

Ocak 2024

Temiz Hava Hukuku El Kitabı

Türkiye'deki ve Avrupa Birliği'ndeki Hava Kirliliği
Mevzuatının Karşılaştırmalı Bir Analizi

CLIENTEARTH.ORG

ClientEarth®

Kısaltmalar

AAQD	AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi	IPPC	AB Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi
AB	Avrupa Birliği	IED	AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı	LRTAP Sözleşmesi	Uzun Menzilli Sınır Ötesi Hava Kirliliğine ilişkin UNECE Sözleşmesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi	MET	Mevcut en iyi teknikler
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi	Ni	Nikel
As	Arsenik	NO₂	Azot dioksit
AYM	T.C. Anayasa Mahkemesi	NO_x	Azot oksitler
C₂₀H₁₂	Benzo(a)piren	O₃	Ozon
C₆H₆	Benzen	Pb	Kurşun
Cd	Kadmiyum	PM₁₀	Partikül madde 10
CO	Karbon monoksit	PM_{2.5}	Partikül madde 2.5
Cu	Bakır	SEÖS	Sürekli emisyon ölçüm sistemleri
ÇŞİDB	T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	SO₂	Kükürt dioksit
DOHKYY	Dış Ortam Hava Kalitesinin Yönetimi Yönetmeliği	SKHKKY	Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği
EKÖK	Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği Taslağı	Zn	Çinko
Hg	Cıva		
HKDYY	Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği		

İçerik

Giriş	2
Arka Plan	2
Temiz Hava Hukuku El Kitabı'nın Amacı	2
Yapı	3
1 Temiz Hava Hakkı	4
1.1 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Temiz Hava Hakkı	5
1.1.1 AİHS Madde 8: Özel Yaşam, Aile Yaşamı ve Konuta Saygı Hakkı	5
1.1.2 AİHS Madde 2: Yaşam Hakkı	11
1.1.3 AİHS Madde 6: Adil Yargılanma Hakkı	11
1.1.4 AİHS Madde 13: Etkili Başvuru Hakkı	12
1.1.5 AİHS Madde 3: İşkence, İnsanlık Dışı ve Aşağılayıcı Muamele Yasağı	13
1.2 Temiz Hava Hakkı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası	13
2 Hava Kalitesi Mevzuatı	17
2.1 AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi ve AB Üye Ülkelerindeki Uygulama	18
2.1.1 Limit Değerler	18
2.1.2 Limit Değerlere Uygunluğun Sağlanması	20
2.1.3 Hava Kalitesinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi	21
2.1.4 Hava Kalitesi Planları ve Kısa Vadeli Eylem Planları	22
2.1.5 Hava Kalitesi Planları ve Halkın Katılımı	28
2.1.6 Hava Kalitesine İlişkin Bilgilere Erişim	29
2.1.7 AAQD'nin Gözden Geçirilmesine Dair Süreç	30
2.2 Türkiye'de Hava Kalitesi Mevzuatı	31
2.2.1 Çevre Kanunu Bağlamında Hava Kirliliği	31
2.2.2 Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği	33
2.2.3 Hava Kalitesi Standartları	34
2.2.4 Hava Kalitesi Planları	37
2.2.5 İzleme ve Değerlendirme	38
2.2.6 Hava Kalitesine İlişkin Konularda Halkın Katılımı	39
2.2.7 Hava Kalitesi Hakkında Bilgiye Erişim	39
2.2.8 Hava Kalitesine İlişkin Yeni Yönetmelik Çalışmaları	40
3 Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliği Mevzuatı	42
3.1 AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi	42
3.1.1 IED Kapsamındaki İzinler	44
3.1.2 IED Kapsamında İzin Sürecine Halkın Katılımı	47
3.1.3 Çevre Denetimleri	48
3.1.4 Endüstriyel İşletmecilerin Yükümlülükleri	48
3.1.5 Uygulama	48
3.1.6 Sanayi Kaynaklı Emisyonlar ile İlgili Bilgiye Erişim	49
3.1.7 IED'nin Gözden Geçirilmesine Dair Süreç	50
3.2 Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği (Türkiye)	51
3.2.1 Çevre İzinleri ve Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği	52
3.2.2 İşletmecilerin Yükümlülükleri	53
3.2.3 Çevre Denetimleri	54
3.2.4 İdari Para Cezaları	55
3.2.5 İzin İptali ve Faaliyet Durdurulması	56
3.2.6 Kritik Bölgeler ve Koruma Bölgeleri	56
3.2.7 Sanayi Kaynaklı Emisyonlar ile İlgili Bilgiye Erişim	57
3.2.8 Mevzuatın AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi ile Uyumlaştırılmasına Dair Süreç	59
3.2.9 Endüstriyel Kirliliğe Sebep Olanların Hukuki Sorumluluğu	62
3.2.10 Endüstriyel Kirliliğe Sebep Olanların Cezai Sorumluluğu	63

Giriş

Arka Plan

Dünya Sağlık Örgütü'ne göre hava kirliliği, sağlığa yönelik en büyük çevresel risklerden biridir.¹ Dış ortam hava kirliliğinin 2019 yılında dünya çapında 4,2 milyon erken ölüme neden olduğu tahmin edilmektedir.² Hava kirliliğinin yaygın kaynakları ev tipi yakıcı cihazlar, motorlu taşıtlar, endüstriyel tesisler ve orman yangınlarıdır. En önemli kirleticiler arasında partikül maddeler, karbon monoksit, ozon, azot dioksit ve kükürt dioksit öne çıkmaktadır.

Hava kirleticilerine maruz kalmak, iskemik kalp hastalığı, felç, kronik obstrüktif akciğer hastalığı, astım ve kanser gibi hastalıklar için önde gelen bir risk faktörüdür.³ Giderek artan sayıda bilimsel araştırma, hava kirliliğinin insanların sağlığı ve refahı üzerindeki ciddi olumsuz etkilerine dair kapsamlı ve tutarlı kanıtlar sunmaktadır.

Yarattığı ciddi halk sağlığı sorunu göz önüne alındığında, hava kirliliği ile mücadeleye yönelik etkili düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Dış ortam hava kalitesi çerçeve düzenlemeleri, hava kalitesi standartlarını, izleme rejimlerini ve uygulama mekanizmalarını belirlemek üzere oluşturulmuştur. Genel hava kalitesi yönetişimi, ulaşım ve sanayi gibi belirli sektörlerden kaynaklanan kirliliğin kaynağında düzenlenmesine odaklanan sektöre özel mevzuat ile de desteklenmektedir.

Hava kirliliğinin düzenlenmesi aynı zamanda bir insan hakları meselesidir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 2022 yılında, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkını insan hakkı olarak tanıyan tarihi bir karar almıştır.⁴ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları ve Çevre Özel Raportörü, "temiz hava soluma hakkının, [...] sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkının hayati unsurlarından biri olduğunu" ve düşük hava kalitesinin yaşam hakkı, sağlık hakkı ve yeterli yaşam standardına sahip olma hakkı da dahil olmak üzere pek çok insan hakkını ihlal edebilecek sonuçları beraberinde getirdiğini teyit etmiştir.⁵ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve çok sayıda ulusal mahkeme, insan hakları ile hava kirliliği arasındaki yakın ilişkiyi kabul etmiştir.

Temiz Hava Hukuku El Kitabı'nın Amacı

Bu El Kitabı, Türkiye ve Avrupa Birliği'nin (AB) yanı sıra bazı AB üyesi ülkelerde⁶ hava kirliliğine ilişkin mevzuatın karşılaştırmalı ve tamamlayıcı bir analizini sunmaktadır.

El Kitabı ile şunlar amaçlanmaktadır:

- Temiz hava hakkı, dış ortam hava kalitesi mevzuatı ve sanayi sektörü mevzuatı dahil olmak üzere maddi ve usule ilişkin yasal çerçevenin daha iyi anlaşılmasını sağlamak;

¹ Dünya Sağlık Örgütü, (Dış ortam) hava kirliliği [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

² Dünya Sağlık Örgütü, (Dış ortam) hava kirliliği [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

³ Dünya Sağlık Örgütü, 68. Dünya Sağlık Asamblesi, Sağlık ve çevre: hava kirliliğinin sağlık üzerindeki etkilerinin ele alınması https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/253237/A68_R8-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı, A/RES/76/300, Bir İnsan Hakkı Olarak Güvenli, Temiz, Sağlıklı ve Sürdürülebilir Çevre Hakkı <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>

⁵ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları ve Çevre Özel Raportörü, A/HRC/40/55, Güvenli, Temiz, Sağlıklı ve Sürdürülebilir Bir Çevreden Yararlanmaya İlişkin İnsan Hakları Yükümlülükleri, s. 17 ve 44 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/002/54/PDF/G1900254.pdf?OpenElement>

⁶ AB üyeliği yakın zamanda sonlanan Birleşik Krallık da dahil

- Hava kalitesine ilişkin temel hukuki kavramlar ve bunların Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa Birliği Adalet Divanı ve Türkiye ile AB üye devletlerinin ulusal mahkemelerinin içtihatları aracılığıyla yorumlanması hakkında genel bir perspektif sunmak;
- Hükümetler, yerel yönetimler ve endüstriyel aktörler tarafından hava kirliliğinin ele alınmasında en iyi uygulamaları ortaya koymak.

ClientEarth, yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda, hava kirliliği ile ilgili yeni yasa ve yönetmelikleri hazırlayanlar, bu mevzuatı oluşturmak ve uygulamakla görevli kamu kurumları, temiz hava hakkının kapsamını daha iyi anlamak isteyen topluluklar ve söz konusu mevzuata daha iyi uyum sağlamak için tesislerinin koşullarını iyileştirmek isteyen işletmeler için yol gösterici olmayı ummaktadır.

Yapı

El Kitabı üç bölümden oluşmaktadır.

1. bölüm, temiz hava hakkını Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yanı sıra Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin perspektifinden ele almaktadır. Bu bölümde görüleceği üzere, hava kirliliği, başta özel yaşam, aile yaşamı ve konuta saygı hakkı olmak üzere, birçok temel haktan yararlanma ile yakından ilişkilidir.
2. bölüm, AB'deki dış ortam hava kalitesi mevzuatı, bu mevzuatın AB üye devletlerinin ulusal hukuklarına uyarlanması ve Türkiye'de uygulanması için hazırlanan uyarlanmış versiyonu ile ilgilidir. Bu bölüm, AB üye ülkelerindeki çeşitli ulusal mahkemelerin ve Avrupa Adalet Divanı'nın ilgili içtihatlarının analizi ile desteklenmektedir. Görüleceği üzere hem AB hem de Türkiye'deki hava kalitesi düzenlemeleri, hava kalitesinin değerlendirilmesi, ölçümü ve yönetimine ilişkin devlet makamlarına bir dizi dava edilebilir yükümlülük getirmektedir. Bu başlık altında hava kalitesi ile ilgili bilgiye erişim, halkın katılımı ve adalete erişim konularına özel bölümler ayrılmıştır. Halihazırda yürürlükte olan mevzuata odaklanılmakla birlikte, AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi revizyonu ve Türkiye'nin hava kalitesi yönetmeliği taslağı kapsamında gelecekteki olası gelişmelere ilişkin genel bir çerçeve de çizilmektedir. Bunlara ek olarak, Türkiye'nin hava kalitesi mevzuatı, Çevre Kanunu bağlamında ele alınmaktadır.
3. bölüm, endüstriyel kirliliğin önlenmesi ve kontrolüne ilişkin mevzuat temel alınarak hazırlanan sektörel hava kalitesi mevzuatına ilişkin bir vaka çalışmasıdır. Bu çalışmada AB açısından, Endüstriyel Emisyonlar Direktifi ve bu direktifin özellikle endüstriyel hava kirliliği ile ilgili hükümleri analiz edilecektir. Türkiye perspektifinden, Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği'ne ilişkin genel bir değerlendirmenin yanı sıra, hukuki ve cezai sorumluluğa dair genel nitelikli düzenlemelerinin endüstriyel kirlilik açısından uygulanabilirliğine dair bazı açıklamalar yapılacaktır. AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi'nin revizyonu ve Türkiye'nin endüstriyel kirliliğin önlenmesi ve kontrolüne ilişkin hazırlanan taslak mevzuatı bağlamında önümüzdeki dönemde yapılacak değişikliklere dair bir bakış açısı sunulacaktır.



1 Temiz Hava Hakkı

Hava kirliliğinin birçok insan hakkı üzerinde etkisi vardır.⁷ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları ve Çevre Özel Raportörü'nün de ifade ettiği gibi, "*Kötü hava kalitesinin insan haklarından yararlanma üzerindeki öngörülebilir olumsuz etkileri, devletlerin bu etkilere karşı koruma sağlamak için acil önlemler alma konusunda kapsamlı yükümlülükler üstlenmesini gerektirmektedir.*"⁸

Hava kirliliğinin neden olduğu şaşırtıcı sayıdaki erken ölüm, yaşam hakkıyla açık bir bağlantıyı gösterirken, hava kirliliğiyle ilişkili hastalıkların uzun listesi, sağlık hakkının korunmasına dair devlet yükümlülüklerini gündeme getirmektedir. Ayrıca, hava kirliliği, bireylerin su, gıda, barınma ve yeterli yaşam standardına sahip olma haklarını da etkileyebilmektedir. Ek olarak, aşağıda görüleceği ve çeşitli mahkemeler tarafından da teyit edildiği üzere, hava kirliliği, özel yaşam ve aile yaşamı hakkının kullanılmasını ciddi şekilde engelleyebilmektedir. Hava kirliliğinden etkilenen kişilerin başvurularının ulusal mahkemeler tarafından yeterince dikkate alınmadığı durumlarda, hava kirliliği ile ilgili olarak adil yargılanma ve etkili başvuru haklarının da ihlalleri gündeme getirilebilmektedir.

⁷ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları ve Çevre Özel Raportörü, A/HRC/40/55, Güvenli, Temiz, Sağlıklı ve Sürdürülebilir Bir Çevreden Yararlanmaya İlişkin İnsan Hakları Yükümlülükleri, s. 8 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/002/54/PDF/G1900254.pdf?OpenElement>

⁸ Birleşmiş Milletler İnsan Hakları ve Çevre Özel Raportörü, A/HRC/40/55, Güvenli, Temiz, Sağlıklı ve Sürdürülebilir Bir Çevreden Yararlanmaya İlişkin İnsan Hakları Yükümlülükleri, s. 10 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/002/54/PDF/G1900254.pdf?OpenElement>

1.1 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Temiz Hava Hakkı

Hem AB üyesi ülkelerde hem de Türkiye’de yaşayan kişiler, temiz hava hakkına sahiptir: Aşağıda görüleceği üzere, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), hava kirliliğine maruz kalındığında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ile korunan hakların ihlal edilebileceğini kabul etmektedir.⁹

1.1.1 AİHS Madde 8: Özel Yaşam, Aile Yaşamı ve Konuta Saygı Hakkı

AİHS kapsamında hava kalitesiyle ilgili taleplerin temel dayanağı, Sözleşme’nin 8. Maddesi ile güvence altına alınan özel yaşam, aile yaşamı ve konuta saygı hakkı olmuştur. AİHM, "*ciddi boyuttaki çevre kirliliğinin bireylerin refahını etkileyebileceğini; özel ve aile yaşamlarını olumsuz yönde etkileyecek şekilde konutlarından yararlanmalarını engelleyebileceğini*" yinelemiştir.¹⁰ Birçok kararda AİHM, Sözleşmenin 8. maddesinin hava kirliliği bağlamında uygulanabilir olduğuna karar vermiştir:

Trafik:

- İşlek yol ve kavşaklara yakın yerlerde yaşayan başvuru sahiplerini etkileyen dizel araçların emisyonları (kurum ve solunabilir toz) - *Greenpeace E.V. ve diğerleri / Almanya*¹¹
- Başvurucunun sokağını otoyol olarak sınıflandıran güzergah değişikliği sonucunda bakır (Cu) ve kurşun (Pb) kirliliği - *Grimkovskaya / Ukrayna*¹²
- Başvurucuların evlerinin yakınındaki yoğun trafik nedeniyle egzoz dumanı, gürültü ve titreşime maruz kalmaları - *Kapa ve diğerleri / Polonya*¹³

Endüstriyel emisyonlar:

- Başvurucunun evinin yakınındaki çelik fabrikasından kaynaklanan emisyonlar: toz, karbon disülfür (CS₂), formaldehit (CH₂O) - *Fadeyeva / Rusya*¹⁴
- Metal üretim fabrikasından kaynaklanan emisyonlar: kurşun (Pb), bakır (Cu), kadmiyum (Cd), çinko (Zn), kükürt dioksit (SO₂) - *Băcilă / Romanya*¹⁵
- Konutun yanındaki termik santralden kaynaklanan emisyonlar: kükürt dioksit (SO₂), karbon monoksit (CO), azot dioksit (NO₂), duman, siyah toz - *Jugheli ve diğerleri / Gürcistan*¹⁶
- Kömür madeni ve kömür işleme tesisinden kaynaklanan emisyonlar: toz, kurum, nitrat, ağır metaller - *Dubetska ve diğerleri / Ukrayna*¹⁷
- Çelik fabrikasından kaynaklanan partikül madde 10 (PM₁₀) ve kükürt dioksit (SO₂) emisyonları - *Cordella ve diğerleri / İtalya*¹⁸
- Çelik, traktör, boru ve çimento fabrikalarından kaynaklanan emisyonlar - *Pavlov / Rusya*¹⁹
- Çöp depolama alanından kaynaklanan hava kirliliği - *Kotov ve diğerleri / Rusya*²⁰

⁹ Daha fazla bilgi için: Avrupa Konseyi AİHM Çevre ile ilgili içtihat rehberi https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_environment_eng; Avrupa Konseyi AİHS ve çevre ile ilgili bilgi paylaşımı <https://ks.echr.coe.int/en/web/echr-ks/environment>

¹⁰ AİHM, Guerra ve diğerleri/İtalya, B. No: 14967/89, 1998, § 60

¹¹ AİHM, Greenpeace E.V. ve diğerleri/ Almanya, B. No: 18215/06, 2009

¹² AİHM, Grimkovskaya/Ukrayna, B. No: 38182/03, 2011

¹³ AİHM, Kapa ve diğerleri/Polonya, B. No: 75031/13, 2021

¹⁴ AİHM, Fadeyeva/Rusya, B. No: 55723/00, 2005

¹⁵ AİHM, Băcilă/Romanya, B. No: 19234/04, 2010

¹⁶ AİHM, Jugheli ve diğerleri/Gürcistan, B. No: 38342/05, 2017

¹⁷ AİHM, Dubetska ve diğerleri/Ukrayna, B. No: 30499/03, 2011

¹⁸ AİHM, Cordella ve diğerleri/İtalya, 54414/13 ve 54264/15, 2019

¹⁹ AİHM, Pavlov/Rusya, B. No: 31612/09, 2022

²⁰ AİHM, Kotov ve diğerleri, B. No: 6142/18, 2022

Madde 8'in Uygulanabilirliği

AİHS 8. madde, hava kirliliğinin başvuruçunun özel yaşamına, aile yaşamına ya da konutuna gerçekten müdahale oluşturduğunun tespiti halinde uygulanabilir.²¹ AİHM'nin yerleşik içtihadına göre, söz konusu müdahalenin asgari bir ağırlık veya ciddiyet seviyesine erişmiş olması gerekmektedir. Bu ağırlık seviyesinin değerlendirilmesi göreceli olup rahatsızlığın yoğunluğu ve süresi ile fiziksel veya psikolojik etkileri dahil olmak üzere davanın somut koşullarına göre değişiklik göstermektedir.²²

Yoğunluk: *Grimkovskaya / Ukrayna* davasında AİHM, bir saat boyunca 100'den fazla aracın ağır hasarlı yol üzerinde seyrettiğini ve incelenen araçların yarısından fazlasının yürürlükteki standartları aşan miktarda kirletici saldıklarını dikkate almıştır.²³ *Jugheli ve diğerleri / Gürcistan* davasında AİHM, kirliliğin yoğunluğunu değerlendirirken, ilgili belediyenin, termik santralin faaliyetlerini, çevre ve insan sağlığı üzerinde ciddi, olumsuz ve geri döndürülemez etkilere neden olabilecek nitelikteki faaliyetler arasında sınıflandırdığını dikkate almıştır.²⁴ Mahkeme, söz konusu rahatsızlık veya kirlilik seviyelerini değerlendirirken iç hukukta yürürlükte olan standartları veya limit değerleri dikkate almaktadır.²⁵

Fiziksel etkiler: Bazı durumlarda, rahatsızlık veya kirlilik doğrudan başvuruçunun bir hastalığı ile bağlantılı olabilir. Örneğin, *Grimkovskaya / Ukrayna* davasında, başvuruçuda ortaya çıkan kronik kurşun ve bakır tuzları zehirlenmesine ilişkin olarak devlet tarafından herhangi bir alternatif açıklama getirilemediği de dikkate alınarak, zehirlenmenin, otoyol işletmesiyle doğrudan bağlantılı olduğu tespit edilmiştir.²⁶ *López Ostra / İspanya* davasında, bir sağlık raporu ve bilirkişi raporu, başvuruçunun kızının semptomlarının yüksek gaz konsantrasyonlarıyla ilişkili olabileceğini göstermiştir.²⁷ *Băcilă / Romanya* davasında, solunum yolu hastalıklarının ülkenin geri kalanına göre 7 kat daha fazla görüldüğü bir şehirde yaşayan başvuruçunun doktoru, başvuruçunun sağlık durumundaki bozulmanın, zehirli dumanlara uzun süreli maruziyetten kaynaklanmış olabileceğini belirtmiştir.²⁸

Başvuruçuların sağlığının hava kirliliğine bağlı olarak bozulduğuna işaret eden delillerin Mahkeme'ye sunulmaları pek çok durumda davayı güçlendirmektedir. Bununla birlikte, hava kirliliğinin başvuruçunun sağlığı üzerindeki etkilerine ilişkin spesifik kanıtlar olmaksızın da bir müdahalenin "yeterince ciddi" olarak kabul edilebileceğini belirtmek gerekir.²⁹ Gerçekte değinilen nedenselliği hiçbir şüpheye yer bırakılmaksızın ortaya koyabilecek güçteki tür kanıtlar nadiren elde edilebilmektedir; örneğin bir kişinin sağlık durumunu açıkça ve doğrudan hava kirliliğine bağlayan tıbbi raporlara ulaşmak çoğu durumda imkansızdır. Bunun yerine mahkemeler, belirli kirleticilere maruziyet ile sağlık etkileri arasındaki genel bağıntıyı ortaya koyan bilimsel raporları dikkate almaktadırlar.³⁰ AİHM'nin, başvuruçunun ikametgahının yakınındaki bir çelik fabrikasının neden olduğu aşırı kirlilikle ilgili olarak 8. maddenin ihlal edildiğine karar verdiği *Fadeyeva / Rusya* davasında, hükümet, başvuruçunun kötüleşen sağlık durumu ile kirlilik arasındaki bağlantının yeterince ortaya konulmadığını ileri sürerek kendini savunmuştu.³¹ Mahkeme, mevcut sağlık raporlarının "*çevre kirliliği ile başvuruçunun hastalıkları arasında herhangi bir nedensellik bağı kuramadığı*" hı ve

²¹ AİHM, *Hatton ve diğerleri/Birleşik Krallık*, B. No: 36022/97, 2003, § 96; AİHM, *Çiçek ve diğerleri/Türkiye*, B. No: 44837/07, 2020, § 29

²² AİHM, *Jugheli ve diğerleri/Gürcistan*, B. No: 38342/05, 2017, § 62

²³ AİHM, *Grimkovskaya/Ukrayna*, B. No: 38182/03, 2011, § 61

²⁴ AİHM, *Jugheli ve diğerleri/Gürcistan*, B. No: 38342/05, 2017, § 66

²⁵ AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, § 85; AİHM, *Băcilă/Romanya*, B. No: 19234/04, 2010, § 15

²⁶ AİHM, *Grimkovskaya/Ukrayna*, B. No: 38182/03, 2011, § 61

²⁷ AİHM, *López Ostra/İspanya*, B. No: 16798/90, 1994, § 19

²⁸ AİHM, *Băcilă/Romanya*, B. No: 19234/04, 2010, §§ 36-37

²⁹ AİHM, *Kyrtatos/Yunanistan*, B. No: 41666/98, 2003, § 52; AİHM, *López Ostra/İspanya*, B. No: 16798/90, 1994, § 51;

AİHM, *Jugheli ve diğerleri/Gürcistan*, B. No: 38342/05, 2017, § 71; AİHM, *Tatar/Romanya*, B. No: 67021/01, 2009, § 85

³⁰ AİHM, *Jugheli ve diğerleri/Gürcistan*, B. No: 38342/05, 2017, § 71; AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, §§ 8, 87-88

³¹ AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, § 74

başvurucunun buna dair başka hiçbir tıbbi kanıt sunmadığını, gözlemlemiştir.³² Ancak Mahkeme aynı zamanda, başvurucunun yaşadığı bölgedeki kirletici konsantrasyonlarının, o dönem yürürlükte olan çevre standartlarınca belirlenmiş limitleri önemli bir süre boyunca aştığını ve bu durumun başvurucuyu çeşitli hastalıklara karşı daha savunmasız hale getirdiğini de dikkate aldı. Bu doğrultuda, "*Severstal çelik fabrikasından kaynaklanan endüstriyel emisyonlara uzun süre maruziyet nedeniyle başvurucunun sağlığının bozulduğu sonucuna varmak mümkündür*" diyerek başvuruyu incelemeye devam etti ve sonuç olarak ihlal kararı verdi.³³

Delil kurallarının katı bir şekilde uygulanmadığı bu yaklaşıma bir başka örnek olan *Cordella / İtalya* davasındaki AİHM'in değerlendirmesine göre, bilimsel (epidemiolojik) raporlar, endüstriyel kaynaklı partikül madde 10 (PM₁₀) ve kükürt dioksit (SO₂)'e maruziyet ile tümörler arasındaki nedenselliği ortaya koymaktaydı.³⁴ Yine Mahkeme tarafından gözetildiği üzere, *Taşkın ve diğerleri / Türkiye* davasında, çevresel etki değerlendirmesi ve bilirkişi raporları sodyum siyanürün insan sağlığı için önemli bir risk oluşturduğunu ortaya koymuştu.³⁵ *Pavlov / Rusya* kararında AİHM, somut tıbbi kanıtların yokluğunda, endüstriyel hava kirliliğinin başvurucunun sağlığına zarar verdiğinin, hiçbir şüpheye yer bırakılmaksızın tespit edilmesinin mümkün olmadığını ifade etti. Bununla birlikte, sunulan çok sayıda delile dayanarak, yürürlükteki çevresel standartları açıkça aşan kirliliğin bulunduğu bölgede yaşamının başvurucuları sağlıkları açısından yüksek bir riske maruz bıraktığını tespit etti.³⁶ Bu bağlamda, başvurucuların AİHS'nin 8. maddesi kapsamındaki hakları ile kirlilik arasındaki bağlantı kurulmaktaydı.

Mahkemeye göre, bu tür davalarda, delil elde etmede yaşanan zorluklar, insan haklarıyla korunan menfaatin niteliği ve davalı hükümetlerin bilgi avantajına sahip olması hususlarıyla birlikte göz önüne alındığında, makul şüphenin ötesinde kanıt standartlarının uygulanmasında belirli bir esnekliğe gerek duyulmaktadır. Bu nedenlerle, "*affirmanti, non neganti, incumbit probation*" ilkesinin katı bir şekilde uygulanması mümkün olmayacaktır.³⁷ Dolayısıyla, başvuru, kirlilik ile kendi hastalıkları arasındaki nedenselliği birebir kanıtlayan tıbbi kayıtları gösteremese bile, Mahkeme, başvuruyu 8. madde kapsamında değerlendirebilecektir. AİHM, diğer çevresel kirlilik davalarında, başvurucunun önceden var olan kişisel durumunu, (örneğin başvurucuyu kirliliğe veya rahatsızlığa maruz kalmaya karşı daha hassas hale getiren hastalıkları) da dikkate almıştır.³⁸

Psikolojik etkiler: AİHM, hava kirliliği davaları özelinde psikolojik etkiler konusunu henüz değerlendirme fırsatı bulamamış olsa da, gürültü kirliliği davalarında, müdahalenin aranan ciddiyet seviyesine erişip erişmediğini değerlendirirken bireyler üzerindeki psikolojik etkileri dikkate almıştır.³⁹

Standartlara uygunluk: *Fadeyeva / Rusya* davasında AİHM, başvurucunun evinin yakınında önemli bir süre boyunca havadaki toksik elementler için ulusal mevzuat ile izin verilen maksimum limitlerin aşıldığını tespit etmiştir.⁴⁰ Limitler, "*bu toksik elementlerin insan sağlığı açısından güvenli konsantrasyonları*" olarak tanımlandığından, aşılması durumunda, kirliliğin maruz kalanların sağlığı ve refahı için potansiyel olarak zararlı hale geldiğine dair bir karine

³² AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, §§ 80-81

³³ AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, § 88

³⁴ AİHM, *Cordella ve diğerleri/İtalya*, 54414/13 ve 54264/15, 2019, §§ 163-166

³⁵ AİHM, *Taşkın ve diğerleri/Türkiye*, B. No: 46117/99, 2004, §§ 26, 112

³⁶ AİHM, *Pavlov/Rusya*, B. No: 31612/09, 2022, § 68

³⁷ AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, § 79

³⁸ AİHM, *Hatton ve diğerleri/Birleşik Krallık*, B. No: 36022/97, 2003, § 118; AİHM, *Oluić/Hırvatistan*, B. No: 61260/08, 2010, §§ 25, 61; AİHM, *Luginbühl/İsviçre*, B. No: 42756/02, 2006; AİHM, *Martínez Martínez ve Pino Manzano/İspanya*, B. No: 61654/08, 2012, §§ 21-22, 49

³⁹ AİHM, *Hatton ve diğerleri/Birleşik Krallık*, B. No: 36022/97, 2003, §§ 12, 118; AİHM, *Martínez Martínez ve Pino Manzano/İspanya*, B. No: 61654/08, 2012, §§ 21-22 ve 49; AİHM, *Cuenca Zarzoso/İspanya*, B. No: 23383/12, 2018, § 47

⁴⁰ AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, § 87

bulunmaktadır. Mahkeme, başvurucunun özel ve olağanüstü nitelikteki bir zarara uğramadığı düşünülebilse bile, "*dolaylı kanıtlar ve karinelerin çok güçlü kombinasyonunun*" başvurucuyu AİHS'nin 8. maddesi kapsamına soktuğu sonucuna varmıştır.⁴¹ Benzer şekilde, yukarıda açıklanan *Pavlov / Rusya* davasında, tıbbi kanıt eksikliği nedeniyle başvurucunun sağlık durumundaki gerilemenin sanayi kaynaklı hava kirliliğine atfedileceği şüpheden uzak bir şekilde ortaya konulamamış olsa da, AİHM, kamu kurumlarının ilgili bölgedeki hava kirliliğine dair raporları gibi diğer kanıtlara dayanarak, "*yürürlükteki güvenlik standartlarını açıkça aşan kirliliğin bulunduğu bölgede yaşamının başvurucuları yüksek bir sağlık riskine maruz bıraktığının*" tespit edildiği kanaatine varmıştır.⁴²

Gürültü kirliliği davalarında AİHM, Dünya Sağlık Örgütü ve Birleşmiş Milletler tarafından ortaya konulan kılavuzlarda belirtilen ilgili standartları da dikkate almaktadır.⁴³

Kirletici kaynağına olan mesafe: AİHS 8. maddenin uygulanabilirliğine karar verilirken kirletici tesise olan yakınlık da AİHM tarafından dikkate alınan unsurlar arasındadır. Önceki tarihli *López Ostra / İspanya* kararında, Mahkeme, evlerine yakın mesafedeki bir atık arıtma tesisinden çıkan dumanlar nedeniyle başvurucuların yaşam kalitelerinin etkilendiğini kaydetmişti. 1994 yılında Mahkeme tarafından yapılan analizin bir temel noktası, rahatsızlığın kaynağı olan tesisin başvurucunun evine yakın (yalnızca 12 metre) mesafede olmasıydı.⁴⁴ Ancak 2022 tarihli *Pavlov / Rusya* kararında, AİHM kirletici kaynağına olan mesafenin 8. madde kapsamında dikkate alınması gereken faktörlerden yalnızca biri olduğunu, mağdur sıfatının temel belirleyicisi olarak değerlendirilemeyeceğini vurgulamıştır.⁴⁵ Rusya Hükümeti, savunmasında, başvuruculardan bir kısmının hava kirliliği değerlerinin düşük ölçüldüğü semtlerde yaşadığını ileri sürmüş olsa da, Mahkeme, kentin bütününde kirletici limit değerlerinin aşıldığını, kentin, Rusya'da sanayi kaynaklı hava kirliliğinin en yüksek seyrettiği kentler arasında yer aldığını vurgulamış ve bu nedenle, bir kısım başvurucuların evleri kirletici sanayi tesislerinin bulunduğu bölgeden birkaç kilometre uzakta olduğu halde, başvuruyu kabul edilebilir bulmuştur.⁴⁶

Devletlerin Hava Kirliliğine İlişkin Yükümlülükleri

AİHM'nin tutarlı içtihadı doğrultusunda, devletlerin, AİHS 8. madde ile güvence altına alınan hakları hava kirliliğinin etkilerinden korumak için makul ve uygun tedbirleri alma konusunda pozitif yükümlükleri bulunmaktadır. Bu pozitif yükümlülükler temel olarak aşağıdakilerden oluşur:

Kirletici faaliyetler için yasal ve düzenleyici çerçeveler oluşturma ve bunları uygulama yükümlülükleri: Özellikle tehlikeli faaliyetler bağlamında, devletler, faaliyetin özelliklerine ve içerdiği risk düzeyine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlüdürler.⁴⁷ Yetkili makamlar, AİHM'nin ifadesiyle, "*faaliyetin ruhsatlandırılmasını, kurulmasını, işleyişini, güvenliğini ve denetlenmesini yönetmeli, tüm ilgililerin, faaliyete ilişkin riskler nedeniyle yaşamları tehlikeye girebilecek yurttaşların etkili bir şekilde korunmasını sağlamak için pratik önlemler almasını zorunlu kılmalıdır*".⁴⁸

Özel sektör faaliyetlerini düzenleme yükümlülüğü: Devletin özel sektörü gerektiği gibi düzenleyemediği durumlarda 8. madde kapsamında sorumluluğu ortaya çıkabilmektedir.⁴⁹

⁴¹ AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, § 88

⁴² AİHM, *Pavlov/Rusya*, B. No: 31612/09, 2022, § 68

⁴³ AİHM, *Oluić/Hırvatistan*, B. No: 61260/08, 2010, § 60; AİHM, *Apanesewicz/Polonya*, B. No: 6854/07, 2011, §§ 50-51, 98; AİHM, *Tatar/Romanya*, B. No: 67021/01, 2009, § 95

⁴⁴ AİHM, *López Ostra/İspanya*, B. No: 16798/90, 1994, § 42

⁴⁵ AİHM, *Pavlov/Rusya*, B. No: 31612/09, 2022, §§ 63-66

⁴⁶ AİHM, *Pavlov/Rusya*, B. No: 31612/09, 2022, §§ 63-66

⁴⁷ AİHM, *Jugheli ve diğerleri/Gürcistan*, B. No: 38342/05, 2017, § 75

⁴⁸ AİHM, *Jugheli ve diğerleri/Gürcistan*, B. No: 38342/05, 2017, § 75; ayrıca bkz. AİHM, *Di Sarno ve Diğerleri/İtalya*, B. No: 30765/08, 2012, § 106, ve AİHM, *Tatar/Romanya*, B. No: 67021/01, 2009, § 88

⁴⁹ AİHM, *Hatton ve diğerleri/Birleşik Krallık*, B. No: 36022/97, 2003, § 98

Bu durumlarda, devletin, bireylerin haklarını güvence altına almak için makul ve uygun tedbirleri alıp almadığının değerlendirilmesi gerekir.⁵⁰ Buradaki değerlendirme, yetkililerin potansiyel olarak tehlikeli bir faaliyetin risklerini değerlendirmek için yeterli çalışma yapıp yapmadıkları, mevcut bilgilere dayanarak kirletenlere karşı makul bir politika geliştirip geliştirmedikleri ve bu politikayı zamanında uygulamak için gerekli tüm önlemlerin alınıp alınmadığı hususlarını kapsamaktadır.⁵¹ Özellikle belirtmek gerekir ki, bir takım tedbirlerin yürürlüğe konulması yeterli olmayıp, aynı zamanda bunlara bütünüyle uygun davranılması da gerekmektedir.⁵² AİHM ayrıca, ortaya konulan politikalarından etkilenen bireylerin, karar alma süreçlerine katılımlarına dair hususları da inceler. Bu kapsamda, uygulanan politikalarından etkilenen bireylerin ilgili bilgilere erişim durumları ve yetkililerin kararlarına etkili bir şekilde itiraz edebilme imkanlarının olup olmadığı da değerlendirilmektedir.⁵³

Tedbirlerinin yargısal denetimi: Devletin 8. madde kapsamındaki yükümlülüğü bağlamında ulusal yargı organlarının tutumları da değerlendirilmektedir. Ulusal mahkemeler, devletin, AİHS'nin 8. maddesi kapsamındaki pozitif yükümlülüklerini yerine getirmediği yönündeki iddia ve şikayetleri değerlendirmek ve bunlara uygun çareler sağlamak zorundadırlar.⁵⁴ AİHM'ne göre, ulusal mahkemeler, kirlilikle mücadeleyle yönelik bir takım jenerik tedbirlerin alındığı bilgisiyyle yetinmeyip, kamu otoriteleri tarafından alındığı iddia edilen tedbirlerin söz konusu kirlilik bağlamındaki etkililiğini, makullüğünü ve yeterliliğini değerlendirmelidirler. Örneğin, ulusal mevzuatın tesisin kapatılması veya faaliyetlerin askıya alınması gibi ağır yaptırımların uygulanmasını öngördüğü ancak yetkililerin tekrar eden ihlallere rağmen bu yaptırımları uygulamadığı durumlarda, mahkemeler bu tedbirlerin neden dikkate alınmadığını sorgulamalıdır. Mahkemeler ayrıca, devlet yetkilileri tarafından hava kirliliğinin azaltılması için ayrılan bütçenin sorunun ciddiyetiyle orantılı olup olmadığını da incelemelidirler.

Örneğin *Pavlov / Rusya* davasında, devletin temel savunmalarından biri, kirletici tesislerin işletmecilerine hali hazırda idari para cezalarının uygulanmış olduğu, dolayısıyla sanayi kaynaklı hava kirliliğine yönelik uygun yanıtın yetkililer tarafından verildiği yönündedir. Ulusal mahkemeler de incelemelerini, yetkililerin bazı tedbirleri aldıklarının tespitiyle sınırlandırmışlar, bu tedbirlerin gerçekten etkili olup olmadığını ve endüstriyel kirliliğin bireyler üzerindeki olumsuz sonuçlarını gidermeye yeterli olup olmadığını değerlendirmemişlerdir.⁵⁵ AİHM bu duruma ilişkin olarak, ulusal mahkemelerin değerlendirmelerinde aşağıdaki soruların yanıtlarının da aranmış olması gerektiğini belirtmiştir:⁵⁶

- Kirletici tesislerin işletmecileri, farklı denetimler veya idari işlemler sonucunda ekipmanlarında veya teknolojik süreçlerinde iyileştirmeler yapmışlar mıdır?
- İzin verilen emisyon seviyelerine kirletici tesislerin işletmecileri tarafından neden uyulmamıştır?
- Çevrenin korunması için yetkililer tarafından tahsis edilen fonlar veya kirletici tesislere uygulanan cezalar, çevreye verilen zararla orantılı mıdır?

⁵⁰ AİHM, *Fadeyeva/Rusya*, B. No: 55723/00, 2005, § 89

⁵¹ AİHM, *Dubetska ve diğerleri/Ukrayna*, B. No: 30499/03, 2011, § 143

⁵² AİHM, *Dubetska ve diğerleri/Ukrayna*, B. No: 30499/03, 2011, § 144

⁵³ AİHM, *Dubetska ve diğerleri/Ukrayna*, B. No: 30499/03, 2011, § 143

⁵⁴ AİHM, *Jugheli ve diğerleri/Gürcistan*, B. No: 38342/05, 2017, § 77

⁵⁵ AİHM, *Pavlov/Rusya*, B. No: 31612/09, 2022, § 85

⁵⁶ AİHM, *Pavlov/Rusya*, B. No: 31612/09, 2022, § 85

8. Madde İhlallerine Örnekler

Aşağıdaki tabloda, AIHM'nin sonucunda ihlal kararı vermiş olduğu üç hava kirliliği davası, Mahkeme'nin, 8.maddenin uygulanabilirliğine ve başvuruçuların haklarına yönelik herhangi bir müdahalenin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair değerlendirmeleri bakımlarından incelenmektedir.

	Dubetska ve diğerleri / Ukrayna ⁵⁷	Jugheli ve diğerleri / Gürcistan ⁵⁸	Fadeyeva / Rusya ⁵⁹
Kirlilik	Başvuruçuların evlerinin yakınında bulunan kömür madeni, kömür işleme tesisi ve atık yığınlarından kaynaklanan hava, su ve toprak kirliliği	Başvuruçuların evlerinin yakınındaki termik santralden kaynaklanan hava kirliliği (SO ₂ , NO ₂ , CO, toz)	Başvuruçunun evinin yakınındaki çelik fabrikasından kaynaklanan hava kirliliği (toz, karbon disülfür, formaldehit)
Uygulanabilirlik	Sağlığa verilen zararın delillerle ortaya konulması mümkün değildir ancak yürürlükteki güvenlik standartlarını aşan kirlilikten etkilenen bir bölgede yaşamak, başvuruçuları yüksek sağlık riskine maruz bırakmıştır. Endüstriyel faaliyetler su kalitesinde bozulmaya ve toprak çökmesine neden olmuştur.	2 yıldan az süren maruziyet yeterince uzundur. Enerji santrali şehir merkezinde ve tampon bölge olmaksızın başvuruçuların evlerinin hemen yakınında yer almaktadır. Hava kirliliği, başvuruçuları çeşitli hastalıklara karşı "daha savunmasız hale getirmiş olabilir". Tampon bölgenin ve filtrelerin bulunmamasının bölge sakinleri için gerçek bir risk oluşturduğu bilirdir. Hava kirliliği standart değerlerin iki katından daha fazla ölçülmüştür.	Ulusal çevre standartlarının aşılması, kirliliğin sağlık ve refah için potansiyel olarak tehlikeli hale geldiğine dair bir karineye olanak tanımaktadır. Hastalık ve maruziyet arasındaki bağlantıyı açıkça gösteren tıbbi kanıt yoktur, ancak dolaylı kanıtlar ve karinelerin güçlü birleşimi doğrultusunda, başvuruçunun sağlığındaki bozulmanın endüstriyel emisyonlara uzun süreli maruziyete atfedilebileceği sonucuna varmak mümkündür. Kirliliğin sağlığa zarar vermesi veya kırılganlığı artırması kaçınılmaz olarak başvuruçuyu çeşitli hastalıklara açık hale getirmiştir.
Hakka müdahale	Devletin başvuru sahipleri üzerindeki etkilerin farkında olmuş olması gerekirdi. Başvuruçuların, devletin kendilerini başka bir yere yerleştirmesi yönündeki beklentileri mantıksız değildir. Madde 8(2) kapsamındaki gerekçe: Yetkililer zararlı etkileri en aza indirmek için bazı adımlar atmış (yasal çerçeve, düzenli kirlilik ölçümleri), ancak başvuruçuların kişisel durumları için 12 yıldan uzun bir süre boyunca etkili bir çözüm getirmemiştir (örn. yer değiştirme, tampon bölge oluşturma).	Düzenleyici çerçevenin fiilen yokluğu, tesisin emisyonları, ve bunların başvuruçuların üzerindeki etkisini önlemek/en aza indirmek için gerekli önlemler olmadan çalışmasına imkan vermiş; devletin hava kirliliği karşısındaki pasif tutumu ile bu durum daha da kötüleşmiştir.	Kamu makamları kirlilik risklerini değerlendirebilecek ve bunları önlemeye veya azaltmaya yönelik yeterli tedbirleri alabilecek konumdadırlar. Bu nedenle devletin pozitif yükümlülüğü gündeme gelir. Kirlenici tesis yerel çevre standartlarını ihlal etmesine rağmen, devletin kirlilikten etkilenen kişilerin haklarını dikkate alarak endüstriyel kirliliği kabul edilebilir seviyelere indirebilecek etkili tedbirler uyguladığına dair bir gösterge bulunmamaktadır.

⁵⁷ AIHM, Dubetska ve diğerleri/Ukrayna, B. No: 30499/03, 2011

⁵⁸ AIHM, Jugheli ve diğerleri/Gürcistan, B. No: 38342/05, 2017

⁵⁹ AIHM, Fadeyeva/Rusya, B. No: 55723/00, 2005

1.1.2 AİHS Madde 2: Yaşam Hakkı

AİHS'nin 2. Maddesi ile güvence altına alınan yaşam hakkı, devletlere, kendi yetki alanlarında bulunan kimselerin yaşamlarını korumak için uygun adımların atılması konusunda pozitif yükümlülükler getirmektedir. Bazı durumlarda, bu hak, hava kirliliği vakalarıyla da ilgili olabilir. Örneğin, devletin yaşamı korumaya yönelik pozitif yükümlülüğü, doğası gereği tehlikeli olan endüstriyel faaliyetler için geçerlidir.⁶⁰ Buna tesislerden kaynaklanan zehirli emisyonlar da dahildir.⁶¹

Hava kirliliğine ilişkin bazı başvurularda AİHS'nin 8. maddesinin yanı sıra 2. maddesine de dayanılmakla birlikte, AİHM şimdiye kadar değerlendirmesini 8. madde sınırlandırmıştır.⁶² Yine de, Mahkeme'nin 2. maddenin ihlali iddialarını değerlendirdiği diğer davalarda geliştirdiği yorum ilkelerinin hava kirliliği konusunda da uygulanması mümkündür. Bu ilkelere aşağıda kısaca değinilmektedir:

2. maddenin uygulanabilirliği: AİHS 2. madde, yalnızca devletin eylem veya ihmallerinin bir kişinin ölümüne yol açtığı durumlarda değil, aynı zamanda kişinin yaşamına yönelik ciddi, gerçek ve yakın bir tehlikenin söz konusu olduğu durumlarda da uygulanır.⁶³ Bu noktada değerlendirilen hususlar arasında, devlet yetkililerinin, kişinin ölüm riskine maruz kaldığını bilip bilmedikleri veya bilebilecek durumda olup olmadıkları yer almaktadır.⁶⁴

2. madde kapsamında pozitif yükümlülük: Yaşamı korumaya yönelik pozitif yükümlülük, devletin, kişinin kaçınılabilir nitelikteki risklere atılmasını önlemek için, davanın somut koşulları doğrultusunda gerekli her şeyi yapıp yapmadığının değerlendirilmesini de beraberinde getirir. Öncelikle devletin, yaşam hakkına yönelik tehditleri etkili bir şekilde bertaraf edecek yasal ve idari bir çerçeve oluşturması gerekmektedir. Tehlikeli faaliyetlere dair yönetmelikler ilgili faaliyetlerin özelliklerine uygun olmalı ve faaliyetlerin ruhsatlandırılmaları, yürütülmeleri, güvenliği ve denetimine dair süreçleri düzenlemelidirler. Bu yönetmelikler ayrıca, hayatları tehlikeye girebilecek kimselerin etkili şekilde korunmalarının sağlanması için tüm ilgililerin önlemler almasını zorunlu kılmalıdır.⁶⁵ Son olarak, bu yönetmelikler, bireylerin maruz kaldıkları riskleri değerlendirebilmelerini sağlayacak olan bilgi edinme haklarını da kapsamalıdır.⁶⁶

1.1.3 AİHS Madde 6: Adil Yargılanma Hakkı

AİHM içtihadına göre, 6. maddenin 'medeni hak ve yükümlülükler' ile ilgili 1. fıkrasının somut başvuruda uygulanabilir olması için, başvuruçuların iddialarının iç hukukta tanınan veya en azından tanındığı savunulabilir gerekçelerle iddia edilebilen bir hakla ilgili olduğu tespit edilmelidir. Ulusal mahkemeler önüne getirilen ihtilaf, sadece bir hakkın fiili varlığının tespitine yönelik değil, aynı zamanda hakkın kapsamı ve kullanılma biçimiyle de ilgili olması anlamında, 'gerçek ve ciddi' olmalıdır. Bir diğer değişle davanın sonucu, öne sürülen hak açısından belirleyici olmalıdır.⁶⁷

⁶⁰ AİHM, Önerıldız/Türkiye, B. No: 48939/99, 2004, § 71

⁶¹ AİHM, Guerra ve diğerleri/İtalya, B. No: 14967/89, 1998; AİHM, Brincat ve diğerleri/Malta, B. No: 60908/11, 2014, § 80

⁶² AİHM, Cordella ve diğerleri/İtalya, 54414/13 ve 54264/15, 2019; AİHM, Jugheli ve diğerleri/Gürcistan, B. No: 38342/05, 2017; AİHM, Guerra ve diğerleri/İtalya, B. No: 14967/89, 1998

⁶³ AİHM, Kolyadenko ve diğerleri/Rusya, B. No: 17423/05, 2012; §§ 151-155 ve 191; AİHM, Budayeva ve diğerleri/Rusya, B. No: 15339/02, 2008, § 146; AİHM, Brincat ve diğerleri/Malta, B. No: 60908/11, 2014, § 82

⁶⁴ AİHM, Önerıldız/Türkiye, B. No: 48939/99, 2004, § 101

⁶⁵ AİHM, Önerıldız/Türkiye, B. No: 48939/99, 2004, § 90, Kolyadenko ve diğerleri/Rusya (2012), § 158; AİHM, Budayeva ve diğerleri/Rusya, B. No: 15339/02, 2008, § 132; AİHM, Brincat ve diğerleri/Malta, B. No: 60908/11, 2014, § 101

⁶⁶ AİHM, Önerıldız/Türkiye, B. No: 48939/99, 2004, §§ 90 ve 108, Kolyadenko ve diğerleri/Rusya (2012), §§ 159, 177, 181-182, 185; AİHM, Budayeva ve diğerleri/Rusya, B. No: 15339/02, 2008, § 132

⁶⁷ AİHM, Bursa Barosu Başkanlığı ve diğerleri/Türkiye, B. No: 25680/05, 2018, §§ 123-129

AİHM birçok çevre davasında adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine dair karar vermiştir. 6. maddenin ihlali örneğin aşağıda ortaya konulan durumlarda söz konusu olmuştur:

1. Usul hukuku kurallarının aşırı şekilci yorumu nedeniyle mahkemelere başvuru imkansızlaştığında (örneğin kirleticilere maruz kaldıktan uzun süre sonra ortaya çıkan bazı hastalıkları konu edinen davaların zaman aşımı gerekçesiyle reddedilmesi)⁶⁸
2. Yerel mahkeme kararları yetkililer tarafından uygulanmadığında,⁶⁹
3. Mahkemeler iç hukuka aykırı olarak yargısal denetim işlevlerini yerine getirmekten kaçındıklarında,⁷⁰
4. Yüksek yargılama giderleri ve/veya adli yardım yetersizliği, başvuru sahiplerinin mahkemelere erişimini engellediğinde.⁷¹

AİHM'nin hava kirliliğine dair davalardaki yaklaşımı açısından en çarpıcı örnek *Okyay ve diğerleri / Türkiye* davasıdır. Bu davada AİHM, 6. maddenin uygulanabilirliğini belirlerken, başvuru sahiplerinin hava kirliliğine maruz kaldıkları varsayımını dikkate almıştır. Başvuru sahipleri, çevre ve insan sağlığı üzerindeki zararlı etkileri nedeniyle Muğla ilinde bulunan 3 kömürlü termik santralin faaliyetlerinin durdurulmasını gerektiren ulusal mahkeme kararlarına uyulmaması nedeniyle 6. madde kapsamında güvence altına alınan haklarının ihlal edildiğini iddia etmektedirler. Davalı devlet, başvuru sahiplerinden bazılarının santrallerin doğrudan yakınında yaşamadıkları gerekçesiyle 6. maddenin uygulanabilir olmadığını ileri sürmüştür. Bu iddiaya cevaben AİHM aşağıdaki değerlendirmeyi yapmıştır:

"... sözkonusu hakkın bir "medeni hak" olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, AİHM, Gökova, Yeniköy ve Yatağan termik santrallerinin tehlikeli gaz ve kül emisyonu ile oluşturduğu kirliliğinin ve kamu sağlığıyla ilgili olan riskin, Aydın İdare Mahkemesi tarafından bir bilirkişi raporu temelinde belirlendiğini not eder. İdare Mahkemesi'nin tespitlerinden, elektrik santralının çıkardığı tehlikeli gazın, çapı 2.350 km'den fazla bir alana yayılabileceği görülmektedir (bkz. 22. paragraf). Bu mesafe, başvuruların karşı karşıya olduğu risk, elektrik santrallerinin hemen yakınında yaşayanların karşı karşıya olduğu risk kadar ciddi, spesifik ve yakın olmasa da, başvuruların yaşadığı alanı kapsamaktadır ve fiziksel bütünlüklerinin korunması haklarını gündeme getirmektedir."⁷²

AİHM'nin 6. maddesinin uygulanabilir olduğuna dair yukarıda belirtilen tespitin ardından, AİHM davanın esasını incelemeye devam etmiş ve nihayetinde 6. maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.

1.1.4 AİHS Madde 13: Etkili Başvuru Hakkı

İç hukuk yollarının sağlıklı bir çevre hakkının ihlal edildiğine yönelik iddiaları ele almak için yeterli olmadığı durumlarda, AİHS'nin 13. maddesinde yer alan etkili başvuru hakkına dayanılarak da başvuruda bulunulabilir. Mahkeme'nin bu konudaki içtihadı incelendiğinde, 13. maddenin uygulanabilirliğinin, Sözleşme'deki bir hakkın ihlalinin mağduru olduğuna dair "tartışılabilir bir iddianın" varlığına bağlı olduğu görülmektedir.⁷³ Bununla birlikte,

⁶⁸ AİHM, Howald Moor ve diğerleri/İsviçre, B. No: 52067/10 ve 41072/11, 2014

⁶⁹ AİHM, Bursa Barosu Başkanlığı ve diğerleri/Türkiye, B. No: 25680/05, 2018; AİHM, Okyay ve diğerleri/Türkiye, B. No: 36220/97, 2005

⁷⁰ AİHM, Karin Andersson ve diğerleri/İsveç, B. No: 29878/09, 2014

⁷¹ AİHM, Steel ve Morris/Birleşik Krallık, B. No: 68416/01, 2005

⁷² AİHM, Okyay ve diğerleri/Türkiye, B. No: 36220/97, 2005, § 66

⁷³ AİHM, Kolyadenko ve diğerleri/Rusya, B. No: 17423/05, 2012, §§ 225-226

Sözleşme'nin 13. maddesi davanın ulusal mahkemeler nezdinde olumlu sonuçlanması şeklinde bir hakkı garanti etmez.⁷⁴ Burada değerlendirilen yalnızca etkili bir hukuk yolunun bulunup bulunmadığıdır.

Çevresel konularda AİHS'nin 13. maddesinin ihlal edildiği bazı örnekler şunlardır:

- AİHS'nin 8. maddesinin ihlal edildiğini iddia etmek için iç hukuk sisteminde uygun bir başvuru yolu bulunmamaktadır,⁷⁵
- Mahkemeler konunun esasına ilişkin inceleme yapmayı reddetmektedir, veya mevcut hukuk yolları, söz konusu ihlali yeterince ele almamaktadır (örneğin, kirliliğin giderilmesine dair taleplerin iç hukukta gündeme getirilmesi mümkün olmadığında⁷⁶).

Bu örneklerin çoğaltılması mümkündür.

1.1.5 AİHS Madde 3: İşkence, İnsanlık Dışı ve Aşağılayıcı Muamele Yasağı

Son olarak AİHM, "*gözetiminde pasif içicilik davaları*" olarak adlandırılan ve önceden kronik hastalıkları olan başvuru sahiplerinin gözetim veya tutukluluk sırasında hücre arkadaşlarının sigara içmesine maruz kalmalarını konu edinen davalarda insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yasağının ihlal edildiğine karar vermiştir.⁷⁷

1.2 Temiz Hava Hakkı ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982) herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını güvence altına almakta, yurttaşlara ve devlete bu doğrultuda ödevler yüklemektedir. Bu hak, Anayasa'nın üçüncü kısmında düzenlenen "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" arasında aşağıdaki ifadelerle tanımlanmıştır:

"Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. [...]" - Madde 56, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Anayasa Mahkemesi, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını, fiziksel ve ruhsal bütünlüğün korunması hakkı⁷⁸, özel hayatın gizliliği hakkı⁷⁹, konut dokunulmazlığı⁸⁰, adil yargılanma hakkı⁸¹ ve mülkiyet hakkı⁸² ile bağlantılı olarak dikkate almaktadır.⁸³ Mahkeme, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını diğer temel haklarla birlikte yorumlarken, AİHM'nin yukarıda ortaya konulan içtihadını büyük ölçüde takip etmektedir. Dolayısıyla, bir önceki bölümde AİHM tarafından kullanıldığı açıklanan bazı ilke ve kavramların bu bölümde de kullanıldığını görmek mümkün olacaktır. Ayrıca Mahkeme çevresel konularda karar verirken, Rio Deklarasyonu ve Aarhus Sözleşmesi gibi uluslararası çevre hukuku kaynaklarına da sıklıkla atıfta bulunmaktadır.

⁷⁴ AİHM, Kolyadenko ve diğerleri/Rusya, B. No: 17423/05, 2012, § 230

⁷⁵ AİHM, Hatton ve diğerleri/Birleşik Krallık, B. No: 36022/97, 2003

⁷⁶ AİHM, Cordella ve diğerleri/İtalya, 54414/13 ve 54264/15, 2019

⁷⁷ AİHM, Elefteriadis/Romanya, B. No: 38427/05, 2011, §§ 54-55; AİHM, Florea/Romanya, B. No: 37186/03, 2010

⁷⁸ T.C. Anayasası, Md. 17

⁷⁹ T.C. Anayasası, Md. 20

⁸⁰ T.C. Anayasası, Md. 21

⁸¹ T.C. Anayasası, Md. 36

⁸² T.C. Anayasası, Md. 35

⁸³ AYM, Hüseyin Tunç Karlık Ve Zahide Şadan Karlık, B. No: 2013/6587, 24/3/2016, § 43; AYM, Mehmet Kurt, B. No: 2013/2552, 25/2/2016, § 46; AYM, Binali Özkaradeniz ve Diğerleri [GK], B. No: 2014/4686, 1/2/2018, § 45

Bilindiği kadarıyla Anayasa Mahkemesi henüz hava kirliliği mevzuatı özelinde gündeme getirilen bir başvuruyu karara bağlamış değildir. Ancak buna rağmen, kararlarıyla, havanın, sağlıklı ve dengeli bir çevre hakkının konusu olan çevre kavramı kapsamında değerlendirileceğine dair herhangi bir şüphe bırakmamaktadır.⁸⁴ Bu nedenle, çevre kirliliğinin genel olarak ele alındığı başvurularda geliştirilen kriterlerin, özellikle hava kirliliğiyle bağlantılı ilerde yapılabilecek başvurularda da uygulanabileceğini varsaymak mümkündür.

Anayasa Mahkemesi kararlarında "sağlıklı ve dengeli çevre" kavramı ile önleme ilkesi - AYM, E.2011/110, K.2012/79, 24/05/2012

Anayasa Mahkemesi, Ereğli kömür havzasındaki madencilik faaliyetlerinin Maden Kanunu kapsamındaki bazı yükümlülüklerden muaf tutulmasına dair yasal düzenlemeleri, Anayasa'nın 56. ve 5. maddelerine aykırı bularak iptal ettiği bir kararında, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının önemine ve kapsamına vurgu yapmıştır.⁸⁵ Anayasanın 56. maddesi kapsamında madencilik faaliyetlerinin belirli bir program çerçevesinde, gözetim ve denetim altında yürütülmesinin sağlanması gerekmektedir. **"Sağlıklı ve dengeli çevre" kavramı, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlendiği bir çevreyi de** bünyesinde barındırmaktadır. Ayrıca, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkından, **ekonomik, bürokratik veya diğer yükümlülükler** doğurduğu gerekçesiyle feragat edilemez.

Çevrenin kirlendikten veya tahrip edildikten sonra eski haline getirilmesinin çok zor, külfetli ve hatta bazen imkansız olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kalkınma ve ekonomik büyümeye yönelik yatırım ve faaliyetlerin doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirliletmeden gerçekleştirilmesi esastır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, kirlenen çevrenin temizlenmesi veya tahrip edilen doğanın onarılmasından ziyade, **kirlenmeyi ve tahribatı önleyici tedbirler** önceliklendirilmelidir.

Çevre hakkı bağlamında özel hayata, aile hayatına ve konuta saygı hakkı, kamusal müdahalelerin yanı sıra pozitif yükümlülükler öğretisinin bir gereği olarak üçüncü kişilerden kaynaklanan müdahalelere karşı da koruma sağlamaktadır.⁸⁶ Örneğin, özel bir şirkete ait altın madeni işletmesinin çevresel etkilerine ilişkin bir başvuruda Anayasa Mahkemesi, maddi ve manevi varlığı ve özel hayata saygı hakkını, devletin etkili bir şekilde korumak ve saygı göstermek yönündeki pozitif yükümlülüğünü vurgulamıştır.⁸⁷ Mahkeme ayrıca, maden tesisinin kurulması ve işletilmesinin ancak kamu kurumlarının izniyle mümkün olduğunu da belirtmiştir.

AIHM gibi, Anayasa Mahkemesi de esasa ilişkin bir değerlendirmede öncelikle çevresel etkinin Anayasa'nın 17., 20. ve 21. maddelerinde yer alan güvenceleri ihlal edebilecek asgari ciddiyet veya ağırlık düzeyine erişip erişmediğini dikkate almaktadır. Asgari ciddiyet (ağırlık) düzeyinin karşılanıp karşılanmadığına ilişkin yapılacak değerlendirme, çevresel müdahalenin somut bir zararla sonuçlanıp sonuçlanmadığından bağımsız olarak gerçekleştirilir.⁸⁸ Yapılacak değerlendirme daha ziyade, çevresel müdahalenin söz konusu ihlalle ilgili incelenebilir bir soruna yol açıp açmadığını belirlemeye yöneliktir. Her başvurunun somut vakıalarına göre bu, çevresel etkinin yoğunluk ve süresinin, çevre ile fiziksel/ruhsal bütünlük

⁸⁴ AYM, Hüseyin Tunç Karlık Ve Zahide Şadan Karlık, B. No: 2013/6587, 24/3/2016, § 50; AYM, Fevzi Kayacan (2), B. No: 2013/2513, 21/4/2016, § 46; AYM, Mehmet Kurt, B. No: 2013/2552, 25/2/2016, § 53

⁸⁵ AYM, E.2011/110, K.2012/79, 24/05/2012

⁸⁶ AYM, Hüseyin Tunç Karlık Ve Zahide Şadan Karlık, B. No: 2013/6587, 24/3/2016, § 45; AYM, Fevzi Kayacan (2), B. No: 2013/2513, 21/4/2016, § 37

⁸⁷ AYM, Ertuğrul Barka ve diğerleri, B. No: 2014/2818, 24/1/2018, § 46

⁸⁸ AYM, Binali Özkaradeniz ve diğerleri [GK], B. No: 2014/4686, 1/2/2018, § 48; AYM, D.Ö. (4), B. No: 2014/3735, 12/6/2018, § 37

arasındaki bağlantının ve özellikle de başvuruçunun çevre kirliliğinin kaynağına yakınlığının dikkate alınmasını gerektirebilir.

Anayasa Mahkemesi'nin asgari ciddiyet (ağırlık) düzeyinin karşılandığını tespit ettiği ve Anayasa'nın 56. Maddesi kapsamındaki sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkıyla bağlantılı olarak AİHS kapsamında güvence altına alınan insan haklarına müdahale edildiğini belirlediği bir çok kararı bulunmaktadır:

Asgari (ağırlık) düzeyi – AYM, Ertuğrul Barka ve diğerleri

İlgili tesis/işletmeden kaynaklanan çevresel etkiler ile başvuruçunun özel yaşam, aile yaşamı ile konutuna saygı hakkı arasında yakın bir bağlantının olması, asgari ciddiyet (ağırlık) düzeyini karşılamak için yeterlidir.⁸⁹ Anayasa Mahkemesi bu ilkeye dayanarak, altın madeninin yakınındaki köyde yaşayan bir çiftçinin başvurusunda bu bağlantının mevcut olduğunu tespit etmiş ve başvurunun kabul edilebilir olduğuna karar vermiştir.⁹⁰

Fiziksel ve ruhsal bütünlüğünün korunması hakkına yönelik müdahale – AYM, Mehmet Kurt

Anayasa Mahkemesi, başvuruçunun konutunun yanında bulunan şalt sahasının, Anayasa'nın 17. maddesi kapsamındaki fiziksel ve ruhsal bütünlüğünün korunması hakkına bir müdahale oluşturduğuna karar vermiştir. Her ne kadar konut ile şalt sahası arasındaki mesafenin veya gürültü seviyesinin kesin bir ölçümü yapılmamış olsa da, Mahkeme, Anayasa'nın 17. maddesi uyarınca, hakka müdahalenin gerçekleştiği kanaatindedir. Mahkeme'ye göre, şalt sahasının başvuruçunun evinin yanında bulunması ve sürekli çalışması nedeniyle neden olabileceği gürültü seviyesi, başvuruçunun maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı üzerindeki etkileri dikkate alındığında, ciddi boyutta bir çevresel rahatsızlığa yol açmaktadır.⁹¹

Çevre kirliliğinin olumsuz etkileri - AYM, Binali Özkaradeniz ve diğerleri

Bu başvuru, kanalizasyon suyunun arıtılmadan akarsuya boşaltılmasına dair süreci konu edinmektedir. Anayasa Mahkemesi, ilgili düzenlemeleri (örneğin Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği), bu düzenlemelerde öngörülen para cezaları ve olası suç duyuruları gibi ağır yaptırımları incelemiştir.⁹² Mahkeme, ilgili yönetmelikler ile idari ve adli makamların yaptığı değerlendirmeler doğrultusunda söz konusu eylemin, bölgede yaşayan kimseler üzerinde olumsuz etkileri olduğunun açık bir şekilde görülebileceğini ifade etmiş ve çevresel rahatsızlığın Anayasa'nın 20. maddesi ile güvence altına alınan hakka bir müdahale oluşturduğu sonucuna varmıştır.⁹³ Bu başvuru ile Anayasa Mahkemesi, kirliliğin başvuruçunun sağlığı üzerinde doğrudan etkisi kanıtlanmaksızın da gerekli asgari ciddiyet (ağırlık) düzeyine ulaşmış sayılabileceği ve başvuruçunun özel yaşam, aile yaşamı ve konut hakkını etkileyebileceği yönündeki, yukarıda değinilen AİHM kararlarından hatırlanabilecek yaklaşımı benimsemiş görünmektedir.

⁸⁹ AYM, Ertuğrul Barka ve diğerleri, B. No: 2014/2818, 24/1/2018, § 41

⁹⁰ AYM, Ertuğrul Barka ve diğerleri, B. No: 2014/2818, 24/1/2018, § 42

⁹¹ AYM, Mehmet Kurt, B. No: 2013/2552, 25/2/2016, § 71

⁹² AYM, Binali Özkaradeniz ve diğerleri [GK], B. No: 2014/4686, 1/2/2018, § 48; AYM, D.Ö. (4), B. No: 2014/3735, 12/6/2018, § 50

⁹³ AYM, Binali Özkaradeniz ve diğerleri [GK], B. No: 2014/4686, 1/2/2018, § 48; AYM, D.Ö. (4), B. No: 2014/3735, 12/6/2018, §§ 51-52

Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, ayrıca, Anayasa'nın 17. maddesinde güvence altına alınan yaşam hakkı ile birlikte değerlendirilebilir. Anayasa Mahkemesi, yaşam hakkının bu güvencesinin, devlete negatif yükümlülüklerin yanı sıra pozitif yükümlülükler de yüklediğini ifade etmiştir.⁹⁴ Pozitif yükümlülükler bağlamında, devlet yetkilileri yetki alanları dahilindeki tüm bireyleri yaşamlarına yönelik risklerden korumakla yükümlüdürler. Devlet, yaşam hakkına yönelik tehdit ve risklere karşı caydırıcı ve önleyici düzenlemeler yapmalı, gerektiğinde idari tedbirler almalıdır.⁹⁵

Çevresel kirlilik başvurularında adalete erişimin önemi - AYM, Hüseyin Tunç Karlık Ve Zahide Şadan Karlık ve AYM, Mehmet Kurt

Anayasa Mahkemesi, bir çevre sorunu bağlamında usule ilişkin en önemli güvencelerden biri olarak, başvurucunun kamu makamlarının eylem veya ihmallerini bağımsız bir yargı mercii önüne getirme ve usulüne uygun olarak inceletme imkanı olması gerektiğini vurgulamıştır.⁹⁶ Yetkili makamların konuya gereken özenle yaklaşması, ilgili tüm menfaatleri göz önünde bulundurarak bir denge kurması ve bireylerin aktif katılımı ile bu kişilere itiraz ve delil sunma fırsatını sağlaması, delilleri incelemesi ve kabul edilebilir tüm iddiaları esastan değerlendirmesi gerekmektedir.⁹⁷

Çevresel kirlilik vakalarında başvuru sahipleri için etkili çözüm yolları – AYM, Binali Özkaradeniz ve diğerleri⁹⁸

Aritılmamış kanalizasyon suyunun başvurucuların köyünden geçen bir dereye dökülmesi nedeniyle başvurucuların özel yaşama ve aile yaşamına saygı haklarının ihlalinin gündeme getirildiği başvuruda, idare tarafından, bölgede bir arıtma tesisinin inşaatına başlandığı, dolayısıyla çeşitli önlemlerin alındığı yönünde bir savunma geliştirilmiştir. Alt derece mahkemeleri bu durumu manevi tazminata hükmetmemek için bir gerekçe olarak kabul etmişse de Anayasa Mahkemesi, gelecekte bazı tedbirlerin uygulanacak olmasının, mevcut durum itibarıyla başvurucuların mağdur statüsünü ortadan kaldırmayacağına karar vermiştir. Başvurucuların mağduriyetlerinin giderilmesi için hak ihlaline yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması ve ihlalin başlangıcından itibaren geçen süre dikkate alınarak uğranılan manevi zararların tazmin edilmesi gerektiğine karar vermiştir.⁹⁹

⁹⁴ AYM, Serpil Kerimoğlu ve diğerleri, B. No: 2012/752, 17/9/2013, § 50; AYM, Rabia Nur Yazıcı ve Selma Kocapiçak, B. No: 2016/9528, 9/6/2020, § 80

⁹⁵ AYM, Serpil Kerimoğlu ve diğerleri, B. No: 2012/752, 17/9/2013, § 51; AYM, Rabia Nur Yazıcı ve Selma Kocapiçak, B. No: 2016/9528, 9/6/2020, § 81

⁹⁶ AYM, Hüseyin Tunç Karlık Ve Zahide Şadan Karlık, B. No: 2013/6587, 24/3/2016, § 73

⁹⁷ AYM, Mehmet Kurt, B. No: 2013/2552, 25/2/2016, § 81

⁹⁸ AYM, Binali Özkaradeniz ve diğerleri [GK], B. No: 2014/4686, 1/2/2018

⁹⁹ AYM, Binali Özkaradeniz ve diğerleri [GK], B. No: 2014/4686, 1/2/2018, § 48; AYM, D.Ö. (4), B. No: 2014/3735, 12/6/2018, §§ 64, 66



2 Hava Kalitesi Mevzuatı

Hem AB'nin hem de Türkiye'nin hava kirliliğine ilişkin yasal çerçevesinin önemli bir bileşeni hava kalitesi mevzuatıdır. Hava kalitesi mevzuatının hava kirliliği sorunu karşısında bütüncül bir yaklaşıma dayalı olarak birçok konuyu düzenlemesi beklenir: hava kalitesi standartlarının belirlenmesi, hava kalitesi yönetimine dair kurumsal çerçevenin ortaya konulması, hava kalitesinin izlenmesine dair kurallar, hava kalitesi standartlarının ihlali durumunda hesap verilebilirlik ve yaptırımlar, halkın katılımı, bilgiye ve adalete erişimi, hava kalitesi mevzuatıyla düzenlenen alanlar arasındadır.¹⁰⁰

AB'deki temel hava kalitesi mevzuatı "Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi"dir (Bölüm 2.1). Bu Direktif, 12 hava kirleticisi için hava kalitesi standartlarını belirlemekte; ayrıca izleme, raporlama ve aşım durumunda alınacak önlemlere ilişkin yükümlülükleri düzenlemektedir. Türkiye'deki temel mevzuat ise Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği'dir (Bölüm 2.2).

Hava kalitesi mevzuatı, burada ayrıntılı olarak ele alınmayacak olan çeşitli diğer mevzuatla tamamlanır. Diğer mevzuata örnek olarak belirli kirleticilerin emisyonlarını azaltmayı amaçlayan düzenlemeler gösterilebilir. AB'de bu konu, Bazı Atmosferik Kirleticilerin Ulusal Emisyonlarının Azaltılmasına İlişkin Direktif (**NEC Direktifi**) aracılığıyla ele alınmaktadır. NEC Direktifi, Uzun Menzilli Sınır Ötesi Hava Kirliliğine İlişkin UNECE Sözleşmesi'nde (LRTAP Sözleşmesi) kabul edilen metodolojilere dayalı olarak kükürt dioksit (SO₂), azot oksit (NO_x), metan dışı uçucu organik bileşikler (NMVOC), amonyak (NH₃) ve partikül madde 2.5 (PM 2.5) için ulusal emisyon azaltım taahhütlerini belirlemektedir. AB üye devletleri, emisyon azaltım

¹⁰⁰ Birleşmiş Milletler Çevre Programı, Dış Ortam Hava Kalitesi Mevzuatı Rehberi, s. 3
<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/42536>

taahhütlerini nasıl yerine getireceklerini göstermek için ulusal hava kirliliği kontrol programlarını uygulamak; ilgili kirleticilerin emisyonlarını izlemek ve yıllık olarak raporlamak; ayrıca her iki yılda bir emisyon projeksiyonları hazırlamakla yükümlüdürler. NEC Direktifi'nin Türkiye'de doğrudan bir karşılığı bulunmamakla birlikte, Türkiye, LRTAP Sözleşmesi'ne taraftır ve bu nedenle emisyon envanterleri ile projeksiyonları dahil olmak üzere benzer raporlama yükümlülüklerini yerine getirmek durumdadır.

Son olarak, hava kirliliğine yönelik mevzuatın ek bir bileşeni de enerji, ulaşım, tarım, sanayi ve atık dahil olmak üzere çeşitli kilit kirlilik kaynakları ve sektörlerine yönelik emisyon standartlarıdır.¹⁰¹ 3. bölümde, kirletici kaynağı temelli yaklaşımın daha yakından gösterilmesi için örnek olarak AB ve Türkiye'deki sanayi kaynaklı kirlilik mevzuatı incelenmektedir.

2.1 AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi ve AB Üye Ülkelerindeki Uygulama

AB, 1980'lerden bu yana hava kalitesine ilişkin çeşitli politikalar öngörmektedir.¹⁰² Örneğin, kükürt dioksit ve havada asılı partiküller için hava kalitesi limit değerleri ile kılavuz değerler ilk olarak 1980 yılında belirlenmiş¹⁰³; bu değerler, azot dioksit için ise, 1985 yılında ortaya konulmuştur.¹⁰⁴ Belirli kirleticilere ilişkin bu mevzuat parçaları 1996 yılında Dış Ortam Hava Kalitesinin Değerlendirilmesi ve Yönetimine ilişkin Konsey Direktifi'nde (96/62/EC) birleştirilmiştir.

Önceki direktifleri yürürlükten kaldıran ve günümüzde halen yürürlükte olan 2008 tarihli Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi¹⁰⁵ (**AAQD**), "*bir bütün olarak insan sağlığı ve çevre üzerindeki zararlı etkilerden kaçınmak, bu etkileri önlemek veya azaltmak için tasarlanmış hava kalitesi hedeflerini*" tanımlamaktadır.¹⁰⁶ Bir direktif olarak AAQD, elde edilecek sonuçlar bakımından AB üye devletleri için bağlayıcıdır, ancak içerdiği kuralların iç hukukta hangi yöntem ve usullerle uygulanacağı konusunda üye devletlere bazı esneklikler tanımaktadır.¹⁰⁷ Her üye devlet, kendi özel koşulları çerçevesinde, Direktif'i iç hukuka aktarmak için ulusal mevzuatı belirlemektedir.

AAQD, kirleticiler için limit değerler getirmekte ve üye devletlerin bu limit değerlerin aşılması durumunda hava kalitesi planları oluşturmalarını zorunlu kılmaktadır. Avrupa Birliği Adalet Divanı (**ABAD**), limit değerlerin aşılması halinde, ilgili kişi ve grupların ulusal mahkemelere başvurarak önlem alınmasını talep etme hakkına sahip olduğunu uzun süredir kabul etmektedir. AB genelinde ulusal mahkemeler de, kamu makamlarının AAQD kapsamında belirlenen limit değerlere mümkün olan en kısa sürede uyum sağlamaları için hava kalitesi planlarını kabul etmelerini veya mevcut planlarını iyileştirmelerini zorunlu kılmaktadırlar.

2.1.1 Limit Değerler

AAQD, üye devletleri, bölgeler ve alt bölgelerde dış ortam havasındaki kükürt dioksit (SO₂), partikül madde 10 (PM₁₀), partikül madde 2.5 (PM_{2.5}), kurşun (Pb), karbon monoksit (CO), azot dioksit (NO₂) ve Benzen (C₆H₆) seviyelerinin Ek XI'de belirtilen hava kalitesi limit değerleri aşmamalarını sağlamaları konusunda yükümlü kılmıştır.¹⁰⁸ Limit değer, "*insan sağlığı ve/veya*

¹⁰¹ AB örnekleri: Yeni otomobiller ve hafif ticari araçlar için CO₂ emisyon performans standartları belirleyen Tüzük, 2019/631; Belirli sıvı yakıtların kükürt içeriğinin azaltılmasına ilişkin Direktif, 2016/802. Türkiye örnekleri: Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliği, RG: 11.03.2017-30004; Bazı Akaryakıt Türlerindeki Kükürt Oranının Azaltılmasına İlişkin Yönetmelik, RG: 06.10.2009-27368.

¹⁰² AB Komisyonu - Çevre, Hava Kalitesi https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-quality_en

¹⁰³ AB Kükürt Dioksit İçin Hava Kalitesi Limit Değerleri Direktifi, 80/779/EEC

¹⁰⁴ AB Azot Dioksit İçin Hava Kalitesi Limit Değerleri Direktifi, 85/203/EEC

¹⁰⁵ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC

¹⁰⁶ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 1/1

¹⁰⁷ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, Md. 288

¹⁰⁸ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 13

bir bütün olarak çevre üzerindeki zararlı etkilerden kaçınmak, bunları önlemek veya azaltmak amacıyla, belirli bir süre içinde ulaşılmaması ve ulaşıldıktan sonra aşılmaması gereken, bilimsel bilgiye dayalı olarak belirlenen seviye" olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁹ Bu limit değerler, Dünya Sağlık Örgütü tarafından 2005 yılında belirlenen Hava Kalitesi Kılavuzu'na dayanmaktadır. Bununla birlikte, Dünya Sağlık Örgütü Hava Kalitesi Kılavuzu 2021 yılında güncellenmiştir ve çoğu durumda AAQD'nin limit değerleri, güncellenmiş Kılavuz'dan önemli ölçüde farklılaşmaktadır.

Kirletici (µg/m ³)	Ortalama Süre	Limit değer - Ek XI ve XIV, AAQD
SO ₂	1 saat	350 (bir yılda 24 defadan fazla aşılmaz)
	24 saat	125 (bir yılda 3 defadan fazla aşılmaz)
NO ₂	1 saat	200 (bir yılda 18 defadan fazla aşılmaz)
	1 yıl	40
PM ₁₀	24 saat	50 (bir yılda 35 defadan fazla aşılmaz)
	1 yıl	40
PM _{2.5}	1 yıl	25

ABAD, AAQD'nde belirtilen limit değerlere uyma yükümlülüğünün '*kesin bir sonuç yükümlülüğü*' olduğunu teyit etmiştir.¹¹⁰ ABAD, "limit değer" kavramının tanımının, uyumun belirli bir süre içinde sağlanması ve daha sonra sürdürülmesini gerektirdiğinin açık olduğunu¹¹¹ ve bu yükümlülüğün, yoğunluk seviyelerinin kademeli olarak azaltılmasıyla ya da sadece bir hava kalitesi planının kabul edilmesiyle yerine getirilmiş kabul edilemeyeceğini vurgulamıştır.¹¹² Bu doğrultuda limit değerler üye devletler açısından bağlayıcı olup, üye devletlerin limit değerlere uygun hava kalitesini tesis etmek yönünde açık yükümlülükleri bulunmaktadır.

AAQD ayrıca "*insan sağlığı ve/veya bir bütün olarak çevre üzerindeki zararlı etkilerden kaçınmak, bunları önlemek veya azaltmak amacıyla belirlenen ve belirli bir süre içinde mümkün olduğunca ulaşılmaması gereken seviyeyi*" tanımlayan 'hedef değerler' kavramına da değinmektedir.¹¹³ Bir limit değer yukarıda açıklandığı gibi kesin şekilde bağlayıcı iken, bir hedef değer için yükümlülük, orantısız maliyetler içermeyen gerekli tüm önlemleri almaktır. Bu nedenle hedef değer, limit değere nazaran daha esnek bir yükümlülük getirdiğini kabul etmek gerekir. AAQD başlangıçta, PM 2.5 için 2010'dan itibaren 25 µg/m³'lük bir hedef değer belirlemiştir, ancak bunun yerini 2015'ten itibaren karşılanması gereken 25 µg/m³'lük bir limit değer almıştır.¹¹⁴ AAQD'de geriye kalan tek hedef değerler ozon (O₃) için belirlenmiştir, diğer kirleticiler için hedef değil limit değerlerin dikkate alınması gerekir.¹¹⁵ Arsenik (As), Kadmiyum (Cd), Cıva (Hg), Hikel (Ni) ve Benzo(a)piren (C₂₀H₁₂) için olan hedef değerler ise özel bir Direktifte belirlenmiştir.¹¹⁶

¹⁰⁹ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 2, 5

¹¹⁰ ABAD, AB Komisyonu/İtalya, C-644/18, 2020, § 79

¹¹¹ ABAD, AB Komisyonu/İtalya, C-644/18, 2020, § 80

¹¹² ABAD, AB Komisyonu/İtalya, C-644/18, 2020, § 78

¹¹³ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 2/9

¹¹⁴ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Ek XIV

¹¹⁵ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Ek VII

¹¹⁶ AB Dış Ortam Havasındaki Arsenik, Kadmiyum, Cıva, Nikel Ve Polisiklik Aromatik Hidrokarbonlara İlişkin Direktif, 2004/107/EC

2.1.2 Limit Değerlere Uygunluğun Sağlanması

AB üye ülkelerinin iç hukukları uyarınca, limit değerlerin aşılması veya yetkili makamların limit değer aşımını gidermek için gerekli önlemleri almamaları durumlarında, idareler, mali ceza ve/veya tazminat ödemekle yükümlü tutulabilir. Aşağıda, bu konunun tartışıldığı davalara örnekler verilmiştir.

Limit değer aşımını gidermek için gerekli önlemleri almayan kamu makamlarının ceza ödemek zorunda kalma olasılığı – Fransız Danıştay

2017 yılında Fransız Danıştay, havadaki partikül madde 10 (PM₁₀) ve azot dioksit (NO₂) yoğunluklarının aşılmaya devam etmesi nedeniyle, Paris bölgesi dahil olmak üzere belirli bölgeler için yapılan hava kalitesi planlarının AAQD tarafından belirlenen yükümlülük ve eşikler açısından yetersiz olduğuna karar vermiştir. Mahkeme, idarenin, PM10 ve NO2 yoğunluklarını limit değerlerin altına çekmek için gerekli tedbirleri alması yönünde bir karar tesis etmiştir.¹¹⁷

Önceki kararını takiben, 2020 yılında Fransız Danıştay, idarenin, PM₁₀ ve NO₂ yoğunluklarını limit değerlerin altına çekmek için gerekli önlemleri almakta yetersiz kalmaya devam ettiğini saptamıştır. Ayrıca Mahkeme, 2017 yılında alınan kararın tam olarak uygulandığına dair 6 ay içinde kanıt sunulmaması halinde, idarenin, takip eden her 6 aylık uyumsuzluk dönemi için yinelenen şekilde, 10 milyon Avro tutarında para cezası ödemesine karar vermiştir.¹¹⁸

Ağustos 2021'de Fransız Danıştay, bazı önlemler alınmış olmasına rağmen, alınan önlemlerin uygulamalarındaki belirsizlikler ve bu önlemlerin etkilerinin değerlendirilmemesi nedenleriyle hava kalitesinde mümkün olan en kısa sürede bir iyileşme sağlanamayacağını tespit etmiştir.¹¹⁹ Bu temelde Danıştay, 2021'in ilk yarısında alınan karara uymadığı için idareye 10 milyon Avro'luk para cezası vermiştir.

Devletin, iç hukuktaki ilkeler doğrultusunda tazminat sorumluluğu olasılığı – ABAD C-61/21 Ministre de la Transition écologique

Çevre kirliliğine bağlı sağlık sorunlarından muzdarip bir kişi, Fransız devletinin AB limit değerlerine uymaması nedeniyle sağlığına verdiği zarardan sorumlu olduğunu ileri sürerek idari tazminat talebinde bulunmuştur. Versailles İdari İstinaf Mahkemesi, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na bir ön karar başvurusu¹²⁰ gerçekleştirerek, Divan'a devletlerin sorumluluğuna ilişkin AB mevzuatının, bireylere, AAQD'nin ihlali sonucunda uğradıkları zararlar için üye devletlerden tazminat talep etme hakkı verip vermediğini sormuştur.

ABAD, AB hukuku kapsamında devletin sorumluluğuna ilişkin gerekli koşulların bu davada karşılanmadığı, AAQD'de yer alan sınır değerler ve hava kalitesi planlarına ilişkin yükümlüklerin bireylere, devlete karşı ileri sürülebilecek ve devletin tazminat sorumluluğunu tetikleyebilecek haklar tanımadığı cevabını vermiştir. Sonuç olarak, ABAD'a göre, davacının, Fransa'nın AB hava kalitesi hukukunu ihlal etmesinden dolayı uğradığı zarardan kaynaklanan bir tazminat hakkı bulunmamaktadır.

Bu davayı değerlendirirken, ele alınan meselenin, devletlerin, yalnızca AB hukuku kapsamındaki sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler için geçerli olduğu, iç hukuktaki

¹¹⁷ Fransa, Danıştay, No. 394254, 2017

¹¹⁸ Fransa, Danıştay, No. 428409, 2020

¹¹⁹ Fransa, Danıştay, No. 428409, 2021

¹²⁰ Ön karar başvurusu, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 267. Maddesini uyarınca, AB üye devlet mahkemelerinden ABAD'a yapılan, AB mevzuatının yorumlanmasına ilişkin, başvurudur.

sorumluluk kuralları açısından farklı bir değerlendirme yapılması gerektiği, unutulmamalıdır. Bunun anlamı şudur: yıllar içinde, AB'deki üye devlet sorumluluğuna ilişkin içtihat, sorumluluğun tespiti için özel bir test geliştirmiştir. Bu davada ABAD'ın ifade ettiği ise söz konusu testin koşullarının yerine getirilmediğidir. Önemle altını çizmek gerekir ki, **bir kimsenin AAQD ihlali nedeniyle tazminat talebinde bulunurken devletin sorumluluğuna ilişkin iç hukuktaki düzenlemelere dayanıp dayanamayacağı sorusu tamamen ayrı bir sorudur**. Nitekim bu davada ABAD, kişilerin AAQD ihlalleri için, iç hukukta geçerli sorumluluk kuralları kapsamında devlet yetkililerinden tazminat talep etmelerinin mümkün olduğunu açıkça kabul etmiştir. Aşağıda da iç hukuk sorumluluk kurallarına göre geliştirilen bir tazminat davasına örnek verilmektedir.

İdare hava kirliliği mağdurlarına tazminat ödemek zorunda – Fransa

Paris İdare Mahkemesi¹²¹, Fransız Hükümeti'nin, Paris bölgesindeki hava kirliliğinin zirve yaptığı dönemlerle bağlantılı olarak bronşit ve tekrarlayan kulak enfeksiyonlarından muzdarip iki çocuğun ebeveynlerine sırasıyla 3.000 Avro ve 2.000 Avro tutarlarında tazminat ödemesine karar verdi.

Mahkeme, tazminat hükmüne ulaşırken, idarelerin hava kirliliği ile mücadele etmedeki başarısızlık ve eylemsizliklerinin kirlilik limitlerinin aşılmasına yol açtığını ve bu durumun da çocukların bazı semptomlarının ağırlaşmasına neden olduğunu kabul etti. Sonuç olarak Mahkeme, bu çocukların ailelerinin, idarelerin söz konusu başarısızlığı nedeniyle tazminat almalarına hükmetti. Hükmedilen manevi tazminatlar, yaşanan zihinsel ve bedensel acılar ile aile yaşamı ile yaşam koşullarının kötüleşmesi ile ilişkilendirildi.

2.1.3 Hava Kalitesinin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

Yasal standartlara uygunluğun sağlanması için hava kalitesinin, dikkatle ve sürekli olarak izlenmesi elzemdir. AAQD, bulunması gereken asgari ölçüm istasyonu sayısını ve bunların konumlarına ilişkin kriterleri detaylı şekilde belirlemektedir. Kirletici seviyesinin ilgili *'üst değerlendirme eşiği'*¹²² aştığı tüm bölge ve alt bölgelerde, üye devletlerin, dış ortam hava kalitesini değerlendirmek için sabit ölçüm istasyonları kurmaları gerekmektedir.¹²³

AAQD Ek V, bir bölge veya yerleşim birimindeki nüfusun büyüklüğüne bağlı olarak örnekleme noktalarının asgari sayısını belirlemektedir. Ek III, *'yerleştirme kuralları'* olarak bilinen, örnekleme noktalarının yerini belirlemeye yönelik kriterleri ortaya koymaktadır. Üye devletler örnekleme noktalarını, özellikle *'bölge ve alt bölgelerde bulunan en yüksek [kirletici] konsantrasyonlarının meydana geldiği alanlarda'* hava kalitesini izleyecek şekilde yerleştirmelidirler.¹²⁴ Uygun örnekleme noktaları belirlendikten sonra (örneğin, şehirlerdeki ana trafik arterleri), Direktif, sabit ölçüm istasyonlarının tam konumu ve yapılandırılmaları için ayrıntılı teknik gereklilikleri belirlemektedir (örneğin, ölçüm sensörü etrafındaki hava akışı, istasyonun binalardan ve kaldırım kenarlarından uzaklığı ve zemin seviyesinden yüksekliği).¹²⁵

¹²¹ Fransa, Paris İdare Mahkemesi, No. 2019925/4-2, 2023; Fransa, Paris İdare Mahkemesi, No. 2019924/4-2, 2023

¹²² 'Üst değerlendirme eşiği', AB AAQ Direktifi'nin 2. maddesinde, 'hava kalitesini değerlendirmek için ölçümlerin ve modelleme tekniklerinin ve/veya gösterge ölçümlerinin birlikte kullanılabilmesi için seviyenin altı' şeklinde tanımlanmaktadır.

¹²³ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 6/2

¹²⁴ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Annex III, B.1.(a)

¹²⁵ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Annex III, C

İzleme ve değerlendirme için yerleştirme kurallarının önemi – ABAD C-723/17 Craeynest

Bu dava, ölçüm noktalarının yerleştirilmesi konusunda Brüksel bölgesel hükümeti tarafından yapılan tercihlerle ilgilidir. ABAD kararında, hava kalitesinin yönetiminde, yerleştirmenin merkezi önemini vurgulamıştır. İzleme istasyonlarının AAQ Direktifi'nde belirtilen kriterlere uygun olarak yerleştirilmemesinin Direktif'in amacına aykırı olacağını belirtmiştir.¹²⁶

Yer seçimi kararları verilirken, yetkililer sağlam bilimsel verilere dayanmalı ve tüm ölçüm noktaları için yer seçimi kararlarının gerekçelerini ortaya koyan kapsamlı belgeler hazırlamalıdır.¹²⁷ ABAD, bu tür yerleştirme kararları her ne kadar teknik ve karmaşık değerlendirmelere dayalı olarak verilseler de yine de yetkililerin takdir yetkisinin bir sınırı olduğuna, bu konuda ilgili mevzuat tarafından izlenen amaç ve hedefler tarafından yönlendirilmeleri gerektiğine karar vermiştir.¹²⁸

ABAD'a göre, hava kirliliğinin izlenmesine ilişkin bazı yükümlülükler (en kirli yerlerdeki hava kalitesi seviyeleri hakkında bilgi sağlayacak şekilde örnekleme noktaları oluşturma yükümlülüğü ve belli bir sayıda örnekleme noktası oluşturma yükümlülüğü de dahil olmak üzere) mevzuatta son derece açık, detaylı ve koşulsuz olarak belirlenmiştir. İcrai nitelikteki bu yükümlülükler için kişilerin mahkemelere başvurabilmeleri mümkündür.¹²⁹

Kişilerin ölçüm noktalarının oluşturulmasını talep edebilmeleri- Avusturya

Avusturya Yüksek İdare Mahkemesi, Salzburg Hava Kalitesi Planı'nın değiştirilmesi için başvuruda bulunan bir Salzburg sakininin, AAQD kapsamında öngörülen limit değerlere uygunluğun izlenmesi amacıyla Direktif'e uygun numune alma/ölçüm noktalarının oluşturulması talebiyle de başvuruda bulunma hakkına sahip olduğuna karar vermiştir.¹³⁰

2.1.4 Hava Kalitesi Planları ve Kısa Vadeli Eylem Planları

AAQD'nin açık hükmü doğrultusunda, limit değerlerin aşıldığı durumlarda, üye devletlerin limit değerlere ulaşmak için hava kalitesi planları hazırlamaları gerekmektedir.¹³¹ Hava kalitesi planı, aşım süresinin mümkün olduğunca kısa tutulabilmesi için uygun önlemleri öngörmelidir. Ayrıca söz konusu planlar, çocuklar ve benzeri hassas nüfus gruplarını korumayı amaçlayan özel önlemleri de içerebilirler.¹³²

Ötesinde AAQD, hava kalitesi planlarında hangi bilgilerin yer alması gerektiğini de belirlemektedir. Hava kalitesi planları asgari olarak, kirliliğin mahiyeti ve değerlendirilmesi, kirliliğin atfedildiği ana emisyon kaynaklarının bir listesi de dahil olmak üzere kirliliğin kaynağı, aşımından sorumlu faktörlerin ayrıntıları, hava kalitesinin iyileştirilmesine dair projeler, önlemlerin detayları ile bunların uygulanmalarına dair zaman çizelgeleri, hava kalitesi

¹²⁶ ABAD, Craeynest ve diğerleri, C-723/17, 2019, §§ 47-49

¹²⁷ ABAD, Craeynest ve diğerleri, C-723/17, 2019, § 51

¹²⁸ ABAD, Craeynest ve diğerleri, C-723/17, 2019, § 52

¹²⁹ ABAD, Craeynest ve diğerleri, C-723/17, 2019, §§ 42-43

¹³⁰ Avusturya, Yüksek İdare Mahkemesi, 2018/07/0359, 2019, § 56

¹³¹ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 23/1

¹³² AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 23/1

standartlarına ulaşılmasına dair tahminler de dahil olmak üzere, kirliliğin azaltılması amacıyla benimsenen rotaya dair her türlü bilgiyi içermelidir.¹³³

AAQD, hava kalitesi planlarına ek olarak, üye devletlere günler veya haftalar süren (kısa dönemli) kirlilik süreçlerini yönetebilmek için "*kısa vadeli eylem planları*" hazırlama seçeneği de sunmaktadır. Ancak bunların hazırlanmaları, üye devletlerin takdirindedir.

ABAD'nın, AAQD kapsamındaki hava kalitesi planlarında aranan özelliklere dair kapsamlı içtihadı bulunmaktadır. Bu davalardan ikisi aşağıda daha ayrıntılı olarak incelenmektedir. Üye devletler, hava kalitesi planının bir parçası olarak hangi tedbirlerin alınıp alınmayacağına karar verme konusunda bir noktaya kadar takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, bu tedbirlerin her halükarda limit değer aşımı süresinin mümkün olduğunca kısa tutulmasını sağlaması gerekmektedir.¹³⁴ AAQD, limit değer aşımı durumlarında üye devletlerin sadece uygun önlemleri öngörmelerini değil, aynı zamanda mümkün olan en kısa sürede bu önlemleri uygulamaya geçirmelerini de gerektirmektedir. Üye devletlerin takdir yetkileri bu gereklilikle sınırlıdır.¹³⁵ ABAD, AB hukuku kapsamında gerekli olan hava kalitesi tedbirlerinin alınmamasının insan sağlığını tehlikeye atacak olması nedeniyle, konuya ilişkin etkili başvuru hakkının önemini vurgulamıştır.¹³⁶

Etkilenen bireylerin eylem planı hazırlanmasını talep etme hakları vardır ve yetkililerin kararları yargı denetimine tabidir – ABAD C-237/07Janecek

Almanya'nın Münih kentinde havası çok kirli bir caddede yaşayan davacı Dieter Janecek, hava kalitesi izleme verilerinin 2005 ve 2006 yılları için ilgili bölgede kirletici limit değerlerinin aşıldığını göstermesi üzerine yerel idareyi mahkemeye vermiştir. Davacı, bölge için bir hava kalitesi planı yürürlükte olmasına rağmen, sınır değerlere mümkün olan en kısa sürede uyulmasını sağlamak için eylem planının da ayrıca yürürlüğe sokulması gerektiğini savunmuştur. Davalı idare ise, davacının eylem planı hazırlanmasını talep etmek yönünde bir hakkı olmadığını savunmuştur.

ABAD, ilgili kişilerin AAQD ve benzeri bir mevzuatta belirtilen kuralları uygulamak için mahkemeye başvurabilmeleri gerektiğini teyit etmiştir. Bu, insan sağlığını korumayı amaçlayan yasalar söz konusu olduğunda özellikle önemlidir.¹³⁷ Mahkeme'nin ifadesi doğrultusunda, "limit değerlerin veya uyarı eşiklerinin aşılması riskinden doğrudan etkilenen gerçek veya tüzel kişiler, böyle bir riskin mevcut olduğu durumlarda, gerekirse mahkemeler nezdinde dava açarak, yetkili makamlardan bir eylem planı hazırlamalarını talep edebilecek konumda olmalıdırlar."¹³⁸

Sonuç olarak, kişilerin hava kalitesi kurallarını uygulamak için mahkemeye başvurma hakkına sahip oldukları ve hava kalitesi planlarına ilişkin idari kararların yargı denetimine tabi olacağı teyit edilmiştir.

¹³³ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Ek XV

¹³⁴ ABAD, ClientEarth, C-404/13, 2014, § 57

¹³⁵ ABAD, AB Komisyonu/İtalya, C-644/18, 2020, § 150

¹³⁶ ABAD, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, 2019, § 38

¹³⁷ ABAD, Janecek, C-237/07, 2008, § 37

¹³⁸ ABAD, Janecek, C-237/07, 2008, § 39

Sivil toplum kuruluşların da mahkemeye erişim hakları vardır - idarelerin hava kalitesi planları konusundaki takdir yetkileri sınırlıdır – ABAD C-404/13 ClientEarth

Bir çevre sivil toplum kuruluşu olan ClientEarth, Birleşik Krallık'ta idareler tarafından uygulamaya konulan hava kalitesi planlarının, en kısa sürede limit değerlere uygunluğun sağlanması amacıyla revize edilmesi yönünde bir karar verilmesi istemiyle İngiliz Mahkemeleri önünde bir dizi dava açmıştı. Davalara bakan Mahkeme, AAQ Direktif'i kapsamında böyle bir karar verme yetkisi olup olmadığı hususundaki sorularını bir ön karar başvurusu kapsamında ABAD'a iletti.

ABAD, üye devletlerin hava kalitesi planlarını belirlerken bir dereceye kadar takdir yetkisine sahip olmalarına rağmen, bu takdir yetkisinin limit değerlerin aşılma sürelerinin mümkün olduğunca kısa tutulmasını sağlama zorunluluğu ile sınırlı olduğunu doğruladı.¹³⁹ Bu temelde planların yargı denetimine tabi olduğu da kabul edilmiş oldu. Ayrıca, sadece gerçek kişiler değil, çevre STK'ları da bu konuda mahkemeye başvurma hakkına sahipti.¹⁴⁰

ABAD'nın içtihadını takiben, AB üye ülkelerindeki ulusal mahkemeler de kararlarıyla, hava kalitesi planlarının kapsam ve içeriklerini daha da netleştirmişlerdir.

Hava kirliliğinden doğrudan etkilenen kişilerin hava kalitesi planlarında değişiklik talep etme hakları vardır - Avusturya

Avusturya Yüksek İdare Mahkemesi, limit değerlerin aşılması ve kişinin bu aşımından doğrudan etkilenmesi halinde, hava kalitesi planının değiştirilmesi için dava açabileceğini ifade etmiştir.¹⁴¹ Salzburg'da ikamet eden davacı, ikamet ettiği bölgede hava kirleticilerine ilişkin limit değerlere mümkün olan en kısa sürede uyulmasını sağlamak ve Hava Kalitesi Direktif'i'ne uygun sabit ölçüm noktalarının oluşturulmasını sağlamak amacıyla Salzburg Hava Kalitesi Planı'nın değiştirilmesi için başvuruda bulunmuştur.

Hava kalitesi planlarının denetlenmesinde mahkemelerin rolü - Birleşik Krallık

İngiliz Yüksek Mahkemesi, hava kalitesi konusunda yargısal denetimin önemini şu şekilde ifade etmiştir: "... 2008 Direktif'i'ne uyum sağlanması gerekliliğinin yürürlüğe girmesinden bu yana bu yana sekiz yıl geçmiş ve 2017 Hava Kalitesi Planı çerçevesinde hükümetin Direktif'e uygun bir plan için yaptığı üçüncü girişim de başarısız olmuştur... Ülkenin kent ve kasabalarında yaşayanların sağlıkları ciddi bir riskle karşı karşıyadır."¹⁴² "Bu bağlamda Mahkeme'nin, yönetmeliklere ve Direktife uyumun gerçek anlamda sağlanması için hükümet üzerindeki baskıyı sürdürmesi gerekmektedir..."¹⁴³

¹³⁹ ABAD, ClientEarth, C-404/13, 2014, § 57

¹⁴⁰ ABAD, ClientEarth, C-404/13, 2014, § 56

¹⁴¹ Avusturya, Yüksek İdare Mahkemesi, 2018/07/0359, 2019, § 33

¹⁴² Birleşik Krallık, İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemesi, R (ClientEarth (No.3)) / Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı, No. 315, 2018, § 12

¹⁴³ Birleşik Krallık, İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemesi, R (ClientEarth (No.3)) / Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı, No. 315, 2018, § 14

Hava kalitesi planlarının AAQD 23. maddeye uygunluğu - Birleşik Krallık

Birleşik Krallık'ın halen Avrupa Birliği üyesi olduğu dönemde, ülke Mahkemeleri art arda üç davada hükümetin azot dioksit (NO₂) limit değerlerine uyum sağlamada başarısız olduğuna hükmetmiş ve hava kalitesi planlarının iyileştirilmesi gerektiğine karar vermiştir.¹⁴⁴

Yüksek Mahkeme, 2016 yılında, hava kalitesi planlarının AAQD 23. maddeye uygunluğunu değerlendirmek için üç unsurdan oluşan bir test ortaya koymuştur.¹⁴⁵ Bu unsurlarının aşağıdaki şekilde ifade edilmeleri mümkündür:

- Mümkün olan en kısa sürede uyumun sağlanması hedefi:** Mahkeme, Hükümet'in uyum için 2020 yılını hedef tarih olarak belirleyerek hukuka aykırı davrandığına karar vermiştir çünkü bu tarih, limit değerlere uyum için yasal son tarihin 2010 olduğu göz önünde bulundurulduğunda olması gerekenden "*çok uzak*"tır. Mahkeme, hava kalitesi planlarının, uyumun gerçekleşeceği tarihi öne çekmek için teknik olarak uygulanabilir nitelikte olması ve etkili tüm tedbirleri içermesi gerektiğini vurgulamıştır. Mahkeme aynı zamanda, "*uyum için hedef tarih belirlenirken veya bir yolun diğerinden daha hızlı sonuç verdiği durumlarda uyumun hangi yolla sağlanacağı tespit edilirken, maliyetin belirleyici olabileceğine ilişkin her türlü öneriyi*" reddetmiştir. Mahkeme'ye göre, "*belirleyici husus, söz konusu tedbirin maliyeti değil, etkinliği olmalı*"dır.¹⁴⁶ Bu bağlamda maliyetin dikkate alınabileceği tek durum, eşit derecede etkili iki tedbirin bulunduğu durumdur.
- İnsanların hava kirliliğine maruziyetini mümkün olan en kısa sürede azaltacak yolun seçilmesi:** AAQD'nin birincil amacı, hava kirliliğine maruziyeti azaltarak insan sağlığının korunmasıdır. Mahkeme, uyumun hemen sağlanamayabileceğini kabul etmekle birlikte, ara dönemde yetkili makamların, örneğin hava kirliliğine karşı ek önlemler almak suretiyle maruziyeti mümkün olduğunca azaltmaları gerektiğini de belirtmiştir.
- Limit değerlere uyumun sağlanmasının yalnızca olasılık dahilinde değil aynı zamanda (kuvvetle) muhtemel olması:** Yetkili makamlar hava kalitesi planlarına sadece somut, etkisi değerlendirilmiş ve uygulanması için tanımlanmış bir zaman çizelgesi bulunan tedbirleri dahil etmelidirler. Üye devletler, belirsiz, temenni niteliğindeki veya modellenmemiş tedbirlerden elde edilmesi beklenen faydalara güvenmemeli; geleceğe yönelik ihtiyatlı değerlendirmelerde bulunmalıdırlar. Yetkili makamlar, tedbirlerin beklenen etkisi konusunda bir belirsizliklerle karşılaştıklarında, iyimser davranmak veya en iyi durum senaryosunu baz almak yerine gerçekleşme ihtimali yüksek olan senaryoyu seçmelidirler.

¹⁴⁴ Birleşik Krallık, Yargıtay, R (ClientEarth) / Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı, No. 28, 2015; Birleşik Krallık, İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemesi, R (ClientEarth (No.2)) / Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı, No. 2740, 2016; Birleşik Krallık, İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemesi, R (ClientEarth (No.3)) / Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı, No. 315, 2018

¹⁴⁵ Birleşik Krallık, İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemesi, R (ClientEarth (No.2)) / Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı, No. 2740, 2016

¹⁴⁶ Birleşik Krallık, İngiltere ve Galler Yüksek Mahkemesi, R (ClientEarth (No.2)) / Çevre, Gıda ve Köy İşleri Bakanlığı, No. 2740, 2016, § 50

Limit değerlere uyumluluğun sağlanması için bütüncül bir yaklaşım gerekmektedir - Almanya

Almanya'da bulunan Sigmaringen İdare Mahkemesi, Reutlingen Kenti Hava Kalitesi Planı'nın, azot dioksit (NO₂) ve partikül madde 10 (PM₁₀) için mevzuat ile öngörülen limit değerlerine uyumluluğun sağlanmasına yönelik gerekli önlemleri içerecek şekilde değiştirilmesine karar vermiştir.¹⁴⁷ Mahkeme'ye göre, hava kalitesi planı yalnızca münferit önlemleri listelemekle kalmamalı, limit değerlere uyum için gerekli önlemler ve bunların etkilerine dair bütüncül bir yaklaşımla hazırlanmış olmalıdır. Plan ayrıca, uyumun **ne zaman sağlanacağına ilişkin bir tarih belirlemelidir**.¹⁴⁸ Bunun ötesinde idare, kendi yetki alanı çerçevesinde limit değerlere uyumu sağlayamıyorsa, ilgili 3. taraflarla bir araya gelerek uzlaşmaya dayalı çözümler aramakla yükümlüdür.¹⁴⁹

Tedbirler mali veya ekonomik açıdan değil, etkileri dikkate alınarak değerlendirilir.- Almanya

Wiesbaden İdare Mahkemesi, Offenbach ve Limburg kentlerinin hava kalitesi planlarının azot dioksit (NO₂) limit değerlerine mümkün olan en hızlı şekilde uyum sağlamak için gerekli önlemleri içerecek şekilde değiştirilmesine karar vermiştir.¹⁵⁰ Mahkeme, hangi önlemlerin alınacağını belirlemek için hava kirliliğinin azaltılmasına yönelik alınabilecek tüm önlemlerin hava kalitesi planlarında belirtilmesi gerektiğinin ve bunların tahmini etkililiğini ölçmenin yetkili makamların görevi olduğuna karar vermiştir.¹⁵¹ **Bu bağlamda limit değerlere uyulmasına yönelik tedbirlerin, mali veya ekonomik gerekçelere dayanılarak göz ardı edilmeleri mümkün değildir.**¹⁵²

Hava kirliliğinin temel kaynakları göz ardı edilemez - Almanya

Düsseldorf İdare Mahkemesi, Düsseldorf hava kalitesi planı ve planın içerdiği tedbirleri kapsamlı bir şekilde incelemiştir. Mahkeme'ye göre plan, karayolu trafiğinden kaynaklanan zehirli emisyonların azaltılmasına yönelik önemli tedbirler içermekle birlikte, azot dioksit (NO₂) limit değerinin aşılmasına orantısız bir şekilde etki eden dizel araçlar sorununa spesifik olarak değinmemiştir.¹⁵³ Mahkeme, yetkili makamın, durumun farkında olmalarına rağmen, dizel araçlardan kaynaklanan emisyonları kısıtlamaya yönelik etkili tedbirleri ciddi bir şekilde değerlendirmediklerini belirtmiştir.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Almanya, Sigmaringen İdare Mahkemesi, 1 K 154/12, 2014

¹⁴⁸ Almanya, Sigmaringen İdare Mahkemesi, 1 K 154/12, 2014, §§ 49, 60

¹⁴⁹ Almanya, Sigmaringen İdare Mahkemesi, 1 K 154/12, 2014, § 56

¹⁵⁰ Almanya, Wiesbaden İdare Mahkemesi, 4 K 1178/13.WI(V) ve 4 K 97/15.WI(2), 2015

¹⁵¹ Almanya, Wiesbaden İdare Mahkemesi, 4 K 97/15.WI(2), 2015, § 99

¹⁵² Almanya, Wiesbaden İdare Mahkemesi, 4 K 97/15.WI(2), 2015, § 104

¹⁵³ Almanya, Düsseldorf İdare Mahkemesi, 3 K 7695/15, 2016, § 42

¹⁵⁴ Almanya, Düsseldorf İdare Mahkemesi, 3 K 7695/15, 2016, § 42

Hava kalitesi planındaki önlemlerin hızlı ve gerçekçi şekilde uygulanmaları gerekliliği - Almanya

Stuttgart İdare Mahkemesi, bir hava kalitesi planında, dizel araçlara yönelik düşük emisyon bölgesi uygulamasının, planın yürürlüğe girmesinden ancak 2,5 yıl sonra yürürlüğe girecek olmasıyla ilgili olarak, bunun, azot dioksit (NO₂) limit değerine mümkün olan en kısa sürede uyulmasını sağlamak için uygun ve yeterli bir önlem olarak nitelendirilmeyeceğine karar vermiştir.¹⁵⁵ Mahkeme ayrıca, **uygulanması muhtemel olmayan veya öngörülemeyen başka koşullara bağlı olan tedbirlerin de uygun ve yeterli temiz hava tedbiri olarak değerlendirilemeyeceğine hükmetmiştir.**¹⁵⁶

Mümkün olan en hızlı uyuma ulaşmak için en uygun önlemleri alma gerekliliği – Almanya

Alman Federal İdare Mahkemesi, ABAD içtihadına dayanarak, "aşılan limit değerlere mümkün olan en hızlı şekilde uyum sağlamak için kullanılacak en uygun temiz hava tedbirlerini benimsemek yerine bu tür önlemlerin uygulanmasını erteleyen ve önlemlerin alınmasını gerçekleştirip gerçekleştirilmeyeceği belirsiz bir takım koşullara tabi kılan temiz hava planlarının" AAQD madde 23(1) hükmünü ihlal ettiğine karar vermiştir.¹⁵⁷ Federal Mahkeme ayrıca Euro 5¹⁵⁸ standardına tabi dizel araçların yasaklanmasının bu bağlamda orantılı olduğuna karar vermiştir.¹⁵⁹

ABAD ve üye devletlerdeki mahkemelerin içtihatları doğrultusunda hava kalitesi planlarının aşağıda sayılan özellikleri taşımaları gerekmektedir.

Ana Hatlarıyla Hava Kalitesi Planı

Plan, mümkün olan en kısa sürede hava kalitesi standartlarına uyumun sağlanmasını amaçlamalıdır. Bu doğrultuda, planlama yapan makamlarının takdir yetkileri sınırlıdır;

- Plan, hava kalitesi standartlarına uyumun ne zaman sağlanacağına ilişkin bir tarihi ve bu yöndeki önlemlerin neler olacağını belirlemelidir;
- Hava kirliliğinin ana kaynaklarına yönelik olanlar da dahil olmak üzere, olası tüm hava kirliliği önlemleri planlayıcı otoriteler tarafından değerlendirilmelidir.
- Plan, önlemleri yeterince ayrıntılı bir şekilde tanımlar, bu önlemlerin etkililiklerini ölçer ve önlemler kapsamında limit değerlere ne zaman ulaşılabileceğini gösterir;
- Planlayıcı otoriteler, potansiyel önlemleri, bunların mali veya ekonomik yönleri nedeniyle göz ardı edemezler – tedbirin hava kalitesinin sağlanması bakımından etkililiği öncelikli kriterdir;
- Plan, uygulamalarının gecikmesi beklenen, uygulanmaları pek mümkün olmayan veya öngörülemeyen koşullara bağlı olan, temenni niteliğindeki önlemlere dayanamaz;

¹⁵⁵ Almanya, Stuttgart İdare Mahkemesi, 13 K 5412/15, 2017, § 158-159

¹⁵⁶ Almanya, Stuttgart İdare Mahkemesi, 13 K 5412/15, 2017, §§ 171-172

¹⁵⁷ Almanya Federal İdare Mahkemesi, BVerwG 7 C 30.17, 2018, § 35

¹⁵⁸ Euro 5, motorlu araçlar için AB Hafif Yolcu Ve Ticari Araçlardan Kaynaklanan Emisyonlarla İlgili Olarak Motorlu Araçların Tip Onayına İlişkin Tüzük (715/2007) tarafından getirilen bir emisyon standardıdır.

¹⁵⁹ Almanya Federal İdare Mahkemesi, BVerwG 7 C 30.17, 2018, § 43

- Plan, limit değerlere uyumun sadece olasılık dahilinde değil, aynı zamanda (kuvvetle) muhtemel olmasını sağlar;
- Tüm bu şartlar yerine getirilirken, insanların hava kirliliğine maruziyetini mümkün olan en kısa sürede azaltacak yöntemler tercih edilmelidir.

2.1.5 Hava Kalitesi Planları ve Halkın Katılımı

AB üye ülkelerindeki yetkili makamlar, hava kalitesi planları bağlamında halkın katılımını sağlamakla yükümlüdürler.¹⁶⁰

Erken ve etkili katılım: Üye devletler, hava kalitesi planlarının hazırlanması, değiştirilmesi veya gözden geçirilmesi süreçlerine halkın katılımı için erken ve etkili imkanlar yaratmalıdırlar.¹⁶¹ Halkın katılımı, tüm seçenekler tartışmaya açıkken ve hava kalitesi planının içeriği hakkında nihai bir karar verilmeden önce, erken bir aşamada gerçekleştirilmelidir. Burada katılım ile güdülen amaç, toplumun görüş ve önerilerinin hava kalitesi planının içeriği üzerinde etkili olabilmesidir. Planların yalnızca oluşturulma süreçlerinde değil aynı zamanda, değiştirilmeleri ve gözden geçirilmeleri süreçlerinde de halkın katılımı elzemdir.

Kamuoyunun haberdar edilmesi: Etkin bir katılımın sağlanabilmesi için, kamuoyu hava kalitesi planlarına ilişkin politika seçenekleri hakkında haberdar edilmelidir. Katılım hakkı ile yorum ve soruların iletileceği merciler hakkındaki bilgiler de dâhil olmak üzere, söz konusu politika seçeneklerine ilişkin bilgiler topluma sunulmalıdır. Her koşulda bu bilgiler asgari olarak aşağıdakileri içermelidir:

- her bir tedbirin ayrıntılı açıklaması;
- her bir tedbirin uygulanması için ayrıntılı bir zaman çizelgesi; ve
- hava kalitesinde beklenen iyileşmelere ilişkin tahminler (limit değerlere uyumun hangi tarihe kadar sağlanmasının beklendiği dahil olmak üzere).¹⁶²

Makul zaman çerçeveleri: Halkın Katılımı Direktifi¹⁶³ doğrultusunda, toplumun, farklı aşamaların her birine katılımının sağlanmasına imkan verecek nitelikteki makul sürelerin belirlenmesi esastır.¹⁶⁴ Üye devletlerin neyin "makul" olduğunu belirleme konusunda takdir yetkileri olsa da, hava kalitesi planlarının karmaşık ve teknik yapısı göz önüne alındığında, katılımın anlamlı olabilmesi için kamuoyuna geniş bir zaman tanınması gerektiği açıktır.

Halkın görüş ve önerileri gereken şekilde dikkate alınmalıdır:¹⁶⁵ İlgili makamlar, nihai hava kalitesi planını kabul etmeden önce kendilerine iletilen tüm yorum ve görüşleri dikkate almalıdırlar. Yetkili makamlar nihai kararlarını verdikten sonra, bu kararların dayandığı gerekçeleri ve hususları belirterek, kamuoyunu bu konularda bilgilendirmek için makul çabayı göstermelidirler.¹⁶⁶

¹⁶⁰ AB Belirli plan ve programlar için halkın katılımına ilişkin Direktif, 2003/35/EC, Md. 2, Ek I; AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 22

¹⁶¹ AB Belirli plan ve programlar için halkın katılımına ilişkin Direktif, 2003/35/EC, Md. 2/2

¹⁶² AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 22, 23 ve Ek XV

¹⁶³ AB Belirli plan ve programlar için halkın katılımına ilişkin Direktif, 2003/35/EC

¹⁶⁴ AB Belirli plan ve programlar için halkın katılımına ilişkin Direktif, 2003/35/EC, Md. 2/3

¹⁶⁵ AB Belirli plan ve programlar için halkın katılımına ilişkin Direktif, 2003/35/EC, Md. 2/2 (a)-(c)

¹⁶⁶ AB Belirli plan ve programlar için halkın katılımına ilişkin Direktif, 2003/35/EC, Md. 2/2

2.1.6 Hava Kalitesine İlişkin Bilgilere Erişim

AB üye devletleri, kamuoyunun, hava kalitesi ve hava kalitesi planları hakkında yeterli düzeyde ve zamanında bilgilendirilmesini ve AAQD kapsamındaki tüm kirleticiler için yıllık raporların halka açık şekilde yayımlanmasını sağlamakla yükümlüdürler.¹⁶⁷

Hava kalitesi özelinde, uyarı ve bilgilendirme eşikleri olarak adlandırılan eşikler de yetkililer açısından belirli bilgilendirme yükümlülükleri doğurmaktadır. Uyarı eşiği, "*bir bütün olarak nüfusun hava kirliliğine kısa süreli maruziyetinden dolayı insan sağlığına yönelik bir riskin söz konusu olduğu ve üye devletler tarafından acil tedbirlerin alınması gereken seviye*" olarak tanımlanmaktadır.¹⁶⁸ AAQD'nin Ek XII'sinde kükürt dioksit (SO₂), azot dioksit (NO₂) ve ozon (O₃) kirleticileri için söz konusu uyarı eşikleri belirlenmiştir.

Bilgilendirme eşiği, "*nüfusun özellikle hassas kesimleri için kısa süreli maruziyetten dolayı insan sağlığına yönelik bir riskin söz konusu olduğu ve acil ve gerekli bilgilendirmenin yapılması gereken seviye*"dir. AAQD sadece ozon (O₃) için bir bilgilendirme eşiği belirlemiştir. Eğer bir bilgilendirme veya uyarı eşiği aşılsa, üye devletin, radyo, televizyon, gazete veya internet aracılığıyla halkı bilgilendirmek için gerekli adımları atması gerekmektedir.

Çevresel Bilgilere Erişimin Genel Çerçevesi

AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi'nde yer alan çevresel bilgilere erişime ilişkin genel AB kuralları, hava kalitesi bağlamında da geçerlidir.¹⁶⁹ "Çevresel bilgi"nin geniş ve tüketici olmayan tanımı, hava, havayı etkileyen veya etkilemesi muhtemel emisyonlar, politika, mevzuat, plan, program, çevresel anlaşmalar gibi düzenlemeler, idari tedbirler ile çevreyi etkileyen veya etkilemesi muhtemel faaliyetler, havanın durumundan etkilendikleri veya etkilenebilecekleri ölçüde insan sağlığı ve güvenliğinin durumu hakkındaki bilgileri kapsamaktadır.¹⁷⁰

Kamu kurumlarının, kendileri tarafından veya kendileri adına tutulan "çevresel bilgiler"i herhangi bir başvurucağının talebi üzerine ve bu kişinin herhangi bir menfaat belirtmek zorunda kalmasına gerek duyulmaksızın paylaşmaları gerekmektedir.¹⁷¹

AB hukuku, kamu kurumları tarafından veya bu kurumlar adına tutulan çevresel bilgilere genel bir erişim ilkesini hayata geçirmeyi, bu bilgilerin mümkün olan en geniş çaplı sistematik erişilebilirliklerini ve kamuoyu ile paylaşımalarını sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁷²

Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi'nin¹⁷³ 4. maddesi, çevresel bilgi taleplerinin hangi temellerde reddedilebileceğine ilişkin istisnaları belirlemektedir. İstisnalar, açıklamanın hizmet ettiği kamu yararı dikkate alınarak ve sınırlı bir şekilde yorumlanacaktır.¹⁷⁴ Bu bağlamda, ticari sırların veya kurumsal bilgilerin gizliliği, çevreye salınan emisyonlarla ilgili çevresel bilgilerin açıklanması yükümlülüğü açısından meşru bir istisna teşkil etmez.

Sanayi tesisleri tarafından havaya salınan emisyonlarla ilgili bilgiler için ayrıca bir takım güvenceler geçerlidir. Bu konuya aşağıdaki 3.1.6. bölümde değinilecektir.

¹⁶⁷ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Md. 26

¹⁶⁸ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi, 2008/50/EC, Ek XVI.

¹⁶⁹ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC

¹⁷⁰ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC, Md. 2/2

¹⁷¹ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC, Md. 3/1

¹⁷² ABAD, AB Komisyonu/Almanya, C-137/14, 2015, § 55; ABAD, Fish Legal ve Shirley, C-279/12, 2013, § 66

¹⁷³ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC,

¹⁷⁴ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC, Md. 4/2

2.1.7 AAQD'nin Gözden Geçirilmesine Dair Süreç

26 Ekim 2022 tarihinde Avrupa Komisyonu, Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi'nin gözden geçirilmesine ilişkin bir teklif sunmuştur.¹⁷⁵ Teklif metni, olağan yasama prosedürü bağlamında hem Avrupa Parlamentosu hem de Avrupa Birliği Konseyi tarafından gözden geçirilecek olması itibarıyla nihai değildir. Önerilen başlıca değişiklikler ise şunlardır:

Daha düşük limit değerler: Teklif, ana kirleticiler için 2030 yılına kadar ulaşılması gereken daha düşük limit değerler öngörmekte, 2050 yılına kadar sıfır kirlilik düzeyine ve zehirsiz bir çevreye ulaşma hedeflerine odaklanmaktadır. Teklif ayrıca, limit değerlerle uyumluluk durumunun daha iyi tespit edilebilmesi için yeni izleme ve değerlendirme hükümleri öngörmektedir. Bunlar arasında hem halihazırda düzenleme konusu olan hem de yeni ortaya çıkan kirleticiler¹⁷⁶ hakkında uzun dönemli veri sağlayacak, birden fazla örnekleme noktasının birleştirilmesiyle oluşması öngörülen izleme üst bölgeleri gibi uygulamalara da yer verilmektedir. Gözden geçirilmiş AAQD, Dış Ortamda Bulunan Arsenik, Kadmiyum, Cıva, Nikel Ve Polisiklik Aromatik Hidrokarbonlara İlişkin Direktif'i¹⁷⁷ de bünyesinde entegre edecektir.

Kirletici ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Ortalama Süre	Limit değer - Ek I Komisyon önerisi
SO ₂	1 saat	350 (bir yılda 1 defadan fazla aşılamaz)
	24 saat	50 (bir yılda 18 defadan fazla aşılamaz)
	1 yıl	20
NO ₂	1 saat	200 (bir yılda 1 defadan fazla aşılamaz)
	24 saat	50 (bir yılda 18 defadan fazla aşılamaz)
	1 yıl	20
PM ₁₀	24 saat	45 (bir yılda 18 defadan fazla aşılamaz)
	1 yıl	20
PM _{2.5}	24 saat	25 (bir yılda 18 defadan fazla aşılamaz)
	1 yıl	10

¹⁷⁵ AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/542 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A542%3AFIN>

¹⁷⁶ AB Komisyonu yeni ortaya çıkan (endişe verici) kirleticilere örnek olarak şunları göstermektedir: ultra ince partiküller, siyah karbon, elementel karbonun, amonyak ve partikül maddenin oksidatif potansiyeli.

¹⁷⁷ AB Dış Ortamda Bulunan Arsenik, Kadmiyum, Cıva, Nikel Ve Polisiklik Aromatik Hidrokarbonlara İlişkin Direktifi, 2004/107/EC

Hava kalitesi uygulama ve iyileştirme planları: Komisyon teklifinde, üye devletlerin, 2030 kadar yeni belirlenen limit değerlere ulaşmak amacıyla 'uygulama planlarını' yürürlüğe koymaları öngörülmektedir. Bu planlar, kamu makamlarının limit değerleri zamanında sağlamak ve aşmaları önlemek için adımlar atmasını gerektirecektir. 2030'dan sonraki dönemde, limit değerlerin ihlal edilmesi durumlarında, kamu otoriteleri tarafından 'iyileştirme planları'nın hazırlanması öngörülmektedir. Yeni limit değerlerin ihlal edilmeleri durumunda, yetkililerin aşımı ele almak için 'iyileştirici planlar' hazırlamaları gerekecektir.

Komisyon teklifi, hava kalitesi planlarının içeriğine de açıklık getirmektedir; örneğin, planlarda, her bir önlem ile gerçekleştirilen emisyon azaltım miktarının ve konsantrasyonlardaki azalmanın bilgisi ile önlemlerle ilgili modelleme ve değerlendirmelere de yer verilmesi beklenmektedir.

Hava kalitesi planları ve adalete erişim: Teklif, hava kalitesi planları ve kısa vadeli eylem planları ile ilgili tüm karar, eylem veya ihmallere ilişkin olarak adalete erişimin sağlanmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda davacı sıfatı için kişinin yeterli bir menfaatinin bulunması ve ilgili üye devlet hukukunun gerektirdiği durumlarda, bir hakkın zedelendiği iddiası yeterli olacaktır. Çevre ve insan sağlığının geliştirilmesine yönelik çalışan sivil toplum kuruluşları açısından böyle bir menfaatin bulunduğu karine olarak kabul edilmektedir ve bu çerçevede söz konusu kuruluşlar, hava kalitesi planlarının yargısal denetimiyle ilgili süreçleri başlatabileceklerdir. Önerilen bu hüküm, Aarhus Sözleşmesi'nin, çevreyle ilgili plan ve programlarla ilgili olarak adalete erişimin sağlanmasını öngören 9/2 hükmüyle uyumludur ve Komisyon teklifi ile bu hükmün tüm üye devletlerde uygulanması amaçlanmaktadır.

Sağlıkları zarar gören kimseler için tazminat hakkı: Teklif ile, yetkili makamlar tarafından hava kalitesi standartlarının ihlal edilmesi nedeniyle sağlıkları zarar gören kimseler açısından tazminat hakkının bulunduğu kabul edilmektedir. Konuya özgü Teklif hükmü doğrultusunda, kişiler, uğradıkları zararın en akla yatkın açıklamasının hava kalitesi mevzuatının ihlali olduğu hususunu ortaya koyabildikleri sürece, nedensellik bağının bulunduğu kabul edilecektir. Üye Devletler, ispat yükü de dahil olmak üzere tazminat taleplerine ilişkin iç hukuklarındaki kural ve usullerin, tazminat hakkının kullanılmasını imkansız kılmayacak veya aşırı derecede güçleştirmeyecek şekilde tasarlanmasını ve uygulanmasını sağlamakla yükümlü olacaklardır.

2.2 Türkiye'de Hava Kalitesi Mevzuatı

Hava kirliliği, başta Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği olmak üzere Türkiye'deki pek çok düzenlemenin konusunu oluşturmaktadır. Konuya dair özel nitelikli mevzuatın değerlendirilmesi bakımından Çevre Kanunu merkezi önemdedir; zira bu kanun, temel ilkelerin yanı sıra hava kirliliğine özgü bazı genel hükümleri de düzenlemektedir. Bu sebeple, Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği (Bölüm 2.2.2) hakkında daha ayrıntılı bilgiler verilmeden önce ilk olarak Çevre Kanunu'nun ilgili hükümleri (Bölüm 2.2.1) ele alınacaktır.

2.2.1 Çevre Kanunu Bağlamında Hava Kirliliği

2872 sayılı ve 1983 tarihli Çevre Kanunu, çevrenin korunmasına ilişkin genel hükümleri içerir. Türkiye'de geçerli olan çevre hukukunun temel ilkelerini belirlemenin yanı sıra, kamu kurumları, yurttaşlar ve şirketlerin çevrenin korunması ve geliştirilmesine dair görevlerini tanımlar. Buna göre, başta idare, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevreyi korumakla, kirliliği önlemekle ve bu yönde idareler tarafından alınan önlemlere uymakla yükümlüdürler.¹⁷⁸ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na

¹⁷⁸ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 3

(ÇSİDB) bu amaçlar çerçevesinde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapma görevi verilmiştir.

Kirlenme yasağı, Çevre Kanunu'nda, 'atık ve artıkları, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır' ifadeleriyle düzenlenmektedir.¹⁷⁹ Bunun ötesinde, kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililerin kirlenmeyi önlemekle, kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirlenenin, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlü oldukları da aynı maddede ifade edilmektedir.¹⁸⁰

Çevre Kanunu'nda düzenlenen bir diğer ilke ise 'kirlenen öder ilkesi'dir. Buna göre, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirlenen veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanmalıdır.¹⁸¹ Çevre Kanunu'nun 28. maddesinde yer alan açık hüküm doğrultusunda, çevreyi kirlenenin sorumluluğu objektif, yani kusursuz sorumluluktur.¹⁸² Kirlenenin ayrıca, genel hükümler çerçevesinde tazminat sorumluluğu da saklıdır. Çevreye verilen zararlar açısından zamanaşımı 5 yıl olup, bu süre, zarar gören tarafın zararı ve tazminat yükümlüsünü öğrenmesinden itibaren başlar.¹⁸³

Çevre Kanunu'nun 30. maddesi uyarınca, Çevreyi kirlenen veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir.¹⁸⁴ "Hakları bir idari işlem tarafından ihlal edilenler", iptal veya tam yargı davası açarak mahkemeye başvurma başvurabilirler.¹⁸⁵

Çevre Kanunu'nun ek 6. maddesi, hava kirliliğine özgü aşağıda alıntılanan hükümleri barındırmaktadır:

"Hava kalitesinin korunması ve hava kirliliğinin önlenmesi için, ulusal enerji kaynakları öncelikli olmak üzere, Bakanlıkça belirlenen standartlara uygun temiz ve kaliteli yakıtların ve yakma sistemlerinin üretilmesi ve kullanılması zorunludur. Standartlara uygun olmayan yakma sistemi ve yakıt üretenlere ruhsat verilmez, verilenlerin ruhsatları iptal edilir.

Bakanlıkça, belirlenen temiz hava politikalarının il ve ilçe merkezlerinde uygulanması ve hava kalitesinin izlenmesi esastır.

Hava kalitesinin belirlenmesi, izlenmesi ve ölçülmesine yönelik yöntemler, hava kalitesi sınır değerleri ve bu sınır değerlerin aşılmaması için alınması gerekli önlemler ile kamuoyunun bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesine ilişkin çalışmalar Bakanlıkça yürütülür. Bu çalışmalara ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir."

¹⁷⁹ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 8

¹⁸⁰ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 8

¹⁸¹ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 3/1 (g)

¹⁸² 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 28

¹⁸³ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 28

¹⁸⁴ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 30

¹⁸⁵ 2577 İdari Yargılama Usulü Kanunu, RG-20/01/1982-17580, Md. 12

Kendisine, hava kalitesinin izlenmesi, kirletici limit değerlerinin belirlenmesi, limit değerlerin aşılması için gerekli önlemlerin alınması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi konularında görevler verilen ÇSİDB, bu görevleri 9 yönetmelik temelinde yürütmektedir:

- Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği¹⁸⁶
- Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği¹⁸⁷
- Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği¹⁸⁸
- Bazı Akaryakıt Türlerinde Kükürt Oranının Azaltılmasına İlişkin Yönetmelik¹⁸⁹
- Koku Oluşturan Emisyonların Kontrolü Hakkında Yönetmelik¹⁹⁰
- Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliği¹⁹¹
- Benzin ve Naftanın Depolanması ve Dağıtılmasından Kaynaklanan Uçucu Organik Bileşik Emisyonlarının Kontrolü Yönetmeliği¹⁹²
- İyonlaştırıcı Olmayan Radyasyonun Olumsuz Etkilerinden Çevre ve Halkın Sağlığının Korunmasına Yönelik Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Yönetmelik¹⁹³
- Kirletici Salım ve Taşıma Kaydı Yönetmeliği¹⁹⁴

2.2.2 Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği

Türkiye'nin ilk hava kalitesi yönetmeliği ("*Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği*"), Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden 3 yıl sonra, 1986 yılında yürürlüğe girmiştir. O zamana kadar hava kalitesi, 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1985 tarihli İmar Kanunu ve evsel ısınma ile ilgili 1970'lerde yayımlanan çeşitli düzenlemeler ile, parçalı bir şekilde ele alınmaktaydı.

2008 yılında, Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği (**HKDYY**) 1986 tarihli Hava Kalitesi Yönetmeliği'nin yerini alarak yürürlüğe girmiş olup günümüz itibarıyla halen yürürlüktedir.¹⁹⁵ HKDYY'nin amacı, *'hava kirliliğinin çevre ve insan sağlığı üzerindeki zararlı etkilerini önlemek veya azaltmak için hava kalitesi hedeflerini tanımlamak ve oluşturmak, tanımlanmış metotları ve kriterleri esas alarak hava kalitesini değerlendirmek, hava kalitesinin iyi olduğu yerlerde mevcut durumu korumak ve diğer durumlarda iyileştirmek, hava kalitesi ile ilgili yeterli bilgi toplamak ve uyarı eşikleri aracılığı ile halkın bilgilendirilmesini sağlamak'* şeklinde ifade edilmektedir.¹⁹⁶ Yönetmelik, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci bağlamında hazırlanmıştır ve dayanakları arasında 96/62/EC, 99/30/EC, 2000/69/EC, 2002/3/EC ve 2004/107/EC sayılı AB Direktifleri'ne referans verilmektedir.¹⁹⁷

HKDYY ile oluşturulan yönetim sistemine göre, ÇSİDB merkez teşkilatı hava kalitesi politikalarının belirlenmesi ve koordine edilmesinden, ilgili düzenleyici çerçevenin ve rehber materyalin oluşturulmasından ve hava kalitesi ile ilgili tedbirlerin uygulanmasında diğer idarelerin denetlenmesinden sorumludur. Valilikler, temiz hava eylem planlarının hazırlanması

¹⁸⁶ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898

¹⁸⁷ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277

¹⁸⁸ Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-07.02.2009-27134

¹⁸⁹ Bazı Akaryakıt Türlerinde Kükürt Oranının Azaltılmasına İlişkin Yönetmelik, RG-06/10/2009-27368

¹⁹⁰ Koku Oluşturan Emisyonların Kontrolü Hakkında Yönetmelik, RG-19/07/2013-28712

¹⁹¹ Egzoz Gazı Emisyonu Kontrolü Yönetmeliği, RG-11/03/2017-30004

¹⁹² Benzin ve Naftanın Depolanması ve Dağıtılmasından Kaynaklanan Uçucu Organik Bileşik Emisyonlarının Kontrolü Yönetmeliği, RG-05/12/2018-30616

¹⁹³ İyonlaştırıcı Olmayan Radyasyonun Olumsuz Etkilerinden Çevre ve Halkın Sağlığının Korunmasına Yönelik Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Yönetmelik, RG-24/07/2010-27651

¹⁹⁴ Kirletici Salım ve Taşıma Kaydı Yönetmeliği, RG-04.12.2021-31679

¹⁹⁵ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898

¹⁹⁶ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 1

¹⁹⁷ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 3

dahil olmak üzere çeşitli derecelerde sorumluluklar taşırken, belediyeler, planların hazırlanmasında katkı sunmak ve bu konuda valilikler ile işbirliği yapmakla yükümlüdürler.

Yönetmeliğin yürürlüğünü takip eden yıllarda, 2015/7754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Temiz Hava Merkezi Müdürlükleri bu yönetim sistemine dahil edilmiştir.¹⁹⁸ İlgili Bakanlar Kurulu kararı, doğrudan Bakanlık merkez teşkilatına bağlı ve Türkiye'nin 7 coğrafi bölgesine yayılmış toplam 8 adet Temiz Hava Merkezi Müdürlüğü kurulmasını öngörmüştür. Bunlar; Marmara, Akdeniz, Güneydoğu Anadolu, Doğu Anadolu, Karadeniz, Güney Orta Anadolu ve Kuzey Orta Anadolu Temiz Hava Merkezi Müdürlükleri'dir. Bu merkezlere, hava kalitesi ölçüm istasyonlarının kurulması ve bakımı, hava kalitesi eylem planları için teknik katkı sağlanması ve bölgesel emisyon envanterlerinin çıkarılması gibi önemli sorumluluklar yüklenmiştir.

2.2.3 Hava Kalitesi Standartları

Yukarıda incelenen AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi'ne benzer bir şekilde, Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği de çeşitli hava kirleticileri için limit değerleri belirlemektedir. Bu kirleticiler, kükürt dioksit (SO₂), azot dioksit (NO₂), azot oksitler (NO_x), partikül madde 10 (PM₁₀), kurşun (Pb), benzen (C₆H₆), karbon monoksit (CO) ile arsenik (As), kadmiyum (Cd), nikel (Ni), benzo(a)piren (C₂₀H₁₂) ve ozon(O₃)'dur.

PM_{2.5} için belirlenmiş bir limit değer ve azaltım yükümlülüğünü içermemesi itibarıyla HKDYY AB'deki muadili olan AAQD'den farklılaşmaktadır. Bu, önemli bir eksiklik olmakla birlikte, PM_{2.5} kirleticisi HKDYY'nde tanımlanmaktadır.¹⁹⁹ Yine HKDYY doğrultusunda ÇSİDB, PM_{2.5} konsantrasyonlarını takip etmek²⁰⁰ ile PM₁₀ konsantrasyonlarının azaltılması için genel stratejiler ve PM₁₀ planıyla, PM_{2.5} konsantrasyonlarını da azaltmayı hedeflemekle yükümlüdür.²⁰¹

HKDYY'nde yer alan limit değer tanımı, AB Hava Kalitesi Direktifi'ndeki karşılığı ile aynıdır:



"Çevre ve/veya insan sağlığı üzerindeki zararlı etkilerden kaçınmak, bunları önlemek veya azaltmak amacıyla bilimsel olarak belirlenen, öngörülen süre içinde ulaşılabilecek ve ulaşıldıktan sonra da aşılması gereken seviye"²⁰²

Daha önce belirtildiği gibi, HKDYY, Dış Ortam Hava Kalitesinin Değerlendirilmesi ve Yönetimine İlişkin 96/62/EC sayılı Direktif'e (yürürlükten kaldırılmıştır) ve belirli hava kirleticileri için limit değerleri belirleyen diğer AB Direktifleri'ne paralel olarak hazırlanmıştır.²⁰³ Yönetmelik, AB *müktesebatında* belirtilen limit değerlerle kademeli bir uyumlulaştırma öngörmüştür.

AB'de şu an yürürlükte olan AAQD gibi HKDYY de, *"çevre ve/veya insan sağlığı üzerindeki uzun dönemli zararlı etkilerden kaçınmak, bunları önlemek veya azaltmak amacıyla belirlenen ve öngörülen süre sonunda mümkün olan yerlerde ulaşılması gereken seviye"* olarak tanımlanan *"hedef değerlere"* yer vermektedir.²⁰⁴ Bir önceki bölümde ifade edildiği gibi,

¹⁹⁸ İlgili Bakanlar Kurulu kararı 10.07.2025 tarihli ve 29412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁹⁹ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 4/1 (n)

²⁰⁰ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 8/4 (a)

²⁰¹ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 10/9

²⁰² Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, 4/1 (k): "Çevre ve/veya insan sağlığı üzerindeki zararlı etkilerden kaçınmak, bunları önlemek veya azaltmak amacıyla bilimsel olarak belirlenen, öngörülen süre içinde ulaşılabilecek ve ulaşıldıktan sonra da aşılması gereken seviyeyi"

²⁰³ AB Dış Ortam Hava Kalitesindeki Kükürt Dioksit, Azot Dioksit, Azot Oksitleri, Partikül Madde Ve Kurşun İçin Sınır Değerlere İlişkin Direktif, 1999/30/EC; AB Dış Ortam Hava Kalitesindeki Benzen Ve Karbon Monoksit İçin Sınır Değerlere İlişkin Direktif, 2000/69/EC; AB Dış Ortam Hava Kalitesindeki Ozona İlişkin, 2002/3/EC; AB Dış Ortam Hava Kalitesindeki Arsenik, Kadmiyum, Cıva, Nikel Ve Polisiklik Aromatik Hidrokarbonlara İlişkin Direktif, 2004/107/EC

²⁰⁴ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 4 (i): Çevre ve/veya insan sağlığı üzerindeki uzun dönemli zararlı etkilerden kaçınmak, bunları önlemek veya azaltmak amacıyla belirlenen ve öngörülen süre sonunda mümkün olan yerlere ulaşılması gereken seviyeyi

hedef değerler, limit değerlere göre daha esnek bir yükümlülük getirmekte olup, günümüzde, dış ortam hava kalitesine ilişkin devlet yükümlülükleri tanımlanırken, kirleticilerin büyük çoğunluğu için hedef değerlerden ziyade limit değerler dikkate alınmaktadır. Bunun istisnası, hala hedef değerleri dikkate alınacak olan ozon, arsenik, kadmiyum, nikel ve benzo(a)piren kirleticileridir. Bu kirleticilere dair hedef değerler AB'deki muadilleriyle uyumludur.²⁰⁵ Önceki dönemlerde ilgili kamu kurumlarına daha fazla esneklik sağlamış olan bir diğer kavram da, limit değerlerin aşılabileceği bir yüzdeyi ifade eden "tolerans payı" idi.²⁰⁶ Kasım 2023 itibarıyla, azot dioksit (NO₂) ve kurşun (Pb) hariç tüm kirleticiler için tolerans payı 0'dır ve dolayısıyla çoğu durumda bu kavramın uygulanması mümkün değildir. 2024'ten itibaren NO₂ ve Pb kirleticilerinin her ikisi için de tolerans payı sıfırlanacaktır.

Yukarıdakiler ışığında, Yönetmeliğe tabi kirleticilerin çoğunluğu için, limit değerler esas alınmaktadır. Bu çerçevede, sorumluluğu belirtilen kamu kurumlarının limit değerlere uyumluluk yönünde açık ve net bir yükümlülüğü bulunmaktadır. HKDYY'nin 9. maddesinde, ÇŞİDB merkez ve taşra teşkilatının Yönetmelik ekinde belirtilen limit değerlere ulaşmak için gerekli önlemleri alacağı hükme bağlanmıştır. Bu noktada, AB AAQD'de belirtilen limit değerlere uyma yükümlülüğünün '*kesin bir sonuç yükümlülüğü*' olduğuna dair yukarıdaki bölümde yer alan açıklamalarımızı hatırlatmak gerekir. HKDYY'nin açık lafzı doğrultusunda ayısının Türkiye mevzuatı için de geçerli olduğu rahatlıkla söylenebilir. Dolayısıyla limit değerlerin bağlayıcılığı konusunda herhangi tereddüt bulunmamaktadır. Yönetmeliğin ekinde tanımlanan limit değerlere ulaşmak için gerekli önlemler, hava, su ve toprağın korunmasını içeren bütüncül bir yaklaşımla ve iş güvenliği ve insan sağlığını koruyan yasalarla uyumlu olarak alınmalıdır.²⁰⁷

²⁰⁵ AB Dış Ortam Havasındaki Arsenik, Kadmiyum, Cıva, Nikel Ve Polisiklik Aromatik Hidrokarbonlara İlişkin Direktif, 2004/107/EC

²⁰⁶ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 4/1 (r)

²⁰⁷ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 9/1

Kirletici ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Ortalama Süre	Hava Kalitesi Yönetmeliği	AB AAQ Direktifi	Dünya Sağlık Örgütü Hava Kalitesi Kılavuzu (2021)
SO ₂	1 saat	350 (bir yılda 24 defadan fazla aşamaz)	350 (bir yılda 24 defadan fazla aşamaz)	–
	24 saat	125 (bir yılda 3 defadan fazla aşamaz)	125 (bir yılda 3 defadan fazla aşamaz)	40
	1 yıl	20	–	–
NO ₂	1 saat	200 (bir yılda 18 defadan fazla aşamaz) [2024'e kadar %50 tolerans]	200 (bir yılda 18 defadan fazla aşamaz)	-
	24 saat	-	-	25
	1 yıl	40 [2024'e kadar %50 tolerans]	40	10
PM ₁₀	24 saat	50 (bir yılda 35 defadan fazla aşamaz)	50 (bir yılda 35 defadan fazla aşamaz)	45
	1 yıl	40	40	15
PM _{2.5}	24 saat	-	-	15
	1 yıl	-	25	5

"Bilgilendirme eşiği" ve "uyarı eşiği" kavramları, hava kalitesine ilişkin devlet yükümlülüklerinin tanımlanmasında merkezi öneme sahiptir. Uyarı eşiği, "aşıldığında, nüfusun geneli için kısa süreli maruz kalmadan dolayı insan sağlığına bir riskin söz konusu olduğu ve ilgili yetkili merci tarafından acil önlemlerin alınacağı seviye" olarak tanımlanmaktadır.²⁰⁸ Bilgilendirme eşiği ise "aşıldığında, nüfusun özellikle hassas kesimleri için kısa süreli maruz kalmadan dolayı insan sağlığına bir riskin söz konusu olduğu ve güncel bilginin gerekli olduğu seviye"ye tekabül etmektedir.²⁰⁹ Bu eşiklerin her biri, kamu makamları tarafından acil önlemler alınmasını gerektirmekte²¹⁰ ve aynı zamanda aşağıdaki bölümde bahsedilecek olan kamuoyunun bilgilendirilmesine ilişkin katı yükümlülükleri de beraberlerinde gerektirmektedirler.

²⁰⁸ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 4/1 (t)

²⁰⁹ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 4/1 (e)

²¹⁰ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 5/4

2.2.4 Hava Kalitesi Planları

AB AAQD'de olduğu gibi, yetkili makamların önlem alma yükümlülüğünün merkezinde yer alan iki araç, sırasıyla HKDYY madde 10 ve 11'de öngörülen hava kalitesi planları ve eylem planlarıdır. Yönetmelik, bu planlar için AB AAQD tanımlarını benimsemiş olup, Yönetmelik tarafından öngörülen "temiz hava planları" AAQD'nde yer alan "hava kalitesi planları"na karşılık gelmektedir. Buna göre, bir kirletici limit değerinin (artı varsa tolerans payının) aşılması durumunda temiz hava planları oluşturulmalıdır. Uyarı eşiği ve limit değerin aşılma riski varsa, bu aşımaların süresini kısıtlamak veya riski azaltmak için kısa vadede alınacak önlemleri içeren bir eylem planı hazırlanmalıdır.²¹¹ Hava kalitesi planlarının asgari içeriği, AB AAQD'nin "madde 23 (hava kalitesi planları) kapsamında sağlanacak bilgiler" başlıklı XV. eki'nin A bölümü ile aynı olan HKDYY Ek IV'te belirtilmiştir. Aşağıda başlık olarak verilen her bir unsur HKDYY'nin ekinde detaylandırılmaktadır.

HKDYY kapsamında temiz hava planlarının içeriği (Ek IV)

- Kirlilik aşımının yeri ve bu yere dair genel bilgiler,
- Sorumlu merciler,
- Kirliliğin mahiyeti ve değerlendirilmesi,
- Kirliliğin kaynağı,
- Durum analizi,
- HKDYY yürürlüğe girmeden önce mevcut olan iyileştirme projeleri veya önlemlerin detayları (bu önlemlerin gözlemlenen etkileri de dahil)
- HKDYY yürürlüğe girdikten sonra kirliliği azaltmak için uygulanan projeler veya önlemlerin detayları (projede belirlenen tüm önlemlerin listesi ve açıklaması, uygulama için zamanlama tablosu, bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan tahmini sürenin ve planlanan hava kalitesinin iyileştirilmesinin tahmini de dahil)
- Uzun vadede araştırılan veya planlanan projeler veya önlemlerin detayları
- Destekleyici kanıtlar, yayınlar, belgeler, çalışmalar ve benzerleri

Hem AB AAQD hem de HKDYY, eylem planlarının tanımı konusunda birleşmektedirler. Eylem planları özlerinde, aşım risklerini azaltmak veya kirletici aşım süresini sınırlamak için kısa vadede alınacak önlemleri göstermektedir. Eylem planı temiz hava planının bir parçası olabileceği gibi, temiz hava planından bağımsız olarak da oluşturulabilir. Eylem planları, tek bir kirleticiye odaklanabilir veya birden fazla kirleticinin potansiyel aşımının ele alındığı entegre dokümanlar şeklinde ortaya çıkabilirler. HKDYY doğrultusunda, valiliklerin eylem planları bağlamında çeşitli önlemleri hayata geçirmeye yönelik geniş bir hareket alanları bulunmaktadır. Örneğin, araç trafiğinin limit değer aşımalarına neden olduğu durumlarda, valilik ilgili bölgedeki araç trafiğini kısıtlayabilmektedir.²¹² Kirliliğin sanayi tesislerinden kaynaklandığı durumlarda, tesis faaliyetlerinin valilik kararıyla askıya alınması mümkündür. Son olarak, bahsedilen aşamaların tümünde halkın katılımı esastır ve hem temiz hava planlarının hem de eylem planlarının hazırlanmasında bu katılımın sağlanması gerekmektedir.²¹³

²¹¹ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 11

²¹² Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 11/1

²¹³ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 11/3

Hava kalitesi planlarının ve eylem planlarının hazırlanmasından sorumlu makam, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlükleri olarak belirlenmiştir. Burada, Bakanlığın merkez teşkilatının görevi, yerel idarelerin yararlanmasına yönelik olarak hava kalitesi (eylem) planları için rehber ve şablonlar hazırlamaktır. Belediyeler ise planlara katkıda bulunmalı ve önlemlerin uygulanmasında iş birliği yapmalıdır. Çoğu ilin eylem planları ilgili valiliklerin internet sitelerinde yayımlanırken, 10. madde kapsamında hazırlanması gereken temiz hava planlarına rastlanmamıştır. Bu doğrultuda, Türkiye’de hava kalitesi yönetiminin eylem planları temelinde yürütüldüğü tahmin edilebilir.

2.2.5 İzleme ve Değerlendirme

Bakanlık, HKDYY’nde belirtilen standartlar temelinde hava kalitesini sürekli olarak değerlendirmeli ve izlemelidir. Konuya dair Yönetmelik ve eklerinde yer alan kurallar, değerlendirme ve ölçüm yöntemlerini, örnekleme noktalarının seçimini ve ölçüm istasyonlarından elde edilen verilerin kalitesine ilişkin standartları belirler.²¹⁴ Özellikle kirlilik seviyelerinin yüksek olduğu yerlerde ölçüm istasyonlarının doğru konumlandırılmaları ve sağlıklı bir şekilde işletilmeleri, değerlendirme ve izleme yükümlülüklerinin merkezinde yer almaktadır. ÇŞİDB, ulusal izleme ağındaki ölçüm istasyonlarının kurulmasından ve bu istasyonlardan elde edilen verilerin doğrulanmasından, yıllık olarak raporlanmasından ve veri kalite standartlarının sağlanmasından sorumludur.

HKDYY Ek-2, yerleştirme için ayrıntılı kriterler ortaya koymakta, kirlilik seviyelerine ve bölgelerdeki nüfusun büyüklüğüne bağlı olarak örnekleme noktalarının asgari sayısını öngörmektedir. Doğru konumlandırılmış bir örnekleme noktası, kentsel ve endüstriyel alanlarda nüfusun doğrudan ve dolaylı maruziyetini en iyi temsil eden nokta olarak kabul edilir.²¹⁵ Geri kalan alanlar için ekosistemlerin ve bitki örtüsünün maruziyeti temsil edilmelidir. Örnekleme noktasının seçilen yerdeki tam yerleşimini (binalardan uzaklık, ana trafik kavşakları, yükseklik...) belirleyen mikro ölçekli yerleştirme kriterleri de tanımlanmaktadır.²¹⁶ Bakanlık, seçim kriterlerinin zaman içinde geçerliliğini korumasını sağlamak için örnekleme noktalarının konumunu periyodik olarak değerlendirmekle yükümlüdür.²¹⁷

HKDYY Ek-2’de yer alan yerleştirme kriterleri (hem makro hem de mikro ölçekte), asgari örnekleme noktası sayısı ve konumların yeniden değerlendirilmesine ilişkin hükümler, AB AAQD’nin Ek 3 ve 5’inde bulunan kuralları büyük ölçüde yansıtması bakımından AB müktesebatıyla uyumludur. Genel olarak, izleme istasyonların yerlerine ilişkin yükümlülükler AB’deki AQD Direktifi’ndeki yükümlülükleriyle karşılaştırılabilir bir açıklık, kesinlik ve koşulsuzlukta tanımlanmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye’de de mahkemelerin AB’deki mahkemelerle benzer sonuçlara ulaşmaları olasılık dahilindedir. (Bkz: Örneğin ABAD’ın yukarıda 2.1.3 bölümde değinilen *Craeynest* kararı)

Bakanlık, ölçüm istasyonlarından her birinden elde edilen verilerin aynı Ek’te ayrıntıları verilen veri kalitesi standartlarıyla uyumlu olmasını ve istasyonların düzgün çalışmasını sağlamakla da yükümlüdür.²¹⁸ Çoğu durumda, ölçüm istasyonlarından elde edilen veriler hava kalitesi modelleri, emisyon envanterleri ve benzerlerinden elde edilen diğer bilgilerle desteklenir/doğrulanır.²¹⁹ HKDYY’de bulunan veri kalitesine ilişkin belirlemeler, AB AAQ Direktifi Ek-1’de detaylandırılanlarla uyumludur.

²¹⁴ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 8

²¹⁵ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Ek-2, Bölüm A

²¹⁶ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Ek-2, Bölüm A (III.)

²¹⁷ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Ek 2, Bölüm B

²¹⁸ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Ek-2, Bölüm D

²¹⁹ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 8/2

2.2.6 Hava Kalitesine İlişkin Konularda Halkın Katılımı

HKDYY'nin 10. maddesine göre, hava kalitesi planlarının hazırlanması sırasında halkın katılımının sağlanması esastır. Bu planların ayrıca kamuoyuna da sunulmaları gerekmektedir.

Çevre Kanunu'nda yer alan halkın katılımına ilişkin genel ilkeler ve Anayasa Mahkemesi'nin çevresel konularda katılıma dair içtihadı hava kalitesi alanında da geçerlidir. Çevre Kanunu'nda; çevre politikalarının oluşturulmasında katılım hakkının esas olduğu belirtilerek, ÇSİDB ile yerel yönetimler, meslek odalarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşların ve yurttaşların katılımı ve çevre haklarını kullanmaları için ortamlar yaratmakla yükümlü kılınmaktadır. Anayasa Mahkemesi ise içtihadında, çevresel karar alma sürecine dahil olması gereken ancak menfaatlerinin yeterince dikkate alınmadığını düşünen bireylerin yasal yollara başvurma hakkına sahip olduklarının altını çizmektedir.

2.2.7 Hava Kalitesi Hakkında Bilgiye Erişim

Kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamak, HKDYY'nin temel amaçları arasında yer almaktadır.²²⁰ Kamuoyunun bilgilendirilmesinin önemi, Yönetmeliğin diğer hükümlerine de yansıtılmıştır. Örneğin, hava kalitesi planlarının kamuoyuna sunulması gerekmektedir.²²¹ Benzer şekilde eylem planlarıyla ilgili olarak HKDYY'nin 11. maddesi '*İl çevre ve orman müdürlükleri, kamuoyuna ve çevre kuruluşları, tüketici kuruluşları ve diğer ilgili sağlık mercileri gibi ilgili kuruluşlara, araştırma sonuçlarını ve bu planların uygulanması ile ilgili bilgilerle birlikte belirli kısa vadeli eylem planlarının içeriğini sunar*' hükmünü içermektedir.²²²

Ayrıca, Yönetmelik, "kamuoyunun bilgilendirilmesi" başlıklı müstakil bir madde içermektedir. Bu madde, Bakanlık ve taşra teşkilatının, hava kirleticilerinin yoğunluklarını ve birikim oranlarını internet ve medya dahil olmak üzere kolay erişilebilir araçlarla düzenli olarak halka ve çevre kuruluşlarına sunmasını gerektirmektedir.²²³ Bu doğrultuda, kükürt dioksit, partikül madde, karbon monoksit ve ozon konsantrasyonlarına ilişkin bilgiler en az günlük olarak güncellenmelidir.²²⁴ Asgari olarak, uzun vadeli hedeflerin, limit değerlerin, bilgilendirme ve uyarı eşik konsantrasyonlarının aşılması, bu aşımaların yerleri ve nedenleri hakkındaki bilgilerin yayımlanması gerekir.²²⁵ Bu bilgiler düzenli olarak tüketici derneklerine, çevre kuruluşlarına, hassas gruplara ve sağlık kuruluşlarına sunulmalıdır. Ötesinde Bakanlık ve taşra teşkilatı, uyarı eşiklerinin potansiyel veya fiili olarak aşılması durumlarında sağlık kuruluşlarını zamanında bilgilendirmekle yükümlüdür. Uyarı eşiklerinin sınır bölgelerinde aşıldığı durumlarda, Dışişleri Bakanlığı komşu ülkedeki kamuoyuna bilgi verilmesini koordine eder.²²⁶ Kamuoyuna açıklanan bilgiler için niteliksel bir gereklilik de belirlenmiştir: bu bilgiler açık, anlaşılır ve ulaşılabilir olmalıdır.²²⁷

Yukarıda belirtilen genel hükümler Yönetmelik kapsamındaki tüm kirleticiler için geçerli olmakla birlikte, Ek V ve VII, kükürt dioksit, azot dioksit ve ozon standartlarının aşılması durumunda asgari bilgi içeriğini ayrıca belirlemektedir:

- Aşım (tarih, saat, yer, süre ve aşımın nedenleri)
- Kirleticili konsantrasyon seviyeleri,

²²⁰ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 1

²²¹ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 10/10

²²² Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 11/5

²²³ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 13/1

²²⁴ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 13/2

²²⁵ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 13/2

²²⁶ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 13/2

²²⁷ Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği, RG-06.06.2008-26898, Md. 13/6

- Kirlilik seviyelerinde gelecekte meydana gelebilecek değişikliklere ilişkin projeksiyonlar/tahminler (iyileştirme, dengeleme veya bozulma),
- Aşıma karşı hassas olan veya olabilecek popülasyonlar (potansiyel maruziyet belirtileri ve hassas popülasyonlar tarafından alınması gereken önlemler de dahil),
- Aşımla mücadele etmek için yetkililer tarafından alınan önlemler.

Yukarıda belirtilenler ışığında HKDYY, Türk hukukunda çevresel bilgiye erişimin en güçlü şekilde düzenlendiği kaynaklardan biridir.

Hava kalitesi ölçümlerine kamuya açık kaynaklar

sim.csb.gov.tr

www.havaizleme.gov.tr

Hava kalitesiyle ilgili bilgilere erişim, aynı zamanda 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun genel hükümlerine tabidir. Bu kanunun amacı, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak bilgi edinme hakkına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.²²⁸ Kurum ve kuruluşlar, bu Kanun'da yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.²²⁹ Bilgi edinme başvuruları, ilgili usullere uygun olarak ve talep edilen bilgiler belirtilerek yapılabilir.²³⁰ Gizli ya da açıklanması yasaklanmış bilgiler söz konusu olduğunda, istenen bilgi/belge, gizli ya da açıklanması yasaklanmış bilgiler bünyesinden çıkarılarak verilebilir.²³¹ Kanun'un 4. bölümünde yer alan bilgi edinme hakkının istisnaları dar yorumlanmalıdır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde görülen Cangı/Türkiye davası, bir baraj projesine izin verilmesiyle ilgili olarak devlet makamlarının iç belgelerine erişimi reddedilen başvuru tarafından açılmıştır. Hükümet, bu belgelerin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 26. maddesindeki istisna kapsamında bulunduğunu ve dolayısıyla başvuru ile paylaşılmamalarının hukuka uygun olduğunu ileri sürerken²³² AİHM ise bilgi edinme talebinin reddinin AİHS'nin 10. maddesinin ihlaline yol açtığını belirtmiştir.²³³ AİHM gerekçesinde, devlet makamlarının yorumunun genel kuralı ve istisnayı tersine çevirmiş gibi görüldüğünü, bunun açıkça mantıksız olduğunu ve genel bir kural olarak bilgi edinme hakkı lehine hareket edilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Ulusal mahkemeler önüne getirilmiş ve özellikle dış ortam hava kalitesi verilerine erişimi konu edinen bir davadan haberdar olunmamıştır. Ancak 3.2.7 bölümde endüstriyel emisyonlarla ilgili olarak görüleceği üzere, bilgi edinme hakkının istisnalarının dar yorumlanmasına ilişkin gereklilik, idare mahkemeleri ve Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir dizi kararın temelini oluşturmaktadır.

2.2.8 Hava Kalitesine İlişkin Yeni Yönetmelik Çalışmaları

"*Dış Ortam Hava Kalitesinin Yönetimi Yönetmeliği*" (DOHKYY) taslağına ÇSİDB'nin internet sitesinden ulaşılabilir. Hazırlanan bu yeni taslak, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik

²²⁸ 4892 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG-24/20/2003-25269, Md. 1

²²⁹ 4892 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG-24/20/2003-25269, Md. 5

²³⁰ 4892 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG-24/20/2003-25269, Md. 6-8

²³¹ 4892 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG-24/20/2003-25269, Md. 9

²³² AİHM, Cangı/Türkiye, B. No: 24973/15, 2019

²³³ AİHM, Cangı/Türkiye, B. No: 24973/15, 2019, §§ 43-45

Komisyonu (UNECE) Uzun Menzilli Sınırlar Ötesi Hava Kirlenmesi Sözleşmesi ile Avrupa'da Hava Kirleticilerinin Uzun Menzilli Aktarımlarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi İçin İşbirliği Programı (EMEP) ve AB müktesebatını, özellikle de 2008/50/EC, 2004/107/EC ve 2015/1480/EU sayılı Direktifleri Türkiye hukukuna aktarmak amacıyla hazırlanmıştır.²³⁴

Taslak Yönetmelik, veri kalitesi hedefleri, değerlendirme eşikleri, örnekleme noktalarının yerleştirilmelerine ilişkin makro ve mikro ölçekli kriterler, asgari örnekleme noktası sayısı belirleyen hükümler, bilgilendirme ve uyarı eşikleri ve PM 2.5 kirleticisi için belirlenenler haricindeki limit değerler açısından AB AAQD ile yüksek derecede uyum göstermektedir. Esasında, AAQD'nin I'den XII'ye kadar olan ekleri kayda değer değişiklikler yapılmaksızın taslak metne aktarılmıştır.²³⁵

Hali hazırda yürürlükte olan Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliği ile karşılaştırıldığında, Taslak Yönetmeliğin önemli bir yeniliği, PM 2.5 kirleticisi için standartlar belirlemesi ve tanımları AB AAQD'den aktarılan "ortalama maruziyet göstergesi", "maruziyet konsantrasyon yükümlülüğü" ve "ulusal maruziyet azaltım hedefi" kavramlarını beraberinde getirmesidir.

Ancak taslak yönetmelik, PM 2.5 standartlarının belirlenmesinde 2008/50/EC'den önemli ölçüde farklılaşmaktadır. 28 µg/m³ olarak belirlenen ve ancak 2024 yılında ulaşılması öngörülen hedef değer, şu anda geçerli olan AB limit değeri olan 20 µg/m³ ile açık bir tezat oluşturmaktadır. PM 2.5 maruziyet azaltım hedefi ve maruziyet konsantrasyon yükümlülüğünün yerine getirilmesi de ötelenmiştir. Maruziyet azaltım hedefine ulaşılması gereken yıl 2034 olarak belirlenmiştir. AB için bu gereklilik 2020 yılından itibaren geçerlidir.

Taslak yönetmeliğin AAQD'den ve yürürlükte olan HKDYY'nden ayrıştığı bir diğer alan ise kamuoyunun bilgilendirilmesine ilişkin hükümlerdir. Taslağı hazırlayanlar, AAQD'nin "kamuoyunun bilgilendirilmesi" başlıklı 26. maddesini ve mevcut HKDYY'nin konuya dair güvencelerini taslak metne aktarmaktan kaçınmış görünmektedirler. Kamuoyunun bilgilendirilmesine dair müstakil bir hükümdense, konunun, taslağın çeşitli bölümlerinde parçalı bir şekilde düzenlenmesi tercih edilmiştir. Örneğin Temiz Hava Merkezi Müdürlükleri'nin görevleri arasında, hava kalitesi standartlarının aşıldığı durumlarda kamuoyunun bilgilendirilmesi sayılmaktadır.²³⁶ Sınır aşan hava kirliliği açısından, Dışişleri Bakanlığı, uyarı eşikleri veya hedef değerler aşıldığında ilgili kamuoyunu bilgilendirmekle görevlendirilmiştir.²³⁷ Temiz Hava Eylem planları ile ilgili maliyet analizlerinin ilgili otorite tarafından duyurulması öngörülmektedir.²³⁸ Taslağın 36. maddesi, yıllık teknik değerlendirme raporlarının ve emisyon envanterlerinin "yayımlanmasını" öngörmektedir. Şeffaflıkla ilgili bu dağınık hükümlere rağmen, taslak bu haliyle, bugün yürürlükte olan Yönetmelik'te ve AAQD'de var olan kamuya açıklanması gereken bilgilerin asgari içeriğini, uygun bilgilendirme yöntemlerini ve niteliğini belirten hükümlerden yoksundur.

Taslağın "Hava Kalitesi Dosya ve Arşiv Uygulaması" ("Havadar") ve 'Merkezi Hava Emisyon Yönetim Portalı' (HEY Portal) aracılığıyla hava kalitesi verilerinin iç yönetiminde bazı iyileştirmeler öngördüğü doğrudur.²³⁹ Bu çerçevede, kamu kurumları arasında bilgi paylaşımına ve dolayısıyla koordinasyona daha güçlü bir vurgu yapılmakta, ancak Hey Portal ve/veya Havadar'da toplanacak bu bilgilerin kamuya açık olup olmayacağı taslak metninde açıklığa kavuşturulmamaktadır.

²³⁴ Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği Taslağı, Md. 3

²³⁵ Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği Taslağı, Ek 1- XII

²³⁶ Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği Taslağı, Md. 6/1 (ğ)

²³⁷ Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği Taslağı, Md. 9/1 (a)

²³⁸ Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği Taslağı, Md. 34/10

²³⁹ Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetimi Yönetmeliği Taslağı, Md. 4



3 Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliği Mevzuatı

Hem AB Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi hem de Türkiye'de yürürlükte olan HKDYY, dış ortam hava kalitesine ilişkin bütüncül bir anlayışa dayanmakta ve hava kalitesinin belirli seviyelerde tutulması hedefine yönelik çerçeveyi ortaya koymaktadır. Bu hedefe ulaşmak için kirliliğin kirleticilerin kaynağı açısından da ele alınması gerekmektedir. İşte bu noktada, insan yaşamının bir parçasını oluşturan belirli faaliyetlerden kaynaklanan kirliliğin nasıl önlenebileceğini veya azaltılabileceğini değerlendiren daha ayrıntılı mevzuat devreye girer. Söz konusu mevzuatın örnekleri arasında ulaşım, tarım ve konut ısıtmasından kaynaklanan hava kirliliğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Bu bölüm, AB ve Türkiye'de sanayi kaynaklı hava kirliliğinin nasıl düzenlendiğini incelemektedir. Endüstriyel faaliyetler özellikle partikül madde, kükürt dioksit ve azot dioksit emisyonlarının önemli bir kaynağı olarak gösterilmektedir.²⁴⁰

3.1 AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi

Endüstriyel Emisyonlar Direktifi (**'IED'**), Avrupa Birliği'nde hava, su ve toprak kirleticilerinin endüstriyel tesislerden kaynaklanan emisyonlarını ve aynı zamanda tesislerin atık su deşarjları ve atık üretimini düzenleyen ana araçtır.²⁴¹ Bu bölümün odak noktası, IED'nin endüstriyel tesislerden kaynaklanan hava kirliliği ile ilgili hükümleridir.

²⁴⁰ Avrupa Çevre Ajansı, Avrupa'da hava kirleticilerinin kaynakları ve emisyonları
<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/sources-and-emissions-of-air>

²⁴¹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU

IED, aşağıdakiler dahil olmak üzere çeşitli endüstriyel faaliyetleri düzenler:²⁴²

- Enerji sektörü: toplam nominal termal girdisi minimum 50 MW olan tesislerde yakıtların yanması, mineral yağ ve gaz rafinasyonu, kok üretimi, kömür gazlaştırma veya sıvılaştırma,
- Metal üretimi ve işlenmesi: metal cevheri kavurma veya sinterleme, pik demir veya çelik üretimi, demir ve demir dışı metallerin işlenmesi, metallerin veya plastik malzemelerin yüzeylerinin işlenmesi,
- Mineral endüstrisi: çimento, kireç ve magnezyum oksit üretimi, asbest üretimi, cam üretimi, fırınlama yoluyla seramik ürünleri üretimi,
- Kimya endüstrisi: kimyasal veya biyolojik işleme yoluyla endüstriyel ölçekte organik ve inorganik kimyasalların üretimi,
- Atık yönetimi: tehlikeli atıkların bertarafı, atık yakma tesislerinde atıkların bertarafı

IED AB hukukunda daha önce var olan 7 direktifi bünyesinde birleştirmiş ve revize etmiştir, bunlar; Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi,²⁴³ Büyük Yakma Tesisleri Direktifi,²⁴⁴ Atık Yakma Direktifi,²⁴⁵ Uçucu Organik Bileşikler Direktifi²⁴⁶ ve titanyum dioksit ile ilgili üç direktiftir.²⁴⁷

IED kendisinden önce var olan bu direktiflere ek yeni hükümler de getirmektedir. Daha önce yukarıda bahsi geçen direktifler tarafından belirli sektörler için belirlenen emisyon sınır değerleri, IED ile daha da güçlendirilmiştir. 'Mevcut en iyi teknikler' kavramı daha önceden de bilinirken, IED ile birlikte emisyon sınır değerlerinin mevcut en iyi tekniklerin kullanımıyla elde edilecek emisyon seviyelerini yansıtmaları şart koşulmuştur. Son olarak IED; tesislerin denetlenmesine ve izin koşullarına ilişkin yeni hükümleri beraberinde getirmiş ve izin sürecindeki karar, eylem veya ihmaller bağlamında adalete erişim ile ilgili güvenceleri güçlendirmiştir.

IED'nin amacı, "*bir bütün olarak ele alınan çevrenin yüksek düzeyde korunmasını*" sağlamak için hava, su ve toprağa yönelik emisyonların önüne geçilmesi ve atık oluşumunun önlenmesidir.²⁴⁸ IED, amacına ulaşmak için faaliyetlerin tüm çevresel boyutlarını dikkate alan bütüncül bir yaklaşım ile "kirleten öder" ilkesini ve önleme ilkesini benimsemektedir.²⁴⁹ Dolayısıyla burada öncelik, kirliliğin kaynağında engellenmesine verilmiştir.

Üye devletler IED kapsamındaki endüstriyel faaliyetleri yürüten aktörlerin temel yükümlülüklerini düzenlerken bir dizi genel ilkeyi uygulamak zorundadırlar.²⁵⁰ Kirliliğe karşı tüm uygun önleyici tedbirler alınmalı ve bu tedbirler ile kayda değer bir kirliliğe neden olunmaması sağlanmalıdır. Bu tedbirler ayrıca enerjinin verimli kullanılmasını gerektirmelidir.

²⁴² AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Ek I

²⁴³ AB Entegre kirlilik önleme ve kontrolü Direktifi, 2008/1/EC

²⁴⁴ AB Büyük yakma tesislerinden kaynaklanan belirli kirleticilerin emisyonlarının sınırlandırılması Direktifi, 2001/80/EC

²⁴⁵ AB Atık yakma Direktifi, 2000/76/EC

²⁴⁶ AB Uçucu organik bileşiklerin emisyonlarının azaltılması Direktifi, 1999/13/EC

²⁴⁷ AB Titanyum dioksit endüstrisinden kaynaklanan atıklar Direktifi, 78/176/EEC; AB Titanyum dioksit atıklarının gözetimi ve izlenmesi Direktifi, 82/883/EEC; AB Titanyum dioksit endüstriyel atıklarının azaltılması Direktifi, 92/112/EEC

²⁴⁸ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 1

²⁴⁹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Gerekeç 2

²⁵⁰ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 11

3.1.1 IED Kapsamındaki İzinler

IED'nin ana mekanizması izinlerdir: IED'nin Ek I'inde belirtilen endüstriyel tesisler, faaliyette bulunabilmek için, IED'ye uygun şekilde belirlenen koşullara dayalı olarak üye devlet yetkilileri tarafından verilen izinlere ihtiyaç duymaktadırlar. İzinler '*çevrenin bir bütün olarak yüksek düzeyde korunmasını sağlamak için gerekli tüm tedbirler*' içermelidir.²⁵¹

İzin koşullarında, kükürt dioksit, azot oksitler, karbon monoksit ve toz gibi havayı kirleten, organohalojen bileşikler, kanserojen özelliklere sahip maddeler, siyanür ve metaller gibi suyu kirleten maddeler için emisyon sınır değerleri yer almalıdır.²⁵²

Yetkili ulusal makamların izin koşullarını belirlemede 'mevcut en iyi teknikler' (**MET**) kavramı merkezi önemdedir. MET'ler çeşitli sektörlerle ilişkin olarak, 'Sevilla Süreci' olarak bilinen süreçte, üye devletler, ilgili endüstriler, çevre alanında çalışan sivil toplum kuruluşları ve Avrupa Komisyonu arasında yapılan istişarelere dayalı olarak belirlenmektedir. İstişareler sonucunda, MET referans dokümanları ortaya çıkmaktadır. Bu dokümanlarda ilgili sektör hakkındaki genel bilgiler, uygulanan teknikler, mevcut emisyon ve tüketim seviyeleri, MET'in belirlenmesinde dikkate alınması gereken teknolojiler, gelişmekte olan teknolojiler ve MET sonuçları bulunmaktadır. Bu dokümanlar AB Komisyonu tarafından yayımlanır. Referans dokümanların 'MET Sonuçları' kısmı bağlayıcıdır ve izin koşulları MET sonuçlarına dayanmalıdır.²⁵³ Ayrıca, MET sonuçları yayımlandıktan sonra üye devletler 4 yıl içinde mevcut izinleri gözden geçirmekle ve gerektiğinde izin şartlarını MET sonuçları doğrultusunda güncellemekle yükümlüdürler.²⁵⁴

MET referans dokümanları çoğu zaman sektörlerle ilişkindir. Örneğin büyük yakma tesisleri için hazırlanan MET referans dokümanı 2017 yılında yayınlanmıştır.²⁵⁵ Bu dokümanın MET sonuçları kısmında, büyük yakma tesisleri için MET'lere bağlı emisyon seviyeleri ve MET'lere bağlı enerji verimliliği seviyeleri belirlenmekte, optimize yakma teknikleri ve kontamine atık su deşarj teknikleri gibi tekniklerin kullanılması önerilmektedir. Bazı durumlarda, MET referans dokümanları, sektör aşırı da olabilmektedirler, örneğin enerji verimliliği veya endüstriyel soğutma sistemleri ile ilgili MET referans dokümanları, birden fazla sektörde uygulanabilir.²⁵⁶

Belli durumlarda öngörülen MET'lere bağlı emisyon seviyelerinden daha yüksek (daha az katı) emisyon sınır değerlerine izin verilmesi mümkün olabilmektedir. 'Derogasyon' adı altında gerçekleştirilen bu istisnalar çok özel durumlarla ve belirli kriterlerle sınırlıdır: istisnalar (derogasyonlar) ancak MET'lere bağlı emisyon seviyelerinin coğrafi konum/yerel çevre koşulları veya ilgili tesisin teknik özellikleri nedeniyle çevresel faydalara kıyasla orantısız derecede yüksek maliyetlere yol açacağı durumlarda söz konusu olabilmektedir.²⁵⁷ Bazı sektörler için IED, hiç aşılmaması gereken minimum emisyon sınır değerlerini belirlemektedir. Örneğin, en az 50 MW toplam nominal termal girdiye sahip yakma tesisleri açısından IED, kükürt dioksit (SO₂), azot dioksit (NO₂), karbon monoksit (CO) ve toz kirleticilerinin minimum emisyon sınır değerlerini belirlemektedir.²⁵⁸ Ancak her durumda, yetkili makam "önemli bir kirliliğe" neden olunmamasını ve "çevrenin bir bütün olarak yüksek düzeyde korunmasını" sağlamalıdır.²⁵⁹ Dolayısıyla yetkililerin istisnalara yönelik hareket alanları sınırlıdır.

²⁵¹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Gerekeç 12

²⁵² AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 14 ve Ek II

²⁵³ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 14/3, 13/1

²⁵⁴ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 21/3

²⁵⁵ Büyük Yakma Tesisleri İçin AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi Kapsamında MET Sonuçları, C/2021/8580

²⁵⁶ AB Komisyonu, Avrupa Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Bürosu, MET Referans Dokümanların Listesi <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference>

²⁵⁷ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 15/4

²⁵⁸ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Bölüm III Md. 30 ve Ek V

²⁵⁹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md.15/4

Derogasyonlar dar bir şekilde yorumlanmalıdır – ABAD C-304/15 AB Komisyonu / Birleşik Krallık²⁶⁰

Birleşik Krallık'taki yetkili makamlar tarafından Aberthaw PS Enerji Santrali'ne IPPC Direktifi kapsamında verilen izin, Santral'in, bu tip tesisler için normalde izin verileden daha fazla azot dioksit (NO₂) salmasına imkan verecek bir istisna (derogasyon) içeriyordu. AB Komisyonu, bu sebeple Birleşik Krallık'ın IPPC Direktifi'nin belli durumlarda derogasyonlara imkan veren hükmünü yanlış uyguladığını ve somut durumda derogasyonların kabul edilemeyeceğini öne sürerek, Birleşik Krallık'a karşı ABAD'da bir ihlal prosedürü başlattı.

ABAD, genel kuralın istisnası niteliğindeki derogasyon kriterlerinin katı bir şekilde yorumlanması gerektiğinin altını çizdi.²⁶¹ ABAD'ın ortaya koyduğu üzere, bu kriterler, derogasyona tabi tesislerin sayılarını kısıtlayarak çevresel hedeflere katkıda bulunmayı amaçlamaktaydı.²⁶²

ABAD, Birleşik Krallık tarafından öne sürülen, ekonomik kısıtlamalar nedeniyle santralin çevre üzerindeki etkisini iyileştirecek yatırımların yapılamadığı yönündeki iddiaları da reddetti.²⁶³ ABAD'a göre **bir tesisin çevresel gerekliliklere uygun bir şekilde çalıştırılmamasının ekonomik gerekçelerle savunulması mümkün değildir.**

Yürürlükteki mevzuat ile öngörülen çevresel standartların mevcut en iyi tekniklerin kullanılmasıyla elde edilebilecek standartlardan daha yüksek olması durumunda, izin koşulları ağırlaştırılmalı, işletmecilerden daha sıkı önlemlerin alınması talep edilmelidir.²⁶⁴ Örneğin, Dış Ortam Hava Kalitesi Direktifi kapsamında belirli bir bölgedeki hava kalitesi sınır değerlerine veya Su Çerçeve Direktifi kapsamındaki kirletici konsantrasyon sınırlarına uyumu sağlamak için daha katı izin koşullarının uygulanması gerekebilir.

AAQD limit değerlerinin aşıldığı bölgelerdeki tesislere IED izinleri kapsamında istisna tanınmaz - ABAD C-375/21 Za Zemyata / Maritsa İztok 2

Bulgaristan'ın Galabovo Bölgesi'nde, AAQD ile öngörülen kükürt dioksit (SO₂) limit değerlerinin aşılması nedeniyle bir hava kalitesi planı yürürlüğe sokulmuştur. Davaya konu Maritsa İztok- 2 Kömürlü Termik Santrali de bu bölgede bulunmaktadır. Hava kalitesi planı halen yürürlükteyken Bulgaristan'daki yetkili makamlar, kükürt dioksit emisyonları MET'lerle öngörülmüş kirletici sınır değerlerini aşan Santral lehine bir istisna (derogasyon) kararı almışlardır. Çevrenin korunmasına yönelik çalışan Za Zemyata adlı sivil toplum kuruluşu, Santral açısından daha yüksek kirletici emisyonlarına imkan veren bu karara karşı idare mahkemelerinde dava açtığında, Mahkeme, meseleyi Avrupa Adalet Divanı'na taşıyarak, Divan'dan Endüstriyel Emisyonlar Direktifi'ne dayalı olarak verilen izinler ile AAQ Direktifi arasındaki etkileşimin nasıl olacağını açıklığa kavuşturmasını talep etmiştir.

ABAD'ın değerlendirmesine göre, IED kapsamında verilen izin ve tanınan istisnalara dair süreçlerde, bölgedeki çevresel standartların, yürürlükteki hava kalitesi limit değerlerinin ve hava kalitesi planının dikkate alınması gerekir. Yetkili makamlar, söz konusu istisnaları belirlerken, bölgedeki kirleticilerin kümülatif etkisi de dahil olmak üzere kirlilikle ilgili tüm bilimsel kanıtları ve belirli bir (alt) bölge için oluşturulan hava

²⁶⁰ ABAD, Komisyon/Birleşik Krallık, C-304/15, 2016

²⁶¹ ABAD, Komisyon/Birleşik Krallık, C-304/15, 2016, § 47

²⁶² ABAD, Komisyon/Birleşik Krallık, C-304/15, 2016, § 49

²⁶³ ABAD, Komisyon/Birleşik Krallık, C-304/15, 2016, § 52

²⁶⁴ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 18

kalitesi planında belirtilen önlemleri gözetmelidirler.²⁶⁵ ABAD, tesisler lehine alınan istisna kararları nedeniyle kirlilik limit değerlerinin aşılabileceği veya hava kalitesi planında yer alan önlemlere aykırılıkların ortaya çıkabileceği durumlarda, yetkili makamların bu tür kararlardan kaçınılması gerektiğini belirtmiştir.

Maritsa İztok 2 için tanınan istisna, hava kalitesi standartlarıyla uyum için gerekli olan baca gazı kükürt arıtma teknolojilerinin işletmeci tarafından önemli yatırımlar yapılmasını gerektireceği argümanına dayanmıştı. Yetkili makam, maliyetlerdeki artışın, çevresel faydalara kıyasla orantısız bir şekilde yüksek olduğunu savunmaktaydı.²⁶⁶

Bu değerlendirmeye karşı da ABAD öncelikle kükürt dioksit limit değer aşımının, yetkili makamların mutlaka önlemleri gereken "ciddi boyutta kirlilik" niteliğinde olduğunu kaydetti. Mahkeme'ye göre söz konusu limit aşımına göz yumulması, AB'nin benimsediği 'bütün olarak çevre için yüksek düzeyli korumanın sağlanması' amacıyla örtüşmemektedir. Sonuç olarak, hava kalitesi mevzuatında tanımlanan limit değerlerin aşımı söz konusu olduğunda endüstriyel kirlilik mevzuatı temelinde tesislere daha yüksek emisyon izni verilmesi anlamına gelen istisnaların tanınması mümkün olmayacaktır.

IED kapsamında verilen izinler aynı zamanda toprağın ve yeraltı sularının korunması ile atık izleme ve yönetimine dair de bir takım gereklilikleri öngörmelidir. İzinde, emisyon ölçüm metodolojileri, ölçüm sıklığı ve değerlendirme süreçlerine ilişkin koşullar da dahil, emisyon izlemeye dair kurallar da yer almalıdır.²⁶⁷ Bu izleme kuralları, mümkün olan durumlarda, ilgili MET sonuçlarına dayanmalıdır.²⁶⁸ İşletmecilerin, emisyonlarıyla ilgili olarak üye devletlere düzenli olarak (en az yılda bir kez) rapor vermesi gerekmektedir.

Yetkili makamanın ayrıca sahaların rehabilitasyonuna ilişkin izin koşullarını da belirlemesi gerekmektedir: Bu bağlamda tehlikeli maddelerin kullanımı, üretimi veya salınımını içeren faaliyetlerin işletmecileri, faaliyete başlamadan önce toprak ve yeraltı su kirliliğinin durumu hakkında temel bir rapor hazırlamakla yükümlüdürler.²⁶⁹ Faaliyetlerin kesin olarak sonlandırılmasının ardından, işletmecilerin, tesis tarafından kullanılan, üretilen veya salınan tehlikeli maddeler nedeniyle toprak ve yeraltı suyu kirliliğinin durumunu ayrıca değerlendirmeleri gerekmektedir.²⁷⁰ Hazırlanan bu rapor neticesinde başlangıç raporuna kıyasla önemli bir kirlilik oluştuğunun tespit edilmesi halinde, işletmeci sahayı önceki haline geri döndürmek amacıyla bu kirliliği gidermek için gerekli önlemleri almakla yükümlü olacaktır. Mevcut durum raporu hazırlamak zorunda olmayan işletmeciler, faaliyetlerin kesin olarak bitmesinin ardından, ilgili tehlikeli maddelerin uzaklaştırılması, kontrolü, muhafazası veya azaltılmasına yönelik gerekli önlemleri alacak ve böylece sahanın toprak ve yeraltı sularının kirlenmesi nedeniyle insan sağlığı veya çevre için önemli bir risk teşkil etmesini önleyeceklerdir.²⁷¹

Yetkili makamlar tüm bu izin koşullarını periyodik olarak gözden geçirmeli ve IED ile uyumluluğu sağlamak için gerekirse bunları güncellemelidirler.²⁷² Üye devletler ayrıca işletmeci tarafından planlanan herhangi bir kayda değer değişikliğin izinsiz yapılmamasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.²⁷³

²⁶⁵ ABAD, Za Zemyata ve diğerleri, C-375/21, 2023, § 37

²⁶⁶ ABAD, Za Zemyata ve diğerleri, C-375/21, 2023, § 25

²⁶⁷ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 14/1 (c)

²⁶⁸ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 16

²⁶⁹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 22

²⁷⁰ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 22/3

²⁷¹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 22/4

²⁷² AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 21

²⁷³ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 20/2

Devlet ilgili tesislerin gerekli IED izinlerinin bulunmasını sağlamak ile yükümlüdür – ABAD C-158/12 AB Komisyonu / İrlanda

ABAD tarafından tespit edildiği üzere, ülkedeki 13 sanayi tesisinin IED izinleri bulunmaksızın faaliyet göstermesiyle ilgili olarak, İrlanda, izin koşullarının gözden geçirilmesinde, gerektiğinde güncellenmesinde ve tesislerin IED kapsamında yer alan hükümlere uygun olarak faaliyet göstermesini sağlamakta başarısız olmuştur.

İrlanda Çevre Koruma Ajansı'nın işletmecileri yalnızca izin almaları gerektiği konusunda bilgilendirmiş olması, çevrenin bir bütün olarak yüksek düzeyde korunması hedefini karşılamadığından, söz konusu yükümlülüklerin yerine getirilmesi için yeterli olmamıştır.

3.1.2 IED Kapsamında İzin Sürecine Halkın Katılımı

Kamuoyu, IED izin prosedürlerinin aşağıdaki aşamalarına katılabilirdir:²⁷⁴

- yeni tesisler için izin verilmesi;
- mevcut tesiste herhangi bir kayda değer değişiklik için izin verilmesi;
- ilgili emisyon sınır değerlerinden istisnanın öngörüldüğü bir tesis için izin verilmesi veya bu iznin güncellenmesi (IED Madde 15(4) uyarınca);
- önemli kirliliğe yol açması nedeniyle bir tesis için iznin veya izin koşullarının güncellenmesi (IED Madde 21(5)(a) uyarınca).

IED kapsamında adalete erişim

IED kapsamında endüstriyel tesislere verilen izinler bağlamında, üye devletlere, IED'nin halkın katılımını düzenleyen 24. maddesine tabi karar, eylem veya ihmallerin esasa veya usule ilişkin yasallığına itiraz etmek için ilgili kişilerin bir hukuk mahkemesi veya kanunla kurulmuş başka bir bağımsız ve tarafsız organ önündeki inceleme prosedürlerine erişimini sağlamak yönünde bir yükümlülük getirilmiştir.²⁷⁵

ABAD, atık depolama sahası ile ilgili bir davada, IED'nin öncülü olan Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi'nde yer alan benzer bir hükmü yorumlamıştır. İlgili kişilerin mahkemelerden, izin başvurusunun geçici olarak askıya alınması gibi geçici tedbirler talep edebilmesinin de gerektiği şeklinde yorumlamıştır.²⁷⁶

Edwards ve Pallikaropoulos davasında Mahkeme ayrıca, bu hüküm kapsamında yapılacak adli işlemlerin, aşırı derecede yüksek maliyetli olmamaları gerektiğini, yani ilgili kişilerin, sonuç olarak ortaya çıkabilecek mali yükler nedeniyle yargısal denetim talebinde bulunmaktan veya bu talebi takip etmekten alıkonulmamaları gerektiğini belirtmiştir.²⁷⁷

²⁷⁴ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 24

²⁷⁵ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 25

²⁷⁶ ABAD, Križan ve diğerleri, C-416/10, 2013, § 110

²⁷⁷ ABAD, Edwards ve Pallikaropoulos, C-260/11, 2013, § 35

3.1.3 Çevre Denetimleri

Üye devletlerin ilgili tesislerden kaynaklanan her türlü çevresel etkilerin incelenmesini ele alan çevresel denetim sistemlerini kurmaları,²⁷⁸ tüm IED tesislerini kapsayan çevre denetim planlarını ve rutin çevre denetimleri için programları hazırlamaları gerekmektedir.²⁷⁹ Ayrıca, devletlerin, ciddi çevresel şikayetleri, ihlal olaylarını, ciddi kazaları araştırmak için rutin olmayan çevre denetimlerini de en kısa zamanda, ve mümkün olduğunca izinlerin verilmesi, gözden geçirilmesi ve güncellenmesi işlemlerinden önce gerçekleştirmeleri gerekmektedir.²⁸⁰

3.1.4 Endüstriyel İşletmecilerin Yükümlülükleri

IED kapsamına giren tesislerin işletmecilerinin, tesislerinin işletilmesi için ön koşul olarak izin almaları gerekmektedir.²⁸¹ Bunun için öncelikle, tesisin ve faaliyetlerinin, ham ve yardımcı maddelerinin, tesis içinde kullanılan veya tesis tarafından üretilen diğer maddelerin ve kullanılan enerjinin, tesisdeki emisyon kaynaklarının, tesisden salınan her bir ortama yönelik öngörülebilir emisyonların (nitelik ve miktarlarıyla beraber), tesisin çevre üzerindeki önemli etkilerinin tanımını içeren bir izin başvurusu yapmak zorundadırlar.²⁸² İşletmecilerin, tesislerinde önemli değişiklikler planladıklarında da ayrıca izin talep etmeleri gerekmektedir.²⁸³

İşletmeciler, emisyon sınır değerleri dahil olmak üzere izin koşullarının tamamına uymakla yükümlüdürler.²⁸⁴ İzin koşullarının ihlali durumunda, işletmeciler derhal yetkili makamı bilgilendirmeli ve mümkün olan en kısa süre içinde uyumun yeniden sağlanması için gerekli önlemleri almalıdırlar.²⁸⁵ Her durumda işletmeciler, tesisin niteliğinde veya işleyişinde planlanan herhangi bir değişiklik veya çevreye etki edebilecek bir kapasite arttırımı konusunda yetkili makamları bilgilendirmelidirler.²⁸⁶

İşletmeciler, aldıkları izin kapsamında belirlenen izleme gerekliliklerine uymalı ve yetkili makamın izin koşullarına uygunluğu doğrulamasını sağlayacak emisyon izleme sonuçlarını düzenli şekilde ve en azından yıllık olarak yetkili makama sunmalıdırlar.²⁸⁷

3.1.5 Uygulama

Üye devletler tarafından işletmecilerin izin koşullarına uymalarını sağlamak için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.²⁸⁸ İzin koşullarına uyulmaması halinde, yetkili makam, işletmeciden, uygunluğun yeniden sağlanması için gerekli gördüğü tamamlayıcı tedbirleri almasını talep eder.²⁸⁹ IED, izin koşullarının ihlalinin "insan sağlığı için ciddi bir tehlike" oluşturduğu veya "çevre üzerinde ciddi ve önemli bir olumsuz etkiye" neden olma tehdidi oluşturduğu durumlarda tesisin faaliyetlerinin askıya alınmasını gerektirir.²⁹⁰

²⁷⁸ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 23/1

²⁷⁹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 23/2, 23/4

²⁸⁰ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 23/5

²⁸¹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 4/1

²⁸² AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 12

²⁸³ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 20/2

²⁸⁴ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 8, 14

²⁸⁵ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 8

²⁸⁶ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 20/1

²⁸⁷ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 14 (d)

²⁸⁸ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 8

²⁸⁹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 8/2 (c)

²⁹⁰ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 8/2

IED'ni iç hukuka aktaran ulusal hükümlere yönelik ihlaller, üye devletler tarafından belirlenen "etkili, orantılı ve caydırıcı" nitelikteki yaptırımlar yoluyla cezalandırılmalıdır.²⁹¹ Uygulamada, üye devletler tarafından para ve hapis cezaları dahil olmak üzere çeşitli idari ve cezai yaptırımların düzenlendiği görülmektedir.²⁹²

3.1.6 Sanayi Kaynaklı Emisyonlar ile İlgili Bilgiye Erişim

IED izinleri hakkında bilgiye erişim

IED'nin 24. maddesi doğrultusunda, tesise izin verilmesi, iznin yeniden gözden geçirilmesi veya güncellenmesine ilişkin bir karar alındığında, üye devletlerin yetkili makamları, iznin ve her türlü güncellenmesinin birer kopyası, kararların nedenleri, kamu istişarelerinin sonuçları ve kamuoyu görüşlerinin nasıl dikkate alındığı, emisyon sınır değerleri de dahil olmak üzere izin koşullarının nasıl belirlendiği ve varsa muafiyet nedenleri ile kararın içeriği hakkında halkı bilgilendirmekle yükümlüdür.²⁹³ Yetkili makamların ayrıca, izin koşulları uyarınca emisyon izleme sonuçlarını yayınlamaları gerekmektedir.²⁹⁴ Bu doğrultuda örneğin, İrlanda ve İtalya gibi pek çok Avrupa ülkesi de çevre koruma ile yetkili idari otoritelerinin internet sitelerinden her bir yakma tesisi ile ilgili detaylı çevre denetim ve emisyon raporlarını yayımlamaktadırlar.²⁹⁵

Genel Hükümler Çerçevesinde Emisyon Bilgilerine Erişim

AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi'nde yer alan genel nitelikli kurallar endüstriyel emisyonlar açısından da geçerlidir.²⁹⁶ Yukarıda 2.1.6'de belirtildiği üzere, 'çevresel bilgi'nin tüketici olmayan tanımlı, havayı, havayı etkileyen veya etkilemesi muhtemel emisyonları, çevreyi etkileyen veya etkilemesi muhtemel tedbir ve faaliyetleri, havanın durumundan etkilendikleri veya etkilenebilecekleri ölçüde insan sağlığı ve güvenliğinin durumu hakkındaki bilgileri kapsamaktadır.²⁹⁷ ABAD da "çevreye salınan emisyonlar" kavramını geniş bir şekilde yorumlamıştır.²⁹⁸ Mahkeme'ye göre, çevreye salınan emisyon kavramı, "normal ve gerçekçi kullanım koşulları altında söz konusu ürün veya maddeden kaynaklanan fiili veya öngörülebilir emisyonlar"ı içerir.²⁹⁹

Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi'nde çevreye salınan emisyonlarla ilgili olan bilgi taleplerine özel olarak değinilmekte, bu tür bilgi talepleri için daha üstün nitelikte bir koruma sağlanmaktadır: Direktif'in 4. maddesinde çevresel bilgiye erişimin çevrenin korunması amacı, fikri mülkiyet hakları ve (meşru ekonomik menfaatleri korumak kaydıyla) ticari sır ve benzeri sebeplerle kısıtlanmasının mümkün olduğu belirtilmiş olmakla birlikte, aynı maddenin 2. fıkrasında, bu kısıtlama temellerinin çevreye salınan emisyonlarla ilgili bilgi taleplerine uygulanmayacağı, açık ve net bir şekilde ifade edilmektedir. Fıkra metni aşağıdaki şekildedir:

²⁹¹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 79

²⁹² Üye devletler tarafından benimsenen cezalar rejimi hakkında daha fazla bilgi için: AB Yayın Ofisi, Endüstriyel tesislere ilişkin mevzuatla ilgili cezalara ilişkin hükümler, 2011 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04275e3e-eb52-49ff-9e85-3fe885a7a185>

²⁹³ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 24/2

²⁹⁴ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 24/3 (b)

²⁹⁵ Örneğin İrlanda Çevre Koruma Otoritesi'nin web sayfası, her büyük yakma tesisine özgü çevresel denetim ve emisyon raporlarını, çevre izin başvurularını barındırmaktadır. Belirtilen linkten inceleyebilir: Environmental Protection Agency ([epa.ie](https://epawebapp.epa.ie/terminalfour/ippc/index.jsp)) <https://epawebapp.epa.ie/terminalfour/ippc/index.jsp>

²⁹⁶ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC

²⁹⁷ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC, Md. 2/2

²⁹⁸ ABAD, Bayer CropScience ve Stichting De Bijenstichting, C-442/14, 2016, § 96

²⁹⁹ ABAD, Bayer CropScience ve Stichting De Bijenstichting, C-442/14, 2016, § 77; ABAD Genel Mahkeme, Stichting Greenpeace Nederland ve PAN Europe/AB Komisyonu, T-454/11; ABAD Genel Mahkeme, Hautala ve diğerleri/EFSA, T-329/17; ABAD Genel Mahkeme, Tweedale/EFSA, T-716/14

*'1. ve 2. paragraflarda belirtilen ret temelleri dar bir şekilde, her özel durumda bilgilerin açıklanmasının hizmet ettiği kamu yararı dikkate alınarak yorumlanacaktır. Her özel durumda bilginin açıklanmasındaki kamu yararı ile bilgi talebinin reddi aracılığıyla korunan menfaat arasındaki denge gözetilmelidir. Üye devletler, çevreye salınan emisyonlarla ilgili bilgi taleplerini, 2 (a) (d), (f), (g) ve (h) paragraflarında sayılan temeller doğrultusunda reddedemezler.'*³⁰⁰

ABAD da, çevresel bilgilere mümkün olan en geniş erişimin sağlanması için "çevreye salınan emisyonlarla ilgili bilgilerin" açıklanmasına karşı gizlilik veya endüstriyel bilgi gerekçelerine başvurulamayacağını, çevreye salınan emisyonlara söz konusu olduğunda bilgi edinme hakkını kısıtlayıcı bir yorumun yapılamayacağını belirtmiştir.³⁰¹ Bu analiz, ticari ve endüstriyel bilgilerin gizliliği istisnasının çevreye salınan emisyonlar ile ilgili bilgiler için geçerli olmadığına dair Aarhus Sözleşmesi madde 4(4)(d) ile de tutarlıdır. Bu doğrultuda 1367/2006 sayılı Aarhus Sözleşmesi'nin Uygulanmasına Dair AB Tüzüğü'nün 6/1 hükmünde, açıkça **'talep edilen bilgi çevreye salınan emisyonlara dair olduğunda, bu bilginin açıklanmasında üstün kamu yararının bulunduğu karine olarak kabul edilmelidir'**, denilmiştir.³⁰² Bu ilkenin tek istisnası olarak da *'soruşturmanın gizliliği ve özellikle de birlik hukukunun muhtemel ihlaline dair soruşturmanın gizliliği'* gösterilmektedir.³⁰³ ABAD da Tüzüğün ilgili hükmü doğrultusunda, çevreye salınan emisyonlarla ilgili bilgilerin açıklanması bakımından üstün kamu yararı karinesini kabul etmiştir.³⁰⁴

3.1.7 IED'nin Gözden Geçirilmesine Dair Süreç

Avrupa Komisyonu, 4 Nisan 2022 tarihinde **Endüstriyel Emisyonlar Direktifi'nin gözden geçirilmesine ilişkin bir yasal düzenleme teklifi** sunmuştur.³⁰⁵ Teklif metni, olağan yasama prosedürü doğrultusunda hem Avrupa Parlamentosu hem de Avrupa Birliği Konseyi tarafından gözden geçirilecektir ve bu nedenle nihai değildir. Komisyon tarafından önerilen başlıca değişiklikler şunlardır:

Mümkün olan en düşük emisyon sınır değerleri: MET sonuçlarında yer alan MET'lere bağlı emisyon seviyeleri genellikle bir tesis türü için belli aralık değerleri şeklinde belirtilmektedir ve bu da uygulamada devletlerin söz konusu aralık içerisinde en yüksek (izin verici) sınır değerini kabul etmesine yol açmaktadır. Bu olumsuzluğa bir çözüm olarak hazırlanan Komisyon Teklifi hükümleri, ulusal makamlara *"MET uygulanarak elde edilebilecek en düşük emisyon seviyeleriyle tutarlı olan, mümkün olan en sıkı emisyon limit değerlerin"* belirleme yükümlülüğünü getirmektedir.³⁰⁶ Ayrıca, Teklif'e göre, emisyon limit değerleri, *"işletmeciler tarafından MET'lere bağlı emisyon seviyesi aralığının en düşük değerini karşılamamanın uygulanabilirliğini analiz eden ve tesisin MET uygulayarak elde edebileceği en iyi performansı gösteren bir değerlendirmeye dayanacaktır"*.

Tazminat hakkı: Komisyon, **işletmeciler tarafından gerçekleştirilen IED ihlalleri nedeniyle sağlıkları zarar gören kişiler için** yeni bir tazminat hakkı hükmü öngörmektedir. Buna göre, zarar gören kişiler zararlarının tazmin edilmesini ilgili gerçek veya tüzel kişilerden talep edebileceklerdir.³⁰⁷ Üye devletlerin tazminat taleplerine ilişkin ulusal kural ve usullerinin, bu

³⁰⁰ AB Çevresel Bilgiye Erişim Direktifi, 2003/4/EC, Md. 4/2 ile bağlantılı olarak (d) ve (f)

³⁰¹ ABAD, Bayer CropScience ve Stichting De Bijenstichting, C-442/14, 2016, §§ 57-58

³⁰² AB Aarhus Sözleşmesi Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Tüzük, 1367/2006, Md. 6.

³⁰³ AB Aarhus Sözleşmesi Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Tüzük, 1367/2006, Md. 6.

³⁰⁴ ABAD, AB Komisyonu/Stichting Greenpeace Nederland ve PAN Europe, C-673/13 P, 2016, § 54

³⁰⁵ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0156R%2802%29&qid=1651130627889>

³⁰⁶ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 15/3

³⁰⁷ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 79a/1

tazminat hakkının kullanılmasını imkansız kılmayacak veya aşırı derecede zorlaştırmayacak şekilde tasarlanması ve uygulanması gerekecektir.³⁰⁸

AB Komisyonu'na göre tazminat hakkı, AB'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın 191. maddesinde belirtildiği üzere, çevre kalitesinin korunması, muhafaza edilmesi ve iyileştirilmesi ile insan sağlığının korunması hedeflerine katkıda bulunacaktır. Bu bağlamda tazminat hakkı, AB Temel Haklar Şartı tarafından korunan yaşam hakkı, kişi dokunulmazlığı hakkı, sağlık hakkı ve etkili başvuru hakkı temellerinde de gerekçelendirilmektedir. Bu noktada aynı hakların Türkiye'nin hukuk sisteminde de korundukları hatırlatılmalıdır.

Cezai Yükümlülükler: IED halihazırda devletlere ihlallerle ilgili olarak "etkili, orantılı ve caydırıcı" cezalar uygulama yükümlülüğü getirirken, yeni teklifte bu cezalar için belli kriterlerin ortaya konulması önerilmektedir. Örneğin, cezanın, ihlali gerçekleştiren tüzel kişinin **cirosuyla orantılı** olması öngörülmektedir.³⁰⁹ Para cezalarının düzeyi, **"ihlalden sorumlu kişiyi bu ihlalden elde edilen ekonomik faydalardan etkili bir şekilde mahrum bırakacak"** şekilde hesaplanacak ve tekrarlanan ihlaller için kademeli olarak artırılacaktır.³¹⁰ Teklif ayrıca cezaların belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken bir dizi hususu da ortaya koymaktadır: a) ihlalin niteliği, ağırlığı ve kapsamı, b) ihlalin kasıt veya ihmale dayalı olma özelliği, c) ihlalin insan sağlığı ve çevrenin yüksek düzeyde korunması hedefi üzerindeki etkisi göz önünde bulundurulurken, ihlalden etkilenen nüfus veya çevrenin durumu.³¹¹

Adalete erişim ve zararın giderilmesi: IED, izinlerin verilmesi veya güncellenmesi ile ilgili karar, eylem veya ihmallerin esas veya usule uygunluğuna itiraz etmek için ilgili kişilerin bir mahkeme (veya benzeri) önünde denetim sürecine erişimini zorunlu kılmaktadır.³¹² Teklif, söz konusu adalete erişim hakkına niteliksel gerekliliklerin eklenmesini öngörmektedir: Aarhus Sözleşmesi Madde 9(4) uyarınca, *"inceleme usulü adil, hakkaniyete uygun, zamanında olmalı, maliyeti çok yüksek olmamalı ve gerektiğinde ihtiyati tedbir dahil olmak üzere yeterli ve etkili telafi mekanizmaları sunmalıdır."*³¹³

İnsan sağlığı: İnsan sağlığının korunması amacı IED'de giderek daha fazla vurgulanmaktadır. Adalete erişim hakkı olan "ilgili kişi" tanımının, sadece çevrenin korunmasını destekleyen sivil toplum kuruluşları değil, aynı zamanda insan sağlığının korunmasını destekleyen sivil toplum kuruluşlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi AB Komisyonu tarafından önerilmiştir.³¹⁴

3.2 Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği (Türkiye)

Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği (SKHKKY), sanayi ve enerji üretim tesislerinin faaliyetleri sonucunda atmosfere yayılan emisyonlarla ilgili olarak kamu kurumlarının ve tesis işletmecilerinin yükümlülüklerini düzenlemektedir.³¹⁵ Yürürlüğe girdiği 2009 yılından bu yana pek çok değişikliğe uğrayan SKHKK, temel olarak endüstriyel faaliyetlerden kaynaklanan hava kirliliğini kaynağında önleyerek ve/veya azaltarak insanları ve çevreyi korumayı amaçlamaktadır.

SKHKKY, tesislerden salınan kurum, duman, gaz, buhar ve aerosol şeklindeki emisyonlar için uygulanabilir niteliktedir. 1. ekinde, tesisler için hava emisyonu esas ve sınır değerlerini, 2. ekinde tesis etki alanındaki partikül madde 10 (PM₁₀), kükürt dioksit (SO₂), azot dioksit (NO₂), kurşun (Pb), karbon monoksit (CO), kadmiyum (Cd), hidrojen klorür, hidrojen florür, hidrojen sülfür kirleticileri, toplam organik bileşikler için emisyon sınır değerlerini, 3. ekinde tesis

³⁰⁸ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 79a/3

³⁰⁹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 79/2

³¹⁰ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 79/2

³¹¹ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 79/3

³¹² AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Md. 25

³¹³ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 25

³¹⁴ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi AB Komisyonu Revizyon Önerisi, COM/2022/156, Md. 3/17

³¹⁵ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 1

emisyollarının tespitine ve izlenmesine dair uygulanacak ilkeleri, 4. ekinde ise baca yüksekliği ve hızına dair kuralları düzenler. Yönetmelik ayrıca "Kirlletici Vasfı Yüksek Tesisler" için özel emisyon sınır ve koşullarını düzenlemektedir.³¹⁶ Bu tesisler arasında büyük yakma tesisleri, atık bertaraf tesisleri, toprak ürünleri tesisleri (taş ocakları dahil), yüksek fırınlar, demir sinterleme tesisleri gibi farklı sektörlerle özgü faaliyetler yer almaktadır. AB'deki Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'nden esinlenilerek hazırlanmış olan 2010 tarihli Büyük Yakma Tesisleri Yönetmeliği'nin tüm hükümleri, 2014 tarihli değişiklikler ile SKHKKY'nin 5. ekine derę edilmiştir.³¹⁷

SKHKKY kural olarak, Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği'nin 1. ve 2. eklerine atıfta bulunarak, çevre izni alma yükümlülüğü altında olan (çevre iznine tabi) tesislerden kaynaklanan hava emisyonlarını düzenler.³¹⁸ Bunlar, enerji, madencilik, metal, kimya ve petrokimya, atık yönetimi, çimento endüstrileri gibi sektörlerde faaliyet gösteren (ancak bunlarla sınırlı olmayan) belirli ölçeklerdeki çeşitli tesisleri kapsamaktadır. Ancak aşağıda görüleceği üzere, bazı durumlarda Yönetmelik, çevre iznine tabi olmayan tesisler için de uygulanır. Valiliklere gerektiğinde izne tabi olmayan tesisleri denetleme yetkisi tanınmıştır ve söz konusu tesisler de, kamu kurumları tarafından hava kirliliğiyle mücadele için alınan önlemlere uymak zorundadırlar.³¹⁹

3.2.1 Çevre İzinleri ve Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği

AB IED'ne tabi sanayi tesisleri gibi, SKHKKY kapsamında ele alındığını yukarıda belirttiğimiz tesislerin de hukuka uygun şekilde faaliyette bulunabilmelerinin ön koşulu çevre izinlerini almış olmalarıdır. Ancak SKHKKY, öngördüğü izin rejimi bakımından AB IED'den ayrılmaktadır. Aslında, SKHKKY izin verme sürecini düzenlemekten ziyade, izin almanın bir ön koşulu olarak işletmeciler tarafından uyulması gereken hava emisyonlarına ilişkin standartları belirlemektedir. Çevre Kanunu ile Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği, çevresel izin rejiminin temel düzenlemeleridir.

IED tarafından öngörülen entegre izin sürecinin aksine, Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği tarafından oluşturulan rejimde hava emisyonları, gürültü, atık su deşarjı, derin deniz deşarjı ve atık yönetiminin çeşitli yönleri farklı yasal kaynaklar tarafından düzenlenen farklı standartlara tabidir.

³¹⁶ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Ek-5

³¹⁷ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG-20/12/2014-29211

³¹⁸ Çevre Ve Lisans Yönetmeliği, RG-10/09/2014-29115

³¹⁹ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 20

Türkiye'de Çevre İzin Sistemi - Genel Bakış

Çevre Kanunu kapsamında, tesislerin yasal olarak faaliyet gösterebilmeleri için çevre izin ve lisanslarına sahip olmaları gerekmektedir. Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği, Türkiye'deki çevre izin rejimini ortaya koyar. Buna göre, tesislere verilebilecek çeşitli izinler ve ön izinler aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

- Çevre İzni: Bu izin, Çevre Kanunu'na göre alınmakta ve aşağıdaki konulardan en az birini içermektedir: havaya salınan emisyonlar, çevresel gürültü, atık su deşarjı ve derin deniz deşarjı.
- Çevre Lisansı: Bu lisans, Yönetmeliğin 3/C ekinde tanımlanan faaliyet ve süreçlere (atık depolaması dahil) ilişkin teknik yeterliliği ortaya koyar.
- Çevre İzin ve Lisans Belgesi: Çevre izin ve lisans belgesi, Yönetmelik kapsamında verilmesi gereken çevre izin ve lisanslarını kapsar. Bunlar 5 yıllık bir süre için geçerlidir.
- Geçici Faaliyet Belgesi: Bu, tesislerini çevre standartlarına uygun olarak işletmeyi taahhüt eden tesislerin işletmecilerine verilen çevresel bir ön izindir. Yeni tesislere veya daha öncesinde çevre izni alma yükümlülüğünden muaf tutulmuş olan mevcut tesislere, muafiyetin kalkmasının ardından verilebilir. İkinci durumda, işletmeciler Geçici Faaliyet Belgesine hak kazanmak için (çevre standartlarına uyum için gerekli) rehabilitasyonları belirli bir süre içinde tamamlamayı ve rehabilitasyon iş planları ile süreç özetlerini sunmayı taahhüt ederler. Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği'ne göre, işletmeciler Geçici Faaliyet Belgesi'nin verilmesinden itibaren bir yıl içinde çevre izni almak zorundadırlar, aksi takdirde bu belge iptal edilir.

Örneğin kömür santralleri açısından, havaya salınan emisyonların uygunluğu hava emisyonları için çevre iznine tabi iken, kömür kül depolama sahalarının uygunluğu Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik'te öngörülen koşullara göre verilen lisansa tabidir. Dolayısıyla, Türkiye'deki çevre mevzuatı anlamında, bir kömür santraline verilen tamamlanmış çevre izni, santralin hem emisyonları hem atık su deşarjı hem de kömür külü depolama sahaları açısından çevreye uyumlu olduğunu gösteren "çevre izin ve lisans belgesi"dir.

3.2.2 İşletmecilerin Yükümlülükleri

Tesis işletmecilerinin SKHKKY doğrultusundaki temel yükümlülükleri, aşağıda özet niteliğinde ortaya konulmaktadır:

- Çevreye zararlı etkilerin mevcut en iyi üretim ve/veya artım teknikleri uygulanarak azaltılmak suretiyle çevrenin kirletilmesinden kaçınılması gerekmektedir.³²⁰
- SKHKKY eklerinde belirtilen emisyon sınır değerlerinin ve tesis etki alanındaki hava kalitesi limit değerlerinin aşılması gerekmektedir.³²¹
- Masrafları işletmeciye ait olmak üzere, SKHKKY'nde belirtilen prosedürlere göre baca emisyonlarının ve öngörülen aşım durumlarında tesis etki bölgelerindeki hava kalitesinin ölçülmesi ve takip edilmesi, ilgili raporlama yükümlülüklerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.³²²

³²⁰ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 6/1 (a)

³²¹ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 6/1 (c) ve 6/1 (ç)

³²² Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 6/1 (d)

- Hava kalitesi eylem planlarına ve yetkili merciler tarafından hava kalitesinin korunması ve iyileştirilmesi için alınacak toplam hava emisyonu sınırlaması gibi diğer önlemlere uygun faaliyette bulunulmalıdır.³²³
- Denetimleri gerçekleştiren yetkililer ile iş birliği yapılmalı, denetimler kolaylaştırılmalıdır.³²⁴

Bu bağlamda, işletmecilerin sanayi tesislerinin işletilmesinden kaynaklanan emisyonlar hakkında Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na periyodik olarak raporlar sunmaları gerekmektedir. SKHKKY kapsamındaki tesislerin emisyonlarının takibi, aşağıdaki şekillerde yapılmaktadır:

- **Teyit zorunluluğu:** İşletmelere çevre izninin verildiği sırada öngörülen verilerden herhangi bir sapma olup olmadığı hususu ve tesiste gerçekleştirilen iyileştirmeler her iki yılda bir rapor edilir.³²⁵
- **Emisyon ölçüm raporları:** Bakanlık işletmecilerden, tesislerinden çıkan emisyonu ölçtürmelerini ve/veya bu emisyonun hava kirlenmesine katkı değerini hesaplatmalarını ve/veya hava kirliliği seviyesinin ölçümünü yaptırmalarını talep ettiğinde işletmeciler tarafından SKHKKY'nin eklerinde yer alan koşullara uygun emisyon ve emisyon ölçüm raporlarının sunulması gerekmektedir.³²⁶ Yönetmeliğin lafzından, bu tür raporların Bakanlık tarafından özellikle de hava kirliliğinin önemli boyutlarda yaşandığı kritik bölgelerde, her zaman için istenebileceği anlamı çıkarılmaktadır.
- **Sürekli Emisyon Ölçüm Sistemleri (SEÖS):** Belli tesisler için, kirlenici emisyonlarının tesislerde kurulan sistemler aracılığıyla sürekli olarak izlenmesi, takip edilmesi ve bu sistemlerden elde edilen verilerin Bakanlığa aktarılması öngörülmüştür. Tesislerde kurulacak sistemlerin özellikleri ve bu sistemlerin işletilmesine, verilerin aktarılmasına dair koşullar Bakanlık tarafından yapılan düzenleyici işlemlerle belirlenmiştir.³²⁷ Büyük yakma tesislerinde, atık yakma tesislerinde, anma ısı gücü 10 MW ve üzeri olan katı ve sıvı yakıtlı yakma tesisleri başta olmak üzere, Bakanlık ve Valilik kararlarıyla sürekli izlemeye tabi kılınan tesislerde bu sistemler kurulur.³²⁸

3.2.3 Çevre Denetimleri

ÇŞİDB işletmecilerin SKHKKY kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirip getirilmediklerini, yukarıda değinilen emisyon raporları ve SEÖS sistemi aracılığıyla takip etmekle yükümlüdür. Denetimler, "*tesislerin Yönetmelikte öngörülen usul ve esaslara göre işletilip işletilmediğinin tespiti*" amacıyla gerçekleştirilir.³²⁹ ÇŞİDB, denetim yetkisini üçüncü kişilere devredebilir. Denetimler Çevre Denetimi Yönetmeliği³³⁰ ile ortaya konulan koşullar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Tesisin SKHKKY'ne aykırı faaliyet gösterdiğinin tespit edilmesi durumunda, ilgili işletmeci hakkında idari para cezası uygulanır.³³¹ Aşağıda görüleceği üzere, SKHKKY'ne aykırı şekilde işleyiş, aynı zamanda tesise verilmiş olan çevre izninin iptali ve tesis faaliyetlerinin askıya alınması ile de sonuçlanabilir.

³²³ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 29

³²⁴ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 34/1

³²⁵ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 14

³²⁶ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 23 ve 24

³²⁷ Sürekli Emisyon Ölçüm Sistemleri Tebliği, RG-12/10/2011-28082, Ayrıca bkz: Sürekli Emisyon Ölçüm Sistemlerinin Çevrimiçi İzlenmesi Genelgesi, 2014/12, ile Sürekli Emisyon Ölçüm Sistemleri Tebliği ile ilgili duyurular

³²⁸ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 26/1

³²⁹ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 34/1

³³⁰ Çevre Denetimi Yönetmeliği, RG-12/06/2021-31509

³³¹ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 36

3.2.4 İdari Para Cezaları

Yönetmelik kapsamındaki idari para cezaları Çevre Kanunu'nun 20. maddesi ile düzenlenmekte ve cezaların miktarları her yıl güncellenmektedir. Örnek olarak, 2023 yılı için, hava emisyon izni olmadan tesis işletme faaliyetine ilişkin ceza 293.188 TL (başlangıçtaki miktarı 24.000 TL) olarak belirlenmiştir. İzinsiz olarak faaliyet gösteren tesislerden kaynaklanan emisyonların Yönetmelikte belirlenen değerleri aşması halinde ise ceza 586.415 TL'ye (başlangıçtaki miktarı 48.000 TL) çıkarılacaktır.³³² Hava emisyonu iznine sahip olup da izinde ve/veya Yönetmelikte öngörülen gerekli tedbirleri almayanlar için 2023 yılı cezası 293.188 TL (başlangıçtaki miktarı 24.000 TL) olarak belirlenmiştir.

Yalnızca izne tabi olan tesisler değil, faaliyet için ön koşul olarak izin alınması gerekmeyen tesisler de Yönetmeliği ihlal ettiklerinde idari para cezalarına maruz kalabilmektedirler.³³³

İdare mahkemelerinin içtihatlarından bazı örnekler, para cezalarının uygulamada nasıl verildiğini ortaya koymaktadır:

- İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, kömürün açık havada yakıldığı bir tesiste çalışan havalandırma makinesinin yoğun toz emisyonuna neden olmasıyla ilgili davada, işletmenin SKHKKY kapsamında öngörülen önlemleri almadan faaliyet gösterdiğini tespit etmiştir.³³⁴ Mahkeme, Çevre Kanunu'nun 8. Maddesinde yer alan kirletme yasağı ilkesi ve SKHKKY kapsamında önlem alınmamasını gerekçe göstererek, işletmeciye verilen 49.095 TL para cezasının hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.
- ÇŞİDB internet sitesinde belirli bir süre boyunca ceza uygulanmayacağına dair çelişkili mesajlar yayınlanmış olmasına rağmen, SKHKKY uyarınca kirletici tesisin faaliyette bulunabilmek için çevre izni veya geçici faaliyet belgesine sahip olması şartı geçerliliğini korumuştur.³³⁵ Danıştay'ın bu kararı ile, işletmecilerin hava emisyonlarına ilişkin yükümlülüklerinin sağlam temellere dayandığının altı çizilmektedir. Çevre Kanunu'nun 8. maddesinde yer alan kirletme yasağı ilkesi ve Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği'nin 5. maddesinde yer alan hava emisyonlarının değerlendirilmesi hükmü, ilgili standartlara ve yöntemlere uyulmadan havanın doğrudan veya dolaylı olarak kirletilmesinin yasak olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. İşletmecinin geçici faaliyet belgesi veya izin alması gerektiği mevzuatta açıkça düzenlendiğinden, idari yaptırım uygulanması, ÇŞİDB internet sitesindeki açıklamalardan bağımsız bir şekilde, hukuka uygun niteliktedir.
- SKHKKY'nin 5. Maddesi kapsamına giren bir LPG dolum tesisine geçici faaliyet belgesi olmadığı için daha önce ceza kesilmiş olsa bile, söz konusu belge olmadan faaliyete devam ettiği için tekrar ceza verilmesi mümkündür.³³⁶ Bu durumda, geçici faaliyet belgesi düzenlenene kadar tesis faaliyetlerinin durdurulması gerekmektedir.
- İşletmeci geçici faaliyet belgesi almak için çaba sarf etmiş olmasına rağmen süreçteki aksaklıklar nedeniyle izni almakta gecikmiştir. Bu gibi durumlarda uygulanan para cezası da yasaldir.³³⁷

Son olarak belirtmek gerekir ki, çevresel ihlaller nedeniyle işletmecilere uygulanan para cezaları Anayasa Mahkemesi kararlarına da konu olmuştur. Doğrudan SKHKKY temelinde verilen cezalarla ilgili olmamakla beraber, 28.01.2020 günü oybirliği ile tesis edilen karar, Anayasa Mahkemesi'nin çevresel nitelikteki idari para cezalarına yaklaşımının ortaya

³³² 2873 Sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Tebliğ, RG-29/12/2022-32058

³³³ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 20 (c)

³³⁴ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 5. İDD, E. 2018/670 K. 2018/2199 T. 11.12.2018

³³⁵ Danıştay 6. D., E. 2019/9285 K. 2020/4964 T. 9.6.2020; benzer davalar: Danıştay Kararı - 6. Daire D., E. 2019/7898 K. 2020/1430 T. 11.2.2020; Danıştay Kararı - 6. Daire D., E. 2019/7851 K. 2020/1431 T. 11.2.2020

³³⁶ Danıştay Kararı - 6. D., E. 2019/7722 K. 2020/1863 T. 17.2.2020

³³⁷ Danıştay Kararı - 6. D., E. 2019/7856 K. 2020/1862 T. 17.2.2020

konulması açısından önem taşımaktadır.³³⁸ Başvurucu şirket, fabrika sahasına gömülü radyoaktif atıkların bertaraf edilmemesine dayalı olarak ÇŞİDB tarafından hakkında uygulanan para cezası nedeniyle Anayasa'nın 35. Maddesiyle güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edildiğini öne sürmüştür. Anayasa Mahkemesi ise mülkiyet hakkının ihlal edilmediği sonucuna ulaşırken,

- İdari para cezasının 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri temelinde verildiği, söz konusu Kanun hükümlerinin yeterince açık, ulaşılabilir ve öngörülebilir mahiyette olması nedeniyle mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin 'kanunilik' koşulunu karşıladığı,³³⁹
- Çevrenin korunması amacıyla çevre mevzuatına aykırılıkların yaptırıma tabi tutulmasında kamu yararı amacı bulunduğu, dolayısıyla da mülkiyet hakkına yönelik müdahale ile meşru bir amacın güdüldüğü,³⁴⁰
- Para cezası dışında başkaca bir adli veya idari yaptırımın uygulanmadığı, başvurunun kendi kusuruyla kanuna aykırılığa yol açtığı gözetildiğinde, para cezası ile kendisine aşırı bir külfet yüklenmediği, dolayısıyla da mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin ölçülü olduğu,³⁴¹

değerlendirmelerinde bulunmuştur.

3.2.5 İzin İptali ve Faaliyet Durdurulması

SKHKKY uyarınca, hava emisyonu konulu çevre izni aşağıdaki durumlarda iptal edilir:³⁴²

- Sürekli emisyon ölçümü yapılan tesislerde bir yıl içinde yapılan sürekli ölçüm sonuçlarının EK-3.d.1 de yer alan değerleri veya bir yıl içinde yapılan ölçümlerin %5 inde sınır değerlerini aşılması halinde,
- Yetkili merci tarafından SKHKKY hükümlerine göre uygunluk kararı verilmesinden sonra, uygunluk kararı verilmesine mani olacak ek bilgiler edinilmişse ve/veya uygunluk kararının kaldırılmaması kamu menfaatini tehlikeye sokuyorsa,
- Daha önce verilen uygunluk kararı henüz uygulamaya konulmadan, yetkili merci uygunluk kararı esaslarının değiştirilmesi sonucu uygunluk kararı veremiyor ise ve uygunluk kararının kaldırılmaması kamu menfaatini tehlikeye sokuyorsa,
- İşletmecinin veya işletme sahibinin, belirtilen sürelerde SKHKKY madde 14 doğrultusunda yapılması gereken teyit ölçümlerini yaptırmadığının tespit edilmesi hâlinde;

SKHKKY aynı zamanda işletmecilerin komşuluk hukukundan kaynaklanan sorumluluğuna da değinmektedir. Bu anlamda, Yönetmeliğin 12. maddesinde, *'Bir işletmeden/tesisten kaynaklanan emisyonların etkilerinin komşu bir taşınmaza zarar vermesini önlemek amacıyla zararlı etkinin ortadan kaldırılması için gerekli tedbirlerin alınması faaliyet sahibinden yetkili merci tarafından isteneceği'*, aykırılık durumunda da çevre izninin kaldırılacağı düzenlenmektedir.

3.2.6 Kritik Bölgeler ve Koruma Bölgeleri

Yönetmelik kapsamında ilgili kurumlar, endüstriyel faaliyetler nedeniyle hava kalitesinin risk altında olduğu belirli bölgelerde ilave önlemler almaya yetkili kılınmışlardır. Bu çerçevede:

³³⁸ Anayasa Mahkemesi, Aslan Avcı Döküm Sanayi ve Ticaret A.Ş. Başvurusu, B. No: 2017/39159, 28/1/2020

³³⁹ Anayasa Mahkemesi, Aslan Avcı Döküm Sanayi ve Ticaret A.Ş. Başvurusu, B. No: 2017/39159, 28/1/2020 § 46-48

³⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, Aslan Avcı Döküm Sanayi ve Ticaret A.Ş. Başvurusu, B. No: 2017/39159, 28/1/2020 § 49-52

³⁴¹ Anayasa Mahkemesi, Aslan Avcı Döküm Sanayi ve Ticaret A.Ş. Başvurusu, B. No: 2017/39159, 28/1/2020 § 53-59

³⁴² Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 17

- Bir yıl boyunca yapılan hava kalitesi ölçüm sonuçlarına göre kısa vadeli sınır değerlerin en az on beş gün süreyle aşıldığı "kritik bölgelerde" toplam emisyonlara sınırlama getirilebilir,³⁴³
- Bir bölgedeki işletmelerden, ulaşımdan ve ısınmadan kaynaklanan hava kirliliğinin insan ve çevre üzerindeki zararlı etkileri normal tedbirlerle ortadan kaldırılamıyorsa bu bölgeler yetkili merci tarafından koruma bölgesi olarak ilan edilebilir.³⁴⁴

ÇŞİDB, toplam emisyon sınırlamalarına tabi olacak kritik bölgeleri belirlemeye yetkilidir. Kritik bölgelerde ÇŞİDB, planlama ve çevresel etki değerlendirmesi süreçlerinin bir parçası olarak yeni sanayi tesislerinin inşasını yasaklayabileceği gibi mevcut tesislerden kaynaklanan emisyon miktarlarını geçici veya kalıcı olarak sınırlandırabilir.³⁴⁵ ÇŞİDB ayrıca ilgili işletmecilerden, tesis emisyonlarının miktarı ve dağılımının yanı sıra bölgedeki hava kirliliğine katkıları hakkında bilgi içeren emisyon ölçüm raporları talep edebilir.³⁴⁶ Bu tedbirler, ilgili tesisin çevre iznine tabi olup olmadığına bakılmaksızın alınabilmektedir.

Koruma bölgeleri belirleme yetkisi ise ÇŞİDB'nın taşra teşkilatı üzerinden Valiliklere aittir. Valiliklerin "koruma bölgeleri" ile ilgili hareket alanları Yönetmelik'te oldukça geniş düzenlenmiştir. Bu kapsamda Valilik, tesis faaliyetlerinin durdurulması, yeni tesislerin inşasının engellenmesi, tesislerin işletilmesi için teknolojik iyileştirme koşullarının belirlenmesi veya tesislerin yalnızca belirli saatlerde çalışmasına izin verilmesi ile belirli yakıtların kullanımına bölge çapında yasaklar/sınırlamalar getirilmesi önlemlerini almaya yetkilidir.

Taş ocaklarının bulunduğu bölgenin koruma bölgesi ilan edilmesi

İstanbul'un Sultangazi İlçesi'ndeki Cebeci Mahallesi sakinleri, taş ocağı faaliyetlerinin sebep olduğu hava emisyonlarından yoğun bir şekilde etkilenmekteydiler. Mahalle sakinlerinin ısrarlı protesto ve dilekçeleri üzerine 05.09.2016 tarihinde İstanbul Valiliği, Cebeci Taş Ocakları bölgesini SKHKKY'nin 30. maddesi kapsamında koruma bölgesi olarak belirlemiştir.³⁴⁷ Valilik kararında, partikül madde emisyonlarının izlenmesi için bölgede 3 adet sabit ölçüm istasyonu kurulması ve bu istasyonlardan alınan ölçüm sonuçlarının Sultangazi Belediyesi tarafından kurulacak elektronik panolar aracılığıyla Cebeci sakinlerine sürekli olarak duyurulması öngörülmüştür. Karar ile ayrıca, bölgedeki taş ocağı ürünlerinin ve inşaat araçlarının taşınması için yerleşim alanlarından daha uzakta alternatif bir yol inşa edilmesi öngörülmüştür. Bunların yanı sıra, taş ocağı işletmecilerinden ince malzemelerin depolanması ve bazı işlemlerin kapalı alanlarda yapılması gibi bir dizi önlemin alınması talep edilmiştir. Valiliğin talimatlarına uymaları için işletmecilere 4 ay süre verilmiştir; belirlenen süre içinde önlemlerin alınmaması halinde ocak faaliyetlerinin askıya alınması ve daha sonra da başka yerlere taşınması öngörülmüştür.

3.2.7 Sanayi Kaynaklı Emisyonlar ile İlgili Bilgiye Erişim

SKHKKY kapsamındaki emisyon verilerinin; teyit ölçümleri, emisyon ölçüm raporları ve sürekli emisyon ölçüm sistemleri (**SEÖS**) aracılığıyla elde edilen veriler olduğu hususu yukarıda açıklanmıştır. Yönetmelikte SEÖS verilerinin saklanmasına yönelik özel bir gizlilik

³⁴³ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 29; Md. 4/1 (dd)'de belirtilen "kritik bölgeler" tanımı: Hava kalitesi ölçümlerine göre kısa vadeli sınır değerlerin en az 15 gün/yıl aşıldığı yerler

³⁴⁴ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 30

³⁴⁵ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 29; Md. 4/1 (dd)'de belirtilen "kritik bölgeler" tanımı: Hava kalitesi ölçümlerine göre kısa vadeli sınır değerlerin en az 15 gün/yıl aşıldığı yerler

³⁴⁶ Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, RG-03/07/2009-27277, Md. 23/1 (b)

³⁴⁷ İstanbul Valiliği, 05.09.2016 tarih ve 158 sayılı İl Mahalli Çevre Kurulu kararı

hükmü bulunmamakla birlikte, emisyon ölçüm raporlarının belirli bölümlerine erişimin sınırlanması söz konusu olabilmektedir. Yönetmeliğin 24. maddesinin lafzı doğrultusunda, bu kapsamda gizlenebilecek bilgiler yalnızca ilgili tesisin endüstriyel ve ticari sırlardır ve ancak tesis sahibinin bu bilgilerin açıklanmamasını özellikle talep ettiği durumlarda ifşa edilmezler. Sayılan bu iki koşul somut olayda birlikte mevcut olmalıdır. Bu durumda da gizlenecek olan, raporun tamamı değil, ticari sır teşkil eden kısımlardır.

Söz konusu emisyon verileri, idari yargı mercilerince verilmiş iki karara konu olmuştur. İlk davada, bir sivil toplum kuruluşu, ÇSİDB'na bilgi edinme başvurusunda bulunarak, Afşin-Elbistan B kömürlü termik santralinde kurulu sistem üzerinden Bakanlığa eş zamanlı şekilde aktarılan SEÖS verilerini talep etmiştir. Bakanlığın bu verileri, 'ticari sır' oluşturdukları gerekçesiyle başvuru sivil toplum kuruluşu ile paylaşmaktan kaçınması üzerine, bilgi edinme talebinin reddine karşı Ankara İdare Mahkemeleri'nde dava açılmıştır. 2023 yılında Ankara Bölge İdare Mahkemesi, Bakanlığın bilgi edinme talebini reddetmesinin, başta şeffaflık ve hesap verebilirlik olmak üzere iyi yönetim ilkelerine aykırı olduğu gerekçesiyle bilgi edinme talebinin reddi yönündeki Bakanlık kararını iptal etmiştir. Karar kesindir.³⁴⁸

Afşin-Elbistan A ve B kömürlü termik santrallerinin SEÖS verilerine ve emisyon ölçüm raporlarına erişmek için talepte bulunan Afşin-Elbistan sakinleri tarafından açılan benzer bir başka davada, ilk derece idare mahkemesi, bilgi edinme talebinin reddedilmesinin davacıların çevresel bilgiye erişim hakları ile özel yaşam ve aile yaşamına saygı haklarına aykırı olduğuna karar vermiştir. Mahkeme'ye göre, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında güvence altına alınan hakların, Yönetmelik ve benzeri alt mevzuat düzenlemeleriyle sınırlandırılması mümkün değildir. Dava, Kasım 2023 itibariyle istinaf aşamasında, Ankara Bölge Adliye Mahkemesi'nin yukarıdaki paragrafta değinilen kararını veren Dairesi önünde beklemektedir.³⁴⁹

Biri kesinleşmiş, bir diğeri de davacılar lehine onanması kuvvetle muhtemel olan bu kararlar doğrultusunda, SKHKKY kapsamındaki emisyon bilgilerinin kamuya açıklanması gerektiği konusunda herhangi bir şüphe bulunmamaktadır. İlgili mahkeme kararları, Anayasa Mahkemesi ve diğer idare mahkemelerinin çevresel bilgilere erişim hakkının geniş, bunun istisnalarının ise dar yorumlanması gerektiğini ortaya koyan yerleşik içtihadıyla da uyumludur.

İdare mahkemelerinin konuya dair içtihadı doğrultusunda, çevresel konularda bilgi edinme hakkının kapsamının emisyon verileriyle sınırlı olmadığını belirtmek önemlidir.³⁵⁰ Ankara 2. İdare Mahkemesi tarafından bakılan bir dava, Devlet Su İşleri (DSİ) ile bir altın madeni işletmecisi şirket arasında tesis edilen, su kaynaklarının tahsisine ilişkin protokole erişimin reddedilmesiyle ilgilidir. Mahkeme, 2020 yılında, söz konusu reddin bilgi edinme hakkının anayasal güvencelerine ve şeffaflık ile hesap verilebilirlik ilkelerine aykırı olduğuna karar vermiştir. Karar daha sonra Bölge İdare Mahkemesi tarafından onanarak kesinleşmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin de bireysel başvuruçuların AİHS'nin 8. ve 10. maddeleri kapsamında çevresel bilgilere erişim hakkını onayladığı tutarlı bir içtihadı bulunmaktadır.³⁵¹

Türkiye Aarhus Sözleşmesi'ne taraf olmamakla birlikte, AYM, Aarhus Sözleşmesi'ne atıfta bulunmaktadır. Ayrıca Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 1614 (2003) sayılı Çevre ve İnsan Hakları konulu Tavsiye Kararı ile de Avrupa Konseyi üyesi devletlerin hükümetlerine, Aarhus Sözleşmesi'nde belirtilen bilgiye erişim, karar alma süreçlerine halkın katılımı ve çevresel konularda adalet erişim gibi bireysel usuli hakların korunması yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur.

³⁴⁸ Ankara Bölge İdare Mahkemesi, 12. İdari Dava Dairesi E: 2022/2019 K:2023/131 T: 02.02.2023

³⁴⁹ Ankara 14. İdare Mahkemesi İdare Mahkemesi 2021/1926 Esas: 2022/2986 K T: 30.12.2022

³⁵⁰ Ankara 2. İdare Mahkemesi, 30.10.2020 2020/1152E, 2020/1926K

³⁵¹ Anayasa Mahkemesi, Hüseyin Tunç Karlık Ve Zahide Şadan Karlık, B. No: 2013/6587, 24/3/2016, AYM, Fevzi Kayacan (2), B. No: 2013/2513, 21/4/2016, AYM, Mehmet Kurt, B. No: 2013/2552, 25/2/2016

Çevresel bilgiye erişim hakkı bağlamında değinilmesi gereken bir diğer kaynak ise 'çevrenin korunması ve yayılı kaynaklar ile sanayi kaynaklı çevre kirliliğinin azaltılması için kirleticilerin salım ve taşıma kaydının oluşturulması'nı amaçlayan, 2021 tarihli Kirletici Salım ve Taşınım Kaydı Yönetmeliği'dir.³⁵² Bu doğrultuda oluşturulan kirletici salım ve taşıma kaydı, hiçbir ücret talep edilmeksizin halkın erişimine açık olup halk için azami kolaylık sağlayacak şekilde tasarlanmalı ve internet üzerinden kolayca erişilebilir olmalıdır.³⁵³ Halk bu kaydın işleyişi hakkındaki görüş ve yorumlarını sunabilir ve Bakanlık gerektiğinde halk tarafından sağlanan görüşleri değerlendirir.³⁵⁴ Kirletici Salım ve Taşınım Kaydı Yönetmeliği kapsamında hangi bilgilerin yer alacağı ve bunların yayımlanmalarına dair zaman çizelgeleri Yönetmelik'te yer almaktadır.

3.2.8 Mevzuatın AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi ile Uyumlaştırılmasına Dair Süreç

Avrupa Birliği'ne aday bir ülke olarak Türkiye'nin, Katılım Anlaşması'nın Çevre ve İklim Değişikliği ile ilgili 27. Faslı kapsamında AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi'ni, ulusal mevzuatına aktarması gerekmektedir.³⁵⁵ AB Komisyonu tarafından yıllık olarak yayımlanan ve Türkiye'nin AB müktesebatına uyumunu izleyen raporlarda da, Direktif'in iç hukuka aktarımının gerekliliği üzerinde durulmaktadır.³⁵⁶

IED'nin mevzuata aktarılmasına ilişkin sürecin hâlihazırda devam ettiği anlaşılmaktadır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2018'den bu yana konuyla ilgili çeşitli mevzuat tasarımları yayımlamıştır. Bu tasarımlara dayanarak, mevcut haliyle AB IED'ni oluşturan çeşitli bileşenlerin Türkiye'de birbiriyle bağlantılı münferit mevzuat parçaları aracılığıyla uygulanmasının planlandığı tahmin edilmektedir. Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği (**EKÖK**) Taslağı'nın, IED'nin I. ve II. bölümlerine³⁵⁷ eşdeğer olması beklenmektedir.³⁵⁸ IED'nin sektörel bölümlerinin eşdeğerlerinin de ayrı sektörel yönetmelikler olarak ortaya çıkması muhtemeldir. Buna bir örnek olarak, Bakanlığın önceki dönemlerde yayımladığı ancak daha sonra internet sitesinden kaldırdığı "Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği Taslağı"nın, halihazırda yürürlükte olan SKHKKY gibi, IED'nin Büyük Yakma Tesisleri'ne dair 3. bölümünü bünyesinde barındırması beklenebilir.

Bakanlık, 2020 yılından bu yana, entegre izin yaklaşımının Türkiye'de uygulanmasının hazırlığına yönelik projeler yürütmektedir, bu çerçevede, metal, çimento, büyük yakma tesisleri gibi kilit sektörler için mevcut en iyi tekniklere (**MET**) ilişkin Türkiye'nin kendi süreçleri hazırlanmaktadır.³⁵⁹ Kasım 2023 itibarıyla halen Bakanlığın internet sitesinde mevcut olan "Büyük Yakma Tesislerinde Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Tebliği" taslağı gibi bir dizi sektör için taslak MET referans dokümanları yayımlamıştır. AB IED kapsamında, öngörülen 'Sevilla Prosesi' olarak tanımlanan, endüstri, sivil toplum kuruluşları ve AB Komisyonu arasındaki işbirliği sürecinin aksine, EKÖK taslağı kapsamında MET referans dokümanları geliştiren kurum Bakanlığın kendisi olarak öne çıkmaktadır.³⁶⁰

³⁵² Kirletici Salım Ve Taşıma Kaydı Yönetmeliği, RG-04/12/2021-31679, Md. 1

³⁵³ Kirletici Salım Ve Taşıma Kaydı Yönetmeliği, RG-04/12/2021-31679, Md. 16/2

³⁵⁴ Kirletici Salım Ve Taşıma Kaydı Yönetmeliği, RG-04/12/2021-31679, Md. 22/1 ve 22/2

³⁵⁵ T.C. Avrupa Birliği Başkanlığı, Fası 27: Çevre ve İklim Değişikliği <https://www.ab.gov.tr/92.html>

³⁵⁶ AB Komisyonu, 2022 AB Genişleme Politikasına İlişkin Bildirim: Türkiye Raporu, s. 116 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/T%C3%BCrkiye_Report_2022.pdf; AB Komisyonu, 2023 AB Genişleme Politikasına İlişkin Bildirim: Türkiye Raporu, s. 116 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_696_T%C3%BCrkiye_report.pdf

³⁵⁷ Eski Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi

³⁵⁸ AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi, 2010/75/EU, Bölüm I Ortak hükümler, Bölüm II Ek I'de listelenen faaliyetlere ilişkin hükümler; Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği Taslağı, 2018, Md. 37

³⁵⁹ T.C. ÇŞİDB, Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Kapsamında Türkiye'nin Endüstriyel Emisyon Stratejisinin Belirlenmesi Projesi <https://ippc.csb.gov.tr/proje-aktiviteleri-i-101831>

³⁶⁰ Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği Taslağı, 2018, Md. 6

AB Endüstriyel Emisyonlar Direktifi'nin Bileşenleri	Taslak Türk mevzuatındaki eşdeğerler
Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi (Bölüm I ve II IED)	Entegre kirlilik önleme ve kontrol yönetmeliği (EKÖK)
Büyük Yakma Tesisleri Direktifi (Bölüm III, IED)	SKHKKY veya EKÖK
Büyük Yakma Tesisi Mevcut En İyi Teknikler sonuçları (2017)	Büyük Yakma Tesisi Mevcut En İyi Teknikler sonuçları (2017)

Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği Taslağı (EKÖK)

Türkiye'de IED uyumunun temel gerekliliklerinden biri, entegre bir çevre izin sisteminin kurulmasıdır.³⁶¹ Bunun esas olarak EKÖK aracılığıyla yapılması planlanmaktadır. Bu bağlamda 2018 yılında bir taslak yayınlanmıştır ve aynı dönemde, ilgili taslağın 2024 yılında yürürlüğe girmesinin beklendiği ifade edilmiştir.³⁶² Yapılan ilk değerlendirme ile EKÖK kapsamına girecek 5.300 tesis belirlenmiştir.³⁶³ Revize edilen taslak envantere göre, 50 MW veya daha fazla kurulu güce sahip 76 yakma tesisinin EKÖK kapsamına alınması beklenmiştir.³⁶⁴

EKÖK taslağında şu hususlara yer verilmiştir:

- Emisyon sınır değerleri ve çevresel performans seviyeleri de dahil olmak üzere entegre izin koşullarının belirlenmesi,
- İzin koşullarının ihlali durumunda cezalar ve faaliyetin askıya alınması da dahil olmak üzere izinlerin uygulanması,
- Bilgiye erişim ve izin süreçlerinde halkın katılımı.

Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği Taslağı (SHKKY)

Taslak EKÖK kapsamında, izin koşulları, MET referans dokümanlarının MET sonuçları kısmında yer alan emisyon seviyelerine dayanmalıdır. Bununla birlikte, yetkililer MET'lere bağlı emisyon seviyelerinden, sektör için belirlenen mutlak azami seviyeye kadar - ve hiçbir durumda daha yüksek olmayacak şekilde - istisnalar tanıyabilirler. Taslak SHKKY'nde de en az 50 MW kurulu kapasiteye sahip her bir tesis için partikül madde, kükürt dioksit (SO₂) ve azot oksitler (NO_x) için mutlak azami emisyon sınır değerleri belirlenmektedir.

Taslak SHKKY iki grup emisyon sınır değeri belirlemektedir: Bunlar 2026 sonuna kadar geçerli olacak geçiş dönemi emisyon sınır değerleri ve 2027'den itibaren geçerli olacak ve AB IED Bölüm III ve Ek V ile tamamen uyumlu olacak olan daha iddialı emisyon sınır değerleridir. Taslak incelendiğinde 50-100 MW kurulu kapasite için kükürt dioksit (SO₂) emisyon sınır değeri ve 50-100 MW kurulu kapasite için partikül madde (PM) emisyon sınır değeri başta olmak üzere bazı geçiş dönemi emisyon sınır değerlerinin oldukça yüksek ve yetersiz olduğu görülmektedir. Daha önce belirtildiği gibi bu taslağın internet sitesinden kaldırıldığını hatırlatmak gerekir.

³⁶¹T.C. ÇŞİDB, Avrupa Birliği Çevre Entegre Uyum Stratejisi 2016-2023, s. 76
<https://webdosya.csb.gov.tr/db/cygm/icerikler/ucus-belges--20180125144313.pdf>

³⁶² Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği Taslağı, 2018

³⁶³ ÇŞİDB, Türkiye'de EKÖK – Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrolü İçin Teknik Yardım Hizmeti, Envanter Raporu
<https://webdosya.csb.gov.tr/db/ippc/icerikbelge/icerikbelge2355.pdf>

³⁶⁴ ÇŞİDB, Türkiye'de EKÖK – Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrolü İçin Teknik Yardım Hizmeti, Envanter Raporu
<https://webdosya.csb.gov.tr/db/ippc/icerikbelge/icerikbelge2355.pdf>

Kömür, linyit ve diğer katı yakıt yakma tesisleri için emisyon limit değerlerinin karşılaştırılması

Yakma tesisi - Kömür, linyit ve diğer katı yakıtlar	Partikül madde - Yeni tesis için geçerli emisyon sınır değerleri (mg/Nm ³)			
	IED 2014 öncesi tesis	IED 2014 sonrası tesis	SKHKKY Taslağı 2026'ya kadar	SKHKKY Taslağı 2026 sonrası
Kurulu kapasite				
50 – 100 MW	30	20	50	20
100 – 300 MW	25		30	
300 + MW	20	10		10
Yakma tesisi - Kömür, linyit ve diğer katı yakıtlar	SO ₂ - Yeni tesis için geçerli emisyon sınır değerleri (mg/Nm ³)			
	IED 2014 öncesi tesis	IED 2014 sonrası tesis	SKHKKY Taslağı 2026'ya kadar	SKHKKY Taslağı 2026 sonrası
Kurulu kapasite				
50 – 100 MW	400	400	850	400
100 – 300 MW	250	200	200	200
300 + MW	200	150		150
Yakma tesisi - Kömür, linyit ve diğer katı yakıtlar	NO _x - Yeni tesis için geçerli emisyon sınır değerleri (mg/Nm ³)			
	IED 2014 öncesi tesis	IED 2014 sonrası tesis	SKHKKY Taslağı 2026'ya kadar	SKHKKY Taslağı 2026 sonrası
Kurulu kapasite				
50 – 100 MW	300	300	400	300
100 – 300 MW	200	200	200	200
300 + MW	200	150		150

3.2.9 Endüstriyel Kirliliğe Sebep Olanların Hukuki Sorumluluğu

Sanayi kaynaklı hava kirliliği açısından SKHKKY'nde düzenlenen özel hükümlerin yanı sıra, işletmecilerin genel hükümlere göre tazminat ile sorumlu tutulabilmeleri de mümkündür. Bu bağlamda, komşuluk hukuku, haksız fiil sorumluluğu ve tehlike sorumluluğuna dair düzenlemeler öne çıkmaktadır.

4721 sayılı Medeni Kanun'un 737. maddesi ve devamında, komşuluk hukukuna dair genel hükümler ortaya konulmaktadır. Buna göre öncelikle, işletmeciler, komşularını olumsuz şekilde etkileyecek taşkınlıktan kaçınmakla yükümlüdürler.³⁶⁵ Özellikle, taşınmazın durumuna, niteliğine ve yerel âdeti göre komşular arasında hoş görülebilecek dereceyi aşan duman, buğu, kurum, toz, koku çıkartarak, gürültü veya sarsıntı yaparak rahatsızlık vermek yasaktır.³⁶⁶ Yine aynı Kanun'un 730. maddesi, bir taşınmaz malikinin mülkiyet hakkını bu hakkın yasal kısıtlamalarına aykırı kullanması sonucunda zarar gören veya zarar tehlikesi ile karşılaşan kimsenin, durumun eski hâline getirilmesi, tehlikenin ve uğradığı zararın giderilmesi istemleriyle dava açabileceğini hükme bağlamıştır.³⁶⁷

Haksız fiillerden doğan sorumluluk 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar verenin, bu zararı gidermekle yükümlü olduğu, zarar verici fiili yasaklayan bir hukuk kuralı bulunmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar verenin de, bu zararı gidermekle yükümlü olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.³⁶⁸ Ayrıca, Borçlar Kanunu'nun 71. maddesi önemli ölçüde tehlike arzeden bir işletmenin faaliyetinden zarar doğduğu takdirde, bu zarardan işletme sahibinin ve varsa işletenin müteselsilen sorumlu olduğunu açıkça düzenlemiştir.³⁶⁹

Bu hükümler temelinde, kirlenici faaliyetler nedeniyle uğranılan sağlık zararları veya diğer zararlar temelinde tazminat talebiyle adli yargıya başvurulması mümkündür. Türkiye'de endüstriyel çevre kirliliğine bağlı olarak yaşanan tarımsal ürün kayıpları nedeniyle çok sayıda davanın açıldığı, bu davaların Yargıtay kararlarına konu olduğu gözlemlenmiştir. Bununla birlikte, sağlık zararlarına dair benzer talepleri konu edinen davaların bilgisine ise ulaşamamıştır.

Endüstriyel kirliliğe bağlı tarımsal ürün kaybı davalarında Yargıtay'ın yaklaşımı

Yargıtay 4.Hukuk Dairesi'nin 16 Ocak 2014 tarihli kararına konu dava; Elbistan'ın Karahüyük köyü sakinleri tarafından, taşınmazlarında bulunan ekili ürünlerin, Afşin Elbistan termik santralinin çevreye yaydığı zararlı gazların ve küllerin etkisi ile zarar gördüğü ve taşınmazlarındaki verimin düştüğü savlarıyla açılmıştır. Davacılar, haksız fiil nedeniyle uğradıkları zararın giderimini talep etmişlerdir.³⁷⁰ Davada temyiz incelemesini gerçekleştiren Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, santral işletmecisinin haksız fiil sorumluluğunun varlığını kabul etmiştir. 2014 ve 2015 yıllarında benzer yönde başka kararlar³⁷¹ da tesis eden Yargıtay'ın konuya dair yaklaşımını 2016 yılından itibaren değiştirmeye, daha katı ispat standartlarını uygulamaya başladığı gözlemlenmiştir. Daha yeni tarihli kararlarında termik santrallerin zararlarının tereddüte yer vermeyecek bir şekilde ispatlanması gerektiğini vurgulayan Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, söz konusu ispat için daha kapsamlı bilirkişi incelemelerinin yapılması yönünde kararlar

³⁶⁵ 4721 Türk Medeni Kanunu, RG-08/12/2001-24607, Md. 737

³⁶⁶ 4721 Türk Medeni Kanunu, RG-08/12/2001-24607, Md. 737

³⁶⁷ 4721 Türk Medeni Kanunu, RG-08/12/2001-24607, Md. 730

³⁶⁸ 6098 Türk Borçlar Kanunu, RG-04/02/2011-27836, Md. 49

³⁶⁹ 6098 Türk Borçlar Kanunu, RG-04/02/2011-27836, Md. 71

³⁷⁰ Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2013/11748, K. 2014/383

³⁷¹ Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2013/11749, K. 2014/2810; Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2014/14824, K. 2015/2604

vermiştir.³⁷² Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da HGK, 2017/1477 E. 2020/826 K. sayılı dosyada verdiği 03.11.2020 tarihli karar ile; haksız fiil kaynaklı zarar davalarında, ispat yükünün davacıya düştüğü yönünde değerlendirme yaparak, Yargıtay 4. Dairesi'nin yeni yaklaşımını desteklemiştir.

3.2.10 Endüstriyel Kirliliğe Sebep Olanların Cezai Sorumluluğu

Bazı durumlarda, diğer çevreyi kirletenler gibi endüstriyel faaliyetleri neticesinde çevreyi kirletenler de bu faaliyetlerinden dolayı ceza hukuku kapsamında sorumlu tutulabilirler. 5237 sayılı Ceza Kanunu'nun 181. ve 182. maddeleri belirtildiği üzere çevrenin kasten ve taksirle kirlenmesi suçlarını tanımlamaktadır. Bu suçlar, Ceza Kanunu'nun çevreye karşı suçlar başlığı altında düzenlenmiştir. Ötesinde, Ceza Kanunu'nun amaçları arasında çevrenin korunması açıkça ifade edilmektedir.³⁷³ Çevre Kanunu tarafından belirlenen çevre cezalarının uygulanması, Türk Ceza Kanunu'nun 181. ve 182. maddeleri kapsamındaki ek cezalara engel teşkil etmeyecektir.³⁷⁴

Bu doğrultuda SKHKY gibi ilgili diğer mevzuatta belirlenen teknik usullere aykırı olarak ve çevreye zarar verecek şekilde, atık veya artıkları havaya kasten veren kişinin, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılması öngörülmüştür.³⁷⁵ Atık veya artıkların havada kalıcı etki bırakması halinde bu cezaların iki katına kadar arttırılması mümkündür.³⁷⁶ Atık veya artıkların bertarafının insan veya hayvanlar için tedavisi zor hastalıklara neden olması halinde ise ceza daha da ağırlaşmaktadır.³⁷⁷

Çevreye zarar verecek şekilde, atık veya artıkların havaya verilmesine taksirle neden olan kişinin adli para cezası ile, bu atık veya artıkların havada kalıcı etki bırakması halinde ise 2 aydan 1 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılabilirliği ifade edilmektedir.³⁷⁸ Çevrenin kasten kirlenmesinde olduğu gibi, atık veya artıkların insan veya hayvanlar açısından tedavisi zor hastalıklara neden olması halinde, ceza ağırlaşmaktadır.³⁷⁹

"Zarar verecek şekilde" ifadesi, mutlaka bir zarara yol açmaktan ziyade somut bir tehlike anlamına gelmektedir. Nitekim Yargıtay da bu ifadenin gerçekleşmiş somut bir zararı değil, zarar olasılığını tanımladığını belirtmektedir.³⁸⁰ Dolayısıyla, zararın gerçekleşmesi bu suçun bir unsuru olmadığı gibi, cezalandırılması için de bir koşul değildir.³⁸¹ "İlgili kanunlarla belirlenen teknik usuller" ifadesi ise hava kalitesi ve endüstriyel emisyon mevzuatında belirtilen usulleri kapsamaktadır. Yargıtay'ın Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetmeliği ile Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği'ni³⁸² ve bu yönetmeliklerde yer alan değerleri³⁸³ dikkate alması da bunu doğrular niteliktedir.

³⁷² Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2015/3566, K. 2016/5269 K. sayılı 19.04.2016 tarihli karar, ¹Yargıtay 4.HD. 2018/4930 E. 2019/2056 K. sayılı 04.04.2019 tarihli karar

³⁷³ 5237 Türk Ceza Kanunu, RG-12/10/2004-25611, Md. 1 ve İkinci kısım

³⁷⁴ 2872 Çevre Kanunu, RG-11/08/1983-18132, Md. 27

³⁷⁵ 5237 Türk Ceza Kanunu, RG-12/10/2004-25611, Md. 181/1

³⁷⁶ 5237 Türk Ceza Kanunu, RG-12/10/2004-25611, Md. 181/3

³⁷⁷ 5237 Türk Ceza Kanunu, RG-12/10/2004-25611, Md. 181/4

³⁷⁸ 5237 Türk Ceza Kanunu, RG-12/10/2004-25611, Md. 182/1

³⁷⁹ 5237 Türk Ceza Kanunu, RG-12/10/2004-25611, 182/2

³⁸⁰ Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2012/37437, K. 2014/35431; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2015/42347, K. 2017/12403; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2019/13197, K. 2020/4064

³⁸¹ Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2012/37437, K. 2014/35431; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2015/42347, K. 2017/12403

³⁸² Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/2368, K. 2018/2911; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/1866, K. 2018/2924; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/1866, K. 2018/2924; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/3416, K. 2018/4705; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/3416, K. 2018/4705; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/18461, K. 2018/15873; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/18461, K. 2018/15873; Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2021/25300, K. 2021/18110; Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2021/29590, K. 2021/24118

³⁸³ Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/2368, K. 2018/2911; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/1866, K. 2018/2924; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/1866, K. 2018/2924

Yargıtay'ın konuya dair kararları temelinde, çevre kirliliği suçunun işlenip işlenmediğinin tespiti için mahkemenin, çevre ve kimya mühendisleri ile akademisyenlerden oluşan bir heyetten, tesisin faaliyeti ve üretim sürecinin yanı sıra atık veya kalıntının niteliğini de dikkate alarak, ilgili yönetmelikler (Dış Ortam Hava Kalitesi Yönetmeliği ve Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği gibi) ve ekleriyle doğrudan bağlantı kuran bir rapor talep etmesi gerekmektedir.³⁸⁴

³⁸⁴ Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2021/25300, K. 2021/18110; Yargıtay 4. Ceza Dairesi, E. 2021/29590, K. 2021/24118; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/2368, K. 2018/2911; Yargıtay 18. Ceza Dairesi, E. 2016/1866, K. 2018/2924

Yazarlar

Gizem Koç (Avukat) GKoc@clientearth.org

Selin Esen (Avukat) SEsen@clientearth.org

Katkıda Bulunanlar

Bellinda Bartolucci, Mesut Bilicitürk, Emma Bud, Thomas Burman, Juliette Delarue, Emily Kearsey, Irmina Kotiuk (ClientEarth'de çalışırken), Malgorzata Kwiedacz-Palosz, Vesselina Newman, Justine Schönfeld-Quinn, Raphaël Soffer, Ugo Taddei

ClientEarth Hakkında

ClientEarth, gezegeni ve üzerinde yaşayanları korumak için hukuku kullanan bir sivil toplum kuruluşudur. Dünya çapında partnerleriyle birlikte, iklim değişikliği ile mücadele etmeye, doğayı korumaya ve çevre kirliliğini durdurmaya yönelik çalışır. İş dünyası ve hükümetlerden hesap sorar, bütün insanların sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını savunur. Avrupa, Asya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yer alan ofisleri aracılığıyla, insanların ve doğanın uyum içinde var olabileceği bir gezegen için yasaları şekillendirir ve uygular.

Yayımlanma tarihi: Ocak 2024



Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth bir çevre hukuku yardım kuruluşudur, garanti ile sınırlı bir şirkettir, İngiltere ve Galler'de kayıtlı, şirket numarası 02863827, kayıtlı hayır kurumu numarası 1053988, kayıtlı ofis 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, Belçika'da kayıtlı uluslararası kar amacı gütmeyen bir kuruluştur, ClientEarth AISBL, kuruluş numarası 0714.925.038, Almanya'da kayıtlı bir şirket, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, Lüksemburg'da kayıtlı kar amacı gütmeyen bir kuruluş, ClientEarth ASBL, kayıtlı numarası F11366, Polonya'da kayıtlı bir vakıf, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, ABD'de kayıtlı bir 501(c)(3) kuruluşu, ClientEarth US, EIN 81-0722756, Çin'de kayıtlı bir yan kuruluş, ClientEarth Beijing Temsilciliği, Kayıt No. G1110000MA0095H836. ClientEarth, AB Şeffaflık sicil numarasına kayıtlıdır: 96645517357-19. Amacımız, çevre sorunlarını ele almak üzere yasal stratejiler ve araçlar geliştirmek için hukukun gücünü kullanmaktır.