Kümülâtif Etki Değerlendirmesinin Yargısal Denetimi

Judicial Review of Cumulative Impact Assessment

Assoc. Prof. Dr. Gürsel Özkan (Turkish State Council, Turkey)

Abstract

In our country, there is not any domestic or international regulation regarding assessment of cumulative impacts of air pollution caused by thermal power stations in the region or environment in where the station is established. According to the Article 56 of the Constitution, everyone has the right to live in a healthy and balanced environment and it is the duty of the State and citizens to protect the environmental rights. These rights include right to live in an environment which is protected and is not damaged or polluted, in addition to social and cultural development, and the efficient use of national resources for in particular the rapid, balanced and harmonious development of industry and agriculture throughout the country, which is stated in the Article 166 of the Constitution. Cumulative impact assessment is evaluation of the effects caused by the combined results of a project or a certain project action and foreseeable past, current and future human actions. Cumulative impact assessment of thermal power stations could be possible with the determination of the combined effects of existing and licensed power stations while licensing process of a new stations. There should be an assessment regarding the place, location and type of other power stations which are already established or are planned to establish in the same city or geographic area. This requirement is crucial in terms of judicial review of licensing of new power stations which are planned to establish upon Environment Impact Assessment is Positive decision.

1 Giriş

Ekonomik faaliyetlerin yapılması ile sağlanacak yarar ile doğal kaynaklar üzerindeki teknolojik etkisi diğer bir ifadeyle çevrenin korunması ile ekonomik ve sosyal kalkınma gerçekleştirilirken çevreye verilecek zarar arasındaki dengenin sağlanması önem taşımaktadır. Çevre ile ekonomik ve sosyal kalkınma arasındaki denge, aslında bir çelişkiyi ifade etmektedir. Çünkü kalkınma çevreyi tüketerek gerçekleştirilecek bir amaç olmadığı gibi kalkınma da sadece çevreden yararlanılarak gerçekleştirilecek ekonomik kalkınmadan ibaret değildir. Bu anlamda, mevcut ihtiyaç ve beklentileri geleceğin ihtiyaçlarından ödün vermeksizin gerçekleştirmenin yöntemlerini belirlemek mümkündür.

Nitekim çevreyi doğrudan ya da dolaylı olarak, olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilecek bir ya da birden fazla faaliyete ait bir projenin yapılması için alınacak karara esas olmak üzere, proje konusu faaliyetlerin bütün çevresel etkilerinin bilimsel yöntemler ve tekniklerle incelenmesi, ortaya çıkabilecek olumsuz etkileri önlemek ya da çevreye zarar vermeyecek ölçülerde en aza indirmek için alternatif çözümlerin belirlenmesi, belirlenen önlemlerin izlenip denetlenmesi sonucunu doğuran çevresel etkilerin değerlendirmesi yolu ile çevrenin korunması suretiyle ekonomik kalkınmayı gerçekleştirecek projeler yapılabilmektedir. Ancak sadece bir proje ile sınırlı olarak çevresel etkilerinin belirlenmesi yetmemekte aynı bölgede aynı nitelikteki çok sayıda projenin bir bütün olarak (birikmiş-kümülatif) çevreye olan toplam etkisinin belirlenmesi ve çevreye zarar verilmesi aşamasına gelinceye kadar bu tür projelerin gerçekleştirilmesine izin verilmesi uygun ve gerekli bulunmaktadır. Ancak çevreye zarar verilmesi aşamasına geçilince artık yeni projelere izin verilmemesinin sağlanması önem taşımaktadır.

Bu makalede, çevre hakkı, çevreninin korunmasına ilişkin uluslararası ve ulusal düzenlemeler ve ekonomik kalkınma ile ilgili yapılması gereken projelerin çevresel etkilerinin belirlenmesi ve çevreye zarar verilmesinin önlenmesi bakımından yargısal denetiminin önemi ve bu denetimin nasıl yapılması gerektiği üzerinde durulacaktır.

2 Çevre Hakkı

İnsan faaliyetleri ve canlı varlıklar üzerinde hemen ya da zaman içinde doğrudan ya da dolaylı olarak bir etkide bulunabilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal etkenler çevreyi oluşturmaktadır. "Çevre"nin, insanlığın ortak malvarlığının bir parçası olduğu düşüncesiyle korunması, iyileştirilmesi ve gelecek kuşaklara aktarılması gereken bir değer olarak kabul edilmesi, anayasal düzeyde bir insan hakkı olarak düzenlenmesine bağlıdır. Sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşamak anayasal bir hak olarak tanındığı ve koruma altına alındığı takdirde, doğal çevrenin kendisi de korunması gereken bir varlık ve değer olarak kabul edilecektir (Turgut, 2001, s.613). Bunun sonucu olarak, çevre unsurlarına yönelik olumsuz etki ve zararları önlemek, çevreye karşı suç teşkil eden fiilleri cezalandırmak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmak ve önlemleri almak devletin yükümlülüğü (Kantar, 1984, s.20) olarak kabul edilmektedir.

Çevre hakkı, mülkiyet hakkı ile çatışma halinde bulunmasına karşılık yaşama hakkı ve sağlık hakkı ile birbirini bütünleyici ve tamamlayıcı ilişki içerisindedir. Çevre hakkı, yaşama hakkı bakımından vazgeçilmez nitelikte olup yaşama hakkının güvencesini oluşturmaktadır. Çünkü çevre hakkının konusu, hayatın içinde gerçekleştiği "çevre"dir; amacı da insanoğlunun ve tüm canlı varlıkların hayatını sürdürdükleri yer olan çevrenin korunması ve iyileştirilmesidir. Yaşama hakkı, ancak insanın maddi ve manevi varlığını geliştirebileceği, hayatını sağlıklı bir

şekilde sürdürebileceği koşullara sahip bir çevrede anlam ifade etmektedir. Bu bakımdan çevreye yönelik her tehdit aynı zamanda yaşama hakkını da tehdit etmektedir. Bu nedenle çevre hakkı, yaşama hakkının gerçekleşebilmesi için bir ön koşul olarak kabul edilmekte (Kaboğlu, 1998, s.296), çevre hakkı yaşama hakkının bir türevi olarak (Gemalmaz, 1987, s.240) değerlendirilmektedir.

Anayasanın 17. maddesinde, herkesin, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu, 56. maddesinde ise; herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğu düzenlenmiştir. Belirtmek gerekir ki çevre hakkı ve koruması, Anayasanın 90. maddesi ek fıkrasında belirtilen "temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası sözleşmeler" kapsamında bulunmaktadır. Nitekim çevre hakkı, "ister kişisel ve siyasal hakları, ister ekonomik, sosyal ve kültürel hakları, isterse üçüncü ya da/hatta dördüncü kuşak olarak nitelenen görece yeni insan hakları olsun, onayladığımız ve onaylayacağımız tüm sözleşmelerde güvenceye bağlanan tüm insan haklarını kapsamaktadır" (Gülmez, 2004, s.94).

Çevre hakkı, pozitif statü hakkı niteliğinde olmakla birlikte; insan haklarının negatif statü hakkı (koruyucu), pozitif statü hakkı ve aktif statü hakkı şeklinde tasnif edilmesinin artık geçerliliğini kaybettiği, insan haklarının her birinin devlete mutlaka olumlu bir edim yüklemekte, ancak bu olumlu edimlerin derecesi yere ve zamana bağlı olarak değişmektedir. Bu kapsamda, çevre kirliliğinin çok ileri boyutlara ulaştığı bir coğrafyada, devlete düşen kirliliği giderme yönündeki olumlu edimin, daha yoğun (daha pozitif) bir nitelik göstereceği kuşkusuzdur. Çevre hakkı bu anlamda, devlete yüklenen ödevler bakımından, bir pozitif statü hakkı niteliği taşımaktadır.

Günümüzde insan hakları, birinci kuşak, ikinci kuşak, üçüncü kuşak ayrımı yapılmak suretiyle incelenmektedir. Birinci kuşak insan haklarının, 18. yüzyıldan itibaren tanınan medeni ve siyasal haklara karşılık geldiği; ikinci kuşak hakların ise 20. yüzyılın başında ortaya çıkan sosyal, ekonomik ve kültürel haklara karşılık geldiği kabul edilmektedir (Kaboğlu, 1998, s.10).

Çevre hakkı ise tıpkı barış hakkı ve kalkınma hakkı gibi üçüncü kuşak haklar arasında yer almaktadır (Ertan, 2013, s.38). Üçüncü kuşak insan hakları, dayanışma hakları olarak da isimlendirilmektedir. Dayanışma haklarının gerçekleşmesi için birden fazla öznenin aynı amaç için birlikte çaba göstermesi gerekmektedir. Çevre hakkı da bir dayanışma hakkı olmakla, bu hakkın gerçekleşmesi devletlerin, bireylerin, kamu tüzel kişilerinin ve özel hukuk tüzel kişilerinin dayanışmasına bağlı bulunmakta, çevre hakkının korunması ortak sorumluluk altında olumlu ve olumsuz edimlerin bir arada olmasına bağlı bulunmaktadır.

Çevrenin korunması, ekonomik kalkınma amacıyla çevreye yapılacak teknolojik etkilerin çevreye zarar verilmeden ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesinin önemini ortaya koymaktadır.

3 Kümülatif Etki Değerlendirmesi

Kümülâtif kelime olarak toplu veya birikmiş, kümelenen, birbirine eklenerek büyüyen, yığılarak biriken, katlanmış ve kümeli birikmiş gibi anlamlar taşımaktadır.

03.10.2013 tarih ve 28784 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği'nin 3 nolu ekinde; ÇED raporlarında projenin çevreyi etkileyebilecek olası sorunların belirlenmesi, kirleticilerin miktarı, alıcı ortamla etkileşimi, kümülâtif etkilerin belirlenmesi gerektiği açıklanmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesine (KÇED) ilişkin olarak Dünya Bankası tarafından desteklenen KÇED teknik yardım çalışması kapsamında projelerin kümülâtif etkilerinin değerlendirilmesi ihtiyacına dayalı olarak Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın (OSİB) ilgili birimleri ile koordinasyon ve işbirliği içerisinde bir kılavuz hazırlatmıştır. KÇED Kılavuzunun temel amacı, ÇED sürecinin ve uygulamasının iyileştirilmesi/güçlendirilmesi, doğal kaynakların sürdürülebilir bir şekilde geliştirilmesine yönelik çalışmaların teşvik edilmesi ve havza yönetim planlamasının geliştirilmesi olarak açıklanmış ve KÇED kılavuzu içerisinde ele alınan ve ÇED süreci içerisinde değerlendirilmesi gereken temel kavramlar, rehber dokümanlar içerisinde belirtilmiştir. ÇED rehberleri ve KÇED Kılavuzu bir birini tamamlayıcı nitelikte dokümanlar olup, ÇED süreci içerisinde birlikte göz önünde bulundurulması gerekmektedir (ÇED Rehberi, 2014).

Kümülâtif etki değerlendirmesi, bir proje yahut proje faaliyetinin, geçmişte, günümüzde mevcut ve gelecekte makul olarak öngörülebilen insan faaliyetleri ile birlikte çevrede meydana getireceği değişikliklerin incelenmesidir.

Münferit bir projenin etkileri kabul edilebilir olarak değerlendirilebilse de, bir projenin etkilerinin diğer faaliyetlerin neden olduğu etkilerle karşılıklı etkileşime girerek "kümülatif etkiler" yaratma potansiyelinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Ekonomik kalkınma amacıyla yapılmak istenen bir projenin kümülâtif etki değerlendirmesi; - Fiziksel özellikler, - Yaban hayatı popülasyonları, - Çevresel süreçler, - Ekosistem koşulları (biyolojik çeşitlilik), - Sosyal koşullar (sağlık, ekonomi) ve - Kültürel özellikler yönlerinden ayrı ayrı etkilerinin değerlendirilmesi demektir. Ancak kümülatif etkinin belirlenmesi için bu yetmemekte; mevcut, planlanmakta ve ya makul olarak tanımlanmış olan diğer faaliyetlerin, proje tarafından kullanılan veya projeden doğrudan etkilenen alanlar veya kaynaklar üzerine eklenerek artan değişimlerin neden olduğu etkilerin de değerlendirilmesinin yapılması önem taşımaktadır.

Dolayısıyla bir proje'nin etkilerinin, potansiyel, çevresel ve sosyal etkileşimleri Proje ile birlikte toplam etki oluşturabilecek şekilde bir coğrafi alan içerisinde planlanan ve makul olarak tanımlanan, gelecekteki başka projelerden veya faaliyetlerden kaynaklanacak potansiyel etkilerle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.1 Uluslararası Düzenlemeler

Çevre sorunlarının sanayileşme ve kentleşme sürecine bağlı olarak küresel bir boyut kazanması ile birlikte bu sorunların çözümünde ulusal düzeydeki çabalar giderek yetersiz kalmış, bu yetersizlik ulusların çok yönlü işbirliğini ve çevre hakkının ayrı bir hak olarak kabul edilerek, düzenlenmesini gerektirmiştir.

Çevre hakkı, uluslararası alanda ilk defa 1972'de Stockholm'de yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve İnsan Konferansı'nda gündeme gelmiştir (Güneş ve Coşkun, 2004, s.56).

Konferans sonucunda yayınlanan Stockholm Bildirisinin birinci maddesinde; insanın, onurlu ve iyi bir yaşam sürdürebilmesi için sağlıklı/elverişli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, bu hakka sahip olan insanların aynı zamanda hem bugünkü hem de gelecek kuşaklar için çevreyi koruma sorumluluklarının bulunduğu açık bir şekilde vurgulanmıştır.

Bu Konferans sonunda yayınlanan "İnsan ve Çevresi Deklarasyonu" doğrultusunda, Birleşmiş Milletler (BM) bünyesinde, çevre ile ilgili çalışmaları sürdürmek ve koordinasyonu sağlamak üzere Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP: United Nations Environmental Program) nın kurulması ve doğal kaynakları ve tabi varlıkları tahrip etmeden, çevreyi ön plana çıkararak kalkınmayı hedefleyen bir anlayış olan "sürdürülebilir kalkınma" anlayışının gündeme getirilmiş olması önem taşımaktadır (Bilir ve Hamdemir, 2011, s.144).

Çevresel Etki Değerlendirmesi ilk kez ABD'de Ulusal Çevre Politikası Yasası (National Environmental Policy Act - NEPA) ile yasal bir uygulama olarak 1 Ocak 1970'de yürürlüğe girmiştir. Çevresel Etki Değerlendirmesi yıllar içinde bilimsel ve teknik yönlerden geliştirilmiş, pek çok ülkenin çevre mevzuatında yerini almış, uluslararası kuruluşların karar metinlerine konu olmuştur.

Günümüzde teknolojik (ekonomik) faaliyetlerin çevresel etkileri ülkelerin sınırlarını aşmakta, çevre sorunları ile mücadelede uluslararası çabalara ihtiyaç göstermektedir. Uluslararası boyutta ele alınan çevre yönetim araçlarının başında ÇED gelmektedir. Genel olarak çevreye ilişkin uluslararası belgeleri şu şekilde belirtebiliriz.

3.1.1. "Ekonomik Kalkınma ile İlgili Çevresel Politikalar ve Kurallar Hakkında Bildirge" (the Déclaration of Environmental Policies and Procédures Relating to Economic Development) - 1 Şubat 1980

3.1.2. "Bazı Kamu ve Özel Sektör Projelerinin Çevresel Etkilerinin İrdelenmesi Hakkında 27 Haziran 1985 tarihli Konsey Direktifi" (Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment) - Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi'nde yürürlük tarihi ve sayısı: 5 Temmuz 1985, No 1 175/40; Direktif no: 85/337/EEC

3.1.3. "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Amaçları ve Esasları" (Goals and Principles of Environmental Impact Assessment) -UNEP Yönetim Konseyi'nin 17 Haziran 1987 tarih ve 14/25 sayılı "Sınırötesi Çevresel Etki Değerlendirmesi Sözleşmesi" (Convention on Environmental Impact Assessment in A Transboundary Context) - Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu'nca (AEK) üye ülkelerin imzasına açılış tarihi ve yeri: 25 Şubat 1991, Espoo/Finlandiya.

3.1.4. "Birleşmiş Milletler Çevre Kalkınma RİO Deklarasyonu (1992), Birleşmiş Milletler Çevre Kalkınma Konferansı", 3-14 Haziran 1992 tarihleri arasında Rio da Jenerio'da toplanarak 16 Haziran 1972 tarihinde Stockholm'de kabul edilen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı Deklarasyonu'nu teyit edilmiştir. Yeni ve tarafsız küresel bir ortaklığın kurulabilmesi için devletler, toplumun anahtar sektörleri ve insanlar arasında yeni işbirliği düzeylerinin yaratılması hedefiyle bütün toplumların kendi ilgi alanlarını dikkate alan küresel çevre ve kalkınma sistemini koruyan Uluslararası antlaşmalar için çalışarak; dünyanın birbirinden ayrılmayan ve bir bütün olan doğasını tanıdıkları belirtilmiş ve 27 madde halinde deklarasyon ilkelerinin uygulanmasında ve sürdürülebilir kalkınma alanında uluslararası hukukun daha da geliştirilmesinde devletlerin ve insanların iyi niyet ve ortaklık ruhu ile işbirliği yapacakları açıklanmıştır. 172 devletin katıldığı Rio'da gerçekleştirilen Konferans sonucunda yayınlanan Deklarasyon uluslar arası anlaşma niteliğinde bağlayıcı olmamakla birlikte, siyasal olarak uyulması, belirlenen ilkelere uygun davranılması uluslararası hukukun gereğidir.

3.1.5. "Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin Belli Kamu ve Özel Projelerin Çevreye Olan Etkilerinin Değerlendirilmesine İlişkin 31 Aralık 2011 tarihli 2001/92/EU sayılı Direktifi (Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 16 Nisan 2014 tarihli 2014/52/EU Direktifi İle Değiştirilmiş)'nin EK III. Maddesinde", projelerin çevresel etki değerlendirmesinin yapılıp yapılmayacağının tespitine ilişkin kriterler belirlenmiş bulunmaktadır (https://eur-lex.europa.eu/legal content /EN/TXT/PDF/?uri= CELEX: 02011L0092- 20140515&rid=2).

Buna göre, projelerin özellikleri belirlenen kriterlere uygunlukları yönünden; - Tüm projenin büyüklüğü ve tasarımı, - Mevcut ya da onaylanan diğer projeler ile kümülatif etkisi (kümülasyonu-birikmesi), - Özellikle bio çeşitlilik, su, toprak ve arazı gibi doğal kaynakların kullanımı, - Atık üretimi, - Kirlilik ve çevreye verilen zarar, - Bilimsel veriler uyarınca iklim değişikliklerinin sebep oldukları da dâhil olmak üzere proje ile ilgili başlıca kaza ve afet riskleri ve - İnsan sağlığına tehlikeleri (örneğin su kirliliği ya da hava kirliliği nedeniyle) yönlerinden ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Yine bir Projenin çevreye olan önemli etkilerinin, projenin belirtilen unsurlara olan etkisi bakımından, yer verilen kriterlere göre potansiyel etkinin türü ve niteliği-mevcut ya da onaylanan proje etkileri ile olan kümülatif etkisi değerlendirilmek durumundadır.

3.1.6. "Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin Belli Kamu ve Özel Projelerin Çevreye Olan Etkilerinin Değerlendirilmesine İlişkin Direktifin EK IV. Maddesinde" de, Çevresel Etki Değerlendirme için gerekli bilgi olarak "diğerlerinin yanı sıra, projenin çevreye olası önemli etkilerinin" ve "doğal kaynakların kullanımı ya da özellikle ekolojik önemi olan alanlarla ilgili mevcut çevresel problemler de göz önüne alınarak, mevcut ya da onaylanmış projeler ile kümülatif etkileri"nin dikkate alınarak yapılacağı açıklanmıştır. Ayrıca belirtilen unsurlara olası önemli etkilere ilişkin açıklamada, "projenin doğrudan etkileri ile dolaylı, ikincil, kümülatif, sınır ötesi, kısa-orta-uzun vadeli, geçici, kalıcı olumlu veya olumsuz etkilerini içermesi" gerektiği belirtilmiş, açıklamanın ilgili projeye ilişkin Birlik ve Üye Devlet düzeyinde belirlenen çevresel koruma hedeflerini dikkate alması düzenlenmiştir.

3.2 Ulusal Mevzuat

3.2.1. Çevre Kanunu

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 1. maddesinde kanunun amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak olarak açıklanmıştır. Kanun; çevrenin, canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortamı, çevre korunmasını ise çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin tahribini, bozulmasını ve yok olmasını önlemeye, mevcut bozulmaları gidermeye, çevreyi iyileştirmeye ve geliştirmeye, çevre kirliliğini önlemeye yönelik çalışmaların bütününü, çevre kirliliğinin de çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etkiyi ifade ettiğini belirtmiştir.

Yine sürdürülebilir çevrenin, gelecek kuşakların ihtiyaç duyacağı kaynakların varlığını ve kalitesini tehlikeye atmadan, hem bugünün hem de gelecek kuşakların çevresini oluşturan tüm çevresel değerlerin her alanda (sosyal, ekonomik, fiziki vb.) ıslahı, korunması ve geliştirilmesi sürecini, sürdürülebilir kalkınmanın ise bugünkü ve gelecek kuşakların, sağlıklı bir çevrede yaşamasını güvence altına alan çevresel, ekonomik ve sosyal hedefler arasında denge kurulması esasına dayalı kalkınma ve gelişmeyi ifade etiği açıklanmıştır.

Sürdürülebilir kalkınmanın çevre hakkı ile doğrudan ilişkilendirilmesi, "şimdiki ve gelecek kuşaklar" ibaresi ile sağlanmıştır. Sürdürülebilir kalkınmanın özünde her iki kuşağın da ihtiyaçlarının karşılanması bulunmaktadır. Kaynakların sınırlılığı ve çevreye baskı olgusu ise bunların temel ihtiyaçlar olduğunu göstermektedir. Böylece şimdiki kuşaklar hem hak sahibi, hem kendi nesline hem de gelecek nesle karşı ödevlerle yükümlüdürler. Burada da, sürdürülebilir kalkınmanın anlam ve amacında var olan, kuşaklar içi ve kuşaklararası hakkaniyet (ya da adalet) ilkeleri ortaya çıkmaktadır (Turgut, 2010, s.6).

3.2.2. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği

ÇED ile ilgili ilk düzenleme ÇED Yönetmeliği adı altında ilk olarak 07/02/1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Buna göre, çevresel etki değerlendirmesi, çevreyi doğrudan ya da dolaylı olarak, olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilecek bir ya da birden fazla faaliyete ait bir projenin yapılması için alınacak karara esas olmak üzere, proje konusu faaliyetlerin bütün çevresel etkilerinin bilimsel yöntemler ve tekniklerle incelenmesi, ortaya çıkabilecek olumsuz etkileri önlemek ya da çevreye zarar vermeyecek ölçülerde en aza indirmek için alternatif çözümlerin belirlenmesi, belirlenen önlemlerin izlenip denetlenmesi sürecini ifade etmektedir. Diğer bir anlatımla, ÇED; ekonomik ve sosyal gelişmeye engel olmaksızın çevre değerlerini ekonomik politikalar karşısında koruyarak, yeni proje ve gelişmelerin çevreye olabilecek sürekli veya geçici potansiyel etkilerinin sosyal sonuçlarını ve alternatif çözümlerini, ilgili tüm tarafların görüş, kaygı ve önerilerini de dikkate alarak işletme öncesi, işletme sırası ve işletme sonrasını da içine alarak değerlendirilmesinin, izlenmesinin ve denetlenmesinin yapıldığı bir süreçtir.

Proje planlama aşamasında çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için; başvuru, inşaat öncesi, inşaat, işletme ve işletme sonrası çalışmaları kapsayan süreçte çok yönlü bir araştırma ve inceleme yapılmasını gerektirmektedir. Çünkü gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevreye, sosyal hayata, projenin gerçekleşeceği yerdeki yaşam tarzına ve gelecekteki yatırımlara etkilerinin belirlenmesi önem taşımaktadır. Yatırımların geleceğe dönük etkisi kaçınılmaz olarak çevreyi de etkileyecektir.

4 Çevre Hakkı ve Ekonomik Kalkınma İlişkisi

4.1 İhtiyat İlkesi (Precautionary Principle)

Çevre hukukunun, ekonomi, sosyoloji, ekoloji, fizik, kimya, biyoloji gibi diğer sosyal, teknik ve tabiat bilimleriyle bağlantısı bulunmaktadır. İhtiyat ilkesi, çevrenin korunması bakımından aslında bilimsel risklerin yönetimi ile ilgili bir kavramdır. Genelde çevre koruma politikasının ve bu arada çevre hukukunun bilimsel verilere bağımlılığı gerçeği, "bilimin birtakım sorunlar karşısında beklenen cevapları verememesi"yle birlikte düşünüldüğünde, çözümü güç ama zorunlu sorun kendini göstermektedir.

Hukukun istediği belirgin verilerin bilim tarafından ortaya konulamadığı alanlarda ve durumlarda, çevrenin korunması mümkün olamayacak mıdır? İşte ihtiyat ilkesi bu sorunun cevabı çerçevesinde getirilmiş bir çözüm yoludur (Turgut, 1995, s.68). İhtiyat ilkesinin uygulanması belirsizlik ve risk derecesinin yüksek olduğu konularda önem ve duyarlılık kazanmaktadır. İhtiyat kelime anlamı olarak, herhangi bir konuda ileriyi düşünerek ölçülü davranma, sakınma demektir (Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük).

İhtiyat ilkesinde iki ana unsur bulunmaktadır. Birincisi, bilimsel belirsizlik olgusu ikincisi ise potansiyel çevresel zarar riskidir. Bunlardan riskin varlığı bir kez saptandıktan sonra, çevre üzerinde oluşabilecek zararlarla bunlara sebep olarak gösterilen etkinlikler (veya kirleticiler) arasındaki sebep-sonuç ilişkisini gösterecek açık ve belirgin verilerin olmamasına karşın, sonucun gerçekleşmesi olasılığını önlemek için gerekli tedbirler alınmak durumundadır. Başka bir ifadeyle, bilimsel açıdan belirgin sonuçların elde edilmesini beklemektense, potansiyel zararın oluşmaması için ilk planda (çok geç olmadan) tedbirli hareket edilmesi gerekmektedir. Bu anlamda, risk ile ihtiyat arasında bir seçim yapılması söz konusu olmaktadır. Riskin tercih edilmesinin sonucu çevrede geri döndürülemez büyük bir zarar ya da umulandan daha küçük bir zarar ortaya çıkabilir. Tercihin ihtiyattan yana yapılması halinde ise, zararın ortaya çıkması önlenebilir ya da beklenenden çok düşük olması sağlanabilir. Bunun maliyeti ihtiyat için alınacak önlemin niteliğine göre değişik olacaktır.

İhtiyat ilkesi, Rio Deklarasyonu'nun 15. maddesinde (1992) tanımlanmıştır. Buna göre; "çevreyi korumak için ihtiyatlı yaklaşım devletlerin kendi imkânlarına göre en etkili biçimde uygulanacaktır. Ciddi ve geri dönüştürülemez hasar tehlikesi olan yerlerde tam bilimsel kesinlik eksikliği çevresel kirlenmenin önlenmesi için gecikmenin sebebi olarak kullanılamayacaktır." Bu ilke, gerek uluslar arası sözleşmelerde gerekse iç hukukumuzda yer almamaktadır. Rio'da gerçekleştirilen Konferans sonucunda yayınlanan Deklarasyon bağlayıcı nitelikte olmamakla birlikte, BM düzeyinde siyasal olarak etkisi bulunmakta ve uyulması uluslararası hukukun gereği olmaktadır.

Ayrıca belirtildiği gibi Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin Belli Kamu ve Özel Projelerin Çevreye Olan Etkilerinin Değerlendirilmesine İlişkin 31 Aralık 2011 tarihli 2001/92/EU sayılı Direktifi'nin EK III. Maddesinde ve EK IV. Maddesi uyarınca projenin doğrudan etkileri ile dolaylı, ikincil, kümülatif, sınır ötesi, kısa-orta-uzun vadeli, geçici, kalıcı olumlu veya olumsuz etkilerini içermesi gerektiği belirtilmiş olduğundan, açıklamanın ilgili projeye ilişkin Birlik ve Üye Devlet düzeyinde belirlenen çevresel koruma hedeflerinin dikkate alınması gerekliliği nedeniyle ülkemiz bakımından da önemi kuşkusuzdur.

Nitekim Danıştay, ihtiyatilik ilkesini "Anayasa'da yer alan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, geleceğe yönelik bilimsel belirsizliklerin bulunduğu hâllerde gelecek nesillerin yaşam hakkının korunmasına ilişkin gerekli tedbirlerin alınmasını öngören ihtiyat ilkesini içinde barındırmaktadır" şeklinde değerlendirme yapmak suretiyle karara yansıtmıştır (Danıştay Onüçüncü Daire, E:2011/2352, K:2015/1943, K.T. 22.05.2015). Bu karar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca da onanmıştır (Danıştay İDDK E. 2015/3645, K. 2016/2089, K.T. 18.05.2016).

4.2 Çevrenin Geleceği Üzerine Yaklaşımlar

Çevrenin geleceği üzerine üç temel yaklaşım söz konusudur. Bunlar, sürdürülebilir kalkınma, derin ekoloji ve yetinme yaklaşımlarıdır (Bilir ve Hamdemir, 2011, s.146-147).

4.2.1 Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımı

Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı, bugünün ihtiyaçlarını ve beklentilerini, geleceğin ihtiyaçlarından ödün vermeksizin tedarik etmenin yöntemlerini ortaya koymak düşüncesini esas almaktadır (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Raporu, 1991, s. 73). Bu yaklaşım, ekonomik ve sosyal gelişme gerçekleştirilirken, doğal dengenin de gözetilmesini esas almaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınma dengeli kalkınma ile eş anlamlı olarak şu şekilde tanımlanabilir: Sürdürülebilir kalkınma, "şimdiki kuşakların ihtiyaçlarının gelecek kuşakların kaynaklarını tehlikeye atmadan karşılanmasına imkân veren ekonomik büyüme politikalarıdır." (Güler, 1994, s. 362).

4.2.2 Yetinme Seviyesi Yaklaşımı

Kalkınmanın sürdürülebilir olması için her şeyden önce kaynakların da sürdürülebilir olması gerekmektedir. Kaynaklar; ormanlar ve deniz ürünleri gibi canlı doğal kaynaklar, madenlerden oluşan cansız doğal kaynaklar ve enerji kaynakları olmak üzere kabaca üç kategoriye ayrılmaktadır. Canlı doğal kaynaklar, her ne kadar kendini yenileyebiliyorsa da bunları tüketme hızı, kendilerini yenileme hızıyla orantılı olmak durumundadır. Aksi halde tamamen tükenmeleri söz konusu olacaktır. Cansız doğal kaynakların kendilerini yenilemeleri mümkün olmadığı için ne kadar yavaş tüketilirse tüketilsinler bir gün tamamen tükeneceklerdir. Dolayısıyla cansız doğal kaynakları özenle kullanmak gerekmektedir. Günümüzde kullanılan fosil yakıtlardan oluşan enerji kaynakları da bir gün tükenecektir. Bu nedenle yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelmek, enerji konusunda uzun vadede sorunu çözecek tek yol gibi gözükmektedir (Gökdayı, 1997, s. 175).

Kaynaklarla ilgili bu durum, sürdürülebilir kalkınmanın, mevcut şartların devam etmesi durumunda bile "kaçınılmaz sonu önlemeyeceği" sonucunu ortaya koymaktadır. Buna duruma göre aslolan gelişmiş ülkelerdeki tüketim düzeyinin "yetinme seviyesine" çekilmesinin sağlanmasıdır (Gökdayı, 1997, s. 175). İşte yetinme seviyesi yaklaşımı olarak da adlandırılan bu yaklaşım, kalkınmanın ve canlı yaşamının sürdürülebilmesi için sürdürülebilir

kalkınma yaklaşımının yetersiz ve aldatıcı olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla yetinme seviyesi yaklaşımı, insanların temel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik bir tüketim anlayışının benimsenmesinin daha gerçekçi ve kalıcı bir çözüm olacağı fikrine dayanmaktadır (Gökdayı, 1997, s. 179).

4.2.3 Derin Ekoloji Yaklaşımı

Derin ekoloji anlayışı, doğayı merkez olarak almaktadır. Biyosantrik düşünüş yerine ekosantrik düşünüşün hakim olduğu bu yaklaşıma göre, yeryüzünde değerli olan tek şey insan değildir; ekosistemin tümü değerlidir ve türlerin sürdürülmesi gereklidir. İnsanlar yaşamak için çevreyi yok etmeden ihtiyaçları kadar olanı doğadan almalı; ekosistemdeki tüm yaşam dengeli bir şekilde muhafaza edilmelidir (Yaren, 1995, s. 99-101).

5 Çevrenin Korunması ve Yargısal Denetim

Çevre sorunlarının çözümünde yargısal denetimin önemi kuşkusuzdur. Gerek ulusal yargı makamlarının gerek uluslarüstü yargı mercilerinin çevre hakkı ve çevre sorunlarına yönelik yaklaşımının bilinmesi önem taşımaktadır.

5.1 Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)

Uluslararası Adalet Divanı (ICJ) Gabcikovo-Nagymaros davasında, (25 Eylül 1997) çevrenin korunmasının çağdaş insan hakları doktrininin çok önemli bir parçası olduğuna dikkat çekerek; yaşama ve sağlık hakkı gibi sayılı insan haklarından (sine qua non) ayrılmaz bir hak olduğunu belirtilmiştir. Kararın 52. Paragrafında; Mahkeme, çevreye saygının gereğini belirtmiş ve "çevrenin, bir soyutlama değil doğmamış nesilleri de kapsamak üzere, yaşam kalitesi ve insanların, sağlığını ve yaşam alanını ifade ettiği açıklanmıştır. Devletlerin kendi yargısal alanındaki faaliyetleri ve diğer devletlerin çevreye saygısını veya kendi ulusal etkileri dışındaki alanın kontrolünü sağlamanın uluslararası çevre hukuku birikiminin bir parçası" olduğu şeklindeki açıklama ile sadece devletler için değil, bütün insanlık bakımından çevrenin önemini vurgulamıştır.

AİHM, Taşkın ve Diğerleri- Türkiye davasında; çevre sorunları üzerinde etkili olan devlet tasarrufları sonucunda oluşan uyuşmazlıklara ilişkin davalarda gerçekleştireceği incelemenin iki farklı temeli olduğunu belirtmiştir. Ulusal mercilere ait kararların maddi içeriğinin Sözleşmenin 8. maddesine uygunluğunu değerlendirebileceği ve ulusal makamlarca tesis edilen işlemlerde uygulanan karar alma sürecinde, bireylerin menfaatlerinin usule uygun olarak dikkate alınıp alınmadığını inceleyebileceğini açıklamıştır (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-125031%22]},paragraf115). Kararın 116. Paragrafında ise, çeşitli kararlarında, çevre ile bağlantılı uyuşmazlıklarda devletin geniş bir değerlendirme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

Yine Giacomelli v. İtalya davasında olduğu gibi AİHM; birçok kararında, çevre ile bağlantılı uyuşmazlıklarda devletin geniş bir değerlendirme yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. Anılan Kararın 84. Paragrafında AİHM, davalı devletin takdir yetkisinin kapsamının belirlenmesinde başvurucunun menfaatlerinin usulüne uygun olarak dikkate alınıp alınmadığı ve yeterli usuli güvencenin bulunup bulunmadığının incelenmesi gerektiğini (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-77785%22]}) vurgulamıştır.

AİHM, her bir somut olayda ciddi endüstriyel kirliliğin etkilerini ölçmenin ve bu etkileri yaş, meslek veya bireysel yaşam tarzı gibi diğer faktörlerin etkilerinden ayırmanın çoğu zaman imkânsız olduğunu belirtmekte ve ispatta bulunmanın zorluklarını göz önüne alarak büyük ölçüde yerel mahkemelerin ve diğer yetkili mercilerin davanın maddi koşullarına ilişkin tespitlerini göz önüne almaktadır (Jugheli ve Diğerleri Gürcistan davası; https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-175153%22]}).

AİHM, termik santralin "ölçekleri, konumları ve içerikleri nedeniyle çevre, doğal kaynaklar ve insan sağlığı üzerinde ciddi olumsuz ve geri döndürülemez etkilere neden olabilecek" olarak tanımlanan bu tür faaliyetlerin tehlikeli doğaları, Tiflis Belediyesi tarafından da açık bir şekilde belirtildiği halde konunun özünü santralin özelleştirilmeden önce veya sonraki tehlikeli faaliyetleri için uygulanabilir bir mevzuat çerçevesinin gerçekten var olmaması ve başvuruların Sözleşmenin 8. maddesi kapsamındaki haklarını olumsuz etkileyen santralden kaynaklanan hava kirliliğinin giderilmemesi olarak kabul etmektedir. Özellikle tehlikeli faaliyetler açısından, Devletlerin, söz konusu faaliyetlerin belirgin özelliklerine bağlı olarak, özellikle de potansiyel risk seviyesine ilişkin olarak mevzuatı oluşturma yükümlülüğü bulunduğu, mevzuatın, faaliyetlerin ruhsatlandırılması, kurulması, işletilmesi, güvenliği ve faaliyetin denetlenmesini kapsaması ve işbu faaliyetlerin doğasından kaynaklanan riskler yüzünden hayatları tehlike altında olabilecek vatandaşların etkili bir şekilde korunmasını sağlamak üzere ilgili tüm taraflar için pratik önlemleri almalarının zorunlu olduğunu belirtmektedir (Di Sarno ve Diğerleri İtalya, No. 30765/08, § 106, 10 Ocak 2012).

5.2 Anayasa Mahkemesi

Anayasa Mahkemesi, çevre hakkının, bir pozitif statü hakkı olduğuna ve devlete birtakım ödevler yüklediğine vurgu yapmaktadır. Anayasa Mahkemesi bir kararında, Anayasa'nın 56. ve 63. maddelerine değinildikten sonra "bu hükümlere göre, çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almak Devletin temel ödevlerindendir. Bu amaçla Devlet, çevrenin ve kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için etkili bir maddi hukuk düzeni oluşturmak ve öngörülen maddi hukuku uygulamak üzere gereken teşkilatı kurmakla

yükümlüdür"(AYMK E. 2001/106, K. 2012/192, K.T. 29.11.2012; Resmi Gazete: 02.04.2013, 28606 (mükerrer) şeklinde açıklama yapmıştır.

Başka bir kararında da, Anayasa'nın 56. maddesinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle nasıl yerine getirileceği hususunun yasa koyucunun takdirinde olduğu ifade edilmiştir (AYM, E. 2011/110, K. 2012/79, K.T. 24.05.2012, RG: 21.07.2012, 28360.). Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, çevre hakkının gerçekleştirilmesi için devletin olumlu edimlerde bulunması ve somut önlemler alması gerektiğini kabul etmiş bulunmaktadır. Yine Anayasa Mahkemesi, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesinin bazı hükümlerinin Anayasa'ya uygunluk denetimini yaptığı kararında "ormanların turizm yatırımlarına tahsisini zorunluluk veya kaçınılmazlık hallerine özgüleyen belli ölçüt ve sınırlamalara yer verilmemesi" nedeniyle düzenlemeyi Anayasa'nın 169. maddesine aykırı bulmuştur (AYM, E. 2006/169, K. 2007/55, K.T. 07.05.2007, RG: 24.11.2007, 26710).

Bir diğer kararı ise Ereğli Kömür Havzası'ndaki madencilik faaliyetlerini 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesinde yer alan düzenlemelerden bağışık tutan, anılan Kanun'un ek 1. maddesinin 4. fıkrasının Anayasaya aykırılığını incelerken, madencilik faaliyetinin çevreyle uyumlu bir şekilde yürütülmesi gerektiğine hükmetmiş; önemli bir ekonomik faaliyet olan madenciliğin, çevrenin korunması gerekliliğinden bağımsız olarak gerçekleştirilemeyeceğini ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi kararda, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının, getirilecek kuralın ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklere yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçeleriyle vazgeçilecek haklardan olmadığını belirtmiştir (AYM, E. 2011/110, K. 2012/79, K.T. 24.05.2012, RG: 21.07.2012, 28360).

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında da, petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetlerini, çevresel etki değerlendirmesi kapsamı dışında tutan düzenlemeyi Anayasa'nın 56. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Gerekçede çevresel etki değerlendirmesinin, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesinde kullanılan bir yöntem olduğu belirtilmiştir. Kararda, ÇED ile korunmaya çalışılan temel unsurun çevre ve bu çevre içindeki varlıklar olduğu açıklanmış, arama faaliyetlerinin biyolojik çeşitlilik üzerinde ya da doğada değişiklikler meydana getirebileceğine dikkat çekilmiştir (AYM, E.2006/99, K.2009/9, K.T. 15.01.2009, RG: 08.07.2009, 27282).

5.3 Danıştay

Çevre sorunlarının çözümünde etkili yargısal denetim asıl olarak Danıştay tarafından yapılmaktadır. Kümülatif etki değerlendirmesinin yargısal denetimi gerçekleştirilirken Danıştay'ın tutumunun bilinmesi önem taşımaktadır.

5.3.1 Tek Tek Projelerin Çevresel Etkileri Değil Kümülatif Etkileşimin Belirlenmesi Gerekliliği

Yargısal denetimde kümülatif etkiler araştırılırken, "bölgede faaliyet gösteren diğer kirletici tesisler (termik santral, haddane, demir-çelik, rafineri, petrokimya vb) de hesaba katılmalı, mevcut diğer santrallerin hava kalitesine (hava modellemesi ve atık ısı modellemesi), yüzey sularına (deniz deşarjı noktasında termal modelleme) olası etkilerinin planlanan faaliyet ile etkileşimi ortaya konulması gerekmektedir.

Danıştay, bir entegre proje kapsamında birden fazla tesis için ayrı ayrı alınan ÇED olumlu raporlarının tek başına değil, bir bütün halinde değerlendirilmesi" gerektiğine karar vermiştir (Danıştay Ondördüncü Dairesi, E.2018/2806, K.2018/8205, K. T. 26.12.2018).

Yine yapılan etki araştırmasının aynı bölgede daha önceden gerçekleştirilmiş projeler ile yapılacak sonraki projelerin birlikte çevresel etkilerinin belirlenmesi gerekmektedir. Belirtildiği gibi ihtiyat ilkesi uyarınca, risk ile ihtiyat arasında bir seçim yapılması söz konusu olmaktadır. Riskin tercih edilmesinin sonucu çevrede geri döndürülemez büyük bir zarar ya da umulandan daha küçük bir zarar ortaya çıkabilir. Tercihin ihtiyattan yana yapılması halinde ise, zararın ortaya çıkması önlenebilir ya da beklenenden çok daha düşük olması sağlanabilir.

Nitekim Danıştay; "Çevresel etki değerlendirmesi; işletme izni verilen alanda (işletme ruhsatı verilen alanın tamamında değil) gerçekleştirilmesi planlanan projenin, çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesi, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin belirlenerek değerlendirilmesi amacıyla yapıldığından, süreç içerisinde işletmenin faaliyeti aşamasında 25 hektar sınırlamasına ve çevre mevzuatında yer alan diğer kurallara riayet edilmediğinin tespiti halinde yetkili idare tarafından yasada öngörülen tedbirlerin alınarak gerekli yaptırımların uygulanabileceği tartışmasız olup, aynı maden işletme ruhsatı alanında işletme izni verilen alan dışında yeni bir maden işletme projesi için başvuruda bulunulması halinde ise, bu projelerin birbirinden bağımsız olarak kabul edilemeyeceği ve toplam proje sahaları üzerinden kümülatif olarak çevresel etki değerlendirmesine tabi tutulacağı tabiidir." (Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2018/ 2676, K. 2018/7082, K.T. 20.12.2018) şeklinde açıklama yapmıştır.

Kümülatif etki değerlendirmesinin nasıl yapılması gerektiği konusunda Danıştay, yol gösterici nitelikte bir karar vermiştir. Kararda, "…kümülatif etki değerlendirmesi için çalıştırılan modelde incelenen yaklaşık 2500 km²'lik alan için sadece Erdek ve Bandırma Meteoroloji İstasyonlarına ait verilerin kullanıldığı, bu istasyonların incelenen saha dışında olduğu, topoğrafyası ve bitki örtüsü sıklıkla değişkenlik gösteren ve içerisinde farklı mikro klimalar barındıran bölgenin tek bir meteoroloji istasyonu ile ifade edilmesinin mümkün olmadığı, bu istasyonların inceleme sahasının dışında kaldığı ve bölgeyi temsil konusunda şüphe yaratacağı, meteorolojik veriler kapsamında 2012 tarihli ÇED raporunda hava kalitesi değerlendirmesi ve modellemesi çalışmalarında mevcut hava kalitesi

tespit çalışmalarının tüm mevsimleri kapsamadığı ve kullanılan meteoroloji veri setinin tam olarak bölgeyi yansıtmadığının tespit edildiği, mevcut hava kalitesi tespit ve hava kalitesi modelleme çalışmalarının yukarıda anlatılan yöntemlerle hesaplanacak şekilde tekrarlanması gerektiği, ÇED raporunda kazı, dolgu, nakliye, kömür depolama ve yükleme benzeri faaliyetlerden dolayı baca dışı kaynaklı toz emisyonları ile ilgili bir araştırma ve raporun bulunmadığı görüldüğünden, belirtilen eksikliklerin ÇED raporunu dolayısıyla ÇED olumlu kararını sakatlayıcı, önemli nitelikte eksiklikler olduğu, söz konusu eksikliklerin ÇED raporu hazırlanmak suretiyle giderilmesi gerektiği anlaşılmakla aktarılan hususlarda eksik hazırlandığı anlaşılan ÇED raporu dayanak alınarak tesis edilen dava konusu ÇED olumlu kararında belirtilen yönlerden hukuka uyarlık bulunmadığı" (Danıştay Ondördüncü Daire, E.2019/263, K.2019/2052, K.T. 13.3.2019) belirtilmiştir.

Danıştay başka bir kararında ise, üretim lisansının kümülatif etki değerlendirme süreci izlenmeden alınan ÇED Olumlu kararına dayanarak verilmesini hukuka uygun bulmuştur. Kümülatif etki değerlendirmesi ihtiyat ilkesinin ve çevre hakkının bir gereği olmasına rağmen, "…kurulan ya da kurulacak santrallerin de dikkate alınarak bölgenin bir bütün olarak değerlendirileceği kümülatif etki değerlendirmesi yapılmış olmasının aranması hukuki güvenlik ilkesinin bir gereği olan "belirlilik" ve "öngörülebilirlik ilkesi" karşısında mümkün değildir" (Danıştay Onüçüncü Daire, E.2012/1154, K. 2018/4374, K.T. 25.12.2018) gerekçesine yer verilerek dava reddedilmiştir.

5.3.2 Bilirkişi İncelemesi Yapılması Gerekliliği

Danıştay ÇED sürecine bağlı olarak verilecek kararlarda bilirkişi incelemesi yaptırılması suretiyle düzenlenecek raporu esas almak suretiyle karar vermektedir. "ÇED süreci sonunda verilecek kararların yargısal denetimi yapılırken, seçilecek bilirkişiler arasında bir çevre mühendisinin bulunması, diğer bilirkişilerin ise projenin ve bulunduğu çevrenin özelliklerine göre ve nihai ÇED raporunu hazırlayan kişilerin uzmanlık alanları da dikkate alınmak suretiyle seçilmesi gerekmektedir" (Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2018/ 2252, K.2018/8057, K.T. 25.12.2018)

Danıştay, ÇED raporunu düzenleyenlerin uzmanlık alanları ile bir denge kurularak bilirkişilerin uzmanlık alanları bakımından da yetkin olmalarına önem vermektedir. "Nihai ÇED raporunda onlarca uzmanın imzası bulunabildiğinden, birebir aynı sayıda ve aynı uzmanlık alanında olmasa dahi, yargılama usulü kurallarının elverdiği ölçüde, usul ekonomisi de gözetilerek bir denge kurulması, seçilecek bilirkişilerin projenin bulunduğu alana ve projeye yapılan itirazlara göre, değerlendirilmesi zorunlu olan ana konu başlıkları bakımından yeterli uzmanlığa sahip olması, tarafları tatmin edici ve adil bir yargılama yapılması açısından gerekliliktir" (Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2018/ 5638, K.2019/876, K.T. 6.2.2019). "Dava konusu işlemin gerekçesi, davacının iddiaları ve nihai ÇED raporunu hazırlayanların uzmanlık alanları da dikkate alınmak suretiyle, dava konusu "ÇED Olumsuz" kararına konu faaliyetin, alanın niteliğine, tarım alanları, su kaynakları, ormanlık alanlar ve duyarlı yörelere etkisinin değerlendirilmesi ile nihai ÇED raporunun ve alınacak önlemlerin teknik ve bilimsel açıdan yeterliliğinin tespiti amacıyla üniversitelerin ilgili bölümlerinden seçilecek biri çevre mühendisi olmak üzere, kimya mühendisi, maden mühendisi, ziraat mühendisi, orman mühendisi, hidrojeoloji mühendisi gibi uzmanlardan oluşturulacak yeni bir heyet ile keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması ve bunun sonucunda düzenlenecek raporun incelenmesi suretiyle karar verilmesi gerekmektedir" (Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2018/ 3465, K.2019/88, K.T. 15.1.2019).

Yine Danıştay bilirkişi incelemesi bakımından da kümülatif etki değerlendirmesini önemsemekte, gerekmesi halinde ek rapor alınmak suretiyle karar verilmesi yoluna gitmektedir.

Nitekim "…Bilirkişi raporunda "Çevresel etkilerin değerlendirilmesi için Süreyyabey Barajı da dahil olarak çekerek çayının bir bütün olarak ele alınması yerinde olacaktır. Tek tek az/ve yönetilebilir olarak ortaya konan çevresel etkiler birlikte ele alınınca "kümülatif" olarak tanımlanan toplanmış etki bütün Çekerek Çayı havzasının özgünlüğünü tehdit edebilir." yönündeki tespite yer verilmiş ise de, bu hususun ÇED raporunun ekindeki "Kümülatif Etki Raporunun" dikkate alınarak değerlendirilmesi" (Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2017/ 2648 K.T. 20.12.2018; Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2017/ 1729, K.T. 20.12.2018) amacıyla ek rapor alınmasına karar vermiştir.

Bilirkişi raporu alınması bir projenin çevresel etkilerinin belirlenmesi amacı taşımakla birlikte, projenin yapılması öncesinde gerekli teknik bilgileri içermemesi durumunda çevresel etkilerinin belirlenmesine yetecek derecede eksik bilgiler anlamına geldiğinden Danıştay bu yönüyle de denetim yapmaktadır.

Nitekim, "…seçme eleme kriterlerine tabi olan dava konusu projenin mevcut arazi kullanımı ve kalitesi yönünden etkileri değerlendirilirken, sondaj noktalarına olan ulaşımın projeden bağımsız ele alınamayacağı, nitekim sondaj faaliyetiyle sondajlara ulaşım yolları açılmasının kümülatif etki oluşturacağı dolayısıyla Proje Tanıtım Dosyası (PTD) hazırlanırken bu hususlara da yer verilmesi gerektiği sonucuna varılmış olup, yapılan bu tespitler yönünden bilirkişi raporu hükme esas alınmıştır. Bu durumda; ormanlık alanda gerçekleştirilecek dava konusu proje için hazırlanan PTD'de sondaj noktalarına ulaşımın nasıl sağlanacağı, yol güzergahının nereden geçeceği ve genişliğinin ne kadar olacağı, ortaya çıkacak hafriyatın çevreye zarar vermeden nasıl uzaklaştırılacağı veya depolanacağı, bu kapsamda ağaç kesilip kesilmeyeceği hususlarına ve ağaç kesilecekse sayısına yer verilmediği görüldüğünden, belirtilen yönlerden eksik olan PTD esas alınarak tesis edilen dava konusu ÇED Gerekli Değildir kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır" (Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2016/ 2561,

K.2018/8325, K.T. 27.12.2018; Danıştay Ondördüncü Daire, E. 2018/ 1884, K.2018/8324, K.T. 27.12.2018). gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal etmiştir.

Danıştay, kümülatif etki değerlendirmesi yapılmadan verilen Çevresel Etki Değerlendirme raporları esas alınarak verilen lisans işlemlerinin yargısal denetiminde, lisans verme işleminin dayanağı Çevresel Etki Değerlendirme raporunun dışında kümülatif etki değerlendirmesi yapılmasına ilişkin bilimsel, teknik ve hukuki açıdan çevre hukuku ile ilgili mevzuata uygun olup olmadığının araştırılması ve bu konularda uzman kişilerin görüşlerine başvurulması yoluna gitmemektedir. Nitekim Danıştay, kümülatif etki değerlendirmesinin ne anlama geldiğini belirtmiş ve "bir proje yahut proje faaliyetinin, geçmişte, günümüzde mevcut ve gelecekte makul olarak öngörülebilen faaliyetler ile birlikte çevrede meydana getireceği değişikliklerin incelenmesidir" şeklinde değerlendirmede bulunmuş ancak bilirkişi incelemesi yapılmasına gerek görmemiştir (Danıştay Onüçüncü Daire, E.2012/1154, K. 2018/4374, K.T. 25.12.2018).

Ancak Osmaniye ilinde kurulmak istenen termik santral için verilen üretim lisansının iptali istemiyle açılan davada, Ankara 7. İdare Mahkemesince yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen rapor hükme esas alınmak suretiyle davanın reddine karar verilmiştir (Ankara 7. İdare Mahkemesi E. 2014/1874, K. 2017/32, K.T. 12. 01. 2017). Raporda "… tesisin ileri teknoloji kullanan, doğalgaz çevrim santrali olması nedeni ile çevre üzerinde düşük seviyeli bir yük oluşturacağı, Çukurova bölgesinde bulunan diğer tesislerden yeterince uzak olduğu için o tesislerin yarattığı etkiye bir katkısı olmasının beklenmediği, mevcut durumda, insan sağlığı, deniz, hava ve su ekosistemleri üzerinde kalıcı bir etki/zarar oluşturmayacağı" görüş ve kanaatine yer verilmiştir. Davanın reddine ilişkin karara karşı yapılan istinaf başvurusunu raddeden Ankara 7. İdari Dava Dairesinin E. 2017/388, K.2017/572, K.T. 29.11.2017 sayılı kararına karşı yapılan temyiz başvurusu; bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen rapora dayalı olarak karar verilmiş olmasına rağmen reddedilerek karar onanmıştır (Danıştay Onüçüncü Daire E. 2018/1198, K. 2018/4377, K.T. 25.12.2018).

Yine Danıştay, "Göle, Ardahan ve Çıldır Ovası'ndan geçerek, Gürcistan ile Azerbaycan üzerinden Hazar Denizi'ne dökülen Kura Nehri'nin, hidroelektrik santralleri kurmak amacıyla doğal mecrasından alınarak vadi atlatması yapılmak suretiyle Köprüler Deresi yoluyla Çoruh Nehri üzerinden Karadeniz'e aktarılmasına ilişkin Kura-Çoruh Enerji Grubu adı verilen proje işlemi ile bu projenin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davayı reddeden İdare Mahkemesi kararını; davacının ve davacı yanında müdahilin temyiz dilekçesinde ileri sürdüğü, Kura-Çoruh Enerji Grubu Projesinin bilimsel, teknik ve hukuki açıdan çevre hukuku ile ilgili mevzuata uygun olup olmadığının araştırılmadığı, bu konularda uzman kişilerin görüşlerine başvurulmadığı, projenin hayata geçmesi ile Ardahan ilinde ekolojik dengenin bozulacağı, tarım ve hayvancılığın yok olacağı yönündeki iddialarına; söz konusu projenin taslak bir proje olması, projeye talep olması halinde projeyi üstlenen firmanın gerekli fizibilite çalışmalarını yapacak olması, projenin teknik verilerinin ve çevresel etkisinin bu aşamadan sonra ayrıntılarıyla değerlendirilecek olması, tüm bu safhaların ayrıca dava konusu edilebilecek olması hususları dikkate alınarak itibar edilmemiştir." (Danıştay Onüçüncü Daire, E. 2015/2753, K. 2015/ 2713, K. T. 29.06.2015) gerekçesiyle mahkeme kararını onamıştır.

6 Sonuç

Termik santrallerin kümülatif etkisinin değerlendirilmesi, yeni yapılacak santrallere lisans verilmesi aşamasında çevre üzerindeki mevcut ve önceden lisans verilmiş santrallerin bütünsel olarak etkilerinin belirlenmesi yolu ile mümkün olabilecektir. Aynı şehir veya coğrafi bölgede kurulan ya da kurulacak olan diğer santrallerin yeri, konumu ve yakıt türleri bakımından bölgenin bir bütün olarak değerlendirilmesi suretiyle santrallerin bölgesel ölçekte çevreye olan etkilerinin neler olacağı konusunda bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

ÇED; gerçekleştirilmesi planlanan projenin, çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesi, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin belirlenerek değerlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Dolayısıyla, ÇED sürecinde verilen kararların iptali istemiyle açılacak davalarda keşif ve bilirkişi incelemesinin ayrı bir önemi bulunmaktadır. Danıştay kararları üzerinden verilen örnekler değerlendirildiğinde görüleceği gibi Danıştay çevre uyuşmazlıklarının çözümünde gerek çevresel etki değerlendirmesi gerekse kümülatif etki değerlendirmesinde bilirkişiye başvurmaktadır. Dolayısıyla Danıştay daireleri arasında keşif yapılmak suretiyle hazırlatılacak bilirkişi raporu incelenerek karar verilmesi yoluna gidilmesi konusunda istikrar sağlanması önem taşımaktadır.

Günümüzde gelişen teknoloji sayesinde bilgisayar programları yardımıyla simülatörler ve uydudan hava fotoğraflarıyla hava kirliliğinin sınır ötesi etkisinin dahi hesaplandığı bilinmektedir. Bu yöntemle her bir tesis için veriler toplanarak ölçümlerin yapılabilmesi teknik olarak mümkün olduğu gibi, henüz işletmeye geçmemiş tesisler bakımından mevcut kirlilik seviyesine katkı oranı da hesaplanabilecektir.

Bu itibarla, kümülatif etki değerlendirmesi üretim lisansının santrallerin bölgesel bazda çevreye olan etkilerinin neler olacağı konusunda hava modellemeleri yardımıyla bilimsel bir çalışmaya dayalı olarak hazırlanacak analiz süreci sonucunda düzenlenecek bilirkişi raporu uyarınca karar verilmesi gerekmektedir.

İhtiyat ilkesi gereğince, riskin varlığı bir kez saptandıktan sonra, çevre üzerinde oluşabilecek zararlarla bunlara sebep olarak gösterilen etkinlikler (veya kirleticiler) arasındaki sebep-sonuç ilişkisini gösterecek açık ve belirgin

verilerin olmamasına karşın, sonucun gerçekleşmesi olasılığını önlemek için gerekli tedbirler alınmak durumundadır. Başka bir ifadeyle, çevreye zarar vereceği bilinebilir durumda olan potansiyel zararın meydana gelmemesi için çok geç olmadan tedbirli hareket edilmesi gerekmektedir.

Termik santrallerin, kurulduğu bölge ya da çevre üzerinde oluşturduğu hava kirlenmeleri sebebiyle ortaya çıkan etkilerini "kümülatif etki değerlendirmesi" adı altında düzenleyen doğrudan bağlayıcı nitelikte ulusal veya uluslararası herhangi bir kural bulunmadığı değerlendirmesi yapılarak, çevreye verilecek zararların önlenmemesi yolu seçilemez. Hatta hukuk devleti ilkesi olan öngörülebilirlik ve belirlilik, hukuk güvenliği gibi kavramlar çevre hakkının ihlaline gerekçe yapılamaz.

Kaynakça

- Bilir, Faruk ve Hamdemir, Berkan, 2011. Çevre Hakkı ve Uygulaması, International Conference on Eurasian Economies, Bishkek- Kyrgyzstan, 12-14 October 2011.
- ÇED Rehberi, 2014. Termik Enerji Santralları, Mayıs.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) El Kitabı, Ocak – 2009
- Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1991. Ortak Geleceğimiz, 3. Baskı, (Çeviren Belkıs Çorakçı),Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını.
- Ertan, Birol, 2013. "Yeni İnsan Hakları", Yeni Kuşak İnsan Hakları içinde (Editör: Kıvılcım Akkoyunlu Ertan), TODAİE Yayınları, Ankara.
- Gemalmaz, Mehmet Semih, Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi, İÜHF Mecmuası, Cilt 52, Sayı 1-4.
- Gökdayı, İsmail, 1997. Çevrenin Geleceği, (Yaklaşımlar ve Politikalar), Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara.
- Gülmez, Mesut, Anayasa 90 Uygulaması Panel, TBB Yayınları, 5.11.2004
- Güneş, Yusuf, / A. Aydın, Coşgun, 2004. Çevre Hukuku, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Kaboğlu, İbrahim Ö., 1998. İnsan Haklarının Hukuksal Yapısı, (Özgürlükler Hukuku) Afa Yayınları, İstanbul
- Kantar, H. Elvend, 1984. "Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı", IBD, C. 58, S. 1-2-3, İstanbul, Ocak-Şubat-Mart.
- Turgut, Nükhet Yılmaz, 2010. Çevre Hakkı - Kuramsal ve Ampirik Çerçeve, İlgili Temel Kavram ve İlkeler: Yargının Rolü, Danıştay ve İdari Yargı Günü, Ankara.
- Turgut, Nükhet, 2001. Çevre Hukuku, Yenilenmiş 2. Bası, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Turgut, Nükhet: İhtiyat İlkesi, http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2735.pdf (Erişim Tarihi:02.03.2019)
- Türkiye'deki Hidroelektrik Santralleri İçin Örnek Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi Klavuzu, 2012, Ankara.
- Vatansever Boşça Aysun-Şahin Hamamcı Nihan, 2013. Kümülatif Çevresel Etki Değerlendirmesi, Uluslararası ÇED Kongresi Bildiri Kitabı, Ankara.
- Yaren, F. Bülent, 1995. Yaşamı Kavrayış Üzerine Yapılanan Sorun: Çevre Sorunu, Değişen Dünya Görüşü Ekonomi-Ekoloji İlişkileri Bağlamında Ekolojik Kalkınma, Yeni Türkiye Dergisi – Çevre Özel Sayısı, Temmuz-Ağustos, Ankara.