



ÇED RAPORUNU HAZIRLAYAN GÖZÜYLE TÜRKİYE'DE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRME (ÇED) ÇALIŞMALARI

Ali Beba, Selçuk Somersan

RUST Mühendislik, R R Bilimsel ve Teknik Hiz Ltd. Şti , Sırma Perde Sokak 69 A/3, 81190
Altunizade, Üsküdar, İstanbul

ÖZET

Ülkemizde 7 Şubat 1993 tarihinde yürürlüğe giren ve 23 Haziran 1997 tarihinde revize edilen Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Yönetmeliği'nin amacı: "Gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları yönetmelik kapsamına giren faaliyetlerin çevre üzerinde yapabilecekleri etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi ve tesbit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi için gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemektir "

Revize Yönetmelikte aşağıdaki iki hususta farklılık getirilmiştir:

1. ÇED Raporunun hazırlanması ve onaylanması faaliyeti merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru kaydırılmış olması;
2. Yapılması planlanan bir faaliyetin birden fazla yerel yönetimin yetki alanı içinde olması halinde (ör karayolu projesi), projenin gerçekleştirilmesi için ilgili her yerel yönetim'den gerekli görüşlerin almak durumunda olunmasıdır

37 madde ve geçici maddelerden oluşan yönetmeliğin 4 eki bulunmaktadır. Bu ekler:

- 1) "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Faaliyetler Listesi", 2) "Çevresel Etki Değerlendirmesi Ön Araştırması Uygulanacak Faaliyetler Listesi", 3) "ÇED Raporunun Genel Formatı", 4) "ÇED Ön araştırma Raporunun Genel Formatı"dır

Hazırlanan ÇED raporlarında, bir projenin ekonomik getirisi de dikkate alınarak bir çevresel fayda-maliyet analizi yapılır ve ÇED Raporunun sonucunda çevresel etkilerin önemli olup olmadığına dair hususlar ortaya konulur

ÇED Raporu hazırlayan bir firma olarak gurubumuz bu uygulamalar sırasında, ÇED çalışmalarını etkileyen aşağıdaki üç önemli sorunla karşılaşmaktadır

1. ÇED çalışmasının kimler tarafından hazırlanması ve ne derinlikte yapılması gerekliliği
2. Bakanlık ve/veya Yerel Yönetimlerdeki ÇED sürecinin uzunluğu
3. ÇED Raporu'ndaki tavsiyelerin uygulanmasının izlenmesi ve değerlendirmesinin sağlanması (ÇED'in yaptırım gücü)

Bu çalışmada yukarıda sıralanan sorunlar irdelenmiş ve çözümleri için öneriler sunulmuştur

1. ÇED ÇALIŞMASININ KİMLER TARAFINDAN HAZIRLANMASI VE NE DERİNLİKTE YAPILMASI GEREKLİLİĞİ

Bu konu revize yönetmelikte belirsizliğini korumuştur Türkiye'de ÇED faaliyetlerinin kalitesini olumsuz yönde etkileyen ve çoğu ekonomik olan faktörler aşağıda irdelenmiştir ve değerlendirilmiştir

1.1 Zaman Kısıtlamaları

ÇED raporlarının hazırlanması için verilen zaman genellikle yetersizdir Özellikle flora-fauna ile ilgili yapılan araştırmalar mevsimlere bağlıdır Bir bölgenin floristik ve faunistik özelliklerini tesbit eden ve değerlendirmek isteyen bir araştırmacı, bu bölgeyi dört mevsimde araştırmak zorundadır Aynı durum bazen akarsu, yüzeysel su kaynakları ve toprak incelemesi için de geçerlidir

Bunun dışında, ÇED raporunu hazırlayan kuruluşun projenin özelliklerini anlaması, bunların ne tür çevresel etkilere sebep olduğunu araştırması için de belirli bir zamana ihtiyaç vardır Bir otoyol faaliyeti sırasında ortaya çıkan etkilerle, bir turizm merkezinden veya bir Organize Sanayi Bölgesi'nden kaynaklanan etkiler birbirinden çok farklıdır Bunları değerlendiren kişiler, ciddi bir değerlendirme yapabilmek için otoyol yapımı, turizm merkezlerinin özelliklerini veya Organize Sanayi Bölgesi'nde çalışan endüstrilerin üretim prosesleri hakkında da bilgi toplamak zorundadır

ÇED Raporu sırasında, özellikle büyük bir proje için faaliyetin gerçekleşeceği yer alternatiflerinin de değerlendirmeye alınması gereklidir Bunun için de önemli bir zaman ihtiyacı vardır

Proje sahipleri için ise, ÇED'in uzun sürmesi, yatırımın gecikmesi ve dolayısıyla maddi kayıp anlamına gelmektedir Bundan dolayı, birçok yatırımcı ÇED Raporları'nın iki veya üç ay içerisinde hazırlanmasını beklemektedir

Bu zaman, Ön ÇED gerektiren yatırımlar için belki yeterli olabilir fakat büyük kapsamlı veya hassas bölgelerde yapılması planlanan ve ÇED gerektiren faaliyetler için kesinlikle yetersizdir.

Zaman ile ilgili darboğazın ortadan kaldırılması için en pratik önlem, ÇED Raporu'na projenin mümkün olduğunca erken bir safhasında başlatılmasıdır. Projenin fizibilitesine ve yer seçimine başlandığında, ÇED'e de başlatılması gerekmektedir. Bu şekilde, ÇED sırasında araştırılan çevresel özellikler, fizibilitede ve yer seçiminde yapılan tercihleri de erken bir aşamada etkileyebilir ve önemli çevresel veya ekonomik zararlar önenebilir.

ÇED için yeterince zaman verilmesi halinde, erken başlamasından kaynaklanan bazı eksik bilgiler de rapor ilerledikçe kolaylıkla tamamlanabilmektedir. Bazı yatırımcılar, özellikle bu işlere çok önem veren ulusal ve uluslararası kuruluşlar, kaliteli bir ÇED'in zamana ihtiyaç duyduğunu kabul etmektedir. Ancak uygulamada bu husus yine de göz ardı edilmektedir.

1.2 ÇED Raporlarına Ayrılan Bütçeler

ÇED Raporu için ayrılan bütçeler de kaliteyi olumsuz yönde etkilemektedir. Çevre koruma faaliyetleri hala birçok yatırımcı için "lüks" bir faaliyet sayılmakta veya "bir an önce kurtulmaları gereken bir angarya" olarak değerlendirilmektedir. Yatırımcıların çoğu bu işi çabuk ve ucuz bir şekilde bitirmek arzusunda.

Oysa, bir ÇED Raporu'nun kaçınmayacağı masraflar vardır. ÇED konularının büyük bir kısmı uzmanlık gerektirir. ÇED hazırlayan bir mühendislik bürosu, genellikle flora-fauna, jeoloji hidrojeoloji, arkeoloji gibi konuları için bir uzman çalıştırmak zorundadır. ÇED Raporu'nun bir üniversite tarafından hazırlanması durumunda da bunu hazırlayan bölümün gerekli her konu için başka bir bölümden uzman bulundurması gerekir.

Projenin ve proje yerinin niteliklerine göre, su veya toprak analizleri, CAD ortamında bilgisayar destekli çalışmalar yapılmak zorundadır. Bu çalışmalar ve uzmanlara ayrılan bütçeler ne kadar kısıtlanırsa, ÇED Raporu'nun kalitesi de o kadar düşük olacaktır.

1.3 ÇED Hazırlayan Kuruluşlar Arasındaki Rekabet

Türkiye'de, ÇED Raporları hem üniversiteler, hem özel mühendislik büroları, hem de TÜBİTAK ve ÇED Yönetmeliği'nde belirtilen nitelikte personele (3 ayrı daldan en az lisans seviyesinde ve en az 3 yıl tecrübeli) sahip kuruluşlar tarafından hazırlanabilmektedir.

Bundan dolayı, ÇED hazırlayan kuruluşlar rekabetin yüksek ve bütçelerin kısıtlı olduğu bir ortamda rekabet etmekte ve bunun sonucunda ÇED raporlarının kalitesi düşmektedir.

Kaliteyi düşürerek maliyeti kurtarmanın çeşitli yolları vardır:

- Yapılması gereken analizlerin sayısını azaltmak
- Analizleri yapılan parametreleri azaltmak
- Analizleri kalitesi düşük, ucuz laboratuvarlarda yaptırmak
- Üçüncü taraflardan alınması gereken ekspertiz raporlarını almamak

- Ekspertizleri konusunda tanınmış ve tecrübeli uzmanlara yaptırmamak
- Proje sahibine gönderilen formatta istenmeyen veya belirsiz olarak istenilen fakat ÇED'in projeyi ciddi değerlendirmesi için mutlaka gerekli olan konulara değinmemek
- Saha araştırmalarını kısıtlamak veya saha araştırması yerine literatür bilgileri vermek
- Harita, fotoğraf, grafik vb unsurları kısıtlamak

Formatta verilen bazı belirsiz hükümlerden dolayı, yukarıda belirtilen kalite düşürücü önlemlerin tümünü içeren ÇED Raporu formata uygun olabilir ve kabul de edilebilir

Bu rekabeti daha olumlu kanallara yönlendirmek için, bütçelerin belirli marjları olmalıdır. Bütçeyi düşürerek rekabet edemeyen ÇED kuruluşları raporların kalitesi ile rekabet etmelidir. Diğer taraftan, Bakanlık tarafından proje sahiplerine gönderilen ÇED formatlarında söz konusu ÇED içerisinde istenilen bazı bilgiler azaltılarak da asgari bir kalite sağlanabilir.

1.4 ÇED Hazırlayan Kuruluşların Bağımsızlığı

ÇED Raporları, Çevre Bakanlığı'na proje sahibi tarafından sunulmaktadır. Dolayısıyla, ÇED'i hazırlayan kuruluş, raporu Bakanlık onayına sunmadan proje sahibinin onayından geçirmek zorundadır.

Çevre bilinci gelişmiş olan kuruluşlarda, bu onayı almak genellikle çok zor değildir. Bu tür kuruluşlar zaten çevresel konulara karşı hassas oldukları için, proje tasarımı sırasında da gerekli önlemleri almakta veya ÇED hazırlayan kişi ve kuruluşların önerileri üzerine projelerinde değişiklikler yapmaktadırlar. Ancak, birçok proje sahibi ÇED Raporu'nu Çevre Bakanlığı'na sunmadan ciddi bir sansüre tabi tutmaktadır. Olumsuz olarak belirlenen konuların ya göz ardı edilmesi ya da bunlarla ilgili ifadelerin değiştirilmesi istenmektedir.

Proje sahipleri, bazen ÇED Raporu'nu projenin çok geç bir safhasında yaptırdıkları için, ÇED tarafından istenilen her değişiklik proje maliyetini yükseltmektedir. Bundan dolayı, özellikle ÇED'i son anda yaptıran proje sahipleri ÇED'i hazırlayan kuruluşa bu konuda baskı yapma temayülü göstermektedir.

Bu durumda, ÇED hazırlayan kuruluş bir menfaat kargaşasına düşmektedir. ÇED'in ücretini proje sahibinden alacağı için, olumsuz bir rapor yazmak çoğu zaman ücretini kısmen veya hiç alamamak anlamına gelmektedir. Hatta, bazı proje sahipleri bile ÇED ücretini ÇED raporunun Bakanlık tarafından onaylatılmasına bağlamaya çalışmaktadır. Bu durumda, ÇED Raporu'nu hazırlayan kuruluş tamamen tarafsızlığını kaybedip, proje sahibinin menfaatleri için çalışır duruma düşebilmektedir.

Bu bağımsızlığı ortadan kaldırmak zordur. Proje sahibinin, ÇED Raporu'nu Çevre Bakanlığı'na sunmadan gözden geçirme hakkı vardır. Çünkü ÇED hazırlayan kuruluş, proje hakkında yanlış bilgi, ticari sır olarak kalması gereken bazı konularda

gerektiğinden fazla bilgi vermiş olabilir veya çevre koruma çabasını abartarak olumsuz çevre etkileri haddinden daha negatif şekilde göstermiş de olabilir.

Hem proje sahibinin menfaatlerini, hem de ÇED Raporu'nu hazırlayanların da bağımsızlığını korumak için, belki şöyle bir şey önerilebilir: Proje sahibi veya ÇED'i hazırlayan kuruluş ÇED çalışmasının başlangıcında Çevre Bakanlığı'na ÇED'in kim tarafından hazırlandığını belirtir. Proje sahibinin ÇED Raporu ile memnun olmaması durumunda, Çevre Bakanlığı her iki tarafta bunun sebebini araştırabilir ve gerektiğinde proje sahibi, Çevre Bakanlığı'nun önerdiği ikinci bir kuruluşa alternatif bir rapor yaptırabilir.

Ayrıca, ÇED Raporları'nın projenin mümkün olduğu kadar erken bir aşamasında yapılması, ÇED'i hazırlayan kuruluş tarafından önerilen önlemleri dikkate alması proje sahibi için daha kolay olacaktır.

2. BAKANLIKTA VE/VEYA YEREL YÖNETİMLERDE ÇED SÜRECİ

ÇED raporunun hazırlanması ve ilgili mercilere sunulmasından sonra başlayan ÇED sürecinde de pek çok aksama ve sorun yaşanmaktadır. Bunların en önemlileri aşağıda sıralanmış ve değerlendirilmiştir.

- ÇED Raporlarının Yönetmelik formatına göre incelenmesi
- ÇED Raporunun bilimsel yönden incelenmesi
- Proje sahiplerinden istenen taahhütler

2.1 ÇED Raporlarının Yönetmelik Formatına Göre İncelenmesi

Faaliyet sahibi ÇED faaliyeti için Bakanlık veya yerel yönetime başvurusunda kuracağı tesisin yer ve özelliklerine göre spesifik bir format talebinde bulunur. Bu doğrultuda hazırlanan ve sunulan raporun incelenmesi daha başlamadan formata uygunluk tesbiti yapılmaktadır. Bir eksiklik görülmesi halinde ÇED sürecine hiç başlamadan rapor faaliyet sahibine eksiklerin giderilmesi için iade edilmektedir.

Bu yaklaşım, yatırımcıların çoğunluğuna göre zaten bir formalite ve zaman kaybı olarak gelen ÇED sürecinden iyice soğutmaktadır. Bu süreci önmek için, hazırlanan raporda formata göre bir eksiklik tesbit edilmesi üzerine yaklaşım şöyle olabilir:

- belirlenen eksikliklerin giderilmesi için yatırımcı uyarılır ve bunun tamamlanması için belirli bir süre verilir, fakat aynı zamanda ÇED sürecine devam edilerek zaman kaybı azaltılmış ve ÇED süreci devam ettirilmiş olur.

2.2 ÇED Raporunun Bilimsel Yönden İncelenmesi

Bu alanda sıkça yaşanan bir problem, ÇED toplantılarına katılan yetkililerin bir kısmının uzmanlıklarında bilimsel bir bilgi derinliği eksikliğidir. Sunulan raporlardaki bilimsel analizlerden varılan sonuçlar bazı yetkililer tarafından yeterince anlaşılammaktadır.

Bazı durumlarda bilimsel tecrübe yerine sadece bağlı oldukları teşkilatı temsil etme yetkisi söz konusudur. Bunlar da çoğu zaman toplantıdan toplantıya değişmektedir. Dolayısıyla bir evvelki toplantıda anlatılanların yeni temsilci için tekrarlanması ihtiyacı duyulmaktadır. Bu, tekrar gereksiz bir zaman kaybına neden olmaktadır.

- Bu sorun söz konusu alanlarda bilimsel bir geçmiş ve deneyime sahip yetkililerin inceleme kurulu bünyesinde çoğalması ve belirli bir rapor için yapılan toplantıların tamamına gelmelerini sağlamakla kolayca giderilebilir.

3. ÇED'DE VERİLEN TAVSİYELERİN UYGULANMASININ İZLENMESİ VE DEĞERLENDİRMESİNİN SAĞLANMASI (ÇED'İN YAPTIRIM GÜCÜ).

Bu bölümde uygulamaların denetlenmesi ve ÇED'de verilen taahhütlerin yerine getirmeyenlere karşı yaptırım imkanları gibi sorunlarla karşı karşıya bulunulmaktadır.

Proje sahipleri, ÇED Raporları'nı verince ÇED'de yazılanlara aykırı olarak davranmayacaklarına ve ilgili tüm Yönetmeliklere uyacaklarına dair yazılı bir taahhüt vermek zorundadır. Bu taahhütlere uyulmadığı durumlarda, Çevre Bakanlığı ve Çevre İl Müdürlükleri, aykırı davranan işletmeyi kapatma yetkisine sahiptir.

Ancak, bu yetki yeterince kullanılamamaktadır. Çevre İl Müdürlükleri'nin tüm işletmelerin taahhütleri yerine getirip getirmediğine dair kontrol yapacak personele (hem sayı, hem ekipman, hem de bilinç seviyesi olarak) sahip değildir. Tesbit edilen uygunsuzlukların sonucunda da işletme kapatma cezası bazen uygulanmaktadır.

Özellikle kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yapılan yatırımlar için ÇED'e uyulmama durumlarında cezai yaptırımların uygulanması son derece zordur.

ÇED'e uyulmadığında, işletmeciye gelen cezai yaptırımların çok ciddi olmamasından dolayı, verilen taahhütlere uymak için pek bir neden yoktur. Bundan dolayı, bu taahhütler yine çevre konusunda bilinçli kuruluşlar için bağlayıcı, diğerleri için ise formaliteden başka bir şey ifade etmemektedir.

ÇED'in herhangi bir zorlayıcı etkisi olmadığı sürece, hazırlanan rapor kaliteli, ÇED'in muhtevası bilimsel olarak çok iyi de olsa, ÇED'in herhangi bir etkisi olmayacaktır.

4. SONUÇ

Türkiye'deki ÇED Yönetmeliği, ekonomik faaliyetlerinin çevre ile uyum sağlayabilmesi için önemli bir araçtır. Yönetmelikteki yaklaşım, bir projenin çevresel ve ekonomik boyutunu dengeleştirmek için son derece uygundur. Ancak, yönetmeliğin uygulanmasının tam etkin olmasını engelleyen iki önemli faktör mevcuttur. Bunlardan biri, ekonomik sıkıntılardan dolayı bazen ÇED Raporları'nın gerekli ciddiyette hazırlanmaması, diğeri de, ÇED Raporları'nın getirdiği öneri ve kısıtlamalarının tam uygulanması için firmalara yeterli bir yaptırım uygulanamamasıdır. Ancak, ÇED Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinden bugüne kadar, önemli bir mesafe alındığı ve birçok yatırımcı, çevre koruma önlemlerinin önemini anlayıp, yaptırım olmadan da gerekli hassasiyeti göstermekte olduğu da bir gerçektir.

