

Makale Geliş Tarihi: 22.11.2019  
Kabul Tarihi: 18.12.2019

## ÇEVRESEL DEĞERLENDİRME TEKNİKLERİNİN GELİŞİMİ VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ<sup>1</sup>

**Dr. Araş. Gör. İlke ÖRÇEN GÜLER**

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
Kamu Yönetimi Bölümü,  
ilkeorcen@yyu.edu.tr,  
orcid: 0000-0002-8755-609X.

### Öz

Önleyici çevre politikalarının temel araçlarından olan çevresel değerlendirme, politika, plan ve projelerin, olası çevresel etkilerini belirleyerek karar alma aşamasında göz önünde bulundurmaya hedeflemektedir. Çevre politikalarının gelişiminde çevre değerlendirme teknikleri yaygın biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Çevresel politikalar ile diğer politika hedefleri arasında uyum sağlanması gerekliliği ve bütünlük yaklaşımının geliştirilmesi ile ortaya çıkmış olan çevresel değerlendirme teknikleri politika ve planlama aracı olarak kullanılmaktadır. Çevresel değerlendirme tekniklerine yönelik hukuki düzenlemeler ve teorik çalışmalar sonucunda en yaygın kullanılanlar Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) ve Stratejik Çevresel Değerlendirmedir (SÇD). İlk uygulanmaya başlanan ÇED yanında çevre politikası yaklaşımlarındaki gelişmeler ve daha etkin tekniklerin geliştirilmesi yönündeki eğilim sonucu SÇD daha geniş kapsamlı bir araç olarak gelişmiştir. Türkiye’de her iki araç için ayrı hukuki düzenlemeler bulunmaktadır. Çalışmada ilk olarak çevresel değerlendirme tekniklerinin gelişimi çerçevesinde SÇD’nin uluslararası düzeydeki gelişimi ÇED ile karşılaştırmalı olarak ele alınarak Türkiye’deki gelişimi hukuki düzenlemeler, uygulamalar ve akademik çalışmalar değerlendirilerek ele alınmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Çevresel Değerlendirme, Çevresel Etki Değerlendirmesi, Stratejik Çevresel Değerlendirme.

<sup>1</sup> Bu makale Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde tamamlanan “Türkiye’nin Maden Politikası Ve Stratejik Çevresel Değerlendirmesi” başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.



## DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT TECHNIQUE AND EVALUATION OF IMPLICATIONS IN TURKEY

### Abstract

As one of the main tools of preventive environmental policies environmental assessment aims to determine the possible environmental impacts of policies, plans and projects to consider them in decision-making. In line with the development of environmental policies, environmental assessment techniques has been widely used. With the development of integrated approach environmental assessment techniques are used as a policy and planning tool. As a result of both legal arrangements and theoretical discussions the most widely used technics are Environmental Impact Assessment (EIA) and Strategic Environmental Assessment (SEA). EIA is the first technique but SEA has developed as a wider and more comprehensive assessment tool both as a result of developments in environmental policy approaches. Turkey has made arrangements for both environmental assessment tool. In this study international development of SEA discussed compared with EIA and the development in Turkey have been addressed through the legal regulations, application and academic studies.

**Keywords:** Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment, Strategic Environmental Assessment.

### GİRİŞ:

Önleyici çevre politikalarının temel araçlarından birisi olarak en genel tanımıyla çevresel değerlendirme, politika, plan ve projelerin, yasama faaliyetlerinin doğrudan çevresel konularla ilgili olmasalar dahi, olası çevresel etkilerini belirlemeyi ve karar alma aşamasında bu olası etkileri göz önünde bulundurmaya hedeflemektedir. Bütünleşik ve önleyici yöntemlerin geliştirilmesi, çevre hukukunda çevresel zarara ilişkin sorumluluk algısının teşvik edilmesi, ihtiyatlılık ilkesinin giderek artan biçimde kabul görmesi gibi gelişmeler, çevresel değerlendirme tekniklerinin karar alma sürecinde temel bir araç olarak kullanılmasını yaygın hale getirmiştir (Holder ve Lee, 2007: 548). Çevresel kaygılar ve hedefler ile diğer politika alanlarına ilişkin hedefler arasında uyum sağlanmasının gerekliliğine vurgu yapan ve çevreyi oluşturan öğeler arasındaki ilişkiler yanında ekonomik ve toplumsal tüm olguları bir arada değerlendirmeyi esas alan bütünleşik yaklaşımın geliştirilmesi ile özellikle hukuki ve teknik birer araç olarak ortaya çıkmış olan çevresel değerlendirme teknikleri birer politika ve planlama aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Çevresel değerlendirme teknikleri içerisinde dünya genelinde gerek hukuki düzenlemeler gerekse teorik tartışmalar sonucunda en yaygın kullanılanlar Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) ve Stratejik



Çevresel Değerlendirmedir (SÇD). ÇED ilk kullanılmaya başlanan ve yaygınlaşan teknik olmasının yanında gerek çevre politikası yaklaşımlarındaki gelişmeler gerekse daha etkin tekniklerin geliştirilmesi yönündeki eğilim sonucu SÇD daha geniş kapsamlı ve ölçekli bir değerlendirme aracı olarak gelişmiştir. Günümüzde ÇED uygulamaları hali hazırda yaygın biçimde devam etmekle birlikte, çevresel konuların etki alanı daha geniş kararlara dahil edilmesi ve kararların çevresel sonuçları kadar ekonomik ve toplumsal yönleri değerlendirilerek alınmasının hem politika ve plan kararlarının hem de çevre politikalarının etkinliğini arttıracak olması gibi gerekçelerle SÇD bir hukuki ve teknik araç olarak yaygın biçimde kullanılmaktadır.

Türkiye ÇED uygulamalarına 1990'lı yıllarda yaptığı hukuki düzenleme ile başlamış ve ÇED bireysel projelerin çevresel sonuçlarını değerlendirme konusunda zorunlu bir araç olarak uygulamaya başlanmıştır. SÇD'ye ilişkin düzenlemeler yapılması hususunda 2000'li yıllarda AB üyelik sürecinde harekete geçen Türkiye SÇD Yönetmeliğini 2017 yılında çıkararak uygulamaya başlamak yolunda ilk adımı atmıştır. Henüz hukuki düzenleme çerçevesinde bir uygulama bulunmamakla birlikte pilot projelerle hukuki ve kurumsal araçların denenmesine devam edilmektedir.

Bu çalışmada ilk olarak çevresel değerlendirme tekniklerinin gelişimi çerçevesinde SÇD'nin uluslararası düzeydeki gelişimi ÇED ile karşılaştırmalı olarak yapılarak Türkiye'deki gelişimi hukuki düzenlemeler, uygulamalar ve akademik çalışmalar değerlendirilerek ele alınmıştır. Bu süreçte Türkiye'deki gelişimin uluslararası gelişmelerin yönlendirici bir sonucu olmaktan öte Türkiye'nin belli taahhütlerini yerine getirme çabalarının sonucu olduğu görülmüştür. Bu durumun çevresel değerlendirme tekniklerinin etkin biçimde kendinden beklenen sonucu ortaya çıkarmalarında önemli bir engel olduğu belirlenmiştir.

### 1. Çevresel Değerlendirme Tekniklerinin Gelişimi

Çevresel değerlendirme bir politika aracı olan etki değerlendirmesinin çevresel konulara odaklanmış formu olarak kısaca tanımlanabilir. Bir çevre politikası aracı olarak gelişimi Etki değerlendirmesinin gelişimi ile başlamıştır. Günümüzde AB düzenleyici politika araçlarından biri olan "Etki Değerlendirmesi", yeni bir politika uygulanmadan önce onun potansiyel etkilerini ortaya koymayı amaçlayan, yapılacak olan düzenlemelerin kalitesini iyileştiren ve çeşitli politika öğelerinin birbirleri ile ilişkilerini kuracak anahtar bir mekanizma olarak görülen yasal bir analiz yöntemidir (Jacov vd, 2008). Etki Değerlendirmesi, ilk kez Amerika Birleşik



Devletleri'nde (ABD) Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Assessment) adıyla, kimi hedeflenen düzenlemelerin ekonomik değerlendirmelerinin yapılması amacıyla uygulanmaya başlanmıştır. ABD'de ilk uygulamasının ekonomik gerekçelerle etki analizi yapılmasını içermesine karşın AB çerçevesinde sürdürülebilir gelişmenin hayata geçirilmesi için bir araç olarak uygulanmakta ve yapılan düzenlemelerin ya da yasama faaliyetlerinin ekonomik, sosyal ve aynı zamanda çevresel etkilerinin değerlendirilmesini kapsamakta ve daha geniş bir yaklaşımla ele alınmaktadır.

Etki değerlendirmesi en genel tanımıyla yürütülmekte olan ya da planlanan bir faaliyetin gelecekteki olası sonuçlarını ortaya koymayı hedefleyen bir süreçtir. Etki değerlendirmesi sürecinin planlanan girişimin (politika, plan, program, proje) ya da planlı olmayan olayların (doğal afetler, çatışma, savaşlar) sonuçlarına ilişkin karar alıcılar ile ilgili tüm taraflara bilgi sağlama ve planlanan girişimle ilgili karar alma aşamasını yürüten yasal ve kurumsal süreç olmak üzere ikili bir yapısı vardır (Uluslararası Etki Değerlendirme Birliği (IAIA), 2009). Bunun anlamı, etki değerlendirmesi uygulanması ile planlanan faaliyetin sonuçlarına ilişkin bilginin ortaya konması, kendine ait metotları olan bir süreç olarak değerlendirilirken etki değerlendirmesi uygulanacak olan politika plan ya da program ve projelerin belirlenmesi ve uygulama standartlarının ortaya konmasını sağlayan yasal düzenleme ve etki değerlendirmesi uygulayacak olan kurumsal yapının oluşturulması da kendi içerisinde ayrı bir işleyişi olan bir diğer süreç olarak görülmektedir.

Etki değerlendirmesinin farklı konulara odaklanmış olan farklı türleri vardır. En bilineni olan ÇED, etki değerlendirmesinin çevresel konulara odaklanmış türü olarak nitelendirilebilir. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) de Etki Değerlendirmesinin çevresel konulara odaklanmış bir diğer türünü oluşturmakta ve ÇED'e göre daha geniş ölçekteki faaliyetlere (politika, plan, program) ve daha stratejik düzeydeki kararlara uygulanmaktadır.

Çevresel Değerlendirme kavramı, Etki Değerlendirmesi genel başlığı altında ele alınan ve Etki Değerlendirmesinin farklı konuları ele alan alt başlıklarından biri olarak değerlendirilmektedir. Tarihsel olarak, teknik ve hukuki bir araç olarak daha önce kullanılmaya başlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED), öncesinde özellikle 1950'li yılların başlarında, endüstriyel ve biyomedikal teknolojinin sonuçlarının toplum, bireyler ve doğa üzerindeki sonuçları gözlenmeye başlandıktan sonra, hayata geçirilen projelerin maddi maliyetleri ile sağladıkları iddia edilen faydaları arasındaki dengeyi kurmak amacıyla fayda-maliyet analizleri yapılmaya başlanmıştır, bunun yanında,



teknoloji değerlendirmeleri, risk değerlendirmeleri, analitik teknikler gibi kullanılan diğer araçlar politika oluşturulurken karar alıcılara bilgi sağlamak amacını taşımakta, ekonomik bir değerlendirme olanağı sunmaktadır (Caldwell, 1998: 9).

### 1.1. Çevresel Etki Değerlendirmesi

ÇED ilk ortaya çıktığında fayda maliyet analizleri gibi ekonomik değerlendirme hedeflerini aşan bir amacı taşımaktaydı. ÇED 1990'lı yıllardan itibaren, giderek artan çevresel kaygıların ve bozulan çevresel ve doğal kaynakların bozulmasının önlenmesi hedefini göz önünde tutan bir araç olarak yaygınlaşmıştır. Çevresel konuların, hükümetin her türlü temel faaliyetini gerçekleştirmeden önce değerlendirmeye alınarak çevresel sonuçlarının belirlenmesi ve karar alma sürecinde bu sonuçların değerlendirmeye alınmasına yönelik yaklaşımın sonucu çevre politikalarının önleyici araçlarından biri olarak kullanılmaya başlanmıştır.

II. Dünya Savaşı'nın bitmesinin ardından bu süreçte geliştirilen yeni teknolojiler olası etkileri o günlerde kolaylıkla göz ardı edilerek, iyimser bir yaklaşımla tarım, sağlık, enerji gibi pek çok alanda kullanılmaya başlanmıştır. Ancak bu yeni teknolojilerin iyimser bir yaklaşımla kontrolsüz biçimde kullanılmasının insan sağlığı ve çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin sonuçları 1960'lı yıllara gelindiğinde yeni bilimsel çalışmalar ile ortaya konulmaya başlandı. Neden-sonuç ilişkisinin gözlemlenmediği bir ekonomik büyüme yaklaşımına ek olarak artan nüfus sonucu, başta yaşam kalitesini birincil olarak etkileyen temel kaynaklardaki bozulma (hava, su, toprak kirliliği) olmak üzere, nükleer enerji, kimyasal gübre kullanımı, yaban hayatındaki bozulmalar ve kayıplar gibi konularda kamuoyunda giderek artan hoşnutsuzluk, halkın yaşam kalitesini etkileyen konularda ve doğal kaynaklardaki bozulmayı önleyici faaliyetlerin hukuki düzenlemeler yoluyla hayata geçirilmesi taleplerini arttırmıştır (Caldwell, 1998: 8). Bir toplumsal muhalefet sonucu ABD'de Ulusal Çevre Politikası Kanunu (NEPA) 1969 yılında yürürlüğe girmiş kendinden önceki yapılan düzenlemelerden farklı biçimde kapsamlı bir politik irade ve zorlayıcı hükümlerle ÇED insan ve doğanın üretken bir uyum içerisinde var olmasını sağlamanın bir aracı olarak düzenlemiştir. NEPA'nın ÇED ile esas yükümlülük getirdiği konu federal kurumların karar alma süreçlerinde, tasarımların çevresel etkilerinin iyi düzenlenmiş bir değerlendirme sonucunda ortaya çıkan sonuçları dikkate almalarını sağlamaktır (Morgan, 2012: 5)

Literatürde ÇED'nin teorik çerçevesi üzerinde pek çok tartışma sürmektedir. Genel olarak ÇED'in teorik çerçevesini oluşturan temel



yaklaşım, ÇED’i planlanan faaliyetin çevresel etkilerini tahmin etme ve rapor etme amacı güden bir teknik, bir planlama aracı olarak gören, ÇED hazırlamanın bilimsel bir bakış açısı gerektirdiği ve bir mühendislik işi olduğuna dair yaklaşımla birlikte gelişen teknokratik paradigmadır (Formby, 1990: 191). Teknokratik paradigmaya göre ÇED planlama ve karar alma sürecinde rasyonel modelin bir aracıdır. Rasyonel modelde, planlanan faaliyetin alternatiflerini geliştirme hedefleri ve kriterleri en başından belirlenir, konuyla ilgisi olan teknik elemanlar ve plancılar bu süreçte ÇED (ve fayda maliyet analizi gibi diğer teknikleri) kullanarak olası etkileri belirler ve alternatif geliştirirler, bu süreç sonunda üretilen bilgi, projelerden toplum için en büyük net faydayı sağlayan yolun seçilebilmesi için kullanılır (Ortolano ve Shepherd, 1995: 4). Bu şekliyle ÇED teknik bir planlama aracı olarak planlanan faaliyetin çevresel etkilerinin ortaya konulması ve faaliyetin alternatiflerinin belirlenmesi bakımından bir sonuç ortaya çıkarsa da temel hedefi yalnızca “planlanan faaliyetin çevresel etkilerini ortaya koymak” olmayıp, ortaya konan bu etkilerin planlama ve tasarlanan faaliyetin hayata geçirilmesi için karar verilirken, bu etkilerin dikkate alınması, karar alma sürecini etkilemesidir (Formby, 1990: 193).

1960 ve 1970’li yıllarda özellikle Batılı ülkelerin strateji ve kalkınma politikalarını oluşturmada temel olarak aldıkları bu modelde ÇED, çevresel etkilerin belirlenmesiyle sona eren bir süreç olarak değerlendirilmekte ve alınan kararlarda çevresel etkilerin dikkate alınıp alınmadığına dair bir gösterge olmamaktadır. İlk olarak bir yasal belgede adının geçtiği yıl bu döneme denk gelmektedir. Bu konuda yürütülen tartışmalara bakıldığında teknokratik paradigma ve onun temel yaklaşımı olan rasyonel planlama anlayışına yönelik eleştirilerden en önemlisi budur. Teoride ÇED, çevre politikasının temel araçlarından birisi olarak çevre sorunlarına önleyici bir yaklaşım olarak kullanılmaktadır. Bunun anlamı çevresel etkilerin belirlenmesinden daha önemli olan çevresel etkilerin planlanan faaliyetin hayata geçirilmesini etkileme süreci olmasıdır. Bu yaklaşımın bir diğer tartışmalı yönü de ÇED sürecinde raporun hazırlanmasında görevli olan bilim insanlarının aslında kararın alınmasında söz sahibi olmadıkları gerçeğini yok saymasıdır. ÇED’e teknik bir süreç olarak bakıldığında hazırlanan raporun bilimselliği ve nesnelliği tartışmasız doğru sonuçlar içerse bile raporun sonuçlarını alacakları kararlarda dikkate alıp almamak kararı veren otoriteye aittir. Karar verme sürecinde politik olarak uygun olduğu düşünülmeyen verilerin yok sayılarak bu sürece dahil edilmediği uygulamalar çerçevesinde yapılan çalışmalarda ortaya konulan bir gerçektir. Aynı zamanda politik bir



süreç olan karar verme sürecini etkileyen pek çok aktör bulunmaktadır. Planlanan faaliyeti öneren yatırımcı, uygulanacak olan faaliyetin kendilerine getirisi konusunda çıkar sahibi olan politik çevreler ve özel sektör alınan kararı etkileme konusunda bilimsel çevrelerden daha etkili olmaktadır (Formby, 1990: 193).

ÇED ilk ortaya çıktığı günden bugüne proje ve planların karar aşamalarında teorisyenlerinin kendisinden beledikleri kadar ciddi bir etki göstermemiştir, bunun temel nedeni olarak öncelikle doğayı algılayış ve ÇED'in hedeflerini anlayış biçimi ve bunun karar alma süreciyle ilişkisinin kurulması gösterilmiştir. 1970'lerde yapılan ÇED ile ilgili ilk bilimsel çalışmalarda 'çevre' vurgusu fiziksel çevreyi kapsamaktadır. Bununla birlikte 1990'larda yapılan çalışmalarda 'çevre' kavramı daha geniş bir yaklaşımla ele alınmış ve ÇED de mali olmayan tüm etkileri ortaya koymayı hedefleyen bir araç olarak algılanmaya başlamıştır. Sosyal etki analizleri, risk değerlendirmeleri, görsel etki analizleri, kümülatif etki analizleri gibi etki değerlendirmesi teknikleri ÇED'in hareket noktasından kaynaklanmaktadır. ÇED genellikle dar bir bakış açısıyla fiziksel çevredeki etkileri ele almakta, sosyal ve diğer fiziksel olmayan etkiler ÇED çerçevesinde değerlendirilmemektedir (Ortolano ve Shepherd, 1995: 5). ÇED'in kendinden beklenen faydayı sağlayamamasının yukarıdaki nedenleri dışında farklı nedenler de ortaya konmaktadır. Bunların içerisinde en dikkat çeken, ÇED'in erken dönem uygulamalarında karmaşık politik, kültürel ve kurumsal problemlere değinecek bir sisteme olanak tanınmasına karşın ÇED sonuçlarının dikkate alınacağına dair bir politik taahhüt olmaması, çevresel entegrasyon ve sürdürülebilir gelişme ilkelerini benimsemeyen zayıf çevresel yönetim modellerinin varlığıdır (Bina, 2007: 592).

Gerek kendisinden kaynaklanan eksiklikler, gerek yönetsel problemler, gerekse çevresel algının değişmesi ve çevresel sorunların niteliğine ilişkin gelişmiş bilgi düzeyi sonucu ÇED uygulamaları tartışılıyor olsa da günümüzde proje düzeyindeki faaliyetlerin çevresel sonuçlarının önceden bilinerek faaliyetin hayata geçirilmesi genel bir amaç olduğundan, ÇED hala en yaygın çevresel değerlendirme tekniği olarak kullanılmaktadır. ÇED kapsamının genişletilmesi, planlama ve politika belirleme süreçlerine çevresel konuların dahil edilmeye başlanması çevresel sorunların yalnızca fiziksel çevredeki sorunlardan ibaret olmayıp aynı zamanda ekonomik ve toplumsal kaynakları ve sonuçları olduğu algısının yaygınlaşmasından ve sürdürülebilir gelişme prensiplerinin gelişmesinden kaynaklanmaktadır.



## 1.2. Stratejik Çevresel Değerlendirme

Stratejik Çevresel Değerlendirme ÇED'den sonra gerek teorik tartışmalarla gerekse yapılan yasal düzenlemelerle en yaygın olarak kullanılan çevresel değerlendirme tekniğidir. Literatürde farklı tanımları yapılmakla birlikte en genel anlamıyla stratejik çevresel değerlendirme, dar ölçekli çevresel değerlendirmelerin sınırlarını aşan, makro düzeydeki politika, plan, program ve projelerin kararlarının çevre üzerindeki olası etkilerini azaltmayı ya da önlemeyi amaçlayan bir kavramdır (The International Union for Conservation of Nature, 2007). Sadler'a (2005: 3) göre en basit şekliyle SÇD, çevresel konuları ve uygun standartları politika ve karar alma sürecine dahil eden önleyici bir yaklaşımdır. Sadler ve Verheem'e göre stratejik çevresel değerlendirme, belirli bir politika, plan ya da programın çevresel etkilerini karar alma sürecinde ekonomik ve sosyal boyutlarını da içerecek biçimde ele alan sistematik bir süreçtir (Therivel, 2004: 7). Therivel'in tanımına göre ise, stratejik çevresel değerlendirme, bir politika, plan ya da programın alternatifleri ile birlikte çevresel açıdan değerlendiren, bu değerlendirmenin sonuçlarını yazılı bir biçimde rapor eden ve bu sonuçları denetlenebilir bir karar alma sürecine dahil eden kapsamlı, sistematik ve resmi bir süreçtir (Alshuwaikhat, 2005: 309). Fischer (2003: 155) SÇD'yi sürdürülebilir arazi ve sektör politika, plan ve programları oluşturabilmek için çevrenin gerektiği gibi dikkate alınmasını amaçlayan karar alma sürecini destekleyen bir araç olarak tanımlamıştır. Bir diğer tanımla stratejik çevresel değerlendirme, üst düzey politika ve planların kararlarının olası çevresel sonuçlarını ortaya koyan ve karar alıcılara nakleden bir araçtır (Wallington vd, 2007: 571). SÇD'nin gelişiminde ÇED uygulamalarının önemli bir rolü vardır. ÇED'in çevresel sorunların çözümünde önleyici bir araç olma kapasitesini sorgulayan tartışmalarda, alınan kararlara çevresel bilgiyi dahil etme konusundaki zamanlama, alınan kararın içerdiği çevresel bilginin düzeyi ve karar alma sürecinin kendi özellikleri gereği çevresel bilgiyi ne kadar içerdiğine ilişkin sorunlar dile getirildikçe SÇD'nin gelişimi önünde yol açılmıştır. Çok genel bir bakış açısıyla SÇD, ÇED metodolojilerini kullanmakla birlikte, aslında karar alma mekanizmasında zamanlama, içerdiği çevresel bilginin kapsamı ve alınan kararları etkilemekle ilgili bir süreç olarak gündeme gelmiştir (Partidario, 2000: 652). Bu yönüyle SÇD, planlanan süreçle veya alınmak istenen kararlarla ilgili alternatiflerin belirlenmesi ve karşılaştırılmasına ilişkin süreçleri içermesi, katılım sürecine daha geniş bir biçimde yer vermesi, hem çevresel değerlendirme sürecine hem de sürece dahil edilen bilginin niteliğini değerlendirme mekanizmalarını geliştiren ve alınan kararın uygulanmasının





izlenmesiyle devam eden bir süreç olarak hem teknik hem de kamusal konuları kapsamakta, böylece ÇED uygulamalarıyla da alınan kararların niteliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır (Partidario, 2000: 652). ÇED uygulamalarında görülen bir diğer eksiklik, farklı faaliyetlerden kaynaklanan çevresel etkilerin yarattığı birikimli etkileri gözleme olanağı tanımamasıdır. SÇD, politika, plan ve programların oluşturulması sürecinde hazırlanması nedeniyle olası çevresel etkileri önceden karar alma sürecine dahil eder ve bu yolla çevre üzerindeki birikimli etkileri engelleyerek oluşabilecek karmaşık sorunları önlemede önemli bir rol oynar (Marsden, 2008: 6).

SÇD'nin ÇED'in eksiklerini gidermekten öte çevresel politikalar açısından etkin bir sonuç doğurması ve planlama ve politika belirlemede karar alma süreçlerine etki edebilmesi kurumsal, yönetsel, kültürel ve politik çerçeve ile ilişkilidir. SÇD'nin çevresel sonuçların karar alma faaliyetinin erken dönemlerinde dikkate alınmasını sağlayan sistematik bir süreç olarak kendinden beklenen işlevi yerine getirebilmesi, çevresel sonuçların karar alma sürecinin erken bir aşamada dikkate alınmasının sağlanması, değerlendirme ve planlama süreçleri arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması ile ilgilidir (Bina, 2007: 593). SÇD'ye stratejik olma özelliğini, değerlendirme nesnesinin (politika, plan, program) değil, değerlendirmeye yaklaşım biçimiyle ilgili olduğu ve değerlendirme ile tüm planlama süreci arasındaki ilişkiyi kurma biçimi vermektedir (Bina, 2007: 589). Çevresel değerlendirme süreci planlama ya da politika belirlemenin doğal bir uzantısı olarak görüldüğünde SÇD çevre politikaları bağlamında gerçek anlamda etkin bir rol üstlenebilir.

SÇD'nin uygulamaya geçmesinde hukuki düzenlemeler ve ülkelerin uygulamaları etkin rol oynamıştır. SÇD'nin ilk hukuki dayanağı 1969 yılında ABD'de yasal öneriler ve çevreyi belirgin biçimde etkileyen diğer temel eylemlerin çevresel etkileri üzerine detaylı rapor hazırlanmasının gereksinimini vurgulayan NEPA olmuştur. NEPA'da yer alan düzenlemeye göre yasa tasarıları ve Federal düzeydeki tüm büyük girişimlerin karar alma aşaması öncesinde çevresel etkilerinin analiz edilmesi, plan ve programlar oluşturulurken çevresel bilimler ve sosyal bilimlere dayanan bir çerçeve çizilmesi gerektiği belirtilmiştir. 1970'li yılların ortalarından itibaren Kanada ve Avustralya gibi bazı ülkelerde ana tasarıların ve büyük kapsamlı projelerin kamu kaynakları ve çevresel sonuçları bakımından değerlendirilmesine ilişkin önemli örnekler (Kanada, Mackenzie Vadisi Boru Hattı Sondajı, 1974-1977) ve Avustralya Ranger Uranyum Çevre Araştırması, 1975-1977) ÇED sınırlarının SÇD uygulamalarına yakın biçimde genişletilmeye başlandığını göstermektedir (United Nations

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2012: 160-162). Bununla birlikte ulusal düzeyde yapılan bazı hukuki düzenlemelerin ÇED kapsamını genişleten hükümler içerecek biçimde geniş bir yorumlamayla ele alınmaya başlandığı görülmektedir. Örneğin Hollanda'da 1986 yılında çıkarılan ve 1994 yılında yürürlüğe giren Çevresel Yönetim Yasası ÇED uygulamalarının kapsamını kimi ulusal plan ve programları içerecek biçimde genişleten hükümler içermektedir. (UNECE, 2012: 160-162). Aynı zamanda uluslararası örgütler de çevresel değerlendirmenin sınırlarını genişleten uygulamalara yol gösterici olacak kimi düzenlemeler yapmaya başlamışlardır. Dünya Bankası sektörel ve bölgesel düzeyde çevresel değerlendirme hazırlanmasına atıfta bulunan düzenlemeler yapmıştır (UNECE, 2012: 160-162). ABD'deki ve ulusal düzeydeki kimi uygulama örnekleri ve düzenlemelerin ardından 1993 yılında Avrupa Komisyonu, Mevzuat Çevresel Değerlendirme Programı ile yasa tasarılarının ve Komisyonun diğer faaliyetlerinin çevresel değerlendirmesinin yapılması konusunda önemli bir adım atmış ve 2001 yılında kabul ettiği SÇD Direktifi ile SÇD'nin birlik üyesi ülkelerce uygulanması yolunda önemli bir adım atmıştır. Bu süreçte pek çok Avrupa ülkesinde de SÇD uygulamalarına temel oluşturacak düzenlemelerin yapılmaya başlandığı görülmektedir. Norveç'te Beyaz Kitapların ve Hükümet Tasarılarının çevresel değerlendirmesinin yapılması bu döneme rastlamaktadır. SÇD'nin hukuki bir araç olarak yaygınlaşmasını sağlayan düzenleme ise Sınıraşan Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi'nin Stratejik Çevresel Değerlendirme Protokolü olmuştur. Bu süreç dünyanın birbirinden farklı bölgelerinde farklı devletlerin kendi planlama ve politika belirleme kültürleri ve çevresel politikaları bağlamında SÇD düzenlemeleri yapması ve uluslararası örgütlerin kendi çalışma alanları doğrultusunda SÇD uygulamalarını teşvik edici kararlar ve uygulamalara önayak olmasıyla devam etmiş ve SÇD bugün dünya üzerinde yaygın biçimde kullanılan bir çevresel değerlendirme aracı olarak ortaya çıkmıştır.

## 2. Türkiye'de Çevresel Değerlendirme Teknikleri

Türkiye'de çevre politikalarının ve hukukunun gelişimi, uluslararası düzeydeki gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Dünyanın gelişmiş ülkelerinin gelişme politikalarının ve pratiklerinin sonucu olarak karşılaştıkları çevresel sorunlar ile daha geç bir dönemde karşılaşan Türkiye'nin çevre konusundaki uygulamalarını bir politika çerçevesi altında birleştirmesi de geç bir dönemde olmuştur. Türkiye'nin pek çok çevresel düzenlemeyi ve çevresel ilkeyi

benimsemesinde, üye olduğu uluslararası örgütlerin benimsediği çevresel standartların, kuralların ve uluslararası sözleşmelerin etkisi büyüktür. Kontrolsüz ekonomik faaliyetlerin ve büyümeye dayalı kalkınma politikalarının doğal kaynaklar ve çevre üzerindeki tahrip edici etkisini azaltmak ve gidermek için uluslararası düzeyde girilen çabalar, Türkiye’ye de yansımış ve uluslararası düzeyde kabul edilen yasal, yönetsel ve teknik araçlar uygulanmaya başlanmıştır. Çevresel değerlendirme, bu çerçevede benimsenen ilk çevre politikası ilkelerinden biri olmuştur. ÇED ise, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de en kısa sürede kabul gören ve yasal, kurumsal temelleri oluşturularak uygulanmaya başlanılan çevresel değerlendirme tekniğidir.

## 2.1. Çevresel Etki Değerlendirmesi

Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de çevresel etki değerlendirme yasal düzenlemeler aracılığı ile uygulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda ÇED’in uygulanması çevre üzerinde olumsuz etkileri olabilecek faaliyetlerde bulunacak olanların bu faaliyetlerini gerçekleştirmeden önce ÇED uygulaması zorunlu hale gelmiştir. Buna olanak sağlayan ilk düzenleme 1983 yılında çıkarılan Çevre Kanunu’nda ÇED’e ilişkin doğrudan hüküm içeren madde ile gerçekleşmiştir. ÇED’i konu alan ilk yasal düzenleme ise 1993 yılında Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nin çıkarılması ile olmuştur.

ÇED, çevresel kaynakların korunması ile ekonomik faaliyetler arasında önemli bir bağ kurmaktadır. Ekonomik faaliyetler açısından, uygun yer seçim kararları ve alınabilecek önlemlerle çevresel zarar ortaya çıkmadan önlenerek çevresel kaynakların korunması sağlanabilecektir. Ayrıca ÇED toplumsal uzlaşmanın sağlanması açısından da önemli bir araç olarak görülebilir. ÇED sürecinde yapılan toplantılarla bilgilendirilen halkın ekonomik faaliyetlere olan güveni artmaktadır. ÇED’in çevresel kaynakların korunması ve geliştirilmesi yönünde etkin bir araç olma rolünü yerine getirebilmesi bu rolün önemini kavramış devlet organları eliyle olabilir. Türkiye’deki uygulamalarında ÇED genellikle yapılması planlanan faaliyetin çevresel sonuçlarını ortaya koyarak hem ekonomik gelişmeye hem de çevresel kaynakların korunması hedefine ulaşmada bir araç olarak görülmemekte, daha çok yatırımcı için zaman ve para kaybına yol açan bir engel, bir ceza olarak algılanmaktadır. Bunun yanı sıra girişilecek faaliyetin yaratacağı ekonomik katma değer gerekçe gösterilerek kimi zaman hukuki araçlarla çeşitli muafiyetler sağlanmakta, bu anlayış ÇED başvuruları karşısında kamu kurumlarınca verilen kararlara da



yansımaktadır. Bu bağlamda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu rakamlara bakılarak ÇED uygulamalarının etkinliği hakkında fikir sahibi olunabilir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019). 1993 ile 2018 yılları arasında Bakanlığa yapılan ÇED başvurularının 60.694'ü için ÇED gerekli değildir kararı verilirken 1005'i için ÇED gereklidir kararı verilmiştir. Bu durum ÇED uygulamalarının hukuki olarak zorunlu olması karşısında sağlanan muafiyetlerin hiç de azımsanmayacak boyutlarda olduğunu göstermektedir. Yine aynı dönem için 5288 ÇED olumlu kararı verilirken 53 ÇED olumsuz kararı verilmiş olması yukarıdaki rakamlarla birlikte değerlendirildiğinde çevresel koruma hedefinin ekonomik hedeflerle karşılaştırıldığında öncelikli olmadığına ilişkin kanıyı arttırmaktadır. Bu durumda çevresel öğelerin korunması ve geliştirilmesi için kullanılabilecek en güçlü araçlardan biri işlevsiz hale getirilmektedir. Sonuç olarak ekonomik etkinlikler ve çevresel kaynakların korunma ve kullanılmasında sağlanması gereken denge çevresel kaynaklar aleyhine bozulmakta bu da gerek ekonomik yatırım kararlarına gerekse ÇED uygulamalarına dönük toplumsal tepkiyi arttırmaktadır.

## 2.2. Stratejik Çevresel Değerlendirme

SÇD, Türkiye'de AB'ne üyelik süreci ile gündeme gelmiştir. Çevre konusunda AB Müktesebatına uyum çalışmalarına ilişkin ilk düzenlemeler ÇED mevzuatı ve uygulamalarının iyileştirilmesine ilişkin olmuştur. 8 Kasım 2000 tarihinde kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi sonrasında hazırlanan 2001 yılına ilişkin AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programda ÇED mevzuatı ve uygulamalarına ilişkin hedefler yer almış, "Sektörel rehberler, eleme-tarama işlemi, stratejik ÇED ve güncel ÇED uygulamaları ile ilgili eğitim programları gerçekleştirmek" orta vadeli hedefler arasında sayılmıştır (Dış İşleri Bakanlığı, 2001; 351). SÇD Direktifine uyum sağlanması çevreye ilişkin orta vadeli öncelikler arasında yer almış, bir pilot çalışmayı da içeren, SÇD Direktifinin Türkiye İçin Uyumlaştırılması ve Uygulanması Projesinin, Hollanda Hükümeti ile işbirliği kapsamında MATRA Programından desteklenerek 2002 yılında başlatıldığı 2003 yılı Ulusal Programında belirtilmiştir. 2003 yılında başlanan proje 2005 yılında sonlandırılmış ve 2005'te Türkiye'nin ilk Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği Taslağı bu şekilde hazırlanmıştır. Taslak yönetmeliğin yanı sıra MATRA Programından alınan destekle bir Stratejik Çevresel Değerlendirme Uygulama Rehberi de hazırlanarak Taslak Yönetmelik Turizm sektöründeki bir pilot proje ile test edilmiştir.



Teknik bir araç olan SÇD'nin uygulanabilmesi için hukuki bir dayanağın gerekliliği kadar uygulayıcı kurum ve kuruluşların belirlenmesi, bu kurumlarda gerekli birimlerin oluşturulması ve uygulayıcıların Stratejik Çevresel Değerlendirme ile ilgili gerekli donanımına sahip olabilmeleri için eğitim programlarının hazırlanması da gerekmektedir. Bu bağlamda AB ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak olarak finanse edilen 2014 yılında başlanan “Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliğinin Uygulanması Teknik Yardım Projesi” 2016 yılında tamamlanmıştır. Proje ile AB Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifinin etkin biçimde uygulanmasına olanak sağlayacak gerekli yasal, kurumsal, idari ve teknik şartların oluşturulabilmesi için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının desteklenmesi amaçlanmıştır. Proje kapsamında seçilen dört sektörde (enerji, tarım, su yönetimi, bölgesel kalkınma) pilot projelerin uygulanabilmesi için Stratejik Çevresel Değerlendirme rehber taslağı hazırlanmış, AB Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifinin iç hukuka aktarılabilmesi için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler üzerinde çalışılmış, merkezi ve yerel düzeyde uygulayıcıların yanında kilit sektörlerde eğitim faaliyetleri düzenlenmiştir. Bu proje sonucunda Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği 08.04.2017 tarihinde 30032 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yürürlükteki Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği AB SÇD Direktifi'nin bir tercümesi niteliğindedir. Yönetmelik kapsamında yapılan SÇD tanımına göre “yönetmelik kapsamında belirlenen sektörler için kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanacak onay/kabule tabi plan/programların planlama/programlama sürecinin başlangıcından itibaren, çevresel değerlerin plan/program onayından/kabulünden önce dahil edilmesini sağlamak, plan/programın olası olumsuz çevresel etkilerini en aza indirmek, olumlu etkilerini de en üst düzeye çıkarmak ve karar vericilere yardımcı olmak üzere katılımcı bir yaklaşımla sürdürülen yazılı bir raporu da içeren çevresel değerlendirme çalışması” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareket ederek Türkiye’de SÇD'nin plan ve programlar düzeyinde uygulandığını ve politika yapma sürecinin çevresel değerlendirmenin dışında bırakıldığını görmekteyiz. Politika belirleme sürecinin SÇD kapsamı dışında bırakılmış olması SÇD Yönetmeliği'nin AB Direktifi temel alınarak hazırlanması ile açıklanabilirse de Direktifin hazırlık çalışmaları sırasında yapılan tartışmalarındaki benzeri bir görüşün Türkiye’de de hakim olduğunu söylemek mümkündür. Politika belirleme sürecinin SÇD’ye tabi olmasının kısıtlayıcı bir etkisi olacağına ilişkin görüşler Türkiye için de geçerli bir argüman olarak görülebilir. Ancak AB üyesi ülkelerin ortak çevre politikaları gereği

çevresel konuları tüm politika alanlarına dahil etmek yükümlülüğü, ayrıca politika belirleme sürecinde çevresel konuların dahil edilmesine olanak sağlayacak bir başka teknik ya da hukuki aracın varlığına gerek kalmaksızın çevre politikaları ve çevresel konulara bağlı ve duyarlı kararlar alınmasını sağlayacak bir temel prensiptir. SÇD sürecine politika kararlarının dahil edilmemesi ayrı bir yasal düzenleme ile iç hukuka aktarılan ve çevre politikalarında bağımsız bir hukuki araç olarak değerlendirilen SÇD'nin yönetmelik hükümleri çerçevesinde işlenmesi nedeniyle, etki alanını genişletebilmesi önündeki engellerden biridir. Bu engellerden bir tanesi de Yönetmelikte SÇD uygulanacak olan sektörlerle, plan ve programların sayılmış olmasıdır. SÇD; atık yönetimi, balıkçılık, enerji, kıyı yönetimi, mekânsal planlama, ormancılık, sanayi, su yönetimi, tarım, telekomünikasyon, turizm ve ulaştırma sektörleri ve bu sektörlerle ilişkin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Ek 1 ve Ek 2 listelerinde yer alan projelere çerçeve oluşturan plan ve programlara uygulanmaktadır. Bunun yanında SÇD uygulanacak olan plan ve programların belirlenmesinde bir kriter olarak 'duyarlı yöreler' kavramı getirilmiştir. Bu düzenleme SÇD uygulanması zorunlu konular arasında sayılmasa da plan/programların duyarlı yörelere ilişkin olası çevresel etkileri araştırma zorunluluğu getirdiğinden kapsamının genişletilebilmesi önündeki engelleri bir ölçüde kaldırmaktadır. Her ne kadar Direktifte de benzer bir yol izlenmiş olsa da AB bünyesinde çevresel konuların tüm politika ve planlama alanlarına entegre edilmesini sağlayan bütünlük yaklaşım nedeniyle SÇD uygulanacak sektör ya da planlama faaliyetleri dışında kalmış olan konular için de çevresel kaygıların ortadan kalktığını düşünmek doğru olmaz. Türkiye'de yapılacak SÇD uygulamalarında adı geçen sektörler dışında kapsam belirleme sürecinde SÇD uygulaması gereklidir kararı sayılan sektörler dışındaki konuları kapsayacak biçimde verilebilecek olsa da ÇED uygulamalarındaki çekimser tavrın SÇD uygulamalarına da yansımaları görünmektedir.

SÇD ve ÇED arasında kurduğu ilişki bakımından değerlendirdiğimizde Yönetmelik ikili bir sistem benimsemektedir. Bunun anlamı ÇED Yönetmeliği ve uygulama biçiminden bağımsız olarak düzenlenmiş bir SÇD sisteminin öngörölmüş olmasıdır. Yönetmelikte ÇED Yönetmeliği ile getirilen hiçbir hüküm ve yükümlülüğün ortadan kalkmayacağı, SÇD sürecinin sonunda hazırlanacak olan raporun ÇED'e tabi projelerde esas alınacağı belirtilmiştir. Burada SÇD ve ÇED yasal dayanakları açısından birbirinden farklılaştırılmış, SÇD raporunun öncelikli olarak dikkate alınması ile iki değerlendirme tekniğinin arasında kısmen hiyerarşik bir

yapı oluşturulmuştur. Şüphesiz ki SÇD'nin kapsam olarak ÇED'den daha geniş olması burada kurulan hiyerarşik yapıyı gerekli kılmaktadır. Proje düzeyinde uygulanan bir çevresel değerlendirme yönteminin kendisinden daha kapsamlı olan ve söz konusu projelere dayanak oluşturan plan ve programlar için uygulanan bir çevresel değerlendirme yönteminin verilerini dışlayan bir yaklaşımla hazırlanması rasyonel kararlar alınmasını engelleyecektir.

Hukuki düzenlemelerle başlayan gelişmeler SÇD'ye ilişkin pilot uygulamalarla devam etmiştir. Türkiye'de SÇD projesi ilk kez Hollanda hükümeti tarafından AB aday ülkelerine kapasite geliştirme ve kurumsal yapı güçlendirme için açılan MATRA programı fonlarından yararlanılarak yürütülmüştür. 2002 yılında tamamlanan ve Çanakkale ilinde uygulanan “Çanakkale Merkezi ve Çevresi 1725.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı Revizyonuna SÇD Uygulaması Pilot Projesi” Türkiye'nin ilk SÇD projesidir. SÇD'nin Türkiye'de uygulanabilmesi için gerekli olan düzenlemelerin, uyumlaştırma ve kapasite geliştirme çalışmaları kapsamında SÇD'yi kamu kurum ve kuruluşlarına tanıtarak, stratejik düzeyde kararlar içeren planlama çalışmaları çerçevesinde en üst ölçekteki fiziki plan olan çevre düzeni planları ile SÇD süreci arasında ilişkinin kurgulanması hedeflenmiştir (Serter, 2005:59). Proje çerçevesinde öncelikle mevcut çevre düzeni planının revizyonu yapılmıştır. Bu aşamada, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, meslek sanayi ve ticaret odalarının temsilcilerinin katılımıyla toplantılar yapılarak tarıma dayalı sanayi, yenilenebilir bir enerji kaynağı olarak rüzgar gücüne dayalı enerji sektörü ve bölgenin turizm etkinliklerinin geliştirilmesine yönelik olarak çevre düzeni planında revizyon yapılmasına karar verilmiştir (Aydın, 2003: 23). Gerek revizyon kararlarının alınması aşamasında gerekse çevresel raporun hazırlanması ardından yapılan halkın katılımı toplantılarında planı hazırlayan ve planın uygulanmasından sorumlu olan ve planın uygulanmasından etkilenecek olan tarafların biraraya gelmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte proje, revizyon kararlarının alınması sürecinde de çevresel hedeflerin ve bu hedeflere yönelik politikaların belirlenerek izlenmesi sürecinde de gerçekleşen katılım toplantıları ile bilgi akışının ve planı hazırlayan, uygulayan ve planın sonucundan etkilenebilecek tüm tarafların görüşlerinin alınmış olması planlama faaliyetlerinde ve çevresel değerlendirme sürecinde iyi organize edilmiş bir katılım sürecinin önemi anlaşılmış aynı zamanda değerlendirme sürecinde sağlıklı ve rasyonel bir sonuca ulaşılabilmesi için gerekli olan veri ve bilgi eksikliğinin SÇD sürecini olumsuz etkilediği görülmüştür (Aydın, 2003: 24).



SÇD Direktifi'ni Türk mevzuatına uyumlaştırma çerçevesinde Hollanda hükümeti MATRA programına yapılan ikinci başvuru sonucu 2002 yılında başlayarak 2004 yılında sona eren ikinci SÇD pilot projesi çerçevesinde “Antalya İli Yakın Çevresinde Turizm Faaliyetlerinin Çeşitlendirilmesi ve Turizm Sezonunun Uzatılması Amaçlı Turizm Gelişim Projesi” kapsamında “Oymapınar Turizm Gelişim Projesi Stratejik Çevresel Değerlendirmesi Projesi” hazırlanmıştır. Proje, taslak Yönetmeliğin uygulanabilirliğini değerlendirme amacı taşıyan bu SÇD projesi, SÇD sürecinin tüm aşamalarının yer aldığı bir süreç olmuştur. Mevcut planın özelliklerinin ve olası etkilerinin belirlenmesi yanında, SÇD sürecinin önemli bir özelliği olan alternatiflerin değerlendirilmesi kapsamında oluşturulan 3 alternatif planın, sosyo-ekonomik gelişim ve çevresel değerler açısından değerlendirilmeleri, katılım ve yönlendirme toplantıları ile yapılmıştır. Proje çerçevesinde hazırlanan SÇD Raporu ve sürecine ilişkin değerlendirmede projenin hazırlanmasında kamu kurum ve kuruluşlarından istenen özellikle harita ve diğer bilgi ve veri içeren dokümanların sağlanmasında güçlükler yaşandığı, bu güçlüklerin SÇD sürecinin verimli ve rasyonel biçimde yürütülmesinde önemli bir engel oluşturduğuna dair saptamalarda bulunulmuştur (Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2004).

Türkiye'nin her iki SÇD pilot projesi deneyiminden de çıkarılabilecek ortak sonuçlar bulunmaktadır. Bunların başında güvenilir ve doğru bilgi ve veriye erişim gücü gelmektedir. Özellikle ele alınan plan, program ve projenin sonuçlarına dair sağlıklı bir değerlendirme yapılmasının ön koşulu, olası sonuçları karşılaştırabilecek ve mevcut durumu açıklayan doğru ve sağlıklı edinilmiş bilgi ve veriye erişebilmektir. Doğru ve rasyonel sonuçlara ulaştırabilecek veri olmaksızın çevresel ya da sosyo-ekonomik etkilere dair doğru değerlendirmeler yapılamaz. Ayrıca katılım sürecinde görüş alma sürecinin de sağlıklı işleyebilmesi için doğru bilgi akışının taraflar arasında sağlanmış olması gerekmektedir. Bunun yanında her iki proje açısından da değerlendirildiğinde katılım süreci planı uygulayacak olan ve sonuçlarından etkilenebilecek olan tarafların katılımının sağlandığı ve bu anlamda başarılı olarak değerlendirilebilecek niteliktedir.

Bu iki pilot proje ardından yine MATRA programınca desteklenen Türkiye'nin Stratejik Çevresel Değerlendirme Uygulama Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi kapsamında “Kayseri 1/50.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planına SÇD Uygulanması Pilot Projesi” 2009 yılında tamamlanmıştır. Bu pilot projede daha önceki örneklerinde olduğu gibi hâlihazırda yapılmış olan bir planın çevresel etkilerini değerlendirme süreci yerine planı yapma ve SÇD süreci bir arada ilerlemiştir. SÇD'nin temel hedefinin plan, program ya da projeler





hazırlanma aşamasındayken çevresel etkilerini değerlendirmek ve olası negatif sonuçları önlemek olduğu düşünüldüğünde Kayseri ili örneği SÇD'nin temel prensiplerine daha uygun bir yaklaşımla yapıldığı söylenebilir. SÇD'nin önemli bir aşaması olan alternatiflerin değerlendirilmesi yapılırken sürdürülebilir gelişme prensipleri gereği yalnızca çevresel açıdan ortaya çıkabilecek sonuçlar değerlendirilmemiş bunun yanında ekonomik ve sosyal sonuçların da değerlendirilmesi yapılmıştır. SÇD'nin sürdürülebilir gelişme hedeflerine ulaşma ve politikalarını hayata geçirmede önemli bir araç olduğu gerekçesi ile çevresel ve sosyo-ekonomik değerlendirmelerin bir arada yapılmış olması SÇD'nin geniş kapsamlı olarak ele alınması yönündeki eğilimin bir göstergesi olabilir. SÇD Raporunun metodoloji bölümünde ve sonuç kısmında verilen bilgiler SÇD sürecinde Türkiye'de mevcut sorunları ve iyi örnekler oluşturulması önündeki engellerin nedenlerini ortaya koymakta, önceki iki pilot projenin ortak sorunlarını paylaşmaktadır. Özellikle metodoloji seçimine ilişkin verilen bilgiler bazı metotların zaman alması ve maliyetli olması nedeniyle tercih edilmediğini ortaya koymaktadır. Bu anlamda SÇD sürecinde kullanılacak metodolojinin çeşitlendirilmesi ve farklı düzeydeki ve farklı konulardaki plan, program ve projelerdeki uygulamalar için uygun olabilecek farklı metotların tercih edilebilmesi bu alanda özellikle kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin bilgilendirilmesi ve eğitimlerinin yapılması, gerekli uzmanların istihdam edilmesine bağlıdır. Bu pilot uygulamalar doğrultusunda Türkiye'deki SÇD sürecinin sağlıklı biçimde işleyebilmesi için öncelikli olarak ilgili kurum ve kuruluşlardaki personelin SÇD süreci ve sürecin gereklerine yönelik eğitimlerinin tamamlanması gerekmektedir. Diğer yandan tüm kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili paydaşların sürecin ihtiyaç duyduğu bilgi ve veri birikimini sağlaması için gerekli altyapı ve veri bankaları oluşturulmalıdır.

2014 yılında başlatılan “Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliğinin Uygulanması Teknik Yardım Projesi” projesi kapsamında Türkiye’de planlamada SÇD prosedürlerinin tanıtımı için yasal, kurumsal, idari ve teknik şartların yaratılmasında esas olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın desteklenmesi amaçlanmıştır. Seçilen dört sektör olan enerji, su yönetimi, tarım ve bölgesel kalkınmaya ilişkin pilot SÇD Projeleri ve sektörler için rehber taslağı hazırlanması planlanmıştır. Enerji sektörü için “Karapınar Enerji İhtisas Endüstri Bölgesi İçin Pilot SÇD”, tarım sektörü için “Bozcaada Gökçeada Tarım Master Planı İçin Pilot SÇD”, su yönetimi sektöründe “Su Yönetimi Sektörü İçin Pilot SÇD”, bölgesel kalkınma alanında “Ankara Bölge Planı İçin Pilot SÇD” uygulamaları için çalışmalara



başlanmış ancak bu çalışmalar henüz sonuçlandırılmamıştır.

Stratejik çevresel değerlendirmenin teknik bir araç olarak Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarına tanıtılması ve ilgili kurumların personelinin kapasitelerinin geliştirilmesine dönük bu pilot projelerin yanında, Türkiye'de teorik ve uygulamaya yönelik akademik çalışmalarla SÇD'nin çevresel politikalar ve planlama faaliyetleri konusunda etkinliği ve uygulanabilirliğine yönelik araştırmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların bir kısmında çevresel değerlendirme teknikleri içerisinde SÇD'nin önemi ve çevresel politikalar içerisindeki rolü ve gelişimine yönelik değerlendirmeler yapılmış ve Türkiye'deki pilot projeler değerlendirilmiştir. Çalışmaların bir kısmı da SÇD'nin Türkiye'deki çeşitli sektörlerle uygulanması konusunda öneriler getirmektedir. Ulaşım sektörüne yönelik olarak hazırlanmış olan projelerin stratejik çevresel değerlendirmesine odaklanmış olan bir çalışmada İstanbul için yapılmış olan karayolu projelerinin stratejik çevresel değerlendirmesi yapılmıştır (Akın, 2011). Bu çalışma stratejik çevresel değerlendirme sürecinde değerlendirmenin yapıldığı sektörün işleyiş biçimine, kapsadığı alana, içerdiği faaliyetlerin ve etki alanının çeşitliliğine göre farklı metotlar seçilebileceği konusundaki uygulamaya dönük saptamaları ve ulaşım sektörü ile çevresel sorunlar arasındaki ilişkinin önemini ortaya koyması bakımından önemlidir. SÇD sürecinde kullanılacak metotlara dayalı bir çalışmada kullanılan metodun SÇD uygulamalarında toplu konut alanı yer seçimine yönelik süreçte SÇD uygulamasının önemi ve kullanılan metodun etkinliğine dair değerlendirmeler yapılmıştır (Çabuk, 2006). Bir başka çalışma arazi kullanımında çevresel değerlerin korunması ve kullanımını bir arada içermesi ve doğal yapıyı özelliğini bozmadan kullanmak amacını taşıması bakımından peyzaj planlarına SÇD uygulanmasının önemine ve SÇD sürecinde peyzaj planlarının kullanılmasına yönelik karşılıklı ilişkiyi vurgulamış olması bakımından dikkat çekicidir (Cengiz Gökçe, 2011). Bir diğer çalışmada hidroelektrik santral projeleri stratejik çevresel değerlendirmenin konusu olarak ele alınmıştır. Özellikle yenilenebilir bir enerji üretim kaynağı olarak su kaynaklarının kullanılmasının Türkiye'nin enerji arzı güvenliğindeki önemine ilişkin görüşler ileri sürülerek çevresel sonuçlarına odaklanılmaksızın yürütülen hidroelektrik santral projelerinin çevresel açıdan geri dönülemez biçimde bozulmalara yol açtığı gibi bunun sonucunda bağlı olduğu su kaynaklarının ortadan kalkması sonucu ekonomik olarak da uzun ömürlü olmayacağı yapılan çeşitli bilimsel çalışmalarla ortaya konmuştur. Stratejik çevresel değerlendirme uygulamalarının hidroelektrik santral, projelerindeki önemini vurgulayan çalışmada ortaya çıkabilecek çevresel sonuçlara



ilişkin örnek bir etki tanımlaması ve değerlendirme matrisi uygulaması yapılmıştır (Turhan vd, 2011).

### SONUÇ

Çevresel değerlendirme teknikleri karşılaşılan çevresel sorunların niteliği ve boyutları ile bunları ortaya çıkaran nedenlere ilişkin teorik ve politik tartışmaların sonrasında özellikle çeşitli düzeydeki ekonomik etkinliklerin ve bu etkinlikleri düzenleyen politika ve plan kararlarının rolü doğrultusunda çevre politikalarında önleyici bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Çevresel sorunlara ve çevresel konulara ilişkin algının değişimiyle birlikte kullanılan değerlendirme tekniklerinin de içeriği değişmiştir. Bu bağlamda ele alınan ÇED ve SÇD bu gelişim süreci içerisinde sırayla uygulanmaya başlanmış çevresel değerlendirme teknikleridir. ÇED uygulamalarının kapsama alanının çevresel politikalarla ulaşılmak istenen hedeflerin değişmesi ile daha dar çerçeveli kalması sonucu SÇD daha geniş bir etki alanı olan kararlara uygulanmakta ve ÇED uygulamalarıyla sınırlı kalan önleme prensibini daha üst düzey kararların yalnızca çevresel değil aynı zamanda ekonomik ve toplumsal sonuçlarıyla da değerlendirilmesine olanak sağlayacak biçimde geliştirilmektedir. Halihazırda ÇED kadar yaygın kullanılan bir araç olsa da SÇD, çevresel sorunların boyutları ve etki alanlarındaki değişimler, ülkelerin politika ve plan yapma sistemlerine entegre edilerek uygulamalarla hala gelişmekte olan bir araçtır.

Türkiye çevresel değerlendirme tekniklerinin her ikisini de hukuki düzenlemelerle uygulamaya başlamış olarak ÇED uygulamalarında SÇD uygulamalarına göre daha çok deneyim sahibidir. Çevresel değerlendirme tekniklerini uygulamaya başlamasında dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi uluslararası gelişmelerin etkisi olmakla birlikte çevresel değerlendirme tekniklerini geliştirme ve uygulamaları etkinleştirme yönünde başarılı olamamıştır. Bunun temel nedenlerinden birisi çevresel kaygılar ve ekonomik kaygılar arasındaki dengenin bireyler, uygulayıcılar ve karar alıcılar tarafından çevresel kaygılar aleyhine bozulmasıdır. Hukuki olarak zorlayıcı kurallara bağlı olmakla birlikte özellikle sıklıkla getirilen muafiyetler ve başka kanunlarda yapılan düzenlemelerle ÇED uygulama zorunluluğu ortadan kaldırılmaktadır. ÇED ekonomik etkinlikler ve çevresel hedefler arasında bir bağlantı değil yatırımcı için bir ceza olarak görülmekte böylesi bir durumda en deneyim ve birikim sahibi olunan bu teknik araç etkin biçimde kullanılmamaktadır.

SÇD düzenlemeleri için de benzer bir durum söz konusudur. SÇD Türkiye'nin AB uyum sürecinde verdiği taahhütlerin bir parçası



olarak iç hukuka ve çevre politikası sistemine dahil edilmiş bir araçtır. ÇED sürecinde ve uygulamalarında karşılaşılan benzer bir sürecin planlama ve politika kararları gibi çok aktörlü dolayısıyla farklı çıkar gruplarının etkilerine açık konularda çevresel kayguların dikkate alınmasına yönelik kendiliğinden bir girişim beklemek çok da mümkün görünmemektedir. Çevresel sorunlarının çevre politikalarının olduğu kadar toplumun her kesimini ve her tür faaliyeti etkileyebilecek tüm politika ve sektörlerle yakından ilişkili olduğuna dair algı yerleşmedikçe bu anlamda SÇD kendinden beklenen etkiyi yaratamayacaktır. Kapasite geliştirme çalışmalarının ve uygulayıcı personelin eğitiminin öncesinde ele alınması gereken konu tüm planlama ve politika alanlarında görevli tüm kamu otoritelerinin çevre algısının değişmesine yönelik çalışmalara başlanması öncelikli olmalıdır. SÇD gibi diğer çevresel değerlendirme araçlarının da zorlayıcılığı ve bağlayıcılığı hukuki düzenlemelerden ziyade çevre algısının değişmesine bağlıdır. Bu durum SÇD pilot uygulamalarında karşılaşıldığı çevresel raporlarında belirtilen, kurumsal kapasite gelişimi ve personel eğitiminde eksiklikler, metodoloji geliştirme ve bilgi ve veri akışının sağlanamaması gibi teknik güçlüklerin yaklaşık 10 yıl içerisinde yürütülen tüm pilot projelerde ortak olarak gözlenmesiyle de doğrulanmaktadır. SÇD uygulamalarının etkinliği teknik ve kurumsal altyapının geliştirilmesi ötesinde çevresel algının değişmesine ve bu algının karar alıcı otoritelerde öncelikle yaygınlaşmasına bağlıdır.

### **Kaynakça**

- AKIN, D. (2011), İstanbul Boğaz Geçişi karayolu Projelerinin Stratejik Çevresel Etki Değerlendirmesi, Nuriye PEKER içinde, *Stratejik Çevresel Değerlendirme ve Planlama*, (s. 227-242), Ankara, TMMOB Peyzaj Mimarları Odası Yayınları.
- ALSHUWAIKHAT, H. M. (2005), Strategic Environmental Assessment Can Help Solve Environmental Impact Assessment Failures in Developing Countries, *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4), 307-319. doi: 10.1016/j.eiar.2004.09.003.
- AYDIN, M. (2003), Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD), *Planlama Dergisi*, 1, 19-25.
- BINA, O. (2007), A Critical Review of the Dominant Lines of Argumentation on the Need for Strategic Environmental Assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, 27, 585-606.



- CALDWELL., L.K. (1998), Implementing Policy Through Procedure: Impact Assessment and The National Environmental Policy Act, A. L. PORTER, J. J. FITTIPALDI içinde, *Environmental Methods Review: Retooling Impact Assessment for the New Century*, (s. 8-14), ABD, Pres Club.
- CENGİZ GÖKÇE, G. (2011), *Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)-Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) İlişkisi ve Peyzaj Planlama Sürecinde Çevresel Değerlendirme'nin İrdelenmesi*, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- ÇABUK, S. N. (2006), *Coğrafi Bilgi Sistemleri Destekli Stratejik Çevresel Değerlendirme Çalışması: Eskişehir Kenti İçin Toplu Konut Alanı Yer Seçimi*, Anadolu Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI, (2019), *ÇED Kararları*, 28.08.2019 tarihinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı sitesinden [https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2018\\_28012019\\_20190128094201.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/ced/menu/ced-karar-1993-2018_28012019_20190128094201.pdf) adresinden alınmıştır.
- DIŞ İŞLERİ BAKANLIĞI (2001), *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, 28.08.2019 tarihinde, Dış İşleri Bakanlığı Sitesinden, [https://www.ab.gov.tr/\\_195.html](https://www.ab.gov.tr/_195.html) adresinden alınmıştır.
- DUSIK, J., FISCHER, T. B., SADLER, B. (2003), *Benefits of a Strategic Environmental Assessment*, UNDP/REC.
- FORMBY, J. (1990), The Politics of Environmental Assessment, *Impact Assessment*, 8(12), 191-196. doi: 10.1080/07349165.1990.9726037.
- HOLDER, J., LEE, M. (2007), *Environmental Protection, Law and Policy*, London, Cambridge University Press.
- IAIA. (2009), *What is Impact Assessment*, 19.07.2017 tarihinde, IAIA internet sitesinden, [http://www.iaia.org/uploads/pdf/What\\_is\\_IA\\_web.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_web.pdf) adresinden alındı.
- IUCN. (2009), *Strategic Environmental Assessment, Evaluation the Association Agreement between EU and Central America*, 29.08.2019 tarihinde, [https://www.eia.nl/docs/os/i00/i0075/075\\_finaltor.pdf](https://www.eia.nl/docs/os/i00/i0075/075_finaltor.pdf) adresinden alınmıştır.
- JACOB, K., vd. (2008), *Improving The Praactise of Impact Assessment*, 30.08.2019 tarihinde [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA\\_Policy\\_Paper.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf) adresinden alındı.

- KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI (2004), *Oymapınar Turizm Gelişim Projesi Stratejik Çevresel Değerlendirme Raporu*, 18.12.2017 tarihinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı sitesinden <http://scd.cevre.gov.tr/admin/dokuman/a0e70953-1c6f-4f86-ae5a-ea1635d587e8.pdf> adresinden alınmıştır.
- MARSDEN, S. (2008), *Strategic Environmental Assessment in International and European Law*, London, Earthscan.
- MORGAN, R., K. (2012), Environmental Impact Assessment: the state of art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 5-12. doi: 10.1080/14615517.2012.661557.
- ORTOLANO, L., SHEPHERD, A. (1995), Environmental Impact Assessment: Challenges and Oppotunities, *Impact Assessment*, 13(1), 3-30. doi: 10.1080/07349165.1995.9726076.
- PARTIDARIO, M. R. (2000), Elements of an SEA Framework—Improving the Added-Value of SEA, *Environmental Impact Assessment Review*, 20, 647-663.
- SADLER, B. (2005), Initial Perspective on SEA at the Policy Level, Barry SADLER içinde, *Environmental Assessment at the Policy LEVEL: Recent Progress, Current Status and Future Preospect*, (s. 1-11), UNECE.
- SERTER, G. (2005), *Çevresel Değerlendirme Sürecinin Türkiye'deki Tarihsel gelişimi ve Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)-Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) İlişkisi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- THERIVEI, R. (2004), *Strategic Environmental Assessment In Action*, ABD, Earthscan.
- TURHAN, E., vd. (2015), Stratejik Çevresel Etki Değerlendirmesi (SÇED), Yaklaşımının Hidroelektrik Santral Projeleri Kapsamında İrdelenmesi, Mehmet MAK, Önder MERT, Neslihan YEŞİL içinde *VIII Yenilenebilir Enerji Kaynakları Sempoymu Bildiriler Kitabı*, 63-67, Adana, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Yayını.
- UNECE, (2012), *Resource Manuel to Support of the Protocol on SEA*, New York, Genova, UN Publications.
- WALLINGTON, T., vd. (2007), Theorising Strategic Environmental Assessment: Fresh Perspectives and Future Challenges, *Environmental Impact Assessment Review*, 27(7), 569-584. doi: 10.1016/j.eiar.2007.05.007.