

ÇDP YÖNETMELİĞİ HAKKINDA ODAMIZ GÖRÜŞÜ

Çevre ve Orman Bakanlığı'nca 11.11.2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik", Şubemiz bünyesinde oluşturulan çalışma grubumuz tarafından 22 Kasım 2008 tarihinde başlatılan bir dizi toplantı ve diğer çalışmalarla ele alınmıştır. Söz konusu çalışmaların çerçevesini, 8-10 Ekim 2008 tarihlerinde "Belirsizlik Ortamında İstanbul'un Planlama Gündemi" konulu gerçekleştirdiğimiz "İstanbul Buluşmaları – 2008" kapsamında yer alan "üst ölçekli planlama" başlıklı oturumdaki tartışmalar oluşturmuştur. Bu yönde genel içerikli çalışmalarımız devam etmekte olup, ortaya çıkan ve çıkacak önerilerin meslek kamuoyumuzda geniş bir katılımı tartışılması için gerekli bilgilendirmeler yapılacaktır.

Üyelerimiz Öznur Akalın, Mehmet Çakılcıoğlu, Erbatur Çavuşoğlu, Erhan Demirdizen, Güven Erten, Ferhan Gezici, Tayfun Kahraman, Ali Rıza Nurhan, Hürriyet Ögdül, Ahmet Turgut, Hülya Yakar ve İhsan Yılmaz'ın katılımıyla sürdürülen çalışma grubu toplantılarında, konunun ivediliği de dikkate alınarak, öncelikle 11.11.2008 tarihli RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik ön plana alınmıştır. Bu nedenle, söz konusu Yönetmelik ile ilgili görüş ve değerlendirmelerimizi paylaşmayı gerekli görmekteyiz.

Yönetmelik, son yıllarda Çevre ve Orman Bakanlığı'nca yaptırılan ve onanan bazı Çevre Düzeni Planlarının idari yargı yerinde YD ve iptal kararlarının verilmesine neden olan bazı gerekçeleri ortadan kaldırmak üzere yayımlanmış görünmektedir. Bakanlığın geçmişten beri uyguladığı ihale şartnamesi vb. belgelerinde yer alan hususlar yönetmelik içinde ortaya konulmuştur. Bu bakımdan da, üst ölçekli planlama sistemimizin işlerliği açısından ihtiyaç duyulan bir düzenleyici işlem niteliğinde görülmemektedir.

Bilindiği gibi, son dönemdeki mahkeme kararlarının ortak özelliklerinden biri, 2872 Sayılı Çevre Yasasının 9'uncu maddesindeki bir düzenlemeye dayandırılmaktadır. Anılan yasal düzenlemeye göre, Çevre ve Orman Bakanlığı'nca yapılıp, yaptırılıp onaylanan "çevre düzeni planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik" ile belirlenmesi gerekmektedir. Planların onaylandığı tarihlerde bu amaçlarla düzenlenen bir yönetmelik bulunmadığından, yargı yerinde planların yürürlüğünün durdurulması kaçınılmaz olmuştur.

26.04.2006 tarihinde Çevre Yasası'nda değişiklik yapıldığı ve yönetmelik yapılması zorunluluğu getirildiği halde, 11.11.2008 tarihine kadar geçen yaklaşık 2 buçuk yıllık süre içinde yönetmelik düzenlemesi yapılmamış olması da göstermektedir ki, inceleme konusu Yönetmeliğin tek amacı yargı kararlarının gerekçesini biçimsel olarak ortadan kaldırmaktan ibarettir. Çevre düzeni planlarının geçmişten günümüze hazırlanması ve uygulanmasında Odamızın saygın üyelerinin görevler üstlendikleri ve meslek topluluğumuzda geniş bir birikim olduğu halde, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın Odamız ile hiçbir görüş alışverişi yapma ihtiyacı duymadan, üzerinde yeterince çalışma yapıldığı ve olgunlaştırıldığı izlenimi vermeyen bir yönetmeliği sessizce yayımlaması da, yapılan düzenlemenin amacını göstermesi bakımından önemli bir gösterge olarak değerlendirilmektedir.

İnceleme konusu Yönetmelik, yeterince çalışılmamış ve olgunlaştırılmamış olmaktan kaynaklanan sorunlar taşımaktadır.

Bunlardan ilki, yasal referanslarının açık ve berrak olmamasıdır. Sözgelimi, Yönetmeliğin "dayanak" başlıklı 3'üncü maddesinde "bu yönetmelik" in "1/5/2003 tarihli ve 4856 Sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" ile "9/8/1983 tarihli ve 2872 Sayılı Çevre Kanunu"na "dayanılarak hazırlandığı" ifade edilmektedir. Oysa Yönetmeliğin diğer hükümleri bir bütün olarak incelendiğinde, 3194 Sayılı İmar Yasası, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası ve 5393 Sayılı Belediye Yasası'nda yapılan çeşitli düzenlemelerin de Yönetmelik tarafından yorumlandığı ve yasal düzenlemeleri genişleten yeni düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Örnek olarak, Yönetmelikte yapılan çevre düzeni planı tanımı, kısmen Çevre Yasası kısmen de İmar Yasası'ndaki tanım ve ifadelerin eklektik olarak bir araya getirilmesinden ibarettir. Böylece, hem Çevre Yasası'ndaki "sürdürülebilir kalkınma ilkesi"ne karşılık "ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesi" koşulu getirilirken, hem de İmar Yasası'ndaki gibi, çevre düzeni planının "genel arazi kullanım kararları"ni içermesi tarifi yapılmaktadır. Burada altı çizilmelidir ki, inceleme konusu Yönetmeliğe dayanak oluşturan Bakanlığın teşkilat ve görevleri yasası ile Çevre Yasası, Çevre ve Orman Bakanlığı'nca yaptırılıp onaylanacak çevre düzeni planlarının "arazi kullanım planı" niteliğinde olmasını öngörmemektedir. 11.11.2008 tarihinde yayımlanan Yönetmelik, Bakanlığın yasal olarak "arazi kullanım planı" yapma ve onama yetkisi olmadığı halde bu içerikte bir yetkiyi Bakanlığa vermektedir. "Arazi kullanım kararları"nın hangi plan türü ve ölçeğinde hangi kurumlar tarafından verilebileceğinin hukuksal yönden değerlendirilmesi mesleki bakımdan Odamız için yaşamsal önemde bir konudur.

Aynı yasal referans karışıklıklarının bir diğer sonucu olarak, Yönetmeliğin "kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde "1/50.000-1/100.000 ölçekteki çevre düzeni planı" ifadeleri Çevre Yasası'ndaki tanımlamaya uygun olarak yer alırken, "tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (m) bendinde yer alan "yetkili idare" tanımında, "ilgili mevzuatı uyarınca çevre düzeni planı yapma, yaptırma, onaylama ve izleme ve denetleme yetkisine sahip idareler" denilmek suretiyle, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve "il belediyeleri" de Yönetmelik kapsamına alınmaktadır. Nitekim "planlama alanının tespiti" başlıklı 6'ncı maddede de "il özel idareleri ve belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyeleri" belirtilmek suretiyle, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda ifade edilen "il çevre düzeni planı" konusunda da Yönetmelik ile düzenleme yapılmak istenmektedir. Aynı şekilde, "koordinasyon" başlıklı 11'inci maddede, "birden fazla ili kapsayan ve Bakanlıkça hazırlanan çevre düzeni planları"na ilişkin koordinasyon görevi Bakanlığa verilirken, "yetkili idareler"in, ayrı bir düzenleme olarak, "mevzuatları doğrultusunda, planlama bölgelerinde kalan diğer ilgili idareler" ile sınırlı olarak koordinasyonu sağlaması gerektiği belirtilmektedir.

Anılan hükümlerden anlaşıldığına göre, Çevre ve Orman Bakanlığı, kendi teşkilat yasası ve Çevre Yasası'ndaki düzenlemelerden yola çıkarak "Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik" yapmış olduğu halde, bu Yönetmelikte il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve ne olduğu belirsiz "il belediyeleri"nin yetkisindeki "il çevre düzeni planları" hakkında da düzenlemeler yapmak suretiyle, Yönetmeliğin yasal dayanaklarının dışına çıkmıştır. Bu haliyle, uygulamada kurumlar arası karmaşa oluşması ve yaratacağı hukuksal kaos yüzünden ülkemizin üst ölçekli plan ihtiyacının karşılanmasına hizmet etmeyeceği açıkça belli olan Yönetmeliğin yargıya taşınmasında yarar görülmektedir. 11.11.2008 tarihli RG'de yayımlanan Yönetmelik, genel düzenleyici işlemlerin vazgeçilmez ilkesi olan 'yasallık' ilkesinin gereğini yerine getirmemektedir.

Yönetmelik hükümlerinin bazıları da ülkemizde planlama faaliyetlerinin sağlıklı yürütülmesini zorlaştıran ve hatta engelleyen düzenlemeler içermektedir.

Bu kapsamda ilk olarak, Yönetmeliğin "tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde yapılan "çevre düzeni planı araştırma raporu" tanımında, söz konusu raporun "ilgisine göre farklı disiplinlerden uzmanlar" tarafından hazırlanacağı ifade edilmektedir. Plan araştırma raporunun plan ile bütün oluşturduğu dikkate alındığında, farklı disiplinlerden uzman" katılımlarının 'ekip' tanımı içinde yer alması ve dolayısıyla "plan müellifi" tanımının dışına çıkıldığı izleniminin oluşturulmaması doğru olacaktır. Oysa yapılan düzenlemede hangi uzmanların yer alabileceği muğlak bırakılarak uygulamada sorunların oluşmasının önü açılmıştır.

4'üncü maddede yapılan tanımlama ile oluşan belirsizlik, "planın niteliği" başlıklı 5'inci maddede daha da karmaşık bir durumun oluşmasına neden olmaktadır. Anılan maddenin (e) bendinde, çevre düzeni planının, "planlamaya temel oluşturan verilerin farklılığından dolayı farklı mesleklerden uzmanların fiili katılımı ile hazırlanan" bir üst ölçekli plan niteliği taşıdığı belirtilmektedir. Oysa planlamaya temel oluşturan veriler ile bu verilerin planlama çalışması kapsamında yorumlanması ve plan kararlarına aktarılması farklı uzmanlık konularıdır. Yönetmeliği hazırlayanlar da bunun farkında olmalı ki, 4'üncü maddenin (h) bendinde yer alan "müellif" tanımında, "Plan Yapımını Yükümlenecek

Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelikte belirtilen niteliklere sahip plan üstlenen gerçek veya tüzel kişi" ifadelerine yer verilmektedir. Dolayısıyla, "müellif" tanımında yer alan uzmanlık yaklaşımının 5'inci maddede de sürdürülmesi gerekmektedir. Böylece, "fiili katılım" gibi, ne şekilde uygulanacağı belli olmayan Yönetmelik düzenlemelerinden kaçınılmış olacaktır.

Yine Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin (ı) bendinde yapılan "plan değişikliği" tanımı da ciddi sakıncalar taşımaktadır. İmar planlarının değişiklikleriyle ilgili olarak imar mevzuatı tarafından getirilen, "plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü bozmayacak nitelikte olması" koşulu, bu kez aynen "çevre düzeni planı değişikliği" olarak tanımlanmaktadır. Oysa 1/50.000-1/100.000 ölçeklerin gerektirdiği genellik düzeyinde hazırlanacak çevre düzeni planlarında "plan ana kararlarını bozmayacak nitelikte plan değişikliği" yapmak teknik olarak olanaksızdır. Yönetmelikte bu tanıma yer verilmesi, yapılacak çevre düzeni planlarının imar planı ayrıntısında hazırlanacağını göstermektedir. Halbu ki, bu ölçeklerdeki bir planda kararların uygulama ayrıntısına inmeden oluşturulması gerektiğinden, her türlü değişiklik "revizyon" kapsamında gündeme gelmelidir. Bu bakımdan, Yönetmelikteki "çevre düzeni planı değişikliği" tanımı şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından sakıncalı uygulamaların yapılmasına olanak sağlayacak bir düzenlemedir.

Yönetmeliğin ilk kez yaptığı düzenlemelerden biri, "meslek ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması" ile ilgili düzenlemesidir. Burada ilk defa çevre düzeni planı hazırlık çalışmaları aşamasında meslek ve sivil toplum kuruluşlarından söz edilmesi kuşkusuz ki olumludur. Ancak bu "katılım"ın yalnızca "görüşlerinin alınması" ile sınırlı tutulması, düzenlemenin amacına ulaşmasına engel oluşturmaktadır. Odamızın uzmanlık alanı ve mesleki temsiliyeti dikkate alındığında, "görüş alınması"ndan daha ileri düzeyde katılımının sağlanması, planların niteliğinin denetlenmesine katkıda bulunacaktır.

Çevre düzeni planlarının "revizyon, ilave ve değişiklikleri" ile ilgili olarak, Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde yer alan, "teklif ve talepler başvuru tarihinden itibaren en fazla altmış gün içinde cevaplanır" hükmü de şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı bir düzenlemedir. Yönetmelik tarafından tanımlanıp içeriklendirilmeye çalışılan çevre düzeni planlarının revizyonları ve ilaveleri ile ilgili teklif ve taleplerin bu kadar kısa bir süre içinde olumlu ya da olumsuz olarak sonuçlandırılması her zaman söz konusu olmayabilir. Bazı durumlarda geniş kapsamlı araştırma ve incelemelerin yapılmasını gerekli kılacak teklif ve talepler olabilecektir. Bunlar için de 60 günlük süre kısıtlamasının uygulanması, çevre düzeni planı ile ilgili yapılacak işlemlerin eksik ve yanlış yapılmasına yol açabilecektir. Böyle bir durumda kamu yararına aykırı sonuçların ortaya çıkması kaçınılmaz olabilecektir. Nitekim, Yönetmeliğin aynı maddesine göre bu özellikteki teklif ve taleplerin değerlendirilmesi için 60 günlük sürenin yetmeyeceği açıkça ortadadır.

"Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik"ın kabul edilemez düzenlemelerinden biri de, "planların aleniliği" ilkesine aykırı olarak, 12'nci maddede, askı süresi içinde yapılan itirazlardan yetkili idarece uygun bulunanlarının karara bağlanması ve kesinleştirilmesinde "yeniden askıya çıkma" zorunluluğu ortadan kaldırılmaktadır. Oysa, onaylanan planlara askı süresi içinde yapılan itirazların idarece kabul edilenleri "plan değişikliği" özelliği taşımaktadır. Bu bakımdan da, idarece kabul edilen itirazların plana aktarılması ve bu haliyle planın yeniden askıya çıkarılması imar mevzuatının temel hükümlerinin gereğidir.

İnceleme konusu Yönetmeliğin bazı hükümleri de, muhtemelen dilindeki teknik yanlışlıklar nedeniyle anlaşılabilir düzenlemeler yapmaktadır.

Bunlardan en önemlisi Yönetmeliğin "planlama alanının tespiti" başlıklı 6'ncı maddesinde yer almaktadır. Söz konusu madde, planlama alanının iki şekilde belirleneceğini belirlemektedir. Bunların ilki, Bakanlık tarafından ilgili mevzuatına göre "havza" veya "istatistiki bölge birimleri" ile birlikte idari sınırları da dikkate alınarak, "en az iki il sınırını içerecek şekilde" belirlenen planlama alanıdır. İkincisinin nasıl bir planlama alanı olduğu Yönetmelik hükmünü oluşturan ifadelerden anlaşılabilir.

Yine aynı şekilde “planlama alanı” tanımının yapıldığı 4’üncü maddenin (I) bendinde de benzer bir anlaşılabilirlik söz konusudur. Anılan Yönetmelik maddesinde “planlama alanı” şu şekilde tanımlanmaktadır: “Havza ve/veya bölge sınırlarını kapsayan alan veya mekansal, yönetsel ve kentsel fonksiyonlar açısından bütünlük gösteren alanlar dikkate alınarak belirlenen alan”. Bu ifade, Yönetmelik tarafından “havza” ve “bölge” tanımları yapıldığı için “planlama alanı” tanımının bir kısmı anlaşılabilir, ancak, “veya” ibaresinden sonra gelen “mekansal, yönetsel ve kentsel fonksiyonlar açısından bütünlük gösteren alanların dikkate alınması” ile neyin kastedildiği anlaşılabilir değildir. Kaldı ki, geçişin “veya” kelimesi ile yapılması sonucunda, planlama yetkisinin “havza veya bölge” tanımlarını aştığı ve farklı bir yetki alanı genişlemesi yapıldığı da açıkça görülmektedir.

Sonuç olarak, 11.11.2008 tarihli RG’de yayımlanan “Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik”, Odamız ve meslektaşlarımız tarafından uzun süredir gündemde tutulan üst ölçekli planlama ile ilgili ihtiyaçları karşılayacak nitelikte olmayıp, kurumlar arası yetki karmaşasını daha da arttıran, plan ölçekleri arasındaki kademeli birliktelik ilkelerini anlaşılabilir kılan, yasal dayanaklarını aşarak Çevre ve Orman Bakanlığı’nın yetkisini arttırmayı amaçlayan, uygulama sorunlarına yol açması kaçınılmaz olan bir düzenleme özelliği taşımaktadır. Bu haliyle yargıya taşınması yerinde olacaktır.

Bilgilerinize sunarız.

Saygılarımızla,

Erhan DEMİRDİZEN
Yönetim Kurulu Başkanı