T.C.
DANIŞTAY
8. Daire

Esas No: 2012/6113
Karar No: 2015/998
Karar Tarihi: 19.02.2015

İŞLEMİN İPTALİ İSTEMİ - YÖNETMELİĞİN İLGİLİ MADDESİNDE YER ALAN KÜÇÜK ÖLÇEKLİ TARIMSAL İŞLETME TANIMI İLE İLGİLİ FIKRANIN BELİRTLİLEN CÜMLELERİ BAKIMINDAN DAVANIN REDDEDİLDİĞİ - ZEYTİNLİK SAHA TANIMININ VE İLGİLİ MADDESİNİN DİĞER KISMI YÖNÜNDEN İPTALİ

ÖZET: Dava konusu Yönetmeliğin; ilgili maddesinde yer alan ''Küçük Ölçekli Tarımsal İşletme'' tanımı ile ilgili maddesinin ilk fıkrasının '' Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az üç kilometre mesafede zeytin ağaçlarının bitkisel gelişimini ve çoğalmalarını engelleyecek kimyevi atık, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez. Bu alanlarda yapılacak zeytinyağı fabrikaları ile küçük ölçekli tarımsal işletmelerin yapımı ve işletilmesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın iznine bağlıdır.'' cümleleri bakımından davanın reddine; .... maddesinde yer alan "Zeytinlik Saha" tanımının ve ilgili maddesinin diğer kısmı yönünden ise iptaline, dava kısmen iptal, kısmen de retle sonuçlandığından ...TL yargılama giderinin yarısı olan ....TL'nin davacı üzerinde bırakılmasına, yargılama giderinin diğer yarısı olan ...TL'nin ve karar verildiği tarihte yürürlükte bulunan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca ....TL vekalet ücretinin davalı idarelerden alınarak davacıya verilmesine, ...TL vekalet ücretinin de davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, artan posta ücreti avansının ise kararın kesinleşmesi sonrasında davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen ... (otuz) gün içerisinde, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere karar verilmiştir.

(2709 S. K. m. 45, 124) (3573 S. K. m. 17) (Zeytinciliğin Islahı Yabanilerinin Aşılattırılmasına Dair Yönetmelik m. 4)

Davanın Özeti: 03.04.2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmeliğin 1. maddesi ile Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerin Aşılattırılmasına Dair Yönetmeliğin 4. maddesine eklenen "Zeytinlik Saha" ve ''Küçük Ölçekli Tarımsal İşletme'' tanımlarının ve 2. maddesi ile değiştirilen ''Zeytinlik Sahalarda Sanayi Tesisi Kurulmasının Önlenmesi'' başlıklı 23. maddesinin iptali istemidir.

Savunmanın Özeti: İstemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hâkimi: ……

Düşüncesi: Davaya konu Yönetmeliğin iptali istenilen 4. maddesinde yer verilen ''Küçük Ölçekli Tarımsal İşletme'' tanımlamasında hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmadığından istemin reddi gerektiği; "Zeytinlik Saha" tanımlamasında belirtilen 'en az 25 dekarlık alan' şartının zeytinlik alanların belirlenmesini asgari bir büyüklük koşuluna bağlamayan ve bu sahaları koruma altına alan ve davaya konu Yönetmeliğin dayanağı olan Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerin Aşılattırılmasına Dair Kanun'a aykırı olduğundan ve 23. maddesinin de yine dayanak Kanun'un 20. maddesinin 1. fıkrasında aynen yer verilen ''Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az üç kilometre mesafede zeytin ağaçlarının bitkisel gelişimini ve çoğalmalarını engelleyecek kimyevi atık, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez. Bu alanlarda yapılacak zeytinyağı fabrikaları ile küçük ölçekli

tarımsal işletmelerin yapımı ve işletilmesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın iznine bağlıdır." düzenlemesi haricindeki kısmının, yine Yönetmeliğin temel aldığı Kanun hükümlerini aşan ve Kanun'un gözettiği zeytinliklerin muhafaza edilmesine yönelik amaca aykırı hükümler içerdiği açık olduğundan anılan düzenlemelerin iptaline karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı: ……

Düşüncesi: Dava; 3.4.2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmeliğin 1. maddesi ile Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerin Aşılattırılmasına Dair Yönetmeliğin 4. maddesine eklenen "Zeytinlik Saha" ve "Küçük Ölçekli Tarımsal İşletme" tanımlarının ve 2. maddesi ile değiştirilen "Zeytinlik Sahalarda Sanayi Tesisi Kurulmasının Önlenmesi" başlıklı 23. maddesinin iptali istemiyle açılmıştır.

Anayasanın 124. maddesinde, Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Anayasanın "Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması" başlıklı 45. maddesinde; "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır." hükmü ile 90. maddesinin 4. fıkrasında ise; "..Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir..." hükmüne yer verilmiştir

01.12.2009 tarihli ve 5929 sayılı Kanunla katılmamız uygun bulunan ve 20.2.2010 tarih ve 27499 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2005 Uluslararası Zeytinyağı ve Sofralık Zeytin Anlaşmasının 34. maddesinde; üyelerin zeytin ve zeytinyağı üretiminin tüm aşamalarında çevresel ve ekolojik hususlara gereken önemi vereceği ve Üyeler Konseyi tarafından bu alanda karşılaşılan herhangi bir problemin iyileştirilmesi veya çözülmesi için gerekli addedilen faaliyetleri yürütmeyi üstleneceği düzenlemesi yer almıştır.

3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanunun 20. maddesinde ise; Zeytincilik sahalarının daraltılamayacağı kuralı yer almıştır.

Öte yandan; 3.4.1996 tarih ve 22600 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerinin Aşılattırılmasına Dair Yönetmeliğin '"Amaç" başlıklı 1. maddesinde; "Bu Yönetmelik; ekolojik yönden uygun bölgelerde ve zeytin yetiştiriciliğine elverişli sahalarda zeytinlik kurulmasını sağlamak, mevcut zeytinliklerde ürünün miktar ve kalitesini yükseltmek ve maliyeti düşürmek, birim alandaki verimi artırmak, zeytinyağı ve sofralık zeytin işletmelerindeki teknolojik yapıyı günün koşullarına uygun hale getirmek üzere gerekli teknik, ekonomik, ticari ve sosyal tedbir ve organizasyonları sağlamak amacı ile hazırlanmıştır." kuralı yer alırken, 3.4.2012 tarihli ve 28253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerin Aşılattırılmasına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesi ile "Tanımlar" başlıklı 4. maddeye; "Zeytinlik Saha: Orman sınırları dışında bulunan ve Devletin hüküm ve tasarrufunda olan yabani zeytinlik, antepfıstığı ve harnupluklar ve her nevi sakız çeşitleri veya şahıs arazisi olan tapuda bu şekilde kayıtlı sahalar ile orman sınırları dışında olup da 17/10/1983 tarihli ve 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun kapsamında bulunmayan zeytin yetiştirmeye elverişli makilik ve fundalıklardan oluşan en az 25 dekarlık alan" ibaresi eklenmiş, 2. maddesi ile ise 23. madde;"Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az üç kilometre mesafede zeytin ağaçlarının bitkisel gelişimini ve çoğalmalarını

engelleyecek kimyevi atık, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez. Bu alanlarda yapılacak zeytinyağı fabrikaları ile küçük ölçekli tarımsal işletmelerin yapımı ve işletilmesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın iznine bağlıdır.

Ancak; alternatif alan bulunmaması ve Çevresel Etki Değerlendirme Raporu (ÇED)'na uygun olması, bitkilerin vegetatif ve generatif gelişimine zarar vermeyeceği Bakanlık araştırma enstitüleri veya üniversiteler tarafından belirlenmesi durumunda;

a) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları,

b) Bakanlıklarca (Değişik ibare: RG-12/4/2012-28262) kamu yararı kararı alınmış plan

ve yatırımlar,

c) Yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesisleri,

ç) İlgili Bakanlıkça (Değişik ibare: RG-12/4/2012-28262) kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,

d) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar, için, yukarıda belirtilen faaliyetlerde bulunmak isteyenler, ilgili Bakanlıkların onaylı belgeleri ile mahallin en büyük mülki amirine başvurur. Müracaat sahibi, çevrede oluşabilecek ÇED raporu ile belirlenmiş zararları önleyecek tedbirleri almak koşulu ve dikim normlarına uygun, eşdeğer büyüklükte il/ilçe müdürlüğünce uygun görülecek alanda zeytin bahçesi tesis eder.

Olumsuz cevap başvuru sahibine yazı ile tebliğ edilir. İzin alınmaksızın yapılan faaliyetlerin yürütülmesi yetkililerce men edilerek, umumi hükümlere göre kanuni takibat yapılır.

Bu madde kapsamında valiliklerce verilen kararlara yapılan itirazlar, Bakanlık tarafından değerlendirilerek karara bağlanır." şeklinde düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesine eklenen dava konusu Zeytinlik Saha tanımı yönünden yapılan incelemede;

Getirilen düzenleme ile özel mülkiyette bulunan ve 25 dekarlık alanın altında kalan zeytinliklerin zeytinlik saha kapsamı dışına çıkarıldığı ve bu şekilde aynı Yönetmeliğin 23. Maddesinde öngörülen zeytinlik sahalara yönelik koruma tedbirlerinden mahrum bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Gerek Kanunun 20. maddesinde yer alan, zeytinlik sahalarının daraltılamayacağı hükmüne, gerekse Yönetmeliğin 1. maddesinde belirtilen amaçlara aykırı olarak özel mülkiyete tabi zeytinlikleri zeytinlik saha kapsamından çıkararak bu sahalara ilişkin koruma tedbirlerinden mahrum bırakan "zeytinlik saha" düzenlemesine ilişkin dava konusu yönetmelik hükmünde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Yönetmeliğin 23. maddesinde getirilen düzenleme yönünden yapılan incelemede;

Dava konusu edilen 3.4.2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmeliğin 2. maddesi ile değiştirilen "Zeytinlik Sahalarda Sanayi Tesisi Kurulmasının Önlenmesi" başlıklı 23. maddesinin 1. fıkrasının (b) fıkrasında; Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımların yönetmelikte belirlenen diğer hususların yerine getirilmesi şartıyla zeytinlik alanlarda hayata geçirilebileceği düzenlenmiştir.

Ancak maddede yer alan, Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar düzenlemesinin, çok genel bir ifade olduğu, sınırlarının belli edilmediği görülmektedir.

Bunun da uygulamada tereddütlere yol açacağı açık olduğundan hukuka aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle dava konusu yönetmeliğin 23. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi yönünden de hukuka uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; Yönetmeliğin 4. maddesinde yer alan "zeytinlik saha" tanımı ile 23. maddenin iptali, 4. maddesine eklenen "Küçük Ölçekli Tarımsal İşletmeler tanımı yönünden davanın reddi gerekeceği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Sekizinci Dairesince işin gereği görüşüldü:

Dava; Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerinin Aşılattırılmasına Dair Yönetmeliğin; 03/04/2012 günlü, 28253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerinin Aşılattırılmasına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile 4. maddesine eklenen "Zeytinlik Saha" ve ''Küçük Ölçekli Tarımsal İşletme'' tanımlarının ve yine aynı Yönetmelikle değiştirilen 23. maddesinin iptali istemiyle açılmıştır.

Anayasanın "Yönetmelikler" başlıklı 124. maddesinde; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecekleri belirtilmiştir.

3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun'un 17. maddesi dayanak alınarak hazırlanan dava konusu Yönetmeliğin ''Tanımlar'' başlıklı 4. maddesinde; ''Küçük Ölçekli Tarımsal İşletme; Üretim faktörlerini kullanarak, bitkisel ve/veya hayvansal ürünlerin üretimi için tarımsal faaliyet yapan ve işletme içerisinde tarımsal ürünlerin üretimden sonra koruma ve/veya işlemesini yaparak mamul veya yarı mamul hale getirmeye yönelik ekonomik faaliyette bulunan elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden işletmeler", ''Zeytinlik Saha; Orman sınırları dışında bulunan ve Devletin hüküm ve tasarrufunda olan yabani zeytinlik, antepfıstığı ve harnupluklar ve her nevi sakız çeşitleri veya şahıs arazisi olan tapuda bu şekilde kayıtlı sahalar ile orman sınırları dışında olup da 17/10/1983 tarihli ve 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun kapsamında bulunmayan zeytin yetiştirmeye elverişli makilik ve fundalıklardan oluşan en az 25 dekarlık alan" olarak tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin "Zeytinlik Sahalarda Sanayi Tesisi Kurulmasının Önlenmesi" başlıklı 23. maddesinde ise; "Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az üç kilometre mesafede zeytin ağaçlarının bitkisel gelişimini ve çoğalmalarını engelleyecek kimyevi atık, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez. Bu alanlarda yapılacak zeytinyağı fabrikaları ile küçük ölçekli tarımsal işletmelerin yapımı ve işletilmesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın iznine bağlıdır. Ancak; alternatif alan bulunmaması ve Çevresel Etki Değerlendirme Raporu (ÇED)'na uygun olması, bitkilerin vegetatif ve generatif gelişimine zarar vermeyeceği Bakanlık araştırma enstitüleri veya üniversiteler tarafından belirlenmesi durumunda;

a) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları,

b) Bakanlıklarca (Değişik ibare: RG-12/4/2012-28262) kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar,

c) Yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı elektrik üretim tesisleri,

ç) İlgili Bakanlıkça(Değişik ibare: RG-12/4/2012-28262) kamu yararı kararı alınmış

madencilik faaliyetleri petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,

d) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar,

için, yukarıda belirtilen faaliyetlerde bulunmak isteyenler, ilgili Bakanlıkların onaylı belgeleri ile mahallin en büyük mülki amirine başvurur. Müracaat sahibi, çevrede oluşabilecek ÇED raporu ile belirlenmiş zararları önleyecek tedbirleri almak koşulu ve dikim normlarına uygun, eşdeğer büyüklükte il/ilçe müdürlüğünce uygun görülecek alanda zeytin bahçesi tesis eder. Olumsuz cevap başvuru sahibine yazı ile tebliğ edilir. İzin alınmaksızın yapılan faaliyetlerin yürütülmesi yetkililerce men edilerek, umumi hükümlere göre kanuni takibat yapılır. Bu madde kapsamında valiliklerce verilen kararlara yapılan itirazlar, Bakanlık tarafından değerlendirilerek karara bağlanır." hükmüne yer verilmiştir.

Dava konusu edilen düzenlemeler, metinlerden de anlaşıldığı üzere, özetle; bir alanın zeytinlik saha olarak belirlenmesini belirli koşullara bağlayarak bu alanların asgari 25 dekar olmasını öngörmekte ve bu şekilde belirlenen zeytinlik sahalarda belirli şartlar dahilinde madencilik, enerji üretimi gibi faaliyetlerin yapılmasına imkan sağlamaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 45. maddesinde; "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır" hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 90. maddesi çerçevesinde, 01/12/2009 tarihli ve 5929 sayılı Kanunla katılmamız uygun bulunan ve 20/02/2010 günlü, 27499 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "2005 Uluslararası Zeytinyağı ve Sofralık Zeytin Anlaşması"nın 1. maddesinde; sözleşmenin genel amacının, dünya zeytin yetiştiriciliğinin entegre ve sürdürülebilir gelişimi için uluslararası işbirliğini güçlendirmek; ürün kalitesini iyileştirmek ve buna dikkati çekmek için gösterilen çabalar

ve atılan adımları ilerletmek; bilhassa çevrenin korunması ve muhafaza edilmesi maksadıyla zeytincilik ve çevre arasındaki etkileşimi iyileştirmek için gösterilen çabalar ve atılan adımları ilerletmek; zeytin ağaçlarının genetik kaynaklarının muhafaza edilmesi için faaliyetler yürütmek olduğu belirtildikten sonra 34. maddesinde; üyelerin, zeytin ve zeytinyağı üretiminin tüm aşamalarında çevresel ve ekolojik hususlara gereken önemi vereceği ve Üyeler Konseyi tarafından bu alanda karşılaşılan herhangi bir problemin iyileştirilmesi veya çözülmesi için gerekli addedilen faaliyetleri yürütmeyi üstleneceği vurgulanmıştır.

3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerinin Aşılattırılması Hakkında Kanun'un 1. maddesinde; aşılı zeytinlerin bakım, tımar ve toplanma ve sıklarının kökletme ve yeniden fidan dikme suretiyle meydana getirilecek zeytinliklerin tesis ve yetiştirme, yabani zeytinliklerin açma ve aşılama işlerinin Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) direktifi altında yapılacağı hüküm altına alınmış, 2. maddesinde; orman sınırları dışında bulunan ve Devletin hüküm ve tasarrufunda olan yabani zeytinlik, Antep fıstığı ve harnupluklar ve her nevi Sakız nevileri ile orman sınırları dışında olup da 17.10.1983 tarih ve 2924 sayılı Kanun kapsamında bulunmayan zeytin yetiştirmeye elverişli fundalık ve makiliklerin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca tespit edilip haritalandırılacağı hükme bağlanmış, 3. maddesinde de; "Bu alanlarda yabani zeytin, fıstıklık ve harnupluk ile sakız nevileri olan menengiç, buttum, yabani sakız, Filistin sakızı ağaçlarını aşılayıp yetiştirecekler ile zeytin yetiştirmeye elverişli fundalık ve makilik alanlarda gerekli temizlemeyi yapıp zeytin dikim alanları meydana getirecekler, dilekçe ile arazinin bulunduğu en büyük mülki amire başvururlar. Başvuranlar arasında Bakanlıkça belirlenecek esas ve öncelik sırasına göre seçilen kişilerden, bu işlemleri yerine getireceklerine dair bir yükümlülük belgesi alınır. Fidan dikecek olanlara devletçe

maliyet bedeli üzerinden zeytin fidanı sağlanır. Beş yıl süre ile taşınmazın gayesine uygun olarak kullanıldığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca tespit edilenlere mahallin en büyük mülki amiri tarafından tapuları devredilir. Bu yolla verilen taşınmazlar hiç bir şekilde veriliş amacı dışında kullanılamaz. Bu taşınmazlar; miras dahil hiç bir şekilde bölünemez, veriliş tarihindeki yüzölçümü hiç bir şekilde küçültülemez. Aksi takdirde Hazinece geri alınır. Bu hususlarda taşınmaz siciline gerekli şerh verilir. Bu maddeye göre verilen süre içinde aşılama, temizleme, dikim ve bakım işlemleri yapılmamış olursa verilen izin Bakanlıkça resen iptal edilir." hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, Kanun'un 17. maddesinin 1. fıkrasında, "Devlet; zeytinciliğin ıslahı, yeni zeytin dikim alanlarının tespiti, zeytin dikim ve yetiştirilmesinin teşviki ile verimin artırılması, hastalık ve zararlılarla mücadele ile ürün elde etmekte masrafları azaltıcı araç ve gereçlerin imal ve ithalinde gerekli kolaylıkları sağlar."; 20. maddesinde, "Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az 3 kilometre mesafede zeytinyağı fabrikası hariç zeytinliklerin vegatatif ve generatif gelişmesine mani olacak kimyevi atık bırakan, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez. Bu alanlarda yapılacak zeytinyağı fabrikaları ile küçük ölçekli tarımsal sanayi işletmeleri yapımı ve işletilmesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının iznine bağlıdır. Zeytincilik sahaları daraltılamaz. Ancak, belediye sınırları içinde bulunan zeytinlik sahalarının imar hudutları kapsamı içine alınması hâlinde altyapı ve sosyal tesisler dahil toplam yapılaşma, zeytinlik alanının % 10'unu geçemez. Bu sahalardaki zeytin ağaçlarının sökülmesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının fenni gerekçeye dayalı iznine tabidir. Bu iznin verilmesinde, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına bağlı araştırma enstitülerinin ve mahallinde varsa ziraat odasının uygun görüşü alınır. Bu hâlde dahi kesin zaruret görülmeyen zeytin ağacı kesilemez ve sökülemez. İzinsiz kesenler veya sökenlere ağaç başına altmış Türk Lirası idarî para cezası verilir." hükümleri yer almaktadır.

Alıntısı yapılan Anayasal ve yasal düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesinden, zeytinliklerin korunmasının ve amaç dışı kullanılması ile tahribinin önlenmesinin kamu idarelerinin görevi olduğu, bu alanların kullanımına ilişkin şartların Kanun ile saptanması gerektiği, zeytinlik alanlarda faaliyetlerin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı direktifi altında yürütüleceği, alanların Bakanlık tarafından tespit edilip haritalandırılacağı, belli şartlar dahilinde zeytinlik alanların bu alanlarda zeytincilik faaliyeti gösteren kişilere devredilebileceği, devralan kişilerin bu alanları amacı dışında kullanamayacağı ve küçültemeyeceği, zeytinlik alanlar ve bu alanların üç kilometre yakınında zeytin yağı fabrikası hariç zeytinlerin gelişimini engelleyici tesis kurulamayacağı, hatta konut alanlarının bile zeytinlik alanlar dikkate alınarak sınırlandırmaya tabi tutulduğu ve zeytinlik alanların daraltılamayacağı anlaşılmaktadır.

Nitekim dava konusu Yönetmeliğin 1. maddesinde de; Kanun'un yöneldiği amaca uygun olarak, Yönetmeliğin; ekolojik yönden uygun bölgelerde ve zeytin yetiştiriciliğine elverişli sahalarda zeytinlik kurulmasını sağlamak, mevcut zeytinliklerde ürünün miktar ve kalitesini yükseltmek ve maliyeti düşürmek, birim alandaki verimi artırmak, zeytinyağı ve sofralık zeytin işletmelerindeki teknolojik yapıyı günün koşullarına uygun hale getirmek üzere gerekli teknik, ekonomik, ticari ve sosyal tedbir ve organizasyonları sağlamak amacı ile hazırlandığı belirtilmiştir.

Bilindiği gibi; normlar hiyerarşisinde yasalardan sonra gelen yönetmelikler bir yasa hükmüne dayalı olarak hazırlanır ve yasa hükümlerine açıklık getirilmesi suretiyle bu yasa hükümlerinin uygulamaya geçirilmesi amaçlanır. Diğer yandan, normlar hiyerarşisindeki düzenleme soyuttan somuta doğru kademeli bir sistem içermektedir. Yasa koyucu düzenleyeceği konularda genel prensipleri belirler ve bunun uygulanmasını, yürütmeye bir başka ifadeyle idarelere bırakır. Bu asli düzenleme yetkisinin Yasama organına ait olmasının doğal bir sonucudur. Ancak, idarelerin yönetmelik düzenleme yetkisi yasama organının çizdiği sınırlar içinde, başta Anayasa olmak üzere, Kanun, Tüzük gibi üst hukuk normlarına aykırı olmamak kayıt ve şartına bağlı olarak gerçekleşebilir. Yönetmeliklerin sebep unsurunu yasa veya tüzükler oluşturur. Öğretide

de türevsel bir yetki olarak kabul edilen idarelerin düzenleme yetkisinin, yasalarla getirilen hükümleri kısıtlayacak bir şekilde kullanılamayacağı İdare Hukukunun en temel prensiplerindendir. Mevzuat belirleme tekniği açısından da, idarenin Yasayla kendisine verilmiş olan görevleri idari metinlerle düzenlerken, bu görevlerin gerektirdiği teknik detayların belirlenmesi noktasında da, takdir hakkına sahip olduğu ancak bu takdir hakkının keyfiliği ifade etmediği açık olup, kamu yararı ve düzenine uygun olarak kullanılması gerektiği tartışmasızdır.

Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerinin Aşılattırılmasına Dair Yönetmeliğin dava konusu edilen 4. maddesindeki “küçük ölçekli tarımsal işletme'' tanımlaması ile, Kanun'un 20. maddesinde de aynı adla belirtilen işletmelerin kriterlerinin neler olduğuna açıklık getirildiği görülmekte olup tanımdan da anlaşıldığı üzere anılan işletmelerin bitkisel veya hayvansal ürünlerin üretimi için tarımsal faaliyet yapan elliden az kişinin istihdam edildiği küçük çaplı fabrikalar olduğu, bu haliyle söz konusu işletmelerin zeytinlik alanlara zarar verme ihtimalinin pek bulunmadığı, kaldı ki bu tür işletmelerin yapımı ve işletilmesinin de Bakanlık iznine tabi olduğu düşünüldüğünde iptali istenilen ibarenin hukuka aykırı olmadığı açıktır.

Yönetmeliğin yine 4. maddesinde yer verilen "zeytinlik saha" tanımı ile, bir alanın zeytinlik saha olarak belirlenebilmesi için asgari 25 dekarlık bir büyüklüğe sahip olma şartı getirilmiştir. Oysa, Yönetmeliğe temel olan 3573 sayılı Kanun'da, zeytinlik saha tanımı açık olarak yapılmamakla birlikte, bir alanın zeytinlik saha olarak belirlenebilmesi için asgari bir büyüklük koşulu bulunmamaktadır. Her ne kadar 3573 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, "...tespit edilen alanlar yerel koşullar dikkate alınmak suretiyle Bakanlık tarafından belirlenecek esaslara göre en az 25 dönümlük parseller halinde parsellenir" ifadesi yer almakta ise de, bu ifade, zeytin yetiştirmeye elverişli olduğu tespit edilmiş alanlardan ilgililere tahsis edilecek parsellere ilişkin olarak getirilmiş olup, zeytinlik alanlar hakkında asgari büyüklük şartı getiren bir hüküm içermemektedir. Bu durumda; Kanun'un zeytinlik alanları korumaya, iyileştirmeye ve yeni zeytinlik alanlar kurmaya yönelik hükümleri gereği zeytinlik alanların daraltılması, küçültülmesi mümkün olmadığından ve Kanun'da bir alanın zeytinlik saha olarak saptanabilmesi için asgari bir büyüklük şartı getirilmediğinden, Kanunun lafzına ve ruhuna aykırı olarak, Kanun metninde olmayan bir sınırlama getirdiği görülen Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerinin Aşılattırılmasına Dair Yönetmeliğin dava konusu edilen 4. maddesindeki "zeytinlik saha" tanımında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Yönetmeliğin dava konusu edilen 23. maddesi hükmüne bakıldığında; maddenin 1. fıkrasının ilk iki cümlesinde yer verilen düzenlemelerin Yönetmeliğin dayanağı Kanun'un yukarıda bahsedilen 20. maddesinde de yer aldığı görülmekte olup dolayısıyla maddenin bu kısmı itibarıyla hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Diğer taraftan maddenin kalan kısmında getirilen düzenleme ile, alternatif alan bulunmaması ve Çevresel Etki Değerlendirme Raporu (ÇED)’na uygun olması koşuluyla, zeytinlik sahalarda, jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımlarının yürütülebilmesi, enerji üretim tesislerin kurulabilmesi, madencilik, petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetlerinin yapılabilmesi mümkün hale gelmekte; ayrıca, çerçevesi ve sınırları belirtilmeksizin, Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plan ve yatırımlar ile savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçların gerçekleştirilmesi imkanı getirilmektedir. Yönetmeliğe temel olan 3573 sayılı Kanun'un yukarıda alıntısı yapılan 20. maddesine bakıldığında, zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az 3 kilometre mesafede zeytinyağı fabrikası hariç zeytinliklerin gelişmesine mani olacak kimyevi atık bırakan, toz ve duman çıkaran tesisin yapılamayacağı ve işletilemeyeceği, bu alanlarda yapılacak zeytinyağı fabrikaları ile küçük ölçekli tarımsal sanayi işletmelerinin kurulmasının ise Bakanlığın iznine tabi olduğu görülmektedir. Bir başka ifadeyle, 3573 sayılı Kanun'un geneline yaygın koruyucu hükümler de dikkate alındığında, zeytinlik sahalarda ve bu sahalara üç kilometre mesafede zeytinyağı fabrikası ve küçük ölçekli tarımsal sanayi işletmeleri dışında kimyevi atık bırakan, toz ve duman çıkaran bir tesisin yapılması mümkün değildir. Kaldı ki, 3573 sayılı Kanun'da Yönetmeliğin 23. maddesinde sayılan tesislere belli şartlar altında dahi

izin verilebileceği yönünde hiçbir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte, zeytinlik alanların daraltılamayacağı yönündeki hükme istisna olarak gösterilen belediye sınırları içinde bulunan zeytinlik sahalarının imar hudutları kapsamı içine alınması hâlinde altyapı ve sosyal tesisler dahil toplam yapılaşmanın zeytinlik alanının % 10'unu geçemeyeceği hükmü de dikkate alındığında; elektrik üretim tesisi, petrol ve doğal gaz arama işletmeleri gibi büyük ölçekli tesislerin anılan yapılaşma oranını ne şekilde sağlayacağı da açıklanabilir olmaktan uzaktır. Sonuç olarak, Yönetmeliğin 23. maddesinin yukarıda belirtilen kısmı, Yönetmeliğin temel aldığı Kanun hükümlerini aşan ve Kanun'un gözettiği koruma amacına aykırı hükümler içermektedir.

Ayrıca, elverişli alanlarda zeytinliklerin kurulması ve mevcut ürün miktarı ve kalitesinin yükseltilmesi amacıyla çıkarılmış olan Yönetmeliğin, zeytinlik alanların belirlenmesini asgari bir büyüklük koşuluna bağlayarak bu büyüklüğün altında kalan zeytinlikleri, zeytinlik saha olarak kabul etmemek suretiyle Kanun'un sağladığı korumanın dışında bırakması ve zeytinlik alanlarda Kanun'un hiç bir şekilde izin vermediği, kimyasal toz ve atık bırakacağı tartışmasız olan madencilik, enerji üretimi gibi faaliyetlerin yürütülmesine imkan tanıması, Yönetmeliği, varlık amacına aykırı düzenlemeler içermesi nedeniyle kendi içinde çelişkili bir duruma getirmektedir.

Açıklanan nedenlerle; dava konusu Yönetmeliğin; 4. maddesinde yer alan ''Küçük Ölçekli Tarımsal İşletme'' tanımı ile 23. maddesinin ilk fıkrasının '' Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az üç kilometre mesafede zeytin ağaçlarının bitkisel gelişimini ve çoğalmalarını engelleyecek kimyevi atık, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez. Bu alanlarda yapılacak zeytinyağı fabrikaları ile küçük ölçekli tarımsal işletmelerin yapımı ve işletilmesi Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın iznine bağlıdır.'' cümleleri bakımından davanın reddine; 4. maddesinde yer alan "Zeytinlik Saha" tanımının ve 23. maddesinin diğer kısmı yönünden ise iptaline, dava kısmen iptal, kısmen de retle sonuçlandığından aşağıda dökümü gösterilen 261,50 TL yargılama giderinin yarısı olan 130,75 TL'nin davacı üzerinde bırakılmasına, yargılama giderinin diğer yarısı olan 130,75 TL'nin ve karar verildiği tarihte yürürlükte bulunan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca 1.500,00 TL vekalet ücretinin davalı idarelerden alınarak davacıya verilmesine, 1.500,00 TL vekalet ücretinin de davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, artan posta ücreti avansının ise kararın kesinleşmesi sonrasında davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere, 19.02.2015 tarihinde oybirliği ile karar verildi. (¤¤)