

# MERKEZİLEŞMEDEN ZAMAN-MEKÂN SIKIŞMASINA: ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ YÖNETMELİĞİ

## FROM CENTRALIZATION TOWARDS TIME-SPACE COMPRESSION: ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT DIRECTIVE

M. Kemal KORUCU\*

**Özet:** Türkiye’de herhangi boyutta bir mekân kullanımı gerektiren her iktisadi faaliyet, kurulum ya da genişleme aşamalarında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği’nin gereklerini yerine getirmek zorundadır. Bu anlamda ÇED Yönetmeliği; devlet, sermaye ve sivil toplum arasındaki mekân kullanımı ilişkisini şekillendiren önemli bir hukuki metin olarak ön plana çıkar. Bu çalışmanın temel amacı; ÇED Yönetmeliği’nin ilk yayınlandığı yıl olan 1993 yılından bu yana geçirdiği yapısal dönüşümleri mercek altına almaktır. Bu amaçla, ilk olarak yönetmeliğin mevcut uygulama biçimi ile ilgili genel bilgiler verilmiştir. Bu bilgiler ışığında dikkat çeken bazı sacayakları belirlenmiş ve bu sacayaklarının değişimi tarihsel olarak incelenmiştir. Tüm bulgular bir arada değerlendirildiğinde yönetmeliğin yeni binyıla birlikte ciddi bir kırılma yaşamış olduğu görülmektedir. Çalışmanın değerlendirme bölümü bu kırılmayı öne çıkaran bulguların bir tartışması şeklinde inşa edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Çevresel Etki Değerlendirmesi, Devlet, Mekân, Toplum, Sermaye, Zaman

**Abstract:** Every economical activity which demands of a space usage in any size in Turkey has to fulfill the requirements of Environmental Impact Assessment Directive (EIAD) for the installation or expansion stages of the activity. In this sense, EIAD stands out as an important legal text which constitutes the relations between the state, capital and civil society in terms of the space usage. The main aim of this study is to focus on the structural transformations of the EIAD since 1993, which is the first publication year of the directive. For this purpose, a general information related to the current application format of the directive was given at the first part of the study. In the light of these information, some reference points were determined and the transformations of these points were investigated in a historical frame. According to the findings, it can be easily seen that the directive indicates a huge breakpoint in conjunction with the new millennium. The conclusion section of the study was constituted as a discussion of the results which highlights that breakpoint.

**Keywords:** Society, Environmental Impact Assessment, Investor, Space, State, Time

\* Araştırma Görevlisi Dr., Kocaeli Üniversitesi Çevre Mühendisliği Bölümü

## 1. GİRİŞ

a) İzmit'in en yoğun nüfuslu yerleşim bölgesi olan Yahya Kaptan Mahallesi'nin hemen yanında bulunan tesislerindeki mevcut lastik üretim kapasitesini %20 oranında arttırmak isteyen BRİSA lastik fabrikasının ÇED başvurusu Bakanlık tarafından 04.12.2014 Çarşamba günü "Halkın Katılımı Toplantısı" adımıyla işleme konulmak istendi. Toplantı salonuna giden bölge halkı bir dizi teknik bilgi talebinde bulundu; bu talepler bir rapor halinde sunulmadığı müddetçe bu toplantının yapımına izin vermeyeceğini beyan etti; toplantıyı engelledi. Çevre İl Müdürlüğü ÇED ve Planlama Şube Müdürü başkanlığındaki Bakanlık heyetinden toplantının yapılmadığına dair bir tutanak isteyen yerleşimciler çevik kuvvet müdahalesiyle toplantı salonunda atıldı; 3 vatandaş gözaltına alındı; bakanlık yetkilileri herhangi bir tutanak tutmadan toplantıyı terk etti. Bölge halkının, süreci mahkemeye taşıyabilmek için toplantının yapılmadığına ilişkin bir tutanağa ihtiyacı vardı. Yahya Kaptan mahalle muhtarlığının Kocaeli Çevre İl Müdürlüğü'nden talep ettiği toplantı tutanağının bir nüshası 26.12.2014 tarihli bir yazıyla muhtarlığa gönderildi. Tutanakta, toplantının sorunsuz bir şekilde yapıldığı ve ÇED Raporu için sonraki aşamalara geçilebileceği yazılıyordu.<sup>1</sup> Geçildi de.

<sup>1</sup> İlerleyen günlerde Kocaeli Çevre İl Müdürü'nün yerel basına verdiği bir demeçte 2014 ÇED yönetmeliğiyle birlikte artık genişlemek (kapasite arttırmak) isteyen herhangi bir sanayi tesisinin ÇED raporu sunma zorunluluğunun ortadan kalkmış olduğu belirtiliyordu. İlk bakışta mesnetsiz gibi görünen bu ifadenin, bu yazı için yürüttüğüm araştırma sırasında doğru olduğunu fark ettim. Elimizdeki son yönetmelik olan 2014 yönetmeliği, ÇED raporu gerektiren faaliyetleri; "Ek-1 listesinde bulunan projeler ve/veya Ek-2'de olup ön araştırma sonrasında "ÇED gereklidir" kararı verilen projeler" olarak sunuyor. Ayrıca, "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" de ÇED uygulanmak zorundadır diyor. BRİSA fabrikası 1993 yönetmeliğinden önce faaliyete başladığı için 2014 yönetmeliği Geçici Madde-2 gereği "Kapsam Dışı Projeler" arasındadır. Bu durumda BRİSA'nın kapasite artışında, kapsam dışı bir proje olduğu için ÇED raporu gerekecektir. Öte yandan, 2003 ÇED yönetmeliği aracılığıyla tanıştığımız "Olağanüstü Durumlar ve Özel Hükümler" kavramı 2014 yönetmeliğinde de var (Madde-24). Bu durumlardaki projeler için izlenecek süreci Bakanlığın inisiyatifine bırakan bir madde bu. Maddenin -e- bendi şöyle: " Ek-1 listesi veya Ek-2 listesinde olup, eşik değeri olmayan projelerde yapılacak her türlü değişikliği içeren projeler". Ek-1 listesinde bulunan lastik üretim tesisleri için bir eşik değer yok. Demek ki burada konu ettiğimiz değişiklik "olağanüstü" bir durum ve ÇED gerekip gerekmediği hususunda yetki Bakanlıkta. Ve başka bir

b) Dubai Port Properties Liman İşletmeleri tarafından Körfez Yarımca'da yapılan ve bölgenin en büyük limanı olan Dubai Port limanı için, proje sahibi tarafından Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararına yapılan itiraz 26.01.2015 tarihinde Danıştay'ın projeyi ikinci kez durdurma kararı vermesi ile sonuçlandı. Ancak aradan geçen 5 yıllık dava süreci esnasında süren çalışmalar sonucunda proje inşaatı tamamlanmış durumda. Zamanın meleği desteğini esirgemiyor.

c) 12.12.2014 Perşembe günü Çevrimiçi ÇED Süreci Yönetim Sistemi'ne girilen bir proje tanıtım dosyası, 22.12.2014 tarihinde Kocaeli Çevre İl Müdürlüğü resmi sitesinden duyurulan bir kararla, faaliyete geçme açısından uygun bulundu. Karar, söz konusu proje başvurusu için "ÇED Gerekli Değildir" hükmü veriyordu. HUŞ MÜH. ORM. VE SERA ÜR. SAN. TİC. LTD. ŞTİ. tarafından hazırlanan proje tanıtım dosyasına göre, kurulacak olan atık bertaraf tesisinde "ilk etapta Kocaeli ilinin batısında yer alan Gebze, Çayırova, Darıca ve Dilovası ilçelerinde oluşan yaklaşık 600 ton/gün, daha sonrasında ise il genelinde oluşan 1.600 ton/gün belediye atığının bertaraf edilmesi" planlanıyordu. Bu amaçla kullanılması öngörülen alan, 1/25.000 ölçekli nazım imar planına göre orman alanı olarak görünüyordu. Orman ve Su İşleri Bakanlığı'ndan ön izin oluru alınan bu alan 1.518.891 m<sup>2</sup> büyüklükteydi. Proje alanında; yönetim merkezi (idari bina, kantar binası, lastik yıkama ünitesi vb.), yeşil alan ve tesis içi ulaşım yolları, II. ve III. sınıf düzenli depolama sahaları, ön işlem ve kompost üniteleri ve LFG tesisi, tıbbi atık sterilizasyon tesisi, biyogaz tesisi, tehlikeli atık ara depolama sahası, atık getirme merkezi, inşaat ve yıkıntı atıkları geri kazanım tesislerinin yapılması planlanmakta.<sup>2</sup> Şehir kamuoyundan tesis kararına tepkiler yaşıyor.

---

açından, BRİSA fabrikasını Ek-1'de bulunduğu için kapsam içi değerlendirsek, ki bir lastik fabrikası olarak aynı zamanda da öyle, 2014 yönetmeliğiyle birlikte "olağanüstü" durumlara ilave edilen "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı bulunan projelerde yapılacak kapasite artışı ve/veya genişletilmesi planlanan projeler" ifadesinden ötürü proje sahibinin kapasite artışı için bir ÇED hazırlaması gerekmiyor, ne yapılacağına Bakanlık ya da Taşra Teşkilatı karar verecek. Yukarıda sözünü ettiğimiz toplantı vakası, BRİSA'nın bir önceki yönetmelik esnasında (2013 yönetmeliği) yaptığı başvurunun bir gerekliliği idi. Şimdi ise "biz 2014 yönetmeliğinde kapsam içiyiz, kapasite arttırıyoruz" ya da "Ek-1 de bulunuyoruz ve bir eşik değerimiz yok" gibi farklı yollar tercih edilebilecek ve Bakanlık görüşü ile ÇED sürecinden muaf tutulabileceklerdir.

<sup>2</sup> Bakanlık tarafından yeterli verilmiş ve tanıtım dosyasını hazırlamış olan söz konusu şirket, projenin, ÇED yönetmeliği açısından Ek-2 yani bir "Ön Araştırma sonrasında ÇED raporu gerekip gerekmediğine karar verilecekler" kapsamına

Aynı şehirde yaşanan güncel bu 3 vaka ile birlikte son yönetmelik olan 2014 ÇED Yönetmeliği bir arada değerlendirilecek olursa; Bakanlık yetkililerinin tutanak tutmama konusundaki ısrarı, çevik kuvvet aracılığıyla halka müdahale edilmesi, Bakanlıkça yetkilendirilmiş İl Çevre Müdürlüğü'nün ve yeterlik verilmiş şirketlerin hatalı uygulamaları ve durdurma kararı verilmiş bir inşaatın zamanı kullanarak tamamlanması gibi hususlarda mevcut ÇED Yönetmeliği açısından her hangi bir uygunsuzluk görünmüyor. Bu ve benzeri örnekleri yalnız Kocaeli'nde değil, ülkenin her noktasında ve neredeyse her gün yaşıyoruz. Karar vericilerin önünde bazen büyük bir bariyer gibi duran bu yönetmelik bir biçimde aşıyor. Sonrası malum: tekrar tekrar mahkemelere taşınan projeler, alınan iptal ya da durdurma kararları vs.. Ancak son yıllarda bu iptal ve durdurmaların, gerek doğrudan ÇED Yönetmeliği'nde gerekse de başka bağlantılı yönetmeliklerde belirtilen "zaman aşımı" ve "kazanılmış hak" gibi yollarla aşıldığını da biliyoruz.<sup>3</sup>

---

girdiğini düşünmüş ya da onlara o şekilde telkin edilmiş gibi görünüyor. Zira bir "ÇED Başvuru Dosyası" değil, Ek-2 gereği bir "Proje Tanıtım Dosyası" hazırlamışlar. Oysa 2014 ÇED yönetmeliği EK-1 Madde-11 (aynı şekilde 2013 yönetmeliğinde Ek-1 Madde-13) bu tip tesisler için günlük 100 tonluk üst atık işleme sınırını açıkça belirtmiştir. Bu sınırın üstündeki bir faaliyet mutlaka ÇED raporu yani ÇED Başvuru Dosyası gerektirir. Söz konusu faaliyet türü için yalnızca kapasite artırımını kapsam dışı tutan yönetmelik açısından bu faaliyet doğrudan ÇED başvurusu gerektirmekteydi.

- 3 Bu yazı için çalıştığım tarihlerde basına düşen bir haberi, söz konusu bu "zaman aşımı" ve "kazanılmış hak" gibi hususları daha anlaşılabilir hale getirmek için kullanabiliriz. Mecliste onay bekleyen bir torba yasa içerisindeki '3194 sayılı İmar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı' şunu öngörüyor: "İnşasına başlanmış yapılar da, uygulama imar planında değişiklik yapılması veya planın iptal edilmesi sonucunda plana aykırı hale gelen yapılar için; plan değişikliği veya iptali yapıldığı tarih itibari ile taşıyıcı sistem seviye tespit tutanağı düzenlenir. Tespit edilen bu seviye ruhsat eki proje ve eklerine uygun olmak şartı ile müktesep (kazanılmış) hak sayılır. Yeni uygulama imar plan kararında bu yapılara ilişkin hüküm getirilmemişse, parselin niteliği değişmemiş ise yapı bu seviye itibari ile tamamlanabilir. Ancak umumi hizmet alanı olması halinde her türlü masrafı tazmin edilerek plan kararlarına uyulur". TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Şubesinin iddialarına göre bu düzenleme başta Cumhurbaşkanlığı Sarayı olmak üzere 16/9 kuleleri, Ataköy sahil inşaatları ve daha pek çok büyük projeyi kurtarmak için hazırlanmış. Buna benzer pek çok uygulamanın ÇED davaları ile ilgili süreçler için de kullanıldığını biliyoruz ve yukarıda sözünü ettiğimiz Dubai Port konusu da bunlardan biri. 2012 yılında verilen durdurma kararına rağmen tamamlanmış durumda olan Sulukule Kentsel Dönüşüm Projesi de bu duruma bir örnek. Nisan 2015 itibariyle Danıştay 4. Dairesi, 4. İdare Mahkemesi'nin Sulukule avan projesini iptal eden mahkeme

Peki ama karar vericiler, artık zaman zaman açıkça kendi ayaklarına bağ olan böylesi bir yönetmelikten tamamıyla neden kurtulmuyorlar? Bu soruya pek çoklarımızın vereceği cevabı kestirmek çok kolay: İktidarlar, kendi süreklilikleri için ulusal ve tabi ki uluslararası<sup>4</sup> alanda bir rıza oluşturmak durumundadırlar. Öte yandan, ulusal alanda sivil topluma “halkın katılımı toplantısı” ve “mahkemelere başvurma” gibi iki seçenekten başka bir yol bırakmayıp bu yolları da bir biçimde ortadan kaldıran, dolayısıyla kamuoyu rızasını sağlama konusunda bence artık bir formaliteden ibaret olan bu yönetmeliğin varlığı sadece bu gereklilikle açıklanamaz gibi görünüyor. Zira yalnızca bir rıza mekanizması olarak işlev gören hukuksal bir metnin, ilerleyen bölümlerde açıkça göreceğimiz gibi, bu kadar çok sayıda ve hacimli değişikliğe uğraması beklenemez. Üretime dayalı herhangi bir iktisadi faaliyetin, üzerinden mutlaka geçmek zorunda olduğu bu yönetmelik tek başına bir mekân kullanımı hukuku olarak da değerlendirilemez. İlerleyen bölümlerde de dikkat çekeceğimiz üzere zamanın da kullanımına ilişkin bir araç olan bu yönetmelik Türkiye'nin son çeyrek yüzyılında üretime dayalı sermaye hareketliğine yön veren bir sözleşme oldu. Bu

---

kararını kamu yararı yoktur gerekçesi ve oybirliğiyle onadı. Ancak konutlar tamamlandı ve yeni sahipleri taşındı bile. Son olarak, 2013 yılında yürürlüğe giren “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa” isimli torba yasa da bu tip uygulamalara bir örnek teşkil ediyor. Hatırlanacağı üzere, söz konusu torbanın Çevre Kanunu ile ilgili kısmına “23 Haziran 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 ÇED kapsamı dışındadır” gibi bir değişiklik ilave edilmiş, bu değişiklik pek çok proje için uygulanmış, Anayasa Mahkemesi ise bu maddeyi Temmuz 2014’de iptal etmişti.

4 Tam bu noktada ÇED Yönetmeliği'nin yalnızca ulusal değil uluslararası bir hukuk alanını da ilgilendirdiğini imlemekte fayda var. Bu anlamda, yürütmeye çalışacağımız tartışmanın kapsamı yalnızca ulusal bir “ceza/iş/özel hukuk” gibi kavramlarla sınırlandırılmayacak kadar geniş. Dolayısıyla tartışmanın dağılmaması için bazı sınırlar belirlemek durumundayız: Bu çalışma ÇED Yönetmeliği'nin tarihsel gelişimi açısından yürütülecek olan bir tartışmaya ilişkin olup yalnızca bu yönetmeliğin metinlerini dikkate alacaktır. İmar Kanunu, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi önemli başka mekânsal sözleşmeler ya da diğer başka ulusal-uluslararası sözleşmelerin bu tartışmadaki yeri ve önemine, zorunlu kalmadıkça değinilmeyecektir. Sonuç bölümüne kadar ve aksi belirtilmedikçe, yazıda kullanılan tüm referanslar 1993 yılından bu yana çıkan ÇED yönetmelikleri ve bu yönetmeliklerde yapılan değişikliklerdir. Detayları çalışmanın kaynakça bölümünde sunulan bu yönetmelik ve değişikliklerin tamamına Çevre ve Şehircilik Bakanlığı web sayfasından ulaşmak mümkündür.

anlamıyla, ülke iktisat politikaları için yapılacak değerlendirmelere, bu yönetmeliğin tarihsel seyrinin doğru bir biçimde ortaya koyulması ile elde edilebilecek bulguların da eklenmesi gerekir.

Sözünü ettiğim bu temel motivasyondan hareket eden bu çalışma boyunca izleyeceğimiz yol şu şekilde özetlenebilir: İlk olarak mevcut ÇED Yönetmeliği'nden hareket ederek ÇED sürecinin hâlihazırda nasıl işlediğini anlamaya çalışacağız. 2014 yönetmeliği de dâhil olmak üzere her yeni ÇED Yönetmeliği ve değişikliğini kendi içinde değerlendiren ve tanımlamaya çalışan çalışmalar zaten mevcut. Öte yandan bu yönetmeliğin tüm tarihsel seyri boyunca geçirdiği dönüşümü, tüm bileşenleri ile ele alan yeni çalışmalara da ihtiyaç var. Dolayısıyla ikinci aşamada, ilk aşamadaki tanımlama çabasının temel motivasyonumuz açısından sunacağı önemli sacayaklarını belirleyerek, yönetmeliğin ilk yayınlandığı 1993 yılına geri dönüp o tarihten bu güne kadar geçirdiği süreçteki değişimleri bu sacayakları açısından gözlemlemeye çalışacağız. Ve son aşamada, çalışmanın teknik kısımlarının işaret ettiği önemli bazı hususlardan hareketle, hukukun ÇED Yönetmeliği aracılığı ile bir tahayyülünün olanağına ilişkin kısa bir tartışma yürüteceğiz.

## 2. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ (ÇED) KAVRAMI

Türkiye, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) kavramıyla ilk kez, 1982 anayasasına istinaden hazırlanıp 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Çevre Kanunu'nun 10. maddesi ile tanıştı.<sup>5</sup> Ardından geçen 10 yıllık süreç sonrasında 07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ilk ÇED Yönetmeliği ve bu yönetmelikten sonra gelen tüm değişiklik ve yenilemeler ise temelde, sözü edilen bu maddenin doğurduğu bir zorunluluğun sonucuydu. Madde içerisinde geçen «gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler» ifadesi, tarihsel koşullar ve sosyoekonomik ilişkiler olgunlaştığında önemli bir muğlaklığı tanımlamaya başladı. Bu ifadede geçen faaliyetlerin ne olduğu, nasıl belirleneceği, kim tarafından denetleneceği, çevre ve

<sup>5</sup> “Madde 10: Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir Çevresel Etki Değerlendirme Raporu hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve atıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirlenir.”

sorun kavramlarının sınırları gibi sorular cevaplanmak durumundaydı. İşte, 1993 yılından bu güne geçen 23 yıllık süre içerisinde ÇED Yönetmeliği'nin 3 farklı bakanlık, 7 farklı yönetmelik ve 10 farklı yönetmelikte değişiklik şeklindeki serüveni temelde bu soruları cevaplama çabasının bir ürünü oldu. Geldiğimiz noktada karşımızda duran 25.11.2014 tarihli ve 29186 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan son ÇED Yönetmeliği de yukarıda sözü edilen cevaplama zorunluluğu durumdan azade değil. Dolayısıyla tartışmamızın ayrıntılarına ve tarihsel yapısına, mevcut güncel yönetmelik üzerinden geçerek ilerlemek; hem sürecin genel hatlarını tanımlamak hem de tartışmamıza bir yol açmak için kullanışlı olacak gibi görünüyor.

Mevcut ÇED sürecinin nasıl işlediğine geçmeden önce ise, 1993 yılından günümüze kadar geçen süreçte ÇED Yönetmeliği somut olarak nasıl bir işlev gördüğüne kısaca değinmekte fayda var. Bakanlığın verilerine göre ÇED Yönetmeliği'nin günümüze kadarki somut işlevi hususundaki durum şu: 2015 yılı sonu Bakanlık verilerine göre yaklaşık çeyrek asırlık sürede ülke genelinde 4.094 adet ÇED raporu hazırlanmış ve bunların yalnızca 43 tanesi olumsuz sonuçlanmış. Bu 4.094 ÇED raporunun 777 tanesi doğrudan ÇED gerektirmeyip, 51.977 proje başvurusunun seçme elemeye tabi tutulması (Ön Araştırma) sonrasında "ÇED Gereklidir" kararı verilen projelere ait raporlar. Dolayısıyla toplam 55.294 başvurudan yalnızca 43 tanesi olumsuz sonuçlanmış.<sup>6</sup>

### 3. MEVCUT ÇED YÖNETMELİĞİ AÇISINDAN ÇED SÜRECİ

2014 yılında yayınlanan son ÇED Yönetmeliği, yönetmeliğin dayanağını «9.8.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10 uncu maddesi" olarak verir. Yönetmeliğe göre alınacak kararlarda her türlü yetki Bakanlığı'nındır. Ancak Bakanlık gerekli gördüğü durumlarda "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gereklidir Değildir" kararının verilmesi konusundaki yetkisini, sınırlarını belirleyerek yetki genişliği esasına

<sup>6</sup> Çevre ve Şehircilik Bakanı İdris Güllüce, 2015 Mart ayı sonunda İzmir'de yapılan bir toplantı sonrasında basın mensuplarının bakanlığın projelere Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu verirken seçici davranmadığına yönelik eleştiriler sorulduğunda, "Evet ÇED almayı dövüyoruz, da niye çalışmıyorsun diye. Hizmet için gelenlere yol oluruz, asfalt oluruz. Biz adama kurban oluruz. Can verimiz" karşılığını verdi. Bazı basın organları bu haberi «Güllüce'den yatırımcıya açık ÇED» olarak geçti. Burada sunduğumuz bu rakamlar da, bu tutumu, adeta tüm ÇED tarihi için doğrular nitelikte.

göre Valiliklere devredebilir. Yönetmeliğe 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”. İşte, 2014 yönetmeliği 6/3’deki bu son ifade, ülke sınırları içerisinde, üretime dayalı faaliyetler açısından iktisadi çerçevenin irdelenmesi hususunda yapılacak her hangi bir incelemenin bu yönetmeliğe değinme zorunluluğunu doğurur.

Belirli bir kapasite için sıfırdan, ya da mevcut bir projenin kapasite artırımı/genişletilmesi biçimindeki iktisadi bir faaliyete başlamaya karar verdiğimiz varsayalım. Her iktisadi faaliyetin çevre üzerinde olumlu ve/veya olumsuz etkileri olacaktır. ÇED Yönetmeliği açısından bakıldığında bu faaliyet yani projemiz; ÇED Yönetmeliği’ne tâbidir ya da değildir. Tâbi ise projemiz için “ÇED Olumlu” ya da “ÇED Gerekli Değildir” kararlarından birine ihtiyaç duyarız, aksi takdirde yukarıda verilen 6. madde 3. bent gereği faaliyeti ülke sınırları içerisinde gerçekleştirmemiz mümkün değildir. Projemiz yönetmeliğin kapsamına girmiyorsa zaten sorun yok.<sup>7</sup>

Dolayısıyla ülke sınırları içerisinde yürütülebilecek iktisadi faaliyetler açısından hangi projelerin bu yönetmeliğe tabi olduğunun önceden belirlenmiş olması gibi bir ihtiyaç ortaya çıkar. Yönetmeliğin kendisi ile birlikte hazırlanan bir takım listeler ve belirlenen muafi-

<sup>7</sup> Genel olarak “sorun yok” demek mümkün. Ancak yapacağımız proje yönetmelik kapsamında olarak sunulan projelerden biri olmasa bile, faaliyete geçmek için yapacağım başvurular esnasında Bakanlık ve taşra teşkilatları aracılığıyla faaliyetimin yönetmelik kapsamı içindeki projelere sokulması da mümkün. Bu irade tamamen karar vericilerde. Bu aşamada, planlanan ya da halihazırda aktif olan bir faaliyetin ÇED raporu hazırlamak üzere sürece dahil olması ya da olmaması ya da bunun değerlendirilmesi için bir ön araştırmaya tabi tutulması ya da tutulmamasının; devlet, sermaye ve tabi ki sivil toplum açısından aynı anda ne ifade ettiğinin etraflica tartışılması gerekir, ancak bu tartışma bu çalışmanın sınırlarını epeyce aşar. Kısaca özetlemek gerekirse: ÇED yönetmeliğinin süreç içindeki failleri devlet, sivil toplum, sermaye ve uluslararası hukuk olmak üzere 4 temel bileşene ayrılabilir. Sivil toplum için sağlığı ön planda tutan bir yaklaşımın her proje için bir ÇED isteyen ama öncesinde bu ÇED raporunun gerçek bir rapor olmasını isteyen bir tarafta olması beklenir. Mevcut durumumuzda bunun böyle olmadığını, uluslararası hukukun bir şekilde tatmin edilmesi sonrasında kalan boşluğun karar vericiler ve sermaye tarafından nasıl paramparça edildiğini ilerleyen bölümlerde göstermeye çalışacağız.



yetler aracılığıyla karşılanan bu temel ihtiyaç, 2014 yönetmeliğinde (ve küçük farklılıklar dışında tüm ÇED Yönetmeliklerinde) 5 yol üzerinde hareket etmektedir. İlk olarak projemiz doğrudan ÇED raporu gerektiren (ÇED Gereklidir) projeler listesine (EK-1/ÇED Uygulanacak Projeler Listesi) giriyor olabilir. Bu durumda süreç şu şekilde işler: Bir başvuru dosyasını (ÇED Başvuru Dosyası), verili bir format dâhilinde (EK-3/ÇED Genel Formatı), Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum ya da kuruluşlardan birine hazırlatmak zorundayımdır. Bu dosya Bakanlık tarafından incelenecek ve uygun bulunursa ÇED süreci başlayacaktır. Sürecin başlamasının ardından Bakanlığın taşra teşkilatı nezaretinde bir “Halkın Katılımı Toplantısı” organize edilecek ve süreç ÇED raporu aşamasına taşınacaktır. Bakanlık tarafından oluşturulan bir komisyon tarafından yapılan değerlendirmeler ve halktan gelen dönüşler doğrultusunda faaliyet için Bakanlık tarafından bir özel rapor formatı belirlenecek, proje sahibi ÇED raporunu bu özel formata göre hazırlayıp Bakanlığa sunacak, ilgili komisyon toplanıp kararını verecek ve Bakanlığa bildirecektir. Bakanlıktan “ÇED Olumlu” kararı çıkarsa faaliyet için bir engel kalmadı demektir. Olumsuz karar çıkması durumunda ise düzeltmeleri yapıp tekrar başvurmak durumundayızdır.

İkinci hareket biçimi, doğrudan ÇED raporu gerektirmeyip bir ön değerlendirmeden (Ön Araştırma) geçirilmesi gereken projeleri ilgilendirir. Mevcut yönetmelikte bu hareket «EK-2/Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi» ile somutlaşmaktadır. Yani projemizin biçimi EK-1’de bulunmayıp EK-2’deki listeye dâhil ise öncelikle projemiz için ÇED gerekip gerekmediğine karar verilecektir. Buna göre, EK-4’te verilen “Proje Tanıtım Dosyası Hazırlanmasında Esas Alınacak Seçme Eleme Kriterlerini Gösteren Format” ile uyumlu olarak bir “Proje Tanıtım Dosyası” hazırlayıp Bakanlığa sunarız. Bakanlıktan ya da yetki devredebileceği valilikten “ÇED Gereklidir” kararı çıkarsa EK-1 listesine tabi projeler için işleyen yukarıdaki prosedürü takip ederiz; “ÇED Gerekli Değildir” durumunda ise projemize başlayabiliriz.

Üçüncü olarak ise, projemiz yeni olmayıp mevcut bir projenin bir kapasite artırımı ve/veya genişletilmesi planlaması olabilir. Bu durumda yapılacak değerlendirmeler için 2014 ÇED Yönetmeliği’nin tutumu bu yazının 2 numaralı dipnotunda İzmit BRİSA fabrikası örneği üzerinden kısaca tartışılmıştı. Bu hususun tarihsel seyri ise ilerleyen bölümlerde kapsamlı olarak tartışılacaktır.

Dördüncü olarak, yapacağımız proje sözü edilen listelere girse bile yönetmelik tarafından süreçten muaf tutulmamız ya da Bakanlıkça belirlenecek yeni bir sürece yönlendirilmemiz mümkündür. Örneğin bu ve önceki tüm ÇED yönetmeliklerine göre Askeri projeler için uygulanacak (ya da uygulanmayacak) prosedürler için Milli Savunma Bakanlığının görüşü alınır.<sup>8</sup> Ayrıca, yönetmeliğe göre aşağıdaki projeler doğrudan kapsam dışı tutulmuştur:

(1) Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin ilk yayım tarihi olan 7.2.1993 tarihinden önce üretime ve/veya işletmeye başladığı belirlenen projeler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.

(2) 23.6.1997 tarihinden önce kamu yatırım programına alınmış olup, 29.5.2013 tarihi itibarıyla üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesisler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.

Beşinci ve son olarak ise; EK 5'de verilen "Duyarlı Yörelere" kavramı bu yönetmeliğin başka diğer yönetmeliklerle sınırlandırıldığını ifade eder. ÇED konusunda alınacak kararlarda öncelikle bu yönetmeliklere uyulmak durumundadır. EK-5, mekân kullanımı açısından korunması gereken bazı alanları tanımlamanın yanı sıra ülke

<sup>8</sup> ÇED uygulama biçimi yönetmelikten farklı olacak şekilde doğrudan Bakanlıkça belirlenecek diğer uygulamalar (2003 yılından bu yana: Olağanüstü Durumlar ve Özel Hükümler) 2014 yönetmeliğine göre şunlardır:

- a) Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi işlemleri, doğal afetler sonucu yıkılan, bozulan, tahrip olan veya hasar gören herhangi bir yatırım bulunduğu yerde kısmen veya tümü ile yeniden gerçekleştirilmesi planlanan projeler,
- b) ÇED Yönetmeliği'ne tabi olmayan veya Seçme Eleme Kriterlerine tabi olduğu halde proje sahibinin ÇED Raporu hazırlanması talebi üzerine Bakanlıkça uygun 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,
- f) "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı bulunan projelerde yapılacak kapasite artışı ve/veya genişletilmesi planlanan projeler.

mevzuatı<sup>9</sup> ve uluslararası mevzuat<sup>10</sup> açısından bazı sözleşmelere de atıfta bulunur.

#### 4. YÖNETMELİĞİN TARİHSEL SÜRECİ

ÇED Yönetmeliği'nin 1993 yılından bu güne geçirdiği değişimler aşağıda bir liste halinde sunulmuştur:

##### Çevre Bakanlığı

- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 1993.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 1997.
- Değişiklik, 1999.
- Değişiklik, 2000a.
- Değişiklik, 2000b.
- Değişiklik, 2000c.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 2002.
- Değişiklik, 2002.

##### Çevre ve Orman Bakanlığı

- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 2003.
- Değişiklik, 2004.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 2008.
- Değişiklik, 2009.

<sup>9</sup> Milli Parklar Kanunu, Kara Avcılığı Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Su Ürünleri Kanunu, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği, Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, Çevre Kanunu'nun 9 uncu maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından "Özel Çevre Koruma Bölgeleri», Boğaziçi Kanunu, Orman Kanunu uyarınca orman alanı sayılan yerler, Kıyı Kanunu gereğince yapı yasağı getirilen alanlar, Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun'da belirtilen alanlar, Mera Kanunu'nda belirtilen alanlar, Korunması Yönetmeliği'nde belirtilen alanlar, Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği.

<sup>10</sup> Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi, Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi, Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarının Korunmasına Ait Protokol, Cenova Bildirgesi, Dünya Kültür ve Tabiat, Mirasının Korunması Sözleşmesi, RAMSAR Sözleşmesi, Avrupa Peyzaj Sözleşmesi.

- Değişiklik, 2011a.
- Değişiklik, 2011b.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

- Değişiklik, 2013.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 2013.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 2014.

Türkiye’de ÇED mevzuatının temel ilkesi “Avrupa Birliği (AB) ÇED mevzuatıyla uyum” olarak belirtilmektedir. Fakat Türkiye için yukarıda maddeler halinde sunulan sürekli değişim durumu AB için oldukça farklıdır. AB ÇED uygulamasını başlatan ilk yönetmelik olan 1985 direktifinin 1997, 2003 ve 2009 yılları olmak üzere sadece 3 kez yenilenmesi ve bu yönetmeliklerin 2011 yılında kanun haline getirilmesinin ardından 2014 yılı olmak üzere sadece bir kez değişikliğe uğramış olması oldukça dikkat çekicidir. AB 1997 değişikliği genel anlamda “ÇED gerektiren” ve “Ön araştırma gerektiren” projeler listelerini tip ve kapasiteler anlamında genişletirken, seçme eleme kriterleri ile çevresel ölçümler<sup>11</sup> konularında önemli eklemeler getirmiştir. Bizdeki 2003 yönetmeliğinin öncülü olarak görülebilecek 2003 AB değişikliği ise temelde halkın katılımı ve karar verme mekanizmaları konusunda önemli gelişmeler sağlayan bir değişiklik olarak ön plana çıkmıştır. 2009 AB değişikliği ise taşımacılık ve CO<sub>2</sub> depolama-tutma süreçlerini kapsama alan bir değişikliktir.

<sup>11</sup> Türkiye’deki çeyrek asırlık ÇED sürecinde, çevre ve halk sağlığının ön planda olması anlamında «yer tetkiki» dışında her hangi bir ölçüm ve izleme biçimine atıfta bulunmayan yönetmeliğin AB ile uyumlu olduğunu söyleyebilmek oldukça iddialı bir ifade olur. Üstelik «yer tetkiki» ifadesi ilk kez 1997 yönetmeliğinde görülmüş, 2002 yılından itibaren de kaybolmuştur. Yer tetkiki, olası bir faaliyetin çevre ve halk sağlığı açısından yaratacağı etkilerin önceden ve tüm boyutlarıyla bir arada değerlendirilmesini gerektiren teknik ve sosyolojik bir olgudur. Bu anlamıyla tam da Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) ifadesini karşılar. Bir faaliyet için yerin tetkik edilmesi ve yerin seçimi konuları çok sayıda değişkenin bir arada değerlendirilmesini gerektiren son derece karmaşık bir süreçtir. Ayrıca, bir yer seçmek; mantık olarak en az iki yer alternatifini gerektirir. Öte yandan mevcut ÇED raporları ya da başvuruları incelendiğinde, projeler için seçilen yerlerin başka alternatifler açısından bir değerlendirmeye tabi tutulduğuna görmek imkânsızdır, zira yönetmelik yatırımcıdan böyle bir şey istemez.

Çalışmanın bu bölümü; mevcut ÇED Yönetmeliği'nden yola çıkarak 1993 yılından bu yana ÇED Yönetmeliği'nin geçirdiği değişimleri saptama ve yorumlamayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda yapılacak iş belirli sacayaklarının tespit edilmesi ve sürecin tarihsel seyri bu sacayaklarından izlenmesidir. Mevcut ÇED Yönetmeliği'nin özetlenmeye çalışıldığı bir önceki bölümde, ciddi bir sorgulanma gerekliliğine işaret eden önemli hususlardan hareketle, çalışma için seçilen sacayakları; mevzuatın "amaç", "bağlayıcılık", "karar verme yetkisi", "komisyon", "ÇED sürecine halkın katılımı", "yer tetkiki süreci" ve "faaliyetin izlenmesi ve denetlenmesi" gibi temel bileşenler açısından ve "ÇED gerektiren projeler", "ön değerlendirme gerektiren projeler", kapasite artırımı/genişletme projeleri", "hassas/duyarlı yöreler", "muaf tutulan/süreç yönlendirmesi yapılan projeler" ve "listelerdeki iç değişiklikler" gibi yönetmeliğe tabiiyet biçimleri açısından olmak üzere, 2 alt başlıkta tanımlanacaktır.

#### 4.1. Temel Bileşenler Açısından Tarihsel Süreç

**4.1.1. Amaç:** İlk yönetmelik olan 1993 ÇED Yönetmeliği'nde amaç; "Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi, tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlemesidir" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım 1997 yönetmeliğinde bir miktar daraltılmakla birlikte aynen korunmuş olup, 2002 yönetmeliğinden itibaren "ÇED sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek" şeklinde kısaca tanımlanmış ve ardından bu haliyle korunmuştur.

**4.1.2. Bağlayıcılık:** ÇED Yönetmeliği'nin bağlayıcılığı 1993 yönetmeliğinde "faaliyeti gerçekleştirenin yükümlülüğü" şeklinde tanımlanıp Çevre Yasası'nın alanına bırakılmıştır. 1997 yönetmeliği ise bu bağlayıcılığı açıkça ifade etmiştir: "EK-I deki faaliyetler için ÇED Raporu hazırlanıp Bakanlıktan faaliyet hakkında olumlu görüş, EK-II

deki faaliyetler için ise ÇED ön Araştırma Raporu hazırlanıp Mahalli Çevre Kurulu'ndan faaliyet hakkında "Çevresel Etkileri önemsizdir" kararı alınmadıkça bu faaliyetler için hiçbir teşvik, onay, izin ve ruhsat verilemez". Bu bağlayıcılık bu yönetmelikten itibaren tüm yönetmeliklerde bazı ifade değişiklikleri dışında aynen korunmuştur. Bu bağlayıcılığın kendisi, iktidarlar açısından dönem zorluklara neden olacak ve çeşitli şekillerde aşılmaya çalışılacaktır. Bu anlamda, bağlayıcılığın aynen bu şekilde sürdürülmüş olması ise oldukça dikkat çekicidir ve mutlaka sorgulanması gerekir.

**4.1.3. Karar Verme Yetkisi:** 1993 yönetmeliği ÇED uygulaması için yetki kullanımını "ÇED'e tabi faaliyetler hakkında ÇED Olumlu ya da Olumsuz Belgesini verme yetkisi Bakanlığa, ÇED Ön Araştırmasına tabi olan faaliyetler hakkında Çevresel Etkileri Önemlidir ya da Önemsizdir kararını verme yetkisi ise Mahalli Çevre Kurullarına aittir" şeklinde tanımlamıştır. Bu yetki durumu 1997 yönetmeliğinde de korunmuş olup 2002 yönetmeliği yetki meselesinde radikal bir değişime gitmiştir. Buna göre yetki "Yönetmeliğe tabi faaliyetler hakkında ÇED Olumlu/Olumsuz ve ÇED Gereklidir/Değildir kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerekli görüldüğü takdirde ÇED Gereklidir/Değildir kararları için yetki Valiliklere devredilebilir" şeklinde belirlenmiş ve günümüze kadar bu şekilde gelmiştir. Özetle; 1993 ve 1997 yönetmeliklerinde yetki görelisi de olsa yerellere de dağıtılmış, 2002'den itibaren ise yetkinin tamamen merkezde toplanması sağlanmıştır.

**4.1.4. Komisyon:** 1993 yönetmeliği, ÇED raporlarını incelemek ve değerlendirmek üzere 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 36. maddesine dayanılarak teşkil edilecek bir "İhtisas Koalisyonu" kurulmasını gerektirir (İnceleme-Değerlendirme Komisyonu). Bu Komisyon faaliyetin konusu ile ilgili oldukları tespit 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. Ayrıca 1993 yönetmeliği gerekli görüldüğü hallerde ÇED Ön Araştırma Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosunu incelemek ve değerlendirmek üzere

Bakanlık Taşra Teşkilatınca 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararname- nin 36. maddesine dayanılarak teşkil edilecek bir İhtisas Komisyonu kurulacağını vurgular. Sözü edilen bu iki farklı komisyon uygulaması 1997 yönetmeliğinde aynen korunmuştur. 2002 yönetmeliği ile birlikte ise komisyon uygulaması yalnızca ÇED raporları için oluşturulacak olan “Kapsam Değerlendirme ve İnceleme Değerlendirme Komisyonu” şeklinde daraltılarak tamamen Bakanlık kontrolündeki bir yapıya indirgenmiştir.

**4.1.5. ÇED Sürecine Halkın Katılımı:** Halkın ÇED sürecine katılımı, 1993 yönetmeliğinde şu şekilde tanımlanmıştır: “ÇED Raporunun Bakanlığa sunulmasından sonra halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak üzere bir toplantı düzenlenir. Faaliyet sahibi, toplantı için faaliyetin konusunu, yerini ve Bakanlık ile sağlayacağı mutabakat çerçevesinde, toplantı yerini, gününü ve saatini belirleyen bir ilan o yörede yayımlanan yöresel bir gazetede ve Türkiye genelinde yayımlanan tirajı en yüksek beş gazeteden birinde, bir hafta içinde en az iki defa yayınlanır. 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”. Bu uygulama 1997 yönetmeliğinde de korunarak yalnızca ilanın toplantıdan en az 3 gün önce yapılmış olması şartını getirir. Ayrıca 1997 yönetmeliği bu katılım uygulamasının aynısını Valiliklerin yürüttüğü ÇED Ön Araştırma süreçleri için de zorunlu tutan bir yönetmelik olarak dikkat çekicidir. 2002 yönetmeliği ÇED sürecine halkın katılımı uygulamasında ilan sınırını en az 5 gün öncesine çekmiştir. ÇED Ön Araştırma uygulamaları için ise bu katılım süreci kaldırılmıştır. Öte yandan çok daha temel bir fark olarak 2002 yönetmeliği, halkın katılımı toplantısını sadece ÇED gerektiren faaliyetler için ve ÇED raporunun hazırlanmasından önce gerçekleştirilecek bir faaliyet olarak belirler.

**4.1.6. Yer Tetkiki Süreci:** 1997 yönetmeliğinin en önemli düzenlemelerinden biri faaliyetlerin ÇED sürecine girmeden önce bir yer tetkikine tabi tutulması uygulamasıdır. “Valilik planlanan faaliyetin yeri hakkında mevzuat açısından bir engel bulunup bulunmadığını, ilgili

kamu kurum ve kuruluşları nezdinde Taşra Teşkilatı aracılığı ile araştırır, valilik bu araştırma sırasında gerekli görürse uzman kişilerden bir komisyon teşkil ederek görevlendirebilir". Bu uygulama 2002'de son bulmuştur.

Özetle, tarihsel sürece yönetmeliğin temel bileşenleri açısından baktığımızda Çevre Bakanlığı öncesi ve Çevre Bakanlığı sonrası olarak iki dönemden söz etmek mümkün görünüyor. AB yönetmeliklerinin tam tersine, yeni binyıldan itibaren yani Çevre Bakanlığı'ndan sonra yönetmeliğin ÇED sürecinin yer seçimi ve tetkiki gibi gerçek hedeflerinden uzaklaştırılması, halkın katılımının bir formaliteye dönüşmesi ve sürecin önemli düzeyde merkezileştirilmesi eğilimi açıkça görülüyor.

#### 4.2. Yönetmeliğe Tabiiyet Açısından Tarihsel Süreç

**4.2.1. ÇED Gerektiren Projeler:** İlk ÇED Yönetmeliği olan 1993 yönetmeliği ÇED uygulanması zorunlu faaliyetler için bir liste (EK-1) sunmuştur. Bu liste kapsamındaki faaliyetlere, değerlendirme sonucunda "ÇED Olumlu/Olumsuz Belgesi" verilir. Bu ifade 1997 yönetmeliğinde "ÇED Olumlu/Olumsuz Görüşü" olarak değiştirilmiştir.<sup>12</sup> Bu yeni ifade 13.08.1999 tarihli yönetmelik değişikliğinde ise "ÇED Olumlu/Olumsuz Kararı" şeklindeki son halini almıştır.

**4.2.2. Ön Değerlendirme Gerektiren Projeler:** 1993 yönetmeliğine göre ÇED gerektirip gerektirmediği hususunda ön araştırmaya tabi tutulacak projeler listesi EK-3 şeklinde sunulmuştur. Bu değerlendirme sonucunda "Çevresel Etkileri Önemlidir" kararı çıkarsa ÇED raporu hazırlanmak durumundadır. Bu liste 1997 yönetmeliğinde EK-2 şeklini almıştır. 2002 yönetmeliği ifadeyi "ÇED Gereklidir/Gerekli Değildir" şeklinde düzenlemiştir. 2003 yönetmeliği de aynı doğrultuda ilerlemiştir. Yalnız farklı olarak "Ön ÇED Raporu" yerine "Proje Ta-

<sup>12</sup> Bu değişiklik; Danıştay 6. Dairesi'nin (K. E.1997/4497 K. 1998/5629) yönetmelikteki "görüş" ifadesinin bağlayıcılığı zedelediği, yönetmeliğin düzenleyici olma niteliğine ve idare hukuku esaslarına aykırı olduğu yönündeki kararına istinaden yapılmıştır. ÇED yönetmeliğinin yargı kararları çerçevesinde bir değerlendirme için bkz: Süheyla Suzan Alica, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2011, C. 15, S. 3, s. 103.



nıtım Dosyası” kavramını getirmiş ve bu kapsamı seçme eleme kriterlerine tabi projeler olarak tanımlanmıştır. Süreç bundan sonra bu şekilde devam etmiştir.

**4.2.3. Kapasite Artırımı/Genişletme Projeleri:** 1993 yönetmeliğine göre “Bu Yönetmelik kapsamına giren faaliyetler ile mevcut tesisler, kullanım amaçlarının değişmesi, kapasite artırımı, proses ve teknoloji değişikliği durumunda Yönetmelik hükümlerine tabidir. Bu durumda Kontrol Listesi ve Değerlendirme Tablosu doldurularak Taşra Teşkilatına başvurulur”, Taşra Teşkilatı tarafından ÇED gerektirip gerektirmediğine karar verilir. 1997 yönetmeliğinde ise bu durum “Yönetmelik kapsamında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, genişletme veya proses değişikliği yapılan faaliyetler ile bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan mevcut faaliyetlerden kapasite artırımı, genişletme, proses veya kullanım amacı değişikliği yapılarak Yönetmelik kapsamına giren faaliyetler» ÇED Ön araştırma aşamasına tabidir şeklinde ifade edilmiştir. Bu durum 2002 ve 2003 yönetmeliklerinde de korunmuştur. 2008 yönetmeliğinde ise; ister yönetmelik kapsamında olsun ister olmasın faaliyetin kapasite artırım ya da genişleme miktarı ile mevcut miktarın toplamı EK-1 içine giriyorsa ÇED raporu, EK-2 içine giriyorsa Proje Tanıtım Dosyası hazırlama zorunluluğu getirir. 2013 de aynı yolda ilerlerken 2014 yönetmeliği ile enteresan bir değişikliğe gidilmiştir. Kapasite artırımı ve genişleme gibi konularda mevcut yönetmelik kapsamındaki sektör ve projeler için deyim yerindeyse tamamen serbestlik getirmiştir. Bu husus, yazının ilerleyen bölümlerinde söz edilecek olan «olağanüstü durumlar» bölümünde tartışılacaktır.

**4.2.4. Hassas/Duyarlı Yörelere:**1993 yönetmeliği; EK-2 olarak sunduğu hassas yörelere ve ülkemiz mevzuatı ile taraf olduğumuz sözleşmeler gereği korunması zorunlu olan bölgeler listesi için, ÇED hazırlanmasını zorunlu tutmuştur. Bu kavram 1997 yönetmeliğinde ise yer almamış, 2002 yönetmeliğinde EK-5 olarak geri gelmiş ve o şekilde devam etmiştir. Hassas/Duyarlı Yörelere listesi; “uluslararası antlaşmalar gereği korunması gereken alanlar”, “ülke mevzuatı gereği korunması gereken alanlar” ve “korunması gereken diğer alanlar” olarak 3 ana başlık altında ilerler. “Hassas Yörelere” (2002 yönetmeliğinden itibaren “Duyarlı Yörelere”) kavramı ile ilgili olarak söylenebilecek ilk şey; bu kavramın yönetmelik açısından çok önemli müdahalelerde bulunula-

mamış bir alan olduğudur. Bundaki en önemli payın bu kavramı oluşturan listenin büyük bir bölümünün uluslararası sözleşmeler uyarınca korunması gereken alanlardan oluşmasına ait olduğu söylenebilir.<sup>13</sup>

**4.2.5. Muaf Tutulan/Süreç Yönlendirmesi Yapılan Projeler:** 1993 yönetmeliği “Ülke savunması açısından stratejik öneme sahip askeri faaliyetlere uygulanacak ÇED prosedürü, Çevre Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığı arasında varılacak mutabakata göre belirlenir” ifadesi yoluyla askeri projeleri kapsam dışı tutmuştur. Bu durum tüm değişikliklerde sabit kalmıştır. 1997 yönetmeliği ile birlikte başlayan, askeri projeler dışındaki muafiyetler hususu özellikle geçici maddelerin ve bazı özel hükümlerin yer aldığı son bölümlerde görülmektedir. Bence yönetmeliğin, bir sonraki bölümde açıklanacak olan “liste içi değişiklikler” ile birlikte en can alıcı hususlarının gizlendiği bu geçici madde ve son bölümler, birçok farklı yönden ilerleyen durumlar için değerlendirilebilir.

Önce, ilk ÇED Yönetmeliği'nin yayınlandığı 1993 yılı yönetmeliğine atıfta bulunan maddelere bakalım: 1997 yönetmeliği; “7 Şubat 1993 yılından önce onaylanmış/ilgili mevzuat uyarınca izin-ruhsat-onay-kamulaştırma kararı alınmış/yer seçimi yapılmış ya da yatırım programına alınmış/mevzi imar planları onaylanmış projeler” için kendi hükümlerinden muafiyet sağlar. Aynı durum 2002 ve 2003 yönetmeliklerinde de korunmuştur. Bu iki yönetmelik bu duruma bir de 1993 öncesinde “faaliyete başlamış” projeleri de eklerler. 16.12.2004 tarihli değişiklik bu duruma “Çevre kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla” ibaresini ekler.<sup>14</sup> 2008

<sup>13</sup> Nesli tükenme tehlikesiyle karşı karşıya olan caretta-carettaların önemli uğraklarından biri olan Muğla İztuzu kumsalının özel bir şirkete kiralanması ile ilgili olarak Muğla 2. İdare Mahkemesinin 15 Ocak 2015 tarihinde verdiği “Başbakanlık ve Bakanlığın böyle bir yetkisi olmadığı” hükmüne karşın süren tartışmalar, sonunda Bakanlığın “projeden vazgeçtik” ve “bölgeyi kurtardık” ifadeleri ile birlikte bitmiş benziyor. Bakanlığın attığı geri adımın İdare Mahkemesi değil Bern ve Cenova gibi, söz konusu canlı türünü koruma altına alan uluslararası antlaşmalardan dolayı olduğu söylenebilir. ÇED yönetmeliğinin hassas bölgeler içeriğinin önemli değişimler gösteremiyor oluşu da bu çerçevede okunabilir.

<sup>14</sup> Danıştay’a göre; ÇED süreci izlenilmesi zorunlu olan projeler yönünden dahi anılan maddelerde yatırıma başlanması için belirli bir süre öngörülmekte iken, 07.02.1993 tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış ve çevre mevzuatı ile diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, onay, ruhsat ya da kamulaştırma kararı alınmış veya yatırım programına alınmış veya mevzii imar planları onaylanmış projelere, yatırıma başlanması için belirli bir süre öngörülmeksizin

yönetmeliği yine aynı durumlar için muafiyet sağlarken bu durumu “Kapsam Dışı Projeler” başlığı altında tanımlar. 2011 yılı değişikliği bütünüyle bu maddeyi hedef almıştır. Bu değişikliğe göre yukarıda sözü edilen durumlara haiz olan projeler 2013-2015 yıllarına kadar 2008 yönetmeliğinden muaf tutulmuştur. Bu madde 5.04.2013 tarihli değişiklik yoluyla ve 2013 ve 2014 yönetmeliklerinde; 1997 yönetmeliğinden önce kamu yatırım programına alınmış olup 2013 yılı itibarıyla faaliyete geçmiş projeler ile sınırlandırılmıştır. 2013 ve 2014 yönetmelikleri yine 1993 öncesi projelerinin muafiyetini Kapsam Dışı ve Kanuni kapsam dışı projeler gibi iki ayrı ifade kullanarak tekrar getirmiştir. Sonuç olarak, 1993 yılı öncesinde faaliyete başlamış/başlamaya hazırlanmış projeler süreç boyunca tartışılmış, her defasında bir yolu bulunup muaf tutulmuştur.

Yönetmeliklerin kendi başlangıç tarihine atıfta bulunduğu maddeler için ise durum şöyle: 1997 yönetmeliğinden önce güzergahı belirlenen ve yatırım programına alınan petrol-gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyol, ekspres yol, devlet yolu ve il yolu projelerine 1997 yönetmeliği maddelerinin uygulanması mümkün değildir. Bu durum 2002 yönetmeliğinde görülmezken 2003 yönetmeliğinde tekrar ve son kez (yine 1997 öncesine atıfta bulunarak) karşımıza çıkmıştır.

1993, 1997, 2002, 2003, 2008, 2013 ve 2014 yönetmeliklerinin tamamı kendilerinden önceki yönetmeliklere istinaden ÇED raporu veya Ön Araştırma Raporu sunmuş olan faaliyetleri söz konusu tarih için geçerli olan yönetmeliğe göre değerlendirme hükmü sunar. 2002 yönetmeliği; 1993 ve 1997 yönetmeliğine tabi olup ilgili yönetmeliğin hükümlerini yerine getirmemiş faaliyetleri kendine tabi kılar (2003 ve 2008 yönetmelikleri de aynı şeyi sürdürür). Ayrıca 1997 yönetmeliğine göre format belirlenmiş faaliyetlere 1 yıl içinde ÇED veya Ön Değerlendirme Raporu sunabilme hakkı tanır.<sup>15</sup> 2003 yönetmeliği bu

aradan geçen bunca zamana rağmen ÇED sürecinden muafiyet sağlayan düzenleme, çevrenin korunması açısından hukuka uygun değildir (Alica, 2011, s. 109).

<sup>15</sup> Danıştay, Çevre Kanunu'nun ilgili maddesi ve ÇED Yönetmeliği ile getirilen ve yatırımların çevreye olabilecek etkilerinin araştırılmasını öngören Çevresel Etki Değerlendirmesi sisteminin amacını göz önüne alarak, ÇED Raporu hazırlamadan üretime geçmiş faaliyetlere süre verilmesinin, bu sisteme aykırı olacağı ve amacına ters düştüğü değerlendirilmesinde bulunmuştur. Danıştay anılan uyuşmazlıkta çevrenin korunmasında kamu yararının daha üstün olduğu düşüncesi ile karar vermiştir (Alica, 2011, s. 101).

duruma ayrıca bu projelerden yer seçimi uygun bulunmuş olup faaliyetlerde olanlarının Bakanlığa Çevresel Durum Değerlendirme raporu sunmalarını gerektirir. 2013 ve 2014 yönetmeliklerinde ise bu ifadelere rastlanmaz.

2002 yönetmeliği ile birlikte “Entegre Projeler” kavramı gündeme gelmiş ve devam etmiştir. Buna göre yönetmeliğe tabi birden fazla proje içeren bir projenin planlanması halinde Bakanlık tek bir rapor isteyebilecektir.<sup>16</sup> 2011-b ÇED değişikliği ise bu ifadeye “Arama Faaliyetleri” kavramını da eklemiştir. 2013 ve 2014 yönetmelikleri Arama Faaliyetleri kavramını buradan ayırmıştır ancak yine Bakanlığa başvurma durumu aynıdır. 2003 yönetmeliği ise; bence yönetmeliğin tarihsel süreci içerisinde gerçekleşen en önemli hamle olan «Olağanüstü durumlar ve Özel Hükümler» kavramını getirmiştir.<sup>17</sup>

**Madde 25 -** Aşağıdaki durumlarda uygulanacak Çevresel Etki Değerlendirmesi prosedürü Bakanlıkça belirlenir.

a) Doğal Afetler sonucu yıkılan, bozulan, tahrip olan veya hasar gören herhangi bir yatırımın bulunduğu yerde kısmen veya tümü ile yeniden gerçekleştirilmesi planlanan projeler,

b) Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'ne tabi olmayan veya Ek-II listesinde yer alan projelere kredi almak ve benzeri gibi finansal nedenlerle proje sahibinin talebi üzerine Bakanlığında uygun görmesi halinde Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümleri uygulanabilir.

<sup>16</sup> Kocaeli ili Kandıra ilçesi ve İstanbul ili Şile-Ağva mevkiilerini kaplayan alanda yapımı planlanan Sungurlu barajı projesi bu husustaki güncel bir örnek. Önemli sayıda yerleşim bölgesi, tarım ve orman alanlarını su altında bırakacak olan proje, İstanbul'un su ihtiyacı gerekçe gösterilerek yapılmaya çalışılıyor. Proje; bir baraj, hidroelektrik santral, malzeme ocakları, kırma-eleme tesisi ve hazır beton tesisi gibi birden fazla “ÇED Gereklidir” ve “Ön Araştırma Gereklidir” kapsamındaki projeyi içeriyor. 2015 yılı Haziran ayında hazırlanan ÇED başvuru dosyası tüm bu projeleri bir arada değerlendiriyor. Halkın Katılım Toplantısı'nın yapılamamasına rağmen proje yapılmaya başlandı bile.

<sup>17</sup> Semra Somersan tam da ilk ÇED yönetmeliğinin yayınlandığı günlerde basılan kitabında, hem kitabın isminde hem de içeriğinde ülke açısından olağan ve olağanüstü şeklinde iki farklı çevre ve ekolojik durumdan bahsetmişti: olağan batı-olağanüstü doğu. Galiba 1993 yılı ve öncesi için Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ne atfedilen bu “olağanüstü ekoloji” durumunun, ÇED yönetmeliği yoluyla, ve özellikle 2003 sonrasında tüm ülkeye yayılmış olduğu söylenebilir (Semra Somersan, “Olağan Ülkeden Olağanüstü Ülkeye: Türkiye’de Çevre ve Siyaset”, 1993, Metis Yayınları).

c) Organize Sanayi Bölgeleri, İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri, Endüstriyel Bölgeler, Serbest Bölgeler, Stratejik Çevresel Değerlendirme yapılacak alanlar ile Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde kurulması planlanan projeler.

2008'de buna ilave olarak "İleri teknoloji uygulamak suretiyle yapılmak istenen değişiklikleri içeren veya prototip üretim yapan projeler" ve "Bu yönetmeliğin EK-1 veya EK-2 listesinde bulunup da eşik değeri olmayan projelerde yapılacak her türlü değişikliği içeren projeler" maddeleri eklenmiştir. 2013 ve 2014 yönetmeliği, "ileri teknoloji uygulamak" ifadesi yerine "teknoloji değişikliği uygulamak" ifadesini kullanmıştır. Ancak 2014 yönetmeliği bu konudaki asıl ölümcül darbeyi "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararı bulunan projelerde yapılacak kapasite artışı ve/veya genişletilmesi planlanan projeler" ifadesini de bu olağanüstü durumlara ilave ederek vurmuştur. Artık mevcut tüm faaliyetler için kapasite artırımı gibi konularda ÇED ya da Ön Araştırma gerekir gerekmediği Bakanlık ve taşra teşkilatının inisiyatifindedir.

**4.2.6. Listelerdeki İç Değişiklikler:** Hatırlanacağı üzere önceki bölümlerde ÇED Yönetmelikleri için iki tür listeden bahsettik. Bunlardan ilki mutlaka ÇED raporu hazırlanmasını gerektiren faaliyetleri gösteren liste, diğeri ise ÇED raporu gerektirip gerektirmediğinin araştırılması gereken faaliyetleri gösteren liste şeklindedir. Ayrıca bir sektör ya da alt sektöre ait bir faaliyetin her iki listede de bulunması mümkündür (İkili Kapsam). Bu listeler 1993 yılından itibaren içerik olarak önemli değişimlere uğramışlardır. Öncelikle, sözü edilen listelerdeki sektörler ve alt sektörlerin yönetmelik açısından nasıl değişimlere uğradığını tek tek takip etmenin oldukça meşakkatli ve uzun bir iş olduğunu belirtmek gerek. Bu çalışmada, 1993 yılından bu yana listelerdeki tüm sektör ve alt sektörler için teker teker bir inceleme yapılmış ve tüm değişimler bazı tablolar aracılığıyla izlenmiştir. Elde edilen sektör bazlı tablolardaki değişimlerin her biri teker teker ve süreç açısından bir bütün halinde incelenmeyi hak ediyorlar. Ama bu iş bu yazının kapsamını oldukça aşacağından şimdilik bir ödev olarak önümüzde duruyor. Sözü edilen tablolardaki tüm bilgilerin bir arada değerlendirilebilmesi için kullanabileceğimiz en kolay yol ise sektör ve alt sektör belirtmeden tüm değişimlerin frekans yani sayılarını incelemek şeklinde olabilir.

Öncelikle, listeler açısından ne gibi değişikliklerin söz konusu olduğunu ortaya koyarak başlamakta fayda var. Listeler açısından olası tüm değişiklikler şu şekilde sıralanabilir:

Bir faaliyet türü, yeni bir yönetmelik ve/veya yönetmelikte değişiklik aracılığıyla;

1. “ÇED Gerektirir” faaliyetler arasındayken ilgili değişim sayesinde “Ön Araştırma” gerektiren faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
2. Yönetmelikte mevcut değilken, ilgili değişim sayesinde “Ön Araştırma” gerektiren faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
3. “İkili Kapsam” açısından değerlendirilirken, ilgili değişim sayesinde “Ön Araştırma” gerektiren faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
4. “ÇED Gerektirir” faaliyetler arasındayken ilgili değişim sayesinde “İkili Kapsam” açısından incelenen faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
5. Yönetmelikte mevcut değilken, ilgili değişimle “İkili Kapsam” açısından incelenen faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
6. “Ön Araştırma” gerektiren faaliyetler arasındayken ilgili değişim sayesinde “İkili Kapsam” açısından değerlendirilmesi gereken faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
7. “Ön Araştırma” gerektiren faaliyetler arasındayken ilgili değişim sayesinde “ÇED Gerektirir” faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
8. Yönetmelikte mevcut değilken, ilgili değişimle «ÇED Gerektirir» kapsamına alınmış olabilir.
9. “İkili Kapsam” açısından değerlendirilirken, ilgili değişim sayesinde “ÇED Gerektirir” faaliyetler kapsamına alınmış olabilir.
10. “Ön Araştırma” gerektiren faaliyetler arasındayken ilgili değişim sayesinde kapsam dışına itilmiş olabilir.
11. “ÇED Gerektirir” faaliyetler arasındayken ilgili değişim sayesinde tamamen kapsam dışına itilmiş olabilir.
12. “İkili Kapsam” açısından değerlendirilen faaliyetler arasındayken ilgili değişim sayesinde tamamen kapsam dışına itilmiş olabilir.

13. Faaliyet türü için, listede verilen kapasite değerinde azaltmaya gidilmiş olabilir.
14. Faaliyet türü için, listede verilen kapasite değerinde artışa gidilmiş olabilir.

Dolayısıyla bu 14 değişim tipi açısından 2 temel kavram çifti türetmemiz mümkün görünüyor: “pozitif/negatif basınç” ve “kapasite azaltma/arttırma”. Burada, söz gelimi, “ÇED Gerektirir” kapsamına doğru yapılan pozitif basınç (5., 6., 7., 8. ve 9. maddeler), söz konusu faaliyeti ÇED Raporu ile kontrol etme yönüne zorlama anlamına gelirken, negatif basınç (1., 3., 4., 11. ve 12. maddeler) bu kontrolü ön araştırma kapsamına, ikili kapsama ya da kapsam dışına doğru itme anlamına gelir. Aynı şekilde ön araştırma kapsamına doğru yapılan pozitif basınç (1., 2., 3., 4. ve 5. maddeler), söz konusu faaliyetin ÇED gerektirip gerektirmediğine karar verme açısından bir ön araştırma yapma yönüne zorlama anlamına gelirken, ön araştırma kapsamına doğru yapılan negatif basınç (6., 7., 9., 10. ve 12. maddeler) bu kontrolü “ÇED Gerektirir”, ikili kapsam ya da kapsam dışına doğru itme anlamına gelir. Çalışma sonucunda elde edilen verilere göre tüm ÇED tarihi boyunca listelerdeki değişimlerin frekanslarını Tablo 1’de görebilirsiniz.

Tablo 1. Tüm Yönetmelik Süreci Boyunca Gerçekleşen Liste İçi Değişim Tiplerinin Frekansı (adet)

		YÖNETMELİKLER						YÖNETMELİKTE DEĞİŞİKLİKLER				Ortalama Frekans
		1997	2002	2003	2008	2013	2014	2000	2004	2009	2011b	
Ön Araştırma’ya Pozitif Basınç	1. ÇED Gerektirirken Ön Araştırma’ya Geçen	3	3	2	1	-	-	-	-	-	-	1
	2. Ön Araştırma’ya İlave	5	18	1	4	7	7	-	-	1	5	5
	3. İkili Kapsamdan Yalnızca Ön Araştırma’ya Geçen	-	3	-	1	-	3	-	-	-	-	1

		YÖNETMELİKLER						YÖNETMELİKTE DEĞİŞİKLİKLER				Ortalama Frekans
		1997	2002	2003	2008	2013	2014	2000	2004	2009	2011b	
İkili Kapsama Pozitif Başınç	4. ÇED Gerekirirken İkili Kapsama Geçen	5	9	3	2	2	-	-	-	-	-	2
	5. İkili Kapsama İlave	1	1	-	1	-	-	-	-	-	1	0-1
	6. Ön Araştırma'dan İkili Kapsama Geçen	3	-	6	2	4	1	-	-	-	2	2
ÇED Gerekir'e Pozitif Başınç	7. Ön Araştırma'dan ÇED Gerekir'e Geçen	-	1	4	1	-	-	-	-	-	-	1
	8. ÇED Gerekir'e İlave	6	8	-	3	2	1	-	-	-	2	2
	9. İkili Kapsamdan Yalnızca ÇED Gerekir'e Geçen	-	1	-	1	-	-	-	1	-	1	0-1
Kapsam Dışına İtme	10. Ön Araştırma'dan Kapsam Dışına Atılan	11	4	-	-	1	1	1	-	-	-	2
	11. ÇED Gerekirirken Kapsam Dışına Atılan	3	2	2	-	-	1	-	-	-	1	1
	12. İkili Kapsamdan Kapsam Dışına Atılan	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0-1
Kapasite-ye Etki	13. Kapasite Değerinde Azaltma	-	1	1	7	3	7	-	-	-	7	3
	14. Kapasite Değerinde Arttırma	8	6	5	10	23	6	-	-	-	8	7
	TOPLAM	46	57	24	33	42	27	1	1	1	27	

Bu tablodan nasıl sonuçlar çıkarabiliriz? Öncelikle, tabloda verilen frekans değerlerinin mutlak sonuçlar olmadığını söylemekte fayda var. Tablolar arası incelemelerin doğası gereği gözden kaçan hususlar olmuş olabilir. Yine de bu rakamlar sayesinde bazı bulgulara ulaşmak



mümkün. İstatistiksel olarak anlamlı bir tartışma yürütebilmek için, tabloda liste içi değişim görülen tüm metinler açısından (6 yönetmelik ve 4 yönetmelik değişikliği olmak üzere toplam 10 metin) birer ortalama değer bulunmuş (tablodaki en son sütun) ve ilgili satırda bulunup bu ortalama değerlerin üzerinde bir frekansa sahip hücreler koyu olarak işaretlenmiştir. Bu yolla, ilgili hücrede ortalamanın üstünde bir değişim olduğu ve tartışılması gerekliliği vurgulanmıştır. Tablodaki sonuçlara geçmeden önce genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, 1997 yönetmeliğinin genel anlamda, hemen her sektör ve alt sektör için önemli düzeyde bir detaylandırma fonksiyonu görmüş olduğu söylenebilir. İlk yönetmeliğin ardından gelen bu yönetmeliğin böyle bir düzeltme etkisi göstermesi doğaldır. Yine genel bir değerlendirme yapılacak olursa, yönetmelikte değişiklik olarak isimlendirdiğimiz değişikliklerden listeleri ilgilendiren 4 değişikliğin tamamının maden sektörünü etkilemiş olduğunu belirtmekte fayda var. Diğer sektörler ise bu değişikliklerin yalnızca birer tanesinden etkilenmiştir. Tüm sektörleri kapsayan değişiklik olan 2011-b değişikliğinin tablodaki frekans değerlerinin toplamının diğer yönetmelikte değişiklik metinlerine göre yüksek olmasının nedeni de budur. Bu değişiklik tek başına yeni bir yönetmelik gibi işlev görmüştür. Maden sektöründeki bu hareketliliğin sektöre nasıl yansıdığı, Bakanlık web sitesinde sunulan hangi sektörlerle kaç tane olumlu ÇED verildiği türünden bilgilerde bu sektörün, enerji sektörü ile birlikte en üstte bulunuyor olmasından kolaylıkla anlaşılabilir.

Tablodaki verilere göre, 1997 yönetmeliğini göz ardı ettiğimizde, en belirgin etkinin 2002 yılında ve ön araştırma yönünde, yani faaliyetleri “ÇED Gerektirir” kapsamından çıkarılma yönünde bir baskı oluşturma şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Karar vericiler bu alanda topu kendi sahalarına almak ve kendileri oynamak yönünde bir adım atmışa benziyorlar. Yine de 8 gibi bir ortalama üstü frekansla ÇED yönünde pozitif bir baskı yapmış olan bu yönetmeliğin bu anlamda bazı sektörler için de seçici davranmış olduğu söylenebilir. 2003 yılına gelindiğinde bu seçicilik 6 ve 4 gibi iki frekansla devam etmiştir. 2008 yılından itibaren ise etkilerin belirgin oranda kapasiteler üzerinde odaklandığı görülmektedir. Ve son olarak 2013 yılında 23 gibi frekansla yapılan kapasite arttırma yönündeki etki mutlaka yorum-

lanmalıdır. Bana kalırsa karar vericiler önceden tanımlanmış kapasite değerlerini arttırmak ya da kapasite değeri tanımlamak yönünde hareket ettiğinde, yönetmelik açısından, “olağanüstünün tanımlanması” konusunda mevcut yapısı açısından sınırlarına ulaştığını ve yeni bir egemenlik alanı tanımlamak zorunda olduğunu haykırmaktadır. Ve son çare olarak yardıma zaman mefhumu çağırılacaktır.

## 5. TARTIŞMA

Bu çalışmada yürütülen işlerin ve elde edilen bulguların kısa bir değerlendirmesini yapmadan önce, bu iş ve bulguların gelecekte anlamlı bir iş görebilmesi için önümüze koymamız gereken bazı ödevleri hemen şimdi saymakta yarar var:

- 1) Bu çalışmanın kapsamı olan ÇED Yönetmeliği ve geçirdiği süreç, Türkiye’de sivil toplum/devlet/sermaye eksenli bir tartışmanın en önemli potansiyel uğrağı olmakla birlikte, bu eksen hakkında kesin yargılara varmak için bu yönetmeliğin kendisi tek başına yeterli olamaz. Bu nedenle, bu çalışmadaki bulguların, ilerleyen dönemlerde gerçekleşmesi muhtemel ÇED değişikliklerinin de takibi ve ilavesiyle sürekli olarak genişletilmesinin yanında, ilgili diğer tüm mekân bağlamı sözleşmelerle bir arada yeniden değerlendirilmesi şarttır.<sup>18</sup>
- 2) Her fırsatta AB ÇED Yönetmeliği ile uyumlu olduğu ifade edilen ÇED sürecinin aslında böyle bir görüntü sergilemekten uzak olduğuna kısaca değinmiştik. Ancak bu husus, bu çalışmada belir-

<sup>18</sup> Örneğin Kamulaştırma Kanunu’nun bir alametifarikası olan “acele kamulaştırma” uygulaması ÇED yönetmeliğinin tarihsel sürecini anlamak açısından son derece faydalıdır. Kaya (2014)’e göre; aslen 1956 yılı İstimlak Kanunu ile ilk kez karşımıza çıkan ve 1983 yılı Kamulaştırma Kanunu ile güncellenen “Acele Kamulaştırma” ifadesi, doğrudan olağanüstü durumları tanımlayan bir maddedir. İlginç olan ise bu maddeye ithafen yapılan uygulama sayısının 56-83 yılları arasında 5, 83-2004 yılları arasında 11, 2004-2013 yılları arasında ise 584 (471 tanesi 2012 yılından sonra) şeklinde gerçekleşmiş olmasıdır. Bu uygulamaların en çoğu enerji alanında (yaklaşık yarısı) gerçekleşirken bu alanı kentsel dönüşüm ve yol çalışmaları izlemiştir. Kaya (2014)’e göre bu uygulamalarda, faaliyetler için arazinin temellük meselesinin kilit bir rol oynadığı açıktır. Hatta EPDK 2011-2015 stratejik planındaki şu ifade, sürecin ÇED ile ilgisini açıkça ortaya koyar. “(...) Mevcut durumda yatırımların hayata geçirilmesinde arazi temini yatırım sürecine etki eden başlıca faktörler arasındadır”. (Alp Yücel Kaya, “Piyasanın Görünmez Eli: Enerji Piyasası Kurulu Acele Kamulaştırma Kararları (2004-2012)”, 2014, Kampplatz Der-gi Sayı:5 içinde)

tilen konumlanma noktaları için AB ÇED Yönetmeliği'nin de aynı şekilde incelemeye tabi tutulması ile açıklığa kavuşturulmak ve detaylandırılmak zorundadır.

- 3) Çalışmanın listelerdeki sektör ve alt sektör değişimleri ile ilgili bulguları, bu çalışma kapsamında yalnızca frekans değerleri gibi genel bir bakış açısından değerlendirilmiştir. Söz konusu bulguların bulunduğu tablolar, yazının boyutunu çok arttıracığı için burada sunulmamıştır. Öte yandan tablolarda göze çarpan değişimlerin gerçekte hangi sermaye grupları ile eşleştirilebileceğini ortaya koyabilecek olası çalışmalar, bu çalışmanın ulaşmak istediği asıl noktayı gerçeğe dönüştürmüş olacaktırlar. Bu anlamda bu husus hala bir ödev olarak önümüzde durmaktadır.

Çalışma boyunca dikkat çekmeye çalıştığımız hususları kaba bir örnek üzerinden değerlendirmeye çalışalım. Bir maden çıkarma faaliyeti söz konusu olsun. Eğer bu işe uygun ya da yapmaya talip sermaye grupları üzerinde bir kontrol unsuru olarak hukuku kullanmak istiyorsam karar verici olarak öncelikle bütün yetkiyi merkezde yani kendi üstümde toplasam iyi olur. Bu anlamda, yeni binyılla birlikte ve özellikle 2002 Yönetmeliği sonrasında ÇED Yönetmeliği'nin temel bileşenlerinin bu arzu doğrultusunda şekillendirildiğini göstermiştik (bkz. Bölüm 4.1.). Ayrıca, bir başka açıdan, söz konusu iktisadi faaliyetin herkes tarafından ve istendiği zaman yapılmasını engellemek durumundayımdır. Faaliyet hiç kimse tarafından yapılamamalı, benim istediğim herkes tarafından ise yapılabilmelidir. Dolayısıyla bu faaliyet biçimini bir yönetmelik uygulamasıyla (burada "ÇED Gerektirir" şeklinde) kontrol altında tutmam son derece işlevseldir. Ama bu yeterli olamaz zira bu durumda koşulları sağlayan ve uygun bir rapor hazırlayan her girişimci bu faaliyeti yapabilme hakkına sahip olacaktır. O halde ikili bir kapsam ya da hiç değilse somut bir rapor sunmaktansa muğlaklık tarafından inşa edilen bir ön araştırma kavramını kullanmam da son derece kullanışlı olabilir. İşte bu, eğer ilk koşul çok sıkıysa ön araştırma ya da ikili kapsam yönünde yapabileceğim pozitif bir basınç anlamına gelir (bkz. 2002 yönetmeliği). Fakat bu da yetmeyebilir. Bazı "olağanüstü durumlar" tanımlamak suretiyle kontrolü elimde tutmaya çalışsam iyi olur (bkz. 2003 yönetmeliği). Peki, bu seçenekler sınırlarına dayandığında ne yapabilirim? Mevcut karar verme biçimleri bize 2 ekstra seçenek göstermiş gibi görünüyor. İlk seçenek söz

konusu proje biçimi için bir kapasite değeri tanımlamak olabilir (“25 hektar ve üzeri alanlarda yapılan çıkarma faaliyetleri için ÇED gerekir, altındakiler için ise Ön araştırma gerekir” gibi). Bu sayede, örneğin 25 hektar üzerindeki uygulamalar için istediğim girişimcinin önünü ÇED raporu ya da ön araştırma<sup>19</sup> ile engelleyebilirim. 2008 yılından itibaren yaşanan liste içi hareketlilikler de bu davranış biçimini işaret etmektedir. Kanunun arkasından dolaşmak olarak tanımlayabileceğimiz ikinci seçenek ise; zaman mevhumunun lehte kullanılması için hukuksal süreci uzatmak ve bu süreçte faaliyeti gerçekleştirip oldu bittiye getirmek şeklinde bir uygulama biçimidir.

Sermayenin bir iktisadi faaliyet yoluyla genişletilmesi sürecinin en önemli ihtiyacı zamandır. “Para yatır-meta al-para kazan” türünden bir dolaşım biçiminde oluşacak artık değer zamandan ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Klasik anlamda bir zaman-mekân sıkışması, tüm mekanları alt üst etmesi beklenen bu zamanın miktarının olabildiğince kısa olması gerekliliğine vurgu yapar. Ancak burada bir anomaliyle karşı karşıyayız. Tüm stratejilerimiz sınırlarına dayanmasına rağmen beklenmedik bir unsur olarak sivil toplumun baskısı devreye giriyor. Zamanın en kısa biçimine ihtiyaç duyarken zamanın durdurulması yönünde bir baskı var. Bu durumda yapmam gereken öncelikle zamanı yaratmaktır. Bu ise zamanı görelilik olarak yavaşlatmak, ya da öyleymiş gibi göstermek anlamına gelen hukuki bir oyalama biçimi olarak karşımıza çıkıyor. Zaman durmuş gibi görünürken faaliyetler tamamlanıyor. Tabi ki bu zamanın oluşmasına engel olan sivil toplum engelini aşmak için kullanabileceğim bir yargı ilişkisi varsa ivedi yargılama türünden bir uygulama da çok işime yarar. Son yıllarda bu uygulama biçiminin de sıkça kullanıldığını görüyoruz.

Sonuç olarak yönetmelik, sermaye birikiminin mekân dolayımıyla genişlemesi için her şeyi yapmışa benziyor. Ta ki yeni bir strateji ortaya koyana kadar bekleyip göreceğiz.

<sup>19</sup> Burada, özellikle maden uygulamalarında kullanıldığını bildiğimiz ama her sektör için geçerli olabilecek bir uygulama biçimi söz konusu. Karar verici, faaliyeti ön araştırma yönüne çekmek için, faaliyetin yapılacağı alan ya da gerçekleştirilecek kapasite miktarı ÇED Gerektirir kapsamında ise alan ya da kapasite değerini küçük parçalar halinde düşünerek (önce 5 hektar maden çıkarma, sonra 5 hektar daha .... gibi) süreci istediği gibi yönetebilmektedir.

## Kaynakça

- Alıca Süheyla Suzan, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2011, Cilt 15, Sayı 3.
- ÇED 1993, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği", 1993, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 07.02.1993, Sayısı: 21489.
- ÇED 1997, «Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği», 1997, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 23.06.1997, Sayısı: 23028.
- ÇED 2002, «Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği», 2002, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 06.06.2002, Sayısı: 24777.
- ÇED 2003, «Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği», 2003, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 16.12.2003, Sayısı: 25318.
- ÇED 2008, «Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği», 2008, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 17.07.2008, Sayısı: 26939.
- ÇED 2013, «Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği», 2013, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 03.10.2013, Sayısı: 28784.
- ÇED 2014, «Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği», 2014, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 25.11.2014, Sayısı: 29186.
- Değişiklik 1999, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik", 1999, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 13.08.1999, Sayısı: 23785.
- Değişiklik 2000a, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 28. inci maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik", 2000, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 14.04.2000, Sayısı: 24020.
- Değişiklik 2000b, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'ne Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik", 2000, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 29.09.2000, Sayısı: 24185.
- Değişiklik 2000c, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 2000, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 26.10.2000, Sayısı: 24212.
- Değişiklik 2002, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 18. maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 2002, Çevre Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 08.10.2002, Sayısı: 24900.
- Değişiklik 2004, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 2004, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 16.12.2004, Sayısı: 25672.
- Değişiklik 2009, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", 2009, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 19.12.2009, Sayısı: 27437.

- Değişiklik 2011a, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, 2011, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 14.04.2011, Sayısı: 27905.
- Değişiklik 2011b, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, 2011, Çevre ve Orman Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 30.06.2011, Sayısı: 27980.
- Değişiklik 2013, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, 2013, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Resmi Gazete Tarihi: 05.04.2013, Sayısı: 28609.
- Kaya Alp Yücel, “Piyasanın Görünmez Eli: Enerji Piyasası Kurulu Acele Kamulaştırma Kararları (2004-2012)”, 2014, *Kampplatz Dergi*, S. 5 içinde.
- Somersan Semra, “Olağan Ülkeden Olağanüstü Ülkeye: Türkiye’de Çevre ve Siyaset”, 1993, Metis Yayınları.