

İKLİM KRİZİ BAĞLAMINDA ÇED UYGULAMALARI VE ÇED YÖNETMELİĞİ'NDEKİ DEĞİŞİKLİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

(EIA IMPLEMENTATIONS IN THE CONTEXT OF THE CLIMATE
CRISIS; EVALUATION OF THE EIA BY LAW'S AMENDMENT)

Süheyla Suzan GÖKALP*

Özet: Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), esas olarak, bir projenin yapılıp yapılmayacağına karar verenlere projenin gerçekleştirilmesi durumunda etkileri hakkında bilgi sağlayan bir çevre yönetim aracıdır. Ülkemizde ilk ÇED Yönetmeliği, 7 Şubat 1993 tarihinde, Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden 10 yıl sonra çıkarılabilmektedir. Bu tarihten beri en çok değişikliğe uğrayan çevre yönetmeliğidir. Ayrıca bu süre içerisinde kamuoyunda en çok tartışılan ve uyuşmazlık konusu olan çevre yönetmeliği olma özelliğini de taşımaktadır. Bu kadar çok değişikliğe uğrayan ÇED Yönetmeliklerini, hangisinin daha etkili olduğu konusunda değerlendirerek birbiri ile karşılaştırmak oldukça güç olup, yönetmeliklerden birini seçerek uygulamada en iyi olduğunu söylemek de olanaklı değildir. Çünkü her yönetmelik daha mükemmel olması amacıyla çıkarılmış, ancak her defasında daha fazla yargı önüne götürülen düzenleme olmuştur. Bu uyuşmazlıklar sonucunda verilen yargı kararlarının çevre hukukunun gelişimine katkısı büyüktür.

Pek çok sektörü, kamu kurum, kuruluşunu ve kişiyi ilgilendiren ÇED sisteminde başarılı olunup olunmadığının tespitini yapmak çok güçtür. Bu kadar çok paydaşı olan ve entegre bir yaklaşım sergilenmesi gereken bu süreci doğru yönetmenin önemi ve zorluğu ortadadır. Bu açıdan ÇED sürecini amacına uygun yürütebilecek kamu idaresinin yönetimi ve kurumsallaşabilmesinin önündeki engellerin kaldırılması gereklidir. Çalışmamızda 29 Temmuz 2022 tarihinde yürürlüğe giren son ÇED Yönetmeliği kapsamındaki değişiklikler ve konuya ilişkin Danıştay kararları incelenmiştir. Bu çerçevede, ÇED

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Çevre Hukuku, salica2015@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6487-9868, Makalenin Gönderim Tarihi: 19.11.2023, Kabul Tarihi: 15.12.2023

Yönetmeliği ile getirilen yeni tanımlar ve yeni hükümler üzerinde durularak, halkın bilgilendirilmesi ve sürece katılımı için hazırlanması zorunlu hale getirilen paydaş katılım planı gibi yeni düzenlemelerin değerlendirilmesi yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: ÇED Yönetmeliği, Paydaş Katılım Planı, ÇED Süreci, Kümülatif Etki Değerlendirmesi

Abstract: Environmental Impact Assessment (EIA) is essentially an environmental management tool that provides information about the impacts of a project if it is realized to those who decide whether to undertake it or not. The first EIA By-Law in our country was issued on February 7, 1993, 10 years after the Environmental Law came into force. It is the environmental by-law that has undergone the most changes since this date. In addition, it has the feature of being the most discussed and the most controversial environmental by-law in the public opinion during this period. It is very difficult to compare the EIA By-Laws, which have undergone so many changes, by evaluating which one is more effective, and it is not possible to choose one of the by-lawss and say that it is the best in practice. Because each by-law was issued with the aim of being more perfect, but each time more by-laws were brought to the court.

The judicial decisions made as a result of these disputes have a great contribution to the development of environmental law. It is very difficult to determine whether the EIA system, which concerns many sectors, public institutions and organizations, and individuals, has been successful or not. The importance and difficulty of managing a process that has so many stakeholders and requires an integrated approach is obvious. In this respect, it is necessary to remove the obstacles to the management and institutionalization of the public administration that can carry out the EIA process in accordance with its purpos. In our study, the changes within the scope of the new EIA By-Law which entered into force on July 29, 2022 and Council of State decisions on this subject, were examined. In this framework, new articles such as the stakeholder participation plan, which has been made compulsory to inform the public and participate in the process, have been evaluated by emphasizing the new definitions and new provisions introduced by the EIA By-Law.

Keywords: EIA By-Law, Stakeholder Engagement Plan, EIA Process, Cumulative Impact Assessment

GİRİŞ

Sürdürülebilir kalkınma amacının gerçekleştirilmesi yolunda, çevre yönetiminde üretilen en önemli araç hiç kuşkusuz Çevresel Etki Değerlendirmesidir. Bu araç ile korunmaya çalışılan unsurlar ise çevre ve kapsadığı varlıklardır. ÇED'in projelere uygulanan, sayısal ve genelde yerel ölçekle sınırlı kalan bir etki değerlendirmesi olduğu kabul edilmekle birlikte, tüm gelişmiş ülkelerde uygulanan bir yöntem ve

çevre hukuku ilkelerinin hayata geçirilebildiği bir araçtır.¹ Söz konusu ilkelerden en temel olanları; önleme ilkesi, katılım ilkesi, işbirliği ve eşgüdüm ilkesi, uyum (entegrasyon) ilkesi, kirleten öder ilkesi ve ihtiyat ilkesidir. Söz konusu ilkeler Çevresel Etki Değerlendirmesi süreci ile ilişkisi içerisinde olup, ÇED kararlarının iptali talebiyle açılan davalarda verilen yargı kararlarında da özellikle vurgulanmaktadır. ÇED'in çevre kirliliğinin henüz doğmadan önlenmesi hususu Önleme İlkesiyle, pek çok kamu kurum ve kuruluşun süreçte etkin rol oynaması dolayısıyla İşbirliği ve Eşgüdüm İlkesiyle, halkın katılımının sürecin en önemli aşamalarından biri olması dolayısıyla *Katılım İlkesiyle*, ÇED raporundaki taahhütlere uyulmaması ve çevre kirliliğinin oluşması sonucu yaptırımların uygulanması dolayısıyla *Kirleten Öder İlkesiyle*, ÇED Raporunda taahhüt edilen ve alınması gereken tüm ayrıntılı tedbirler nedeniyle İhtiyat İlkesiyle bağlantısı bulunmaktadır.

Ulusal ve uluslararası yasa koyucular, mahkemeler, kamu yöneticileri ve özel şirketler üzerinde önemli bir etkiye sahip olan çevre hukuku ilkeleri, çevre mevzuatının yapımında, uygulanmasında ve yorumlanmasında önemli rol oynamaktadır.

Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), iklim değişikliğinin potansiyel olarak ele alınabileceği çevre korumaya yönelik planlama, karar verme ve yönetim araçlarından biridir. ÇED aracılığıyla iklim değişikliği sorununu ele almanın en iyi yöntemini bulmak kaçınılmazdır. ÇED sürecinin her adımında uygulanacak iklim değişikliği ile ilgili özel düzenlemelere ihtiyaç olduğu açıktır. Bununla birlikte, iklim değişikliğini ele almak için ÇED uygulamasının stratejik çevresel değerlendirme gibi diğer araçlarla ve sürdürülebilirlik gibi daha geniş ekonomik modellerle ve diğer siyasi taahhütlerle uyumlaştırılması da gerekmektedir. Bu nedenle, küresel bir çevre sorunu olan iklim değişikliğini göz önüne alan özel ÇED düzenlemelerine ve rehber dokümanlara yönelik çalışmalar, mücadele için önemli bir adımdır. Mevcut ve öngörülen iklim değişikliğinden kaynaklanan şiddetli ve potansiyel olarak yıkıcı iklim etkilerinden kaçınmak için sera gazı (GHG) emisyonlarının radikal bir şekilde azaltılması ve enerji, ulaşım ve sanayi gibi ana sek-

¹ Süheyla Suzan Gökalp Alica, İdari Yargı Kararları Kapsamında Çevresel Etki Değerlendirmesi, (Mevzuat ve Uygulamaya İlişkin Sorunlar ile Çözüm Önerileri), Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, sh.23.

törlerde iklime dayanıklı altyapının geliştirilmesi gerekmektedir. Adil ve dayanıklı topluluklar inşa etme arayışında, dünya genelinde bu tür eylemlerin emisyon azaltmaya ilişkin önleme politikalarının ötesine geçmesi ve uyum politikalarını gerçekleştirilmeye katkıda bulunması önem arz etmektedir.²

Çevresel etki değerlendirmesini gerektiren, kalkınmayla ilgili pek çok faaliyetin iklim değişikliğine katkıda bulunması muhtemeldir. Bu nedenle, çevresel karar vermeye ilişkin yasal düzenlemeler ve araçlar, ÇED sürecinde çok yaygın olarak kullanıldığından, iklim değişikliğinin önlenmesine yönelik çevresel yönetim ve iklim eylemlerinde önemli bir rol oynayacaktır.³ Esasen ÇED, çeşitli projeler için iklime karşı korumayı kolaylaştırırken, iklim değişikliğini hafifletme ve iklim değişikliğine uyum sağlama yolları da dahil olmak üzere, bir projenin iklimle ilgili etkileri veya hassasiyetlerini tahmin etme potansiyeline sahiptir. ÇED aynı zamanda uygulayıcılara, yasa ve yönetmeliklerde mevcut olan daha genel koşulların ötesinde, bir bölgenin spesifik iklim risklerini ve kırılganlıklarını dikkate alması zorunluluğundan dolayı, projeye özgü iklim gerekliliklerini yerine getirmeye de fırsat tanımaktadır. Zira uygulamada bu durum, iklim değişikliğine ilişkin veri ve görüşlerin, ÇED karar verme sürecinde sistematik ve somut bir etkiye sahip olmasını gerektirmektedir. Ayrıca, iklim değişikliğini açıkça Çevresel Etki Değerlendirmesine bağlayan hükümleri içeren çevresel düzenlemeler etkinleştirilmelidir.

Uluslararası iklim değişikliği anlaşmalarının da belirttiği gibi, ÇED'in iklim değişikliğiyle mücadelede rol oynayabileceği ve oynaması gerektiği açıktır.

Bu hususta Çevresel Etki Değerlendirmesine yönelik ilk tavsiyeler Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nde (UNFCCC) ve 1997 Kyoto Protokolü'nde yer almıştır. Her iki uluslararası sözleşmede taraf ülkelere, sera gazı (GHG) emisyonlarını azaltarak ve iklim değişikliğinin ÇED projeleri, ekonomi, insan sağlığı ve çevre

² UNEP, Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review (DEL/2333/NA). Nairobi [Online]. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³ UNEP, Assessing Environmental Impacts - A Global Review of Legislation. UNEP, 2018, Nairobi, Kenya.

üzerindeki etkilerine uyum tepkilerini teşvik ederek, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini hesaba katma ve en aza indirme zorunluluğu getirmekte ve böylece ÇED'in önemli bir rol oynaması gerektiği ima edilmektedir. Ancak, özellikle bireysel proje düzeyinde, ÇED'in iklim değişikliğini tam olarak nasıl açıklayabileceğinin veya açıklaması gerektiğinin ayrıntıları bu uluslararası anlaşmalarda belirtilmemiştir.

İklim değişikliğinin doğa ve insan yaşamı üzerindeki olumsuz etkileri çok açık bir şekilde ortaya konulmuştur. Zira, sera gazı miktarındaki artış tarihteki en yüksek seviyesindedir ve bu konuda ivedilikle önlem alınması gerektiği bilimsel olarak kanıtlanmıştır. Sera gazı miktarındaki artış, atmosferdeki CO₂, metan ve azot miktarlarının da artmasına yol açmıştır. Sonuç olarak, iklim değişikliği, doğal sistem ve insanlar için mevcut riskleri önemli ölçüde arttırmaktadır. Bu çerçevede, özellikle termik santral projeleri gibi iklim değişikliğine neden olabilecek tesislere ilişkin ÇED olumlu kararlarının iptali için öne sürülen en önemli iddialardan biri, bu tür tesislerin iklim değişikliğine olumsuz etkisinin ÇED Raporlarda yeterince değerlendirmedir.

Uluslararası uygulamalarda, ÇED raporlarında yatırımların biyoçeşitlilik üzerine etkileri ve iklim değişikliğine katkılarına yönelik detaylı bir inceleme talep edilmektedir. Bu amaçla AB'nin 2013 yılında çıkarmış olduğu Çevresel Etki Değerlendirmeye İklim Değişikliği ve Biyoçeşitliliğin Entegrasyonu Kılavuzu (Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment)⁴ üye ülkeler tarafından takip edilmektedir. Ülkemizde yürütülen yurt dışı finansman kaynaklı projelerde de bu unsurlar değerlendirilmektedir. Biyolojik çeşitlilik kaybı, 21. yüzyılın en büyük çevresel endişelerinden biridir. Bu çerçevede, tüm ÇED'lerin birincil hedefi, biyolojik çeşitliliği muhafaza etmek ve korumak için daha geniş bir görev üstlenmek olmalıdır.

Biyolojik çeşitlilik ve iklim değişikliği arasındaki bağlantı açıktır. Flora ve fauna farklı şekilde uyum sağladığından ve çevreye farklı hizmetler sunduğundan, daha fazla sayıda tür, çevrenin hava değişikliklerine daha iyi uyum sağlamasına yardımcı olabilmektedir. Bi-

⁴ European Union, 2013, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment, ISBN 978-92-79-28969-9 doi: 10.2779/11735

yolojik çeşitlilik ayrıca yağmur suyu emilimini artırmaya, erozyonu kontrol etmeye ve doğal afet meydana gelmesi durumunda bölgenin daha hızlı iyileşmesini sağlayarak, bir alandaki doğal afetlerin etkisini azaltmaya yardımcı olmaktadır.⁵ İklim değişikliği ve biyoçeşitlilik bir neden-sonuç geri bildirim döngüsü içinde birbirine bağlıdır. Diğer bir ifadeyle bir faktördeki olumsuz etki her ikisinde de sürekli bir olumsuz eğilim yaratmaktadır. Tüm projeler, çevresel etkileri nedeniyle çevre üzerinde potansiyel olumsuz etkilere sahip olsa da, doğru bir şekilde uygulandığında bu olumsuz etkiyi yavaşlatabilecek veya durdurabilecektir. Ayrıca, küresel iklim değişikliği karşısında ekosistemdeki dengenin korunmasına yardımcı olabilecek uygulamalar da gerçekleştirilebilir. Sonuç olarak, iklim değişikliği konularını ve biyolojik çeşitlilik faktörlerini belirleyip bir ÇED Raporuna entegre etmek, iklim değişikliğinin neden olduğu herhangi bir aşırı olay durumunda finansal, insani ve doğal kaynakları korumayı öngören daha dirençli bir projeye sonuçlanmasını sağlayacaktır.

I. ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), bir proje için izin verilip verilmeyeceği konusunda, projelerinin olası etkileri hakkında bilgi sağlayan ve karar vericilere yol gösteren bir karar destek aracıdır. Ayrıca, önerilen bir faaliyetin çevre üzerindeki etkilerini değerlendirmek amacıyla projelerin planlama ve onay aşamaları sırasında, sosyo-ekonomik ve çevresel faktörleri hesaba katan bilinçli ve gerçeğe dayalı kararları desteklemek için karar vericilere doğru bilgi sağlamayı da amaçlayan, projenin gerçekleştirilmesi durumunda etkileri hakkında bilgi veren bir çevre yönetim aracıdır.⁶ Çevresel riskleri belirleyerek projeden etkilenecek halkın katılımını teşvik eden ve böylece çatışmayı azaltan, olumsuz çevresel etkileri en aza indiren, karar vericileri bilgilendirerek çevresel açıdan duyarlı projeler için temel oluşturmasına

⁵ International Institute for Sustainable Development (IISD) Climate Change Adaptation and EIA, <https://www.iisd.org/learning/eia/wp-content/uploads/2016/05/CCA.pdf> (erişim tarihi 12.11.2023)

⁶ Alexandre Charles Kiss ve Dinah Shleton, *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Lieden, 2007, sh. 113.

yardımcı olan ÇED uygulaması ideal bir yöntemdir.⁷ Ancak bu durum, ÇED'lerin amacının, çevreye olumsuz etkileri olabilecek projeleri veya onların kullanımını durdurmak olduğu anlamına gelmemekte; bunun yerine, bu değerlendirmelerin çevrenin, ekonominin ve toplumun yarışan çıkarlarını dengelemek için kullanılmasını⁸ ve aynı zamanda kalkınmanın çevre üzerinde zararlı etkilerini hafifletmek için yollar bulunmasını öngörmektedir.⁹ Bu nedenle yer seçimi de dahil çeşitli alternatiflerin sunulduğu, fayda-maliyet analizinin yapıldığı, şeffaf ve katılımcı bir süreç olması gerekmektedir.

1.1. Bir Düzenleyici İşlem Olarak ÇED Yönetmeliği ve Değişiklikleri

Ülkemizde ilk ÇED Yönetmeliği, 7 Şubat 1993 tarihinde, Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden 10 yıl sonra çıkarılabilmıştır.¹⁰ ÇED Yönetmeliği, otuz yıldır yürürlükte ve bu süre içerisinde kamuoyunda en çok tartışılan, en çok uyuşmazlık konusu olan düzenleme olmuştur. Çok sayıda paydaşı olan ve entegre bir yaklaşım sergilenmesi gereken bir süreç olması nedeniyle, yönetilmesi oldukça güçtür.

Kalkınma çabalarının sürdürüldüğü ülkemizde, yatırım kararının alınmasının arkasındaki kamu yararının gerçekçi bir şekilde ortaya konulması önemlidir. ÇED kararının çevresel, ekonomik ve sosyal açıdan yerindeliğinin ve hukukiliğinin bütün yönleriyle tartışılması ve değerlendirilmesi zorunludur. Diğer bir ifade ile yatırım projelerine ilişkin kararlar alınırken bunların arkasında "kamu yararının" bulunması ve bu nedenle olası ve önemli etkilerinin çevreyi ve yerel halkı nasıl ve ne kadar etkileyeceği sorusunun yanıtının açık olması gerekmektedir. Bu kararlar alınırken, bir etki değerlendirme mekanizmasının nasıl sağlıklı işleyebileceğinin tartışılması ve söz konusu projelerin temel amacının toplumsal refahı, yani toplumda bireylerin yaşam kalitesini artırmak olduğu hususu göz önünde bulundurulmalıdır. Toplumsal refahın ve

⁷ Gökalp Alıca, sh. 14.

⁸ Christina Voigt, Sustainable Development as a Principle of International Law, Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law, Martinus Nijhoff Publishers, Linden, 2009, sh. 4.

⁹ Neil Craik, The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, sh.4.

¹⁰ RG. 07.02.1993 tarih ve 21489 sayı.

bu refahın dağılımının, ekonomik, sosyal ve ekolojik olmak üzere üç boyutu olduğunu ve bu boyutların her birinin yerinin farklı olduğunu ve birbirlerinin yerine geçemeyeceğini söylemek olasıdır.¹¹ Bu bağlamda, idare tarafından verilen ÇED kararlarının, toplumun refahını sağlamaya yönelik olup olmadığının ve kamu yararını gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceğinin tartışılması en önemli konudur. Mevzuatımızda da yer verilen ve yargı kararlarında sıkça başvurulmuş kamu yararı kavramının yorumlanması ve ÇED kararları ile bağlantısının kurulması gerekmektedir. Kamu yararı kavramı yerine kullanılan “toplum yararı”, “toplumsal esenlik”, “ortak iyilik” ve “genel yarar” gibi kavramların ortak yönü, hepsinin de kişisel menfaatten farklı ve onun üstünde veya dışında bir yarar ya da menfaati ifade etmeleridir.¹²

ÇED'in hangi faaliyet ve projeler için gerekli olduğu ve çevre üzerinde belli bir etkisi olabilecek bütün projelerin ÇED kapsamına alınmasının gerekip gerekmediği sorunu her dönemde tartışma konusu olmuştur. ÇED; termik santraller, nükleer santraller, çimento fabrikaları, otoyollar, demiryolları, atık su arıtım tesisleri, havaalanları ve madenler gibi pek çok faaliyet ve proje için gereklidir. Çevre üzerinde olabilecek etkiler, bütün tarafların hak ve menfaatleri çerçevesinde ve bölgenin olumlu yanları da dâhil olmak üzere, mülkiyet durumu ve kültürel değerlerini içeren çevrenin doğal dengesi göz önünde tutularak incelenmelidir. Bu çerçevede ÇED'in ne olması ve nasıl uygulanması değerlendirmesiyle kapsamını belirlemek, tüm tarafların hak ve menfaatleri açısından önemlidir.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesinin son fıkrası, hangi faaliyetlerin ÇED'e tabi olacağını Yönetmelik ile belirleneceğini düzenlemiştir. Yönetmeliğin eklerinde ÇED'e tabi projeler belirlenmiş, Ek-1'de “Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi”, Ek-2'de ise “Çevresel Etkileri Ön İncelemeye ve Değerlendirmeye Tabi Projeler” (Önceki Yönetmelikte Seçme-Eleme Kriterine Tabi Projeler olarak adlandırılıyordu) düzenlenmiştir. Ek-I kapsamındaki projeler, ÇED Ra-

¹¹ Begüm Özkaynak, “Etki Değerlendirme: Neden ve Nasıl?”, Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı, Sonuç Bildirgesi, İstanbul, Aralık 2015, sh. 22.

¹² Özcan Sezer, “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 8, 2008, sh. 157

poru hazırlanması gereken projelerdir. Proje sahibi, Yönetmeliğin Ek-3'ünde verilen Genel Format kapsamında başvuru yapmak zorundadır. Ek-2 kapsamındaki projeler ise Ek-1 kapsamı dışında bırakılan veya kapsam dışı değerlendirilen veya kanunen muafiyeti bulunan projelere ilişkin kapasite artırımı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, mevcut proje kapasitesi ve kapasite artışları toplamı ile birlikte projenin yeni kapasitesi Ek-2'deki listede belirtilen projelerdir. Bunlar için, ÇED Raporu hazırlanmasının gerekip gerekmediğine karar vermek üzere ön inceleme ve değerlendirme yapılması gerekir.

1.2.Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci Sonunda Verilen Kararlar

ÇED, kapsamında belli aşamaları içeren idari bir süreç olup, ÇED Komisyonu'nda faaliyetin konusuna göre değişik kurum ve kuruluşlardan gelen temsilcilerin görüşleri doğrultusunda faaliyetin çevresel etkileri değerlendirilmekte ve bir karara varılmaktadır. Neticede ÇED, faaliyet sahibine ve sorumlu idarelere faaliyetin "çevre üzerindeki etkilerinin" ne olacağını belirleyen ve yol gösterici olma iddiasındaki bir planlama aracı, ÇED Raporu ise, önerilen faaliyetin çevresel sonuçlarının değerlendirilmesini içeren bir belge olarak kabul edilmektedir. Yürürlükteki yasal düzenleme uyarınca da ÇED, yatırıma başlanabilmesi için Bakanlık dışındaki diğer kamu kurumları tarafından verilecek izin niteliğindeki idari işlemler öncesinde aranması gereken bir ön koşul (izin) olarak görülmektedir. Bu nedenle, ÇED Raporlarının bir kalkınma planının tasarımı ve geliştirilmesinde iklim direncinin uygun şekilde dikkate alınıp alınmadığına açıklık getirmesi önemlidir.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde düzenlenen "*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*" hükmü de ÇED kararlarının tüm kamu kurumlarınca verilecek onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatlarına bile yön veren bir ön koşul olduğunu göstermektedir. Bu hüküm, ÇED Kararlarını çok önemli bir konuma yerleştirmiştir ve bu husus yargı kararlarında da açıkça vurgulanmıştır. Yönetmeliğe tabi projeler hakkında "ÇED Olumlu", "ÇED Olumsuz", "ÇED Gereklidir" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararlarını verme yetkisi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakan-

lığına aittir ve bu kararlar daha önce de belirtildiği üzere, bir ön izin niteliğindedir. Çevresel etki değerlendirmesi olumlu kararı: Çevresel etki değerlendirmesi raporu hakkında Komisyon¹³ 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, 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 etmektedir.

ÇED Yönetmeliği'nde Ek-2'deki listede yer alan çevresel etkileri ön inceleme ve değerlendirmeye tabi projelerin, çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucunda ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeyde olduğunun belirlenmesi üzerine, projenin gerçekleşmesinde çevre açısından sakınca görülmediğini belirten idari işlem "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararıdır. Ek-2'deki listede yer alan, çevresel etkileri ön inceleme ve değerlendirmeye tabi projelerin, incelenmesi ve değerlendirilmesi sonucunda çevresel etki değerlendirmesi raporu hazırlanmasının gerektiğini belirten Bakanlık kararı ise, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir" kararıdır. Söz konusu kararlar, ÇED süreci sonucunda tesis edilen nihai işlemler olup, hukuki bir sonuç doğurmaya yöneliktir. Bu nedenle ÇED kararlarının iptali talebiyle idari yargıda dava açılmaktadır.¹⁴

1.3. İdari İşlem Olarak ÇED

ÇED aşamaları idare tarafından yürütülen ve birçok kamu kurumunun dahil olduğu bir süreçtir. Sürecin başlatılmasına ve sona erdi-

¹³ Komisyon: Proje için verilecek özel formatın kapsamını belirlemek ve hazırlanan ÇED raporunu inceleyip değerlendirmek üzere Bakanlık tarafından kurulan Komisyondur.

¹⁴ Geniş bilgi için bkz. Süheyla Suzan Gökalp Alica, İdari Yargı Kararları Kapsamında Çevresel Etki Değerlendirmesi, (Mevzuat ve Uygulamaya İlişkin Sorunlar İle Çözüm Önerileri), Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

rilmesine ilişkin idari işlemler, çerçevesi ÇED yönetmeliği ile belirlenmek üzere, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. ÇED, belirli ve nihai bir sonucu doğurmak amacıyla birbirini takip eden ve tamamlayıcı bir dizi işlemden oluşmaktadır. Buna “Zincir İşlem” denilmektedir. İki özelliği vardır. Birincisi, zinciri oluşturan halkaların (aşamaların), hedeflenen nihai işlem ortaya çıkıncaya kadar (nihai ÇED Kararı), belirli bir süreklilik, devamlılık içinde birbirini izlemesi koşuludur. Nihai işlemi oluşturan diğer halka işlemlere karşı iptal davası açılması mümkün değildir. Ancak zincirin parçası durumundaki halka işlemler ile (ÇED sürecinin aşamaları), nihai işlem (nihai ÇED Kararı) arasındaki hukuki bağın zayıf ve çözülebilir nitelikte olması halinde, bu işlemlerin zincirden koparılarak bağımsız şekilde “ayrılabilir işlem” kuramı uyarınca iptal davasının konusu olması mümkündür.¹⁵ Ancak yargı mercileri, ÇED sürecindeki aşamalardaki işlemlerin ayrı iptal davasına konu olamayacağına karar vermiştir. Sonuç olarak; faaliyet konusu ile ilgili, inceleme değerlendirme yapan komisyon üyesi kurum ve kuruluşlar, kendi görev alanları kapsamında görüş bildirerek ÇED sürecinde önemli sorumluluklar üstlenseler bile, nihai karar Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından verilmekte ve hukuki sonuç doğurmaktadır.

II. 2022 TARİHLİ ÇED YÖNETMELİĞİ İLE GETİRİLEN YENİ HÜKÜMLER

29 Temmuz 2022 tarihinde¹⁶ yürürlüğe giren en son ÇED Yönetmeliği, geniş katılımlı bir proje¹⁷ kapsamında hazırlanmıştır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Hacettepe Üniversitesi iş birliği ile “ÇED Yönetmeliği'nin Geliştirilmesi Projesi” yapılmıştır. Proje kapsamında akademisyenler, kamu kurum ve sivil toplum kuruluşlarının da

¹⁵ Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu, (Ed. Zehreddin Aslan) Seçkin Yayınevi, Ankara 2019, sh. 41.

¹⁶ 29.07.2022 tarih ve 31907 sayılı Resmi Gazete.

¹⁷ 2014 tarihli Çevresel Etki Değerlendirilmesi Yönetmeliği'nin ülkemiz şartları, dünyadaki mevcut iyi uygulamaları ve uygulamada ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda, bilimsel ve teknik dayanaklar ile desteklenerek revize taslağın hazırlanması amacıyla; 11 Şubat 2019 tarihinde T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü'nün destekleyicisi Hacettepe Teknokent Teknoloji Transferi Ar-Ge Danışmanlık Enerji Sağlık Çevre İletişim Sanayi ve Ticaret A.Ş. arasında imzalanan “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Geliştirilmesi Projesi” gerçekleştirilmiştir.

yer aldığı çalışma grupları oluşturulmuştur. Ayrıca bugüne kadar yürürlüğe girmiş olan tüm ÇED yönetmelikleri ve yönetmelik revizyonları, izin-lisans ve denetim yönetmelikleri, AB ülkeleri ve diğer ülkelerdeki uygulamalar, yargı kararları da dikkate alınarak 'ÇED Yönetmeliği Değerlendirme Raporu' hazırlanmıştır.¹⁸ Proje kapsamında; seminer, çalıştay, çalışma toplantıları ve farklı paydaşlarla yüz yüze görüşmelerin yanı sıra saha çalışmaları da gerçekleştirilmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı resmi sitesinde yapılan açıklamada, Türkiye'de yatırımların çeşitlenmesi, iklim değişikliği ile mücadele ve sıfır atık çalışmaları, bilimsel ve teknik gelişmelerin takip edilmesi, zaman içerisinde karşılaşılan yargı kararları, diğer mevzuatlarda yapılan değişiklikler gibi sebeplerle ÇED Yönetmeliği'nin revize edilmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. ÇED Yönetmeliği'nin; Türkiye'nin "yeşil kalkınma hedefleri"¹⁹ kapsamında ayrı bir önem taşıdığı vurgulanmıştır.²⁰

2022 tarihli ÇED Yönetmeliği ile getirilen yeni hükümler, çevre koruma açısından olumlu ve çevre yönetimi açısından önemli görülmektedir. Uygulama ile hayat bulacak olan bu yeni yükümlülükler üzerinde durulmayı gerektirmektedir. Bunlardan en önemlileri aşağıda belirtilmiştir;

- Mevcut tanımlarda revizyonlar gerçekleştirilmiştir, uygulamaya esas yeni tanımlar eklenmiştir.
- Halkın bilgilendirilmesinin etkinleştirilmesine yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiş, yürürlüğe alınan Paydaş Katılım Planı ile katılımcılıkta iletişim yollarının sayısı arttırılmıştır.

¹⁸ TC. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, (2019), Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, ÇED Yönetmeliğinin Geliştirilmesi Projesi, ÇED Yönetmeliği Değerlendirme Raporu, Ankara, 2019.

¹⁹ UNEP, OECD gibi uluslararası örgütler "yeşil ekonomi" ya da "yeşil büyüme" kavramlarını çevresel iyileştirmelere katkı sağlayan bir anlayış olarak tanımlamaktadır. Bu anlayış ile çevresel sürdürülebilirliğe katkı sağlanırken gelir artışı, ekonomik gelişme, istihdam ve fakirliğin azaltılmasının sağlanması da amaçlanmaktadır.

²⁰ Ayrıca, katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülen ÇED sürecinde; ilgili kamu kurumları arasında koordinasyon sağlanması, projelerin fiili olarak uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek olası çevresel ve sosyal problemlerin, tasarım aşamalarında değerlendirilerek önlemlerin ortaya konulması, yapılması planlanan faaliyetlerden etkilenmesi muhtemel, yöre insanı ve sahip olunan değerli ekosistem bileşenlerinin sürece dâhil edilmesi sayesinde, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasının aşikar olacağına dikkat çekilmiştir.

- ÇED sürecinde idarenin yapacağı işlemlerin daha etkin uygulanmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.
- Faaliyetlerin/Projelerin çevreye olan etkileri göz önüne alınarak Ek-1 ve EK-2 Listelerinde değişiklikler gerçekleştirilmiştir. ÇED Raporu hazırlanması zorunlu olan faaliyetlerin sayısı artırılmış, eşik değerler konusunda değişiklikler yapılmıştır.
- ÇED Başvuru Dosyasının ve Proje Tanıtım Dosyasının hazırlanması sırasında esas alınacak formatlarda değişiklikler yapılmıştır.
- Ek-2 Listesi'nde yer alan faaliyetlerin/projelerin de çevresel etkilerinin daha kapsamlı ve detaylı incelenmesi için Ek-1 Listesi'nde yer alan faaliyetlerde/projelerde olduğu gibi kümülatif etki değerlendirme yapılması, çevresel ve sosyal eylem planı²¹ hazırlanması, sürdürülebilirlik ve çevre izleme planı hazırlanması zorunlu hâle getirilmiştir. Sıfır Atık Planı, Sera Gazı Azaltımı Planı, İklim Değişikliğine Etkiler, Çevre İzleme Planı,²² Çevresel ve Sosyal Yönetim Planı²³ vb. birçok planın "Sürdürülebilirlik Planı"²⁴ altında ÇED Raporları'nda yer alması zorunlu hâle getirilmiştir.

²¹ Gerçekleştirilmesi planlanan projeden kaynaklanabilecek potansiyel çevresel ve sosyal risklerin yerel mevzuat ve/veya uluslararası standartlar ve iyi uygulamalar göz önünde bulundurularak sistematik bir şekilde belirlendiği, ölçüldüğü ve değerlendirildiği bir Çevresel ve Sosyal Eylem Planı hazırlanmalıdır. Bu planda, ulusal ve uluslararası çevresel ve sosyal gerekliliklere uyum sağlanması için proje sahipleri ve Bakanlıkça yeterli verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından belirlenmiş olan gerekli tedbirler ve bu tedbirlerin ayrıntıları yer almalıdır.

²² Bu planda, projenin inşaat ve işletme faaliyetlerinin Ulusal mevzuata ve diğer ilgili norm ve standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak üzere izlenecek olan kilit parametrelerin bir açıklaması yer almalıdır. (izlenecek parametreler, izlem ekipmanları, izleme yerleri, izleme sıklığı vb. izleme programları ve sorumlu kurumlar gibi). İzleme Planı aşağıdaki bilgilerden oluşmalıdır; - Çevresel ve Sosyal Etki, - İzleme Yapılacak Parametre/Faaliyetler İçin Dayanak Yasal çerçeve, - İnşaat/İşletme Döneminde Alınacak Önlemlerin detayları, - Sorumlu uygulayıcı (Proje Sahibi, Yerel/Ulusal Otorite, Danışman Firma vb), - İzleme sıklığı ve metodu, - Hedef ve değerlendirme kriteri,

²³ Bu plan projenin arazi hazırlama, inşaat ve işletme aşamaları için hazırlanmalı ve aşağıda verilen bileşenler üzerinde oluşabilecek potansiyel etkiler ile bu etkilere karşı alınacak önlemleri içermelidir. 1. Sosyoekonomik yapı, 2. Toplum sağlığı ve güvenliği, 3. İş sağlığı ve güvenliği, 4. Kültürel Değerler ve Miras, 5. Arazi kullanımı, 6. Hava kalitesi, 7. Su kaynakları ve su kalitesi, 8. Yeraltı suyu kalitesi, 9. Gürültü, 10. Tesisten Kaynaklanacak Atıklar (İnşaat ve İşletme Dönemi) 11. Ormanlar ve biyolojik çeşitlilik, 12. Görsel etki, 13. Alınacak önlemler, gereklilikler ve tavsiyeler

²⁴ Bu bölümde; - Sıfır Atık Planı, - Trafik Yönetim Planı, - Sera Gazı Azaltım Planı, - Çevresel ve Sosyal Yönetim Planı gibi istenen planlar, projenin arazi hazırlama, inşaat ve işletme aşamaları için geliştirilmeli, projenin değişen ihtiyaçları ve koşullarına göre güncellenmeli ve iyileştirilmelidir.

ÇED Yönetmeliği Ek-3 Kapsamında ÇED Başvuru Dosyalarında Yer alması İstenilen Format Başlıkları ve Çalışmaların İçeriği Belgesinde; Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirme, Çevresel ve Sosyal Eylem Planı, Çevre İzleme Planı; Sürdürülebilirlik Planı, Sıfır Atık Planı, Trafik Yönetim Planı, Sera Gazı Azaltım Planı, Çevresel ve Sosyal Yönetim Planının neleri içermesi gerektiği belirtilmektedir.²⁵

- Çevre izleme planı öngörülmüştür.
- Sürdürülebilirlik planlarının (sıfır atık planı, trafik yönetim planı,²⁶ sera gazı azaltım planı,²⁷ çevresel ve sosyal yönetim planları vb. planlar) ÇED Raporlarına ek olarak verilmesi zorunlu olmuştur.
- Halkın bilgilendirilmesi ve sürece katılımı için Paydaş katılım planı hazırlanması zorunlu olmuştur. ÇED süreci boyunca bu planın uygulanması ve güncellenmesi ile ilgili yükümlülükler getirilmiştir.
- Projenin iklim üzerine etkileri (sera gazı miktarı vb.) ve iklim değişikliğine bağlı projelerle ilgili afet ve kaza riski değerlendirmeleri yapılması hükmü getirilmiştir.
- İl Müdürlüğü açıkça ifade edilmiştir. Bir önceki yönetmelikte geçen Valilik ifadesi kaldırılmıştır.
- ÇED Komisyonuna kişi ekleme, çıkarma açıkça belirtilmiştir.

²⁵ ÇED Yönetmeliği Ek-3 Kapsamında ÇED Başvuru Dosyalarında Yer alması İstenilen Format Başlıkları ve Çalışmaların İçeriği Belgesi, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/haberler/ced-yonetmel-g-ek-3-genel-formati-revzyonu-20220804175455.pdf>

²⁶ Trafik yükü çeken (Havalimanları, limanlar, otogarlar, alışveriş merkezleri, lojistik merkezleri, yapı yoğunluğu olan konut alanları, ticari tesisler, sanayi tesisleri, turizm tesisleri, fabrikalar, hafriyat döküm sahaları, şehir hastaneleri, maden sahaları, OSB alanları, oteller ve/veya) tüm fonksiyon yapıları ve tesisler için tesis girişi çıkışları ile tesis içi trafik akışının sorunsuz bir şekilde yürütülmesi, taşıt ve yaya trafiğine bağlı iş kazalarının önlenmesi, tesis içi operasyonların başarıyla yürütülmesi, trafik yoğunluğu ve kazaları sonucu ortaya çıkabilecek iş gücü, zaman ve para kayıplarının azaltılması amacıyla, gerçekleştirilmesi planlanan projenin inşaat ve işletme aşaması için hazırlanan bir yönetim planıdır.

²⁷ - Projenin inşaat ve işletme aşamalarında yenilenebilir enerji kullanımına ilişkin çalışmalar, - Yakıt Tüketimini Azaltmaya yönelik çalışmalar, - Alternatif ve çevre dostu malzeme seçimi, bakım-onarım-iyileştirme çalışmaları, stratejik yol tasarımı çalışmaları, - Proje kapsamında açığa çıkacak atık ısının değerlendirilmesi, geri kazanımı ile ilgili çalışmalar - Proje kapsamında önerilen ağaçlandırma, peyzaj vb. (karbon yutak alanları) konularda yapılacak çalışmalardır.

- “Komisyon toplantıları online olarak yapılabilir” ifadesi yer almıştır.
- ÇED sürecini durdurmaya ilgili ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.
- ÇED olumlu kararı alınan ve yatırıma başlanmayan projelerin 7 yıl olan geçerlilik süresi 5 yıla düşürülmüştür.
- Eksiklik bildirimleri Bakanlık tarafından en çok 3 kez yapılabilir ifadesi yer almıştır.
- ÇED uygulanacak projeler listesi EK-1’de gemi geri dönüşüm ifadesine açıkça yer verilmiştir (EK-1 Madde-10, d).
- Çevresel etki değerlendirmesi inceleme alanı, kümülatif etki değerlendirme, entegre proje, mücbir sebep, paydaş katılım planı gibi bazı yeni tanımlar ve bunlara ilişkin hükümler getirilmiştir.

2.1. Yatırım Süreci İzleme ve ÇED’in Denetimi

Önceki ÇED yönetmeliklerinde yer alan “İzleme ve Kontrol” aşaması, yeni ÇED Yönetmeliğinde “Denetim” aşaması adı altında düzenlenmiştir. Yönetmeliğe 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 bütünü olarak tanımlanmıştır. Ayrıca “Yatırımın izlenmesi ve denetimi” başlıklı maddeye göre, Bakanlık, “ÇED Olumlu” kararı veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilen projelerle ilgili olarak, “ÇED Olumlu” kararına esas nihai ÇED raporunda veya “ÇED Gerekli Değildir” kararına esas proje tanıtım dosyasında taahhüt edilen hususların yerine getirilip getirilmediğini izlemekle, kontrol etmek ve denetlemekle yükümlüdür. Bakanlık, proje ilerleme raporlarında belirtilen iş ve işlemlerin doğruluğunu kontrol eder ve yukarıda belirtilen görevleri yerine getirirken gerekli görmesi durumunda ilgili kurum/kuruluşlarla işbirliği yapar.

Yönetmeliğe göre proje sahibi, “ÇED Olumlu” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararını aldıktan sonra, projede planlanan bu Yönetmeliğe tabi değişiklikleri Bakanlığa veya ilgili il müdürlüğüne bildirmekle yükümlüdür. “ÇED Olumlu” kararı verilen projelerin proje sahibi;

komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımda kaydedilen gelişmeleri içeren proje ilerleme raporunu, Bakanlıkça yeterlik verilen ve söz konusu projenin ÇED raporunun hazırlanmasında görev almayan kurum/kuruluşlara hazırlatarak elektronik sisteme yüklemek ve Bakanlık denetimlerinde sunmakla yükümlüdür. Yükümlülüğün yerine getirilmesine yönelik yöntem Bakanlıkça belirlenir.

ÇED sürecinin en önemli aşaması, denetim aşaması olup, en öncelikli hedefi; proje için verilen taahhütlere uyulup uyulmadığının denetlenmesi, uyulmuyor ise yaptırımların uygulanması, eksiklik ve aksaklıkların tespiti ile ÇED'in daha iyi bir yöne evrilmesidir. ÇED'den beklenen amaca da ancak bu şekilde ulaşılabilir. Ancak denetimin nasıl yapılacağı, ÇED Raporunu hazırlayan firmanın bu görevi yerine getirip getiremeyeceği veya mutlaka Bakanlık (kamu idaresi) tarafından yapılması gerektiği ile ilgili tartışmalar bulunmaktadır. Bu hususta denetim aşamasına ilişkin, idari yargıya yol gösteren bir Anayasa Mahkemesi Kararı önem arz etmektedir. Söz konusu kararda; "*idarenin kanuniliği*" ilkesinin, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde yasayla düzenlenmesini gerekli kılacağı ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre; Çevre Kanunu'nun 12'nci maddesinde kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Çevre ve Orman Bakanlığına verilmiştir. Bakanlığın gerektiğinde bu yetkiyi devredebileceği kamu kurum ve kuruluşları tek tek sayıldıktan sonra, iptal konusu hükümde, Kanunda belirtilen kurum ve kuruluşlar dışında Bakanlığın uygun göreceği diğer kurum ve kuruluşlara da denetleme yetkisinin devredilebileceği öngörülmüştür. Ancak denetleme yetkisinin hangi kurum ve kuruluşta devredileceği hususunun Kanun'da açıkça belirtilmeksizin Bakanlığın takdirine bırakılması, Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.²⁸

Esasen ÇED'in denetimine ilişkin kimi uyuşmazlıklar sonucunda verilen önemli yargı kararları bulunmaktadır. 2013 tarihli ÇED Yönetmeliğinin 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin iptali talebiyle açılan davada Danıştay; 2009 tarihli Anayasa Mahkemesi'nin kararına atıfta bulunarak denetleme yetkisinin ancak yasayla, açıkça han-

²⁸ Anayasa Mahkemesi'nin 15.01.2009 tarih ve E.2006/99, K. 2009/9 sayılı kararı, RG. 08.07.2009 tarih ve 27282 sayı.

gi kurum ve kuruluşa devredileceğinin belirtilmesi halinde devrinin mümkün olacağını, Bakanlıkça yasal dayanağı bulunmaksızın yetki devrinin mümkün olmadığını ifade etmiştir. Danıştay, Yeterlik Tebliği Ek 4’de yer alan formdan; söz konusu firmalarca yapılan izleme ve kontrolün denetim niteliği taşıdığını, bu nedenle; idarenin kanuniliği ilkesi gereğince, idare adına denetim yaparak rapor hazırlayan söz konusu kuruluşların da yasal dayanağı bulunmaksızın 3. kişilerin denetimine yönelik yetki kullanmalarına olanak bulunmadığını, ayrıca izleme ve kontrol raporlama çalışması yapan kuruluşların, söz konusu projeye ilişkin daha önceden ÇED raporu hazırlama yetkisi verilen bu firmalar olduğu hususu dikkate alınınca, projelerin inşaat dönemine ilişkin izleme, kontrol ve raporlama çalışmalarını yapmalarının kendi kendini denetleme anlamına geleceğini ifade etmiştir. Danıştay’a göre, bu durum dolaylı denetimsizlik ortamını yaratacaktır. Bu nedenle denetim mekanizmasının, ÇED Raporu hazırlayan firmadan bağımsız kuruluşlarca yapılması gerektiği, aksi halde kamu eliyle denetimin zayıflatılmasının söz konusu olacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, yapılan yönetmelik değişikliğinde hukuki isabet görülmemiş ve söz konusu düzenlemenin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.²⁹ Bu karara yapılan itiraz ise reddedilmiştir³⁰.

Söz konusu Danıştay kararı sonrasında, yeni bir düzenleme ile Yönetmelikte yer alan “yetkilendirilmiş” kelimesi “yeterlik” olarak, “izleme ve kontrolü raporlama çalışmalarını yapabilmek” ifadesi ise “izleme ve kontrol çalışmalarına yardımcı olacak raporlamaları yapmak” olarak değiştirilmiştir.

Bu düzenlemeye karşı açılan iptal davası sonucunda Yüksek Mahkeme, daha önce kendisinin vermiş olduğu, yürütmeyi durdurma kararında yer verilen gerekçelerden hareketle, dava konusu düzenleme ile söz konusu kuruluşlarca yapılacak olan faaliyetin “izleme ve kontrol çalışmalarına yardımcı olacak raporlamaları yapmak” şeklinde değiştirilmesinin, izleme ve kontrolün denetim niteliğini ortadan kaldırmadığını, yasal dayanak bulunmaksızın, idare adına denetim yaparak rapor hazırlama niteliğinin devam ettiğini, izleme ve kont-

²⁹ Danıştay On Dördüncü Dairesi’nin 19.06.2014 günlü, E:2013/10649 sayılı Yürütmeyi Durdurma kararı.

³⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 10.11.2014 günlü YD İtiraz No: 2014/820 sayılı kararı.

rol 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 gerektiğini, aksi halde kamu eliyle denetimin zayıflatılmasının söz konusu olacağını belirtmiştir. Danıştay³¹ bu nedenle, önceki yürütmeyi durdurma kararında yer verilen gerekçelere ve mevzuata aykırı olan söz konusu düzenlemeyi hukuka uygun görmemiştir.

İdare bu yürütmeyi durdurma (YD) kararında yer verilen gerekçelere dayanarak; söz konusu firmalarca yapılacak olan söz konusu faaliyetini; "projelerin başlangıç ve inşaat dönemine ilişkin süreçte komisyonca belirlenecek periyotlarda yatırım sürecinde kaydedilen gelişmelere ilişkin bilgilendirmeyi yapmak" şeklinde değiştirmiş, bunun üzerine Danıştay, daha önce yürütmesinin durdurulmasına karar verilen "izleme ve kontrol çalışmalarına yardımcı olacak raporlamaları yapmak" şeklindeki düzenlemesiyle aynı sonucu doğuracağını, "projelerin başlangıç ve inşaat dönemine ilişkin süreçte komisyonca belirlenecek periyotlarda yatırım sürecinde kaydedilen gelişmelere ilişkin bilgilendirmeyi yapmak" faaliyetinin denetim aşamasının başlangıç kısmını ve denetime esas altyapıyı oluşturduğuna karar vermiştir.

2022 tarihli yeni ÇED Yönetmeliği'nde "Yatırım Süreci İzleme" olarak bir başka tanım getirilmiştir. Bu tanıma göre: yatırım süreci izleme, gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra, proje ilerleme raporuna göre yapılan değerlendirmeleri ifade etmektedir. Proje ilerleme raporu ise; ÇED Olumlu kararı alındıktan sonra, komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımın inşaat öncesine ve inşaat dönemine ilişkin kaydedilen gelişmeleri içeren raporu ifade etmektedir.³² ÇED Olumlu kararı

³¹ Danıştay On Dördüncü Dairesi'nin 02.02.2016 günlü, E:2015/592 sayılı YD kararı.

³² 2022 tarihli ÇED Yönetmeliği'nin 4. maddesinin 1. fıkrasının (ff) bendinde yer alan Proje İlerleme Raporu tanımında mülga 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde yer alan "işletme sonrası" ifadesine yer verilmemesine yönelik düzenlemenin yürütmesinin durdurulması nedeniyle; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca madde hakkında yeni bir düzenleme yapılmaya veya Mahkeme tarafın-

verilen projelerin proje sahibi; komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımda kaydedilen gelişmeleri içeren proje ilerleme raporunu, Bakanlıkça yeterlik verilen ve söz konusu projenin ÇED raporunun hazırlanmasında görev almayan kurum/kuruluşlara hazırlatarak elektronik sisteme yüklemek ve Bakanlık denetimlerinde sunmakla yükümlüdür. Söz konusu düzenlemenin, uygulamada ÇED Raporunda verilen taahhütlerin yerine getirilmesinin kontrolünde önemli bir adım olduğu açıktır.

2.2. Yatırım Sahibinin Değişmesi

Proje sahibinin değişmesi ve projenin devri ile ilgili maddede değişiklik yapılmıştır. Buna göre; Proje sahibinin herhangi bir nedenle değişmesi durumunda; projenin yeni sahibi, projenin devrine konu bilgi ve belgeleri (noter onaylı devir sözleşmesi, tapu senedi, ilgili idaresince onaylı icra/ihale sonuç belgeleri ve benzeri), nihai ÇED raporu/proje tanıtım dosyası ve eklerinin proje sahibinin taahhüdü altında olduğunu belirten taahhütnamesini ve taahhüdü imzalayan yetkilinin noter onaylı imza sirküleri ile ticari sicil gazetesini 6 ay içerisinde ilgili il müdürlüğüne sunmakla yükümlüdür. Devir tarihinden itibaren projenin önceki sahibinin taahhüt ve yükümlülükleri başka bir işleme gerek kalmaksızın projenin yeni sahibi tarafından üstlenilmiş sayılır. Proje sahibi değişikliklerinde, ilgili il müdürlüğü tarafından proje yerinde inceleme yapılması gerekmektedir

2.3. Yeni Kavram ve Tanımlar

2.3.1. Kümülatif Etki Değerlendirme

2022 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde yeni bir kavram olarak tanımlanan *Kümülatif Etki Değerlendirmesine* ilişkin hüküm, "*Kapasite Artışları*" başlıklı 20. maddenin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan hükme göre; "*ÇED Olumlu*" veya "*ÇED Gerekli Değildir*" kararı bulunan projelerde kapasite artışı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, planlanan proje-

dan yeni bir karar verilinceye kadar söz konusu tanımın Mülga 2014 tarihli ÇED Yönetmeliği'nde yer aldığı "Proje İlerleme Raporu: ÇED Olumlu Kararı alındıktan sonra, komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımın başlangıç, inşaat ve işletme sonrasına ilişkin kaydedilen gelişmeleri içeren raporu," şeklinde uygulanmasına karar vermiş ve bunu kamuoyuna duyurmuştur.

nin etkileri, mevcut karara esas çevresel etkiler ile birlikte kümülatif olarak değerlendirilir". Ayrıca Yönetmeliğin "Çevresel Etki Değerlendirmesi Genel Formatı" başlıklı Ek-3' de "Bölüm IV- Kümülatif Etki Değerlendirmesi" olarak yer almıştır. Söz konusu kavramın tanımına da Yönetmelikte yer verilmiştir. Bu tanıma göre "Kümülatif Etki Değerlendirme: Yapılması planlanan projenin, planlandığı alan ile projeden doğrudan etkilenecek alanlar veya kaynaklar üzerinde oluşturabileceği çevresel risk ve etkilerinin; mevcut, planlanan veya proje ile doğrudan ilgisi olabilecek diğer faaliyetlerle birlikte belirlenmesi ve analiz edilmesini" ifade etmektedir.

ÇED konusunda dünyada yaşanan gelişmeler ve birden fazla projenin çevre üzerindeki etkilerinin dikkate alınmasının gerekliliği sonucunda "Kümülatif ÇED" uygulamaları gündeme gelmiş ve yargı kararlarında da vurgulanmıştır. "Kümülatif etkiler", bir faaliyetin mevcut, geçmişteki veya gelecekteki başka insan faaliyetleri ile birlikte çevrede yol açtığı değişiklikler, "Kümülatif ÇED" ise, bu etkilerin değerlendirilmesidir.³³

Kümülatif etkiler, bir proje veya faaliyetin geçmişteki, mevcut ve gelecekteki başka insan faaliyetleri ile birlikte çevrede yol açtığı değişikliklerdir. Kümülatif etkiler, faaliyetler arasında, faaliyetler ile çevre ve çevre bileşenleri arasındaki etkileşimler şeklinde olabilir ve bu şekilde oluşan bileşik etkilerin büyüklüğü, bireysel etkilerin toplamına eşit olabileceği gibi artan etki ile de sonuçlanabilir.³⁴

Tek bir projenin çevreye olan etkileri kabul edilebilir olarak değerlendirilebilir, ancak bu projenin etkilerinin diğer faaliyetlerin neden olduğu etkilerle karşılıklı etkileşime girerek "kümülatif etkiler" yaratma olasılığının da dikkate alınması gerektiği açıktır. Uluslararası Finans Kurumu (IFC) tarafından yayınlanan Performans Standardına³⁵ göre kümülatif etki; "Risklerin ve etkilerin tanımlanması sırasında mevcut, planlanmakta veya makul olarak tanımlanmış olan diğer faaliyetlerin, proje

³³ T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye'deki Hidroelektrik Santralleri İçin Örnek, Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi Kılavuzu, Ankara, 2012, sh. 8.

³⁴ T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Raporu, Ankara, 2019, sh. 5.

³⁵ IFC, 2012. Performance Standard 1- Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts (Performans Standardı 1- Çevresel ve Sosyal Risklerin ve Etkilerin Değerlendirilmesi ve Yönetimi. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3be1a68049a78dc8b7e4f7a8c6a8312a/PSI_English_2012.pdf?MOD=AJPERES

tarafından kullanılan veya projeden doğrudan etkilenen alanlar veya kaynaklar üzerinde eklenerek artan değişimlerden kaynaklanan etkilerdir." IFC PS1: Çevresel ve Sosyal Risklerin ve Etkilerin Değerlendirilmesi ve Yönetimi başlıklı (PS) 1'de, proje geliştirenlerin bazı durumlarda, çevresel ve sosyal etki ve risk belirleme ve yönetim süreçlerinde kümülatif etkileri göz önünde bulundurması gerektiğini belirtmektedir.

Kümülatif etkiler çeşitli yollarla gerçekleşebilir. Bunlara fiziksel-kimyasal taşınım;³⁶ arazi ve habitatın kademeli olarak bozulması veya kaybolması; mekânsal ve zamansal yoğunlaşma;³⁷ büyümeyi teşvik edici potansiyel örnek olarak verilebilir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 2013 yılında verdiği kararlarda, özellikle Mersin, Adana ve İskenderun-Hatay'da kurulması planlanan termik santrallere ilişkin olarak yeni bir yaklaşım çerçevesinde ve kümülatif etkilerin değerlendirilmesi yönünde hüküm kurduğu anlaşılmaktadır. Bu davalarda davacılar; Çevre ve Tüketiciyi Koruma Dernekleri, bazı meslek odaları ve Sulama Kooperatifleridir. Anılan davalar, bu bölgelerde çok sayıda elektrik üretim santrali kurulduğu, bunların çevreye ciddi olumsuz etkilerinin olduğu, bu tesislere ÇED Olumlu Raporu verilmiş olmasının çevreye yönelik zararlarını ortadan kaldırmadığı iddialarına dayanılarak, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından bazı şirketlere verilen üretim lisansının iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle açılmıştır. Söz konusu davalarda, Danıştay 13. Dairesince "Yürütmenin Durdurulması İsteminin Reddine" karar verilmiş, ancak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından Danıştay 13. Dairesinin kararları kaldırılarak davacıların talepleri kabul edilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararlarında;³⁸ Anayasa'nın 56. maddesi ile 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 2, 3 ve 8. maddelerine atıfta bulunulmuştur. Söz konusu kararların hepsinde; "... Dairesince itiraza konu yürütmeyi durdurma isteminin reddine karar

³⁶ Emisyona yol açan eylemden uzaklaşan ve başka bir eylem ile etkileşim içine girebilecek hava emisyonları fiziksel-kimyasal taşınımın örneğidir.

³⁷ Mekânsal ve zamansal yoğunlaşmanın örneği, bir nehir boyunca yer alan yerleşim, sanayi ve dolayısıyla bir Değerli Ekosistem Bileşeni olan nehir üzerinde bu etkilerin mekân ve zaman içinde sıkışmasıdır.

³⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 21.01.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2012/941 sayılı, 24.06.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/380 sayılı, 23.05.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/40 sayılı, 25.03.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/20 sayılı, 21.01.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/233 sayılı kararları.

verilmeden önce, ara kararları ile davalı idareden ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığından, ÇED Raporlarının hazırlanması, sonuçlandırılması ve ÇED kararlarının verilmesi aşamasında, aynı şehir veya coğrafi bölgede kurulan ya da kurulacak olan termik santrallerin yer ve konumu ile yakıt türleri, daha önce verilen ÇED kararları ve raporları dikkate alınarak santrallerin ve bölgenin bir bütün olarak değerlendirilmesi suretiyle, santrallerin bölgesel bazda çevreye olan etkilerinin neler olacağı konusunda bir değerlendirme yapıp yapılmadığının ve bu konuda alınan bir kararın bulunup bulunmadığının sorularak, bu hususlara ilişkin bilgi ve belgelerin istenildiği; Bakanlıkça verilen cevapta, ÇED olumlu kararı verilen santrallerin belirtildiği, ÇED Raporunun incelenmesiyle ilgili olarak yapılan çalışmaların, inceleme ve değerlendirmelerin açıklandığı, başvurusu yapılan projeler hakkında kümülatif etki çalışmasının da istenildiğinin belirtildiği anlaşılmaktadır.

Davacıların en önemli iddialardan birinin, Adana, Mersin ve Hatay'da çok sayıda elektrik üretim santrali kurulduğu ve kurulacağı, bu durumun çevreye yönelik ciddi olumsuz etkilerinin olduğu ve yukarıda değinilen Anayasa ve Yasa hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bu santrallerin kurulmasına izin veren idari işlemlerin yargısal denetiminde, salt idarelerin açıklamalarıyla sınırlı kalınması halinde, yeterli yargısal denetimin yapılamayacağı, santrallerin çevreye yönelik olası olumsuz etkileri konusundaki endişelerin giderilemeyeceği sonucuna varılmaktadır. Bu itibarla, ara kararlarına verilen cevaplarda belirtilen belgelerin, projeye ilgili kümülatif etki çalışmasının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile davalı idareden istenilerek ve bu konularla ilgili, gerekirse bilirkişi incelemesi de yaptırıldıktan sonra, inceleme ve değerlendirme yapılmak suretiyle bir karar verilmesi gerekmektedir" sonucuna varılmıştır.

Söz konusu davalar, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca tesis edilen ÇED kararlarına karşı açılan davalar olmayıp, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun üretim lisansı verilmesine ilişkin işlemlerine karşı açılmıştır. Buna rağmen, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu verdiği kararlarda, çevre kirliliği yaratılıp yaratılmayacağına ilişkin bir değerlendirme yapmakta ve ÇED sürecinde projeye ilgili kümülatif etki çalışmasının yapılmasının gerektiğine ilişkin görüşlerini ifade etmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; kümülatif etkilerin değerlendirilebilmesi ÇED'de kullanılan geleneksel yaklaşımlardan farklı bazı baş-

ka değerlendirme kavramlarının dikkate alınmasını gerektirir. Bunun yanı sıra:

- Geçmiş ve gelecekteki daha uzun bir dönem içerisindeki etkilerin değerlendirilmesi,
- Hem ilgili proje hem de geçmişteki, mevcut ve makul olarak öngörülebilir gelecekteki başka faaliyetler ile etkileşimler sebebiyle Değerli Ekosistem Bileşenleri (DEB) üzerindeki etkilerin dikkate alınması,
- Sadece yerel ve doğrudan etkilerin dışındaki etkiler (yani dolaylı etkiler, kümülatif etkiler ve etkilerin etkileşimleri) de göz önünde bulundurularak önem derecesinin değerlendirilmesi,
- Bölgesel olarak daha geniş bir alandaki etkilerin değerlendirilmesi,
- Entegre tesislerde her bir tesis için müstakil ÇED sürecinin işletilmesi ve mevcut bir tesise ek tesis yapılırken de mevcut ve ek tesisin, ekosistem üzerindeki kümülatif etkisinin ÇED sürecinde değerlendirilmesi,

gerekir.

Kümülatif değerlendirme yapılırken sınırın nasıl tespit edileceği önemli bir sorundur. Havza bazlı olarak veya başka bir korunan alan dikkate alınarak bu etkilerin izlenmesi için çalışmalar yapılmalıdır. Bunun yanı sıra, kümülatif etkilerin değerlendirmesinde, sadece entegre tesisler değil, o mikro havzadaki çalışma konuları farklı dahi olsa diğer bütün tesislerin ekosistem üzerindeki etkileri dikkate alınmalıdır. Her bir tesisin ÇED Raporundaki sonuçlar olumlu iken, toplam etkilerin göz önüne alındığı kümülatif bir hesaplamada sonuç çok farklı çıkabilecektir.

Bu çerçevede; Kümülatif Etki Değerlendirmesi kavramına ÇED Yönetmeliğinde yer verilmesi ve projelerde kapasite artışı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, planlanan projenin etkilerinin, mevcut karara esas çevresel etkiler ile birlikte kümülatif olarak değerlendirileceğine ilişkin hükmün düzenlenmesi kanaatimizce önemli bir gelişmedir.

2.3.2. Mücbir Sebep

Yönetmeliğe yeni eklenen kavramlardan birisi “*mücbir sebep*” kavramıdır. Yönetmeliğe göre mücbir sebep; ÇED Olumlu/ÇED Gerekli Değildir kararı verilmiş olan projeler için bu Yönetmelikte tanımlanmış olan karar geçerlik süresi içerisinde yatırıma başlanılmasına doğrudan engel teşkil edecek; doğal afet, olağanüstü hal, idari yargı kararları (projenin tamamının yapılmasını etkileyecek şekilde yürütmenin durdurulması/iptal kararı varsa) gibi dıştan gelen fiili bir durumdur.

Söz konusu tanımda belirtilen karar geçerlik süreleri, ÇED Olumlu ve ÇED Gerekli Değildir kararları için farklı maddelerde belirtilmiştir. Yönetmeliğin 14/5 maddesi uyarınca; “ÇED Olumlu” kararı verilen proje için 5 yıl içinde mücbir sebep bulunmaksızın yatırıma başlanmaması durumunda “ÇED Olumlu” kararının, madde 17/2 uyarınca da “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilen proje için 5 yıl içinde mücbir sebep bulunmaksızın yatırıma başlanmaması durumunda “ÇED Gerekli Değildir” kararının geçersiz sayılacağı düzenlenmiştir.

2.3.3. Paydaş Katılım Planı

ÇED Yönetmeliğine yeni eklenen Paydaş Katılım Planı,³⁹ planlanan projenin tüm aşamalarında, projeden etkilenebilecek veya projeyi etkileyebilecek ya da proje ile ilgisi olabilecek tüzel/gerçek kişilerle (paydaşlarla) ne şekilde, hangi yöntemler ve araçlar kullanılarak iletişim kurulacağı ve bilgilendirme yapılacağı açıklanmıştır. Halkın bilgilendirilmesi ve sürece katılımı ise: ÇED sürecinin başlangıcından sonuna kadar, halkı proje hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere paydaş katılım planında detayları belirlenen her türlü etkinliği, (broşür, tanıtıcı film, resmi duyuru, toplantı, bilgilendirme ofisi ve benzeri) ifade etmektedir. Yönetmeliğin 9/5 maddesi uyarınca, halkı, proje ve etkileri hakkında bilgilendirmek, halkın projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere

³⁹ “ÇED Yönetmeliği'nin Geliştirilmesi Projesi” kapsamında hazırlanan “ÇED Yönetmeliği Değerlendirme Raporu”nda “Paydaş Katılım Planı”nın yapılmamasının boşluklardan biri olarak kabul edilebileceği vurgulanmış ve projeden etkilenecek ya da proje ile ilgili olabilecek kişi, kurumlar ve kuruluşlar (paydaşlar) ile ne şekilde iletişim kurulacağı ve bilgilerin nasıl sağlanacağı açıklanması gerektiği belirtilmiştir.

re, Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlar tarafından paydaş katılım planı (PKP) hazırlanır. Hazırlanan paydaş katılım planı, ÇED başvuru dosyası ekinde sunulur. Bakanlık gerekli gördüğü durumlarda, yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlardan halkın bilgilendirilmesine yönelik olarak ÇED süreci boyunca; bilgilendirici broşür dağıtılması, anket, seminer gibi çalışmalar yapılması veya proje ile ilgili internet sitesi hazırlanarak bilgi paylaşılması gibi ilave çalışmalar yapmasını da isteyebilir. Ayrıca Bakanlık tarafından talep edilmesi halinde ÇED süreci içerisinde bu plan güncellenir.

2.3.4. Entegre Proje

Önceki ÇED Yönetmeliklerinde de yer verilmiş ancak tanımı yapılmamış olan entegre projelere ilişkin hüküm, yeni ÇED Yönetmeliği'nde yer bulmuştur. Yönetmeliğin 25. maddesine göre; *“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 istenir.”*

Yönetmeliğe göre *“Entegre Proje”*, ÇED Yönetmeliğine tabi olan, faaliyet konuları veya işlevleri açısından birbirine bağlı ve tamamlayıcı nitelikteki birden fazla faaliyeti kapsayan projelerdir.

İdari yargı mercileri pek çok projeye ilişkin uyuşmazlıkta *“entegre projelerde tüm etkilerinin bir bütün olarak en başta değerlendirilmesi ve alınacak tedbirlerin de ona göre belirlenmesi”* yönünde karar vermiştir.

Örneğin Bartın ili, Amasra ilçesi, Gömü Köyü'nde yapılması planlanan *“Kömür Hazırlama Tesisi”* projesi için verilen *“Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir”* kararının hukuka aykırı olduğu iddiasıyla açılan davalarda iptal kararı verilmiş⁴⁰ ve kararın temyizi sonucunda; termik santralde kullanılacak yakıtın (taşkömürün) dava konusu tesisten elde edileceği anlaşıldığından *“Kömür Hazırlama Tesisi (Lavuar) Projesi ile Termik Santral, Kalker Ocakları ve Kül Depolama Sahası Projesinin Entegre Tesis niteliğinde olduğu, dolayısıyla, her iki projenin çevresel etkilerinin kümülatif olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilerek; “Kömür Hazırlama Tesisi (Lavuar) Projesi ile*

⁴⁰ Zonguldak İdare Mahkemesi'nin 26.11.2015 tarih, E.2015/672 ve K.2015/1306 sayılı kararı ile E.2015/187 K.2015/1218 sayılı kararı.

Termik Santral, Kalker Ocakları ve Kül Depolama Sahası Projesinin tek ÇED sürecine tutulması gerektiği, entegre tesisin ünitelerini kapsayan bu iki projenin tek ÇED Raporu içerisinde birlikte değerlendirilmesi gerektiği, Termik Santralin kümülatif etki değerlendirilmesinin ancak bu şekilde mümkün olabileceği" kararına varılmıştır⁴¹. Aynı şekilde, Amasra'da kurulması planlanan termik santral için verilen 'Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) olumlu' kararının iptali için Bartın Platformunca açılan davada, Zonguldak İdare Mahkemesi tarafından verilen red kararı Danıştay On dördüncü Dairesi'nce bozulmuştur. Bozma kararının gerekçesi; "Kömür Hazırlama Tesisi Projesi ile Termik Santral, Kalker Ocakları ve Kül Depolama Sahası Projesi'nin ve Liman projesinin entegre proje niteliğinde olduğu, dolayısıyla bu projelerin çevresel etkilerinin kümülatif olarak ve aynı ÇED 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 Liman projesinden ayrı olarak verilen dava konusu Elektrik Santrali, Kalker Ocakları ve Kül Depolama Sahası Projesiyle ilgili ÇED Olumlu kararında hukuka uyarlık bulunmadığı" şeklindedir. Yargı kararlarında önemle üzerinde durulan entegre projelere ilişkin tanıma, 2022 tarihli yeni ÇED Yönetmeliğinde yer verilmesi ve kavramın açıklığa kavuşturulması önemli bir gelişmedir.

2.3.5. Kapsam Dışı

Yeni eklenen tanımlardan bir diğeri de kapsam dışı tanımıdır. Niteliği, prosesi, türü, üretim yöntemi vb. itibarıyla, bu Yönetmelikte yer almayan veya bu Yönetmelikte yer almasına rağmen Ek-1 ve Ek-2'deki listelerde belirlenen eşik değerlerin altında planlanan projeler "kapsam dışı" dır. Yönetmeliğin 7/c hükmüne göre, kapsam dışı değerlendirilen veya kanunen muafiyeti bulunan projelere ilişkin kapasite artırımını ve/veya alan genişletilmesinin planlanması halinde, mevcut proje kapasitesi ve kapasite artışları toplamı ile birlikte projenin yeni kapasitesinin Ek-1'deki listede yer aldığı projelere ÇED raporu hazırlanması zorunludur. Madde 15/b gereğince de, kapsam dışı değerlendirilen veya kanunen muafiyeti bulunan projelere ilişkin kapasite

⁴¹ Danıştay On Dördüncü Dairesi'nin E.2016/1389, K.2016/3809 sayılı kararı.

artırımı ve/veya genişletilmesinin planlanması halinde, mevcut proje kapasitesi ve kapasite artışları toplamı ile birlikte projenin yeni kapasitesi Ek-2'deki listede belirtilen projeler için proje tanıtım dosyası hazırlanması zorunludur.

2.3.6. Yatırıma Başlama

Yatırıma başlama: Yapılması planlanan proje için alınmış olan ÇED Olumlu/ÇED Gerekli Değildir kararı sonrasında, karara konu projede yer alan ana veya yardımcı ünitelerinin, mer'î mevzuat kapsamında gerekli izinleri alındıktan sonra inşa faaliyetlerine başlanılması veya üretime geçilmesini ifade edecek biçimde yeni yönetmelikte tanımlanmıştır. Bu tanımın getirilmesi önemlidir. Zira, yatırıma başlanmamasının ağır yaptırımı bulunmaktadır.

Madde 6/3 gereğince, 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.

Madde 14/5 gereğince, "ÇED Olumlu" kararı verilen proje için 5 yıl içinde mücbir sebep bulunmaksızın yatırıma başlanmaması durumunda "ÇED Olumlu" kararı geçersiz sayılır.

Madde 14/6 uyarınca, yatırıma başlanılmamış olan projeler için verilen ÇED Olumlu kararları, proje sahibinin talebi ve talebin Bakanlık tarafından uygun görülmesi halinde geçersiz sayılır. Bu şekilde geçersiz sayılan kararlar Bakanlık ve il müdürlüğü tarafından internet sayfasında ilan edilir.

Madde 17 gereğince de "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen proje için 5 yıl içinde mücbir sebep bulunmaksızın yatırıma başlanmaması durumunda "ÇED Gerekli Değildir" kararı geçersiz sayılır. Yatırıma başlanılmamış olan projeler için verilen "ÇED Gerekli Değildir" kararları, proje sahibinin talebi ve talebin Bakanlık tarafından uygun görülmesi halinde geçersiz sayılır. Bu şekilde geçersiz sayılan kararlar Bakanlık ve il müdürlüğü tarafından internet sayfasında ilan edilir.

2.3.7. Proje Bedeli, Başvuru Bedeli, Özel Format Bedeli

Proje bedeli: Proje kapsamında, fiili olarak sahada yapılacak ünitelerin/tesislerin asgari yatırım tutarıdır (Arazi edinimi, saha düzenlemesi, bina-inşaat giderleri, makine-ekipman ile teçhizat giderleri, kurulum maliyetleri ve benzeri). 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20/e maddesi uyarınca, Çevresel Etki Değerlendirmesi süreci tamamlamadan inşaaata başlayan ya da faaliyete geçene proje bedelinin yüzde ikisi oranında idarî para cezası verilir.

Başvuru bedeli: Ek-2'deki listede yer alan projelerin proje bedeline göre, Bakanlıkça belirlenmiş olan ve başvuru sırasında proje sahibi veya yetkilisi tarafından ödendiğine dair ibrazı gereken tutardır. Yönetmeliğin 16'ncı maddesi gereğince, hazırlanan proje tanıtım dosyası, proje tanıtım dosyasında ve eklerinde yer alan bilgi ve belgelerin doğru olduğunu belirtir proje sahibince onaylı taahhüt yazısı ile başvuru bedelinin ödendiğine dair dekontla birlikte Bakanlığa sunulur.

Özel format bedeli: Ek-1'deki listede yer alan projelerin proje bedeline göre, Bakanlıkça belirlenmiş olan ve ÇED raporu özel formatı verilebilmesi için proje sahibi veya yetkilisi tarafından ödendiğine dair ibrazı gereken tutardır. Yönetmeliğin 10'ncü maddesi gereğince ÇED raporu özel formatı, özel format bedelinin ödenmesi mukabilinde verilir. Özel format bedeli, format için Bakanlık tarafından komisyon üyelerine yazılı olarak bildirilen son görüş verme tarihinden itibaren 1 ay içerisinde yatırılmaz ise ÇED süreci sonlandırılır.

III. 2022 TARİHLİ YENİ ÇED YÖNETMELİĞİ'NE KARŞI AÇILAN İPTAL DAVASI

"Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin bazı maddelerinin yürütülmesinin durdurulması ve iptali talebiyle açılan davada, Yönetmeliğin kimi maddelerinin hukuka aykırı olduğundan bahisle yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.⁴² Ancak bu kararda çok sayıda karşı oy bulunmaktadır. Bu nedenle temyiz sürecinde daha farklı maddelerin iptaline de karar verilebileceği düşünülmektedir. Aşağıda bazı önemli maddelerin yürütülmesinin durdurulmasına ilişkin Danıştay kararı açıklanmıştır.

⁴² Danıştay Altıncı Dairesi'nin 16.02.2023 tarih ve E.2022/7584 sayılı kararı.

- Mülga 25.11.2014 tarih ve 29186 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4. maddesinde; “Bu Yönetmelikte geçen; ... Askıda ilan: 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 eder” olarak belirtilmiştir. Dava konusu Yönetmeliğin anılan maddesinde ise askıda ilan, gerçekleştirilmesi planlanan projenin ÇED süreci hakkında, projeden etkilenecek veya etkilenmesi muhtemel halkın yaşadığı yer/yerlerde, il müdürlüğü, kaymakamlık veya muhtarlık binasında bulunan askı ilan yerlerinde yapılan yazılı duyuru olarak tanımlanmıştır. Davalı idare tarafından, tüm köylerde köy odası bulunmadığından bu ibarenin çıkarıldığı belirtilmiştir. Ancak dava konusu düzenlemede sadece köy odası ibaresinin çıkartılmadığı, aynı zamanda (ikinci) “veya” ibaresinin kullanım yeri değiştirilerek idareye kaymakamlık ile muhtarlık binası arasında askıda ilan hususunda takdir hakkı tanındığı anlaşılmaktadır. Danıştay; “... Oysaki projelerin özellikle kırsal bölgelerde yapıldığı dikkate alındığında, burada yaşayanların yaşam koşulları itibarıyla sadece internette ve il müdürlüğünde yapılan bir ilanla projeden haberdar olmasını beklemenin gerçekçi olmadığı, dolayısıyla halkın ÇED sürecine etkin bir şekilde katılımının sağlanması amacıyla askıda ilanın hem valilik, kaymakamlık hem de muhtarlık binasında yapılması gerektiği, dava konusu düzenlemenin ise bu haliyle çevrenin korunması, sürdürülebilir çevre ve katılım ilkeleri ile kamu yararı ile bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır” kararını vermiştir. Esasen ÇED sürecinin halka duyurulması ve dava açma süresinin tespiti konusunda çok sayıda uyuşmazlık bulunduğundan, Danıştay’ın katılım ilkesini vurguladığı gerekçesi önem arz etmektedir.
- Yine mülga ÇED Yönetmeliği’nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4. maddesinde; “(1) Bu Yönetmelikte geçen; ... Proje İlerleme Raporu: ÇED Olumlu Kararı alındıktan sonra, komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımın başlangıç, inşaat ve işletme sonrasına ilişkin kaydedilen gelişmeleri içeren raporu, ... ifade eder” olarak tanımlanmıştır. Dava konusu Yönetmeliğin anılan maddesinde ise proje ilerleme raporu, ÇED Olumlu kararı alındıktan sonra, komisyonca

belirlenen periyotlarda yatırımın inşaat öncesine ve inşaat dönemine ilişkin kaydedilen gelişmeleri içeren rapor, olarak tanımlanmıştır. Danıştay kararında; “Çevre Kanunu’nda; çevresel etki değerlendirmesi, gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar olarak ifade edilmiştir. Bu nedenle projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolü idarenin gerekli denetimi yapmasıyla mümkün hale gelmektedir. Denetimin gerek ÇED Gerekli Değildir kararının dayanağı proje tanıtım dosyasında (PTD’de), gerekse (izleme neticesinde) ÇED Olumlu kararının dayanağı ÇED raporunda verilen taahhütlerin fiili durumda yerine getirilip getirilmediğine yönelik çalışmalar olduğu ve izlemenin ise proje ilerleme raporuna göre yapılacağı dikkate alındığında, davalı idare tarafından da belirtildiği gibi izlemeye dayanak teşkil eden proje ilerleme raporunun kapsamının sadece inşaat dönemine özgülenemeyeceği, projelerin, ÇED Olumlu kararının verilmesine esas teşkil eden şartlar doğrultusunda yürütülüp yürütülmediğinin denetlenebilmesi amacıyla mülga Yönetmelikteki tanımda yer aldığı gibi, proje ilerleme raporunun işletme sonrası dönemi de kapsamı gerektiği, dava konusu düzenlemenin ise bu haliyle çevrenin korunması, sürdürülebilir çevre ve kalkınma ilkeleri ile kamu yararı ile bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır” hükmüne varılmıştır. Esasen mülga ÇED Yönetmeliğinde “yatırımın başlangıç, inşaat ve işletme sonrasına” ilişkin kaydedilen gelişmeleri içerecek şekilde tanımlanan proje ilerleme raporunun iptali istemiyle açılan davada, proje ilerleme raporunun, projenin başlangıç aşamasından işletme sonrası aşamaya kadar yürütülmesine ilişkin veri toplama niteliğinde olduğu, izlemenin, proje ilerleme raporuna göre yapılan değerlendirmeleri ifade ettiği, denetimin ise gerek ÇED Gerekli Değildir kararının dayanağı proje tanıtım dosyasında (PTD’de), gerekse (izleme neticesinde) ÇED Olumlu kararının dayanağı ÇED raporunda verilen taahhütlerin fiili durumda yerine getirilip getirilmediğine yönelik çalışmaları kapsadığı vurgulanarak davanın reddine karar verilmiştir.⁴³ Bilindiği üzere, projelerin uygulanmasının izlenme-

⁴³ Danıştay Altıncı Dairesi’nin 20/10/2021 tarih ve E:2019/17671, K:2021/11627 sayılı kararı

si ve kontrolü idarenin gerekli denetimi yapmasıyla mümkündür. Denetimin hem ÇED Gerekli Değildir kararının dayanağı proje tanıtım dosyasında (PTD), hem de ÇED Olumlu kararının dayanağı ÇED raporunda verilen taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğine yönelik çalışmalar olduğu ve izlemenin ise proje ilerleme raporuna göre yapılacağı dikkate alındığında, izlemeye dayanak teşkil eden proje ilerleme raporunun kapsamının sadece inşaat dönemine özgülmesi yetersiz kalacaktır. Zira, projelerin, ÇED Olumlu kararının verilmesine esas teşkil eden şartlar doğrultusunda yürütülüp yürütülmediğinin denetlenebilmesi amacıyla mülga Yönetmelikteki tanımda yer aldığı gibi, proje ilerleme raporunun işletme sonrası dönemi de kapsamı gerekir.

- Dava konusu Yönetmeliğin 8. maddesinin iptali istenilen 3. fıkrasında inceleme sonucunda, başvuru dosyasının Ek-3'te yer alan genel formata uygun hazırlandığına karar verilmesi halinde, Bakanlık tarafından başvuru dosyasındaki bilgiler dikkate alınarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile Bakanlık yetkililerinden oluşan bir Komisyon kurulacağı, ÇED süreci içerisinde gerek görülmesi halinde komisyona üye eklenebileceği veya çıkarılabileceği düzenlenmiştir. Danıştay; *"... İptali istenilen cümle, mülga ÇED Yönetmeliğinde olmayan ilk defa getirilen bir düzenlemedir. Her ne kadar davalı idare tarafından süreç içerisinde bazı kurumların görüşüne ihtiyaç kalmadığı, aksine görüşüne ihtiyaç duyulan bazı kurumların olduğu durumlarda komisyona üye eklenmesi veya çıkarılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı savunulmuş ise de, düzenleme ile komisyona üye eklenmesi veya çıkarılması hususunun ÇED süreci içerisinde "gerek görülmesi haline" bağlandığı anlaşılmış olup, bu kavramın belirsizlik içerdiği, sınırları veya koşullarının belirlenmemesi nedeniyle idareye çok geniş takdir hakkı tanındığı, bu haliyle, Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifade edildiği gibi, hukuk devletinin unsurlarından olan ve hukuk normlarının öngörülebilir olmasını gerektiren "hukuki güvenlik" ilkesi ile maddi hukuk ve usul kurallarının önceden öngörülebilir bir açıklıkta olmasını ve kişilerin haklı beklentilerini bertarafetmeyecek düzenlemeler yapılmasını gerektiren "hukuki belirlilik" ilkesinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır. Bu itibarla, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 8. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "ÇED süreci içerisinde gerek görülmesi halinde komisyona üye eklenebilir veya çıkarılabilir" cümlesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır"* sonucuna varmıştır.

- Dava konusu Yönetmeliğin 8. maddesinin iptali istenilen 4. fıkrasında; proje ile ilgili olarak başvurunun yapıldığına, ÇED sürecinin başladığına, ÇED başvuru dosyasının halkın görüşüne açıldığına ve ÇED süreci tamamlanana kadar projeye ilişkin görüş ve önerilerin il müdürlüğüne veya Bakanlığa verilebileceğine dair duyurunun, Bakanlık ve il müdürlüğü internet sayfasında ilan edileceği, ayrıca askıda ilan, anons ve benzeri şekilde de halka duyurulabileceği (mülga yönetmelikte duyurulur denilmekte idi) düzenlenmiştir. Danıştay'a göre; *"Proje ile ilgili olarak başvurunun yapıldığına, ÇED sürecinin başladığına, ÇED başvuru dosyasının halkın görüşüne açıldığına, projeye ilişkin görüş ve önerilerin il müdürlüğüne veya Bakanlığa verilebileceğine dair duyurunun yöntemine bakıldığında, mülga Yönetmelikle dava konusu Yönetmelik arasında farklılık bulunmaktadır. Nitekim mülga Yönetmelikte söz konusu ilan anons, askıda ilan, internet vb. şekilde halka duyurulur iken, dava konusu Yönetmelikte internette duyurulması zorunlu tutulmakla birlikte, askıda ilan, anons gibi diğer yöntemler yönünden "duyurulabilir" ibaresi ile idareye bu konuda ihtiyari hareket etme imkânı tanınmıştır. Örneğin, Yönetmeliğin 11. maddesinin 3. fıkrasında; ÇED raporunun, halkın görüşüne açıldığına internette ilan edileceğinin ve ayrıca askıda ilan veya anons yoluyla da duyurulacağına düzenlenmesi ile her iki yöntem bakımından zorunluluk getirildiği, ancak iptali istenilen kuralda halkın katılımının sağlanmasını temin edecek bir düzenlemenin yer almadığı görülmüştür. Oysaki ÇED sürecinin şeffaf yürütülebilmesi ve çevre hukukunun temel ilkelelerinden olan katılım ilkesinin tam olarak sağlanabilmesi amacıyla projeye ilgili başvuru yapılmasından itibaren tüm sürecin, Yönetmeliğin ilanla ilgili diğer maddelerinde olduğu gibi, hem internette hem de anons veya askıda ilan ile duyurulması gerektiği sonucuna varılmıştır. Bu itibarla, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 8. maddesinin 4. fıkrasında yer alan ilanın yöntemiyle ilgili idareye takdir yetkisi veren "duyurulabilir" ibaresinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır". Danıştay bu gerekçesinde de yine katılım ilkesine dikkat çekmekte ve ÇED sürecinin duyurulmasının önemini vurgulamaktadır.*
- Dava konusu Yönetmeliğin Ek-1 listesinin 42. maddesinde; *"Jeotermal enerji santralleri"* kuralına, Ek-2 listesinin 39. maddesinde; *"Jeotermal kaynağın aranması ve/veya çıkartılması,"* kuralına yer verilmiştir. Ancak mülga ÇED Yönetmeliği'nde, jeotermal kaynak

arama projeleri ile jeotermal kaynağın kullanımı ile ilgili projeler ayrı maddelerde düzenlenmiş olup, jeotermal kaynak arama projesi sadece Yönetmeliğin Ek-2 listesi kapsamında yer almış, jeotermal kaynağın kullanımı projesi bakımından ise “ısıl gücü” kriteri getirilmiş idi. Buna göre jeotermal kaynağın çıkartılması ve kullanılması projesi ısıl gücü 5 MWe ve üzerinde ise Yönetmeliğin Ek-2 listesi kapsamında; 20 MWe ve üzerinde ise Yönetmeliğin Ek-1 listesi kapsamında yer almakta idi. Dava konusu Yönetmelikte kriter olarak “ısıl gücü” yerine “projenin türüne” göre düzenleme yapılmıştır. Nitekim jeotermal enerji santralleri projesine sadece Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer verilmiş iken, jeotermal kaynağın aranması ve/veya çıkartılması projesine ise sadece EK-2 listesinde yer verilmiştir. Danıştay; jeotermal kaynağın kullanımında davalı idare tarafından, enerji üretiminin yani jeotermal kaynağın kullanımı ile ilgili projelerin tamamının Ek-1 listesinde yer aldığını ifade ettiğini belirtmiştir. Ancak, dava konusu EK-1 listesinde jeotermal kaynağın kullanımına yönelik yer verilen tek projenin, jeotermal enerji santralleri olduğunu, jeotermal enerji santralleri projesinin ise, elektrik üretimi amacıyla kurulan, jeotermal kaynak kullanımına yönelik projelerden sadece biri olduğunu belirtmektedir. Bunun dışında jeotermal kaynak; konutların ısınması, seracılık, termal amaçlı vb. gibi nedenlerle de kullanılmaktadır. Danıştay kararına göre; bunlara yönelik de projeler yapılmak istenildiğinde, mülga Yönetmeliğe göre “ısıl gücü” kriteri dikkate alınarak proje ile ilgili ÇED sürecinin mi işletileceği veya seçme eleme kriterlerinin mi uygulanacağına karar verilebiliyordu. Bu nedenle Danıştay; *“Her iki Yönetmelikteki terminolojiye bakılırsa mülga Yönetmelikte (arama faaliyetleri ayrı tutularak) jeotermal kaynağın “çıkartılması ve kullanılması” ibaresi kullanılırken, dava konusu Yönetmelikte (arama faaliyetleri ile bir arada düzenlenerek) jeotermal kaynağın “çıkartılması” ibaresi kullanılmıştır. Dolayısıyla davalı idarece jeotermal kaynak kullanımına yönelik projelere Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer verildiği düşüncesinden hareketle iptali istenilen maddede jeotermal kaynağın “kullanımı” ibaresine yer verilmemiş ise, bu durumda yukarıda belirtildiği gibi, Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer verilen proje, sadece jeotermal enerji santrali projesi olduğundan, bu proje dışındaki jeotermal kaynak kullanımına yönelik diğer projelerin ÇED Yönetmeliği kap-*

samı dışında kalacağı anlaşılmaktadır. Eğer iptali istenilen maddede yer alan jeotermal kaynağın "çıkartılması" ibaresi, aynı zamanda jeotermal enerji santralleri projeleri dışındaki jeotermal kaynak "kullanımı" projelerini kapsıyor ise, bu defa davalı idare tarafından jeotermal enerji santrali projeleri dışındaki jeotermal kaynağın kullanımına yönelik projeler bakımından mülga Yönetmelikten farklı olarak neden "ısı gücü" kriterinden vazgeçilerek, bu tür projelere ÇED Yönetmeliğinin sadece Ek-2 listesinde yer verildiğinin somut bir biçimde ortaya konulması gerektiği, ancak davalı idarece düzenlemenin gerekçesinin ortaya konulmadığı, konuya ilişkin anlaşılabilir tatmin edici bir açıklamanın getirilemediği görülmektedir. İptali istenilen maddenin bu haliyle hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmadığından farklı uygulamalara yol açabileceği de kuşkusuzdur. Bu itibarla, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 39. maddesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır" kararını vermiştir.

- Dava konusu Yönetmeliğin Ek-2 listesinin 45. maddesinin (d) bendinde yer alan "karot, kırıntı ve numune alma" ibaresi yönünden iptali talep edilmiştir. Bu hükümde belirtilen yöntemler, maden arama faaliyetleriyle ilgili olup, ÇED kapsamı dışında tutulmak istenmiştir. Ancak maden arama faaliyetlerinin ÇED kapsamı dışında tutulması, Anayasa Mahkemesi'nin "arama faaliyetlerine" yönelik kararına⁴⁴ aykırıdır. Söz konusu kararında Anayasa Mahkemesi; 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, bu açıdan kural kapsamındaki arama faaliyetinde, mevcut risklerin ortadan kaldırılabilmesi ve önlenbilmesi için ÇED'in öngörülmesinin, Anayasa'nın 56. maddesinde Devlete verilen çevrenin korunması yükümlülüğünün bir gereği olduğu, kuralla, petrol, jeotermal kaynaklar ve **maden arama faaliyetlerinin** çevresel etki değerlendirilmesi kapsamı dışında tutulmasının Anayasanın 56. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle anılan maddenin iptaline karar vermiştir. Bu karar sonucunda, daha sonra yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliklerinde maden arama faaliyetleri ÇED kapsamına alınmıştır.

⁴⁴ Anayasa Mahkemesi'nin 15/01/2009 tarih ve E:2006/99, K:2009/9 sayılı kararı.

2014 tarihli mülga Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde ise arama projelerine, seçme-eleme kriterleri uygulanacak projeler listesi olan EK-2 listesinin 55. maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu madde maden, petrol ve jeotermal kaynak arama projelerini (Sismik, elektrik, manyetik, elektromanyetik, jeofizik vb. yöntemle yapılan ara-malar hariç) düzenlemiştir. Daha sonra arama faaliyetlerine ilişkin düzenlemelere yer verilen 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 17. maddesine, jeolojik haritalama, jeofizik etüt, sismik, karot, kırıntı ve numune alma ile bunlara yönelik sathi hazırlık işlemleri içeren faaliyetler⁴⁵ için çevresel etki değerlendirme kararının aranmayacağı şeklindeki kural son fıkra olarak eklenmiştir.

Sonuç olarak Danıştay, mülga 2014 tarihli ÇED Yönetmeliğinde yer alan sismik, elektrik, manyetik, elektromanyetik yöntemler ile jeolojik haritalama, jeofizik etüt yöntemlerinin ise biyolojik çeşitlilik üzerinde ya da doğada değişiklikler meydana getirebilecek nitelikte olmadığı sonucuna varıldığından, bu yöntemlerde hukuka aykırılık görülmediğini belirtmiştir. Ancak; karot, kırıntı veya numune alma yöntemleri ile maden arama projelerinin yukarıda yer verilen sebeplerle ÇED Yönetmeliğine tabi olması gerektiği sonucuna varıldığından, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 45. maddesinin (d) bendinin "karot, kırıntı ve numune alma" ibaresine ilişkin kısmında hukuka uyarlık bulunmadığına karar verilmiştir.

- Dava konusu ÇED Yönetmeliğinin Ek-2 listesinin 45. maddesinin (e) bendinde yer alan "Kırma, eleme, yıkama ve cevher hazırlama işlemlerinden en az birini yapan tesisler" projesine Ek-1 listesinin 25. maddesinde yer verilmemesi nedeniyle iptal davası açılmıştır. Bunlar maden arama faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerdir. Kararda, ÇED Yönetmeliklerinin süreci göz önünde tutulduğunda,

⁴⁵ 3213 sayılı Maden Kanunu'nun Ek 13. maddesine dayanılarak çıkarılan ve 21/07/2017 tarih ve 30130 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Türkiye Yerbilimleri Veri ve Karot Bilgi Bankasının Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği'nin 4. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinde; karotun, maden aranması ve işletilmesi sırasında, döner matkaplı sondajlarda, matkabın kestiği ve bir düzenekle (karotiyer) yüzeye ulaştırılan jeolojik formasyonların özelliklerini sergileyen, silindirik kayaç parçasını, (d) bendinde; kırıntının, döner matkaplı sondajlarda, matkabın kestiği ve sondaj çamuruyla yüzeye ulaşan, jeolojik formasyonların özelliklerini sergileyen kum-çakıl boyutlarında kayaç parçacıklarını, ... (ğ) bendinde; numunenin, jeolojik formasyonlara ait karot, kırıntı ve el örneklerini ifade ettiği belirtilmektedir.

yakın tarihli ÇED Yönetmeliklerinde bu projelere, Yönetmeliklerin hem Ek-1 listesinde hem de Ek-2 listesinde yer verildiği (ki bu olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir), dava konusu düzenleme ile ÇED Yönetmeliğinin ülkemizdeki ilk uygulamalarında olduğu gibi, kırma-eleme-kurutma-yıkama-cevher hazırlama projelerine Yönetmeliğin Ek-1 listesinde yer verilmemesinin, çevreye olan etkilerinin bilimsel olarak ortaya konulması gerektiği sonucuna varılmıştır. Danıştay, mülga 1993, 1997, 2003 tarihli ÇED Yönetmeliklerinde, söz konusu projelerin, Yönetmeliklerin Ek-1 listelerinde yer almadığı, mülga 2008, 2013, 2014 tarihli ÇED Yönetmeliklerinde bu projelere hem Ek-1 listesinde hem de Ek-2 listesinde yer verildiğine, dava konusu Yönetmelikte ise söz konusu projelerin Ek-1 listesinden çıkarıldığına dikkat çekilmektedir.⁴⁶ Bu itibarla Yüksek Mahkeme, söz konusu değişikliğin çevresel etkilerine yönelik bir rapor, uzman görüşü hazırlanmadan, buna yönelik somut bilgi-belge sunulmadan, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin Ek-2 listesinin 45. maddesinin (e) bendinde yer alan "Kırma, eleme, yıkama, kurutma ve cevher hazırlama işlemlerinden en az birini yapan tesisler" projesine, Ek-1 listesinin 25. maddesinde yer verilmemesinde hukuka uyarlık bulmamıştır.

SONUÇ

Çalışmamızda 2022 tarihli ÇED Yönetmeliği ile getirilen bazı yeni kavram ve hükümler incelenmiştir ve Yönetmeliğin bazı hükümlerinin yürütülmesinin durdurulmasına dair Danıştay kararı ve gerekçeleri açıklanmıştır. Özellikle halkın katılımına ilişkin hükümler ile Sürdürülebilirlik Planı altında hazırlanması zorunlu hale getirilen planların daha kapsamlı olarak incelenmesi gerekmektedir. "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Geliştirilmesi Projesi" kapsamında yer

⁴⁶ Çevre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın internet sayfasında yer alan "Madencilik Faaliyetleri İle İlgili ÇED Süreçlerinde ve Görüş Taleplerinde Uygulanacak Usul ve Esaslar"ın 15. maddesinde kırma-eleme tesisleri için hazırlanan ÇED raporu ve/veya proje tanıtım dosyalarında, tesisdeki toz kaynağı olan her bir ünitenin (bunker, kırıcılar, elekler, bantlar) kapalı ortam içerisine alınması ile kapalı ortam içerisine alınan ünitelere toz indirgeme sisteminin (torbalı filtre/pulvarize) kurulmasının taahhüt ettirilmesi gerektiği düzenlenmiştir. <https://ced.csb.gov.tr/madencilik-faaliyetlerinin-ced-surecinde-ve-gorus-taleplerinde-uygulanacak-usul-ve-esaslar-haber-263451> (erişim tarihi, 19.11.2023)

verilen pek çok önerinin yeni ÇED Yönetmeliği ile düzenlenmesi sevindirici ve olumlu bir gelişmedir. Ancak uygulamanın yürütülebilmesi için bu konuda hem Bakanlık personelinin hem de ÇED Raporu hazırlayan firmaların yaralanacağı kılavuz dokümanların oluşturulması ve uzman personelin istihdamı en önemli husustur. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yeni ÇED Yönetmeliği'nin Ek-3 ve Ek-4'ünde yer alan formatlar hakkında duyuru yayımlayarak, ÇED Başvuru Dosyasının ve Proje Tanıtım Dosyasının hazırlanması sırasında esas alınacak formatlarda değişiklikler yapıldığı bildirmiştir. Buna göre, ÇED Yönetmeliği'nin yayım tarihinden sonra Ek-1 Listesi kapsamında Bakanlığa ÇED başvurusu yapılan projeler için "Ek-3 ÇED Başvuru Dosyası Genel Formatı Bölüm IV, V ve VI" da istenen çalışmalar ile Ek-2 Listesi kapsamında İl Müdürlüğüne Proje Tanıtım Dosyası ile ÇED başvurusu yapılan projeler için "Ek-4 Proje Tanıtım Dosyası Genel Formatı Bölüm IV ve Bölüm V" de istenen çalışmalar, Bakanlığın web sitesinde yer alan linkte verilen formata göre hazırlanmalıdır.

Ayrıca 2022 tarihinde yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliği'nin yayım tarihinden önce Mülga ÇED Yönetmeliği kapsamında ÇED süreci başlatılan projeler için yukarıda belirtilen çalışmaların yapılmasının zorunlu olmadığı, ancak, Bakanlıkça gerekli görülmesi halinde ya da proje sahibinin talebi üzerine bahse konu çalışmaların yapılmasının istenebileceği bildirilmiştir. Sonuç olarak, yeni ÇED Yönetmeliği'nin her ne kadar bazı maddelerinin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiş olsa da çevrenin korunması açısından, çevre yönetiminin önemli bir adımı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak esas olan, uygulamada teknik konuları içeren kapsamlı dokümanlar olan ÇED Raporlarının kalitesinin artırılması ve taahhütlere uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. Projenin yapılacağı sahanın ve faaliyetin özelliğine göre uzmanlık alanları değişiklik gösterebilmekte, çok sayıda bilim dalının alanına giren özellikleri bünyesinde barındırabilmekte, proje tanıtım dosyasında veya ÇED raporlarında onlarca uzmanın imzası bulunabilmektedir. Bu kişilerin yeterliliklerinin yanı sıra, ÇED raporlarının değerlendirilmesi aşamasında, değerlendirenlerin yetkinliği de önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Alıca Süheyla Suzan Gökalp, İdari Yargı Kararları Kapsamında Çevresel Etki Değerlendirmesi, (Mevzuat ve Uygulamaya İlişkin Sorunlar ile Çözüm Önerileri), Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.
- Aslan Zehreddin (Ed.), Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu Seçkin Yayınevi, Ankara 2019.
- Craik Neil, The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- European Union, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment, 2013, ISBN 978-92-79-28969-9 doi: 10.2779/11735
- International Institute for Sustainable Development (IISD) Climate Change Adaptation and EIA, <https://www.iisd.org/learning/eia/wp-content/uploads/2016/05/CCA.pdf> (erişim tarihi 12.11.2023)
- Kiss Alexandre Charles/ Shleton, Dinah, Guide to International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers, Lieden, 2007.
- Özkaynak Begüm, "Etki Değerlendirme: Neden ve Nasıl?", Avrupa Birliği'ne Uyum ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı, Sonuç Bildirgesi, İstanbul, Aralık 2015.
- Sezer Özcan, "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 8, 2008.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye'deki Hidroelektrik Santralleri İçin Örnek, Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi Kılavuzu, Ankara, 2012.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi Çalıştayı Raporu, Ankara, 2019.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, ÇED Yönetmeliğinin Geliştirilmesi Projesi, ÇED Yönetmeliği Değerlendirme Raporu, Ankara, 2019.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, ÇED Yönetmeliği Ek-3 Kapsamında ÇED Başvuru Dosyalarında Yer alması İstenilen Format Başlıkları ve Çalışmaların İçeriği Belgesi,
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, "Madencilik Faaliyetleri İle İlgili ÇED Süreçlerinde ve Görüş Taleplerinde Uygulanacak Usul ve Esaslar" <https://ced.csb.gov.tr/madencilik-faaliyetlerinin-ced-surecinde-ve-gorus-taleplerinde-uygulanacak-usul-ve-esaslar-haber-263451> (erişim tarihi, 19.11.2023)
- UNEP, Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review (DEL/2333/NA). Nairobi [Online]. Available, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- UNEP, Assessing Environmental Impacts- A Global Review of Legislation. UNEP, 2018, Nairobi, Kenya.
- Voigt Christina, Sustainable Development as a Principle of International Law, Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law, Martinus Nijhoff Publishers, 2019, Linden.

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi Kararı, 15.01.2009 tarih ve E.2006/99, K. 2009/9. RG. 08.07.2009 tarih ve 27282 sayı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 21.01.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2012/941 sayılı, 24.06.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/380 sayılı, 23.05.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/40 sayılı, 25.03.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/20 sayılı, 21.01.2013 tarih ve YD İtiraz No: 2013/233 sayılı kararları.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 10.11.2014 günlü Yürütmeyi Durdurma İtiraz No: 2014/820 sayılı kararı.

Danıştay Altıncı Dairesi'nin 16.02.2023 tarih ve E.2022/7584 sayılı kararı.

Danıştay Altıncı Dairesi'nin 20/10/2021 tarih ve E:2019/17671, K:2021/11627 sayılı kararı

Danıştay On Dördüncü Dairesi'nin 19.06.2014 günlü, E:2013/10649 sayılı Yürütmeyi Durdurma kararı.

Danıştay Ondördüncü Dairesi'nin 02.02.2016 günlü, E:2015/592 sayılı Yürütmeyi Durdurma kararı.

Danıştay On Dördüncü Dairesi'nin E.2016/1389, K.2016/3809 sayılı kararı.

Zonguldak İdare Mahkemesinin 26.11.2015 tarih, E.2015/672 ve K.2015/1306 sayılı kararı ile E.2015/187 K.2015/1218 sayılı kararı.