

Türkiye’de Çevre Politikalarının Gelişiminin Çevresel Etki Değerlemesi Yönetmeliği Üzerinden Değerlendirilmesi

*¹Berkan DEMİRAL ve ²Hakan EVİN

¹Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bil. Fak., Kamu Yönetimi Bölümü., Edirne/TÜRKİYE

²Adıyaman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bil. Fak., Kamu Yönetimi Bölümü., Adıyaman/TÜRKİYE

Özet:

İlk kez Stockholm Konferansı’nda ortaya atılan sonrasında ise Ortak Geleceğimiz Raporu’nda somutlaşan Sürdürülebilir Kalkınma kavramı dünya üzerindeki Çevre Politikalarına yönelik bakış açılarında büyük bir değişim yaşatmıştır. Bu değişim etkisi ancak yıllar sonra Naess’in ortaya atacağı Derin Ekoloji kavramına kadar gerçekleşmeyecektir. Başlangıçta yalnızca sorunların çözümüne yönelik kullanılan araçlara ilişkin olarak geliştirilmeye çalışılan politikalar bu gelişimlerin ışığında sorunlar oluşmadan önce engellemeye dönmüştür. Yine bu çabalar insan merkezlilikten son dönemlerde hızla çevre merkezli eğilimlere doğru bir evrilme sürecindedir.

Türkiye açısından çevre politikaları ise genel olarak kalkınma planları üzerinden irdelenmiştir. Planlarda çevre üzerinde görüşler olmadığında ise çevre politikaları yokmuş gibi bir vurgulama eğilimi baş göstermiştir. Oysa bu dönemlerde bile Türkiye’de çevre politikalarına yönelik eğilimler rahatlıkla belirlenebilir. Bu konuda bakılacak kaynaklardan biri de çıkarılan yasal düzenlemeleri değerlendirmek olacaktır.

Çevresel etki değerlemesi çevre politikaları ve çevre hassasiyetini belirlemek konusunda önemli düzenlemelerden bir tanesidir. Türkiye’de kabul edilen çevre yasası yasanın uygulaması için bir Çevresel Etki Değerlemesi (ÇED) yönetmeliği çıkarılmasını öngörmüştür. Ancak bu yönetmelik ancak 2000 yılında çıkarılabildiği. Yönetmelik daha sonra 2003, 2004, 2008, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında sürekli olarak değişime uğramıştır. Bu süreç içerisinde yönetmelik 3 kez tamamen değiştirilmiştir.

Bu çalışmada çevre politikasına yönelik temel yaklaşımlar çerçevesinde Türkiye’de Çevre politikası anlayışındaki değişimler irdelenmeye çalışılacaktır. Bu gerçekleştirilirken yalnızca ilgili yönetmelik değil dönemsel konjonktür de incelemeye konu edilecektir.

Anahtar kelimeler: Çevre politikaları, ÇED yönetmeliği ve çevre hukuku

The Evolution of Development in Turkey's Environmental Policies at Environmental Impact Assessment Legislation

Abstract:

The concept of sustainable development is mentioned in stocholm conferrence first and was formalized in our common Future report. The concept made great changes in the wiew towards environmental politics. The effect of this change Will not be real until the edep echology concept that naess put forward.

* Corresponding author: Address: Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bil. Fak., Kamu Yönetimi Bölümü., Edirne/TÜRKİYE. E-mail address: berkandemiral@trakya.edu.tr, Phone: +902842357151 Fax: +902842357363

The politics that were Used for solving problems were turned into politics for preventing problems. Again those efforts were in the process of turning to environment centered trends.

Rather than human centered ones the environmental politics in Turkey are examined through the development plans in Turkey if there were St any ideas about environment it was supposed that there were No environmental policies in fact, trends towards environmental politics in Turkey can be determined easily in that area one of ways in evaluating these developments is to examine legal development.

Environmental impact assesment as one of the major arrangements in evaluating the environmental politics and sensebility. The legislation of environmental impact assesments was established in 2000 and changed, 2003, 2004, 2008, 2011, 2012, and 2013. The arrangements changed completely in this era.

In this study, the basic approach to environmental policy in the context of understanding the changes in environmental policy in Turkey will be analyzed, the periodical conjuncture will be included.

Key words: Environmental policy, environmental impact assessment, environmental law

1. Giriş

Sanayi devriminden sonra önemli sıçramalar kaydeden teknolojiyle birlikte üretim ve tüketim ilişkilerinde meydana gelen değişimler insanoğlunun çevre üzerindeki baskısını arttırmıştır. İnsanoğlunun nüfusunda meydana gelen artışların neden olduğu çevre sorunları çevreye olan bakış açısında da önemli değişimlere neden olmuştur. Özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısında başlayan önemli çevre felaketlerinin neden olduğu bu bakış değişimi son çeyrekte iyice belirginleşmiştir.

Küresel ısınma, ozon tabakasının incilmesi, sera etkisi, yağmur ormanlarının yok olması, hava ve suyun kirlenmesi gibi küreselleşen çevre sorunları, hem ulusal hem de uluslararası arenada çözümleri gerekli kılmış, bu anlamda da çevre politikaları son derece önemli hale gelmiştir.

Politika kelime anlamıyla izlenmesi gereken yol anlamına gelmektedir. TDK kavramı “Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa” olarak tanımlamaktadır. Çevre politikası ise literatürde kimileri tarafından “çevre sorunlarının çözümü adına geleceğe yönelik alınması gereken tedbirlerin ve benimsenen ilkelerin bütünü oluşturur, bir ülkenin çevre konusundaki tercih ve hedeflerinin belirlenmesi [1] biçiminde kimileri tarafından ise bir ülkenin çevre konusundaki tercih ve hedeflerinin belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Çevre politikası geniş anlamıyla çevre sorunlarının çözümü için geleceğe yönelik olarak alınması gereken tedbirlerin ve benimsenen ilkelerin bütünü oluşturur” [2] biçiminde tanımlanmaktadır.

2. Çevre Politikaları

Çevre varlıklarının sürdürülebilirliğine katkıda bulunmak, doğal kaynakları korumak, küresel çevre güvenliğini sağlamak, bireysel ya da toplumsal üretim ve tüketim alışkanlıklarından kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik hedefler belirlemek ve bu hedeflere ulaşmak için alınması gereken

önlemler, söz konusu önlemlerin neden olduğu dışsallıkların nasıl paylaşılacağıyla ilgili olan çevre politikaları; yalnızca çevreyi korumaya yönelik bir çaba olmanın çok ötesindedir. Yönetim, hukuk, maliye, kentleşme ve ekonomik gelişmeye ilişkin politikalarla da yakından bağlantılıdır.

Çevre politikaları uzun bir dönem boyunca belirlenirken yalnızca insan merkezli olarak belirlenmiştir. Bunda özellikle kimi dini inanışların etkisi büyüktür. Yahudilik inancında yeryüzünün tamamen Yahudi ırkına bir nimet olarak sunulduğuna inanılması, yine Hristiyanlık inancında dünyanın insanoğluna sunulmuş bir nimet olarak algılanması örnek olarak verilebilir [3]. Burada temel çıkış noktası insanlara zarar vermemek üzerinedir. Bu bakış açısı sonrasında gelecek nesilleri de içerisine alacak biçimde (sürdürülebilir kalkınma) bir değişime uğramıştır. Ancak bu anlayış bile neredeyse hiçbir uluslararası sözleşmede bağlayıcı olabilecek biçimde tanımlanmamıştır. Son dönemdeki BM sözleşmelerinde ise dönüştürülmüştür¹.

Tarihsel gelişim sürecine bakıldığında çevre politikalarının çevre etiği düşüncesindeki gelişimle paralel yürüdüğü gözlemlenmektedir. Dolayısıyla insan merkezli olma eğilimi zamanla önce diğer canlıları içerisine alacak biçimde sonrasında ise canlı cansız tüm varlıkları içerisine alacak biçimde bir gelişim göstermiştir. Bu konuda Naess'in son derece önemli bir katkısı bulunmaktadır.

Çevre politikalarının değişik biçimlerde sınıflandırılmaları mümkündür. Ancak en genel anlamıyla çevre politikalarını iki başlıkta sınıflandırmak mümkündür. Bunlar:

- I. İçerik Yönünden: içerik bakımından çevre politikaları genel olarak düzeltim karşıtı ya da radikal çevre politikaları ya da düzeltim yanlısı ya da sorun çözmeyi amaçlayan çevre politikaları olarak iki ana grupta toplamak mümkündür [3]:[4].
- II. Yöntem Açısından Çevre Politikaları: bunlar da onarımcı ve önleyici politikalar olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar.

Çevre politikaları gerek tanımlanırken gerekse uygulanırken bir takım ilkeler çerçevesinde sunulmaktadır. Bu temel ilkeler zaman içerisinde değişimler gösterebildiği gibi ülkeler arasında da değişimler gösterebilmektedir. Çevrenin her alanına nüfuz eden bu ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

Kirleten öder ilkesi, İhtiyat ilkesi, İşbirliği ilkesi ve Önleme ilkesi.

Çevre politikalarının yansızlığa ve keyfiliğe neden olmaması için dikkat edilmesi gereken kimi hususlar vardır. Bunlardan başlıcaları şöyle sıralanabilir [3]:

Çevre politikalarının ekosistemler üzerindeki etkileri çok dikkatli olarak belirlenmelidir

1. Ekonomik faaliyetlerin çevre üzerinde pek çok olumsuz etkisi söz konusudur. Ancak bu etkilerin kimisi sonradan tümüyle giderilebilir ancak kimisinde ise bu mümkün değildir.

¹ BM çevre ile ilgili konferanslarında daha önce "sürdürülebilir kalkınma" (sustainable development) kavramı kullanılırken son 2012 yılında Rio de Janeiro'da yapılan zirvede kabul edilebilir kalkınma (sustained development) kavramı kullanılmıştır.

Bu nedenle bu tür faaliyetler gerçekleştirilirken çok dikkatli olmak gerekir. Bu da ancak çevresel ve toplumsal maliyetlerin çok dikkatli hesaplanmasıyla mümkündür.

2. Çevreye geri dönüşsüz faaliyetlerden ve çevreye etkisi belirsiz faaliyetlerden kaçınmak gerekir.
3. Etkinliklerin çevreye olan etkileri özellikle gelecek nesiller üzerinden çok iyi hesaplanmalıdır.

Çevre politikaları genelde bu ilkeler doğrultusunda uygulamaya konurlar. Bu uygulama esnasında da kimi araçların kullanılması gereği doğmaktadır. Çevre politikasının araçları olarak adlandırılan bu enstrümanlar mali (vergiler, harçlar, teşvikler vb.) ve hukuki (yasalar, standartlar, yükümlülükler, yasaklar, düzenlemeler vb.) olmak üzere iki türdür.

Çevrenin kirlenmesine karşı uygulanacak politika araçlarının, çevrenin kalitesinin muhafaza edilmesi ve iyileştirilmesinin yanı sıra bir takım amaçları da gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir [5]:

Seçilen aracın yönetim ve uygulama maliyeti söz konusu araçların kullanımıyla sağlanacak toplumsal faydalardan düşük olmalı, ekonomik etkinliği sağlamalı. Bu bağlamda seçilecek araç toplumsal açıdan en düşük maliyetli olmalı.

Ölçek problemi yaratmamalı, kimi üreticilerin faaliyet alanından çekilmesine sebep olmamalı. Seçilen araçların uygulama maliyeti ve yeni düzenlemeye uyumu minimum maliyetle sağlanmalı.

Araçlar politik yönden kabul edilebilir olmalı, doğuracağı sonuç ve etkiler belirgin olmalı. Veri gereksinimi olabildiğince az ve teşvik edici olmalı.

3. Türkiye’de Çevre Politikaları

Türkiye son 30 yıldır, çevre sorunlarına eğilmek üzere çeşitli mekanizmaların oluşturulmasında büyük çabalar sarf etmiştir. Özellikle yirminci yüzyılın son çeyreğinden başlayarak Türkiye’de giderek artan çevre sorunları konuya ilgiyi arttırmıştır. Ancak, bütün bu olumlu gelişmelere karşın, çevreyle ilgili konular ekonomik ve sosyal kararlarla henüz yeterince içselleştirilememiştir [6].

Türkiye’de çevreyle ilişkili yapılan en önemli işlerin başında 1982 Anayasası’nda çevreyle ilgili bir düzenlemenin yer almasıdır. Anayasa’nın 56.maddesinde; ”Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir” [7] ifadesi bulunmaktadır. Ancak çevre hakkı başlığını taşıyan bu maddenin ilk cümlesinde bile bir kafa karışıklığı devam etmektedir. Çünkü bu ilk cümlede düzenlenen şey aslında yaşama hakkıdır. Ancak ikinci cümledeki ifade durumu kurtarmaktadır. Aslında bu basit bir ifade kurma yanlışlığının çok ötesinde bir durumdur. Yasa koyucu burada insanı ve özellikle yaşama hakkını ön plana çıkararak, giderici çevre politikasının öncüllendiğini açık bir biçimde ifade etmektedir.

Anayasanın ilgili maddesinin devamında ortaya çıkan şey ise bu maddenin uygulanmasını içerecek bir çevre mevzuatına ihtiyaç duyulduğudur. Anayasadaki söz konusu hükme bağlı olarak gelişen çevre mevzuatı, çevrenin korunması ve geliştirilmesi adına devlet ve bireylere aktif

katılım görevi vererek, çevre olgusunun, gelişmiş birçok ülkede kabul edilen çağdaş bir yaklaşımla ele alınmasına olanak sağlayacak yasal zemini hazırlamıştır. Fakat yasal zemindeki söz konusu gelişmelere rağmen, sanayileşme atılımı yapan her toplum gibi, Türkiye'de de hava, su ve toprak gibi doğal kaynaklara hiç tükenmeyecekmiş gibi davranılmış dolayısıyla doğal çevre şartları süratle kötüleşmiştir [8].

Türkiye'de hükümetlerin çevre politikalarına ilişkin yaklaşımlarını anlamak için başvurulacak olan ilk adres Kalkınma Planlarıdır. Ne yazık ki ilk iki Kalkınma Planında çevre politikalarına ilişkin herhangi bir veriye rastlanılmamaktadır. İlk olarak, 1973-1978 döneminde hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, Türkiye'de çevre bir sektör olarak değerlendirilmiştir. Söz konusu dönemde çevre sorunları kalkınma çabaları içinde ve kalkınmayı yavaşlatmayacak şekilde ele alınmış, plan dahilinde kirliliğin engellenmesinin üzerinde durulmuştur. Hemen belirtmek gerekir ki bu plan kalkınma ile çevre koruma arasında bir çelişki olduğu inancındadır. Bu nedenle kalkınmayı engellemeyecek bir çevre korumaya yalnızca yeşil ışık yakmaktadır.

1979'da hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ise kirliliğin engellenmesi konusundaki çalışmalar devam etmiş ve Çevre Müsteşarlığı kurulmuştur. Çevre sorunlarının toplumsal değişim süreciyle beraber çözüme kavuşturulması planlanmış ve yerel yönetimlere karar hakkı tanınmıştır. 1980-1983 döneminde çeşitli uluslararası anlaşmalara imza atılmış ve Çevre Yasası çıkarılmıştır. İlk kez Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi gerekliliğinin üzerinde durulmuştur. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise, insan sağlığını ve doğal dengeyi koruyarak, kaynakların devamlı bir ekonomik kalkınmaya olanak sağlayacak şekilde yönetimi ve geliştirilmesi öngörülmüştür [8]. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise çevre yönetimiyle ilgili kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdümün sağlanamaması, çevre finansman sisteminin kurulamayışı, çevre bilgi veri tabanının oluşturulamaması, hukuksal düzenlemelerin amaca uygun getirilemeyişi gibi sebeplerden ötürü etkin bir çevre yönetiminin sağlanamadığı tespit edilmektedir. Bu bağlamda çevre sorunlarının çözülmesi bakımından farklı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuş ve Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı hazırlanmıştır [9].

Türkiye'de çevre politikalarına temel oluşturan en önemli belge; DPT koordinatörlüğünde, UÇEP, mevcut Kalkınma Planını, çevre ile kalkınmayı birbiriyle bütünleştirecek somut eylemlerle pekiştirebilecek bir belgedir. UÇEP, izlenen ulusal politikaya dört kanaldan ek katkıda bulunabileceği düşünülmüştür. Bu katkıları; (a) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için girdi sağlayarak; (b) Türkiye'nin Ulusal Gündem 21'i için temel taşlarından birini oluşturarak; (c) Çevre Bakanlığı Çevre Şurası'nın iki yılda bir yapılan toplantılarından bundan sonraki ilk toplantısında yapılacak tartışmalara zemin oluşturarak ve (d) bölgesel ve daha kapsamlı uluslararası ilişkilerde Türkiye'nin çevreye ilişkin durumunun yansıtılmasına katkı olarak ifade etmek mümkündür [6].

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, temiz çevre konusunda duyarlılığın artması ve UÇEP hazırlanması gibi olumlu gelişmelere karşın, hızlı kentleşme ve bunun doğal kaynaklar üzerindeki baskıları, atıkların miktarı gibi sorunların arttığına, çevre politikalarının ekonomik ve sosyal politikalara entegrasyonunun sağlanamadığına, ÇED yönetmeliğinin uygulama aşamasında istenen başarıya ulaşamadığına değinilmiştir ve bu doğrultuda alınacak önlemlere yer verilmiştir [10].

Dokuzuncu Kalkınma Planında ise; hızlı nüfus artışının ve sanayileşmenin doğal kaynakların sürdürülebilirliği hususunda baskı oluşturduğuna, AB'ye uyum sürecinde atık yönetimi, gürültü, ÇED, doğa koruma hususlarında ilerleme sağlanmasına karşılık yapılması gereken pek çok düzenlemenin doğuracağı yüksek maliyetlerin ek finansman yöntemlerini gündeme getirdiğine değinilmiştir [11].

Onuncu Kalkınma Planında; küresel iklim değişikliği karşısında alınan tedbirlere karşın ekonomik büyüme, nüfus artışı, üretim ve tüketim alışkanlıklarının çevre üzerinde baskılarının devam ettiğine değinilmiş ve bu doğrultuda denetimin geliştirilmesi, kurumlar arası işbirliğinin güçlendirilmesi, çevre dostu yöntem ve teknolojilerin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Çevrenin korunması ve ekonomik sosyal gelişmeler karşısında sürdürülebilirliğinin temin edilmesi adına da çevre duyarlılığının artırılması, çevre dostu teknolojilerin geliştirilmesi, çevre yönetiminde özel sektör, yerel yönetim ve STK'ların rollerinin artırılması, ekonomik büyümeyi sağlayan çevreye duyarlı yeni iş alanlarının desteklenmesi amaç ve politikalar arasında yerini almıştır [12].

4. Türkiye'de Çevresel Etki Değerlemesi

Çevresel Etki Değerlemesi özellikle sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için kullanılan en önemli araçlardan bir tanesidir. Genel anlamda Çevresel Etki Değerlemesi (ÇED) yapılması düşünülen herhangi bir projenin çevreye olası etkilerinin incelenerek önceden alınması gereken önlemlerin alınması çabalarına verilen addır. Bu çalışmalar ilk kez ABD'de NEPA tarafından 1970'li yıllarda gerçekleştirilmiştir. Sonrasında tüm dünyaya yaygınlaşan bu çevre politikasının en önemli aracının Türkiye'ye de ulaşması için bir süre beklemek gerekecektir [13].

Türkiye'de ÇED'i uygulamaya sokacak olan ilk Çevre Kanunu ÇED yönetmeliğinden bir on yıl kadar önce yürürlüğe girecektir. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun kabulünden on yıl sonra 7 Şubat 1993 tarihinde ilk ÇED yönetmeliği 21489 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sonrasında bu yönetmelik üç kez revize edilerek bugün yürürlükteki son şeklini almıştır.

1993 ÇED Yönetmeliği 7 Şubat 1993 tarihinde, 21489 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren bu ilk ÇED yönetmeliğinin amacı 1. maddesi içerisinde "...;gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi, tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlenmesidir." şeklinde belirtilmiştir.

Bu yönetmeliğin 1997, 2002, 2003, 2011 ve 2013 yıllarında yürürlüğe girmiş olan diğer yönetmeliklerle kıyaslandığında çok daha basit bir işleyişinin ve çok daha dar bir kapsamının olduğu görülmektedir.

1993 yönetmeliğinin 1983 yılındaki Çevre yasasından on yıl sonra çıkarılabilmesi ve çok uzun ömürlü olamaması Türkiye'deki hükümetlerin çevre korumaya çok sıcak bakmadığının ve

içerisindeki düzenlemeler özellikle Ek-1 ve Ek-2 deki maddeler bakıldığında teknolojiye çok büyük önem atfettiği rahatlıkla gözlemlenebilir. Bu yüzden ÇED'in asıl işlevi gibi görünen önleyicilik ilkesini ihmal ederek onun yerine gidericilik ilkesinin ön plana çıkarıldığı söylenebilir.

1993 ÇED Yönetmeliğinde “Eleme” basamağında, ÇED sürecinde değerlendirilecek faaliyetler kabaca sektörel bir ayrıma göre seçilmiş olup faaliyetlerin kapasitelerine göre ayrıştırılması yöntemi bu yönetmelikte uygulanmamıştır.

Bir başka deyişle kapasiteleri ne olursa olsun bütün faaliyetler içinde buldukları sektörlere göre ÇED sürecine tabi tutulmuşlardır. Projenin türünden başka eleme sürecinde ele alınan bir diğer kriter ise projenin üzerine kurulacağı alanın özelliğidir. Projenin üzerinde kurulacağı alanı sınıflandırmak için bu yönetmelikte “Hassas Yöre” tanımı getirilmiş ve faaliyetler kirleticiler durumlarından öte, hassas yöre içerisinde olup olmamalarına göre elemeye tabi tutulmuşlardır.

1993 yönetmeliğinde; kirleticilik özelliği daha düşük olan faaliyetlere ilişkin olarak özet bir ÇED çalışması olarak nitelendirilebilecek bir ÖN-ÇED önerilmiştir. ÖN-ÇED'e tabi faaliyetler için herhangi bir rapor hazırlanması gerekmemektedir. Karar vericiler bu tür faaliyetleri yönetmeliğin EK IV içerisinde yer alan Ön Araştırma Kontrol Listesine göre değerlendirmişlerdir. Bu tabloya göre yapılan değerlendirme sonucunda Valilikler iki çeşit karar verebilmekteydiler: “Çevresel Etkileri Önemlidir” ya da “Çevresel Etkileri Önemli Değildir”. Bu yönetmeliğe göre Çevresel Etkileri Önemli kararı çıkan bir faaliyet için ÇED Raporu hazırlama yükümlülüğü getirilmişken; Çevresel Etkileri Önemli Değildir kararı verilen faaliyetler için yönetmeliğin Ek-5 bölümünde yer alan tabloya göre yapılacak basit bir değerlendirme yeterli görülmüştür.

1997 ÇED Yönetmeliği 23.06.1997 tarihinde 23028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik ile 1993 Yönetmeliği arasında göze çarpan ilk farklılık 1997 Yönetmeliğinin amaç maddesi içerisinde alternatiflerin değerlendirilmesi hükmünün bulunmamasıdır. Alternatiflerin değerlendirilmesi 1993 Yönetmeliği içerisinde ana amaçlardan biri iken 1997 Yönetmeliği ile birlikte bu anlayış yok olmuştur.

Bir başka farklılık ise 1993 Yönetmeliği ile kıyaslandığında 1997 yönetmeliğinde tarama ve kapsamaştırma basamaklarının oldukça detaylı ve kapsamlı olmasıdır. Eleme basamağı 1993 Yönetmeliğinde sadece sektörlere göre yapılırken, 1997 yönetmeliğinde kapasite ayrımı da eleme süreci için önemli kriterlerden biri haline gelmiştir. Bu yönetmelikle gelen en önemli yenilik ise ÖN-ÇED sürecine tabi faaliyetler için de rapor hazırlama zorunluluğunun getirilmiş olmasıdır. Bir önceki yönetmelikte ÇED ÖN Araştırma sürecine dâhil projeler için sadece yönetmeliğin içerisinde yer alan Ön Araştırma Kontrol Listesine göre basit bir değerlendirme yapılması mümkün iken 1997 yönetmeliği ile bu faaliyetler için de rapor hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, bir önceki yönetmelikte bulunan “Hassas Yöre” tanımı 1997 yönetmeliğinde yer almamıştır. Bir başka deyişle artık, projenin üzerine kurulacağı alanın özelliği eleme sürecinde dikkate alınacak kriterlerden değildir. 1993 yönetmeliğinde eleme basamağında sektör ve projenin üzerine kurulacağı alan dikkate alınırken 1997 yönetmeliğinde sektör ve kapasiteye göre bir ayırım yapılmıştır.

1997 yönetmeliğinde, ÇED ve ÖN-ÇED Raporlarının hazırlığı profesyonel ekipler tarafından yapılmıştır. Değerlendirme süreci uzmanlaşmış ve uzamıştır. Bu kapsamlı süreç yeni bir sektör olan ÇED bürolarının yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Zaten bu yönetmeliğin hemen ardından 12.08.1999 tarih ve 23784 sayılı Resmi Gazete 'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Uyarınca Rapor Hazırlayacak Olanlara Yeterlik Belgesi Verilmesine İlişkin Tebliğ" yayımlanmış ve rapor hazırlayan kuruluşlara ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

2002 ÇED Yönetmeliği ÇED Avrupa Birliği'nin çevre politikalarında anahtar bir role sahiptir. Bu özelliğinden ötürü Avrupa Birliği'ndeki gelişmelere paralel olarak üyelik sürecinde bir ülke olarak Türkiye'de ÇED yönetmeliğini sürekli yenilemiştir. Bu sürecin sonucunda Çevre Bakanlığı 06.06.2002 tarihinde 24666 sayılı Resmi Gazete'de yeni ÇED yönetmeliğini yayımlamıştır.

Yönetmeliğin kapsamla ilgili olan 2. maddesinde önceki iki yönetmelikte olmayan "Çevresel etki değerlendirme sisteminin, çevre yönetiminde etkin ve yaygın biçimde uygulanabilmesi ve kurumsal yapısının güçlendirilmesi için gerekli eğitim çalışmalarını kapsar" [14] maddesi bulunmaktadır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Çevresel Etki Değerlendirmesi üzerine eğitim ve ilgili tarafların kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi bu yönetmelikte ele alınmış ve Bakanlığa bu konuda görev yüklenmiştir.

2002 yönetmeliği içerisinde bir diğer farklılık ise madde 4: Tanımlar ve Kısaltmalar içerisinde olmuştur. Bu yönetmelikle birlikte önceki diğer iki yönetmelikte yer almayan Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci bu madde içerisinde "...: Gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için 8 ve 17 nci maddelerde belirtilen başvuru ile başlayan ve işletme sonrası çalışmaların uygun hale geldiğinin belirlenmesi ile sona eren süreç" [14] olarak tanımlanmıştır.

Ancak ÇED ile ilgili olarak yapılan bütün bilimsel tanımlamalarda ÇED süreci yönetmeliğin belli maddeleri arasında tanımlanabilen yapay bir süreç olarak değil; faaliyet öncesi, inşaat safhası, işletme safhası ve işletme sonrası dönemlerin hepsini kapsayan, sürekliliği olan bir süreç olarak tanımlanmıştır. Yönetmelik içerisinde böyle bir tanımın yapılmasının sebebi ÇED sürecinin yatırımcı kurum ve kuruluşlar tarafından her zaman süre uzunluğu yönünden eleştirilmesi ve ilgili Bakanlığın bu baskıları azaltmak üzere bu süreci tanımlama yoluna gitmiş olmasıdır. Ancak, faaliyetlerin çevresel etkileri sürekli ve bu etkilerin sürekli olarak ölçülüp değerlendirilmesi gereği vardır. Tanımlanan sadece ÇED belgesi almak için bürokrasi içerisinde geçen sürenin tanımı olup bu süre kaygısı da bundan sonraki yönetmelikte iyice kendini gösterecektir.

Çevre ile ilgili olarak hazırlanmış ulusal ve uluslararası hukuka dâhil metinlerin bu yönetmelik içerisinde yer alması 2002 yönetmeliğinin, 1997 yönetmeliği ile kıyaslandığında ortaya çıkan üstünlüklerindedir. Ayrıca bu yönetmelikte çevresel etkinin sadece faaliyete göre değil faaliyetin kurulacağı alana göre de tanımlanması çabası vardır. 1993 yönetmeliğinde varken, 1997 yönetmeliğinde bulunmayan duyarlı yörelerin 2002 yönetmeliği içerisinde Ek -5 listesinde yer almasına rağmen ÇED süreci içerisinde nasıl kullanılacağı veya bu alanlar içerisinde diğer alanlardan farklı olarak nasıl bir değerlendirme sürecinin uygulanacağı yönetmelik içerisinde yeterince açıklanmamıştır

2002 yönetmeliği'nin 1997 yönetmeliği ile en büyük farklılığı ise ek listelerde ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği Direktifi'nin hemen hemen aynı Türkçeye çevrilerek oluşturulan ek listeler 2002 ÇED yönetmeliği'nin en çok eleştirilen yönü olmuştur. Diğer önemli bir farklılık olarak da "Halkın Katılımı" safhası, 2002 yönetmeliğinde önceki yönetmeliklerden daha etkin bir hale gelmiştir. Örneğin 1997 Yönetmeliğinde İnceleme Değerlendirme Komisyonu'nun 1. toplantısından sonra yapılan Halkın Katılımı Toplantısı, 2002 yönetmeliğinde Bilgilendirme Toplantısından önceye konulmuştur. Bu sayede kurumların resmi görüşlerini bildirmeden veya herhangi bir teknik değerlendirme yapılmadan önce projeden etkilenecek olan kişilerin faaliyetle ilgili görüşlerinin dinlenmesi esası getirilmiştir.

Ayrıca bu yönetmelikte bir önceki yönetmelikte bulunan "Yer Tetkik Süreci" kaldırılmıştır. Bu yenilik özellikle mülga Çevre Bakanlığı'nın taşra teşkilatları olan ve Valiliklere bağlı olarak faaliyet gösteren İl Çevre Müdürlükleri tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Çünkü Yer Tetkik sürecinde Türkiye'de arazi kullanımına ilişkin verileri olan belli başlı kurumlara faaliyet alanına ilişkin görüş bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu veri tabanı ve bilgi sistemlerinin gelişmediği ülkemizde ÇED Gereklidir veya ÇED Gerekli Değildir kararını verecek olan Valilikler için güven sağlayan bir durum iken 2002 yönetmeliğinde süreci hızlandırmak adına yapılan bu yenilik sonucunda veri tabanından yoksun olan valiliklere faaliyetlere ilişkin değerlendirme yapmaları istenmiş bu da Valilikleri ağır bir yükümlülük altına sokmuştur.

Açıkça ifade edilmese de bu yönetmelikle süreci hızlandırmak adına çevre tanımının kapsamı daraltılmış ve kurumlara yatırımlarla ilgili olarak görüş sorma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Bir başka ifade ile ÇED Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle ÇED süreci hızlanmış bununla beraber kapsamı daralmıştır. 2003 ÇED Yönetmeliği bir süre yürürlükte kalan ve 16.12.2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2003 yönetmeliğinin 2. Maddesinde kapsamla ilgili olarak önceki yönetmeliklerden farklı olarak Proje Tanıtım Dosyası ve izleme sürecinin etkinleştirilmesi maksadıyla izlemeye ilişkin hükümler yer almıştır.

Bu yönetmelikle birlikte ÖN ÇED Raporu kalkmış onun yerine Proje Tanıtım Dosyası, ÇED süreci içerisindeki yerini almıştır. Hemen belirtmek gerekir ki bu yönetmelik öncelikle ÇED sürecini kısaltmak maksadıyla hazırlanmış bir yönetmeliktir. Bu anlamda ÖN ÇED Raporunun isminin değişerek Proje Tanıtım Dosyası haline gelmesi basit bir isim değişikliğinden fazlasını ifade etmektedir. Bu dosya ÖN ÇED Raporları ile kıyaslandığında kapsamı oldukça dar bir doküman olmuştur. Ayrıca bu yönetmelikle önceki yönetmeliklerde olmayan bir başka rapor türü daha gündeme gelmiştir. Çevresel Durum Değerlendirme Raporu olarak adlandırılan bu rapor yönetmelik içerisinde "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine uymadan işletmeye geçmiş mevcut faaliyetler için gerekli çevresel önlemlerin alınmasını sağlamak amacıyla hazırlanan teknik raporu ifade eder" [15] şeklinde tanımlanmıştır. Aynı raporun kullanımı ile ilgili olarak yönetmelik geçici 6. maddesi içerisinde şu hüküm bulunmaktadır:

"Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce 7.2.1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 23.6.1997 tarihli ve 23028 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ve 6.6.2002 tarihli ve 24777 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğu halde gerekli işlemleri tamamlamamış ve mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olan

mevcut faal tesisler, ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirmeleri amacıyla çevresel durum değerlendirme raporunu Bakanlığa sunar, bu rapor Bakanlıkça değerlendirilir.” Bu hüküm, önceki yönetmeliklerde olmayan bir nevi af sayılabilecek bir hükümdür. Bu yönetmelikle birlikte bugüne kadar ÇED Yönetmeliği hükümlerine uymayan ve yasal yükümlülüklerinden kaçan proje sahiplerine kolaylık sağlanmış ve ÇED sürecinden ayrı ÇED raporu dışında teknik bir rapor ile yasal duruma getirilmelerinin önü ÇED basamağından üstte bir basamak olduğu açıktır. Dolayısıyla genelde bir değerlendirme yapılmasına olanak vermeyen ve proje bazındaki bir değerlendirmenin sonucunun aynen sorgulanmadan üst ölçekli plana yansıtılmasını öneren bu hüküm hem ÇED, hem de planlama sürecinin mantığına aykırı ve bu iki süreçinde kalitesini azaltan hatta planlama mantığını yok sayan bir hüküm olarak yönetmelik içerisinde yer almıştır.

Bu yönetmelikle ilgili olarak bir başka olumlu nokta ise Halkın Katılımı sürecinin sadece bir toplantı ile kısıtlanmamış bir sürece yayılmış olmasıdır. Böylece daha geniş bir süre içerisinde halkın katılımı etkin kılınmaya çalışılmıştır. Ancak ÇED Raporları için halkın katılımı daha etkin bir hale getirilirken, Proje Tanıtım Dosyaları için herhangi bir halkın katılım toplantısı öngörülmemiştir. Zaten bu yönetmelikte bundan önceki yönetmeliklerde olduğu gibi bir ÇED süreci ve ÖN-ÇED süreci gibi iki farklı süreç görülmemektedir. Bu tamamen süreci hızlandırmak adına yapılan bir düzenlemedir.

Görüldüğü üzere yapılan yönetmelik değişiklikleri ile ÇED Raporu kalitelerinde ve ÇED sürecinin işleyişindeki etkinlikte sürekli bir düşüş görülmüştür. 1997 Yönetmeliği’ne göre çevre kaygısı açısından geriye doğru bir adım sayılan 2002 yönetmeliği bile 2003 Yönetmeliği ile kıyaslandığında çevre koruma kaygısı daha yüksek bulunmuştur.

Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliğinde bu kadar çok değişiklik yapılma “ihtiyacı” nedenlerinin göstergelerinden biri de 2004 yılı Dünya Çevre Günü’nde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5177 Sayılı Maden Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’un 28. maddesi ile 2872 Sayılı Çevre Kanununun Çevresel Etki Değerlendirmesi ile ilgili 10. maddesine ilave edilen iki fıkradır. 10. maddeye ilave edilen iki fıkra “Petrol, jeotermal kaynak ve maden arama faaliyetleri, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) kapsamı dışındadır.” ve “Madenlerin işletilmesi ile ilgili hususlar Maden Kanununun 7 nci maddesine göre yürütülür.” hükümlerini içermektedir. 26.4.2006 tarihli ve 5491 Sayılı Kanun ile Çevre Kanunu’nun birçok maddesi ile birlikte 10. madde tekrar değişikliğe uğramıştır.

ÇED Yönetmeliğine ilişkin altıncı değişiklik 30.06.2011 tarihli 27980 nolu Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik değişikliği ile "üretim ve/veya işletmeye başlama" yerine "yatırıma başlama" esas alınıyor, üstelik muafiyetler EK 1 listesine tabi faaliyetler için 17.7.2015, EK 2 listesine tabi faaliyetler için 17.7.2013 yılına kadar ek muafiyet getirilmektedir. Yapılan bu değişikliğin anlamı şudur;

1993 senesinden önce yatırım programına alındığı ifade edilen EK 1 kapsamındaki önemli bir takım Akkuyu Nükleer Santrali Projesi, Sinop Nükleer Santrali Projesi, Ilısu Barajı Projesi, İstanbul 3. Köprü gibi projelere ilişkin muafiyetler 2015 yılına kadar devam edecektir.

Daha bu yönetmeliğin mürekkebi kurumadan 03.06.2013 tarihli 28784 nolu Resmi Gazete’de

yayınlanan yedinci değişiklik yürürlüğe alınmıştır. Bu yönetmeliğin diğerlerinden farklı olan düzenlemesi yine Ek-I ve Ek-II deki değişikliklerdir. Bu değişikliklerle mevcut hükümet yapmayı planladığı bazı büyük projeleri ÇED denetiminden kaçırmayı amaçlamaktadır.

5. Sonuç

Türkiye’de çevreye ilişkin bilinçli bakış açısı 1980’li yılların başında başlamıştır. Ancak o dönemden bu döneme kadar mevcut hükümetlerin çevre korumaya ilişkin bakış açısı kalkınmaya özellikle de sürdürülebilir kalkınmaya yönelik önemli bir engel olma tehlikesidir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerdeki en önemli çevre koruma ilkelerinin başında gelen önleyicilik ilkesi yerine gidericilik ilkesine öncelik verildiği yönündedir.

Türkiye’de hükümetlerin özellikle kalkınmayı gerçekleştirme adına gerçekleştirilecek yatırımlara yönelik engelleri tamamen ortadan kaldırma düşüncesi ve ayrıca teknolojik gelişmelere duyulan aşırı güven Türkiye’de önleyici çevre politikalarını hep ikinci plana atılmıştır.

Çevresel Etki Değerlemesi sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması açısından önemli bir araçtır. Bu araca ilişkin yaklaşımlar aynı zamanda çevre politikalarının gelişimini görmek açısından önemlidir. Çevre korumanın gerçekleşmesi yönünde yasal düzenlemelerin ve uygulamalarının son derece yetersiz olduğu düşünöldüğünde mevcut düzenlemeler daha da bir önem kazanmıştır.

Görölen odurki Türkiye’de çevre hukukuna ilişkin yasal düzenlemeler ne günün ihtiyaçlarını cevaplamaya, ne de geleceğe ilişkin sorunların çözümüne ilişkin bir çerçeve çizme konusunda yeterli olamayacaklardır.

Yapılacak olan şey uzun soluklu yasal düzenlemeler ve bunların uygulamasını gösteren ayrıntılı yapılanmalara ihtiyaç vardır. Ancak mevcut durum bundan çok uzaktır.

Kaynaklar

- [1] Bayram, T. T., Altıkata A., Torun, F. E., İğdır Üni. Fen Bilimleri Enst. Der. İğdır Univ. J. Inst. Sci. & Tech. 2011; 1(1): 33-38.
- [2] Budak, S., Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, Büke Yayınları, İstanbul; 2000.
- [3] Hamamcı, C., Keleş, R., Çoban, A., Çevre Politikası, İmge Yayınevi, 7. Baskı., 2012.
- [4] Dryzek, J. S. The Politics of The Earth: Environmental Discourses, 2nd ed. Oxford University Press: New York; 2005.
- [5] Tanrıvermiş, H., Çevre Kirliliğinin Vergilendirilmesi: İlkeler, Uygulamaları ve Türkiye Açısından Genel Değerlendirme., Ekonomik Yaklaşım Dergisi, 1997; 8(27), 303-327.
- [6] UÇEP., 1998., Çevre ve Orman Bakanlığı: <http://www2.cevreorman.gov.tr/Ucep.html>, (Er., Tarihi: 12.07.2013).

- [7] T.C.Anayasası., Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM):
http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, (Er., Tarihi: 14.08.2013).
- [8] Toros, A., Ulusoy, M., Ergöçmen, B., 1997., Ulusal Çevre Eylem Planı, Nüfus ve Çevre, Devlet Planlama Teşkilatı. DPT: <http://ekutup.dpt.gov.tr/cevre/eylempla/torosa.pdf>, (Er., Tarihi: 16.08.2013).
- [9] Yoğurtçuoğlu, T., 1999., Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı., İnşaat Mühendisleri Odası., <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/11290.pdf>, (Er., Tarihi: 16.08.2013).
- [10] DPT., 2000., Devlet Planlama Teşkilatı., Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005)., <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>, (Er., Tarihi: 19.08.2014).
- [11] DPT., 2006., Devlet Planlama Teşkilatı., Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)., http://plan9.dpt.gov.tr/oik48_kultur/48kultur.pdf, (Er., Tarihi: 18.08.2014).
- [12] Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı., 2013, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/view/15089/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf (Er., Tarihi: 11.08.2014).,
- [13] Uslu., O., Çevresel Etki Değerlendirmesi Yaklaşımı, Tarihçesi ve tanımı, Çevre Üzerine, TÇSV Yayını, Ankara, 1991; 161-162.
- [14] Resmi Gazete 06.06.2002 tarih ve 24666 sayı
- [15] Resmi Gazete 16.12.2003 tarih ve 25318 sayı