

ÖZEL ÇEVRE KORUMA BÖLGELERİNİN ÇEVRE HUKUKUNDAKİ YERİ

Muhsin ALTUN*

Giriş

Günümüzde etkin bir çevre koruma için etkin bir çevre planlamasının varlığı kaçınılmazdır. Çevre planlamasının en önemli enstrümanı ise arazi kullanımına (land use) ilişkin düzenlemelerdir. Geleneksel arazi geliştirme planlaması genellikle planların çevresel etkilerini ihmal etmekte, arazi kullanımını kalkınmaya yönelik olarak düzenlemektedir. Çevresel sorunlara karşı duyarsız bölgeleme (zoning) ve arazi kullanımı için kullanılan yasal tekniklerde daha çok yerleşme ve onunla ilişkili gereksinmelerle ilgilidir.

Hızla büyüyen çevre sorunları zamanla geleneksel planlama anlayışını da değiştirmiş, çevre ögesi planlama sürecinin bir parçası haline gelmiştir. Yeni planlama anlayışının çevre sorunları anlayışına getirdiği önemli kavramlardan biri de "*Hassas Bölge*" (Critical area) kavramıdır. Hassas bölge kavramı ile bu nitelikteki bölgelerde arazi kullanımı ilkeleri çevre koruma öncelikli olarak konulmakta, ayrıca arazi kullanımının yol açabileceği eşitsizlikler önlenmeye çalışılmaktadır. Çünkü bu gibi bölgeler (örneğin kıyılar) rakip kullanımların yaygın olduğu bölgelerdir.

Hassas bölgeler genel olarak yeni gelişmelerden korunma ihtiyacı içindeki çevresel duyarlılığa sahip bölgelerle kamusal bina ve tesislere komşu bölgelerden oluşmaktadır. Bir başka deyişle iki çeşit hassas bölge söz konusudur:

- a. Sulak bölgeler (wetlands) ve ovalar,
- b. Havaalanı, otoban gibi kamusal yapıların çevresindeki bölgeler.

* A.Ü. Sos.Bil. Enstitüsü Doktora Öğrencisi, T.C. Sayıştay Denetçisi

Türkiye'de Özel Çevre Koruma Bölgeleri

Ülkemizde çevre korumaya ilişkin kavram ve kurumlar 2872 Sayılı Çevre Yasası1 çerçevesinde oluşmuştur. Özel çevre koruma bölgeleri de aynı yasanın 8. maddesi ile geliştirilmiş bir düzenlemedir:

"Kırsal ve kentsel alanda arazi kullanım kararına uygun olarak tespit edilen koruma alanları ve bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanım esasları yönetmelikle belirlenir."

Görüldüğü gibi söz konusu madde bu haliyle koruma alanlarının kim tarafından saptanacağını göstermediği gibi, bu alanlara ilişkin esasların yönetmelikle belirlenebileceğini öngörmektedir. Düzenlemenin yetersizliği anlaşılmış olacak ki, 3416 sayılı yasa ile Çevre Kanunu'nun bu maddesi değiştirilmiş, *"ülke ve dünya çapında ekonomik önemi olan çevre kirlenmesine ve bozulmasına duyarlı alanları, doğal güzelliklerin gelecek kuşaklara ulaştırılmasını güvence altına almak üzere genel düzenlemeler yapmak amacıyla özel çevre koruma bölgesi ilan etmeye ve bu bölgelerle ilgili koruma, kullanma ve planlama ilkelerini belirlemeye"* Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu değişikliklikle özel koruma alanı yerine *"özel çevre koruma bölgesi"* kavramı mevzuatımızda yerini almıştır. Yasa maddesinden anlaşılacağı gibi özel çevre koruma bölgesinin (ÖÇKB) temel özelliği çevre kirlenmesine ve bozulmalarına karşı duyarlılıktır. Bu biçimiyle ÖÇKB uygulaması önleyici bir nitelik taşımakta, bir başka deyişle henüz çevre kirlenmesinin yoğun olarak yaşanmadığı bölgeleri koruma altına almaktadır.

ÖÇKB oluşturma yetkisi Bakanlar Kurulu'na aittir. Yani ÖÇKB'ler Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile ilan edilecektir. Bu bölgelere ilişkin koruma, kullanma ve planlama ilkeleri de BKK ile belirlenecektir. Anlaşılacağı gibi ÖÇKB'lere ilişkin uyuşmazlıklar da yönetsel yargı yerlerinde çözülecek, ÖÇKB uygulamasından zarar gören kişi ve kuruluşlar BKK'nın iptali için - Bakanlar Kurulu'nun tüzel kişiliği olmadığından- Başbakanlık aleyhine dava açabileceklerdir.

Uygulama

2872 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu 13019 Sayılı BKK ile 12.6.1988 tarihinde bazı alanları ÖÇKB olarak tespit ve ilan etti². BKK'nın 2. maddesi bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma

2 5.7.1988 tarih ve 19863 sayılı RG.

esaslarıyla plan ve projeleri hazırlanmak amacıyla Başbakanlık tarafından on yıl süre ile geçici teşkilat kurabilmesini öngörmektedir. Bir başka deyişle bu bölgeler Başbakanlık tarafından yönetilecektir.

Kararnameye ekli harita ve sınır koordinatlarından anlaşılacağı gibi, ülkemizin bu ilk özel çevre koruma bölgeleri hemen tümüyle turistik ilgi ve etkinliklerin yoğunlaştığı bölgelerdir: Köyceğiz, Gökova, Fethiye ve Göcek. Her üç ÖÇKB de kıyılar ve kıyılara komşu arazileri kapsamaktadır. Ancak bölgelerin sınırlarının saptanması konusunda esneklikten uzak bir yöntem izlenmiştir. Sınırlar enlem ve boylam derecelerine göre oluşturulmuş geometrik sınırlardır. Kanaatimizce ÖÇKB sınırlarının esnek ve koşullara göre değişebilir olmasında yarar vardır. Kıyılarda ilan edilecek ÖÇKB'lerin genel sınırı birbirinden güçlü bir şekilde etkilenen kıyı suları ve yakın kıyı arazileridir. ÖÇKB kıyıdan içeriye doğru gerekli kıyı arazilerinin kontrolü ve kıyı suları üzerinde doğrudan ve anlamlı bir kontrolü sağlamak amacıyla genişleyebilmelidir. Böyle bir sınır anlayışı uygulamada da kolaylık sağlayacak, her değişiklik gerektiğinde BKK çıkarma zorunluluğu ortadan kalkacaktır.

Kararname ÖÇKB'lerin yönetimine ilişkin hükümler içermediğinden, geçici bir örgütlenmeye gitmek yerine 383 sayılı KHK ile 19.10.1989'da Başbakanlığa bağlı bir Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulmuştur³. Tüzel kişiliğe sahip Özel Çevre Koruma Kurumu'nun (ÖÇKK) temel görevi, ÖÇKB'lerin bu KHK'nin amacı doğrultusunda korunması için her türlü icraatta bulunmak, yani *"bu alanların koruma ve kullanma esaslarını belirlemek, imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve re'sen onaylamaktır."*

Adı geçen KHK'nin getirdiği en önemli yenilik ÖÇKB'lerin yönetimine ilişkin olarak tam yetkili bir kurum oluşturmasıdır. ÖÇKK bu bölgelerde tüm koruma ve kullanma yetkilerini bünyesinde toplamaktadır. Dolayısıyla ÖÇKK'nin kuruluşundan itibaren ÖÇKB'lere ilişkin uygulamalardan doğan uyuşmazlıklar için ÖÇKK aleyhine dava açılması gerekecektir. ÖÇKK tüzel kişiliği sahip bir kurum olup 383 sayılı KHK'nin 15. maddesinde hukuk müşavirliğinin görevleri arasında *"başkanlığı adli ve idari davalarda temsil etmek"* de sayılmıştır.

Adı geçen KHK ile *"Hassas Bölge"* kavramı da çevre hukukumuzda girmiştir. Tanımlar başlıklı 3. maddenin (f) fıkrası,

3 13.11.1989 tarih ve 20341 sayılı RG.

"Hassas Zon; Özel Çevre Koruma Bölgesi içinde yer alan başkanlıkça (ÖÇKK) düzenlenen planlarda özel işaretlerle gösterilen; niteliğine göre tespit edilen tedbirlerle zaman, mekan ve faaliyet türleri açısından çok kısıtlı kullanımlara izin verilen ve gerekli sayı ve nitelikte özel personel tarafından kontrol edilen doğal rezerv alanını ifade eder" denilmektedir. Buna göre hassas bölge ÖÇKB sınırları içerisinde adeta bir öz-çekirdek niteliği taşımaktadır. ÖÇKB'ler Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulurken, Hassas Bölgeler ÖÇKK tarafından 1/25.000 ölçekli haritalarda gösterilip onaylanacaktır. 383 sayılı KHK ile ÖÇKB'leri için bir takım koruma ve yapılaşma ilkelere geliştirilmiştir (Md. 19). Buna göre,

Daha önce yapılan tahsisler, verilmiş ön izinler ve ruhsatlar ile her ölçekteki projeler Başkanlığın amaç ve ilkeleri doğrultusunda yeniden değerlendirilir. Bölge içinde uygulanmakta olan planlar için kat ve yoğunluk sınırlaması konulabilir.

Bölge sınırları dahilinde (belediye ve mücavir alanlar hariç) köy yerleşik alanları içinde ve civarında ve mezralarda yapılacak konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünden inşaat ve iskan ruhsatı alınması gerekir.

Doğayı bozmamak ve doğa ile uyum sağlamak, kıyı mevzuatına aykırı olmamak şartıyla restoran, kafeterya, büfe, plaj, satış yeri, ofis, iskele, yat ikmal, bakım ve onarım yerleri ile bölgenin gerektirdiği diğer tesisler, günübirlik hizmet tesisleri ve müştemilatı ile yat yolcularının kısa süre içinde dinlenmesini sağlamak üzere az sayıda sınırlı yatak kapasitesine sahip yat-otel-ler (yatel) için inşaat ve işletme izni verilebilir.

KHK ile, konut ve benzeri yapılaşma eskiden olduğu gibi belediyeler ve Bayındırlık Müdürlüklerinin, turistik yapılar ise ÖÇKK'nun iznine bağlanmıştır.

Bölge sınırları dahilinde madencilik faaliyetlerinde bulunulması, taş ve kum ocağı işletilmesi ile deniz doldurulmak suretiyle kıyı genişletilmesi Başkanlığın iznine bağlıdır. Kamu kuruluşları bu bölgelerde yapacakları her türlü yapı ve tesis için Başkanlığın görüşünü alacaklardır.

383 sayılı KHK'nin en önemli düzenlemelerinden birisi ise 12/a maddesi ile bölgenin nazım ve uygulama imar planlarını ada ve parsel bazına kadar yaptırma ve değiştirme yetkisinin de ÖÇKK'na verilmesidir. ÖÇKB içinde bir ya da bir kaç belediyenin bulunması durumunda yerel yönetimlerin özellikleri açısından ciddi sorunların çıkması olasıdır. Çünkü ne söz konusu KHK'de ne de 2872 sayılı Yasa'da bu bölgeler için hazırlanan imar

planları için ÖÇKK ile belediyeler arasında bir işbirliği ve eşgüdüm mekanizması öngörülmüştür. Üstelik 2872 sayılı Yasa'nın yukarıda sözünü ettiğimiz 3416 sayılı kanunla değişik 9. maddesi, Özel Çevre Koruma Bölgesi ilan edilen bölgelerde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi hükümlerinin uygulanmayacağını öngörmektedir.

Görüldüğü gibi ÖÇKB'ne ilişkin yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerin anayasa ile belirlenen "mahalli müşterek ihtiyaçları" karşılama görevinin en önemli bölümünü oluşturan imar uygulamalarını merkezi yönetimin denetimine vermektedir. Öte yandan 1990'da yürürlüğe giren 90/1117 sayılı BKK ile⁴ ÖÇKB tesbit ve ilanına ilişkin kararların "ilgili mevzuat hükümlerine göre mahallinde uygulanmasından ve takibinden, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediye başkanı" sorumlu tutulmuştur (Md.3). Yerel yönetimler karar alma sürecinde tamamen dışlanmakta, uygulama sırasında ise sorumluluk yüklenmektedirler. Bu durumun yetki-sorumluluk koşutluğuna aykırılık oluşturduğu açıktır. Daha önce ilan edilmiş bulunan ÖÇKB'lerde belediye olarak yalnız Fethiye Belediyesi varken, yeni BKK ile oluşturulan 6 adet ÖÇKB'nin hemen hepsinde irili ufaklı (Foça, Gölbaşı, Pamukkale gibi) pek çok belediye bulunmaktadır.

Yeni ÖÇKB'ler Datça-Bozburun, Belek, Ihlara (Kapadokya), Foça, Gölbaşı ve Pamukkale'de oluşturulmuştur. Yeni ÖÇKB'lerin belirgin özelliği, kıyıları dışındaki su kaynakları ve çevresel değerleri de kapsamakta oluşlarıdır. Ancak hem 383 sayılı KHK, hem de BKK'larda yapılaşma ve imar uygulamalarının, bir başka deyişle arazi kullanımının kontrolüne öncelik verilmiş; kıyı sularının ve su havzalarının korunmasına ilişkin doğrudan düzenlemelere yer verilmemiştir.

Yargı Uyuşmazlıkları

ÖÇKB tespit ve ilanına ilişkin BKK'lerin yerel yönetimleri de içine alacak biçimde çıkması ÖÇKB içinde kalan belediyelerin tepkisine yol açmıştır. Burada Gölbaşı Belediye Başkanlığı'nın 22.10.1990 tarih ve 90/1117 sayılı BKK'nın Gölbaşı'nın ÖÇKB olarak tesbiti ve ilanına ilişkin kısmının iptali için Başbakanlık aleyhine Danıştay'da açtığı dava örnek olarak alınacaktır.

Yukarıda açıklanan 90/1117 sayılı BKK ile Gölbaşı Belediyesi Mogan Gölü ile birlikte ÖÇKB sınırları içinde kalmıştır. Belediye BKK'nın bu kıs-

4 21.11.1990 tarih ve 20702 sayılı RG.

mının Anayasa'nın yerel yönetimlerle ilgili hükümlerine (Md.127) aykırı olduğunu, belediye ve imar mevzuatı ile belediyelere verilen yetkilerin ortadan kaldırıldığını, belediyelerin çevre sağlığı ve kirliliğinin önlenmesi için gerekli önlemleri aldığını, ÖÇKB alanının, korunmanın gerektirdiği miktardan fazla tutulduğunu ileri sürmüştür. Davaya müdahil olarak katılan Ankara Büyükşehir Belediyesi, dava konusu BKK'nın, 3030 sayılı Yasa ile belirlenen yetki ve görevlerini yerine getirmelerini olanaksız kıldığı, gölün korunması için gerekli teknik donanımlarının yeterli olduğu savı ile BKK'nın iptalini istemiştir.

Burada Gölbaşı Belediyesi'nin savlarını irdelemekte yarar vardır. Belediye esas olarak ÖÇKB uygulamasının Anayasa'nın yerel yönetimlerle ilgili hükümlerine aykırı olduğunu ileri sürmektedir. Oysa ÖÇKB'lerinin tesbit ve ilanına ilişkin BKK'nın dayanağı Anayasa değil, 2872 sayılı Yasa'nın 9. maddesidir. Üstelik BKK'ların Anayasaya aykırılığı diye bir durum söz konusu değildir. Ancak kanunlar ve KHK'lar Anayasaya aykırı olabilir. Dolayısıyla Belediyenin ÖÇKB uygulamasının iptali isteminde bulunurken, 2872 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğunu da iddia etmesi yararlı olurdu. Çünkü Danıştay böyle bir aykırılık iddiasını yerinde bulduğu takdirde, bunu bir bekletici sorun sayarak Anayasa Mahkemesi'ne başvuracak; "*defi yolu*" da denilen bu başvuru Yüksek Mahkeme'de incelenerek -büyük bir olasılıkla- söz konusu yasa maddesi iptal edilecekti.

Gölbaşı çevresini ÖÇKB ilan eden BKK 2872 sayılı Yasa'ya dayanmaktadır. Danıştay da bilindiği gibi yönetsel işlemleri kanunlara uygunluk açısından incelemektedir. Nitekim Danıştay 1992/870 nolu kararında da Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisini 2872 sayılı Yasa'nın 9. ve 383 sayılı KHK'nin 6. maddelerinden aldığını belirterek, iptali istenen BKK'da yasalara ve hukuksal aykırılık bulunmadığına karar vermiştir⁵.

Danıştay kararından da görüleceği gibi, ÖÇKB'lere ilişkin BKK gerekli yasal dayanaklara sahiptir. Asıl sorun bu yasaların Anayasa uygunluk derecesinde düşümlenmektedir. Danıştay davacının istemiyle bağlı olduğundan, böyle bir sorunu kendiliğinden Anayasa Mahkemesi'ne götürmesi olanaksızdır. Belediyenin hatası Danıştay karşısında Anayasaya aykırılık iddiasında bulunmamasıdır.

5 Danıştay 6. Dairesi Esas No: 1990/3026 Karar No: 1992/870 Danıştay Kararlar Dergisi, 1992, S.313-316.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Özel Çevre Koruma Bölgelerini kapsayan arazi kullanım planlarının başarılı olması, büyük ölçüde yerel yönetimlerin bu planların hazırlanması sürecinde etkin olarak yer almasına bağlıdır. Çünkü yerel ortak ihtiyaçların karşılanması öncelikle yerel yönetimlerin görevi olduğu gibi, arazi kullanımına ilişkin planların da yerel düzeyde hazırlanması "*yerinden yönetim*" ilkesinin bir gereğidir. Bu durum Anayasamızın 127. maddesinde de düzenlenmiş bulunmaktadır. Çevre Yasası'nın ve 383 sayılı KHK'nin imar uygulamalarına ilişkin hükümleri kanımızca Anayasaya aykırıdır. ÖÇKB uygulamaları, belediyelerin imar yetkileri dışta kalacak ve merkezi yönetime yol gösterici bir rol verecek biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Plan hiyerarşisi, yani genel düzeyde ilkeler koyan üst ölçekli planlar ile bu ilkeleri somutlaştırıp uygulayacak alt ölçekli planların uyumu, planlar yapılırken ve uygulanırken her düzeyde katılım sağlanarak çözümlenmelidir.

Ülke düzeyinde ve bölgesel ölçekte planlar yapılırken uygulama planları yerel düzeyde, yerel yönetimler eliyle hazırlanmalıdır.