabi kararlar (İYUK m. 20/A) ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin davalardır (İYUK m. 20/B). İdari Yargılama Usulü Kanununda 2014 yılında yapılan değişiklik ile "ivedi yargılama usulü" düzenlenmiştir. Buna göre İYUK m. 20/A'da belirtilen kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde temyiz yoluna başvurmak mümkündür. Bu maddenin (e) bendi uyarınca *"9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar"* istinaf kanun yoluna kapalıdır. Bu kararlara karşı Bölge İdare Mahkemesinde istinaf yoluna başvurulamasa da Danıştay'a temyiz başvurusu yapılabilir.[812]

O halde ÇED süreçleri sonunda Bakanlık tarafından verilen *"ÇED Olumlu / ÇED Olumsuz"* kararları ile Valilikler tarafından verilen *"ÇED Gereklidir / ÇED Gerekli Değildir"* kararlarına karşı idare mahkemelerinde açılan davalar sonucu mahkemenin verdiği kararların istinaf edilmesi mümkün değildir. Bu kararlara karşı on beş gün içinde temyiz başvurusu yapılmalıdır. İvedi yargılama usulüne tabi bu kararlar hakkında bölge idare mahkemesine başvuru yapılırsa, BİM tarafından görevsizlik kararı verilerek dosya Danıştay'a gönderilir.[813]

Diğer yandan çevresel etki değerlendirmesine ilişkin taahhütlerini yerine getirmediği, ÇED başvurusu yapmadığı veya başvuru sonucunu beklemeden uygulamaya geçtiği tespit edilen proje sahipleri hakkında verilen idari para cezaları hakkındaki kararların istinaf edilmesi mümkündür.

[811] KALABALIK, Usul, s. 402.
[812] ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s. 315.
[813] ÇINARLI, s. 74.

B. Temyiz Kanun Yolu

Temyiz, derece mahkemelerinde verilen nihai kararın üst mahkeme (temyiz merci) tarafından hukuka uygunluk açısından denetlenmesidir. İdari yargıda temyiz merci Danıştaydır. Kural olarak temyiz incelemesinde ilk derece mahkemesinin yetkisinde olan, maddi vakıalar, delillerin tespiti ve uyuşmazlığın esası incelenmez, sadece ilk derece mahkemesinin kararının, yargılama usullerine uygunluğu, hukuk kurallarının doğru ve yerinde uygulanıp uygulanmadığı denetlenir.[814] Danıştayın temyiz incelemesi İYUK m. 46'da belirtilen şartlar ve "ivedi yargılama" gerektiren durumlar ile sınırlıdır.[815]

İdari Yargılama Usulü Kanunu'na 2014 yılında yapılan değişiklik ile ilave edilen 20/A maddesinin 1. fıkrasının (e) bendi gereğince; *"Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar"* ivedi yargılama usulüne tabidir. Bu nedenle idarenin ÇED kararlarına ilişkin idare mahkemelerinde verilen kararlara karşı istinaf yolu kapatılmış olup on beş gün içinde temyiz başvurusu yapılmalıdır (İYUK m. 20/A, 2g). Temyiz dilekçeleri üç gün içinde temyiz mercii tarafından incelenir ve karşı tarafa tebliğ için gönderilir. Temyiz dilekçesine cevap verme süresi on beş gün ile sınırlıdır (İYUK m. 20/A, 2ı).

İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 20/A, 2i hükmüne göre; *"Danıştay evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya temyiz sadece hukuki noktalara ilişkin ise yahut temyiz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi hâlde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan temyizi haklı bulduğu hâllerde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir. Temyiz üzerine verilen kararlar kesindir."* Danıştay temyiz istemini en geç iki ay içinde karara bağlar ve en geç bir ay içinde tebliğe çıkartır.

[814] YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / OKAY TEKİNSOY, s. 786; ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s. 344 vd.
[815] GÖZÜBÜYÜK, Yönetim, s. 464; KALABALIK, Usul, s. 407.

Danıştayın kararı kesin olduğundan karar, ilk derece mahkemesine dönmez. Dolayısıyla, "ÇED Olumlu" kararı hakkında idare mahkemesinin verdiği iptal kararını temyiz aşamasında inceleyen Danıştay, idare mahkemesinin doğru karar vermediğine hükmederse, bu karar idare mahkemesine geri gitmeyeceğinden idare mahkemesinin ısrar kararı vermesinin önü kapatılmıştır.

Çevre Kanunu'nun 20. maddesi kapsamında kesilen idari para cezalarına ilişkin davalar ivedi yargılama usulüne tabi olmadığından (İYUK m. 20/A, 1e), bu cezalara karşı idare mahkemeleri tarafından verilen kararlar hakkında istinaf başvurusu yapılabilir; Bölge İdare Mahkemelerinin verdiği kararlara karşı temyiz yoluna başvurulabilir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği kapsamında Valiliklere veya Bakanlığa yapılan başvurular sonucu ilgili makam tarafından verilen kararların iptali istemiyle idare mahkemesinde açılan dava sonucu verilen kararlar hakkında istinaf başvurusu yapılamaz, ancak on beş gün içinde Danıştaya temyiz başvurusu yapılabilir. Temyiz başvurusu idare mahkemesinin nihai kararlarına karşı yapılır. Delil ve belgelerin istenmesi, keşif ve bilirkişi incelemesine ilişkin istemler ara karar niteliğinde olup yalnız başlarına temyiz edilemezler. Bunlar sadece asıl hüküm (nihai karar) ile birlikte temyiz edilebilirler.[816]

Yürütmenin durdurulması kararlarına karşı temyiz başvurusu yapılamasa da bunlar hakkında İYUK m. 27/7 kapsamında yedi gün içinde itiraz yolu mümkündür. Bu düzenlemeye göre; *"Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine, kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. İtiraz edilen merciler, dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir."* Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmelikleri hakkında bugüne kadar çok sayıda

[816] ÇAĞLAYAN, Başvuru Yolları, s. 348.

yürütmeyi durdurma kararı verilmiş olup, bu kararlar hakkında yapılan itirazlar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından incelenmiştir.[817]

V. ÇED YÖNETMELİĞİNİN UYGULAMAYA YANSIMASI

Türkiye'de çevresel etki değerlendirmesi sürecinin etkinliği geçmişten beri tartışılmaktadır. Bu kapsamda, mevzuatın yeterliliği, uygulamanın ne ölçüde amaca hizmet ettiği ve yargısal denetimin etkinliği üzerinde durulması gereken konulardır.

A. Mevzuatın Yeterliliği

Bu başlık altında irdelenmeye çalışılacak mevzuatın yeterliliği tartışmasının belki ilk ve en önemli noktası ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğe girme süresi olacaktır. 1983 yılında kabul edilen Çevre Kanunu gereğince 5 ay içinde çıkarılması gereken ÇED Yönetmeliğinin 10 yıl gecikmeli olarak kabul edilmesi ne yazık ki bu süreçte çevre açısından sakıncalı olabilecek birçok projeye denetimsiz şekilde izin verildiği anlamına gelmektedir.[818]

Öte yandan, ÇED Yönetmeliklerinde sıklıkla yaşanan yenileme ve değişiklikler idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkeleri açısından sorunlar doğurmaktadır.[819] Gerçekten de 1993 yılından bugüne kadar 7 farklı Yönetmelik yayımlanmıştır. Üstelik bu Yönetmeliklerin çeşitli hükümleri 16 kez değiştirilmiştir. Bakanlık kimi zaman proje sahiplerinden gelen görüşleri dikkate alarak değişiklik yapmış, kimi zaman ise Danıştayın iptal kararları gereği değişiklik yapmak zorunda kalmıştır. İdarenin yatırım projelerini desteklemek amacıyla bazı projeleri ÇED süreçlerinden muaf tutmaya çalıştığı bilinen gerçeklerdendir. Aynı konuya ilişkin hükümlerin birçok kez değişikliğe uğramasındaki temel amacın, yargı kararlarının etrafından dolaşmak olduğu öne sürüldüğü gibi idarenin

[817] DİDDK'nun 07.10.2004 tarihli E. 2004/2163, K. 2004/788; 25.12.2013 tarihli E. 2011/2123, K. 2013/4686, 25.12.2013 tarihli E. 2011/2420, K. 2013/4687 sayılı kararları. Sinerji. (Erişim Tarihi: 14.12.2019).
[818] GÜNEŞ, Çevre, s. 202.
[819] GÜNEŞ, Çevre, s. 203.

bu tutumunu ortaya koyan birçok örnek de göstermek mümkündür.[820] Örneğin, maden arama faaliyetlerini ÇED kapsamı dışına çıkarmak maksadıyla yapılan değişiklikler bu görüşü savunanları haklı çıkarmaktadır.[821]

Kanaatimizce, Yönetmelik değişikliklerinin nedenlerinden biri de bazı projeleri ÇED sürecinden muaf tutmaktır. Ancak bu değişikliklerin tek sebebinin yatırımcıların menfaatlerini korumak olduğunu söylemek önyargılı bir yaklaşım olacaktır. Zira değişikliklerin azımsanmayacak bir kısmının Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumu sağlamak, ulusal mevzuattaki eksiklik ve aksaklıkları gidermek amacıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.[822] Ayrıca mukayeseli hukuk açısından yapılan incelemelerde ÇED mevzuatının son derece dinamik olduğu, farklı ülkelerdeki iyi uygulamalardan yararlanmak, değişen koşullara ve ihtiyaçlara uyum sağlamak maksadıyla yeniden düzenlendiği görülmektedir. Nitekim ABD, Kanada, Avusturalya ve AB mevzuatı birçok kez değişikliğe uğramıştır.[823]

Türkiye'de ÇED Yönetmeliği hükümlerinin sıklıkla değişmesinin yanı sıra bazı maddelerinin yürütmesinin durdurulması ve iptaline ilişkin mahkeme kararları da önemli bir sorundur. Zira Yönetmelik hükümlerinin bazı maddelerinin yürütmesinin durdurulması proje sahipleri ve idari makamlar açısından belirsizliklere yol açmaktadır. Bu ikilem nedeniyle hatalı işlemler yapıldığı, İl müdürlükleri arasında uygulama farklılıkları oluştuğu görülebilmektedir. Bakanlık, yüksek yargı organlarının verdiği yürütmenin durdurulması ve iptal kararları nedeniyle oluşan belirsizliği genelgeler yayımlayarak çözmeye çalışmaktadır.

ÇED Yönetmeliği hükümlerinin yeterliliği konusunda değerlendirme yapabilmek için mukayeseli hukuktan yararlanmak gereklidir. Çeşitli ülkelerdeki ÇED mevzuatını mukayeseli hukuk açısından inceleyen akademik çalışmalarda Türk hukukundaki

[820] ŞENGÜN, Hayriye, "Türkiye'de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları" Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No. 1, October 2015, pp. 127; YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 65.
[821] MEMİŞ, s. 540.
[822] BOZKURT, Çevre Politikaları, s. 111; TURAN / GÜNER, "Mevzuattaki Değişimler", s. 39; TURAN, "İçerik Çözümlemesi", s. 35; COŞKUN / TÜRKER, s. 221.
[823] LAWRENCE, p. 24.

düzenlemenin kapsamlı ve detaylı olduğu ifade edilmektedir.[824] Gerek sivil toplum kuruluşları gerekse hukukçular ve Bakanlık yetkilileri Türk hukuku ile AB mevzuatı arasındaki farklıkları yakından takip etmekte, örnek alınabilecek hususları tespit etmeye çalışmaktadırlar. Örneğin *"Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ÇED Alanında Kapasitesinin Güçlendirilmesi için Teknik Yardım Projesi"nin amaçlarından biri de* Türkiye ile AB üyesi ülkelerdeki uygulama ve mevzuatlar arasındaki farklılıkları belirlemek, örnek alınabilecek uygulamaları ve yasal düzenlemeleri ortaya çıkarmaktır.

Kanaatimizce, uygulamada yaşanan sorunları ve mukayeseli hukuk örneklerini dikkate alarak, gerektiğinde değişiklik yapılması sistemin dinamik yapısını koruyacaktır. Bu kapsamda ÇED süreçlerine halkın etkin katılımını sağlayacak değişiklikler yapılması gereklidir. Yönetmelik'te seçme-eleme kriterleri uygulama yöntemi adeta halkı katılımını göz ardı edecek şekilde tasarlanmıştır, bu durum sistemin en önemli zafiyetlerinden biridir.[825] Türkiye'deki ÇED başvurularının önemli bir kısmı hakkında seçme eleme kriterleri uygulama yöntemine tabi olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu eksikliğin giderilmesinin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

ÇED Yönetmeliğinin yanı sıra süreci düzenleyen diğer yönetmelik ve tebliğlerin de güncel ve uyumlu olması gereklidir. Ancak bu uyumun sağlanmasında sorunlar yaşanabilmektedir. Örneğin Yeterlik Belgesi Tebliği'nin, ÇED Yönetmeliğindeki değişiklikler doğrultusunda revize edilmesinde aksamalar yaşandığı görülmektedir.

Mukayeseli hukuk açısında yapılan incelemelerde çevresel etki değerlendirmesi kavramının sadece ÇED Yönergeleri ile düzenlenmediği, stratejik etki değerlendirmesi, sınır ötesi çevresel etki değerlendirmesi, bilgi edinme hakkı, çevresel konularda katılım konularına ilişkin diğer mevzuat ile desteklendiği görülmektedir. ÇED, disiplinlerarası ve çok yönlü bir çalışma olduğuna göre, sürecin başarısı yan mevzuatın niteliğine de bağlıdır. Ne yazık ki Türkiye'de bu konuda eksiklik ve aksamalar olduğu görülmektedir. Örneğin Avrupa Birliği mevzuatına 2001 yılında giren Stratejik Çevresel Değerlendirme

[824] AHMAD / WOOD, p. 217.
[825] COŞKUN / TÜRKER, s. 223.

Yönergesi[826] Türk hukukuna ilk kez 2006 yılında Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde yapılan değişiklik ile girmiştir. Ancak bu kavramı uygulamaya sokacak olan Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği 11 yıl gecikmeli olarak 2017 yılında yayımlanmıştır.[827]

Sınır aşan kirliliğe sebep olabilecek projelerde uluslararası işbirliğini öngören "Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi" (Espoo Sözleşmesi)[828] ile vatandaşların bilgi edinme karar süreçlerine katılımını güvence altına alan "Çevresel Konularda Bilgi ve Belge Edinme, Karar Alınmasına Katılım ve Adalete Erişme" (AARHUS Sözleşmesi)[829] Türkiye'nin halen taraf olmadığı uluslararası sözleşmelerden bazılarıdır.[830] Kanaatimizce Espoo ve AARHUS sözleşmelerine taraf olunması Türkiye'de ÇED uygulamasının etkinliğini artıracaktır.

B. Yargısal Denetimin Etkinliği

Yasama ve yürütmenin çevre hukuku görevini yerine getirmediği durumlarda ortaya çıkan boşluk yargı kararları ile doldurulmaya çalışılmıştır. Çevre Kanunu'nun kabul edildiği tarihten günümüze yargı organları tarafından verilen kararlar çevrenin korunmasına önemli katkı sağlamıştır. Sorumluluk hukuku, iptal davası açma bakımından

---

[826] "Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment (SEA Directive)" adlı Yönerge metni için bkz: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj (Erişim Tarihi 23.02.2020)

[827] SÇD Yönetmeliği, 08.04.2017 tarihli, 30032 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[828] BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanıp 25 Şubat 1991 tarihinde Finlandiya'nın Espoo şehrinde üye devletlerin imzasına sunulan "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context" (Espoo Sözleşmesi) 10 Eylül 1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. http://www.unece.org/index.php?id=40450&L=0 (Erişim Tarihi 16.05.2020).

[829] BM Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından hazırlanıp 25 Haziran 1998 tarihinde üye devletlerin imzasına sunulan "Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters" (AARHUS Sözleşmesi) 30 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html (Erişim Tarihi 16.05.2020).

[830] Türkiye'nin uluslararası çevre sözleşmelerine ilişkin tutumuna yönelik eleştiriler için bkz. BUDAK, Espoo, s. 37; YURTCANLI, s. 501; GÜLDOĞAN, Evren, "Çevrenin Korunması İçin Vatandaşın Güçlendirilmesi: Aarhus Sözleşmesi, Avrupa Birliği Uygulamaları ve Türkiye", Ulusal Çevre Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Mersin Üni. Yayını, 2007, s. 10; KAYA, Yasemin, Uluslararası Çevre Anlaşmalarına Uyum Sorunu, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2012, s. 169 vd., TÜRMEN, Rıza, "Bir İnsan Hakkı Olarak Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşam Hakkı", Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 35 ve s. 57; BASA, Necdet, "Bir İnsan Hakkı Olarak Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşam Hakkı", Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 46; ERDOĞAN, s. 1812 vd.; ÖZKAYA ÖZLÜER, Aarhus, s. 5.

menfaat hakkı ihlali ve ÇED konularında birçok sorun mahkeme kararları ile çözülmüştür.[831]

Bazı barolar ve hukukçular tarafından yapılan açıklamalarda, yargı organlarının son yıllarda yürütmenin etkisinde kaldığı öne sürülmektedir.[832] İdare mahkemelerinin ve Danıştayın çevresel konulardaki kararlarında değişim yaşandığı vurgulanarak bu görüşler desteklenmektedir. Örneğin çevresel etki değerlendirmesine ilişkin kararların iptali istemiyle barolar tarafından açılan davalarda, 2011 yılı öncesinde baroların dava ehliyetinin bulunduğu kabul edilirken, sonraki yıllarda baroların subjektif dava ehliyetinin olmadığına karar verilmesi yargı kararlarının yeknesaklığını ilkesini zedelenmiştir. Yargısal içtihatlardaki bu büyük değişim, idari yargının bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğü konusunda tartışmalara yol açmıştır.[833]

İdarenin ÇED kararlarının yargısal denetiminde önemli bir sorun, son yıllarda baroların dava açma hakkının menfaat ihlali koşulu (sübjektif dava ehliyeti) nedeniyle engellenmesidir.[834] Kanaatimizce, baroların dava ehliyetini kabul etmeyen Danıştay 14. Dairesinin bu kararları kanunun amacına aykırıdır. İdari işlemlere karşı barolar tarafında açılan davalarda iptal davasının amacı, idari işlemin niteliği, genel kamu yararı dikkate alınmalı ve baroların, hukukun üstünlüğü ve insan haklarını savunma görevinin daha geniş şekilde yorumlanmalı, dava ehliyetinin kabulüne karar verilmelidir.

Yargısal denetime ilişkin diğer bir sorun, oldukça uzun süren yargılama süreci boyunca projenin çevreye zarar vermeye devam etmesidir.[835] Diğer bir sorun ise proje sahiplerinin ve idarenin yargı kararının etrafından dolaşarak kararı etkisiz hale getiren yöntemler geliştirmesidir. Birçok projenin yürütmeyi durdurma kararlarına rağmen devam ettirildiği bilinmektedir.[836]

---

[831] MEMİŞ, s. 218.
[832] YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 67; ARABACI, s. 13.
[833] İZMİR BAROSU, s. 5 vd.; ARABACI, s. 13.
[834] GÜNEŞ, Dava Ehliyeti, s. 5545; ARABACI, S. 13; ALTIPARMAK, "Ehliyet", s. 85.
[835] SAĞCAN, Gürcan, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 126-127.
[836] KARGI, Kazım, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 98-99.

Türkiye'de ne yazık ki, mahkemelere ve adalete duyulan güven konusunda önemli sorunlar bulunmaktadır. Yüksek mahkemelerin dahi zaman içinde değişen ve çelişen kararları bu durumu pekiştirmektedir. Konumuz açısından bakacak olursak, "ÇED Olumlu" kararı almış bir projenin iptali için dava açan taraflar mahkemece verilen iptal kararını önemli bir kazanım olarak görürken proje sahipleri genellikle mahkemenin hukuka uygun bir karar vermediği düşüncesi içindedir. Proje sahibinin düşüncesine göre kamu yararı için bir yatırım projesini hayata geçirmek istemiş ancak bu girişimi çevre koruma bahanesiyle engellenmiştir. Diğer yandan esasında "ÇED Olumsuz" kararı verilmesi gereken birçok projenin de uzun yargılama süreçleri, dava masrafları ve mahkemeye duyulan güvensizlik nedeniyle dava konusu edilmediği görülmektedir. Türkiye'de maalesef her iki duruma da rastlanmaktadır.[837]

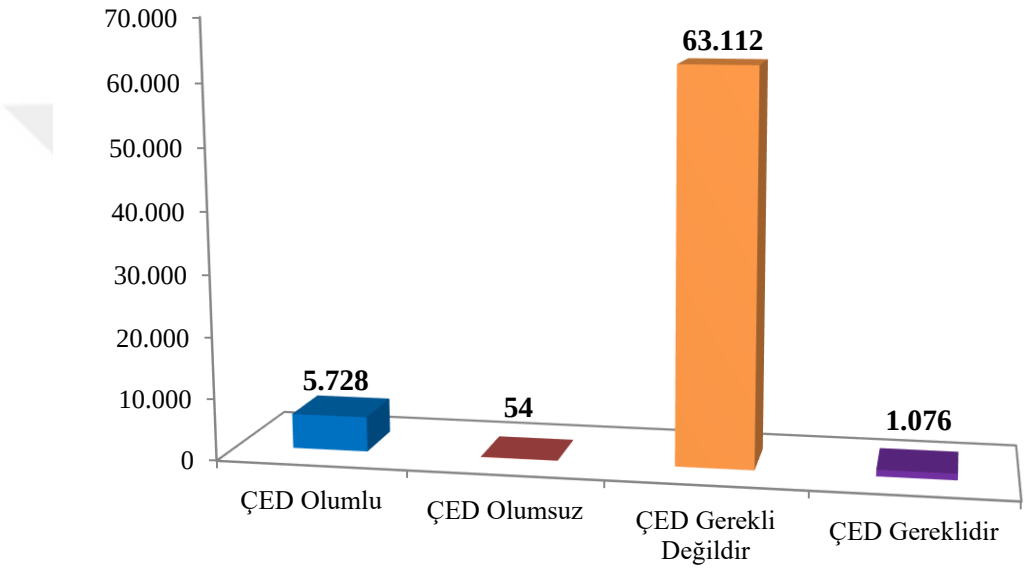
Çevre davalarını açmak ve sürdürmenin maliyetli ve zahmetli bir iş olması, ÇED kararından etkilenen bölge halkının hukuk mücadelesine ket vurmaktadır. Zira çevre davalarında keşif ve bilirkişi masrafları oldukça yüksektir. Bireylerin tek başına bu maliyetin altından kalkması mümkün değildir.[838] Çevre kirliliği nedeniyle sadece o bölgede yaşayan kişiler değil, gelecek nesiller de mağdur olduğuna göre, dava masraflarının tamamının davacıdan peşinen tahsil edilmesinin doğru olmadığı kanaatindeyiz. Çevre sorunlarla mücadelede halkın daha etkin bir rol üstlenebilmesi için dava harçları, keşif ve bilirkişi masrafları konusunda devletin de sorumluluk alması gerekir. Çevresel sorunları önlemek maksadıyla harç ödemeden dava açılabilmesi, keşif ve bilirkişi masrafları kamu adına devlet tarafından karşılanması, masrafların yargılama sonucunda haksız çıkan tarafa yüklenmesi gibi yargılama usulleri geliştirilmelidir.

Kanaatimizce, çevresel konulara ilişkin yargılama süreçlerini hızlandırmak ve bu süreçte çevresel zararların oluşmasını engellemek maksadıyla İdari Yargılama Usulü Kanunu'na ek hükümler koyulmalı ve çevre mahkemeleri kurulmalıdır. Kanaatimizce, bu yönde adımlar atılması Anayasa'nın 56. maddesinde devlete ve vatandaşlara yüklenen çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevre sağlığının korunması ödevinin bir gereğidir.

[837] COŞKUN / TÜRKER, s. 223.
[838] YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 67; ARABACI, s. 14.

C. ÇED Kararlarına İlişkin İstatistiki Veriler

ÇED uygulamasının yürürlüğe girdiği 1993 yılından 2019 yılı sonuna kadar geçen süre içinde seçme ve eleme kriterlerine tabi projeler hakkında 63.112 kez "ÇED Gerekli Değildir" kararı ve 1.076 kez "ÇED Gereklidir" kararı verilmiştir. ÇED uygulanan projeler bakımından ise 5.728 kez "ÇED Olumlu" kararı ve 54 kez "ÇED Olumsuz" kararı verilmiştir.



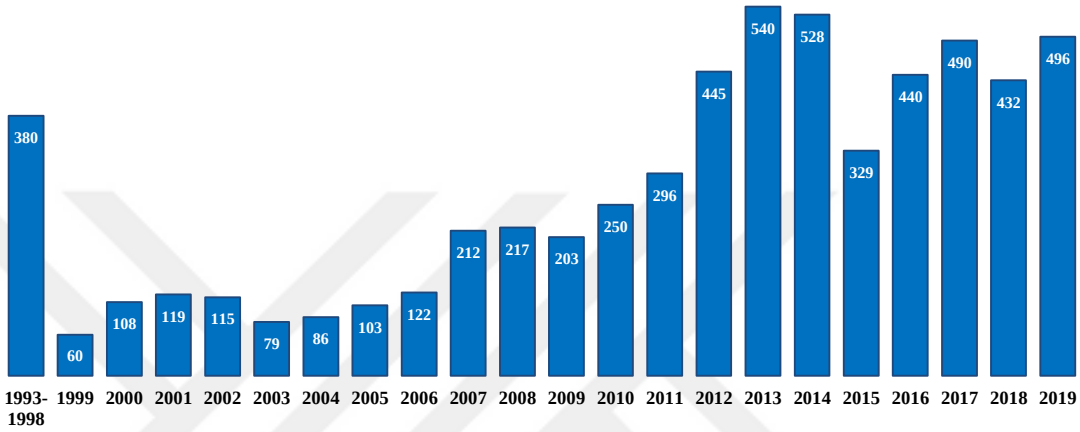
Şekil - 10: ÇED Kararları (1993 Yılından 2019 Sonuna Kadar Olan Dönem)

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

Bu verilere göre, seçme eleme kriterlerinin uygulandığı projelerde sadece %1,67'si hakkında "ÇED Gereklidir"; %98,3'ü hakkında "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilmiştir. Bir başka deyişle Yönetmeliğin Ek-2 listesindeki projelerden %98,3'ü Valilik seviyesinde yürütülen, halkın katılımına gerek duymadan yapılan inceleme sonucunda onay almıştır.

Diğer yandan ÇED uygulama yöntemine tabi olan projelerden sadece %1'i hakkında "ÇED Olumsuz" kararı verilmiştir. Diğer bir ifadeyle ÇED uygulama yöntemine tabi olan projelerin %99'u hakkında "ÇED Olumlu" kararı verilmiştir.[839]

Başvuruların yıllara göre dağılımı incelendiğinde 2012 yılından itibaren ÇED Olumlu kararlarının sayısında önemli bir artış olduğu gözlenmektedir.[840]



Şekil - 11: ÇED Olumlu Kararlarının Yıllara Göre Dağılımı

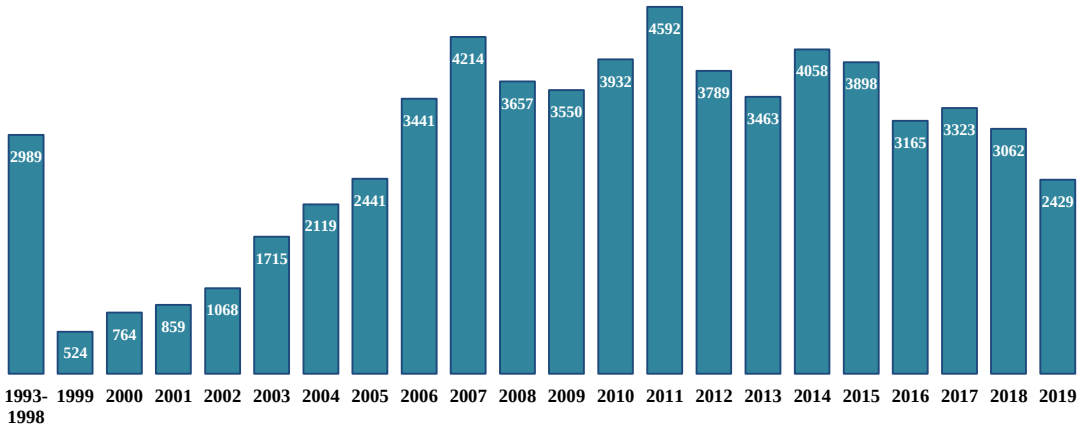
Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

ÇED Gerekli Değildir kararlarının sayısı da "ÇED Olumlu" kararlarına benzer şekilde 2012 ve sonrasındaki yıllarda belirgin ölçüde artmıştır.[841]

[839] Geçmiş yıllarda yayımlanan istatistiklere ilişkin tespit ve yorumlar için bkz. GÜNEŞ, Çevre, s. 203; SALİHOĞLU, s. 67-74; BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 154; COŞKUN / TÜRKER, s. 218 vd.; ERLAT, s. 44; ALTIPARMAK, ÇED Süreci, s. 347; ATAL, s. 416; SERTER, s. 51; DERVİŞOĞLU, s. 130; ŞENGÜN, s. 119; TURAN / GÜNER, "Mevzuattaki Değişimler", s. 40.

[840] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesinde yayımlanan verilerden hareketle hesaplanmıştır. Bkz. https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

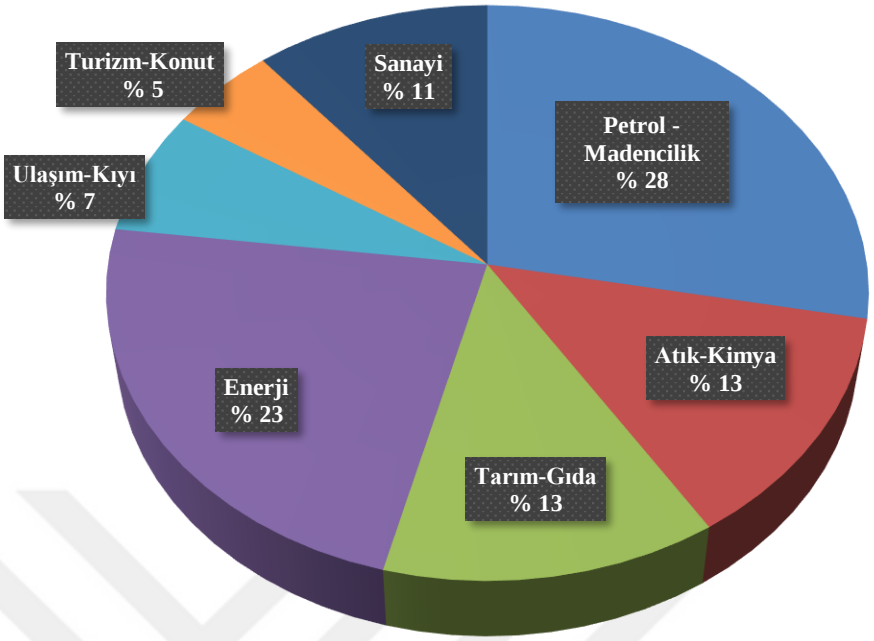
[841] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesinde yayımlanan verilerden hareketle hesaplanmıştır. Bkz. https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf



Şekil - 12: ÇED Gerekli Değildir Kararlarının Yıllara Göre Dağılımı

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yayımladığı istatistiklere (Şekil-13) göre 1993-2019 döneminde "ÇED Olumlu" kararı verilen projelerin %28'i petrol ve madencilik sektörüne ilişkindir. Bunu sırasıyla Enerji (%23), Atık-Kimya (%13), Tarım-Gıda (%13), Sanayi (%11), Ulaşım-Kıyı (%7) ve Turizm-Konut (%5) sektörleri takip etmektedir.



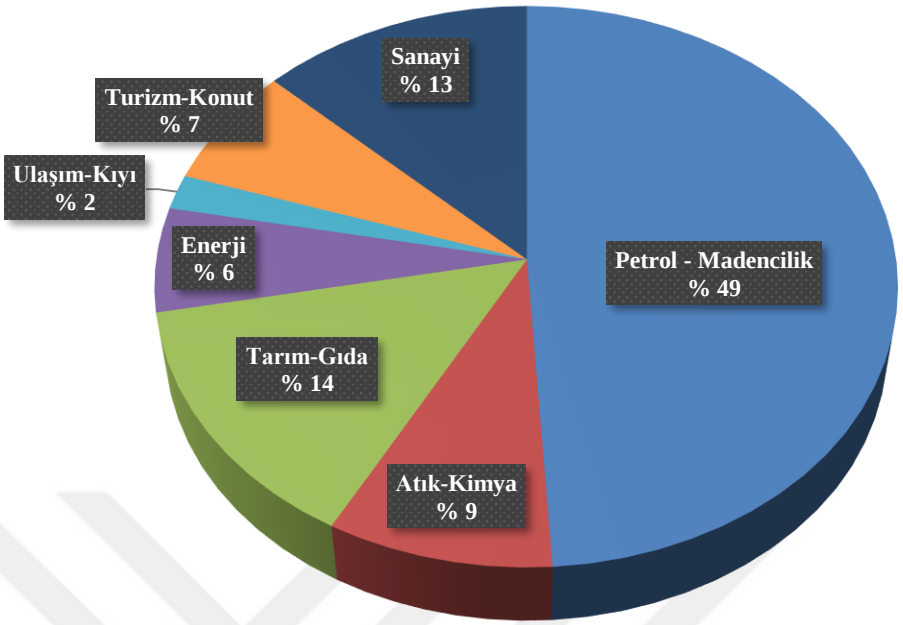
Şekil - 13: ÇED Olumlu Kararlarının Sektörel Dağılımı

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

Türkiye'de ÇED Yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği 1993 yılından itibaren sisteme en çok karşı çıkan sektörün madencilik olmasının nedeni bu tablodan kolaylıkla anlaşılmaktadır. Zira ÇED Yönetmeliği hükümlerinden en fazla etkilenen sektör petrol ve madenciliktir. Bu alanda çalışanlar, genellikle çevresel etki değerlendirmesini sektörün önünde duran bürokratik engel olarak görmektedir.[842]

Valilikler seviyesinde yapılan inceleme sonucu verilen kararlar ise Şekil-14'te gösterilmiştir. Grafiğe göre, "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen projelerin ilk sırasında %49'luk oran ile petrol ve madencilik sektörü gelmektedir. Bu sektörü sırasıyla Tarım-Gıda (%14), Sanayi (%13), Atık-Kimya (%9), Turizm-Konut (%5), Enerji (%23) ve Ulaşım-Kıyı (%7) sektörleri takip etmektedir.

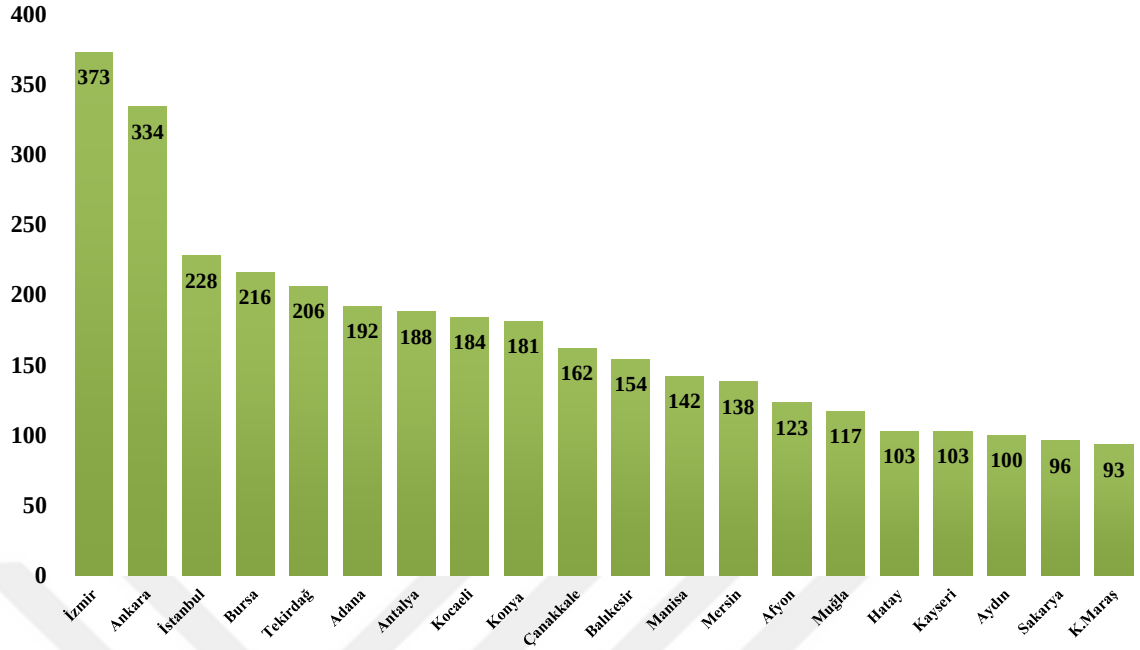
[842] CENGİZ, Ekrem / YAZICI, Vildan, "Yeni ÇED Yönetmeliği", Madencilik Bülteni, Ekim 2002, s. 21-23.



Şekil - 14: ÇED Gerekli Değildir Kararlarının Sektörel Dağılımı

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

ÇED Olumlu kararı verilen projelerin illere göre dağılımı incelendiğinde, büyük şehirlerinin ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir. Öyle ki ilk beş sıraya giren İzmir, Ankara, İstanbul, Bursa ve Tekirdağ illerindeki projeler tüm Türkiye'deki projelerin %22'sini oluşturmaktadır.

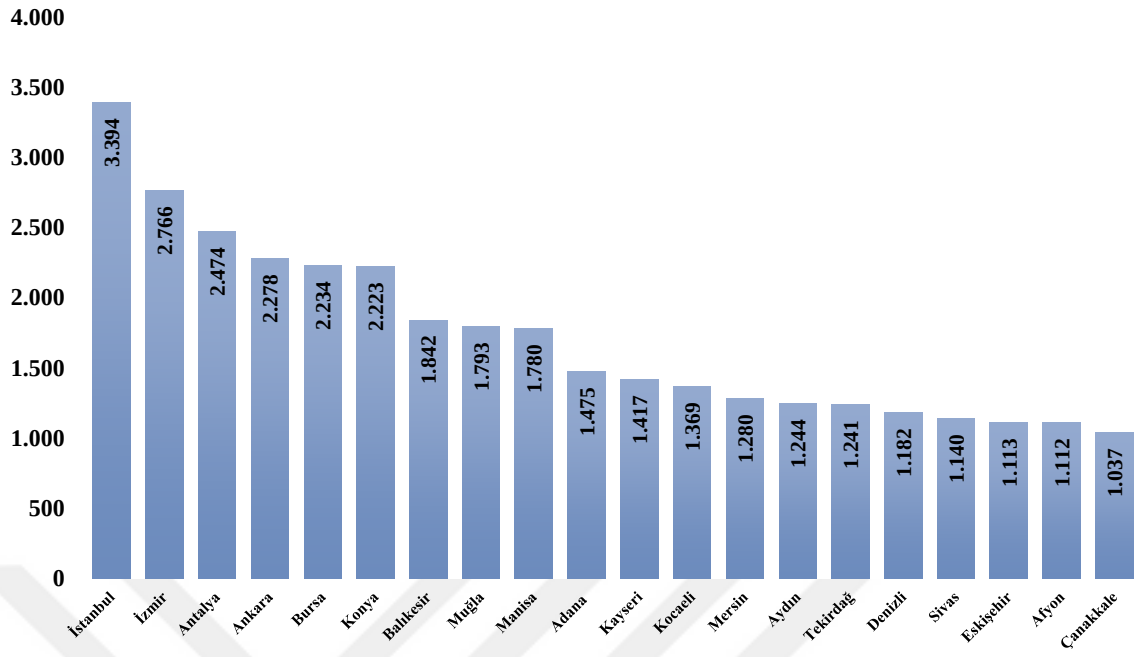


Şekil - 15: ÇED Olumlu Karar Sayısı En Fazla Olan 20 İl (1993-2019 sonuna kadar)

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020) https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

ÇED Gerekli Değildir kararları açısından ise ilk beş sıradaki iller sırasıyla İstanbul, İzmir, Antalya, Ankara ve Bursa'dır. Bu illerdeki projelerin toplam sayıya oranı yaklaşık %21'dir.[843]

[843] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesinde yayımlanan verilerden hareketle hesaplanmıştır. Bkz. https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf



Şekil - 16: "ÇED Gerekli Değildir" Karar Sayısı En Fazla Olan 20 İl (1993-2019 sonuna kadar)

Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İnternet Sitesi: (Erişim Tarihi: 16.5.2020)
https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2019_10022019_20200210095300.pdf

Ç. İstatistiki Verilerden Hareketle Uygulamanın Etkinliği

Çevresel etki değerlendirmesi, sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir çevreyi hedefleyen bir süreçtir. Sermaye şirketleri ise çevresel etki değerlendirmesini yatırım faaliyetlerinin önündeki bürokratik bir engel olarak görmektedir.[844] Kalkınmakta olan ülkelerde, kalkınma projeleri ile çevrenin korunması arasında ikilemde kalan idarenin genellikle yatırım projelerinden yana tavır aldığı görülmektedir. Siyasi idarenin yatırımları teşvik etmeye öncelik vermesi ÇED'in gücünü zayıflatmaktadır. Bu yaklaşım Türkiye açısından da geçerlidir.[845] Öyle ki ÇED süreçlerinin yatırım projelerinin çevresel etkilerini tespit ederek, çözüm yollarını belirlemekten ziyade projenin çevresel etkilerini aklamaya, projeyi haklılaştırmaya yönelik olduğu öne sürülebilmektedir.[846]

[844] YURTERİ; s. 31.
[845] BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 149; ERLAT, s. 43.
[846] DİNÇ, Güney, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 7.

Çevresel etki değerlendirmesi süreçlerinde görev yapan ÇED firmalarına göre tüm aşamalardan geçmiş bir proje hakkında ÇED olumlu kararı verilmesi son derece doğal olup, ÇED Olumlu kararlarının sayısının fazla olması ÇED süreçlerinin güvenilmez olduğu anlamına gelmez. Zira ÇED sadece projelerin olumsuz etkilerini değil, bu olumsuzlukları ortadan kaldıracak tedbirleri ve alternatif yöntemleri de tespit etmeye yarayan bir süreçtir. Bu görüşe göre; tüm olumsuz etkilere karşı bir çözüm yolu bulan, uygulanmasının önünde yasal bir engel de bulunmayan projeler için ÇED olumlu kararı verilmesinde eleştirilecek bir durum yoktur.[847]

Diğer yandan çevre hukuku alanında çalışan uzmanlar ve çevreci sivil toplum kuruluşlarına göre Bakanlığın istatistiki verileri ÇED sürecinin amacına uygun şekilde yürütülmediğine dair iddiaları haklı çıkaracak niteliktedir.

Kanaatimizce, ÇED kararlarının tamamı isabetli kararlar olsaydı, Türkiye'deki projelerin tamamının çevre dostu olması, yatırım projelerinin hiçbir çevre sorununa sebep olmaması gerekirdi. Oysaki ülkelerin çevre performansını değerlendiren *"Dünya Çevresel Performans Endeksi"* 2018 yılı raporuna göre Türkiye, 180 ülke içinde 108. sıradadır. Su kaynaklarını korumada 41., hava kalitesinde 61., ormanları korumada 55., balıkçılıkta 124., biyolojik çeşitlilik ve habitatı korumada 172., ekosistemin canlılığında 156., iklim ve enerjide 136. sıradadır.[848] Türkiye'de ÇED uygulamasının başladığı 1993 yılından bugüne kadar geçen süre içinde yaşanan çevresel sorunlar dikkate alındığında sadece 54 proje için ÇED Olumsuz karar verilmiş olması sürecin ve kararların sorgulanmasını gerektirir.

İstatistiki verilerden hareketle, uygulamada ÇED sürecinin çok az sayıda proje için yürütüldüğü, ÇED sürecine dâhil olan projelerin ise hemen hemen tamamının olumlu sonuçlandığı söylenebilir. Bu veriler neredeyse her proje sahibinin kolaylıkla ÇED sürecini sorunsuz şekilde atlattığını gösterir.[849] Bu şartlar altında, idareye müracaat eden proje sahibi olumsuz bir cevap almayacağı inancıyla hareket etmekte, idarenin kararını

[847] YURTERİ; s. 31.
[848] "Environmental Performance Index - 2018 Release" adlı rapor için bkz. https://epi.yale.edu/epi-country-report/TUR (Erişim Tarihi 07.06.2020). Ayrıca bkz. https://sedac.ciesin.columbia.edu/data/collection/epi/sets/browse (Erişim Tarihi 07.06.2020).
[849] ERLAT, s. 44; GÜNEŞ, Çevre, s. 203.

beklemeden yatırıma başlamaktadır.[850] Çevre Kanunu m. 10/2 ve ÇED Yönetmeliği m. 6/3 hükümlerine aykırı olan bu durum, çevre ve işçi sağlığı açısından olumsuz sonuçlara sebebiyet vermektedir.[851]

ÇED'in gerçek işlevinin tam anlaşılamadığı, formalite olarak görüldüğü aşikârdır.[852] ÇED Yönetmeliği kapsamında yapılan başvuruların neredeyse tamamının projeler lehine neticelenmesi halkın katılımının etkin şekilde gerçekleşmediğini de göstermektedir.[853] Bu istatistikler, ÇED raporlarının yeterliliğini ve objektifliğini tartışmalı hale getirmekte; ÇED olumlu kararlarının verilmesinde rol alan idarenin ve ÇED raporunu hazırlayan firmaların tarafsızlığı konusunda ciddi endişelere yol açmaktadır.[854]

Esasında bu sonuçlar, idarenin yatırım faaliyetlerini teşvik etmek ve çevresel etkilerin yatırımlarının önünde bir engel olmasına müsaade etmemek konusunda iradesini ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle idarenin çevrenin *"korunması"* ve *"kullanılması"* dengesinde *"kullanma"* yönünde tercihte bulunulduğu görülmektedir.[855]

Türkiye'deki ÇED kararlarını gösteren bu istatistikler, gelişmekte olan ülkeler için sürpriz değildir. Zira yatırımları ve ekonomik kalkınmayı öncelikli hedef olarak gören bu tür ülkelerde çevresel etki değerlendirmesi kavramı, karar makamının işini kolaylaştıran bir araç olarak değil de projenin hayata geçirilmesi sürecinde planlama aracı olarak görülmektedir.[856]

Türkiye'de ÇED Yönetmeliklerinde sıklıkla yapılan değişiklik ve örtülü aflar nedeniyle çevrenin zarar gördüğü muhakkaktır. Yönetmelik hükümlerinin amaca hizmet edecek şekilde uygulanmaması, yasal zorunlulukların göz ardı edilmesi, bazı idari kararların

[850] OKUMUŞOĞLU, Şekip, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, TBB Yayını, 2008, s. 115.
[851] ALTIPARMAK, ÇED Süreci, s. 353.
[852] GÜNEŞ, Çevre, s. 204; ERLAT, s. 44; ATAL, s. 416.
[853] TURGUT, "Kavram ve İlkeleri", s. 34.
[854] ALTIPARMAK, ÇED Süreci, s. 348.
[855] ALTIPARMAK, ÇED Süreci, s. 347 vd.
[856] WERNER, G., "Environmental Impact Assessment in Asia: Lessons From the Past Decade" Environmental Impact Assessment for Developing Countries, Edited by: BISWAS, Asit K. / AGARWAL S. B.C., London, Butterworth-Heinemann, 1992, p. 19.

mevzuata aykırılığı sıklıkla öne sürülen ve eleştirilen hususlardır.[857] Uygulamada ÇED düzenlemelerinin ruhuna uygun olmayan kararlar verildiği, çevre koruma - kalkınma dengesinde kalkınmaya her zaman öncelik tanındığı, idari makamların yatırımları teşvik ederken çevreye verilen zararları görmezden geldiği öne sürülmektedir.[858]

ÇED raporlarının kopyala/yapıştır yöntemiyle benzer projelerden yaralanarak hazırlandığı, bilimsellik, uzman görüşü, halkın katılımı gibi özelliklerden yoksun olduğu sıklıkla dile getirilmektedir.[859] ÇED raporlarında hazırlanmasında kullanılacak teknik dokümanlar ve standartlar konusunda da eksiklikler bulunduğu öne sürülmektedir.[860]

ÇED firmaları tarafından bir gecede, masa başında hazırlanan ÇED raporlarının amaca hizmet etmeyeceği, Türkiye'nin biyolojik zenginliğinde geri dönüşü olmayan tahribata sebep olacağı aşikârdır. Uzmanların bu konudaki eleştirileri ne yazık ki yeterince dikkate alınmamaktadır.[861]

ÇED raporlarında projenin kümülatif etkilerinin tam olarak yansıtılmaması Türkiye'deki uygulamalara yönelik eleştirilerden biridir.[862] Örneğin, sera gazı etkisi olan birçok tesisisin aynı bölgede kurulmasının kümülatif etkilerinin yeterince incelenmediği, böyle bir inceleme yapılsa bir çok projenin ÇED olumlu kararı alamayacağı ifade edilmektedir.[863]

Çevresel etki değerlendirmesi yapılırken sosyal çevre üzerindeki etkilerinin genellikle göz ardı edildiği, nihai kararın sıhhati açısından projenin ekonomik, sosyal ve ekolojik etkilerinin bütüncül bir yaklaşımla incelenmesi gerektiği öne sürülmektedir.[864]

---

[857] SİVRİ, Nüket / KALKAN, Emre / OKSAY, Rahmi Güneş, "Dünya'da ve Türkiye'de ÇED Uygulamaları ve Biyoçeşitliliğin Korunması", Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 2008, s. 14; ALICA, "Yargı Kararları", s. 100 vd.
[858] PEKER SAY / BABUŞ / YÜCEL, s. 83; SERTER, s. 51-52.
[859] DİNÇ, "Değerlendirme", s. 7; GÜNEŞ, Çevre, s. 203; MEMİŞ, s. 38-39.
[860] INNANEN, s. 147; ÇEVLİK / BUDAK, s. 157; COŞKUN / TÜRKER, s. 224.
[861] ALBAY, s. 34.
[862] YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 62 vd.; AYKUL, ÇED, s. 39-40.
[863] ATAL, s. 416.
[864] ÖZKAYNAK, s. 27; YURTERİ, s. 29; YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 63; AYKUL, ÇED, s. 62;

ÇED raporlarını inceleyen komisyonların bürokratik yapıdan bağımsız olmadığı, gerçek anlamda katılımcı bir yapı oluşturamadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.[865]

İdarenin politik tercihlerle, çevrenin tahribi pahasına bile olsa proje sahiplerinin yanında olduğu, yatırımların hayata geçirilmesine engel olabilecek etkenlerin ortadan kaldırılması için kamu gücünü sonuna kadar kullandığı ifade edilmektedir. Çevresel etkileri göz ardı edilerek uygulamaya geçirilmek istenen projelerin önünde bir engel gibi duran çevre mevzuatında değişiklikler yapılarak projelerin temize çıkarıldığı, çevreye zararlarının olmadığı algısını oluşturmak için hukuk ve adalet sisteminin araç olarak kullanıldığı dile getirilmektedir. Nitekim ÇED Yönetmeliklerinde sıklıkla yapılan değişiklikler, af niteliğindeki düzenlemeler, bazı hükümlerin etkin bir şekilde işletilmemesi ve istatistiki veriler bu görüşleri desteklemektedir. Sadece kalkınma hedeflerinin dikkate alındığı bir ortamda ÇED'in çevre sorunlarının çözümünde etkili olması mümkün değildir.[866]

ÇED raporlarının genellikle projeleri temize çıkaracak şekilde hazırlanması, raporların inceleme ve değerlendirmesini yapan Komisyonların işlevselliğini de tartışmaya açmaktadır. Örneğin hidro elektrik santrallerinin (HES) kurulabilmesi için ÇED raporu hazırlanması, HES projesinin çevreye etkisinin kabul edilebilir ölçüde olduğunun ÇED raporunda ortaya konulması gerekir. Türkiye'de son yıllarda kurulan HES'lerin çevre üzerindeki tahribatı aşikâr olduğuna göre bu projelere ilişkin raporların bilimselliği ve objektifliği tartışmalı hale gelmiştir. ÇED raporlarının ehil bilim insanları tarafından hazırlanmadığı, sürdürülebilir kalkınma, sürdürülebilir çevre ilkesine dikkat edilmediği, sürecin demokratik katılımı esasına göre yürütülmediği, her projenin kendi özel şartlarını dikkate alan çalışmalar yapılması gerekirken, kopyala-yapıştır yöntemiyle ÇED raporları üretildiği gibi bir dizi eleştiri gündeme getirilmektedir.[867]

Projelerin uygulanması aşamasında ortaya çıkması muhtemel sorunlara karşı proje sahipleri tarafından bulunulan taahhütlerin yerine getirilip getirilmediği konusunda

[865] MEMİŞ, s. 342; INNANEN, s. 147.
[866] BUDAK / YURTCANLI / GÜL, s. 150.
[867] HES'lerin çevresel etkileri ve ÇED raporlarına ilişkin sorunlar için bkz. MEMİŞ, s. 32 vd., ALBAY, s. 28-38, s. 40-42; OKUMUŞOĞLU, Yakup ŞEKİP, in: HES Hidroelektrik Santralleri, Ekosisteme Etkileri ve Dava Tipleri, (Panel Notları), İstanbul, İstanbul Barosu Yayınları, 2011, s. 76-91, s. 95-105.

yeterince denetim yapılmadığı da eleştirilen hususlardandır.[868] İzleme aşamasına ilişkin kurumsal ve hukuki takibin yetersiz olduğu, ÇED raporundaki bulguların uygulama aşamasında göz ardı edildiği öne sürülmektedir.[869]

Çevre sorunlarına dikkat çekmek ve tepkisini ortaya koymak isteyen halkın, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının engellenmesi, bilgi edinme ve katılım hakkının etkin şekilde kullanılamaması, halkın sesini duyurmakta zorlanması proje sahiplerinin işini kolaylaştırmaktadır. Diğer yandan bazı üniversitelerin ve medya organlarının idareyi destekleyen taraflı yayınları da çevreye zarar veren faaliyetlerinin meşrulaşmasını sağlamaktadır.[870]

Türkiye'de ÇED sürecinin etkinliğinde yaşanan sorunların çözümü çevre hukukunun katılım ilkesinde yatmaktadır. Halkın haber alma, tepki gösterme, birlikte çalışma, danışma, kararlara katılma, çevre yönetimine katılma ve başvuru haklarını tam olarak kullanabilmesi gereklidir. ÇED sürecinin başlamasından itibaren her aşamada halkın etkili katılımı, komisyonda güçlü şekilde temsili sağlanmalıdır. Halkın sürece etkili çevre ile uyumlu, sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasını sağlayacaktır.

Çevresel etki değerlendirmesi sürecinin işleyişinde bir aksaklık varsa bu sorun, Anayasal bir görev olan çevreyi koruma ödevinin yerine getirilmediği, çevre hakkının ihlal edildiği, şimdiki ve gelecek nesillerin sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının elinden alındığı anlamına gelir. Dolayısıyla çevresel etki değerlendirmesine tabi projelerin izlenmesi ve kontrolü, kurallara aykırı davranışların yaptırama tabi olması, ÇED kararlarına karşı idari ve yargısal makamlar karşısında başvuru hakkının etkin şekilde kullanılması son derece önemlidir.

Tez çalışmamız kapsamında incelediğimiz akademik eserlerde Türkiye'de katılım süreçlerinde yaşanan sorunların sıklıkla dile getirildiği, uygulamanın teori ile örtüşmediği, halkın görüşlerinin idari karar üzerinde yeterince etkili olmadığı yönünde eleştirilere yer verildiği görülmüştür. Ancak katılımın ölçüsü ve etkisini istatistiki veriler

[868] GÜNEŞ, Çevre, s. 204.
[869] INNANEN, s. 147.
[870] ALTIPARMAK, ÇED Süreci, s. 350.

ile ortaya koyan çalışmalara rastlanmamıştır. Kanaatimizce bu durumun temel sebebi, halkın katılımına ilişkin verileri elinde bulundurması gereken idari makamların bu konuda özel bir gayretinin olmamasıdır. ÇED sürecinin her bir aşamasında idareye ulaşan görüş ve önerilerin, toplantılara katılan kişi ve kurumların nitelik ve niceliklerine ilişkin verilerin Bakanlık / Valilik internet sitelerinde düzenli olarak paylaşılması uygun olacaktır. Bu bilgi akışını standarda bağlamak, düzenli şekilde raporlamak maksadıyla ÇED Yönetmeliğinde düzenleme yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

Ölçemediğini geliştiremezsin düşüncesinden hareketle, Türkiye'deki ÇED uygulamasının etkinliğini ölçmek maksadıyla mukayeseli hukuk alanındaki çalışmalara daha fazla önem verilmesi, performans analizleri yapılması gerektiği kanaatindeyiz.[871] Çeşitli kriterler belirlenerek Türkiye'deki ÇED uygulamasının kalitesi ABD ve AB ülkeleri ile karşılaştırılmalı, sonuçları kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Bu kapsamda Türkiye'deki uygulamanın performansını test edip değerlendirecek akademik araştırmalara elverişli veri setleri oluşturulmalıdır.

Çevresel sorunların ülkesel sınırların ötesine geçtiği günümüz dünyasında çevre korumanın en önemli aracı olan çevresel etki değerlendirmesinin kalitesinin artırılması sadece değerlendirmenin yapıldığı ülke için değil çevre ülkeler açısından da önem arz etmektedir. O halde çevresel etki değerlendirmesinin niteliğini artırmak için uluslararası kuruluşlar nezdindeki çalışmalara daha fazla önem verilmeli, uluslararası konferans, seminer vb. bilimsel etkinliklerde varlık gösterilmeli, edinilen tecrübeler Türk hukukuna ve uygulamasına aktarılmalıdır.

Türkiye'de ÇED sistemi her ne kadar bir takım eksiklik ve uygulama hatalarını barındırsa da birçok ülkeye örnek olabilecek olumlu özelliklere ve potansiyele de sahiptir.[872] Sistemin etkinliğini sağlamak vatandaşların, barolar ve çevreci kuruluşlar başta olmak üzere sivil toplum kuruluşlarının ve devletin görevidir. Zira Anayasa'nın 56. maddesi

[871] Bu tür akademik çalışmalara örnek olarak bkz: BARKER / WOOD, "Eight EU Countries", p. 387-404; BARKER / WOOD, "European Union", p. 243-254; AHMAD / WOOD, p. 213-234; INNANEN, s. 147 vd., ÇEVLİK / BUDAK, s. 151-158; COŞKUN / TÜRKER, s. 219 vd.; GEORGE, pp. 35-70; YAZICI GÖKMEN / ERDEMLİ MUTLU / GÜLER, s. 58 vd.
[872] COŞKUN / TÜRKER, s. 225; ÇEVLİK / BUDAK, s. 157.

uyarınca sağlıklı bir çevrede yaşamak herkesin hakkı olduğu gibi çevre sağlığını korumak ve geliştirmek, çevrenin kirlenmesini önlemek her vatandaşın ve devletin ödevidir.

SONUÇ

Çevresel etki değerlendirmesi, çevreyi doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebilecek plan, proje vb. tekliflerin muhtemel etkilerinin tespiti, zararlarının en düşük seviyeye düşürülmesi, alternatif çözüm yöntemlerinin belirlenmesi amacıyla teklif sahibinin, idarenin, halkın, çeşitli disiplinlerdeki uzmanların katılımı ile yürütülen teknik çalışmalar sonucu, teklifin hayata geçirilip geçirilmemesi konusunda karar verecek olan makamın dikkate alacağı bir değerlendirmenin oluşmasını; karardan sonraki aşamada ise faaliyetin izlenmesi ve denetlenmesini sağlayan idari usul ve işlemleri bünyesinde toplayan bir süreçtir.

Çevresel sorunlar konusundaki hassasiyetin artarak tüm dünyaya yayılması sonucu 1970'li yıllardan itibaren önem kazanan çevresel etki değerlendirmesi çevrenin korunması ve gelecek nesillere sağlıklı bir şekilde devredilmesi ihtiyacı ile toplumların gelişme ve kalkınma ihtiyacı arasındaki dengenin bir ürünüdür.

Çevresel etki değerlendirmesi sürecinde elde edilen bilgiler projeye onay verecek idari makamın kararı üzerinde etkili olacaktır. ÇED, projenin uygulama aşamasının da izlenmesi ve kontrolünü öngörmektedir. Halkın katılımı ve idari karar üzerindeki etkisi çevresel etki değerlendirmesinin idare hukukuna kazandırdığı bir özelliktir. Türkiye'de ilk olarak 1993 yılında yayımlanan ÇED Yönetmeliği, AB ÇED Yönergelerinin etkisi, yatırım projelerini teşvik etme düşüncesi gibi çeşitli nedenlerle birçok kez değişikliğe uğramıştır. Bu süreçte çevresel etki değerlendirmesi kavramı doktrinde ve yargı kararlarında önemli mesafeler kat etmiştir.

ÇED Yönetmeliğinin idare hukuku açısından önemli bir özelliği idari usul kurallarını ortaya koyan düzenlemelerden biri olmasıdır. Zira ÇED Yönetmeliği, yatırım projesine ilişkin idari kararın alınmasından önceki süreçte idarenin takip etmesi gereken esas ve şartları belirleyen idari usul kurallarını içermektedir.

ÇED süreci sonunda idarenin verdiği kararın proje sahibi aleyhine olması bu iş için büyük bir yatırım, emek ve zaman tahsis etmiş olan proje sahibinin planlamalarını boşa çıkardığından genellikle idari yargı yerlerine başvurmasına yol açmaktadır. Diğer yandan çevre üzerinde olumsuz etkileri olan bir projeye onay verilmesi bu işlemden etkilenen bölge halkını harekete geçirmekte sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını ihlal eden kararın iptali için dava yoluna gitmeye sevk etmektedir.

Türkiye'de idarenin bir yandan kalkınma projelerini desteklerken diğer yandan da çevrenin korunması ikileminde kalması, yatırım projelerinin önemli bir kısmının bizzat idare tarafından planlanan ve yürütülen projeler olması, durumu daha da karmaşık bir hale getirmektedir. Bu şartlar altında idare hem projeye izin veren hem de projeyi yürüten taraf olarak idari yargının önüne gelebilmektedir.

Kanaatimizce, Türkiye'nin çevresel etki değerlendirmesine ilişkin mevzuatı uluslararası standartların gerisinde değildir. Elbette ki güncel ihtiyaçlar karşısında Yönetmelik hükümlerinde iyileştirilmeler yapılabilir. Ancak asıl sorun uygulamadan kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olması, yatırım ve kalkınma projelerini her şeyden üstün konuma getirmekte, çevre koruma düşüncesi geri planda kalmaktadır. İdare yarışan kamu menfaatleri arasında takdir hakkını kullanmak zorunda kaldığında, daha ziyade yatırım projelerine meylettiği görülmektedir.

Günümüz insanına atalarımızdan kalan çevresel mirasın gelecek nesillere tahrip edilmeden bırakılması devletin ve vatandaşın görevidir. O halde, idarenin çevre koruma hassasiyetinin daha üst seviyeye çıkarılması, halkın bilgi edinme, tepki gösterme ve süreçlere katılma hakkına saygı duyulması, çevre konusundaki eğitim ve bilinç seviyesinin artırılması gereklidir. İdarenin yargı kararlarını ivedilikle yerine getirmesi, günlük siyasi hesaplara göre değil, uzun vadeli plan ve programlara göre hareket etmesi elzemdir.

ÇED Yönetmeliklerinde belirtilen adımlar fiili olarak takip edilmesine rağmen, bunlar adeta tamamlanması gereken bürokratik formaliteler olarak görülmektedir. Dolayısıyla

sistemden beklenen fayda sağlanamamaktadır. Bir yerde sistem çalışmıyor, ya da çalışması engelleniyorsa yapılması gereken şey sorunun üstüne gidecek, sistemdeki tıkanıklıkları açacak kurumlar üretilmesidir. Ancak Türkiye'de çevresel etki değerlendirmesine konu projelerin büyük kısmının arkasında idarenin olması çözümü zorlaştırmaktadır. Zira halkın oyları ile seçilmiş iktidarın halka vaat ettiği ekonomik kalkınmayı sağlamak için her türlü engeli aşmaya çalışması doğaldır. Hal böyle olunca, siyasi kimliği olan makam sahipleri tarafından gündeme getirilen projelerin uygulamaya geçmesini zorlaştıran ÇED raporları hazırlanmasına müsaade etmeyeceği söylenebilir. Üstelik devlet tarafından planlanan bir proje hakkında başlatılan süreç sonunda Bakanlığın "ÇED Olumsuz" kararı vermesi de olası görünmemektedir.

Çevresel etki değerlendirmesinin Bakanlık tarafından kolayca değiştirilebilen, dolayısıyla tamamen idarenin kontrolü altında olan Yönetmelik ile düzenlenmesi yerine Almanya'da olduğu gibi ÇED Kanunu çıkarılması da uygun bir yaklaşım olabilir. Çevresel etki değerlendirmesi ilk bakışta sadece proje sahiplerini ilgilendiriyor gibi görünse de sonuçları tüm toplumu etkilediğinden Yönetmelik yerine Kanun ile düzenlenmesi daha isabetli olacaktır.

ÇED süreçlerinden geçmiş birçok projenin uygulama ve işletme aşamasında çevreye verdiği zararlar ortadadır. Bu durum izleme ve kontrol aşamalarındaki sorunu göstermektedir. Dolayısıyla izleme ve kontrol aşamasındaki denetimler güçlendirilmeli, halkın bu aşamaya katılım usulü ÇED Yönetmeliğinde düzenlenmelidir. ÇED sürecindeki taahhütlerini yerine getirmeyen proje sahiplerine verilen cezalar caydırıcı seviyeye getirilmelidir. Bu kapsamda verilen taahhütlerin yerine getirilmemesi kanunda suç olarak düzenlenmesinin caydırıcılığı artıracağı kanaatindeyiz.

Çevre ceza hukuku açısından da alınabilecek tedbirler olmalıdır. Çevreyi en çok kirletenlerin tüzel kişilikler olduğu açıktır. Bu durum ise, çevrenin kirlenmesine sebep olanların cezasız kalmasına yol açmaktadır. O halde çevreyi kirleten bir tüzel kişilik dahi olsa, tüzel kişilerin sorumlu kişilerine ceza verilebilmelidir. Kirleten bir devlet kurumu ise cezai sorumluluğun kimlerde olacağı sorununun çözülmesi de gerekir. Sadece kararı verenlerin değil, karar vermek ve uygulamaya geçmek konusunda ihmali olanların da

durumu tartışılmalıdır. Örneğin Çevre Kanunu gereği 5 ay içinde çıkarılması gereken ÇED Yönetmeliğinin 10 yıl geç çıkarılması çok sayıda projenin ÇED süreçlerine dâhil olmadan izin almasına, çevreyi kirletmesine yol açmıştır. Bu tür ihmalkârlıklardan hiç kimse sorumlu tutulmayacak mıdır?

Çevresel etki değerlendirmesi sisteminin başarılı bir şekilde yürütülmesinde Bakanlığın fonksiyonu son derece önemlidir. Bu nedenle Bakanlığın ÇED İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü personelinin yetenek ve kapasitelerinin artırılmasına önem verilmelidir. Aksi halde ÇED mevzuatının sağlıklı bir şekilde geliştirilmesi, ÇED süreçlerinde doğru kararlar verilmesi mümkün olmayacaktır. Söz konusu personelin bilgi birikiminin artırmak amacıyla uluslararası tecrübelerden yararlanılmalıdır. Bu kapsamda Avrupa Birliği proje fonlarından kaynak tahsis edilmesi için ÇED sürecinin güçlendirmeye yönelik projeler hazırlanmalıdır.

ÇED uygulamaları konusunda uluslararası gelişmeler yakından takip edilmeli, Avrupa Birliği mevzuatı ile Türk hukuku arasındaki farklılıklar belirlenmeli, örnek alınabilecek uygulama ve yasal düzenlemeler ivedilikle hayata geçirilmelidir.

ÇED süreçlerinde görev yapacak uzmanların işlerini kolaylaştıracak şekilde teknik dokümanlar hazırlanmalı, uygulamalar arasında standardizasyon sağlanmalıdır. Gerek uzmanlar gerekse süreçlere destek vermek isteyen vatandaşlar açısından çevresel bilgiye erişim en önemli sorunlardan biridir. Bakanlık, çevresel etki değerlendirmesi süreçlerinde edindiği bilgi birikimini çevre danışmanlık firmaları ve ÇED konusunda yetkilendirdiği kurum / kuruluşlar ile paylaşmalıdır. İlgililerin bilgiye erişim hakkının kolaylaştırılması ÇED raporlarının ve değerlendirmelerin kalitesini artıracaktır.

ÇED raporlarının kalitesini artırmak için özel çaba sarf edilmelidir. ÇED raporlarında projenin sadece ekolojik çevre üzerindeki etkileri değil, ekonomik ve sosyal çevre üzerindeki etkileri de irdelenmelidir. Projenin inşa edileceği yerde halihazırda bulunan ve planlanan diğer proje ve faaliyetler de göz önünde bulundurulmalı, bütüncül bir yaklaşımla projenin kümülatif etkisi değerlendirilmelidir. Ne yazık ki günümüzde birçok raporun kopyala / yapıştır yöntemi ile hazırlandığı görülmektedir. Bu maksatla, raporu

hazırlamakta görevlendirilen ÇED firmalarının sertifikasyonu daha saydam hale getirilmeli, firmaların hukuki sorumlulukları artırılmalıdır.

ÇED Yönetmeliğinde seçme-eleme kriterleri uygulama yöntemi halkın etkin katılımına olanak sağlayacak şekilde tasarlanmamıştır, bu durum sistemin en önemli zafiyetlerinden biridir. Türkiye'deki ÇED başvurularının önemli bir kısmı hakkında seçme eleme kriterleri uygulama yöntemine tabi olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu eksikliğin giderilmesinin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Disiplinlerarası bir kurum olan çevresel etki değerlendirmesinin amacına hizmet edebilmesi için halkın süreçlere etkin katılımı teşvik edilmelidir. Halkın katılımı usullerinin ÇED Yönetmeliğinde kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi çevresel etki değerlendirmesi teorisi açısından takdir edilecek bir durum olsa da uygulamada yaşanan sorunlar halkın katılımını etkisiz hale getirmektedir. ÇED süreçlerine katılımın artırılabilmesi için halkın bilgiye erişim olanakları güçlendirilmelidir. Çevresel etki değerlendirmesinin en önemli unsuru olan katılım fonksiyonunu halkın hatılımı toplantıları ile sınırlı gören anlayıştan uzaklaşılmalıdır. Zira halkın belli bir disiplin içinde düzenlenen toplantılara iştirak etmesi, söz alıp çekincelerini anlatabilmesi ya da sınırlı süreler içinde görüşlerini yazılı olarak bildirmesi halk açısından çok da kolay değildir. Halkın daha serbest ortamlarda görüşlerini dile getirebilmesi, gösteri, yürüyüş ve basın açıklaması yapabilmesi, bu eylemleri nedeniyle idarenin ve kolluk kuvvetlerinin müdahalesine maruz kalmayacağını bilmesi gereklidir.

Çevresel etki değerlendirmesinin hak ettiği niteliğe sahip olabilmesi için katılımın etkinliği sağlanmalı, katılım süreçleri daha demokratik koşullarda sürdürülmeli, bu durumu teminat altına alacak düzenlemeler yapılmalı, katılımın ölçüsünü ve etkisini ölçümleyebilecek raporlar hazırlanarak düzenli şekilde yayımlanmalıdır.

Çevresel konulara ilişkin yargılama süreçlerini hızlandırmak ve bu süreçte çevresel zararların oluşmasını engellemek maksadıyla İdari Yargılama Usulü Kanunu'da özel düzenlemeler yapılmalı, Çevre Mahkemeleri kurulmalıdır. Bu mahkemelerde harç ödemeden dava açılabilmeli, keşif ve bilirkişi masrafları kamu adına devlet tarafından

karşılanmalı, masraflar yargılama sonucunda haksız çıkan tarafa yüklenmelidir. Bu yönde atılacak adımlar çevresel sorunların hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulmasını sağlayacak, yargılama sürecinde kirlenmenin önüne geçecektir.

İdarenin ÇED kararlarına karşı yargısal denetiminde en önemli unsurlardan biri olan baroların dava ehliyeti uzun yıllar süren hukuki mücadeleler sonucu kabul edilmiş olmasına rağmen son yıllarda Danıştay kararlarında geri dönüş olması büyük bir sorun teşkil etmektedir.

Çok önemli tarihi, kültürel ve doğal güzelliklere sahip olan Türkiye'nin çevresel değerlerini koruması, kendisine atalarından kalan mirası gelecek nesillere aktarabilmesi için çevresel etki değerlendirmesi en etkili araçlardan biridir. ÇED gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye'nin yatırım ve kalkınma hamlelerinin önündeki bir engel olmayıp sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir çevrenin teminatı olarak görülmelidir.

KAYNAKÇA

ABAZA, Hussein / BISSET, Ron / SADLER, Barry, Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, New York, The United Nations Environment Programme, 2004.

ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal / SEZER, Özcan / AKPINAR, Mahmut, "Küresel, Ulusal ve Yerel Düzeyde Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkının Gelişimi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 14, Yıl 2011/2, s. 61-88.

AÇIMUZ, Bige, "Çevre Hukukunun Genel İlkeleri", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 191-205.

ALADA, Adalet / GÜRPINAR, Ergun / BUDAK, Sevim, "Rio Konferansı Üzerine Düşünceler", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Yıl 3, Sayı 3-4-5, 1993, s. 93-108.

ALPAN, Sema, "Türkiye'de Çevre Yönetimi ve AB'ye Uyumu", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 36, Avrupa Birliği Özel Sayısı-II, 2000, s. 1085-1090.

AHMAD, Balsam / WOOD, Christopher, "A Comparative Evaluation of the EIA Systems in Egypt, Turkey and Tunisia", Environmental Impact Assessment Review, Volume 22, Issue 3, 2002, pp. 213-234.

AKDUR, Recep, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2005.

AKGÜNER, Tayfun / BERK, Kahraman, İdare Hukuku, 8. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 2017.

AKILLIOĞLU, Tekin, "İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu", Çevre Kanunu'nun

Uygulanması, TÇSV Yayını, Ankara 1987, s.71-93.

AKINCI, Müslüm, Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku, İzmit, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, 1996.

AKKAŞ, Yalçın, "Türkiye'de ÇED Mevzuatının Diğer Mevzuat Bakımından Gelişimi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 85-98.

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, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 35-54. (İdari Usul).

AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, 8. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık. 2017.

ALAN, Nuri, "İdari Usul ve İdari Yargı", Danıştay Dergisi, S.102, 2000, s. 3-15.

ALBAY, Meriç, in: HES Hidroelektrik Santralleri, Ekosisteme Etkileri ve Dava Tipleri, (Panel Notları), İstanbul, İstanbul Barosu Yayınları, 2011, s. 28-38, s. 40-42. (HES)

ALICA, Süheyla, "Çevre ve Katılım", İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu: Bildiriler, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 144-148. (Katılım).

ALICA, Süheyla Suzan, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmelikleri Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi SBE, 2005. (Uyuşmazlıklar).

ALICA, Süheyla Suzan, "Türkiye'de Çevre Yönetimi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 66, Sayı 1, 2008, s. 241-251. (Çevre Yönetimi).

ALICA, Süheyla, “Avrupa Birliğinde Çevresel Sorumluluk Alanında Yaşanan Gelişmeler”, Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu Kitabı, Ankara, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 2009, s. 347-376. (Çevresel Sorumluluk).

ALICA, Süheyla Suzan, Kent Çevre Hukuk - Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Çerçevesinde Türk Çevre Mevzuatı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2011. (Kent).

ALICA, Süheyla Suzan, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 3, 2011, s. 97-130. (Yargı Kararları).

ALICA, Süheyla Suzan, “Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 4, 2011, s. 87-119. (İdarenin Sorumluluğu).

ALICA, Süheyla Suzan, “ÇED Sürecinde İzleme ve Denetim İle İdari Yaptırımlar, Konuya İlişkin Yargı Kararları”, Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 113-125. (İzleme ve Denetim).

ALTIPARMAK, Cem, “Çevresel Etki Değerlendirme Süreci ve Çevre İhlallerine Etkisine Dair Atölye Çalışması”, Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 345-362. (ÇED Süreci).

ALTIPARMAK, Cem, “Yargı Kararlarında Dava Ehliyeti ve Menfaat Kavramı”, Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 83-91. (Ehliyet).

ANDRÉ, Pierre / DELISLE, Claude E. / REVÉRET, Jean-Pierre, Environmental Assessment for Sustainable Development - Processes, Actors and Practice, Montreal, Presses Internationales Polytechhnique, 2004.

ANJANEYULU, Y. / MANICKAM, Valli, Environmental Impact Assessment Methodologies, 2nd Edition, Hyderabad, BS Publications, 2007.

ARABACI, Ali, "Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat Sempozyumu Açılış Konuşması", Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 11-15.

ARAT, Zeynep, "1970'lerden Sonra Çevrede Kurumsal Yapının Gelişimi", Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 166-176.

ARSLAN, Zeyreddin, "İdari Hukuk Bağlamında Çevre", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 187-190.

ATAKLI, Şermin, "Türkiye Uygulamasında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar: Ekolojik, Ekonomik, Politik ve Yönetsel Perspektifler, Ed.: MARIN, Mehmet / YILDIRIM, Uğur, İstanbul, Beta Yayınları, 2003, s. 515-532.

ATAL, İsmail Hakkı, "Termik Santrallerin Çevre ve Ekolojik Etkileri", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 407-428.

ATAMER, Yeşim M., "Çevre Politikası", Avrupa Birliği Hukuku, 2. Baskı, Ed.: TEKİNALP, Gülören / TEKİNALP, Ünal / ATAMER, Yeşim M. / ODER, Bertil Emrah / ODER, Burak / OKUTAN, Gül, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

ATAY, Ender Ethem, "İdarenin Sorumluluğu", Prof. Dr. Fikret Eren'e Armağan, Ed.: ÜNAL, Mehmet, Ankara, Yetkin Yayınları, 2006, s. 1061-1098. (Sorumluluk).

ATAY, Ender Ethem, "Avrupa Birliği Ülkelerinde İdarenin Sorumluluğunun Temel

İlkeleri", Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu, Ankara, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 2009, s. 553-568. (Sorumluluğun Temel İlkeleri).

ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019. (İdare)

ATAY, Ender Ethem, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018. (İYUK).

AYAN, Murat, "Çevre Yönetim Sistemi Kapsamında Kalite Maliyetlerinin Çevresel Boyutu ve Çevrenin Korunmasına Yönelik Önlemler", II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 517-529. (Sistem).

AYBAY, Aydın, "Çevre ve Hukuk", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 309-322.

AYGÖRMEZ-UĞURLUBAY, Gülsün Ayhan, Çevreye Karşı Suçlar, Türk ve Alman Çevre Hukukunda Güncel Sorunlar, Ankara, Yetkin Yayınları, 2015.

AYKUL, Ömer, Eko-Hukuk (Ekolojik Hukuk), 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2012. (Eko-Hukuk).

AYKUL, Ömer, "Türkiye'de Ekolojik Hukuk Uygulamaları (ve Özelde Trakya)", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 207-270. (Çevre Sorunları).

AYKUL, Ömer, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Hukuku", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 34-57. (ÇED).

AZRAK, Ali Ülkü, "Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 33, S.1-2, 1967, s. 80.

BADUR, Emel, "Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 105-116.

BANAZ, Remzi / TOKSÖZ, Fikret, Çevre ve Yargı, İstanbul, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayını, 1995.

BARKER, Adam / WOOD, Cristopher, "An Evaluation of EIA System Performance in Eight EU Countries", Environmental Impact Assessment Review, Volume 19, Issue 4, July 1999, Pages 387-404. (Eight EU Countries)

BARKER, Adam, WOOD, Christopher, "Environmental Assessment In The European Union: Prespectives, Past, Present And Strategic", European Planning Studies, Volume 9, No. 2, 2001, pp. 243-254. (European Union).

BARTH, Hans-Günter, "Çevre Politikası ve Ekolojiye Yönelik Planlama Enstrümanı Olarak Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Ed.: USLU, Orhan, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1991, s. 17-42.

BASA, Necdet, "Bir İnsan Hakkı Olarak Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşam Hakkı", Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 45-46.

BASTMEIJER, Kees / KOIVUROVA, Timo, Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment, Netherlends, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

BAŞOĞLU, Başak, Çevre Zararlarından Doğan Hukuki Sorumluluk, İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2016.

BAYRA, Ersin, "Dr. Jekyll'dan Mr. Hyde'a Modern Devlet'in İki Yüzü: Liberal Hukuk Devleti'nden Anayasal Diktatörlük'e", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:7, Sayı:1, 2020, ss. 7-53.

BAYRA, Ersin, Güvenlik Devleti, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019.

BEKHECHI, Mohammed A. / MERCIER, Jean-Roger, The Legal and Regulatory Framework for Environmental Impact Assessments, Washington, The World Bank, 2002.

BERBEROĞLU, Ahmet, "Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 45-56. (İdari Yargı).

BERBEROĞLU, Ahmet, "Kent ve Çevre Davalarında Kamu Yararı Kavramı ve Uygulanmayan Mahkeme Kararları", Ankara Barosu Yayınları, 2009, s. 16-22. (Kamu Yararı).

BISSET, Ron, "Methods of Consultation and Public Participation", Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, pp. 149-160.

BOND, Alan J. / WATHERN, Peter, "Environmental Impact Assessment in the European Union", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, pp. 223-248.

BOZKURT, Yavuz, "Çevreye Duyarlı İşletmecilik", Disiplinler Arası Bakış Açısı İle Çevre, Ed.: Günaydın, İhsan / Özsoy, Tufan, İstanbul, Hiperkitap Yayınları, 2014, s. 62-87. (Çevreye Duyarlı).

BOZKURT, Yavuz, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikalarının Dönüşümü, Çevre Sorunları ve Politikaları, 4. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2016. (Çevre Politikaları).

BOZKURT, Yavuz / KAMAN, Derya, Türkiye'de Çevre Politikaları, Bursa, Ekin Yayınları, 2018. (Türkiye'de Çevre).

BUDAK, Sevim, Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası: Avrupa Topluluğu'nun Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyum Sorunu, İstanbul, Büke Yayınları, 2000. (Avrupa Birliği).

BUDAK, Sevim, "Sınır-Ötesi Çevresel Etki Doğuran Faaliyetlerde Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi", Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2005, s. 21-39. (Espoo).

BUDAK, Sevim / YURTCANLI, Seda, "Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı Bakımından AARHUS Sözleşmesi, Türkiye ve Fransa Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme", XI. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR 11) Bildiriler Kitabı, Ankara, TODAİE Yayını, 2013, s. 839-851. (Aarhus).

BUDAK, Sevim / YURTCANLI, Seda / GÜL, İlknur, "20. Yılında Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci: Değişimler, Dönüşümler, Kırılganlıklar, İsyanlar", XII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR 12) Bildiriler Kitabı, Ed.: GENÇ, Fatma Neval, Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 148-167. (ÇED).

BURSA, Murat Sungur, "ÇED Yönetmeliği ve Uygulamalar", ÇED Eğitimi, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 51-56.

CALDWELL, Lyndon K. "Understanding Impact Analysis: Technical Process, Administrative Reform, Policy Principle", Policy through Impact Assessment: Institutionalized Analysis as a Policy Strategy, Ed.: BARLET, Robert W., New York, Greenwood Press, 1989, pp. 7-16.

CANTÜRK BAMYACI, Mehtap / BAMYACI, Muhammed, "Türkiye'de ÇED Uygulamaları ve Kamu İhale Kanunu", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 127-139.

CENGİZ, Ekrem / YAZICI, Vildan, "Yeni ÇED Yönetmeliği", Madencilik Bülteni, Ekim 2002, s. 21-23.

CENGİZ GÖKÇE, Gizem / BARIŞ, M. Emin "Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) - Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) İlişkisi ve Peyzaj Planlama Sürecinde Stratejik Çevresel Değerlendirmenin Önemi", International Journal of Science Culture and Sport (IntJSCS), Special Issue 3, 2015, pp. 782-792.

COŞKUN, Aynur Aydın / TÜRKER; Özhan, "Analysis of Environmental Impact Assessment (EIA) System in Turkey" Environmental Monitoring and Assessment, Volume 175, Issue 1-4, April 2011, pp 213-226.

CRAIK, Neil, The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration, United Kingdom, Cambridge University Press, 2008.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa - Türkiye: Mukayeseli Bir Deneme), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017. (Başvuru Yolları).

ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, 11. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019. (İYUK).

ÇAL, Sedat, "İdari Usul Kanunu (ve Bilgi Edinme Hakkı) Gereksinimi Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, S. 2, 2012, s. 149-168.

ÇEBİ BUĞDAYCI, Melike Özge, "İdari Usul ve Dinlenilme Hakkı", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, S. 1, 2016, s. 25-46.

ÇEVLİK, Ahmet / BUDAK, Fuat, "An Evaluation of the Environmental Impact Assessment System in Turkey: Practitioners View", Research Journal of Environmental Sciences, Volume 1, Issue 4, 2007, pp. 151-158.

ÇINARLI, Serkan, İdari Yargılamada İstinaf ve Bölge İdare Mahkemeleri, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2018.

ÇİÇEK, Erol, "İnsan Hakkı Olarak Çevre ve Çevre Hukukuna Hakim Olan Bazı İlkeler", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 103, 2012, s. 351-378.

ÇOLAKKADIOĞLU, Deniz, "Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinde Halkın Katılım Düzeylerinin İrdelenmesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 161-171.

ÇÖRTOĞLU, Feza Sencer, "Avrupa Birliği'nde Çevre Politikasının Bütünleşmesi ve Türkiye'de Doğa Koruma Açısından Önemi", Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 2016.

ÇÜRÜK, Leyla, "Türk Hukukunda Çevre Hakkının Korunması", Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 2, 2016, s. 83-99.

DAĞDEMİR, Özcan, Çevre Sorunlarına Ekonomik Yaklaşımlar ve Optimal Politika Arayışları, 3. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 2015.

DALES, J.H., Çevre Sorunlarının Hukuki ve Ekonomik Temelleri, Çeviren İsmail Orhan TÜRKÖZ, İstanbul, 1984.

DE JONG, Margreet Femke, "ÇED Prosedüründe Kamuoyu Katılımı ve ÇED'in Karar Vermeye Katkısı", ÇED Eğitimi, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 213-219.

DEMİRAL Berkan / EVİN, Hakan, "Türkiye'de Çevre Politikalarının Gelişiminin Çevresel Etki Değerlemesi Yönetmeliği Üzerinden Değerlendirilmesi", II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 39-50.

DEMİRKOL, Selami, "Kamu Yönetiminde Bir İlk; ÇED Raporu Uygulaması İle İşlem Üretme Sürecine Halkın Katılımının Sağlanması", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 107, 2013, s. 51-74.

DERDİMAN, R. Cengiz, İdare Hukuku, 4. Baskı, Bursa, Alfa Aktüel, 2011.

DERVİŞOĞLU, Suat, "AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)", Türk İdare Dergisi, Sayı 467, Haziran 2010, s. 115-134.

DİKMEN, Abdulvahap Çağatay, "Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Yönetmeliği'nin Türkiye'nin Çevre Politikasına Katkısı", Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi, Sayı 15, Mart 2019, s. 535-541.

DİNÇ, Güney, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Göre Çevre ve İnsan, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008. (Çevre ve İnsan).

DİNÇ, Güney, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 6-13. (Değerlendirme).

DURAN, Lütfi "İdari Usul İlkeleri ve Kapsadığı Konular", İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu: Bildiriler, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 25-34. (Sempozyum)

DURAL Mustafa / ÖĞÜZ Tufan, Türk Özel Hukuku Cilt II Kişiler Hukuku, 18. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2018.

DURAN, Lütfi, "İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 2, 1998, s.1-11. (İdari Usul)

ECCLESTON, Charles H., Environmental Impact Assessment: A Guide to Best Professional Practices, Boca Raton, CRC Press, 2011. (EIA).

ECCLESTON, Charles H., NEPA and Environmental Planning Tools, Techniques, and Approaches for Practitioners, USA; CRC Press, 2008. (NEPA).

ERÇAKICA, Mustafa, "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Çevre Hukuku ve Ülkede Yaşanan Çevresel Sorunlar", Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, Aralık 2015, s. 163-191.

ERDOĞAN, Melike, "Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı Açısından AARHUS Sözleşmesi ve Türkiye Üzerine Değerlendirme", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 43, 2016, s. 1812-1817.

ERGÜN, Rıza, "Nükleer Santraller", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 459-470.

ERHÜRMAN, Tufan, "Çevre Davalarında "Menfaat İhlali": Danıştay ve KKTC Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 60, Sayı 3, 2011, s. 447-484.

ERİM, Rafet, "Türkiye'de Yasama Yürütme ve Yargı'nın Çevre Yaklaşımları", İnsan Çevre Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s.372-394.

ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990.

ERLAT, Ömer Turgut, "Doğa İçin Hukuk Yapmak", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 33-45.

ERTAŞ, Şeref, Çevre Hukuku ve Hayvan Hakları Hukuku, 2. Baskı, İzmir, İleri Yayıncılık, 2012.

ERTÜRK, Hasan, Çevre Bilimleri, Bursa, Ekin Kitabevi, 2009. (Çevre Bilimleri).

ERTÜRK, Hasan, Çevre Politikası, 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi. 2018. (Çevre Politikası).

EVREN, Çınar Can, "İdari Usul İlkelerinin Hukukumuz Açısından Değeri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 91, 2010, s. 110-145.

FANUSCU, Emine Mine / COŞKUN, Aynur Aydın, Çevresel Etki Değerlendirmesi", İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, Seri B, Cilt 45, Sayı 3-4, 1995, s. 127-135.

FILCAK, Richard, "Avrupa Birliği'nde Çevresel Etki Değerlendirme: Mevcut Mevzuat ve Uygulama Örnekleri" Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 28-33.

GEMALMAZ, Mehmet Semih, "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi", Ord. Prof. Sulhi Dönmezer'e Armağan, İstanbul Üniversitesi Hukuku Fakültesi Mecmuası, Cilt 52, Sayı 1-4, Yıl 1986-1987, s. 233-278.

GEORGE, Clive, "Comparative Review of Environmental Assessment Procedures and Practice", Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, pp. 35-70.

GILLESPIE, Alexander, "Environmental Impact Assessments in International Law", Review of European, Comparative & International Environmental Law, Volume 17, Issue 2, 2008, pp. 221-233.

GILPIN, Alan, Dictionary of Environmental Law, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2000.

GLASSON, John / THERIVEL, Riki / CHADWICK, Andrew, Introduction to Environmental Impact Assessment, 3rd Edition, Oxon, Routledge, 2005.

GLASSON, John, "Principles and Purposes of Standards and Thresholds in the EIA Process", Standards and Thresholds for Impact Assessment, Edited by SCHMIDT, Michael / GLASSON, John / EMMELIN, Lars / HELBRON, Hendrike, Berlin, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2008, pp. 3-17.

GOODNOW, Frank Johnson, Comparative Administrative Law; An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France, and Germany, Volume-I Organization, The Law Book Exchange Ltd, New Jersey, 1893.

GÖRMEZ, Kemal, Çevre Sorunları, 3. Baskı, Ankara, Nobel Yayınevi, 2015.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, 34. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016. (Yönetim).

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, İdare Hukuku - Genel Esaslar (Cilt 1), 12. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2018. (İdare).

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, 2. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2009. (İdare).

GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 20. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018. (Dersler)

GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukukuna Giriş, 24. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2018. (Giriş)

GÜLDOĞAN, Evren, "Çevrenin Korunması İçin Vatandaşın Güçlendirilmesi: Aarhus Sözleşmesi, Avrupa Birliği Uygulamaları ve Türkiye", 18 - 21 Nisan 2007 Ulusal Çevre Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Mersin Üniversitesi Yayını, 2007, s. 1-12.

GÜLER, Çağatay, Çevre Kronolojisi, 1-2-3, Ankara, Yazıt Yayıncılık, 2011.

GÜLER, Çağatay, Büyük Çevre Sözlüğü, Ankara, Yazıt Yayıncılık, 2013.

GÜNAYDIN, İhsan / ÖZSOY, Tufan, "Disiplinler Arası Bakış Açısı İle Çevre", İstanbul, Hiperlink Yayınları, 2014.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, 11. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2017.

GÜNEŞ, Ahmet M., "Almanya'da Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulaması", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 66, Sayı 1, 2008, s. 39-62. (Almanya'da ÇED).

GÜNEŞ, Ahmet M., "Alman Çevre Hukukunun Anayasal Çerçevesi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 58, Sayı 4, 2009, s. 777-824. (Alman Çevre Hukuku).

GÜNEŞ, Ahmet M. "Çevre Hukuku Açısından Stratejik Çevresel Değerlendirme", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 91, 2010, s. 33-66. (SÇD).

GÜNEŞ, Ahmet M., Avrupa Birliği Çevre Hukuku, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2011. (Avrupa Birliği).

GÜNEŞ, Ahmet M. "Anayasa Yapım Sürecinde Çevre", Tüketim Toplumu ve Çevre Sempozyumu, Karabük, Karabük, Üniversitesi Yayını, 2012, s. 121-134. (Anayasa Yapım Süreci).

GÜNEŞ, Ahmet M., Çevre Hukuku, 2. Baskı İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019. (Çevre).

GÜNEŞ, Felemez, "Danıştay Kararları Işığında Baroların Subjektif Dava Ehliyeti", Legal Hukuk Dergisi, Cilt 14, Sayı 106, 2016, s. 5527-5551. (Dava Ehliyeti)

GÜNEŞ, Şule, Uluslararası Hukuk Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2007. (Uluslararası Hukuk Açısından)

GÜNEŞ, Şule, "Uluslararası ÇED Yükümlülüğü", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 107-112. (Uluslararası Yükümlülük)

GÜNEŞ, Yusuf / COŞKUN, Aynur Aydın, Çevre Hukuku, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 2004.

GÜNEY, Bahaeddin "Çevresel Etki Değerlendirmesi", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), 3. Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s. 1065-1078.

GÜVEYİ, Ümit, "1982 Anayasası Kapsamında Çevre Hakkının Karşılaştırmalı Kısa Bir Tahlili", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 24, Sayı 2, Aralık 2018, s. 633-659.

HAKİMOĞLU, Merve, "Çevresel Etki Değerlendirmesine İlişkin Kararlara Karşı Açılan Davalarda Süre Sorunsalı", Terazi Hukuk Dergisi, Cilt 17, Sayı 125, 2017, s. 62-66.

HAMAMCI, Can, "Çevre ve Hukuk", Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1983, s. 239-261. (Hukuk).

HAMAMCI, Can, "Çevrenin Uluslararası Boyutları", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 395-412. (Uluslararası).

HARTLEY, Nicola / WOOD, Christopher, "Public Participation in Environmental Impact Assessment - Implementing the Aarhus Convention", Environmental Impact Assessment Review, Volume 25, 2005, pp. 319-340.

HIMBERG, Kimmo, "Çevre Hukuku ve Bilirkişi", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 117-121.

HOWARD, L. Brown, "Expanding the Effectiveness of the European Union's Environmental Impact Assessment Law", Boston College International and Comparative Law Review, Volume 20, Issue 2, 1997, pp. 313-334.

INNANEN, Sally E. R., "Environmental Impact Assessment in Turkey: Capacity Building for European Union Accession", Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 22, Issue 2, June 2004, pp. 141-151.

IŞIK, Neşe / DÜNDAR, Mustafa, 100 Soruda 2872 sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Kesilen İdari Para Cezaları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2014.

İNANÇLI, Selim, Ulusal ve Uluslararası Boyutta Çevre Ekonomisi, Kavram – Politika - Uygulama, Seçkin Yayıncılık, 2018.

İZMİR BAROSU, Kent, Çevre ve İnsan Hakları Davalarında Baroların Dava Ehliyetine Dair İzmir Barosu Raporu, İzmir, İzmir Barosu Yayınları, 2013.

JAIN, Ravi K., / URBAN, L.V., / STACEY, Gary S. / BALBACH, Harold E., Environmental Assessment, 2nd Edition, US, McGraw-Hill, 2001.

JAY, Stephen / JONES, Carys / SLINN, Paul / WOOD, Christopher, "Environmental Impact Assessment: Retrospect and Prospect", Environmental Impact Assessment Review, Volume 27, Issue 4, 2007, pp.287-300.

KABOĞLU, İbrahim, Çevre Hakkı, 3. Basım, Ankara, İmge Kitabevi, 1996.

KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Cilt-I, 5. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019. (İdare, C.I)

KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Cilt-II, 4. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019. (İdare, C.II)

KALABALIK, Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 13. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019. (Usul)

KARAER, Tacettin, Çevrenin Toplumsal İlgi Alanına Dönüşümü Üzerine, Türk İdare Dergisi, Yıl 63, Sayı 393, Aralık 1991, s. 157-168.

KARGI, Kazım, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 94-102.

KARKKAINEN, Bradley C., "NEPA and the Curious Evolution of Environmental Impact Assessment in the United States", Taking Stock of Environmental Assessment: Law, Policy and Practice, Edited by: HOLDER, Jane / MCGILLIVRAY, Donald, New York, Routledge Cavendish, 2007, pp.45-63.

KAYA, Yasemin, Uluslararası Çevre Anlaşmalarına Uyum Sorunu, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2012.

KAYPAK, Şafak, "Çevre Korunmasında Sorumluluk Hukukunun Yeri," Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu Kitabı, Ankara, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 2009.

KELEŞ, Ruşen, "İnsan, Çevre, Toplum", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 9-17. (İnsan).

KELEŞ, Ruşen, "Çevre ve Siyaset", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 236-286. (Siyaset).

KELEŞ, Ruşen / ERTAN, Birol, Çevre Hukukuna Giriş, Ankara, İmge Kitabevi, 2002.

KELEŞ, Ruşen / HAMAMCI, Can, Çevre Politikası, 5. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2005.

KILIÇ, Selim, "Uluslararası Çevre Hukukunun Gelişimi Üzerine Bir İnceleme", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 2, 2001, s.131-149.

KIRIŞIK, Fatih, "İdare ile Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul" Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 37, Temmuz 2013, s. 245-252.

KISS, Alexandre / SHELTON, Dinah, Guide to International Environmental Law, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

KIŞLALIOĞLU, Mine / BERKES, Fikret, Ekoloji ve Çevre Bilimleri, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2003.

KOCALAR, Aziz Cumhur, "Türkiye'de Küreselleşmenin Çevre Hukukuna Yansımaları: Üstün Kamu Yararı, Özelleştirme, Metalaştırma, Çevreyi Kirletme, Yaşam, Çevre ve Doğal Hakların İhlali" II. Uluslararası Çevre ve Ahlak Sempozyumu (ISEM 2014) Bildiriler Kitabı, Adıyaman, Adıyaman Üniversitesi Yayını, 2014, s. 1278-1292.

KOCASOY, Günay, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Matbaası, 1994.

KOÇAK, Mustafa, "Hukuk Devleti Kavramı Açısından İptal Davalarında Menfaat İhlali veya Hak İhlali Koşulu", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 10, Sayı, 1-3, 1996, s. 117-148.

KOIVUROVA Timo, Introduction to International Environmental Law, London, Routledge, 2014.

KORUCU, M. Kemal, “Merkezileşmeden Zaman-Mekân Sıkışmasına: Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 127, 2016, s. 193-222.

KRAMER, Ludwig, “The Development of Environmental Assessments at the Level of the European Union”, Taking Stock of Environmental Assessment: Law, Policy and Practice, Edited by: HOLDER, Jane / MCGILLIVRAY, Donald, New York, Routledge Cavendish, 2007, pp.131-148. (Environmental Assessments)

KRAMER, Ludwig, Casebook On EU Environmental Law, Oxford, Hart Publishing, 2002. (Environmental Law)

KUBASEK, Nancy K. / Gary S. SILVERMAN, Environmental Law, 5th Edition, New Jersey, Pearson Publications, 2005.

KUZU, Burhan, “Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkının Gelişim Süreci”, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt 20, Yıl 1996, s. 143-452. (Gelişim Süreci).

KUZU, Burhan, Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı: Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı, Fakülteliler Matbaası, İstanbul 1997. (Çevre Hakkı).

LANCEIRO Rui, “The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union”, Global Administrative Law and EU Administrative Law, London, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011, pp. 359-382.

LANGLET, David / MAHMOUDI, Said, EU Environmental Law and Policy, Oxford, Oxford University Press, 2016.

LAWRENCE, David P., Environmental Impact Assessment Practical Solutions to Recurrent Problems, New Jersey, John Wiley & Sons, Inc., 2003.

LEE, Norman, "Environmental Assessment in its Developmental and Regulatory Context", Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, pp. 15-33.

MAREDDY, Anji Reddy Environmental Impact Assessment- Theory and Practice, Oxford, Butterworth-Heinemann, 2017.

MEMİŞ, Emin, Çevre ve Çevre İdare Hukuku (Teori ve Pratik), 2. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2015.

MCHUGH, Paul D., "The European Community Directive - An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure?", Natural Resources Journal, Volume 34, No. 3, Summer 1994, pp. 589-628.

MOMTAZ, Salim / KABIR, S. M. Zobaidul, Evaluating Environmental and Social Impact Assessment in Developing Countries, Oxford, Elsevier, 2013.

MORRIS, Peter / THERIVEL, Riki, Methods of Environmental Impact Assessment, 3rd Edition, London, Routledge, 2009.

MUMCU, H. Melih, "Ekvator Prensipleri çerçevesinde Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi için Örnek Çalışma: İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi Projesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 49-56.

MURTHY, Keshava S., National Environmental Policy Act (NEPA) Process, USA, CRC Press, 1988.

ODYAKMAZ, Zehra, "Hazırlanmakta Olan İdari Usul Kanunu Açısından Demokratikleşme Sürecinde Şeffaflaşma ve Bireye Tanınan Haklar", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan, Cilt 1, Sayı 2, 1997, s. 1-21. (İdari Usul Kanunu).

ODYAKMAZ, Zehra, "İdari Usulden Beklediklerimiz", İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu: Bildiriler, 18 Ocak 1998, Ankara, T.C. Başbakanlık Basımevi, 1998, s. 1-16. (Beklediklerimiz).

OĞURLU, Yücel, "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 1-2, 2005, s. 73-88.

OKUMUŞOĞLU, Yakup Şekip, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 110-124. (Değerlendirme).

OKUMUŞOĞLU, Yakup Şekip, in: HES Hidroelektrik Santralleri, Ekosisteme Etkileri ve Dava Tipleri, (Panel Notları), İstanbul, İstanbul Barosu Yayınları, 2011, s. 76-91, s. 95-105. (Hidroelektrik Santralleri).

OKUMUŞOĞLU, Yakup Şekip, "Çevre Hukuku, İdari Yargı ve Uluslararası Sözleşmeler", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 165-184. (Yargı).

OLGUN Hakan / IŞIK Volkan, "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Hukukundaki Yeri", Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Nisan 2017, s. 33-52.

ORTOLANO, Leonard / SHEPHERD, Anne, "Environmental Impact Assessment: Challenges and Opportunities", Impact Assessment, Vol. 13, Issue 1, 1995, pp. 3-30.

ÖKMEN, Mustafa / DEMİR, Fatih, "Türkiye'de Katılımcı Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Uşak İli Örneği", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 27, 2010, s. 265-276.

ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, 2. Baskıdan 3. Tıpkı Basım, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017. (Günışığında Yönetim).

ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim II - Yargısal Korunma, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2010. (Yargısal Korunma)

ÖZCAN, Onur, Türk Hukukunda Çevre Suçları, Ed.: İNCEOĞLU, Mehmet Murat, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, s. 565-588.

ÖZDEK, Yasemin, İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Yayınları, 1993.

ÖZDEMİR, H. Eyüp, İdari Yargı Organları Tarafından Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanması ve Hukuki İmkansızlık Hali, İstanbul, T.C. Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2006/1, Yayın No:8.

ÖZDEMİR, H. Eyüp, Kamu İhale Kanunu'nda "Rekabet" İlkesi, İlaç Sektöründe Haksız Rekabet ve Rekabet Hukuku Sempozyumu o2-05-2008, s.25-32.

ÖZDEMİR, H. Eyüp, İdari İşlemin Geriye Yürümezliği İlkesi, Doç. Dr. Mehmet SOMER'in Anısına Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Armağan Özel Sayı, t.y.

ÖZDEMİR, Halit Eyüp / KOÇ, Melih, 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Uygulama Alanlarının Tespitine İlişkin İdari İşlemlere Karşı İtiraz ve İptal Davası Yolu, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 4 (2), Güz 2017, s. 19-42.

ÖZDEMİR, Halit Eyüp / SEÇKİN, Sinan, Vakıf Üniversiteleri ile Özel Hastaneler Arasında İşbirliğinin Hukuki Rejimi, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7 (2), Bahar 2020, s.115-158

ÖZDEMİR, Eyüp, İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme, İstanbul, On İki Levha, 2019.

ÖZER, Ayşe Öznur, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Kısa Bir Tanıtımı, Nedir? Ne Değildir? Planlama Mesleği ile İlişkisi Nasıldır?", Plancı Gözüyle Kalkınma, Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, 1996, s. 69-98. (ÇED'in Tanımı)

ÖZER, Ayşe Öznur, Çevresel Etki Değerlendirmesine Giriş (Nedir, Nasıl Uygulanmalıdır), Ankara, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, 1996. (ÇED'e Giriş).

ÖZKAN, Noyan, "AİHM ve Çevre Hukuku", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 57-67. (AİHM).

ÖZKAN, Noyan, "Çevre Hukuku Açısından AİHS ve AİHM Kararları Uygulaması", Trakya Çevre Sorunları, Ed.: İNCİ, Osman / MOLLA, Coşkun / İNCİ, Boran, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 271-283. (AİHS).

ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın, "İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu", Ankara Barosu Dergisi, 2015, Sayı 1, s. 123-186. (Yaptırımlar).

ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın, Çevresel Konularda Bilgiye Erişim Rehberi ve Aarhus Sözleşmesi, Ekoloji Kolektifi Derneği, Ankara, 2018. (Aarhus).

ÖZKAYNAK, Begüm, "Etki Değerlendirme: Neden ve Nasıl?", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 22-27.

ÖZTÜRK, Ali Temel / ÇOLAK, Gülten "Çevresel Sorunlara Çözüm Odaklı Yaklaşımda Bilgiye Erişim ya da Bilgi Edinme Hakkı", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 141-149.

PARLAR, Ali / HATİPOĞLU, Muzaffer, Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010.

PAVONI, Riccardo, "Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Courts of Human Rights: Comparative Insights", Environmental Law Dimensions of Human Rights, Ed.: BOER, Ben, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 69-106.

PETSONK, Carol Annete, "The Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law", American University International Law Review, Volume 5, Issue 2, 1990, pp. 351-391.

PETTS, Judith, "Introduction to Environmental Impact Assessment in Practice: Fulfilled Potential or Wasted Opportunity?", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, pp. 3-9.

PEKER SAY, Nuriye / BABUŞ, Deniz / YÜCEL, Muzaffer, "Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliklerinin Karşılaştırılması", Peyzaj Mimarlığı Dergisi, Sayı 2, 2003, s. 78- 83.

POSTIGLIONE, Amedeo, "An International Court of the Environment", Governing For the Environment: Global Problems, Ethics and Democracy, Ed.: GLEESON, Brendan / LOW, Nicholas, New York, Palgrave Publishers, 2001, pp. 211-220.

ROBINSON, Nicholas, "International Trends in Environmental Impact Assessment", Boston College Environmental Affairs Law Review, Volume 19, 1992, pp. 591-621.

RYALL, Áine, Effective Judicial Protection and the Environmental Impact Assessment Directive in Ireland, Oxford, Hard Publishing, 2009.

SAĞCAN, Gürcan, in: Çevre Sorunları İçerikli Yargı Kararları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi Toplantısı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2008, s. 125-127.

SALİHOĞLU, Güray, "Sayılarla Türkiye'de Alınan ÇED Kararları", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 67-74.

SANCAKDAR, Oğuz / ÖNÜT, Lale Burcu / BAŞAR, Cemal / PALAS DAĞLI, Ezgi / ÇAPTUĞ, Mehpare, İdare Hukuku Pratik Çalışma Kitabı, 10. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019. (Pratik Çalışma).

SANCAKDAR, Oğuz / US, Eser / KASAPOĞLU TURHAN, Mine / ÖNÜT, Lale Burcu / SEYHAN, Serkan, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, 8. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019. (Teorik Çalışma).

SÁNCHEZ, Luis Enrique "Environmental Impact Assessment in France", Environmental Impact Assessment Review, Volume 13, Issue 4, July 1993, p. 255-265.

SANDS Philippe / PEEL, Jacqueline et al., Principles of International Environmental Law, 3th Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

SANİN, Selim Latif, "Sürdürülebilir Çevre Yönetimi Yaklaşımında Çevresel Etki Değerlendirmesinin (ÇED) Yeri ve Önemi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 549-553.

SAV, Özden N., "Devletin Çevre Zararlarından Doğan Uluslararası Sorumluluğu: Uluslararası Gelenek Hukuku ve Yargı Kararlarına Genel Bakış", Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayınları, 1986, s. 131-142.

SAYGILI, Abdurrahman; "Avrupa Birliği'nin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, Bahar 2004, s. 65-79. (Yönerge).

SAYGILI, Abdurrahman; Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007. (ÇED)

SCHRAGE, Wiek, "The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context," Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment, Edited by: BASTMEIJER, Kees / KOIVUROVA, Timo, Netherlends, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 29-51. (Convention).

SCHRAGE, Wiek, "The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, pp. 85-97. (EIA).

SEÇKİN Sinan, "Türk İdare Hukukunda İdari İşlemlerde Gerekçe İlkesi", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014. (Gerekçe İlkesi)

SEÇKİN, Sinan, "Özel Hastanelerin Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi", İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2019. (Denetleme)

SEMİZ, Yasemin, "Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Hakkı Perspektifi", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, 2014, s. 9-46.

SENÉCAL, Pierre / GOLDSMITH, Bernice / CONOVE, Shirley / SADLER, Barry / BROWN, Karen, Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice, USA, IAIA International Headquarters, 1999.

SERTER, Gencay, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi", Planlama Dergisi, Sayı 1, 2006, s. 43-52.

SHEATE, William R., Making an Impact: A Guide to EIA Law & Policy (Environmental Law), USA; Cameron May, 1994.

SİRMEN, Lale, "Çevre Kanunu'na Göre Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumluluk", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 47, Sayı 1, 1990.

SİVRİ, Nüket / KALKAN, Emre / OKSAY, Rahmi Güneş, "Dünya'da ve Türkiye'de ÇED Uygulamaları ve Biyoçeşitliliğin Korunması", Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 2008, s.7-14.

SPENSLEY, James W., "National Environmental Act", Ed.: BELL, Christopher L., Environmental Law Handbook, Maryland, Bernan Press, 2014, pp. 635-693.

ŞEN, Ersan, Çevre Ceza Hukuku: Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1994. (Çevre Ceza).

ŞEN, Ersan, "Ceza Hukuku Açısından Avrupa Birliği'nde Çevrenin Korunması", İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Nisan 1994, S. 7, s. 61-65. (Çevrenin Korunması).

ŞENGÜL, Mihriban, Türkiye'de ÇED ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği İçerik Çözümlemesi, Ankara, Detay Yayıncılık, 2002.

ŞENGÜN, Hayriye, "Türkiye'de Çevre Yönetimi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Uygulamaları" Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No. 1, October 2015, pp. 109-130.

ŞİMŞEK, Tacettin, "Çevresel Etki Değerlendirmesi: Mevzuat, Uygulama ve Sorunlar", Danıştay ve İdari Yargı Günü, 142. Yıl Sempozyumu, Ankara, Danıştay Matbaası, 2010, s. 63-91. (ÇED)

ŞİMŞEK, Tacettin, "İdari Yargıda Kamu Yararı Kavramı, Hukukilik ve Yerindelik Denetimi", Çevre ve Kent Hukuku Kurultayı, 02 Mart 2012, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2013, s. 109-120. (Yerindelik Denetimi)

TAMER, Mustafa; Çevre Sorunları ve Çevre Mevzuatı, Türk İdare Dergisi, Yıl 63, Sayı 393, Aralık 1991, s. 169-197.

TAN, Turgut, İdare Hukuku, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2014. (İdare).

TEKAYAK, Deniz, "An Overview of Environmental Impact Assessment in Turkey-Issues and Recommendations", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, 2014, s. 133-151.(Overview).

TEZCAN, Durmuş, "Çevre Suçları ile İlgili Bazı Değerlendirmeler", Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1997, s. 350-378.

THANH N. C. / Tam, O.H., "Environmental Protection and Development: How to Achieve a Balance?", Environmental Impact Assessment for Developing Countries, Edited by: BISWAS, Asit K. / AGARWAL S. B.C., London, Butterworth-Heinemann, 1992, pp. 3-15.

TOPALOĞLU, Mustafa, "ÇED'lerde 25 Hektar Sınırı ve Danıştay Kararı" 1.9.2017, http://www.mtopaloglu.av.tr/tr/makaleler

TOPÇUOĞLU, Metin, Çevre Hakkı ve Yargı, Ankara, Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, 1998.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin "Sosyo-Ekonomik Çevre ve Çevresel Etki Değerlendirmesi", Türk İdare Dergisi, Sayı 410, 1996. (Sosyo-Ekonomik)

TSUTSUMI, Rie / ROBINSON, Kristy "Environmental Impact Assessment and the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea", Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment, Edited

by: BASTMEIJER, Kees / KOIVUROVA, Timo, Netherlends, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 53-70.

TUNÇ, Hasan / GÖVEN, Yusuf, "Çevre Hakkı ve 1982 Anayasası", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 1997, s. 103-127.

TURAN, Emine Su / GÜNER, Esra Deniz, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirme Mevzuatındaki Değişimler", Doğal Afetler ve Çevre Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 2017, s. 39-47. (Mevzuattaki Değişimler)

TURAN, Volkan, "ÇED Sürecinin Paydaşları Açısından ÇED Yönetmeliğinin İçerik Çözümlemesi", Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi, Sayı 2, 2017, s. 33-51. (İçerik Çözümlemesi).

TURGUT, Nükhet, "Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 1-4, Cilt 45, 1996, s. 103-130. (Çevreci Örgütler).

TURGUT, Nükhet, Çevre Hukuku: Karşılaştırmalı İnceleme, 2. Bası, Savaş Yayınları, Ankara, 2001. (Karşılaştırmalı İnceleme).

TURGUT, Nükhet, "Turkey: EIA with Reference to the EU Directive", Environmental Policy and Law", Volume 33, No. 3-4, 2003, pp. 163-169. (EU Directive).

TURGUT, Nükhet, "Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri", Çevre Hukuku Sempozyumu, Ed.: BADUR, Emel, Ankara, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, 2006, s. 15-35. (Kavram ve İlkeleri)

YILMAZ TURGUT, Nükhet, "Çevre Politikası ve Hukuku", Ankara, 3. Baskı, İmaj Yayınevi, 2017, s. 272

TÜRK, Mevlüt, Çevre Bilinci: Yasal Zorunluluktan Sosyal Sorumluluğa, 3. Basım, Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık, 2013.

TÜRKMAN, Ayşen, "Çeşitli Ülkelerde ÇED Uygulamalarına Bir Bakış", ÇED Eğitimi, Ankara, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1994, s. 221-240.

TÜRMEN, Rıza, "Bir İnsan Hakkı Olarak Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşam Hakkı", Kent ve Çevre Davalarında Ehliyet ve Menfaat, Yayına Hazırlayan: TOPRAK, Musa, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 31-40; 54-58.

ULUĞ, S. Erol, "Çevre Kirlenmesinin Boyutları", İnsan, Çevre, Toplum, 2. Baskı, Ed.: KELEŞ, Ruşen, Ankara, İmge Kitabevi, 1997, s. 41-49.

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

UZ, Abdullah, "Türkiye'de Çevre Hakkının Mülkiyet Hakkı ve Özel Teşebbüs Hürriyeti Üzerindeki Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 41, Sayı 3, Eylül 2008, s. 99-124.

ÜÇIŞIK, H. Güzin / ÜÇIŞIK, H. Fehim, Çevre Hukuku, Ankara, Ötüken Yayınları, 2013.

VANCLAY, Frank, "The Triple Bottom Line and Impact Assessment: How Do TBL, EIA, SIA, SEA and EMS Relate To Each Other?", Tools, Techniques and Approaches for Sustainability, Edited by: SHEATE, William R., New Jersey, World Scientific Publishing, 2010, pp.101-124.

VATANSEVER BOŞÇA, Aysun / ŞAHİN HAMAMCI, Nihan, "Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 33-47.

WENDE, Wolfgang / SCHOLLES, Frank / HARTLIK, Joachim, "Twenty-Five Years of EIA in Germany: Our Child Has Grown Up", Journal of Environmental Assessment

Policy and Management, Volume 14, No. 4, Special Issue on 25 Years of EIA in the EU, December 2012, pp. 1-15.

WERNER, G., "Environmental Impact Assessment in Asia: Lessons From the Past Decade" Environmental Impact Assessment for Developing Countries, Edited by: BISWAS, Asit K. / AGARWAL S. B.C., London, Butterworth-Heinemann, 1992, pp. 16-21.

WOLF Susan; STANLEY Neil, Wolf and Stanley on Environmental Law, 5th Edition, London, Routledge, 2011.

WOOD, Christopher, "Comparative Evaluation of Environmental Impact Assessment Systems", Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2, Edited by, PETTS, Judith, Oxford, Blackwell Science, 1999, pp. 10-34. (Evaluation).

WOOD, Christopher, "Screening and Scoping" Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries, Edited by LEE, Norman / GEORGE, Clive, England, John Wiley & Sons, 2000, pp. 71-84. (Scoping)

WOOD, Christopher, Environmental Impact Assessment a Comparative Review, 2nd Edition, New York, Routledge, 2003. (Review).

YAMAN, Murat, İdari Yargı Dava Rehberi, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019.

YAŞ, Hakan, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Stratejik Çevresel Değerlendirme Uygulamasının Genel Bir Değerlendirmesi", Kent Akademisi, Cilt 11, Sayı 1, 2018, s. 29-43.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Türkiye'de Çevresel Etki Değerlendirmesinin İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Yolları", Türk İdare Dergisi, Sayı 410, 1996, s. 37-57. (Sorunlar)

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Kuram, Teknik ve Yöntemler, 2. Baskı, Ankara, Çekül Yayınevi, 2002. (Yöntemler)

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Türk Çevre Hukuku: Temel İlkelere Genel Bir Bakış", Prof. Dr. Faruk Erem Armağanı, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 1999, s. 879-906. (Temel İlkeler).

YAVUZ, Fehmi, Çevre Sorunları, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1975.

YAZICI GÖKMEN, Esra / ERDEMLİ MUTLU, Özgül / GÜLER, Rita İnci, "Türkiye'de ÇED Süreçlerinde Yaşanan Sorunlar", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, İstanbul, TEMA Vakfı Yayınları, 2015, s. 58-69.

YILDIRIM, Turan / YASİN, Melikşah / KAMAN Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / OKAY TEKİNSOY, Özge, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2018.

YILMAZ, Ali, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi Yayınları, 2008.

YILMAZ, Dilşat, İdari İşlemin İcrailik Özelliği, Ankara, Astana Yayınları, 2014.

YILMAZ TURGUT, Nükhet, "Çevre Hakkı - Kuramsal ve Ampirik Çerçeve, İlgili Temel Kavram ve İlkeler: Yargının Rolü", Danıştay ve İdari Yargı Günü 142. Yıl Sempozyumu, Ankara, Danıştay Matbaası, 2010, s. 13-62. (Çevre Hakkı).

YILMAZ TURGUT, Nükhet, "Çevreyi Koruyucu Uluslararası Sözleşmelerin Yadsınamaz Önemi", Uluslararası Çevre Koruma Sözleşmeleri, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2014, s. 11-38. (Uluslararası Sözleşmeler)

YILMAZ TURGUT, Nükhet, Çevre Politikası ve Hukuku, 2. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2012. (Çevre Politikası).

YİĞİT, Nuri, Çevresel Etki Değerlendirme, Ankara, Kılavuz Yayınları, 2002.

YOKUŞ SEVÜK, Handan, Çevre Hukuku: Doğal Çevrenin Korunması, 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2017.

YURTCANLI DUYMAZ, Seda, "Çevre Yönetimine Katılım: Sınır-aşan Çevresel Etki Değerlendirmesi - Espoo Sözleşmesi", Uluslararası Çevre Rejimleri, Ed.: ORHAN, Gökhan / CERİT MAZLUM, Semra / KAYA, Yasemin, Bursa, Dora Yayınları, 2017, s. 477-507.

YURTERİ, Coşkun, "Ulusal ve Uluslararası ÇED Çalışmalarının Bir Mukayesesi", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 27-31.

YÜCEL, Muzaffer, "6486 Nolu Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası... Kanun'u Ne Demek İstiyor?", Uluslararası Çevresel Etki Değerlendirmesi Kongresi, Ankara, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yayını, 2013, s. 129-139. (6486 sayılı Kanun).

YÜCESOY, Ayşe Aslı, İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat: (İdari Yargıda Subjektif Dava Ehliyeti Koşulu), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016.