Yeni ÇED Yönetmeliğinin Anlamı

Bülent Duru*

Geçtiğimiz günlerin kent ve çevre gündeminde yeni ÇED Yönetmeliği vardı. Normalde, başlığında çevre sözcüğü bulunan bir düzenlemenin daha korumacı olmasını, daha ekolojik bir bakış açısıyla hazırlanmasını beklememiz gerekirdi. Ancak uzunca bir süreden beri söz konusu durumu kanıksamış bulunuyoruz, artık Türkiye'de çevreyle ilgili düzenlemeler bunların nasıl korunacağı ile değil, bunlardan nasıl yararlanılacağı ile ilgili kurallar getiriyor. Ayrıntıları aşağıda incelenecek yeni düzenleme de söz konusu sürecin küçük bir parçasından başka bir şey değil. Yönetmeliğin değerlendirmesine geçmeden önce süreç hakkında birkaç küçük bilgi vermek yeni kuralların daha rahat anlaşılmasını sağlayabilir.

ÇED'in İşlevi

Çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), ekonomik girişimlerin ekolojik etkilerinin ölçülmesini sağlayan, herhangi bir yatırım faaliyetine başlamadan önce ilgili projenin çevreye vereceği olası zararları ortaya çıkarmaya yarayan bir araçtır. Önce, projenin çevreye olası etkilerini gösteren bir rapor hazırlanır, sonra da çevreden sorumlu Bakanlık söz konusu raporu değerlendirerek yatırımın uygun olup olmadığına karar verir. Böylece, doğal yapıyı bozacak, çevre üzerinde yıkıma yol açacak faaliyetlerin önü kesilmiş olur.

Türkiye'de Uygulanışı

Türkiye'de değil de, az çok çevresel kaygıları bulunan bir ülkede yaşıyor olsaydık, ekolojik dengeyi olumsuz yönde etkileyecek faaliyetler daha ÇED aşamasında engellenir ya da çevreyle az çok uyumlu hale getirilirdi. Oysa söz konusu süreç Türkiye'nin kendine özgü koşulları nedeniyle geçerliliğini, anlamını yitirmiş durumda; ÇED daha çok, yatırımların önünde aşılması gereken bir engel, bir tür formalite olarak görülüyor. O yüzden de sistemin işleyişini düzenleyen kurallar düzenli aralıklarla yatırımları kolaylaştıracak biçimde yeniden biçimlendiriliyor. Örneğin konu ile ilgili yönetmelik ilk yayınlandığı 1993 yılından bu yana tam 17 kez değiştirilmiş; hemen her değişiklik de kendi dönemine özgü yatırımlara yol açmak üzere yapılmıştır. Bunun sonucunda da süreç, içeriğinden boşaltılıp birtakım bürokratik işlerin yerine getirilmesi işine dönüştürülmüş durumdadır. 1993'den 2012'ye değin yalnızca 32 projenin ÇED

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

sürecinin olumsuz sonuçlanması boşuna değil.[1] 2014 yılının Kasım ayında karşımıza çıkan yönetmelik değişikliği de söz konusu eğilimin yeni bir parçası aslında.
ÇED ile ilgili kuralları düzenleyen yönetmeliğin biçim ve içeriğe ilişkin iki önemli boyutunun olduğu söylenebilir: Önce sistemin nasıl işleyeceği, raporun nasıl hazırlanacağı ve yetkili kurumların nereler olacağı anlatılmış, ardından da uzun bir ek liste verilerek hangi tür projeler için ÇED raporu hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Bugüne değin karşımıza çıkan yönetmelik değişikliklerinin çoğu söz konusu iki bölümü zayıflatmak ve esnekleştirmek amacıyla yapılmış; ya sürecin işleyişi ile ilgili kurallar kolaylaştırılmış ya da ÇED'e tabi tutulması gereken yatırım türleri azaltılmıştır. İktidarın programında hangi yatırım alanları varsa, ÇED'le ilgili yönetmelik de söz konusu projelerin gereklerine göre yeniden biçimlendirilmiştir. Bu kez gündemde tahmin edilebileceği gibi üçüncü köprü, hava alanları, toplu konutlar ve alışveriş merkezleri bulunuyor.

2014 ÇED Yönetmeliği

2014 yılında çıkarılan yönetmelik[2] için toptan bir değerlendirme yapmak gerekirse, 'biçim ve içerik açısından ÇED sürecini hızlandırarak yatırımların önünü açmak üzere hazırlanmıştır' demek yanlış olmayacaktır. Bu amaç doğrultusunda "biçim açısından" projelerin incelenmesi süreci kolaylaştırılmış, "içerik açısından" ise ekonomi politikalarının vitrinini oluşturan yatırım alanları çevresel değerlendirme sürecinin dışına çıkarılmıştır. Yönetmeliğin çarpıcı yönlerine biraz daha yakından bakmak gerekirse:[3]

-Yeni düzenlemenin en tartışmalı, en ağır sonuçlar doğuracak yönü bazı yatırım alanlarını ÇED sürecinin dışında bırakmasıdır. Önemli görülen projeler yönetmeliğin ÇED uygulanacak projeler listesinden çıkarılmış ya da seçme-eleme kriterleri uygulanacak projeler listesine alınmıştır. Örneğin artık 100 kilometreden kısa demiryolu projeleri, 500 konutun altındaki toplu konut inşaatları, golf tesisleri ya da alışveriş merkezleri için ÇED süreci hemen başlatılmayacak, bunlardan hangilerinin ÇED'e tabi olacağını ön inceleme sonrası Bakanlık belirleyecektir.

-"ÇED gerekli değildir kararı"nın tanımı değiştirilmiştir. Eski tanıma göre, herhangi bir projenin olumsuz çevresel etkileri yoksa ÇED'e tabi olmuyordu; yapılan tanım değişikliği ile Bakanlığa "projenin çevre üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerinin, alınacak önlemler sonucu ilgili mevzuat ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğunun belirlenmesi üzerine projenin gerçekleşmesinde çevre açısından sakınca görülmediğine" karar verme yetkisi verilmiştir. Daha anlaşılır biçimde söylemek gerekirse, projenin çevre üzerindeki olumsuz etkileri kabul edilebilir düzeyde ise yatırıma başlanabilecektir. Türkiye'de "kabul edilebilir düzey" gibi belirsiz bir ölçütün nasıl yorumlanacağı üzerine fazla bir şey söylemeye gerek yok herhalde.

-ÇED sürecinin sağlıklı işleyebilmesi için yatırımdan etkilenecek yöre halkının sürece katılmasını sağlamak ve konu ile ilgili tarafları bilgilendirmek gerekmektedir. Yeni yönetmelikle

[1] Özgür Gürbüz bu durumu Birgün'deki yazısında daha ayrıntılı biçimde ortaya koymuş: "1993-2012 yılları arasında değerlendirilip ÇED olumlu kararı verilen proje sayısı 2 bin 797. ÇED Gerekli Değildir kararı verilen proje sayısı da 39 bin 649. ÇED olumsuz kararı verilen proje sayısı ise sadece 32." Özgür Gürbüz, "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kapatılsın", Birgün, 30 Kasım, 2014.
(http://www.birgun.net/news/view/cevre-ve-sehircilik-bakanligi-kapatilsin/9502)
[2] Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, RG 25.11.2014.
[3] Çevre Mühendisleri Odası, Baran Bozoğlu öncülüğünde eski ve yeni yönetmelikleri karşılaştıran kapsamlı bir tablo hazırlamış; daha ayrıntılı bilgiye söz konusu çalışmadan erişilebilir:
http://www.cmo.org.tr/resimler/ekler/c99bed6f1340e31_ek.pdf?tipi=67&turu=H&sube=0

söz konusu kuralları düzenleyen madde değiştirilerek, yatırımcı işletmenin hazırladığı başvuru dosyasını yayınlama zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır.

-Eski yönetmelikte, ÇED raporunu inceleyecek komisyonun değerlendirmesini yaparken "yapılan incelemelerin, hesaplamaların ve değerlendirmelerin yeterli düzeyde veri, bilgi ve belgeye dayandırılıp dayandırılmadığı" kuralına da dayanması gerektiği belirtiliyordu. Yeni yönetmelikte böylesine temel bir ölçüt metinden çıkarılmıştır.

-Önceki düzenlemeye göre ÇED sürecini başarıyla atlayıp sonrasında yatırıma geçecek işletmelere, "ÇED Raporu veya Proje Tanıtım Dosyasında taahhüt edilen hususlara uyulmadığının tespit edilmesi durumunda" en fazla 90 günlük süre verilerek eksikliklerinin giderilmesi istenebiliyor; aksi takdirde yatırım durdurulabiliyordu. Yeni yönetmelikle Bakanlığın süre vermesindeki 90 gün sınırı kaldırılarak, idareye belirsiz bir süre boyunca izin verme yetkisi verilmiştir.

Bitirirken

Danıştay'ın normal koşullarda, ÇED Yönetmeliği ile yapılan bu değişiklikleri çevre koruma ile ilgili temel yasalara aykırı bularak iptal etmesi beklenirdi. Ancak sayıları giderek artan kent ve çevreye ilişkin davaların yatırımları engellemesini önlemek amacıyla idari yargı sisteminde ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan son değişiklikler bu konuda iyimser olmamızı engelliyor.[4]

Ekoloji ile ekonomi arasındaki çelişkinin somut olarak ortaya çıktığı alanlardaki sorunları çözümleyen bir süreç olan çevresel etki değerlendirmesinin uygulanış biçimi Türkiye'de çevre politikalarının nasıl yürütüldüğünü de açık biçimde gösteriyor. AKP, iktidara geldiği ilk yıllarda Avrupa Birliği'ne giriş sürecinin zorunlu kıldığı çevresel düzenlemeler ile ekonomik büyümenin gerektirdiği yatırımlar arasında az çok denge kurmaya çalışıyor, bu sayede birtakım çevreci yasal düzenlemeler de yaşama şansı bulabiliyordu. Aradan geçen sürede AB'ye giriş umudu azalınca, zaten gönülsüz biçimde gündemimize aldığımız çevreci önlemlere uymaya da gerek kalmadı. Son dönemde uygulanan politikalara, başlatılan yatırımlara ve çıkarılan yasalara bakıldığında söz konusu değişimi görmek mümkündür; yeni yönetmeliği bunların yalnızca küçük bir örneği olarak değerlendirmek gerekir.

[4] İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki söz konusu değişiklikleri, yakında yayınlanacak olan "İdari Yargıda Acil Önlemler ve İvedi Yargılama: Hukukun Sermayeye Koşut Hızlanması" başlıklı çalışmasıyla kapsamlı biçimde ele alan Nazile İrem Yeşilyurt'a konuya dikkatimi çektiği için teşekkür ediyorum.