



**TMMOB ÇEVRE MÜHENDİSLERİ ODASI**  
**2. ULUSAL ÇEVRE MÜHENDİSLİĞİ KONGRESİ**  
İstanbul, 4-5 Aralık 1997

**ÜLKEMİZDE KIYILARA İLİŞKİN ÇEVRE YÖNETİMİNİN DARBOĞAZLARI**

Kadriye ADAY

Gürsel GÜNDOĞDU

Çevre Bakanlığı- Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Koza Sk No: 32 06700 GOP/ANKARA

**ÖZET:** Çevre yönetiminde karşılaşılan güçlükler hiç şüphesiz, ülkemizin modernleşme süreci boyunca yaşadığı çelişkili kalkınma stratejileri ve kaynakların bütünsel bir yaklaşımdan yoksun olarak popülist amaçlı kullanımıyla yakından ilgilidir. Bu durum, söz konusu alanda, yasal, kurumsal ve örgütlenme düzeyinde eşgüdümsüzlüğün neredeyse çözümsüz bir aşamaya ulaşmasına neden olmuştur.

Göç baskısıyla birlikte, 1970'li yıllardan beri devam eden korunmaya değer bölgelerdeki turistik amaçlı yapılaşma doğal, tarihi ve kültürel bakımlardan eşsiz güzelliklere sahip alanların betonlaşmasına ve neredeyse elden çıkmasına neden olmuştur.

Soruna bütüncül bakılmayışın bir sonucu olarak, çevre yönetiminde yetkilerin tek elde toplanması ve kurumlar arasındaki eşgüdüm eksikliği bu alanda yaşanan plansız yapılaşma ve rant yağmasının had safhaya çıkmasına neden olmuştur. Tüm bu gelişmeler üzerine yeniden üretilemez bir konumda bulunan doğal, tarihi ve kültürel bakımlardan eşsiz (unique) alanların özel olarak korunmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu amaçla, 1988 yılında Başbakanlığa bağlı olarak Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı (ÖÇKKB) kurulmuştur. Halen ÖÇKKB 9'u kıyılarda olmak üzere 12 bölgeye sahip bulunmaktadır. Bu bölgelerin adları şöyledir; Köyceğiz, Fethiye, Gökova, Belek, Göksu, Patara, İhlara, Gölbaşı, Pamukkale, Kekova, Köyceğiz-Dalyan, Datça-Bozburun. Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulduğundan bugüne değin Türkiye'de koruma-kullanma dengesini bir bütün olarak gözeten çevre yönetimi alanın da dikkate değer çalışmalar ortaya konulduğunu belirtmek gerekmektedir.

**ANAHTAR KELİMELER:** Çevre Yönetimi, Koruma Alanları, Ekolojik Planlama, Çevre mevzuatı, Yönetmelikler, Arazi Kullanımı, Sürdürülebilir Kalkınma, Koruma - Kullanma Dengesi, Çevre Koruma, Planlama

**SUMMARY:** Since 1970's, Turkey has been experiencing difficulties in coastal management which are closely related to the contradicting development strategies and the use of resources without comprehensive approach. Turkey, being a developing country, has limited resources and facilities in the fields of science and technology. In addition, existing technical resources have not been utilised efficiently. Sometimes, technical/human resources may be used for the benefits of certain interest groups. As a result, highly political society and organisations may cause misuse of legislation.

The provinces in coastal areas generally have higher urbanisation rates than other inland provinces and have increasing pressure through migration from rural areas. High migration rate together with unplanned construction in coastal areas, cause serious impacts in terms of loss of unique natural,

historical and cultural features. The lack of co-ordination among responsible institutions and not having a single responsible authority from the coastal management also added to unplanned development and rent booty to the greater extend

As a result, " Special Environmental Protection Areas " have been identified in Turkey to preserve the historic, natural and cultural values for the future generations The step following the announcement of Special Environmental Protection Areas was the establishment of the Authority for the Special Environmental Protection Areas, on July 5, 1988 As of March, 1997 there are 12 Special Environmental Protection Areas in Turkey and analytical research and planning studies have been undertaken for them by this Authority .

**KEYWORDS:** Coastal Management, Protection Areas, Ecological Planning, Coastal Legislation, Administrative Structure, Land Use, Sustainable Development, Protection and Usage Balance, Environmental Protection, Planning

## GİRİŞ

Bu makale içinde, ülkemizde genel olarak çevre yönetiminde karşılaşılan problemler ve özel olarak da Özel Çevre Koruma Kurumu bölgelerinde çevre yönetimi ve planlama sorunları ele alınacaktır. Çalışmada ilk olarak ülkemiz de kıyılara ilişkin çevre yönetiminin darboğazları üzerinde durulacaktır. Ardından gelen ikinci kısımda ise Özel Çevre Koruma Kurumunun çevre yönetimi deneyimleri üzerinde durulacaktır. Üçüncü kısımda, çevre yönetiminde kurumun karşılaştığı kısıtlılıklar ve sınırlılıklar üzerinde durulacaktır. Son kısımda ise, Özel Çevre Koruma Kurumunun çevre yönetimi konusunda daha etkin olabilmesi için, alternatif bir yasal ve kurumsal çerçeve önerisi tartışmaya açılacaktır. Çalışma genel bir değerlendirme ile son bulacaktır.

## ÇEVRE YÖNETİMİNDE KARŞILAŞILAN DARBOĞAZLARI

Çevre yönetimimizdeki temel problemlerden biri, bugüne kadar hazırlanan plan ve politikaların uygulamaya konulamamasıdır. Bu bağlamda, merkezi düzeyde çevre politikalarının oluşturulması ve uygulamada yeterli eşgüdümü sağlayacak yapının yetersizliği ve buna ek olarak yerel yönetimlerdeki teknik kapasite yetersizliğidir.

Özellikle, ülkemizde 1980'li yıllardan sonra kıyı alanlarında, çevre yönetimi anlayışına uygun olmayan arazi kullanımı ve yapılaşmanın yol açtığı sorunlar yaşanmaktadır.

Halbuki, kıyı bölgeleri Türkiye'nin en değerli ekonomik ve çevresel varlıkları arasındadır (Doğanay: 1974). Ülkenin başlıca ekonomik büyüme merkezlerinin kıyıları boyunca bulunması bu bölgeleri çekim merkezi yapmaktadır (Tekeli: 1976). Üzerinde bir çok baskı bulunan ve hızlı gelişme potansiyeli taşıyan kıyılarımızla ilgili yasal ve kurumsal çerçevenin gelişimini incelemek aynı zamanda Özel Çevre Koruma Kurumu' nun ortaya çıkışını açıklayabilmek açısından büyük önem taşımaktadır.

Ülkemizde kıyıların toplum yararına kullanılması amacıyla bu yönde yasal düzenlemeler, ilk olarak 1926 yılında Cumhuriyetin kurumsallaşma döneminde yayınlanan Medeni Kanun' da yer almıştır.

Medeni Kanununun 641. Maddesi “...sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait mallar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.” diyerek bu alanların özel mülkiyete söz konusu olamayacağı belirtilmekte idi.

Umumi Hıfzısıhha Kanunu (06 05 1930 tarih ve 1593 sayılı) 238 ve 242. maddelerinde içme suyu kaynaklarının korunması amacıyla evsel ve sanayi kaynaklı kirleticilerin akarsu kıyılarına verilmesi yasaklanmıştır

1933 -1957 yılları arasında yürürlükte kalan 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu, kıyıdan 10 metre içeriye doğru bir şeridi çevre şeridi olarak tanımlamakta ve bu alanda yapılaşma yasağı getirmekte idi

1957 yılında yayınlanan İmar Kanunu'nda imar planı bulunmayan yerlerde su kenarlarından en az 30 metre yapılaşma sınırı olarak kabul edilmekteydi Diğer alanlarda ise bu tür yapılaşma sınırlamaları yönetmeliklere bırakılmıştır. Aynı yasanın 1972 yılında uğradığı değişiklikle kıyılarda en az 10 metre olmak üzere, İmar ve İskan Bakanlığı'nca saptanacak bir kuşak olması gerektiği belirtilmiştir Ayrıca birleştirme ve ayırma sonucu oluşturulan ada ve parsellerin kıyılara 100 metreden daha çok yaklaşması ve bu alanlarda yapılaşma yasaklanmıştır

1983 yılında Boğaziçi ile ilgili olarak iki ayrı düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerle ilk olarak özel bir alanda kullanma ve koruma koşulları getirilmiştir. Ayrıca yine bu alanda nüfus yoğunluğunu sınırlandırmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir

1984 yılında 5 yıl yürürlükte kalan 3086 sayılı Çevre Kanunu çıkarılmıştır Anayasa ile çelişen bazı hükümleri yüzünden iptal edilen bu kanundan sonra 1990 yılında 3621 sayılı Çevre Kanunu çıkarıldı 1992 yılında yapılan revizyona göre çıkarılan 3830 sayılı Çevre Kanunu halen uygulanmakta olup bazı önemli özellikleri şunlardır

1. Sahil şeridi tanımı değiştirilmiş ve imar planı yapılacak alanlarda, köy yerleşik alanlarında ve iskan dışı alanlarda sahil şeridi, çevre kenar çizgisinden itibaren kara yönünde en az 100 metre genişliğindeki alan olarak belirlenmiştir.
2. Bu yasa ile belirlenen sahil şeridi içinde kalan ve daha önce yürürlükte olan plan ve mevzuata göre yapılmış ve ruhsat alınarak 11 07 1992 tarihinde en az su basman seviyesine gelmiş yapıların kazanılmış hakları bulunmaktadır. (Geray:1976)
3. Uygulama imar planı bulunan alanlarda, sahil şeridi;
  - a) Kısmen veya tamamen yapılaşmış imar adaları
  - b) Kısmi yapılaşma bulunmayan veya boş imar adaları olmak üzere iki kısımda değerlendirilmektedir

Kıyılarla ilgili yukarıdaki mevzuat dikkatle incelendiğinde bu mevzuatın genel geçer ilkelere sahip olmasının yanı sıra belli özel koşulları bulunmadığı, yöresel doku ve mimariye yönelik çözümleri de içermediği görülür Dolayısıyla çevre alanlarındaki planlama ve yapılaşma ölçütleri ile iç bölgelerdeki ölçütler farklılık taşımadığından yöresel özgün çözümler bulunamamıştır Bu durumda yöresel karakterin yıllar içinde yok olmasına ve kıyılarda tek tip yapılaşma sonucu görüntü kirliliğinin yaşanmasına neden olmuştur.

Ülkemizde kıyılarından sorumlu kamu kuruluşlarının yönetsel organizasyonları, bunların görev, yetki ve sorumluluklarının birbirleri ile örtüşmesi sonucu özellikle 1970'lerin yarısından sonra çevre alanlarında yetki anarşisinin had safhada yaşanmaya başlamasına neden olmuştur. Çevre alanlarında görülen bu çok başlılık planlama ve uygulamanın parçacı yaklaşımıyla yürütülmesine yol açmıştır. (Keleş:1989) Çevre alanlarında sorumlu bulunan kamu kuruluşları halen 20'yi aşkındır (Bknz Tablo 1).

**Tablo 1-Kıyı Alanlarının Yönetiminden Sorumlu Başlıca Kamu Kuruluşları Ve İlgili Mevzuat**

<b>SORUMLU KAMU KURULUŞLARI</b>	<b>İLGİLİ MEVZUAT</b>
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Çevre Kanunu İmar Kanunu
Denizcilik Müsteşarlığı	Limanlar Kanunu
Ulaştırma Bakanlığı	Limanlar Kanunu
Çevre Bakanlığı	Çevre Kanunu
Tarım Bakanlığı	Su Ürünleri Kanunu
Orman Bakanlığı	Milli Parklar Kanunu Orman Kanunu
ÖÇKK Başkanlığı	ÖÇKK Kuruluş KHK
Milli Savunma Bakanlığı	Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
Kültür Bakanlığı	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
Belediyeler	Belediye Kanunu

Tüm bu nedenler üzerine, doğal, tarihi ve kültürel alanlarda uygulamanın daha düzenli ve bir merkezden yönlendirilmesi amacıyla, Özel Çevre Koruma Bölgeleri (ÖÇKB) Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ilan edilmiştir. ÖÇKB'nde kamu kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayacak ve

bu bölgelerde üst düzeyde yetkili bir kuruluş olarak Özel Çevre Koruma Kurumu 1989 yılında kurulmuştur.

## ÖZEL ÇEVRE KORUMA KURUMU'NUN ÇEVRE YÖNETİMİ DENEYİMLERİ

Özel Çevre Koruma Bölgeleri dokuz kıyı bölgesiyle birlikte üç iç alanı kapsar (Bknz. Tablo - 2) Deniz kirlenmesini önlemek için Barselona Sözleşmesi ile oluşturulan Özel Çevre Koruma Kurumu, sorumluluğu altında bulunan koruma alanları için bir kalkınma kurumu işlevi görecek şekilde yapılandırılmıştır. Kurumun sahip olduğu yetkiler, arazi kullanma yönetimi ile çevre yönetimini kapsamaktadır.

**Tablo 2** Özel Çevre Koruma Bölgeleri

BÖLGELER	Km <sup>2</sup>
GÖKOVA	521
KÖYCEĞİZ-DALYAN	385
FETHİYE	613
PATARA	190
KEKOVA	260
GÖKSU	235
GÖLBAŞI	245
DATÇA-BOZBURUN	1474
BELEK	135
IHLARA	58
FOÇA	28
PAMUKKALE	44
<b>TOPLAM</b>	<b>4188</b>

Kurum ayrıca, Çevre Bakanlığı'nın, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın, Turizm Bakanlığı'nın, Tarım Bakanlığı'nın, Orman Bakanlığı'nın, Maliye Bakanlığı'nın Denizcilik Müsteşarlığı'nın, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ve Belediyelerin sorumluluk ve yetkilerini de yüklenmiştir. Çevre bölgelerindeki devlet arazilerinin böyle doğrudan yönetilmesi sistemi yönetim sistemi içinde çok yeni bir gelişmedir.

Kurum, bir çevre yönetimi sisteminin sahip olması gereken bütün önemli bileşenleri bir araya getirmektedir. Bunlar: çevre değerlerinin denetimi, iç bölgelerdeki kent merkezlerinin ayrıntılı planlaması, tarihi değeri olan alanların orman ve tarım bölgelerinin korunması, kıyılardaki aşırı yoğunlaşmanın denetlenmesi; çevre sularındaki kirlenmenin önlenmesi ve içme suyu havzalarının korunmasıdır.

Kurumun en önemli hedefi çevre yönetimi ve arazi kullanımını bütünleştirici bir planlama yaklaşımı ile bölgelerde koruma - kullanma dengesini sağlamaktır. Bu hedefe ulaşmak için; Kurum, Özel Çevre Koruma Bölgelerindeki doğal, tarihi ve kültür değerlerinin bozulmadan kalmasını, devamlılıklarının sağlanmasını ve iyileştirilmesini ilke olarak kabul etmiştir.

Kurum bugüne kadar tüm bölgelere ait 1/25000 Çevre Düzeni İmar Planlarını ve bölgelerde yerleşmelere ait 1/5000 plan çalışmalarını tamamlamıştır. Ayrıca, 1/1000 Uygulama İmar Planları da hazırlanmıştır. Koruma - kullanma dengesi gözetilerek yerleşmelere ait hazırlanan planlama çalışmaları dışında Kurum entegre çevre yönetimini sağlamak amacı ile, atık toplama tesisleri, atık su arıtma tesisleri ve günübürlük tesisler planlanmış yaptırmış ya da bu konularda hibe vermiştir.

Ayrıca Kurum Özel Çevre Koruma Bölgelerinde çeşitli araştırma ve inceleme projeleri yaptırmıştır.

## **ÖZEL ÇEVRE KORUMA BÖLGELERİNDE ÇEVRE YÖNETİMİ KONUSUNDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

Kurum ilan edilen bölgelerde tüm yatırım ve uygulamalarda üst düzeyde yetkili bir kamu kurumu olmasıyla ülkenin yönetim sistemi içinde ayrıksı bir konumda bulunmaktadır. Kuruluş Kanunu ile verilen ve yukarıda belirtilen yetki görev ve sorumluluklar uygulama aşamasında çok çeşitli etkenler nedeniyle tam olarak pratiğe geçirilememektedir. Bu etkenler şu şekilde sıralanabilir.

### **i) Siyasal Etkenler:**

Kurumun ilan edilen bölgelerde bütüncül politikalar yürütmesi önündeki en büyük engellerden birisidir. Kurum yönetim sistemi içinde bağımsız ya da yarı özerk bir statüde bulunmadığından ülkedeki siyasal yapılanma ve buna bağlı olarak değişen politikalardan doğrudan etkilenmektedir. Bu durum Kurumun güncel siyaset üzerinde kararlı ve ilkel politikalar ve uygulamalar geliştirmesine engel olmaktadır.

### **ii) Akçal Etkenler:**

Kurumun bütüncül arazi gelişimini üstlenebilmesi gerekiyorsa da, yetkileri mali organizasyon alanında Devlet Planlama Teşkilatı'na bırakılmıştır. Kurumun sahip olduğu fonun genel bütçe içine katılma durumu Kurumun akçal açıdan serbest hareketini engellemekte, bu da Kurumun yatırım ve uygulamalarını etkilemektedir.

### **iii) Örgütsel ve Yönetimsel Yapıdan Kaynaklanan Etkenler:**

Ülkedeki yönetsel yapı içerisinde ayrıksı bir konumda olduğu belirtilen Kurumun yönetsel yapısı, Kuruma büyük bir olanak sunmasına rağmen bir alanda birden çok koruma statüsü

bulunması durumunda, bir yetki karmaşası olmakta bu durum Kurumun işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir. Örneğin, bir alanın hem Özel Çevre Koruma Bölgesi hem de I. Derecede Sit olması durumunda uygulama hem Kültür Bakanlığı hem de Özel Çevre Koruma Kurumu arasında eşgüdümü gerektirmektedir.

Kurumun bölgelerde etkin olamaması ağırlıklı merkezden yönetilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durum denetim, izleme ve halkla ilişkiler açısından sorunlar yaratmaktadır.

Akçal yapıya bağlı olarak kaynaklansa da Kurum yasal olarak yetkisi dahilinde bulunan konularda etkin olamamakta bazı araçları kullanmamaktadır. Örneğin Kurumun kamulaştırma yetkisi bulunmasına karşın bu konuda teşebbüsü bugüne kadar hiç olmamıştır.

#### **iv) Yasal Etkenler:**

Kurumun etkinliğini azaltan bir diğer etken yasal boyuttur. Kurumun denetim konusundaki yetkileri birebir yaptırımlarla desteklenmediğinden Kurum acil müdahale gerektiren durumlarda pasif durumda kalmakta bu da bazı durumlarda çeşitli çevre sorunlarına müdahalede gecikmeye neden olmaktadır.

Bir diğer boyut ise, Kurumun yaptığı uygulamaları kendisinin işletememesi bu tür uygulamaları devretme zorunluluğu bulunmasıdır. Örneğin, Kurumun yaptığı günübirlik tesis uygulamalarında bu tür sorunlar bulunmaktadır.

### **ÇEVRE YÖNETİMİ KONUSUNDA ÖZEL ÇEVRE KORUMA KURUMUNUN YASAL VE KURUMSAL AÇIDAN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÖNERİSİ**

Yukarıdaki etkenlerde gözönüne alındığında Kurumun bir yeniden yapılanmaya ihtiyacı olduğu ortaya çıkmaktadır. Kurumun yeniden yapılandırılmasında temel noktalar şunlardır:

#### **Kurumsal Açıdan:**

- Kurumun makro düzeyde politikalarının saptanması gerekmektedir. Bu çerçevede, Özel Çevre Koruma Bölgelerinde öncelikler belirlenerek uygulamaya geçirilmelidir.
- Korumada çok boyutlu yaklaşım benimsenmelidir. Yöre halkının istemlerini gözönüne alarak bölgelerde eko-turizm geliştirilmeli, koruma-kullanma dengesi gözetilmelidir.
- Kaynakların doğru kullanılması gerekmektedir. İnsan kaynakları, maddi ve zaman kaynakları doğru kullanılmalıdır.
- Kurumun örgütlenme yapısı yeniden yapılandırılmalıdır. Her bölgede taşra teşkilatı kurulmalıdır. Merkezi teşkilat ancak genel politika ve hedeflerin saptanmasında rol almalıdır.

#### **Yasal Açıdan:**

- Kuruma özerk ya da yarı özerk bir statü sağlayan yasal bir düzenleme yapılmalıdır.
- Özel Çevre Koruma Bölgelerinde farklı koruma statüleri bulunan durumlarda son karar Özel Çevre Koruma Kurumuna bırakılmalıdır.

- Kuruma denetimler ardından müdahale ve yaptırım araçları yasalarla verilmelidir.
- Kurum uygulamalarda kendisi de devreye girebilmelidir.

Akçal Açıdan:

Kuruma ait olan fon genel bütçe içinde değerlendirilmemelidir. Ayrıca Kurum mali açıdan da yarı özerk bir konuma getirilmelidir

## SONUÇ

Şurası bir gerçektir ki, çevre yönetimi kavramı ülkemizde imar kavramı ve uygulamaları ile iç içedir. Sonuçta çevre yönetimi imar düzenlemesine dönüşmektedir. Bu nedenle Kurumun yeni olmasından yararlanarak özerk bir yapılanmaya dönüştürülmesi büyük önem arz etmektedir.

Bir kurumun kurulması ve varlığı kadar onun işlevselliği ve yaptırım gücünün önemli olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Ülkemizde genel olarak çevre yönetiminin, özel olarak da Özel Çevre Koruma Kurumu' nun bu alanda karşılaştığı güçlüklerin ele alındığı bu bildiri de Kurumun yeniden yapılandırılmasında dikkate alınması gereken konular ve bu konularda yapılması gerekenler verilmiştir

## KAYNAKLAR

- Doğanay, Ü., (1974) "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları", O.D.I.Ü., Mimarlık Dergisi, Sayı:7, Ankara.
- Geray, C., (1976) "Kıyıların Toplum Yararına Kullanılmasına İlişkin Sorunlar", O D I Ü. Mimarlık Dergisi, Sayı:2, ss. 41-47, Ankara
- Gülöksüz, Y., (1976) " Kıyıların Toplum Yararına Kullanılması Üzerine Düşünceler", O.D.I.Ü. Mimarlık Dergisi, Sayı: 2, ss. 54-58, Ankara.
- Keleş, R., (1989) "Kıyıların Korunması ve Toplum Yararı" A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt XLIV, Sayı 1-2, Ankara
- Tekeli, İ., "Çevre Planlamasının Değişik Boyutları", O.D.I.Ü. Mimarlık Dergisi, Sayı:2, ss 41-47