

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ
İZİN SÜREÇLERİNİN MADENCİLİK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ**



DOKTORA TEZİ

Taşkın Deniz YILDIZ

Maden Mühendisliği Anabilim Dalı

Maden Mühendisliği Programı

HAZİRAN 2020

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ
İZİN SÜREÇLERİNİN MADENCİLİK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ**

DOKTORA TEZİ

**Taşkın Deniz YILDIZ
(505122003)**

Maden Mühendisliği Anabilim Dalı

Maden Mühendisliği Programı

**Tez Danışmanı: Prof. Dr.Orhan KURAL
Eş Danışman : Prof. Dr. Zehreddin ASLAN**

HAZİRAN 2020

İTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü'nün 505122003 numaralı Doktora Öğrencisi Taşkın Deniz YILDIZ, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “TÜRKİYE’DE MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ İZİN SÜREÇLERİNİN MADENCİLİK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

Tez Danışmanı : **Prof. Dr. Orhan KURAL**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Eş Danışman : **Prof. Dr. Zehreddin ASLAN**
İstanbul Üniversitesi

Jüri Üyeleri : **Prof. Dr. Ali KAHRİMAN**
Okan Üniversitesi

Prof. Dr. Abdullah Ekrem YÜCE
İstanbul Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. İlgin KURŞUN
İstanbul Üniversitesi

Doç. Dr. Cüneyt Atilla ÖZTÜRK
İstanbul Teknik Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Özgür ÖZTÜRK
İstanbul Teknik Üniversitesi

Teslim Tarihi : 08 Haziran 2020
Savunma Tarihi : 22 Haziran 2020



ÖNSÖZ

Bu tezde; başta tez danışmanlığımı yürüten Prof. Dr. Orhan Kural'a; fikirleriyle tezin gelişimine katkıda bulunan eş danışmanım Prof. Dr. Zehreddin Aslan'a; tez jürileri Prof. Dr. Ali Kahriman, Prof. Dr. Ekrem Yüce ve Öğr. Gör. Dr. Özgür Öztürk'e; değerli fikirleriyle tezin kuvvetlenmesini sağlayan Prof. Dr. Mustafa Topaloğlu ve Prof. Dr. Neşet Acarkan'a; tezin şekilsel düzenlemelerine katkı sağlayan yüksek lisans öğrencileri Murat Maral ile Can Duru'ya ve emeği geçen herkese teşekkürlerimi borç bilirim.

Bu çalışmada maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilebilmesi için gerekli izin süreci ve bu izin sürecindeki yetkili kurumlar incelenmiştir. Çalışma, yerli ve yabancı maden yatırımcılarının ülkemize maden yatırımı yapabilmesi için almaları gerekli izinlerin prosedürünü ayrıntılarıyla gösteren bir rehber niteliğine sahiptir. Özellikle maden işletmelerinin yapacağı yatırımlarda yatırım kaybı risk derecesini düşürebilmek için, izin sürecinde iznin hangi kurumlarda ne kadar sürede alınabileceği ve karşılaşılabilecek sorunlarda önceden neler yapılabileceği hakkında çalışmada pratik bilgiler verilmiştir.

Ayrıca, çevreye duyarlı madencilğin mevzuatla yapılabilirliği açıklanmıştır. Sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde maden yatırımlarının kaybedilmemesi için maden işletme faaliyetleri izin sürecinde yetkili idarelerin sorumluluğu büyüktür. Bu doğrultuda, daha hızlı bir izin süreci ve bu izin sürecindeki yetkili idareler konusunda öneriler getirilmiştir.

Bu önerilerin ortaya konabilmesi için; özellikle izin sürecindeki mevzuat sorunlarını tespit etmek ve çıkacak sonuçları karşılaştırmalı analiz etmek amacıyla 2018 yılı Mayıs, Haziran ve Temmuz aylarında "Survey Monkey" anket programı üzerinden maden işletmelerine sorular sorulmuştur. Anketler, maden şirketlerinin konuyla ilgili departmanları tarafından yanıtlanmıştır. Anketlerin hangi şirketler tarafından doldurulduğu ve sorulara hangi yanıtlar verildiği görünmeksizin, cevaplar toplu olarak anket programına aktarılmıştır. Maden işletmelerinin verdiği cevaplar ilgili alt başlıklarda analiz edilerek çözüm önerileri getirilmiştir.

Madencilğin Gayri Safhi Yurtçi Hasılaya oranı ülkemizde son yıllarda %1'in altına gerilemiştir. Bu çalışmanın ülkemizin kalkınmasında en önemli sektör olarak görülmesi gereken madencilik sektörünün süratle gelişimine katkı vermesini dilerim.

Haziran 2020

Taşkın Deniz Yıldız
(Maden Yüksek Mühendisi)



İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	ix
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xi
ŞEKİL LİSTESİ.....	xiii
ÖZET.....	xv
SUMMARY	xix
1. GİRİŞ	1
1.1 Tezin Amacı	6
1.2 Literatür Taraması	6
1.3 Tezin Kapsamı ve Yöntemi.....	7
2. TÜRK MADEN MEVZUATI GELİŞİMİ.....	9
2.1 3213 Sayılı Maden Kanunu Öncesi Dönem	9
2.2 3213 Sayılı Maden Kanunu Dönemi	11
2.3 3213 Sayılı Maden Kanunu'ndaki Değişiklikler ile Son Dönem.....	13
3. MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ İÇİN ALINMASI	
GEREKLİ İZİNLER.....	19
3.1 Maden İşletme Ruhsatı	22
3.1.1 Maden işletme ruhsatı müracaatı	27
3.1.2 Maden işletme ruhsat alanları, birleştirilmesi ve süresi.....	30
3.1.2.1 Maden işletme ruhsat alanları ve birleştirilmesi	30
3.1.2.2 Maden işletme ruhsat süresi	33
3.1.3 Maden işletme projesi ve buna uygun gerçekleştirilecek faaliyetler	35
3.2 Mülkiyet ve Araziye İlişkin İzinler	39
3.2.1 Özel arazi mülkiyeti edinimi ve kamulaştırma	42
3.2.1.1 Özel arazide mülk sahibi ile anlaşma.....	46
3.2.1.2 Özel mülkiyet yoluna gidilemezse kamulaştırma	49
3.2.1.3 Maden işletme yatırım tutarları içerisinde kamulaştırma masrafları ..	52
3.2.1.4 Kamulaştırma sürecine ve bedellerine etki eden parametreler	59
3.2.2 Kamu arazilerinde maden işletme faaliyetleri	66
3.2.3 Askeri yasak bölgelerde maden işletme faaliyetleri.....	71
3.2.4 İmar alanlarında maden işletme faaliyetleri.....	72
3.2.5 SİT alanlarında maden işletme faaliyetleri	76
3.2.6 Mera alanlarında maden işletme faaliyetleri.....	79
3.2.6.1 Mera tahsis değişikliği süreci.....	82
3.2.6.2 Mera alanlarında maden işletmelerinin ödediği bedeller	90
3.2.7 Orman alanlarında maden işletme faaliyetleri.....	93
3.2.7.1 Orman mevzuatında öngörülenler ve değişiklikler.....	98
3.2.7.2 Son mevzuat değişiklikleri sonrasında orman izin süreci ve	
uygulamadaki zorluklar	102

3.2.7.3 Orman alanlarında maden işletmelerinin ödediği bedeller.....	112
3.2.8 Tarımsal alanlarda maden işletme faaliyetleri	120
3.2.8.1 Zeytinlik alanlarda maden işletme faaliyetleri	129
3.3 ÇED İzni.....	140
3.3.1 ÇED prosedürünün madencilik sektörüne etkileri.....	143
3.3.1.1 Mevzuatın etkileri.....	145
3.3.1.2 ÇED prosedürünün madencilik sektöründen istenme sayısı	147
3.3.1.3 ÇED sürecindeki değerlendirmeler sonucu kaybedilen maden yatırımları.....	149
3.3.2 ÇED izin sürelerinin madencilik sektörüne etkileri.....	153
3.3.2 ÇED değerlendirme süresini etkileyen faktörler	157
3.3.2.1 ÇED sürecinde diğer kurumlardan görüş sorulması	157
3.3.2.2 ÇED izin sürecinde yetkili kurum önerisi	161
3.4 İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı	164
3.5 Maden İşletme İzni	170
3.5.1 Maden işletme faaliyetleri izin süreci	174
3.5.1.1 Maden işletme ruhsatı ve işletme izni alınması aşamaları	175
3.5.1.2 ÇED süreci ve diğer izinlerde geçen süreler	180
3.5.2 Yatırım güvencesi açısından riskler ve ruhsat güvencesi.....	185
3.5.2.1 Fraser Enstitüsü'nün analizi	185
3.5.2.2 Ruhsat güvencesinin sağlanması.....	186
3.5.3 İzin süreleri nedeniyle kaybedilen maden yatırımları	187
3.5.4 İşletme izin süreci için öneriler	190
3.5.4.1 İşletme izni işletme ruhsatından sonra ne kadar sürede verilmeli....	190
3.5.4.2 ÇED izninin alınmış olmasıyla işletme izninin alınmış sayılması...	191
4. MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ İZİN SÜRECİNDE YETKİLİ İDARİ YAPILANMA.....	195
4.1 Maden Yatırımı Yapılmasında Mevzuat Düzenlemelerinin Etkisi.....	196
4.2 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinde İdarenin Yetkileri ve İdari Yapılanma.....	199
4.2.1 MAPEG'in maden işletme faaliyetleri için gereken izinlerde yetkisi.....	201
4.2.2 Maden işletme faaliyetleri izin sürecinde idare yapılanması önerileri....	205
4.2.3 Kısıtlamalar, izne tabi alanlar ve işletme izni alındıktan sonra diğer kurumlardan görüş sorulması.....	208
5. SONUÇLAR.....	217
5.1 İşletme Ruhsatı Kapsamında Dikkate Alınacaklar	217
5.2 Mülkiyet ve Araziye İlişkin İzin Sürecinin Madencilik Sektörüne Etkileri....	218
5.2.1 Özel arazi mülkiyeti edinimi ve kamulaştırma uygulamalarının madencilik sektörüne etkileri	218
5.2.2 Mera izin sürecinin madencilik sektörüne etkileri	220
5.2.3 Orman izin sürecinin madencilik sektörüne etkileri	221
5.2.4 Zeytin alanlarıyla çakışmaların madencilik sektörüne.....	224
5.3 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinde ÇED Prosedürünün Madencilik Sektörüne Etkileri.....	225
5.4 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinin Madencilik Sektörüne Etkileri....	227
5.5 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinde İdare Yapılanması İçin Öneriler.	228
KAYNAKLAR.....	231
ÖZGEÇMİŞ	253

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AÇSHB	: Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AGÜB	: Agrega Üreticileri Birliği
C	: Cilt
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
ÇEDG	: ÇED Gereklidir
ÇEDGD	: ÇED Gerekli Değildir
D	: Danıştay Dairesi
DSİ	: Devlet Su İşleri
E	: Esas
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
GSM	: Gayri Sıhhi Müesseseler
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
İDK	: İnceleme-Değerlendirme Komisyonu
İMİB	: İstanbul Maden İhracatçıları Birliği
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m.	: Madde
MaK	: Maden Kanunu
MAPEG	: Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
MİGEM	: Maden İşleri Genel Müdürlüğü
OBM	: Orman Bölge Müdürlüğü
OGM	: Orman Genel Müdürlüğü
RG	: Resmi Gazete
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
s.	: Sayfa numarası/numaraları
TMD	: Türkiye Madenciler Derneği
TÜMMER	: Türkiye Mermer Doğaltaş ve Makinaları Üreticileri Birliği
UMREK	: Ulusal Maden Kaynak ve Rezerv Raporlama Komisyonu
vb.	: Ve bunun gibi
ve diğ	: Ve diğerleri
YMGV	: Yurt Madenciliği Geliştirme Vakfı
YTK	: Yetkilendirilmiş Tüzel Kişilik

ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa

Çizelge 3.1 : Madencilik faaliyetlerinde izinler ve yetkili kurumlar	20
Çizelge 3.2 : Ruhsat gruplarına göre değişen asgari mali yeterlilik tutarları.	27
Çizelge 3.3 : Maden işletme ruhsat başvurularında maden gruplarına göre değişen alanlar.....	32
Çizelge 3.4 : Türk maden mevzuatında mineral grupları	45
Çizelge 3.5 : Kamulaştırma bedellerinin mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamına oranı.....	56
Çizelge 3.6 : Arazi sahipleri ve maden işletmeleri açısından karşılaştırmalı analiz..	60
Çizelge 3.7 : Özel arazi izin süreci	61
Çizelge 3.8 : Mera bedellerinin mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamına oranı.....	92
Çizelge 3.9 : Türkiye’de madencilik sektörünü ilgilendiren çevre mevzuatı.....	99
Çizelge 3.10 : Ağaçlandırma bedelleri & yatırım tutarları ortalamaları.....	118
Çizelge 3.11 : Diğer bedellerin yatırım tutarına oranları.....	120
Çizelge 3.12 : ÇED nedeniyle 0-500 bin TL arası kaybedilen maden yatırımları. .	153
Çizelge 3.13 : ÇED nedeniyle 500 bin TL üstünde kaybedilen maden yatırımları. .	154
Çizelge 3.14 : Maden gruplarına göre ÇED Kararlarının verilme süreleri.....	158
Çizelge 3.15 : 1999-2019 Toplam işletme ruhsat sayısının işletme izin sayısına oranı.....	180
Çizelge 3.16 : İptal edilen ve terk edilen işletme ruhsat sayıları.	183
Çizelge 3.17 : Bazı endekslere göre Türkiye’nin dünyadaki sırası.	188
Çizelge 3.18 : ÇED olumsuz kararı + ÇED dışı nedenlerle kaybedilen yatırımlar ve oranları.....	192
Çizelge 4.1 : Maden mevzuatı ve yetkili idareleri değerlendirme kategorileri.	200



ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 3.1 : İşletme izni alınana kadar geçen süreler (temsili).	21
Şekil 3.2 : Maden işletme ruhsat/izin alanı (temsili).	24
Şekil 3.3 : Cevher Oluşumlarını Gösterir 3 Boyutlu Model.	24
Şekil 3.4 : Planlanan ana galeri ve katları gösterir 3 Boyutlu Model.	25
Şekil 3.5 : Ruhsat-izin işlemleri (özet).	29
Şekil 3.6 : Faaliyetle ilgili zamanlama tablosu.	38
Şekil 3.7 : Maden işletmelerinin kamulaştırma için ödedikleri bedeller.	53
Şekil 3.8 : İl katsayılarının Türkiye iller haritası üzerinde gösterimi.	54
Şekil 3.9 : Maden işletmelerinin 2017 yılı sonuna kadarki yatırım tutarları	55
Şekil 3.10 : Maden işletmelerinin 2018 yılı ve sonrasında hedefledikleri yeni yatırım tutarları.	56
Şekil 3.11 : Maden grupları ile kamulaştırma bedelleri arasındaki ilişki.	57
Şekil 3.12 : İl katsayıları - kamulaştırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı ilişkisi.	58
Şekil 3.13 : Türkiye’de arazi kullanım sınıflarının ülke yüzölçümüne oranı.	80
Şekil 3.14 : Mera arazisinde madencilik faaliyetleri için izin süreci	84
Şekil 3.15 : Mera alanları için ödenen tüm bedeller	91
Şekil 3.16 : Maden grupları ile mera bedellerinin yatırım tutarları toplamına oranı ilişkisi.	93
Şekil 3.17 : İşletildikten sonra rehabilite edilen maden işletmesi sayısı ve alanı (2010-2016).	95
Şekil 3.18 : Madencilik faaliyeti yapılan orman alanlarında rehabilite edilmiş alanların oranı.	97
Şekil 3.19 : Orman arazisi izin süreci.	105
Şekil 3.20 : Maden işletmelerinin ödedikleri ağaçlandırma bedelleri.	118
Şekil 3.21 : Maden işletmelerinin ağaçlandırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı.	119
Şekil 3.22 : (Teminat, hizmet ve rapor gibi) Diğer bedeller.	120
Şekil 3.23 : Diğer bedellerin yatırım tutarına oranı ortalama değeri.	121
Şekil 3.24 : Proje alanının toprak kabiliyet sınıf haritası.	122
Şekil 3.25 : Proje alanının büyük toprak grup haritası.	122
Şekil 3.26 : Maden işletme proje sahası ve çevresinde bulunan tarım alanları.	123
Şekil 3.27 : Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı (2001-2017).	124
Şekil 3.28 : Efemçukuru altın madeninde tarım ve madenciliğin bir arada yapılması.	129
Şekil 3.29 : Suni gübrelerde maden kullanımı.	130
Şekil 3.30 : ÇED prosedürü özet şeması.	145
Şekil 3.31 : 1993 yılından 2017 yılı bitimine değin verilen ÇED Kararları.	149
Şekil 3.32 : ÇED kararlarının 1993–2017 döneminde sektörel dağılımı	149
Şekil 3.33 : 1998-2012 yılları tüm sektörlerle verilen ÇEDG ve ÇEDGD sayıları ve oranları	150

Şekil 3.34 : Sektörlerin 2012 ve 2018 yılı sonu itibariyle GSYİH’a oranı.	151
Şekil 3.35 : Maden işletmelerinin “ÇED olumsuz kararı” nedeniyle kaybettiği yatırımlar.....	153
Şekil 3.36 : ÇED sürecinde diğer izinlerin 3 ay içerisinde bitip bitmediği.....	156
Şekil 3.37 : ÇED ile ÇED sürecinde diğer izinlerin verilme süresi.....	157
Şekil 3.38 : ÇED kararı verilmesinde maden işletmelerinden süre önerileri.....	158
Şekil 3.39 : ÇED Yönetmeliği EK-2 akım şeması.....	159
Şekil 3.40 : ÇED Yönetmeliği EK-1 akım şeması.....	159
Şekil 3.41 : ÇED’in hangi kurum tarafından verilmesi gerektiği fikri.....	166
Şekil 3.42 : İşyeri açma ve çalışma ruhsatı örneği	168
Şekil 3.43 : Ruhsat/izin süreçleri (Temsili)	178
Şekil 3.44 : İşletme izin süreci (Temsili).	179
Şekil 3.45 : Maden gruplarına göre son 20 yılda MAPEG tarafından verilen işletme ruhsat/izin sayıları toplamı.	180
Şekil 3.46 : MAPEG tarafından her yıl yeni verilen işletme ruhsat sayılarının o yıl geçerli bulunan toplam işletme ruhsat sayılarına oranı.....	181
Şekil 3.47 : Tüm mineral grupları için MAPEG tarafından her yıl yeni verilen maden işletme ruhsat/izin sayıları değişimi.	182
Şekil 3.48 : Maden işletme faaliyetleri izin süreci ve yaklaşık süreleri.....	184
Şekil 3.49 : ÇED Süreci (EK-I Listesindeki Faaliyetler).	185
Şekil 3.50 : ÇED Süreci (EK-II Listesindeki Faaliyetler).....	185
Şekil 3.51 : Arazi mülkiyet izin süreçleri.	186
Şekil 3.52 : Bir projenin zamanlama tablosu örneği.....	187
Şekil 3.53 : ÇED dışındaki nedenlerle maden işletmelerinin kaybettiği yatırımlar.....	191
Şekil 3.54 : ÇED olumsuz kararı + ÇED dışı nedenlerle kaybedilen yatırımların yatırım tutarına oranı.....	192
Şekil 3.55 : İşletme ruhsatı müracaatı sonrası işletme izni.....	193
Şekil 3.56 : ÇED izni ile maden işletme izninin alınmış sayılması.	195
Şekil 4.1 : 2014 ile 2015-2016 yıllarında dünyada maden yatırımlarının karşılaştıkları risk sıralaması.	199
Şekil 4.2 : Maden işletme faaliyet izin süreci tercihi.....	208
Şekil 4.3 : İşletme izninden sonra görüş sorulması.....	217

TÜRKİYE’DE MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ İZİN SÜREÇLERİNİN MADENCİLİK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

ÖZET

2023 yılında Türkiye’de maden ihracat hedefi 15 milyar ABD doları olarak hedeflenmiştir. İhracatı bu rakama çıkarabilmek için madencilikte yatırım sürelerini ve yatırım maliyetlerini azaltacak önlemlerin hızla alınması gerekmektedir. Türkiye’de maden işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için yatırımcının ilk etapta maden işletme ruhsatı alması gerekmektedir. Maden mevzuatına göre, maden gruplarına göre değişen farklı ruhsat alanları ve süreleri öngörülmüştür. Maden işletme ruhsatından sonra maden işletme projesinde gösterilen faaliyetleri yapabilmek için işletme izninin alınması gerekmektedir. İşletme izin alanı, maden işletme ruhsat alanında bulunan maden rezervinin görünür rezerve indirgenmesi suretiyle belirlenir. İşletme izni, maden işletme ruhsat sahası içinde bulunan madenler için bütün izinlerin alınmış olduğunu ve maden üretimine bir engel kalmadığını gösterir. Dolayısıyla Türkiye’de maden işletme ruhsatı -1, 2 (a) ve 2 (c) maden grupları haricinde- maden arama faaliyetleri bitimi sonrasında alınan, maden üretimine başlanabilmesi için gerekli olan maden işletme izin süreci öncesinde bir ara dönemdir. Bu ara dönemde; maden işletme ruhsatı müracaatı; maden işletme ruhsat alanları, birleştirilmesi ve süresi; işletme projesi ve buna uygun olarak gerçekleştirilecek faaliyetler, gibi konular maden yatırımı yapacak yatırımcılar için bilinmesi gereken konulardır. Bu konularda yapılacak düzenlemeler maden yatırımlarının riskini azaltacak ve aynı zamanda çevreye duyarlı madenciliğin gelişmesine katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de maden mevzuatına göre; madencilik yapılabilmesi için, özel ya da kamu arazisi olup olmaması durumuna göre yetkili kurumlardan farklı izinlerin alınması, ya da özel arazi sahibi ile anlaşılması öngörülmüştür. Arazi sahibi ile maden yatırımcısının anlaşamaması halinde, madencilik faaliyetinde kamu yararı görülürse kamulaştırma gerçekleştirilir. Şüphesiz ki arazi sahiplerinin haklarının mevzuatla yeterli derecede sağlanması gerekmektedir. Ancak, maden alanları ile çakışan, özel mülkiyete konu olan yerlerde arazi mülkiyeti sorununun çözülemediği durumlar olmaktadır. Kamulaştırma izin süreci bazan 1,5 - 2 yıl sürebilmekte ve bu nedenle maden işletmeleri üretim faaliyetlerine başlayamamakta ve yatırımlarını kaybetme riskiyle karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle özel arazi sahiplerinden ve bilirkişilerden kaynaklanan sebeplerle madencilik faaliyetleri için özel arazi edinimi ve kamulaştırma bedelleri piyasaya göre oldukça yüksek belirlenmektedir.

Türkiye’de söz konusu mevzuat sorunlarını tespit edebilmek ve çözüm üretebilmek amacıyla 2018 yılı Mayıs, Haziran ve Temmuz aylarında Survey Monkey anket programı aracılığıyla maden işletmelerine, özel arazi edinimi ile kamulaştırmada yaşadıkları sorunlar ve bunlar için harcadıkları masraflar sorulmuştur. Uygulanan tüm mevzuat uygulamalarının maden yatırımcısına zaman kaybı yaratmayacak

şekilde ortaya konması ve özel arazi edinimi ile kamulaştırmalardaki bedellerin maden yatırım riski oluşturmayacak şekilde düşürülmesi Türkiye’de madencilik sektörünün beklentisidir. Bu doğrultuda farklı mineral gruplarına göre, ve madenciliğin yapıldığı şehirlerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik derecesine göre kamulaştırma bedellerinin maden yatırım tutarlarına oranları analiz edilmiştir. Kamulaştırma bedellerinin yüksek olmasında, ve kamulaştırma izin süreçlerinin uzamasında mevzuat uygulamalarının da etkisi olduğu tespit edilmiştir.

Maden işletme faaliyetine başlanabilmesi için çıkışan izin alanlarından biri de mera alanlarıdır. Türkiye’de mera alanlarında maden işletme faaliyetleri gerçekleştirebilmek için maden yatırımcılarından, maden işletme ömrü içerisinde bir defa olmak üzere, arazi ve ot kaybı gideri gibi birtakım bedeller istenmektedir. Bu bedellerin maden işletmelerinin yatırım tutarları içerisinde ne kadarlık bir pay aldığını tespit edebilmek amacıyla "Survey Monkey" anket programı aracılığıyla maden işletmelerine anket gerçekleştirilmiştir. Bu sorulara verilen cevaplarda mera bedelleri, her maden işletmesinin kendi yatırım tutarlarına ve yıllık ortalama işletme giderlerine oranlanmıştır. Anket sorusuna cevap veren tüm maden işletmelerinin mera alanları için ödedikleri tüm bedellerin 2018 yılı öncesi mevcut ve 2018 yılı sonrası hedeflenen yeni madencilik yatırım tutarları toplamına oranı tüm maden grupları için ortalama % 0,44’dür. Bu rakamlar dahi Türkiye’de maden işletmelerinden bir kez alınan mera bedellerinin, mevcut ve hedeflenen toplam yatırım tutarları içerisinde hiç de küçümsenmeyecek bir paya sahip olduğunu göstermektedir.

Benzer şekilde, maden rezervleriyle çıkışan orman alanlarında maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için maden yatırımcıları orman idaresine; orman arazi izin bedeli, ağaçlandırma bedeli ve (teminat, hizmet ve rapor gibi) diğer bedeller vermektedir. Bunlar içerisinde maden işletme faaliyetlerine başlamadan önce maden yatırımcılarının yatırım dönemi gideri olarak verdiği bedeller; ağaçlandırma bedelleri ve diğer bedellerdir. Maden işletmelerinin sadece yatırım döneminde orman idaresine verdiği bedellerin maden yatırım tutarları içerisinde aldığı paylar merak konusudur. Bu bedellerin her birinin maden yatırım tutarları içerisinde aldığı payların maden gruplarına göre değişimi analiz edilmiştir. Bu analize göre ankete katılan maden işletmelerinin yatırım tutarları içerisinde ağaçlandırma bedeli ortalama %3,44, diğer bedeller ise %0,72’lik bir pay almaktadır. İşletme döneminde her yıl ödenen orman arazi izin bedelleri dikkate alındığında, sadece yatırım döneminde bir kez ödenen bu bedeller, diğer maliyetlerin varlığında tek başına, maden işletmelerini ekonomik açıdan zorlayabilir.

Maden işletme faaliyetlerine başlanabilmesi için özel/kamu arazisi mülkiyeti edinimi, ya da mera, orman ve tarım alanlarının tahsisi yetmemektedir. Maden işletme izni safhasına kadar madencilik sektörünün önüne birtakım engeller ortaya çıkmaktadır. Bu engellerin başında, izin başvuru sürelerinin uzun olması ve çok sayıda bürokratik işlemlerle karşılaşılması gelmektedir. Türkiye’de maden işletme ruhsatı ve işletme izni Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı Maden ve Petrol İşleri Daire Başkanlığınca verilmekte, ancak halen günümüzde işletme faaliyetine geçilebilmesi için 8-10 farklı Bakanlığın 15-20 adet ayrı biriminden izinlerin alınması gerekmektedir. Maden işletme faaliyeti yapabilmek için bu kadar fazla sayıda kurumdan izin alınması gerekliliği, izin sürecinde gecikmelere ve yatırım kayıplarına sebep olmaktadır. Bu durum maden işletmelerinin toplam yatırım tutarları içerisinde ortalama % 21’lik bir yatırım kaybına sebep olmuştur. Oluşan bu durum, Türkiye’nin yatırım çekme endeksi ve diğer kategorilerde dünyadaki

sırasının düşmesine ya da stabil olmamasına, birçok maden yatırımcısının Türkiye’de yatırım yapmaktan vazgeçmesine neden olmaktadır. İzin süreçlerinin belirli bir süre içinde tamamlanması maden yatırımcısı için büyük bir engeli ortadan kaldıracaktır. Maden şirketleri işletme izninin; işletme ruhsatının alınmasından itibaren 2-6 aylık bir süre içerisinde verilmesini istemektedir. Ruhsat güvencesinin arttırılması, maden yatırımlarındaki riskleri azaltarak madencilik sektörünün hızla gelişmesini sağlayacaktır.

Maden işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesi kararlarının verilmesinde, üretim ile yatırıma yönelik kriterlerin yanı sıra çevre kriterleri de etkili olmakta, bu doğrultuda Çevresel Etki Değerlendirmesi’ne göre madencilik projelerinin yapılıp yapılmamasına karar verilmektedir. Türkiye’de ÇED konusunda öngörülen tüm mevzuat ve uygulama sorunları, ÇED prosedürünün madencilik sektöründen istenme sayısının diğer sektörlerle kıyasla oldukça fazla olduğu bir sonucu da beraberinde getirmiştir. Madencilik sektöründen ÇED istenme sıklığı, sadece madencilik sektörüne uygulanan bürokrasiyi değil, aynı zamanda bu sektörde yatırım kayıplarını da ortaya çıkarmaktadır. Çıkan sonuç Türkiye’de onlarca sayıda maden işletmesinin ÇED nedeniyle, yatırım tutarları içerisinde ciddi orandaki yatırımlarını kaybettiğini göstermektedir. Bu durum, diğer bir ifadeyle, Türkiye’de ÇED sürecindeki değerlendirmeler nedeniyle, ÇED izin süreçlerinin uzamasını ve bu sürecin ne zaman tamamlanacağını belli olmaması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Türkiye’de ÇED’in, ve ÇED sürecinde 3 ay içerisinde bitirilmesi kural altına alınan diğer izinlerin uygulamada madencilik sektörüne ne kadar sürede verildiğini görebilmek amacıyla maden işletmelerine anket soruları yöneltilmiştir. Bu sorulara verilen cevaplar, Türkiye’de, ÇED sürecinde (arazi mülkiyet izni ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı gibi) diğer izinlerin, çoğunlukla, 3 ay ile 34 ay arası değişen bir süre zarfında maden işletmelerine verildiğini göstermektedir. Bu izin değerlendirme sürecinin kısaltılabilmesi için; ÇED prosedürü içerisinde başvuru yapıldıktan sonra, ve hatta ÇED izni verildikten sonra, diğer kurumlardan görüş istenmesi uygulamalarının kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca, ÇED ve diğer görüş sorulan birim temsilcilerinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde kurulacak bir Komisyon vasıtasıyla ÇED ve diğer izinlerin verilmesi ve yönetilmesi gerekmektedir. Böylece izin sürecinde daha hızlı karar verilmesi sağlanacaktır.

Yukarıda belirtilen tüm maden işletme faaliyetleri izinlerinin verilmesi birçok kamu kurumunu ilgilendiren bürokratik işlemleri gerektirmektedir. İşletme izni, maden ruhsat sahası içinde bulunan madenler için bütün izinlerin alınmış olduğunu ve maden üretimine bir engel kalmadığını gösterir. Ancak, halen Türkiye’de, işletme izni alındıktan sonra dahi yetkili Bakanlıklar dışında diğer kurumlardan görüş sorulması uygulaması devam etmektedir. Bu durum hukuken Maden Kanunu’na aykırılık teşkil etmekle kalmayıp, maden yatırımcılarının istenen izinlerin tümünü aldığı halde üretime başlayamadığı bir tablo ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca maden işletme izni alınana kadar geçen süreler, maden üretim faaliyetlerinin gecikmesine ve hatta önemli derecede maden yatırımlarının kaybedilmesine yol açmaktadır. Oluşan bu tabloda, izin süreçleri konusunda yetkili kurumlar ve izin sürecindeki işleyiş hakkında sorunlar tespit edilmiştir. Çoğunluğuyla maden işletmeleri, izin sürecinde birden fazla kurumun yetkili olmasının, sektördeki öngörülebilirliği ortadan kaldırdığını düşünmektedir. Bu doğrultuda tüm maden işletme izin süreçlerinin tek çatı altında oluşturulacak bir Kurum tarafından yönetilmesi, maden yatırımlarının kaybedilmesini engelleyerek, madencilikle ilgili tüm süreçlerin hızlanmasını ve kolaylaşmasını sağlayacaktır.



EFFECTS OF PERMISSION PROCESSES OF MINING OPERATION ACTIVITIES ON THE MINING SECTOR IN TURKEY

SUMMARY

In 2023 export target of mine in Turkey has been targeted as US \$ 15 billion. In order to increase exports to this fact, measures to reduce investment time and investment/operating cost in mining should be taken rapidly. Investors must take mining operating license in the first place for the realization of mining activities in Turkey. According to mining legislation, different license areas and periods varying according to mineral groups are envisaged. After the mining operating license, in order to carry out the activities shown in the mining operation project, an operation permit must be obtained. The operation permit area is determined by making the possible reserve in the mining license area into a visible reserve. The operating permit indicates that all permits have been obtained for the mines within the mining license area and that there are no obstacles to the production of the mine. Therefore mining license in Turkey, 1, 2 (a) and 2 (c) mineral groups taken following the exception of mining operations end, is an interim period prior to the permitting process mining enterprises that are required in order to start mining production. During this interim period; application for mining license; mining license areas, consolidation and duration; business project and the activities to be carried out accordingly, should be known for investors who will invest in mining. Arrangements on these issues will reduce the risk of mining investments and will also contribute to the development of environmentally friendly mining.

According to the mining legislation in Turkey, it is envisaged to obtain different permits from the authorized institutions or to reach an agreement with the private landowner according to whether there is private or public land for mining. If the landowner and the mining investor do not agree, the expropriation is carried out if the public interest is observed in the mining operation. There is no doubt that the rights of landowners should be adequately ensured by legislation. However, there are cases where land ownership problems cannot be solved in areas that overlap with mining areas and are subject to private ownership. The expropriation permit process may sometimes last 1.5-2 years. Therefore, mining enterprises are unable to start production activities and face the risk of losing their investments. Especially for the reasons arising from private landowners and experts, private land acquisition/expropriation costs for mining activities are determined quite high compared to the market.

In order to be able to identify and produce solutions to the legal problems in Turkey, in May, June, and July of 2018, the Survey Monkey program was used to ask mining enterprises about their problems in private land acquisition and the costs they spent for them. It is the expectation of the mining sector in Turkey that all applicable legislations are put forward in a way that does not create a waste of time for the

mining investor and that the private land acquisition/expropriation costs are reduced in a way that does not pose a risk of mine investment. In this respect, the ratio of expropriation costs to the amount of mining investment was analyzed according to the different mineral groups and the social and economic development level of the cities where mining was carried out. It has been determined that legislation practices also have negative effects on mining enterprises on the expropriation costs, and the expropriation permit processes.

One of the overlapping permit areas for starting mining operations is pasture areas. In order to realize mining operations in pasture lands in Turkey, once within the total life of mine operations, some cost items, such as land and grass loss expenses, are requested from mining investors. In order to determine the share of these costs within the mining investment amounts, surveys were carried out through the "Survey Monkey" survey program for mining enterprises. In the answers to these questions, the cost of the pasture lands is calculated as the ratio of each mining enterprise to its own investment amounts. The average of all costs paid by the mining enterprises for the pasture lands to total of pre-2018 and new mining investment amounts after 2018 is 0.44% for all mineral groups. These numbers show that pasture costs taken once from mining enterprises in Turkey have a significant share in total investment amounts.

Similarly, in order to carry out mining operating activities in forest areas that overlap with the mineral reserves, mining investors are asked to pay forest land permit fees, reforestation fees, and other fees (such as warrant, service, and report) to the forest administration. These fees include the fees paid by mining investors as investment period costs prior to starting mining operating activities, and reforestation fees and other fees. The shares of fees within the amounts of mining investment paid by mining enterprises to forest administration only during the investment period is an object of curiosity. The variation of the shares of each of these fees within the amount of mining investment, according to the mineral groups was analyzed. According to this analysis, the reforestation fee of the mining companies participating in the survey receive an average share of 3.44% and the other fees have a share of 0.72%. Considering the forest land permit fees paid each year during the operation period, these costs, which are paid only once during the investment period, may force the mining enterprises economically in the presence of other costs.

The acquisition of private/public land ownership, or allocation of pasture/forest areas is not sufficient to start mining operations. Until the mining operation permit phase, there are some obstacles to the mining sector. One of these obstacles is the fact that the application period is long and many bureaucratic procedures are encountered. Mining operating licenses and operation permits in Turkey are provided by the Ministry of Energy and Natural Resources. However, it is necessary to obtain permits from 15-20 different units of different 8-10 various Ministries to be operational. According to the answers given by mining enterprises through the survey program, the necessity of obtaining permission from a large number of institutions to perform mining operations led to an investment loss of 21% within the total investment amount of mining companies. Completion of the authorization process within a certain period of time will remove a major obstacle for the investor. Operation permits; from the receiving of the operating license, the license holder must be issued within 2-6 months. Thus, if it is minimized the risks of mining investment due to legal regulations, the mining sector can develop rapidly.

Mining operation activities require high costs and are at risk at all stages with a slow return of investment. In addition to the criteria for production and investment, environmental rules are necessary for making decisions about whether these activities should be carried out or not, and accordingly, it is decided whether to perform mining projects according to Environmental Impact Assessment (EIA). Predicted issues with all of the legislation and applications of EIA in Turkey, creates of a result that EIA is required from the mining sector more than other sectors. Frequency of EIA requirement from the mining sector not only shows of bureaucracy that applied to the mining sector but also indicates the loss of investments in this sector. This situation, in other words, comes to because of the assessment part of the EIA process and EIA permission processes getting elongated and because of the uncertainty of when the process will be completed.

A survey was conducted to see how long it took the necessary procedures for the mining companies which is required to take the legal EIA permits. According to the survey responses, despite this EIA permit process, which should be completed within 3 months, other permissions (land ownership permit and permit to open a business and operating license, etc.) require completion to take 3 to 34 months. In order to shorten this permit evaluation process, the applications for asking opinions from other institutions should be abolished after the application is made within the EIA procedure and even after the EIA permit is granted.

The issuing permits needed to conduct mining activities in Turkey requires bureaucratic procedures involving many public institutions. In Turkey, even after obtaining the operation permit, the application of asking opinion to other institutions, except authorized ministries, is ongoing. This situation is not only legally contradictory to the Mining Law but also provides a status that the investors of the mine cannot start production even though they have received all the required permits. In addition, the elapsed time for mining operation permits lead to delay in mining production activities and even to a considerable loss of mining investments.

In this case, the problems about the institutions authorized in the permitting processes and the applications in the permitting process were determined. When the answers given to these questions are evaluated collectively, the majority of the mining enterprises think that having more than one institution in the permit process eliminates the predictability in the sector. In this direction, the management of all mining operation permit processes by an Authority to be established under a single roof will prevent the loss of mining investments and accelerate all the processes related to mining.



1. GİRİŞ

Madencilik faaliyetleri, arama ile başlayan, cevher üretimi-zenginleştirilmesi ile devam eden, kaynağın tükenmesini takiben çalışılan yerlerin kapatılmasını ve çevre düzenlenmesini de kapsayan bir süreçler bütünüdür (3213 sayılı Maden Kanunu m. 3).

Kısaca “madencilik faaliyeti” kavramından, madenin prospeksiyonundan arazinin eski haline getirilmesine kadar olan süreç anlaşılmalıdır. Madenin aranması, projelendirilmesi, üretimi, hazırlanması, işlenmesi, izabesi, izin verilen alan içinde kalmak şartıyla her türlü faaliyeti bu kapsamda kabul etmek gerekecektir (Günay, 2016, s. 25). “Maden Kanunu’nda işletme faaliyetleri”nin hangi aşama ile başladığının ve bittiğinin tanımlaması zorunluluğu vardır. Teknik anlamda “maden işletme faaliyetleri”:

- Üretim: Görünür rezerv haline getirilen varlığın yeryüzüne çıkarılması veya yeryüzeyinde ise yerinden sökülmesini,

- İşleme:

- Üretilen cevherin yıkanması, hazırlanması, zenginleştirilmesi ve izabe aşamalarını,

- Çalışılan sahanın eski haline getirilmesi, açılan yeryüzü boşluklarının doldurulması veya düzenlenmesini,

- Çevre düzenlenmesini kapsar (Günay, 2016, s. 25-26).

Madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için yatırımcının maden hakkı sahibi olması gerekir. Maden hakları arama, buluculuk ve işletme hakları olarak sınıflandırılmıştır (Yıldız, 2012; Yıldız, 2013b). İşletme hakkı, madenin keşfedilip bulunarak çıkarılması, bu doğrultuda yer yüzeyinin altında ve üstünde tesisler kurulması, ve üretilen cevher üzerinde mülkiyet hakkı sahibi olunması gibi birçok türden ve geniş hakları göstermektedir (Telli, 1989, s. 102; Göğer, 1979, s. 207).

Maden hukukunda sürelerle sınırlı olmak kaydıyla, tüm bu maden haklarının tüzel ve gerçek şahıslara kullandırılmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Buna göre

öncelikle, madenler üzerinde kurulan “*ilk müracaat, arama ruhsatnamesi, buluculuk ve işletme ruhsatı haklarının hiç birisi hisselerine bölünemez. Her biri bir bütün halinde işleme tabi tutulur. Maden ruhsatları ve buluculuk hakları devredilebilir. Madenlere dair hak ve yükümlülükler miras yolu ile de intikal edebilir*”.

Maden Kanunu’nun 6. maddesinde “*Maden hakları, medeni hakları kullanmaya ehil T.C. vatandaşlarına, madencilik yapabileceği statüsünde yazılı Türkiye Cumhuriyeti Kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişiliği haiz şirketlere, bu hususta yetkisi bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri ile müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştirakleri ile diğer kamu kurum, kuruluş ve idarelerine verilir.*” hükmüyle maden haklarını kullanabilecek kişi ve kurumları sıralanmıştır. Maden hakları gerçek veya tüzel tek bir şahıs adına verilir.

Maden haklarından biri olan “ruhsat” kavramı genel olarak; idarenin toplumsal alandaki etkinlikleri düzenlemesine yönelik bir araç olarak veya kimi altyapı hizmetlerinin ruhsat verilerek özel girişime açılması ile kamu hizmeti ruhsatı olarak veya kamu mallarından özel faydalanma bağlamında konu edilebilen bir kavramdır (Yıldız, 2012, s. 19). Bir diğer kavram ise “izin”dir. Maden Kanunu’nda 2004 yılında 5177 sayılı Kanun değişikliğine kadar işletme ruhsatı ile maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilebiliyorken, 2004 yılından itibaren bu faaliyetlerin ancak muhtemel ve mümkün rezervlerin görünür rezerve indirgenmesi sonucu oluşturulan “işletme izni” alınması ile gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Ruhsatlar belirlenmiş bir süre ile veya (özellikle işletme ruhsatı/izni göz önüne alınacak olunursa) üretimin devamı süresince yürürlükte kalırlar. Sürenin yanı sıra, ruhsatların yenilenmesi ve transfer hakları, feragat yetkisinin tanınıp tanınmaması, kamulaştırma hükümleri ve yeni kanunlarla hükümler getirilirken eski kanunlara aykırı değişikliklerin öncesini kapsayacak şekilde olup olmadıkları, kanunların birbirleri ile çatışacak bir duruma ortam oluşturup oluşturmadığı konuları kanunlar yapılırken üzerinde durulması gereken konulardır (Yıldız, 2012, s. 21). Düzenlemelerde ortaya konan ayrıntıların yatırımcının maden haklarını süratle edinmesini engelleyecek doğrultuda olmayıp, aksine, örneğin her maden grubunda – gerektiğinde her maden grubu içerisinde her maden için- ekonomik değerine, hammadde niteliğine, stratejik önemine ve benzeri niteliklere göre farklı düzenlemelerle (Gülan, 2008, s. 234) ortaya konmalıdır.

Diğer yandan komşu maden hakkı sahiplerinin ya da devletin uhdesinde bulundurduğu arazi ile sahip olduğu hakları da ruhsat sahibi göz önünde bulundurmalıdır. Üçüncü kişilerin ruhsatlı maden alanı içerisinde irtifak ya da diğer arazilerin kullanım hakkı elde edip edemeyecekleri, maden hakkı sahibinin ruhsat alanı dışındaki alanlardan tesisat, döküm gibi hususlardan yararlanabilip yararlanamayacağı dikkate alınması gereken konulardır (Yıldız, 2012, s. 22).

“Öncelik hakkı”, “buluculuk hakkı” gibi birçok hak da izin sürecinde rol oynamaktadır. 3213 sayılı Maden Kanunu’nun “tanımlar” başlıklı 3. maddesine göre “öncelik hakkı”: “Maden hakkı için ilk müracaat edene tanınan önceliktir”. Bu hak maden işletme faaliyetine başlanması öncesinde maden yatırımcısının sahip olabileceği bir haktır. Son dönemde Maden Kanunu’nda yapılan değişiklikle maden ruhsat başvurularında yalnızca II-b ve IV. grup madenler için *öncelik hakkı* alınabilmektedir. Diğer maden gruplarında ise ihale yöntemi uygulanması öngörülmüştür.

Maden mülkiyeti açısından Türkiye’de” Domanial (devlet hakimiyeti) sistemi” ve “regalien sistem” geçerlidir. “Domanial system”, madenleri kamu mülkü saymakta, ve arama ile işletme hakkını devlete vermektedir. “Regalien” (arayıp bulma) sisteminde ise, esas olarak kamu mülkü sayılan madeni arayıp bulan, bir ölçüde mali ve teknik yeterlilik koşuluyla yükümlülüklerini yerine getirdiği takdirde, işletme hakkını elde eder (Yıldız, 2013a, s. 1962). Madeni arayıp bulan aynı zamanda *öncelik hakkına* sahiptir (Fındıkgil, 1966).

Ruhsat güvencesi sağlanmadıkça madencilerden büyük yatırımlar beklenmemelidir. Maden yatırımcısının ruhsat güvencesinin öncelikli kaynağı Maden Kanunu’nda yatırımcıya tanınan haklardır. Gerçek bir ruhsat güvencesinin sağlanmış olabilmesi için kanunda bütün hakların açık olarak belirtilmiş olmasının yanı sıra, bu hakların sınırlarının ve kapsamının ayrıntılarıyla, ve çatışmalara meydan verilmesini asgari dereceye indirecek şekilde belirlenmiş olması gerekmektedir. Ayrıca Kanunun uygulamasında bu hakların yatırımcılara hızla ve kolaylıkla verilmesi şarttır (MTA, 1961, s. 7-8). Dolayısıyla ruhsat güvencesi açısından, mevzuatta ruhsatların feshinin ve iptalinin zorlaştırılarak, yatırımcıların madencilik faaliyetlerinden caydırılmaması amaçlanmalıdır.

Madencilik faaliyetlerine ilişkin ruhsatlar MAPEG tarafından verilmekte olmasına rağmen, arazi edinim sürecinde birden çok farklı kanuna dayalı olarak farklı bakanlık ve kuruluşlardan izin alınması öngörülmüştür. Böylece, Maden Kanunu ile diğer kanunlar arasında uyum sorunu ve bakanlıklar arasında koordinasyon eksikliği ortaya çıkmaktadır. Maden Kanunu dışında diğer kanunlar ile getirilen kısıtlama, yasaklama ve engeller maden yatırımcılarının sektöre girmesini engellemektedir (AGÜB, 2019c, s. 8; Çağatay ve Aliefendioğlu, 2019, s. 240).

Madencilik sektörü açısından yatırım kararı aşamasının en önemli kısımlarından biri arazi edinim sürecidir. Madencilğin yerinde gerçekleştirilmesi mecburiyetinden ötürü yer seçimi şansı yoktur. Maden işletme projelerinde arazi edinimi sürecindeki maliyet kalemleri projenin yatırım kararı verilmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Madencilikte orman izin süreci, mera tahsis değişikliği işlemleri, tarım dışı amaca tahsis ve kamulaştırma süreçleri oldukça uzun sürmekle beraber aynı zamanda çok fazla prosedüre sahiptir. Bu durum, bir an önce yatırıma başlamak isteyen maden işletmelerini olumsuz yönelimde etki etmektedir. İzin süreleri konusunda oluşan sorunları bertaraf etmek için, kanun ve uygulamalarının açık, uyumlu, yapıcı, basit ve sektörün görüşleri alınarak yapılması sağlanmalı, gereksiz prosedürlerin azaltılarak, belirli bir sistem kurulması ve izin sürelerinin olabildiğince kısaltılması gerekmektedir (Tanrıvermiş, 2018, s. 166).

İzin ve ruhsat safhasında Maden Kanunu ile diğer kanun ve yönetmelikler arasında meydana gelen uyumsuzluklar da bir diğer sorundur. Zira Maden Kanunu kapsamında alınan izinler diğer mevzuatlar ile kullanılamaz hale getirilebilmektedir. Bu nedenle madenlerin aranması, işletilmesi konusunda şartları belirleyen Maden mevzuatı haricindeki diğer mevzuatın madencilği engelleyici ve yasaklayıcı düzenlemeleri ayıklanmalıdır (Akdur, 2016, s.31). Madencilik sektörü başkanları yaptıkları ortak açıklamada, izinlerde yaşanan görüş talepleri, bakanlıkların izin verirken kendi mevzuatlarında olmayan konularda görüş, onay, belge istemeleri gibi bürokratik engellerin kaldırılmasını talep etmektedir. Maden Kanunu kapsamında işletme izni alabilmek için gerekli tüm izinlerin temini konusunda bölgeden bölgeye önemli farklılıklar bulunmaktadır. Söz konusu izinlerle ilgili olarak her bölgede farklı bilgi ve belgeler talep edilmekte ve bu durum keyfi uygulamalara ve zaman kayıplarına neden olmaktadır. Tüm bunlar için maden ruhsat işlemlerindeki onay süreçlerinin kısaltılması, madencilik faaliyetleri için alınması gereken zorunlu izin süreçlerinin en

geç birkaç ay içerisinde olumlu veya olumsuz sonuçlandırılması gerekmektedir. Ayrıca, uygulamada bir standartlaşmaya gidilmesi, ve mevzuatta bu yönde gerekli düzenlemeler yapılmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 208; AGÜB, 2019c, s. 8-9).

Madencilik sektörü başkanları, Türkiye'de yatırım ortamının bozulduğuna vurgu yaparak, orman bedelleri başta olmak üzere arazi izin bedellerinin ödenemeyecek seviyedeki yüksekliği, orman ve mera izin başvurularının sonuçlanmasının yıllar alması, güvenlik soruşturmalarının çok uzun sürmesi, ve her işlem için ayrı güvenlik soruşturması yapılması, Zeytincilik Kanunu'nun madencilik yapılamaz boyutta uygulanması, kamu kurumlarının madencilığe olumsuz yaklaşımları ve tüm süreçlerin öngörülemez hale gelmesi gibi sorunlardan dolayı madencilik sektöründe işlerin yolunda gitmediğini düşünmektedir (AGÜB, 2019b, s. 7).

Dünyada maden fiyatlarının zaman zaman düştüğü, maliyetlerin arttığı ve yatırım sermayesi temin etmenin çok zorlaştığı bir piyasa ortamında aramalara ve yatırımlara harcanması gereken paraların başta orman bedelleri olmak üzere çeşitli izin bedelleri adı altında yoğun bürokrasi içerisinde kaybedilmesinin önlenmesi madencilğin geliştirilmesi için önemli bir teşvik olacaktır (Akdur, 2016, s.30).

Çok yüksek arazi izin bedelleri istenmesi nedeniyle ülkemiz kendi yeraltı kaynaklarını arayamaz ve işletemez duruma gelmiştir. İzin bedellerinin yüksekliği cari açık olarak geri dönmektedir. Böylece, bunun faturasını ülke olarak her sene daha fazla kömür, altın, bakır, çinko, kurşun, demir, alüminyum .. ithal ederek ödemekteyiz. Türkiye 2017 yılında doğal gazda yaklaşık % 99, petrolde % 95, kömürde ise % 61 dışa bağımlı duruma gelmiştir. Benzer şekilde dışa bağımlılık, kurşun, çinko ve nikelde yaklaşık % 100, alüminyumda % 95, altında % 85, bakırda % 77, demir cevherindeyse % 64 oranındadır (Koruç, 2018a, s.6; Köse, 2019, s. 4, 126). 2016 yılı verilerine göre, Türkiye'nin sadece metallerde ithalat-ihracat farkı 10 milyar doların üzerindedir. Kritik ve stratejik madenlerde dışa bağımlılık giderek artmaktadır (Köse, 2018a ve 2018b). Ülke olarak kömür ve enerji ithalatı ise 50 milyar doları aşmıştır. Ülkemizde maden ve enerji kaynaklarına bu derece yüksek ithalat rakamlarının ödenmemesi için maden işletme faaliyetleri izin süreçlerinde sadece doğrudan istenen bedeller değil aynı zamanda bu süreçte yaşanan bürokratik sorunlar nedeniyle oluşan gecikmelerden kaynaklı maliyetler ve yatırım kayıpları gözönüne alınarak mevzuatta gereken düzeltmeler yapılmalıdır.

1.1 Tezin Amacı

Yukarıda sayılan, ruhsat güvenilirliğini etkileyen tüm konular esasen maden mevzuatı hazırlanırken göz önüne alınması gereken konulardır. Maden işletmeleri açısından ruhsat güvenilirliğini etkileyen en önemli konu ise, çalışma konusunu kapsayan, maden işletme faaliyetleri izin süreleri/süreçleri ve öngörülen prosedürlerinin kolaylık derecesidir.

Nitekim, Türkiye'nin içerisinde bulunduğu koşullarda, yeni yatırımların yapılması ya da mevcut olanların genişletilmesi için yatırımların başlamasından işletmeye geçiş dönemine değin sıkı bir bürokratik işlemler ve takip söz konusudur. Ne yazık ki bu süreçte yatırım için belirlenmiş standartlar ve kuralların yerine yasaklar getirilebilmektedir (Yıldız, 2012, s. 56). Özellikle zeytinlikler, mera, orman alanları.. ve madencilik dışındaki diğer yatırımların madencilik faaliyet sahalarıyla çakışması halinde “üstün kamu yararı” değerlendirmelerinin nesnel kriterler içerisinde, madencilik faaliyetlerinin kendine has özellikleri dikkate alınarak yapılması gerekmektedir.

Madencilik yatırımlarında yatırıma başlamak için izin sürecinin kısa ve kolay olması gerekmektedir. İzin sürecinde sorunların çözümü ve maden yatırım kaybı oluşturmaması için; idarenin yetki kullanımları değerlendirilmeli ve ruhsat güvencesinin sağlanması, ülkede madencilik sektörünün en verimli şekilde büyümesi ve kalkınmanın sağlanması için maden işletme faaliyetlerinde izin sürecinde yeni bir model önerilmelidir. Bu doğrultuda çalışmada;

- Maden işletme faaliyetleri izinleri kapsamında farklı tür izinlerin alınma prosedürünün kolaylık derecesi,
- Maden işletme faaliyetleri izin sürecinin maden yatırım riski yaratıp yaratmadığı,
- Bu izin sürecinde mevcut ya da oluşturulacak yetkili idare yapılanmasının hangi koşullarda madencilik sektörü için riskleri azaltabileceğinin ortaya konması hedeflenmiştir.

1.2 Literatür Taraması

Literatürde, ulusal kaynaklar içerisinde doğrudan, Türkiye'deki maden işletme faaliyetleri izin süreci konusunda bugüne kadar bir yüksek lisans veya doktora tezi

hazırlanmamıştır. Ayrıca, bu konuda SCI/SSCI/SCI Expanded kategorilerinde taranan uluslararası dergilerde, bir makale bulunmamaktadır. Ancak tez alt başlıklarında işlenen konuları destekleyecek kaynaklar tespit edilmiş ve gerekli yerlerde alıntı yapılmıştır. Bu tez çalışmasında, “Kaynakça”da gösterildiği üzere, kitaplardan, ulusal/uluslararası dergilerde bulunan makalelerden, bildirilerden, ve tez konusuna katkı sağlayabilecek diğer kaynaklar ile birlikte, toplamda 354 adet ulusal/uluslararası kaynaklardan yararlanılmış, bu kaynaklara atıf yapılmıştır.

1.3 Tezin Kapsamı ve Yöntemi

Bu çalışmada maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilebilmesi için gerekli izin süreci ve bu izin sürecindeki yetkili kurumların mevzuat uygulamaları incelenmiştir. Çalışma, yerli ve yabancı maden yatırımcılarının ülkemize maden yatırımı yapabilmesi için alması gerekli izin prosedürünü ayrıntılarıyla gösteren bir rehber niteliğine sahiptir. Özellikle maden işletmelerinin yapacağı yatırımlarda yatırım kaybı riskinin derecesini düşürebilmek için, izin sürecinde iznin hangi kurumlarda ne kadar sürede alınabileceği ve karşılaşılabilecek sorunlarda önceden neler yapılabileceği hakkında fikirler verilmiştir.

Ayrıca, çevreye duyarlı madenciliğin öngörülen mevzuatla yapılabildiği gösterilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde maden yatırımlarının kaybedilmemesi için maden işletme faaliyetleri izin sürecinde yetkili idarelerin sorumluluğu büyüktür. Bu doğrultuda, daha hızlı bir izin süreci ve bu izin sürecindeki yetkili idareler konusunda öneriler getirilmiştir.

Bu önerilerin ortaya konabilmesi için; özellikle izin sürecindeki mevzuat sorunlarını tespit etmek ve çıkacak sonuçları karşılaştırmalı analiz etmek amacıyla 2018 yılı Mayıs, Haziran ve Temmuz aylarında "Survey Monkey" anket programı üzerinden maden işletmelerine sorular sorulmuştur. Anketler, maden şirketlerinin konuyla ilgili departmanları tarafından yanıtlanmıştır. Anketlerin hangi şirketler tarafından doldurulduğu ve sorulara hangi yanıtlar verildiği görünmeksizin, cevaplar toplu olarak anket programına aktarılmıştır. Maden işletmelerinin verdiği cevaplar ilgili alt başlıklarda analiz edilerek çözüm önerileri getirilmiştir.

Anketteki bazı sorulara, 97 adet maden işletmesinden bir kısmı cevap vermemeyi tercih etmiştir. Soruların tümüne cevap veren maden işletmesi sayısının oldukça

düşük sayıda olacağı, ve böylece farklı maden grupları için yapılan değerlendirmelerin güçsüzleşeceği dikkate alınarak; çalışmada sadece, soruların tümüne eksiksiz cevap vermiş maden işletmeleri dahil edilmeyip –ilgili başlıklarda işlenen konular kapsamında veri uyumunu sağlaması şartıyla- tüm maden işletmeleri değerlendirmeye alınmıştır. Bu çerçevede belirtilen çalışma kapsamı ve yöntemi içerisinde sırayla şu konular incelenmiştir:

2. bölümde Türk maden mevzuatı gelişimi gösterilmiştir. Bu gelişim 3213 sayılı Maden Kanunu öncesi dönem, 3213 sayılı Maden Kanunu dönemi ve 3213 sayılı Maden Kanunu’ndaki değişiklikler ile son dönem, şeklinde kısaca açıklanmıştır.

3. Bölümde maden işletme faaliyetlerinde alınması gerekli izinler konusu, alt başlıkları özellikle 2004 yılında 3213 sayılı Maden Kanunu’nda köklü değişiklikler getiren 5177 sayılı Kanunundan itibaren değerlendirmeye alınmıştır. Bu bölümde; işletme ruhsatı, mülkiyet ve araziye ilişkin izinler, çevre hukuku bakımından gerekli izinlerden ÇED ve diğer çevre izinleri, işyeri açma ve çalışma ruhsatı ve işletme izni konuları işlenmiştir. Bu konular özellikle maden yatırımlarına etkileri açısından incelenmiştir. Böylece maden işletme faaliyetleri izin sürecinin madencilik sektörüne etkileri ortaya konmuştur.

4. Bölümde, maden işletme faaliyetleri izin süreçlerinde yetkili idare yapılması konusu işlenmiştir. Bu konuda yetkili idarelerden Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve MİGEM (yeni adıyla MAPEG), işletme izni alındıktan sonra diğer kurumlardan görüş sorulması, ve 16.06.2012 tarihli Başbakanlık genelgesinin iptalinin ardından yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Genelgelerinde maden izinleri için öngörülen konular açıklanmıştır. Ayrıca, birden fazla yetkili bulunan bakanlıkların izin sürecinde yetki kullanımları değerlendirilerek, bu yetkilerin madencilik sektöründe oluşturduğu tablo karşısında öneriler sunulmuştur. Bu doğrultuda, “Türkiye’de maden işletme faaliyetlerinin hem yatırım kaybı oluşmadan ruhsat güvenliği içerisinde hem de çevreye duyarlı olarak sürdürülebilmesi için gereken izin süreci modeli ve sistemi”ne ve yapılması gerekenlere işaret edilmiştir.

2. TÜRK MADEN MEVZUATI GELİŞİMİ

Ülkemizdeki madencilik; “işletme öncesi alınması gerekli izinler ve hazırlıklar”, “işletme sırasında yapılması gerekenler” ve “işletme sonrası kapatma ve rehabilitasyon” olmak üzere üç safhada gösterilebilir.

Bu faaliyetlerin herbirinde şüphesiz ki faaliyetlerin (devlet, ruhsat sahibi veya yatırımcı, arazi sahibi ve faaliyetlerin gerçekleştirildiği bölgenin yerel halkı olarak) (Tamzok, 2008, s. 11) ilgili taraflarının herbirinin haklarını gözetken, dolayısıyla da kamu yararını ve kalkınmayı sağlayacak bir mevzuatın varlığı gerekmektedir. Geçmiş dönemlerden bu yana maden işletme faaliyetleri izin sürecini ve madencilik sektörüne etkilerini daha iyi anlayabilmek için maden mevzuatı gelişimine, yapılan belli başlı değişikliklere göz atmakta fayda var.

2.1 3213 Sayılı Maden Kanunu Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti döneminde ilk kanuni düzenleme 1858 yılında yürürlüğe konulan Arazi Kanunu’dur. Bu Kanun yürürlüğe girinceye değin, madenler ile ilgili özel bir düzenleme yoktu. Ardından 1862 yılında Fransız Maden Kanunu’ndan alınan Maadin Nizamnamesi, ve devamında 23.06.1906 tarihli Maadin Nizamnamesi yürürlüğe konmuştur. Cumhuriyet devrinde de 6309 sayılı Maden Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 11.03.1954 tarihine kadar, 1906 tarihli Nizamname ve 17.06.1942 tarihli Madenlerin Aranması ve İşletilmesi Hakkında Kanunda değişiklik getiren 4268 sayılı Kanun, madenleri düzenleyen kurallar olarak kalmışlardır. Bu dönem içerisinde Taş Ocakları Nizamnamesi 1901 yılında yürürlüğe girmiştir. Ayrıca bu dönem içerisinde 1926 yılında yürürlüğe konulan 743 sayılı Medeni Kanun ile madenlerin mülkiyeti ve hukuki rejiminde getirilen anlayışla 1876 tarihli “Mecelle”nin kabul ettiği sistem terk edilmiştir (Yıldız 2012, s. 38; Yıldız, 2013b, s. 1982).

Devlet işletmeleri ile özel kişilere ait işletmeler arasında eşitlik sağlama yönelimindeki (Topaloğlu 2011, s. 4). 6309 sayılı Maden Kanunu, kapsamı ve uygulamaları itibariyle bürokratik işlemleri çoğaltması neticesinde Maden Kanunu'nun olumlu yanlarını ortadan kaldırarak içerdiği düzenlemeleri başarısız kılmış ve böylece eski düzenlemelere göre birtakım geriye gidişler yaşatmıştır (Yıldız, 2013b, s. 1992).

Bu yıllarda en ciddi sorun, ruhsatların üst üste verilmesi nedeniyle çakışan sahalarda gerçekleştirilen madenciliğin hem fiziksel faaliyet olarak hem de madenlerin jeolojik oluşumları nedeniyle çakışması olmuştur. Ruhsatların üst üste gelerek çakışması sorunu başvuruda *öncelik hakkı* göz önüne alınarak Maden İdaresi tarafından çözülmüş, çözülemeyenler için ise yargıya başvurulmuştur. Diğer yandan 6309 sayılı Maden Kanunu döneminde özellikle ormanlık bölgelerde madenciliğin yapılabilmesi için izinlerin edinilmesinde sorun yaşanmamış, hatta bu izinleri adeta devlet kendisi alarak madenciye vermiştir (Yıldız, 2015, s. 23).

Maden hukukunun tarihsel gelişim süreci içerisinde, bir tarafta devletin madenleri kamusal mülkiyetine uygun olarak düzenleme düşüncesiyle diğer tarafta özel sektörün madencilik yatırımlarını özendirilme isteği arasında bir mücadele yaşandığı görülür. Özellikle Türkiye’de 1950 ve 1990 dönemi arasında yapılan maden mevzuatı değişikliklerinde bu mücadelenin yansıması net olarak görülmektedir. (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 209; Topaloğlu, 2019, s. 16).

“Planlı Kalkınma Dönemi” olarak adlandırılabilen 1961-1980 döneminde ise iktisat politikası uygulamaları, beşer yıllık planlar ve programlar olarak ortaya konularak; 6309 sayılı Maden Kanunu’nda herhangi bir değişiklik yapılmaksızın, 1961 Anayasası’na, *doğal servetlerin ve kaynakların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu* hükmü getirilmiştir (Tamzok, 2008, s. 22). 11.07.1963’de yürürlüğe konulan 271 sayılı Kanunla mevcut Maden Kanunu’nun tümünden değiştirilmemesi tercih edilerek mevzuatta olumlu yönde değişiklikler ortaya konmuştur (Yıldız, 2013b, s. 1982).

Ancak, her ne kadar 271 sayılı Kanunla 6309 sayılı Maden Kanunu’nda olumlu olarak değişiklikler ortaya kalsa da, 6309 sayılı Kanun -yürürlüğü sonrasında-; mevcut düzenlemelerindeki tutarsızlıklar, saha spekülasyonları ile maden sahalarını atıl bırakan ve sınır ihtilafları da dahil olmak üzere birçok yönüyle ciddi

yatırımcıların yatırımını engelleyen, yatırımcılar arasında eşitsizlik ortaya koyan bir tablo yaratmıştı. Nitekim söz konusu Kanun bu yönüyle önceki Kanun ve Nizamnamelere nazaran bir geriye gidiş yaşatmış, ayrıca ortaya konan teşviklerin de yetersizliği ciddi yatırımcıların varlığını ortadan kaldırmıştı (Yıldız, 2013b, s. 1992).

Devamında, 1970’li yıllarda dünyada yaşanan petrol krizi ve linyite dayalı termik santrallerden elektrik üretiminin planlanması nedeniyle, o zamanın belli başlı gelişmiş ülkelerinin de yönelmesi dikkate alınarak, özel sektörün elindeki bazı maden işletmelerinin devlet eliyle yürütülmesine karar verilmiş ve bu amaçla 04.10.1978’de 2172 sayılı Devletçe işletilecek Madenler Hakkında Kanun çıkarılmıştır (Yıldız, 2013b, s. 1982; Tamzok, 2008, s. 23).

1980 yılından itibaren ise, tersi yönelimle, ekonomide dışa açılarak gelişme stratejisi yürürlüğe konularak, özelleştirmelerle ve enerji politikalarıyla ilişkili Dünya Bankasıyla yapılan antlaşmalar çerçevesinde mevzuat yeniden değişime sokulmuştur. Bu çerçevede öncelikle 2172 sayılı Kanun’a ilişkin işlemler durdurulmuştur. Daha sonra 10.06.1983’de çıkartılan 2840 sayılı Kanun ile 2172 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve daha evvelden kamu kuruluşlarına devredilen demir ile linyit sahalarının eski maden hakkı sahiplerine iadesi öngörülmüştür. Diğer yandan bu Kanun uyarınca, bor tuzları, uranyum ve toryum gibi stratejik madenlerin işletilmesinin ancak devlet eliyle yapılabileceği hüküm altına alınmıştır (Yıldız, 2013b, s. 1982; Tamzok, 2008, s. 23).

2.2 3213 Sayılı Maden Kanunu Dönemi

6309 sayılı Maden Kanunu madenciliğin ihtiyaçlarına cevap veremeyince yürürlükten kaldırılarak, yerine, 15.06.1985 tarihinde 18785 sayılı RG’de yayımlanan 3213 sayılı Maden Kanunu uygulamaya sokulmuştur. Bu Kanunla getirilmiş önemli gelişmeler şunlardır:

- Harita Genel Komutanlığı tarafından Türkiye’nin 1/25000 ölçekli topoğrafik haritalarının tümü hazırlanmıştır. Bu haritalar kullanılarak ruhsat saha sınırlarını daha doğru ve sorun oluşturmada belirleme olanağı çıkmıştır.
- Madenlerin cinsleri dikkate alınarak verilen ruhsatların yerine, maden, mermer ve göl suyu olarak 3 tür ruhsat verilmesi öngörülmüştür. Göl suyu ruhsatı soda üretimine yöneliktir.

- Ruhsatların maden cinsine göre üst üste verilmesi sonucunda yaşanan sorunları çözmeye doğrultusunda ruhsatlandırma sistemi değiştirilmiş, “alan”a ruhsat verilmeye başlanmıştır.

- 1985 yılı öncesinde Taş Ocakları Nizamnamesi bünyesinde bulunan ve bu nedenle yatırım güvencesi olmayan mermer işletmelerinin Maden Kanunu’na dahil meşininin ardından mermer sektörüne yapılan yatırımlarda ve ihracatında ciddi bir artış gözlenmiştir (Yıldız, 2015, s. 34).

- Bu dönemde işletme ruhsatının 10-60 yıl süreli olarak verilmesi öngörülmüştür.

3213 sayılı Maden Kanunu’nun bazı maddeleri ilk olarak 25.06.1987 tarihinde 3382 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Bu değişiklikle mermer sektörü hızlı bir gelişme sürecine girmiştir.

3213 sayılı Maden Kanunu; 6309 sayılı Maden Kanunu nedeniyle ortaya çıkan birçok sorunu engelleme yöneliminde düzenlemeler ortaya koymuştur. Ancak, bir önceki Kanunda olmamasına karşın, özellikle maden ruhsat saha sınırlarının sınırsız olarak belirlenmesi neticesinde, önceki dönemden devam eden saha spekülasyonu sorunu ile bu Kanun dönemindeki tüm olumlu düzenlemelerin sektörde etkisinin yeterli derecede hissedilememesine neden olmuştur. Keza Taş Ocakları Nizamnamesi’nin mevzuatta varlığı da olumsuz durumu arttırmıştır. Özellikle yapı taşlarının gerek Maden Kanunu’nu gerekse de Taş Ocakları Nizamnamesi’ni ilgilendirmesi, bu malzemelerin doğasından ileri gelen, birbirlerinden kesin sınırlarla ayrılması güçlüğü sebebiyle hukuki sıkıntılar yaratmıştır (Yıldız, 2013b, s. 1992).

Bu tabloda 1980’li yıllarda başlayan gelişmelerin Türk madencilik sektörüne yansımaları, özellikle 1990’lardan itibaren hızlanmıştır. Devamında sektörün sorunları ve geliştirilmesiyle ilgili gerekli çözümleri üretememesi nedeniyle 26.06.2001 tarihinde 4683 sayılı Kanun ile değişik 3213 sayılı Maden Kanunu, ilerleyen yıllarda daha kapsamlı değişikliklere uğratılmıştır (Yıldız, 2013b, s. 1982-1983).

6309 sayılı Maden Kanunu’ndan 90 maddenin birden atılarak 50 maddeye sığdırılmaya çalışılması ve meydana çıkan düzenleme boşluğu nedeniyle 3213 sayılı Maden Kanunu metinlerinde ek hükümlere gereksinim ortaya çıkarmıştır. Bu sebeple bir madde aslında 25-26 fıkradan oluşan çok uzun maddeler haline gelebilmiştir.

Aynı zamanda, kanundaki madde azlığı, sistematik sorunlara da sebep olmuştur (Topaloğlu, 2019b, s. 44).

Böylece, bu Kanun sektörün sorunlarına çözüm getiremediği gerekçesiyle yıllar içinde devamlı değiştirilmiştir. Kanunda gerçekleştirilen birtakım değişikliklerin de sektörün sorunlarının aşılmasında ve sektörün geliştirilmesinde gereken çözümleri sağlayamaması nedenleriyle, 2000 yılı sonrasında daha kapsamlı bazı kanuni değişiklikler yapılması amacıyla çalışmalar başlatılmıştır (Günay, 2016, s. 61). Böylece, halen yürürlükte olan 3213 sayılı Maden Kanunu'nda 2004, 2010 ve 2015 yıllarında kapsamlı bazı yasal değişiklikler yapılmıştır.

2.3 3213 sayılı Maden Kanunu'ndaki Değişiklikler ile Son Dönem

Her ne kadar 3213 sayılı Maden Kanunu günümüzde halen yürürlükte olsa da, bu Kanunda; sırayla 5177, 5995 ve 6592 sayılı Kanunlar ile köklü değişiklikler yapılmıştır¹.

26.05.2004'de yürürlüğe girerek, 3213 sayılı Maden Kanunu'nda değişiklik getiren 5177 sayılı Kanun ile, maden ruhsat alanlarının atıl kalmasını önlemek hedefiyle evvelki kanunlarda en büyük sorunu ortaya koyan maddeler ya değiştirilmiştir ya da kaldırılmıştır. Ayrıca Taş Ocakları Nizamnamesi'nin kaldırılmasıyla taşocakları kapsamındaki malzemelerin Maden Kanunu bünyesine alınması sonucunda, kuruluşlar arasındaki yetki karmaşası giderilmiş ve uygulama birliği sağlanmıştır. Bunun sonucunda Türkiye'de mermer sektörü şahlanarak günümüzde dünya ihracatında üst sıralara yerleşmiştir. Ayrıca bu dönem içerisinde, maden gruplarında ruhsat alanıyla orantılı olarak alınan teminat ve harç uygulaması, geçmiş dönemlerdeki eşitsizliği önlemek adına olumlu bir etki yaratmıştır (Yıldız, 2013b, s. 1992).

“5177 sayılı Kanun”, ve devamında yürürlüğe giren yeni izin ve uygulama yönetmelikleri ile, madencilik faaliyetlerine idareler tarafından yersiz müdahalelerin önlenmesi, gereken izinlerin edinilmesi sürecinin süratlendirilmesi öngörülerek madencilik sektörünün devamlı ve dengeli olarak gelişmesi amaçlanmıştır (İMİB,

¹ Nitekim 2004 yılından bu yana, 3213 sayılı Maden Kanunu'nda 5177, 5446, 5686, 5995, 6592, 6661, 6719, 6745, 6770, 7020, 7061, 7103, 7164 sayılı Kanunlar ile 13 kez, ve KHK 703 sayılı kararname ile 2 kez olmak kaydıyla toplamda 15 defa değişiklik gerçekleştirilmiştir (Yeşilyurt, 2019, s. 142). Son olarak, “Maden Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair 7164 sayılı Kanun” 28.02.2019 tarihinde 3077 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Topaloğlu, 2019c).

2008, s. 11). Yatırımcı lehine maden ruhsatının iptaline ilişkin hükümler azaltılıp şartları ağırlaştırılarak, yerine mali yaptırımları tercih etme anlayışıyla ruhsat güvencesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Madencilik prosedürleri azaltılmaya çalışılmış ve madencilik sektörünün önünü açan teşvikler getirilmiştir. İzin konusunda ortaya çıkan tıkanıklık bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Bu kanunun yürürlüğe girişi ile maden ruhsat sayılarında ciddi artışlar olmuş, yabancı ve yerli sermayenin sektöre girişinde artışlar kaydedilmiştir².

Yine, 1993 yılında, Maden Kanunu'nun 46. maddesinin, işletme safhasında maden yatırımcısının lehine kamulaştırma yapılabilmesine olanak sağlayan son fıkrasının Anayasa Mahkemesince iptali ile ortaya çıkan kamulaştırma yapılamaması hali de 5177 Kanun düzenlemesiyle giderilmeye çalışılmıştır. Böylece kamulaştırma gerçekleştirilememesi sebebiyle tıkanan madencilik sektörünün önü açılmış, mülk sahiplerinin hakları da korunmuştur. Ayrıca, 5177 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, maden ruhsat sahiplerinin diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından alacakları izinler konusunda başlıca aşağıdaki yenilikler getirilmiştir;

- Madencilik faaliyetlerinin tabi olduğu izinlerin hangi usul ve esaslar çerçevesinde alınacağı belirlenmiş, alınacak izinler kolaylaştırılmış, bu izinlerin alınmasıyla ilgili bürokratik işlemler azaltılmış, yasaklar yerine belirli kurallar getirilmiştir (Cankurtaran, 2008, s. 4-5). Madencilik faaliyetleri İzin Yönetmeliği yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak bu dönemde sektörle ilgili olarak Bakanlıklar ve kurumlar, “5177 sayılı Kanunla değişik 3213 sayılı Maden Kanunu”nun 7. maddesi hükümlerine aykırı uygulamalar ortaya koymakta, hatta bu doğrultuda yönetmelikler çıkarmaktaydılar.

Bu durum, bu dönem içerisinde –geçmişte olduğu gibi- madencilik faaliyetlerini ilgilendiren izinlerin edinilmesinde diğer idarelerin mevzuatından kaynaklanan yetki çatışması gibi sorunları devam ettirmekte ve madencilik faaliyetleriyle ilişkili bu izinlerin alınmasında büyük gecikmeler meydana getirmekteydi. Sektörde diğer

² Fakat, sektörün yaşadığı bürokratik, finansal ve teknolojik eksiklikler, toplumda madencilik bilincinin yetersizliği, genel bir devlet politikası olmaması gibi engellerle, diğer idarelerin mevzuatından kaynaklı izinlerin ve bunların oluşturduğu maliyetlerin maden işletmelerine yüksek olarak yansması, olumsuz yargı kararları, yüksek vergiler alınması gibi sorunlar (İMİB, 2008, s. 11) çözümlenememişti.

idarelerle olan yetki çatışmaları³ önemli üretim kayıplarına sebep olmaktaydı (İMİB, 2008, s. 46).

Ardından, madencilik faaliyetlerinin sürdürülmesi için alınması gereken izinleri düzenleyen yönetmeliğe yetki veren Kanun maddesinin, Danıştay'ın iptal gerekçesi dikkate alınarak Anayasa Mahkemesi tarafından (15.01.2009 tarihli ve Esas 2004/70, 2009/7 sayılı Kararı) iptal edilmesi nedeniyle, 24.06.2010 tarihinde “5995 sayılı Kanun ile değişik 3213 sayılı Maden Kanunu” yürürlüğe konulmuştur. Böylece uygulamada çözüm bekleyen birtakım hususlarla ilgili, Maden Kanunu'nun muhtelif maddelerinde değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır.

Bu Kanun, aslında Anayasa Mahkemesi'nin 2009 tarihli madencilik izinleriyle ilişkili iptal kararı sonrasında oluşan boşluğu doldurmak yöneliminde çıkarılmıştır. Madencilik faaliyetleriyle daha evvelden yönetmelik ile düzenlenen izinler, tek bir kanun maddesi içerisinde toplanmıştır. Aynı doğrultuda, madencilik faaliyetlerinin Kanunda belirlenen durumlar haricinde farklı bir izne tabi olmayacağı hükmü getirilmesi yerinde olmuştur (Topaloğlu, 2011b, s. 33).

Ancak, 5995 sayılı Kanun değişiklikleri⁴ sonucunda, 5177 sayılı Kanun ile yapılan olumlu düzenlemeleri devam ettiren nitelikteki uygulamalara karşın, ruhsat iptallerinin azalmayarak, aksine artışıyla neticelenen olumsuz bir tablo oluşmuştur. Özellikle arama faaliyetlerinin 2002 yılında ÇED'den şartlı olarak muaf tutulması sonrasında arama ruhsat başvurularında olumlu yönde artış yaşanmışken, arama faaliyetlerinin 1997 yılında olduğu gibi, tekrar, 2011 yılında ÇED Yönetmeliği'ne dahil edilmesi, “3213 sayılı Maden Kanunu”nda değişiklik getiren 5995 ve 6592 sayılı Kanun sonrasında madencilik sektörüne tarif edilemez zararlar vermiştir⁵

³ Diğer idareler ile ilgili olarak, zeytinliklerle ilgili kanunda, Toprak Koruma ve Kullanım Kanunu'nda, İmar Kanunu'nda, Mera Kanunu'nda, Çevre Kanunu ve Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nde madencilik sektörünün önünü tıkayan hükümlerin değiştirilmesi beklenmekteydi (İMİB, 2008, s. 47).

⁴ 5995 sayılı Kanun ile 3213 sayılı Maden Kanunu'nda çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Aslında 3213 sayılı Maden Kanunu'nun, 2004 yılında “5177 sayılı Kanun” ve 2010 yılında “5995 sayılı Kanun” ile yapılan değişikliklerle temel çatısı ve sistematigi bozulmuştur. Bunun yerine yeni bir kanun yapılsaydı bunun daha iyi olacağı Topaloğlu tarafından dile getirilmiştir (Topaloğlu, 2011a, s. 33).

⁵ Yürürlükteki maden kanunu ve yönetmelikleri her ne kadar sektörün iyileştirilmesi için değiştirilmiş ve uygulamaya konulmuş olsa da, yoğun bürokrasi, idari yargı sistemi, diğer bakanlıkların kanunları ve yönetmelikleri, kamunun bilgisizliği ya da kamuoyunun oluşmaması nedenleriyle işlemez hale gelmiştir (TÜMMER, 2010).

(Yıldız, 2013b, s. 1990-1992). Arama faaliyetlerinde oluşan bu etki, yıllar geçtikçe işletme faaliyetlerini ve üretim miktarlarını da etkilemiştir⁶.

Son olarak 18.02.2015 tarihli RG’de yayınlanarak yürürlüğe giren “6592 sayılı Kanun”la “3213 sayılı Maden Kanunu”nda bazı maddeler değiştirilmiş ve yeni hükümler getirilmiştir. Uygulamada yaşanan teknik, mali ve bürokratik sorunların asgari seviyeye indirilmesi amacıyla yasal değişiklikler yapıldığı, 6592 sayılı Kanun değişikliği gerekçesi olarak ifade edilmiştir. Bu doğrultuda maden gruplarında yeniden düzenleme yapılarak, II (b) ve IV. Grup dışındaki diğer madenlerin “ihale yolu”yla ruhsatlandırılması öngörülmüştür. “Öncelik hakkı” ile ruhsat müracaatı uygulaması ise sadece II (b) ve IV. Grup madenler için öngörülmüştür.

Maden ruhsatları konusunda önemli olan husus, ruhsatın devamlılığının asıl, iptalinse ancak çok istisnai durumlarda olması gerekliliğidir. “5995 sayılı Kanun” ve “Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliği”nde 17 farklı yerde maden ruhsatının iptal edileceği öngörülmüyordu. Bu nedenle 6592 sayılı Kanun ile ruhsat iptalleri yerine büyük oranda idari para cezası öngörülmesi olumlu bir gelişmedir (Topaloğlu, 2017; Topaloğlu, 2019, s. 16; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 23).

6592 sayılı Kanun ile Değişik 3213 sayılı Maden Kanunu 18.02.2015 tarihinde yürürlüğe girmesine karşın, uygulama yönetmeliğinin 21.09.2017 tarihine kadar çıkarılmaması MİGEM uygulamalarında birtakım sorunlar ortaya çıkarmıştır. 6592 sayılı Kanunda yeni bir uygulama yönetmeliğinin 8 ay içinde çıkarılacağı düzenlenmişti. Ancak, beklenen Yönetmelik 2,5 yıl sonra yapılan düzenleme olan 21.09.2017 tarihli 30187 sayılı RG ile Maden⁷ Yönetmeliği olarak yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Hemen ardından da 28.11.2017’de “7061 Sayılı TBMM Genel Kurulu”ndan geçen torba Kanun ile ruhsat iptalleri artırılmıştır. Son olarak, “Maden

⁶ 2017 yılında yürürlüğe giren Torba yasanın 56. maddesiyle Maden Kanunu’nun ‘Arama Faaliyetleri’ başlıklı 17 (2) madde fıkrasının beşinci cümlesi değiştirilerek, “*Jeolojik haritalama, jeofizik etüt, sismik, karot, kırıntı ve numune almaya yönelik faaliyetler için ÇED kararı aranmayacağı*” düzenlemesi öngörülmüştür. Böylece söz konusu faaliyetler için arama faaliyetleri ÇED’den muaf tutulmaya başlanmıştır.

⁷ Kanun ve Yönetmelik “Maden Kanunu” ve “Yönetmeliği” olarak isimlendirilmiştir. Fakat her ikisiyle de hedeflenen madenlerin aranması ve işletilmesi faaliyetlerini düzenlemektir. Günay’ın işaret ettiği üzere konu edilen “maden” değil, “madencilik faaliyetleri”dir. Maden nötr bir varlıktır. Ne zaman ki madenlerin aranmasına ve işletilmesine girişilirse, diğer haklar ile olan çatışma başlamakta, ve devamında çıkarılan madenin paylaşımı ortaya çıkmaktadır. Günay’a göre bu sebeple düzenleme yapılmasına gerek duyulmaktadır. Hükümlerin tamamına yakını da, “maden”leri düzenlemekten ziyade (madenlerin gruplandırması hariç) “madencilik faaliyeti”ni düzenlemek olduğu için yazara göre kanun ve yönetmeliğin adı “maden” değil, “madencilik faaliyetleri” olmalıdır (Günay, 2017b).

Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve KHK’da Değişiklik Yapılmasına Dair 7164 sayılı Kanun” 28.02.2019 tarihinde 3077 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

15.06.2012 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla madencilik sektörünü kapsayan teşvik uygulamasının gelecekte son derece olumlu etkisi olabileceği belliyken, bu kararın bir gün sonrasında, Başbakanlık Genelgesiyle tüm ruhsat başvurularını durduran Kararın alınması, devamında, şüphesiz ki son 7 yıllık dönemde Maden Kanunu düzenlemelerinde gerek yerli gerekse yabancı yatırımcıların madencilik sektörüne taleplerini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu olumsuz tablo, 2016 Nisan ayında Başbakanlık Genelgesinin hukuka aykırı olduğu yönünde Danıştay kararına rağmen, halen, mera ve orman gibi alanlarda maden işletme izni vermeye yetkili idarelerin bu izinler konusunda ETKB’ye görüş sorduğu bir süreç göstermektedir. Oluşan bu tablo sonrasında söz konusu Başbakanlık Genelgesi 12.09.2018 tarihinde 2018/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Başbakanlık Genelgesi sonrasında yeni dönemde izin süreçlerinin; *“Bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşlarında bakan yardımcısı, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında üst yönetici başkanlığında teşkil ettirilen komisyonlar vasıtasıyla yürütülmesi”* öngörülmüştür. Bu komisyonlar tarafından izin başvuruları ve sonuçları her yıl Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında Cumhurbaşkanlığına bildirilecektir.

Madencilik sektörünü etkileyebilecek bir Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (2018/13 sayılı) daha, 11.10.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Buna göre, kamu kurumları mevzuat kapsamında çözmeleri gereken bir konunun kararını bekletemeyeceklerdir. Bu Genelgenin uygulanması ile, madencilik sektörü için üst üste görüş sorulması engellenerek olumlu bir katkı sağlanabilir (Topaloğlu, 2018c). Özellikle, halen madencilik faaliyetleri konusunda birçok bakanlık ve resmi kurumdan izin ve onay alınması sürecinin uzun sürelerde gerçekleşiyor olması bazı düzenlemelere ve uygulamalara ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Son dönemde Maden Kanunu’ndaki değişiklikler ruhsat iptalleri ile ceza hükümlerini arttırmıştır. Maden Kanunu çok sık değişmekte, ruhsat güvencesinin esas, ruhsat iptalinin istisna olması gerekirken, Türkiye’de bunun tersi ortaya çıkmaktadır. Böylece ruhsat güvencesini azaltmaya yönelik hükümler artmıştır. Mevzuat uygulamasında ruhsat iptali gibi çok ağır sonuçlara gidilmesi yatırımları azaltarak binlerce çalışanı işsiz bırakabilecektir (YMGV, 2019a, s. 14).

Yukarıda ifade edildiği üzere 3213 sayılı Maden Kanunu'nun temel anlayışı doğru tespit edilmiştir. Ancak, süreç içinde kanunda yapılan değişikliklerle bu anlayıştan uzaklaşılması madenciliğin gelişimi için sorunlar oluşturmuştur (Maden Jeologları Derneği, 2020, s. 114).

Halen geçerliliğini koruyan 3213 sayılı Maden Kanunu 1985 yılından günümüze kadar yaklaşık 40 ayrı değişikliğe uğramıştır (Koruç, 2019, s. 5; Koruç, 2020, s. 5). Topaloğlu'na göre 3213 sayılı Maden Kanunu'nda yapılan köklü ve sık değişiklikler sonucu Kanun'daki sistematik bütünlük bozulmuş, uzayan maddelerin takibi çok güç olmaya başlamıştır. Karşılaşılan her somut sorun şu ya da bu şekilde kanuna eklenerek soyut ve genel esasları içermesi gereken Kanun'un bu özelliği kaybolarak yönetmelik ya da uygulama esasları haline dönmüştür (Topaloğlu, 2019, s. 16).

Kanunun mevcut haliyle günümüz şartlarında sektörün büyümesi ve gelişmesi için yeterli olmadığı, tüm alt sektörleri de içerecek doğrultuda, özellikle ruhsat güvencesi ve izinlerle ilgili kısa ve sektörün anayasası olabilecek şekilde oluşturulmuş yeni bir kanuna ihtiyaç bulunduğu konusunda gerek STK'lar gerekse sektörü yöneten idari birimler mutabık durumdadır (Koruç, 2019, s. 5; Koruç, 2020, s. 5).

Yeni bir Maden Kanunu'nda, ruhsat güvencesine mutlaka yer verilmelidir. Ruhsat, tapu gibi sağlam olmalıdır. Ancak çok istisnai durumlarda ruhsat iptali yoluna gidilmelidir. Kurulacak sistemde uzun bir süre değişikliğe gidilmemelidir (Topaloğlu, 2019, s. 16). Elbette, kanunu hazırlamak yetmeyecektir. Ayrıca ikincil mevzuat hazırlıklarının da paralel olarak ve süratle yürütülmesi gerekmektedir. (Topaloğlu, 2019, s. 19).

3. MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ İÇİN ALINMASI GEREKLİ İZİNLER

Kendine özgü yapısı, özellikleri ve sorunları sebebiyle madencilik sektörünü etkileyen konuların başında *mevzuat* gelmektedir. Kural olarak, belirli bir konuda yürürlükte olan kanunlar ve bu kanunlara bağlı olarak yürürlüğe konmuş diğer mevzuat (tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge..), o konuda faaliyet gösterenlerin uyması gereken kurallar bütünüdür göstererek bir ana çerçeve çizerler. Bazı kanunlar (Orman Kanunu, Turizm Teşvik Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu..) ve bunlara bağlı olarak yürürlüğe konmuş olan tüzük, yönetmelik, genelge ve tebliğler böyle bir bütünlüğe sahip bulunduğundan hem kamu çalışanlarının hem de vatandaşların uyması gereken kuralları başka bir kaynağa gerek kalmaksızın açıklarlar (Kalkınma Bakanlığı, 2015, s. 135; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 129).

Madencilik faaliyetleri de bu türden özel bir kanunla düzenlenmiş olmakla beraber, maden mevzuatının tam olarak bir bütünselliğe sahip bulunduğunu söyleyebilmek zordur. Diğer sanayi faaliyetlerinden farklı olarak madencilik, yeri belirlenmiş ve altyapısı hazırlanmış belirli bir bölgede değil, ancak madenin bulunduğu yerde yapılması zorunludur. Bu durum sebebiyle, madencilik faaliyetleri diğer alanlarla ilişkili mevzuatın da ilgi alanına girmekte, sonuçta kanuni açıdan yetki çatışması gibi sorunlar oluşmaktadır. Açıklanan bu durum sebebiyle, maden mevzuatından bahsedildiğinde sadece Maden Kanunu ile ilgili yönetmelikler konusun yeterli olamamakta, bunların yanı sıra madencilığe doğrudan ya da dolaylı olarak tesir eden diğer kanunlar ve yönetmelikler gibi hukuki düzenlemelerin de dikkate alınması lazımdır (Kalkınma Bakanlığı, 2015, s. 135; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 129).

Ülkemizde madencilikle ilgili *izinler*, ilgili Bakanlıkların ve kurumların kendi kanunlarına, Maden Kanunu'na ve Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak verilir. Bu açıdan, ilgili Bakanlıklar ve kurumlar *izin* sürecini değerlendirirken hem maden mevzuatını hem de kendi Yönetmelik hükümlerini göz önünde bulundurmak

durumundadırlar. Maden haklarının alınmasında önem sırasına göre işleyen mevzuat şöyledir:

- Maden Kanunu ve yönetmelikleri
- Çevre Kanunu ve yönetmelikleri
- Orman Kanunu ve yönetmelikleri
- Mülkiyet konusunda ilgili mevzuat (Kamulaştırma Kanunu vd.)
- İmar Kanunu ve yönetmelikleri
- 20 kadar izin belgesinin belirtildiği diğer mevzuat hükümleri

Madencilik faaliyetleri gürültü, toz, kirlilik ve diğer bazı risklere yol açabilmektedir. Bu nedenle madenlerin belirli *izin* ve kontrollerle işletilmesi gereklidir. Maden Kanunu, maden işletmelerinin çevresel, sağlık, ekonomik ve sosyal etkilerini dikkate alarak ilgili bakanlıklar, müdürlükler ve yerel yönetimlerce verilecek *izinleri* zorunlu kılmıştır. Madencilik faaliyetlerinde izinler ve bu izinleri veren yetkili kurumlar aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.1).

Çizelge 3.1 : Madencilik faaliyetlerinde izinler ve yetkili kurumlar (TBMM, 2010, s. 343).

	Alınacak İzin	İzni Veren Makam
1	Maden İşletme Ruhsatı	MAPEG
2	ÇED Olumlu Belgesi	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
3	Maden İşletme İzni	MAPEG
4	Atık Depolama İzni	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
5	Ön Emisyon ve Emisyon İzinleri	Sağlık Bakanlığı
6	Arazi Kullanım İzni	Tarım İl Müdürlüğü
7	Arazi Kullanım İzni	Arazi Sahibinden
8	Orman İzni	Tarım ve Orman Bakanlığı
9	Yer Seçimi İzni	MAPEG
10	Tesis İzni	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
11	Mera vasfının kaldırılması	Tarım ve Orman Bakanlığı
12	Kültür Bakanlığı Olumlu Görüşü	Kültür ve Turizm Bakanlığı
13	İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı	İl Özel İdareleri ve Belediye
14	İşyeri Bildirimi	SGK, AÇSHB, Vergi Dairesi
15	İmar İzni	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya Belediye
16	İnşaat İzni	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya Belediye
17	Elektrik Ruhsatı	TEDAŞ

Çizelge 3.1 : Madencilik faaliyetlerinde izinler ve yetkili kurumlar (TBMM, 2010, s. 343). (devam)

18	Su Ruhsatı	DSİ veya Belediye
19	Patlayıcı Madde Depo İnşaat İzni	İç İşleri ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
20	Patlayıcı Madde Alma Ve Kullanma Ruhsatı	İç İşleri Bakanlığı
21	Diğer İzinler	Askeriye, DSİ, vb.

Çizelgede görüldüğü üzere madenlerin yer yüzeyine çıkarılabilmesi için işletme ruhsatı alınması yetmemekte, bu ruhsatın alınmasının devamında üretimin gerçekleştirilebilmesi için işletme izni alınana kadar birçok ruhsat ve izin alınması gerekmektedir. Uygulamada, yukarıda belirtilen bu mevzuatların çakışması, *izinlerin* alınacağı kurumların çok sayıda oluşu ve izin kriterlerindeki belirsizlikler sorunlara neden olmaktadır. Böylece maden işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için izinlerin alınması -görüldüğü üzere- birçok kamu kurumunu ilgilendiren bürokratik işlemleri gerektirmektedir. Bu bürokratik işlemlerin uzun sürmesi izin sürecini yavaşlatmaktadır. Maden işletme ruhsatı alınmasından itibaren işletme izni alınarak üretim faaliyetine başlanana dek geçen izin süreci aşağıda verilmiştir (Şekil 3.1).



Şekil 3.1 : İşletme izni alınana kadar geçen süreler (temsili) (TÜMMER, 2017).

Türkiye’de maden işletme izni alınana kadar geçen bu (yaklaşık) süreler, maden üretim faaliyetlerinin gecikmesine ve hatta önemli derecede maden yatırımlarının kaybedilmesine yol açmaktadır.

3.1 Maden İşletme Ruhsatı

Maden hakları Maden Kanunu’nda; ruhsat, izin ve imtiyaz⁸ gibi 4 kavram için kullanılmaktadır. Maden kanunu’ndaki tanımlara bakıldığında;

- “İşletme ruhsatı”: *“İşletme faaliyetlerinin yürütülebilmesi için verilen yetki belgesi”*,
- “İşletme izni”: *“Bir madenin işletmeye alınabilmesi için gereken izin”*, olarak tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere Türkiye’de eş anlamlı olan “ruhsat” ve “izin” sözcüklerine, Maden Kanunu ve uygulamalarında farklı anlamlar yüklenmiştir. “Ruhsat”; maden alanını çevreleyen sınırları gösteren ve bu sınırlar içinde aynı grup ruhsatların başka kişilere verilmesini engelleyen bir bütün olarak değerlendirilmekteyken, “izin”; fiili olarak ruhsat sınırları içinde maden işletme faaliyetlerinin yapıldığı veya yapılacağı yer olarak belirlenmiştir (Yeşilyurt, 2009, s. 30; Yeşilyurt, 2013a, s. 98).

Bu terimlerin hukuki sonuçları da farklıdır. Maden Kanunu’nda “ruhsat” bir yetki belgesi niteliği taşıırken, “izin” madencilik faaliyetlerinin başlangıcı için gereklidir. “Ruhsat”, Maden Kanunu’na göre ehliyet şartlarına uygun kişilere, mevzuat gereği verilir. “Ruhsat”, madencilik faaliyetine başlayabilmek için gerekli kurumlardan izin alabilmeyi yetkilendirir⁹. Maden Kanunu’ndaki “izin” ise, ruhsat sahibinin, madencilik faaliyetine başlayabilmesi için bu Kanunun 7. maddesinde gösterilen kurumlarından izin alabilmek için müracaat hakkını ifade eder. Diğer bir deyişle madenci, aldığı işletme ruhsatıyla doğrudan faaliyete başlayamaz, izinleri almak da madencinin sorumluluğu kapsamındadır. Bu durum madencinin sektörel riskler

⁸ Maden işletilmesi için verilen “imtiyaz”lar, 1985 yılında yürürlüğe konulan 3213 sayılı Maden Kanunu ile kaldırılmıştır.

⁹ İdarenin verdiği ruhsatın sağladığı yetki yanında, faaliyetin devamı için başka ruhsatlara/izinlere ihtiyaç duyulabilir. Dolayısıyla -maden işletme ruhsatında olduğu gibi- ”ruhsat”, bir faaliyetin değişik hukuki sonuçları nedeniyle farklı ruhsatların alınmasını gerektirebilmektedir (Günay, 2016, s. 81-82). Örneğin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan faaliyet yürütülemez. Bu ruhsat için izin almadan maden işletmesi açılmışsa maden işletme ruhsatı olsa da madencilik faaliyetine başlanamaz.

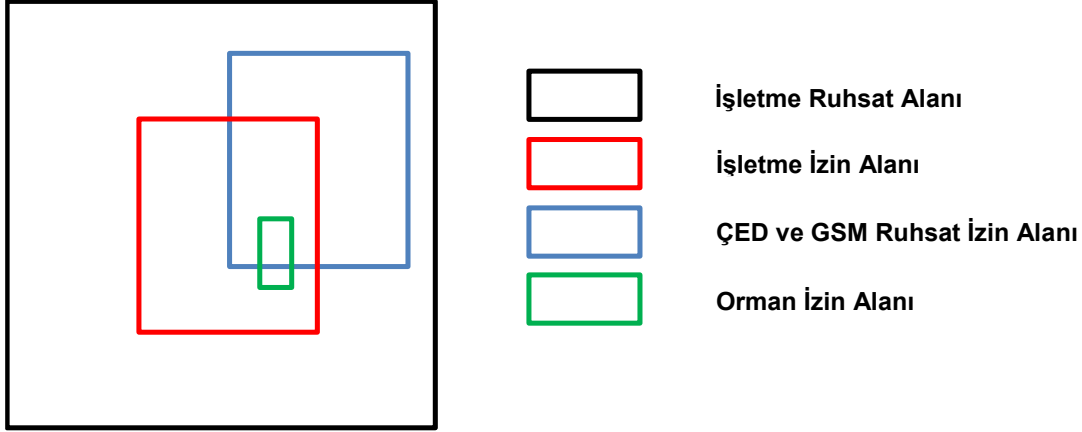
dışında, ruhsatı aldıktan sonra izin konusundaki riskleri de üstlenmek zorunda olduğu anlamına gelir (Günay, 2016, s. 80).

Dolayısıyla, maden işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için kural olarak önce “işletme ruhsatı”, daha sonra “işletme izni” alınması gerekmektedir. Nitekim *işletme ruhsatından* sonra maden işletme projesinde gösterilen faaliyetleri yapabilmek için ikinci bir alan tespit edilir. Buna *işletme izin* alanı denmektedir. Bu izin alanı her zaman, ruhsat alanından daha küçük olur. İşletme izin alanı, maden ruhsatında gösterilen rezervin¹⁰ izdüşüm alanı değildir. İşletme izin alanı, madenin yer yüzeyinden çıkarılması sırasında kullanılacak alanları, yeryüzüne çıkarılan madenin hangi alanda işleneceğini gösteren alanları, gerekli şantiye binalarını, stok sahalarını, kazı alanlarını veya galeri ağızları gibi faaliyete dönük alanları kapsar (Günay, 2016, s. 161).

İşletme izni, maden ruhsat sahası içinde bulunan madenler için bütün izinlerin alınmış olduğunu ve maden üretimine bir engel kalmadığını gösterir. Yani, maden işletme faaliyeti yapılabilmesi için gerekli olan “işletme izni”nin alınabilmesi, öncelikle işletme ruhsat alanlarının görünür rezerve¹¹ indirgenmesiyle, yani bu alanların daraltılması ile gerçekleşebilmektedir. Benzer şekilde, OGM’den izin alınan alanda, kısa ve orta mesafeli havza koruma kuşakları dışında, ÇED’in izin verdiği alanda, ve tümüyle işletme izin alanında maden işletme faaliyeti yapılabilmektedir (Yıldız ve diğ., 2016, s. 7) (Şekil 3.2).

¹⁰ Rezerv; kaynağın varlığı arama çalışmalarıyla belirlenmiş ve işletilebilirliği değerlendirme etüdları ile saptanmış bölümdür. Rezerv, cevher varlığının belirlilik derecesine göre sınıflandırılır. En fazla kullanılan rezerv sınıflandırılması; üretilebilir, görünür, muhtemel ve mümkün rezerv kategorileri olup işletme proje çalışmalarında baz alınan rezerv kategorileri görünür ve üretilebilir rezervedir. Dolayısıyla maden işletme projelerini hazırlayabilmek için herşeyden önce, bu yatağın görünür rezervinin ortaya konulmuş olması gerekir. Çünkü bu rezerv miktarı üretim kapasitesi ile yakından ilgili olup projenin ömrünü belirleyecektir (Kahriman, 1993, s. 23, 36).

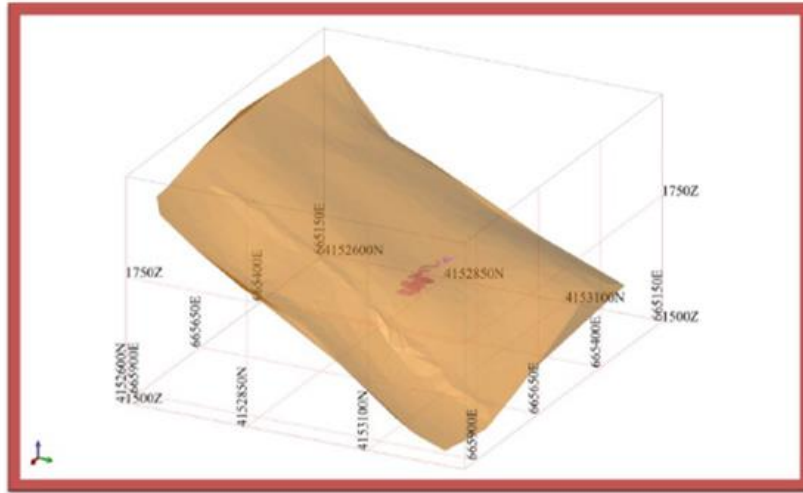
¹¹ “Görünür rezerv”: Boyutları kesin olarak bilinen ve bu boyutlar içinde devamlılığı en az risk barındıran cevher kütlesini belirtir. Jeolojik çalışmalar sonucu kuyu, yarma, galeri gibi faaliyetler veya sondajlar ile üç boyutlu belirlenmiş olan, yine, jeolojik faktörlerin kesin olarak bilinmesi sebebiyle belirli sınırlara ulaşması beklenen, ve bu sınırlar içerisinde devamlılık göstermeme ihtimali çok az bulunan bir rezerv sınıfıdır. Ayrıntılı arama yapılmış sahalarda madencilik veya fizibilite çalışmasıyla günün koşullarında ekonomik olarak işletilebilirliği kanıtlanmış kaynaklardır. Yüksek güvenilirlikte olup, hata sınırı genellikle (+/-) % 10 olarak kabul edilir (Bumin ve Kutluay, 2013, s. 5).



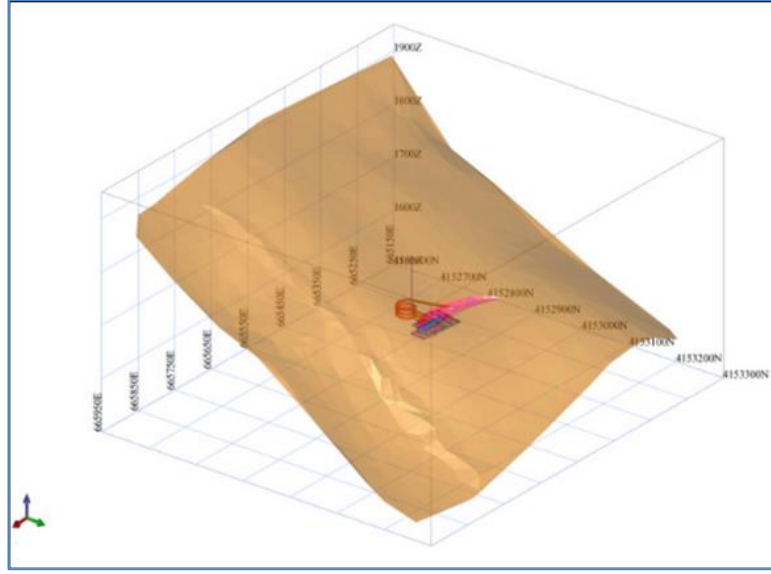
Şekil 3.2 : Maden işletme ruhsat/izin alanı (temsili) (Yıldız ve diğ, 2016, s. 7).

Görüldüğü üzere, *maden ruhsatının* bulunması, o ruhsata dayanan *izin* olmadıkça ruhsat sahibine, madencilik faaliyeti yapmasına olanak tanımamaktadır. Bir diğer ifadeyle, *ruhsat* ve buna dayalı olarak *izin*, maden işletme faaliyetlerinin olmazsa olmaz koşuludur. Ruhsat olup, izin olmadan çalışıldığında faaliyet durdurulacak, ruhsat teminatı irad kaydedilecek ve bu fiilin 5 yıl içerisinde üç defa tekrarlanması durumunda ruhsat iptal edilecektir (Yeşilyurt, 2009, s. 30).

Aşağıda, IV. Grup bir (bakır, kurşun, çinko, gümüş) maden işletme ocağının cevher oluşumlarını gösteren (Şekil 3.3), ve planlanan ana galerisi, servis rampası ve ara katları ile birlikte üç boyutlu bir modeli örnek olarak görülmektedir (Şekil 3.4).



Şekil 3.3 : Cevher oluşumlarını gösterir 3 boyutlu model (Koza, 2013, s. 13).



Şekil 3.4 : Planlanan ana galeri ve katları gösterir 3 Boyutlu Model (Koza, 2013, s. 13).

Şekillerde belirtilen proje sahalarının engebeli arazilerle kaplı olduğu, saha içerisinde orman ağaçları, önceki yıllarda çalışılmış galeriler, ocak içi yollar bulunduğu ve açık ocak ve kapalı ocak işletmeciliği ile tüvenan kompleks cevher üretimi planlandığı açıklanmıştır (Koza, 2013, s. 5).

Görüldüğü üzere aslında izinler projelere verilmektedir¹². O projenin kimin tarafından gerçekleştirileceğinin önemi yoktur. Bu noktada Günay’a göre (2016); “maden hukukunda, arazi değil, maden kaynağı ruhsatlandırılmalıdır”. Şöyleki; Maden Kanunu’nun dayanağı 1982 Anayasası’nda “Tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi” başlıklı madde 168 hükmünde, “tabii servetler ve kaynaklar” konunun objesidir. İlgili kural madencilik konusunda uygulandığında, söz konusu olan “maden kaynağı”dır. Dolayısıyla madencilik faaliyetleri; kaynağın aranması, kaynağın işletilmesi ya da kaynak üzerinde buluculuk alınması için yetkilendirilmesi gerekliliğini ifade eder. Devletin hüküm ve tasarrufu altında madencilik faaliyetinin

¹² “Maden işletme hakkı” ya da madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, beyan edilen işletme projesindeki şartlarla sınırlandırılmıştır (Günay, 2016, s. 42). Bütün sektörlerde olduğu gibi madencilik sektöründe de risk faktörünün yüksek olmasından dolayı yatırım aşamalarında, kaynakların optimum kullanılarak doğal kaynakların kazanılması açısından, iyi bir planlama ve proje bazında yaklaşım yapmak gereklidir (Özel, 2006, s. 1). Madencilik projelerinin sağlıklı sonuçlanması için profesyonel proje hazırlayıcıları tarafından hazırlanması gerekir (Utkan, 2011, s. 50). Bu noktada, Türkiye’de işletme ruhsatı başvurusunda teslim edilmesi gereken işletme projeleri, maden işletme ruhsat başvurusu sonrasındaki izin sürecinin uzamaması ve ruhsatın yaptırıma uğramaması için, titizlikle hazırlanmalıdır. MAPEG tarafından proje onayında gerekli çabukluk ve kontroller sağlanmalıdır.

konusu “maden kaynağı”dır. Kaynağın işletilmesi hakkı devlete aittir. Buna karşın, uygulamada çoğunlukla, aynı kaynak birden fazla ruhsata bağlanmış olarak işlem görmektedir. Günay’a göre (2016) bu arama ve üretim şekli madencilik disiplinine aykırıdır. Madenler ruhsat sınırlarına göre değil, doğal nedenler ile ve iç dinamiklerle oluşmaktadır. Yazar bu itibarla madencilik faaliyetlerinin, kaynağı hedef alan ve kaynağı esas alan faaliyetler olması gerektiğini düşünmektedir (s. 85, 167). Örneğin Almanya’da arama ruhsatı, işletme ruhsatı, ve maden mülkiyet alanında sınırlar; yer yüzeyinde belirlenmiş bir arazi parçasını çevreleyen sınır çizgileri ve bu çizgilerden geçen düşey düzlemlerin çevrelediği hacim, olarak gösterilmekte ve ayrılmaktadır (Turhan, 2014, s. 175).

Bu doğrultuda işletme ruhsatı, işletme projesinin uyumluluğu sonucu ruhsat sahasında görünür + muhtemel rezerv¹³ belirlenmesi sonucunda verilen bir belge, işletme izniyse işletme ruhsatının alınması sonrasında yasanın mecbur bıraktığı izinlerin alınarak üretim faaliyetlerinin yapılabileceği yer olarak tanımlanabilir. Yeşilyurt’a göre (2013a) bu tanımların çok daha ayrıntılı yapılmasında fayda olacağı şüphesizdir. Çünkü görülmekte olan davalarda *işletme ruhsatı* ve *işletme izninin* teknik olarak farklı olduğu, maden işletmelerinin avukatları tarafından öncelikle anlatılmak zorunda kalınmaktadır. Dolayısıyla; “işletme ruhsatı”, “işletme izni” ve “maden işletme faaliyetleri” tanımlarının Kanunda daha açıklayıcı olarak yapılması, tanımlar arasında çakışma ve çelişki olmamasına da dikkat edilmelidir (s. 98).

Ruhsat sahibinin, işletme ruhsatını aldığı anda, ilgili alanda, hukuksal her türlü sorunu çözümlenmiş, her türlü izin alınmış şekilde, doğrudan madencilik faaliyetine başlayacak şekilde bir hukuki rejimin kurulmuş olması madencilik sektörünün beklentisidir. Bu durumda Günay’a göre (2016) “ruhsat” “izni” de kapsayacağından, izin ve ruhsat gibi iki farklı kavrama gerek kalmayacaktır (s. 81).

Yeşilyurt’a göre de (2009), Maden Kanunu’nda “ruhsat” ve “izin” kavramlarının, “ruhsat” adında birleşmesi ve iznin farklı bir belge olarak işlem görmesinin engellenmesi gerekmektedir. Zira maden işletme ruhsat başvurusunu gerçekleştirene ruhsat verilmesiyle hemen “harç” ve “teminat” alınmakta, ancak, ruhsat sahibi madeni çalıştıramamaktadır. İhaleyle verilen alanlarda dahi ruhsat safhasından sonra

¹³ “Muhtemel rezerv”: Boyutlarına dayalı verilerin gösterilmiş olduğu, veriler arasında jeolojik korelasyonun yapılabildiği, devamlılığı görünür rezerve kıyasla daha yüksek risk taşıyan cevher kütlesini belirtir. Orta düzeyde güvenilirlikte olup, hata sınırı genellikle (+/-) % 30 olarak kabul edilir (Bumin ve Kutluay, 2013, s. 5-6).

izin alınamamaktadır. Bu suretle yazara göre idare, aslında ayıplı bir ruhsat verme işlemi gerçekleştirmektedir (s. 30).

3.1.1 Maden işletme ruhsatı müracaatı

Maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için öncelikle izin sürecinin ilk etabı olan *işletme ruhsatını* almak gerekmektedir. Maden işletme ruhsatına başvuru, 1. ve 2 (a) maden grupları için arama ruhsatı almadan, doğrudan; bu grupların dışındaki maden gruplarında ise arama ruhsatı bitiminden sonra yapılmaktadır. Bu başvuru;

- işletme projesi,
- mali yeterliliğine ilişkin belge,
- işletme ruhsat taban bedeli,
- 6183 sayılı Kanunun 22/A maddesi kapsamında vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belgeyle MAPEG'e yapılmaktadır. Aksi hâlde talep reddedilir.

“Mali yeterlilik, projede belirtilen toplam yatırım tutarının en az yüzde yirmisi kadardır. Ancak bu miktar EK-2’de yer alan maden gruplarına göre belirlenen işletme ruhsatları minimum mali yeterlilik tutarları tablosundaki miktarlardan az olamaz” (Maden Yönetmeliği m. 23 (1)). Yönetmeliğin öngördüğü asgari mali yeterlilik tutarları aşağıda verilmiştir (Çizelge 3.2).

Çizelge 3.2 : Ruhsat gruplarına göre değişen asgari mali yeterlilik tutarları.

İşletme ruhsat grubu	Asgari mali yeterlilik tutarı (TL)
I (a)	200000
I (b)	200000
II (a)	600000
II (b)	600000
II (c)	600000
III	200000
IV (a)	600000
IV (b)	1000000
IV (c)	1000000
IV (ç)	1000000
V	200000

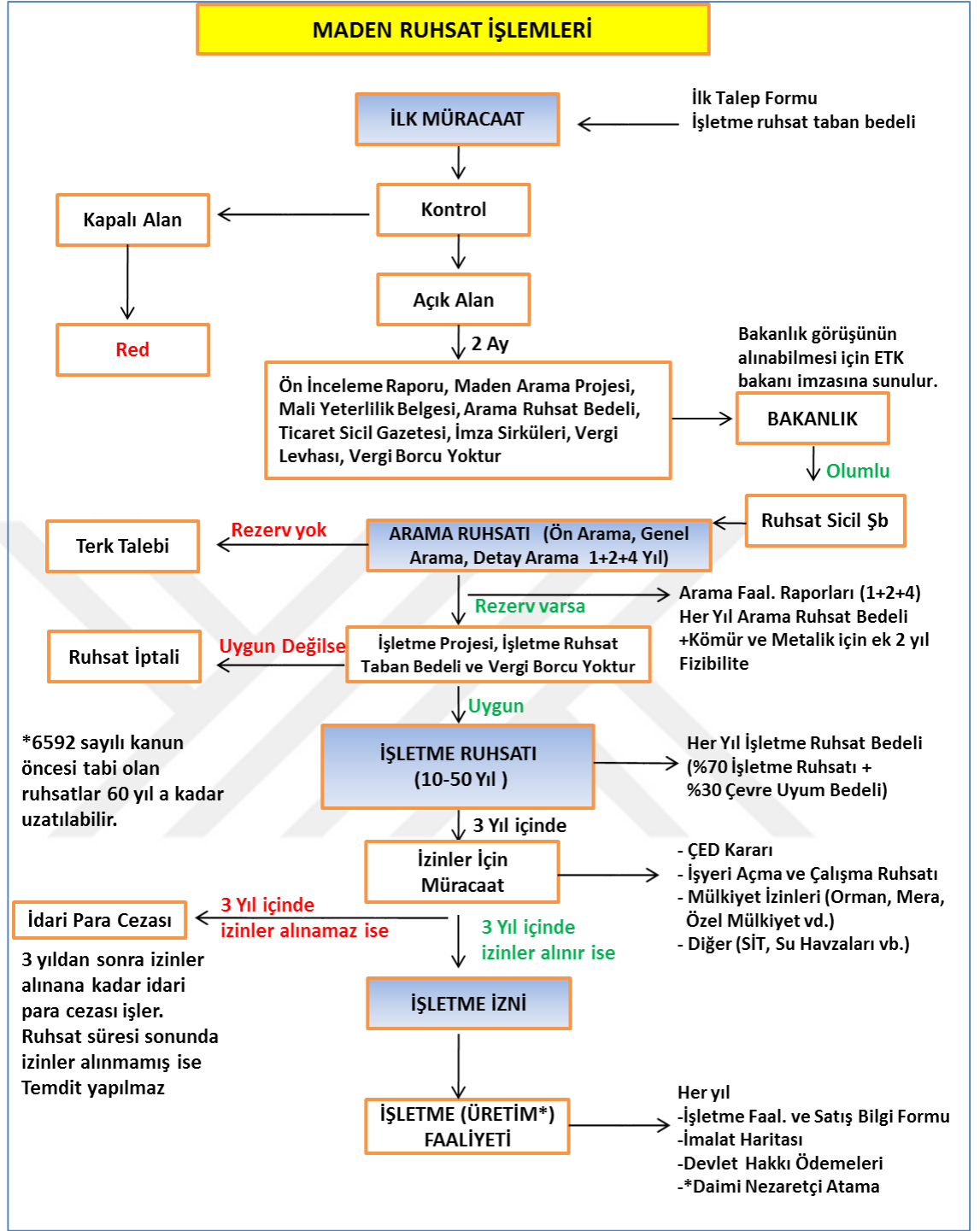
Geçmiş dönemlerde, maden ruhsat müracaatı sahiplerine hiçbir mali yeterlilik aranmaksızın ruhsatların verilmesi, ruhsat spekülasyonlarına ve mineral kaynaklarının uzun süreler atıl kalmasına sebep olmuştu. 2010 yılında 5995 sayılı

Kanun değişikliği sonrasında maden işletme faaliyeti öncesinde maden arama ruhsatı için ilk kez *mali yeterlilik* aranmaya başlanmıştır. Bu anlayış, madencilik faaliyeti yapmaktan ziyade spekülatif amaçlarla maden alanlarını kapatmak suretiyle oluşan kötüye kullanımları önlemek açısından faydalı olmuştur (Yıldız, 2012, s. 159; Topaloğlu, 2011b, s. 33). Son dönemde, (yukarıda açıklandığı üzere), 2017 yılında yürürlüğe giren “Maden Yönetmeliği” ile artık maden işletme ruhsat taleplerinde de *mali yeterlilik* istenmektedir.

İşletme ruhsatı müracaatında en önemli değişiklik ise maden gruplarına göre “müracaat yöntemi” konusunda olmuştur.

2015 yılında 6592 sayılı Kanun ile; 3213 sayılı Maden Kanunu’nda ilk başvuru yolu ile arama ve işletme ruhsatı alma uygulaması işlemi II (b) ve IV. Grup maden ruhsatları haricinde kaldırılmıştır. Yani I. Grup, II (a) ve II (c), III. Grup ve V. Grup ruhsatların ihale yoluyla ruhsatlandırılması uygulamasına geçilmiştir. Nitekim geçmişte tüm maden grupları için *ncelik hakkı* esasken, artık sadece II (b) ve IV. Grup madenler için *ncelik hakkı* uygulamasına geçilmiştir.

Maden arama faaliyetlerinden maden işletme izni alıp üretime başlayana değin, sadece maden işletme ruhsatı değil, maden mevzuatının öngördüğü diğer birtakım ruhsatların/izinlerin de alınması gerekmektedir (şekil 3.5).



Şekil 3.5 : Ruhsat-izin işlemleri (özet) (TÜMMER, 2017).

İlk etapta, işletme ruhsatı müracaatı için gerekli belge ve projeler MAPEG tarafından uygun bulunduğu anda işletme ruhsatı 10-50 yıl süreliğine müracaat sahibine verilmektedir (2015 yılında yürürlüğe giren 6592 sayılı Kanun öncesine tabi olan ruhsatlar ise 60 yıla kadar uzatılabilmektedir). İşletme ruhsat sahibinin her yıl işletme ruhsat taban bedeli (% 70 işletme ruhsatı + % 30 Çevre uyum bedeli) ödemesi

zorunlu tutulmuştur. İşletme ruhsat sahibi 3 yıl içerisinde Şekilde belirtilen tüm bu izinleri almakla yükümlü kılınmıştır.

3 yıl içerisinde belirtilen tüm bu izinlerin tamamlanmasıyla, işletme ruhsat sahibine işletme izni verilmektedir. Ancak 3 yıl içerisinde söz konusu izinler alınamadığı takdirde, izinler alınana kadar ruhsat sahibinin idari para cezası ödemesi öngörülmüştür.

3.1.2 Maden işletme ruhsat alanları, birleştirilmesi ve süresi

Maden işletme faaliyeti döneminde yürütülecek faaliyetlerin alan sınırları, ve faaliyetlerin ne zaman başlayıp ne zaman sona erdiğinin belirlenmesi, -başta, uygulanacak hukuk kuralının ve alınacak izinlerin belirlenmesi olmak üzere- pek çok açıdan oldukça önem taşımaktadır (Çevikçelik, 2017, s. 15). Bu doğrultuda bu bölüm içerisinde ilk olarak “işletme ruhsat alan sınırları ve bu alanların birleştirilmesi”, ardından da “maden işletme ruhsat süre”leri açıklanmıştır.

3.1.2.1 Maden işletme ruhsat alanları ve birleştirilmesi

Rezervlerin optimum kullanılması, görünür rezerv haline getirilemeyen sahaların tekrar maden aramalarına açık hale getirilmesi gibi yönelimler doğrultusunda 2004 yılında maden mevzuatına “işletme izni” kavramı getirildiğinden yukarıda bahsedilmiştir. Nitekim madende işletmeye başlanabilmesi için görünür rezerv tespit edilmekte, ve böylece işletme ruhsat sahasının daraltılması sonucunda “işletme izni alanı” belirlenmektedir. Şöyleki:

Maden Kanunu’nun 24. maddesinde 5177 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu, *işletme izninin* görünür rezervi belirlenmiş alanlara verilmesi, *işletme ruhsatlarının*sa görünür, muhtemel ve mümkün rezerv alanlarını kapsayacak şekilde verilmesi öngörülmüştü. “5995 sayılı Kanun” ile değiştirilen bu maddenin 4. fıkrasına göre; “arama ruhsat süresinin sonunda bu sahaların geçici tesis alanı olarak belirlenmeyen, ve görünür, muhtemel ve mümkün rezerv haline getirilemeyen kısımları daraltılmakta ve ruhsat dışına çıkarılması hüküm altına alınmıştı. Böylece beş yıl içerisinde arama faaliyetleri yaparak yeni maden rezervlerinin bulunamaması

halinde, yani, arama süresince mümkün rezerv alanlarının 5 yıl içinde görünür veya muhtemel rezerv haline getirilememesi durumunda ruhsatın *taksiri*” öngörülmüştü¹⁴.

2019 yılında Maden Kanunu’nda yapılan değişiklikte artık “mümkün rezerv” alanları üzerinden arama ruhsatının diğer kısımları taksir edilerek işletme ruhsatı verilemeyecektir. Bu hüküm yalnızca görünür ve/veya muhtemel rezervler için uygulanacaktır. Muhtemel rezerv alanlarının IV. Grup maden işletme ruhsat alanlarında on yıl, diğer grup maden işletme ruhsat alanlarında ise beş yıl içerisinde UMREK¹⁵ Koduna göre kaynak ve/veya rezerv haline getirilmeyen alanlarının taksir edilmesi öngörülmüştür.

Bu hükümle, “5177 sayılı Kanun”un yürürlüğe girdiği 2004 yılından evvelki uygulama, maden işletme ruhsatı ile birlikte işletme izninin de başlangıçta verilmesi şeklinde gerçekleşmekteyken, birtakım sorunlara sebep olan bu uygulamanın 2004 yılında değiştirilerek, *işletme izninin* diğer izinlerin alınması koşuluna dayandırılması Topaloğlu’na göre (2011a) isabetli olmuştur (s. 236)¹⁶. Bu suretle büyük ruhsat sahalarının uzun süreler atıl kalması önlenerek bu sahaların aranması, yeni maden sahalarının bulunması durumunda bu hammaddelerin de ülke ekonomisine zamanında kazandırılması, maden işletme sayılarının artırılarak istihdam yaratılması amaçlanmıştır (Dengiz, 2008, s. 43).

Türkiye’de 2015 yılında yayınlanan 6592 sayılı Kanunla, 3213 sayılı Maden Kanunu’nda yapılan değişiklik sonucu maden grupları arasında değişen işletme ruhsat alanları revize edilmiştir. Bu alanların arama ruhsat döneminden itibaren maden gruplarına göre değişen alan miktarları, öngörülen ruhsat süreleri ile birlikte aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.3).

¹⁴ “Geri kalan arama ruhsat alanının taksir edilerek 30. maddeye göre ihale yoluyla aramalara açılması” öngörülmüştür.

¹⁵ İşletme ruhsat alanı dahilinde bulunan maden rezervinin görünür rezerve indirgenmesi suretiyle işletme izni alınabildiği dikkate alınarak, işletme projelerinde belirtilen maden rezervlerinin en verimli şekilde tespit edilmesi ve bu rezervlere dayanarak maden yatırımcısının yatırımlarını finanse edebilmesinin sağlanması gerekir. Bu doğrultuda dünyadaki gelişmeler de dikkate alınarak, Türkiye’de 2016 yılında UMREK Yönetmeliği çıkartılmıştır. Böylece maden yatırımları finanse edilebilecek ve madencilik geliştirme hedefinde bir rezerv sınıflandırma sistemi uygulanacaktır.

¹⁶ Bu izinlerin alınmasından itibaren ruhsat sahibinin bir yıl içerisinde madeni işletmeye başlaması gerektiği de düzenlenmiş, böylelikle madenlerin bir yıl içerisinde işletmeye alınması zorunluluğu, işletme izninin verildiği tarihten sonra başlamaktadır. Diğer yandan bir önceki Maden Kanunu Değişikliğinde 6 ay olarak belirlenen bu süre bir yıla çıkarılmış oldu. Bu sürede mutlaka üretim yapılmasının zorunlu olmadığına ilişkin de Danıştayca karar verilmiştir (Yıldız, 2012, s. 205-206).

Çizelge 3.3 : Maden işletme ruhsat başvurularında maden gruplarına göre değişen alanlar.

Maden grubu	Arama ruhsatı					İşletme ruhsatı		Ruhsat/izin müracaat yöntemi	
	Azami alan		Ruhsat süresi (yıl)			Azami alan	Ruhsat süresi (yıl)		
	Hektar	Ön arama	Genel arama	Detay arama	Fizibilite dönemi	Hektar			
1 (a)	-	-	-	-	-	20	5-30 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	İhale
1 (b)	-	-	-	-	-	50	10-30 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	İhale
2 (a)	100	-	-	-	-	100	10-40 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	İhale
2 (b)	100	1	1	-	-	100	10-40 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	Öncelik hakkı
2 (c)	100	1	1	-	-	100	10-40 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	İhale
3	500	1	2	4	-	500	10-50 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	İhale
4 (a)	2000	1	2	4	-	2000	10-50 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	Öncelik hakkı
4 (b)	2000	1	2	4	2	2000	10-50 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	Öncelik hakkı
4 (c)	2000	1	2	4	2	2000	10-50 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	Öncelik hakkı
4 (ç)	2000	1	2	4	-	2000	10-50 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	İhale
5	1000	-	-	-	-	1000	10-50 yıl	Uzatma mümkün. Azami 60 Yıl	İhale

Çizelgede görüldüğü üzere; 1 (a) grubu madenlerde geçmişte 10 hektar olan alan sınırı 20 hektara çıkarılmıştır. 1 (b) grubu madenlerde 50 hektarı, II (a) ve (c) grubu madenlerde 100 hektarı geçmeyecek şekilde doğrudan işletme ruhsatı; II (b) grubu madenlerde 100 hektarı, 3. Grup madenlerde 500 hektarı, 4. Grup madenlerde 2000 hektarı geçmeyecek şekilde (ve tamamının denizlerde verilmesi halinde 50000 hektarı geçmeyecek biçimde) arama ruhsatı verilmesi öngörülmüştür.

Türkiye’de arama ruhsatlarında kullanılan alanlarda, istendiğinde aynı alan miktarı için işletme ruhsat başvurusu yapılabilmektedir. Ancak, maden işletme faaliyeti yapılabilmesi için, yukarıda açıklandığı üzere, işletme ruhsat alanındaki maden rezervinin görünür rezerve indirgenmesi gerekmektedir. Bu suretle işletme izni (görünür rezervin tekabül ettiği alan için) verilmektedir.

Maden sahası ayak izi, madencilik faaliyetleri tarafından belirlenen toplam alan, hem açık ocak ve yeraltı madenleri hem de keşif için sorunlu olabilir. Tipik olarak, madenlerin ayak izi atık ve atık barajları, binaların kapsadığı alanlar, ulaşım ve elektrik altyapısını içerir (Boerchers ve diğ, 2018, s. 87). Belirtmek gerekirse, maden işletme izin alanlarının dar belirlenmesi sebebiyle bazı durumlarda işletme faaliyetlerinin verimli olarak sürdürülmesi olanağı ortadan kalkabilmektedir. Bu sorunu ortadan kaldırmak amacıyla, maden işletme faaliyetlerinin kesintiye uğramadan sürdürülmesini sağlamak için, görünür rezerv alanı, madenin işletilmesi için gerekli tesislerin bulunduğu alan, stok alanı, pasa-hafriyat döküm alanı, yol gibi faktörler göz önüne alınarak ve çevresel etkiler de dikkate alınarak işletme izin alanları düzenlenmelidir (TBMM, 2010, s. 273).

3.1.2.2 Maden işletme ruhsat süresi

Maden ruhsatlarının süreleri ve bu süreleri uzatma prosedürü ruhsat güvencesiyle yakından ilişkilidir Maden ruhsatlarının süreleri ve bu süreleri uzatma prosedürü ruhsat güvencesiyle yakından ilişkilidir (Topaloğlu, 2011c, s. 44; Topaloğlu, 2019b, s. 45). 2015 yılında 6592 sayılı Kanun değişikliği ile toplam ruhsat süreleri yeniden belirlenmiştir. Buna göre, işletme ruhsat süresi, I. Grup (a) madenlerin ruhsatı için en az beş yıl, diğer grup madenlerinse on yıldan az olmamak kaydıyla, maden işletme projesine göre belirlenmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede işletme ruhsat süresi; 1. Grup madenlerde 30 yılı, 2. Grup madenlerde 40 yılı, diğer grup madenlerdeyse 50 yılı geçememektedir. 1. Grup madenlerde 30 yıldan, 2. Grup madenlerde 40 yıldan

sonraki sürenin uzatılmasına ETKB Bakanı, diğer grup madenlerdeyse 50 yıldan sonraki sürenin uzatılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir (Çizelge 3.3).

Süre uzatımı konusunda 5177 sayılı Kanun ile, “*Sürenin bitiminden önce yeni bir projeye uzatma talebinde bulunulması halinde ruhsat süresi uzatılabilir.*”, hükmü öngörülmüş ve bu hüküm 5995 sayılı Kanun ile de korunmuştu. Bu sebeple, yürürlükte olan Kanun kuralına göre *işletme ruhsat süresi* bitmeden uzatma talebinde bulunulması gerekmektedir (Yeşilyurt, 2013c, s. 103). 2015 yılında 6592 sayılı Kanun değişikliği¹⁷ ve 2017 yılında yürürlüğe giren Maden Yönetmeliği ile mevcut hususlar korunmuştu.

2019 yılında Maden Kanunu’nda yapılan değişiklik ile; Kanunun m. 24/III’de “*I. Grup (a) bendi madenlerin işletme ruhsat süresi beş yıldır. Diğer grup madenlerin işletme ruhsat süresi, on yıldan az olmamak üzere, projesine göre belirlenir. I. Grup (a) bendi ve diğer gruplardaki maden işletme ruhsatlarının süresi, sürenin bitiminden altı ay önce yeni bir projeye süre uzatma talebinin olması ve uygun bulunması hâlinde uzatılabilir.*” Bu hüküm öngörülerek işletme ruhsat temditleri için en az 6 ay önceden başvuru zorunluluğu getirilmiştir.

Buna göre altı aydan daha az sürede yapılan temdit talepleri kabul edilmeyecek ve maden ruhsatı sona erecektir. Bu halde ise birçok ruhsat sahibinin altı aylık süreyi kaçırarak ruhsattan doğan hakları kaybetmelerine yol açabilecektir. Yapılan bu mevzuat değişikliği Topaloğlu’na göre ruhsat güvencesine ve sürdürülebilir madencilik ilkesine uygun değildir (Topaloğlu, 2019a). Maden ruhsatlarına verilen süre ile bu *süreyi uzatma* konusu maden haklarının güvenliğiyle doğrudan ilişkilidir. Maden yatırımcıları açısından, sürenin kısa verilmesi yanı sıra, sürenin idarenin takdirine bırakılarak belirlenmesi de istenilen bir durum değildir. Diğer yandan, “Maden Yönetmeliği”nin 39. maddesine; işletme ruhsatının uzatılması hususunda çevreyle uyum faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, imar alanlarına yakınlık gibi yeni birçok kıstas getirilmiştir (Topaloğlu, 2017).

Maden işletmeleri, *maden ruhsat süresi* konusunda özellikle, idari ve/veya yargı kararı nedeniyle maden ruhsat sahalarında, faaliyetin durması ile faaliyete tekrar

¹⁷ Görüldüğü üzere I. Grup (a) bendi ve diğer gruplardaki *maden işletme ruhsatlarının süresi*, sürenin bitmesinden önce yeni bir projeye uzatma talebinin olması ve bu talebin kabul edilmesi durumunda uzatılabilecektir. 6592 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikte yalnızca “uygun bulunması halinde uzatılabilir”, ifadesi ilgili madde fıkrasına eklenmiştir.

başlandığı tarih arasında geçen sürenin ruhsat süresinden sayılmamasını istemektedir. Bu sürede ruhsat sahibinin iradesi dışında yargı kararı ile çalışma durdurulduğundan, çalışma yapılamayan sürenin ruhsat süresinden sayılmaması gerektiği (TÜMMER, 2010) önerilmiştir¹⁸.

3.1.3 Maden işletme projesi ve buna uygun gerçekleştirilecek faaliyetler

Maden işletmelerine; ruhsat alanı sınırları içerisinde kalmak şartıyla ve görünür rezervinin belirlenmesi suretiyle işletme izin alanı verilebildiğinden yukarıdaki bölümde bahsedilmiştir. Nitekim, işletme izin alanı, işletme ruhsatı verilmesi evresinde idarece yerinde değerlendirilerek kesinleştirilir (Yeşilyurt, 2013a, s. 98). Dolayısıyla *maden işletme projeleri*, işletme ruhsatı alabilmek için işletme ruhsatı müracaatı esnasında ilgili idareye, kanun ve yönetmelik hükümlerine göre hazırlanıp verilmesi gereken bir yatırım önerisidir.

Maden Kanunu’nun “işletme projesi” araması, bulunan madenin çıkarılmasına ilişkin zaman bakımından bir planın yapılarak onaya sunulması anlamını da içermektedir (Gülan, 2008, s. 225). Maden Kanunu’nun 3. maddesine göre; “işletme projesi uygulama raporu” ise, “üretim faaliyetine geçilinceye kadar *işletme projesinin* uygulanmasına ilişkin olarak yönetmelikte belirtilen süre ve esaslar kapsamında MAPEG’e sunulması gereken” rapordur. Maden Kanunu, projenin nasıl hazırlanacağı ve hangi içerikte olacağını Maden Yönetmeliği’ne bırakmıştır¹⁹.

1985 yılında yürürlüğe giren 3213 sayılı Maden Kanunu öncesi dönemde madenci bir maden için, ruhsat sahasının tümünü kapsayacak şekilde “*işletme projesi*” hazırlamayı yeğliyordu. Ancak, 2004 yılında 5177 sayılı Kanun ile değişik Maden Kanunu’nun 24. maddesiyle, teknik raporlar vasıtasıyla görünür ve muhtemel rezervleri kaydedilmeyen alanların “taksir” edilmesi uygulamasına geçilmiştir (Çanga, 2005, s. 377). Bu nedenle, işletme ruhsat sahipleri, maden işletme ömrü

¹⁸ 05.06.2004 tarih ve 5177 sayılı Kanunla Değişik 3213 sayılı Maden Kanunu’na eklenen ek madde (EK Madde 7) teklifi şöyleydi: İdari ve/veya yargı kararı neticesinde kesilen ruhsat süreleri aşağıdaki esaslara göre düzeltilir:

1) İdari bir kararla ruhsat süresinin kesildiği tarihle, işlemin idarece düzeltilindiği tarih arasında geçen süre,

2) İdari dava açılması halinde, İdari Yargı kararının üst mahkemece bozulduğu ya da kaldırılması durumunda davaya konu işlemin tesis edildiği tarih ile bozulduğu veya kaldırıldığı tarihe kadar geçen süre,

ruhsat süresine ruhsat sahibinin talebi gerekmezsin ilave edilir (TÜMMER, 2010).

¹⁹ *Maden işletme projesinin içeriği* konusunda Maden Yönetmeliği EK-14’e bakınız.

boyunca, ileride üretecekleri rezervi planlayarak *işletme projelerinde* bunları belirtmektedir.

Kayadelen'e göre; geçmişteki “Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliği” ekinde bulunan işletme proje formu (EK Form-6) yeterli olmayıp, bu yetersizlik hali birçok temel soruna neden olmuştu. Bu dönemde *işletme projeleri* içeriği, özellikleri bir kenarda tutulursa, bir uygulama raporunda bulunması gereken bazı temel araştırmaları içermemekteydi. Esasen işletme ruhsatlarının, kapsamlı ve nitelikli yapılabilirlik (fizibilite) raporlarına dayalı olarak verilmesi gerekmekteydi (Kayadelen, 2009). Nitekim geçmiş *işletme projesi* formatında;

(1) Proje doğrultusunda üretilecek ürüne/ürünlere dönük sektör ile pazar analizi bulunmamaktaydı. Bu hal, projeye üretilecek ürünün/ürünlerin ilerleyen dönemde öngörülen fiyat, kalite ve miktarda satılabiliş satılamayacağını dikkate alınmaması anlamına gelmektedir;

(2) Projenin kârlılığı; yıllık işletme kârı, geri dönüş süresi, kâra geçme noktası gibi paranın zaman değeri önemsenmeyen, projenin kârlılığını tespit etmedeki birçok sorun barındıran uygulamalarla ölçülmekte; bu durum bir maden yatağının kârlı olmamasına rağmen kârlıymış gibi algılanabilmesine neden olmaktadır. Bilindiği üzere, kârlı bir şekilde işletilemeyecek bir maden yatağının, maden yatağı olarak kabul edilmemesi ve mevcut şartlarda işletilmemesi gerekir²⁰;

(3) Projenin ülke ekonomisi yönünden incelenmesine dönük yöntemler ve kriterler yetersizdir. Çünkü, Ek formatında yer alan “Projenin Ülke Ekonomisine Katkısı” başlığı kapsamında istenen “gelir ve kurumlar vergisi”, “devlet hakkı”, “işçilerden kesilen vergilere ilişkin bilgiler” gibi kıstaslar, maden projesinin ulusal ekonomiye ciddi derecede katkısını tespit etmede yeterli değildir (Kayadelen, 2009). İşletme projesinde söz konusu istenen bilgiler, Konukman ve diğerlerine göre de (2016), kamu yararı ifadesi bakımından çok kısıtlı bir anlam göstermektedir (s. 73-74). İnceleyen kurumun yeterli kabul ettiği *işletme projelerini*; başta finansman kurumları olmak

²⁰ Avustralya’da, “Mineraller ve Madencilik Geliştirme Kurulu” (“Minerals and Mining Development Board”); madenlerin madencilik programına uyumlu bir şekilde efektif olarak işletilmediğini tespit ederse, maden hakkı sahibinin mali ve teknik durumunu ve piyasa şartlarını da dikkate alarak, iznin/hakkın iptalini isteyebilmektedir (Kayadelen, 2009). Türkiye’de böyle bir durum incelenmemekle beraber, başka sebeplerden kaynaklı olarak izin hakkı iptal hükümleri mevcuttur.

üzere, ülke içindeki ve dışındaki hiçbir kurumun kabul etmiyor olması, projelerin niteliklerini de göstermektedir (Kayadelen, 2009).

Yukarıda belirtilen, geçmişteki *işletme projeleri* içeriğindeki eksikliklerin ortadan kaldırılması adına 2017 yılında Maden Yönetmeliği ile yapılan değişiklik sonucu, bu Yönetmeliğin EK -14'üne gerekli eklemeler yapılmıştır. Ancak, MAPEG'e teslim edilen *işletme projelerinin* daha nitelikli kılınması konusunda YTK²¹'ların büyük sorumluluğu bulunduğu unutulmamalıdır. YTK'ların sorumluluğu sadece *işletme projelerinin MAPEG'e* teslimi değil, işletme ruhsatı alındıktan sonra ve işletme faaliyet dönemlerinde *işletme projesine* uyumlu olarak gerekli raporların, -ve gerektiğinde işletme projesi revizyon raporunun- hazırlanması ve tüm bu raporların MAPEG'e teslim edilmesini, de kapsamaktadır.

Bu konuda, 6592 sayılı Kanun değişikliği ile, ruhsat sahibi adına her yıl Nisan ayı sonunda verilen ve bir evvelki yıla ait "faaliyet bilgi formu" ile "satış bilgi formu" belgelerinin, "işletme faaliyet raporu" adı ile tek formatta verilmesi öngörülmüştür. Maden işletme faaliyetleri Maden Kanunu'nun 29. maddesinde kural altına alınmış, Maden Yönetmeliği'nin 35., 36. ve diğer bazı maddelerinde maden işletme dönemi faaliyetlerinin nasıl gerçekleştirileceği düzenlenmiştir.

İşletme faaliyetleri, idareye sunulan ve idare tarafından kabul gören *işletme projesine* göre yürütülecektir. Ancak, bilindiği üzere *işletme projesinin* idareye sunulması ve idarece kabul görmesi üretim faaliyetleri için tek başına yeterli olamamakta, Kanunun zorunlu kıldığı izinlerin alınmasını takiben düzenlenecek işletme izniyle maden üretim faaliyetlerini gerçekleştirmek mümkün hale gelmektedir (Yeşilyurt, 2013b, s. 94).

Bir maden işletme ruhsat başvurusu için gerekli olan *işletme projesinde*; maden, iş sağlığı ve güvenliği ve ekonomi gibi birçok konu, işletmeci tarafından teknik olarak ayrıntısıyla açıklanmaktadır. Ayrıca *işletme projesi raporunda* açıklanması gereken diğer bir konu da "çevre"dir.

²¹ 03.06.2016 tarihinde yürürlüğe giren "Yetkilendirilmiş Tüzel Kişiler İle İlgili Yönetmelik"e göre, "Yetkilendirilmiş tüzel kişi"; "Genel Müdürlükçe yetkilendirilen, Maden Kanunu kapsamında Genel Müdürlüğe verilmesi gereken rapor, proje ve her türlü teknik belgeyi hazırlamaya yetkili, şirket hisselerinin yarısından fazlasının sahibinin mühendis olduğu ya da bünyesinde nitelik ve nicelikleri bu Yönetmelikle belirlenen mühendisler çalıştıran maden arama/işletme ruhsat sahibi veya işletmesi olan tüzel kişi"yi, ifade eder.

Maden Yönetmeliği'nin 4. Maddesi' (kk) bendinde “maden işletme projesi”: “Rezervi üç boyutlu olarak belirlenen bir maden yatağındaki madeni, bir termin planı dahilinde, teknolojik ve ekonomik olarak işletilmesi ile çevresel önlemleri alarak madenin kapanma sonrası rehabilitasyon planlamasını içeren Ek-14'de yer alan temel ve detay mühendislik projesi” olarak tanımlanmıştır. Nitekim faaliyetler sürdürülürken ve/veya tamamlandıktan sonra çevre ile uyum planı uygulanacaktır²².

Türkiye’de örnek bir IV. Grup maden işletme projesinde ÇED kararının olumlu olarak sonuçlanmasının ardından, orman izni, işyeri açma ve çalışma ruhsatı, ve gerekli tüm izinler alındıktan sonra, hazırlık çalışmaları yapılarak üretime geçilmesi planlanmıştır. Bu işletmenin proje konusu faaliyetle ilgili olarak planlanan zamanlama çizelgesi aşağıda görülmektedir (Şekil 3.6).

Yatırımla İlgili Faaliyetler	Yıllar	Aylar											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ÇED Sürecinin Tamamlanması	2013												
Orman İzinlerinin Alınması	2013												
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Alınması	2013												
Arazi Hazırlık Çalışmaları ve Üretime Geçilmesi	2014												
Üretim Çalışmalarına Devam Edilmesi (kapalı ocak)	2015												
Üretim Çalışmalarına Devam Edilmesi (kapalı ocak)	2016												
Üretim Çalışmalarına Devam Edilmesi (kapalı ocak)	2017												
Rehabilitasyon Çalışmaları	2017												

Şekil 3.6 : Faaliyetle ilgili zamanlama tablosu (Koza, 2013, s. 5).

Ancak, örnek *işletme projesinde* planlanan izin süreci, Türkiye’de çoğunluğu itibarıyla her maden işletmesi için yukarıdaki örnekte gösterildiği gibi kısa sürelerde tamamlanamamaktadır. Bu nedenle maden yatırımcıları izin sürelerini öngörememekte ve yatırımlarını kaybetmektedir.

Bu konuda bir başka açıdan da değerlendirme yapılması gerekmektedir. Maden işletme izni alınması demek, fizibilitesi yapılmış ve kabul edilmiş bir proje anlamına gelmektedir. Bu da çevresel etkisi yapılmış proje anlamına gelir. Türkiye’de

²² Maden Yönetmeliği EK-14 Bölüm V’de belirtildiği üzere, çevre ile uyum planlarının maden işletme projelerinde de hazırlanması zorunludur. Ancak, “ÇED Olumlu Kararı” alınacak alanlar için ÇED raporunda taahhüt verilmesi durumunda *işletme projelerindeki* söz konusu bölümün doldurulması öngörülmüştür.

madenciliğin bu seviyeye gelmesi için, MAPEG'in uygulamalarıyla, fizibilite raporlarının en yüksek kaliteye getirilmesi gerekmektedir.

Nitekim, Maden Kanunu'na göre hazırlanan *işletme projeleri* çevre ile ilgili bölüm içermektedir. Bu bölüm aynı zamanda ÇED'e mevzu konuları da içermektedir. Böyle bir durumda ÇED raporlarına ihtiyaç duyulması ilk etapta anlaşılamamaktadır. Bu nedenle ya *işletme projesindeki* çevre ile ilgili bölümün çıkartılması ya da madenciliğin çevre konusu sadece ÇED raporu kapsamında değerlendirilmesi ilk olarak akla gelmektedir. Ancak bu noktada, bir işletme projesinin MAPEG'e teslimiyle işletme ruhsatı başvurusu sonrasında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın değerlendirmesi ile "ÇED gerekli değildir" Kararının çıkabilecek olması da göz önüne alınmalıdır. Yani, "ÇED gerekli değildir" kararının alınması durumu dikkate alınarak, bu kararın öncesinde teslim edilen *işletme projelerinde* "Çevre ile uyum planının" istenmesi uygulamasının devam etmesinde fayda vardır. Zira, "ÇED gereklidir" kararının çıkmamış olması, maden işletmesinin çevreye duyarlı faaliyetler göstermeyecek olması anlamına gelmemektedir. Bu doğrultuda, ÇED'e tabi olacak olsun ya da olmasın, *maden işletme projeleri* içerisinde hazırlanan çevre ile uyum planlarında, ÇED kadar kapsamlı olmasa da, istenen teknik konular mevzuatla ayrıntılandırılabilir. Ancak, burada, maden yatırım sürecini olumsuz etkilemeyecek şekilde bir mevzuatın öngörülmesi ve mevzuat uygulamalarının gerçekleştirilmesi gerekmektedir²³. Böylece işletme ruhsatından işletme iznine geçiş süreci hızlanabilecektir.

3.2 Mülkiyet ve Araziye İlişkin İzinler

Mülkiyet izinleri de, diğer izinler gibi, maden işletme faaliyetine geçilebilmesi için, yani maden işletme izni alınabilmesi için gerekli izinlerden biridir. Böylece maden rezervi ile çakışan araziler madencilik faaliyetleri için tahsis edilir.

²³ Son dönemde Covid-19 salgını göz önüne alınarak ETKB tarafından madencilik sektörüne yönelik özel tedbirler alındı. Bu kapsamda nisan ayı sonuna kadar verilmesi gereken 2019 yılı işletme faaliyeti ile ilgili teknik belgeler, mücbir sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren üç ay uzatılarak 30.09.2020 tarihine kadar verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, bu tarih aralığında işletme projesi verme zorunluluğu bulunan ruhsat/müracaat sahalarının tümü için, söz konusu raporların/projelerin verilme süresi ve talebe ilişkin diğer yükümlülükler 30.09.2020 tarihine kadar uzatılmıştır. Ayrıca, mücbir sebep ilan edilen tarih aralığında Maden Kanunu kapsamında yürütülen işlemlerde verilmesi zorunlu olan 6183 sayılı Kanunun 22/A maddesi kapsamında vadesi geçmiş borcun olmadığına dair belgenin de 30.09.2020 tarihine kadar istenmemesi öngörülmüştür (Madencilik Türkiye Dergisi, 2020d, s.10). Böylece maden ruhsat sahiplerinin mağduriyetinin bir ölçüde azalması sağlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de bulunan taşınmazlar, özel mülkiyete tabi taşınmazlar ve devletin kamusal mülkiyeti altındaki taşınmazlar olarak iki ana kategori altında toplanabilir. Özel mülkiyete tabi taşınmazlar, istisnalar haricinde, Türk Medeni Kanunun 705. maddesine göre tapu siciline tescille kazanılır (Topaloğlu, 2016, s. 67). Kamuya ait taşınmazlar; sahipsiz mallar, orta malları ve hizmet malları olarak üç grupta sınıflandırılmaktadır²⁴.

Arazi, en geniş anlamıyla “yeryüzünün yüzeyi, altındaki materyaller, yukarıdaki hava ve toprağa sabitlenmiş her şeyi” içerir (Dale, 1999). Arazi, bu nedenle, evler, binalar ve toprağa yapılan diğer eklentileri de içerir (UNIFT, 2012). Arazinin doğrudan etkilendiği madencilikte, faaliyet sahasına konu teşkil eden mülkiyet türleri bulunmaktadır. Maden ruhsat alanının içinde kalabilen bu mülkiyetlerin türleri şöyle sıralanabilir: Mera arazileri, orman arazileri, hazine arazileri, kadastro harici alanlar, özel mülkiyet arazileri ve tüzel mülkiyet arazileridir. Bu ayrım, madencilik faaliyetlerinin safhalarına bağlı olarak alan kullanım ve izinlerinde değişkenlik göstermektedir (Kavcı, 2014, s. 63-64).

Kamu taşınmazlarının esas itibarıyla tapu siciline tescili gerekli olmamakla birlikte boş arazilerin, Maliye Hâzinesi adına, meraların ilgili kamu tüzel kişiliği adına, ormanların da Orman Genel Müdürlüğü adına tapuya tescili mümkündür. Maden hukuku açısından söz konusu olan *kamu taşınmazları*, boş araziler ve meralar gibi orta mallardır. Hizmet mallarının madencilğe tahsisi hemen hemen imkansız gibidir (Topaloğlu, 2016, s. 67).

Türkiye’de doğal kaynakların işletilmesi ve enerji yatırımları için gerekli görülen taşınmazlardan; özel mülkiyete ait olanların kamulaştırılması, hazineye ait ya da devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunanların kullanma izni, irtifak hakkı kurulması ya da kiralanması, ormanlık alanlarda olanların izni ve orta malı

²⁴ • “Sahipsiz Mallar”; üzerinde mülkiyet kurulmasına elverişli olan fakat, şimdiye değin üzerlerinde mülkiyet kurulmamış mallar, olarak adlandırılır. Bu türden mallara örnek olarak, özel mülkiyet altında bulunmayan kayalar, dağlar, tepeler, ormanlar, kıyılar gösterilebilir.

• Türk hukukunda “orta malları” olarak isimlendirilen malların, halkın doğrudan doğruya yararlanmasına tahsis edilmiş mallardan oluştuğu ifade edilmektedir. Yollar, köprüler, pazar yerleri, meydanlar, meralar ve yaylaklar orta malı niteliğindeki kamu taşınmazlarıdır.

• “Hizmet malları”, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve bir kamu hizmetine tahsis edilmiş mallardır. Kamunun dolaylı kullanımına ayrılmışlardır. Hizmet malları içerisinde askeri tesisler, limanlar, demiryolları, hastaneler, camiler, üniversiteler ve adliye ait taşınmazlar sayılabilir (Topaloğlu, 2016, s. 69).

özelliğinde olanların tahsisi, maden/enerji ruhsat/lisans sahibi tarafından talep edilmesi durumunda mümkündür (Konukman ve diğ, 2016, s. 76). Nitekim arazi edinimi ya da arazi üzerinde haklar edinmek, neredeyse tüm altyapı ve üstyapı projeleri ve özellikle inşaat, maden ve enerji sektörleri açısından son derece önemli ve vazgeçilmez bir konudur (Sezener, 2015a, s. 104). Bu nedenle, öncelikle planlama aşamasında madencilik faaliyet alanının nereye kurulacağının baştan bilinmesi (Kavcı, 2014, s. 62-63), söz konusu mülkiyet arazilerinden hangisi/hangileri ile çakıştığının bilinmesi önemlidir.

Maden mevzuatına göre; mülkiyet arazilerinde madencilik yapılabilmesi için, özel ya da kamu arazisi olup olmaması durumuna göre özel arazi sahibi ile ya da yetkili kurumlardan farklı izin süreçleri öngörülmüştür.

Türkiye’de maden arama faaliyeti süresi sonunda işletme talebi söz konusu olduğunda, işletme ruhsat sahası içinde kalan bu özel mülkiyet alanlarının, taraflarca anlaşma sağlanması durumunda bedeli ödenerek satın alımı gerçekleştirilir. Anlaşma sağlanamaması durumundaysa ruhsat sahibinin talebi üzerine Bakanlık tarafından kamu yararı bulunduğu karar verilmesi durumunda 2942 sayılı “Kamulaştırma Kanunu” hükümleri uyarınca kamulaştırılması yapılır (Kavcı, 2014, s. 63-64).

Bu konu kapsamında öncelikle “Özel arazi mülkiyetleri edinimi ve kamulaştırma” alt başlığında; “özel arazide mülk sahibi ile anlaşma”, “özel mülkiyet yoluna gidilemezse kamulaştırma”, “maden işletme yatırım tutarları içerisinde kamulaştırma masrafları”, “kamulaştırma süreci ve kamulaştırma bedellerine etki eden parametreler” konuları işlenmiştir. Devamında farklı bakanlıklardan alınan izin süreçleri olan;

- Askeri yasak bölgelerde maden işletme faaliyetleri
- İmar alanlarında maden işletme faaliyetleri
- SİT alanlarında maden işletme faaliyetleri
- Mera alanlarında maden işletme faaliyetleri
- Orman alanlarında maden işletme faaliyetleri
- Tarımsal alanlarda (özellikle zeytinlik alanlarda) maden işletme faaliyetleri

konuları sırayla açıklanmıştır.

3.2.1 Özel arazi mülkiyeti edinimi ve kamulaştırma²⁵

Maden alanları ile özel arazi çakışmaları sıkça yaşanabilmektedir (Yıldız, 2013a). Madenlerin oluşumu itibariyle yerinde üretilmesi zorunluluğu nedeniyle, bu çakışmalarda madencilik faaliyeti gerçekleştirilebilmesi için özel arazilerin satın alınması, kiralanması ya da kamulaştırma yoluyla maden işletmelerine tahsis edilmesi gerekmektedir.

Geleneksel maden hukukunun temel bir ilkesi, madenciliğin diğer arazi kullanımlarına göre önceliğinin olmasıdır. Tipik olarak, belirli bir arazi parçasının, başka amaçlarla kullanılmasına kıyasla, madenlerin daha fazla değer üreteceği varsayılmıştır. Bu nedenle arazi sahibinin iradesinden bağımsız olarak madenciliğin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Elbette bu durum arazi sahibinin haklarının tamamen elinden alındığı anlamına da gelmemektedir. Maden çıkarma rejimleri, çoğu zaman yüzey alanlarının erişimine ve kullanımına (örneğin, irtifaklar), ve bazan de kamulaştırılmasına izin vermek için kurallar ve prosedürler oluşturur. Bu kurallar, arazi alanlarının kullanımı veya kamulaştırılması için tazminatın belirlenmesini ve nihayetinde maden işletme faaliyetleri için yararlı olabilecek uzlaştırmaların sağlanması ile ihtilafların önüne geçilmesini öngörmektedir (Bastida, 2004, s. 411).

Arazi kullanımı, mülkiyeti ve arazi kullanımının çapsal çıkarları arasındaki mevzuatta iyi bir denge algısı, sürdürülebilir kalkınma görüşüyle büyük ölçüde bağlantılıdır (Johnson, 2010). Bu doğrultuda, zorunlu arazi için madencilik tazminatının değerlendirilmesinde yürürlükte olan yasalar, aynı zamanda, satın alınan toprak sahiplerinin sahip olduğu çeşitli tanımlanabilir menfaatleri de dikkate almalıdır²⁶. Sadece tazminat ödemesi yeterli değildir (Kidido ve diğ, 2015, s. 19). Aynı zamanda, bölge halkının yer değiştirmesinde yeterli, hızlı ve efektif tazminatın karşılanması gerekmektedir (Asante-Manteaw, 2011, s. 62-63).

Arazi sahibinin rızası ile maden işletmesinin özel araziye satın alımı genellikle uzlaşmazlıkla sonuçlanmaktadır. Bu ve diğer faktörlerin etkisiyle, irtifak hakkı

²⁵ Bu alt başlıktan türetilen makalenin, (Yıldız, 2020c) referansında belirtilen Uluslararası Dergide yayınlanması kabul edilmiştir.

²⁶ Dünya genelinde ise arazileri kamulaştırılanlar için yeterli tazminat kabul eden ülkeler içerisinde, gelişmiş ve gelişmekte ülkeler arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır (Cao ve diğ, 2018). İlgili örnekler için bakınız: ABD (Eaton, 1995; Sun, 2013); İngiltere (Denver-Green, 1994; DCLG, 2010); Pakistan (Hull, 2008); Hindistan (Mahalingam ve Vyas, 2011); Vietnam (Dao, 2010); Çin (Huang ve diğ, 2017; Zhang ve Qiu, 2013; Lin ve Ho, 2005; Tan ve diğ, 2009).

yoluyla veya arazi sahibiyle doğrudan anlaşma yapılarak maden işletmelerinin arazi edinimi maliyeti Türkiye’de oldukça yükselmektedir. Bu yöntem ile arazi ediniminin başılamaması halinde, kamulaştırma yolu ile arazi edinimi zorunlu olmaktadır. Bu halde de, yapılacak kamulaştırmanın bedeli, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 11. maddesinde tanımlanan değerlendirme ölçütlerinin yeterince dikkate alınmaması sonucunda piyasa koşullarına oranla oldukça yüksek olarak tespit edilmektedir. Özellikle, yerel bilirkişi kurulları arazilerin gelir ve piyasa değerini takdir etmek yerine arazi sahibinin oldukça yüksek olan beklentisini karşılamaya yönelmektedir (Tanrıvermiş, 2018, s. 157-158).

Türkiye’de maden işletmelerinin hem özel arazi satın alımlarında hem de kamulaştırma sonucunda arazi satın alımlarında bedellerin bulunduğu bölgelerdeki arazi rayiç bedellerine kıyasla yüksek belirleniyor olması (Tanrıvermiş, 2018, s. 158; Çağatay ve Aliefendioğlu, 2019, s. 236, 239-240), bunun sebeplerinin araştırılmasını, ve mevzuatı da dikkate alarak, hem maden yatırımcıları hem de arazi sahiplerinin çıkarlarını dengeleyecek doğrultuda bir analizin yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Mülkiyet haklarının doğal kaynaklarla bağlantısının ardında yatan faktörlerin anlaşılması, doğal kaynak çıkaran sektörlerin yatırımıyla ve büyümesiyle ilgili anlayış oluşturmaya yardımcı olabilir (Laing, 2015). Nitekim, yapılan bir çalışmaya göre, uluslararası madencilik şirketlerine yönelik önemli meseleler önem derecesine göre sıralandığında, arazi erişim ve mülkiyeti sorunlarının madencilik şirketleri açısından en önemli sorun olduğu tespit edilmiştir (Clark ve Clark, 1999, s. 190-191). Kamulaştırma mevzuatı ve uygulamaları açısından örnek olarak dikkate alınabilecek bir ülke olan Slovenya’daki mevzuat ve uygulamaya göre; kamulaştırma hakkı sahibi (belediye veya devlet makamı), satın alma teklifi girişiminin başarısız olmasından bir ay sonra kamulaştırma işlemine başlayabilmektedir (Sumrada ve diğ., 2013, s. 19). Türkiye’de ise özel mülkiyet izinleri yanı sıra diğer izinler dahil tüm özel arazilerin izin süreci ortalama 6 ayı bulabilmektedir. Hatta, kamulaştırma uygulamaları bazan 1,5 - 2 yıl sürebilmekte ve bu nedenle maden işletmeleri üretim faaliyetlerine başlayamamaktadır. Türkiye’de söz konusu kamulaştırma bedellerinin yüksek oluşu, mevzuatın öngördüğü kamulaştırma izni uygulamalarıyla birlikte, bu bedellerin maden yatırımlarını riske sokup sokmadığının araştırılmasını, ve çözüm önerileri getirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Çalışmanın kapsamı ve yöntemi

Bu başlıkta;

- Türkiye’de madencilik faaliyetleri için yapılması gerekli kamulaştırmada ödenen bedellerin maden yatırım tutarları içerisindeki paylarının hesaplanması,
- Bu payların farklı maden gruplarına göre değerlendirilmesi,
- Söz konusu kamulaştırma bedellerinin yüksek oluşunda, kamulaştırma sürecindeki mevzuat uygulamalarının ve arazi sahiplerinin rolü olup olmadığının tespiti,
- Hem arazi sahiplerini hem de maden yatırımcılarını riske sokmayacak şekilde maden mevzuatı uygulamalarının ortaya konması için öneriler getirilmesi, hedeflenmiştir.

Bu hedef doğrultusunda bu başlıkta öncelikle, Türkiye’de, belirtilen konularda maden işletmelerinin sorunlarını tespit edebilmek ve bu sorunlara çözüm üretebilmek amacıyla 2018 yılı Mayıs, Haziran ve Temmuz aylarında “Survey Monkey” anket programı kullanılarak anket gerçekleştirilmiştir. Ankette maden işletmelerine, *kamulaştırmada* yaşadıkları sorunlar ve *kamulaştırma* için harcadıkları masraflar sorulmuştur. Ardından, farklı maden gruplarında faaliyet gösteren maden işletmelerinin söz konusu *kamulaştırma masrafları* her maden işletmesinin kendi maden yatırım tutarlarına oranlanmıştır. Çıkan sonuçlar mevzuat düzenlemeleri ile birlikte değerlendirilerek çözüm önerileri ortaya konmuştur. Bu çerçevede sırayla çalışma kapsamı içerisinde aşağıdaki yöntem izlenmiştir.

2. Bölümde “özel mülkiyet izinleri”nin de dahil olduğu maden işletme faaliyetleri izin süreci kısaca açıklanmıştır.

3. Bölümde Türkiye’de özel arazi edinimi konusunda mevzuatta öngörülenler açıklanmıştır.

4. Bölümde maden işletme yatırım tutarları içerisinde kamulaştırma masraflarının payı tespit edilmiştir. Bu tespit için öncelikle maden işletmelerine, *ödedikleri kamulaştırma bedelleri sorulmuştur. Bu soruya cevap veren 42 adet maden işletmesinin ödedikleri bu bedeller, farklı mineral gruplarına göre değerlendirilmiştir.*

Türkiye’de mevzuatın öngördüğü mineral grupları aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.4).

Çizelge 3.4 : Türk maden mevzuatında mineral grupları

I. Grup madenler	I (a)	İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl.
	I (b)	Tuğla-kiremit kili, Çimento kili, Marn, Puzolanik kayaç (Tras) ile çimento ve seramik sanayilerinde kullanılan ve diğer gruplarda yer almayan kayaçlar.
II. Grup madenler	II (a)	Kalsit, Dolomit, Kalker, Granit, Andezit, Bazalt gibi kayaçlardan agrega, hazır beton ve asfalt yapılarak kullanılan kayaçlar.
	II (b)	Mermer, Traverten, Granit, Andezit, Bazalt gibi blok olarak üretilen taşlar ile dekoratif amaçla kullanılan doğal taşlar.
	II (c)	Kalsit, Dolomit, Kalker, Granit, Andezit, Bazalt gibi kayaçlardan entegre çimento, kireç ve kalsit öğütme tesisinde kullanılan kayaçlar.
III. Grup madenler		Deniz, göl, kaynak suyundan elde edilecek eriyik halde bulunan tuzlar, karbondioksit (CO ₂) gazı (jeotermal, doğal gaz ve petrolü alanlar hariç) Hidrojen Sülfür (7/3/1954 tarihli ve 6326 sayılı Petrol Kanunu hükümleri mahfuz kalmak kaydıyla).
IV. Grup madenler	IV (a)	Kaolen, Dikit, Nakrit, Halloysit, Endellit, Anaksit, Bentonit, Montmorillonit, Baydilit, Nontronit, Saponit, Hektorit, İllit, Vermikülit, Allofan, İmalogit, Klorit, Sepiyolit, Paligorskit (Atapuljit), Loglinit ve bunların karışımı killer, Refrakter killer, Jips, Anhidrit, Alünit (Şap), Halit, Sodyum, Potasyum, Lityum, Kalsiyum, Magnezyum, Klor, Nitrat, İyot, Flor, Brom ve diğer tuzlar, Bor tuzları (Kolemanit, Uleksit, Borasit, Tinkal, Pandemit veya bünyesinde en az %10 B ₂ O ₃ içeren diğer Bor mineralleri), Stronsiyum tuzları (Selestin, Stronsiyanit), Barit, Vollaistonit, Talk, Steattit, Pirofillit, Diatomit, Olivin, Dunit, Sillimanit, Andaluzit, Dumortiorit, Disten (Kyanit), Fosfat, Apatit, Asbest (Amyant), Manyezit, Huntit, Tabii Soda mineralleri (Trona, Nakolit, Davsonit), Zeolit, Pomza, Pekştayn, Perlit, Obsidyen, Grafit, Kükürt, Flüorit, Kriyolit, Zımpara Taşı, Korundum, Diyasporit, Kuvars, Kuvarsit ve bileşiminde en az %80 SiO ₂ ihtiva eden Kuvars kumu, Feldispat (Feldispat ve Feldispatoid grubu mineraller), Mika (Biyotit, Muskovit, Serisit, Lepidolit, Flogopit), Nefelinli Siyenit, Kalsedon (Sileks, Çört).
	IV (b)	Turba, Linyit, Taşkömürü, kömüre bağlı metan gazı, Antrasit, Asfaltit, Bitümlü Şist, Bitümlü Şeyl, (...) Kokolit ve Sapropel (Petrol Kanunu hükümleri mahfuz kalmak kaydıyla).
	IV (c)	Altın, Gümüş, Platin, Bakır, Kurşun, Çinko, Demir, Pirit, Manganez, Krom, Civa, Antimuan, Kalay, Vanadyum, Arsenik, Molibden, Tungsten (Volframit, Şelit), Kobalt, Nikel, Kadmiyum, Bizmut, Titan (İlmenit, Rutil), Alüminyum (Boksit, Gipsit, Böhmit), Nadir toprak elementleri (Seryum Grubu, Yttriyum Grubu) ve Nadir toprak mineralleri (Bastnazit, Monazit, Ksenotim, Serit, Oyksehit, Samarskit, Fergusonit), Sezyum, Rubidyum, Berilyum, İndiyum, Galyum, Talyum, Zirkonyum, Hafniyum, Germanyum, Niobyum, Tantalyum, Selenyum, Telluryum, Renyum.
	IV (ç)	Uranyum, Toryum, Radyum gibi elementleri içeren radyoaktif mineraller ve diğer radyoaktif maddeler.
V. Grup madenler		Elmas, Safir, Yakut, Beril, Zümrüt, Morganit, Akuvamarin, Heliodor, Aleksandirit, Agat, Oniks, Sardoniks, Jasp, Karnolin, Heliotrop, Kantaşı, Krizopras, Opal (İrize Opal, Kırmızı Opal, Siyah Opal, Ağaç Opal), Kuvars kristalleri (Ametist, Sitrin, Neceftaşı (Dağ kristali), Dumanlı Kuvars, Kedigözü, Avanturin, Venüstaşı, Gül Kuvars), Turmalin (Rubellit, Vardelit, İndigolit), Topaz, Aytaşı, Turkuaz (Firuze), Spodümen, Kehribar, Lazurit (Lapislazuli), Oltutaşı, Diopsit, Amozonit, Lületaş, Labradorit, Epidot (Zeosit, Tanzonit), Spinel, Jadeit, Yeşim veya Jad, Rodonit, Rodokrozit, Granat Mineralleri (Spesartin, Grosüller Hessanit, Dermontoit, Uvarovit, Pirop, Almandin), Diaspor Kristalleri, Kemererit.

Söz konusu 42 adet maden işletmesinin, Çizelgede belirtilen farklı mineral gruplarına göre, yatırım tutarları içerisinde kamulaştırma bedellerinin tespit edilmesi amacıyla, öncelikle bu maden işletmelerinin yatırım tutarları öğrenilmiştir. Yatırım tutarları, “2018 yılına kadarki (mevcut) yatırım tutarları” ve “2018 yılı ve sonrası (hedeflenen) yatırım tutarları” olarak öğrenilmiştir. Hesaplamalarda bu yatırım tutarlarının toplamı dikkate alınmıştır. Her bir maden işletmesinin *kamulaştırma bedeli* olarak anket cevaplarında belirttikleri bedel aralıklarının ortalama değerleri alınarak toplam maden yatırım tutarlarına oranlanmıştır. Böylece her mineral grubu için ortalama değerler hesaplanmıştır.

Ankete cevap veren maden işletmelerinin madencilik faaliyetlerini Türkiye’nin neresinde gerçekleştirdiklerine göre bir değerlendirme yapılmıştır. Bu doğrultuda söz konusu maden işletmelerinin Türkiye’nin hangi şehirlerinde faaliyet gösterdikleri doğrudan ankette sorulmamıştır (Daha doğrusu, ankete cevap veren maden şirketlerinin, bunun açıklanmasını istemeyeceği düşünülmüştür). Sadece, maden

işletmelerinin faaliyet gösterdikleri şehirlerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik katsayıları ğrenilebilmiştir. Böylelikle, her maden işletmesinin “şehir katsayıları” kullanılarak; şehirlerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi arttıķa, farklı mineral gruplarına göre “kamulaştırma bedellerinin maden yatırım tutarlarına oranları”nın değişip değişmediği tespit edilmiştir.

5. Bölümde, kamulaştırma bedeli değişimlerinde etkili olabilecek faktörlerin sebepleri araştırılmaya çalışılmıştır. Özellikle, mevzuat uygulamalarının etkisinin olup olmadığı öğrenilmek istenmiştir. Bu doğrultuda, Türkiye’de maden işletme faaliyetleri için yapılması gerekli kamulaştırmalarda yaşanan sorunların tespit edilebilmesi ve bu sorunlara çözüm üretilebilmesi amacıyla, maden işletmelerine bir anket sorusu daha yneltirmiştir. Bu soruya 42 adet maden işletmesinden 34 adeti görüş belirtmiştir. Bu cevaplar farklı konu başlıklarına ayrılarak, karşılaştırmalı bir analizi yapılmıştır. Bu analize göre; kamulaştırma sürecini ve bedellerini etkileyen konu başlıklarının; maden işletmelerini, arazi sahiplerini, ya da her ikisini etkileyip etkilemediği, etkiliyor ise hangi derecede etkilediği tespit edilmiştir. Ayrıca, maden işletmeleri açısından arazi ediniminde yaşanan sorunlar tespit edilmiştir. Böylece, bu sorunların, maden yatırımları içerisinde riskli bir derecede yüksek pay sahibi bulunan kamulaştırma bedellerindeki artışın ana etkeni olabileceği tespiti yapılmıştır.

3.2.1.1 Özel arazide mülk sahibi ile anlaşma

Maden sahalarına ulaşmak, maden sahalarının bulunduğu veya bitişiğindeki taşınmazları kullanmak, madencilik faaliyetleri açısından bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konu, dünya maden hukuku literatüründe “maden sahalarına erişim” kavramıyla ifade edilmektedir. “Maden sahalarına erişim” madencilik sektörünün en önemli sorunlarından bir tanesidir. Bu sorun maden hukuku ve taşınmaz hukukunun düzenlenişine göre ülkeden ülkeye değişen hukuki kurallara bağlanmıştır (Topaloğlu, 2016, s. 66).

rneğn Güney Afrika Cumhuriyetinde maden hakları mevzuatı, arsa sahibi ile müzakere etmek yerine, hkmete başvurarak araziyi kullanım haklarına sahip olma rneği sunmaktadır. Aşırı durumlarda, bu tür hakların edinilmesi, sahibinin rızasını bile gerektirmez. Diğer yandan, Güney Afrika’daki madencilik şirketleri, arazi sahiplerine -istisnai durumlarda % 7, elmas madenciliğnde % 10’a kadar çıkabilecek

olan- genellikle de madenin değerinin % 3-5'ini tahsis etmektedir (Van Heerden ve diğ, 2015, s. 5; Hartman, 2015).

Sudan'da ise arazi edinimi süreci kötü yapılandırılmıştır ve uygulanabilir prosedürler konusunda çok az netlik vardır. Etkilenen topluluklara herhangi bir şekilde nadiren danışılmaktadır (Deng, 2014, s. 3). İsveç'teki mevzuat ise dikkate değerdir: arazi mülkiyeti, devam eden bir arazi kullanımına, örneğin İsveç Anayasası uyarınca kamulaştırma ile ilgili olarak yapılan korumalar aynı zamanda arazi mülkiyeti üzerinde de bir etkiye sahiptir. Bu tür bir koruma, mülkiyetin yalnızca temel kamu çıkarları için sınırlandırılabilceği ve mal sahibinin toprağı teslim etmekten veya herhangi bir zarardan dolayı tazmin edilmesi gerektiğidir. Bununla birlikte, arazi kullanım hakkına getirilen kısıtlamalar sonucu bir arazi sahibine her zaman tazminat garantisi verilmez ve bazen tazminat ödenmeden mülkiyet hakkı üzerinde belirli bir tecavüze tahammül etmek zorunda kalabilir. Mineraller Yasası'ndaki en son değişiklikler, maden çıkarımının, toprak sahiplerinin haklarına müdahale etmenin anayasal ön koşullarının karşılanması gerektiğı kadar güçlü bir kamu çıkarı olduğunu öngörmektedir. (Johnson, 2010).

Hangi sistem olursa olsun, dünyada çoğunlukla, maden ruhsatından doğan hak, yalnızca arazide bulunan madenlerin çıkarılması ve üretilmesi konusunda sahibine birtakım tekeli yetkiler tanıır. Ancak söz konusu maden hakları, madenin içinde bulunduğu veya maden işletmeciliğı için gerekli olan arazinin madencilik dışı kullanımına hak sağlamaz (Topaloğlu, 2016, s. 67).

Maden işletme faaliyeti konusunda taşınmazın bütününün kullanılmasına gerek olmayan enerji nakil hattı, taşıma bandı ya da boru hattı geçirilmesi gibi durumlarda kamulaştırma yerine *idari irtifak* kurulması tercih edilmelidir (Topaloğlu, 2011, s. 333). Bu suretle, başkasına ait olan arazide maden aramak ve çıkarmak için "maden irtifakı" kurulabilir. *İrtifak hakkı* sahibi, çıkarılan madenin sahibi olmakla birlikte, maden rezervi üstünde mülkiyet hakkına sahip olamaz (Telli, 1989, s. 92). Dünyada genel olarak maden imtiyaz sahibi lehine arazi üzerinde *irtifak hakkı* kurma doğrultusunda yasal hükümler getirilerek arazi sahipleri ile çıkabilecek sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır (Topaloğlu, 2011, s. 333).

Türk Maden Kanunu da bu maddede özel kişi olan madenci lehine ETKB tarafından irtifak veya intifa hakkı tesis edilmesinden bahsetmektedir. Nitekim, 3213 sayılı

Maden Kanunu'nun "*İrtifak, İntifa Hakkı ve Kamulaştırma*" başlıklı 46. maddesinde "*işletme ruhsatı safhasında işletme faaliyetleri için gerekli olan özel mülkiyete konu taşınmaz, taraflarca anlaşma sağlanamaması ve işletme ruhsatı sahibinin talebi üzerine Bakanlıkça kamu yararı bulunduğuna karar verilmesi halinde kamulaştırılır.*" hükmü yer almaktadır.

Bu maddede maden ruhsat sahibinin özel mülk sahibi ile anlaşması gerektiği ifade edilerek maden hakkının sınırları bu açıdan belirlenmiş olmaktadır. Ruhsat sahibi, öncelikle madencilik için özel mülk sahibiyle arazinin kullanımı konusunda kira, ariyet, intifa hakkı tesisi ya da satış gibi özel hukuka ilişkin bir sözleşme yapmalı ve anlaşma sağlamalıdır. Bu şekilde özel mülk sahibi ile anlaşmaya varamazsa ETKB aracılığıyla Maden Kanunu'nun 46. maddesine göre *idari irtifak tesisi* ya da *madencilik kamulaştırması* yoluna gitmelidir (Topaloğlu, 2011, s. 323; Topaloğlu, 2016, s. 67). MAPEG kanalıyla verilen kamulaştırma hakkı, yukarıdaki ifadeden anlaşılmaktadır ki -arama faaliyet dönemi için söz konusu olmayıp- sadece *işletme safhası* için tanınmaktadır.

Mülkiyete konu taşınmazlara yakın mesafelerdeki madencilik faaliyetlerini değerlendiren 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesinin 13. fıkrasında, mülk sahibinin izni ile madencilik yapılabilecek yerler belirtilmiştir. Buna göre; "*özel kişilere ait binalara yatay olarak 60 metre, avlu, bağ ve bahçelerde 20 metre mesafede bulunan alan içinde madencilik yapılabilmesi ancak mülk sahibinin yazılı izni ile mümkündür*". Bu mesafeler; heyelan, sel, tabaka yapıları, çevre ve insan sağlığı gibi zorunlu nedenlerle artırılabilir. Bu yetki MAPEG'e ait bulunmaktadır. Nitekim, MAPEG'in madencilik faaliyetlerinin işletme yöntemi, boyutları, emniyet tedbirleri, arazinin jeolojik ve topografik yapısına göre tüm faaliyet türleri için farklı bir mesafe belirleme yetkisi de vardır. Belirtilen sınırlar dahilinde mülk sahibinin izin vermemesi halinde, Maden Kanunu'nun 46. maddesi uyarınca ETKB tarafından irtifak hakkı tesis edilerek faaliyetin devamı sağlanabilir.

Eğer, özel mülkiyet kapsamındaki bir taşınmaz hakkında kamulaştırma yöntemiyle irtifak hakkı tesis edilirse, bu irtifakın karşılığı olan bedel, mal sahibine peşin olarak ödenmelidir (Yıldırım, 2006, s. 231). Kamulaştırma Kanununda *kamulaştırma* için öngörülen (örneğin taşınmazın, malikin ve zilyedin tespiti, kıymet takdiri gibi) usul ve şartlara "irtifak" uygulamalarında da uyulacaktır. İrtifak hakkı tesis edilmesi sebebiyle taşınmaz malda ortaya çıkabilecek kıymet düşüklüğü, (kamulaştırma irtifak

bedeli) irtifak hakkı karşılığıdır. Bu değerlerin hesaplanması için öncelikle irtifak yokmuş gibi taşınmazın değeri hesaplanmalı, bu değerden *irtifak hakkı* kurulduktan sonraki taşınmazın değeri eksiltilmelidir. Aralarındaki fark *irtifak hakkı karşılığı*nı göstermektedir (Topaloğlu, 2015, s. 79).

Maden Kanunu'nun 46. maddesine göre I. Grup ile 2 (a) Grubu mineraller için kamulaştırma hükümlerinin uygulanmaması öngörülmüştür. Dolayısıyla bu mineral gruplarının çıkarılması/üretimi için maden işletmelerinin zorunlu olarak arazi sahipleriyle anlaşması gerekmektedir.

3.2.1.2 Özel mülkiyet yoluna gidilemezse kamulaştırma

İdari irtifak kurulması her durumda madencilik yapılabilmesi gereksinimine karşılık gelmeyebilir. Bazı hallerde madencilik faaliyetinin gerçekleştirilmesi için arazinin tamamının kullanılması gerekli olabilir. Özel mülk sahibinden mülkiyetin edinilememesi halinde, *kamulaştırma* yapılması zorunluluğu ortaya çıkar. Bu durumda *kamulaştırma* yapılması zorunluluğu ortaya çıkar.

“*Kamulaştırma*, devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği hallerde, bedelini peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamına veya bir kısmına el koyma işlemidir (TMMOB, 2015, s. 13).

Türkiye’de ilgili mevzuat, Kamulaştırma Kanunu ve bu kanunun esaslarını uygulayan Maden Kanunu’dur. Kamulaştırmaya yetkili idare ise, ilgili kanunu uygulamak zorunda bulunan MAPEG’dir.

• Kamulaştırma uygulamasında taşınmaz sahibinin hakları

Maden hakkı sahibinin faaliyetini gerçekleştirebilmesi için *kamulaştırma* kararı alınması gerekmektedir. Kamulaştırma kararının alınabilmesinde madenler için kamu yararı kararı alınması şarttır.

Genel olarak tüm dünyada maden kanunlarında madencilik faaliyetlerinin, *kamu yararı* olduğu kabul edilmektedir. Bazı ülkelerde madencilik o kadar güçlü bir konumda görülmektedir ki, madencilige, çatıştığı diğer faaliyet alanlarına karşı mutlak bir üstünlük ve ayrıcalık tanınmaktadır. Örneğin Bolivya’da madenciliğin kendi doğasında *kamu yararını* barındırdığı, bunun için ayrıca *kamu yararı* kararı

alınmasına gerek dahi görülmeden *kamulaştırma* yapılabilceği öngörülmektedir²⁷ (Topaloğlu, 2011, s. 332). Çevresel korumalara diğer ölkelere göre daha fazla önem vermekte olan Avrupa Birliği'nde bile özel çevre koruma bölgeleri vb. dahil hemen hemen her bölgede, belirli şartların sağlanması halinde, *kamu yararı* çerçevesinde madencilik yapılabilceği vurgulanmıştır (TMD, 2011a). Elbette, kamulaştırmada bir tarafta kamunun yararı, diğer tarafta kamulaştırılan taşınmaz malikinin hakları bulunmaktadır.

Mülkiyet hakkı, gerçek ya da tüzel kişilere sahip oldukları nesneler üzerinde diledikleri şekilde ve fakat sadece kamu yararının gerektirdiği sınırlamalar dikkate alınmak kaydıyla tasarruf yetkisi sağlayan bir haktır (TMMOB, 2015, s. 13). Bundan ötürü mülkiyet hakkının anayasal güvenceye bağlandığı bir hukuk sisteminde *kamulaştırma* yetkisinde bulunulurken, karşılıklı hakların ve faydaların uzlaştırılması gerektiğinden şüphe yoktur.

Bu yönelimle 2017 yılında yürürlüğe giren Maden Yönetmeliği'nin 74. maddesinde, *kamu yararı kararı* verilmeden önce, Kamulaştırma Kanunu'nun 7. maddesine ilave olarak şart koşulmuş olan, maden işletmeciliğine özgü birtakım hususların da araştırılması zorunlu tutulmuştur. Buna göre,

- Kamulaştırılması istenilen alandaki madenin işletme projesi ve rezerv durumu,
- Bu alandaki madenin üretilip üretilmemesi durumunda bölgeye ve ölkede ekonomisine fayda ve zararları,
- Kamulaştırılması talep edilen alan dışında ruhsat sahası içinde başka alanlardaki rezerv durumuna göre üretim olanakları,
- Bölgedeki alternatif üretim alanları,
- Mülk sahibinin kayıpları,
- Mülk sahibinin *kamulaştırma* sonrası sürdüreceği ekonomik faaliyet ve *kamulaştırmadan* nasıl etkileneceği ile ilgili hususlar,

²⁷ Başka bir Güney Amerika ölkesi olan Peru'da, madencilik şirketlerinin arazi edinimindeki makul arazi fiyatlarına ve bölge halkının diğer alanlara transfer edilmesine ilişkin örnekler vardır (Bury, 2005).

- *Kamulaştırması* talep edilen alanın çevre ile ilişkileri gibi teknik ve sosyal içerikli tüm etkenler”,

değerlendirilerek kamulaştırmaya karar verilir (Maden Yönetmeliği m. 74).

Türkiye’de madencilik için alınan *kamulaştırma* kararlarında söz konusu parametrelerin nasıl dikkate alındığına ilişkin mevzuatta bilgi bulunmamaktadır. Yani Türkiye’de *kamulaştırma* kararlarında, kamu yatırımlarında öngörüldüğü şekilde ekonomik ve sosyal yarar maliyet analizlerini de kapsayan ayrıntılı ekonomik, sosyal ve bölgesel analizler öngörülmemektedir (Konukman ve diğ, 2016, s. 76).

Dünya genelinde, satın alınan arsalar için çeşitli tazminat biçimleri vardır. Parasal olarak tazminat miktarının belirlenmesi, ilgili ekonomik ve yasal ilkelerin uygulanması yoluyla ulaşılan değerlendirme sürecidir (Ayitey ve diğ, 2006). Elbette, maddi tazminatın değerlendirilmesinde zorunlu olarak yürürlükteki yasalar, edinilen arsaların sahiplerinin sahip olduğu çeşitli özel çıkarlara dikkat çekmiştir (Kidido ve diğ, 2015, s. 20). Dolayısıyla yasal rejim çok önemli bir faktördür.

Türkiye’de 26.05.2004 tarihinde 5177 sayılı Kanun ile getirilen ve arazi sahibinin menfaatini gözetken diğer bir düzenleme de şöyledir: “*Kamulaştırılan taşınmazın, maden işletme faaliyetleri için lüzum kalmadığının Bakanlıkça tespiti halinde, Kamulaştırma Kanunu’nda öngörülen usul ve esaslara göre belirlenecek rayiç bedeli ödenmek kaydıyla kamulaştırılan yerin eski sahibine iade edileceği hususu, ruhsat sahibi ve taşınmazın eski sahibine tebliğ edilir. Eski sahibinin taşınmazı altı ay içerisinde almak istememesi durumunda taşınmaz Hazineye kalır*”.

Burada, Maden Kanunu ile, madencilik faaliyetleri için kamulaştırılan taşınmazların faaliyet sonrasında eski malikine rayiç bedellerinin ödenmesi şartıyla iade edileceği hükmü öngörülmüştür. Eski malikinin taşınmazını almak istememesi halindeyse bu arazinin hazineye aktarılması öngörülmüştür. Bu hükümde dikkat çekilecek husus, Türkiye’de önceki mevzuatlarda olmadığı üzere, taşınmaz sahibine taşınmazını geri alabilmesi için fırsat verilmesidir.

Görüldüğü üzere, Türkiye’de tüm bu mevzuat düzenlemeleriyle, özel mülkiyet alanı üzerinde madencilik faaliyeti yapılmasına olanak sağlanmakta, ancak, aynı zamanda eski taşınmaz sahibinin hakları gözetilerek özel mülke güvence sağlanmaktadır.

• ***Kamulaştırma sonrasında madenciliğin yapıldığı bölge halkı için verilen devlet hakkı***

Madencilik girişimlerinin gerçekleştiği bölgede ekonomik kalkınmaya katkıda bulunma şekli, madencilik endüstrisinin yerel toplulukla ilişkileri için önemlidir (Söderholm ve Svahn, 2015, s. 78).

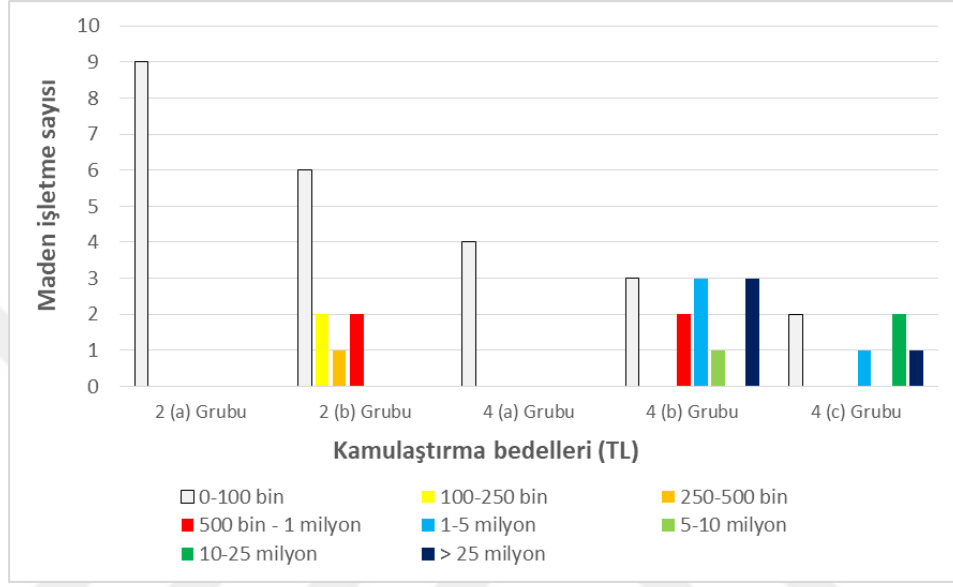
Türkiye’de maden yatırımcısı, gerçekleştirdiği madencilik faaliyeti esnasında her yıl, maden cevherlerinin işletme satış tutarının (maden gruplarına göre değişen oranlarda) % 1-15’i arasında devlet hakkı vermektedir. Maden Kanunu’na göre *“Ruhsat sahibi tarafından yatırılan devlet hakkının % 25’i il özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine, % 25’i ruhsatın bulunduğu en yakın köyden başlamak kaydıyla köylerin yer aldığı bölge ile sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere faaliyet alanındaki payı oranında, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri hesabına, % 50’si de Hazine hesabına yatırılır”*. Böylece toplanan bu paranın önemli bir kısmının yöre halkı için kullanılması öngörülmüştür.

3.2.1.3 Maden işletme yatırım tutarları içerisinde kamulaştırma masrafları

Türkiye’de maden yatırımcısının maden işletme faaliyetleri yapabilmek için; faaliyete başlamadan ve faaliyet süresince; kamulaştırma bedeli, özel arazi bedeli, orman bedeli, mera bedeli, işletme ruhsat bedeli, atık bedeli²⁸, rehabilitasyon bedeli, çevreyle uyum teminatı, devlet hakkı, vergiler gibi arazi kullanımı sonucunda ödemekle yükümlü olduğu farklı tür giderleri bulunmaktadır. Bu bedeller içerisinde “kamulaştırma bedelleri” ve “özel arazi izin bedelleri” bir “compensation of land” olarak veya “negotiation or transaction costs” olarak düşünülebilir. Ancak, bu bedeller esas itibariyle; maden alanlarının çakıştığı özel arazilerin sahipleri ile anlaşarak ödenen tüm bedeller ile, arazi sahipleri ile anlaşılabilmesi halinde kamulaştırma sonucunda ödenen tüm bedellerin toplamı olarak, tek bir isim altında (“özel arazi izin bedelleri” veya madencilik sektöründe kısaca “kamulaştırma bedelleri”) değerlendirilebilir. Mevzuata göre bu bedeller farklı “mineral değer”lerine göre değişen bir bedel değildir. Ya da madenciliğin yapıldığı bölge için ödenen bir devlet hakkı veya bir vergi de değildir.

²⁸ Tez kapsamında incelenmemiş olan Türkiye’de maden atık yönetim giderleri ve mevzuatı konusunda bakınız (Yıldız ve diğ, 2017; Yıldız, 2020f).

Türkiye’de (özel arazi sahibiyle doğrudan anlaşarak ödenen bedeller de dahil olarak) yapılan kamulaştırma masraflarının miktarını tespit edebilmek için maden işletmelerine; “*maden işletme faaliyeti yapabilmek için bugüne kadar ödediğiniz/ödemesi kesinleşen kamulaştırma bedeli toplam kaç TL’dir?*” anket sorusu yöneltmiştir. Bu soruya 42 adet maden işletmesinin verdiği cevapların farklı maden gruplarına göre dağılımı aşağıda görülmektedir (Şekil 3.7).



Şekil 3.7 : Maden işletmelerinin kamulaştırma için ödedikleri bedeller²⁹.

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere, *kamulaştırma masraflarının*, özellikle 4 (b) ve 4 (c) grubu madenlerde yüksek değerler alması dikkat çekicidir. Madencilğin yapıldığı coğrafik bölgeye göre *kamulaştırma masrafları* değişebilir. Ancak, maden gruplarının (maden satış tutarı gibi) değerine göre *kamulaştırma masraflarının* ölçsüz bir derecede değişmemesi daha doğru olur. Bu doğrultuda ankete cevap veren maden şirketlerinin madencilik faaliyetlerini Türkiye’nin neresinde gerçekleştirdiklerine göre bir değerlendirme yapılmasında fayda var. Bunun için, ankete cevap veren her maden işletmesinin, Türkiye’de 19.04.2015 tarihinde yürürlüğe giren “Orman Kanunu’nun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği”nin 20.(I).(b) madde fıkrasında öngörülen, orman arazi izin bedeli hesaplanmasında kullanılan *il katsayıları* kullanılabilir. Farklı iller için Orman Yönetmeliği’nin (EK-3) öngördüğü il katsayılarının Türkiye iller haritası üzerindeki gösterimi aşağıda görülmektedir (Şekil 3.8).

²⁹ “> 25 milyon”: 25-50 milyon TL olarak, yani ortalaması 37,5 milyon TL olarak kabul edilmiştir.

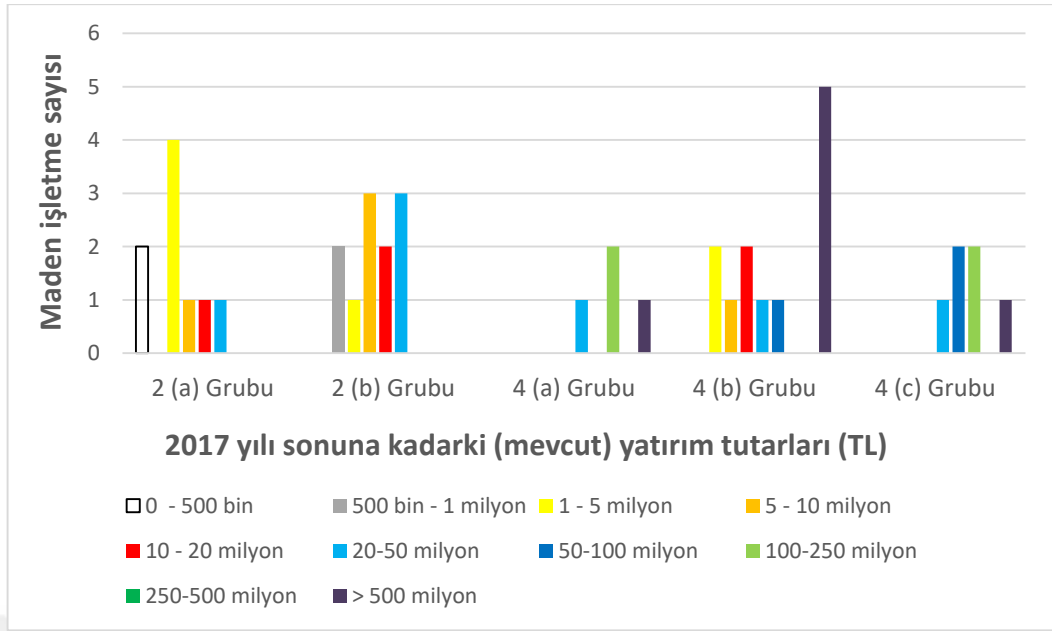


Şekil 3.8 : İl katsayılarının Türkiye iller haritası üzerinde gösterimi.

Şekilde görüldüğü üzere, “İl katsayısı”, Türkiye’deki şehirlerin sosyal ve ekonomik açıdan gelişmişlik derecesine göre artmaktadır. Buna göre, il katsayısı yüksek belirlenmiş şehirlerde gerçekleştirilen madencilik faaliyetleri için daha yüksek orman bedeli alınmaktadır.

Tüm dünyada maden ve doğaltaş sektörünün geliştiği birçok ülkede, proje süresince ödenen madencilik faaliyetleri için ödenen orman izin bedelleri dahil tüm mülkiyet izinleri, toplam maden yatırım tutarlarının % 2’sini geçmezken (Aydın, 2018a, s. 4) ve (TMD ve diğ, 2018, s. 30), Türkiye’de, sadece orman arazilerinde bu oranın % 40-45’leri aştığı somut örnekler bulunmaktadır (Yıldız, 2018).

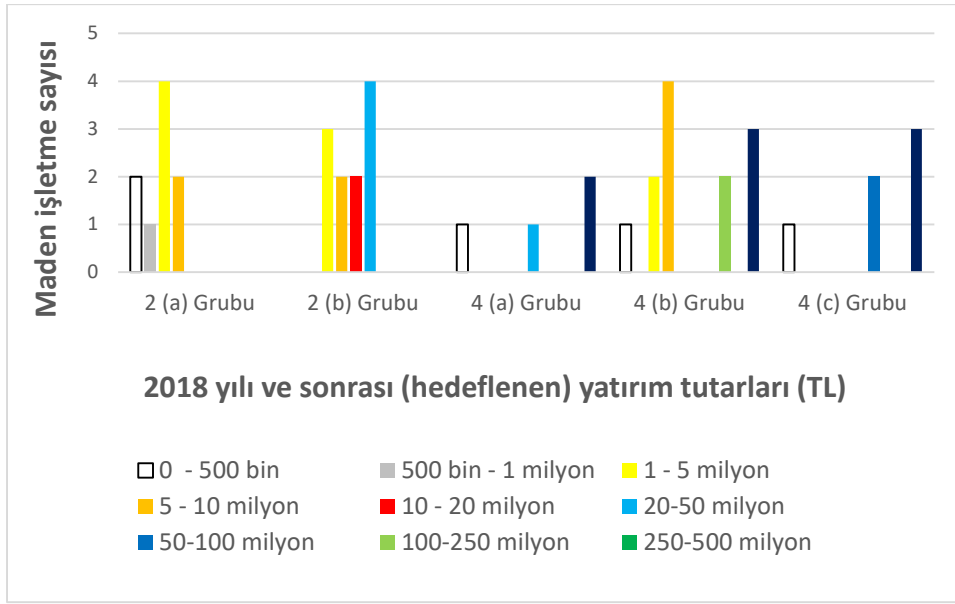
Benzer bir mantıkla, Türkiye’nin farklı coğrafik bölgelerinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin söz konusu kamulaştırma masraflarının her şirketin kendi yatırım tutarları içerisinde ne ölçüde pay aldığını tespit edebilmek için maden işletmelerine; “Maden işletmeniz (2017 yılı sonuna kadarki) yatırım tutarı kaç TL’dir?” anket sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya verilen 42 adet cevabın farklı maden gruplarına göre dağılımı aşağıda görülmektedir (Şekil 3.9).



Şekil 3.9 : Maden işletmelerinin 2017 yılı sonuna kadarki yatırım tutarları³⁰.

Bu yatırım tutarları dağılımı, Türkiye’de maden işletmelerinin çoğunlukla, küçük ve orta ölçekli işletme grubunda olduğunu göstermektedir. Bu durum, maden işletmelerinin ödediği *kamulaştırma bedellerinin*, bir maliyet kalemi olarak maden işletmelerine daha büyük bir etki göstereceğine işaret etmektedir. Bireysel olarak bu cevabı veren maden işletmelerinin kamulaştırma için ödedikleri bedeller, kendi mevcut (2018 yılı öncesi toplam) yatırım tutarlarına oranlanabilir. Ancak, söz konusu maden işletmeleri 2018 yılı ve sonrasında da yeni yatırımlar yapmayı planlamaktadır. Bu doğrultuda maden işletmelerine “*Maden işletmenizde 2018 yılı ve sonrasında hedeflenen yeni yatırım tutarı kaç TL’dir?*” sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya da 42 adet maden işletmesinin verdiği cevaplar farklı maden gruplarına göre aşağıda verilmiştir (Şekil 3.10).

³⁰ “> 500 milyon TL”: 500 milyon - 1 milyar TL olarak, yani ortalaması 750 milyon TL olarak kabul edilmiştir.



Şekil 3.10 : Maden işletmelerinin 2018 yılı ve sonrasında hedefledikleri yeni yatırım tutarları.

Maden işletmelerinin ödedikleri *kamulaştırma bedellerinin*, her maden işletmesinin 2018 yılı ve sonrasında hedefledikleri yeni yatırım tutarları ile 2018 yılı öncesindeki mevcut yatırım tutarlarının toplanması suretiyle hesaplanan değerlere oranı - madencilik faaliyeti gerçekleştirilen bölgenin il katsayılarıyla birlikte- ortalama değerleriyle aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.5).

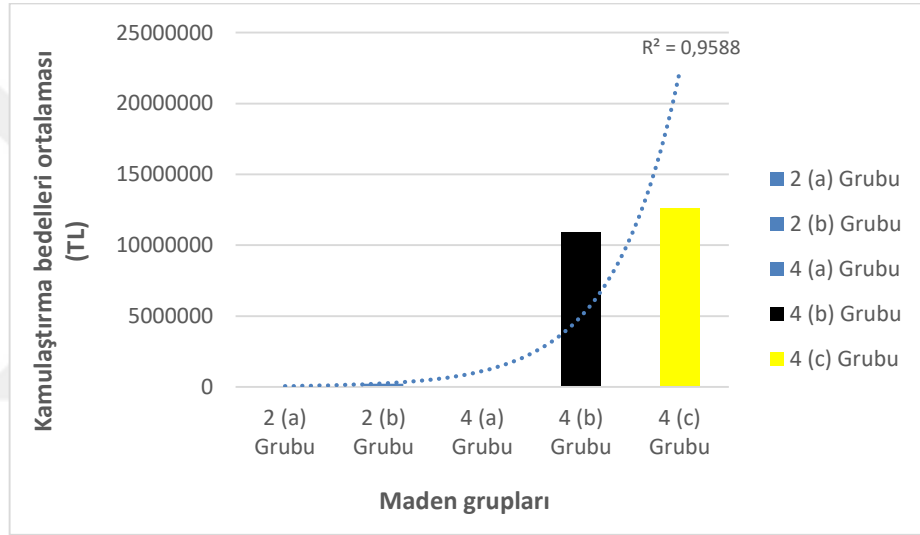
Çizelge 3.5 : Kamulaştırma bedellerinin mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamına oranı

Maden grubu	Değerlendirmeye alınan maden işletmesi adedi	Mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamı ortalaması (TL)	Kamulaştırma bedelleri ortalaması (TL)	Kamulaştırma bedellerinin mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamına oranı & ortalamları (%)	İl katsayıları ortalaması
2 (a) Grubu	9	10.916.667	50.000	2,70	2,20
2 (b) Grubu	11	32.363.636	229.545	1,38	1,75
4 (a) Grubu	4	435.062.500	100.000	0,05	2,15
4 (b) Grubu	12	545.979.167	10.908.333	5,19	2,14
4 (c) Grubu	6	647.541.667	12.600.000	3,80	2,08
Tüm maden grupları için	42	300.750.000	4.997.024	2,97	2,00

Çizelgede görüldüğü üzere, maden işletmelerinin 2018 yılı ve sonrasındaki hedeflenen yeni yatırım tutarları da hesaba katıldığında, *kamulaştırma bedellerinin* mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamına oranı tüm maden grupları için ortalama % 2,97'dir. Dünya genelinde madencilik yapılan ülkelerde –sadece

kamulaştırma değil- tüm mülkiyet türlerindeki toplam bedeller ise maden yatırım tutarlarının % 2'sini geçmemektedir. Buna karşın Türkiye’de maden işletmelerinin maden üretimine başlayabilmek için harcadığı kalemlerden biri olan –sadece- özel arazilerin kamulaştırılması için ödenen bu tutarlar, tek başına, mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamı içerisinde - ortalama % 3’e yakın bir oranla – oldukça yüksek bir paya sahip bulunmaktadır³¹.

Burada belirtmek gerekir ki madenlerin ton başına satış değerleri ortalama olarak 2. Grup madenlerden 4. Grup madenlere doğru kısmen artar. Nitekim *kamulaştırma bedelleri* de 2. grup maden gruplarından 4. Grup madenlere doğru artmıştır (Şekil 3.11).



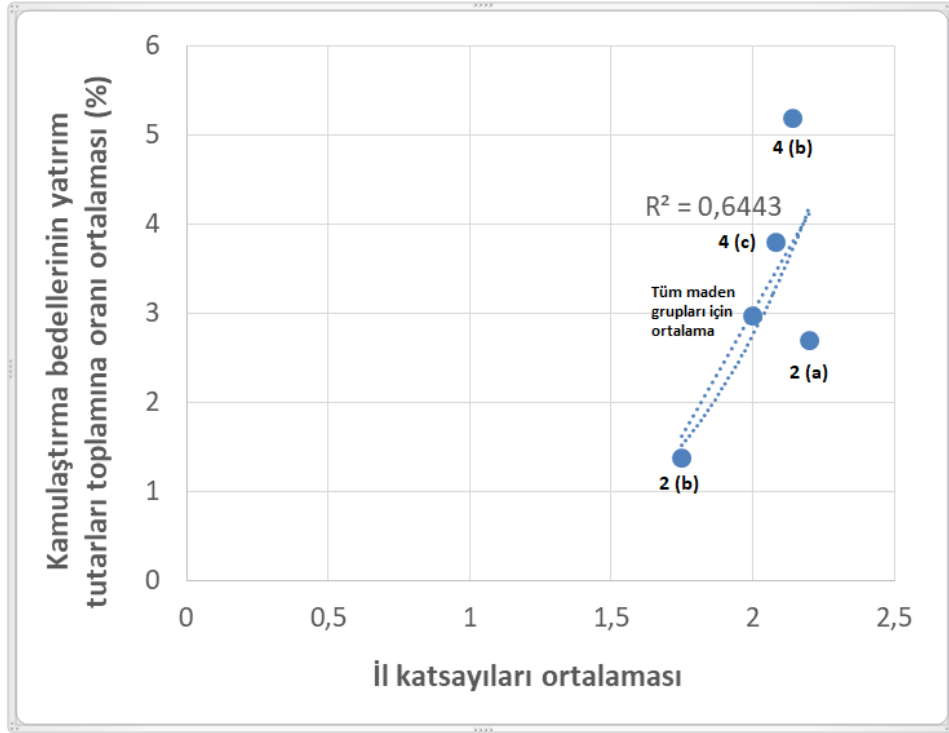
Şekil 3.11 : Maden grupları ile kamulaştırma bedelleri arasındaki ilişki.

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere, farklı maden grupları için ortaya çıkan kamulaştırma bedelleri ortalama değerleri exponansiyel bir ilişki göstermektedir. Korelasyon katsayısı $R^2 = 0,96$ 'dır³². Bu veriye bağlı olarak “maden grupları” ile “kamulaştırma bedelleri” arasında çok güçlü derecede bir anlamlılık mevcuttur. Ancak, şekilde gösterilen, “kamulaştırma bedelleri”nin maden gruplarına göre değişiminde bu durumu etkileyen başka faktörlerin de olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle, *kamulaştırma bedellerinin*, Türkiye’deki şehirlerin sosyal ve ekonomik

³¹ Bu paya -yukarıda bahsedilen-, maden işletmelerinin, halkın sosyo ekonomik gelişimi için ödediği devlet hakları dahil değildir.

³² Bu hesaplama 4 (a) maden grubunun değerleri, değerlendirmeye katılan maden işletmelerinin sayısının az olması ve değerlerin genel korelasyon katsayısını düşürmesi nedeniyle, dahil edilmemiştir.

gelişmişlik derecesine göre değişip değişmediğini de görmekte fayda var. Bu doğrultuda, yukarıdaki Çizelgede belirtilen “maden gruplarına göre il katsayıları ortalaması” ve “kamulaştırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı ortalaması” değerleri arasındaki ilişki incelenebilir (Şekil 3.12).



Şekil 3.12 : İl katsayıları - kamulaştırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı ilişkisi.

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere, farklı maden grupları için ortaya çıkan değerler korelasyon katsayısı olarak eksponansiyel bir değişim göstermektedir. Korelasyon katsayısı $R^2 = 0,64$ 'tür. Bu veriye bağlı olarak önceden hesaplanmış “il katsayıları” ile “kamulaştırma bedelleri” arasında orta dereceli bir anlamlılık mevcuttur. Bunun ortaya çıkmasındaki sebepler olarak birkaç faktör belirtilebilir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye’de aynı ilin farklı bölgelerinde dahi arazi rayiç bedelleri (m^2 başına birim fiyatları) farklılık gösterebilmektedir. Yukarıda gösterilen dağılım, Türkiye’de maden işletme faaliyetleri için istenen *kamulaştırma masraflarının yatırım tutarlarına oranının*, “il katsayısı” yüksek belirlenmiş şehirlerde -Türkiye geneli ortalama değerlerine göre- lineer olarak yükselmediğini göstermektedir.

Söz konusu değerler arasında orta dereceli eksponansiyel bu değişim ilişkisi, özellikle farklı maden gruplarına göre “kamulaştırma bedelleri”nden ziyade,

muhtemelen, madencilik faaliyet alanıyla çakışan özel arazi sayısı ve niteliği ile ilgilidir (Bu veriler maden işletmelerinden elde edilememiştir). Ancak yine de bu değişim, 4 (a) haricindeki diğer grup maden işletmelerinin değerleri arasında belirgin olarak görülmektedir³³. Görüldüğü üzere, 2 (b) grubu maden işletmelerinin hem il katsayıları düşüktür, hem de “kamulaştırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı” en düşüktür. 2. Gruptan 4. Grup madenlere doğru gittikçe korelasyon katsayısının düşük çıkmasında, -verileri bilinmeyen- kamulaştırılan özel arazi sayısı ve niteliğinin özellikle etkili olmuş olabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

3.2.1.4 Kamulaştırma sürecine ve bedellerine etki eden parametreler

“Kamulaştırma”, taşınmaz sahibini sebepsiz bir zenginleştirme olmadığı gibi, taşınmazın değerinden çok düşük bir bedelle alarak onu fakirleştirmek de değildir. Kamulaştırma sonucu taşınmaz sahibi kendisine haksızlık yapılarak taşınmazının zorla elinden alındığı duygusuna kapılmamalıdır. Kamulaştırma işlemi, yatırım yapmak isteyen maden yatırımcısını da zarara sokmayacak şekilde olmalıdır. Bu iki durum arasında bir denge sağlayacak şekilde kamulaştırma bedeli tespiti gerçekleştiren bir kamulaştırma süreci yürütülmelidir (Tanrıvermiş, 2018, s. 162; Çağatay ve Efendioğlu, 2019, s. 236, 240).

Maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için gerekli *kamulaştırma bedellerinin* Türkiye’de maden yatırım riski yaratacak boyutta yüksek olduğu yukarıdaki başlıkta gösterilmiştir. Bu bedellerin bu derece yüksek olmasına sebep olan en önemli etkenlerden biri, aslında mevzuatın yarattığı uygulamalar ve yönelimlerdir. Bu nedenle, Türkiye’de maden işletme faaliyetleri için yapılması gerekli kamulaştırmalarda yaşanan sorunların tespit edilebilmesi ve bu sorunlara çözüm üretilebilmesi amacıyla maden işletmelerine bir anket sorusu daha yöneltilmiştir: “*Madencilik faaliyeti gerçekleştirilebilmesi için özel mülk sahibi ile anlaşılması, anlaşılamadığı takdirde gerçekleştirilen kamulaştırma süreçlerinde yaşadığınız sorunlar, veya mevzuat-uygulama önerileriniz var mıdır?*” anket sorusuna 34 adet maden işletmesi çeşitli görüşleriyle cevap vermiştir. Bunlardan bazıları, arazi

³³ Bu hesaplama 4 (a) maden grubunun değerleri, değerlendirmeye katılan maden işletmelerinin sayısının az olması ve değerlerin genel korelasyon katsayısını düşürmesi nedeniyle, dahil edilmemiştir.

sahipleriyle maden işletmeleri açısından karşılaştırmalı analiz olarak aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.6).

Çizelge 3.6 : Arazi sahipleri ve maden işletmeleri açısından karşılaştırmalı analiz.

Kamulaştırma süreci ve kamulaştırma bedellerini etkileyen parametreler	Etkilediği konu	Maden yatırımlarını olumlu (+)/ olumsuz (-) etkileme derecesi	Arazi sahiplerini olumlu (+)/ olumsuz (-) etkileme derecesi
Mülk sahiplerinin kamulaştırma sürecini uzatması	“Kamulaştırma süreci”ni etkilemektedir	(-) Yüksek	(+)Yüksek
Kamulaştırma sürecinde kamu yararı kararının uzun süre alması		(-)Yüksek	(+)Yüksek
Zeytincilik Kanununun Etkisi	Hem “kamulaştırma süreci”ni ve hem de “kamulaştırma bedelleri”ni etkilemektedir	(-) Orta/(-) Yüksek	(+) Yüksek
Bilirkişilerin yetersizlikleri		(-) Orta /(-) Orta	(+) Orta
Özel mülk fiyatlarının çok pahalı olması	“Kamulaştırma bedelleri”ni etkilemektedir	(-) Yüksek	(+) Çok yüksek
Özel mülk sahipleri ile anlaşma sağlanamaması		(-) Çok yüksek	(+) Çok yüksek

Çizelgede görüldüğü üzere kamulaştırma sürecini ve/veya kamulaştırma bedellerini etkileyen parametreler maden yatırımlarına farklı derecelerde çoğunlukla olumsuz etki ederken, arazi sahiplerine ise olumlu etki etmektedir. Bu konu başlıklarının büyük çoğunluğu her ne kadar zaman zaman hem kamulaştırma sürecini hem de kamulaştırma bedellerini etkileyebilmekte ise de, baskın olduğu konu dikkate alınarak, ayrı ayrı aşağıda incelenmiştir.

Kamulaştırma Sürecine Etki Eden Faktörler

Maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için gerekli olan kamulaştırma sürecine birçok faktör etki etmektedir. Bunlar arasında; “mülk sahiplerinin kamulaştırma sürecini uzatması” ve “kamulaştırma sürecinde kamu yararı kararının MAPEG ve ETKB tarafından onaylanmasının uzun süre alması” konuları değerlendirilebilir.

• Mülk sahiplerinin kamulaştırma sürecini uzatması

Kamulaştırmada bürokratik süreç uzundur. Ayrıca, özel mülklerin çok ortaklı olması ya da varislerinin olması durumlarında, tüm ortaklar ile anlaşmaya varılamaması *kamulaştırma sürecini* daha da uzatmaktadır.

Buna ek olarak, mülk sahipleri ile anlaşamama durumunda, *kamulaştırma sürecinde* tebligat yapılabilmesi için mülk sahiplerinin gerekli kimlik bilgilerine ve adreslerine ulaşılması bazan neredeyse imkânsız hale gelmektedir. Bununla ilgili olarak Nüfus Müdürlüğü, mülk sahiplerinin ilgili bilgileri konusunda maden işletmelerine doğrudan bilgi vermese bile, ilgili bakanlık olan ETKB aracılığı ile bilgi vermelidir.

Sonuç olarak, açıklanan bu konu maden yatırımlarını (yüksek) derecede olumsuz etkilerken, arazi sahiplerini ise (yüksek) derecede olumlu etkilemektedir.

- *Kamulaştırma sürecinde kamu yararı kararının MAPEG ve ETKB tarafından onaylanmasının uzun süre alması*

Kamulaştırma uygulamalarında en önemli sorun kamulaştırma izninin geç çıkması nedeniyle maden yatırımcısının işletme faaliyetlerine başlayamamasıdır. Türkiye’de özel mülkiyet izinleri yanı sıra diğer izinler dahil tüm özel arazilerin izin süreci ortalama 6 ayı bulabilmektedir (Çizelge 3.7).

Çizelge 3.7 : Özel arazi izin süreci (TÜMMER, 2017).

Safhalar	Taşınmaz Sahibi - Tarım ve Orman İl Müdürlüğü İzin Süreci
1.	Arazinin satışı ya da kiralınması Tarım ve Orman İl Müdürlüğü'ne “Tarım Dışı Kullanım İzni”
2.	Müracaatı
3.	Toprak Koruma Projesi Hazırlanması
4.	DSİ ve Müze Görüşü
5.	Tarım Dışı Kullanım İzni Alınması

Çizelgede görüldüğü üzere, Türkiye’de madencilik faaliyeti için arazinin satışı ya da kiralınması yetmemektedir. Ayrıca Tarım ve Orman İl Müdürlüğü’ne, madencilik faaliyeti yapılacak arazi için “Tarım Dışı Kullanım İzni” başvurusu yapılması gerekmektedir. Bu izin için öncelikle toprak koruma projesi hazırlanmakta ve gerekiyorsa DSİ Genel Müdürlüğü ve Kültür ve Turizm Bakanlığı’ndan izin için görüş alınmaktadır. Tüm bu süreçler ortalama olarak yaklaşık 6 ayı bulmaktadır.

Ancak Türkiye’de, birçok maden işletmesi, maden işletme ruhsatı alındıktan sonra yaklaşık 2,5 - 3 sene *kamulaştırma iznini* alamayabilmektedir. Hatta, özel mülkiyete konu arazilerin *kamulaştırma* işlemleri 5-10 yıl gibi uzun süreler alabilmektedir. Bu nedenle, rezervi belirlenmiş, yatırım kararı alınmış maden projeleri faaliyete geçememektedir. Devlet; yol, baraj, boru hattı gibi altyapı ve enerji projelerini hayata geçirirken arazi mülkiyet sorununun çözümü için “acele kamulaştırma” yöntemi

uygulamaktadır. Madenlerin devlete ait olması hükmünden yola çıkarak madencilik faaliyetleri için de arazi kullanımında kamu yararı kararı alınan projeler için *hızlı kamulaştırmaya* olanak veren bir düzenlemeye acilen ihtiyaç vardır (TMD ve diğ, 2018, s. 35).

Madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için gereken *kamulaştırmada* tüm taşınmaz sahiplerine tebligatta bulunulması gerekmektedir. Örneğin yüzü aşkın sayıda hanenin bulunduğu bir köyde tebligat yapılması ciddi bir zaman almakta, ayrıca onlarca uyuşmazlık durumlarında -yılda yaklaşık iki kez duruşma yapıldığı varsayılrsa- *kamulaştırmanın* tamamlanması, maden işletme ruhsatı alınması sonrasında -yukarıda belirtildiği üzere- yaklaşık 2,5-3 seneyi bulabilmektedir. Bu noktada Topaloğlu'na göre 15.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 2018/13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi bu noktada işlev görebilir. Yazara göre de, Türkiye'de enerji yatırım projeleri için uygulanan “acele kamulaştırma” yöntemi, madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için gereken kamulaştırma yöntemi olarak uygulanabilir. *Acele kamulaştırmada* tebligat beklenmemektedir. *Acele kamulaştırma* kararı çıktıktan sonra mahkeme heyeti, görevlendirdiği bilirkişiler aracılığıyla taşınmaz bedelini tespit ettirip taşınmaz sahibine bedelinin yatırılmasını sağlayan bir uygulamayı gerçekleştirmiş olmaktadır (Topaloğlu, 2018c). Bu uygulama şüphesiz ki maden yatırımlarının üretime geçebilmesi için işletme izni sürecinin daha kısa sürede tamamlanmasını sağlayabilecektir. Elbette, acele kamulaştırma kararı olsa da, arazi sahibinin, elinden alınan arazisinin bedeline itiraz etme hakkı saklıdır.

Sonuç olarak, açıklanan bu konu maden yatırımlarını (yüksek) derecede olumsuz etkilerken, arazi sahiplerini ise (yüksek) derecede olumlu etkilemektedir.

Hem Kamulaştırma Sürecine Hem de Bedellerine Etki Eden Faktörler

• Zeytincilik Kanununun Etkisi

Türkiye'de madencilik projelerinin gerçekleştirildiği sahaların büyük bir kısmı tapulu araziler üzerinde bulunmaktadır. Bu arazilerin de önemli bir kısmı “Tapu Sicil Kayıtları”nda, “tarla” veya “zeytinlik” olarak kayıtlıdır (TBMM, 2010, s. 277). 1995 yılında, “Zeytinciliğin Islahı ve Yabancıların Aşılattırılması Hakkındaki Kanun”un 20 (1) madde fıkrasında yapılan değişiklik sonucu, “*Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az 3 kilometre mesafe içerisinde zeytinyağı fabrikası hariç zeytinliklerin*

vegatif ve generatif gelişmesine engel olacak kimyevi atık bırakan, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez” hükmü öngörülmüştür.

Ancak, uygulamada; yapılacak madenciliğin zeytinliklerin vegatif ve generatif gelişmesine engel olup olmayacağı incelenmeden, 3 kilometre mesafe içinde madencilğe izin verilmemektedir (TÜMMER, 2010). Söz konusu hükmün de etkisiyle, bu yerlerde özel mülk sahipleriyle pazarlık usulü arazi alındığından satın alma bedelleri çok yüksek olmakta ve maden işletme faaliyetlerine başlanabilmesi öncesi süreç uzamaktadır. Bunun sonucunda, “Zeytincilik Kanununun Etkisi” parametresi; maden yatırımlarını kamulaştırma süreci açısından orta derecede olumsuz, kamulaştırma bedelleri açısından ise yüksek derecede olumsuz etkilerken, arazi sahiplerini ise (yüksek) derecede olumlu etkilemektedir.

• *Bilirkişilerin yetersizlikleri ve yanlış tespit ettiği kamulaştırma bedelleri*

Kamulaştırma Kanunu’nun 11. maddesi uyarınca; bilirkişi kurulu, kamulaştırılacak taşınmaz malın ya da kaynağın bulunduğu yere mahkeme heyetiyle beraber giderek taşınmaz sahiplerini dinlerler. Sonrasında, *“taşınmaz mal veya kaynağın; a) Cinsini, b) Yüzölçümünü, c) Kıymetini ektileyebilecek bütün nitelik ve unsarlarını ve her unsurun ayrı ayrı değerini, d) Varsa vergi beyanını, e) Kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, f) Arazilerde, taşınmaz mal veya kaynağın mevkii ve şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net gelirini, g) Arsalarda, kamulaştırılma gününden önceki özel amacı olmayan emsal satışlara göre satış değerini, h) Yapılarda resmi birim fiyatları ve yapı maliyet hesaplarını ve yıpranma payını, ı) her bir ölçünün etkisi açıklanmak kaydıyla bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüleri, esas tutarak düzenleyecekleri raporda bütün bu unsurların cevaplarını ayrı ayrı belirtmek suretiyle ve ilgililerin beyanını da dikkate alarak Sermaye Piyasası Kurulu tarafından kabul edilen değerlendirme standartlarına uygun, gerekçeli bir değerlendirme raporuna dayalı olarak taşınmaz malın değerini tespit”* ederler.

Söz konusu Kanunun 11 (3) madde fıkrasında *“Taşınmaz malın değerinin tespitinde, kamulaştırmayı gerektiren imar ve hizmet teşebbüsünün sebep olacağı değer artışları ile ilerisi için düşünülen kullanma şekillerine göre getireceği kâr dikkate alınmaz”* hükmü bulunmaktadır (Kamulaştırma Kanunu). Bu hüküm bulunmasına karşın, özellikle metalik madencilik faaliyetlerinin kamulaştırma süreçlerinde objektif değer

artışının madencilik faaliyetleri ile ilişkilendirilip arttırıldığı gözlemlenmektedir (Tanrıvermiş, 2018, s. 162). Örneğin Elazığ'da bir altın madeni işletmesinin kamulaştırma sürecinde, madencilik faaliyetinin yürütüleceği birçok arsa parselinin yakın zamandaki satış fiyatları da göz önüne alınarak, % 50 objektif değer artışı uygulanmıştır. Oysaki madencilik faaliyetlerinin sebep olacağı değer artışlarının değer tespitinde dikkate alınmaması gerekmektedir (Çağatay ve Aliefendioğlu, 2019, s. 236).

Ayrıca, kamulaştırma bedelinin tespitinde bilirkişiler yerel düzeyde gerçekleşen arazi alım-satım değerleri ile arazilerde yaygın olarak yetiştirilen ürünlerin (stopaj ve diğer yasal kesintileri hariç) toptan üretici satış fiyatları yerine perakende ürün satış fiyatlarını kullanarak yüksek bedel tespit etme eğilimindedirler. Bu koşullarda madencilik için yapılan kamulaştırma işlemlerinde arazi bedellerinin yerel piyasa koşullarına oranla birkaç kat artması kaçınılmaz olmakta ve yüksek arazi bedelleri maden şirketlerini ekonomik sıkıntıya sokmaktadır (Tanrıvermiş, 2018, s. 162).

Kamulaştırma uzun ve zorlu bir süreçtir. Maden ruhsat sahibi ile taşınmaz sahibi arasındaki uyuşmazlıklar çoğu zaman mahkemeye taşınmaktadır. İllerde kamulaştırma işlemini yapacak yetkili idarenin tespit edilmesi ve bu konuda tecrübeli eleman bulunmaması sorunları bu anda ortaya çıkmaktadır. Oluşan bu durum, hem kamulaştırma bedellerinin yanlış tespit edilmesine, hem de arazi sahiplerinin uyuşmazlığı mahkemeye intikal ettirmesi halinde kamulaştırma sürecinin gecikmesine yol açmaktadır. Resmi hakem kurumları ile bu tür anlaşmazlıkların çözüm süreci hızlandırılabilir.

Sonuç olarak bilirkişilerin yetersizlikleri ve hatalı bedel tespitleri maden yatırımlarını hem kamulaştırma süreci açısından hem de kamulaştırma bedelleri açısından (orta) derecede olumsuz etkilerken, arazi sahiplerini ise (orta) derecede olumlu etkilemektedir.

Kamulaştırma Bedellerine Etki Eden Faktörler

Kamulaştırma bedellerine, normalde madencilik faaliyetinin yapıldığı bölgedeki rayiç arazi bedel fiyatları gibi faktörler etkilemektedir. Şehirlerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik derecesi gözönüne alınarak bu bedellerin değiştiği yukarıdaki başlıkta incelenmişti. Bu başlık içerisinde; her maden işletmesinin yapıldığı bölgenin farklılık

arz etmesi, ve genel bir değerlendirme sağlayabilecek başka verinin bulunmaması nedenleriyle, şehirlerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik derecesi ve rayiç arazi bedel fiyatları dışındaki faktörlere değinilmiştir.

- *Özel mülk fiyatlarının çok pahalı olması*

Hemen hemen tüm maden işletme projelerinde özel arazi sahipleri genellikle kamulaştırma bedelinin düşük olduğunu beyan etmekte ve bunu şikayet konusu yapmaktadırlar. Bazen bu şikayetlerin yapılmasına yerel düzeyde farklı çıkar gruplarının da destek verdiği dikkati çekmektedir (Tanrıvermiş, 2018, s. 162). Bunun sonucunda maden işletme ruhsat alanı içerisinde mülkü bulunan şahıslar çoğu zaman kendilerini madene paydaş sanmaktadır. Ayrıca, özel mülk sahipleri; 15-20 yıldır uğramadıkları, ekip biçmedikleri araziler için, büyükşehirlerde satın almak istedikleri gayrimenkullerin rayiç bedellerini maden işletmelerinden talep etmektedir.

Hatta, taşınmaz sahipleri mülklerinin elden çıkması durumunda bedel almalarına ek olarak madencilik işletmelerinde istihdam olanağı bulma ve madene dayalı olarak gelişen iş alanlarından da gelir veya karşılıksız yardım ve destek bulma arzusu içinde olmaktadır (Tanrıvermiş, 2018, s. 162).

Tüm bu faktörlerin etkisiyle, bu parametre maden yatırımlarını (yüksek) derecede olumsuz etkilerken, arazi sahiplerini ise (çok yüksek) derecede olumlu etkilemektedir. Madencilik için satın alınan taşınmazlar için rayiç bedellerin gözetilmesinde emsal ve eşdeğer fiyatlandırmalar adil olmalıdır. Elbette, Maden Kanunu'na göre yapılacak kamulaştırmalarda kıymet takdiri özel mülk sahibini de ilgilendiren önemli bir konudur. Ancak, eğer kamulaştırmaya konu taşınmazda bulunan maden rezervinin işletilmesinden elde edilecek gelirin belli bir kısmı kıymet takdirine esas alınsa, bu, hatalı bir uygulama olur.

Hem 1982 yılında yürürlüğe giren Türk Anayasası'nın 168. hem de 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 4. maddesine göre madenler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, yani madenler kamu malıdır. Bu sebeple özel mülkiyete konu taşınmazlarda bulunan madenlerin arazinin mülkiyeti ile bağlantısı bulunmamakta olup buralarda madenlerden yararlanma hakkı da yoktur (Topaloğlu, 2011, s. 334).

Buna karşın kamulaştırma sonucu hem maden işletmeleri hem de arazi sahiplerinin hakları dengelenmelidir (Gülan, 2008, s. 203-204). Dominalite sisteminin kabul edildiği Türkiye'de madenler, devletin hüküm ve tasarrufu altında olup arzın

mülkiyetine bağlı değildir. Bu bakımdan taşınmaz sahibi, yararlanma yetkisine sahip olmadığı madenin kendi taşınmazında bulunması sebebiyle işletme gelirinden pay isteyemez. Ancak, varsayalım ki, madenin o taşınmazda bulunması sebebiyle kamulaştırma yolu ile arazi sahibinin taşınmazının elinden alınması da olumsuz bir durum yaratmaktadır. Topaloğlu, bu nedenlerle, kamulaştırılmak istenen taşınmazdaki maden varlığının, objektif değer arttırıcı bir faktör olarak kabul edilerek, taşınmazın değerinin tespitinde makul ölçüde arttırıma gidilmesinin, menfaatler dengesine uygun bir çözüm olacağını ileri sürmektedir. Türkiye’de Yargıtay’ın benzer davalardaki yaklaşımı da bu yöndedir (Topaloğlu, 2011, s. 334).

• *Özel mülk sahipleri ile anlaşma sağlanamaması*

Özel mülk sahipleri ile anlaşma sağlanamaması halinde, mülk sahipleri, arazilerinin değerinin yüzlerce kat fazlasını madenciden isteyebilmekte ve bu tabloda kamulaştırma süreci çok uzun sürmekte ve katlanılmaz bir durum almaktadır.

Örneğin, 1. Grup madenlerde olduğu gibi, 2 (a) grubu madenlerde de mevzuat uyarınca *kamulaştırma* yapılamadığı için arazi sahipleri ile anlaşılması istenmektedir. Bu nedenle arazi sahipleri ile çoğunlukla anlaşmazlık yaşanmaktadır. Zeytinlik Kanununun da etkisiyle benzer durumun yaşandığı yukarıdaki alt başlıkta açıklanmıştı. Bu durum işletme sahalarının plan-projeye göre değil de, özel arazi mülkiyet durumlarına göre şekillenmesine yol açmaktadır. Bu durumda optimum işletme koşulları sağlanabilmesi için özel mülk sahiplerine değerinden çok bedel verilmesi sonucunda özel mülkiyet masraflarında aşırı artışlar meydana gelmektedir. Sonuç olarak, açıklanan bu konu maden yatırımlarını (çok yüksek) derecede olumsuz etkilerken, arazi sahiplerini ise (çok yüksek) derecede olumlu etkilemektedir.

3.2.2 Kamu arazilerinde maden işletme faaliyetleri

“Hazine arazileri”, devlet hazinesinin mülkiyeti kapsamında bulunan arazilerdir. Bu arazilerin tescilli olanlarına “hazinenin özel mülkiyetinde olan araziler”, tescilsiz olanlarına (dağlar, kayalar, tepeler, nehirler, dereler ve göller vb.) ise “hazinenin genel mülkiyetinde olan araziler” denir (Kavcı, 2014, s. 62).

Genellikle kurak veya dağlık arazi gibi *sahipsiz mal* niteliğindeki, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya kamusal mülkiyeti kapsamında bulunan alanlarda maden arama/işletme faaliyetleri yapılabilir. Bu amaçla, devlet hazinesi adına tapuya

tescilli, “devletin özel mülkiyeti altında bulunan yer”lerde de maden ruhsat sahibi *irtifak hakkı* kurabilmektedir.

178 sayılı Maliye Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’nın 13 (b) madde bendine göre, hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi yetkisi Maliye Bakanlığı’na aittir. Bu işlemler esas olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve bu Kanunun 74. maddesine istinaden çıkarılan Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 136).

Türkiye’de 1994 yılına kadar, gerek taşocakları gerekse de maden sahaları için dağlık, taşlık ve boş arazilerin kullanılması bakımından herhangi bir sorun ve uyumsuzluk bulunmamaktaydı. Ancak, 516 sayılı KHK’nın yürürlüğe girdiği 1993 tarihinden “5177 sayılı Kanun”un yürürlüğe konulduğu 2004 yılına değin geçen on yıllık dönem maden hukuku ve uygulaması bakımından oldukça sıkıntılı geçmiştir (Topaloğlu, 2016, s. 73). Nitekim 516 sayılı KHK uyarınca işletme alanı dahilinde Milli Emlak Müdürlüğünün kiralama yetkisi bulunduğu ve bu tarihin öncesinde de kiralama yapılmasının mecburi tutulabileceğine dair Danıştay kararları bulunmaktaydı³⁴ (Topaloğlu, 2016, s. 74-75).

Taşocağı ürünleri konusunda 2004 yılına değin mevzuatın açık ve istikrarlı bir uygulaması bulunmasına karşın, madenlerin yer aldığı “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer”lerin kiralama açısından birtakım tereddütler oluşmuştu. Maden Kanunu’nun 46. maddesi kapsamında değerlendirilebilecek Danıştay kararında; “hazinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” maden arama, ön işletme, işletme ruhsatlı sahalar içinde kalan yerlerin Maden

³⁴ Danıştay 8. Dairesi (D.) 21.11.2001 gün ve Esas (E.) 1999/5091, Karar (K.) 2001/5081; Danıştay 1. D. 08.02.2002 gün ve E. 2001/171, K. 2002/25. (Topaloğlu, 2011a, s. 104). “Hâzinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar”ın madencilik faaliyetleri haricinde kiraya verilmesi veya satışı konusunda; I (a) Grubu ruhsat sahaları için başvurularda il özel idarelerinin, diğer grup maden ruhsat sahaları için başvurulardaysa MAPEG’in uygun görüşünün alınması zorunludur. Bu şekilde MAPEG veya Özel İdarelerin görüşü alınarak verimli maden sahalarının bulunduğu bunun gibi kamu arazilerinin satışının veya kiralamaının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Fakat, maden ruhsatı alınmadan önce bir kamu hizmetine tahsis edilmiş veya kamunun yararlanmasına terk edilmiş kamu alanlarında madencilik faaliyetine başlayabilmek için ETKB’nin izni gerekir. Üstelik, 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7. maddesine göre; “kamu hizmeti veya kamunun yararına ayrılmış ibadethane, okul, hastane, kütüphane, karayolu, demiryolu gibi yer ve tesislere 60 metreden daha az mesafe dahilinde madencilik faaliyetleri” ETKB’nin izni ile yapılabilir. Bu hususta Danıştay 8. Dairesinin 14.12.1972 gün ve E. 1971/4898, K. 1972/4154 sayılı eski bir kararı vardır (Topaloğlu, 2016, s. 74).

Kanunu'nun 46. maddesi hükmünden hareketle kiraya verilip verilemeyeceği konusu görüşülmüştür. Danıştay, “devletin özel mülkiyetindeki taşınmazlar” ile “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar”ın kiraya verilebileceğine dair bir istişari görüş belirtmiştir³⁵. Yargıtay uygulaması ise; net olmayıp, söz konusu maden ruhsat sahalarının maden işletme ruhsat safhasında bulunsu dahi madencilik faaliyetleri amacıyla kiralanması gerektiği yöneliminde eğilim göstermekteydi³⁶. Fakat, buna rağmen Danıştay'ın; dağlık, taşlık gibi sahipsiz mal özelliğiyle “devletin hüküm ve tasarrufunda olan kamu arazileri”nde madencilik yapan kişinin, üretimi sebebiyle zaten devlet hakkı ödemesi nedeniyle, kendisinden “kira ve eciri misil adıyla başkaca bir bedel alınmayacağı” yönünde devamlılık arz eden bir uygulaması vardı. 2004 yılına kadar geçen bu çalkantılı dönemde Maliye Hâzinesi ile maden ruhsat sahipleri arasında arazi kullanım bedeli, ecrimisil ve alman malzeme bedeli davalarından kaynaklanan uyuşmazlıklar yaşanmıştır. Hatta bu döneme ilişkin hala yargılaması süren davalar mevcuttur (Topaloğlu, 2011a, s. 339-340; Topaloğlu, 2016, s. 72).

Bu tabloya karşın, 5177 sayılı Kanun ile 3213 sayılı Maden Kanunu'nda yapılan değişiklik; “*Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerlerde yapılan madencilik faaliyetleri için bu Kanunun yürürlük tarihinden sonra kira, ecrimisil alınmaz.*” denilerek söz konusu karardan farklı bir anlayış getirilmiş oldu. Bu hüküm sonrasında gerçekleştirilen madencilik faaliyetleri sebebiyle “hazinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”de kira alınmayacağı konusu mevzuatta kesinleşmiştir.

İşletme izni talep edilen sahanın “hazinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında” bulunması durumunda bunun belgelendirilmesi yeterlidir (Yeşilyurt, 2013a, s. 98). Fakat, kira ve ecrimisil istenemeyeceğine dair net bir hüküm öngörülmesine karşın Maliye Hazinesi bu defa da, madencilğin yapıldığı sahalardan “arazi kullanım bedeli” istemiştir (Topaloğlu, 2011a, s. 104). Buna karşın son olarak 2010 tarihli Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliği'ne getirilen hüküm ile nihayet bu karışıklık da giderilmiştir:

³⁵ Danıştay 1. D., 08.02.2002 gün ve E. 2001/171, K. 2002/25. Topaloğlu, söz konusu 46. maddedeki “özel mülkiyet” kavramı kapsamında; Medeni Kanun hükümlerine göre kişilerin özel mülkiyetinden hiçbir farkı bulunmayan, tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazların mülkiyetinin de yer aldığını düşünmektedir (Topaloğlu, 2011a, s. 339).

³⁶ Yargıtay 1. Hukuk Dairesi, 03.04. 2000 tarihli ve E. 2000/3258, K. 2000/3618.

“Hâzinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufundaki yerlerde yapılan madencilik faaliyetleri için kira ve ecrimisil alınmaz.” denilmesinin devamında *“Bu alanlar madencilik faaliyetleri için tahsis edilmiş sayılır. Madencilik faaliyeti gösteren alanın, Hâzinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer olması halinde, arazi mülkiyeti kapsamında izin istenmez.”* (Yönetmelik, 2010, m. 122).

Böylece bu Yönetmelikte, Maden Kanunu’nun 46. maddesi ile getirilen, maden ruhsat alanlarından kira ve ecrimisil alınmayacağı hükmü açıklığa kavuşturulmuştur. Maden ruhsatı verilmekle ruhsat alanı dahilindeki “hâzinenin özel mülkiyetindeki veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” madencilığe tahsis edilmiş sayılacağından bu yerler için kullanım bedeli veya başka bir isim altında herhangi bir bedel talep edilebilmesi söz konusu olamayacaktır (Topaloğlu, 2011a, s. 33; Topaloğlu, 2016, s. 74).

Diğer yandan, her ne kadar “hâzinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufundaki yerler”de maden ruhsat sahipleri herhangi bir izin almadan ya da kira bedeli ödemedi madencilik faaliyetlerini sürdürmekte ise de, üretim yaptıktan bir yıl sonra ödedikleri devlet hakkı miktarı % 30 fazla olarak alınmaktadır (Cankurtaran, 2008, s. 8).

Son durumda, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar konusunda tartışmalar henüz bitmemiştir. Bunun nedeni Topaloğlu’na göre (2016), devletin, madenciligi; yeraltı zenginlik kaynaklarını değerlendirerek katma değer yaratan, milli gelire ve ülke ekonomisine katkı yapan önemli bir sektör olarak görmek yerine, kullanılan kamusal taşınmazlardan kira olarak bütçeye doğrudan gelir yaratmak gibi hatalı bir yaklaşıma sahip olmasıdır. Nitekim bu hatalı düşünce 2017 yılında yürürlüğe giren yeni Maden Yönetmeliği’nde de görülmektedir (s. 74).

Yeni Maden Yönetmeliği’nin 116. maddesinde yer alan *“Bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden sonra hak sağlayan ruhsat sahalarındaki madencilik faaliyeti gösterilen alanın, Hâzinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer olması halinde, arazi mülkiyeti kapsamında izin istenir. İzin alınmadan madencilik faaliyeti yapılması halinde bu alandaki işletme faaliyetleri durdurulur.”* hükmünden bu düşünce açık olarak anlaşılmaktadır.

Buna göre, bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden sonra alınacak maden ruhsat sahalarında devletin hüküm ve tasarrufu altındaki arazilerin kiralanması zorunlu olacaktır. 5177 sayılı Kanun ile 3213 sayılı Kanunun 46. maddesine eklenen ve hala yürürlükte olan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki arazilerin madencilik faaliyeti için kullanılması halinde kira alınmayacağını öngören kanun hükmü mevcutken ve Yargıtay'ın emsal kararlarında³⁷, 5177 sayılı Kanundan sonra Maliye Hâzinesinin kamu taşınmazları için arazi kullanım bedeli dahi alınamayacağı açıkça ifade edilmiş iken bu yönetmelik değişikliği kanuna aykırılık oluşturabilecektir. Devlet hakkını bile kaldırarak madencilik teşvik edilmekte olduğu modern maden yasalarının aksine Türkiye’de madencilikte kullanılacak kamu taşınmazları için dahi kira ve benzeri yollarla mülkiyet izni alınması koşulu getirilmesi son derece hatalı ve hukuka aykırı bir uygulama ortaya çıkaracaktır (Topaloğlu, 2016, s. 74).

Maden arama ve işletme faaliyetleri, Türkiye’nin maden varlığının tespit edilmesi ve ekonomiye kazandırılmasını sağlayan kamu yararına yapılan faaliyetlerdir. Madencilik faaliyetleri teşvik edilmesi gereken faaliyetler olup devlete ait taşınmazlarda arazi izin bedeli alınmamalıdır (Koruç, 2018a, s. 6).

Bedel konusuna ek olarak, Millî Emlak Genel Müdürlüğü ile MAPEG arasındaki koordinasyon eksikliğinden kaynaklı sıkıntılar da yaşanmaktadır. Maliye Bakanlığı Millî Emlak Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen uygulamalarda; maden ruhsat sahasının bir kısmında MAPEG’in görüşü alınmaksızın hazine arazilerinin satışı yapılmaktadır. Bu satışlar sonucunda, ruhsat sahipleriyle hazine arazisini satın alan kişiler arasında Maden Kanunu’nun 7. maddesi çerçevesinde izin problemlerinin ortaya çıkmasının yanı sıra her iki tarafın da mağdur olduğu gözlenmiştir. Söz konusu mağduriyetlerin bertaraf edilmesi adına Millî Emlak Genel Müdürlüğüyle MAPEG arasında koordinasyon-iletişim eksikliği giderilmelidir. Maden ruhsatlarının yer aldığı hazine arazilerinin ihale yoluyla satılması durumunda, ruhsat sahibinin öncelikle Maden Kanunu’nun 7. maddesi olmak kaydıyla kazanılmış haklarının korunması hususunda da düzenleme yapılmalıdır (TBMM, 2010, s. 274).

³⁷ Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 28.03.2005 tarihli, E.2004/8387, K.2005/3136 sayılı kararı.

Özellikle Türkiye'nin doğu ile güneydoğu bölgelerinde işletme ruhsat alanında işletme izninin verildiği alan için mülkiyet sorunları yaşanmaktadır. Aynı saha, kadastro eksiklikleri nedeniyle orman, Milli Emlak ve özel mülkiyetin sahiplenmesi şeklinde ortaya çıkabilmekte ve zorluklar yaşanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle ormanlık alanlara ilişkin kadastro planlarının hızlıca yapılıp tamamlanması gereklidir (Onur, 2008, s. 46).

Ayrıca, 2017 tarihli Maden Yönetmeliği'nin *"Hazinenin özel mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufundaki yerlerde madencilik faaliyetleri"* başlıklı 116. maddesine göre;

"(4) Özel ağaçlandırma amaçlı olarak kiraya verilen Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler hakkında, kira sözleşmesinden sonra ruhsat verilmesi ve madencilik faaliyetinin yürütülmesi halinde, idarenin uygun görüşü alınır, kiracının masrafları ile ağaç bedelleri ruhsat sahibi tarafından ödenir." hükmü öngörülmüştür.

Burada, kira sözleşmesi bittiğinde ve önceki kiracı/kullanıcının saha ile bir ilgisi kalmadığında eski kiracının masraflarının, yeni ruhsat sahibi tarafından ödenmesi anlaşılamamaktadır. Böyle bir ödemenin yeni ruhsat sahibine yüklenmesinin orman mevzuatı ile düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir (Demirkan, 2017, s. 8).

3.2.3 Askeri yasak bölgelerde maden işletme faaliyetleri

5177 sayılı Kanun değişikliği döneminden önce "Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgelerinde" Genelkurmay Başkanlığının olumlu görüşü alınmaksızın madencilik faaliyetleri gerçekleştirmek mümkün değildi. Ayrıca, bu bölgelerde havadan gerçekleştirilecek jeolojik, jeofizik gibi prospeksiyon faaliyetleri için bile Genelkurmay Başkanlığının izninin alınması gerekliydi. "5177 sayılı Kanun değişikliği" sonrası dönemde de askeri yasak bölgelerde madencilik faaliyetleri, önceki dönemlerdeki benzer olarak, *izin* alınması şartına bağlanmıştı (Yıldız, 2012, s. 240-241).

5995 sayılı Kanun ile yapılan Maden Kanunu değişikliği ile "Askeri Yasak ve Güvenlik Bölgeleri"nde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Böylece "5995 sayılı Kanun" bu sınırlamayı daraltmış ve yalnızca 1. derece askeri yasak bölgelere maden ruhsatı verilebilmesi için Genelkurmay Başkanlığının *izninin* alınmasını zorunlu tutmuştur. Dolayısıyla, maden mevzuatı uyarınca, 2. derece askeri yasak bölgelerde ve güvenlik

bölgelerinde maden ruhsatı verilebilmesi açısından bir yasak yoktur (Yıldız, 2012, s. 241).

Bir başka konu da, maden ruhsatları verilmesinin ardından sahanın Askeri Yasak Bölgeleri durumuna getirilmesidir. Bu durum ise, ilgili Kanunda ve Yönetmelikte düzenlenmemiştir. Bu halde askeri yönetimin madencilik faaliyetini durdurması yöneliminde karar alması için Bakanlığa başvurması gerekir. Fakat, usulüne uygun alınmış bir ruhsata istinaden faaliyetlerini devam ettiren maden işletmecisi; askeri idarenin talebiyle Bakanlığın faaliyetlerini durdurması durumunda, uğrayacağı zararın tazmin edilmesini isteme hakkı bulunmaktadır (Topaloğlu, 2003, s. 25; Çanga, 2005, s. 240).

3.2.4 İmar alanlarında maden işletme faaliyetleri

Madencilik faaliyetlerinde *imar izni*, madencilik faaliyetleri planlı alan içerisindeyse plan notlarına göre ilgili idareden olumlu görüş ya da izin alınması veyahut da plan değişikliğini ifade etmektedir.

6592 sayılı Kanunla değişik 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesine göre özetle; 1/5000 ölçekli imar planı onaylanmış alanlara ait koordinatların ilgili kurumlar tarafından MAPEG'e bildirilmesi suretiyle, bu kurumlardan bir yıl süre içerisinde izin alınması halinde MAPEG tarafından ruhsat verilmesi öngörülmüştür. Maden Yönetmeliği'nde öngörülen ilgili hükümler şöyledir:

“İmar alanları içinde kalan madencilik faaliyetleri, ilgili yerel merciden izin alınarak yapılır. Ruhsat alındıktan sonra imar alanları içine alınan maden sahalarına bu hüküm uygulanmaz. Bu yönde değerlendirme yapılırken imar planının kesinleşme tarihi ve maden ruhsatının hak sağlandığı ilk müracaat tarihi göz önünde bulundurulur. İmar planlarında orman arazisi olarak görülen ve orman idaresinden izin alınarak madencilik faaliyeti sürdürülen alanlar için imar planı istenmez.” (Maden Yönetmeliği 118 (1)).

“İmar planı bulunmayan alanlarda yapılan veya yapılacak olan madencilik faaliyetleri ile bu faaliyetlere bağlı geçici tesisler ve bunların müştemilatı için imar planı yapılmaz. İşletme ruhsatları ve ruhsat sahası bitişiğindeki geçici tesisler, Genel Müdürlük tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir ve çevre düzeni planları veri tabanına işlenir. İmarsız alanlarda yürütülen madencilik faaliyetleri için gerekli olan geçici tesisler ve bunların müştemilatı, inşaat ve yapı kullanma

iznine tabi değildir. Ancak, yapıların fen ve sağlık kurallarına uygun olması, ruhsat sahibi tarafından büyükşehir olan illerde valiliğe, diğer illerde il özel idaresine bildirilmesi zorunludur.” (Maden Yönetmeliği 118 (2)).³⁸

Geçmişte, 6309 sayılı Maden Kanunu’nun yürürlük tarihinden itibaren, şehir ve belediye imar alanları sınırları içerisinde madencilik faaliyeti gerçekleştirilemezdi. Ancak, maden havzalarıyla arama ve işletme hakkı verilmesinden ya da madenin bulunmuş sayılmasından sonra belediye imar sahaları içerisinde alınan maden alanları ve belediyeler tarafından izin verilen maden alanları bu fıkra hükmünden müstesnaydı.

Bu çerçevede belirtilmelidir ki, bazen bir maden yatağı bir şehrin imarından daha fazla önem arz edebilir (Yıldız, 2012, s. 220). Şehirlerin imarına engel olunmaksızın yeraltı madencilik faaliyetlerinin gerçekleşmesinin uygun olduğu durumlar da ortaya çıkabilir. Diğer taraftan, şehir ve ilçe belediyelerinin imar planlarının maden yataklarının bulunduğu konuma göre değiştirilmesi olanağı da vardır. Fakat, maden yataklarının bulundukları yer değişmez. Farklı bir üretim planı ile üretim alanının uzaklaştırılmaya çalışılması da ekonomiklik açısından bunu mümkün kılmaz. Nitekim, bu noktada belediyelere, imar alanı içerisindeki bölgelerde madencilik faaliyetleri gerçekleştirilmesine izin verip vermeme yetkisinin verilmesinin objektif bir esas olmadığı ve karar verme konumunda bulunan belediyenin, araştırma konusu olayın taraflarından biri olmasının madencilik faaliyeti gerçekleştirilmesi noktasında formaliteleri arttıran, ETKB’den bağımsız bir izin mercii olarak izin sürecini keyfiyete bıraktıran bir durum oluşturduğu söylenebilir.

3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7. maddesinde yer alan “belediye imar sahaları ve mücavir alan” tanımındaki mücavir alanlarında yetkili kurum “belediye”; bu sınırlar haricindeki imarlı sahalardaysa yetkili kurum “valilikti”. Böylece, gerek belediyeler gerekse de il özel idareleri tarafından verilebilen işyeri açma ve çalışma

³⁸ Yine, belirtmek gerekirse; “*imarsız alanlarda yürütülen madencilik faaliyetleri için gerekli olan geçici tesisler ve bunların müstemilatı niteliğindeki yapıların, ruhsat sahibi tarafından madencilik faaliyetinin sonlandırılmasını müteakip bir yıl içinde kaldırılması zorunludur. Bunlardan ÇED olumlu kararı alınmış olanların, ÇED raporunda belirtildiği şekli ile her iki alanda da yol, su, haberleşme, enerji nakil hattı, bant, konveyör, havai hat ve kuyu tesislerinin ilgili idarenin onayı ve talebi doğrultusunda bedelsiz olarak kalmasına izin verilebilir. Diğerlerinin ise süresinde yerinden kaldırılması veya çevre ile uyumlu hale getirilmesi zorunludur. Ruhsat sahibinin bu yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde, çevre ve insan sağlığı bakımından sorumlulukları devam eder.” (Maden Yönetmeliği m. 118 (3)).*

ruhsatlarının, bu dönemde en son 5995 sayılı Kanunla sadece il özel idarelerince verileceği esası getirilmiştir. Yani artık Belediyelerden bu yetki alınmıştır (Yıldız, 2012, s. 241).

Diğer taraftan bu konuda daha önemli olan değişiklik; 5177 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce 3213 sayılı Maden Kanunu 7/2 madde fıkrasında “*Belediye imar sahaları ve mücavir (komşu) alan içindeki maden arama, ön işletme ve işletme faaliyetleri Belediyeden müsaade alınması ile yapılır. Ruhsat alındıktan sonra Belediye imar sınırları içine alınan maden sahaları bu hükümden müstesnadır.*” denilmekteydi. Buna karşın Kanun değişikliğiyle belediyelerin müstakbel gelişme sahaları olan mücavir alanlarda imarlı alanlar dışında madencilerin izin alınmasını gerektiren hüküm kaldırılmıştır³⁹.

Fakat bu halde, maden işletmesi, belde halkının sağlığı üzerinde bir tehlike oluşturuyorsa işletme izninin kaldırılması için Bakanlığa başvurulabilmektedir. Hatta bu şekilde bir ortam varsa, acil durumlarda Bakanlığa başvuran Belediye, işlem yapılınca kadar “1580 sayılı Belediye Kanunu”na istinaden “geçici tedbir” kararı alarak faaliyetleri durdurabilir (Topaloğlu, 2003, s. 25-26; Topaloğlu, 2011a, s. 92-93).

Bu başlık kapsamında değerlendirilebilecek diğer bir diğer konu da, “Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik” uygulamalarından kaynaklı sorunlardır.

Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin amacı, “*ülkemizin sahip olduğu doğal, tarihi ve kültürel zenginliğin korunarak kalkınma planları ve varsa bölge planları temel alınarak, ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren, genel arazi kullanım kararları ile bunlara ilişkin strateji ve politikaları oluşturmak ve çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekteki çevre düzeni planlarının hazırlanmasına, hazırlattırılmasına, onaylanmasına, izlenmesine, denetlenmesine ve bu planlar üzerinde yapılacak değişikliklere ilişkin usul ve esasları düzenlemektir*” (T.C. Başbakanlık, 2014, s. 35).

³⁹ “3213 sayılı Maden Kanunu”ndaki mülga 7. maddede yer alan “belediye imar sahaları” ve “mücavir alan” tanımları Çanga’ya göre (2005) hatalıydı. Şöyle ki; “mücavir alan”, belediyenin müstakbel gelişme alanlarıdır. Bu alanlarda çarpık yapılaşma sonucu belediyelerin gelişmesi engellenmesin düşüncesiyle bu alanlar öngörülür. Ancak, yerleşik Danıştay kararlarında bu maddedeki hatalı tanım, “belediye” ve “mücavir alanlar” anlamında yorumlanmıştı. Devamı için bkz. (s. 241).

“Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik”in 4. maddesinde, “çevre düzeni planı”; “Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan.” olarak, “plan değişikliği” ise “Çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü bozmayacak nitelikte, 9’uncu maddede belirtilen gerekçelere dayanarak yapılan kısmi değişiklik.” şeklinde tanımlanmaktadır.

Madencilikle alakalı ileriye yönelik projeksiyonların günün gelişen ve değişen koşullarına uygun biçimde çevre düzeni planlarının hazırlanmasında yeterli derecede yansıtılmaması, yeni yatırımların yapılmasında birtakım güçlükler sebep olmaktadır. Bu doğrultuda, gerçekleştirilmesi düşünülen plan değişikliği faaliyetlerinin çok uzun süre alması sebebiyle yatırımların yapılması gecikmektedir. Bu belirtilen sorunların çözümü için, *çevre düzeni plan* notlarında faaliyetlerin üretim yöntemleri de göz önüne alınarak hükümler konulması, planlama faaliyetlerinde maden sahaları ve üzerine inşa edilebilecek tesislerin plan notlarına işlenmesi önerilmektedir (TBMM, 2010, s. 279).

Artık mevcut mevzuatta çevre düzeni plan notlarında şu hususlar değerlendirilmekte ve işlenmektedir:

- Maden işletme ruhsatı alınan sahalar, söz konusu çevre düzeni planının veri tabanına işlenmek üzere, MAPEG tarafından, 1/25000 ölçekli, koordinatlı haritalara işlenir ve sayısal olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na gönderilir.
- Maden Kanunu’nda belirtilen 1. ve 2. grup madenlere ait sanayiler öncelikle bu planda gösterilen sanayi alanlarında yer seçecektir. İhtiyaç bulunması durumunda söz konusu sanayilerin, ilgili kurum ve kuruluşların olumlu görüşleri alınarak, tek başına olmamak kaydıyla, ilgili idare tarafından belirlenecek yeni sanayi alanlarında yer belirlemesi sağlanacaktır. Diğer grup madenlere ait sanayiler için ise ilgili kurum ve kuruluşların olumlu görüşleri alınarak ve alt ölçekli imar planları yapılarak maden alanlarında yer seçilebilir (Değerli ve Güner, 2015, s. 409).
- Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği’ne göre madencilik yapılabilecek alanlar belirlenir.
- 1. sınıf gayrisihhi müesseseler kapsamına giren maden üretim faaliyetleri/tesisleri etrafında konulması zorunlu tutulan sağlık koruma bandı mülkiyet sınırları dışında belirlenemez ve bu tespit edilen saha içerisinde mesken ya da insan ikametine özgü

yapılaşmaya izin verilmez. ÇED raporu yapılması gerekli tesislerde bu rapordaki mesafeler dikkate alınır (Değerli ve Güner, 2015, s. 410).

- Maden ruhsat alanında kurulmak istenen geçici tesis için MAPEG’den geçici tesis olduğuna dayanan belge alınır. Maden ruhsatlı alanlarda, gereksinim duyulan geçici tesisler, ilgili kurum ve kuruluşlardan izin almak kaydıyla gerçekleştirilebilir. Geçici tesislerin kullanımı maden ruhsatının veya maden rezervinin işletme süresiyle sınırlıdır. Geçici tesisler kullanım süresinin bitmesi halinde kaldırılır (Değerli ve Güner, 2015, s. 409).

- Maden ruhsatının süresinin ya da rezervin bitmesi durumunda işletme alanının “çevre ile uyumlu hale getirilmesi”ni içeren projenin ilgili idareye teslim edilmesi zorunludur. Dolayısıyla bu proje alanları da plan notlarına işlenir.

3.2.5 SİT alanlarında maden işletme faaliyetleri

SİT; “tarihi dönemleri yansıtan yerler, kentler ve kent kalıntılarıyla tespiti yapılmış doğal güzellikler”dir. 3213 sayılı Maden Kanunu’ndan itibaren SİT alanları yakınlarında madencilik faaliyetleri gerçekleştirebilmek için yetkili kurumlardan izin almak gerekmektedir.

Belirtmek gerekir ki 3213 sayılı Maden Kanunu’nun yürürlüğe girdiği ilk yıllarda maden ve özellikle mermer işletmelerinde SİT alanları konusu başlı başına bir sorun olarak ortaya çıkmaktaydı. “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları”nın gerçekleştirdikleri uygulamalar bu dönemde madencileri bir çıkmaza sokmuş, Maden Kanunu’nun tatbikini gerçekleştiren Bakanlık da bu konuya sahip çıkmamaktaydı⁴⁰ (Taşkın, 1992, s. 45).

Madencilik faaliyetlerindeki bu ve benzeri güçlükler dikkate alınarak, “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu”nun 05.11.1999 tarihli 658 sayılı Kararı alınmıştır. Bu karar uyarınca “1., 2. ve 3. Derece Arkeolojik SİT alanlarında, taş, mermer ve maden ocağı açılması” kesinlikle yasaktır. Ancak Yüksek Kurul’un aynı tarihli 659 sayılı Kararına istinaden ise madencilik faaliyetleri, 1. ve 2. Derece Doğal

⁴⁰ Koruma Kurullarınca alınmış olan kararlara Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun 04.03.1988 tarihli ve 20 Sayılı ilke kararları gereğince sadece İdare Mahkemesine itiraz edilebilmekteydi. İdare Mahkemelerinde iki yıldan evvel yürütmeyi durdurma kararının bile alınması mümkün olmamaktaydı. Bu durumda Maden Kanunu gereğince 6 ay içerisinde işletmeye geçilmeyen bir sahanın ruhsatı iptal edilmekteydi. Ruhsat sahibinin elinde olmayan bir nedenden ortaya çıkan bu durum, mevcut kanunların uygulanmasındaki koordinasyon eksikliğinden ötürü ülke ekonomisine önemli ölçüde zarar vermektedir (Taşkın, 1992, s. 45).

SİT alanlarında kesinlikle yasaklanmış, 3. Derece Doğal SİT alanlarındaysa Koruma Kurulu'ndan izin alınma koşuluna bağlanmış (Topaloğlu, 2003, s. 30).

21.06.2005 tarihli Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği'nin 53. maddesine göre; *“bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce tespit edilmiş, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve doğal sit alanları, Genel Müdürlüğün talebi ile maden rezervleri gözönüne alınarak ilgili bakanlık tarafından yeniden belirlenir.”* denilmektedir.

Burada genel müdürlükten kastedilen MAPEG, bakanlıktan kastedilen de Kültür ve Turizm Bakanlığı'dır. Fakat, uygulamada tek taraflı olarak ve keyfi bir şekilde maden ruhsat alanlarını da içerisine alacak şekilde yeni “SİT alanları” ilan edilmekteydi. Maden kanunu ve özellikle izin yönetmeliği maddeleriyle çelişen bu husus birçok sorunun ortaya çıkmasına sebep olmaktaydı. Bu tabloda “Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği”nde mevcut bulunan ifadeye işlerlik kazandırılması sorunun çözümü olarak önerilmişti (Onur, 2008, s. 52). Aslında daha sonra SİT alanı ilan edilebilecek bir sahaya en baştan ruhsat verilmemesi gerekmekteydi. Nitekim devamındaki süreçte Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış ve maden işletme ruhsat başvurularında SİT alanlarının ruhsat alanlarıyla çakışıp çakışmadığı bilgisi müracaat sahibine verilmeye başlanmıştır. Ancak, maden izni verildikten sonra SİT alanı ilanları sıkça yaşanmaya devam etmektedir.

5177 sayılı Kanun ile korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu alanlarda madencilik faaliyetlerinin ne şekilde yürütüleceği yeniden düzenlenmiş, madencilik faaliyetleri sırasında Kültür ve Tabiat Varlığına rastlanması halinde bir heyetle inceleme yapılacağı, bu varlıkların zarar görmesi halindeyse 2863 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmişti. Kültür ve tabiat varlığı ve doğal sit alanlarının tespiti ve tescilinde Bakanlıktan görüş alınması, önceden tescil edilmiş bu varlık ve alanların, MAPEG'in talebi ile maden kaynakları göz önünde bulundurularak ilgili Bakanlık tarafından yeniden belirlenmesi hükmü öngörülmüştür. Ancak uygulamada, tek taraflı olarak maden ruhsat alanlarını da içerisine alacak şekilde yeni “sit alanları” ilan edilmekte, bu kararlara dayanarak ruhsatların iptal edilmesi, işletme faaliyetlerinin durdurulması, işletme alanlarının en kısa zamanda terk edilmesi ve iyileştirilmesi talepleri halen devam etmektedir. Kültürel SİT, tarihi SİT ve arkeolojik SİT ilanlarının yanı sıra “doğal SİT” ilanları ve bu alanların da çoğunlukla maden alanlarıyla çakışması sektörü zor durumda

bırakmaktadır. Özellikle Doğal SİT olarak ilan edilen alanların, maden kaynakları dikkate alınmaksızın belirlenmesi, geniş alanları kapsaması ve bunlar için geriye dönük olarak işlem yapılmasının talep edilmesi maden yatırımlarına zarar vermektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 134-135).

Gerçekten de Türkiye'nin çoğu yöresinde, detay çalışma ve incelemede bulunulmadan "Doğal SİT" alanları ilan edilmiştir. Bu durum bazı madencilik faaliyetlerini engellemektedir. Halbuki madencilik faaliyetleri, cevher yatağının cinsine ve durumuna göre çok farklılıklar göstermektedir. Örneğin; bazı yer altı işletmelerinin faaliyette bulunması, yer yüzeyinde herhangi bir etki oluşturmayabilir. Bu ve benzeri durumların nesnel olarak tespit edilebilmesi için SİT ilan edilecek alanlarda ETKB'nin görüşü alınmalıdır. Yer altı işletmeleri için de parametreler ve muafiyet belirlenmelidir (TÜMMER, 2010). 5177 sayılı Kanun ile değişik 3213 sayılı Maden Kanunu'nda belirtilen hüküm uyarınca; *"...projesi Genel Müdürlükçe uygun bulunan yeraltı madencilik faaliyetlerinin tekabül ettiği yüzey alanı için herhangi bir izin alınmaz."* Bu hüküm ile uyumlu olarak uygulamalarda, SİT alanlarında yeraltı madencilik faaliyetlerine izin verilebilmesi gerekir (İMİB, 2008, s. 54-55).

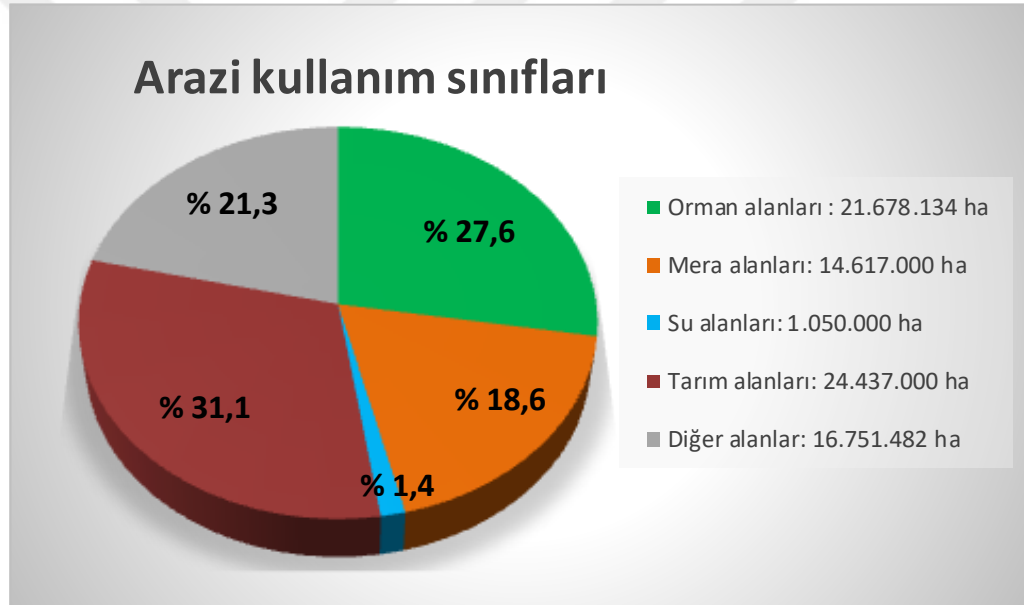
Diğer yandan, madencilik yapılırken arkeolojik kurtarma kazıları sırasında bürokratik işlemlerin uzamasından kaynaklı sorunlar bulunmaktadır. Madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirildiği alanlarda arkeolojik eserlerin bulunması ve devamında kurtarma çalışmalarının hızlı bir şekilde yapılamaması sebebiyle madencilik faaliyetlerinin aksaması, işletme projelerinin bütünsel açıdan uygulanamamasına neden olabilmektedir. Kültürel zenginliklerin Türkiye için önemi düşünülerek, madencilik faaliyetlerinde kesinti oluşturmayacak biçimde tedbirlerin alınması, mümkün olduğunca arkeolojik kazı kapsamındaki kurtarma işlemlerinin bilimsel kıstaslara uygun şekilde ve süratle gerçekleştirilmesi, maden üretim faaliyetlerinin kesintiye uğramaması için alınması gereken izinler hakkında bürokratik işlemlerin süratlendirilmesi doğrultusunda hükümlere ihtiyaç vardır (TBMM, 2010, s. 273).

Mevcut doğal SİT alanlarının yeniden incelenerek SİT sınırlarının tekrar güncellenmesine ihtiyaç vardır. Aynı şekilde tescil edilmesi planlanan doğal sit alanlarında da gerekli çalışmalar yapılması zorunludur. Aksi halde bu alanlarda bulunan maden kaynakları ülke ekonomisine kazandırılmamakta, madencilığe

kapalı alan olarak kalmaktadır (TMD, 2019b, s. 61). Altıntop'a göre (2018); mevcut SİT alanları tespit edilirken genellikle coğrafik yerleşim sınırları baz alınmış olup, gerçek SİT ile ilgisi bulunmamaktadır. Bu nedenle bu sınırların üniversitelerden de yardım alınarak güncellenmesi ve gerçek sınırların tespit edilmesi yerinde olacaktır (s. 138).

3.2.6 Mera alanlarında maden işletme faaliyetleri⁴¹

Madenlerin yer seçme şansının olmayarak bulunduğu yerde üretilmek zorunda oluşu, başka yararlar ile alan kullanım çakışmalarını da beraberinde getirmektedir. Nitekim bunlardan en çok rastlanılanlarından biri *mera alanlarıdır*. Mera alanları, Türkiye'nin ülke toplam yüzölçümü olan 78.534.470 hektarlık alanının % 18,6'sını oluşturmaktadır (Şekil 3.13).



Şekil 3.13 : Türkiye’de arazi kullanım sınıflarının ülke yüzölçümüne oranı⁴².

Mera arazileri; köy veya belde sakinlerine, hayvanlarını otlatmaları ve otundan yararlanmaları için tahsis edilen ve alışlagelmiş, geçmişten bu yana bu yönelimle kullanılan yerlerdir. Esasen bir yerin *mera* olarak kabulü için tapu kütüğünden farklı bir kütük olan kamu orta malları siciline tescil edilir.

Yani mera vasfı değişmediği sürece, özel mülkiyete konu olamamakta, zaman aşımıyla mülkiyeti de kazanılamamaktadır (Kavcı, 2014, s. 62). Yine otlak, yaylak

⁴¹ Bu alt başlık, (Yıldız ve diğ, 2019a) referansında gösterilen Sempozyumda tezden türetilmiş bir uluslararası bildiri tam metni olarak doktora tezi onaylanmadan önce yayınlanmıştır.

⁴² Bu şekil, (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2014b) verilerinden uyarlanarak çizilmiştir.

ve kışlaklar da tarım dışı kullanım için tescilli *mera* ile aynı hukuki değere sahip olup, bunlar hayvan otlatma amacıyla kullanılan arazileri ifade etmektedir. 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4. maddesinde bunlar hakkında da Mera Kanunu hükümlerinin uygulanacağı öngörülmektedir.

Maden Yönetmeliği'nin 114 (8) madde fıkrasına göre; MAPEG tarafından işletme izni düzenlenen ruhsat sahalarında, *mera alanları* ile çakışan maden işletme faaliyetlerinin, mera tahsis değişikliği yapılmasının ardından, bu değişikliğin öngördüğü alan dahilinde yürütülmesi zorunludur.

Mera Kanunu'na göre, *mera alanlarında* maden işletme faaliyetlerinde bulunulabilmesi bazı koşullara bağlanmıştır. Bu Kanunun 4368 sayılı Kanun ile değişik 14. maddesine göre, mera alanlarında maden arama faaliyetleri ile verimliliği kesinlikle saptanan işletme faaliyetleri yapılabilir (Topaloğlu, 2014, s. 66). Tahsis amacı değiştirilen alanın hazine adına tescil edilebilmesi için, işletme ruhsat sahibinin ÇED olumlu belgesini faaliyete başlamadan vermesi gerekmektedir. Nitekim madencilik faaliyetleri sonucunda bozulan alanların, faaliyet bitiminde çevre ile uyumlu hale getirilmesi zorunludur. Bu konuda Maden Kanunu'nda gerekli düzenlemeler öngörülmüştür. Maden işletme süresi 3213 sayılı Maden Kanunu'nda öngörülen süreyle sınırlıdır. Belirtmek gerekir ki, mera tahsis amacının değiştirilmesi gereken alanlarda, genellikle bitki örtüsü zayıf bir karakter göstermektedir. Örneğin bir alçıtaşı sahasında, alçıtaşı alınıp, yerine verimli toprak örtüsü serildiğinde meranın yerine çok daha fazla faydalı olacağı da açıktır. Çevre ile uyumlu hale getirilmesi konusunda Mera Yönetmeliği'nde de, arama/işletme ruhsatı sahiplerinin, zarar verdiği alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmek için Komisyonca belirlenecek teminatı yatırması ve sözleşmeyi imzalaması, bir yıl içerisinde söz konusu alanların eski vasıf ve kapasitesine getirilmemesi halinde ise Komisyonun alınan bu teminatı kullanarak bu görevi yerine getirmesi, yapılan tüm masraflarla birlikte, geçen sürede meydana gelen ot kaybı değerinin de tahsil edilmesi öngörülmüştür (Yeşilyurt, 2011, s. 82; Yeşilyurt, 2012, s. 81).

Mera tahsis amacı değişikliği konusunda olumsuz işlem tesis edilen bazı bölgelerde üretilecek madenlerin işletme proje gelirlerine bakıldığında, *meradan* yararlanacak hayvanların ülke ekonomisine getireceği katkının üzerinde bir değer taşıdığı ortaya çıkabilmektedir. Bu gibi durumlarda tahsis amacı değişikliğinin uygun bulunmaması anlaşılamamaktadır. Bir kez mera tahsisi konusunda olumsuz işlem tesis edildiğinde,

daha sonra da bu konuda ısrar edilmekte ve böylece *mera alanları* madencilğe kapalı bir hale getirilmektedir. Bu anda, meranın tahsis amacının geçici bir süreyle yapılması ve bu alanların yine mera olarak kalmakta olduğu göz ardı edilmektedir. Yani *mera alanlarının* madencilik faaliyetleri sonucu küçültülmesi söz konusu değildir (Yeşilyurt, 2012, s. 81). Yukarıda da gösterildiği üzere, “*mera alanları*”nın Türkiye’nin ülke yüzölçümüne içerisindeki payı % 18,6 iken, yani bu alanların alternatif alanları bulunmasına rağmen, sınırlı olarak bulunan ve yerinde üretimi zorunlu olan madenlere kıyasla hangisinin daha üstün bir kamu yararı olup olmadığı belirlemelerinde bilimsel kıstaslara önem verilmesi ve bunun mevzuatla belirlenmesi gerekmektedir (Yıldız, 2019). Ayrıca, madencilik faaliyetlerinin yapılacağı mera alanları ile ilgili daha pratik ve hızlı sonuç alınabilecek yeni bir mevzuat çalışmasına ihtiyaç vardır (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 207).

Mera alanlarında maden işletme faaliyetleri konusunda, özellikle yetkili kurumlar ve mevzuat açısından yukarıda kısa bir değerlendirilme yapılmıştır. Mera alanlarında maden işletme faaliyeti gerçekleştirebilmek için maden yatırımcıları, bir defa olmak üzere, arazi ve ot kaybı gideri gibi birtakım bedeller ödemektedir. Bu bedellerin maden işletmelerinin yatırım tutarları içerisinde ne kadarlık bir pay aldığını tespit edebilmek amacıyla maden işletmelerine 2018 yılı Mayıs, Haziran ve Temmuz ayında "Survey Monkey" anket programı kullanılarak sorular sorulmuştur⁴³.

Bu başlıkta, maden şirketlerinin verdikleri anket cevaplarına dayanarak, Türkiye’de *mera alanlarında* maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için maden işletmelerinden ödenmesi istenen bedellerin maden grupları bazında dağılımı incelenmiştir. Aynı zamanda, istenen bu bedellerin maden işletmelerinin yatırım tutarlarına oranları maden gruplarına göre farklılıkları açısından analiz edilmiştir.

Bu analiz öncesinde; *mera alanlarında* maden işletme faaliyetleri, özellikle yetkili kurumlar ve mevzuat açısından değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede *mera alanının* maden işletmesine teslimine kadar geçen süreç açıklanmış ve bu sürecin uzamaması, maden yatırımlarının kaybedilmemesi için izin süreci işleyişi konusunda önerilerde bulunulmuştur.

⁴³ Anketler, maden şirketlerinin konuyla ilgili departmanları tarafından yanıtlanmıştır. Anketlerin hangi şirketler tarafından doldurulduğu ve sorulara hangi yanıtlar verildiği görünmeksizin, cevaplar toplu olarak anket programına aktarılmıştır.

3.2.6.1 Mera tahsis değişikliği süreci

3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7/13 madde fıkrasına göre, “*kamu hizmeti veya umurun yararına ayrılmış yerlere ve bu tür tesislere 60 metre mesafe dahilinde madencilik faaliyetlerinin Bakanlığın iznine bağlı olması*” öngörülmüştür. Böylece, kamunun yararına ayrılmış *mera alanlarında* madencilik faaliyetleri izin alınmasını gerektirir.

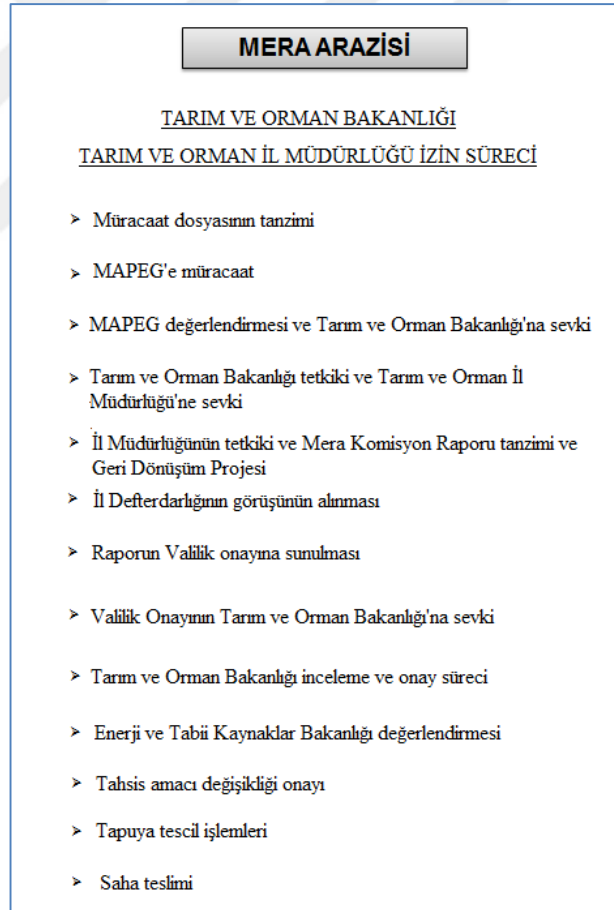
Maden Kanunu’nun 05.06.2004 tarihinde yürürlüğe konulan 5177 sayılı Kanunla Değişik 7/I madde hükmü uyarınca *mera alanlarında* madencilik faaliyetlerinin nasıl gerçekleştirileceği “yönetmelikle” düzenlenmektedir. Bu maddede sözü edilen madencilik faaliyetleri izin yönetmeliği çıkarılmış olup; bu yönetmeliğin 39. ila 47. maddelerinde *mera alanlarında* madencilik faaliyetlerinin nasıl yapılacağı ve maden işletme izinlerinin ne şekilde alınacağı gösterilmişti. Fakat, Anayasa Mahkemesinin iptal ve Danıştay’ın yürütmenin durdurulması kararı sonucunda uygulanma olanağı kalmayan İzin Yönetmeliğinden sonra 2010 tarihli Madencilik Faaliyetleri Yönetmeliği’nin 121. maddesinde (Yeni adıyla Maden Yönetmeliği’nin 114. maddesinde) *mera alanlarında* madencilik faaliyetleri özel olarak düzenlenmiştir. Aynı zamanda 12.04.2005 tarihinde değiştirilen Mera Yönetmeliği’nin 8. maddesinde madencilik faaliyetleri için *mera tahsisine* ait hükümler bulunmaktadır. Topaloğlu’nun işaret ettiği üzere, iki yönetmelikteki hükümlerin çakışması halinde sonraki tarihli ve özel nitelikte olan Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliği’ndeki (Yeni adıyla Maden Yönetmeliği) hükümlerine öncelik vermek gerekir (Topaloğlu, 2014a, s. 66).

“4342 sayılı Mera Kanunu”nun 4. maddesine göre; “*mera, yaylak ve kışlakların kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediye aittir*”. Bu yerler “devletin hüküm ve tasarrufu altındadır” kuralı bulunmaktadır. Bu maddedeki meraların “devletin hüküm ve tasarrufu altında olma”sı tabirinin, “devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yer” tabiri ile ilgisi ve ilişkisi yoktur⁴⁴ (anga, 2005, s. 239). Yani *mera*

⁴⁴ anga, *mera alanlarını* kitabında şu şekilde değerlendirmiştir: “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki mal: Devletin kuru mülkiyetinde olan taşınmazların, tahsis edilenler dışında kalan ve anonim kullanıma açık boş taşınmazlar anlamındadır. Tahsisli yerler ise kesinlikle devletin hüküm ve tasarrufu altındaki mal tanımı kapsamı dışındadır. Mera, mera tahsisli yerdir yani mera tahsisli maldır. Devletin hüküm ve tasarrufu altında kalan yerlerden farklı hukuki yapıdadır.” Bu sebeple yazar, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların mera olarak tespit edilmekte olmasını tasvip etmediğini belirtmiştir. Aksi durum mera alanlarında madencilik yapılamaması halini ortaya çıkaracaktı (anga, 2005, s. 235).

alanları, hukuki olarak aynı madenler gibi, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Mera alanıyla çakışan maden ruhsat alanına işletme izni alabilmek için mera tahsis değişikliği yaptırmak gerekir. Tahsis amacı değiştirilen yerler, Maliye Hazinesi veya ait olduğu vakıf adına tescil edilir. Mera tahsis değişikliği yapılan alanlarda maden ruhsat sahibinin madencilik faaliyetleriyle alakalı her türlü üretim ve geçici tesis yapma hakkı bulunmaktadır (Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, 04.10.2001 tarihli ve E. 5217, K. 6255).

“4342 sayılı Mera Kanunu”na göre, *mera alanlarında* madencilik faaliyetinde bulunabilmesi bazı koşullara bağlanmıştır. 4342 sayılı Mera Kanununun 4368 sayılı Kanunla değişik 14. maddesi uyarınca; “mera alanlarında maden arama faaliyetleri ile verimliliği kesinlikle saptanan ön işletme ve işletme faaliyetleri yapılabilir” (Topaloğlu, 2014a, s. 66). Mera alanlarında maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için gerekli işlemler sırası aşağıda görülmektedir (Şekil 3.14).



Şekil 3.14 : Mera arazisinde madencilik faaliyetleri için izin süreci (TÜMMER, 2017).

Şekilde görüldüğü üzere, mera arazilerinde madencilik yapılabilmesi için, maden ruhsat sahibinin öncelikle MAPEG'e müracaatını yapması gerekmektedir. Ardından Tarım ve Orman Bakanlığı'nın tetkiki ve bu Bakanlığın İl Müdürlüğünün değerlendirmesi sonucu geri dönüşüm projesi ile Mera Komisyon raporu hazırlanmaktadır. Bu raporlar Valiliğin onayına sunulmakta ve Valilik onayı gerçekleşirse ilgili Bakanlığa karar sevk edilmektedir. Bakanlıkta inceleme ve onay süreci devam etmektedir. 2012 yılında yürürlüğe giren Başbakanlık Genelgesi yürürlükten kalktığı için artık, ETKB'ye görüş sorulmaktadır. Böylece ETKB'den alınan görüş onayı sonrasında, nihayet *mera tahsis amacı* değişikliği onayı Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından verilmekte ve tapuya ilgili alanın tescil işlemleri tamamlanarak⁴⁵ saha maden işletmesine teslim edilmektedir. Belirtilen tüm bu izin süreci yaklaşık ortalama 9 ayı bulmaktadır⁴⁶.

Bu izin süreci içerisinde, Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 121. maddesine 07.01.2014 tarihinde (3). madde olarak eklenen, ve devamında Maden Yönetmeliği'nin 114 (2) madde fıkrasına aktarılan hükümle, ETKB'nin, Tarım ve Orman İl Müdürlüğü'ne *mera tahsis amacının* değiştirilmesi talebinde bulunabilmesi için maden ruhsat sahibinin ETKB'ye başvurusu sonrasında, ETKB'nin, başvuru tarihinden itibaren en fazla bir ay içinde başvuru değerlendirmesini sonuçlandırması hüküm altına alınmıştır.

Mera tahsis değişikliklerinde müracaat süresi uzadığından, Bakanlığa bir aylık süre tanınması son derece yerinde bir düzenleme olmuştur. Gerçekten maden yatırımcısının en büyük sorunlarından biri olan izin sürecinin uzaması sorunu, en azından *mera* açısından iyileştirilmeye çalışılmıştır (Topaloğlu, 2014a, s. 68). Ancak mera iznini değerlendiren ve sürecin uzamasına sebep olan diğer idari kurumlar da bulunmaktadır. Bu durumu açıklayabilmek için, öncelikle süreç incelenmelidir.

⁴⁵ Mera Kanunu'nda yıllar öncesinden bu yana mera olarak kullanıldığı bilinen yer olarak tanımlanan bir mera için Maden Kanunu'nda tapu siciline kayıt edilmiş olması şartı aranmaktadır. Halbuki Türkiye'de meraların çoğunun bu şartı taşımadığı ve bunun mümkün de olmadığı bilinen bir gerçektir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 135).

⁴⁶ Hatta bazı mera tahsis değişikliği taleplerinin değerlendirme süreci 2-3 yılı bulmaktadır (TMD, 2019c).

Mera alanlarında durum, orman ve özel arazi için istenen izinlerden biraz farklıdır. Mera tahsis amacının değiştirilmesi⁴⁷ ETKB'den istenmekte, Bakanlığın uygun bulmasının ardından dosya valiliğe gönderilmektedir (Yeşilyurt, 2013a, s. 98). Şöyle ki; işletme ruhsat alanı *mera vasfında* arazi ise, “mera tahsis değişikliği” için “mera tahsis değişikliği başvuru dosyası” MAPEG’e verilmek üzere hazırlanmaktadır. MAPEG’in ruhsat alanında gereken incelemede bulunmak amacıyla görevlendirdiği heyetin *mera alanında* ekonomik işletmeye uygun cevher varlığını saptaması durumunda, mera tahsis amacının değiştirilmesi hususunda MAPEG tarafından “Olur” verilmektedir. Genel Müdürlük tarafından “Olur” doğrultusunda, konu, ilgili valiliğe bildirilerek, mera vasıf değişikliği işlemlerinin tamamlanması ve sonucu hakkında MAPEG’e bilgi verilmesi istenmektedir (Yeşilyurt, 2011, s. 80).

“MAPEG’in yapacağı bildirime; onaylı işletme projesi, işletme ruhsatı, işletme izin alanlarını gösterir 1/1000 veya 1/2000 ölçekli imalat haritaları, rezerv durumu, vaziyet planı ile Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler eklenir” (Mera Kanunu Uygulama Yönetmeliği m. 8).

MAPEG’de işlemlerin bitmesinden sonra dosya Tarım ve Orman İl Müdürlüğü’ne gönderilmektedir (Kömürder, 2016, s. 71).

Mera alanlarında arama izninde olduğu gibi işletme ruhsat aşamasında da tahsis amacının değiştirilebilmesi için “İl Mera Komisyonu”nun ve Defterdarlığın/Vergi Dairesi Başkanlığının uygun görüşü gerekir. Böylece meranın tahsis amacı, ETKB’nin, Tarım ve Orman İl Müdürlüğü’ne yapacağı bildirimden sonra, İl Mera Komisyonunun ve Defterdarlığın/Vergi Dairesi Başkanlığının uygun görüşü üzerine, valilikçe değiştirilebilir.

Söz konusu Komisyonun ya da Defterdarlığın haklı ve geçerli bir sebep olmadan uygun görüş vermemesi işlemi -Topaloğlu’na göre- idari yargıda dava konusu yapılabilir. Valilik söz konusu uygun görüşleri aldıktan sonra *mera alanında* işletme izni verilebilmesi için “tahsis amacının değiştirilmesi”ne karar verir. Tahsis amacı değiştirilirken *mera vasfı* kaldırılan araziden elde edilecek otun karşılığı bir bedel

⁴⁷ Mera tahsis amacının değiştirilmesini 4342 sayılı Mera Kanununun 14. maddesi kural altına almaktadır. Bu maddenin ne şekilde uygulanacağını düzenleyen “Mera Kanunu Uygulama Yönetmeliği”nin 8. maddesinde ise bu husus açıklanmıştır.

alınmaktadır. Ayrıca, arama aşamasında olduğu gibi işletme aşamasında da ruhsat sahibinden teminat alınmakta ve sözleşme imzalanmaktadır (Topaloğlu, 2014a, s.68).

Tahsis amacının değiştirilmesinde en önemli zorluk, Bakanlık tarafından gerçekleştirilen bütün işlemlerin olumlu şekilde tamamlanmasının ardından Valiliğin talebi uygun bulmaması konusunda yaşanmaktadır. Mera Kanunu, *mera tahsis başvurusunu* gerekçesiz de olsa uygun bulmamak hususunda Valiliğe yetki vermektedir. Şüphesiz ki haklı bir neden olmaksızın başvurunun reddedilmeyeceği akla gelebilir. Fakat, gerçekleştirilen uygulamalarda bu durumun bu şekilde yürümediği ortaya çıkmıştır (Yeşilyurt, 2012, s. 80-83).

Valiliğin, yerel bir kurum olması sebebiyle, bölge halkıyla doğrudan teması bulunduğu şüphesizdir. Dolayısıyla, mera tahsis amacının değiştirilmesi hususunda tek yetkili olarak Valiliğin belirlenmesi ve uygun bulup bulmamak noktasında bu kuruma gerekçesiz olarak yetki verilmesi Maden Kanunu'na açıkça aykırıdır. Üstelik, Valiliğin bir mera tahsis amacı değişikliğini uygun bulmama konusunda, maden işletmesi için alternatif sahaların bulunduğu, biçimindeki bir gerekçeyi yapabiliyor olması, bu Valiliğin, Maden Kanunu'na aykırı bir işlemi ve Bakanlığın yetki alanına açık bir müdahalesi anlamına gelir. Bu suretle, mera tahsis amacının değiştirilmesi hususunda ETKB'nin yaptığı tüm işlemlerin yalnızca, Valiliğe bilgi ve belge toplaması dışında bir değer taşımadığını açığa çıkarmaktadır (Yeşilyurt, 2012, s. 81).

Mera vasfı değişikliği ile ilgili komisyon raporlarıyla; yıllardır, maalesef kanun ve yönetmelikte dahi olmayan yetkiler ihdas edilerek, madencilik faaliyetlerini kısıtlama, izin verip vermeme gibi, aslında yasalarla başka mercilere ve idarelere ait yetkileri de kullanma yoluna gidilmektedir (TMD, 2011b, s. 6).

Halbuki maden ruhsat alanına birçok kez görevlendirilen uzman heyetler, bu heyetlerin ruhsat sahasındaki tespitleri, tespitler sonucu oluşturulan raporlar, sonrasında raporları değerlendirip alınan Bakanlık Olur'larının, Valilik tarafından önemsenmemesi, madencilik açısından dikkate alınması ve acil olarak düzenleme yapılması gereken bir konudur (Yeşilyurt, 2012, s. 81).

Görüldüğü üzere, Valilik, talep edilen sahanın tümünün ya da bir miktarının tahsis amacının değiştirilip değiştirilmemesi hususunda tek yetkilidir. Valiliğin işlemine esas alınan Komisyonda ise genelde maden/madencilik açısından bir inceleme

gerçekleştirilmemektedir. Valilik yerel bir kurum olduğundan bölge halkından etkilenmektedir. Madenlerin bulundukları yerlerdeki halkın bir kısmı, kendilerini yörelerinde bulunan madenin sahibi olarak görmektedir. Bu şahısların “mera tahsis amacı”nın değiştirilmesi hususunda olumlu görüş verilmesini sübjektif olarak engellediği bir gerçektir (Yeşilyurt, 2012, s. 82). Halbuki “madenler devletin hüküm ve tasarrufu altında” olup bulunduğu yerde üretilmesi zorunludur.

Ayrıca, Valiliğin “mera tahsis amacı değişikliği”nin reddine ilişkin işlemlerine karşı açılan davalarda da, mahkemelerin belirlediği bilirkişiler çoğunlukla *mera alanında* mera faaliyetini ve madencilik karşılaştırabilecek meslek alanlarından oluşturulmamaktadır. Bu halde de konunun esasını oluşturan madenler, bilirkişilerin değerlendirme konusunun dışında kalmaktadır. Halbuki *mera tahsis amacı değişikliğinin* ilk adımı ETKB tarafından atılmakta ve mera tahsisi talep edilen alanda ekonomik işletilebilir cevher varlığının, yani görünür rezervin bulunması istenmektedir (Yeşilyurt, 2012, s. 82).

“Mera tahsis amacı değişikliği” hususunda olumsuz işlem verilen birtakım bölgelerde üretilecek madenlerin proje gelirlerine bakıldığında, meradan yararlanacak hayvanların ülke ekonomisine getireceği katkının üzerinde bir değer taşıdığı ortaya çıkmaktadır. Bu gibi durumlarda *mera tahsis amacı değişikliğinin* uygun bulunmaması anlaşılamamaktadır. Bir kez *mera tahsisi* konusunda olumsuz işlem tesis edildiği takdirde, daha sonra da bu konuda ısrar edilmekte ve böylece *mera alanları* madencilik kapalı hale getirilmektedir (Yeşilyurt, 2012, s. 81). Bu anda, *meranın tahsis amacının* geçici bir müddetle yapılması ve bu alanların yine “mera” sınıfında kalmakta olduğu göz ardı edilmektedir. Yani, *mera alanlarının* madencilik faaliyetleri sonucu küçültülmesi söz konusu değildir. Yukarıda da gösterildiği üzere, *mera alanlarının* Türkiye’nin ülke yüzölçümüne içerisindeki payı % 18,6 iken, yani bu alanların alternatif alanları bulunmasına rağmen, sınırlı olarak bulunan ve yerinde üretimi zorunlu olan madenlere kıyasla, sıkça daha üstün bir kamu yararı görülmesi ve bu kararı, madencilik konusunda yeterli ve deneyimli teknik kadrosu olmayan Valiliğin belirlemesi hatalı bir yaklaşımdır.

Sonuç olarak, *mera tahsis değişikliği* konusunda son olarak verilecek kararın Valilik tarafından verilmesi, ETKB’nin yaptığı işlemlere karşı bürokratik bir engel oluşturmaktadır.

Bu durum ETKB'nin yaptığı tespit ve işlemleri önemsizleştirmekte ve yaptığı tespitler ve aldığı kararların geçerliliğinin yitirilmesine sebep olmaktadır (Yeşilyurt, 2012, s. 82). Herşeyden önemlisi bir işletme ruhsat sahasının işletme izni aşamasına geçmesine kadar harcanan tüm yatırımların kaybedilmesine, böylece de ülke ekonomisinin zararına sebep olmaktadır.

ÇED belgesi alınmış maden alanlarında, “mera tahsis amacının değiştirilmesi” konusunda görevlendirilen bilirkişi heyetlerinin, çevre konusunda değerlendirme yapması öngörülmüştür. Ancak Yeşilyurt'a göre (2012), bu tespitler ÇED belgesini veren kamu kurumunun yetki alanına müdahale anlamına gelmektedir. Maden ruhsat sahibi, ruhsat alanında işletmeye başlama safhasına değin *mera alanı* hususunda haberdar değil iken (s. 83), Maden Kanunu'na göre tüm yükümlülükleri yerine getirdikten sonra, *mera alanı* sorununun sonradan meydana çıkması, madencilik faaliyetini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu noktada madencilik faaliyetinin kazanılmış hakkının bulunduğu dikkatlerden kaçmamalıdır.

Nitekim, 2010 yılında yürürlüğe giren Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliği'nin 121/(7) madde fıkrasında, geçmişteki Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği'nde olduğu gibi, işletme ruhsatından sonra *mera alanı* ilan edilen yerlerde kazanılmış hakkın korunmasına uygun hüküm getirilmiştir (Topaloğlu, 2014a, s. 69). Benzer hükümler Maden Yönetmeliği m.109'da belirtilmiştir.

Buna göre, işletme ruhsatının, yürürlük tarihinden sonra *mera alanı* içerisine alınması durumunda, ÇED kararı dahil gerekli izinler alınarak, daha evvelden işletme izni düzenlenen ruhsat alanlarında mevcut izinler çerçevesinde işletme faaliyetlerine devam edilir (Maden Yönetmeliği m.114 (7)). Yani bu durumlarda, ayrıca *mera tahsis değişikliğine* gerek bulunmamaktadır (Topaloğlu, 2014a, s. 69).

Elbette, madencilik faaliyetleri sürerken, *mera alanlarında* yapılan bu faaliyetler, Maden Yönetmeliği'nin 114 (9) madde fıkrası uyarınca durdurulabilir. Durdurma yetkisi kural olarak MAPEG'e aittir. Danıştayın örnek bir olayda, belediyenin kendi mera sahası içindeki madencilik faaliyetini kendisinin durduramayacağına, bunun için ETKB'ye başvurması gerektiğine karar vermiş (Danıştay 8. Daire, 26.01.1990 gün ve E. 1988/1086, K. 1990/114) olması dikkatten kaçmamalıdır.

Elbette, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesinde işletme izni gereken izinlerden olan *mera tahsis değişikliği* yapılmadan önce maden üretimi yapılması

halinde madencilik faaliyetlerinin durdurulacağı öngörülmüştür. Nitekim Maden Kanunu'na dayalı olarak çıkartılmış bulunan Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliği'nin 121 (8) madde fıkrası hükmünde “*Arama dönemi üretim izni veya işletme izni düzenlenen ruhsat sahalarında, ruhsat sahibince mera tahsis değişikliği yapılmadan faaliyette bulunduğu tespit edilmesi halinde, ilgili kurum tarafından faaliyetin durdurulması için Genel Müdürlüğe bilgi verilir. Genel Müdürlükçe müktesep haklar korunarak faaliyet durdurulur. Genel Müdürlükçe verilen durdurma kararı yükümlülükler yerine getirilmedikçe kaldırılmaz.*” denilmektedir. Buna göre *mera tahsis değişikliği* yapılmadan madencilik faaliyetinde bulunulması halinde özel hüküm olan 3213 sayılı Maden Kanunu ve ilgili Yönetmeliği açıkça faaliyetlerin durdurulması için MAPEG’i yetkili kıldığından, Topaloğlu böyle bir durumda 3091 sayılı Kanun uyarınca Kaymakamlıkların yetkili olmadığı düşüncesindedir (Topaloğlu, 2014a, s. 69).

Bu durumun yanı sıra, idare mahkemelerinde hatalı olarak *meralık alanda* mera tahsisi değişikliği süreci devam ederken maden işletme ruhsatını iptal eden kararlara da rastlanılmaktadır. İdare mahkemeleri mera dışındaki ÇED veya işletme izni için gereken diğer işlemleri iptal ederken hatalı olarak işletme ruhsatını da iptal etmekte ve işletme izni ile işletme ruhsatı kavramlarını birbirine karıştırmaktadır (Topaloğlu, 2014a). Danıştay emsal bir olayda *mera tahsisi* için başvurusu henüz sonuçlanmadan maden işletme ruhsatını iptal eden idare mahkemesi kararını hukuka aykırı bularak bozmuştur (Danıştay 8. Daire, 09.12.1999 gün ve E. 1999/3841, K. 1999/8197).

Açıklanan tüm bu hususlar; *mera alanlarında* maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilebilmesi için gereken *mera tahsis değişikliği* konusunda daha nesnel kararlar verilebilmesi ve verilecek kararlar nedeniyle maden yatırım kayıplarının yaşanmaması adına ETKB bünyesinde bir Komisyonun kurulmasını ve yetkili kılınmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu konuda Yeşilyurt, ETKB değerlendirmelerinde, *mera alanı* incelemesinin de yapılarak, aynen Maden Kanunu’nun 46. maddesindeki kamulaştırma işlemlerine benzer şekilde, ETKB’nin alacağı kamu yararı kararıyla *mera tahsis amacının* değiştirilebilmesinin mevcut en elverişli yöntem olacağını önermektedir. Aksi halde, madencilik ruhsat alanları içerisinde bulunan “devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”in hızla “*mera*” ilan edilerek madencilik faaliyetlerine kapalı bir duruma getirilmesinin önüne geçilemeyecektir (Yeşilyurt, 2012, s. 83).

3.2.6.2 Mera alanlarında maden işletmelerinin ödediği bedeller⁴⁸

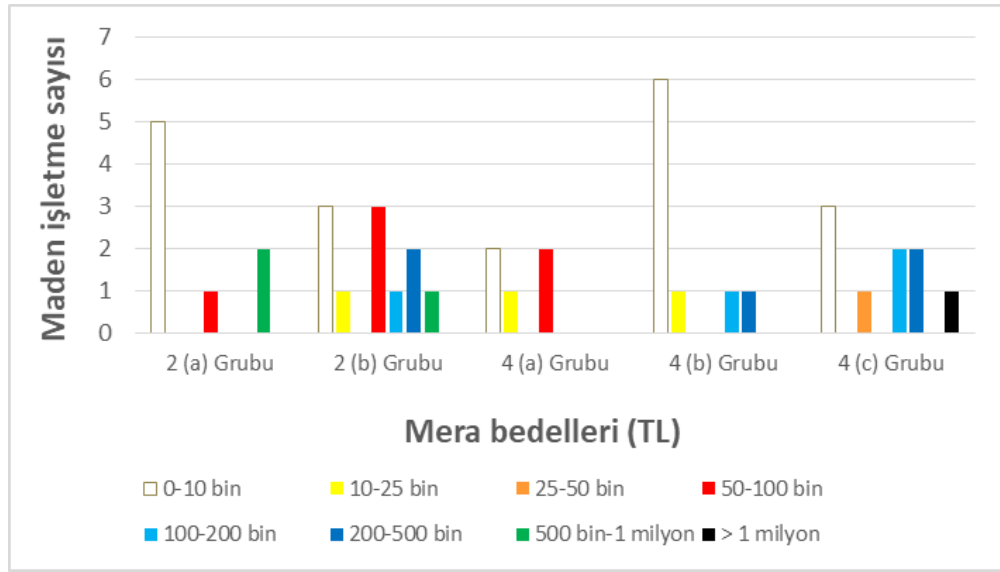
Bir ülkede ekonomide kaynakların sınırlı oluşu, bunların savurganlığa meydan vermeden etkin ve azami faydayı sağlayacak bir şekilde kullanılmasını gerektirmektedir. Çünkü yatırım projeleri, (hammadde, sermaye, işgücü gibi) sınırlı ekonomik kaynakların azami fayda sağlayacak şekilde optimum kullanılması amacıyla yönelik planlardır. Yatırım, işletme için son derece büyük önem taşıyan stratejik bir karardır. Ekonomik kalkınmada önemli araçlardan biri olan yatırım projesinin, projede öngörülen hedeflere (asgari süre, asgari maliyet ve asgari kapasite ile) ulaşabilmesi (Köse ve Kahraman, 2009, s. 259) için, mevzuat nedeniyle sonradan ortaya konan düzenlemelerin beklenilenin dışında olmaması gerekir.

Nitekim, yapılan harcamalar ve riskler açısından madencilikle ilgili en önemli faaliyet grubunu üretim öncesi faaliyetler oluşturur (Yolcu ve Sağlam, 2014, s. 60). Bu faaliyetler içerisinde mera izin süreci de girmektedir. Bu açıklamalar dikkate alındığında Türkiye’de *mera alanları* ile madencilik faaliyetlerinin çakışması halinde, ilgili izin süreci masraflarının, maden yatırımlarında ne kadarlık bir pay aldığını tespit etmekte fayda var. Bu doğrultuda öncelikle, mera bedelleri tespit edilmelidir.

Mera alanları için ödenen bedeller

Maden işletmelerine yöneltilen “(Ödeniyorsa) *Mera alanları için ödediğiniz tüm bedeller (arazi ve ot kaybı gideri ve diğ.) kaç TL’dir?*” sorusuna 42 adet maden işletmesi cevap vermiştir. Bu cevapların farklı maden gruplarına göre dağılımı aşağıda görülmektedir (Şekil 3.15).

⁴⁸ Bu alt başlık, (Yıldız, 2019) referansında gösterilen Adıyaman Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi’nde, tezden türetilmiş bir makale olarak doktora tezi onaylanmadan önce yayınlanmıştır.



Şekil 3.15 : Mera alanları için ödenen tüm bedeller⁴⁹.

Farklı maden grupları için ortaya çıkan *mera bedellerinin* ortalama değerleri arasında herhangi bir değişim ilişkisi ve anlamlılık derecesinden söz edilemez. Korelasyon katsayısı $R^2 = 0,17$ 'dir. “*Mera bedelleri*”nin 2. Grup madenlerden 4. Grup madenlere doğru artış değişiminde başka faktörler bulunmaktadır. Bu artışta korelasyon katsayısının çok düşük çıkmasının sebebi, özellikle maden alanlarıyla çakışan *mera alan* miktarının farklı maden grupları için değişken olduğudur (Nitekim anket sorusuna cevap veren maden işletmelerinin kaç hektarlık *mera alanlarıyla* çakıştığı bilgisi bilinmemektedir).

Bu nedenle, *mera alanlarında* madencilik faaliyeti yapabilmek için maden işletmelerinin ödedikleri bu bedellerin her işletmenin kendi maden yatırım tutarları içerisinde ne kadar pay aldıklarını tespit etmekte fayda var.

Mera bedellerinin maden yatırım tutarlarına oranı

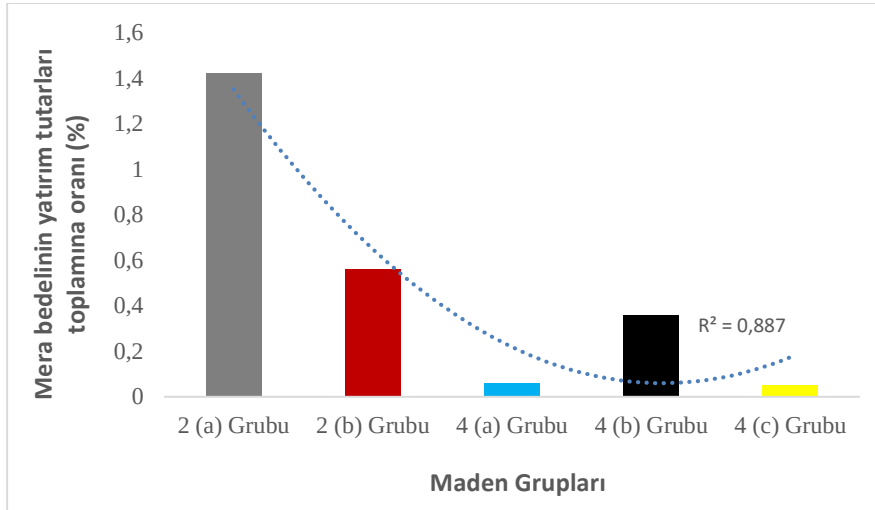
Mera alanlarında madencilik faaliyeti yapılabilmesi için ödenmesi gerekli tüm bedeller (arazi ve ot kaybı gideri ve diğ.) yalnızca maden işletmesi başlangıcında, bir kez verilmektedir. Bu durum dikkate alınarak; bireysel olarak ankete cevap veren her maden işletmesinin “*mera alanları bedeli*” olarak ödedikleri tutarları, bu maden işletmelerinin 2018 yılı ve sonrasında hedefledikleri yeni yatırım tutarları ile 2018 yılı öncesindeki yatırım tutarlarının toplanması sonrasında alınan ortalamalara oranlanmıştır. Bu cevaplar aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.8).

⁴⁹ “> 1 milyon”: 1 - 2 milyon TL olarak, yani ortalaması 1,5 milyon TL olarak kabul edilmiştir.

Çizelge 3.8 : Mera bedellerinin mevcut ve gelecekteki yatırım tutarları toplamına oranı.

Maden grubu	Maden işletmesi adedi	Yatırım tutarları toplamı (TL)	Mera bedelleri ortalaması (TL)	Mera bedelinin yatırım tutarları toplamına oranı (%)
2 (a) Grubu	2	21.250.000	287.500	1,42
2 (b) Grubu	9	73.277.778	205.278	0,56
4 (a) Grubu	2	892.500.000	512.500	0,06
4 (b) Grubu	3	43.666.667	172.500	0,36
4 (c) Grubu	5	1.175.000.000	500.000	0,05
Tüm maden grupları için	21	404.428.571	307.857	0,44

Görüldüğü üzere 21⁵⁰ adet maden işletmesinin 2018 yılı ve sonrası hedeflenen yeni yatırım tutarları da hesaba katıldığında, *mera bedellerinin* 2018 yılı öncesi ve sonrası yatırım tutarları toplamına oranı ortalaması tüm maden grupları için % 0,44'dür. Bu %'lik miktar dahi Türkiye'de maden işletmelerinden alınan mera bedellerinin, mevcut ve hedeflenen yatırım tutarları toplamı içerisinde tek başına, hiç de küçümsenmeyecek bir paya sahip olduğunu göstermektedir. Ankete cevap veren maden işletmelerinin “mera bedellerinin yatırım tutarları toplamına oranları (%)” ile “maden grupları” arasındaki değişken ilişkisi aşağıda görülmektedir (Şekil 3.16).



Şekil 3.16 : Maden grupları ile mera bedellerinin yatırım tutarları toplamına oranı ilişkisi.

⁵⁰ Maden yatırım tutarları ve ödedikleri mera bedelleri bilgisini veren 42 adet maden işletmesinden, 0-10.000 TL arasında mera bedeli ödemediğini belirten maden işletmeleri hesaplama dahil edilmeyerek 21 adeti çıkarılmıştır. Özellikle bu durum, anket sorusunda, mera bedeli ödemediği halde, “0-10.000 TL” mera bedeli seçeneğini yanlışlıkla seçmiş olabileceği düşünülerek tercih edilmiştir. Böylece, maden işletmelerinin yatırım tutarları içerisinde mera bedellerinin payının daha tutarlı olarak hesaplanması hedeflenmiştir.

Şekilde görüldüğü üzere, 2. gruptan 4. gruba doğru artan maden grupları ile “mera bedellerinin yatırım tutarları toplamına oranları” arasındaki ilişki, korelasyon katsayısı olarak polinomsal bir değişim göstermektedir. Korelasyon katsayısı $R^2=0,88$ ’dir.

Bu durum özellikle, 4. gruplara kıyasla, işletme giderleri ve yatırım tutarları daha düşük olan 2. grup maden işletmelerinin *mera alanları* ile çakışan faaliyetlerinde, işletme maliyet kalemi olarak *mera bedeli* ödemelerinde daha da zorlanacağını göstermektedir.

3.2.7 Orman alanlarında maden işletme faaliyetleri⁵¹

Madenlerin en çok çakıştığı alanların başında *orman alanları* gelmektedir. Orman alanları, Türkiye’nin yüzölçümünün % 27,6’sını oluşturmaktadır⁵² (Şekil 3.13). Ülkemizde orman bölgeleri içinde madencilik faaliyetlerinin yapılabilmesi için zorunlu ve ruhsat süresine bağlı olarak yapılan geçici tesislere; 6831 sayılı Orman Kanunu, Orman Kanunu Uygulama Yönetmeliği ve Orman İzin Yönetmeliği’nin belirlediği çerçevede izin verilmesi öngörülmüştür. 4 Ocak 2008 tarihinden itibaren rehabilitasyon projelerinin maden işletmeleri için zorunlu tutulduğu dikkate alındığında, 2009 yılından itibaren orman alanları içerisinde verilen maden izin sayıları incelenebilir.

2009 yılı sonu itibarıyla kullanımda olan maden izinlerinin sayısı 13767 adet olup bu *orman alanları* içerisinde verilen madencilik faaliyetleri izin alanlarının toplamı ise 34390 hektardır (TBMM, 2010, s. 192-193). Görüldüğü üzere söz konusu yıl itibarıyla bu ormanlık alanlar içerisinde maden ocakları sadece ormanlık alanların % 0,2’sini (Akpınar, 2011, s. 39-40), toplam ülke yüzölçümünün ise 0,0004’ünü kaplamaktadır. OGM verilerine göre 2018 yılında ise, maden işletme faaliyetlerine geçici olarak tahsis edilen orman alanı toplamda (65883 hektar ile), ülkedeki (22.621.935 hektarlık) tüm ormanlık alanların yaklaşık % 0,3’üne ulaşmıştır⁵³

⁵¹ Bu alt başlık, (Yıldız ve diğ., 2019b) referansında gösterilen Sempozyumda tezden türetilmiş bir uluslararası bildiri özeti olarak ve (Yıldız ve diğ., 2020a) referansında gösterilen uluslararası kitap bölümü olarak doktora tezi onaylanmadan önce yayınlanmıştır.

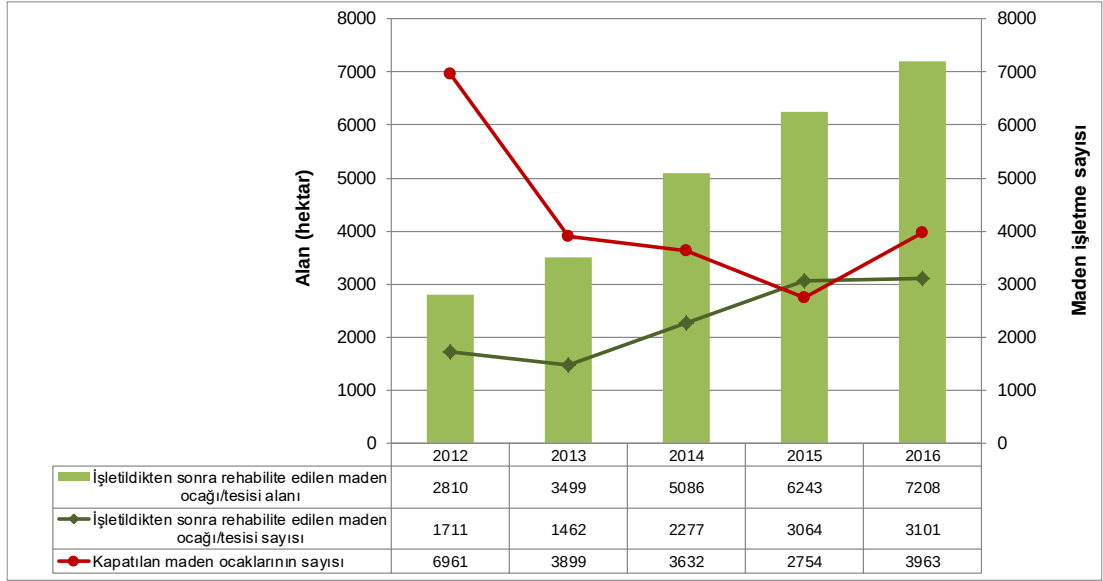
⁵² 1973-2018 yılları arasında orman alanlarında % 10,7, orman servetinde de % 43,58 artış sağlanmıştır. 2018 yılı itibarıyla ülkemiz orman alanları 22.621.935 hektardır (OGM, 2019b).

⁵³ 1997-2017 yılları arasında yılda ortalama 2188 adet orman yangını çıkmış ve her yıl ortalama 8684 hektar orman yanmıştır. Son yıllarda orman yangını sayısı artsa da, zarar gören toplam orman alanında düşüş kaydedilmiştir. OGM tarafından 2014-2018 yılları arasında yılda ortalama 2413 adet orman yangınına müdahale edilmiş ve yılda ortalama 6628 hektar ormanlık alan zarar görmüştür (Türkiye

(OGM, 2019b). Madencilikte ayrılan bu sahaların çoğunluğunun çok bozuk baltalık ve bozuk baltalık alanlar olduğu belirtilmiştir (Madencilik Türkiye Dergisi, 2019, s. 66).

Madencilik, açık ve kapalı madencilik olmak üzere iki temel usulle yapılmaktadır. Cevherin yeryüzüne yakın bir tabakada bulunması halinde açık madencilik yöntemi uygulanması gerekmekte olup, cevherin yeryüzünün derinliklerinde bulunması durumundaysa kapalı madencilik yöntemi uygulanır. Açık madencilikte çevreye olan olumsuz etki, faaliyetin yer yüzeyinde olması nedeniyle kapalı madencilik kısıyasla daha da çoktur. Madencilik faaliyetleri sonucunda bozulan alanlarda arazi ıslahı faaliyeti gerçekleştirilerek doğal dengenin tekrar kurulabilmesi için; sahanın tekrar insanların ve diğer canlıların güven içinde faydalanabileceği duruma getirilmesini sağlayacak şekilde doğaya tekrar kazandırma faaliyetlerinin yapılması gerekmektedir. Bozulan sahaların rehabilitasyonundaki ana amaç, madencilik dayalı olarak bozulan veya etkilenen sahalara ekolojik, ekonomik ve estetik değerlerini mümkün olduğu derecede tekrar geri kazandırmak ve doğal kaynakların sürdürülebilirliğini sağlamak olmalıdır. Madeni çıkarılan bazı alanların ağaçlandırılarak rehabilitasyonu her zaman mümkün değildir. Bu türden alanlar, yapılacak faaliyetlerle göletler, rekreasyon alanları ya da tabiat parklarıyla katı atık depolama alanları olarak düzenlenerek geri kazandırılmaları sağlanabilir (TÜMMER ve diğ., 2013; Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2014a, s. 8). Doğaya yeniden kazandırma ile madencilik faaliyetleri sonucunda bozulan sahaların önceki ekonomik ve çevresel değerlerine yakın bir duruma getirilmesi hedeflenmektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018b). Böylece bu sahalardaki madencilik faaliyetleri biten kısımlar, faaliyetin tamamıyla bitmesi beklenmeden kademe kademe rehabilitasyonu gerçekleştirilerek OGM'ye teslim edilmektedir (TMD, 2019c, s. 66). OGM verilerine göre, İşletildikten sonra rehabilite edilen maden işletmesi/tesisi sayıları ile kapatılan maden işletmesi sayıları aşağıda verilmiştir (Şekil 3.17).

Ormancılar Derneği, 2019, s. 50; OGM, 2019a, s. 32). Orman yangınından zarar gören söz konusu yıllık ortalama alanın bugünkü toplam orman alanına oranı % 0,03'dür. Orman yangınından zarar gören bu alanın yaklaşık olarak, maden alanlarının kullanmakta olduğu toplam orman alanlarının onda biri olduğu görülmektedir.

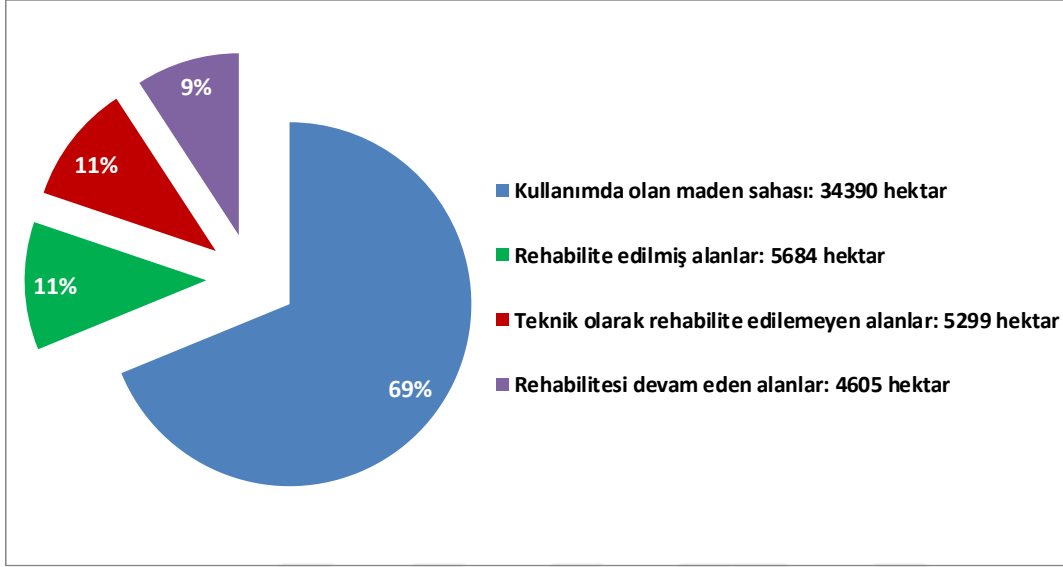


Şekil 3.17 : İşletildikten sonra rehabilite edilen maden işletmesi sayısı ve alanı (2010-2016) (OGM, 2017; MAPEG, 2017).

Şekilde görüldüğü üzere yıllar içerisinde maden ocakları kapatılmakta ve rehabilitasyon gerçekleştirilerek orman alanlarında sürdürülebilirlik sağlanmaktadır. Türkiye’de tabiata yeniden kazandırma ve ıslah faaliyetleri; maden planlama safhasından başlayıp, madencilik faaliyetleri süresince ve madencilik sonrasında alan kullanımları safhasına değin aralıksız sürdürülen bütüncül faaliyetlerdir. Madencilik alanlarının rehabilitasyonu “ağaçlandırma çalışmaları” olarak yürütülmekteyken, 04.01.2008 tarihinden itibaren bu faaliyetlerin daha ayrıntılı “Rehabilitasyon Projeleri”ne uygun olarak sürdürülmesi kararı alınmıştır (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2014a, s. 14). Buna göre, doğal yapısı bozulan izin alanları; ruhsat sahibi tarafından çevre emniyetinin sağlanması, rehabilite projesine uygun bir şekilde ıslah edilmesi, doğaya kazandırılması ve çevre ile uyumlu hale getirilmesi suretiyle rehabilitasyonu gerçekleştirilerek geri teslim edilir (Rehabilitesi gerçekleştirilecek madencilik alanı kullanılmadan evvel verimsiz ve çoraklık orman sahası olmuş olsa dahi rehabilitesi yapılması mecburidir). Buna karşın, OBM tarafından uygun görülmesi durumunda rehabilitasyon faaliyetleri idare tarafından yapılır veya yaptırılır (Sezer ve Gençay, 2017, s. 214).

Böylece, gerçekleştirilen “rehabilitasyon” faaliyetleri, Türkiye’de orman mevzuatı açısından madenciye ilgilendiren önemli bir konudur. Maden işletme izinlerinin verilmesi yanı sıra sahaların geri teslimi de önemli bir kanuni süreci oluşturmaktadır. 6831 sayılı Orman Kanunu’nun 16. maddesine göre, devlet ormanlarında madencilik

faaliyetleri yapılması sonrasında, madencilik izin sahibi OGM'ye teslim edeceği alanın rehabilitesini rehabilitasyon projesine göre yapmak mecburiyetindedir (Sezer ve Gençay, 2017, s. 213). Türkiye genelinde orman statüsündeki alanlarda madencilik faaliyeti sonucunda terk edilen rehabilite edilen ya da edilmeyen alanların dağılımı aşağıda verilmiştir (Şekil 3.18).



Şekil 3.18 : Madencilik faaliyeti yapılan orman alanlarında rehabilite edilmiş alanların oranı (TBMM, 2010, s. 194).

Şekilde dağılımları görüldüğü üzere; 2009 yılı sonu itibariyle Türkiye genelinde orman alanlarında madencilik faaliyeti sonucunda toplamda terk edilen 15598 hektar alanın, 5299 hektarı rehabilite edilmiştir. 5684 hektarı (hukuki durumlardan, tel kesme yöntemiyle işletilen mermer sahalarından ve arazi şartlarından kaynaklanan) çeşitli nedenlerden ötürü rehabilite edilemeyen, 4605 hektarıysa rehabilite çalışmaları devam eden sahalardır (TBMM, 2010, s. 193). Yaklaşık olarak bu tarihten itibaren, 2010 yılında, Türkiye’de maden işletmelerinin işletme ruhsatı başvurusunda, işletme projeleri kapsamında “çevre ile uyum planı”nı yapmaları ve buna dayalı olarak ruhsat sahiplerinden çevre ile uyum teminatı alınması zorunlu tutulmuştur. Bu teminatın yanı sıra, Türkiye’de orman alanlarında madencilik faaliyetleri yapılabilmesi için maden işletmesinden; “orman arazi izin bedeli”,

“ağaçlandırma bedeli” ve (teminat, hizmet ve rapor gibi) “diğer bedeller” alınmaktadır⁵⁴.

Böylece, orman izin sürecinde maden yatırımcısı diğer dünya devletlerine kıyasla astronomik orman bedelleri ödemektedir. Bu bedellerin toplamının maden yatırım tutarları içerisinde % 30-40’lık (Yıldız, 2018) bir paya ulaşıyor olması, madencilik sektörünün en büyük sorunlarından biridir. Bu tabloda yerli ve yabancı maden yatırımcılarının planladıkları maden yatırımlarında fizibl, ekonomik işletilebilirlik sağlamaları mümkün değildir. Bu nedenle orman izin bedelleri’nin diğer dünya ülkeleri dikkate alınarak daha ölçülü bir dereceye indirilmesi gerekmektedir.

Orman bedelleri konusundan farklı diğer sorunlar da bulunmaktadır. Bu sorunlardan biri, çalışmanın konusu kapsamında incelenen, orman izinlerinde yetkili kurumun diğer kurumlardan görüş istemesi ve bu suretle madencinin üretime ne zaman başlayacağını önceden öngörememesidir. Ayrıca, bir diğeri, Orman Yönetmeliği’nde getirilen diğer değişiklikler sonucu prosedürlerin artması ve izinlerin bekletilmesi sonucu maden yatırımlarının kaybedilme noktasına gelmesidir.

Orman izinleri konusunda halen birçok türden sorunlar yaşanmaya devam etmektedir. Nitekim halen izin başvuruları Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’na gitmekte ve burada uzun süre kalmakta, halen alan aşimleri nedeniyle binlerce madenci ceza mahkemelerinde yargılanmakta, halen orman bedelleri çok yüksek, halen taahhütname alınmakta ve bunun noterden tasdik edilmesi istenmekte ve halen orman müdürlükleri orman bedellerini peşin almalarına rağmen maden işletmelerine yer teslimlerini aylarca bekletmektedir (Sökmen, 2017, s. 5).

Bu konu kapsamında, öncelikle Yeni Orman Yönetmeliği ile getirilen mevzuat değişikliklerine değinilmiştir. Ardından ormanlık alanlarda maden işletme faaliyeti yapılabilmesi için gerekli orman izin sürecinde yaşanan sorunlar incelenmiştir. Orman Genel Müdürlüğü yanı sıra bu kurumun görüş sorduğu diğer kurumların izin sürecine etkileri ile durum değerlendirilmiştir.

⁵⁴ Türkiye’deki tüm sektörler sadece 2018 yılı içerisinde Orman Genel Müdürlüğü’ne işletme faaliyetleri için toplamda 1,639 milyar TL ödemiştir. Bu bedelin 295 Milyon TL’si Türkiye’nin tamamının ağaçlandırma çalışmaları için harcanmıştır (OGM, 2019a, s. 28). OGM gelirlerinin yaklaşık %60’ını maden yatırımcılarından elde etmektedir (Koruç, 2018, s.6). Böylece, orman gelirlerinin önemli bir kısmının tüm sektörler içerisinde özellikle madencilik faaliyetlerinden alınan bedeller ile karşılandığı söylenebilir.

3.2.7.1 Orman mevzuatında öngörülenler ve değişiklikler

Türkiye’de “Çevre” kavramı ilk olarak 1982 Anayasası’nın 56. maddesinde yer almış ve buna dayanarak 1983 yılında 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun yürürlüğe konulması ülkenin tümünde geçmişe nazaran çevre konularına hassasiyet ile bakılmasını sağlamıştır. Ardından, bunlara paralel olarak maden işletmelerini bağlayacak “Çevresel Etki Değerlendirilmesi” (ÇED) yönetmelikleri yürürlüğe konmuş ve devamındaki yıllarda bu yönetmeliklerde birkaç defa değişiklik yapılmıştır. Özellikle ÇED bakımından bozulan arazilerin tekrar düzenlenmesi kanuni bir zorunluluk olup maden planlaması safhasında bunun dikkate alınması gerekmektedir (Yıldız ve diğ., 2016, s. 5). Türkiye’de madencilik sektörünü ilgilendiren çevre mevzuatı aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.9).

Çizelge 3.9 : Türkiye’de madencilik sektörünü ilgilendiren çevre mevzuatı.

Mevzuat	Yürürlük tarihi	Son değişiklik tarihi
Çevre Kanunu	11.08.1983	10.12.2018
ÇED Yönetmeliği	25.11.2014	8.07.2019
Milli Parklar Kanunu / Yönetmeliği	11.08.1983 / 12.12.1986	15.07.2005 / 18.03.2014
Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği	31.12.2004	30.11.2012
Madencilik Faaliyetleri Sonucu Bozulan Arazilerin Doğaya Yeniden Kazandırılması Yönetmeliği	23.01.2010	-
Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmelik	8.06.2010	11.07.2013
Maden Kanunu / Maden Yönetmeliği	15.06.1985 / 21.09.2017	28.02.2019 / -
Kum Çakıl ve Benzeri Maddelerin Alınması, İşletilmesi ve Kontrolü Yönetmeliği	8.12.2007	-
Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği	4.10.2010	18.11.2015
Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği	3.07.2009	20.12.2014
Maden Atıkları Yönetmeliği	15.07.2015	16.07.2016
Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	14.03.1991	5.04.2005
Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	14.03.2005	5.11.2013
Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik	27.10.2010	2.02.2019
Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği	30.07.2008	5.11.2013
Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği	4.04.2014	23.10.2019
Yaban Hayatı Korunması ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları ile İlgili Yönetmelik	08.11.2004	-
Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik	11.11.2008	17.02.2009

Tüm bu mevzuatın amacı madenlerin ekonomiye kazandırılması sürecinde işletmesi tamamlanan ya da yeni işletmeye açılacak olan alanların tabiata yeniden kazandırılmasını ve ıslahını sağlamak, madencilik öncesindeki ekolojik şartlara ve fonksiyona mümkün olduğunca yakın bir çevre oluşturmaktır (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2014a, s. 14).

Yürürlükteki çevre mevzuatına göre maden işletmeleri, en değerli madenler olsa dahi madenin bulunduğu her yerde madencilik yapamamaktadır. Arkeolojik alanlar, doğal sit alanları, özel çevre koruma bölgeleri, muhafaza ormanları ile, içme ve kullanma suyu rezervuarının mutlak, kısa ve orta mesafeli koruma alanlarında madencilik yapılmasına izin verilmemektedir (Madencilik Türkiye Dergisi, 2019; TMD, 2019c, s. 66). Millî parklar, av ve yaban hayatı koruma alanları, ormanlar, meralar, tarım alanları, sulak alanlar ile, içme ve kullanma suyu rezervuarının uzun mesafeli koruma alanlarında ise koşullu olarak madencilik yapılabilmektedir (Oygür, 2019b).

Orman arazileri; *“üzerinde bulundukları arazi ile birlikte doğal olarak yetişen ya da emekle yetiştirilen ağaç ve ağaççık tophulukları ile ağaçlandırılması planlanan alanlar”*dır. Bu alanlar mülkiyet ve idare açısından “devlet ormanları” veya “özel kişilere ait ormanlar” olarak ayrılmaktadır (Kavcı, 2014, s. 63). Madencilik faaliyetlerinin büyük kısmı *devlet ormanlarında* işletilmektedir (Sezer ve Gençay, 2017, s. 216).

Devlet ormanlarında madencilik faaliyetleri için izin hükümleri söz konusu Orman Kanunu’nun 16. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede, devlet ormanlarında ve devlet ormanları sınırları içerisindeki *“tohum meşcereleri, gen koruma alanları, muhafaza ormanları, orman içi dinlenme yerleri, endemik ve korunması gereken nadir ekosistemlerin bulunduğu alanlarda”* madencilik faaliyetlerine izin verilebilmektedir. Türkiye’de hazineye ait orman ve orman sayılan arazilerde madencilik faaliyetleri yapılabilmesi için izin alınacak arazinin bağlı bulunduğu Orman Bölge Müdürlüğü’nden izin alınması gerekmektedir.

“Orman” kabul edilen sahalarda, ruhsatlı veya ruhsatsız bir şekilde faaliyet gerçekleştirenler hakkında “6831 sayılı Orman Kanunu”nun ilgili hükümlerince suç tutaacağı düzenlenerek gerekenin hızla yapılması öngörülmüştür.

Bir maden işletmesinin nasıl kapatılacağı ve işletme sırasında doğal bütünlüğü bozulmuş sahanın nasıl yeniden doğaya kazandırılacağı (rehabilitasyon) ÇED’in bir

parçasıdır (Oygür, 2019a). 2010 yılında 5995 sayılı Kanun ile değişik 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesine; “madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde bütün izin işlemlerinin ÇED sürecinde en geç 3 ay içerisinde tamamlanması gerektiği” hükmünün getirilmesi, esas itibarıyla tüm kanun ve yönetmelikler arası çatışmaları hafifletecek bir düzenleme öngörmekteydi. Ancak, geçmişte özellikle Maden ile Orman İzin Yönetmeliği'ndeki hükümlerin birbiri ile uyuşmaması madencilik faaliyetleri için alınması gerekli izin başvurularını olumsuz doğrultuda etkilemiştir. Bu durum madencilik faaliyetlerinin daha başlayamadan yapılamamasına sebep olmuştur.

Böylece bu dönemde uygulamalarda *orman izinlerinin* alınmasında zorluklar yaşanmaya devam etmekteydi. Bazen hiçbir bilimsel veri ve yasal temele dayanmadan keyfi hareket edilmekte ve yetkili kişilerin yetkilerini kullanma biçimine bağlı olarak işletme faaliyetleri için “buradaki ağaçları kestirtmem” denilerek izinler hiçbir suretle verilmemekteydi (Bu zorluklar halen zaman zaman, geçmişe kıyasla daha ağır bir biçimde ortaya çıkmaktadır).

Bunun dışında, izin verilmesinin uygun bulunması durumunda ise doğrudan Çevre ve Orman Bakanlığı'nın onayı aranmaktaydı. Bu uygulama, izin alınması sürecini uzunca bir süre engellemekte ve çoğu kere bir maden üretim sezonunun kaybına neden olmaktaydı (Onur, 2008, s. 46).

22.03.2007 tarihli ve “26470 sayılı Orman Sayılan Alanlarda Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik”in amacı; “6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16, 17, 18 ve 115. maddelerine göre verilecek izin ve irtifak haklarının uygulama usul ve esasları ile bunlardan tahsil edilecek bedellere ait faaliyet ve işlemleri düzenlemek”ti. Orman olarak kabul edilen sahalarda verilecek maden arama ve işletme izinleri, 26.05.2004 tarihli ve 5177 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile değiştirilen “6831 sayılı Orman Kanunu”nun 16. maddesine göre, Maden Kanunu'nun 7. maddesinde öngörülen koşullara bağlanmıştı.

İlerleyen süreçte 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesinin ilk fıkrasının Anayasa Mahkemesi tarafından 2009 yılında iptal edilmesi sonrasında, “Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği”nin hukuki dayanağı kalmamış, Danıştay kararlarıyla “Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği”nin çoğu maddesinin yürürlüğü durdurulmuştu.

Danıştay’ın bu kararları sonrasında, Çevre ve Orman Bakanlığı, “Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği” uyarınca maden alanlarına orman izni vermemiş, kendi mevzuat maddelerini dikkate alarak bu izinleri vermiştir. Oluşan sorun, “Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği”ne geçici madde konularak bertaraf edilmek istenmiştir. Nitekim 19.08.2009 tarihli 27324 sayılı RG.’de yayımlanan Geçici 4. maddede; *“Orman sayılan alanlarda madencilik faaliyetlerine ilişkin yeni bir düzenleme yapılincaya kadar orman, muhafaza ormanı ve ağaçlandırma alanlarında madenlerin aranması ve işletilmesi ile ilgili faaliyetlerde alınması gereken izinlerde 22.3.2007 tarihli ve 26470 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Orman Sayılan Alanlarda Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik¹ hükmü uygulanır.”* denilmiştir (Yeşilyurt, 2010a, s. 41).

Bu süreçte Danıştay, Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği’nin yürürlüğünü durdurmuş, ancak esas izinlerin verildiği orman hükümlerinde bir iptal veya yürürlüğün durdurulması yöneliminde bir karar verilmemiştir. Böylece bu Yönetmeliğin iptali *orman izni* vermemenin bahanesi olmuştur⁵⁵ (Yeşilyurt, 2010a, s. 41).

Devamındaki süreçte, 2010 yılında yayımlanan “Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliği”, devlet ormanları içerisinde maden aranması ve işletilmesiyle madencilik faaliyetleri için zorunlu olan, yol, su, tesis, enerji, haberleşme ve alt yapı tesislerine Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından izin verilmesini öngörmüştür. İzin verilirken fon bedelleri dışında mevzuat uyarınca hesaplanacak bedel alınır. Fakat, “temdit”ler dahil ruhsat süresi boyunca kazanılmış haklar korunmak üzere “devlet ormanları sınırları içerisindeki tohum meşcereleri, gen koruma alanları, muhafaza ormanları, orman içi dinlenme yerleri, endemik ve korunması gereken nadir ekosistemlerin bulunduğu alanlarda maden aranması ve işletilmesi”, Çevre ve Orman Bakanlığının iznine bağlanmıştır.

⁵⁵ Madencilik faaliyetlerinin ormanları geri kazanılamayacak biçimde yok edeceği doğrultusunda bir önyargının oluşmaması gerekir. İdareye verilen taahhütlerin geçersiz olduğu, çalışma sahasının çevre ile uyumlu duruma getirilemeyeceği, madencilik faaliyeti gerçekleştirilen sahanın orman alanına dönüştürülmesinin mümkün olamayacağı gibi itirazlardan ziyade, Anayasaya aykırı Kanun hükümleriyle Anayasa ve Kanuna aykırı Yönetmelik hükümleri şekilsel sebeplerle iptal davalarına konu olmaktadır. Gerek Anayasa Mahkemesi’nin iptal, gerekse Danıştay’ın yürütmeyi durdurma kararlarında gerekçelerde şekil eksikliği görülmüştür. Verilen şekilsel iptal kararları sonucu da maden ruhsatı sahipleri çevreyi kirleten, tahrip eden gibi görülmüş veya gösterilmiştir (Yeşilyurt, 2010a, s. 41-42).

Bu doğrultuda bu Bakanlıkça maden ve hammadde üretim izinlerini düzenlemek amacıyla 30.09.2010 tarihli 27715 sayılı RG’de yayımlanan “Orman Kanunu’nun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği” yürürlüğe konulmuştu.

Son olarak, 18.04.2014 tarihinde 28976 sayılı RG’de yeni "Orman Kanunu’nun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği" yayımlanmış ve 30. Maddesi ile; 30.09.2010 tarihli 27715 sayılı RG’de yayımlanan “Orman Kanunu’nun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği” yürürlükten kaldırılmıştır. 2014 tarihli yeni Orman Yönetmeliği’nde birçok yeni hüküm getirilmiştir⁵⁶. Bunlardan biri, orman izni süre uzatma işlemleri devam eden maden ruhsatlarına ilişkin *orman izinlerinin esnetilmesidir*.

Uygulamada, maden ruhsat temdit (uzatma) süreci devam ederken *orman izinlerinin geçerliliğini sürdürüp sürdürmeyeceği tereddütlere yol açıyordu*. Yeni Orman Yönetmeliği bu süreçte orman izin sahibinin lehine, iznin devamı için bir olanak yaratmıştır. Bu amaçla Orman Yönetmeliğinin 10 (2) madde fıkrasına *"İzin süresi ile birlikte ruhsat süresinin de sona ermesi ve izin sahibinin ilgili kanun hükümlerine göre yenilenmiş ruhsatı alamaması halinde; izin sahibinin, izin süresi MİGEM’den (yeni adıyla MAPEG’den) alınmış ruhsat hukukunun yürürlükte olduğuna veya işletme ruhsatına geçişle ilgili işlemlerin devam ettiğine dair belge ile birlikte bölge müdürlüğüne müracaat etmesi, bir yıllık arazi izin bedelini ödemesi ve mevcut taahhüt senedi hükümlerini kabul ettiğine dair onaylı ek taahhüt senedi vermesi halinde bir yıl süreyle izin aynı şartlarla devam eder."* hükmü eklenmiştir. Buna göre maden ruhsatının uzatılması hakkında MAPEG tarafından bir karar verilinceye kadar maden ruhsatı geçerliliğini sürdürülecektir. Ayrıca, temdit işlemlerinin devam ettiğine dair bir yazıyla orman idaresine başvurulması durumunda orman izni aynı şartlarla sürecektir (Topaloğlu, 2014b, s. 65).

3.2.7.2 Son mevzuat değişiklikleri sonrasında orman izin süreci ve uygulamadaki zorluklar

• Orman alanlarında maden işletme faaliyetleri izin sürecinin değerlendirilmesi

Türkiye’de yıllardan bu yana maden işletme ruhsat sahiplerinin izin alacağı merciler arasında uyum ve koordinasyon eksikliği bulunmaktadır (AGÜB, 2019c, s. 8). Misal;

⁵⁶ 2014 tarihli yeni Orman Yönetmeliği’nde son getirilen hükümler hakkında bakınız (Topaloğlu, 2014b).

bazı maden işletmeleri orman idaresi izin vermediğinden dolayı işletmeye başlayamamakta, ancak, maden işletme sahasını işletmediği için de ilgili kurum/bakanlık ona yaptırım uygulayabilmektedir (Kayadelen, 2009).

Ayrıca, Türkiye’de son dönemde orman ve doğa koruma mevzuatı açısından; 2014/1 sayılı Ekosistem Genelgesi ile yürürlükte bulunan kanun ve yönetmelikler üzerinde kısıtlamalar getirilmiştir. Bu Genelgenin uygulanmasından kaynaklanan, Maden Kanunu’na ve Maden Yönetmeliği’ne aykırılık teşkil eden hususlar, yer altı kaynaklarının atıl kalmasına ve bürokrasiye neden olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 135; TMD ve diğ, 2018, s. 33; TMD, 2019b, s. 61).

Orman izinlerinde aynı maden şirketinin iki ayrı izin başvurusundan birisine olumlu diğerineyse olumsuz cevap verilmesi anlaşılamamaktadır (Madencilik Türkiye Dergisi, 2018c, s. 16). Böylece, madencilik gerçekleştirilmesiyle oluşabilecek önemli derecede katma değer, gerçekçi olmayan sebeplerle engellenebilmektedir. Otun dahi bulunmadığı saha, “orman alanı” olarak tesis edilebilmektedir. Bu nedenle madencilğe izin verilmeyebilmektedir. Bu gibi durumlar nesnel olmayan değerlendirmelerle sonuçlanabilmektedir (Kayadelen, 2009).

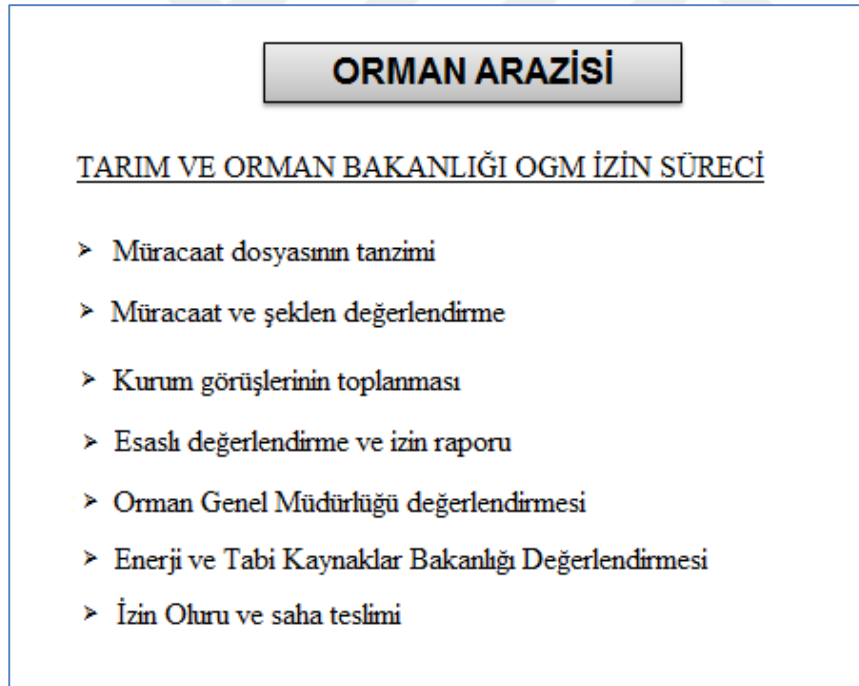
Orman alanlarına yapılan kaçak konutlardan ya da hammadde üretim izinlerinden doğan tahrip edilmiş alan, maden işletme faaliyetleri için kullanılmakta olan orman alanının yüzlerce katıdır. Üstelik ilk belirtilen tahrip edilen alan üzerinde, madencilik faaliyetleri sonrası istenen doğaya yeniden kazandırma faaliyetleri ve reklamasyon - madencilik sektöründen istendiği gibi- diğer sektörlerden istenmemekte (Önenç, 2008, s. 64) bu yüzden madencilik dışındaki diğer sektör faaliyetleri nedeniyle doğa tahrip edilmektedir.

• **OGM’den kaynaklı izin sorunları**

Maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için (arazi mülkiyet izinleri, mera ve orman alanlarında izinler, işyeri açma ve çalışma ruhsatı gibi) diğer izinler konusunda genellikle ÇED raporunda belirlenen esaslar dahilinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından izin verilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede Türkiye’de 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7. maddesinde, “ÇED işlemleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemler de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca ÇED sürecinde en geç üç ay içinde bitirilir”, kuralı bulunmaktadır.

Buradaki amaç, ÇED işlemleri ile birlikte diğer izin işlemlerinin eş zamanlı olarak bitirilmesini sağlayarak maden ruhsat sahiplerinin bir an önce üretim faaliyetine geçmelerini sağlamaktır. Ancak, uygulamada ÇED getirilmeden izin işlemlerine başlanamaması, diğer izin işlemlerinin başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde sonuçlandırılmaması gibi sorunlar (Cankurtaran, 2008, s. 6) yaşanmaya devam etmektedir.

Orman arazi izin süreci, maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilebilmesi için gerekli prosedürler içerisinde en çok zaman alan aşamalardan biridir. Orman arazi izin sürecinde, öncelikle *orman izin* müracaat dosyası şeklen değerlendirilir. Devamında ilgili görülen kurumlardan görüş istenir. Bunun sonucunda esas değerlendirme yapılır ve bir izin raporu hazırlanır. OGM bu izin raporunu değerlendirmesinin ardından, son olarak ETKB'nin izin hakkındaki görüşü alınır. Böylece ETKB'nin olumlu görüşüyle saha maden ruhsat sahibine teslim edilir. Tüm bu izin süreci ortalama ~ 1 yılı bulmaktadır (Şekil 3.19).



Şekil 3.19 : Orman arazisi izin süreci (TÜMMER, 2017).

Madencilik sektörünün beklentisi bu izin süreçlerinin kısaltılmasıdır. Bu noktada 3 ay içinde *orman izni* için “olur” verilmesi ve sonrasında en geç 1 ay içerisinde işletme izninin verilmesi önerilebilir.

Bilindiği üzere, Maden Kanunu'nun 7. maddesinde, “*Alınan izinler, temditler dâhil ruhsat hukuku sonuna kadar devam eder.*” hükmü, Orman Kanunu'nun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği'nin 7. maddesindeyse, “*Bakanlıkça uygun görülenlere ruhsat süresi dikkate alınarak izin verilir...*” hükmü bulunmasına karşın İstanbul, İzmir, Diyarbakır gibi birçok şehirde madencilik faaliyetleri için gerekli *orman izinleri* OGM tarafından azami 1-2 yıl gibi çok sınırlı müddetler için verilmektedir. Kısa müddet sonrasında aynı izin müracaatları bir kez daha yapılmakta ve bürokratik süreç benzer biçimde sürmektedir. Bunun sonucunda madencilik faaliyetleri durma noktasına gelmekte, ruhsat sahipleri kendilerinden kaynaklı olmayan nedenlerle taahhütlerini yerine getirememekte ve maden hukukuna uygun davrandığı halde madencilığe yatırımını yapamamakta, mevcut yatırımını ise kaybetmektedir. Madencilik sektöründe ruhsat güvencesini düşüren, öngörülebirliliği yok eden bu uygulamadan idari tasarrufta bulunularak vazgeçilmesi, orman izinlerinin ruhsat süresi dikkate alınarak verilmesi gerekmektedir (TMD ve diğ, 2018, s. 30-31).

Nitekim *orman izinleri* ve yetkili idarelerden kaynaklı olarak ruhsat güvencesini etkileyen durumlar sıkça ortaya çıkmaktadır. OGM belirli illerde *orman izin sürelerini* kendisi belirlemektedir. Örneğin İstanbul'da OGM uzunca bir süredir 2 yıllık süre için *orman izni* vermekte ve izin süresi sonunda yüzlerce maden ruhsatının *orman izinleri* sona ermektedir. Madenci her iki yılda bir aynı alanlar için tekrar rapor hazırlayıp başvuru yapmak zorunda kalmaktadır. Çoğu zaman bu başvurular sonuçlanmadan Tarım ve Orman Bakanlığı'nın verdiği bu süre bitmekte ve her tekrar yenilenmektedir. Ayrıca, durum, bir süre dahilinde olan teknik bir değerlendirmenin dışında keyfi bir duruma dönüşmüştür. Nitekim İstanbul'da onlarca maden sahasının uzatma talepleri reddedilmiş, yani aynı yere belki beş kez izin verilmişken, yasal olarak vermek zorunda oldukları iznler keyfi olarak reddedilmektedir. Maden Kanunu'nda “*orman izinleri ruhsat süreleri dikkate alınarak verilir*” hükmü yer almasına karşın, maden hukuku açısından bir eksiği olmamasına karşın, onlarca yıl boyunca yatırım yapılan, istihdam yaratılan maden işletmeleri bir anda kapanma noktasına getirilmektedir. Ancak, yatırımcı bu uygulamalar karşısında hangi koşullarda faaliyet yapacağını ve bu koşulların uzun vadede geçerli olup olmadığını bilmesi gerekmektedir. Aksi halde sağlıklı bir yatırım ortamından söz edilemez (Sökmen, 2017, s. 5).

Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile her ne kadar 15/2012 sayılı Başbakanlık Genelgesi yürürlükten kaldırılmış olsa da, Orman Bakanlığı'nda bekleyen dosya sayısının 1500'ü aştığı ilgililerce belirtilmektedir. Emiroğlu'nun ifade ettiği üzere, bu izin dosyaları ETKB'den onay gelmemesi nedeni ile OGM tarafından sonuçlandırılmamaktadır. Yüzlerce işletme aylar boyunca *orman iznini* alamadığından dolayı izin süreçleri tıkanma noktasına gelmiş, yaz aylarında yapmaları gerekli arama faaliyetlerini ve üretim hazırlıklarını yapamamıştır (Emiroğlu, 2018c, s. 6). Söz konusu maden sahalarına ait binlerce izin dosyası tekrar düzenlenecek ve aynı izin süreci yeniden yaşanacaktır. Bu konuda dava açan tüm madenciler izinlerini ruhsat süreleri kadar almaktadır. Ancak, bu kararlar Bakanlık açısından bir içtihat olması gerekirken yeni başvuruların hepsine kısa süreli izinler verilerek maden yatırımcılarına mahkeme kapısı gösterilmektedir (Sökmen, 2017, s. 5). Bu durumun önümüzdeki yılların maden üretimlerini de olumsuz etkileyeceği tahmin edilmektedir. Bu nedenle Tarım ve Orman Bakanlığı'nda bekleyen dosyaların tümü hakkında en kısa zamanda karar alınması madencilik sektörünün en büyük beklentilerinden biridir. Orman izin süreçlerinde yaşanan gecikmeler ve belirsizlikler ile çok yüksek izin bedelleri istenilmesi madencilik sektörünü olumsuz etkilemeye devam etmektedir. Böylece madencilik sektörü, aylardır onay bekleyen *orman izinlerinin* sonuçlandırılmaması ve bu belirsiz durumun devam etmesi sebebiyle ekonomik açıdan zor günler yaşamaktadır. Sayıları binler ile ifade edilen izin dosyaları bakanlık/başbakanlıktan onay gelmemesi sebebiyle OGM tarafından sonuçlandırılmamaktadır (Emiroğlu, 2018a).

Sorunun çözümü için sistem, bakanlıklar arası koordinasyon sağlanarak gerçekleşmelidir. ETKB'nin verdiği ruhsatlar, ilgili bakanlıklarca kabul edilebilir olmalı ve maden yatırımcısı için tüm izinlerin önünün açılması gerekmektedir. Ayrıca *orman izinlerinin*, mahkeme kararına ihtiyaç olmaksızın, uzatma dahil, işletme ruhsat süresi kadar verilmesi önem arz etmektedir (ATO, 2018).

Son dönemde 2019 yılında Maden Kanunu'nda değişiklik getiren 7164 sayılı Kanun ile, Maden Kanunu'nun 7 (20) madde fıkrası; "Madencilik faaliyetleri ve/veya bu faaliyetlere bağlı geçici tesisler için verilmiş izinler, temditler dahil ruhsat hukuku devam ettiği sürece geçerli olacak. Ruhsatın temdit edilmesi halinde madencilik faaliyetleri ve/veya bu faaliyetlere bağlı geçici tesisler için verilmiş bütün izinler

temdit süresi sonuna kadar hiçbir işleme gerek kalmaksızın uzatılmış sayılır” şeklinde değiştirilmiştir.

Bu Kanun değişikliğinden önce, “Temdit”in devamında alınmış izinlerin uzatılması istendiğinde ya izinler uzatılmakta ya da kısa süreli ve genellikle bir yıl, ruhsat süresi dikkate alınmaksızın orman izinleri veriliyordu. Kısa süreliğine verilmesine gerekçe olarak da idarenin takdir hakkı ileri sürülmekteydi (Yeşilyurt, 2019, s. 143). Yapılan değişiklik, özellikle orman izinlerinde bu konuda yaşanan sorun dikkate alındığında olumludur.

• ***ÇED onayına rağmen diğer kurumlara görüş sorulması***

07.02.1993 tarihinden önce faaliyete başlayan madencilik faaliyetleri için, mevzuatla bu faaliyetlerin ÇED kapsamı dışındaki faaliyetler olduğu kabul edilerek, ÇED raporunun geçmişe yönelik olarak istenemeyeceği ve kazanılmış hakların korunması için ilgili Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü veya Bakanlıkça tespit ve kabul edilmiştir. Ancak, OGM’nin 23.03.2015 tarihli 572972 sayılı kararıyla 25.11.2014 tarihli ÇED Yönetmeliği çerçevesinde kapsam dışı faaliyetler için alınmış kararların yenilenmesi konusundaki talimatı izin süreçlerini geciktirmekte ve hatta durmasına sebep olmaktadır. Alınan bir “ÇED Kapsam Dışı” yazısının bir sonraki yönetmeliğe kıyasla değişiklik yaratmaması gerekmektedir. Bu nedenle ÇED kararlarının ve görüşlerinin geçerliliği konusunda TMD’ye göre (2019a);

1-) OGM’nin 23.03.2015 tarihli 572972 sayılı kararıyla 25.11.2014 tarihli ÇED Yönetmeliği kapsamında daha önceden alınmış olmasına rağmen maden işletmelerinden istenilen “ÇED Kapsam Dışı” kararlarının yenilenmesi uygulamasının kaldırılması,

2-) Bakanlık tarafından verilen “ÇED Gerekli Değildir” veya “ÇED Olumlu Kararları”nın bazı OBM’ler tarafından söz konusu ÇED Yönetmeliği kapsamında yenilenmesi taleplerinin uygulamada birlik oluşturması için kaldırılması gerekmektedir (s. 25-26).

Bir diğer sorun da “diğer kurumlara görüş sorulması” uygulamaları nedeniyle yaşanmaktadır. ÇED Yönetmeliği EK-1 ya da EK-2 kapsamında düzenlenen rapor formatları ile işlemlerinde ilgili bütün kurum ve kuruluşlardan olumlu görüş alınmasına rağmen, örneğin, işlemlerin sonuçlanmasının ardından mülkiyeti ormana ait alanlardan alınacak izin sürecinde benzer kurumların birçoğundan tekrar görüş

istenmektedir. Halbuki maden ruhsatları süreli olarak verilmekte olup, diğer kurumlardan alınması zorunlu izinler kapsamında yer alan *orman izinlerinin* de işletme ruhsatı alınmasından sonra 3 yıl içinde alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Orman izni için başvuru yapılırken ÇED kararı da eklenmektedir. ÇED alınırken ise gerekli olan tüm kurumların görüşü alınarak nihai karar verilmektedir. Bu nedenle, ÇED sürecindeki kurum görüşleri esas alınarak, *orman izinlerinin* alınırken tekrar tekrar aynı kurumlardan yeni görüşler istenmemelidir (TMD ve diğ, 2018, s. 31).

Ayrıca OBM tarafından, yapılan izin başvurularında 2014/1 nolu, 03.03.2014 tarihli Tarım ve Orman Bakanlığı'nın Genelgesi kapsamında talep edilen görüşler konusunda ve ÇED projesi onaylanmasına rağmen işletme faaliyetlerine başlanamaması gibi iki farklı konuda da birtakım sorunlar yaşanmaktadır.

Öncelikle ilki değerlendirilebilir. Geçmişte mevcut 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 16-18. maddeleri uyarınca verilmekte olan tüm izinler Bakan onayı ile verilmekteydi. Ancak, yapılacak olan işletme izinleri ya da tesis izinlerine ait işlem ve onayların Orman Bölge Müdürlüğünce verilebilmesi gerekliliğine dikkat çeken Onur, orman izinleri ile ilgili izin taleplerinin kişilerin insiyatifinden çıkarılarak, izin talep sahasına en yakın teşkilat birimlerince, ihtiyaç duyulan incelemenin yapılması sonucunda verilmesini önermişti. Böylece yazar, izin alınması sürecinin gereksiz şekilde uzamayacağı, sezonluk çalışma durumunda olan maden yatırımcılarının iş gücünün, makine ve ekipmanlarının atıl kalmasına neden olmayacağı, işletmeci ve çalışanların mağdur olmalarının da önleneceğini dile getirmişti (Onur, 2008, s. 44-45).

Bu sorun dikkate alınarak, orman vasfındaki sahalarda yapılan başvuruların incelenmesi ve sonrasında izin verilip verilmeme yetkisi; yetki devriyle Antalya, Adapazarı, Çanakkale, Balıkesir, İstanbul, İzmir ve Muğla Bölge Müdürlükleri dışında 20 adet Bölge Müdürlüğüne devredilmiştir. Artık madencilik başvuruları, idarenin yerel teşkilatı olan OBM'lere yapılmaktadır. OBM'ler tarafından oluşturulan komisyonlar ile başvuru değerlendirilmekte, tüm konuları kapsamına alan rapor, izne konu edilmek üzere OBM'ye gönderilmektedir. OBM yetkiliyse, raporu inceleyip sonuçlandırmakta, yetkili değil ise kendi görüşüyle beraber sonuçlandırılmak amacıyla OGM'ye göndermektedir. Maden alanlarının yer aldığı

bölgelerde maden işletilmesinin mecbur bulunduğu gerekçesi dikkate alınarak başvurular incelenmektedir. Bu alanların işletilmesi için gereken tesis⁵⁷ ve alt yapı tesislerine, *ormanlık sahada* gerçekleştirme mecburiyeti bulunuyorsa izin verilmekte, aksi halde izin verilmemektedir (TBMM, 2010, s. 194).

Ancak bu noktada birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Şöyleki: 30.05.2014 tarih ve 1054088 Sayılı Tarım ve Orman Bakanlığı'nın OGM Tarafından Yayımlanan 2014/1 Genelge Kapsamına Dair Yazısı gereği aşağıda belirtilen görüşler istenmektedir:

- Doğa Koruma ve Milli Parklar Görüşü,
- DSİ Görüşü,
- Büyükşehir Belediyeleri Su ve Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü Görüşü,
- Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü Görüşü,
- Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri Doğal SİT Görüşü.

Orman Bölge Müdürlükleri tarafından, yapılan izin başvurularında 2014/1 numaralı Genelge kapsamında istenilen bu görüşler izin süreçlerini önemli derecede uzatmaktadır. OGM'ce, yapılan izin başvurularına ortalama 6-8 ayda izin olur'u verildiği göz önüne alındığında ve Kurum Görüşleri nedeniyle izin raporlarının ortalama 1-2 ayda ilgili Orman Bölge Müdürlüğü'ne gönderilme süreci varsayıldığında, görüş süreci iyimser bir tespitle 8-10 aya kadar uzamaktadır (TMD, 2017, s. 25; TMD, 2019a, s. 31).

Söz konusu 2014/1 Nolu Genelge kapsamında olmamakla birlikte, ilgili OBM'ye göre değişiklik gösteren, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Görüşü / Müze Görüşü ve (ilgili Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nden) Doğal SİT Görüşünün de orman izin müracaat sahiplerinden istenmesinin nedeni anlaşılamamaktadır. Özellikle Müze Görüşü'nün alınması başvuru sürecini 1 ay daha uzatabilmektedir.

⁵⁷ Belirtmek gerekir ki madencilik faaliyetleri madenin ömrüyle sınırlı geçici faaliyetlerdir. Bu faaliyetler için gereken altyapı, üstyapı, geçici tesis olarak nitelendirilmiş tanımların tümü testistir. Söz konusu tesislerin ömrü, ruhsat müddeti veya ruhsat sahasındaki rezervin üretim süresiyle sınırlıdır. Sonuç olarak bu tesislerin tümü geçici testistir ve önemli olan, madencilik faaliyeti için bunların gerekli olup olmadığıdır. Misal olarak, madencilik faaliyetleri için alınmış orman izin sahalarına lüks villalar ya da yazlık yapılması etik dışıdır. Fakat, daimi nezaretçi ve çalışanlar için gereken şantiyelerin inşa edilmesinde sorun oluşmamalıdır. Orman idaresince şantiye binaları; taşınabilmesi için altında şase ve lastik teker bulunduğu "geçici tesis", yere sabitlendiğinde de "kalıcı tesis" olarak kabul edilmelidir. Kanunda bu suretle "tesis" şeklinde bir tek tanımlama yapılmalı ve bu tanımlamanın ayrıntısı da gösterilmelidir. Madenin işlenmesi için gereken tesisler, madenin ruhsat sınırları içerisine kurulabileceği gibi, ruhsat sahası dışında da olabilmektedir. Çünkü tesisin rezervin üzerine inşa edilmesi rezervin atıl kalmasına sebep olabilecektir. Orman idaresince bu tesisler için verilecek izin alanı, işletme ruhsat sahası dışını, ruhsat sahasına yakın ya da uygun bir uzaklığı kapsayabilmelidir (Yıldız, 2018, s. 121).

Zira ilgili kurum üyeleri özellikle mart ayından itibaren kazı çalışmalarında görevlendirilmekte ve Kurum Görüşü başvurusunun değerlendirilmesi için tetkiki gerçekleştirecek yeterli personel bulunmaması nedeniyle saha değerlendirme süresi uzamaktadır. Ayrıca bu Kurum Görüşleri'nin istenmesi konusunda OBM'ler arasında uygulamada farklılıklar da bulunmaktadır (TMD, 2017, s. 25; TMD, 2019a, s. 31)⁵⁸.

Sonuç olarak bu tabloda; madencilik faaliyetlerinde Orman Kanunu'nun 16. maddesi gereği *orman izinlerinin* alınması sırasında, *orman izin* dosyasının hazırlanması, ilgili bölge müdürlüğü ve işletme müdürlüklerinde gerekli işlemlerin yapılması, kamu kurum ve kuruluşlarından görüş yazılarının alınması, izin için Genel Müdürlük ve ETKB Olurunun⁵⁹ alınması ve ardından sonuçlandırılması yaklaşık 9-12 aylık bir süreci gerektirmektedir. Sürecin bu denli uzun olması yatırımcının bir an önce yatırıma başlamasını engellemektedir. Bu durum, maden yatırımcısı tarafından planlanan yatırımların öngörülen termin planlarına göre gerçekleştirilememesine neden olduğu gibi yatırım kararlarının ertelenmesine veya yatırımlardan vazgeçilmesine dahi neden olmaktadır (Kömürder, 2016, s. 27; TMD, 2017, s. 21). Bu durum madencilikte öngörülebilirliği ortadan kaldırmaktadır.

Ayrıca, *orman izin* işlem sürecinde ilgili saha için daha önce ÇED Belgesi alınmış olmasına rağmen mevcut ÇED belgesi alınmış alanın dışarısında kalan, mevcut yol veya enerji nakil hattına bağlanan, yol ve enerji nakil hattı izinleri için görüşler ayrı ayrı tekrar sorulmak durumunda kalınmaktadır. Görüş sorulan kurumlarda oluşturulan komisyon üyeleri ayrı ayrı izin istenen sahaya götürülmekte ve bu süreç içerisinde yaklaşık 30'a yakın kamu görevlisi ile işlem yürütülmektedir⁶⁰ (Kömürder, 2016, s. 28).

⁵⁸ Sorunun çözümü için TMD'nin önerileri şöyledir:

1) Görüşü istenen Kurumlarca veri tabanlarının OGM'ye resmi olarak açılması/tebliğ edilmesi ve Kurum Görüşü istenen/ istenmeyen alan sınırlarının OGM'yle paylaşılması sonrasında ilgili OGM tarafından gerçekleştirilecek değerlendirme sonrasında başvuru sahiplerine görüş getirilmesi için tebligat yapılması,

2) OGM'ler arasında uygulamada birlik oluşturularak "Kurum Görüşleri"nin her bölgede standart bir şekilde istenmesinin sağlanması (TMD, 2019a, s. 31-32).

⁵⁹ Buna ek olarak 2012/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesinden önce alınmış olan ruhsatlar için her *orman izin* başvurusunda Başbakanlığa (Söz konusu Başbakanlık Genelgesi'nin yürürlükten kaldırılmasıyla ETKB'ye) görüş sorulmaktadır. Başbakanlık Genelgesinden önce alınan ruhsatlar için bir defaya mahsus tüm ruhsat alanı için görüş sorulması halinde bu sıkıntının önüne geçilebilir (Kömürder, 2016, s. 27).

⁶⁰ Sadece bu kurum görüşlerinin alınması dahi aylarca sürmektedir. Bu konudaki en önemli sıkıntı; ilgili kurumlardaki komisyon üyelerinin kendi işleri olmayan bir şey için zaman harcadıkları düşüncesiyle konuyu önemsememeleri, görüşleri geciktirmeleri ve ikinci plana almalarıdır. Örneğin müze müdürlükleri büyük alan taleplerinde talebin küçültülmesini istemekte veya günlerce sahada çalışma yapma durumunu gerekçe göstererek izni sürüncemede bırakmakta ya da vermemektedir (Kömürder, 2016, s. 28).

Bu noktada sorunun çözümü adına, *orman izin* işlemlerinin hızlandırılması için gerekli tüm çalışmaların yapılması ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. 16. madde izinleri için ÇED Belgesinin olması yeterli kabul edilmeli, izin işlemleri sırasında yeniden kurum görüşleri alınması işlemlerine son verilmelidir. Veya ÇED işlemleri sırasında tüm faaliyet alanı (enerji nakil hattına, yol) için bu kurumlardan da görüş alınması sağlanmalıdır (Kömürder, 2016, s. 28).

Orman izni için 15/2012 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca Başbakanlıktan görüş istenmekteydi. Söz konusu Genelge 12.09.2018 tarihinde 2018/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Başbakanlık Genelgesi sonrasında yeni dönemde izin süreçlerinin; “Bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşlarında bakan yardımcısı, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında üst yönetici başkanlığında teşkil ettirilen komisyonlar vasıtasıyla yürütülmesi” öngörülmüştür. Bu “komisyonlarca izin başvuru ve sonuçları her yıl Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında Cumhurbaşkanlığına bildirilecektir”.

Ayrıca, madencilik sektörünü etkileyebilecek bir diğer Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (2018/13 sayılı) ise 11.10.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Genelge’de:

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sorun çözen, çözüm üreten, sonuç ve vatandaş odaklı devlet anlayışı ile bürokrasinin azaltılması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin öncelikli hedeflerindendir.

Kamu hizmetlerinde hantallığa sebebiyet veren hususların ortadan kaldırılması, milletimize hizmetlerin süratli ve en iyi şekilde sunulması, devlet ve millet bütünleşmesini zedeleyen davranışlardan kaçınılması gerekmektedir.

Bu itibarla; kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tüm başvurularda, talebin sonuçlandırılması başka bir idari makamın görev alanında kalsa dahi, başvurular anında incelenerek takip edilecek, talebin ilk başvuru yerinde neticelendirilmesine özen gösterilecek, başvuru sahibine yapılan işlemler hakkında gecikmeksizin nihai ve kesin bilgi verilecek, başvuruların süratli ve doğru sonuçlandırılması amacıyla gerekli tüm tedbirler alınacaktır.” denilmektedir.

Buna göre, kamu kurumları mevzuat kapsamında çözmesi gereken bir konuyu sürüncemede bırakamayacaklar. Bu durum, madencilik sektörü için, üst üste görüş sorulmasını engelleyerek olumlu bir katkı sağlayabilir (Topaloğlu, 2018c). Bu çerçevede yukarıda belirtilen her iki Genelge uyarınca orman izin sürecinin başvuru Orman Bölge Müdürlükleri tarafından sonuçlandırılması veya en azından öngörülen Komisyonca mümkün olan en kısa sürede izin süreçlerinin karara

bağlanması madencilik sektörünün beklentisidir (TMD, 2019a, s. 25). Böylece orman alanlarında maden işletme faaliyet izinlerinin diğer kurumlara görüş istenmesi için gönderilen raporlarının daha kısa sürede tamamlanması beklenmektedir.

3.2.7.3 Orman alanlarında maden işletmelerinin ödediği bedeller⁶¹

Orman kaynakları topluma odun hammaddesi üretimi, rekreasyon, estetik, toplum sağlığı, antieroziyon, hidrolojik; yaban hayatını ve biyolojik çeşitliliği koruma gibi fonksiyonlarıyla çok sayıda ve çok yönlü faydalar sağlar. Böylece orman yönetimi gerçekleştirdiği ormancılık çalışmalarıyla bu faydaları sağlarken çeşitli maliyetlere katlanır (Kaya, 1998, s. 146-147). Ormanların madencilğe tahsisıyla oluşan madencilik nedeniyle mahrum kalınan orman faydalarının değerinin tahmin edilmesi, zarar gören ormanı yeniden eski kalitesine getirmek için gerekli maliyet bedelinin saptanması gereklidir (Ok ve Kaya, 2017, s. 57). Bu saptama sonrasında, orman alanlarında madencilik faaliyetleri yapılabilmesi için, kullanılan orman arazileri karşılığında birtakım bedeller alınmaktadır. Alınan bu bedellerin yukarıda belirtilen toplum faydalarını gerçekleştirmek üzere harcanması öngörülmüştür.

Türkiye’de maden yatırımcısı maden işletme faaliyetleri yapabilmek için sadece orman bedeli ödememektedir. Alan çakışması durumuna göre değişmekle birlikte; arazi kullanımı sonucunda ödemekle yükümlü olduğu farklı tür giderleri de bulunmaktadır (Yıldız ve Kural, 2019).

Türkiye’de alınan orman bedelleri dünya geneline kıyasla oldukça yüksektir (Aktan ve diğ., 2017; TMD, 2017; TMD, 2019a). Türkiye’de her sene orman bedeli olarak ödenen bu paralar, bulunduğu arazilerin yaklaşık ortalama arazi satın alma maliyetlerini aşmaktadır (Aydın, 2015, s. 54). Orman alanının hemen yakınında, mülkiyeti özel şahsa ait bir arazinin hektarı, sulak veya kıraç tarla olmasına göre yaklaşık 9000-18000 ABD dolarına satın alınabilmekte ve böylece bir daha kira bedeli söz konusu olmamaktadır (Köse ve Ünver, 2019, s. 134). Türkiye’de sürekli artan orman izin bedelleri nedeniyle örneğin 20 yıllık bir maden projesi süresince orman için ödenen kira bedeli yoredaki özel mülkiyete ait arazilerin toplam satın alma bedelinden yaklaşık 50-70 kat daha fazlası seviyelerine kadar çıkabilmektedir (Madencilik Türkiye Dergisi, 2018a, s. 6). Maden işletme faaliyetlerinin, orman dışı

⁶¹ Bu alt başlık, (Yıldız, 2020d) referansında gösterilen Adıyaman Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi’nde, tezden türetilmiş bir makale olarak doktora tezi onaylanmadan önce yayınlanmıştır.

mülkiyetler içerisinde olması durumunda ise ödenecek bedellerde yaklaşık 20 katı aşkın farklar ortaya çıkabilmektedir. Bu durum da söz konusu maden projelerinin hayata geçip-geçmemesini etkileyen kritik bir unsur haline getirmektedir (TMD, 2019a, s.20). Oluşan bu durumda yerli ve yabancı maden yatırımcılarının planladıkları madencilik yatırımlarında ekonomik işletilebilirlik sağlamaları mümkün değildir.

20. yüzyılın başında minimum işletilebilir tenörler, örneğin altın için 30 gr/ton, bakır için % 3 ve çinko için %12 seviyelerindeydi (Priester ve diğ, 2019, s. 68-69). Günümüzde minerallere olan artan talep ve fiyatlar sonucunda 0,5- 1 gr/ton'un altındaki altın madenleri, % 0,5 tenörlü bakır madenleri, % 2 tenörlü çinko madenleri artık zaman içinde ekonomik olarak işletilebilir hale gelmiştir (Madencilik Türkiye Dergisi, 2012a, s. 47). Ancak, maden işletmelerinin maliyeti ne kadar artarsa, üreteceği maden cevherinin minimum işletilebilir tenörü de, maliyet artışına paralel olarak, yükseliş eğilimine girecektir. Bu durum, bazı maden işletmelerinin ekonomik işletilebilirlikten çıkıp kapanması anlamına gelecektir.

Her şirketin en önemli amacı azami kâr elde etmektir. Şirketin kârı veya zararı iki faktöre bağlıdır. Birincisi, üretim satacağı mal miktarı için katlanacağı maliyettir. İkincisiyse sattığı mallardan elde ettiği gelirdir (Unay, 2000, s. 135). Maden şirketleri açısından ikinci faktör, dünyadaki mineral talebine göre borsalar tarafından belirlenen mineral fiyatlarına bağlıdır. Yatırım riski açısından birinci ve daha önemli faktör ise, maden işletmelerinin ülkedeki maden politikalarının, mevzuatının etkisine maruz kalabilmesidir.

Türkiye'de orman alanları ile maden işletme faaliyetlerinin çakışması halinde, ilgili izin süreci masraflarından yatırım döneminde ödenen bedellerin maden yatırım tutarları içerisinde ne kadarlık bir pay aldığını tespit etmekte fayda var.

Bu alt başlıkta;

- Türkiye'de orman alanlarında maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için maden şirketlerinin yatırım döneminde ödedikleri farklı tür orman bedellerinin herbirinin ve

toplamının maden yatırım tutarları içerisinde ne kadarlık bir pay aldığının tespit edilmesi⁶²,

- Bu payların, farklı mineral gruplarına göre değişip değişmediğinin tespit edilmesi,
- Bu payların yüksek maden yatırım paylarına sahip olup olmadığının belirlenmesi,
- Son mevzuat düzenlemesinde orman arazi izin bedelinde yapılan indirimin öngörülmesine karşın yatırım döneminde ödenen orman bedellerinde bir indirimin gerekliliğinin tartışılması hedeflenmiştir.

Bu hedef doğrultusunda öncelikle, Survey Monkey anket programı aracılığıyla maden işletmelerine sorular sorulmuştur. Bu sorulardan bir kısmı orman alanlarında maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için ödenmesi gerekli *orman bedelleri* hakkındadır.

Bu kapsamda incelenen “orman bedeli” ve “diğer bedeller” sorusuna sırayla 83 ve 82 adet maden işletmesi cevap vermiştir. Bu bedeller yanı sıra yatırım tutarlarını da açıklayan maden işletmeleri sırayla 66 ve 63 adet maden işletmesidir. Bu veriler farklı mineral gruplarına göre analiz edilmiştir.

Hesaplama; her bir maden işletmesinin anket cevaplarında belirttikleri orman bedeli aralıklarının ortalama değerleri alınarak toplam yatırım tutarlarına oranlanmıştır. Böylece her maden grubu için ortalama değerler hesaplanmıştır.

Orman bedelleri konusunda son mevzuat değişiklikleri

Türkiye’de 05.12.2017 tarihinde yürürlüğe giren 7061 sayılı Kanun ile 3213 Sayılı Maden Kanunu’nun 9. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklik sonucunda orman alanlarındaki maden izinlerinden alınan bedellerde indirimde gidilmiştir⁶³. Buna istinaden 6831 Sayılı Orman Kanunu’nun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği’nde de, 06.07.2018 tarihinde yayınlanan Yönetmelik ile değişiklikler yapılmıştır. İndirimin hangi şartlar altında nasıl uygulanacağı hususu 8. maddede ele alınmıştır. Devamında OGM’nin 02.08.2018 tarihli bir Genelgesi yayınlanmıştır.

⁶² Sadece yatırım dönemi değil, aynı zamanda işletme döneminde ödenen orman bedelleri konusunda bakınız (Yıldız, 2020e).

⁶³ Söz konusu teşvik hükmünün öngörüldüğü 7061 sayılı Kanunun 47. maddesinin iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Bu iptal talebi 05.07.2018 tarihinde Anayasa Mahkemesinin 2018/80 sayılı kararıyla reddedilmiştir. Bu kararın gerekçesi hakkında bakınız (Mallı, 2019, s. 36).

Buna göre istisnalar haricinde, tüm ruhsatlarda, tüm maden grupları için, işletme izni düzenlendiği tarihten başlamak üzere, ilk on yıl süreyle arazi izin bedellerinin % 50'si alınacaktır. Yani; işletme izin belgesi 05.12.2017 tarihinden sonra düzenlenen bir sahada MAPEG'in verdiği işletme izin tarihi başlangıç alınarak o tarihten sonraki 10 yıl süreyle verilecek olan tüm orman izinlerine % 50 indirim uygulanacaktır. İşletme izin belgesi 05.12.2017 tarihinden önce düzenlenen bir sahada ise MAPEG tarafından verilen işletme izin tarihi başlangıç alınarak, 05.12.2017 tarihinden sonra, on yıldan arta kalan süre için indirim uygulanacaktır.

Ancak Orman Genel Müdürlüğünün söz konusu Genelge uygulaması nedeniyle, ilk işletme izin belgesi tarihi (7061 sayılı Kanunun yürürlük tarihinin 10 yıl öncesi olan) 05.12.2007 tarihinden önce olan ruhsat sahalarında söz konusu indirim uygulanmamaktadır. Bu durum maden yatırımcılarının kazanılmış haklarını yok ettiği gibi, 05.12.2017 tarihinden önce işletme izni alanlar ile bu tarihten sonra işletme izni alanlar arasındaki rekabeti ve eşit çalışma şartlarını ortadan kaldırmıştır⁶⁴ (TMD, 2018a, s. 32).

Halbuki 7061 sayılı Kanunun 47. Maddesinin 6. Fıkrası ile 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 9. Maddesine eklenen ibarede, "İşletme İzninin İlk Düzenlendiği Tarih"ten bahsedilmemiş ve işletme izninin 7061 sayılı Kanunun yayımlandığı tarihten önce düzenlenmiş olup olmaması yönünde de bir düzenleme yapılmamıştır (TMD, 2018a, s. 32)⁶⁵. Dolayısıyla söz konusu Kanun maddesinde; "2017'den önce düzenlenmiş işletme izinli ruhsatlarda 10 yıldan arta kalan süreler için indirim uygulanacağı" yönünde bir düzenleme olmadığı gibi, "2007'den önce işletme izni düzenlenmiş ruhsatlar için hiç indirim uygulanmayacağı" yönünde bir düzenleme de bulunmamaktadır (TMD, 2019a, s. 29).

Türkiye Madenciler Derneği başta olmak üzere birçok madencilik derneği, maden işletmelerinden istenen orman arazi izin bedellerinin düşürülmesini (TMD, 2017;

⁶⁴ Tarım ve Orman Bakanlığı Kanunun yalnızca 28.12.2017 tarihinden sonra verilecek yeni ruhsatlara uygulanacağını savunmaktadır. Uygulamada çok az sayıda ruhsatın yararlanabileceği ve üstelik haksız rekabete neden olacak bu düzenleme sektörde tam bir hayal kırıklığına neden olmuştur (Koruç, 2018, s. 6). Ayrıca, orman bürokratlarının görüşü doğrultusunda, işletme izin süresinin uzatımlarında yeni işletme izni düzenlense dahi, söz konusu indirim teşvikleri uygulanmamaktadır. Halbuki teşvik hükmü getiren bu hükmün tekrar süresi uzatılan işletme izinlerine de uygulanması, mevzuat düzenlemesinin amacına daha uygun düşerdi (Topaloğlu, 2018d, s. 88).

⁶⁵ 7061 sayılı Kanuna ilişkin hazırlanacak yönetmelik değişikliğinde zaman ve faaliyet kapsamı bakımından madencilik sektörünün beklentilerini karşılayacak hükümlere yer verilmesi sektör tarafından beklenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 135).

TMD, 2019a) ya da –her yıl yerine- yatırım döneminde bir kez alınmasını önermektedir. Orman arazi izin bedeli bir işletme dönemi gideri olarak değerlendirilebilir. Bu durumda, yatırım döneminde maden işletmelerinin ödediği orman bedellerinden ağaçlandırma bedelleri ve diğer bedellerin maden yatırım tutarları içerisindeki payı incelenmelidir.

Ağaçlandırma Bedelleri

• Ağaçlandırma bedeli hesaplaması

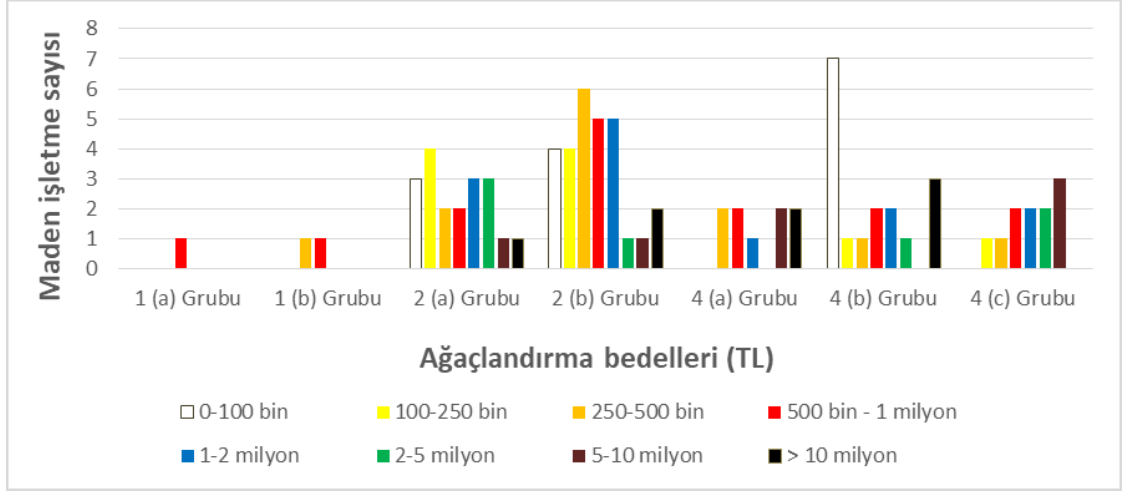
Ormanlık alanlarda ağaçlandırma bedeli, m² üzerinden bir kez alınmaktadır. Ormanlık alanlarda verilen madencilik izinleri için istenen ağaçlandırma bedelinin bu alanların ağaçlandırılması için harcanması öngörülmüştür.

Türkiye’de ağaçlandırma bedelleri maden işletmeleri için her yıl değişmekte olup, yıllık olarak asgari ücretteki zam oranında yükseltilmektedir. “*Ağaçlandırma bedeli*”nin hesabı Orman Yönetmeliği’nde: “*Genel Müdürlükçe Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından yılın ikinci yarısı için tespit edilen 16 yaşını doldurmuş işçilerin bir günlük normal çalışma karşılığı asgari ücretlerinin 294 gün/hektar katsayısıyla çarpımı sonucu belirlenen ağaçlandırma birim hektar bedelinin izin alanı ile çarpımı sonucu alınacak bedeldir.*” şeklinde belirtilmiştir. Bu tanımdan görüldüğü üzere, Türkiye’de asgari ücretler arttıkça madenciden istenecek ağaçlandırma bedelleri de artmaktadır⁶⁶. Buna göre ağaçlandırma bedeli 2019 yılı itibarıyla 2,5073 TL/m²’dir.

• Türkiye’de ağaçlandırma bedelleri & maden yatırım tutarlarına oranları

Türkiye’de maden işletmelerine, “*Ödediğiniz/ödeyeceğiniz ağaçlandırma bedeliniz toplam kaç TL’dir?*” anket sorusu sorulmuştur. Bu soruya 83 adet maden işletmesi cevap vermiştir. Bu cevapların -farklı maden gruplarına göre- dağılımı aşağıda görülmektedir (Şekil 3.20).

⁶⁶ Asgari ücret tarifeleri için bakınız (Url-1). TMD, Ağaçlandırma bedeli hesabında referans olarak Asgari Ücret tarifesinin kaldırılmasını ve yeni bir hesaplama yöntemi geliştirilmesini önermektedir (TMD, 2019a, s. 20).



Şekil 3.20 : Maden işletmelerinin ödedikleri ağaçlandırma bedelleri⁶⁷.

Ağaçlandırma bedelinin yalnızca maden işletmesi başlangıcında bir kez verilmesi öngörülmüştür. Bu durum dikkate alınarak; bireysel olarak ankete cevap veren her maden işletmesinin “ağaçlandırma bedeli” olarak ödedikleri tutarlar, kendi yatırım tutarlarına oranlandığında maden grupları bazında aşağıdaki sonuçlar elde edilmektedir (Çizelge 3.10).

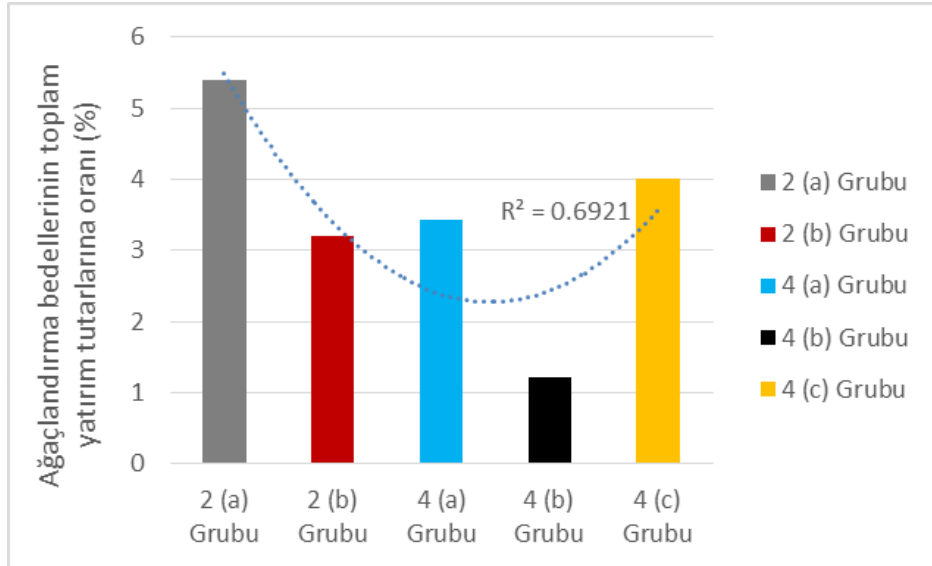
Çizelge 3.10 : Ağaçlandırma bedelleri & yatırım tutarları ortalamaları.

Maden grubu	Cevap veren maden işletmeleri	Toplam yatırım tutarlarının ortalaması (TL)	Ağaçlandırma bedelleri ortalaması (TL)	Ağaçlandırma bedellerinin toplam yatırım tutarlarına oranı (%)
2 (a) Grubu	16	39.687.500	950.000	5,40
2 (b) Grubu	20	63.425.000	1.975.000	3,21
4 (a) Grubu	8	498.312.500	6.500.000	3,43
4 (b) Grubu	14	432.346.154	3.475.000	1,22
4 (c) Grubu	8	522.750.000	3.132.143	4,00
Tüm maden grupları için	66	268.068.182	2.715.086	3,44

Çizelgede görüldüğü üzere, ankete katılan maden işletmelerinin ödedikleri “ağaçlandırma bedelinin yatırım tutarına oranı” ağırlıklı ortalaması % 3,44’tür. Bu oran Türkiye’de tek başına “ağaçlandırma bedeli”nin maden işletmeleri yatırım tutarları içerisinde yüksek bir paya sahip olduğunu göstermektedir. 2. Grup madenlerin maden yatırım tutarlarının 4. Grup madenlere kıyasla daha düşük olması,

⁶⁷ Şekildeki ” >10 milyon”: 10 - 20 milyon TL olarak, yani ortalaması 15 milyon TL olarak kabul edilmiştir.

2. Grup madenlerin “ağaçlandırma bedelinin yatırım tutarları içerisinde aldığı pay”ın –geneli itibariyle diğ er gruplara kıyasla- daha yüksek olmasıyla neticelenmiştir. Böylece, aşağıdaki Şekilde daha net gösterildiğ i üzere, 2. Grup madenlerden 4. Grup madenlere doğ ru bu payın kademe kademe düştüğ ü görölmektedir (Şekil 3.21).



Şekil 3.21 : Maden işletmelerinin ağaçlandırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı.

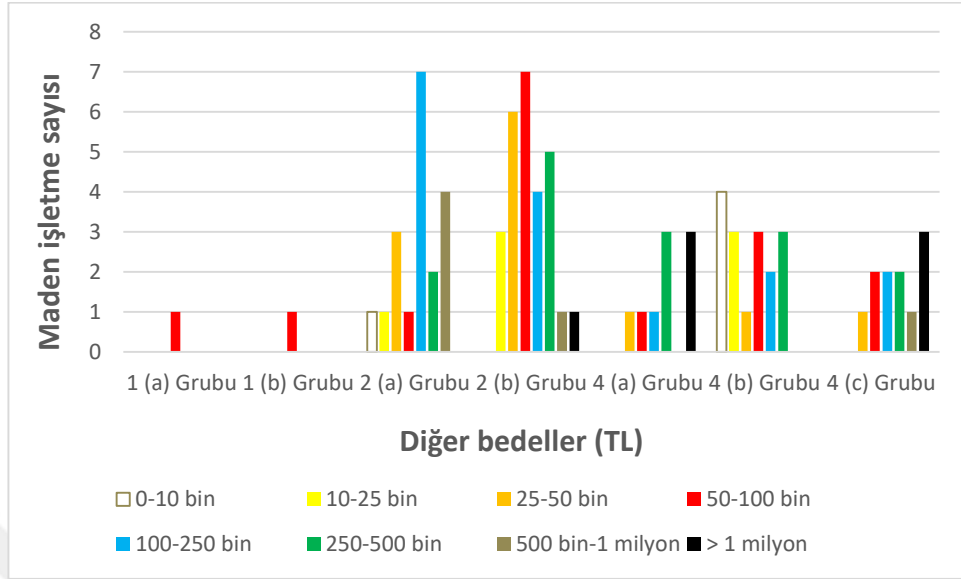
Görölmektedir ki, maden işletmelerinin ağaçlandırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı ile maden grupları arasında polinomsal açıdan orta derecede ($R^2 = 0,69$) bir korelasyon bulunmaktadır. Bu değ işimin mineral grupları arasında farklılaşmasının nedeni, özellikle maden işletmeciliğ i yapılacak orman izin alanlarının değ işkenlik arz etmesidir.

Diğ er Bedeller

Orman alanlarında maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için; orman idaresine ödenen (teminat⁶⁸, hizmet ve rapor gibi) diğ er bedeller bulunmaktadır. Bu bedellerin ne kadar olduğ unun tespiti için maden işletmelerine; “Orman İdaresine ödediğ iniz/ödeyeceğ iniz teminat, hizmet ve rapor bedelleri toplam kaç TL’dir? (Arazi izin bedeli ve ağaçlandırma bedeli hariç)” sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya 82 adet

⁶⁸ Teminat bedelinin hesabı Orman Yönetmeliğ i’nde “..bir hektar için cari yıl ağaçlandırma bedelinden az olmamak üzere, cari yıl ağaçlandırma bedelinin onda biri ile izin alanının çarpımı sonucu bulunur.” şeklinde tarif edilmiştir. Dolayısıyla teminat bedeli de asgari ücretlerdeki artışlara dayalı olarak artış eğ ilimine girmektedir. (TMD, 2019a, s. 23)’un önerisi ise şöyle özetlenebilir: Teminat bedeli (TL) = İzin istenen orman alanı (m²) x [Birim alan ağaçlandırma bedeli (TL/m²) / 10].

maden işletmesinin -farklı maden gruplarına göre- verdikleri cevaplar aşağıda görülmektedir (Şekil 3.22).



Şekil 3.22 : (Teminat, hizmet ve rapor gibi) Diğer bedeller⁶⁹.

Bu cevabı veren maden işletmelerinin herbirinin “diğer bedeller” olarak ödedikleri tutarlar, kendi yatırım tutarlarına oranlandığında aşağıdaki sonuçlar elde edilmektedir (Çizelge 3.11).

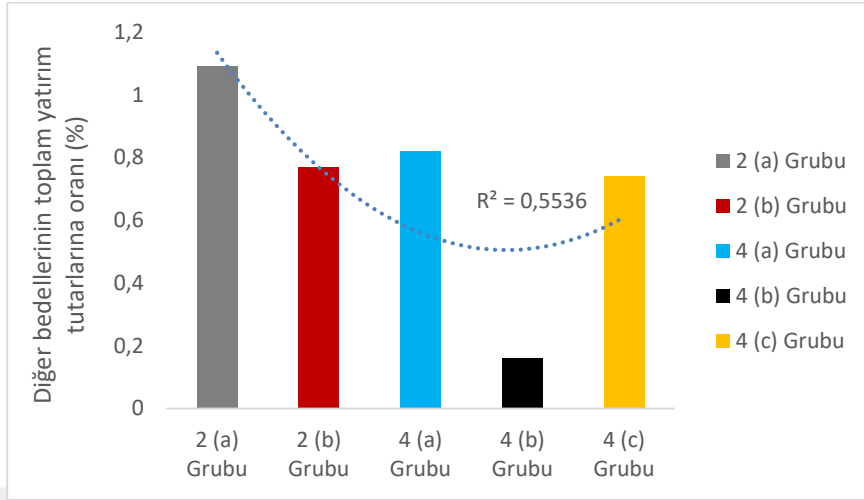
Çizelge 3.11 : Diğer bedellerin yatırım tutarına oranları.

Maden grubu	Cevap veren maden işletmeleri	Toplam yatırım tutarlarının ortalaması (TL)	Diğer bedellerin ortalaması (TL)	Diğer bedellerin toplam yatırım tutarlarına oranı (%)
2 (a) Grubu	15	41.933.333	202.333	1,09
2 (b) Grubu	20	63.425.000	270.000	0,77
4 (a) Grubu	8	498.312.500	879.688	0,82
4 (b) Grubu	13	585.423.077	94.038	0,16
4 (c) Grubu	7	583.071.429	889.583	0,74
Tüm maden grupları için	63	278.984.127	356.762	0,72

Orman bedellerinden sadece “diğer bedel”lerin maden işletmelerinin yatırım tutarları içerisindeki oranı, ortalama % 0,72 değeri ile, küçümsenmeyecek bir paya sahiptir. Maden grupları 1. gruptan 4. gruba doğru gittikçe yatırım tutar ortalamaları artmaktadır. Nitekim bu durum, maden grupları içerisinde “diğer bedellerin yatırım

⁶⁹ Şekildeki ”>1 milyon”: 1-3 milyon TL olarak, yani ortalaması 2 milyon TL olarak kabul edilmiştir.

tutarına oranı ortalama değerlerinin” 1. Gruptan 4. Grup madenlere doğru düşmesiyle neticelenmiştir (Şekil 3.23).

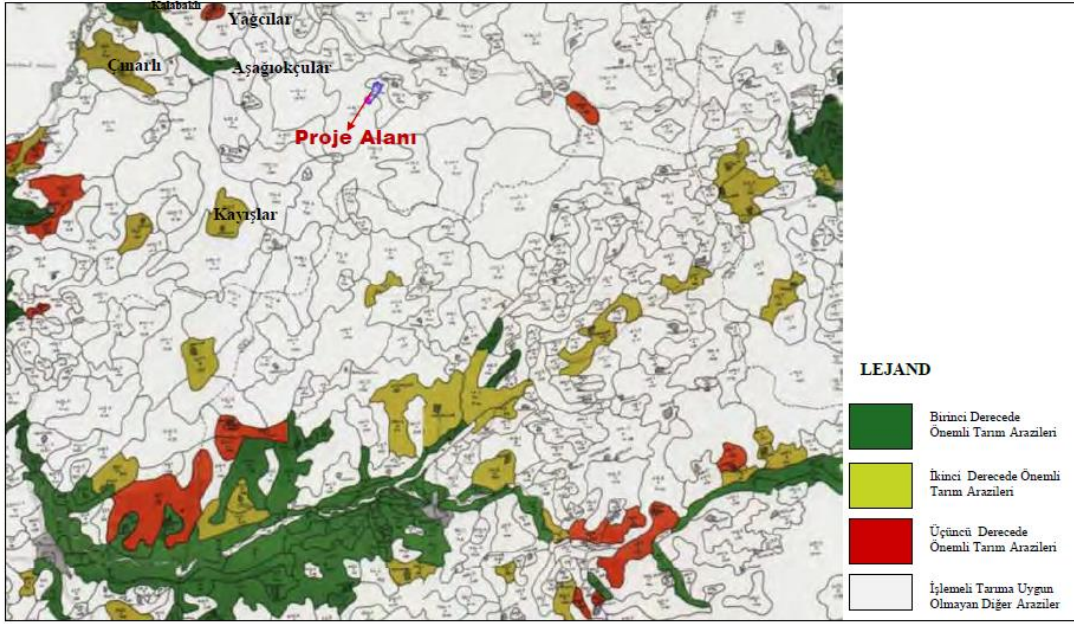


Şekil 3.23 : Diğer bedellerin yatırım tutarına oranı ortalama değeri.

Diğer bedellerin yatırım tutarına oranı ortalama değeri (%) ile maden grupları arasında polinomsal açıdan zayıf derecede ($R^2 = 0,55$) bir korelasyon bulunmaktadır. Ancak, 2. gruptan 4. gruba doğru bu değerler, maden grupları arasında söz konusu oran değişimi hakkında bir fikir vermektedir.

3.2.8 Tarımsal alanlarda maden işletme faaliyetleri

Tarım alanları, Türkiye'nin ülke toplam yüzölçümünün % 31,1'ini oluşturmaktadır (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2014b). Bunun sonucunda maden işletme alanları ile tarım alanlarının çakışması sıkça yaşanabilmektedir. Böyle durumlarda maden işletmelerinin çevreye zarar vermemesi ve madenciliğin yapıldığı şehirdeki tarımsal üretimi olumsuz etkilememesi için kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede maden işletmelerinin ÇED projelerinde maden alanının Toprak Kabiliyet Sınıf Haritaları (Şekil 3.24), Toprak Grup Haritaları (Şekil 3.25) çıkarılmakta ve il genelinde arazi kullanım durumları açığa çıkarılmaktadır.



Şekil 3.26 : Maden işletme proje sahası ve çevresinde bulunan tarım alanları (Nazka, 2014, s. 19).

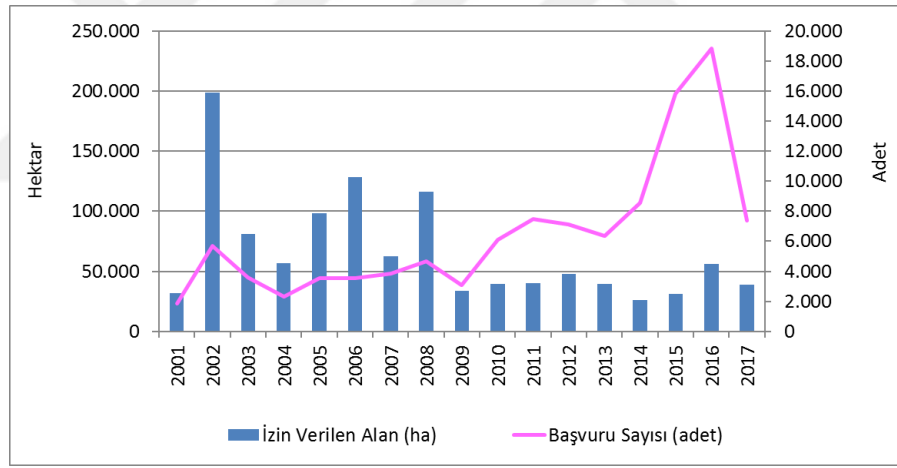
Bu suretle ÇED başvuru alanının toprak kabiliyet sınıfı ve büyük toprak grubu sınıflarına göre yaklaşık yüzölçümü bulunarak, gerçekleştirilecek madencilik faaliyetlerinin il genelindeki tarım arazilerinin tarımsal üretim potansiyellerini etkileyip etkilemeyeceği açığa çıkarılmaktadır.

Bu derece kapsamlı çalışmaların yapıldığı madencilik projelerinin gerçekleştirildiği sahaların büyük bir kısmı tapulu arazilerin üstünde bulunmaktadır. Bu çeşit araziler, “Tapu Sicil Kayıtları”nda, “tarla” ve” zeytinlik” olarak kayıtlıdır. Bu alanların madencilik için kamulaştırılmasında 3573 sayılı “Zeytinciliğin Islahı ve Yabancılarının Aşılattırılması Hakkında Kanun” (Zeytincilik Kanunu) ile “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”nun uygulamasından kaynaklanan sıkıntılar ortaya çıkmaktadır (TBMM, 2010, s. 277).

19.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nun 13. maddesinde; “*Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla... ilgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir.*” hükmü bulunmaktadır.

Dolayısıyla, maden rezervleriyle çakışan tarım alanlarında madencilik yapılabilmesi için öncelikle “tarım dışı kullanım izni” alınması gerekmektedir. Dünyadaki nüfusun hızla yükselişine paralel olarak şehirleşmenin artışı ile, tarımsal ve endüstriyel faaliyetlere daha çok gereksinim duyulması sonucunda arazilerin “amaç dışı kullanımı” ortaya çıkmıştır. “Amaç dışı kullanılan tarım alanları” şehirleşme, tarım, sanayi gibi faaliyetler için arazilerin niteliklerine uygun düşmeyen bir şekilde kullanılması neticesinde kaybedilen alanı gösterir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018a).

Türkiye’de, 1989-2017 yılları arasında, toplamda 2.583.004 hektarlık tarım arazisinin “tarım dışı kullanımı”na izin verilmiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2018; Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018). Sadece 2017 yılında toplamda 7401 adet “tarım dışı amaçla kullanım izni” müracaatı yapılmış, 38678 hektarlık alan için “tarım dışı amaçla kullanım izni” verilmiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) (Şekil 3.27).



Şekil 3.27 : Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanımı (2001-2017) (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018).

5403 sayılı Kanun; sulu ve verimli tarım arazilerinin korunması doğrultusunda, zorunlu olmadığı sürece marjinal tarım arazileri haricindeki tarım arazilerinin yapılaşmaya açılmaması yönünde hükümler öngörmüştür (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018a). Arazilerin tarımsal üretim açısından uygun olduğu ve kısmen arazilerin kıt bulunduğu yerlerde, verimli arazilerin korunması ve maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilmesi içinse 5403 sayılı Kanunun 13. maddesi ve “Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve planlanmasına dair Yönetmelik” hükümleri uyarınca mutlak tarım arazisi, özel ürün arazisi, dikili ve sulu tarım arazileri

hakkında ETKB tarafından kamu yararı kararının verilmesi, ve devamında faaliyetlerin yürütüleceği şehrin toprak kurulunca “tarım dışı kullanım izinleri”nin⁷⁰ verilmesi öngörülmüştür (Tanrıvermiş, 2018, s. 160). Bu araziler haricinde kalan tarım arazileri için valiliklerce “tarım dışı kullanım” tahsisi gerçekleştirilmektedir (Çağatay ve Aliefendioğlu, 2019, s. 224). Maden ruhsat sahipleri faaliyetlerini çevre ile tarım arazilerine zarar oluşturmayacak doğrultuda yapmakta ve maden işletme faaliyetleri süresince tahsis süresinin sona ermesiyle önceki vasfına getirmekle yükümlüdür. Buna karşın, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu uyarınca verilen kamu yararı yanı sıra 5403 sayılı Kanun çerçevesinde 2. bir kamu yararının verilmekte olması, aslında tekrar işlem oluşturmakta ve ciddi ölçüde madencinin zaman kaybına sebep olmaktadır⁷¹ (Tanrıvermiş, 2018, s. 160).

Maden işletme ruhsatı sahipleri, işletme faaliyetini gerçekleştireceği alanın, Tarım ve Orman Bakanlığı tasarrufu altındaki bir alan içine girmesi halinde gereken izinleri Bakanlıktan alması zorunludur. Ruhsat sahibi, gereken evraklarla İl Tarım Müdürlüğüne müracaatını yaparak işletme faaliyetini yapmayı planladığı sahayla ilgili bilgi edinir. Faaliyet sahasının tarım alanı ya da mera vasfı olduğu tarım bölge müdürlüklerince kendilerine bildirilir (Özel, 2006, s. 99-100).

İl Tarım Müdürlüğü, ruhsat sahibinin müracaatını inceleyip, faaliyet alanı için inceleme komisyonu oluşturur, ve bu alanı yerinde inceleyerek teknik rapor hazırlar. Hazırlanan teknik rapor çerçevesinde, maden ruhsat sahibinin dosyası oluşturulur, ve mera komisyonuna sunularak karar verilir. Alanda bulunan tarım sınıflarından, mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri ve ekonomik olarak verimli dikili tarım arazileriyle sulu tarım arazilerinde Bakanlıkça uygun bulunan maden üretim faaliyetleri için “tarım dışı amaçlı kullanım izni”, Tarım ve Orman Bakanlığınca verilir. Tarım alanlarında aşağıdaki kıstaslar göz önüne alınarak madencilik faaliyetleri hakkında izin verilir:

- İzin verilen madencilik alanının üstünde toprak varsa bunlar sıyrılarak uygun bir alana depolanır ve faaliyetin bitmesinin ardından rekültivasyon çalışmalarında kullanılır,

⁷⁰ Maden işletme faaliyetleri için istenen tarım dışı kullanım izin başvurusu sayısı ve izin alanı bilgisi edinilememiştir. Ancak, bu izin alanlarının ve sayısının maden işletme ruhsat başvurusu sayısındaki artış-azalış ile hemen hemen paralel olabileceği söylenebilir.

⁷¹ Halbuki, Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik ile tarım arazisi tahsis amacı değişikliğine ilişkin işlemlerin taşra teşkilatına devredilmesi sonucunda bürokrasinin azaltılması ve işlem süreçlerinin kısaltılması hedeflenmişti (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 136).

- Madencilik faaliyetleri esnasında yakındaki tarım arazilerinin yapılan faaliyetlerden zarar görmemeleri adına faaliyet raporu ya da işletme projesinde belirtilen gereken önlemler alınır,
- Maden yayılım alanları ve rezervlerinin tespit edilmesinin ardından ancak üretim için yeterli olabilecek tarım alanlarına izin verilir,
- Faaliyetlerin bitmesinin ardından gerçekleştirilecek rekültivasyon faaliyetleriyle bu alanlar çevreyle uyumlu bir hale getirilir,
- Yukarıda belirtilen tarım arazileri haricinde kalan ve özellikleri Tarım ve Orman Bakanlığınca belirlenmiş marjinal tarım arazilerineyse, Valilikçe “tarım dışı amaçlı arazi kullanım izni” verilir (Özel, 2006, s. 101-102).

Maden işletme ruhsatı sahibi, izin alınma safhasında öngördüğü tüm taahhütlere uymak mecburiyetindedir. Ruhsat sahibi işletme faaliyetini bitirmesiyle ya da herhangi bir nedenden ötürü ruhsatı terk etmesi halinde izin sona erer. Ruhsat sahibi işletme faaliyetini yaptığı sahayı yeniden tarım yapmaya uygun duruma getirmek ile yükümlüdür. Bu alanı, gerçekleştireceği rekültivasyon faaliyetleriyle tarım için kullanılır duruma getirir. Getirmemesi halinde Valilikçe yaptırımlar uygulanması öngörülmüştür (Özel, 2006, s. 102).

Geçmiş dönemde “Maden Kanunu İzin Yönetmeliği”nde; “Tarım alanlarında üretim faaliyetleri” başlıklı m. 35’e göre “...yukarıda sayılan tarım arazileri dışında kalan ve nitelikleri Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından belirlenen marjinal tarım arazilerine ise, Valilik tarafından “tarım dışı amaçlı kullanım izni” verilir”. İzin Yönetmeliğinde⁷² bu hüküm bulunmakla beraber “5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”nda durum bu şekilde değildi. Nitekim bu tablo günümüzde de madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi açısından sorunlar çıkarmaktadır. Şöyleki:

“Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı” m.13/ç bendinde; “İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri, için bu arazilerin

⁷² Bu Kanunla madencilik faaliyetleri çatışmakta ve sıkıntılar yaşanmaktaydı. Burada da “Maden Kanunu İzin Yönetmeliği”, ilgili mevzuata haiz bakanlık ve bu bakanlıklara bağlı yönetmelik kanalıyla çalıştırılamamıştır. Dolayısıyla bakanlığın ve madencilikle ilgili tüm kurumların izin yönetmeliğinin işlerlik kazanmasını sağlamak gerekmektedir (Onur, 2008, s. 55).

amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir.” denilmektedir.

“5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu”nun 13. maddesine göre, “mutlak tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak alternatif alan bulunmaması ve kurulun uygun görmesi şartıyla -söz konusu maddenin “ç” bendine göre-; ilgili bakanlık tarafından kamu yararı alınmış madencilik faaliyetleri için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir.”

Görüldüğü üzere faaliyet alanı *tarım arazisi* ise, Toprak Koruma Kanununa göre kamu yararı talebi işlemleri yapılmaktadır. Bu Kanuna göre hazırlanan başvuru dosyası MAPEG’de işlemlerin bitmesinden sonra Tarım ve Orman İl Müdürlüğü’ne gönderilmektedir. İl Müdürlüğü’nden de Başbakanlık görüşüne sunulmaktadır. Bu aşamada *tarım arazileri* için çalışmaya başlama süreci uzamakta ve süreç sonu bir yılı bulmaktadır. Ayrıca ruhsat sahibi çalışmalara başlamış ise yüksek idari para cezaları ile karşılaşmaktadır (Kömürder, 2016, s. 72). Bu noktada 5403 sayılı Kanun’un söz konusu 13. maddesinde değişiklik yapılmasının sektörün önünün açılması bakımından fayda getireceği düşünülmektedir (TBMM, 2010, s. 277).

Bu noktada *tarım alanlarındaki* izin işlemlerinin tek bir kurum tarafından yürütülmesi, işlemlerin hızlandırılması açısından önemlidir. Buna paralel olarak toprak ve topoğrafik sınırlamaları fazla, tarımsal potansiyeli düşük olan marjinal ve diğer tarım arazileri için Kanunda belirtilen alan sınırlamaları doğrultusunda “toprak koruma projesi”nin istenmemesi gerekmektedir (Kömürder, 2016, s. 72).

Madenler bulundukları yerde işletilmek zorundadır. Dolayısıyla maden üreticisinin üretim alanını seçme gibi bir seçeneği bulunmamaktadır. Madencilğin gerçekleştirileceği arazi esasen geçici bir süreyle ödünç alınmakta, üretim faaliyeti devam ederken ve rezerv tüketildiğinde gerekli teknolojilerden yararlanılarak rehabilitasyonun yapılması ve toprağın eski verimliliğine getirilmesi mümkün olabilmektedir. Çoğu zaman madencilikten elde edilecek gelir, aynı alanda tarımdan elde edilecek gelirden onlarca kat daha fazla olmaktadır. Ekonomik fayda ilkesi gereğince kullanılan arazilerin kullanımdan önceki verimliliğine uygun şekilde getirilmesi ilkesinden hareketle, ve ilgili diğer Bakanlıkların koordinasyonlu

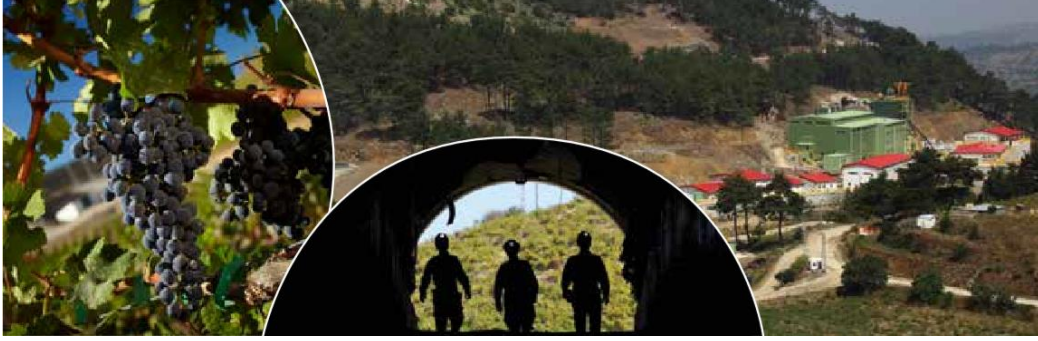
alışmaları sonucunda madencilikğin önüne konulmuş birtakım engellerin kaldırılması gerekmektedir (Şendeniz, 2012).

Uygulamada ciddi ölçüde teknik ve idari açıdan sıkıntılar oluşturacak özellik taşıyan bir diğer yönetmelik -“Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal Kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmeliğı”- 08.06.2015 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmelik kapsamında herhangi bir yasal mevzuat, henüz AB mevzuatında bile bulunmamaktadır. Yönetmelik; uygulamada önemli derecede hukuki ve ekonomik sıkıntılar oluşturduğu bilinen, ABD’deki çok özel bir uygulama olan “Superfon yasaları” için geliştirilmiş yaklaşımların bir derlemesi niteliğini taşımaktadır. Karşılaşılan uygulama sorunları ve madencilik sektörüne oluşturduğu ekonomik sorunlar sonucunda, ABD’de dahi sadece “çok önemli derecede kirlenmiş terkedilmiş sahalarda (Superfund sahaları) için” uygulanmak kaydıyla revize edilmiş (sadeleştirilmiştir) (Zanbak, 2015, s. 64).

Toprak kirliliğı, toprakların kalitesinin korunması yönünden çevre koruma anlayışı içerisinde çok önemli bir konudur. Bu çerçevede, (ABD ve AB ülkeleri de dahil) bütün ülkelerde, toprakların, kalitesinin korunması doğrultusunda mevzuat dikkate alındığında, işletmelerin faaliyet gösterdiği endüstriyel faaliyet alanlarında 2015 yılında yürürlüğe konulan bu yönetmelikte genel bir mevzuat uygulamasının bulunmadığı görülmektedir. Ayrıca, ABD’deki son 30 yılın uygulamalarına göz atıldığında, bu türden bir mevzuatın çevre koruma yönünden son derece sınırlı bir fayda gösterdiği anlaşılmıştır. Zanbak’a göre (2015), bu tür bir yönetmelik Türkiye’deki çevre koruma uğraşlarını iyileştirmek yerine “bürokratik çıkmaz”lara sokacaktır. Ayrıca, ABD’deki deneyimler dikkate alındığında, bu türden bir yönetmelik uygulamasının (başka bir ifadeyle, her tür çalışma sahasının kirlenmiş olma şüphesinden ötürü) toplum içerisinde çoğu kere gereksiz tereddütler (s. 68) ve hatta madencilik engelleyici provokatif davranışlara neden olabileceğı de dikkate alınmalıdır.

Herşeyden önce, mevzuatlara uygun olarak, madencilikğin tarımla birlikte yapılabilirdiğı göz ardı edilmemelidir. Ülkemizde tarım ve madencilikğin bir arada yapıldığı örneklerden biri, Efemçukuru Altın Madeni’dir. Buranın en dikkat çekici özelliğı de, yeraltına inen bir galeri girişinin ~ 50 metre ilerisinde, maden işçilerince yetiştirilen 650 dönümlük bir alana kurulu bir üzüm bağının bulunmakta olmasıdır (Şekil 3.28). Bağcılık tekniklerinin en yüksek kalitede uygulandığı bu bağlarda

bağcılık faaliyetleri, madencilik ile tarımın aynı alanda sürdürülebildiğini gösteren çok iyi bir örnektir. Ziraat mühendislerinin kontrolünde yapılan tarım faaliyetleri için yaklaşık 20 kişilik bir istihdam da söz konusudur (Tuğ, 2013, s. 66, 70).



(a)



(b)

Şekil 3.28 : Efemçukuru altın madeninde tarım ve madenciliğin bir arada yapılması (Tuğ, 2013, s. 66, 70; Köse, 2019, s. 81).

Bu tür örneklerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Hatta madencilik yapan şirketlerden zeytincilik sektörüne yönelen şirketler de bulunmaktadır (Madencilik Türkiye Dergisi, 2014, s. 6). Buna ek olarak, sadece tarım alet ve makinalarında değil, örneğin tarım faaliyetleri için kullanılan suni gübrelerde dahi maden kullanımına ihtiyaç olduğu dikkatlerden kaçmamalıdır (Şekil 3.29).



Şekil 3.29 : Suni gübrelerde maden kullanımı (Köse, 2019, s. 108).

Ancak, maden-tarım alanları çakışmalarında sorunlar halen devam etmektedir. Tarımsal alanlarda madencilik faaliyetlerinin yürütülebilmesi konusunda sorunların çoğunluğu *zeytinlik* alanlarda yaşanmaktadır. Bu nedenle bu konu daha ayrıntılı olarak aşağıda incelenmiştir.

3.2.8.1 Zeytinlik alanlarda maden işletme faaliyetleri⁷³

• Zeytinlik ve maden alanları çakışmaları konusunda yaşanan sorunlar

Maden işletme faaliyet sahalarıyla zeytinliklerin, zeytin arazilerinin çakışması nedeniyle birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Geçmiş yıllardan bu yana 3573 sayılı Kanunda “zeytinlik”, “zeytinlik sahası”, “tesis”, “kimyevi atık”, “toz ve duman” gibi tabirlerin tanımlarının yapılmamış, ve atıklarla ilişkili sayısal sınır değerlerinin verilmemiş (Yıldız, 2012, s. 54) olması yıllardır madencilik faaliyetlerini engelleyerek madencilik sektörünü öngörülemez bir noktaya getirmiştir⁷⁴.

Söz konusu 3573 sayılı Kanun, ilk kez 26.01.1939’da yürürlüğe girmiş ve o günkü koşullarda *zeytin alanlarının* geliştirilmesi amacını taşımaktaydı⁷⁵. Bu kanun

⁷³ Bu alt başlık, (Yıldız ve diğ., 2020b) referansında gösterilen Dergide, tezden türetilmiş bir makale olarak doktora tezi onaylanmadan önce hakem değerlendirme sürecine girmiştir.

⁷⁴ Söz konusu zeytincilik hakkındaki Kanuna göre “zeytincilik sahaları daraltılamaz. Ancak, belediye sınırları içinde bulunan zeytinlik sahalarının imar hudutları kapsamı içine alınması hâlinde altyapı ve sosyal tesisler dâhil toplam yapılaşma, zeytinlik alanının % 10’unu geçemez.” hükmü bulunmaktadır. Bu hükümdeki iki cümle birbiriyle çelişmektedir. Söz konusu hüküm sonucunda zeytin ağaçlarının yok edilip, yerlerine yazlık yapılmasına karşın, madencilik yapılmaması için on yıllardır engel konulmaktadır (Yıldız, 2012, s. 54).

⁷⁵ Bu Kanun yürürlüğe girmeden önce, Osmanlı döneminde dahi madencilik faaliyeti yürütülürken çevreye ve tarımın yapıldığı zeytin alanlarına hassasiyet gösterildiğine dair birtakım bilgiler bulunmaktadır. Bunlardan birinde, 1906 yılında Gemlik bölgesinde maden arama için tasarrufunda bulunan bağ, bahçe, zeytinlikler ve

Yürürlüğe girdiği tarihten sonra değişiklikler geçirmiş olup halen yürürlüktedir. Bu Kanunda özellikle 1995 yılında, 20. maddenin 1. fıkrasında yapılan değişiklik sonucu, “*Zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az 3 kilometre km mesafede zeytinyağı fabrikası hariç zeytinliklerin vegatatif ve generatif gelişmesine mani olacak kimyevi atık bırakan, toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez*” hükmü öngörülmüştür.

Maddeye göre; zeytinliklere 3 km mesafede madencilik yapılması, ancak zeytinliklerin vegatatif ve generatif gelişmesine engel olacak ise engellenebilir. Ancak, “zeytinliklerin vegatatif ve generatif gelişmesine engel olacak kimyevi atıklar ve limit konsantrasyonlar ile toz ve duman limit konsantrasyonları” belirlenmemiştir. Uygulamada; yapılacak madenciliğin zeytinliklerin vegatatif ve generatif gelişmesine engel olup olmayacağı incelenmeden, 3 km mesafe içinde madencilığe izin verilmemektedir (TÜMMER, 2010).

Düzenlemede ayrıca, katı alan kapatma anlayışıyla zeytinliklerin etrafında 3 kilometrelik koruma bandı oluşturulmasının abartılı olduğu dikkat çekmektedir⁷⁶. Yine, *zeytinliğin* yasal düzenlemelerde tanımı bulunmamaktaydı. Ayrıca ne kadarlık büyüklükte bir sahada, ne kadar zeytin ağacı olması durumunda o alanın “*zeytinlik alan*” olarak kabul edileceği belli değildi. Uygulamada duruma göre yüzlerce metre yakınında başka zeytin ağacı bulunmayan bir tek ağacın dahi *zeytinlik* kabul edildiği görülmektedir.

Ülkemizin büyük bölümünde zeytin ağaçlarının var olduğu dikkate alındığında bu durum, madencilik faaliyet alanlarını önemli ölçüde kısıtlamaktadır. Dünya uygulamalarına bakıldığında bu tip kısıtlamalara gidilmediği görülmektedir. Günümüzde dünyada en büyük zeytincilik yapılan ilk beş ülkesi İspanya, İtalya, Yunanistan, Fas ve Türkiye’dir. Bu ülkelerin kanunları incelendiğinde, Kanunlarında “Anıt ağaçlara 10 metre mesafeye kadar yanaşamaz.” hükmü bulunmaktadır, bunun

tarlalarının tahrip edildiği gerekçe gösterilerek bir dilekçe gönderilmiştir. Bu dilekçeye dayanarak İçişleri Bakanlığı tarafından maden arama faaliyetlerinin durdurulmasına karar verildiği (Bozkurt, 2018, s. 23-25) belirtilmektedir. Bu örnek geçmişten gelen hassasiyetin Kanun ile günümüze kadar geldiğini gösteren bir örnektir. Ancak, belirtilmelidir ki, madencilik yerinde gerçekleştirilme zorunluluğu olan, yatırım riski yüksek bir faaliyet alanıdır. Günümüzde dünya genelinde bu tür şikayetlerle madenciliğin engellenmesi söz konusu değildir.

⁷⁶ ÇED raporu elde etmiş olan bir tesisin Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından tekrar incelemeye tabi tutulduğu uygulamalar da olmuştur (Çanga, 2005, s. 237). Hatta, 26 Ocak 1939 tarih ve 3573 Sayılı Kanun’un, 28 Şubat 1995 tarihli “4086 Sayılı Kanun”la değişik 17. maddesi hükmüne dayanarak hazırlanmış olan yönetmeliğe göre bilimsel gerekçeler var olsun/olmasın, özellikle madencilik projeleri daha ÇED safhasında bu mevzuat engeline takılmaktaydı (Yıldız, 2012, s. 54).

dışında herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Böylece *zeytinlik* yerine “anıtsal ağaç” tanımlanmış ve madencilik faaliyetlerinin anıtsal ağaçlara zarar vermeyecek şekilde yürütülmesi düzenlenmiştir. Ülkemizde de düzenlemenin bu şekilde yapılmasında yarar görülmektedir (Onur, 2010, s. 420; TÜMMER ve diğ, 2013).

Ülkemizde zeytinciliğe bakıldığında, modern fidanlıkların yanı sıra dağlarda kendi kendine gelişigüzel mesafelerde yetişmiş *zeytin ağaçları* görülmektedir. İspanya’da dekar başına *zeytin ağacı* sayısı kırk civarındayken bu oran Türkiye’de zeytinciliğin en yoğun yapıldığı Ayvalık’da sekizdir. Ayrıca, ülkemizde zeytinlik sahaların ülke yüzölçümünün % 1,1’i olduğu ifade edilmekte, birtakım kesimlerce bu sahalar içerisinde yapılabilecek madencilik göz ardı edilmektedir. *Zeytin ağaçları* çevresinde 3573 sayılı Kanunun öngördüğü 3 kilometrelik faaliyet kısıtlayıcı koruma alanları dikkate alındığı zaman *zeytinlikler* topraklarımızın yaklaşık ~ % 10’unu kaplamaktadır. Yasaklı bu sahalar yan yana getirildiğinde Türkiye’de madencilik yapılabilecek alanlar büyük oranda daralmaktadır (Yıldız, 2012, s. 54).

Nitekim, söz konusu Zeytincilik konulu Kanunun⁷⁷ 20. Maddesindeki düzenleme, çok büyük alanlardaki maden rezervlerinin üretilmesini engellemektedir (İMİB, 2008, s. 54-55; TÜMMER, 2010).

Zeytin Kanunu’ndaki 3 kilometrelik mesafe şartı dünyanın hiçbir ülkesinde bulunmamaktadır (Şahin, 2010, s. 8). Gerçekten de dünya zeytinyağı üretiminin % 70’ini gerçekleştiren İspanya, İtalya ve Yunanistan gibi zeytin sektöründe Türkiye’den daha ileride bulunan ülkelerde dahi söz konusu 3 kilometre sınırı bulunmamaktadır. Buna karşın, Türkiye’deki uygulama, 10-15 yılda gerçekleştirilen bir maden yatırımını 3-5 adet zeytin ağacı nedeniyle üretime geçemez duruma getirmiştir. Ülkemizde fabrikalarının etrafına zeytin ağacı diken maden yatırımcılarına, madencilik faaliyetlerini durdurması gerektiğinin tebliğ edildiği örnekler yaşanmıştır (Kasapoğlu, 2010b, s. 6).

⁷⁷ 3573 sayılı Kanun ile ilgili yönetmeliğin 23. maddesine eklenen 4, 5, 6 ve 7. Fıkralar da dikkat çekmektedir. Bunlar sırasıyla şöyledir: “4. Zeytinlik sahası içinde kum, çakıl, taş (mıcır) ve kireç ocağı faaliyetleri yapılamaz. Bunların dışındaki madencilik faaliyetleri, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’nın (TKİB) –Şimdiki adıyla Tarım ve Orman Bakanlığı- izni ile yapılır. 5. Zeytinlik sahasında yapılacak maden arama faaliyetleri döneminde zeytin ağacı kesilemez. Kesimin zaruri olduğu durumlarda TKİB’den izin alınır. 6. Zeytinlik sahası içinde madencilik faaliyeti yürüten gerçek ve tüzel kişiler, bu alanlardan çıkarılmış madenin tahakkuk eden devlet hakkının yüzde % 50’sini, zeytinciliğin geliştirilmesi, ıslahı ve teşvikinde kullanılmak üzere TKİB bütçesinde açılacak özel hesaba yatırılır. 7. Madencilik faaliyetleri nedeni ile kesilmesi gereken her zeytin ağacına karşılık, ağacın 15 yıllık süre içinde sağlayacağı tahmini net gelir hesaplanarak madeni işleten gerçek ve tüzel kişi tarafından sahibine ödenir” (İMİB, 2008, s. 55; TÜMMER, 2010).

Belirtilen söz konusu hükümle, Türkiye genelinde zeytincilik faaliyetinin yoğun yapıldığı bölgelerden Ege, Marmara, Akdeniz, ve hatta Karadeniz ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde madencilik faaliyetlerinin yapılması hemen hemen imkansız hale gelmektedir. Zira, bu tür talepler olduğunda “Tarım ve Orman Bakanlığı”nın uzmanları bu tür hallerde izin vermemektedir. Hatta maden işletme sahalarının yakınlara 3-5 zeytin ağacı dikilmesi dahi yıllardır madenciliği engeller hale getirmiştir. Bu nedenle, oluşan bu durumun *zeytinliklerin* korunmasından öte, sanayi ve madenciliğe engel oluşturma görüntüsü oluşturduğu söylenebilir.

Madencilerin önünü biraz olsun açmak yöneliminde, 03.04.2012 tarihli 28253 sayılı RG’de yayınlanan “Zeytinciliğin Islahı ve Yabancıların Aşılattırılmasına Dair Yönetmelikte değişiklik yapan Yönetmeliğin” 2. maddesinde kamu yararına madenciliğe imkan verecek bir düzenleme getirilmişti (Yıldız, 2012, s. 54-55). Söz konusu yönetmelik ile, Bakanlıklar tarafından kamu yararı kararı verilmiş yatırımlara ve ilgili Bakanlık tarafından kamu yararı kararı verilmiş maden işletme faaliyetlerine Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından, alternatif alan bulunmaması ve ÇED’e uygun olması, bitkilerin vegetatif ve generatif gelişimine zarar vermeyeceği Bakanlık araştırma enstitüleri veya üniversiteler tarafından tayin edilmesi halinde, izin verilebilecektir. Buna karşın, uygulamada bu problemin aşılmasında halen zorluklarla karşılaşmaktadır (Zanbak, 2013, s. 62). Yönetmelikte dikkat çeken en önemli değişiklik zeytinlik tanımının yapılmış olmasıydı. Bu değişiklikte “*zeytinlik alanları*”; orman sınırları dışında bulunan ve Devletin hüküm ve tasarrufunda olan bazı alanları kapsamaktaydı. En az 25 dekarlık alan olma kaydıyla bu alanlar⁷⁸ şöyleydi:

- Yabancı zeytinlik, antepfıstığı ve harnupluklar ve her nevi sakız çeşitleri veya şahıs arazisi olan tapuda bu şekilde kayıtlı sahalar,
- 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 alanlar.

⁷⁸ Ancak, bu yönetmelikteki tanımlamaya göre ülkemizin Akdeniz ve Ege Bölgesinin önemli bir miktarı “zeytinlik alanı” olarak ilan edilmiştir. Oysaki bu tanımlamayla, “zeytinlik alanı” olarak tanımlanacak bölgenin, yerleşim yeri, toprak yapısı, topografyası, iklimi, coğrafyası, yükseltisi zeytincilik yapılmaya veya zeytin ağacı yetiştirmeye uygun olup olmadığının, “Tarım ve Orman Bakanlığı”na belirlenecek ekonomik büyüklüğün tanımlanması, ve bu bölgeden edinilebilecek asgari ürün miktarının tespit edilmesi gerekirdi (Yıldız, 2012, s. 55).

Ancak, tescilli zeytinlik alanlarının yanında çok sayıda alana hiçbir araştırma yapılmadan milyonlarca zeytin ağacı dikilmekte ve eski işletmelerin yakınına dikilen 3-5 dekar hatta 10-30 adet zeytin ağacının bile yargıya intikal ettirilerek 3 kilometre sınırının uygulanması nedeniyle yatırımlara engel olduğu belirtilmektedir. Hatta 20 yıldır zaten çalışan ve yurt dışında 15 adet ülkeye ihracat gerçekleştiren önemli sanayi kuruluşlarına ait maden alanlarının kapasite artış başvurularının 30-40 adet zeytin ağacı varlığı nedeniyle dahi engellendiği (Anıl, 2015, s. 430-431, 435) dile getirilmektedir. Mevzuatın oluşturduğu bu tablo madenciliğin yürütülemeyecek bir hal almasına sebep olmuştur ve olmaya devam etmektedir.

Halbuki, Maden Kanunu 7/6 madde fıkrasında; *“maden arama faaliyetleri, bu kanunda sayılanlar dışında herhangi bir izne tabi değildir. İşletme faaliyetleri ise, bu Kanuna göre Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliğe göre yürütülür.”* denilmektedir. Ayrıca 3573 sayılı Kanun, Maden Kanunu tasarısında mevcutken metinden çıkarılmıştır. Maden Kanunu’nda, zeytinlikler için izin alınmasını gerektiren kural bulunmamaktadır. “3573 sayılı Kanun” a göre “5177 sayılı Kanun”, “sonraki Kanun”dur. Çanga’ya göre (2005); Maden Kanunu’nda, zeytinlikler için izin alınması gereğini getiren kuralın bulunmaması nedeniyle, madencilik faaliyetleri için zeytinlikler ile ilgili izin ve şartların, Bakanlar Kurulu ve ETKB tarafından düzenlenecek Yönetmelikte ilerleyen yıllarda da bulunmaması halinde, kurulacak madencilik tesisleri için söz konusu Kanun uygulanamaz durumdadır (s. 169, 237).

Madenlerin yeri ile koordinatlarının değiştirilememesi karşısında “zeytin kanunu” ve uygulama yönetmeliğinin 1939 yılında öngörülen bir koruma amacına dayandırılması kamu yararına değildir. Madenciliğe ve sanayiye tarif edilemez zararlar getiren bu düzenlemelerin nesnel bir şekilde yeniden değiştirilmesi gerekmektedir. Anıl’a göre (2015), en azından 3 km sınırının tescil edilmiş zeytinlik sahalarına uygulanması ve sonradan dikilerek “zeytinlik” oluşturulmuş ya da 1-2 dekar hatta 10-15 ağaç ile oluşturulmuş alanlar için bu düzenlemenin uygulanmaması gerekmektedir (s. 442-443).

“Zeytinciliğin Islahı Yabancıların Aşılattırılmasına Dair Yönetmeliğin” (RG Tarihi: 03.04.1996, RG Sayısı: 22600) 23. maddesine göre; “zeytinlik sahaları içinde ve bu sahalara en az 3 kilometre mesafede zeytin ağaçlarının bitkisel gelişimini 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 Tarım ve Orman Bakanlığı'nın iznine bağlıdır. Ancak; alternatif alan bulunmaması ve ÇED Raporuna uygun olması, bitkilerin vegetatif ve generatif gelişimine zarar vermeyeceği Bakanlık araştırma enstitüleri veya üniversiteler tarafından belirlenmesi durumunda (Danıştay 8. Dairesi yürütmeyi durdurma kararı vermiştir): ) İlgili Bakanlıkça (Değişik ibare: RG tarihi/sayısı: 12.04.2012/28262) kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri, 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.”

Böylece, “alternatif alan bulunmaması” ve “ÇED Raporu'na uygun olması”, “bitkilerin vegetatif ve generatif gelişimine zarar vermeyeceği” bakanlık araştırma enstitüleri ya da üniversiteler aracılığıyla tespit edilmesi halinde, sanayi işletmelerinin ve maden işletmelerinin açılabilmesini sağlayan bu yönetmelik 20.06.2013 tarihinde danıştay tarafından oy çokluğu ile iptal edilmiştir. Bu tarihten sonra maden sahalarının etrafında 3 km çapındaki çember içinde tescili yapılsın yapılmasın özellikle maden işletme sahalarının faaliyetleri, açılan idari davalarla sonlandırılmaktadır (Anıl, 2015, s. 423-424, 435).

Yeraltı kömür işletmelerinde gerekli önlemlerin alınması sonrasında oluşacak toz değeri düşük seviyelerde olmasına karşın madencilik faaliyeti gerçekleştirilememektedir. Böylece, Danıştay 8. Dairesinin, ilgili yönetmeliğin 23. Maddesi için vermiş olduğu durdurma kararıyla madencilik ve enerji sektörünün önü önemli ölçüde tıkanmıştır (Kömürder, 2016, s. 74).

Ayrıca, faaliyet alanı *zeytinlik arazisi* ise, “3573 sayılı Zeytinciliğin İşlahı ve Yabanilerin Aşlattırılması Hakkında Kanunun Uygulamasına Dair Yönetmelik”in 23. maddesine göre kamu yararı talebi işlemleri süreci uzun sürmektedir. Söz konusu yönetmelik maddesine göre hazırlanan başvuru dosyası MAPEG'e yapılmakta, MAPEG başvurulan kamu yararı için araziye heyet göndermektedir ve kamu yararı için olur işlemleri yapmaktadır. MAPEG'de işlemlerin bitmesinden sonra dosya

Tarım ve Orman İl Müdürlüğü'ne gönderilmektedir⁷⁹. İl Müdürlüğü'nden de ETKB görüşüne sunulmaktadır. Bu aşamada tarım arazileri için çalışmaya başlama süreci uzamakta, süreç sonu 1 yılı bulmaktadır (Kömürder, 2016, s. 74).

Bu mevzuatın varlığında, madencilik faaliyetlerinde Tarım İl Müdürlüklerine sorulan görüşler sonucunda 3573 sayılı Kanun kapsamında izin süreci maden yatırımlarında kayıplar yaşanmasına sebep olmaktadır.

• ***Zeytinlik ve maden alanları çakışmaları konusunda öneriler***

Zeytincilikle madencilik ülke ekonomisi için sürdürülmesi zorunlu iki farklı ekonomik faaliyettir. Madencilik ile zeytinciliği kıyaslayarak, madencilik faaliyetlerinin zeytincilikten daha üstün olduğu veya bunun tersini öne sürmek hatalı bir yaklaşımdır⁸⁰ (Yıldız, 2004, s. 40; Yıldız, 2017b, s. 90). Bu ekonomik faaliyetlerin çakışması halinde mevzuat, ülke menfaatinin gerektirdiği kararların alınmasına imkan tanıyacak biçimde düzenlenmelidir (Yıldız, 2012, s. 54). Her bölgede her yetkilinin takdirine bırakılan bir Kanun uygulamasının olmaması gerekmektedir. Madencilik sektörünün beklentisi, önceden bilinen açık ve net olan mevzuat düzenlemelerinin varlığıdır (Kasapoğlu, 2010b, s. 6).

Söz konusu zeytincilik hakkındaki Kanuna göre “*zeytincilik sahaları daraltılamaz. Ancak, belediye sınırları içinde bulunan zeytinlik sahalarının imar hudutları kapsamı içine alınması hâlinde altyapı ve sosyal tesisler dâhil toplam yapılaşma, zeytinlik alanının % 10'unu geçemez.*” hükmü 1995 yılında Zeytincilik Kanunu'nda yapılan değişiklik metninde onaylanmıştır. Bu hükümdeki iki cümle birbiriyle çelişmektedir.

⁷⁹ Ancak geçmişten bu yana, 3573 sayılı Kanunun 20. maddesinde öngörülen hüküm, çok büyük alanlardaki maden rezervlerinin üretilmesini engel oluşturmaktadır. Madencilik faaliyetleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı müracaatları esnasında kurulan komisyonlarda bulunan Tarım İl Müdürlüğü temsilcileri, Kanunun öngördüğü zarar verme eylemini de göz ardı ederek, nesnel olmayan görüşlerle olumsuz raporlar düzenleyerek, işletmelerin faaliyete geçişini engellemektedirler. Bunun sonucunda, ülkemizin her bölgesindeki doğal kaynakların aranması, araştırılması ve ülke yararına üretilmesi tehlikeye girmektedir. Madencilik yapılmasını engelleyen bu hüküm, ekonomik ve idari yönden adeta madencilik önünü kesen bir durumu ortaya koymaktadır (İMİB, 2008, s. 54-55; TÜMMER, 2010).

⁸⁰ Çeşitli kaynaklara göre, dünya genelinde ~ 10 milyon hektar zeytinlik alanında 900 milyon adet zeytin ağacı dikili bulunmaktadır. Söz konusu ağaçların 160-170 milyonu Türkiye'dedir. Zeytinlik alanların % 24,3'ü İspanya'da, % 17,7'si Tunus'ta, % 11,1'i İtalya'da, % 9'u Yunanistan'da ve % 8'i ise ülkemizdedir. Türkiye'de ağaç başına temin edilen zeytin, 2015/2016 sezonunda 11,7 kg/ağaç olmuştur. Yaklaşık olarak 7,5 kg zeytin tanesinden 1 kg zeytinyağı üretilmektedir. Türkiye'de 2014/2015 sezonunda 15260 ton zeytinyağı ihracatı yapılmış, 3,9 \$/kg birim fiyatından 60 milyon dolar; 20000 ton sofralık zeytin ihracatıyla 43 milyon \$; zeytin ve zeytinyağı ihracatıyla toplamda 103 milyon \$ gelir elde etmiştir (Yıldız, 2017b, s. 91-92). 2014 ve 2015 yıllarında madencilik ihracatı ise 4,590 ve 3,859 milyar \$ (MAPEG, 2019a) olarak gerçekleşmiştir. Rakamlar göz önüne alındığında ileriye dönük planlı bir üretim artışı tahmin edilmemektedir. İspanya, İtalya ve Yunanistan'da zeytincilik yıllardır bilimsel tarıma dayanarak yapılmaktadır. Zeytin ağaçları 5x5, 6x3 ya da 7x7 metre aralıklarda dikilmekte, ağaçlar kök bölgesinden damlama yöntemi ile sulanmakta, böylelikle ağaçların çevresinde gereksiz ve istenmeyen bitkilerin yetişmesinin önüne geçilmektedir. Yine, zeytin ağacı dikili sahalarda, ağaçlar yaşlanmadan evvel aralıkları dikilen fidanlar ile gençleştirme yapılmaktadır. Türkiye'de ise, modern zeytin alanları yanı sıra dağlarda kendiliğinden gelişigüzel aralıklarla yetişmiş zeytin ağaçları gözlenmektedir. İyileştirilmesi gerekmekte olan bu alanlardaki zeytin ağaçlarına zeytin toplama haricinde uğranmamaktadır. Bu tabloda madencilik sektörüne Kanunla getirilen yasaklar ile zeytin üretiminin artırılması, zeytinlik alanların iyileştirilmesi ve korunması olası değildir (Yıldız, 2004, s. 40; Yıldız, 2017b, s. 91-92).

Bu hüküm aynı zamanda “zeytincilik gelişimini etkileyecek sanayi tesisi, zeytinlik alana 3 km’den fazla bir mesafede yer alabilir” hükmünün varlığında tutarlı bulunmamaktadır⁸¹. Söz konusu hüküm sonucunda zeytin ağaçlarının yok edilip, yerlerine yazlık yapılmasına karşın, madencilik yapılmaması için on yıllardır engel konulmaktadır (Yıldız, 2012, s. 54; Şahin, 2010, s. 8). Oğuz Güner’in işaret ettiği üzere, özellikle ülkemizde batılı illerde sahil şeritlerinde betonlaşmaya gidilirken, Zeytin Kanununun bu gibi faaliyetlerde neden dikkate alınmadığı merak konusudur (Madencilik Türkiye Dergisi, 2011, s. 24). Zeytin ağaçları kesilerek yazlık/konut yapılan alanlarda, bir daha zeytincilik yapmak artık mümkün olamamaktadır. Halbuki madencilik yapılan sahalara ise, faaliyetlerin sonrasında zeytin fidanları dikilebilmesi mümkündür (Yıldız, 2004, s. 40; Yıldız, 2017b, s. 92).

Madencilik ile zeytincilik faaliyetleri arasındaki en dikkat çeken farklılık, zeytin ağacı dikebilmek için yer alternatiflerinin bulunması, buna karşın madenciliğin gerçekleştirilebilmesi için yer seçeneğinin bulunmaması, yani madenlerin ancak bulunduğu yerde üretilmesi zorunluluğudur (Yıldız, 2004, s. 40). Madencilik faaliyetlerinin zorunlu ancak geçici faaliyetler olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Madenin bulunduğu yerin 3 kilometre çevresinde zeytin ağaçları var denilip, herhangi bir ekonomik karşılaştırma yapılmaksızın, o bölgedeki madenciliği yasaklamak doğru ve bilimsel bir yaklaşım olamaz (Aydın, 2010, s. 5). Belirtmek gerekir ki, Akdeniz ve Ege Bölgesinde madenciler rehabilite ettikleri alanları zeytinliğe çevirmektedir. Örneğin Aydın ilinde kömür alanındaki rezerv tükenip maden kapatıldıktan sonra bu alana yaklaşık 20000 zeytin fidanı dikilmiştir. Böylece maden çıkarılan saha tekrar doğaya kazandırılmıştır. Bu bölgede yetiştirilen zeytinliklerden üretilen zeytinyağları, İtalya’da yapılan bir zeytinyağı yarışmasında birincilik ödülü almıştır (Köse, 2019, s. 134; Url-2). Bu örnekler madencilikle zeytinciliğin birlikte yapılabileceğinin en ciddi kanıtıdır (Yıldız, 2012, s. 55-56). Civarında zeytin ağacı yetiştirilmeyen alanlara dahi maden işletmelerince zeytin ağaçları dikilmektedir (Aydın, 2010, s. 5).

Düzenlemede özel mülkiyetle ilişkili bir hüküm bulunmamaktadır. Bu tabloda madencilerin kendi arazilerine diktikleri zeytin ağaçları nedeniyle madencilik

⁸¹ Kasapoğlu’na göre (2010a) o dönemde Edremit gibi bölgelerde turizm alanlarının çok büyük değer kazanması düşünülerek zeytinlik alanların bir kısmının turizm inşaat alanı haline getirilebilmesi için bu değişiklik yapılmıştır. Bu hüküm, baş kısmında, madenciliği kısıtlayıcı hükmün varlığında getirilmiştir (s. 499).

faaliyetlerini gerçekleştiremeyebileceği bir durum ortaya çıkmasının önünde bir engel yoktur (Yıldız, 2012, s. 55-56).

Avrupa Birliği'nde zeytin yetiştirilen belli başlı ülkeler arasında bulunan İspanya, İtalya ve Yunanistan'da dahi bu şekilde bir yasak bulunmamakta olup, yalnızca, madenciliği engellemeyecek derecede, ağaçlara 10 metre uzaklığa kadar bu türden yasaklamalar geçerli olabilmektedir. Ayrıca, söz konusu 3573 sayılı Kanuna benzer bir kanunun yürürlükte bulunduğu herhangi bir AB ülkesi de bulunmamaktadır⁸² (TMD, 2011a, s. 43).

Ülkemizdeki zeytin ağaçları için durum ise, yakınında bir maden işletilmesinin kurulamamasına sebep olacak derecede ciddi bir seviyeye gelmiştir. Bölgelerde uygun endüstriler ve tutarlı bir kalkınma ve büyüme isteniyorsa, zeytin yasasının madenciliği engelleyecek doğrultuda uygulanmaması gerekir.

3 kilometrelik bir kısıtlamanın yerine, ilgili çevre hükümlerindeki kriterleri dikkate alınarak izin verilebilmesine yönelik daha nesnel mevzuat hükümleri ortaya konmalı ve uygulanmalıdır (TMD Çevre Birimi, 2019, s. 63). 3573 sayılı Kanunun 20. maddesi sebebiyle madencilik faaliyetleri için izin alınamaması sorununun çözümü için söz konusu maddede değişiklik yapılarak kısıtlayıcı/yasaklayıcı hükümler kaldırılmalı, tüm faaliyetlerin mümkün olduğunca birlikte yapılabileceği çözümler üretilmelidir⁸³. Bu çerçevede “ÇED Yönetmeliği”ne göre “ÇED Olumlu”/“ÇED Gerekli Değildir”/“ÇED Muafiyet” kararı verilen faaliyetlerin, Emisyon Konulu Çevre İzni alabilme koşullarını bulundurması esas alınmalıdır⁸⁴. Böylece (Valiliklerde komisyon kurulması gibi) başka bir bürokratik işlem oluşturulmadan Kanunun amacında yer alan emisyon etkisinin kontrolü baz alınmalı ve zeytincilik haricindeki diğer sanayi faaliyetlerinin de yapılabilmesi sağlanmalıdır (TMD ve diğ., 2018, s. 31).

Tüm bu tabloda; Zeytincilik Kanununun 20. maddesinde geçen “*Toz ve duman çıkaran tesis yapılamaz ve işletilemez*” ifadesi yerine, konuyla ilgili gerekli

⁸² Türkiye dışındaki zeytincilikte gelişmiş dünya ülkelerinde buna benzer kısıtlamaların bulunmadığı, bu ülkelerdeki yetkili birimlerle gerçekleştirilen resmi yazışmalardan da ortaya çıkmıştır (TMD Çevre Birimi, 2019, s. 63).

⁸³ Prof. Dr. Caner Zambak'ın ifade ettiği üzere, Soma'da termik santrale yakın alanlarda dikilen zeytin ağaçları ürün vermeye başlamış ve bu ağaçlar termik santralden etkilenmemektedir. Ayrıca literatür araştırmaları incelendiğinde toz varlığının, zeytinin yetişmesine olumsuz etkisini ortaya koyan bilimsel bir çalışma bulunmamaktadır (TMD, 2018b, s. 19-20).

⁸⁴ Söz konusu emisyon değerlerinin bilimsel olarak belirlenmesi mümkündür. Bunun için ilgili bakanlık olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının da görüşleri alınarak Tarım ve Orman Bakanlığının usul ve esasları belirlemesi, keyfi uygulamalara meydan verilmemesi zorunludur (AGÜB, 2020a, s. 8).

çalışmalar yapılarak, zeytin sahalarına zarar verecek toz seviyesi ile ilgili sınır değerler belirlenmelidir (Kömürder, 2016, s. 75). Yıldız’a göre de (2012); *zeytinlik sahalarda* madencilik faaliyetleri için yönetmeliğin öngördüğü üzere, istenen bazı belgelere dayanarak “kamu yararı”⁸⁵ alınıyor olsa da, bunun yerine, bu Kanunun 20. maddesinde belirlenen zeytinliklerin vegetatif ve generatif gelişmesine engel teşkil edecek “kimyevi atıklar”, tesislerin çıkarabileceği “toz ve duman” kavramlarına sayısal değerler ile açıklık getirilmesi daha doğrudur. Zeytinliklerin vegetatif ve generatif gelişmesine nelerin mani olduğu, “toz ve duman”ın sınır değerlerinin sayısal olarak belirlenmesi gerekir⁸⁶ (s. 55).

Bu konuda zaten Çevre ve Şehircilik Bakanlığının her tesis ve ocak için belirlediği sınır değerler mevcuttur). Madencilik faaliyetlerinin, zeytinliklerin vegetatif ve generatif gelişmesine etkisi bulunup bulunmadığı konusunun ÇED mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilen inceleme ve değerlendirme sürecinde ele alınması, söz konusu Kanun’un ilgili maddesi uyarınca üç kilometre olarak belirlenmiş mesafenin tekrar incelenmesi gerekmektedir. Kanun’da, zeytinlik alanların tanımı net olarak yapılmalıdır. Madenin yeriyle işletme yöntemi baz alınarak mesafe konusunda bilimsel içerikte hesaplanan verilerin yönetmeliklerde öngörülen sınır değerlerin altında olması halinde madencilik faaliyetine izin verilmesi doğru olacaktır (TBMM, 2010, s. 277; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 209). Zeytinlik alanlarına 3 km mesafede tesis yapımını engelleyen mevzuattaki atık, toz ve gaz limitlerinin, kamu yararı dikkate alınarak Çevre Kanunu uyarınca çıkarılmış yönetmeliklerdeki katı, sıvı ve gaz konsantrasyon değerlerine göre ÇED sürecinde izinlerin verilmesine imkân sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (Köse ve Oygür, 2017, s. 69). Bunlar yapıldığı takdirde *zeytinlik alanlarda* ve bu alanlara asgari 3 kilometre mesafe içerisinde hangi tesis ile faaliyetlere izin verilebileceğine açıklık getirilmiş olacaktır (TMD ve diğ, 2018, s. 32).

⁸⁵ MAPEG tarafından “5403 sayılı Kanun” uyarınca verilen kamu yararı kararı için istenilen belgeler kısaca şöyledir: “Kamu yararı kararı” alınması istenilen alanın ve yakınındaki bölgenin vaziyet planı, “kamu yararı kararı” alınmasının zaruri bulunduğu dair İl Tarım Müdürlüğünden alınacak belge, çıkarılacak madenin cinsi, rezerv miktarı, projeyle ilgili bilgiler, mevcut vaziyet planı, “kamu yararı kararı” talep edilen tarım arazilerinde özel mülkiyete has taşınmazların sahipleriyle anlaşma bulunup bulunmadığına dair bilgilerdir. Aynı zamanda bu belgeler zeytinlik sahalarda da kamu yararı kararı almak için istenecektir. Kamu yararı kararı alınabilmesi için istenilecek belgelere göz atıldığında, değerlendirmenin bazı verilere dayanılarak yapılacağı görülmektedir. Ancak, bu verilerin kamu yararı kararı alınmasındaki önceliği ve etkinliği belirsizdir (Yıldız, 2012, s. 55-56).

⁸⁶ Eğer belirlenmeyecekse de, bu durumu netleştirmek için; TÜMMER’e göre, 3573 sayılı yasa ile ilgili Yönetmeliğin 23. maddesinin 1.fikrasına; “Bu konuda Endüstri Tesislerinden Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği’nde belirtilen emisyon değerleri esas alınır.” cümlesi eklenmelidir (TÜMMER, 2010).

Ayrıca uzun izin süreci dikkate alınarak zeytinlik alanlardaki izin işlemlerinin tek bir kurum tarafından yürütülmesi, işlemlerin hızlandırılması açısından önemlidir. Enerji ve Sanayii Komisyonunda bekleyen “Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerin Aşılattırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Tasarısı acilen gündeme alınıp yasalaştırılmalıdır (Kömürder, 2016, s. 75).

Zeytinliklerin iyileştirilmesi için belirlenmiş bir maddi kaynağa ihtiyaç vardır. Orman ağaçlandırma faaliyetleri için Türkiye’de madencilik sektörü yıllardır mevzuat çerçevesinde ciddi katkılar sağlamaktadır. Benzer şekilde, zeytin ağacı olan yerlerde belirli kurallarla madencilik gerçekleştirilebilmeli, bu madencilikten sağlanan gelirden madencilik sektöründe yatırım riski yaratmayacak ölçüde ayrılan makul bir paydan zeytinliklerin ve zeytin ağaçlarının iyileştirilmesinde, yeni zeytin fidanlıklarının oluşturulmasında kullanılmalıdır. Bu doğrultuda 3573 sayılı Kanun’un 20. maddesi yeniden düzenlenmeli ve madencilik faaliyetlerine belirlenmiş kurallar çerçevesinde izin verilmelidir (Yıldız, 2017b, s. 92). Bu çerçevede madencilik sektörünün 2004 yılından bu yana mutabık kaldığı görüşlerden bazıları şöyledir:

- Zeytinlik alanlarda 1. Grup madenlerin haricinde madencilik yapılabilmelidir. Bu alanlarda irtifa/intifa hakkı kurulabilmeli, kamulaştırma yapılabilmelidir.
- İrtifa ve/veya intifa hakkı için madencilik faaliyeti boyunca (proje süresi +5 yıl boyunca) zeytinlik sahibine her yıl zeytinlikten elde edeceği gelirin karşılığı olarak, madencilik gerçekleştirilen sahanın yeniden zeytinlik sahasına dönüştürülebilmesi için gereken fidan bedeli ile fidan dikimi sonrasında 5 yıl süre boyunca gereken bakım bedeli ayrıca ödenmelidir (Yıldız, 2017b, s. 94).
- İrtifa ve/veya intifa hakkı kurulmasında, eğer ruhsat sahibiyle zeytinlik sahibinin anlaşamama durumu ortaya çıkarsa bu alan kamulaştırılmalıdır. Kamulaştırmada her iki faaliyetin fayda-maliyet analizi dikkate alınarak Bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmalıdır. Kamulaştırılacak taşınmazın ve ağaçların karşılığı peşin ödenmeli, ağacın bedel karşılığı 10 yıllık gelirinden daha az olmamalıdır⁸⁷ (Yıldız, 2017b, s. 94).

⁸⁷ Yeni dikilecek fidan bedeliyle 5 yıllık bakım masrafı da kamulaştırma sırasında ayrıca ödenmelidir. Zeytinlik sahibinin talep etmesi durumunda zeytin ağaçları bir başka alana nakil edilebilmelidir. Bu durumda sadece ağaç bedeli eksik ödenmelidir. Buna karşılık ağacın taşınması, dikimi ve 5 yıllık bakım masrafları madenci tarafından karşılanmalıdır (Yıldız, 2017b, s. 94).

3.3 ÇED İzni⁸⁸

Çevresel sorunlar; kaynak kullanımı, ekosistemlerin ve biyolojik çeşitliliğin korunması ile insanın fiziksel ve sosyal sağlığını içeren ekolojik açıdan sürdürülebilir kalkınma sorunlarıyla ilişkilidir (Brown ve diğ, 1991, s. 143). Mineral ve metal kaynakları modern yaşam için kritik öneme sahiptir. Ancak, bunların sürdürülebilirliğe olumlu katkıda bulunacak şekilde geliştirilmesi zorunludur (Gibson ve Robinson, 2014). Kaynakların üretimi ve değerlendirilmesinde, önemli birkaç husus vardır. Örneğin bunlardan birkaçı, madencilik endüstrisinin her iki açıdan da uzun vadeli olması, bir maden ocağının açılması ve üretime alınması için gereken süre ve maden bölgelerinin yüzlerce yıldır aktif olduğu gerçeğidir (Bastida, 2014, s. 84). Madencilikteki ekonomik faydalar maden ömrünün ilerleyen safhalarında azalır ve tüm madenler ortalama yaklaşık 20-40 yıldan kısa bir süre sonra eninde sonunda kapanır (Boerchers ve diğ, 2018, s. 85). (Clark ve Clark, 1999)'a göre; genel olarak dünyada madencilik endüstrisi, büyük ölçüde olumsuz olan ve çoğu paydaş tarafından neredeyse tüm faaliyetleri endişeyle görülmesine neden olan tarihsel bir itibara sahiptir (s. 190). Ancak, özellikle yaklaşık son 30 yılda dünya genelinde çevresel mevzuatların yürürlüğe konması ile sıkı bir şekilde uygulanan denetimler sonucunda, teknolojinin de ilerlemesiyle, geçmişe kıyasla çevreye daha duyarlı madencilik yapılmaya başlanmıştır (Yıldız, 2020a).

Madencilik faaliyetleri alternatif alan seçimi olanağı bulunmayan ve yüksek maliyetler gerektiren faaliyetlerdir. Madencilik faaliyetine karar verebilmek için; rezerv, tenör, satış fiyatı, maliyet gibi üretimle yatırıma dönük etmenler göz önüne alınmaktadır.

Diğer yandan, sanayileşmenin gelişmesiyle hızlı ve plansız şehirleşmenin sonucunda tarım, orman ve yeşil alanların azalması, günümüzde madencilik faaliyetlerinin bulunduğu yerlerde işletilmesinin önüne geçmektedir. Böylece madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesi kararlarının verilmesinde, üretim ve yatırıma dönük parametrelerin yanı sıra *çevre parametreleri* de etkileyici olmakta, yer yer *çevre parametreleri* diğer parametrelerin önüne dahi geçmektedir. Belirtilen sebepler, diğer sektör faaliyetlerinde bulunduğu gibi madencilik faaliyetlerinde de

⁸⁸ Bu alt başlıktan türetilen makalenin, (Yıldız, 2020b) referansında belirtilen Uluslararası Dergide yayınlanması kabul edilmiştir.

evre sorunlarının önceden saptanması gerekliliğini ve ihtiyaç gösteren tedbirlerin alınarak yatırıma geçilmesi mecburiyetini ortaya çıkarmıştır (Bilecik evre ve Şehircilik İl Müdürlüğü). Nitekim madencilik faaliyeti doğaya karşı yapılan bir uğraşıdır. Bu nedenle evre hukuku ile ilişkilidir.

ÇED; nerilen bir gelişmenin potansiyel çevresel etkilerinin, sağlıklı evre yönetimini teşvik etmek için karar vermenin erken bir aşamasında değerlendirildiği bir süreçtir (Glasson ve diğ, 2005). Dolayısıyla, günümüzde yasal gerekliliklere uymak amacıyla çevresel etkilerin en aza indirilmesi, maden işletemeciliğinde standart bir prosedürdür (Falck, 2016, s. 97). Bir hkmet, çevrenin korunmasına hangi değeri koyduğunu ve çevresel zararın ne kadar tolere edilebilir ve kabul edilebilir olduğunu belirlemelidir (Smith ve Naito, 1998, s. 130). Bu doğrultuda, maden hakları yönetim birimleri, madencilik hakları için başvuruları gözden geçirirken madencilik planlarını ve çevresel etki beyanlarını gözden geçirmeli ve hem maden kaynaklarının rasyonel ve etkili bir şekilde çıkarılmasını teşvik etmeyi hem de ekolojik çevrenin korunmasını hedefleyerek madencilik faaliyetleri süresince denetimi sağlamalıdır (Ziran, 1999, s. 216). Çevresel yönetim, madencilik ve sanayide sürdürülebilirliğin anahtarıdır. Çevresel uygunluk ilk bakışta maliyetli görünmekle birlikte, aslında bir madencilik şirketine rekabet avantajı sağlar. Madenciliğin evre üzerindeki etkileriyle başa çıkmanın bir aracı olarak çeşitli mevzuatlar çıkarılmış ve bu nedenle sürdürülebilir kalkınma için olanak sağlayan bir ortam sağlanmıştir (Zvarivadza, 2018, s. 70).

Ancak; evresel düzenlemeler çok katıysa, pratik ve uygulanabilir değilse, gelişmeyi engelleyebilir veya olumsuz etkilere devam etmesine sebep olabilir. Her iki durumda da sürdürülebilir kalkınma teşvik edilmez. Başarılı evre yönetimi, ilgili herkesin uygun politika, mevzuat, idare, uygulama ve organizasyon kombinasyonunu gerektirir (Intarapavich ve Clark, 1994, s. 60). Pek çok lkede, çevresel otoritelerin madencilik faaliyetlerine karşı direnci nedeniyle projeler ertelendi veya durduruldu (De Sa, 2019, s. 131). Türkiye’de de farklı kurumların değerlendirmeleri nedeniyle ÇED süreci uzamakta ve maden işletemeleri yatırımlarını kaybetmektedir (Yıldız, 2018). Şüphesiz ki, madencilik şirketleri arasındaki rekabet için çevresel performans önemlidir. Maden şirketlerinin ağırlıklı olarak maliyet konusunda rekabet ettiği (Bomsel ve diğ, 1996, s. 70) dikkatten kaçmamalıdır.

Dünyada geçmiş madencilik deneyimleri, ticari ve ekonomik faydanın, çevresel etkiyle ilgili yasal değişimi arasındaki birbirine bağlı ilişkisini vurguladı. Doğru dengenin nereye konulacağı belirlenirken dikkat edilmesi gereken, çevre üzerinde asgari olumsuz sonuçlar oluşması yöneliminde doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimini sağlamak için çaba gösterilmesi gereken dengenin oluşmasıdır (Elvan, 2013, s. 253). Bu dengenin oluşmasında “sürdürülebilir kalkınma” gerekmektedir.

Özellikle 1990'ların sonlarında sivil toplumun artan baskısı altında madencilik sektörü sürdürülebilir kalkınmayı kucaklamak için bir değişim süreci başlattı (Boscio, 2016, s. 41). Böylece, madencilik endüstrisi, faaliyetlerinin yapabileceği önemli ve doğrudan sosyal, çevresel ve ekonomik etki göz önüne alındığında, dünyanın doğal kaynaklarının sorumlu gelişiminde rol oynamaktadır (Ghorbani ve Kuan, 2016). Madencilik aşamasında metal ve maden üretiminin değeri GSYİH'nin yüzdesi olarak ifade edilir. Bu rakam, ekonominin büyüklüğüne göre üretim değerinin ölçeği hakkında bir fikir vermektedir. 2016 yılı verilerine göre madencilik, dünya toplam GSYİH'ı içerisinde %1,2'lik bir pay almaktadır (Ericsson ve Löf, 2019, s. 236). Aynı yıl Türkiye'de ise bu pay % 0,82'dir (MAPEG, 2019a). Zengin maden rezervlerine⁸⁹ sahip olmasına karşın Türkiye'de madenciliğin GSYİH içerisindeki payı günümüzde %1'ler seviyesindedir. Günümüzde gelişmiş ülkelerde madenciliğin GSYİH'daki payı ise; Almanya'da % 4, ABD'de % 4,5, Kanada'da % 7,5, Avustralya'da % 8,7, Çin'de % 13, Rusya'da % 14 ve Hindistan'da % 15'dir. Türkiye'de madencilik sektöründe faaliyet gösteren yatırımcılar düzeyinde yapılan araştırmalar sonucunda bu düşüşün nedeninin ilk sırada ruhsat/izinlerin çok geç sonuçlanması ve izinlerdeki belirsizlikler olduğu tespit edilmiştir. Bu durum, madencilik sektörüne yeni girişimcilerin katılmasını engellediği gibi mevcut madencilik faaliyetlerinin küçülmesine de sebep olmaktadır (TMD, 2019a, s. 56; TMD, 2020, s. 22).

Literatürde, madencilik faaliyetlerinin çevreye etkileri ya da ÇED sürecini açıklayan birçok araştırma ve çalışma yapılmıştır. Ancak, ÇED sürecinin madencilik sektörüne

⁸⁹ Günümüzde dünya genelinde ticareti yapılan 90 çeşit mineralden 77'sinin ülkemizde varlığı saptanmıştır. Halen yaklaşık 60 adet farklı maden ve mineral üretimi yapılmaktadır. Yaklaşık olarak dünya metalik maden rezervlerinin % 0,4'ü, endüstriyel hammadde rezervlerinin % 2,5'i, kömür rezervlerinin % 1,0'i ve jeotermal potansiyelininse % 0,8'i ülkemizde bulunmaktadır (TMD, 2019b, s. 56).

etkileri konusunda literatürde hemen hemen bir çalışma bulunmamaktadır. Halbuki, Çevre izin süreci (akademik açıdan incelenebilecek) üç önemli özellik içerir:

- (a) düzenleyici karar alma sürecinin muhtemel yatırımcıların perspektifinden öngörülebilirliği ve güncelliği;
- (b) gerekli kirlilik azaltma tedbirleri ve bunlara uymak için verilen süre bakımından uyumluluk yeterliliği;
- (c) bu izin koşullarının sıklığı (Söderholm ve diğ, 2015, s. 140).

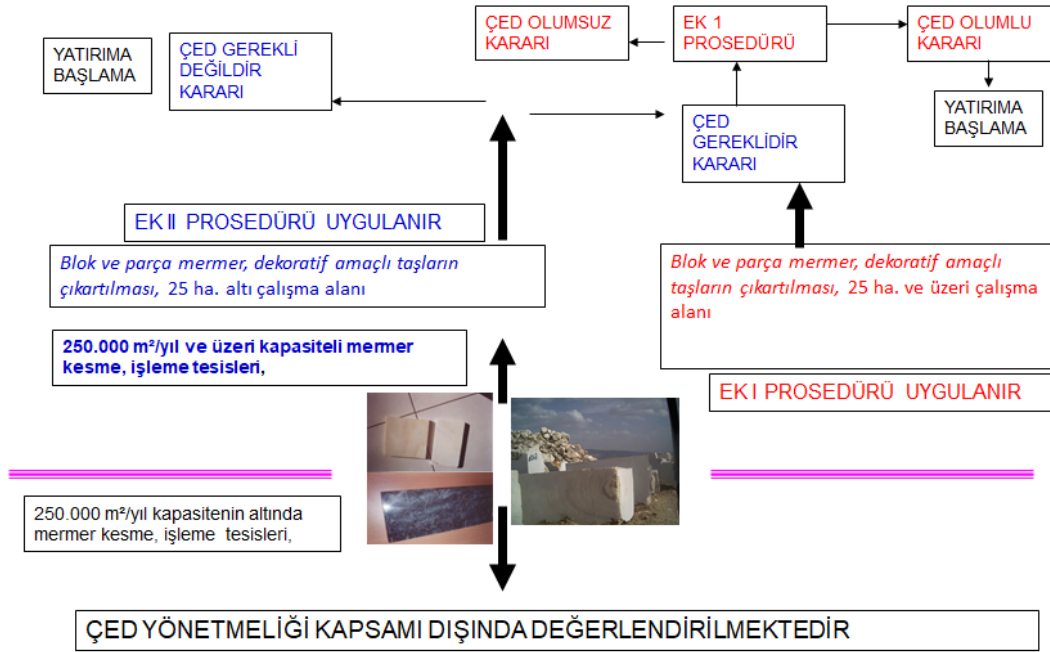
Bu faktörler dikkate alınarak, Türkiye'de madencilik sektörü için yasal zorunluluk olan ÇED izni alınma sürecindeki mevzuat sorunlarını tespit etmek ve çıkan sonuçları analiz ederek çözüm üretmek amacıyla 2018 yılında "Survey Monkey" anket programı aracılığıyla maden işletmelerine sorular sorulmuştur.

Bu konu başlığında; Türkiye'de maden işletme faaliyeti yapılabilmesi için önem verilen ÇED sürecinin; madencilik yatırımlarını süre açısından etkileme derecesi; ÇED sürecinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ve bu bakanlığın görüş sorduğu diğer kurumların etkileri ile mevzuatta yaşanan sorunların madencilik sektörüne, yatırımlarına etkileri incelenerek çözüm önerileri getirilmiştir.

3.3.1 ÇED prosedürünün madencilik sektörüne etkileri

Madencilik faaliyetleri için ÇED prosedürü; açık işletmeler, yeraltı işletmeleri, maden zenginleştirme tesisleri ve atık depolama sahaları olarak ayrılırsa, işleyişi şöyle özetlenebilir:

- *Açık işletmeler:* Açık işletmelerde ÇED sürecine ilişkin başvuru, Yönetmeliğin EK-1 ile EK-2 listelerinde belirtilen proje sahası büyüklüklerine göre yapılmaktadır. Proje alanı 25 hektardan geniş olan işletmeler için EK-1 çerçevesinde hazırlanan ÇED Başvuru Dosyasıyla Bakanlığa, 25 hektardan az olan işletmeler için ise EK-2 çerçevesinde hazırlanan Proje Tanıtım Dosyasıyla İl Müdürlüklerine başvuru gerçekleştirilerek ÇED sürecine başlanmaktadır. Aşağıda, mermer işletmesi örneğinden ÇED prosedürü uygulaması gösterilmiştir (Şekil 3.30).



Şekil 3.30 : ÇED prosedürü özet şeması (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, t.y.).

Başvurulara ilişkin sürecin sonunda, EK-1 çerçevesindeki projelere “ÇED Olumlu” Kararı ya da “ÇED Olumsuz” Kararı, EK-2 çerçevesindeki projelere ise “ÇED Gerekli Değildir” Kararı ya da “ÇED Gerekli” Kararı verilmektedir.

- *Yeraltı işletmeleri:* Yeraltı işletmelerinin tümü EK-2 listesine göre değerlendirilmeye alınmakta; galeri girişi, kuyu ve pasa döküm alanları için hazırlanan projelere “ÇED Gerekli” veya “ÇED Gerekli Değildir” kararı verilmektedir.
- *Maden zenginleştirme tesisleri:* Kimyasal, biyolojik, elektrolitik veya ısıtma işlem yöntemleri uygulanan cevher zenginleştirme tesisleriyle 1. ve 2. Grup madenlerin her türlü işleme konulduğu ve kapasitesi 100000 m³/yıl üstünde olan projeler EK-1 kapsamında, EK-1 kapsamına girmeyen projelerse EK-2 kapsamında değerlendirilmeye alınmaktadır.
- *Atık depolama alanları:* Atık depolama alanları için hazırlanan projeler günlük atık miktarına ve atık depolama alanı miktarına göre değerlendirilmektedir. Depolanacak atık miktarı 100 ton/gün’den ya da alanı 10 hektardan fazla olan projeler EK-1, atık miktarı 100 ton/gün ve alanı da 10 hektardan az projelerse EK-2 kapsamında değerlendirilmektedir.

3.3.1.1 Mevzuatın etkileri

Çevrenin korunması ve çevreye zarar verilmemesi şartıyla, yasal düzenlemeler, maden yataklarının çıkarılması için erişilebilirliğini sınırlayan uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olabilir (Nieć ve diğ., 2014, s. 93). Türkiye’de madencilik sektörünü ilgilendiren çevre mevzuatı, orman izinleri konulu alt başlıkta verilmiştir.

Türkiye’de Maden Yönetmeliği’nde, yapılacak faaliyetlerin çevreyle olan ilişkileri düzenlenmiştir. Bu yönetmelikte çevre konusunda bilhassa “ÇED Yönetmeliği”ne atıf yapılarak, birçok faaliyet söz konusu yönetmelik ile ilişkilendirilmiştir (Değerli ve Güner, 2015, s. 334). Buna göre maden işletme faaliyetleri yürütülürken, hukuksal olarak ÇED raporlarının düzenlenmesi bir zorunluluktur (Günay, 2016, s. 26). Yürürlükte olan mevzuata göre ÇED izni olmadan; işletme izni, orman, mera ve çevre izinleri ile maden yatırımlarına teşvik verilememektedir.

Türkiye’de ÇED mevzuatı konusunda karşılaşılan sorunlar halen devam etmektedir. Bu sorunlar şu şekilde özetlenebilir:

- ÇED Yönetmeliklerinde yapılan değişikliklerin sıklığı ve yapılan düzenlemelerin yetersizliği,
- Kurumlardan bilgi alma güçlüğü,
- İllerde karşılaşılan farklı uygulamalar,
- Kurumlardan gelen görüşlerde yaşanan sorunlar,
- ÇED kararının verilmesinde sürecin uzaması,
- ÇED dahil diğer izinlerin dahil olduğu “çevre izinleri” aşamasında 50’yi aşkın yönetmelik ve tebliğ ile karşı karşıya kalınmasıdır (Kömürder, 2016, s. 65).

Nitekim ÇED Yönetmeliği çerçevesinde alınması gereken izin sürecinin uzadığı, gereksiz bürokrasi yaşandığı ve uygulamada birlikteliğin olmadığı, yani Türkiye’deki 81 ilde farklı farklı uygulamaların yapıldığı hususları Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu eylem planlarında da belirtilmektedir (Url-3).

Çevreye en duyarlı mevzuat ve uygulamaları ortaya koyan AB ülkelerinde dahi yatırımcıları bu tür risklerin karşısında koruyacak mevzuat bulunmaktadır⁹⁰. Zira çoğu AB ülkesinde benzer problemler yaşanmaktadır. Yasal düzenlemelerdeki bazı

⁹⁰ Türkiye’de maden işletme faaliyetleri için ÇED süreci ve mevzuatı AB ülkelerinin geneline göre oldukça sıkı bir şekilde uygulanmaktadır. ÇED Yeterlilik sürecinde Yönetmeliklerde ve uygulamalarda AB ülkeleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır (Gałaś and Gałaś, 2016).

boşlukların ya da katı uygulamalardaki boşlukların hatalı değerlendirilmeleri, Avrupa genelinde çoğu sanayi dalı için engel teşkil edebilmiştir. Ancak, çevre duyarlılığı diğer dünya ülkelerine göre en yüksek düzeyde olan AB ülkelerinde dahi, örneğin altın madenleri, herhangi ciddi bir sorun yaşanmaksızın -Türkiye'ye kıyasla yıllar öncesinden- üretime geçebilmiştir. AB'de arazi kullanımında madencilik sektörü haricindeki diğer sanayi alanları için bir sınırlama, yasaklama getirilebilmektedir. Fakat, madenlerin olduğu yerde üretilmek mecburiyeti bulunduğu için, madencilik sektörüne bu tür bir sınırlama getirilmesi düşünülmemektedir (TMD, 2011a, s. 37-38, 40). Örneğin, İsveç'te maden çıkarımını teşvik etme arzusu mineraller mevzuatı üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir (Johnson, 2001, s. 278). İsveç Maden Kanunu incelendiğinde şu değerlendirme yapılmıştır: Eğer bir madene, "ÇED olumlu" görüşü verilmiş ise, çevre düzenlemeleri söz konusu madenin üretilmesine artık engel olamaz. Bu düşünce genel itibarıyla AB'de de geçerlidir. Eğer bir şirket, şartları yerine getiriyorsa, maden varlığının bulunduğu arazi üzerinde projenin engellenmesi söz konusu olamaz (TMD, 2011a, s. 37-38, 40).

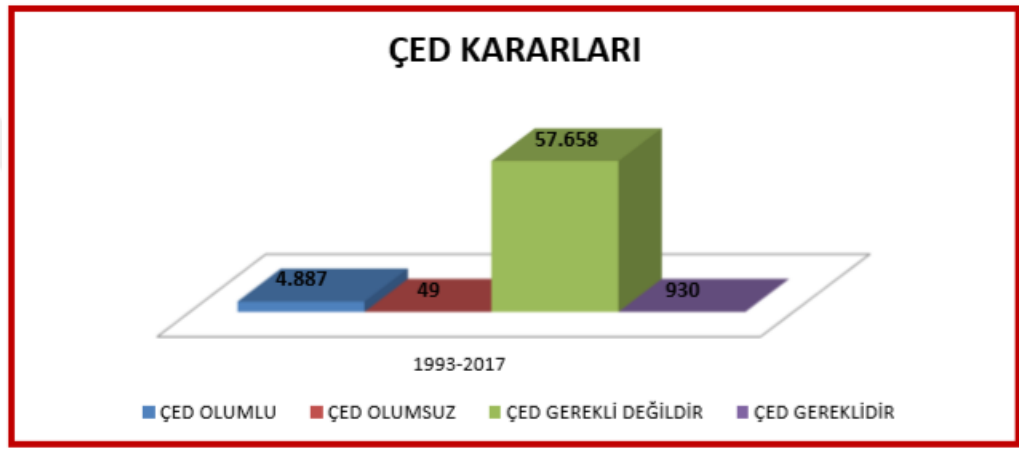
Diğer yandan, kaynakları kıt olan, sanayileşmesini tamamlayan ve bu süreçte madencilik faaliyetlerini uzun yıllardır devam ettiren Avrupa'da maden kaynakları azalmış ve gelişmiş ülkelerde çevre projeleri daha hassas uygulanmaya başlanmıştır. AB'de "koruma altında olan alanlar" vardır. Fakat bu alanlar daha ziyade "yönetilen alanlar"dır. Yani yasaklama yerine, her yerde madencilik yapılabilir anlayışını yine de devam ettirmekteler (TMD, 2011a, s. 36).

Euromines'ın Çevre Grubu toplantılarında aktarıldığı üzere, AB üyesi ülkelerin önemli bir kısmında işletilmekte olan madenlerin yürürlükteki mevzuatlarla ilgili pek fazla sorunları bulunmamaktadır. Buna karşın, bu durum, faaliyet halindeki madenlerin tüm mevzuat yükümlülüklerini yerine getirdikleri olarak da algılanmamalıdır. Diğer taraftan, AB içerisinde yeni işletmeler için yapılan başvuruların büyük çoğunluğu, kum-agrega gibi inşaat sektörü hammaddelerine yöneliktir. Dolayısıyla AB üye ülkelerinde aranıp bulunmuş yeni maden yataklarıyla ilgili, özellikle de metalik cevherler için, hemen hemen yok denilecek sayıda "yeni işletme izni başvurusu" yapılmaktadır. Olası nedeni olarak, (ülke maden yasaları haricinde) AB çevre mevzuatındaki mevcut ve getirilmekte olan yeni kısıtlamaların mevcudiyetinin bu konuda önemli etmenler olduğu gösterilmektedir. Bu sorun ve

kısıtlamaların başlıcalarından biri olarak, ÇED sürecinde aşırı zaman kaybı ve izin almadaki idari zorluklar gösterilmektedir⁹¹ (Zanbak, 2019, s. 84).

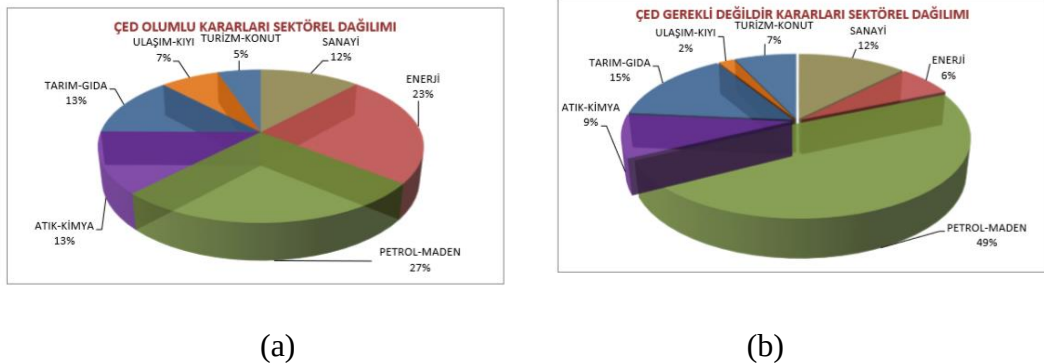
3.3.1.2 ÇED prosedürünün madencilik sektöründen istenme sayısı

Yukarıda bahsedilen tüm mevzuat ve uygulama sorunları, ÇED prosedürünün madencilik sektöründen istenme sayısının diğer sektörlerle kıyasla oldukça fazla olduğu bir sonucu da beraberinde getirmiştir. Öncelikle Türkiye’de ilk “ÇED Yönetmeliği”nin yayınlandığı 1993 yılından 2017 yılı bitimine değin tüm sektörlerle verilen “ÇED Karar”ları sayısını incelemekte fayda var (Şekil 3.31).



Şekil 3.31 : 1993 yılından 2017 yılı bitimine değin verilen ÇED kararları (Url-4).

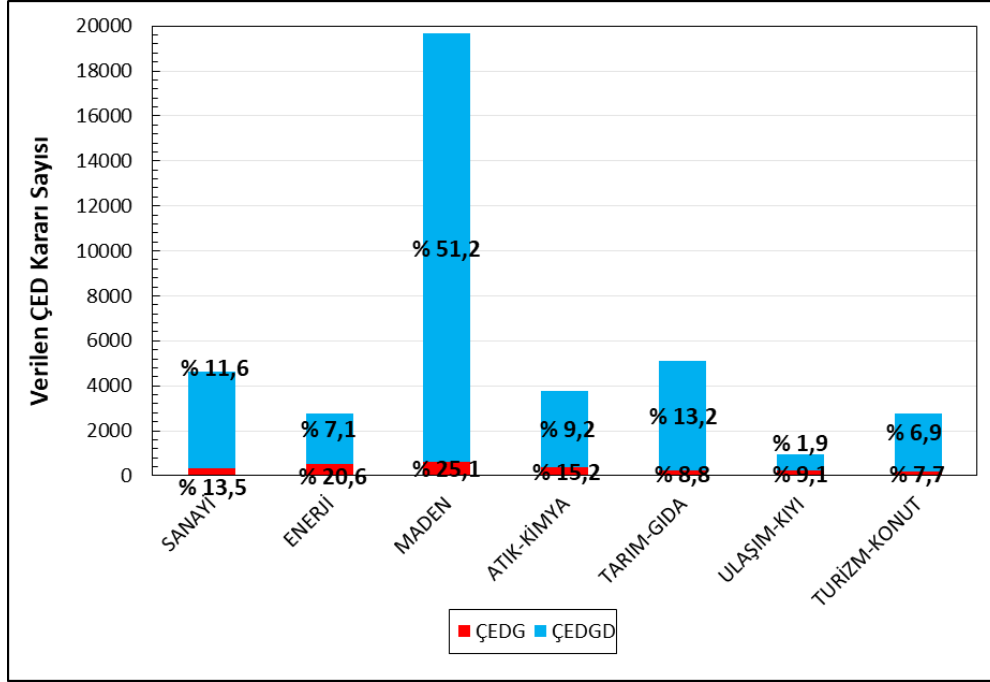
Bu dağılımda her ne kadar tüm sektörlerle verilen ÇED kararları içerisinde ”ÇED Gereklidir” kararları % 1,5 oranında ve “ÇED Olumlu” + ”ÇED Olumsuz” kararları toplamda % 7,7 oranında bir pay almış olsa da, madencilığe verilen ÇED kararlarının tüm sektörler içerisinde aldığı pay oldukça yüksek bir mertebededir (Şekil 3.32).



Şekil 3.32 : ÇED kararlarının 1993–2017 döneminde sektörel dağılımı (Url-4).

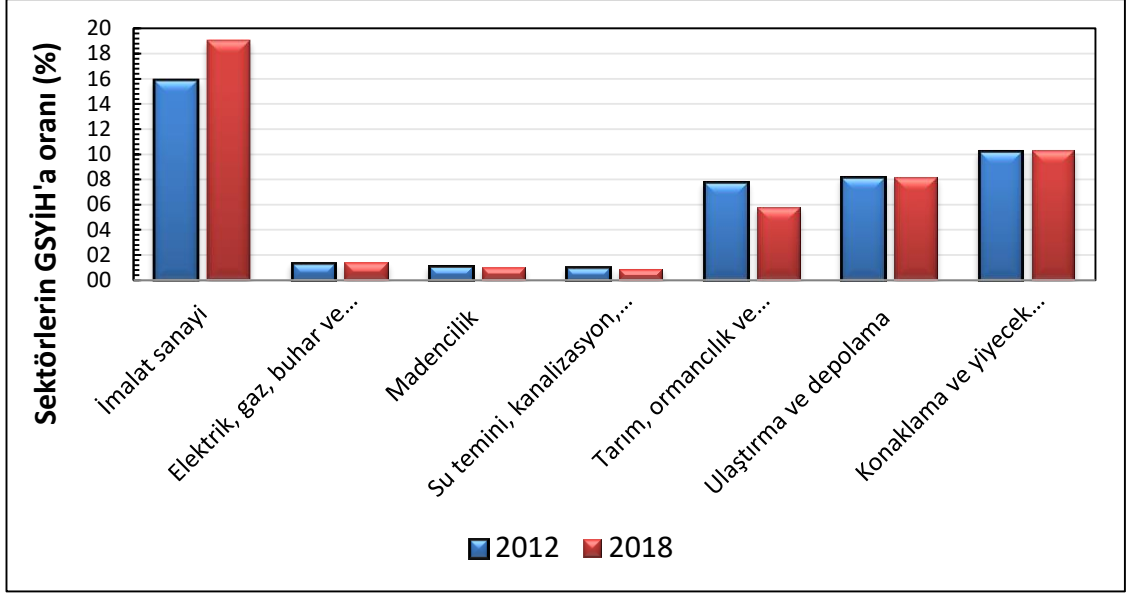
⁹¹ Elbette, yazarın belirttiğı bu görüşlerde, Euromines’in Çevre Grubu’nun tümünün aynı fikirde olmadığı bilinmektedir.

Bu durum, her sektörde işletmelere verilen ÇEDG ve ÇEDGD sayıları ile ayrıntılı olarak görülmektedir (Şekil 3.33).



Şekil 3.33 : 1998-2012 yılları tüm sektörlere verilen ÇEDG ve ÇEDGD sayıları ve oranları (Url-5).

Yukarıdaki şekildeki veriler, 2012 yılı Haziran ayına kadarki verilerdir. Görüldüğü üzere, *madencilik sektöründen istenen* toplam ÇEDG sayısı 1998-2012 yılları arasında tüm sektörlerden istenen ÇEDG sayısının yaklaşık % 25’ini, ayrıca *madencilik sektörüne* verilen toplam ÇEDGD sayılarındaysa toplamda verilenin yaklaşık % 51’ini teşkil etmektedir. *Madencilik sektörü* “ÇEDG ve ÇEDGD sayıları toplamı” olarak, “sektörden istenen rapor sayısı” şeklinde düşünüldüğündeyse tüm sektörler içerisinde toplamda yaklaşık % 50’lik bir pay almaktadır. Oysaki ÇEDG + ÇEDGD toplamı, misal, sanayi sektöründe toplamda % 11,7’lik bir pay almaktadır. “Turizm sektörü”ndeysen bu oran toplamda % 7’dir. Bu sektörlerde *madencilik sektörüne* nazaran daha az sayıda ÇED raporu hazırlanması ve daha az oranda bu prosedüre tabi olmasının istenmesi, dikkate değerdir. Fakat bu sektörler çevre kirliliği oluşturmama konusunda madencilikten daha mı iyi durumdadır? Maden işletme hakkını edinmek, böylelikle de maden işletme faaliyetlerine başlayabilmek için ÇED iznine zorlanan madencilik sektörünün bu çizelgede hak etmediği bir durum ile mi karşı karşıya bırakıldığı sorusu akıllara gelmektedir. Özellikle bu durum, sektörlerin GSYİH’a oranları kıyaslandığında daha net olarak ortaya çıkmaktadır (Şekil 3.34).



Şekil 3.34: Sektörlerin 2012 ve 2018 yılı sonu itibarıyla GSYİH’a oranı⁹².

Tüm sektörlerin GSYİH’a oranlarında, özellikle madenciliğin payının 2012 ve 2018 yılları için sırayla % 1,1 ve % 1 değerleriyle, diğer sektörlerle kıyasla daha düşük olduğu göze çarpmaktadır. Ancak bu düşük oranına rağmen, madencilik sektöründen (ÇEDG + ÇEDGD) ÇED raporu istenme sayısı bakımından tüm sektörlerinin toplamının yarısına tekabül etmesi dikkati çekmektedir.

3.3.1.3 ÇED sürecindeki değerlendirmeler sonucu kaybedilen maden yatırımları

Çevresel düzenlemeler ile madencilik sektöründeki rekabet gücü arasındaki ilişki hakkındaki literatür dikkate alındığında, ülkelerin yeni ve/veya genişletilmiş madencilik faaliyetlerine yatırım çekebilmeleri için verdiği uğraşlar bu rekabetin artmasına neden olmaktadır. Bu yüzden kilit soru, çevresel düzenlemelerin (örneğin izinlerin koşulları da dahil olmak üzere) madencilik yatırımlarının beklenen maliyetlerini ve gelirlerini ne ölçüde etkilediğidir. Bu da dünya genelinde yeni madencilik girişimlerine yatırım yapma isteğini göstermektedir (Rémy, 2003; Wilkerson, 2010; Tole ve Koop, 2011). Çoğunlukla da odak, gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında önemli farklılıklar üzerinde olduğunu göstermektedir (Söderholm ve diğ, 2015, s. 132). Bu durum Türkiye’de büyük, orta

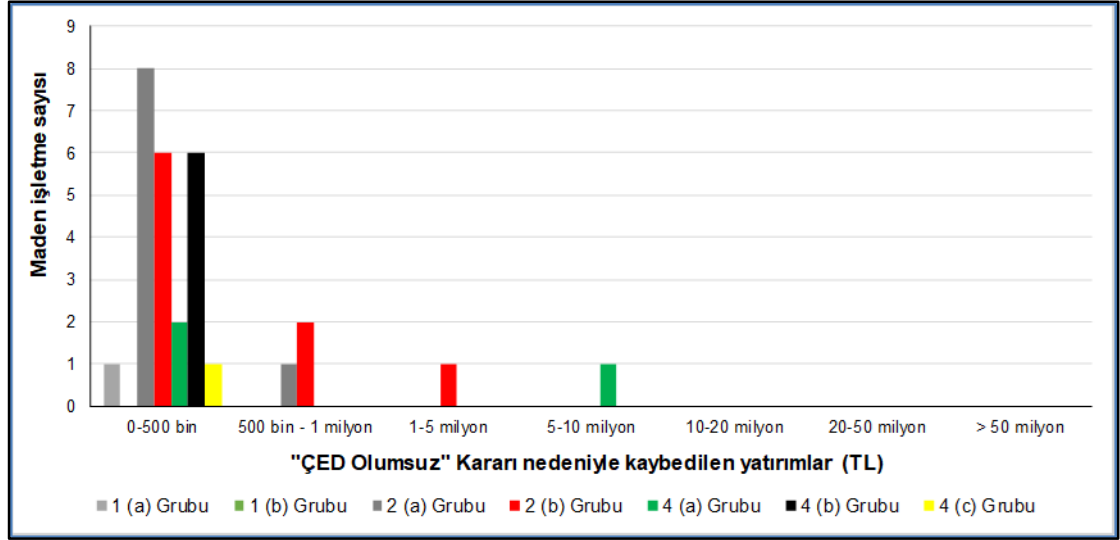
⁹² Şekil 3.33’deki verilerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığından, Şekil 3.34’deki verilerin ise TÜİK’den alınması nedeniyle, her iki şekildeki sektör isimleri tam olarak birbiriyle uyumamaktadır. Ancak, sektör isimlerinin/kapsamlarının birbirlerine yaklaşık derecede örtüşmesi nedeniyle –sektörlerin ÇED Karar sayıları ve GSYİH’a oranlarının kıyaslanabilmesi bilmesi için- bu verilerin tümü değerlendirmeye alınmıştır.

ve küçük ölçekli madencilığe göre değişmekle beraber, en önemlisi çevre izin süreçlerindeki belirsizlikler sonucu yatırım kayıplarının ortaya çıkmasıdır.

Türkiye dışında yapılan bir araştırmaya göre, firmaların önemli bir çoğunluğu, çevre onay sürecinin yatırım stratejisinin önemli bir belirleyicisi olarak görülmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu rakamlara ilk tepki, yapılan bir araştırmaya katılan maden şirketlerinin çoğunluğunun çevresel onay sürecinin olumsuz bir etki oluşturduğuna inandığını düşünmesidir. Örneğin, “çevresel kısıtlamaların” Avustralya'daki madencilik performansı üzerindeki etkilerini analiz eden bir araştırma yapılmıştır. Bu araştırmaya katılan maden işletmelerinin çoğunun, çevresel süreçlerle ilişkili maliyetlerin, mineral üretimini kısıtlayan önemli faktörler olduğunu düşündüğü ortaya çıkmıştır (Annandale ve Taplin, 2003, s. 392-393; Trewin ve diğ, 1992).

Madencilik için artan sosyal ve çevresel zorunlulukların genel maliyet etkilerine ek olarak, endişe için ikinci bir odak noktası, bu maliyetlerin dünyanın farklı bölgeleri arasında büyük ölçüde değişebileceği ve bazı ülkelerdeki madenciler üzerinde orantısız bir etkiye sahip olabileceğidir (Humphreys, 2001). Oluşan bu durum, Türkiye'deki maden işletmelerine daha da yüksek derecede etki oluşturmaktadır.

Nitekim, Türkiye'de madencilik sektöründen ÇED istenme sıklığı, sadece madencilik sektörüne uygulanan bürokrasiyi değil, aynı zamanda bu sektörde yatırım kayıplarını da ortaya çıkarmaktadır. Bu durum maden işletmelerine sorulan bir anket sorusuyla net olarak görülmektedir: “ÇED süreci nedeniyle bugüne kadar “ÇED Olumsuz” kararıyla kaybettiğiniz yatırımınız var mıdır? Var ise bu yatırımınızın miktarı kaç Türk Lirasıdır (TL)?” sorusuna 29 adet maden işletmesi cevap vermiştir. Buna göre sadece soruya cevap veren bu maden işletmelerinin kaybettiği maden yatırımlarının maden gruplarına göre dağılımı aşağıda görülmektedir (Şekil 3.35).



Şekil 3.35 : Maden işletmelerinin “ÇED olumsuz kararı” nedeniyle kaybettiği yatırımlar.

Bu verilerden öncelikle “ÇED olumsuz” kararı nedeniyle 0-500 bin TL arasında yatırım kaybı olan maden işletmelerinin kaybettiği bu yatırımlar, kendi yatırım tutarlarına oranlanırsa⁹³ aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir (Çizelge 3.12).

Çizelge 3.12 : ÇED nedeniyle 0-500 bin TL arası kaybedilen maden yatırımları.

Maden işletmesinin maden grubu	“ÇED olumsuz kararı” nedeniyle kaybedilen yatırımlar (TL)	Yatırım tutarları (TL)	“ÇED olumsuz kararı” nedeniyle kaybedilen yatırımın yatırım tutarındaki payı (%)
2 (a) Grubu	250.000	7.500.000	3,33
2 (a) Grubu	250.000	15.000.000	1,67
2 (a) Grubu	250.000	3.000.000	8,33
2 (a) Grubu	250.000	250.000	100,00
2 (a) Grubu	250.000	3.000.000	8,33
2 (a) Grubu	250.000	250.000	100,00
2 (a) Grubu	250.000	3.000.000	8,33
2 (a) Grubu	250.000	7.500.000	3,33
2 (b) Grubu	250.000	35.000.000	0,71
2 (b) Grubu	250.000	750.000	33,33
2 (b) Grubu	250.000	15.000.000	1,67
2 (b) Grubu	250.000	35.000.000	0,71
2 (b) Grubu	250.000	7.500.000	3,33
4 (a) Grubu	250.000	750.000.000	0,03

⁹³ Bu oranlamada “0-500 bin TL” aralık değeri 250000 TL, ve benzer şekilde, maden işletmelerinin yatırım tutarları da, cevap verilen aralık değerlerin ortalaması olarak çizelgelere konulmuştur.

Çizelge 3.12 : ÇED nedeniyle 0-500 bin TL arası kaybedilen maden yatırımları (devam).

4 (b) Grubu	250.000	3.000.000	8,33
4 (b) Grubu	250.000	15.000.000	1,67
4 (b) Grubu	250.000	750.000.000	0,03
4 (b) Grubu	250.000	750.000.000	0,03
4 (b) Grubu	250.000	750.000.000	0,03
4 (c) Grubu	250.000	75.000.000	0,33

Ancak, “ÇED olumsuz” kararı nedeniyle, 500 bin TL üzerindeki yatırım kayıpları maden yatırımında daha yüksek derecede kayıp olarak değerlendirilebilir. Ankete cevap veren bu kategorideki her bir maden işletmesinin yatırım kayıpları aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.13).

Çizelge 3.13 : ÇED nedeniyle 500 bin TL üstünde kaybedilen maden yatırımları.

Maden işletmesinin maden grubu	“ÇED olumsuz kararı” nedeniyle kaybedilen yatırımlar (TL)	Yatırım tutarları (TL)	“ÇED olumsuz kararı” nedeniyle kaybedilen yatırımın yatırım tutarındaki payı (%)
2 (a) Grubu	750.000	3.000.000	2,50
2 (b) Grubu	3.000.000	7.500.000	40,00
2 (b) Grubu	750.000	15.000.000	5,00
2 (b) Grubu	750.000	750.000	100,0
4 (a) Grubu	7.500.000	175.000.000	4,29

Görüldüğü üzere Türkiye’de örnek olarak incelenen 5 adet maden işletmesi; “ÇED olumsuz” kararı nedeniyle maden yatırım tutarlarının % 2,5 ila % 100’ü arasında, 500 bin TL üzerinde yatırım kayıpları yaşamışlardır.

Bu durum, Türkiye’de sadece ÇED sürecindeki değerlendirmeden kaynaklı nedenlerle, maden işletme faaliyetine geçmeden maden yatırımcılarının yatırımlarını ciddi oranda kaybettiğini göstermektedir. Oluşan bu tablo madencilik sektörüne yatırım yapmak isteyen müteşebbisleri, yapmayı düşündüğü yatırımından vazgeçirmektedir.

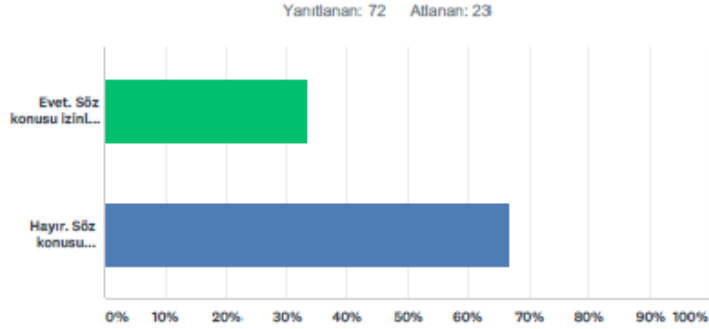
3.3.2 ÇED izin sürelerinin madencilik sektörüne etkileri

Hukuksal düzenlemelerdeki istikrar için, madencilik sektöründe göz önünde bulundurulacak faktörlerden biri, izin kararı almak için gereken ortalama süredir. Wyatt ve McCurdy'ye göre (2014), izin sürecindeki gecikmeler küresel bir sorundur. Örneğin, halkın istişaresi, muhalif davalar ve çeşitli paydaş gruplarının ve STK'ların müdahalesi gibi gereksinimlerden etkilenecektir. Mesela, ABD'nin bazı bölgelerinde izin sürecindeki gecikmeler maden işletmeleri için önemli bir risk oluşturmıştır ve yeni maden ocaklarının faaliyete başlaması için 7–10 yıl arasında süreler geçmesi yaygındır (Söderholm ve diğ., 2015, s. 133; Wyatt ve McCurdy, 2014). Belirtmek gerekir ki, şüphesiz Türkiye’de de yukarıda sayılan sebeplerden kaynaklı olarak ÇED izin süreçleri uzayabilmektedir. Ancak Türkiye’de daha çok yetkili izin mercilerinden kaynaklı nedenlerle bir süre uzaması söz konusu olmaktadır.

Özellikle küçük ve orta ölçekli maden işletme projelerinde ÇED sürecinin teknik yönleri incelenerek çok daha kısa sürede tamamlanmasında fayda vardır. Ancak, büyük çaplı, ya da küçük/orta ölçekli olup da çevreye etkisi olumsuz olabilecek maden işletmelerinin ÇED süreci, diğerlerine kıyasla, daha uzun süreli olabilir. Ama bu sürenin, maden işletmesi tarafından öngörülebilir olması maden yatırım kaybı oluşturmaması açısından önem arz etmektedir.

Türkiye’de ÇED ve ÇED sürecinde 3 ay içerisinde bitirilmesi kural altına alınan diğer izinlerin madencilik sektöründe ne kadar sürede verildiğini görebilmek amacıyla maden işletmelerine şu soru yöneltilmiştir: “ÇED işlemleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemler de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca ÇED sürecinde en geç üç ay içinde bitirilir, kuralı sizce işlemekte midir? (Uygulamada sıkıntılar sizce nelerdir?)”. Bu soruya 72 maden işletmesi cevap vermiştir (Şekil 3.36).

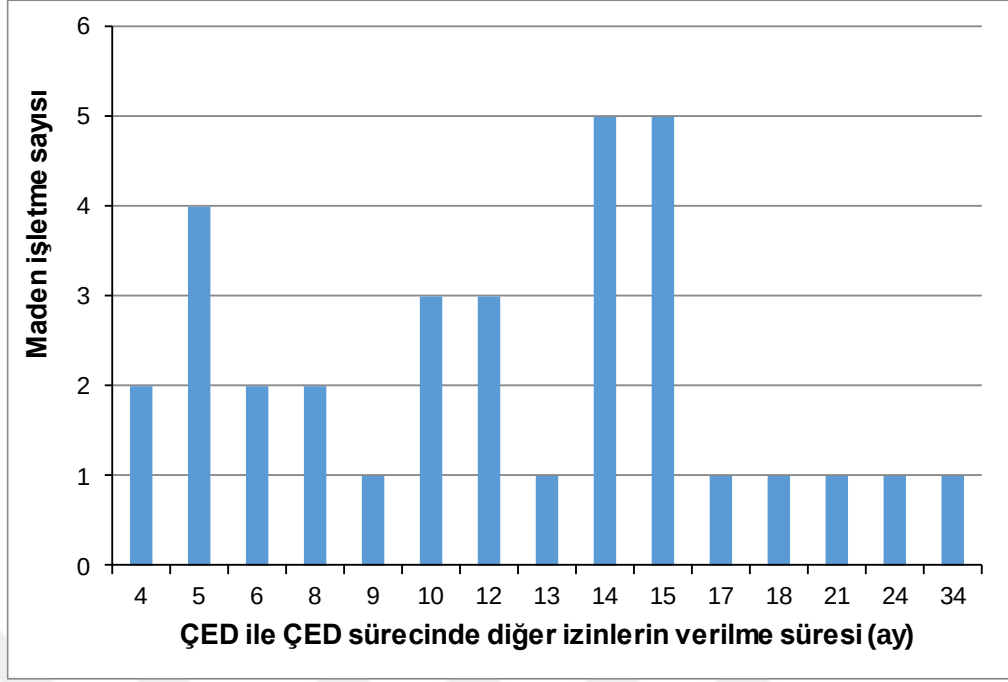
Q29 ÇED işlemleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemler de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca ÇED sürecinde en geç üç ay içinde bitirilir, kuralı sizce işlemekte midir? (Uygulamada sıkıntılar sizce nelerdir?)



Şekil 3.36 : ÇED sürecinde diğer izinlerin 3 ay içerisinde bitip bitmediği.

Görüldüğü üzere, soruya cevap veren maden işletmelerinin % 33,3’ü “*Evet. Söz konusu izinler 3 ay içerisinde verildiğinden mağduriyet oluşturmamıştır.*” cevabını vererek uygulamada sorun oluşmadığını belirtmişlerdir. Ancak, % 66,7’si ise “*Hayır. Söz konusu izinlerin tümüay sonra verildiğinden mağdur olduk.*” cevabını vererek uygulamada ciddi bir sorunun varlığına işaret etmişlerdir. Söz konusu izin sürecinin 3 ayı aşması, aslında mağduriyetten ziyade, yatırım süreçlerinin uzamasına ve yaşanan işletme faaliyeti gecikmesi sonucu proje planına uyumda güçlüklerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Yukarıdaki verilen soruda “.....” ile belirtilen boşluğa verilen çeşitli cevaplar ise bu sürelerin 3 aydan çok daha uzun sürelerle yayıldığını göstermektedir (Şekil 3.37). Nitekim çok fazla kurum görüşü sorulduğundan, 3 ay içerisinde izinleri vermeyen kurum ve kişilere herhangi bir yaptırım da olmadığından, kuruma ve kişiye göre bu süreler gereğinden fazla uzamaktadır.



Şekil 3.37 : ÇED ile ÇED sürecinde diğer izinlerin verilme süresi.

Anket sorusuna verilen bu cevaplar Türkiye’de ÇED sürecinde (arazi mülkiyet izni ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı gibi) diğer izinlerin, çoğunlukla, 3 ay ile 34 ay arası değişen bir süre zarfında maden işletmelerine verildiğini göstermektedir. Bu durum, “diğer izinlerin ÇED sürecinde en geç üç ay içinde bitirilir”, kuralının Türkiye’de işlemediğini, ÇED işlemlerinin dahi çoğunlukla (yetkili firmalara ÇED Projelerini hazırlatma süresi hariç) 3 aydan çok daha uzun sürdüğünü göstermektedir⁹⁴. Görüldüğü üzere, bu süre dikkat alınarak karar verilememektedir. Dolayısıyla bu tabloda söz konusu Kanun maddesinin işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir.

Özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izin sürecindeki rolünü tespit edebilmek için, sadece ÇED sürecinin ne kadar sürede verildiğini de görmekte fayda var. Bunun tespiti için maden işletmelerine “*Maden işletme projeniz ÇED’e tabi ise, ÇED başvurusundan kaç gün sonra “ÇED gereklidir/gerekli değildir” ve kaç ay sonra “ÇED olumlu kararı” size iletilmiştir?*” sorusu sorulmuştur. Verilen cevap dağılımı aşağıda görülmektedir (Çizelge 3.14).

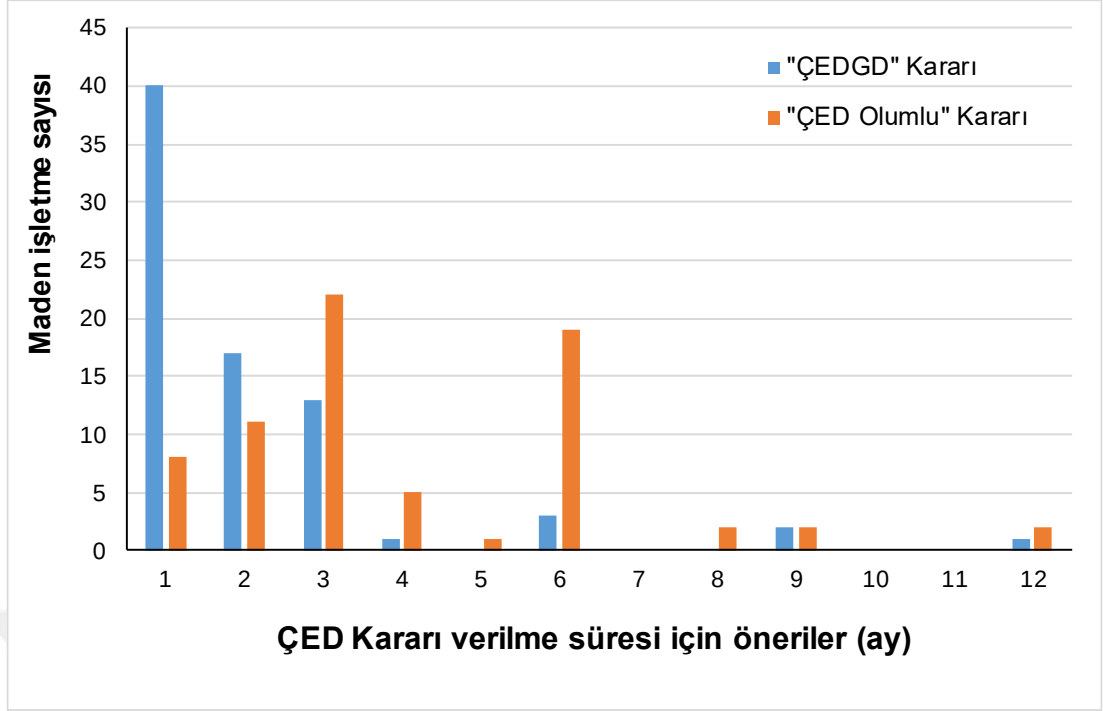
⁹⁴ Bu hükmün yanı sıra benzer bir hüküm 5177 sayılı Kanunla değişik 3213 sayılı Maden Kanununun 24 (11) madde fıkrasında bulunmaktaydı. Bu hükmü göre; Kanunun 7. maddesine göre alınması gerekli izinler için işletme ruhsatı tarihinden itibaren üç ay içinde müracaat edilmesi zorunludur. Aksi durumda maden yatırımcısının verdiği teminatın hazineye aktarılması öngörülmüştür. Ancak, daha sonra yapılan değişikliklerle 24. maddenin bu konuyla ilgili kuralı 7. madde ile çelişkili hale gelmiştir. Bunun sonucunda kamu kurumları, alınması gereken izinlerde 3 aylık süreyi dikkate almadığı, MAPEG de 24. maddeyi esas alarak o tarihte yürürlükte olan kurallara uyarınca ruhsat iptalleri, daha sonra da idari para cezaları vermiştir ve vermeye devam etmektedir (Yeşilyurt, 2020, s. 128).

Çizelge 3.14 : Maden gruplarına göre ÇED Kararlarının verilme süreleri.

Maden Grupları	"ÇED Gereklidir/Gerekli değildir Kararı"		"ÇED Olumlu Kararı"	
	Anket sorusuna cevap veren maden işletmesi sayısı	"ÇED Gereklidir Kararı"nın/Gerekli değildir verilme süresi ortalaması (ay)	Anket sorusuna cevap veren maden işletmesi sayısı	"ÇED Olumlu Kararı"nın verilme süresi ortalaması (ay)
2 (a) Grubu	6	3,0	10	13,6
2 (b) Grubu	12	3,7	11	12,1
4 (a) Grubu	3	3,7	5	12,2
4 (b) Grubu	4	2,5	3	17,0
4 (c) Grubu	2	4,0	5	16,6
Tüm maden grupları için	27	3,4	34	14,3

Görüldüğü üzere, maden işletmelerine ÇED Gereklidir/Gerekli değildir kararları tüm maden grupları için ortalama 3,4 ayda, “ÇED Olumlu” kararları ise ortalama 14,3 ayda verilmiştir. Özellikle, diğer maden gruplarına göre daha değerli maden grubu olan 4 (c) grubunda her iki ÇED kararının da daha uzun sürede verilmiş olması dikkat çekicidir. Keza 4 (b) grubuna da “ÇED olumlu kararları” ortalamada daha uzun sürede verilmiştir. Bu durum çevre kirlenme potansiyeli daha yüksek olan bu maden gruplarının işletme faaliyetlerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığının daha hassasiyetle yaklaştığının bir göstergesi olabilir. Ancak, geciken her izin sürecinin maden işletmelerinde maliyetleri arttırdığı dikkatlerden kaçmamalıdır.

Türkiye’de yetkili idari kurumlarda uzun ÇED değerlendirme süreleri nedeniyle oluşan mağduriyetler ve maddi zararlar dikkate alınarak maden işletmelerinin mağdur olmaması için ÇED sürecinin ne kadar sürede tamamlanması gerektiği konusunda maden işletmelerine bir anket sorusu daha yöneltilmiştir: “ÇED EK-2 prosedüründe “ÇED gerekli değildir” kararı alınması Türkiye’de yaklaşık 3 - 8 ay arasında bir sürede tamamlanmaktadır. EK-1 prosedüründe ise “ÇED olumlu” kararı alınması 8 ay - 1,5 yıl arasında bir sürede tamamlanmaktadır. Bu sürelerin uzun olması, yatırım yapmayı planlayan maden yatırımcılarına büyük zarar vermektedir. Sizce “ÇED gerekli değildir” kararı ve “ÇED olumlu kararı” alınması süreleri madencilik, madencilik yatırımlarına zarar vermemesi için sırayla en fazla ne kadar olmalıdır? (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve görüş sorduğu diğer kurumlardan alınan cevap süreleri dikkate alınarak cevaplanmalıdır)” sorusuna maden işletmelerinin verdiği cevap dağılımı aşağıda verilmiştir (Şekil 3.38).



Şekil 3.38 : ÇED kararı verilmesinde maden işletmelerinden süre önerileri.

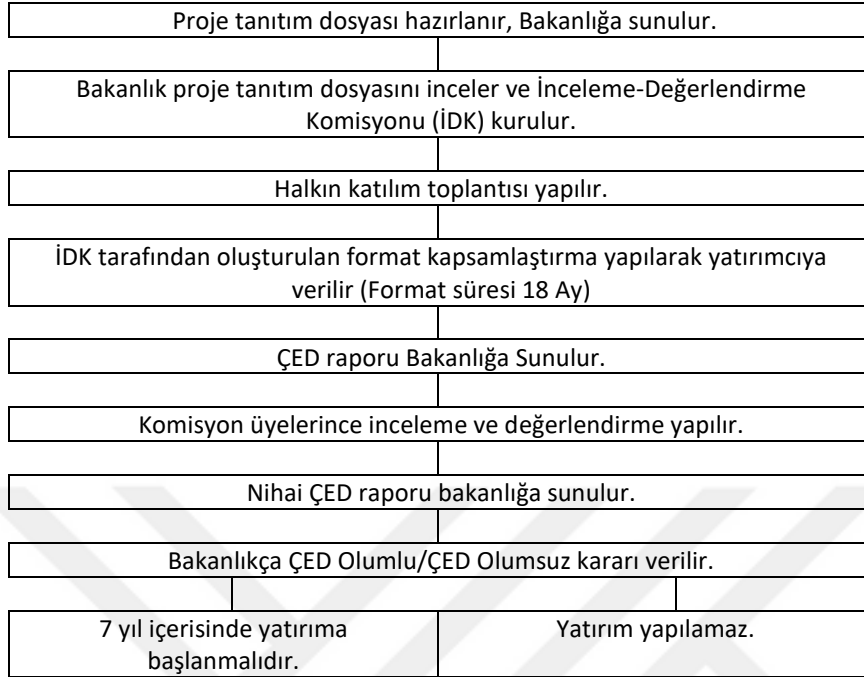
Şekilde de görüldüğü üzere maden işletmeleri çoğunluk ile, "ÇED gerekli değildir" kararının "1 ay"lık süre içerisinde, "ÇED olumlu" kararının ise "ilk 3 ay"lık süre içerisinde verilerek ÇED sürecinin tamamlanmasını istemektedir.

3.3.3 ÇED değerlendirme süresini etkileyen faktörler

3.3.3.1 ÇED sürecinde diğer kurumlardan görüş sorulması

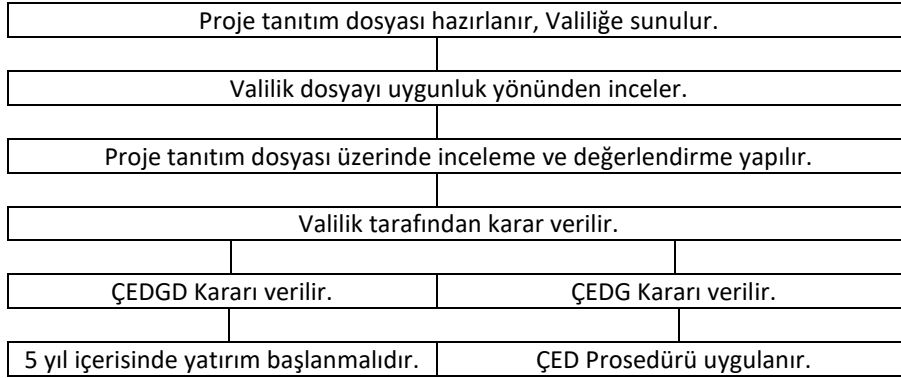
Türkiye’de ÇED EK-2 prosedürü için, “Proje Tanıtım Dosyası” hazırlanarak “Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri”ne/Valiliğe müracaat yapılmaktadır. Bu müdürlük faaliyet sahasını kontrol ettikten sonra ilgili kurumlardan görüş sorar. Bu kurumlar, MAPEG, İl Özel İdare Müdürlüğü, DSİ Bölge Müdürlüğü, OBM, İl Tarım Müdürlüğü gibi kurumlardır. Faaliyetlerin durumu dikkate alınarak diğer kurumlardan da görüş istenebilmektedir. Bu kurumlar ise, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu Müdürlüğü, Kadastro Müdürlüğü, Merkez Jandarma Komutanlığı, Karayolları Bölge Müdürlükleri Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İlçe Belediye Başkanlığı, İl Sağlık Müdürlüğü gibi kurumlardır. Kurumların uygun görüşünün ardından, ÇED Yönetmeliğinin 17. Maddesine dayanarak “ÇED Gerekli Değildir” Belgesi verilmektedir (Yeşilyurt, 2013a, s. 98). EK-1 prosedürüne kıyasla

daha kısa ve kolay bir prosedür içeren ÇED Yönetmeliği EK-2 akım şeması aşağıda verilmiştir (Şekil 3.39).



Şekil 3.39 : ÇED Yönetmeliği EK-2 akım şeması⁹⁵.

ÇED Yönetmeliği EK-1 listesinde verilen, ve EK-2 listesindeyken yapılan değerlendirme sonucunda, “ÇED gereklidir” kararı verilen projeler için EK-1 prosedürü uygulanır (Şekil 3.40).



Şekil 3.40 : ÇED Yönetmeliği EK-1 akım şeması⁹⁶.

EK-1’de halkın görüş ve önerileri alınır. Hazırlanan ÇED raporu, ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından oluşturulan İDK tarafından değerlendirilir. EK-1 prosedürüne tabi tutulan bir maden projesi için “ÇED Olumlu” kararı çıkarsa

⁹⁵ Bu Şekil, (Güner, 2017) verilerinden uyarlanarak çizilmiştir.

⁹⁶ Bu Şekil, (Güner, 2017) verilerinden uyarlanarak çizilmiştir.

yatırıma başlanabilmektedir. Ancak, “ÇED Olumsuz” kararı verilmesi halinde, bu maden yatırımı, başvuru alanı artık yapılamamaktadır.

Mevcut uygulamada; ÇED Genel Müdürlüğü, verdiği format çerçevesinde hazırlanan bir projenin görüşülmesinde, proje konusunda bütün kurum, kuruluş ve uzmanları ÇED toplantısına çağırılmaktadır. ÇED toplantısına ilgili bakanlık ya da kurum adına katılan uzmanlar, hazırlanan projede kendi yasal düzenlemeleri yönünden bir noksanlık ya da hata bulunduğunda, o proje için “olumlu görüş” vermemektedir. Uzmanların önerileri doğrultusunda proje için gereken önlemlerin alınması ya da değişikliklerin yapılmasının devamında, eğer, alınan önlemlerin çevre ve insan sağlığı yönünden yeterli bulunduğu tespit edilirse, ÇED için başvuru projeye “olumlu” görüş verilmektedir (Köse, 2011, s. 40).

Kanun ve yönetmeliklerde yeni düzenlemeler yapılırken, uygulama alanında uzmanlaşmış kişiler de çalışmaya dahil edilerek doğabilecek anlaşmazlıklar önceden tespit edilmelidir. Ancak, ÇED Yönetmeliği kapsamında il bazında yapılan işlemlerde her ilin kendisine has uygulamaları ortaya çıkmaktadır. Bu durum ÇED sürecinde, kurumlara görüş sorulması durumunda madencilik sektörünü gerçekten de farklı uygulamalarla karşı karşıya bırakmaktadır. Örneğin, bazı İl Müdürlükleri 3 adet kuruma görüş sorarken, bazı İl Müdürlükleri 8 adet kuruma kadar görüş sorabilmektedir. Böylece her il müdürlüğünün farklı uygulama ortaya koyması sorun yaratmaktadır. Nitekim örneğin Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Uzmanı, projeye ilgili Tarım ve Orman İl Müdürlüğü’ne görüş sormakta, ancak proje kapsamında DSİ Genel Müdürlüğü’ne görüş sorulmasına gerek duymamaktadır. Bu uygulamaya karşın Tarım ve Orman İl Müdürlüğü, kendi vereceği görüş kapsamında tekrar DSİ Genel Müdürlüğü ve İl Özel İdaresi’ne görüş sorabilmektedir. Bu durumda kurumlararası yazışmanın çok artmasıyla, *ÇED izin süreci* oldukça uzamaktadır.

Halbuki ÇED Yönetmeliği kapsamında oluşturulan uygulama talimatları veya tebliğlerin; açık, net, anlaşılır olması ve İl Müdürlüklerine gerekli bilgilerin titizlikle verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, oluşan bu durumda sorunun çözümü için, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi mevzuatı çerçevesinde görüş vermesi gerekmektedir. Hatta, uygulamada tutarlılık sağlamak için, komisyonlarda sektörel açıdan kimlerin olacağının “Uygulama Talimatları”yla netleştirilmesi uygun olacaktır (Kömürder, 2016, s. 56, 59, 61).

ÇED sürecinde bu durumun yanı sıra, Türkiye’de yatırımcı, “ÇED Olumlu” görüşü aldıktan sonra dahi söz konusu uzmanların bağlı bulunduğu kurumlardan teker teker yeniden izin alma ortamına sokulmaktadır. Böylece ÇED toplantısına katılan uzmanların onay verdikleri bir proje; tekrar uzmanların bağlı olduğu ilgili bakanlıklara ve kurumlara getirilmekte ve her birinden tekrar onay alınmaktadır (Köse, 2011, s. 40).

Nitekim “ÇED Olumlu” görüşü almış bir proje için, daha sonraki tekrarlanmış izin alma sürecinde, eğer, misal olarak, alınması gereken on adet izinden dokuzu alınmış, biri dahi alınamamış ise maden yatırımı yapılamamaktadır. Böylece hem arama safhasında hem de işletme için izin alma safhasında yapılan bütün harcamalar boşa gitmektedir. Kurum ve kuruluşların uzmanlarının olumlu görüş vermelerinin ardından yatırımcının ÇED toplantısına katılan ilgili bakanlıklara ve kuruluşlara tekrar başvuru yaparak, aynı konularda bir daha onay ve izin alması, esasen bir tekrar oluşturmakta ve bu tablo yatırımların aylarca, bazan yıllarca gecikmesine sebep olmaktadır. Çünkü her bakanlık, kendi mevzuatını ilgilendiren bir izni vermeden evvel diğer bakanlıkların izninin alınıp alınmadığını sorgulamamakta ve yatırımcı kurum kurum dolaşmak zorunda bırakılmaktadır. Bunun çözümü adına, “ÇED toplantısında ilgili bakanlık adına görüşmelere katılan uzmanın olumlu görüşünün, o bakanlık için verilmesi gereken iznin yerine geçmesini sağlayacak yasal bir düzenleme”nin gerektiği ifade edilmiştir (Köse, 2011, s. 40).

Doğrudan bu kapsamda olmasa da bu konuda, ÇED Yönetmeliğinde olumlu nitelikte bir değişiklik yapılmıştır: Son olarak 26.05.2017 tarihli 30077 sayılı RG’de yayınlanan “ÇED Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”in 17. maddesinin 1. bendinin sonunda yer alan; “*Bakanlık inceleme değerlendirme sürecinde gerekli görülmesi halinde yetkili kurum/kuruluşlardan görüş isteyebilir.*” ibaresine “*Otuz takvim günü içerisinde görüş bildirmeyen kurum/kuruluşun görüşü olumlu kabul edilir.*” ibaresi eklenmiştir.

Bu ibarenin eklenmesi, işlemlerin hızlandırılması açısından olumludur. Ancak, bunun tüm illerde uygulandığını söylemek maalesef mümkün değildir. Bu nedenle uygulamada bu maddenin geçerliliğinin ortaya konması tartışılabilir (Demirkan, 2017, s. 31). Nitekim son dönemde müracaatlar halen zamanında cevaplanmamaktadır. Türkiye’nin tüm illerinde ÇED sürecinde diğer kurumlardan “görüş” istenme sayısı asgari seviyede yaklaşık 11’dir ve bu sayı 20-25 gibi sayılara

ulaşabilmektedir. Kurum görüşleri aşamasında, kurumlar genellikle İnceleme Değerlendirme Kurulu toplantısına az bir zaman kala görüşlerini vermektedirler. Bu durum izin değerlendirme sürecini uzatmaktadır. Kurumların daha işlevsel çalışarak inceleme ve değerlendirmelerini yapması ve yatırımcıya manevra süresi bırakması gerekmektedir. Özellikle kısıtlanan alan ve özel izinli alanların güncel olarak işlendiği ve tüm bakanlık birimlerine açık bir sistem ile sadece gerekli kurumlara görüş sorulabilir. Güncel alanların gösterildiği bir sistem ile hem süreç kısılacak hem de kamu kurumlarının yükü azaltılmış olacaktır.

Örneğin ÇED sürecinde belediyelere görüş sorulması iptal edilmelidir. Zira madencilik konusunda bir teknik kadrosu ya da bilgi birikimi olmayan bu tür kurumlar görüş sorulduğunda bilimsel değil, sadece siyaset maksatlı, oy potansiyelinin kaybedilmemesi bakış açısıyla düşünerek hemen her maden projesine mantıklı veya mantıksız olumsuz görüş vermektedirler. Bunun yerine, oluşabilecek sorunlar için üniversiteler ya da akredite olmuş kurumlardan rapor talebinde bulunarak, gerektiğinde ölçümler gerçekleştirilerek projenin teknik ve bilimsel olarak uygunluğuna karar verilmelidir. Bu noktada ÇED sürecinde diğer kurumlardan “görüş sorulması”nın MAPEG koordinasyonunda yapılması izin sürecinin hızlanmasına katkı sağlayabilir.

3.3.3.2 ÇED izin sürecinde yetkili kurum önerisi

Bakanlıklar ve kurumların koordinasyon eksikliğine bağlı olarak yetki karmaşası ortaya çıkmaktadır. Bu durum ruhsat sahiplerinin (iş gücü ve zaman kaybı gibi) maliyetini artırıcı unsurları tetiklemekte ve istihdam oluşturacak yatırım girişimlerine yıpratıcı bir güç olarak kendini göstermektedir. Bu yetki karmaşasına son vermek yöneliminde, madencilik ile ilişkili tüm izinlerin tek bir otorite tarafından verilmesi ülke yararına olacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda, bürokratik işlemlerin azaltılması, izin alma sürelerinin makul sınırlara çekilebilmesinin sağlanması ve çok çeşitli kurumlar eliyle verilen izin süreçlerinde meydana çıkan sorunların asgari dereceye indirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, işletme ruhsatı ve işletme izni haricinde (iş yeri açma ve çalışma ruhsatı; tarım, orman, mera ve sit alanına ilişkin izinler gibi) alınması gereken izinlerin tümünün ÇED kapsamına alınması önerilmektedir (TBMM, 2010, s. 299).

Şu an görünen durum; ÇED'in bir izin değil, bir bakanlık görüşü olduğudur. ÇED; yatırımdan önce; yatırımın çevresel etkilerini en aza indirecek şekilde araştırma, analiz ve modellemeler yapılarak, yatırımcı tarafından taahhütler verilerek hayata geçmektedir. Böylece ÇED, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından bu çalışmaların belirtilen kapsamda değerlendirildiği bir aşamadır.

Ayrıca, ÇED Kararına istinaden yatırım yapıldıktan sonra işletme faaliyete alınmadan önce Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından “Çevre İzin ve Lisans” aşaması uygulanmaktadır. ÇED aşamasında verilen taahhütlerin uygulanıp uygulanmadığı belirli periyotlar ile izlenerek “Çevre İzni ve Lisansı” belgesi verilmektedir ve kontrol mekanizması işletme süresince devam etmektedir. Her ne kadar bu aşamaların işletme ruhsatı ile bir ortak paydası bulunmuyor gibi görünse de tüm bu süreçler ve denetimler ETKB bünyesinde yapılabilir.

Nitekim, ÇED kararı konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde inisiyatif alınmaksızın ÇED Genel Müdürlüğü ile söz konusu Bakanlık il müdürlükleri arasında tutarsızlıklar oluşmaktadır. Bazı il müdürlüklerindeki çevre mühendislerinin sorunları şahsileştirerek yönetme çabasına girdikleri, “Survey Monkey” anketine cevap veren maden işletmelerinin yakındıkları durumlardan biridir.

Gerçekten de, ilgili kurumların temsilcilerinin verdiği kararlar ÇED başvurusu ve değerlendirmeleri kapsamında engellerden biridir. Bu temsilciler kendi kurumlarının kavramlarını kişisel fikirleri olarak ifade etmemelidir. Bu konuyla ilgili zorlayıcı bir karar olmasa da oluşan bu belirsiz durum sistemin bir tehdididir (Coşkun ve Türker, 2011, s. 224). Geneli itibarıyla yasal ve kurumsal yapının gücünün, sistemi bir bütün olarak güçlü kılacağı unutulmamalıdır.

Ayrıca, ÇED sürecinde kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinden oluşan Komisyondan bir üyenin bile, dikkate alınmayacak bir konuda dahi olumsuz görüş bildirmesi sonucunda büyük yatırımlar gerçekleştirilememektedir. Bunun çözümü için, olumsuz görüşün bilimsel ve teknik olarak bir üst mercide yeniden değerlendirilmesine imkân verilmelidir (TMD, 2019b, s. 61).

Necati Yıldız'a göre (2018); işletme ruhsatı alındıktan sonra (ÇED dahil) gerekli tüm izinlerin alınması için maden sahalarına ilgili kurumların temsilcilerinden oluşan tek bir heyet incelemeye gitmelidir. Bu heyet sahanın tamamını inceleyerek, her eleman, mevzuatına göre ruhsat alanında farklılık gösteren bölgelere yönelik rapor

hazırlamalı, böylece bu bölgelerde yapılacak madenciliğin kuralları ortaya konmalıdır (s. 121).

“Çevresel Etki Değerlendirme” (ÇED) isminden de belli olduğu üzere bir yatırımın çevresel boyutta etkilerinin incelenerek ortadan kaldırılması veya asgari düzeye indirilmesi ile ilgili çalışmadır. Bu nedenle, madencilik ile ilgili yapılacak olan yatırımlardaki ÇED sürecinde koordinatör bakanlığın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olması gerektiği algısı vardır. Bu noktada mevcut sistemde ETKB’den maden işletme sahası ile ilgili tecrübesi olan maden, jeoloji gibi mühendislik dalı mezunlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığına teknik destek vermesi dahi izin sürecindeki durumu iyileştiremeyecektir. Buna ek olarak maden işletme izni alınması sürecinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görüş sorduğu diğer kurumların kendi aralarında işlemleri uzatması izin sürecinde öngörülebilirliği ortadan kaldırmaktadır.

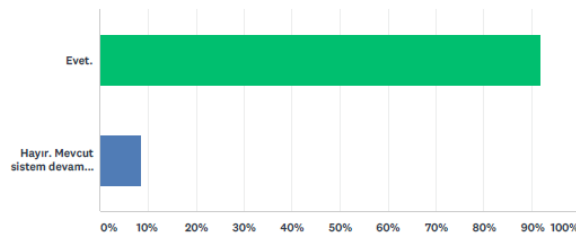
Bu olumsuz duruma çözüm üretebilmek ve öneri sunabilmek adına maden işletmelerine yöneltilen bir anket sorusunda; *“Madencilik yatırımlarında ÇED’in; ETKB bünyesinde, bu bakanlık ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ndan seçilecek mühendislerden oluşturulacak bir üst merci tarafından verilmesi”* fikri, ankete cevap veren “maden işletmelerinin büyük çoğunluğu tarafından dile getirilmiştir (Şekil 3.41).

MADEN HUKUKU & MALİYETLERİ ANKETİ

SurveyMonkey

Q30 Madencilik yatırımlarında ÇED’in; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde, bu bakanlık ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ndan seçilecek mühendislerden oluşturulacak bir üst merci tarafından verilmesi fikrine katılır mısınız?

Yanıtlanan: 83 Atlanan: 12



Şekil 3.41 : ÇED’in hangi kurum tarafından verilmesi gerektiği fikri.

Bu durum madenciliğe yatırım yapan/yapacak şirketlerin yatırım risklerini azaltma adına ETKB bünyesinde bir ÇED değerlendirme sürecinin ortaya konmasıyla

Türkiye’de çevreye duyarlı madencilğin gelişimi açısından olumlu bir sonuç gösterebilir. Nitekim, oluşturulacak bu birim, maden işletme ruhsatı müracaatı sırasında MAPEG tarafından görevlendirilen heyet ile beraber görevlendirilmek suretiyle, işletme ruhsat müracaatı safhasında görüş beyan ederek gerekli işletme izninin çok kısa sürede düzenlenmesini sağlayabilir. Böylece, adeta işletme ruhsatı ile birlikte eş zamanlı olarak, müracaat sahibine işletme izni çok kısa sürede verilmiş olacaktır.

Tabi burada esas mesele hangi idari organın izinleri vermesinden ziyade, öngörülebilir kriterlerin oluşturulması ve herşeyden önce uygulamada keyfiliğin ortadan kaldırılmasıdır. Ama her halükarda ayrı bir “Maden İzin Komisyonu” kurulması şarttır. Tarafsız, yetkin, liyakat sahibi böyle bir Komisyonun ETKB bünyesinde oluşturulması, ÇED ve diğer görüş sorulan birim temsilcilerinin izin sürecinde daha hızlı karar vermesini sağlayacaktır. Böylece maden yatırımcılarının yatırım riskleri azaltılacaktır⁹⁷. Özellikle, ETKB’nin madencilik taşra teşkilatlarının kurulması ve teknik kadrosunun artırılması ile bu işlev sağlanabilecektir. Aksi halde izin sürecinin kısaltılması pek mümkün görünmemektedir.

Özellikle tek merkezden ve ortak temsil heyeti ile izin sürecinin gerçekleşmesi, bakanlıklar arası görüş ve yetki çatışmasını ortadan kaldıracaktır. Böylece bakanlıklar arası koordinasyon sağlanarak bürokrasi azalacak, maden izin süreci hızlanacaktır. Bu da, yatırım kayıplarını asgariye indireceğinden verimli maden işletmeciliğini beraberinde getirecektir.

3.4 İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı

Maden işletme ruhsat sahibi, işletme faaliyetini gerçekleştireceği sahada son olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatını alması suretiyle işletme izni için gerekli izin sürecini tamamlar.

İş yeri açma ve çalışma ruhsatı konusundaki mevzuat incelendiğinde, bu mevzuatın madencilik faaliyetine uygun hazırlanmadığı, ancak 2004 yılından sonra madencilğe

⁹⁷ Bu konuda İsveç’teki mevzuat ve uygulamalarına göz atmakta fayda var. İsveç “Madenler ve Petrol Dairesi”nin çevre ile ilgili birçok rolü var. Maden Kanununa göre, keşif ve madencilik için verilen süre hakkında çevre koşullarını belirlemek ve sağlamak için çevre görevlileri atanır. Maden Yasası ayrıca, Bölüm içindeki çevre görevlilerinin çevrenin korunması için operasyonlara girip denetleyebileceği bir çevre denetim rejimi de sağlar. Maden ve Petrol Dairesi, maden işletmeciliği başvuruları ve maden çevre onayları ile ilgili onay süreçlerinin şeffaflığını, kesinliğini ve zamanlamasını iyileştirmek için çalışmaktadır (Johnson 2010).

yönelik düzenlenmeye çalışıldığı görülmektedir (Yıldız, 2018, s. 122). 2004 yılında 5177 sayılı Kanun ile değişik 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 7. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda, maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için söz konusu ruhsatın alınması zorunluluğu getirilmiştir⁹⁸. Eski geleneğe uygun olarak işyeri açma iznine "GSM izni" de denilmektedir.

Özellikle 28.05.1995 tarihinde yürürlüğe giren GSM Yönetmeliğinden itibaren, aşırı çevre koruma olgusunun etkisiyle, bu Yönetmelikte ardı ardına yapılan değişikliklerle, çok sayıda maden ve taşocakları işletme ruhsatlarının iptal edilmesiyle sonuçlanan bir tablo oluşmuştu (Çanga, 2005, s. 204).

GSM Yönetmeliği 10.08.2005 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yönetmelik yerine, aynı tarihte "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik" yürürlüğe konulmuştur. Devamında, 21.04.2007 tarihli, 26500 sayılı RG'de yayımlanan "Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik" ile söz konusu yönetmelikte önemli değişiklikler yapılmış, özellikle işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının ne şekilde verileceği hususundaki açık düzenlemeler ile bu konudaki keyfi uygulamaların önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Yeşilyurt, 2010a, s. 41). Maden Kanunu'nun 7. maddesine göre "*Maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatları il özel idareleri veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından verilir.*" hükmüyle artık işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde yetki belediyelerden alınmıştır.

Mevzuatta yapılan bu ve diğer değişiklikler sonucunda, izinlerin alınması sürecinde ortaya çıkan bürokratik engellerin ortadan kaldırılarak planlı bir uygulama sağlanması hedeflenmiştir. Yeni düzenlemelerle madencilik faaliyetleri için ÇED ve GSM izinlerinin alınması işlemleri bir disiplin altına alınmaya çalışılmış, izin süreleri kısaltılmaya, bu hususta karşılaşılan sorunlar ortadan kaldırılmaya, ve sektör,

⁹⁸ Maden ruhsatlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı alma zorunluluğu 5177 sayılı Kanun ile getirilmemiştir. Bu zorunluluk 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Yasası, 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Yasası, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne İlişkin Kanunla zaten vardı. Ayrıca GSM almayan maden ruhsat sahiplerine bu Kanun hükümlerine göre yaptırım uygulanmaktadır. Bir başka ifade ile GSM'nin olmaması 5177 sayılı Yasadan önce maden yasasında bir yaptırıma bağlanmamış ve fakat yaptırımsız da bırakılmamıştır. 5177 sayılı Kanundan önce ruhsat sahibinin "GSM belgem yok" beyanında bile ETKB'nin bu beyanı ilgili idarelere iletmekle yetineceği bir durum vardı. Dolayısıyla 5177 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce alınan işletme ruhsatlı sahalara işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmuyor diye maden kanunu 7. maddesinin son fıkrasının uygulanmasının Yeşilyurt'a göre (2010b) yasal bir temeli bulunmamaktadır (s. 45).

yatırımcılar için daha uygun bir duruma getirilmeye gayret edilmiştir⁹⁹. Aşağıda, örnek bir işyeri açma ve çalışma ruhsatı gösterilmiştir (Şekil 3.42).

T.C.
CİDE KAYMAKLIĞI
İlçe Özel İdare Müdürlüğü

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATI

1- İş Yeri Adı veya Unvanı : Gündoğdu GÜLER
2- İşyerinin Adresi : İhsanbey Köyü Cide-KASTAMONU
3- Vergi Dairesi ve Numarası : Maslak Vergi Dairesi-Sicil No:170849175
4- Madencilik Faaliyetinin Konusu : (Madenin Cinsi) Dekoratif Taş ocak
5- Maden Ruhsat Numarası : 200906449
6- 1/25.000 Ölçekli Pafta Adı : D 30 C4
7- Maden Ruhsatı/İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Koordinatları:
1-NOKTA 2-NOKTA 3-NOKTA 4-NOKTA 5-NOKTA
SAGAI(Y) 0529369 0529618 0529695 0529700 0529384
YUKARI(N) 4651375 4651291 4651090 4650990 4650758
8- Ruhsat Alanı : 21,24 Hektar
9-Çalışma Alanı(Tespit edilen girdiler rezerv)
10- İşletme Yöntemi : Açık İşletme
11- İşyerinin Sınıfı : 2. Sınıf
12- Veriliş Tarihi : 01.09.2014

27 Ekim 2014

İçişleri Bakanlığı Mah.İd. Gen. Müd'liğinin 22.07.2010 tarih ve 21360 sayılı Madencilik Faaliyetleri Komisyonu kararına istinaden İlçe Özel İdarence tanzim edilmiştir.

Şekil 3.42 : İşyeri açma ve çalışma ruhsatı örneği (Url-6).

Görüldüğü üzere bu ruhsatta, iş yeri sınıfı, ne kadarlık alan için bu ruhsatın alındığı, maden işletmesinin yeraltı mı açık işletme faaliyeti mi olduğu, maden ruhsat numarası ve bulunduğu pafta gibi bilgiler yer almaktadır.

Gerek çevre mevzuatına göre gerekli iznin alınmamış olması gerekse de GSM izninin alınmaması maden ruhsatının iptaline sebep olmaz (Topaloğlu, 2011, s. 103; Danıştay 8. D., 13.02.2002 tarihli, E. 2001/1389, K. 2002/998; Danıştay İDDGK, 08.02.2002 tarihli, E. 2001/837, K. 2002/135). İşletme izni alınabilmesi için ÇED ve diğer izinler içerisinde GSM izninin de alınması gerekmektedir. Bu nedenle GSM Yönetmeliği ÇED'le birlikte değerlendirilmesini gerektirecek bir nitelik taşımaktadır. Mevzuata göre il özel idaresi verdiği GSM'yi denetleyebilir. Buna karşın, MAPEG ceza ve durdurma yetkisine sahiptir (Yıldız, 2012, s. 249).

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gerçekleştirilmesi durumunda Maden Kanunu'nun 7. maddesi yaptırımının, işletme ruhsatı sahibine uygulanacağı belirtilmektedir. Yeşilyurt'a göre, işyeri açma ve çalışma ruhsatı hangi kanunla düzenlenmiş ve hangi kurumca verilmesi belirlenmiş kurallara bağlanmışsa, bu ruhsatın bulunmaması durumunda da o Kanunda düzenlenen yaptırıma ve o kurumca

⁹⁹ Ancak bu mevzuat değişikliklerine rağmen bir maden projesi için iş yeri açma ve çalışma ruhsatının termin planında 93 günde alındığının belirtilmesi (Özel, 2006, s. 191) bu dönemde bu ruhsatın tek başına, maden işletme izin sürecinde halen gecikme yaşattığını göstermekteydi.

yürütülecek denetime bağı olması gerekir. Diğer bir ifadeyle yazara göre, 5177 sayılı Kanun'dan önceki durumun sağlanması uygulama yönünden en tutarlı yoldur. Maden Kanunu'na göre *işyeri açma ve çalışma ruhsatı* olmadan madencilik faaliyetine izin verilmediğinden, bu ruhsatı verecek kurumlar maden işletme ruhsatı sahibine birçok zorluk yaratmakta ve bu tablo madencilik sektörünün tümünü olumsuz etkilemektedir. İnsan sağlığına veya çevre zararına gerçekleştirilen madencilik faaliyetinin durdurulacağı Maden Kanunu'nda zaten mevcut olduğundan *işyeri açma ve çalışma ruhsatı* olmaması durumuna Kanunun 7. maddesinin son fıkrasının uygulanması ağır bir yaptırımdır. MAPEG, ruhsat alanlarının denetiminde, *işyeri açma ve çalışma ruhsatı* bulunup bulunmadığını şekilsel yönden aramakta, bulunmayana hemen Kanunun 7. maddesi son fıkrası hükümlerini uygulamaktadır. Bu suretle, ruhsat teminatı irad kaydedilmekte, faaliyet durdurulmakta ve maddenin 5 yıl içerisinde 3 defa ihlal edilmesi durumunda ruhsat iptaliyle karşı karşıya kalınmaktadır¹⁰⁰ (Yeşilyurt, 2010b, s. 44).

“5177 sayılı Kanun” yürürlüğe girmeden evvel maden ve mermer olarak verilen işletme ruhsat sayısı 5212'dir. GSM alınması zorunluluğu 5177 sayılı Yasadan evvel alınmış işletme ruhsatlı ve izinli alanlara uygulandığında, 5212 adet işletme ruhsatı ve izninin hepsinde 05.06.2004 tarihinden itibaren üretim duracak ve GSM izni alınmasının ardından ancak üretime geçilebilecekti. Bu şekilde bir karışıklığa meydan bırakmamak yöneliminde “5177 sayılı Kanun”un Geçici 1. maddesinin (2) (d) fıkra bendine, işletme ruhsatı talep edilen alanların işlemleri, talep tarihindeki Kanun hükümleri uyarınca yürütülür, hükmü konularak, Türkiye genelinde bütün işletme ruhsatı ve izni alanlarının faaliyetinin durması önlenmiştir (Yeşilyurt, 2010b, s. 45).

GSM müracaatı için istenen evraklar Yönetmelikte belirlenmiş olmasına rağmen, her ilde belirlenen evraklar ve ruhsat bedelleri değişiklik göstermektedir. Örneğin Burdur'da Yönetmelik dahilinde 7 adet evrak istenmekte fakat Konya'da ise 20 farklı evrak istenmek suretiyle ruhsat alımı zorlaştırılmaktadır. Bu nedenle GSM ruhsat taleplerinde illerde ve büyükşehirlerde yönetmelik çerçevesinde bir birliktelik sağlanması, izin alım sürecini hızlandıracaktır (Kömürder, 2016, s. 17-18).

¹⁰⁰ Hatta bu durum daha ileri dereceye taşınarak, 5177 sayılı Kanunun yürürlüğü öncesinde işletme ruhsatı almış ve “3213 sayılı Maden Kanunu'na göre işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmaması durumunda bunun yaptırımı olarak, Maden Kanunu'nda o dönem yer almamış ruhsat alanlarına da Kanunun 7. maddesi uygulanmıştır (Yeşilyurt, 2010b, s. 44-45).

İş yeri açma ve çalışma ruhsatları bazı şehirlerde keyfi uygulamalar sonucunda verilmemektedir (Emiroğlu, 2018b, s. 8). Gerçekten de, maden işletmelerinin *işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını* alması sürecinde yerel idarelerde sorunlar yaşanmakta ve bu konuda bir standart sağlanamamaktadır. Nitekim maden ruhsat sahipleri tarafından bu ruhsatlar alınırken söz konusu yerel idarelerde farklı uygulama ve işlemler ile karşılaşılmalıdır. Bunun sebebi, genelde madencilik konusunda uzman olmayan kişilerin ve kuruluşların bu konuda takdir yetkisini kullanması olduğu tespit edilmektedir. Halbuki Türkiye’de madencilik konusunda otorite ETKB’dir. Bu nedenle, TMD ve diğ. göre (2018); 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 7. maddesinin dokuzuncu fıkrasına, “*Maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.*” cümlesinin eklenmesinin daha uygun olacağı (s. 36) ifade edilmiştir.

7164 sayılı yasa değişikliği sonucunda Maden Kanunu’nun 7 (9) madde fıkrasına ilave edilen cümle ile, “maden işletme ruhsat alanlarında, maden üretim faaliyetleriyle bu faaliyetlere özgü ruhsat alanındaki geçici tesisler haricindeki faaliyetler ve/veya tesisler için Bakanlığın izni bulunmaksızın her ne olursa olsun iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenemeyecektir”. Bu hükümle, belirlenen kapsamda bu ruhsatın Bakanlıkça izne tabi tutulması, yeni dönemde izin süreçlerinde yavaşlamaya ya da engellere yol açmamalıdır.

Önemli diğer bir husus da bu ruhsat alanının ne kadar verileceği konusudur. 2007 yılına kadar *iş yeri açma ve çalışma ruhsatı* koordinat olarak sınırlandırılmayarak, işletme ruhsat alanının tamamına verilmekteydi. Bu tarihten sonra verilen ruhsatlar ise ÇED ya da işletme izin sahasıyla sınırlandırılmaya başlanmıştır (Yıldız, 2018, s. 122). “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Yönetmeliği”nde her ne kadar “25 hektar ve üzeri çalışma alanında açık işletmeler” ifadesi bulunsa da uygulamada, maden ruhsatının büyüklüğü, ruhsat sahaları içerisinde açılan/açılacak birden çok ocağın konum ve mesafeleri dikkate alınmadan, maden ruhsatı içerisindeki işletmelerin alanları toplamına göre birinci ya da ikinci sınıf *işyeri açma ve çalışma ruhsatına* dayalı işlemler yapılmaktadır. Bu durum, bir ruhsat sahasında birbiriyle mücavir olmayan ve beraber değerlendirilmesi (çevre ile sağlık şartları sebebiyle) anlam taşımayan, yalnızca alanları toplamı 25 hektarın üstüne çıktığı için birinci sınıf işyeri

açma ve çalışma ruhsatı¹⁰¹ verilmesi şeklinde işlem tesis edilmesine neden olmaktadır (TMD ve diğ, 2018, s. 36)

(TMD ve diğ, 2018), birbirlerinden bağımsız birden çok ocağın bulunduğu maden ruhsat sahalarında her bir ocak için alan sınırının ayrı ayrı uygulanmasının bu sorunun ortadan kaldırılmasını sağlayacağını düşünmektedir. Ayrıca, ÇED süreci içerisinde ilgili tüm kurumların görüşleri alınarak, oluşturulan GSM sağlık koruma bandının¹⁰² başka bir kurumca değiştirilmesinin önüne geçilmelidir (TMD ve diğ, 2018, s. 31, 36). Yıldız'a göre (2018); *iş yeri açma ve çalışma ruhsatının* ÇED kapsamında verilebilmesi mümkündür. Nitekim ÇED sürecine bütün kurumlar katılmaktadır. Yazar, kurallar belirlendiği takdirde ÇED kapsamında *iş yeri açma ve çalışma ruhsatının* da verilmiş sayılması gerektiğini düşünmektedir. Devamındaki süreçte ruhsat sahibinin verdiği taahhütler ilgili kurum tarafından denetlenmelidir. Sonuçta *iş yeri açma ve çalışma ruhsatı* madencilik için kurulacak şantiyeye verilmeli, ÇED ya da işletme izni alanı koordinatlarıyla sınırlandırılmamalıdır (s. 122).

Maden işletmeleri, iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatı için, proje bedeline göre değişmekle birlikte yaklaşık 10000-150000 TL arasında harç ödemektedir (Pinto, 2013, s. 40-41). *“Bu ruhsatların verilmesi sırasında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine göre belediyelerin tahsil ettiği işyeri açma izni harcı büyükşehir belediyesi olan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi olmayan illerde il özel idaresi tarafından tahsil edilir. Bu bedelin % 50’si ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri hesabına aktarılır. Bu alanların belediyelerin mücavir alanı içerisinde kalması durumunda tahsil edilen harcın % 50’si ilgili belediyenin hesabına aktarılır.”* (Maden Kanunu m. 7). Bu şekilde madencilikten etkilenen bölgelere

¹⁰¹ Yıldız, mevzuatta belirlenen “1. Sınıf” ve “2. Sınıf” olarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatının sınıflandırılmasının doğru bulmadığını çalışmasına belirtmiştir (Yıldız, 2018, s. 122).

¹⁰² Yıldız’a göre (2018), sağlık koruma bandının iş yeri açma ve çalışma ruhsatı ile bir ilişkisi olmamalıdır. Böyle bir ilişki kurulacaksa bu ilişki ÇED kapsamında değerlendirilmelidir. İş yeri açma ve çalışma ruhsatı verecek kurumun, herhangi bir kurumdan görüş istemesine gerek olmadan, inceleme ve denetimleri kendisi yapması gerekmektedir. İş yeri açma ve çalışma ruhsatının amacı; çalışanların dinlenme, yemek yeme, yatma, tuvalet, banyo başta olmak üzere ihtiyaçlarını giderdiği yerlerin sağlık ve hijyen koşullarına uygun olmasına, bu yerlerde başta yangın, sel gibi istenmeyen bir olay karşısında gerekli önlemlerin alınmasını sağlamaktır. İşletme izni genişletildiğinde bu ruhsat sahasında çalışanlar için kurulmuş şantiye aynı yerinde kaldığı sürece yeni bir iş yeri açma ve çalışma ruhsatının istenmesi, olmaması durumunda Maden Kanunu’na göre yüklü bir para cezası istenmesi anlaşılmaz değildir (s. 122).

kaynak aktararak iyi yönetim uygulamasının gerekleri yerine getirilmektedir (Topaloğlu, 2011, s. 103).

Maden işletme faaliyetlerinin devamlılığı ve kontrolü ile; üretim, istihdam ve çalışma gibi konularda hiçbir faydası olmadığı, maden yatırımcılarının zaman kaybına ve ekonomik güç kaybına sebep olduğu dikkate alınarak GSM izninin uygulamadan kaldırılması önerilmektedir (Tütüncü, 2010, s. 529).

3.5 Maden İşletme İzni

Madencilik, ülke kalkınmaları ve ekonomileri için yapılması gerekli bir faaliyettir (Martín ve diğ., 2014). Gerçekten de madencilik, halkın refahını ve ekonominin işleyişini sürdürmek için hayati önem taşıyan diğer endüstriyel sektörler için girdi sağlar (Mancini ve Sala, 2018). Günümüzde dünya tedarik zinciri, değişen mevzuatın yarattığı ortam nedeniyle daha karmaşık hale gelmiştir (Chand ve diğ., 2018).

Kaynakların yönetilmesi dünya çapında, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde birçok ülke için her zaman büyük bir zorluk oluşturmuştur (Pedro vd., 2017). Gelişmiş ve birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, maden yatırımcıları madencilik projelerini yönetirken arazi sahibi ve topluluk çıkarlarını ele alma konusunda giderek daha proaktif olmaya zorlanıyor (Imbun, 2013). Madencilğin sosyal etkilerinin yeterli derecede değerlendirilmesi ve yönetilmesi, hem endüstrinin hem de faaliyet gösterdiği toplumun sürdürülebilir gelişimi için hayati önem taşımaktadır (Tiainen ve diğ., 2014). Çoğu dünya ülkesinde madencilik endüstrisinin ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyet göstermesi için bir sosyal lisansa ihtiyacı vardır (Haarala ve diğ., 2015). Ancak, madencilik şirketleri sosyal lisansı¹⁰³ edinmekte zorlanmaktadır (Cesar, 2019). Maden üretimi için idarelerin verdiği işletme ruhsatlarının/izinlerinin artan önemi karşısında, bu kavramın yasal ve siyasi onay süreçleri içerisindeki rolü belirsizliğini korumaktadır (Robinson ve diğ., 2020). Zira, madencilğin sürdürülebilir gelişimi için yasal olarak resmileştirilmesi bir ön

¹⁰³ Türkiye’de sosyal lisans kavramı ve uygulamaları konusunda bakınız (Yıldız, 2014; Sezener, 2014; 2015; Bulut, 2015; Gürtuna, 2016). Dünya genelinde madencilikte sosyal lisans kavramı ve uygulamaları konusunda ise, bakınız (Prno ve Slocombe, 2012; Owen ve Kump, 2013; Prno, 2013; Moffat ve Zhang, 2014; Mason ve diğ., 2014; Parsons ve diğ., 2014; Richert ve diğ., 2015; Erzurumlu ve Erzurumlu, 2015; Kemp ve diğ., 2016; Walsh ve diğ., 2017; Bice ve diğ., 2017; Smits ve diğ., 2017; Meesters ve Behagel, 2017; Mapstone ve diğ., 2017; Lawer ve diğ., 2017; Matlaba ve diğ., 2017; Heffron ve diğ., 2018; Debrah ve diğ., 2018; Karakaya ve Nuur, 2018; Brueckner ve Eabrasu, 2018; Matebesi ve Marais, 2018; Bowles ve diğ., 2019; Demajorovic ve diğ., 2019; Zachrisson ve Lindahl, 2019).

koşuldur (Lara-Rodríguez, 2020). Bu da maden idarelerinden alınan maden ruhsatları ve izinleri yoluyla gerçekleşmektedir.

Maden yatırımlarının yegane teminatı maden mevzuatı kapsamında alınan maden ruhsatlarıdır. Herhangi bir sanayi tesisinin üzerine kurulduğu arazi neyse ruhsat da maden yatırımları için odur. Bu aynı zamanda “sektörde öngörülebilirliğin” sağlanması için de ilk ve temel şarttır. Yatırımcılar kanunların belirlediği hükümler kapsamında fizibilitelerini ve yatırımlarını yapmaktadır. Ruhsat edinimi büyük ya da küçük her ölçekteki yatırımcının olmazsa olmaz şartıdır (Koruç, 2016; Sökmen, 2018, s. 5).

Maden mevzuatlarında ruhsat iptali koşullarına karşı maden yatırımcılarını koruyacak tek güvence faaliyetleri süresince bütün yasal gerekliliklerin yerine getirilmiş olmasıdır. İşletmelerin faaliyetleri boyunca eksik izinlerinin ve belgelerinin bulunmaması, faaliyetlerini şeffaf olarak sürdürüyor olmaları, gerektiği zaman her konuda hesap verebilir durumda olmaları, yaşanabilecek her türlü sorunda şirketleri ayakta tutacaktır (Aydın, 2014, s. 4).

Güvenli maden hakları, rekabetçi bir madencilik yatırım ortamının kritik bir bileşeni olarak kabul edilir (Ayisi, 2017). Özellikle maden işletme izin sürecinin güvenliği geniş anlamda incelenmelidir (Badenhorst, 2014). Elbette, belirli bir ülkedeki maden mevzuat uygulamaları ancak kendi koşulları içerisinde anlaşılabilir (Omalu ve Zamora, 1999; Lauriol, 2001).

Günümüzde halen birçok ülkede madenciliğin en önemli sorunları arasında ilk olarak, alınması gerekli izinler ve ruhsatlar gelmektedir. Maden satış fiyatlarının son derece hızlı değiştiği bir piyasada, izin sürecinde oluşan gecikmeler yatırımcı şirketler açısından çok büyük zararlara neden olabilmektedir. Bu durumdan daha olumsuz, iznin hiç alınamaması ve şirketlerin yatırımlarını geri çekmesi olabilmektedir (Kahraman ve Dessureault, 2012, s. 83). Çünkü, izin verme süreci, iznin şartlarına uyması için zaman ve kaynak harcaması gerektiğinden firmalara maliyetler getirir. Süreç şeffaflıktan yoksun veya belirsiz ise, bu maliyetler şirketler için ek riskler oluşturur (David ve Wright, 1997).

Sermaye girişi bulunmayan herhangi bir sektör gelişme gösteremez. Bir sektöre sermaye girişlerinin olabilmesi ve yatırımların yapılabilmesi için ruhsat ve yatırım güvencesinin kanunlarla ve yönetmelikler ile güvenceye alınması gerekmektedir

(Yıldız, 2020b). Diğer yandan, yatırımı olumsuz yönde etkileyebilecek herhangi bir yasal değişiklik maden yatırımcılarının en korktukları risklerin başında gelmektedir (Pritchard, 2005, s. 80). Bastida, birçok maden yatırımcısının maden üretim güvenliği için kilit bir yasal korumanın bulunduğunu vurgulamaktadır. Bir madencilik projesinin yürütülmesi ile ilgili belirsizliklerin varlığında, madencilğin kârlı bir şekilde yapılması ihtiyacı bulunmaktadır (Bastida, 2001, s. 32). Tüm bunların sağlanabilmesi için;

- İdareye olan güvenilirlik,
- Kazanılmış hakların korunması,
- Ruhsat güvenilirliği,
- Haksız rekabetin önlenmesi,
- Hukuki güvenilirlik,
- Hesap verebilirlik (yalnzca yatırımcı için değil, ayrıca idarenin de hesap verebilirliği),
- Kanunların ve yönetmeliklerin herkese eşit biçimde uygulanması konuları,

güvenilir bir yatırım ortamı için olmazsa olmaz, uluslararası geçerlilikteki kurallardır (Madencilik Türkiye Dergisi, 2012, s. 70-71).

Genel olarak çevresel düzenlemeler yatırımda engel teşkil edebilmektedir. Ancak, mineral politikaları daha büyük bir engeldir. Wilkerson, madencilik şirketlerinin hükümetin istikrarlı ve sorunsuz bir şekilde faaliyet gösterdiği ülkelerde bulunma eğiliminde olduğunu ve bu türden ülkelerin de bunun için güvenli bir yatırım ortamı sağladıklarını ileri sürmektedir (Wilkerson, 2010). Dolayısıyla madencilik sektörünün mevzuattan beklentileri öncelikle ruhsat güvencesinin sağlanması ve izin süreçlerinin öngörülebilir ve şeffaf olmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 23; TMD, 2020, s. 22; Madencilik Türkiye Dergisi, 2020a, s. 16). Madencilik sektöründe sık sık mevzuat değişikliği yapılması yatırımcıların en istemediği şeydir. Özellikle, maden aramasına başlandığı andaki yatırımcı lehine olan mevzuat koşullarının, kazanılmış hak olarak ruhsatın ilerideki dönemlerinde de yatırımcı lehine sürdürülmesi yatırım ortamı için en büyük güvencedir (Akdur, 2016, s. 30; Köse ve Oygür, 2015, s. 25). Yatırım ortamının güvenliği ve iş yapma kolaylığı, kaliteli ve hızlı işleyen hukuk ve yargı güvenliği o ülkeye daha fazla doğrudan yatırım

sermayesinin gelmesini kolaylaştırmaktadır (Köse, 2019, s. 32). Madencilik faaliyetleri ile ilgili düzenlemeler yatırımcıya güven verdiği ölçüde madencilikte bir başarı sağlanabilir (Köse ve Oygür, 2015, s. 25). Dünya genelinde ülkeler, maden yatırımcılarını kendi ülkelerinde yatırım yapması konusunda ikna edebilmek için, “yatırım ve ruhsat güvenliği”ni garanti altına alan düzenleyici yapılar kurmalı ve geliştirmelidir (Otto, 2006). Hukuki güvence sağlanmadıkça maden yatırımcılarından büyük yatırımlar yapmaları beklenemez. Maden yatırımcısının hukuki teminatının başlıca kaynağı maden mevzuatında yatırımcıya tanınan haklardır (Yıldız, 2013b, s. 1989). İlk akla gelenler, maden ruhsatlarının süreleri ve bu süreleri uzatma prosedürü gibi ruhsat güvencesiyle yakından ilişkili konulardır (Topaloğlu, 2011b, s. 44; 2019, s. 45). Türkiye’de maden işletmeleri faaliyetlerine başlayabilmek için maden yatırımcısının birtakım izinler alması gerekmektedir. Bu izinlerin süreci 1-3 yılı bulabilmekte ve bu süreyi de aşabilmektedir. Maden işletme faaliyetlerine başladıktan sonra, öngörülmeleyen bir şekilde arazi kullanım sorunu ortaya çıkması madencilerin hiç istemedikleri bir durumdur. Çünkü, maden yatırımcıları işletme izni almadan önce arazi çakışmaları nedeniyle yüksek arazi izin bedelleri ödemektedir. Aynı zamanda bu arazi çakışmalarında izin süreçleri nedeniyle bazı sorunlar da yaşanmaktadır Maden yatırımcıları için ruhsat güvencesi, yatırımlarına karar verirken en çok dikkate aldıkları hususlardan biridir (Yıldız, 2020a; 2020b; Yıldız ve diğ, 2019; 2020a). Güvence verildiğinde kolayca ruhsat iptali söz konusu olmamalı, ruhsat sahibi gereksiz yaptırımlarla, bürokrasiyle uğraşmamalıdır (Yıldız, 2017a, s. 88).

Mevzuat çokluğu, torba yasalarla sık sık yapılan mevzuat değişikliklerinin varlığı karşısında, ilerleyen tarihlerde ruhsat sahipleri ruhsatlarını aldığı tarihte bulunmayan koşullarla ve mevzuat zorunluluklarıyla sık sık karşılaşmaktadır. Yeni getirilen mevzuat düzenlemeleri genel olarak ruhsat sahiplerine ilave külfetler getirmekte, hatta ruhsatın iptalini ortaya çıkarabilmektedir. Ruhsat sahiplerinin, özellikle işletme ruhsatları bağlamında kazanılmış hakları bulunsa da, izinler noktasında hukuksal bir koruması bulunmamaktadır. Bu nedenlerle ruhsat sahipleri, gelecekte ruhsatlarını maden üretim iznine dönüştürme sürecinde ruhsatlarına neler olacağını tahmin edememektedir. Bu da hukuki güvenlik ve öngörülebilirliği ortadan kaldırmaktadır. Ruhsat hukukunun başlangıcından itibaren mevzuatla zorunlu hale getirilen yeni

şartlar sebebiyle birçok ruhsat iptal edilebilmekte ya da ruhsat sahipleri tarafından terk edilmeye zorlanmaktadır (Çankaya, 2018, s. 86).

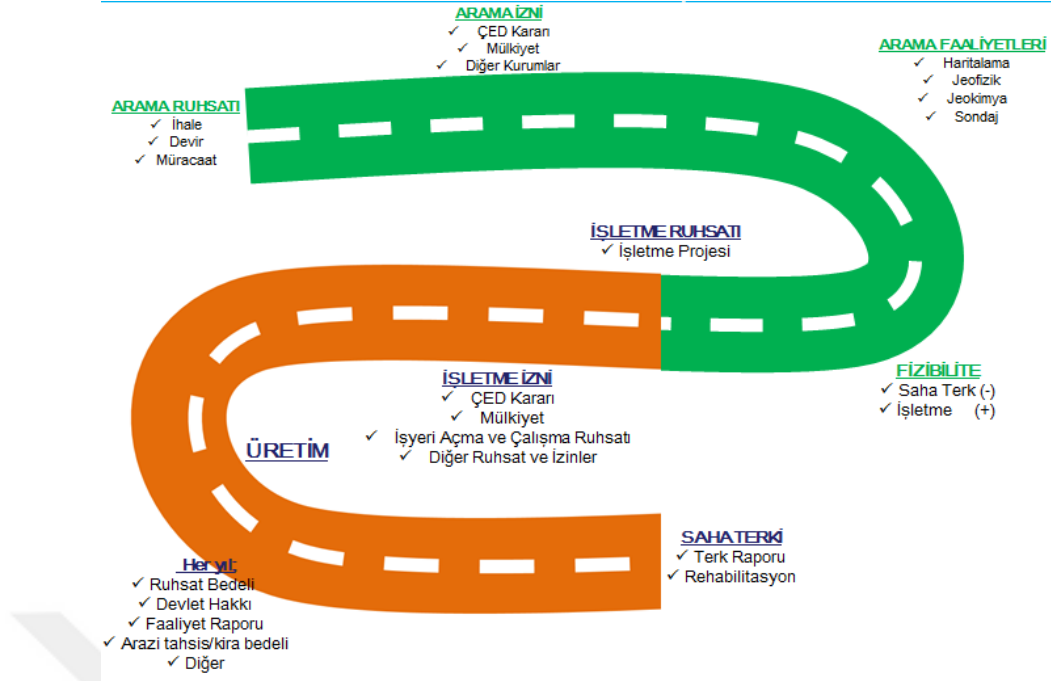
Literatürde madencilik faaliyetlerinin çevreye, gerçekleştiği bölgeye ve bölge halkına etkileri konusunda birçok araştırma ve çalışma yapılmıştır. Ancak, izin süreçlerinin madencilik sektörüne etkileri konusunda literatürde çok az çalışma bulunmaktadır. Bu eksiklik dikkate alınarak bu başlıkta, maden işletme faaliyetleri izin sürecinin madencilik sektörüne etkileri araştırılarak çözüm önerileri getirilmesi hedeflenmiştir.

Bu başlıkta öncelikle, Türkiye’de maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için alınması gereken maden işletme ruhsatı ve işletme izni kavramlarından bahsedilerek, bu hakların edinilebilmesi için mevzuatın öngördüğü prosedür açıklanmıştır. Maden idaresinin son 20 yılda maden işletmelerine verdiği işletme ruhsatı ve işletme izinlerinin miktarları, terk edilen ve iptal edilen ruhsatlar ile birlikte analiz edilmiştir. Ardından, maden işletme faaliyetleri izin sürecinde yetkili idareler ve geçen süreler incelenmiş, özellikle ÇED süreci ve diğer izinlerde geçen sürelerle vurgu yapılmıştır. En son kısımda da; ÇED ve diğer izinlerde, izin sürelerindeki gecikmeler nedeniyle kaybedilen maden yatırımlarından bahsedilmiş, işletme izninin daha kısa sürelerde alınabilmesi için çözüm önerileri ortaya konmuştur.

3.5.1 Maden işletme faaliyetleri izin süreci

Maden arama ve/veya maden işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için yatırımcının *maden hakkı* sahibi olması gerekir. Türkiye’de maden hakları; arama, buluculuk, görünür rehber geliştirme, ve işletme hakları çerçevesinde sınıflandırılmıştır. Arama ve fizibilite aşamalarından sonra, varlığı tespit edilen madenin madenin sicile kaydedilmesiyle işletme dönemi başlar. Arama¹⁰⁴ ve işletme dönemi safhaları aşağıda gösterilmiştir (Şekil 3.43).

¹⁰⁴ Maden arama ruhsat başvuruları, izin süreleri, sağladığı haklar ve diğer ruhsat koşulları hakkında bakınız (Yıldız, 2013b).

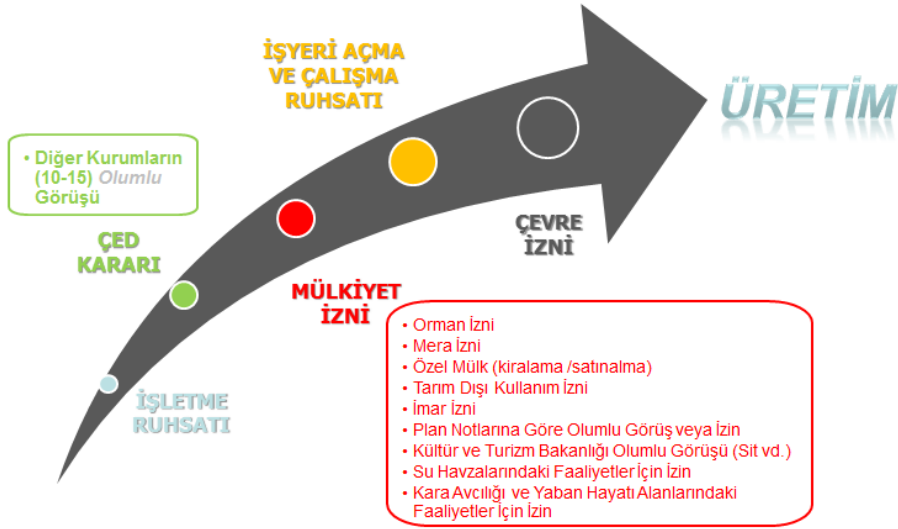


Şekil 3.43 : Ruhsat/izin süreçleri (Temsili) (TÜMMER, 2017).

Şekilde görüldüğü üzere arama ruhsatı ihale, müracaat veya devir yoluyla alınabilmektedir. Arama izni için mülkiyet izinlerinin ve diğer kurumlardan izinlerin alınması gerekmektedir. Projenin fizibilitesi işletmeye uygunsa, arama faaliyetleri bitiminde işletme projesinin teslimi ile işletme ruhsatı başvurusu yapılır. İşletme izni; ÇED kararı, arazi mülkiyet izinleri, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı ve diğer ruhsatların ve izinlerin alınması suretiyle işletme ruhsat sahibine verilir. İşletme izni alındıktan sonra her yıl faaliyet raporu verilmesi zorunludur. Ayrıca her yıl ruhsat bedeli, devlet hakkı verilir. Arazi tahsis/kira bedeli ise arazi kullanım türüne göre çoğunlukla işletme izni öncesinde bir kez verilir. Maden işletmesi faaliyet halindeyken rehabilitasyon süreci başlar. Maden üretim faaliyetleri tamamlandıktan sonra “terk raporu” verilerek saha terk edilir.

3.5.1.1 Maden işletme ruhsatı ve işletme izni alınması aşamaları

İşletme ruhsat sahibi 3 yıl içerisinde aşağıda belirtilen tüm izinleri almakla yükümlü kılınmıştır (Şekil 3.44).

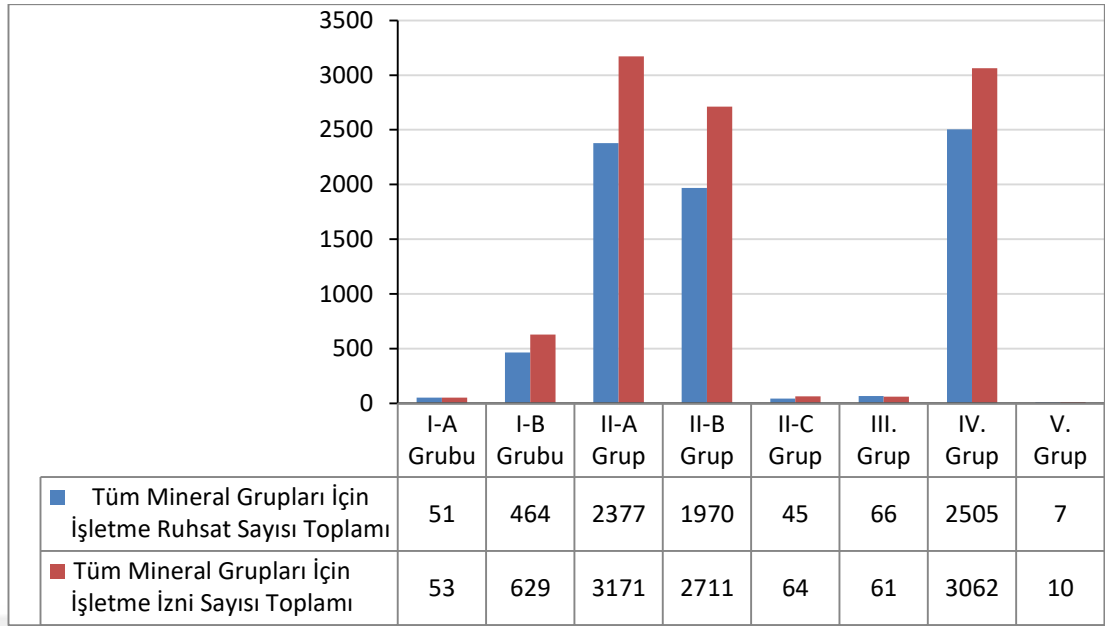


Şekil 3.44 : İşletme izin süreci (Temsili) (TÜMMER, 2017).

3 yıl içerisinde belirtilen tüm bu izinlerin tamamlanmasıyla, işletme ruhsat sahibine işletme izni verilmektedir. 3 yıl içerisinde söz konusu izinler alınamadığı takdirde, izinler alınana kadar ruhsat sahibinin idari para cezası ödemesi öngörülmüştür.

Ancak, Türkiye’de maden projelerinin birçoğu maden işletme izni sürecini, bu süreçte onlarca kurumun yetkili kılınması nedeniyle 3 yıl içerisinde tamamlayamamaktadır. Bu durumda Maden Kanunu’nun 7. maddesinde belirtilen bu izinlerin 3 yıl içinde alınması mecburiyeti Türkiye’de günümüz için çok gerçekçi ve işlevsel görülmemektedir (Bu konuya aşağıdaki bölümlerde değinilmiştir).

Maden işletme izni sürecindeki sorunları anlayabilmek için işletme ruhsatı ve işletme izni sayılarının yıldan yıla değişiminin ve toplamda maden grupları arasındaki değişimin incelenmesinde fayda var. Öncelikle tüm maden grupları için 1999 yılından 2019 yılı sonuna kadar MAPEG tarafından verilen maden işletme ruhsatı ve işletme izni sayılarının toplamı incelenebilir (Şekil 3.45).



Şekil 3.45 : Maden gruplarına göre son 20 yılda MAPEG tarafından verilen işletme ruhsat/izin sayıları toplamı.

Özellikle 4. grup ile 2-a ve 2-b grubu madenlerin tüm ruhsat ve izin sayılarında baskın olduğu söylenebilir. Söz konusu maden grupları içerisinde işletme ruhsat sayılarının işletme izin sayılarına oranının hesaplanması, ruhsatların ne kadarının işletme faaliyetine geçebildiğini yaklaşık olarak gösterecektir (Çizelge 3.15).

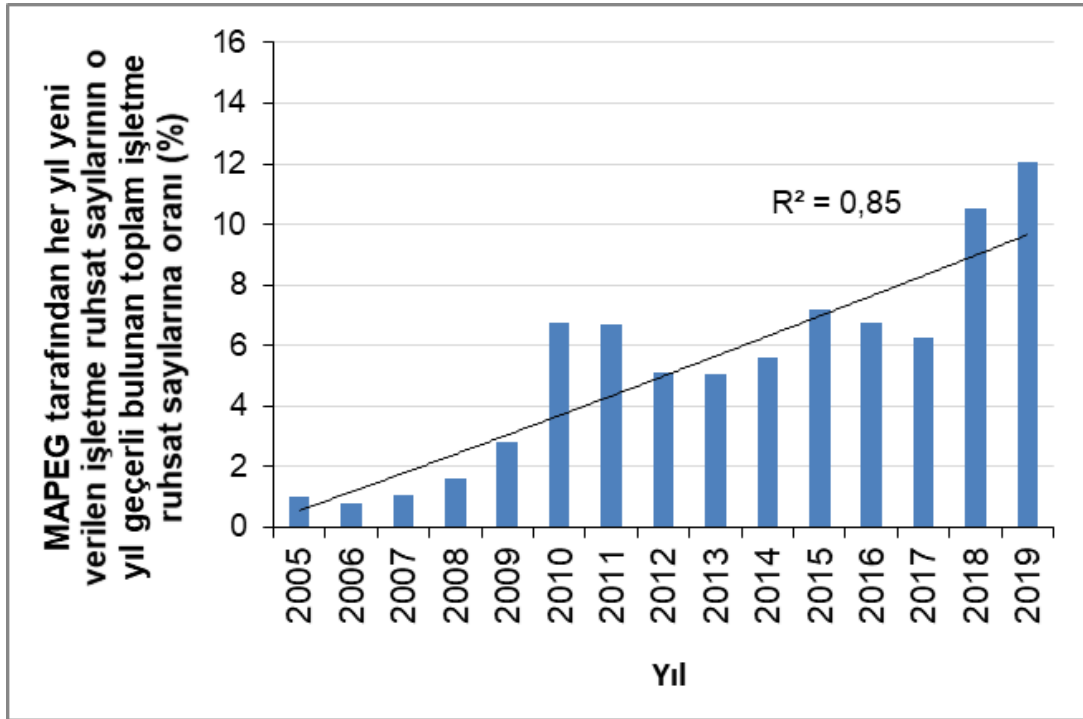
Çizelge 3.15: 1999-2019 Toplam işletme ruhsat sayısının işletme izin sayısına oranı¹⁰⁵.

Maden grupları	1999-2019 toplam işletme ruhsat sayısı	1999-2019 toplam işletme izin sayısı	1999-2019 toplam işletme ruhsat sayısının işletme izin sayısına oranı (%)
1 (a) grubu	53	51	96,2
1 (b) grubu	629	464	73,8
2 (a) grubu	3171	2377	75,0
2 (b) grubu	2711	1970	72,7
2 (c) grubu	64	45	70,3
4. grup	3062	2505	81,8
5. grup	10	7	70,0
Tüm maden grupları için toplam	9750	7485	76,8

Tüm maden grupları için ise son 20 yıllık süreçte toplam işletme ruhsat sayısının işletme izin sayısına oranı % 76,8'dir. Bu durum, kalan % 23,2'lik kısmın büyük

¹⁰⁵ Bu Çizelgedeki veriler, 25 Aralık 2019 tarihinde MAPEG Stratejik Daire Başkanlığı'ndan alınmıştır.

çoğunluğunun işletme iznine geçememesinde özellikle maden hukuku kapsamında çeşitli nedenlerin rol oynayıp oynamadığını akıllara getirmektedir. Bu maden gruplarının tümünün toplamda her yıl değişiminin incelenmesi Türkiye’deki durumun gösterilmesine yardımcı olacaktır. Nitekim, her yıl MAPEG tarafından ruhsat müracaat sahiplerine verilen işletme ruhsat sayıları değişmektedir. Özellikle, 2004 yılında yürürlüğe giren 5177 sayılı Kanun ile Maden Kanununda yapılan değişiklik sonrasında işletme ruhsatı ve işletme izni sayılarında artış olmuştur. Bu doğrultuda, 2005 yılından itibaren günümüze değin, öncelikle, her yıl verilen bu işletme ruhsatların, o yıl için, mevcut, geçerliliği devam eden toplam işletme ruhsat sayısı içerisindeki değişimini incelemekte fayda var (Şekil 3.46).

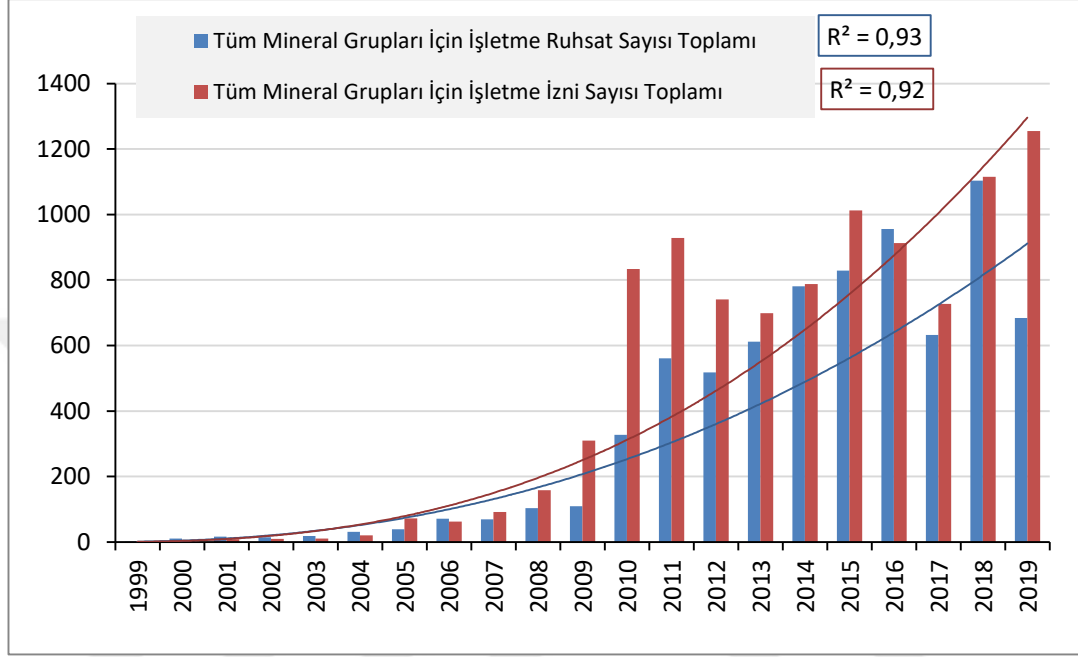


Şekil 3.46 MAPEG tarafından her yıl yeni verilen işletme ruhsat sayılarının o yıl geçerli bulunan toplam işletme ruhsat sayılarına oranı¹⁰⁶.

Görüldüğü üzere, belirtilen mevzuat değişikliği sonrasında “her yıl yeni verilen işletme ruhsat sayılarının o yıl geçerli bulunan toplam ruhsat sayılarına oranı” ciddi bir artış kaydetmiştir. Bu artış ($R^2 = 0,85$) üssel değişim ilişkisiyle ortaya çıkmıştır. Ancak, işletme ruhsatı, bu ruhsatlarda maden üretimi yapıldığı anlamına gelmemektedir. Özellikle “işletme izni”, sınırlı da olsa, o alanda bir maden üretimi yapıldığı anlamına gelmektedir. Ayrıca, teknik, hukuki ve ekonomik sebeplerden

¹⁰⁶ Bu Şekil, (MAPEG, 2019b) tarafından verilen verilerden uyarlanarak çizilmiştir.

dolayı işletme ruhsatlarının tümü işletme iznine geçememektedir. İşletme ruhsatları terk edilebilmekte ya da iptal edilebilmektedir. Son 20 yıllık süreçte MAPEG tarafından her yıl verilen maden işletme ruhsatları ve maden işletme izinleri sayılarının mineral gruplarına göre yıldan yıla değişimi ise aşağıda görülmektedir (Şekil 3.47).



Şekil 3.47 : Tüm mineral grupları için MAPEG tarafından her yıl yeni verilen maden işletme ruhsat/izin sayıları değişimi¹⁰⁷.

İşletme ruhsatının işletme iznine dönüşümü Türkiye’de genellikle 0-3 yıl arasında değişmektedir. Ancak, her yıl MAPEG tarafından verilen işletme ruhsat sayıları ve işletme izin sayıları son yıllarda artan bir seyir izlemektedir. 1999’dan 2019 yılının sonuna değin, işletme ruhsat sayıları ($R^2 = 0,93$), işletme izin sayıları ise ($R^2 = 0,92$) üssel değişim ilişkisiyle artmıştır. Türkiye genelindeki ruhsat ve izin sayılarındaki artışa karşın ruhsat sahipleri işletme izin sürecinde yaşanan gecikmeler nedeniyle yaptığı yatırımlarında olumsuz etkilenmektedir. Bundan daha kötüsü, işletme ruhsatlarının iptal ve terk edilmesidir. Son on yılda iptal edilen ve terk edilen işletme ruhsat sayıları aşağıda görülmektedir.

¹⁰⁷ Bu Şekil, (MAPEG, 2019b) tarafından verilen verilerden uyarlanarak çizilmiştir.

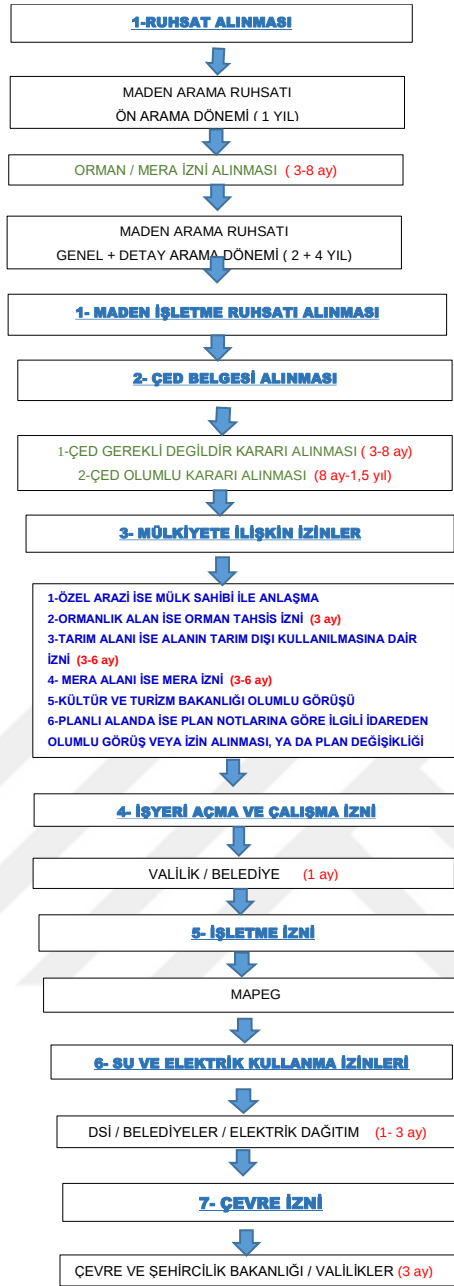
Çizelge 3.16: İptal edilen ve terk edilen işletme ruhsat sayıları (MAPEG, 2020).

Yıl	İptal edilen ruhsat sayısı	Terk edilen ruhsat sayısı
2011	872	465
2012	791	505
2013	577	278
2014	414	500
2015	278	682
2016	518	1150
2017	799	778
2018	1484	622
2019	726	531
Toplam	6459	5511

Çizelgede görüldüğü üzere, son 10 yılda iptal edilen toplam ruhsat sayısı 6459, iptal edilen toplam ruhsat sayısı ise 5511'dir. Bu rakamlar, Türkiye'de maden idaresinin mevzuat kapsamında verdiği işletme ruhsatlarının mevcut toplam işletme ruhsatları içerisinde önemli bir kısmını iptal ettiğini göstermektedir. Terk edilen işletme ruhsat sayılarının çok oluşu, maden yatırımcıları için izin süreci ya da yatırım koşulları açısından Türkiye'de işlerinin yolunda gitmediğini göstermektedir.

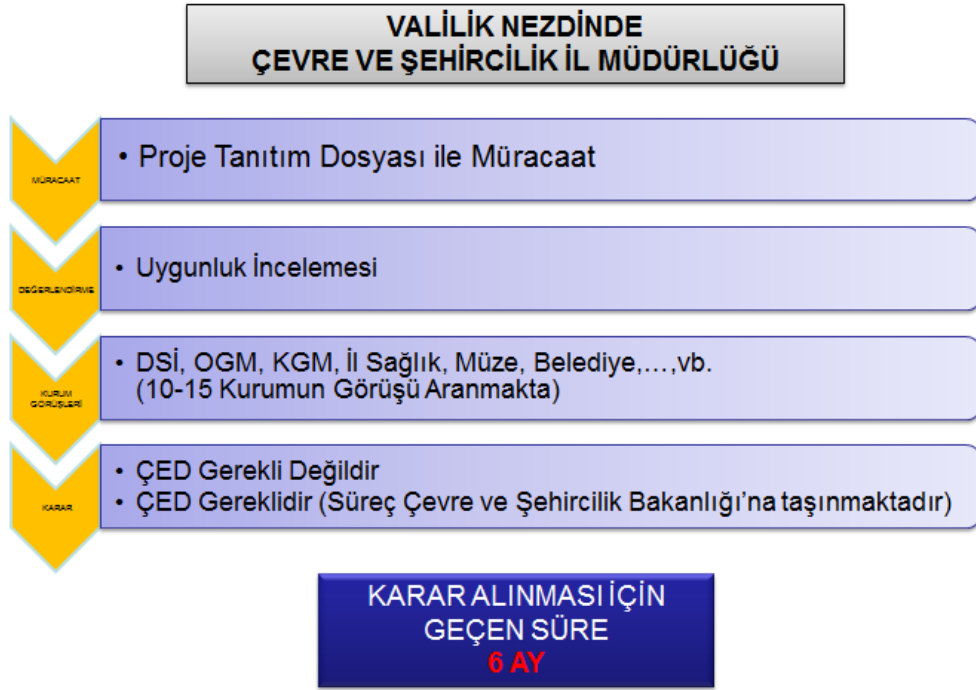
3.5.1.2 ÇED süreci ve diğer izinlerde geçen süreler

Madencilik faaliyetlerinde izin için öngörülen mevzuatların çakışması, *izinlerin* alınacağı mercilerin çokluğu ve izin kriterlerindeki belirsizlikler maden yatırımlarında gecikmelere ve hatta büyük kayıplara yol açabilmektedir. Bu durum ÇED süreci ve diğer izinlerde geçen sürecin birlikte incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Maden işletme ruhsatı alınmasından itibaren işletme izni alınarak üretim faaliyetine başlanana dek geçen izin süreci ve asgari geçen yaklaşık süreler aşağıda verilmiştir (Şekil 3.48).



Şekil 3.48 : Maden işletme faaliyetleri izin süreci ve yaklaşık süreleri (TÜMMER, 2010).

Şekilde görüldüğü üzere “ÇED gerekli değildir kararı” (3-8 ay) veya “ÇED olumlu kararı” (8-18 ay) alınması uzun süreleri kapsamaktadır. Bunda, ÇED kapsamında diğer kurumlara görüş sorulması süreci önemli bir rol oynamaktadır. Bu durum (EK-I ile EK-II Listesindeki Faaliyetler için) ÇED prosedürlerinin özeti olarak, aşağıda görülmektedir (Şekil 3.49) ve (Şekil 3.50).



Şekil 3.49 : ÇED Süreci (EK-I Listesindeki Faaliyetler) (TÜMMER, 2017).



Şekil 3.50 : ÇED Süreci (EK-II Listesindeki Faaliyetler) (TÜMMER, 2017).

Elbette, maden işletme faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi için “ÇED olumlu” ya da “ÇED gerekli değildir” kararının alınması yeterli olamamaktadır. İşletme izni alınması sürecinde ÇED izni dışında sadece “arazi mülkiyetine ilişkin izinler” kapsamında; orman arazilerinde, mera arazilerinde ve sahipli arazilerde maden

işletme faaliyeti yapılabilmesi için gereken bürokratik işlemler, izin alınması için geçen süreler ve mevzuatın öngördüğü prosedür ise aşağıda görülmektedir (Şekil 3.51).

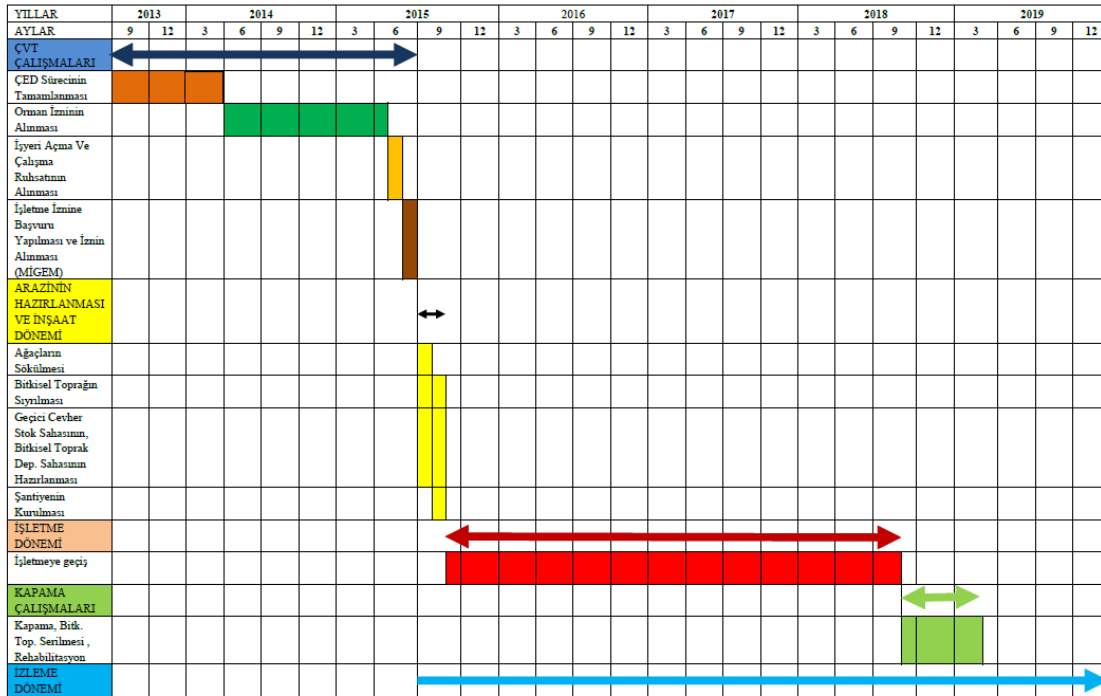


Şekil 3.51 : Arazi mülkiyet izin süreçleri (TÜMMER, 2017).

Şekilde görüldüğü üzere, ortalama izin alınması için gereken süreler, orman arazisi için 1 yıl, mera arazisi için 9 ay, sahipli araziler için ise 6 aydır. Bu izinlerin verilmesi, bu süreleri çok daha fazla aşabilmektedir. Madencilik sektörünün beklentisi bu izin süreçlerinin kısaltılmasıdır. Bu noktada sadece arazi mülkiyet izin süreçlerinin kısaltılmasının dahi yeterli olacağını düşünen sektör temsilcileri de bulunmaktadır. Bu noktada 3 ay içinde orman izni için “olur” verilmesi ve sonrasında en geç 1 ay içerisinde işletme izninin verilmesi önerilebilir.

Maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için mera, orman ve SİT alanları gibi arazi mülkiyet izinleri, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı gibi (ÇED dışında diğer) izinler konusunda genellikle ÇED raporunda belirlenen esaslar dahilinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından izin verilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede Türkiye’de 3213 sayılı Maden Kanununun 7. maddesinde, “ÇED işlemleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemler de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca ÇED sürecinde en geç üç ay içinde bitirilir”, kuralı bulunmaktadır.

Buradaki amaç, ÇED işlemleri ile birlikte diğer izin işlemlerinin eş zamanlı olarak bitirilmesini sağlayarak maden ruhsat sahiplerinin bir an önce üretim faaliyetine başlayabilmelerini sağlamaktır. Ancak, uygulamada ÇED onayı olmadan diğer izin işlemlerine başlanamaması, diğer izin işlemlerinin de başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde sonuçlandırılmaması, gibi sorunlar yaşanmakta (Cankurtaran, 2008, s. 6) ve halen yaşanmaya devam etmektedir. Aşağıda, örnek bir maden işletme projesinin termin planı görülmektedir (Şekil 3.52).



Şekil 3.52 : Bir projenin zamanlama tablosu örneği (Nazka, 2014, s. 12).

Şekilde görüldüğü üzere, Türkiye’de gerçekleştirilen bir altın madeni işletme projesinde; ÇED sürecinin tamamlanması 9 ay, orman izninin alınması 13 ay, iş yeri açma ve çalışma ruhsatının alınması 1 ay, işletme iznine başvuru yapılması ve bu iznin alınması 1 ay olmak üzere, işletme faaliyetine başlayabilmek için tüm izinlerin toplam 24 ayda tamamlanması öngörülmüştür. ÇED sürecinin bitiminden sonra Orman izni sürecinin başlamasının planlanması dikkati çekmektedir. Burada dikkati çeken bir diğer husus da ÇED sürecinden sonra diğer izinlerin 21 ay içerisinde alınmasının planlanması, ancak bu izinlerin 3 ay içerisinde tamamlanamıyor olmasıdır¹⁰⁸. Bunun sonucunda maden işletme faaliyetleri için verilecek izinlerin

¹⁰⁸ Bu durumun madencilik sektöründeki oluşma sıklığı 3.3 alt başlığında ayrıntılı olarak gösterilmişti.

gecikmesi Türkiye’de önemli derecede maden yatırımlarının kaybedilmesine yol açmaktadır.

3.5.2 Yatırım güvencesi açısından riskler ve ruhsat güvencesi

3.5.2.1 Fraser Enstitüsü’nün analizi

Madencilik yatırım yapacaklar hem teknik hem de teknik olmayan risklerle karşı karşıya kalmaktadır (Trench ve diğ., 2014, s. 605, 615). Teknik olmayan riskler kapsamında ruhsat güvencesinin sağlanamaması ve mevzuattan kaynaklı oluşan yatırım riskleri, bir ülkenin yatırım çekme derecesini etkilemektedir. Fraser Enstitüsü’nün yaptığı araştırma ve analize göre; Türkiye yatırım çekme endeksi bakımından 2019 yılında 76 ülke arasında 12. sırada yer almıştır (Url-7).

Çizelge 3.17 : Bazı endekslere göre Türkiye’nin Dünyadaki sırası (Url-7).

Endeks	Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Yatırım çekme endeksi		28/112	73/122	52/109	63/104	69/91	59/83	12/76
Politika algılama Endeksi		44/112	55/122	45/109	78/104	72/91	64/83	28/76
Maden hukuku sistemi		43/112	54/122	61/109	78/104	69/91	76/83	49/76
Çevresel mevzuatlara ilişkin belirsizlik		33/112	56/122	43/109	64/104	79/91	80/83	40/76
İdare/yönetim ile ilgili belirsizlik, mevcut düzenlemelerin yorumlanması ve uygulanması	Türkiye/Dünya	50/112	52/122	35/109	73/104	76/91	46/83	52/76
Mevzuat/bürokrasi çoğaltma ve tutarsızlıkları		68/112	60/122	71/109	78/104	74/91	56/83	29/83

“Yatırım Çekme Endeksi”, hem “Politika Algılama Endeksi”nden hem de “En İyi Maden Potansiyeli Uygulamaları Endeksi”nden elde edilen sonuçları birleştiren bir bileşik endekstir. “Policy Perception Index”e bakıldığında, Türkiye 2013 yılında 44. sırada iken 2019 yılında 28. sıraya yükselmiştir. “Çevresel mevzuatlara ilişkin belirsizlik” kategorisinde ise Türkiye 2013 yılında 33. sıradayken, 2019 yılında 40. sıraya gerilemiştir. Türkiye maden hukuku sistemi bakımındansa dünya ülkeleri içerisinde 2019 yılında 49. sıraya inmiştir. Türkiye’nin 2013’deki yeriye 43.’lük idi (Çizelge 3.17). Dikkat edileceği üzere Türkiye hemen hemen tüm kategorilerdeki sıralamada inişli ve çıkışlı bir seyir izlemektedir. Söz konusu kategorilerde 2013-

2018 yıllarında Türkiye'nin sıralamada oldukça gerilemesi, özellikle yabancı maden yatırımlarının Türkiye'den ayrılmasına neden olmuştur¹⁰⁹.

Topaloğlu'na göre, 2018 yılına kadar, Türkiye son 4-5 yılda uygulanan madencilik ve hukuk politikaları sebebiyle bu kategorilerde bu kadar alt seviyelere düşmüştür (Topaloğlu, 2018a, s. 149; Url-7). Oluşan bu istikrarsız sonuç, Türkiye'de yatırım yaparken her şeyden önce aslında yatırım öncesi bazı konuların göz önüne alınması gerektiğini göstermektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilere yapılacak yatırımlar, avantajları yanı sıra riskler de içermektedir. Ülkelerin ekonomik, sosyal, politik, mevzuat gibi birçok risk faktörü bu noktada değerlendirilmelidir (Kahraman ve Dessureault, 2012, s. 83). Nitekim, dünyada birinci sınıf olarak kabul edilebilecek en iyi yatırım ortamı; yüksek oranda vergilendirme, politik risk veya belirsizlik içermeyen ve tamamen istikrarlı bir maden rejimi içeren ortamdır (Stedman ve Green, 2018, s. 2).

Yakın zamanda gerçekleştirilmiş olan mevzuat reformları sayesinde Türkiye'de yeni bir şirket kurmak -tahminen- altı günde tamamlanacak kadar kısalmıştır (Kahraman ve Dessureault, 2012, s. 83). Ayrıca, 2012 yılında hükümetin yeni yatırım teşvik paketinde madencilik teşvik kapsamına alınan endüstriler arasında yer almıştır (Yıldız, 2013b, s. 1991). Fakat, yatırımcıların haklarının korunması konusunda Türkiye'de hukuksal eksiklikler bulunmaktadır (Köse, 2013b, s. 44).

Ciddi bir yatırımcı 10 - 15 yıl sonra geri dönecek bir sektöre yüz milyonlarca liralık bir yatırım yapmadan evvel, bu alandaki risklerin hangi derecede öngörülebilir ve yönetilebilir olup olmadığını inceler. Madencilikte *ruhsat güvencesi* bulunmuyorsa, hukuki güvence yeterli değilse o ülkede madencilikte ciddi bir gelişme olamaz. Dolayısıyla Türkiye'deki madencilik sektöründeki en önemli sorun *ruhsat güvencesidir* (Köse, 2012, s. 80).

3.5.2.2 Ruhsat güvencesinin sağlanması

Son dönemde maden kanununda yapılan değişiklikler ruhsat iptallerini ve diğer yaptırım sayılarını arttırmıştır. Maden kanunu çok sık değişmekte, ruhsat güvencesini azaltmaya yönelik hükümler artmaktadır. Bu hükümler önümüzdeki yıllarda yeni

¹⁰⁹ 2018 ve özellikle de 2019 yılında Türkiye'nin sıralamada yükselmesinde maden idaresi konusunda yapılan bazı değişiklikler etkili olmuştur. Bu konu 4. bölümde açıklanmıştır.

maden yatırımlarını engelleyebilir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 127; YMGV, 2019a, s. 14).

Tüm izinleri alınmış faaliyet halindeki bir ruhsat alanı bir gecede mera, sit alanı ya da su havzası olarak ilan edilebilmekte, bu durumda madencilik yapılamaz hale gelebilmektedir. Bu alanlarda madencilik yapılabilmesi için izinlerin tekrar alınması gerekmektedir ki bu da mümkün olamamaktadır (TMD, 2019b, s. 61).

Madencilik faaliyetleri için alınması zorunlu izinlerle ilgili yapılan müracaatlarda kanun ve yönetmeliklerde belirtilen şartları yerine getiren müracaat sahipleri, bir eksikleri olmadığı halde izinlerini çok uzun süre geçmesine rağmen alamamaktadır. Örneğin orman izin süreçleri özellikle 2018 yılından sonra 1 yıldan fazla bir sürede verilebilir hale gelmiştir. Benzer olarak, mera tahsis değişikliği taleplerinin değerlendirme süreci 2-3 yılı bulabilmektedir. Madencilikte öngörülebilirliğin sağlanması için işletme ruhsatı, ruhsat temdidi, işletme izni vb. işlemlerin hangi kriterlere göre değerlendirildiği ve ne kadar sürede izin verileceğinin belirlenmesi/bilinmesi zorunluluk arz etmektedir. Bu işlemlerle ilgili sonuçlar, ve ne kadar sürede izin verileceği öngörülememektedir. Ruhsat güvencesi olmadığı için sektör yatırım yapmak isteyen sermaye sahibi için cazip olmaktan uzaklaşmaktadır (TMD, 2019b, s. 57, 61; AGÜB, 2020b, s. 14).

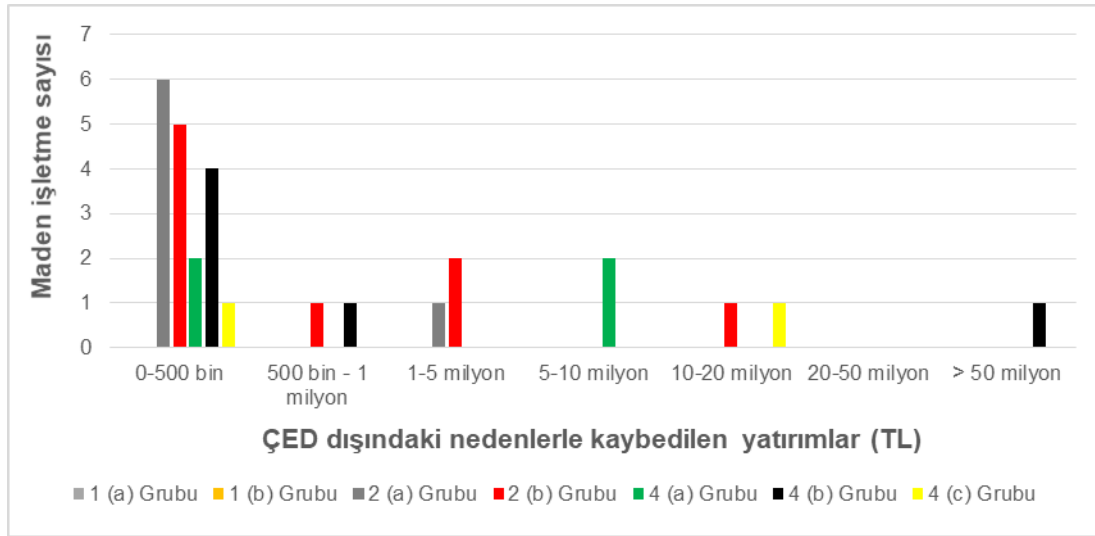
Ruhsat süresi boyunca mevzuat değiştirilmemeli ya da bu değişikliklerden maden ruhsat sahipleri muaf tutulmalıdır. Ya da yatırımcının ruhsatı aldıktan sonra yapılan mevzuat değişikliklerinden olumsuz etkilenmemesinin sağlanması gerekmektedir. Kazanılmış hakların korunarak ruhsat sahiplerinin ruhsatın alındığı tarihte geçerli olan yasal yükümlülüklerden sorumlu tutulması, hukukun genel ilkesi olan sonradan yürürlüğe giren mevzuattaki lehe olan hükümlerden faydalanması gerekmektedir (YMGV, 2019b, s. 31; TMD, 2019b, s. 57; TMD, 2020, s. 23). Madencilik sektörünün sağlıklı büyümesi ve gelişmesi için izin süreçlerinin belirgin ve şeffaf olması, ruhsat güvencesinin artırılması, madencilik yapılamaz hale getiren kısıtlamaların kaldırılması, ve Bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanması önem arz etmektedir (TMD, 2020, s. 22).

3.5.3 İzin süreleri nedeniyle kaybedilen maden yatırımları

Özellikle maden işletme faaliyetleri için verilecek izinlerin gecikmesi Türkiye’de önemli derecede maden yatırımlarının kaybedilmesine yol açmaktadır. Maden

işletmelerinin “ÇED süreci nedeniyle bugüne kadar kaybettikleri yatırımlar” 3.3. başlığında gösterilmişti.

Elbette kaybedilen yatırımlar sadece ÇED süreci nedeniyle değildir. Bu nedenle maden işletmelerine; “ÇED dışında başka nedenlerle işletme ruhsatınızın iptali sonucu kaybettiğiniz yatırımınız var mıdır? Var ise bu kaybettiğiniz yatırımınızın miktarı kaç TL’dir?” sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya 28 adet maden işletmesinin verdiği cevaplar farklı maden gruplarına göre aşağıda görülmektedir (Şekil 3.53).



Şekil 3.53 : ÇED dışındaki nedenlerle maden işletmelerinin kaybettiği yatırımlar¹¹⁰.

Bu durum Türkiye’de ÇED nedeni yanı sıra, ÇED dışındaki nedenlerle de işletme ruhsatının iptali/terk edilmesi sonucunda maden yatırımlarının ciddi oranda kaybedildiğini göstermektedir. Her iki nedenden oluşan yatırım kayıplarının tespit edildiği anket sorularına cevap veren maden işletmelerinden 31 adeti istatistiki olarak değerlendirmeye alınmıştır. Bunlardan bir kısmının sadece “ÇED olumsuz kararı nedeniyle kaybedilen yatırımları” ya da “ÇED dışı nedenlerle kaybedilen yatırımları”ndan biri bulunmaktayken, diğer bir kısmının ise her ikisi de bulunmaktadır. Söz konusu “ÇED olumsuz kararı nedeniyle kaybedilen yatırımlar” ve “ÇED dışı nedenlerle kaybedilen yatırımlar”, ankete cevap veren her maden işletmesinin (2017 yılı sonuna kadarki) mevcut ve gelecekteki yatırım tutarı toplamına oranlanmıştır. Maden işletmelerinin verdiği cevaplar ile bu oranlar ortalama olarak aşağıda verilmiştir (Çizelge 3.18).

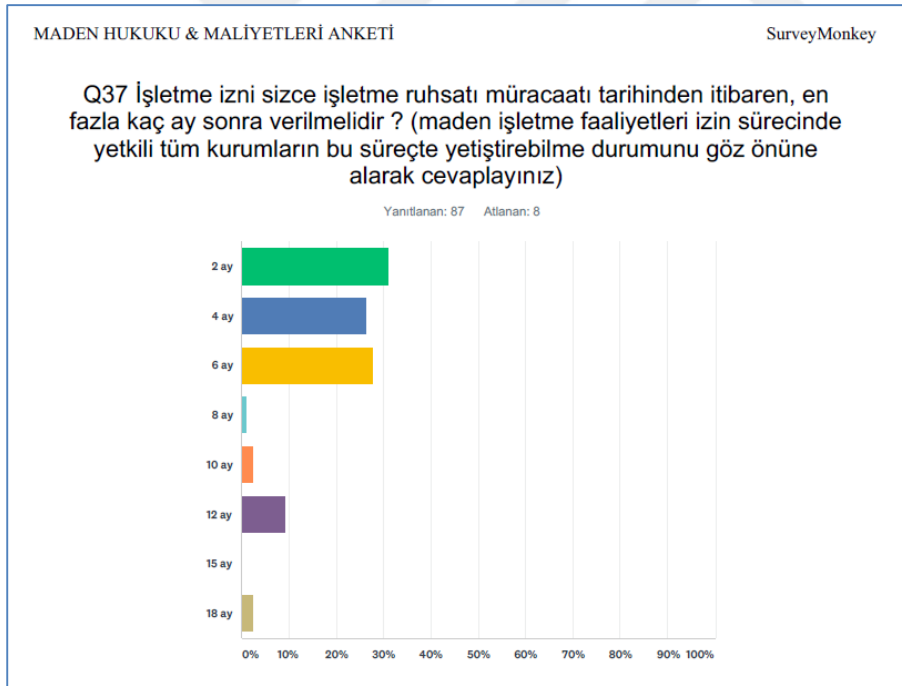
¹¹⁰ Şekildeki ” >50 Milyon”: 50 Milyon - 100 Milyon TL olarak, yani ortalaması 75 Milyon TL olarak kabul edilmiştir.

oluşturduğunu ortaya çıkarmaktadır. ÇED ve diğer mevzuat sorunlarından kaynaklı nedenlerle maden yatırımlarının kaybedilmesi; yalnızca ilk kez yatırım yapacak madencileri değil, mevcut maden işletmelerinin (anket sorusunda) açıkladıkları bu yatırımlarını kaybetmekle karşı karşıya getirebilecek, ve hatta gelecekte planladıkları yatırımları yapmaktan da vazgeçirebilecektir.

3.5.4 İşletme izin süreci için öneriler

3.5.4.1 İşletme izni işletme ruhsatından sonra ne kadar sürede verilmeli

Maden yatırımlarında izin sürecinin uzayarak yatırım risklerinin artmaması için, bürokrasinin azaltılması, böylece izin sürecinin kısaltılması gerekmektedir. Bu hedef doğrultusunda; maden işletme faaliyetleri izin sürecinde yetkili tüm kurumlarının izin başvurusunu yetiştirebilme durumu göz önüne alınarak, işletme izninin işletme ruhsatı müracaatı tarihinden itibaren, en fazla kaç ay sonra verilmesi gerektiği maden işletmelerine sorulmuştur (Şekil 3.55).



Şekil 3.55 : İşletme ruhsatı müracaatı sonrası işletme izni.

Şekilde görüldüğü üzere, ankete katılan maden işletmelerinin büyük çoğunluğu, MAPEG'in yapacağı değerlendirme sonrası, işletme ruhsatı müracaatından itibaren 2 ay, 4 ay veya 6 ay içerisinde işletme izninin verilmesini istemektedir.

Madencilik faaliyetleri için gerekli izinlerin alınmasında mevzuatta yazılı şartları eksiksiz olarak yerine getiren maden yatırımcısı, ne kadarlık bir süre içerisinde tüm izinleri alabileceğini net olarak bilebilmelidir. Ruhsat ve izin işlemleri sürelerle bağlanmalıdır. İzin başvurularının en geç 2 ay içerisinde olumlu ya da olumsuz sonuçlandırılması yönetmeliklerle sağlanması (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 209) sektörün gelişimine önemli bir katkı sağlayacaktır.

3.5.4.2 ÇED izninin alınmış olmasıyla işletme izninin alınmış sayılması

Yukarıdaki bölümlerde, Türkiye'deki uygulamalarda, ÇED izni getirilmeden diğer izin işlemlerine başlanamaması, diğer izin işlemlerinin ÇED başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde sonuçlandırılmaması gibi sorunlar açıklanmıştı.

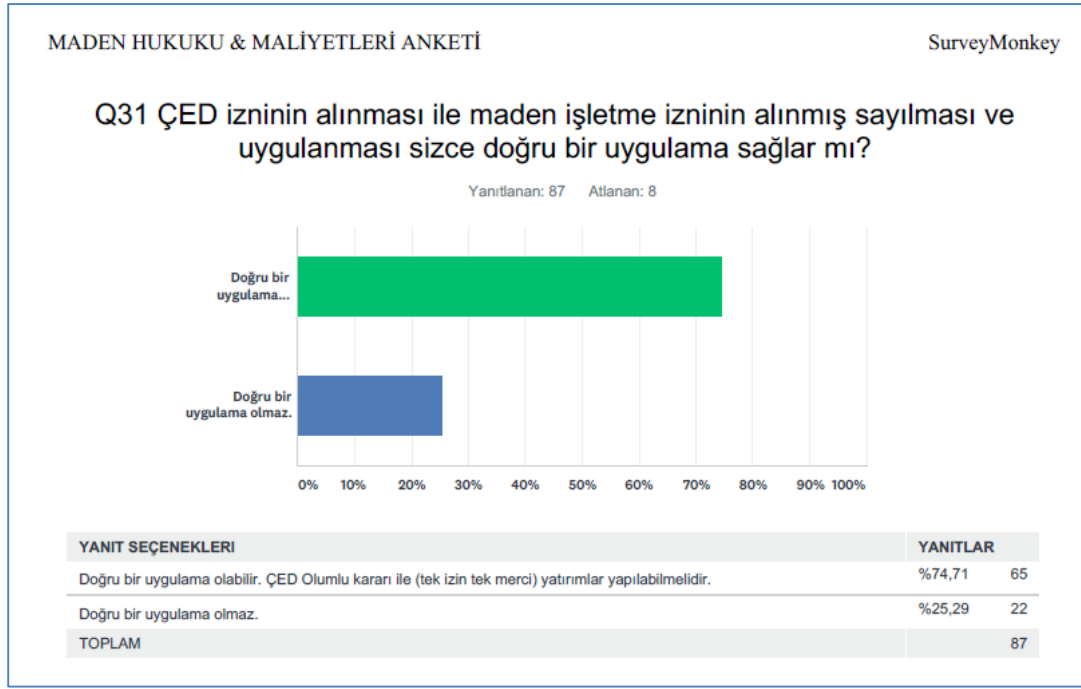
ÇED İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü, ÇED raporlarının değerlendirilmesi çalışmalarını iki alt daire üzerinden yapmaktadır. Her iki daire de ÇED Yönetmeliği'ni uygularken farklı kararlar alarak farklı uygulamalar içinde olmaktadır. Hatta bu farklı uygulamalar aynı daire içinde farklı şubeler arasında bile olabilmektedir. Bazen de farklı zamanlarda aynı daire içinde benzer olaylar için farklı kararlar alınabilmekte, farklı uygulamalar yapılabilmektedir. Ayrıca, ÇED yönetmeliğinde belirtilen sürelerle bazı il müdürlükleri uymamaktadır (Üçkan, 2019, s. 19).

Halbuki maden idarelerinin maden işletmelerine izin süreci, öngörülebilir nitelikte ve açık olmalıdır. Madencilğe yatırım yapanlar için keyfi uygulamalardan uzak, önceden belirlenebilir bir maden idari uygulama sistemi getirilmelidir (Topaloğlu, 2019, s. 46). Ayrıca, her kurumun ayrı madencilik mevzuatı ve uygulaması da olmamalıdır. Her türlü izin, kontrol, denetleme, yönetim, faaliyetleri durdurma veya cezalandırma tek elden yürütülmelidir (Tütüncü, 2010, s. 528; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 206, 209).

Madencilik sektörünün en önemli sorunlarından biri izin süreçlerindeki yoğun ve yavaş ilerleyen bürokrasidir. Buna çözüm için madencilik faaliyetlerine ilişkin izin süreçlerinin basitleştirilmesi ve madencilik faaliyetleri için gerekli izinlerin en azından bir kısmının ÇED sürecinde alınabilmesi (Akdur, 2016, s. 31) önerilmektedir. Bu konuda, bürokratik işlemlerin azaltılmasını, izin alma sürelerinin makul sınırlara çekilebilmesini sağlamak ve çok çeşitli kurumlar eliyle verilen izin süreçlerinde ortaya çıkan sorunları asgariye indirmek amacıyla, alınması gereken

izinlerin tamamının (İş yeri açma ve çalışma ruhsatının ve arazi mülkiyetine ilişkin izinlerin) ÇED kapsamına alınması da önerilmektedir (TBMM, 2010, s. 299).

Köse'ye göre de bu konuda sorunların ana çözümü; madencilikte yatırım süresinin azaltılmasından, yatırımcının almak mecburiyetinde olduğu izinlerin ÇED sürecinde verilmesini sağlamaktan geçmektedir. Günümüzdeki uygulama ise, madencilğe yatırım yapacaklara caydırıcı bir etki yaratmaktadır. Yazara göre, yatırımlara başlanabilmesi için en önemli kriter olarak görülen, o proje konusunda “ÇED Olumlu” kararının ya da “ÇED Gerekli Değildir” kararının alınmış olmasının maden işletme faaliyetlerine başlanabilmesi için tek başına “yeterli” bulunmasını sağlayacak yasal bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Köse; “ÇED Olumlu” kararıyla (tek izin, tek merci sistemi şeklinde) yatırımların yapılabilmesi sağlanabilirse, bu durumun, Türkiye’de madencilik sektöründeki yatırımların gitgide büyüyerek artması için çok önemli bir kilometre taşı oluşturacağını düşünmektedir (Köse, 2011, s. 40; Köse ve Oygür, 2015, s. 25; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 209). Bu öneriler dikkate alınarak maden işletmelerine “ÇED izninin alınması ile maden işletme izninin alınmış sayılması ve uygulanması sizce doğru bir uygulama sağlar mı?” anket sorusu yöneltilmiştir. Maden işletmelerinin verdiği cevap dağılımı aşağıda görülmektedir (Şekil 3.56).



Şekil 3.56 : ÇED izni ile maden işletme izninin alınmış sayılması.

Çıkan sonuca göre maden işletmelerinin çoğunluğu “ÇED izninin alınması ile maden işletme izninin alınmış sayılması” uygulamasını istemektedir. Gerçekten de, işletme izin sürecinde ÇED kararı hızla sonuca bağlanmalıdır. ÇED izni ile işletme izninin farklı konu ve süreçleri kapsamaması nedeniyle bunun olamayabileceği, ancak yine de üzerinde düşünülmesi gerektiğine dair ankette görüşler de iletilmiştir.

Türkiye’de Bakanlıklarla kamu kurumları ve kuruluşları, madencilik faaliyetleri için izin verme ve süre uzatılması konusunda görevlerini ve yetkilerini kullanırken, kendi mevzuatlarında öngörülmemesine karşın diğer kuruluşların görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konulara yönelik işlemler yapmakta/görüş istemektedir. Bu görüşler izin süreçlerinin uzamasına sebep olmaktadır. Madencilik faaliyetleriyle ilişkili olarak verilecek kararlarda her bakanlık/kurum uygulamak ile yükümlü bulunduğu mevzuattan sorumlu olmalıdır. Bir bakanlığın/kurumun vereceği görüş diğerinin işleyişinde bağlayıcı olmamalıdır. İşletme ruhsatının alınması sonrasında işletme izni alınana kadar geçen süre sınırlı olduğundan, ÇED - arazi mülkiyet izinleri - iş yeri açma ve çalışma ruhsatı gibi izin işlemleri eş zamanlı yapılabilmelidir. Bir kurum diğer bir kurumun işleminin bitmesini beklememelidir (TMD ve diğ, 2018, s. 28; TMD, 2019b, s. 60; Yıldız, 2020b). ÇED sürecinin maden işletme izin sürecinde kilit rol oynadığı dikkate alınarak, ÇED sürecinde tüm kurum görüşleri online sistem ile daha hızlı alınabilir hale getirilmelidir.

Herşeyden önemlisi, özellikle ÇED veya diğer izin süreci konusunda mevzuatla kurumlara getirilen süre sınırlaması uygulamada da gerçekleşmelidir. Bu suretle ilgili izin prosedürleriyle zaman kaybedilmeden yatırım kaybı riski düşürülebilecektir. Böylece “ÇED Olumlu” kararıyla (tek izin - tek merci yoluyla) yatırımlar yapılabilir.

Bu doğrultuda Türkiye’de 2019 yılında olumlu gelişmeler yaşanmaya başlamıştır. Elektronik ortamda maden izin sistemine (E-Maden) geçilme çabaları bulunmaktadır. MAPEG onayıyla yapılan iş ve işlemlerin yüzde 75’i alt birimlere devredilerek hizmet sunumu hızında ciddi bir iyileştirme sağlanmıştır. Ayrıca, Maden Koordinasyon Kurulu oluşturularak, E-maden projesiyle birlikte işlem ve hizmetlerdeki hızın, kalitenin ve şeffaflığın artması hedeflenmiştir (Cansız, 2018, s. 84; AGÜB, 2019a, s. 22-23; Pekdemir, 2019, s. 13). Ancak, Türkiye’de daha hızlı bir izin süreci için maden idaresi konusunda halen madencilik sektörünün bazı değişim beklentileri bulunmaktadır.



4. MADEN İŞLETME FAALİYETLERİ İZİN SÜRECİNDE YETKİLİ İDARİ YAPILANMA¹¹¹

Günümüzde Türkiye’de halen madencilğin en önemli sorunlarının başında, alınması gerekli izinler ve ruhsatlar gelmektedir. 5177 sayılı Kanun değişikliğiyle 3213 sayılı Maden Kanununda yapılan 2004 yılındaki değişikliklerden evvel yeni bir maden işletme projesi için yaklaşık 30’a yakın farklı kurumdan ve kuruluştan izin almak gerekmekteydi. Bu mevzuat reformu bürokratik sorunları azaltmış olsa da bu konuda halen atılması gereken adımlar vardır (Kahraman ve Dessureault, 2012, s. 83). Nitekim maden işletme ruhsatı ve işletme izni ETKB tarafından verilmekte, ancak günümüzde halen işletme faaliyetine geçilebilmesi için 8-10 farklı Bakanlığın 15-20 adet ayrı biriminden izinlerin alınması gerekmektedir. Bu durum yatırımcının sektöre girmesini caydırmakta, kaynaklarımızın ekonomiye kazandırılmasını önlemektedir. Ayrıca, işletme izni alındıktan sonra dahi üretimlerin gerçekleştirilmesinde, sonradan, birtakım sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Tüm bu durumlar madencilğimizde üst yönetim boşluğu, koordinasyon eksikliği ve kurumlar arası iletişimsizliğin mevcut olduğunu göstermektedir.

Emiroğlu’na göre (2018c); Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tüm kurumlarını oluşturma aşamasında olduğu için madencilik sektörü izin süreçlerinde belirsizlikler yaşanmakta, bürokratik işlemlerde zaman zaman büyük zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu etkilerle madencilik sektörü 2012 yılından bu yana varolan genel büyüme rakamları karşısında maalesef küçülmektedir. Bunun temelinde yatırım ortamının iyileştirilmemesi, sektörün önündeki engellerin kaldırılmaması bulunmaktadır. Bu ortam sektörün küçülmesine neden olmaktadır. Emiroğlu’nun ifade ettiği üzere, 2013 yılından bugüne kadar bu küçülmeye sebebiyet veren (mevzuat) nedenleri; “*Başbakanlık Genelgesi, (...), ruhsat güvencesinin azalması, sektörün birçok Bakanlık ve Kurumlarından alması gereken izin işlemlerinin aylar*

¹¹¹ Bu alt başlık, (Yıldız 2020g) referansında gösterilen Dergide, tezden türetilmiş bir makale olarak doktora tezi onaylanmadan önce yayınlanmıştır.

hatta yıllarca sürmesi ve özellikle izin veren kurum ve kuruluşların madencilğe kısıtlı alanlar yaratması, varolanları genişletmesi, doğal kaynakların işletilmesi önceliğinin hiçe sayılması vb.” birçok nedendir (s. 6).

3. Bölümde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Türkiye’de maden işletme izni alınana kadar geçen (yaklaşık) süreler, maden üretim faaliyetlerinin gecikmesine ve hatta önemli derecede maden yatırımlarının kaybedilmesine yol açmaktadır. Madencinin önünde bulunan izin süreci engellerinin önlenmesi, ancak, maden işletme faaliyetleri izin sürecinin çok daha kısa sürelerde tamamlanmasını sağlayacak bir yetkili idare yapılmasıyla gerçekleştirilebilir. Bu nedenle tüm izinlerin hızlı işleyen ve şeffaf bir uygulama sürecinin işletildiği bir idari mekanizmaya bağlanması gerekmektedir.

Bu doğrultuda, ülkemizde madencilik sektöründeki belirtilen söz konusu mevzuat sorunlarını tespit etmek ve çıkacak sonuçları analiz etmek amacıyla 2018 yılı "Survey Monkey" programı aracılığıyla maden işletmelerine anket düzenlenmiştir.

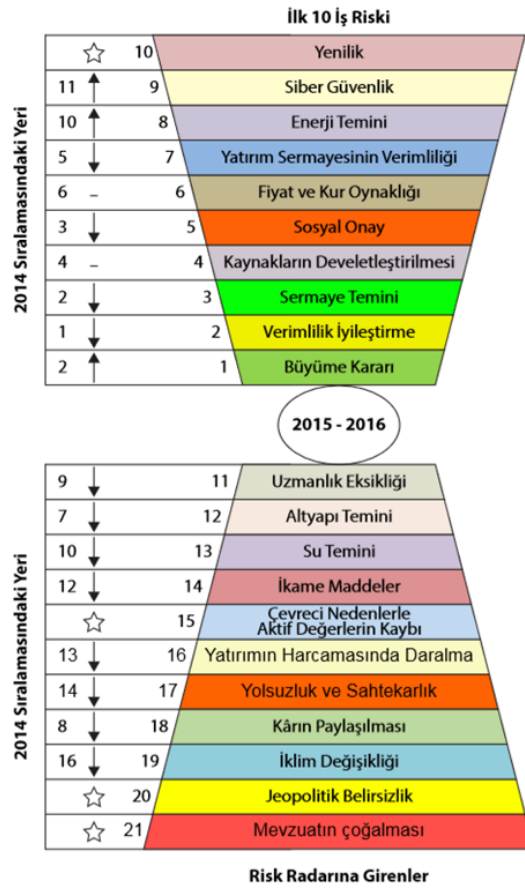
Bu konu başlığında öncelikle, Türkiye’de maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için maden işletmelerinden istenen izin sürecinden ve izinlerde yetkili olan kurumlar ile bu kurumların izin sürecini etkilemesinden bahsedilmiştir. Ardından, yapılan anket sonucu, maden işletmelerinin, izin süreçleri konusunda yetkili kurumlar ile izin sürecindeki işleyiş hakkındaki görüşleri alınarak çözüm önerileri ortaya konmuştur.

4.1 Maden Yatırımı Yapılmasında Mevzuat Düzenlemelerinin Etkisi

2023 yılında Türkiye’de maden ihracat hedefi 15 milyar ABD doları olarak hedeflenmiştir. İhracatı bu rakama çıkarabilmek için madencilikte yatırım süresini ve yatırım maliyetlerini azaltabilecek önlemlerin sürat ile alınması gerekmektedir.

Bu doğrultuda büyük sermayeler gerektiren ve parasal geri dönüşü yaklaşık 15 yıl sonra gerçekleşebilecek madencilik sektörüne ciddi yatırımcıların yatırım yapmalarının sağlanabilmesi için *ülke riskinin* kabul edilebilir seviyede olması, yatırım ortamının uluslararası standartlarda olması, haksız sebepler ile ruhsat iptalinin olmadığı, kanunların ve yönetmeliklerin istendiğinde askıya alınabildiği uygulamaların olmadığı, yatırıma başlanması sonrasında kuralların değiştirilmediği, güvenilir bir yatırım ortamı ve tüm bunları kapsayan bir hukuki güvencenin olması gerekmektedir (Köse, 2013a, s. 48).

Dünya madencilerinin karşısındaki riskler ve uğraştıkları konular, Türkiye’den oldukça farklıdır. Fakat yine de Türkiye’nin ve dünyanın önümüzdeki yıllarda neler ile karşılaşabileceği hakkında bir fikir vermektedir (Oygür, 2015, s. 56). Ernst & Young (EY) şirketi 2014 yılında, 2014-2015 yıllarında uluslararası ortamda madencilik ve metalik maden sektörünün karşılaşabileceği 10 temel riskin detaylı bir şekilde incelendiği bir rapor yayınlamıştır. Bu raporda, yüksek kazancı ve ekonomik büyümeyi ön plana alan ve öncelikle teknik riskleri göz önüne alma ve bunlara çözüm bulma yöneliminde olan geleneksel madencilik faaliyetlerinin, son 2008-2015 yılları dikkate alındığında, ciddi sorunlarla karşılaştığı ve bu durumun 2015 yılı içerisinde ve sonrasında da devam edebileceği özetlenmektedir (Sezener, 2015b, s. 88). (Şekil 4.1).



Şekil 4.1 : 2014 ile 2015-2016 yıllarında dünyada maden yatırımlarının karşılaştıkları risk sıralaması (Oygür, 2015, s. 58).

Türkiye’de maden işletme faaliyeti yapılabilmesi için gerekli izinler yanı sıra, işletme izni alınsa dahi tümü hakkında izin vermeye yetkili kurumlardan görüş sorulması ve onay istenmesi durumları Oygür’e göre (2015) dünya madenciliğindeki “devletleştirme” riski ile benzer bir anlam taşımaktadır. Yani yazara göre söz konusu

riskler bu kategoride değerlendirilebilir. Bütün prosedür tamamlandığı halde izinlerin kolayca ve zamanında verilmemesi de madencilik faaliyetinin engellenmesi anlamına gelmektedir (s. 58).

Maden yatırımları risk sıralamasında yer alan “mevzuatın çoğalması” konusu özellikle son yıllarda Türkiye’de maden yatırımcılarını etkileyen en önemli risklerden başında gelmektedir. Fraser Enstitüsü, bir ülkenin dünyadaki maden yatırımlarını çekme derecesini (Investment Attractiveness Index) belirlemek üzere, maden şirketlerine anketler gerçekleştirmiştir. Bu araştırmada, “Mevzuatın Çoğaltılması ve Tutarsızlıkları” (“Regulatory Duplication and Inconsistencies”) (şehirlerdeki/devletteki yetkili idarelerde yetki/görev çakışmaları vb.) kategorisinde (1) ve “İdare ile İlgili Belirsizlik, Mevcut Düzenlemelerin Yorumlanması ve Uygulanması” (“Uncertainty Concerning the Administration, Interpretation and Enforcement of Existing Regulations”) kategorisinde (2), Türkiye son yıllarda geriye giderek, 2017 yılında 91 ülke içerisinde 74. ve 76. sıraya düşmüştür. Ancak, son olarak 2018 ve özellikle de 2019 yılında, her iki kategoride Türkiye’nin sırasının belirgin bir yükselme kaydettiği göze çarpmaktadır (Çizelge 4.1).

Çizelge 4.1 : Maden mevzuatı ve yetkili idareleri değerlendirme kategorileri (Url-7).

Yıl	Kategori	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Türkiye/Dünya	1	60/122	71/109	78/104	74/91	56/83	52/76
Türkiye/Dünya	2	52/122	35/109	73/104	76/91	46/83	29/76

Topaloğlu’na göre, 2018 yılına kadar, Türkiye son 4-5 yılda uygulanan madencilik ve hukuk politikaları sebebiyle bu kategorilerde bu kadar alt seviyelere düşmüştür (Topaloğlu, 2018a, s. 149; Url-7). Nitekim son yıllarda Maden Kanunu, Çevre Kanunu, Orman Kanunu ve bunlara dayalı yönetmeliklerde çok sık yapılan değişiklikler sektörü öngörülemez bir hale getirmiş, mevcut projeleri ve yeni yatırımları neredeyse durma noktasına getirmiştir (TMD ve diğ, 2018, s. 30). 2018 ve özellikle de 2019 yılında Türkiye’nin sıralamada yükselmesini sağlayan faktörler arasında şunlar sayılabilir: Yeni Cumhurbaşkanlığı Genelgesi¹¹² aracılığıyla

¹¹² Bürokrasinin azaltılmasına yönelik olarak Cumhurbaşkanlığı Makamının 2018/13 sayılı Genelgesinde, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tüm başvurularda, talebin sonuçlandırılması başka bir idari makamın görev alanında kalsa dahi, başvuruların anında incelenerek takip edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, başvuruların süratli ve doğru sonuçlandırılması amacıyla gerekli tedbirlerin alınması talimatlandırılmıştır (AGÜB, 2020, s. 7).

Başbakanlık Genelgesi kaldırılmıştır. Ayrıca, MAPEG tarafından elektronik ortamda daha hızlı izin süreci uygulamalarına geçilmiştir.

Yukarıda da vurgulandığı üzere, madencilik yatırımcıları için her ne kadar halen alt sıralarda vurgulanmış olsa da, dünyada etkisi son yıllarda artan riskler; yasal risk ve devletleştirme riskidir. En yaygın yasal risk ise, kanunun olumsuz yönde değişmesi riskidir (Pritchard, 2005). De Sa'ya göre de (2005), başarılı bir maden politikasının öncelikli “yapı taşları” şunlardır: şeffaf bir yasal ve düzenleyici çerçeve. Bunları uygulamak için de güçlü kurumlar ve sağlam çevre yönetim sistemleri gerekmektedir (s. 493). Dolayısıyla, ev sahibi ülke mevzuatı, geniş bir alan yelpazesinde *ruhsat güvenliğini* sağlama konusundaki yeterliliği için, her zaman dikkatli bir şekilde gözden geçirilmelidir (Pritchard, 2005). Tabi unutulmamalıdır ki her ülkenin kendi ulusal politikası vardır. Ulusal hukukun şartnamesi, ekonomi politikasının şartnamesidir (Gu, 1985).

Özellikle yukarıda belirtilen konulardaki belirsizlikler ve uygulamalar nedeniyle maden yatırımı yapılması aşamasında yatırımcılar Türkiye yerine diğer ülkelere yönelebilmektedir. Oluşan bu durum, Türkiye’deki maden işletme faaliyetleri izin sürecinde idarenin daha kısa süren bir değerlendirme prosedürü uygulaması gerekliliğini göstermektedir. Fraser Enstitüsünün yaptığı araştırmada 2019 yılında Türkiye’nin sırası yükselmiş olsa da, izin süreçlerinde istikrarlı bir idare uygulaması gerekmektedir.

4.2 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinde İdarenin Yetkileri ve İdari Yapılanma

Maden idareleri, madencilik konusunda yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler yürürlüğe koymak ve bürokratik işler olarak ifade edilen bireysel işlemler gerçekleştirmek suretiyle maden hukuku uygulamasında ciddi bir rol üstlenmektedir. Madencilik izinlerinin verilmesi birçok kamu kurumunu ilgilendiren bürokratik işlemleri gerektirmektedir (Topaloğlu, 2012, s. 219).

Türkiye’de madencilik faaliyetlerinde izinler konusunda, ETKB ve bu bakanlığa bağlı MAPEG yetkili olmasına karşın, ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve alt birimleri ile, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı gibi pek çok

bakanlık ve alt birimleri yanı sıra yerel idari teşkilatlardan Valilik ve Belediye de “izinler” konusunda verdikleri kararlar ile belirleyici olabilmektedir.

Maden yatırımcılarının en büyük sıkıntılarından olan ve yatırım projesine negatif yönde büyük etki eden *izinler* aşamasında çok sayıda farklı kurumlardan *izin* alınması, hem maddi hem de zaman yönünden büyük kayıplar oluşturmaktadır. Bu da özellikle küçük yatırımcıları zorlamakta hatta maden projelerinden vazgeçmelerine sebep olmaktadır. Bunun sonucunda üretim ülke bazında düşmekte ve ülke ekonomisi zarar görmektedir (Özel, 2006, s. 207-208).

Dünya madencilerinin karşısındaki en yüksek oluşturan riskler sıralamasında yer alan “mevzuatın çoğalması” hususu, ülkemizde hem mevzuatın çoğalması hem de çok sık olarak, neredeyse her sene değişmesi biçiminde önümüze çıkmaktadır. Böylece Oygür’e göre (2015) maden işletmecileri sadece, dünya genelindeki riskler karşısında sıkıntıda olmayıp bunlara ek olarak bir de Türkiye’deki bürokrasinin ortaya çıkardığı ekonomik ve idari “engeller”in varlığında yatırım ve işletme dönemlerini zorlukla sürdürebilmek durumunda kalmaktadır (s. 58). Bu nedenle;

- Edinilen maden haklarının etkin bir biçimde devlet güvencesi altına alınmasını,
- Maden yatırımcılarının faaliyetlerini iş güvenliği ve emniyet içerisinde devam ettirebilmelerini,
- Madencilik faaliyetleri için gerekli izinlerin süratlendirilmiş bir uygulama anlayışı içinde verilmesini,
- Sektörde yerli ve yabancı sermaye girişi için gerekli yatırım güveni şartlarının oluşturulmasını,
- Sektörde devletin izin sürecine olumsuz bir müdahalesinin en aza indirilmesini,
- Kaynak kullanımı ve dağılımında etkin ve ekonomik verimliliği ön plana alan ve madencilik sektörünün diğer sektörler ile bütünlüğünün sağlanmasında gerekli planlama ve koordinasyon gereksinimini sağlayan (TÜMMER, 2010) bir *idari yapılanma* gerekmektedir. Her kurumun ayrı madencilik mevzuatı olmamalıdır. Her türlü izin, kontrol, denetleme, yönetim, faaliyetleri durdurma veya cezalandırma tek elden yürütülmelidir (Tütüncü, 2010, s. 528). Son birkaç yılda bu yolda gelişmeler sağlanmıştır. Ancak, izin sürecinde daha şeffaf ve hızlı hareket eden bir *idari yapılanmanın* kurulması gerekmektedir.

4.2.1 MAPEG'in maden işletme faaliyetleri için gereken izinlerde yetkisi

Maden potansiyeli bulunan yerlerde, ekonomik olarak işletmek için uygun bir cevherin keşfedilmesi halinde ruhsatların verilmesi, denetimi, projelerin değerlendirilmesiyle alakalı madencilik faaliyetleri, son 1 yıla değin, ETKB adına MİGEM tarafından yürütölmekteydi. 15 Temmuz 2018 tarihinde yürürlöğe giren, “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile ETKB'nin bir kuruluşu olarak MAPEG kurulmuştur. MİGEM'in yetkilerini de üstlenecek bu teşkilatın görev, yetki ve sorumlulukları söz konusu Kararname ile düzenlenmiştir.

MAPEG, MİGEM'den farklı olarak ayrı bir tüzel kişiliğı olan (katma bütçeli) bir kuruluştur. Yeterli bir personel ve altyapısı oluşturulamadan kurulmuştur. Topaloğlu bu kuruluşun Maden ve Petrol İşleri Bakanlığı'na evrilmesinin faydalı olabileceğı düşüncesindedir (Topaloğlu, 2018c). MAPEG'in vizyonu; “*enerjide ve doğa kaynaklarda güvenli bir gelecek*”, misyonu ise; “*enerji kaynaklarını ve doğa kaynakları, verimli ve çevreye duyarlı şekilde değerlendirerek ülke refahına en yüksek katkıyı sağlamak*” olarak belirtilmektedir (Url-8).¹¹³

MAPEG'in örgütlenme yapısı, neredeyse yalnızca madenlere ruhsat vermek üzerine kuruludur. Bu sebeple Tamzok'a göre bu Kurum çalışanları dosyalar içerisinde boğulmaktadır. Bir taraftan sevk fişinin veya devlet hakkının takibi gibi, esasen Maliye Bakanlığınca yapılması gerekli bürokratik işlemler ile ilgilenmekte, diğer

¹¹³ MAPEG'in tüm görevleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir (MAPEG'in görevleri arasında özellikle (1. ve 4. maddede belirtilen) iki tanesi, çalışmanın konusunu teşkil eden izinler konusunda olanlarıdır:

- “1. Maden hakları ile ilgili ruhsatları vermek ve bu ruhsat sahalarındaki madencilik faaliyetlerini takip etmek,
2. Madenlerin aranmasını ve üretimini teşvik etmek amacıyla, mali olanaklar getirici arama ve üretimle ilgili faaliyetleri destekleyici tedbirler almak,
3. Madencilik faaliyetlerinin ülke ihtiyaçları, yararı, güvenliğı ve gelişen teknoloji doğrultusunda yürütölmesini sağlayacak tedbirleri almak ve teşvik için gerekli önerilerde bulunmak,
4. Madencilik faaliyetlerini çevre ve kaynak koruma ilkesine uygun olarak yürütmek, ilgili kuruluşlar ile işbirliğı içinde izlemek ve gerekli tedbirleri almak,
5. Maden kaynaklarının ülke menfaatlerine en uygun şekilde değerlendirilmesi için gerekli arama, üretim, stoklama ve pazarlama politikalarının esaslarını tespit etmek,
6. Ülke ve dünya madencilik faaliyetlerini takip etmek, bilgileri derlemek, değerlendirmek ve yayınlamak,
7. Maden sicilini tutmak, madenlerin genel envanterini yapmak,
8. ETKB tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak” (Url-7). Madencilik sektörünün genel talebi; MAPEG'in, ETKB'ye bağlı, özel bütçeli, yeterli örgüt ve kadro yapısına sahip, ruhsatlandırma ve denetim faaliyetlerinin yanı sıra; madencilik konusunda özel yetkiler ile donatılmış, madenciliğın sorunlarının çözölümü, ulusal politikaların oluşturulması ve uygulamaya sokulması konularında daha ileri seviyede sorumluluklar üstlenen bir yapıya getirilmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 139).

yandan da birçok Kanunla kendisine verilen sayısız görevi yapmaktadır (Tamzok, 2016). Kayadelen'e göre de; MAPEG maden haklarıyla ilgili ruhsatları vermek, ruhsat alanlarındaki madencilik faaliyetlerini izlemek, maden sicilini utmak gibi görevlerin dışına çıkarak diğer araştırmaları beklenen ölçüde gerçekleştirememektedir (Kayadelen, 2010).

Yukarıda aktarılanlar da dahil olmak üzere madencilik sektöründeki birçok zorluğun çözümü, uzun yıllar evvel oluşturulan mevcut MİGEM yapısının, sektörün bugünkü gereksinimleri doğrultusunda yeniden tasarlanıp organize edilmesiyle mümkün olabilecekti (Tamzok, 2016). Son dönemde ETKB kararıyla MİGEM kadrosundan yaklaşık 40-50 adet personelin MTA kurumuna geçiş yapması sonucunda MİGEM personel sayısında azalma olmuştur. MAPEG'in kuruluşu kararı sonrası, Petrol İşleri Genel Müdürlüğünden henüz personel gelmediği 2018 yılı Aralık ayı itibarıyla MAPEG'in toplam personel sayısı 451'dir¹¹⁴. Yeni kurulan MAPEG'le, yakın zamanda Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'nden gelen yeni personellerle MAPEG kadro sayısı artacaktır¹¹⁵.

Bazan, maden ruhsat alanları ile orman alanları çakışabilmektedir. Böyle durumlarda Orman Yönetmeliği yanı sıra Maden Kanunu hükümleri çerçevesinde maden yatırımcısının Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan gerekli izinleri alması gerekmektedir. Bu izinler hususunda çakışan saha ve teknik bilgilerinin ortaya konması adına MAPEG ile irtibat kurulmaktadır.

Ülkemizdeki tüm madenlerin 10-15 bin arasında değişen maden ruhsatlarının/izinlerinin her türlü işlemleri başta olmak üzere birçok görevi bulunan MAPEG'in kadrosu yalnızca 451 iken, ormanların korunması ile yükümlü Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı Orman Bölge Müdürlükleri de dahil söz konusu bakanlığın kadrosu ise ~ 37 bindir (Bu sayı alt taşeron kadroları ile yaklaşık 250 - 300 bini bulmaktadır). (Önal, 2017). Bu tablo Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı Orman Bölge Müdürlükleri'ne kıyasla MAPEG'in oldukça düşük sayıda bir

¹¹⁴ 2010 yılında MİGEM'in memur kadrosunda 296 personel bulunmaktaydı (Yıldırım, 2010, s. 344).

¹¹⁵ Bu konuda ETKB Bakanı sayın Dr. Berak Albayrak, "MİGEM'de biriken bir iş yükü var. Bugüne kadar birikmiş tüm iş yükünü eylül sonu itibarıyla sıfırlayacağız. Bundan sonra, MİGEM yeni tamamlanan iş süreçleri ve zamanlama hedefleriyle çok daha dinamik ve aktif bir kuruma dönüşecek." açıklamasında bulunmuştu (Albayrak, 2017, s. 15).

personelle ÷lkedeki tüm madencilik faaliyetlerinin yürüt÷lmesini yeterli ölç÷de yürütebilmekte midir sorusunu akıllara getirmektedir¹¹⁶.

Ayrıca 2017 yılında yayınlanan 7020 sayılı Kanunla “maden bölgesi” ilanı için öncelikle MAPEG tarafından proje ve planlama yaptırılacağı öngör÷lmüştür. Bu ve benzeri birçok görev, MAPEG’in mevcut hali ile proje ve planlama yapacak yeterli kadrosu ve ihtisas sahibi elemanı olmadan (Günay, 2017a), taşra teşkilatları olmadan, merkezdeki sınırlı kadrosuyla iş yükünü ileride arttırabilecektir.

Bu noktada Topaloğlu, bilhassa gelişmekte olan ÷lkelerde maden idaresinin yerinden yönetim ilkesine göre yapılandırılmasının uygun bir maden yönetim uygulaması örneği oluşturmaya işaret etmektedir (Topaloğlu, 2011a, s. 128). Geçmişte, 1954 yılında yürürlüğe giren 6309 sayılı Maden Kanununda 6 ay içinde Maden idareleri taşra teşkilatlarının kurulması öngör÷lmüştü, ancak, günümüzde halen bu teşkilatlar kurulamamıştır. Bu teşkilatların kurulması, madencilik projelerinin yerinden takibini sağlamakla kalmayacak, izin sürecindeki haksız durumlar da son bulabilecektir. Bölgelerde MAPEG’in yetkili birimler açması madencinin zaman kaybını da önlemiş olacaktır.

Tufan’a göre de (2015) kurulacak MAPEG Bölge Müdürlükleri yeterli kadro ve ekipmanlar ile donatılmalı, valiliklerin bünyesinde yatırım bakanlıkları ve denetim unsurları görevlendirilmelidir. Tufan da, ruhsat verme ve izinler konusunda Bölge Müdürlüklerine yetki verilmesini, ÷lkemiz gibi geniş bir coğrafyaya sahip bir alanda başkentten tüm madencilik sektörünün yönetilmesini olanaksız olduğunu hatırlatarak öneri olarak sunmuştur¹¹⁷ (s. 13). Gerçekten de, özellikle MAPEG’in taşra

¹¹⁶ Nitekim, “TBMM’nin Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu”nda MİGEM (MAPEG) ile ilgili olarak: “MİGEM mevcut hâliyle ruhsat veren, kontrol-denetim yapan, uzman personel sayısının yetersizliği, Kuruluş Kanunu’ndan ve kurumsallaşamamasından kaynaklanan nedenler ile çoğunlukla evrak ve dosya bazında hareket eden bir Genel Müdürlük görüntüsüne bürünmüştür. ... MİGEM personeli, mevcut uygulamaya göre; ruhsatlandırma, izleme, inceleme, raporlama yapan, aktif olarak mahallinde denetim görevi icra edip kanuna bağlı olarak cezai yaptırım uygulayan bir denetim elemanı görüntüsündedir. ..Maden İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye geneline yayılmış yaklaşık 45 bin adet maden ruhsatlı (yaklaşık 12 bin işletme ruhsatlı) sahanın denetim hizmetlerini yürütmektedir. Her hafta en az 35-40 heyet denetime gönderilmekte olup personel sayısının yetersizliğine rağmen yılda ortalama 5 bin maden sahası denetlenmektedir.” (TBMM, 2010, s. 253-254).

¹¹⁷ Tufan’a göre (2015) Yerel Yönetim yasası ile Büyükşehir olan illerde Bölge Müdürlükleri açılarak idari, teknik, mali denetim sağlanmalıdır. Maden işletmelerinin izin, ruhsat ve projelendirme çalışmaları Bölge Müdürlüklerinin yetkisinde olmalıdır. Yazar MAPEG’in tüm Büyükşehirlerde Bölge Müdürlüğü açarak ve tüm illerde valiliklerin bünyesinde örgütlenerek tüm maden işletmelerinin

teşkilatının kurulması, uygulamada, madenci müteşebbislerin karşılaşmakta olduğu aksaklıkların azaltılmasını sağlayabilecektir. Ancak, MAPEG'in bu teşkilatlarının Valilik bünyesinde olması ya da Valiliğin alınan kararlarda ve çalışmalarda yer alması ve yetkili kılınması bazı sorunları da beraberinde getirebilir. Zira Valilikler, objektif değerlendirme yapabilecek ve bu teşkilatları yönetebilecek bilgi birikimine sahip değildir. MAPEG teşkilatlarının Valilik bünyesinde olması halinde, Valilikler, siyasi birtakım gerekçelerle MAPEG'in teşkilatlarının vereceği kararları ve çalışmaları aksatılabilir. Bu konuda yapılacak herhangi bir düzenlemede bu düşünce dikkate alınmalıdır.

Son dönemde, yukarıda belirtilen eleştiriler dikkate alınarak MAPEG'de önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu konuda MAPEG bazı açıklamalarda bulunmuştur: Açıklamada, yapılan çalışmalar ve hizmet sunumunda iyileştirmeler sağlanarak MİGEM'de yaklaşık 24000 işin, 2017 Eylül itibariyle sıfıra indirildiği belirtilmiştir. Ayrıca, MAPEG bünyesindeki tüm bürokratik süreçlerin elektronik ortamda ve şeffaf bir altyapıda yürütülerek, iş akışının hızlanmasını sağlayacak e-maden proje çalışmalarının, TÜRKSAT ile imzalanan sözleşme sonucunda fiilen başladığı ve yakın bir zaman içerisinde hayata geçirileceği ilan edilmişti (Madencilik Türkiye Dergisi, 2018b, s. 14). Nitekim son dönemde aşağıdaki gelişmeler ortaya konmuştur:

- Analiz ve tasarım çalışmaları biten ve yazılım çalışmaları da % 95 oranında tamamlanan e-maden projesi kapsamında, MAPEG ile 32 kurum arasında veri alış veriş bütünlüğü sağlanmış, projenin devreye girmesine yönelik test çalışmaları başlatılmıştır,
- Madencilik işlemlerinin hızlandırılarak bürokratik süreçlerin azaltılması ve e-Devlet sistemiyle bütünleştirilmesi hedefiyle, “e-Maden” projesinin bir parçası olan “Maden Kamu Portalı” hizmete açılmıştır,
- MAPEG bünyesinde daha önce yayımlanmış 500'e yakın İç Genelge ve Komisyon Kararı tek bir uygulama esası oluşturulması amacıyla birleştirilerek “Çatı İç Yönerge (Maden Mevzuatı Uygulama Yönergesi)” yayımlanmıştır (ETKB, 2019).

bu Bölge Müdürlüklerince ve illerdeki şube müdürlüklerince yakın takibe alınmasını önermektedir (s. 13).

4.2.2 Maden işletme faaliyetleri izin sürecinde idare yapılanması önerileri

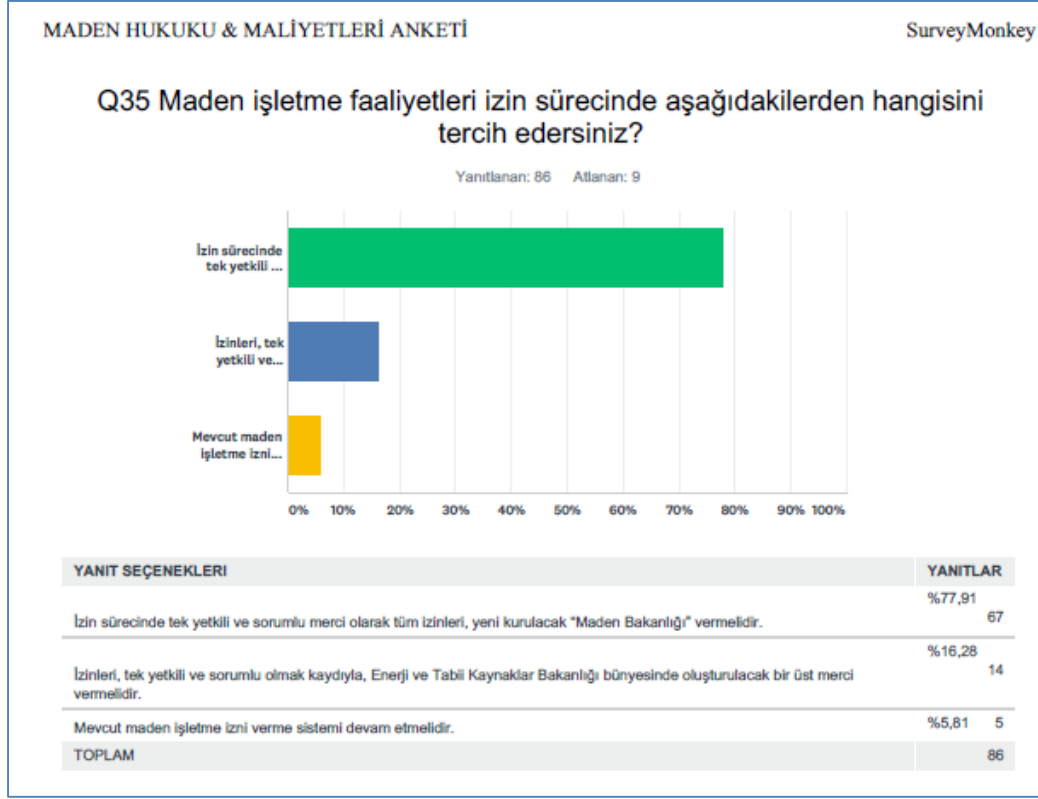
Türkiye’de madencilik izinlerinin verilmesinde birçok kamu kurumunun yetkili kılınmış olması, yıllardan bu yana bürokrasiyi ve maden yatırımcılarının izin alacağı kurumlar arasındaki uyum ve koordinasyon eksikliğini beraberinde getirmiştir.

Misal; bazı maden işletmeleri orman idaresi izin vermediğinden dolayı işletmeye başlayamamakta, ancak, maden işletme sahasını işletmediği için de ilgili kurum/bakanlık ona yaptırım uygulayabilmektedir. Ya da bazı merciler, belirli sahalari madencilik faaliyetlerine yasaklayabilecek şekilde koruma alanları ilan edebilmektedir (Misal; bir maden yatırımcısı ruhsat alarak arama gerçekleştiriyor, fakat sonradan öğreniyor ki, ilgili belediye, o alanı sonradan koruma alanı ilan etmiş.) (Kayadelen, 2009). Bu gibi durumlar geçmişte olduğu gibi günümüzde de halen yaşanmaktadır. Ayrıca, kamulaştırma uygulamalarında da sorunlar devam etmektedir. GSM ruhsatı ile ilgili her ilde farklı uygulamalar mevcuttur. Bunun yanı sıra SİT ve yasak alan uygulamalarında koordinasyonsuzluk bulunmaktadır. İzin sürecinde yetkili hemen hemen her kurumda, çeşitli müdürlüklerde bile uygulama farklılıkları ortaya çıkmaktadır.

Bu tablo dikkate alınarak, ulusal gelir ve istihdama en yüksek derecede katkı ortaya koyabilen bir madencilik sektörü oluşturulabilmesi için sektörle birlikte, sektörle uyumlu hareket edebilen idari bir yapılanmanın kurulması gerekmektedir (İMİB, 2008, s. 58).¹¹⁸ Yakın zamanda -örneğin- AB içerisinde daha verimli bir ruhsat-izin sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Bu noktada izinlerde “tek noktada çözüm” sistemi oluşturulmaktadır. Yani, farklı bakanlıklar arasında bütün koordinasyonu gerçekleştirecek bir bakanlık olacak ve bu suretle madencilik sektörü yaklaşık yirmi farklı izin almak için farklı mercilere gitmek durumunda kalmayacaktır. Bunun AB’de madencilik endüstrisini ileri derecede iyileştireceği düşünülmüştür (TMD, 2011, s. 39). Nitekim Türkiye’de de benzer olarak, madencilik izin işlemlerini hızla gerçekleştirecek ve organizasyonu sağlayacak ayrı bir “Maden Bakanlığı” kurularak tek merkezden yönetim ilkesinin yürürlüğe geçirilmesinin uygun (TMD, 2011c, s. 8; Topaloğlu, 2011a, s. 128; Topaloğlu, 2011b, s. 33; Topaloğlu, 2019, s. 46) olacağı

¹¹⁸ Bu doğrultuda, orta ve büyük ölçekli maden yatırımlarını yakından takip ederek bürokratik işlemlerin tek elden süratle sonuçlandırılmasını hedefleyen “Tek Durak Ofis” yapılanmasının ilk adımı olarak “Yatırımcı İlişkileri ve Destek” ile “Yatırım Değerlendirme ve İzleme” birimleri MAPEG içerisinde oluşturulmuştur (ETKB, 2019).

birçok yazar ile kesim tarafından yıllardan bu yana ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, maden işletme faaliyetleri izin sürecinde maden işletmelerinin/şirketlerinin tercihlerini anlayabilmek adına “Survey Monkey” Anket Programı kullanılarak bir anket sorusu yöneltilmiştir (Şekil 4.2).



Şekil 4.2 : Maden işletme faaliyet izin süreci tercihi.

Buna göre maden işletmelerinin (% 77,9'u) büyük çoğunlukla; “İzin sürecinde tek yetkili ve sorumlu merciler olarak tüm izinleri, yeni kurulacak “Maden Bakanlığı” vermelidir.” cevabını vermiştir. Maden işletmelerinin (% 16’lık) az bir kısmı ise “İzinleri, tek yetkili ve sorumlu olmak kaydıyla, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak bir üst merci vermelidir.” görüşündedir. (% 5,5’lik) Çok az bir kısmı ise “mevcut maden işletme izni verme sistemi devam etmelidir.” düşüncesindedir. Anket sorularında görünen bireysel cevaplarda da maden işletmecileri izin sürecinde tek yetkili ve sorumlu merciler olarak, Maden Bakanlığının veya en azından ETKB bünyesinde oluşturulacak (Madencilik Müsteşarlığı gibi) bir

üst mercinin¹¹⁹ mutlaka kurulması gerektiği vurgulanmaktadır. Maden işletmecilerinin diğer görüşleriye şöyledir:

- Yukarıda belirtilen idari yapılanmada, ruhsatlarla ilgili bölümde tüm bakanlıkların konu ile ilgili yetkili temsilcileri olmalı ve imzalar yerinde atılarak izin süreci kısaltılmalıdır.
- Elbette, böyle bir yapılanmada kalifiye ve yetkin personel eksikliğinin giderilmesi gerekir. Ayrıca imza aşamalarında bürokratların yetkilerinin sınırlı olması ve üst mercilerden imza dönüşlerinin gecikmesi sebebiyle süreçlerde tıkanıklık olmaktadır. Bu durum da dikkate alınmalıdır.
- Maden Bakanlığı veya yukarıda belirtilen benzeri yapılanmanın kurulması ile; izin süreçleri, denetimler, harç alınması gibi tüm konuların bu yapılanma bünyesinde (diğer bakanlık yetkililerinin de eş zamanlı bulunması kaydıyla) gerçekleştirilmesi, maden işletmecilerinin ayrı ayrı diğer bakanlıkları veya kurumları dolaşmamasını sağlayacak ve böylece yatırımlar hızlı bir şekilde, aksamadan gerçekleştirilebilecektir.
- Ülkemizin maden çeşitliliği bakımından çok zengin bir ülke olduğu da unutulmayarak maden bakanlığına ihtiyacı vardır. Ya da izin süreçlerinin kısaltılması için Genel Müdürlükler veya ETKB bünyesinde oluşturulacak teknik bir Komisyon onayı ile izinlerin verilmesi uygun olacaktır¹²⁰.
- Herşeyden önemlisi tüm izin süreçlerinin birleştirilerek ilgili kurumların katılımıyla tek seferde çıkması gerekmektedir.
- İzin sürecinde tek yetkili merci olur ise şüphesiz ki izin süreci kısılacaktır. Örneğin bir orman izni almak için bile DSİ görüşü, Milli Parklar Görüşü, Kültür ve Turizm Bakanlığı görüşü gibi kurum görüşlerine girmeden izin süreci işlemleri sonuçlanacaktır.

¹¹⁹ ETKB Bakanı sayın Dr. Berak Albayrak, karşılaşılan problemleri minimuma indirmek için ilişkili kurumların üst düzey yetkilileriyle bir koordinasyon kurulu oluşturulacağını 3 sene önce ilan etmişti (Albayrak, 2017, s. 15). Bu kapsamda, 17.01.2020 tarihinde yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde “Tabii Kaynaklar Dairesi Başkanlığı” oluşturulmasına karar verildi (Madencilik Türkiye Dergisi, 2020b, s. 8; 2020c, s. 8). Bu karar sonrasında, maden izinleri konusunda olumlu yansımaların olması ümit edilmektedir.

¹²⁰ Bu noktada Günay, madencilik projelerinin nihai izinlerinin, bilimsel ve özerk bir yapılanma olarak “Ulusal Maden Konseyi”nce verilmesini, bu suretle orta ve küçük boy madenciliğin de mutlaka geliştirilmesine çaba sarfedilmesini önermektedir (Günay, 2017a).

Yukarıda, maden işletme faaliyetleri izin sürecinde idari yapılanma konusunda çeşitli görüşler paylaşılmıştır. Bir de Türkiye’de “kısıtlamalar”, “izne tabi alanlar” ve işletme izni alınmasına rağmen izin sürecinde yetkili diğer kamu kurumlarına görüş sorma uygulamaları devam etmektedir. Bu nedenle ortaya çıkan sorunlar ve çözüm önerileri aşağıdaki bölümde incelenmiştir.

4.2.3 Kısıtlamalar, izne tabi alanlar ve işletme izni alındıktan sonra diğer kurumlardan görüş sorulması

Türkiye’de son dönemde orman ve doğa koruma mevzuatı açısından; 2014/1 sayılı Ekosistem Genelgesi ile yürürlükte bulunan kanun ve yönetmelikler üzerinde kısıtlamalar getirilmiştir. Bu Genelgenin uygulanmasından kaynaklanan, Maden Kanununa ve Maden Yönetmeliğine aykırılık teşkil eden hususlar, yer altı kaynaklarının atıl kalmasına ve bürokrasiye neden olmaktadır (TMD ve diğ, 2018, s. 33; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 135)¹²¹.

Ayrıca, örneğin tarım mevzuatı açısından; “Toprak Koruma Yönetmeliği” ve “Mera Yönetmeliği” konusunda yapılan farklı uygulamalar yatırımların gecikmesine veya yapılamamasına neden olmaktadır. Daha önce düzenlenen “Zeytinciliğin Islahı, Yabanilerin Aşılmasına Dair Yönetmelik” değişikliğinin iptal edilmesine rağmen bu konuda yeni bir düzenleme yapılmaması nedeniyle halen zeytinliklere 3 kilometre mesafede maden yatırımı yapılamamaktadır. Zeytin Kanunuyla madencilik faaliyetleri çok geniş bir alan içerisinde kısıtlanmakta, bu duruma bir çözüm bulunması gerekmektedir.

Böylece, madencilik gerçekleştirilmesiyle oluşabilecek önemli derecede katma değer, gerçekçi olmayan sebeplerle engellenebilmektedir. Yukarıda belirtilenleri açacak olursak, misal, bir bölgenin avlak sahası olduğu gerekçesiyle madencilığe izin verilmeyebilmektedir. Benzer durum orman ve mera sahaları için de geçerlidir. Nerenin mera olduğu bilimsel bir değerlendirme olmadan belirlenebilmekte; ağaç topluluğunun dahi bulunmadığı saha, “orman alanı” olarak tesis edilebilmektedir (Kayadelen, 2009). Belediyeler de oy kavgılarından dolayı ruhsat izinlerinde nesnel olmayan sorunlar üretebilmektedir.

¹²¹ Bu Genelgenin yürürlükten kaldırılması sektörün ortak beklentisidir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 135).

ÇED Yönetmeliği, EK-1 ya da EK-2 kapsamında düzenlenen rapor formatlarında ve işleyişlerinde ilgili bütün kurum ve kuruluşlardan olumlu görüş alınmasına rağmen, örneğin, işlemlerin sonuçlanmasından sonra mülkiyeti ormana ait alanlardan alınacak izin sürecinde benzer kurumların birçoğundan tekrar görüş istenmektedir. Halbuki, ÇED sürecindeki kurum görüşleri esas alınarak, orman izinlerinin alınması sırasında tekrar tekrar aynı kurumlardan yeni görüşler talep edilmemelidir (TMD ve diğ, 2018, s. 31).

Bu tabloda, idarelerin; yanlış, çevreci hareketlerin olumsuz yaklaşımları etkisinde kalmamaları ve madenlerin çevreye duyarlı bir şekilde, kaynak olarak sektöre yararlarını göz önünde bulundurarak değerlendirme yapması gerekmektedir. Belirtmek gerekirse, kamu kuruluşları ise aldıkları hammadde üretim izinlerinde maden yatırımcılarının gösterdiği hassasiyeti göstermeksizin bu tür sorunlarla daha az karşılaşmaktadır.

Bazı kamu kurum ve kuruluşları, işletme ruhsatı ve işletme izni alınan alan sınırları içerisinde, daha sonradan kendi isteklerine göre milli park, sit alanı, su toplama havzası, hatta piknik sahası ilan edip bu sahalarda maden işletme faaliyetlerinin önünü kesmektedir (Onur, 2008, s. 42). Nitekim MAPEG verdiği ruhsatlarda sonradan; sit, tarihi eser gibi sorunlardan dolayı ruhsatların bazılarını geçersiz kılmaktadır. Halbuki maden işletmecileri işletme ruhsatlarını aldıktan sonra herhangi bir sorun ile karşılaşmamalıdır (Önenç, 2008, s. 64). Bu belirtilenlere ek olarak, zorunlu izinler haricinde, bazı şehirlerde işletme izni verilebilmesi için valilik uygun görüşünün de aranmasıyla, kısıtlı alanlar gibi bir engelleyici uygulamaya gidilmektedir (Yeşilyurt, 2015a, s. 104).

Ülkemizde ilan edilen milli parklara, tabiat koruma alanlarına ve SİT bölgelerine ilişkin belirleme yapılmadan önce bölgenin madencilik yönünden kontrol edilmesi ve araştırmalar sonucunda karar verilmesi daha uygun olur (Önenç, 2008, s. 64).

Geçmişte, “3213 sayılı Maden Kanunu”nda 2010 yılında değişiklik getiren “5995 sayılı Kanun” öncesinde; madenlerin bulundukları alanda işletilmek zorunda oluşları, diğer sanayi tesisleri gibi alternatif yer seçim olanağı bulunmaması nedeniyle, değişik nitelikteki alanlarda yapılacak madencilik faaliyetlerinin izin koşulları, Kanun ile, bakanlar kurulu tarafından çıkarılacak Yönetmeliğe bırakılmıştı. Bu Yönetmeliğin 5. maddesinde, bakanlıklarla kamu kurumlarının ve kuruluşlarının

ıkaracağı madencilik faaliyetlerini ilgilendiren hükümlerin getirilmesinde, ETKB'nin görüşünün alınacağı belirtilmiş olmasına karşın; bu kuruluşlar madencilik faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyen, adeta madencilik faaliyetlerini yapılamaz duruma getiren mevzuat düzenlemelerini, ETKB'nin görüşlerine itibar etmeksizin yapmışlardı. Bu nedenle, bakanlıklar ile kamu kurumları ve kuruluşlarınca çıkarılan ve madenciliği etkileyen yönetmeliklerinde, “madencilik faaliyetleri izin yönetmeliğinde belirtilen kısıtlamaların dışında başka kısıtlama getirilmemesi ve getirilmiş olanların da kaldırılması” önerilmişti. Ayrıca Bakanlıklar ve kamu kurumları ve kuruluşları tarafından yrrlēe konulacak yönetmelikler konusunda ETKB'nin olumlu görüşünün alınması için ilgili kurumların acilen uyarılması gerektiği ifade edilmişti (İMİB, 2008, s. 54-55).

Sonraki dönemde; Maden Kanunu 7/1 madde fıkrasının son cümlesine göre; Maden Kanunu haricinde madencilik faaliyetleriyle ilişkili olarak yapılacak her türlü kısıtlamanın ancak Kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Maden Kanunu 7/7 madde fıkrasına göre ise; “izne tabi alanlarda madencilik faaliyetleri gerçekleştirebilmek için yasa hükümleri uyarınca gereken izinlerin alınması zorunludur. Ancak, MAPEG tarafından işletme ruhsatının verilmesi sonrasında, işletme ruhsat sahasının diēer yasalar uyarınca “izne tabi alan” durumuna gelmesi halinde ilgili yasaların belirlediği yükümlülükler yerine getirilerek faaliyetler sürdürülür. Bu durumda ruhsat hukuku çerçevesinde deēerlendirilebilecek olan, kazanılmış hakların gözetilmesi gerekir”. Diēer kanunlar uyarınca izne tabi alanlar MAPEG'in görüşü alınarak belirlenir.

Yeşilyurt'a göre (2015a) bu Kanun kurallarına, 03.03.2014 tarihli Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 2014/1 sayılı Genelgesi aykırılık oluşturmaktadır. Kamu idareleri, görev alan(lar)ıyla ilgili olarak yönetmelik, tüzük haricinde, tebliē, genelge gibi mevzuatlar çerçevesinde düzenleme yapabilirler. Fakat, bu düzenlemeler içerisinde “normlar hiyerarşisi” bulunmaktadır. Hiyerarşinin en açık grntsyse, bir düzenlemenin daha aşağıda bulunan bir düzenlemeyle deēiřtiril(e)memesi ve kaldırıl(a)mamasıdır. Düzenleyici işlemler, bir hakkın kullanımını st normda belirlenmeyen biçimde daraltamaz ya da kısıtlayamaz. Zira, maden kanununda, madencilik faaliyetleri hususunda kısıtlamanın sadece kanunla düzenlenebileceği, madencilik faaliyetlerinde bulunan sahaların “izne tabi alan” haline getirilmesi işleminin de kanunla ve MAPEG'in görüşünün alınması suretiyle belirlenebileceği, kural altına alınmıştır. Sonuç olarak bu hükümün varlıēında, (yeni adıyla) Tarım ve

Orman Bakanlığı, 2014/1 sayılı Genelgesini uygulamada gerçekleştirirken hem Maden Kanununa doğrudan aykırı hareket etmiş hem de MAPEG'in görüşünü dikkate almamıştır (s. 106).

Aslında tüm bu düzenlemeler içinde madencilik en önemli ölçüde etkileyen düzenleme 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesiydi.

Başbakanlık Genelgesi, görünüşte madencilikle ilgili herhangi bir yönü bulunmamakla birlikte, fiili olarak madencilik etkileyen mevzuat faktörlerinin en önemlilerinden birisi durumuna gelmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 138). Başbakanlık Genelgesi ile MAPEG tüm ruhsat ve işletme izinlerinin verilmesi işlemlerini durdurmuştu. Böylece bu Genelge ruhsat hukuku ve mülkiyet izinleri süreçlerinin ciddi şekilde uzamasına sebep olmuştur (Koruç, 2018b, s. 5). Genelgeden en çok etkilenen sektörlerden biri madencilik sektörü olmuştur. Bu sektörde yatırım sürecinde büyük güçlükleri aşmak ve yüksek riskler almak durumunda kalan yabancı yatırımcıların söz konusu Genelge nedeniyle ruhsatlarını alamadıklarından yatırımlarını ya durdurdıkları ya da Türkiye'den ayrılmaya başladıkları tespit edilmiştir. Yerli yatırımcıların da, benzer olarak, ruhsatlarını devretmeye çalıştıkları gözlenmiştir (Url-9; TMD, 2014). Sonuçta Genelge madencilik sektörünü derinden etkilemiştir. Madencilik neredeyse tüm aşamalarının kamu taşınmazlarını ilgilendirmesi nedeniyle, her bir işlemde önce Başbakanlıktan görüş sorulması, zaman ve sermaye yönünden sektörü zarara sokmuştur. Genelge uygulaması son yıllarda yoğun derecede yargıya taşınmıştır Nitekim 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi sonrası açılan yüzlerce dava bulunmaktadır (Egemen, 2015, s. 575; Topaloğlu, 2018c; 2018e, s. 10).

Bu uygulama 3213 sayılı Maden Kanununun 7 (1) madde fıkrasındaki; “... *Bu Kanun dışında madencilik faaliyetleri ile ilgili olarak yapılacak her türlü kısıtlama ancak kanun ile düzenlenir*” ibaresine açıkça aykırılık göstermekteydi. Genelgenin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla hem Genelgenin hem de buna dayalı olarak arama ruhsatı verilmesi talebinin reddi işleminin iptali için bireysel başvuru sahibi Danıştay'da iptal davası açmıştı. Danıştay 8. Dairesi iki yıl süren yargılama sırasında 11.11.2015 gün ve E. 2014/7883 sayılı kararıyla Genelgenin maden ruhsatları yönünden yürütmesini durdurmuştur. Bu tarihten sonra maden hukuku ile ilgili işlemler tümüyle ETKB iznine bağlı olarak yürütülmeye başlanmıştır. Yani ruhsat devirleri yanı sıra işletme izinlerinde de ETKB'den görüş sorulmaktadır. Ancak,

Danıştay kararından sonra, bu izinlerin verilmesinde yetkili idareler konu hakkında “Başbakanlık Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı”ndan görüş sormaya devam etmişlerdir.

Bu Başkanlığın ruhsat verilip verilmemesi hususunda hangi kuralları dayanak aldığı veya hangi hükümler kapsamında konuyu incelediği bilinmemekte, yalnızca “uygun” veya “uygun değil” görüşü verilmekteydi. Ayrıca, konu yalnızca Maden Kanunu ile de sınırlı tutulmamakta; orman izni, mera tahsisi gibi durumlarda da Başbakanlıktan görüş istenmekteydi (Yeşilyurt, 2014, s. 139). 18.02.2015’de yürürlüğe giren “6592 sayılı Kanun ile Değişik 3213 sayılı Maden Kanunu”nda ruhsat devri ve rödovans işlemlerinde Bakanlık onayı istenmesine rağmen ruhsat sahiplerinin işletme ruhsatı, işletme izni ve ruhsat süre uzatım talepleri için de ilgili şubeler tarafından 1 ay içerisinde listelenerek ETKB’ye görüş için gönderilmektedir. Bakanlık görüşü olumlu veya olumsuz olarak 3-12 ay içerisinde verilmektedir. Kömürder’e göre (2016), bu noktada Maden Kanununda belirtildiği üzere sadece ruhsat devri ve rödovans talepleri için ETKB’nin onayının alınması, ancak, Kanunda bakanlık onayı istenmeyen talepler için ise ETKB’ye görüş sorulmaması uygulaması izin ve ruhsat alım süreçlerini hızlandırarak zaman kaybını ortadan kaldıracak ve yatırımların gecikmemesini sağlayacaktır (s. 8). Çünkü, ruhsat hukuku bakımından onay verilmiş ruhsat sahiplerine ait işlemlerin tekrar Bakanlık onayına sunulması, işlemlerde tekrara ve büyük zaman kayıplarına neden olmaktadır (Demirkan, 2017, s. 2).

Başbakanlık Genelgesinin Danıştay tarafından, maden ruhsat uygulamaları açısından durdurulmasına karşın, orman, mera ve benzeri kamu taşınmazlarının madencilik izinleri için Genelge hükümleri uygulamasına devam edildiğinden yukarıda bahsedildi. Maden işletme izni için gerekli olan bu tür mülkiyet izinlerinin Başbakanlık Genelgesi kapsamından çıkarılması gerekmektedir (Demirkan, 2017, s. 2). Nitekim artık Başbakanlık değil ETKB’den görüş sorulmaktaydı. Oluşan bu tablo sonrasında söz konusu Başbakanlık Genelgesi 12.09.2018 tarihinde 2018/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Başbakanlık Genelgesi’nin sonrasında yeni dönemde izin süreçlerinin; “Bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşlarında bakan yardımcısı, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında üst yönetici başkanlığında teşkil ettirilen komisyonlar vasıtasıyla yürütülmesi” öngörülmüştür. “Söz konusu komisyonlarca izin başvuru ve sonuçları

her yıl Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında Cumhurbaşkanlığına bildirilecektir”.

Şu an mevcut durumda, madencilik faaliyetleri için alınması gerekli izinlere ilişkin yapılan başvurularda kanun ve yönetmeliklerde öngörülen koşulları sağlayan başvuru sahipleri, bir eksiklikleri bulunmadığı halde izinlerini çok uzun zaman geçmesine karşın alamamaktadır. Bu noktada madencilik sektörü temsilcileri; güvenlik soruşturması sebebiyle yapılan işlemlerin hızlandırılması, daha evvelden güvenlik soruşturması olumlu tespit edilmiş ruhsat sahiplerinin ortaklık yapısında bir değişiklik bulunmuyorsa yeni ruhsatların, işletme ruhsatlarının, işletme izinlerinin, devir işlemlerinin, temdit projelerinin yeniden Bakanlığa gönderilmemesi, bu sahalarda mülkiyet (mera/orman) izinleri için Cumhurbaşkanlığına tekrar görüş sorulmaması doğrultusunda düzenleme yapılmasını (TMD, 2018b, s. 29; TÜMMER, 2018, s. 1; Koruç, 2018, s. 5) önermektedir.

Topaloğlu'na göre, yeni Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin 3213 sayılı Maden Kanunu çerçevesinde gerekli izin süreçlerine uygulanıp uygulanmayacağı öncelikle belirlenmelidir. Nitekim Maden Kanununda öngörülen yaklaşık 10 adet izin sürecinden sadece ruhsat devirleri 3213 sayılı maden Kanunu m.5/II hükmü gereği açıkça ETKB'nin onayına bağlanmıştır. Maden Kanunu'nda öngörülen diğer izinler ise -yukarıda belirtilen- Danıştay 8. Dairesinin E. 2014/7883 sayılı kararı gereği Başbakanlık Genelgesi kapsamı dışında tutuluyordu. Topaloğlu'na göre, Başbakanlık Genelgesi yürürlükten kaldırılmış olsa da, Danıştay'ın anılan kararında belirtilen *“maden ruhsatlarının Kanun'da açıkça düzenlenmedikçe herhangi bir izne tabi olmadığı ilkesi”* yeni Cumhurbaşkanlığı Genelgesi açısından da geçerlidir. Diğer yandan, Cumhurbaşkanının yetkisini yeniden düzenleyen 21.01.2017 tarihinde değişikliğe uğrayan 1982 Anayasası'nın 104. maddesine göre bütün yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanının kendisine doğrudan bağlı olan bakanlıkların tasarruflarına ilişkin düzenlemeler yapmasında Anayasaya ve hukuka aykırılık yoktur. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olarak kendisine bağlı bulunan kamu kuruluşlarının taşınmazlarına ilişkin izin, tahsis, satış, tahsis gibi tasarruflarda bulunurken özel bir komisyon vasıtasıyla nihai kararın verilmesini öngörmüştür. Bu Genelge ile idarenin izin sürecinin organizasyonu belirlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ilgili komisyonların yılda dört kez izin başvuru ve sonuçlarının Cumhurbaşkanlığına

bildirileceği öngörülmüşse de, Topaloğlu, buradaki bildirimin -Başbakanlık Genelgesinde olduğu gibi- onay amaçlı değil sadece bilgi amaçlı olduğuna vurgu yapmaktadır (Topaloğlu, 2018b, s. 35; 2018d, s. 11).

Bu konuda ETKB Bakan Yardımcısı Mithat Cansız da benzer bir değerlendirmede bulunmuştur. Bu açıklamaya istinaden, sadece Başbakanlık Genelgesi nedeniyle iki yılı bulan sürelerde bekletilen izinlerin yeni dönemde hızlanacağı ve madencilik sektörünün her alanda olumlu etkilenmesi beklenmektedir (Aydın, 2018b, s. 4). Topaloğlu'na göre de mevcut durumda izin süreci, işleyiş olarak daha hızlı yürüyebilecektir. Ayrıca, orman izinlerinin belirtildiği alt başlıkta belirtildiği üzere, madencilik sektörünü etkileyebilecek bir Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (2018/13 sayılı) daha, 11.10.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Buna göre, kamu kurumları mevzuat kapsamında çözmesi gereken bir konuyu sürüncemede bırakamayacaklar. Bu durum, madencilik sektörü için, üst üste görüş sorulmasını engelleyerek olumlu bir katkı sağlayabilir (Topaloğlu, 2018c; 2018d, s. 11). Tüm şartların sağlandığı ve prosedürlerin tamamlandığı noktada maden üretimine hemen geçilebilmesi madencilik sektörü için çok önem arz etmektedir. Maden yatırımcısı aylarca bekletilmemelidir. Yukarıda belirtilen bu düzenleme uygulanabilirse, şüphesiz ki maden yatırımlarının üretime geçebilmesi için işletme izni sürecinin daha kısa sürede tamamlanması sağlanabilecektir.

Maden Kanununa göre “işletme ruhsatı alması sonrasında ruhsat sahibinin ÇED belgesi ve (mülkiyet, işyeri açma ve çalışma ruhsatı gibi) diğer izinleri elde etmesi suretiyle işletme izni verilmektedir”. “İşletme izni, maden ruhsat sahası içinde bulunan madenler için bütün izinlerin alınmış olduğunu ve maden üretimine bir engel kalmadığını gösterir”. Ancak Türkiye’de 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi kaldırılmasına rağmen ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile izin sürecinde bir yetki gaspı oluşmayacağı düşünülse de, halen diğer kurumlardan görüş sorulması uygulamaları devam etmektedir. Bu durum maden işletmecilerinin *işletme izni* olmasına rağmen maden üretimine başlayamadığı bir tabloyu devam ettirmektedir. Bu tablonun Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri sonrasında uygulamada değişmesi madencilik sektörünün beklentisidir.

Özellikle, son zamanlara kadar, izinlerin ETKB onayında uzun süre kalmasının ya da izin çıkıp çıkmayacağının belli olmamasının yatırım riski yarattığı unutulmamalıdır. Bu doğrultuda, (Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayınlanmadan önce) maden

işletmelerine 2018 yılı Haziran ve Temmuz ayında; “İşletme izni alındıktan sonra Başbakanlıktan, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığından veya diğer bakanlıklardan sizce görüş sorulmalı mıdır ?” anket sorusu yneltiľmiřtir (şekil 4.3).



şekil 4.3: İşletme izninden sonra görüş sorulması.

Bu soruya 87 adet maden işletmesinin büyük çoğunluğu (% 83’): “Hayır. Kesinlikle sorulmamalıdır. Bu durum ruhsat güvencesini ortadan kaldırmaktadır.” cevabını vermiştir. Cevap veren diğer işletmeler (% 17): ise “Evet sorulmalıdır. Ancak, verecekleri cevap konusunda en azından bir süre sınırlaması getirilmelidir.” görüşünü aktarmışlardır. Nitekim süre kısıtı olmaksızın, ya da gerekçeli bir karşı görüş olmaksızın, işletme izni alındıktan sonra herhangi bir kuruma görüş sorulması uygulaması doğru bir yaklaşım değildir. Tersine, “işletme izni” verilmeden önce görüş sorulması süreci artık tamamlanmış olmalıdır.

Diğer yandan, maden işletme izni verilmiş bir sahaya, daha sonra diğer kurumlardan görüş alınması sonucunda çıkacak olumsuz bir karar sonrasında, yapılan tüm maden yatırımlarının kaybedilecek duruma getirilmesi Maden Kanununa aykırılık teşkil etmektedir. Zaten maden işletme faaliyetinin yapılamayacağı bir alana baştan izin verilmemeli, bu kararı da bu konuda teknik yeterliliğe sahip kurumlar vermelidir. İşletme iznini almış olması, madencinin tüm prosedürleri yerine getirdiği anlamına gelmektedir. İşletme izni alındıktan sonra farklı kurumlara görüş sorulması

ihtiyacının hissedilmesi, nesnel olması gereken izin sürecine hem bürokrasinin hem de siyasetin karıştırılmasını ortaya çıkarabilecektir.

Esasen ruhsatın kendisi baştan bir görüşü ifade etmektedir. Bu noktada ETKB'nin, işletme izni alınmadan önceki teknik değerlendirmeleri, görüşleri -maden şirketlerine güvenlik soruşturmaları haricindeki durumlarda- yeterli olmalıdır. Söz konusu Bakanlık değerlendirmesine güvensizlik gereksiz zaman kayıplarına yol açmamalıdır.

Yukarıda belirtilen 2018/8 Sayılı Genelge madencilik sektöründe özellikle mülki izin süreçlerinin kısılacağı açısından umutla karşılanmıştı, ancak bugün gelinen noktada TMD'ye göre (2019a); uygulamada 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nden çok farklı bir uygulama gerçekleştirilmemektedir. TMD durumu şöyle değerlendirmektedir: Öncelikle Genelge çerçevesinde kurulan Komisyon görevine başlamış ve bir kısım orman izin olurları süratle başvuru sahiplerine tebliğ edilmeye başlanmıştı. Buna karşın bu süreç henüz başlamış iken bütün kurumlara izin dosyalarının Cumhurbaşkanlığı Makamı'na gönderilmesi talimatlanmış ve bu izin süreci tekrar başa dönmüştür. Bu nedenle “Orman Kanunu'nun 16. maddesinin Uygulama Yönetmeliği” uyarınca yapılan izin başvurularının OGM'de sonuçlandırılması (başvurudan sahanın teslimine kadar geçen sürece; taşra teşkilatınca değerlendirme, müracaatın ilgili Kurumlar tarafından değerlendirilmesi, merkez teşkilatı tarafından değerlendirme, Cumhurbaşkanlığınca değerlendirme süreçleri dahil edilerek) halen ortalamada 10-12 ay sürmektedir. Oluşan bu tablo yatırımcı tarafından planlanan yatırımların öngörülen terminlere göre gerçekleştirilememesine neden olmakta ve yatırım kararlarının ertelenmesine veya yatırımdan vazgeçilmesine de neden olmaktadır (s. 24).

5. SONUÇLAR

Hazırlanan “Türkiye’de maden işletme faaliyetleri izin süreçlerinin madencilik sektörüne etkileri” başlıklı tez çalışması kapsamında sonuçlar ve öneriler, tez başlık ve alt başlıklarına uyumlu olarak, sırayla aşağıda verilmiştir:

5.1 İşletme Ruhsatı Kapsamında Dikkate Alınacaklar

Türkiye’de maden işletme ruhsatı, maden arama faaliyetleri bitimi sonrasında alınan, ancak, maden üretimine başlanabilmesi için gerekli olan maden işletme izin süreci öncesinde bir ara dönemdir. Bu ara dönemde, çevreye duyarlı sürdürülebilir madenciliğin teknik olarak yapılabilirliğine; MAPEG tarafından maden işletme projesinin, ve yetkili olan diğer kurumlar tarafından da ÇED ile diğer izinlerin incelenmesi sonucunda karar verilmektedir. Maden işletme ruhsatı ile maden işletme izninin aynı anda verilebilmesi, maden arama ve işletmesindeki teknik nedenlerden ve maden işletme faaliyetleri izin sürecindeki birden çok kurumun yetkili bulunduğu idari yapılanmadan dolayı pek mümkün görünmemektedir. Bu konular ayrı bir çalışma konusudur. Ancak belirtilmelidir ki, maden işletme izni öncesindeki tüm ruhsat ve izin inceleme süreçlerinde maden yatırım kayıplarının olmaması için bu inceleme sürecinin kısaltılması madencilik sektörü için son derece önemlidir.

Maden işletme ruhsatı müracaatı Türkiye’de, geçmiş Maden Kanunu dönemlerindeki gibi uzun bürokratik işlemler içermemektedir. Ancak, işletme ruhsatı müracaatından sonraki safhanın madencilik sektörüne zarar vermemesi için, izin sürecindeki yetkili kurumların sorumluluğu bulunmaktadır. Bu yönde, işletme ruhsatının işletme izni ile teknik olarak yakın zamanlarda verilebilirliğini sağlayan bir idari yapılanmaya ihtiyaç vardır. Bu noktada işletme projeleri de kilit bir rol oynamaktadır. Çalışmada gösterildiği üzere, işletme projelerinin, madenciliğin çevresel etkilerinin oluşmadan önlenmesi konusunda da bir işlevi bulunmaktadır. ÇED’e tabi olacak olsun ya da olmasın, maden işletme projeleri içerisinde hazırlanan çevre ile uyum planları, ÇED kadar kapsamlı olmasa da, işlevini sürdürmektedir. Bu

ve benzeri konular dikkate alınarak, mevzuatla kapsamı belirlenmiş işletme projelerinin YTK'lar tarafından daha nitelikli hazırlanabilmesi halinde, idare konusunda yapılması gerekli diğer değişikliklerle birlikte, işletme ruhsat başvurusu sonrasında birkaç ay içerisinde işletme izni alınabilmesine olanak sağlanabilir. Böylece işletme ruhsatından işletme iznine geçiş süreci hızlanabilir. İşletme projelerinin daha kaliteli hazırlanması; maden yatırımcılarının YTK'lar ile birlikte, işletme projelerinde belirtilen hususlara hakim olmasını sağlamakla kalmayacak, izin sürecinde süre kaybı, maden işletmelerinin idari para cezası alması, ya da devamında ruhsat iptali oluşmasını da engelleyebilecektir.

5.2 Mülkiyet ve Araziye İlişkin İzin Sürecinin Madencilik Sektörüne Etkileri

Maden işletme faaliyetlerine başlayabilmek için 8-10 farklı Bakanlığın 15-20 adet ayrı biriminden izinlerin alınması gerekmektedir. Bu izinlerden sadece mülkiyet izinleri dahi izin sürecinde maden yatırımlarını geciktiren bir sonuç göstermektedir. Bu nedenle, özellikle bu izin süreçlerini kısaltabilmek için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

5.2.1 Özel arazi mülkiyeti edinimi ve kamulaştırma uygulamalarının madencilik sektörüne etkileri

Çalışmada belirtilen araştırmalar, Türkiye’de maden işletme faaliyetleri yapılabilmesi için kamulaştırmaya ödenen tutarların maden işletmelerinin yatırım tutarları içerisinde büyük bir paya sahip olduğunu göstermektedir. 2. Gruptan 4. Grup madenlere doğru gittikçe kamulaştırma bedelleri artmaktadır. Bu artışta madenciliğin yapıldığı şehrin gelişmişlik derecesi (dolayısıyla gelişmiş şehirlerde arazi rayiç bedellerinin artışı) ve maden gruplarındaki değer değişimi etkilidir. 2. Gruptan 4. Grup madenlere doğru gittikçe “kamulaştırma bedellerinin yatırım tutarlarına oranı” ile “şehir katsayısı” arasındaki korelasyon katsayısının düşük çıkmasında, -verileri anket çalışmasında temin edilemeyen- kamulaştırılan özel arazi sayısı ve niteliğinin özellikle etkili olmuş olabileceği söylenebilir. Ancak yine de, ortaya çıkan sonuçlar, bu parametrelerde anlamlı bir değişim ilişkisi olduğunu göstermektedir. Özellikle, “Özel mülk sahipleri ile anlaşma sağlanamaması”, ve ayrıca optimum maden işletme koşulları sağlanabilmesi için özel mülk sahiplerine

değerinden çok bedel verilmesi sonucunda özel mülkiyet masraflarında aşırı artışlar meydana gelmektedir.

Özel mülk sahibi ile anlaşılabilmesi durumunda kamulaştırma yolu ile arazi edinimi durumunda ise, bilirkişiler, taşınmazların değer tespitini yaparken arazilerin piyasa değerini tespit etmek yerine -mevzuata aykırı olarak- objektif değer artışını madencilik faaliyetleri ile ilişkilendirerek piyasa koşullarına oranla oldukça yüksek bedeller tespit etmektedir. Hatta, değerli mineral gruplarında kamulaştırma bedellerinin daha da artması, bu durumu belirgin olarak açığa çıkarmaktadır.

Sonuç olarak, *kamulaştırma bedellerinin* maden yatırımcısını zorlayan bir maliyet kalemi olarak yüksekliğini ortaya çıkaran en önemli sebeplerden biri, aslında, *kamulaştırma* konusundaki mevzuat düzenlemeleridir. Kamulaştırma süreci, mevzuatın yarattığı uygulama nedenleri ile çok uzun sürmektedir. Maden projelerinde arazi mülkiyetine ilişkin öncelikle, alınan “kamu yararı” kararları objektif kriterlere göre alınmalı ve maden yatırımcısı tarafından bu kriterler öngörülebilir olmalıdır.

Kamulaştırma süreçlerinin idari ve yargısal aşamalarının ya da sürelerinin kısaltılması maden yatırımlarının hayata geçirilmesi bakımından kritik önemde olduğundan, mevzuatın buna göre düzenlenmesi uygun olacaktır. Kamulaştırma sürecinin uzaması, yukarıda belirtilen ortalama kamulaştırma maliyetlerinin yanı sıra kolaylıkla hesaplanamayan izin gecikme maliyetlerini ve diğer yatırım maliyetlerini arttırmakta, bu durum tümüyle maden yatırım riskini arttırmaktadır.

Türkiye’de, enerji yatırımlarında uygulandığı gibi, madencilik yatırımlarında da *hızlı kamulaştırma* yapılabilmelidir. Bu düzenleme getirilmeyecek ise de, kamulaştırma nedeniyle madencilik sektöründe oluşan sorunlar dikkate alınarak, özel mülk sahibi ile anlaşılabilmesi durumunda *kamulaştırma* için 6 aylık azami bir süre belirlenmeli ve bu süre içerisinde kamulaştırma işlemlerinin tamamlanabilmesi için, MAPEG’in de içerisinde yer alacağı bir Komisyon kurulmalıdır.

Maden işletmelerinden alınan anket cevapları, kamulaştırma sürecini, kamulaştırma bedellerini ya da her ikisini etkileyen bazı parametreler olduğunu göstermiştir. İncelenen bu ve benzeri konulardaki mevzuat sorunlarının düzeltilmesi, sadece farklı mineral gruplarında faaliyet gösteren maden yatırımcılarının risklerini belli ölçülerde azaltmakla kalmayacak, maden yatırımları gerçekleştikçe arazi sahiplerinin ve bölge

halkının maddi olarak desteklenmesini, daha nitelikli haklara kavuşmasını sağlayabilecektir.

5.2.2 Mera izin sürecinin madencilik sektörüne etkileri

Mera alanlarında maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilebilmesi için gerekli mera tahsis değişikliği ve mera alanının maden işletmesine teslimi için tüm izin süreci yaklaşık 9 ay sürmektedir. Mera tahsis değişikliklerinde her ne kadar Bakanlığa müracaat süresi bir ay ile sınırlandırılrsa da bu süreci uzatan diğer etkenler dikkate alınmalıdır. Özellikle ETKB dışında diğer kurumlara görüş sorulması bu süreci uzatmaktadır. Bu noktada 2018/13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin uygulamaya geçirilmesi madencilik sektörü için üst üste görüş sorulmasını engelleyerek olumlu bir katkı sağlayabilecektir.

Ayrıca *mera tahsis değişikliği* konusunda son olarak verilecek kararın Valilik tarafından verilmesi ETKB'nin yaptığı işlemlere ve aldığı kararlara karşı bürokratik bir engel oluşturmaktadır. Herşeyden önemlisi bir işletme ruhsat sahasının işletme izni aşamasına geçmesine kadar harcanan tüm yatırımların zaman zaman kaybedilmesine, böylece de ülke ekonomisinin zararına sebep olmaktadır.

Maden işletme ruhsatı sahibi, ruhsat alanında işletmesine başlama aşamasına değin *mera alanı* hususunda haberdar değil iken, Maden Kanununa göre tüm yükümlülükleri yerine getirdikten sonra, *mera alanı* sorununun sonradan meydana çıkması, madencilik faaliyetini olumsuz yönde etkilememeli, bu noktada maden mevzuatının öngördüğü kazanılmış haklar gözetilmelidir.

Açıklanan tüm bu hususlar; *mera alanlarında* maden işletme faaliyetleri gerçekleştirilebilmesi için gereken *mera tahsis değişikliği* konusunda daha nesnel kararlar verilebilmesi ve verilecek kararlar nedeniyle maden yatırım kayıplarının yaşanmaması adına ETKB bünyesinde bir Komisyonun kurulmasını ve yetkili kılınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu konuda, ETKB değerlendirmelerinde, *mera alanı* incelemesinin de yapılarak, kamulaştırma işlemlerine benzer şekilde, ETKB'nin alacağı kamu yararı kararıyla *mera tahsis amacının* değiştirilebilmesi önerisinin en uygun yöntem olacağı dikkate alınmalı ve bu yöntem uygulamaya sokulmalıdır.

İzin sürecinde tüm şartların sağlandığı ve prosedürlerin tamamlandığı noktada maden üretimine hemen geçilebilmesi madencilik sektörü için çok önem arz etmektedir.

Maden yatırımcısı aylarca bekletilmemelidir. Yukarıda belirtilen değişiklikler yapılabilirse ve uygulanabilirse, şüphesiz ki maden yatırımlarının üretime geçebilmesi için işletme izni sürecinin daha kısa sürede tamamlanması da sağlanabilecektir.

Mera alanları ile çakışma halinde madencilik faaliyetleri yapılabilmesi için alınması gerekli mera izinlerinde oluşan gecikmeler ülkemizdeki maden işletmelerine maliyet olarak yansımaktadır. Buna bir de *mera alanları* için istenen bedeller eklenmektedir.

Türkiye’de maden işletmelerinin yatırım tutarları dağılımı, bu işletmelerin çoğunlukla küçük ve orta ölçekli işletme grubunda olduğunu göstermektedir. Bu durum, maliyet kalemlerinde maden işletmelerinden öngörülen mevzuatla istenen *mera bedellerinin* işletmelere daha büyük bir etki göstereceğine işaret etmektedir.

İncelendiği üzere, çıkan bu sonuçlar Türkiye’de *mera alanlarında* maden işletmesi yapabilmek için ödenen tüm bedellerin, maden işletmelerinin yatırım tutarları içerisinde, tek başına, hiç de küçümsenmeyecek bir paya sahip olduğunu göstermektedir. Özellikle söz konusu *mera bedellerinin*, yatırım tutarları diğer grup madenlere kıyasla daha düşük olan 2. Grup maden işletmelerini ekonomik açıdan zorlayıcı bir maliyet kalemi olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de sadece *mera alanları* için istenen bedellerin bu derece yüksek olması dikkate alınarak, bu bedellerin -örneğin yarı yarıya düşürülerek- mevzuat ile daha makul bir dereceye indirilmesi madencilik sektörünün gelişimi için olumlu olacaktır.

Mera alanlarının Türkiye’nin ülke yüzölçümüne içerisindeki payı % 18,6 iken, yani bu alanların alternatif alanları bulunmasına rağmen, sınırlı olarak bulunan ve yerinde üretimi zorunlu olan madenlere kıyasla hangisinin daha üstün bir kamu yararı olup olmadığı belirlemelerinde de, yukarıda açıklanan durumlar dikkate alınarak, bilimsel kıstaslara önem verilmesi ve mevzuatta gereken düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

5.2.3 Orman izin sürecinin madencilik sektörüne etkileri

“Orman Kanununun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği”ne göre yapılan izin başvurularının OGM tarafından sonuçlandırılması (başvurudan çakışan orman sahasının teslimine kadar geçen sürede OGM il müdürlüklerince, ilgili diğer

Kurumlarca, merkez teşkilatınca ayrı ayrı değerlendirme safhaları da eklenerek) en iyi şartlarda ortalama 10-12 ay sürebilmektedir.

Orman izinleri dahil tüm maden ruhsat/izin sorunlarının halen devam etmesi, genel olarak ruhsat/izin prosedürlerinin uzun olup yeterli ölçüde pratik olmaması ve bu noktada birden çok merciden izin alınma sürecinin ayları, yılları bulması durumları, Türkiye’de maden yatırımcılarını planladıkları yatırımlarından vazgeçirmeye yöneltmektedir.

Şu an ortaya çıkan durumda, maden işletme faaliyetleri için gerekli izinlere ilişkin yapılan başvurularda Kanunlarda ve yönetmeliklerde öngörülen koşulları sağlayan orman izni müracaat sahipleri, bir eksikleri bulunmadığı halde izinlerini çok uzun zaman geçmesine karşın alamamaktadır. Orman Genel Müdürlüklerinde binlerce dosyanın bekletilmesi, maden yatırımlarını yapılamaz ve öngörülemez bir noktaya getirmiştir. Oluşan bu durumda;

- “Orman Kanunu’nun 16. Maddesinin Uygulama Yönetmeliği” madenciliği engelleyici bir yönetmelik olmamalıdır. Özellikle diğer kurumlardan görüş sorulması uygulaması izin alınma sürecini geciktirmekte ve maden işletme faaliyetlerini yapılamaz hale getirmektedir. Bu sebeple, ÇED sürecindeki bütün kurumlardan ve kuruluşlardan olumlu görüşler alınmasına rağmen, işlemlerin sonuçlanması sonrasında mülkiyeti ormana ait sahalardan alınacak izin sürecinde tekrar tekrar benzer kurumlardan yeni görüş istenmesi uygulamasına son verilmelidir.
- Ayrıca, *orman izin sürecini* uzatan ve Kurum Görüşleri’nin talep edilmesi konusunda OBM’ler arasında uygulamada farklılıklar bulunan; Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Görüşü/Müze Görüşü ve Doğal SİT Görüşünün orman izin müracaat sahiplerinden istenmesi uygulamasına son verilmelidir.
- Tüm bu sorunların çözümünde ETKB’nin de içinde yer alacağı bir “Orman izin Komisyonu” kurulmalı ve 2018/13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi göz önüne alınarak Orman Genel Müdürlüğü’nün diğer kurumlara gönderdiği görüşler için süre sınırlaması konularak kısa sürede *orman izinleri* bekletilmeden maden yatırımcılarına verilmelidir.
- Orman izinlerinin, mahkeme kararına ihtiyaç olmaksızın, uzatma dahil, işletme ruhsat süresi kadar verilmesi önerisinin uygulamaya geçirilmesi önem arz etmektedir.

Orman izin süreci yukarıda belirtilenler dışında, birtakım orman bedelleri verilmesini gerektirmektedir. Maden işletmelerinin yatırım döneminde ödedikleri orman bedelleri olan ağaçlandırma bedelleri ve diğer bedeller, bu işletmelerin yatırım tutarları içerisinde küçümsenmeyecek paylara sahip bulunmaktadır. Bu bedellerin yatırım tutarlarına oranı maden grupları arasında değişkenlik arz etmektedir. Ağaçlandırma bedelinin yatırım tutarına oranı mineral grupları arasında %1,22-5,40 arasında değişmektedir. Diğer bedellerde ise bu pay %0,16-1,09 arasındadır. Yatırım döneminde ödenen diğer arazi kullanım bedelleri, ve işletme döneminde her yıl ödenen orman arazi izin bedelleri ile devlet hakkı gibi vergiler bulunmaktadır. Bu maliyetlerin varlığında, özellikle yatırım tutarları düşük olan maden grupları için çalışmada incelenen “ağaçlandırma bedeli” ve “diğer bedeller” daha yüksek bir yatırım riski yaratabilecektir. Bu durum; yatırım döneminde ödenen orman bedellerinin, yatırım tutarları diğer grup madenlere kıyasla daha düşük olan 2. Grup maden işletmelerini ekonomik açıdan daha da zorlayabilecek bir maliyet kalemi olduğunu göstermektedir. Yapılması gerekenler şöyle özetlenebilir:

- Öncelikle madencilik sektörünün önerisi doğrultusunda orman arazi izin bedelleri, tüm orman bedelleri içerisinde her yıl yerine, bu bedel dışında belirtilen diğer bedeller gibi, işletmenin başında, bir kez alınmalıdır.
- Türkiye’de sadece yatırım döneminde istenen orman bedellerinin dahi belirtilen derecelerde yüksek olması dikkate alınarak, bu bedellerden biri olan ağaçlandırma bedelinin -örneğin yarı yarıya düşürülerek- mevzuat ile daha makul bir dereceye indirilmesi madencilik sektörünün gelişimi için olumlu bir katkı sağlayabilir. Bu noktada, hem ağaçlandırma bedelinin hem de diğer bedellerden biri olan teminat bedelinin asgari ücret tarifesine göre belirlenmesi bu bedellerde her yıl yüksek bir artışa sebep olabilmektedir. Bu tarife yerine, bedellerdeki artışın en azından Türkiye’de ilan edilen enflasyon oranları ölçüsünde arttırılması daha yerinde olacaktır. Herşeyden önemlisi bu tür hesaplamaların madencilik ve ormancılık kriterleri dikkate alınarak bilimsel yaklaşımlarla yapılmasında fayda var.
- Böylece, çalışmada analiz edilen maden işletme verileri düşünüldüğünde, “ağaçlandırma bedeli”nin toplam yatırım tutarına oranı” ortalama % 3,44 yerine % 1,72 olmaktadır. Böylece yapılacak bu bedel indirimleri madencilik yatırım risklerini azaltabilir. Bu %’lik rakamlar dahi maden işletmelerini ekonomik ve finansal açıdan olumsuz etkileyebilecek olsa da, sürdürülebilir doğal kaynak kullanımı çerçevesinde

hem madenlerin üretimi hem de ormanların korunması için Türkiye’de orman bedel türlerinde en azından belirtilen bu değişikliklerin yapılması bu sürdürülebilirliğe fayda sağlayacaktır.

5.2.4 Zeytin alanlarıyla çakışmaların madencilik sektörüne etkileri

3573 sayılı Kanunun öngördüğü üzere; zeytinliklerin etrafında 3 kilometrelik koruma bandı oluşturularak bu alan içerisinde madenciliğin yasaklanması abartılı bir düzenlemedir. *Zeytinliğin* yasal düzenlemelerde tanımı halen yapılmamış olup, ne kadarlık büyüklükte bir sahada, ne kadar zeytin ağacı olması durumunda o alanın “*zeytinlik alan*” olarak kabul edileceği de halen belli değildir. 2012 yılında yürürlüğe giren Yönetmelikte yapılmış gibi görünse de, sonrasında alınan yüksek yargı kararı sonrasında uygulamada duruma göre yüzlerce metre yakınında başka zeytin ağacı bulunmayan tek bir ağacın dahi *zeytinlik* kabul edildiği görülmektedir.

Belirtilen söz konusu hükümle, Ege, Akdeniz ve Marmara bölgesinde madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi engellenir duruma gelmiştir. Nitekim, bu tür talepler olduğunda “Tarım ve Orman Bakanlığı”nın uzmanları izin vermemeye devam etmektedir. Maden işletme sahalarının yakınlara 3-5 zeytin ağacı dikilmesi dahi yıllardır madenciliği engeller hale getirmiştir. Bu nedenle, oluşan bu tablonun *zeytinliklerin* korunmasından öte, madencilığa ve sanayiye engel oluşturmaktadır. Ülkemizdeki zeytin ağaçları için durum, yakınında bir maden işletilmesinin kurulamamasına sebep olacak derecede ciddi bir seviyeye gelmiştir.

Avrupa Birliği’nde zeytin yetiştirilen belli başlı ülkeler arasında bulunan İspanya, İtalya ve Yunanistan’da dahi bu şekilde bir yasak bulunmamakta olup, yalnızca, madenciliği engellemeyecek derecede, ağaçlara 10 metre uzaklığa kadar bu türden yasaklamalar geçerli olabilmektedir. Ayrıca, bu türden bir kanunun yürürlükte bulunduğu herhangi bir AB ülkesi de bulunmamaktadır.

Üstelik, Maden Kanununda, zeytinlikler için izin alınmasını gerektiren kuralın bulunmuyor olması ve, “3573 sayılı Kanun”a göre “5177 sayılı Kanun”un, “sonraki Kanun durumunda olması dikkatten kaçmamalıdır. Bu tarihlerden sonra herhangi bir düzenleme de yapılmadığı için, söz konusu Zeytincilik Kanunu uygulanamaz durumdadır.

Nitekim, bu kanunda öngörülen 3 km sınırının tescil edilmiş zeytinlik sahalarına uygulanması ve sonradan dikilerek “zeytinlik” oluşturulmuş ya da 1-2 dekar hatta

10-15 ağaç ile oluşturulmuş alanlar için bu düzenlemenin uygulanmaması gerekmektedir.

Konuyla ilgili gerekli çalışmalar yapılarak, zeytin sahalarına zarar verecek toz seviyesi ile ilgili sınır değerler belirlenmelidir. Bu konuda zaten Çevre ve Şehircilik Bakanlığının her ocak ve tesis için öngördüğü sınırlar bulunduğu hatırlanmalıdır. Madencilik faaliyetlerinin, zeytinliklerin vegetatif ve generatif gelişmesine etkisi bulunup bulunmadığı konusunun ÇED mevzuatı çerçevesinde yapılan inceleme ve değerlendirme safhasında ele alınması, Zeytincilik Kanununun ilgili maddesi uyarınca üç kilometre olarak belirlenmiş mesafenin tekrar incelenmesi gerekmektedir. Kanun’da, zeytinlik alanların tanımı net olarak yapılmalıdır. Madenin yeriyle işletme yöntemi baz alınarak mesafe konusunda bilimsel içerikte hesaplanan verilerin yönetmeliklerde öngörülen sınır değerlerin altında olması halinde madencilik faaliyetine izin verilmesi doğru olacaktır. Bunlar yapıldığı takdirde zeytinlik alanlarda ve bu alanlara en az 3 km mesafede hangi tesis ile faaliyetlere izin verileceğine netlik getirilmiş olacaktır.

“3573 sayılı Kanun”un 20. maddesi sebebiyle maden işletme faaliyetleri için izin alınamaması sorununun çözümü için söz konusu maddede değişiklik yapılarak yasaklayıcı/kısıtlayıcı hükümler kaldırılmalı, çakışan bütün faaliyetlerin mümkün olduğunca aynı alanda yapılabileceği çözümler üretilmelidir.

Zeytin alanları dahil, madencilik yapılacak alanlara getirilen kısıtlama türlerinin tamamında maden yatırımcısının önceden, çalışacak alanı bilmesi ve mağdur edilmemesi gerekmektedir. Bu nedenle zeytin ve maden alanları çakışmalarında kamu yararına göre değerlendirme yapılacak ise, maden yatırımcısı henüz işletme ruhsatı başvurusunda hangi alanda madencilik yapamayacağını objektif kriterlere göre bilmelidir.

5.3 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinde ÇED Prosedürünün Madencilik Sektörüne Etkileri

Türkiye’de ÇED konusunda öngörülen tüm mevzuat ve uygulama sorunları; ÇED prosedürünün madencilik sektöründen istenme sayısının diğer sektörlerle kıyasla oldukça fazla olduğu bir sonucu beraberinde getirmiştir. Bu durum Türkiye’de ÇED izin sürecindeki kurum değerlendirmelerinden kaynaklı nedenlerle izin süreçlerinin

uzaması ve ne zaman tamamlanacağını belirsiz olması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Madencilik sektöründen ÇED istenme sıklığı, sadece madencilik sektörüne uygulanan bürokrasiyi değil, aynı zamanda bu sektörde yatırım kayıplarını da ortaya çıkarmıştır. Çıkan sonuç, idari kurumların ÇED değerlendirmeleri süreçleri nedeniyle Türkiye’de onlarca sayıda maden işletmesinin yatırım tutarları içerisinde % 2,5 ila % 100 arasında değişen oranlardaki yatırımlarını kaybettiğini göstermektedir. Oluşan bu durum madencilik sektörüne yatırım yapmak isteyen girişimcileri, yapmayı düşündüğü yatırımından da vazgeçirmektedir. Fraser Enstitüsü’nün yaptığı araştırmada, özellikle “Çevresel mevzuatlara ilişkin belirsizlik” kategorisinde Türkiye’nin Dünya genelindeki sırasının sondan 4. sıraya kadar düşmesi, bu konuda maden mevzuatı ve politikaları yapıcı idarelerin mevcut durumu tekrar gözden geçirmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Türkiye’de ÇED ile, ÇED sürecinde 3 ay içerisinde bitirilmesi kural altına alınan diğer izinlerin madencilik sektöründe ne kadar sürede verildiğini görebilmek amacıyla maden işletmelerine yöneltilen anket sorusuna verilen cevaplar ÇED sürecinde (arazi mülkiyet izni ve iş yeri ama ve çalışma ruhsatı gibi) diğer izinlerin, çoğunlukla, 3 ay ile 34 ay arası değişen bir süre zarfında maden işletmelerine verildiğini göstermektedir. Sadece ÇED Kararlarının (ÇED Gereklidir/gerekli değildir kararları tüm maden grupları için ortalama 3,4 ayda, “ÇED Olumlu” kararları ise ortalama 14,3 ayda) 3 ayı fazlasıyla aşan sürelerde verilmesi bu kuralın işleminin mümkün olamayacağını göstermektedir. Halbuki maden işletmeleri mağduriyet oluşmaması için, çoğunluk ile, "ÇED gerekli değildir" kararının “1 ay”lık süre içerisinde, "ÇED olumlu" kararının ise “ilk 3 ay”lık süre içerisinde verilerek ÇED sürecinin tamamlanmasını istemektedir.

Sadece ÇED kararları verilme sürelerinin 3 aylık süreyi fazlasıyla aşıyor olması, bu izin sürecinin kısaltılması açısından kilit konumda yetkili kurum olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izin değerlendirme politikalarını gözden geçirmesini gerekli kılmaktadır.

Bu doğrultuda izin değerlendirme sürecinin kısaltılması için; ÇED prosedürü içerisinde başvuru yapıldıktan sonra ve hatta ÇED izni verildikten sonra faaliyet durumu dikkate alınarak diğer kurumlardan görüş istenmesi uygulamalarının kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca ÇED ve diğer görüş sorulan birim temsilcilerinin ETKB bünyesinde kurulacak bir Komisyon vasıtası ile ÇED ve diğer izinlerin

verilmesi ve yönetilmesi, izin sürecinde daha hızlı karar verilmesini sağlayabilecektir.

Herşeyden önce, çevre mevzuatında değişiklik ve düzenleme yapılırken madencilik konularında ETKB'nin görüş ve önerileri ile Türkiye'nin koşulları dikkate alınmalı ve yapılacak veya revize edilecek mevzuata yansıtılmalıdır. ETKB bünyesinde, özellikle çevre ve planlama konularında enerji ve maden konularındaki politikaların diğer Bakanlıklar tarafından yapılan mevzuatlara yansıtılması ve koordinasyonun sağlanması ile ilgili bir birim kurulması da orta ve uzun vadede madencilik sektörüne verilen izin sürecinin hızlanmasına katkı sağlayacaktır.

5.4 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinin Madencilik Sektörüne Etkileri

Maden işletmelerine yapılan anket sonuçlarına göre, *ÇED işlemleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, diğer izinlere ilişkin işlemler de ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca ÇED sürecinde en geç üç ay içinde bitirilir, kuralı Türkiye'de işlememektedir.* Diğer yandan, maden işletme faaliyetlerine geçilebilmesi için gerekli izinlerin 3 yıl içerisinde alınamaması halinde, tüm bu izinler alınana kadar ruhsat sahibinin idari para cezası ödemesi ve devamında ruhsat iptali öngörülmüştür. Buna karşın işletmelerin bir kısmının, idarelerden kaynaklı nedenlerle bu süre içerisinde dahi izinlerini tamamlayamadığı örnekler mevcuttur. Ayrıca, maden işletmelerinin önemli bir kısmı işletmelerini terk etmektedir.

Son 15-20 yıl içerisinde Türkiye genelindeki ruhsat ve izin sayılarındaki artışa karşın ruhsat sahipleri işletme izin sürecinde yaşanan gecikmeler nedeniyle yaptığı madencilik yatırımlarında olumsuz etkilenmektedir. Nitekim yapılan araştırmaya göre, Türkiye'de maden işletmelerinin toplam yatırım tutarları içerisinde ÇED olumsuz kararı ile kaybedilen yatırımlar ortalama % 11, ÇED dışı nedenlerle kaybedilen yatırımlarsa % 10'dur. Mevzuat nedeniyle Türkiye'de bu derece yüksek maden yatırım kayıplarının oluşabiliyor olması, madencilik yatırımları için mevzuatın ciddi bir risk oluşturduğunu göstermektedir. ÇED ve diğer mevzuat sorunlarından kaynaklı nedenlerle maden yatırımlarının kaybedilmesi; yalnızca ilk kez yatırım yapacak madencileri değil, mevcut maden işletmelerinin yatırımlarını da kaybetmekle karşı karşıya getirebilir, gelecekte planladıkları yatırımları yapmaktan da vazgeçirebilir.

Nitekim, son yıllarda Türkiye'nin yatırım çekme endeksi, hukuk vd. kategoriler bakımından dünyadaki sırası düşmüş ya da istikrarlı bir seyir izlememiştir. Bunun sebebi Türkiye'deki maden kaynaklarının yetersizliği değil, özellikle madencinin önünde bulunan izin süreci engelleridir. Bu nedenle tüm izinlerde hızlı işleyen ve şeffaf bir uygulama süreci gerekmektedir.

Bu doğrultuda maden işletme izin süreci yanı sıra, ÇED prosedürünün de kolaylaştırılması ve sürecinin kısaltılması gerekmektedir. Maden işletmelerinin çoğunluğu “ÇED izninin alınması ile maden işletme izninin alınmış sayılması” uygulamasını istemektedir. Nitekim işletme izin sürecinde ÇED kararı hızla sonuca bağlanmalıdır. İzinleri tek bir kurumun vermesi gerekliliği bu noktada ön plana çıkmaktadır. ÇED izni ile işletme izninin farklı konu ve süreçleri kapsamaması nedeniyle bunun olamayabileceği ilk etapta düşünülebilir. Ancak, yapılacak mevzuat düzenlemeleriyle, işletme izni; işletme ruhsatının alınmasından itibaren, diğer izinlerin alınmasıyla birlikte, ruhsat sahibine 2-6 aylık bir süre içerisinde verilmelidir.

Yatırım çekme endeksi vd. kategoriler bakımından Türkiye'nin dünyada üst sıralara çıkabilmesi ya da bulunduğu sırada istikrarını koruyabilmesi için madencilik sektörü lehine hukuksal iyileştirmeler yapılarak izin süreçlerinin daha kolay ve kısa sürede tamamlandırılması, ruhsat güvencesinin artırılması gerekmektedir. Böylece Türkiye'de maden yatırımlarındaki riskler azaltılarak madencilik sektörü hızla gelişebilecektir.

5.5 Maden İşletme Faaliyetleri İzin Sürecinde İdare Yapılanması İçin Öneriler

Madencilik yatırımlarının yapılamamasının, yapılan yatırımların da kaybedilmesinin veya yatırımcıların bu sektöre ilgisinin azalmasının en büyük nedenlerinden biri, madencilik faaliyetlerinde yetkili onlarca kurumların getirdiği gereksiz kısıtlamalar, uygulamalar ve madencilik sektörünü tanımayan bürokrasidir.

Özellikle maden işletme faaliyetleri izin sürecinde sadece ETKB'nin değil, bu bakanlık dışındaki birçok bakanlık ve kamu kurumunun yetkilendirilmiş bulunması Türkiye'de izin sürecini geciktirmekte ve böylece yatırım kayıplarına sebep olmaktadır.

Bu durumun oluşmasında en önemli etkenler; (“Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”, “Tarım ve Orman Bakanlığı” gibi) diğer Bakanlıkların çıkardığı mevzuatlar ve yapılan mevzuat değişikliklerinde ETKB’nin görüşlerinin dikkate alınmaması, bu Bakanlıkların izin uygulamalarında MAPEG’in uygulama alanını kısıtlamalarıdır.

Maden işletme izni olmasına rağmen, sonradan diğer kurumlardan görüş sorulması ortadan kaldırılmalıdır. Böylece bu uygulama ile ancak öngörülebilir bir madencilik gerçekleştirilebilecektir. Ayrıca, yatırımların korunması-kullanılması ilkeleri göz önüne alınarak yönlendirilmesi yöneliminde madenciliği ilgilendiren yürürlükteki mevzuat ile uygulamalarının gözden geçirilmesi ve bunun bürokrasiye olumlu yansısı önem arz etmektedir. ETKB’nin bu konuda belirleyici olması gerekmektedir. Şüphesiz ki bu yeni yapılanmada MAPEG de önemli bir rol oynayacaktır. MAPEG bu noktada yeterli bilgi birikimine sahiptir. Ancak teknik kadrosu şu an için yeterli sayıda değildir.

Madencilik sektörünün beklentisi doğrultusunda maden işletme faaliyetleri izin sürecinde tek yetkili ve sorumlu merci olarak tüm izinleri, yeni kurulacak “Maden Bakanlığı”, ya da tek yetkili ve sorumlu olmak kaydıyla, ETKB bünyesinde oluşturulacak bir üst mercinin verdiği bir idari yapılanma, tüm izin süreçlerinin birleştirilerek ilgili Kurumların katılımıyla tek seferde çıkarılmasını sağlayacaktır. İzin sürecinde bu idari yapılanma, maden yatırımlarının gecikme yaşanmadan gerçekleştirildiği, yatırım kayıpları olmaksızın ruhsat güvencesinin sağlandığı bir tabloyu beraberinde getirecektir.

Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nin/Kararnamesi’nin madencilik sektörüne uygulamalarının sektöre olumlu yansısı beklentisi büyüktür. İzin sürecinin hızlanması ile maden yatırımcıları Türkiye’deki maden yatırımlarını arttıracak, böylece ülkemizdeki madencilik hızla gelişecektir.



KAYNAKLAR

- Aecom**, (2014). KOZA Altın İşletmeleri A.Ş. Ir:25921 Kapıkaya Altın Gümüş Bakır Madeni Açık Ocak İşletmesi Projesi Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası. Bergama İlçesi, İzmir İli, Aecom Turkey Danışmanlık ve Mühendislik Ltd. Şti., 63 s. + Ekler
- AGÜB**, (2019a). “İnsan İçin Maden” Temalı Maden Sektörü Ödül Töreni ve Sektörel Vizyon Organizasyonu Gerçekleşti. (AGÜB Haberler). *Agrega Bülteni*, 13, 22-24.
- AGÜB**, (2019b). Madencilik Sektörü Başkanlarından Ortak Çağrı: "Acil Önlem Alınmazsa Madencilik Sektörü S.O.S. Veriyor". (AGÜB Haberler). *Agrega Bülteni*, 14, 6-10.
- AGÜB**, (2019c). Madenciler Sorunlarına Çözüm Bulmak İçin Ankara'ya Çıkarma Yaptı. *Agrega Bülteni*, 15, 6-10.
- AGÜB**, (2020a). Tarım ve Orman Bakanlığı Toplantısı. *Agrega Bülteni*, 17, 6-8.
- AGÜB**, (2020b). Hazine ve Maliye Bakanlığı Toplantısı. *Agrega Bülteni*, 17, 14-16.
- Akdur, Ü.** (2016). Yatırıma Harcanacak Parayı İzin Sürecinde Heba Etmeyelim. *YMGV Sektör Maden Dergisi*, 58, 30-31.
- Akpınar, A. C.** (2011). Madencilik ve Çevre. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 39, 39-40.
- Aktan, M., Çimen, N. ve Özcelik, Y.** (2017). Madencilik Amaçlı Orman İzinlerinin Türkiye ve Dünyadaki Mevzuat Uygulamalarının Karşılaştırılması. Türkiye 25. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi (s. 447-456), (Nisan 11-14) Antalya.
- Albayrak, B.** (2017). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Dr. Berat Albayrak'ın Katılımıyla Madencilik Sektör Toplantısı Gerçekleşti. *Agrega Bülteni*, 7, 13.
- Altıntop, B.** (2018). Madencilik ve Çevre. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 71, 134-138.
- Anıl, M.** (2015). Zeytin Yasasının Maden İşletmeciliği Üzerindeki Olumsuz Etkisi. Maden Hukuku Bildiriler Kitabı, (s. 423-445). (Ekim 3-4), Astana Yayınları, Afyon.
- Annandale, D. ve Taplin, R.** (2003). Is Environmental Impact Assessment Regulation A ‘Burden’ To Private Firms? *Environmental Impact Assessment Review*, 23, 383–397.
- Arol, A.** (2002). Madencilik Atıklarının Bertaraf Edilme Yöntemleri, Madencilikte Çevre Yönetimi Seminer Notları, Maden Mühendisleri Odası.

- Asante-Manteaw, A.** (2011). *An Appraisal Of The Land Access Processes In The Mining Industry Of Ghana: The Case Of Newmont Ghana Gold Limited (NGGL) Ahafo Mine*. (Yüksek lisans tezi). Kwame Nkrumah University of Science and Technology, 86 s.
- ATO,** (2018). Orman ve Su İşleri Bakanlığı'ndan Talep ve Beklentiler. *Ankara Ticaret Odası (ATO)*, 3 s.
- Aydın, O.** (2010). Önsöz. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 8, 5.
- Aydın, O.** (2014). Sektörümüz Şeffaf ve Hesap Verebilir Olmalı. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 36, 4.
- Aydın, O.** (2015). Sektör, Diyalog ile Her Sorunun Aşılacağına İnanıyor. Ümit Akdur ile Röportaj. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 46, 50-54.
- Aydın, O.** (2018a). Yatırımcı Dertli... (Editör Önsözü). *Madencilik Türkiye Dergisi*, 70, 4.
- Aydın, O.** (2018b). Başbakanlık Genelgesi Kaldırıldı. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 74, 4.
- Ayisi, M.K.** (2017). The legal character of mineral rights under the new mining law of Kenya. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 35 (1), 25-46.
- Ayitey, J., Gyamfi-Yeboah, F. ve Gambrah, A.** (2006). "Valuers: Value Inventors or Assessors, Promoting Land Administration and Good Governance", 5th Regional Conference, Accra, Ghana.
- Badenhorst, P.J.** (2014). Security of Mineral Tenure in South Africa: Carrot or Stick? *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 32 (1), 5-40.
- Bastida, E.** (2001). A Review of the Concept of Security of Mineral Tenure: Issues and Challenges. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 19 (1), 31-43.
- Bastida, E.** (2004). 'Mineral Law: New Directions?' in Bastida, E., Wälde, T. Ve Warden-Fernández, J. (editörler), (Bölüm 1.18, s. 409-425). *International and Comparative Mineral Law & Policy: Trends and Prospects* (The Hague: Kluwer Law International, 2004).
- Bastida, A. E.** (2014). From extractive to transformative industries: paths for linkages and diversification for resource-driven development. *Mineral Economics*, 27 (2-3), 73-87.
- Bice, S., Brueckner, M. ve Pforr, C.** (2017). Putting social license to operate on the map: A social, actuarial and political risk and licensing model (SAP Model). *Resources Policy*, 53, 46-55.
- Bilecik Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü,** (?). Maden Ocaklarında ÇED Uygulamaları (Sunum dosyası). ÇED ve Çevre İzinleri Şube Müdürlüğü, <<https://www.csb.gov.tr/db/bilecik/webmenu/webmenu57090.pdf>>, erişim tarihi 19.04.2018.
- Boerchers, M., Sinclair, A.J., Gibson, R. B. ve Halden, N.M.** (2018). "Sustainability is finding the next mine": The complicated relationships among legacies, sustainability, and EA. *Environmental Impact Assessment Review*, 71, 84-93.

- Bomse, O., Börkey, P., Glachant, M. ve Leveque, F.** (1996). Is there room for environmental self-regulation in the mining sector? *Resources Policy*, 22 (1-2), 79-86.
- Boscio, N.D.** (2016). Daniel Franks' B Mountain movers—mining, sustainability and the agents of change. *Mineral Economics*, 29 (1), 41–43.
- Bowles, P., MacPhail, F. ve Tetreault, D.** (2019). Social licence versus procedural justice: Competing narratives of (Il)legitimacy at the San Xavier mine, Mexico. *Resources Policy*, 61, 157-165.
- Bozkurt, T.** (2018). Osmanlı'da Madencilik. *Maden ve İnsan Dergisi*, 2, 23-25.
- Brueckner, M. ve Eabrasu, M.** (2018). Pinning down the social license to operate (SLO): The problem of normative complexity. *Resources Policy*, 59, 217-226.
- Bulut, S.** (2015). Sosyal Etki Değerlendirme Yaklaşımı Nedir? Neden Gerekli? *Madencilik Türkiye Dergisi*, 46, 100-101.
- Bumin, M. ve Kutluay, N.,** (2013). Maden Kaynak ve Rezerv Sınıflandırması. MTA Özel yayın serisi 29, Ankara, 6 s.
- Bury, J.** (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A*, 37, 221-239.
- Cankurtaran, Y.** (2008). Maden Kanununa göre Mermer ve Doğal taş Sektöründe Alınması Zorunlu İzinler. I. Ulusal Mermer ve Doğal Taşlar Kongresi Tebliğler, (s. 3-16). İzmir, (Şubat 1-2).
- Cansız, M.** (2018). Bakan Yardımcısı Mithat Cansız: "İstikbal Göklerde ve Yerin Altında". *Madencilik Türkiye Dergisi*, 75, 76-86.
- Cesar, S.** (2019). Earning a social license to operate in mining: A case study from Peru. *Resources Policy*, 64.
- Chand, P., Thakkar, J.J. ve Ghosh, K.K.** (2018). Analysis of supply chain complexity drivers for Indian mining equipment manufacturing companies combining SAP-LAP and AHP. *Resources Policy*, 59, 389-410.
- Cao, Y., Dallimer, M., Stringer, L.C., Bai, Z. ve Siu, Y.L.** (2018). Land Expropriation Compensation Among Multiple Stakeholders In A Mining Area: Explaining "Skeleton House" Compensation. *Land Use Policy*, 74, 97–110.
- Clark, A.L. ve Clark, J.C.** (1999). The New Reality of Mineral Development: Social and Cultural Issues in Asia and Pacific Nations. *Resources Policy*, 25, 189–196.
- Coşkun, A. A. ve Türker, O.** (2011). Analysis of Environmental Impact Assessment (EIA) System in Turkey. *Environmental Monitoring and Assessment*, 175, (1–4), 213–226.
- Çağatay, S.S. ve Aliefendioğlu, Y.** (2019). Metal Madencilik Faaliyetleri Arazi Edinim Süreci: Erzincan İli İliç İlçesi, Çöpler Altın Madeni. *Social Sciences Research Journal*, 8 (1), 223-241.

- Çanga, H. E.** (2005). 5177 Sayılı Açıklamalı Maden Kanunu ve Yönetmelikleri, YMGV, 1.baskı, 500 s.
- Çankaya, B.** (2018). Maden hukukunda kazanılmış hak. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 69, 84-86.
- Çetiner, E. G, Ünver, B. ve Hindistan, M. A.** (2006). Maden Atıkları İle İlgili Mevzuat: Avrupa Birliği ve Türkiye, *Madencilik Dergisi*, 45 (1), 23-34.
- Çevikçelik, M.** (2017). Türk İdare Hukukunda Maden İşletme Sözleşmeleri. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 172 s.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,** (t.y.). Doğaltaş Madenciliği ve ÇED. Sunum. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ÇED İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,** (2011). Madencilik Sektöründe Atık Yönetimi Uygulamaları (23.12.2011 Sunum). T.C. Tekirdağ Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,** (2018a). Amaç Dışı Kullanılan Tarım Alanları <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/amac-disi-kullanilan-tarim-alanlari-i-85768>, erişim tarihi: 15.11.2019.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,** (2018b). İşletildikten Sonra Kapatılan Maden Ocaklarının Sayısı ve Alanı. <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/isletildikten-sonra-kapatilan-maden-ocaklarinin-sayisi-ve-alani-i-85827>, erişim tarihi: 17.11.2019.
- Dale, P. F. ve McLaughlin, J. D.** (1999). 'Land Administration', Oxford University Press, New York, 169 s.
- Dao, N.** (2010). Dam development in Vietnam: the evolution of dam-induced resettlement policy. *Water Alternatives*, 3 (2), 324-340.
- DCLG,** (2010). Compulsory Purchase and Compensation: Compensation to Residential Owners and Occupiers. *DCLG (Department for Communities and Local Government: London*, 35 s.
- David, P. A. ve Wright, G.** (1997). Increasing Returns and the Genesis of American Resource Abundance. *Industrial and Corporate Change*, 6 (2), 203–245.
- De Sa, P.** (2005). Mineral Policy: A World Bank Perspective. (E. Bastida, T. Waldë and J. Warden-Fernández (Editörler), (s. 493-504). *International and Comparative Mineral Law and Policy: Trends and Prospects*, The Hague: Kluwer Law International.
- De Sa, P.** (2019). Mining and sustainable development: territorializing the mining industry. *Mineral Economics*, 32 (2), 131-143.
- Debrah, A.A., Mtegha, H. ve Cawood, F.** (2018). Social licence to operate and the granting of mineral rights in sub-Saharan Africa: Exploring tensions between communities, governments and multi-national mining companies. *Resources Policy*, 56, 95-103.

- Değerli, E. ve Güner, M.O.** (2015). Madencilikte Çevre Mevzuatı ve ÇED Yönetmeliği Uygulamaları. Maden Hukuku Bildiriler Kitabı, 3-4 Ekim, (s. 323-412), Afyon: Astana Yayınları.
- Demajorovic, J., Lopes, J.C. ve Santiago, A.L.F.** (2019). The Samarco dam disaster: A grave challenge to social license to operate discourse. *Resources Policy*, 61, 273-282.
- Demirkan, H.** (2017). Türkiye Maden Mevzuatında Değişiklikler ve Yeniden Yapılanma. “Hayatımız Maden” Toplantı Kitapçığı, Rixos Premium, Belek, Antalya, 31 s.
- Deng, D.K.** (2014). South Sudan Country Report Findings of the Land Governance Assessment Framework (LGAF). 117 s.
- Dengiz, N. T.** (2008). Yeni Maden Yasasının Madencilik Sektörüne Etkileri (yüksek lisans tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Maden Mühendisliği Bölümü, 139 s.
- Denyer-Green, B.** (2019). Compulsory purchase and compensation. 11. Baskı, *Taylor & Francis Group*, Londra ve New York, 71 s.
- Devenin, V. ve Bianchi, C.** (2019). Characterizing a mining space: Analysis from case studies in Chile and Australia. *Resources Policy*, 63.
- Eaton, J.D.** (1995). Real Estate Valuation in Litigation, 2. Baskı, *Appraisal Institute*. 596 s.
- Egemen, E.** (2015). Yargı Kararları Işığında Başbakanlığın 2012/15 Sayılı Genelgesi., Maden Hukuku Bildiriler Kitabı, 3-4 Ekim, (s. 573-590), Afyon: Astana Yayınları.
- Elvan, O. D.** (2013). The Legal Environmental Risk Analysis (LERA) Sample Of Mining And The Environment in Turkish Legislation. *Resources Policy*, 38, 252-257.
- Emiroğlu, A.** (2018a). Ruhsat ve Orman İzin Süreçlerinde Yaşanan Sıkıntılar Madencilik Sektörünü Olumsuz Etkiliyor (9 Ağustos 2018), <http://www.ekoyapidergisi.org/4992-ruhsat-ve-orman-izin-sureclerinde-yasanan-sikintilar-madencilik-sektorunu-olumsuz-etkiliyor.html>, erişim tarihi 25.12.2019
- Emiroğlu, A.** (2018b). Önsöz. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 71, 8-9.
- Emiroğlu, A.** (2018c). Önsöz. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 72, 6.
- Emiroğlu, A.** (2019). “Orman İzinlerinde Madencilik Sektörünün Sorunları ve Çözüm Önerileri” Kitap önsözü. *TMD*, 8-9.
- Endl, A., Tost, M., Hitch, M., Moser, P. ve Feiel, S.** (2019). Europe's mining innovation trends and their contribution to the sustainable development goals: Blind spots and strong points. *Resources Policy*.
- Erdemoğlu, M.** (2016). Madencilikte Çevre Planlaması ve Madencilik Atıklarının Değerlendirilmesi Ders Notları, 243 s.
- Ericsson, M. ve Löf, O.** 2019. Mining's contribution to national economies between 1996 and 2016. *Mineral Economics*, 32, 223–250.

- Erzurumlu, S.S. ve Erzurumlu, Y.O.** (2015). Sustainable mining development with community using design thinking and multi-criteria decision analysis. *Resources Policy*, 46 (1), 6-14.
- ETKB,** (2019). 2018 Yılı Faaliyetlerimiz. Broşür, ETKB.
- Falck, W.E.** (2016). Social licencing in mining—between ethical dilemmas and economic risk management. *Mineral Economics*, 29 (2-3), 97–104.
- Fındıkgil, Y.** (1966). Maden Hukuku. İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası. 524 s.
- Galaś, S. ve Galaś, A.** (2016). The qualification process of mining projects in environmental impact assessment: criteria and thresholds, *Resources Policy*, 49, 204-212.
- Ghorbani, Y. ve Kuan S.H.** (2017). A review of sustainable development in the Chilean mining sector: past, present and future. *International Journal of Mining, Reclamation and Environment*, 31 (2), 137-165.
- Glasson, J., Therivel, R. ve Chadwick, A.** (2005). Introduction to Environmental Impact Assessment. 3. Baskı, Spon Press, Londra.
- Göğer, E.** (1979). Maden Hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 441, Sevinç Matbaası, Ankara, 272 s.
- Gu, M.** (1985). Head of the Economic Legislation Centre of the State Council of the PRC, in a speech to the Conference on Sino-Australian Economic and Trade Law. Beijing, 18 Ekim 1985, (Pritchard, R., 2005)’den alıntılanmıştır.
- Gülan, A.** (2008). Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri-Mevzuat ve Yargı Kararları Işığında Eleştirel Bir Yaklaşım Denemesi. İstanbul, 311 s.
- Günay, Ö.** (2016). Maden Hukuku Kavramlar – İlkeler – Tanımlar. Seçkin Yayınevi, 194 s.
- Günay, Ö.** (2017a). Maden Kanununda 27 Mayıs 2017 Tarihinde Yapılan Değişiklik Üzerine, 04.06.2017, <<http://omergunay.av.tr/maden-kanununda-27-mayis-2017-tarihinde-yapilan-degisiklik-uzerine/>>, erişim tarihi 12.10.2018.
- Günay, Ö.** (2017b). Maden Yönetmeliği Üzerine, 03.10.2017, <<http://omergunay.av.tr/maden-yonetmeliği-uzerine/>>, erişim tarihi 01.10.2018.
- Güner, O.** (2017). Madencilik ve Çevresel Etki Değerlendirmesi. 30 – 31 Ekim 2017 Yurt Madenciliği Geliştirme Vakfı Eğitim Semineri Sunumu. İstanbul.
- Gürtuna, O.** (2016). Giderek Artan Bir İhtiyaç: Sosyal Etki Değerlendirme Çalışmaları. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 56, 62-66.
- Haarala, S.L., Klyuchnikova, E. ve Helenius, H.** (2015). Law and self-regulation – Substitutes or complements in gaining social acceptance? *Resources Policy*, 45, 52-64.

- Heffron, R.J., Downes, L., Rodriguez, O.M.R. ve McCauley, D.** (2018). The emergence of the 'social licence to operate' in the extractive industries? *Resources Policy*.
- Huang, X., Faysse, N. ve Ren, X.** (2017). A multi-stakeholder platform involving a mining company and neighbouring villages in China: Back to development issues. *Resources Policy*, 51, 243-250.
- Hull, M.S.** (2008). Ruled by records: the expropriation of land and the misappropriation of lists in Islamabad. *American Ethnologist*, 35 (4), 501-518.
- Humphreys, D.,** (2001). Sustainable development: can the mining industry afford it? *Resources Policy*, 27, 1-7.
- Imbun, B.Y.** (2013). Maintaining land use agreements in Papua New Guinea Mining: 'Business as usual'? *Resources Policy*, 38 (3), 310-319.
- Intarapavich, D. ve Clark, A.L.** (1994). Performance guarantee schemes in the minerals industry for sustainable development. *Resources Policy*, 20 (1), 59-69.
- İMİB,** (2008). Türkiye Madencilik Sorunları ve Çözüm Önerileri. İMİB, Om Yayıncılık, İstanbul, 63 s.
- Johnson, E.L.** (2001). Rights to Minerals in Sweden: Current Situation from an Historical Perspective, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 19 (3), 278-286.
- Johnson, E. L.** (2010). *Mineral Rights Legal Systems Governing Exploration and Exploitation*. Department of Real Estate and Construction Management School of Architecture and the Built Environment Royal Institute of Technology (Doktora tezi), İsveç, 284 s.
- Kahraman, M. M. ve Dessureault, S.** (2012). Türkiye'de Madencilik Yatırım. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 25, 82-84.
- Kahriman, A.** (1993). Maden İşletme Projeleri Hazırlama ve Değerlendirme. Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas, 283 s.
- Kalkınma Bakanlığı,** (2015). 10. Kalkınma Planı 2014-2018 & Madencilik Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023, Ankara, 199 s.
- Kalkınma Bakanlığı,** (2018). Madencilik Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Ankara, 220 s.
- Karapınar, N.** (2011). Maden Atıklarının Sınıflandırılması, Atık Yönetimi Sempozyumu, 16-21 Nisan, Antalya.
- Karakaya, E. ve Nuur, C.** (2018). Social sciences and the mining sector: Some insights into recent research trends. *Resources Policy*, 58, 257-267.
- Kasapoğlu, İ.** (2010a). Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu. Dönem 23, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 544, EK: 4 Komisyon Tutanak Özetleri, s. 495-500.

- Kasapoğlu, İ.** (2010b). Kamulaştırma, madenciye iftira. Türkiye’den Haberler: Maden Kanunu’nda yapılacak değişiklikler kabul edildi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 8, 6-10.
- Kavcı, A.** (2014). Madencilikte Kadastro ve Mülkiyet Bilgi Sistemi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 37, 62-64.
- Kaya, G.** (1998). Orman Kaynaklarının Değerlerinin Belirlenmesi. *Çevre Ekonomisi ve Politikası, Çevre Gönülleri Platformu*, İstanbul, s. 143-158.
- Kayadelen, M.** (2009). Kamu Yararı Açısından Madencilüğümüz, Sorunlar – Öneriler, http://kayadelen.gen.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=52:cerattepede-madencilik&catid=6:madencilik&Itemid=11, erişim tarihi: 17.11.2018.
- Kayadelen, M.** (2010). Madencilik sektöründeki sorunlar (01.11.2010 tarihinde enerjienergy.com adresinde yayımlanan yazı).
- Kemp, D., Worden, S. ve Owen, J.R.** (2016). Differentiated social risk: Rebound dynamics and sustainability performance in mining. *Resources Policy*, 50, 19-26.
- Keovilignavong, O.** (2019). Mining governance dilemma and impacts: A case of gold mining in Phu-Hae, Lao PDR. *Resources Policy*, 61, 141-150.
- Kidido J. K., Ayitey J. Z., Kuusaana E. D. ve Gavı E. K.** (2015). Who is the rightful recipient of mining compensation for land use deprivation in Ghana? *Resources Policy*, 43, 19-27.
- Konukman, A., Kayadelen, M. ve Türkyılmaz, O.** (2016). Enerjide Toplum Yararı. TMMOB 10. Enerji Sempozyumu, “Enerjide Toplumsal Yarar ve Kamusalılık” Bildiriler Kitabı, 3-5 Aralık, (s.57-95). Samsun-Sinop.
- Koruç, Ş.** (2016). Dergi Önsözü. *Agrega Bülteni*, sayı 1.
- Koruç, Ş.** (2018a). Orman İzin Bedelleri, Madencilik Sektöründe Yatırımları Durdurma Aşamasına Getirdi. *Agrega Bülteni*, 10, 6.
- Koruç, Ş.** (2018b). AGÜB Başkan’ın Mesajı. *Agrega Bülteni*, 11, 5.
- Koruç, Ş.** (2019). AGÜB Başkan’ın Mesajı. *Agrega Bülteni*, 15, 5.
- Koruç, Ş.** (2020). AGÜB Başkan’ın Mesajı. *Agrega Bülteni*, 16, 5.
- Koza, (2013).** Karıncadağ Maden İşletmesi IV. Grup Maden (Bakır, Kurşun, Çinko, Gümüş) Ocağı Nihai ÇED Raporu, Koza Altın İşletmeleri A.Ş. (Koza), 167 s.
- Kömürder, (2016).** Madencilikte Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Kömür Üreticileri Derneği (Kömürder), Şahin Madencilik Müh. Müşav. Nak. ve Tic.Ltd.Şti, 75 s.
- Köse, M.** (2011). İzinlerin ÇED Sürecinde Alınması. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 17, 40.
- Köse, M.** (2012). Madencilik Sektöründe Riskler, Fırsatlar ve Beklentiler. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 27, 80-82.

- Köse, M.** (2013a). Uluslararası Madencilik Göstergelerinin Neresindeyiz? *Madencilik Türkiye Dergisi*, 28, 46-49.
- Köse, M.** (2013b). Metal Madencilğinde Türkiye'nin Durumu. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 30, 40-44.
- Köse, M.** (2018a). 11. BYKP Madenler ve Kıymetli Metaller Komisyonu Çalışma Grubu Sunumu. (Köse, 2019)'dan alıntılanmıştır.
- Köse, M.** (2018b). Kritik ve Stratejik Metallerde Dışa Bağımlılığımız giderek Artıyor. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 70, 136-138.
- Köse, M.** (2019). Yaşam İçin Maden. 2. Basım, Ankara. 154 s.
- Köse, H. ve Kahraman, B.** (2009). Maden İşletme Ekonomisi. Dokuz Eylül Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Yayınları No: 223, İzmir, 339 s.
- Köse, M ve Oygür, A.V.** (2017). Altın Madencilğinde Sürdürülebilirliğin Önemi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 63, 66-70.
- Köse, M. ve Ünver, B.** (2019). Orman İzin Bedelleri Neden Yeniden Gözden Geçirilmelidir? *Madencilik Türkiye Dergisi*, 77, 134-138.
- Laing, T.** (2015). Rights to the Forest, REDD + and Elections: Mining in Guyana. *Resources Policy*, 46 (2), 250-261.
- Lara-Rodríguez, J.S.** (2020). How institutions foster the informal side of the economy: Gold and platinum mining in Chocó, Colombia. *Resources Policy*.
- Lawer, E.T., Lukas, M.C. ve Jørgensen, S.H.** (2017). The neglected role of local institutions in the 'resource curse' debate. Limestone mining in the Krobo region of Ghana. *Resources Policy*, 54, 43-52.
- Lauriol, T.M.** (2001). Legal Aspects of Creating Security Interests over Mining Titles in the States Parties to the OHBLA. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 19 (3), 207-219.
- Lin, C.S. ve Ho, P.S.** (2005). The state, land system, and land development processes in contemporary China. *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (2), 411-436.
- Mahalingam, A. ve Vyas, A.** (2011). Comparative evaluation of land acquisition and compensation processes across the *World Economic and political Weekly*, 46 (32), 94-112.
- Maden Jeologları Derneği,** (2020). Sürdürülebilir maden aramada ve madencilikte en iyi uygulamalar kavramı ile yetkin profesyoneller. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 84, 112-116.
- Madencilik Türkiye Dergisi,** (2011). Maden Kanunu ve Yönetmeliği Uygulama Semineri (YMGV). *Madencilik Türkiye Dergisi*, 12, 24-25.
- Madencilik Türkiye Dergisi,** (2012a). "Cari Açığın Çaresi" Güçlü Bir Madencilik Sektörü (Muhterem Köse ile röportaj). *Madencilik Türkiye Dergisi*, 24, 46-53.
- Madencilik Türkiye Dergisi,** (2012b). Başbakanlık Genelgesi'nin Ardından. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 26, 70-71.

- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2014). Maden Atıkları Yönetmeliği Taslağı Madencilerin Görüşüne Açıldı. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 41, 70-71.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2014). Merkür Maden ve Merpa Metal, Zeytin Sektörüne Girdi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 36, 6.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2018a). Sektörden Orman Bedellerine İlişkin Ortak Bildiri (Türkiye’den Haberler), *Madencilik Türkiye Dergisi*, 70, 6.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2018b). MİGEM Yeniden Yapılandırılmasıyla İlgili Basın Açıklaması Yaptı. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 71, 14.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2018c). Altın Madencileri Derneği, Enerji Bakanı Fatih Dönmez ve Yardımcısı Mithat Cansız ile toplantı gerçekleştirdi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 74, 16.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2019). Türkiye’de Madencilğin Küçülmesi Kimin Çıkarına ve Yararına olur. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 81, 62-66.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2020a). Madencilik Sektörü Maden Kanununun Yeniden Yazılmasını İstiyor. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 84, 16.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2020b). T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Bünyesinde “Tabii Kaynaklar Dairesi Başkanlığı” Kuruldu. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 85, 8.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2020c). MAPEG Daire Başkanlıklarının İşleyiş ve Yapısında Değişiklikler Yapıldı. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 87, 8.
- Madencilik Türkiye Dergisi**, (2020d). ETKB Maden Sektörüne Yönelik Özel Tedbirler Aldı. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 87, 10.
- Mallı, N.Ö.** (2019). Anayasa Mahkemesi Kararı Kapsamında Orman Bedellerine İlişkin Teşvike Dair İnceleme. *Maden ve İnsan Dergisi*, 4, 34-36.
- Mancini, L. ve Sala, S.** (2018). Social impact assessment in the mining sector: Review and comparison of indicators frameworks. *Resources Policy*, 57, 98-111.
- MAPEG**, (2017). MAPEG Oracle Discovery Veri Tabanı. (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018b)’den alıntılanmıştır.
- MAPEG**, (2019a). Maden İstatistikleri. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, MAPEG, http://www.mapeg.gov.tr/maden_istatistik.aspx, erişim tarihi: 20.11.2019
- MAPEG**, (2019b). 1999-2019 yılları arasında Türkiye’de MAPEG’in verdiği işletme ruhsatı ve işletme izni sayıları. 25 Aralık 2019 tarihinde MAPEG Bilgi Teknolojileri Bölümü’nden alınmıştır.
- MAPEG**, (2020). Yıllar itibariyle terk ve iptal edilen ruhsat sayısı. *MAPEG, Maden İstatistikleri*, <http://www.mapeg.gov.tr/maden_istatistik.aspx>, erişim tarihi: 01.01.2020.
- Mapstone, L.M., Rifkin, W., Louis, W. ve Moffat, K.** (2017). Meaningful dialogue outcomes contribute to laying a foundation for social licence to operate. *Resources Policy*, 53, 347-355.

- Martín, A.R., Díaz, M.R. ve Román, J.A.R.S.** (2014). Measure of the mining image. *Resources Policy*, 41, 23-30.
- Mason, C.M., Paxton, G., Parsons, R., Parr, J.M. ve Moffat, K.** (2014). “For the benefit of Australians”: Exploring national expectations of the mining industry. *Resources Policy*, 41, 1-8.
- Matebesi, S. ve Marais, L.** (2018). Social licensing and mining in South Africa: Reflections from community protests at a mining site. *Resources Policy*, 59, 371-378.
- Matlaba, V.J., Mota, J.A., Maneschy, M.J. ve dos Santos, J.F.** (2017). Social perception at the onset of a mining development in Eastern Amazonia, Brazil. *Resources Policy*, 54, 157-166.
- Meesters, M.E. ve Behagel, J.H.** (2017). The Social Licence to Operate: Ambiguities and the neutralization of harm in Mongolia. *Resources Policy*, 53, 274-282.
- Moffat, K. ve Zhang, A.** (2014). The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining. *Resources Policy*, 39, 61-70.
- MTA**, (1961). Madenlerimizin İstismar Durumu ve Düzeltilmesi İçin Düşünülenler. *MTA Matbaası*, Ankara, 37 s.
- Nazka**, (2014). KOZA Altın İşletmeleri A.Ş. Çanakkale İli, Merkez İlçesi Serçiler Ve Terziler Köyü Civarı Altın-Gümüş Madeni Projesi ÇED Raporu. Nazka Mühendislik San. Tic. Ltd. Şti.
- Nieć, M., Galos, K. ve Szamalek, K.** (2014). Main Challenges Of Mineral Resources Policy Of Poland. *Resource Policy*, 42, 93–103.
- OGM**, (2017). (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2018b)’den alıntılanmıştır.
- OGM**, (2019a). Tarım ve Orman Bakanlığı OGM 2018 yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 85 s.
- OGM**, (2019b). Orman Genel Müdürlüğü Bilgi Notu, 3 s.
- Ok K. ve Kaya, G.** (2017). Orman Kanunu’nun 16’ncı maddesi uygulamalarında alınan bedellerin hesaplanma yaklaşımının değer belirleme yöntemleriyle karşılaştırmalı irdelenmesi. *Ormancılık Araştırma Dergisi*, 4 (1), 46-60.
- Omalu, M.K. ve Zamora, A.** (1999). Key issues in mining policy: a brief comparative survey on the reform of mining law. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 17 (1), 13-38,
- Onur, S.** (2008). Mermer ve Doğaltaş Sektörünün Gelişimine Engel Yasa, Yönetmelik ve Uygulamalar ile Çözüm Önerileri. I. Ulusal Mermer ve Doğal Taşlar Kongresi Tebliğler, 1-2 Şubat, (s. 39-56), İzmir.
- Onur, S.** (2010). Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. Dönem 23, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 544, EK: 4 Komisyon Tutanak Özetleri, s. 418-421.

- Orman ve Su İşleri Bakanlığı**, (2014a). Maden Alanları Rehabilitasyon Eylem Planı (2014-2018). Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ankara, 124 s.
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı**, (2014b). Türkiye Orman Varlığı 2014, *OGM Orman İdaresi ve Planlama Dairesi Başkanlığı*, Ankara, 28 s.
- Otto, J.** (2006). The Competitive Position of Countries Seeking Exploration and Development Investment. *Society of Economic Geologists, Special Publication*, 12, 109-125.
- Owen, J.R. ve Kump, D.** (2013). Social licence and mining: A critical perspective. *Resources Policy*, 38 (1), 29-35.
- Oyarzo, M. ve Paredes, D.** (2019). Revisiting the link between resource windfalls and subnational crowding out for local mining economies in Chile. *Resources Policy*, 64.
- Oygür, V.** (2015). Madencilik Karşısındaki Riskler. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 50, 56-58.
- Oygür, A. V.** (2019a). Maden Kapatma ve Doğaya Yeniden Kazandırma: *Madencilik Türkiye Dergisi*, 78, 104-116.
- Oygür, A. V.** (2019b). Her Yerde Madencilik Yapılmalı mıdır? *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 77, 118-126.
- Önal, G.** (2017). “Orman ve Maden Hukukunda Güncel Gelişmeler ve İzinler” Açık Oturumu (Sunumu). 25.10.2017, İTÜ Maden Mühendisliği Bölümü Uygulama ve Eğitim Merkezi, Prof. Dr. Orhan Kural Taş Binası, İstanbul.
- Önenç, D. İ.** (2008). Türkiye Mermer Sektörünün Potansiyeli, Sorunları ve Çözüm Önerileri. I. Ulusal Mermer ve Doğal Taşlar Kongresi Tebliğler, Şubat 1-2, (s. 59-67), İzmir.
- Özel, M.** (2006). *Madencilik Sektöründe Yatırım Projesi Analizi Ve Yönetimi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü (Yüksek Lisans Tezi). İzmir, 307 s.
- Parsons, R., Lacey, J. ve Moffat, K.** (2014). Maintaining legitimacy of a contested practice: How the minerals industry understands its ‘social licence to operate’. *Resources Policy*, 41, 83-90.
- Pedro, A., Ayuk, E.T., Bodourolou, C., Milligan, Ekins, B. and Oberle, B.** (2017). Towards a sustainable development licence to operate for the extractive sector. *Mineral Economics*, 30, 167.
- Pekdemir, F.** (2019). Yükseliş Trendi Gösteren Madencilik Sektöründeki Mevzuat Düzenlemeleri. *Agrega Bülteni*, 12, 13-14.
- Pinto, B.B.** (2013). Madencinin Resmi İşlemleri ve Masrafları. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 45, 40-41.
- Priester, M., Ericsson, M., Dolega, P. ve Löf, O.** (2019). Mineral grades: an important indicator for environmental impact of mineral exploitation. *Mineral Economics*, 32 (1), 49-73.

- Prno, J.** (2013). An analysis of factors leading to the establishment of a social licence to operate in the mining industry. *Resources Policy*, 38 (4), 577-590.
- Prno, J. ve Slocombe, S.** (2012). Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resources Policy*, 37 (3), 346-357.
- Pritchard, R.** (2005). Safeguards For Foreign Investment In Mining. in Bastida, E I, Waelde, T. W. ve Warden-Fernández, J. (editör) *International and Comparative Mineral Law and Policy: Trends and Prospects (2005)*, (s. 73-98). The Hague: Kluwer Law International.
- Rémy, F.** (2003). Mining Reform and the World Bank: Providing a Policy Framework for Development. International Finance Corporation, Washington, DC.
- Richert, C., Rogers, A. ve Burton, M.** (2015). Measuring the extent of a Social License to Operate: The influence of marine biodiversity offsets in the oil and gas sector in Western Australia. *Resources Policy*, 43, 121-129.
- Robinson, L.M., Fardin, J. ve Boschetti, F.** (2020). Clarifying the current role of a social licence in its legal and political context: An examination of mining in Western Australia. *Resources Policy*, 67.
- Sezener, A.** (2014). İşletme İçin Sosyal Onay: Paydaş Katılımının Önemi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 42, 116-118.
- Sezener, A.** (2015a). Şirketler ve Paydaşlar Açısından Arazi Edinimi ve Yeniden Yerleşim. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 45, 104-110.
- Sezener, A.** (2015b). Geleneksel Madencilikten Sürdürülebilir Madencilığe Doğru. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 50, 88-90.
- Sezener, A.** (2015c). İşletme İçin Sosyal Lisans” Yaklaşımı. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 44, 106-109.
- Sezer, A. O. ve Gençay G.** (2017). Devlet Ormanlarında Verilen Maden İzin Sürecinin İncelenmesi (Eskişehir Orman Bölge Müdürlüğü Örneği). *Bartın Orman Fakültesi Dergisi*, 19 (1), 204-217.
- Smith, D. ve Naito, K.** (1998). Asian Mining Legislation: Policy Issues and Recent Developments. *Resources Policy*, 24 (2), 125–132.
- Smits, C.C.A., van Leeuwen, J. ve van Leeuwen, J.P.M.** (2017). Oil and gas development in Greenland: A social license to operate, trust and legitimacy in environmental governance. *Resources Policy*, 53, 109-116.
- Söderholm, K., Söderholm, P., Helenius, H., Pettersson, M., Viklund, R., Masloboev, V., Mingalev, T. ve Petrov, V.** (2015). Environmental Regulation and Competitiveness in The Mining Industry: Permitting Processes With Special Focus on Finland, Sweden and Russia. *Resources Policy*, 43, 130-142.

- Söderholm, P. and Svahn, N.** (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*, 45, 78–91.
- Sökmen, A.** (2017). Madencilikte Ruhsat Güvencesi ve Öngörülebilirlik. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 68, 5.
- Sökmen, A.** (2018). Dergi Önsözü. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 69, 5.
- Stedman, A. ve Green, K.P.** (2018b). Survey Of Mining Companies 2017. Fraser Institute, 68 s.
- Stedman, A. ve Green, K.P.** (2019). Survey Of Mining Companies 2018. Fraser Institute, 82 s.
- Sumrada, R., Ferlan, M. ve Lisecs, A.** (2013). Acquisition and expropriation of real property for the public benefit in Slovenia. *Land Use Policy*, 32, 14–22.
- Sun, Y.X.** (2013). Traits and inspirations for overseas land expropriation compensation. *World Agriculture*, 2, 57–60.
- Sunnevåg, K.** (1998). An option pricing approach to exploration licensing strategy. *Resources Policy*, 24 (1), 25-38.
- Şahin, M.Y.** (2010). Tasarı beklentileri karşılamıyor. Türkiye’den Haberler: Maden Kanunu’nda yapılacak değişiklikler kabul edildi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 8, 6-10.
- Şendeniz, Y.** (2002). *Maden İşletmeleri ve Takım Çalışması Uygulamaları (Sivas İli Örneği)*. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yüksek lisans tezi), Sivas, 152 s.
- Tamzok, N.** (2008). Madencilik Politikası ve Maden Hukuku (Bölüm 1). Maden Mühendisliği Açık Ocak İşletmeciliği El Kitabı. Maden Mühendisleri Odası, (s. 3-41). 2. baskı, Ankara.
- Tamzok, N.** (2016). Madencilik için MİGEM yeniden yapılandırılmalı. Enerji Günlüğü (18.09.2016) <http://www.enerjigunlugu.net/icerik/19864/madencilik-icin-migem-yeniden-yapilandirilmali.html#.V-DqgTUXdVc>, erişim tarihi 15.11.2018.
- Tan, R. Beckmann, V. van den Berg, L. ve Qu, F.** (2009). Governing farmland conversion: comparing China with the Netherlands and Germany. *Land Use Policy*, 26 (4), 961-974.
- Tanrıvermiş, H.** (2018). Madencilik Faaliyetlerinde Arazi Edinimi, Kamulaştırma ve Değerleme Üzerine (Prof. Dr. Harun Tanrıvermiş ile Söyleşi). *Madencilik Türkiye Dergisi*, 75, 156-166.
- Tarım ve Orman Bakanlığı,** (2018). Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü.
- Taşkın, C.** (1992). Madencilik Sektörüne Genel Bir Bakış ve Mermer Özelinde Uygulamalarda Aksaklıklar. *Madencilik Sorunları, Yasası, JMO Yayını-Haber Bülteni*, 1992 (5), 42-45.

- TBMM**, (2010). Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. Dönem 23, Yasama Yılı: 4, 754 s.
- T.C. Başbakanlık**, (2014). 2014-2023 Maden ve Maden Atıklarından Kaynaklı Kazalar Yol Haritası Belgesi. T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı, Teknolojik Afetler Risk Azaltma Çalışma Grubu, 56 s.
- Telli, S.** (1989). İdare Hukuku ve Uluslararası Hukuk Açısından Madenler, *S Yayınları*, 240 s., Ankara.
- Tiainen, H.** (2016). Contemplating governance for social sustainability in mining in Greenland. *Resources Policy*, 49, 282-289.
- Tiainen, H., Sairinen, R. ve Novikov, V.** (2014). Mining in the Chatkal Valley in Kyrgyzstan—Challenge of social sustainability *Resources Policy*, 39, 80-87.
- TMD**, (2011a). Avrupa Birliği'nde Madencilik, Çevre ve Kritik Hammaddeler. *TMD*, İstanbul, 170 s.
- TMD**, (2011b). Önsöz. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 37, 5-7.
- TMD**, (2011c). Madencilik Bakanlığı Yine Bir Başka Bahara. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 38, 8-9.
- TMD**, (2011c). TMD Çevre Birimi, *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 40, 12.
- TMD**, (2012). TMD 3. Çevre Birimi Kurul Toplantısı, *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 43, 18.
- TMD**, (2014). Madencilik Yasa Yavaşlattı Genelge Durma Noktasına Getirdi. Dünya Gazetesinin 15.01.2014 Tarihli Haberinden. <<https://www.dunya.com/ekonomi/madenciligi-yasa-yavaslat-ti-genelge-durma-noktasina-getirdi-haberi-234362>>, erişim tarihi 26.11.2018.
- TMD**, (2017). Orman İzinlerinde Madencilik Sektörünün Sorunları ve Çözüm Önerileri, *TMD*, Editör: Evren Mecit Altın, 27 s.
- TMD**, (2018a). Madencilik İle İlgili Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Raporu. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 72, 23-36.
- TMD**, (2018b). Türkiye Madenciler Derneği 3. Danışma Kurulu Toplantısı Düzenlendi. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 73, 18-20.
- TMD**, (2019a). Orman İzinlerinde Madencilik Sektörünün Sorunları ve Çözüm Önerileri. Editör: Evren Mecit Altın. İstanbul, 37 s.
- TMD**, (2019b). Sektör Temsilcilerinden Makam Ziyaretleri. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 77, 56-61.
- TMD**, (2019c). Maden Sektörü STK'larından Ortak Basın Açıklaması. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 77, 64-67.
- TMD**, (2020). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında Madencilik Sektörünün Güncel ve Genel Sorunları. (Türkiye Madenciler Derneği tarafından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na sunulan Madencilik Sektörü

ve Çözüm Önerileri Raporunun özeti). *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 79, 22-26.

TMD, AGÜB, AMD, EİB, İMİB, ve TÜMMER, (2018). Madencilik İle İlgili Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri Raporu. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 72, 23-36.

TMD Çevre Birimi, (2011). Maden Atıklarının Mevzuat Açısından Yönetimi. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 40, 14-16.

TMD Çevre Birimi, (2012). Toprak Kirliliği Mevzuatı İle İlgili Gelişmeler. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 42, 43-48.

TMD Çevre Birimi, (2019). 20. TMD Çevre Birimi Toplantısı Yapıldı. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 73, 62-64.

TMMOB Mimarlar Odası, (2015). Kamulaştırma ve Uygulamaları. TMMOB Mimarlar Odası Sürekli Mesleki Gelişim Merkezi, Ankara, 172 s.

Tole, L. ve Koop, G. (2011). Do environmental regulations affect the location decisions of multinational gold mining firms? *J.Econ.Geogr*, 11, 151–177.

Topaloğlu, M. (2003). Maden ve Taşocakları Hukuku, Karahan Kitabevi, Ankara, 655 s.

Topaloğlu, M. (2011a). Maden Hukuku 5995 sayılı Kanunla Değişik Maden Kanunu ve İlgili Mevzuat. *Karahan Kitabevi*, 857 s., Adana.

Topaloğlu, M. (2011b). 5995 Sayılı Kanunla İlgili Genel Değerlendirmeler. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 37, 33-34.

Topaloğlu, M. (2011c). Maden Ruhsatlarının Güvenilirliği Ruhsat Güvencesi. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 38, 44-45.

Topaloğlu, M. (2012). Türk ve Kazak Maden Kanunlarının Sürdürülebilir Kalkınma İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi, *International Conference On Eurasian Economies*, 212-218.

Topaloğlu, M. (2014a). Mera Alanlarında Madencilik Faaliyetleri. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 50, 66-69.

Topaloğlu, M. (2014b). Yeni Orman Yönetmeliği Hakkında Bazı Düşünceler. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 51, 62-68.

Topaloğlu, M. (2014c). “Yeni ÇED Yönetmeliği ve Hukuki Yansımaları” *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 54, 76-81.

Topaloğlu, M. (2015). Yeni Yasal Düzenleme ve Maden İrtifakları. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 58, 76-80.

Topaloğlu, M. (2016). Maden Ruhsat Sahibi ile Taşınmaz Malikleri Arasındaki Hukuki Uyuşmazlıklar. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 62, 66-74.

Topaloğlu, M. (2017) Ruhsat Güvencesi ve Maden Mevzuatındaki Değişiklikler (Sunum). <<http://tmder.org.tr/uploads/pdf/ruhsat.pdf>>, erişim tarihi 02.01.2018

- Topaloğlu, M.** (2018a). Madencilikle İlgili Yasal Düzenlemelerdeki Küresel Eğilimler ve Türkiye Uygulaması. *Madencilik Bilimsel Dergisi, Özel Sayı*, 143-152.
- Topaloğlu, M.** (2018b). Madencilik İzinleriyle İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi Uygulaması, *YMGV Sektör Maden Dergisi*, 69, 34-36.
- Topaloğlu, M.** (2018c). Maden Hukuku ve Düzenlemeleri, 06.11.2018 tarihli Maden Dünyası Programı, Bloomberg TV, <http://www.ymgv.org.tr/haberler-2>
- Topaloğlu, M.** (2018d). Orman Kanunu'nun 16'ncı Maddesinin Uygulama Yönetmeliğinde Yapılan Değişiklikler. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 72, 86-88.
- Topaloğlu, M.** (2018e). İzinlerle İlgili Yeni 2018/8 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi. *Agrega Bülteni*, 11, 10-11.
- Topaloğlu, M.** (2019a). Maden Hukukunda Güncel Sorunlar ve Değerlendirmeler. YMGV Eğitim Semineri (Sunum), İstanbul (Ocak 28-29).
- Topaloğlu, M.** (2019b). Yeni maden kanunu nasıl olmalıdır? *YMGV Sektör Maden Dergisi*, 73, 44-47.
- Topaloğlu, M.** (2019c). Türkiye'de Yeni Maden Kanunu İhtiyacı. *Agrega Bülteni*, 14, 16-19.
- Trench, A., Packey, D. ve Sykes, J. P.** (2014). Non-Technical Risks and Their Impact on the Mining Industry. *Mineral Resource and Ore Reserve Estimation*, 605-618.
- Trewin, R., Vincent, D. ve Dee, P.** (1992). Effects of Environmental Constraints on Mining Performance and Community Living Standards. Canberra: National Centre for Development Studies, 1992.
- Tufan, T.** (2015). Madencilik Uygulamalarının Yasal Zeminde İyileştirme Beklentileri. Türkiye 24. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi, (s.11-16), Antalya, (Nisan 14-17).
- Tuğ, O. Ç.** (2013). Madencilik ve Tarım Bir Arada: Efemçukuru Altın Madeni. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 32, 66-70.
- Turhan, M.** (2014). Madencilikte Önemli Bazı Ülkelerde Maden Hukuku İle İlgili Mevzuat. Türkiye Madenciler Derneği, İstanbul, 208 s.
- TÜMMER**, (2010). TÜMMER Vergi Konseyi Raporu, 96 s.
- TÜMMER**, (2017). Madencilik Faaliyetleri İzin Süreçleri (Sunum). TÜMMER.
- TÜMMER**, (2018). Madencilik İle İlgili Yaşanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri, 19 s.,
<https://www.tmdr.org.tr/uploads/2018_05_25_MIGEM_KoordinasyonKurulu_STK_Gorusleri.pdf> , erişim tarihi 12.01.2019.
- TÜMMER, İMİB ve EİP.** (2013). Mermer ve Doğaltaş Stratejik Eylem Planı 2011-2023. 29 s.
- Türkiye Ormancılar Derneği**, (2019). Türkiye Ormancılığı 2019. Ankara, 164 s.
- Tütüncü, M.** (2010). Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis

Araştırması Komisyonu Raporu. Dönem 23, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 544, EK: 4 Komisyon Tutanak Özetleri, s. 526-530.

- UNIFT**, (2012). Toolkit And Guidance For Preventing And Managing Land And Natural Resources Conflict & Conflict Prevention In Resource-Rich Economies. The United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action (UNIFT), 48 s.
- Utkan, M.** (2011). Madencilik Sektöründe Proje Şirketlerinin Kurulmasının Önemi. *Yurt Madenciliği Geliştirme Vakfı, Sektör Maden Dergisi*, 39, 50.
- Unay, C.** (2000). Genel İktisat. Ekin Yayınevi, 2. baskı, Bursa, 510 s.
- Üçkan, S.** (2019). “Çevresel Etki Değerlendirmesi” Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Agrega Bülteni*, 15, 14-19.
- Van Heerden, C.J., McGaffin, R. ve Boxall, T.** (2015). *The Applicability Of Mineral And Mining Rights Concepts In Facilitating Value Capture In South Africa*. (Yüksek lisans tezi), University of Cape Town, 83 s.
- Walsh, B., van der Plank, S. ve Behrens, P.** (2017). The effect of community consultation on perceptions of a proposed mine: A case study from southeast Australia. *Resources Policy*, 51, 163-171.
- Wang, J., Huang, X., Hu, K. ve Li, X.** (2018). Evaluation on community development programs in mining industry: A case study of small and medium enterprise in China. *Resources Policy*, 59, 516-524.
- Warnaars, X.S.** (2012). Why be poor when we can be rich? Constructing responsible mining in El Pangui, Ecuador. *Resources Policy*, 37 (2), 223-232.
- Wilkerson, J.** (2010). Competition and regulation in the gold industry: an American perspective. *Univ. Botsw. Law J.*, 12, 117–129.
- Wyatt, C. ve McCurdy, T.** (2014). Ranking of Countries for Mining Investment: “Where Not to Invest”. Behre Dolbear, Minerals Industry Advisors.
- Yeşilyurt, C.** (2009). Ruhsat ve İzin. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 1, 30-31.
- Yeşilyurt, C.** (2010a). Orman İzinleri. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 5, 40-42.
- Yeşilyurt, C.** (2010b). İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 6, 44-45.
- Yeşilyurt, C.** (2011). Mera Tahsis İşlemleri I. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 19, 80-82.
- Yeşilyurt, C.** (2012). Mera Tahsis İşlemleri II. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 20, 80-83.
- Yeşilyurt, C.** (2013a). Maden Yasasında Alınması Zorunlu İzinler. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 28, 96-98.
- Yeşilyurt, C.** (2013b). İşletme Dönemi İşlemleri I. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 33, 94-98.
- Yeşilyurt, C.** (2013c). İşletme Dönemi İşlemleri II. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 34, 102-106.

- Yeşilyurt, C.** (2014). Maden Mevzuatında Son Durum. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 43, 138-139.
- Yeşilyurt, C.** (2015a). Maden Grupları ve İzinler. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 46, 104-106.
- Yeşilyurt, C.** (2015b). İlk Müracaat ve Ruhsatlandırma. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 51, 98-100.
- Yeşilyurt, C.** (2016). İşletme Ruhsatı ve Madenin İşletilmesi. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 53, 102-104.
- Yeşilyurt, C.** (2017). Maden Bölgeleri. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 65, 110-114.
- Yeşilyurt, C.** (2019). Maden Yasasında Değişiklik Getiren 7164 Sayılı Yasa. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 78, 142-144.
- Yeşilyurt, C.** (2020). Maden Yasasının Aksayan Yönleri. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 84, 128-130.
- Yıldırım, R.** (2006). Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü Açıklamalar, Mimoza Yayınları, Konya, 600 s.
- Yıldırım, M.H.** (2010). 26.01.2010 tarihli konuşma. Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu. Dönem 23, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 544, EK: 4 Komisyon Tutanak Özetleri, s.344-346.
- Yıldız, N.** (2004). Zeytin ve Madencilik, Maden Mühendisleri Odası, *Madencilik Bülteni*, 67, 36-40.
- Yıldız, N.** (2012). Zeytin Yönetmeliği. *YMGV, Sektörmaden Dergisi*, 43, 54-56.
- Yıldız, N.** (2015). 1954'den 2015'e Madencilikte Yasal Düzenlemeler. Korza Yayıncılık Basım San. ve Tic. A.Ş., Ankara, 186 s.
- Yıldız, N.** (2017a). Madencilik Sektörünün Sorun ve Çözüm Önerileri. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 61, 84-90.
- Yıldız, N.** (2017b). Zeytin ve Madencilik. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 63, 90-96.
- Yıldız, N.** (2018). Madencilğin Sorunları. *Madencilik Türkiye Dergisi*, 72, 120-128.
- Yıldız, T.D.** (2012). 3213 Sayılı Maden Kanunu Öncesinde ve Sonrasında Türkiye'de Maden Mevzuatında Yapılan Değişikliklerin İncelenmesi. İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 321+XXII s.
- Yıldız, T.D.** (2013a). Türk Maden Mevzuatı Evriminde Madenlerin Mülkiyeti ve Rejimi, 23. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi, 16-19 Nisan, (s. 1959-1980), Antalya.
- Yıldız, T.D.** (2013b). 3213 sayılı Maden Kanunu Öncesinde ve Sonrasında Maden Arama Faaliyetlerindeki Değişikliklerin İncelenmesi. 23. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi, 16-19 Nisan, (s. 1981-1994), Antalya.
- Yıldız, T.D., Güner, O. ve Kural, O.** (2017). Maden Atıkları Yönetmeliği'nin Madencilik Sektörüne Etkileri. 25. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi, 11-14 Nisan, (s. 457-472), Antalya.

- Yıldız, T.D., Samsunlu, A. ve Kural, O.** (2016). Urban Development and Mining in Istanbul – Ağacli Coal Field and Its Rehabilitation, (*SWEMP 2016 International Symposium on Environmental Issues and Waste Management In Energy and Mineral Production*, 29, (s. 1-11), 5-7 Ekim, İstanbul.
- Yıldız, T.D.** (2018). Survey Monkey anket programından 97 adet maden işletmesine yapılan anket araştırması, (yayınlanmamış).
- Yıldız, T.D.** (2019). The Share of Required Costs in Investment Amounts For Mining Operating Activities in Pasture Lands in Turkey. *Adıyaman Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, 6 (10), 241-249.
- Yıldız, T.D.** (2020a). Evaluation of Forestland Use in Mining Operation Activities in Turkey in terms of Sustainable Natural Resources. *Land Use Policy*, 96.
- Yıldız, T.D.** (2020b). The Impacts of EIA Procedure on the Mining Sector in the Permit Process of Mining Operating Activities & Turkey Analysis. *Resources Policy*, 67.
- Yıldız, T.D.** (2020c). Effects of the Private Land Acquisition Process and Costs on Mining Enterprises before Mining Operation Activities in Turkey. *Land Use Policy*, 97.
- Yıldız, T.D.** (2020d). Forest Costs Paid By Mining Enterprises During Investment Period To Carry Out Mining Operations In Forest Areas. *Adıyaman Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, 7 (12), 24-33.
- Yıldız, T.D.** (2020e). Forest fees paid to permit mining extractive operations on Turkey's forestlands & the ratio to investments. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi: Mineral Resources Management*, (kabul edildi).
- Yıldız, T.D.** (2020f). Waste management costs (WMC) of mining companies in Turkey: Can waste recovery help meeting these costs? *Resources Policy*, 68.
- Yıldız, T.D.** (2020g). Recommendations for authorized administration organization in the mining operation permit process in Turkey. *Trakya University Journal of Social Science*, 22 (1), 117-143.
- Yıldız, T.D. ve Kural, O.** (2019). Maden İşletme Faaliyetleri ile Hazinesinin Özel Mülkiyet Arazilerinin Çakışması Halinde İstenebilecek Bedeller & Mevzuat Değerlendirmesi. *Uluslararası Akademik Araştırmalar Kongresi*, 16-18 Eylül, (s. 201-202), Bolu.
- Yıldız, T.D., Kural, O. ve Çatan, B.E.** (2019a). Mera Alanlarında Maden İşletme Faaliyetleri Yapılabilmesi için Öngörülen İzin Süreci. *Uluslararası 30 Ağustos Bilimsel Araştırmalar Sempozyumu*, 28-31 Ağustos, Uygulamalı Bilimler Tam Metin Kitabı, (s. 272-280), İzmir: İksad Yayınevi.
- Yıldız, T.D., Kural, O. ve Aslan, Z.** (2019b). Türkiye’de Orman Alanlarında Maden İşletme Faaliyetleri Yapılabilmesi İçin Gerekli İzinler Konusunda Yaşanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. 1. Uluslararası Şişli Bilim Kongresi, 24-25 Ekim, (s.159-160), İstanbul.

- Yıldız, T.D., Kural, O. ve Aslan, Z.** (2020a). Türkiye’de Orman Alanlarında Maden İşletme Faaliyetleri Yapılabilmesi İçin Gerekli İzinler Konusunda Yaşanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. *Fen ve Matematik Bilimleri Alanında Akademik Çalışmalar*, Gece Kitaplığı, Bölüm 2, (s. 23-46), İstanbul,
- Yıldız, T.D., Kural, O. ve Aslan, Z.** (2020b). Problems In Performing Mining Operations In Agricultural Areas And Especially Olive Fields & Solution Suggestions. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Hakem değerlendirme sürecindedir.
- YMGV,** (2019a). Mütevelli Heyet toplantısı yapıldı. *YMGV Sektör Maden Dergisi*, 70, 14-15.
- YMGV,** (2019b). Yasal mevzuat madencilik için kilit önemde. *YMGV Sektör Maden Dergisi*, 73, 30-31.
- Yolcu, M. ve Sağlam, N.** (2014). Maden İşletmelerinde TMS/TFRS’ye Uygun Finansal Raporlama ve Kapsamlı Uygulama Örnekleri. Detay Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 472 s.
- Yuldashev, F. ve Şahin, B.** (2016). The Political Economy Of Mineral Resource Use: The Case Of Kyrgyzstan. *Resources Policy*, 49, 266–272.
- Yüce, A. E.** (2012). Madenlerde Atık Uzaklaştırma Yöntemleri. *Madencilikte Çevre Yönetimi Semineri*, 12-13 Ocak, (s. 339-382), Afyonkarahisar.
- Zachrisson, A. ve Lindahl, K.B.** (2019). Political opportunity and mobilization: The evolution of a Swedish mining-sceptical movement. *Resources Policy*, 64.
- Zanbak, C.** (2013). Madencilik Sektörü ve 2013 Yılı İlgili Çevre Mevzuatı Konuları. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 49, 62-64.
- Zanbak, C.** (2015). Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal Kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmelik Hk. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 58, 64-68.
- Zanbak, C.** (2015a). Atık Mevzuatında Son İki Ay İçindeki Gelişmeler. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 56, 73-75.
- Zanbak, C.** (2015b). 15 Temmuz 2015 Tarihli Maden Atıkları Yönetmeliği Hakkında, *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 57, 10-13.
- Zanbak, C.** (2015c). Maden Atıkları Yönetmeliği (15 temmuz 2015) 2001’den Günümüze Gelişmeler ve Yönetmelik İrdelemesi, *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 58, 70-74.
- Zanbak, C.** (2019). Madencilik Sektörünü İlgilendiren Çevresel Konularda AB Gündemindeki Gelişmeler Hakkında. *TMD Sektörden Haberler Bülteni*, 74, 84-86.
- Zhang, Y.Q. ve Qiu, A.L.** (2013). Comparative study on Britain’s, Germany’s and America’s land requisition compensation. *World Agriculture*, 6, 54-57.
- Ziran, Z.** (1999). Natural resources planning, management, and sustainable use in China. *Resources Policy*, 25, 211–220.

Zvarivadza, T. (2018). Sustainability in the mining industry: An evaluation of the National Planning Commission's diagnostic overview. *Resources Policy*, 56, 70-77.

Url-1 <<https://legalbank.net/belge/asgari-ucretler-16-yasindan-buyukler-ve-16-yasindan-kucukler-icin-2018-yili/2610258/>>, erişim tarihi 13.01.2019.

Url-2 <<http://www.dunya48.com/kultur-yasam/yasam-secenegi/23991-aydin-da-kapatilan-linyit-ocagi-13-bin-agaclik-zeytin-ormanina-nasil-donusturuldu>>, erişim tarihi:10.12.2019

Url-3 <<http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?ID=312&MID=31&startRow=1¤tPage=1>>, erişim tarihi: 06.11.2019

Url-4 <<https://ced.csb.gov.tr/ced-uygulamaları-i-85396>>, erişim tarihi: 24.12.2018

Url-5 <<https://csb.gov.tr/>>, erişim tarihi: 12.11.2018

Url-6 <<http://www.nurbeton.com/img/jpeg-56a68df8c3300-800-t/isyeri-acma-ve-calisma-ruhsatu.jpeg>>, erişim tarihi: 31.04.2017

Url-7 <<https://www.fraserinstitute.org/>>, erişim tarihi: 16.01.2019

Url-8 <<http://www.migem.gov.tr/kurumsal/vizyon.html>>, erişim tarihi: 17.10.2018

Url-9 <<https://www.yenisafak.com/>>, erişim tarihi: 29.10.2018

ÖZGEÇMİŞ



Ad-Soyad : Taşkın Deniz Yıldız
Doğum Tarihi ve Yeri : 31.07.1984 / Kadıköy
E-posta : td yıldız@atu.edu.tr / yıldızta@itu.edu.tr

ÖĞRENİM DURUMU:

- **Lisans** : 2009, İstanbul Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Maden Mühendisliği Bölümü
- **Yükseklisans** : 2012, İstanbul Teknik Üniversitesi, Maden Mühendisliği Anabilim Dalı, Maden Mühendisliği Programı

DOKTORA TEZİNDEN TÜRETİLEN YAYINLAR, SUNUMLAR:

- **Yıldız, T.D.**, Kural, O. ve Aslan, Z. (2020). Problems in performing mining operations in agricultural areas and especially olive fields & solution suggestions. *Ankara Hacı Bayram Veli University Faculty of Law Review*. (Under review).
- **Yıldız, T.D.** (2020). Effects of the private land acquisition process and costs on mining enterprises before mining operation activities in Turkey. *Land Use Policy*, 97, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104784>
- **Yıldız, T.D.** (2020). The impacts of EIA procedure on the mining sector in the permit process of mining operating activities & Turkey analysis. *Resources Policy*, 67, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101681>
- **Yıldız, T.D.** (2020). Recommendations for authorized administration organization in the mining operation permit process in Turkey. *Trakya University Journal of Social Science*, 22 (1), 117-143. <https://doi.org/10.26468/trakyasobed.533814>
- **Yıldız, T.D.** (2020). Forest costs paid by enterprises during investment period to carry out mining operations in forestlands. *Journal of Engineering Science of Adıyaman University*, 7 (12), 24-33.
- **Yıldız, T.D.**, Kural, O. ve Aslan, Z. (2020). Türkiye’de Orman Alanlarında Maden İşletme Faaliyetleri Yapılabilmesi İçin Gerekli İzinler Konusunda

Yaşanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. Fen ve Matematik Bilimleri Alanında Akademik Çalışmalar, Gece Kitaplığı, Bölüm 2, (s. 23-46), İstanbul.

- **Yıldız, T.D.,** Kural, O. ve Aslan, Z. (2019). Türkiye’de Orman Alanlarında Maden İşletme Faaliyetleri Yapılabilmesi İçin Gerekli İzinler Konusunda Yaşanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. 1. Uluslararası Şişli Bilim Kongresi, 24-25 Ekim, (s. 159-160), İstanbul.
- **Yıldız, T.D.** ve Kural, O. (2019). Maden İşletme Faaliyetleri ile Hazinesinin Özel Mülkiyet Arazilerinin Çakışması Halinde İstenebilecek Bedeller & Mevzuat Değerlendirmesi. Uluslararası Akademik Araştırmalar Kongresi, 16-18 Eylül, (s. 201-202), Bolu.
- **Yıldız, T.D.,** Kural, O. ve Çatan, B.E. (2019a). Mera Alanlarında Maden İşletme Faaliyetleri Yapılabilmesi için Öngörülen İzin Süreci. Uluslararası 30 Ağustos Bilimsel Araştırmalar Sempozyumu, 28-31 Ağustos, Uygulamalı Bilimler Tam Metin Kitabı, (s. 272-280), İzmir: İksad Yayınevi.
- **Yıldız, T.D.** (2019). The Share of Required Costs in Investment Amounts For Mining Operating Activities in Pasture Lands in Turkey. *Adıyaman Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*. 6 (10), 23-31.
- **Yıldız, T.D.,** Topaloğlu, M. ve Kural, O. (2017). Analysis of Changes Being Done of the Mine Legislation of Turkey: Mining Operation Activity Process. World Academy of Science, International Journal of Geological and Environmental Engineering, Abstract, 11 (1), International Conference on Mining Policies and Mine Legislation (January 19-20).

DİĞER YAYINLAR, SUNUMLAR :

SCI, SSCI, SCI EXPANDED ve AHCI İndekslerine Giren Dergilerde Yayınlanan Makaleler

- **Yıldız, T.D.** (2020). Forest fees paid to permit mining extractive operations on Turkey's forestlands & the ratio to investments. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi: Mineral Resources Management*. Accepted.
- **Yıldız, T.D.** (2020). Waste management costs (WMC) of mining companies in Turkey: Can waste recovery help meeting these costs? *Resources Policy*, 68 <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101706>
- **Yıldız, T.D.** (2020). Evaluation of Forestland Use in Mining Operation Activities in Turkey in terms of Sustainable Natural Resources. *Land Use Policy*, 96, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104638>

Diğer İndekslerce Taranan Dergilerde Yayınlanan Makaleler:

- Uz, V., Uz, B., İssi, A., Coşkun, N.D. ve **Yıldız, T.D.** (2018). The Annealing of Corundum (Ruby) in Nitrogen (N₂) Air. *El-Cezeri Journal of Science and Engineering*, 5 (3), 875-881.

Hakemli Kongre / Sempozyumların Bildiri Kitaplarında Yer Alan Yayınlar:

- Bilgi, S., Özdamar, Ş., **Yıldız, T.D.**, Uz, B. ve Kalkan, Y. (2020). Zemin Kayacının Hafriyatı Sonucu Alınan Malzemenin Jeolojik – Petrografik Özellikleri ve Miktarının Yerinde Jeodezik Ölçümler ile Belirlenmesi. 3. *Uluslararası Akademik Araştırmalar Kongresi*, 20-22 Temmuz, Bolu, Türkiye.
- Uz, B. ve **Yıldız, T.D.** (2017). Milas Akbük Ege Bordo Mermerlerinin Etüt ve Değerlendirilmesi. *Türkiye 9. Uluslararası Mermer ve Doğaltaş Kongresi ve Sergisi*, 13-15 Aralık, (s. 545-556), Antalya, Türkiye.
- Uz, B. ve **Yıldız, T.D.** (2017). Bursa – Doğanalan – Körekem Civarında Mermer Oluşturan Kireçtaşlarının Etüt ve Değerlendirilmesi. *Türkiye 9. Uluslararası Mermer ve Doğaltaş Kongresi ve Sergisi*, 13-15 Aralık, (s. 557-569), Antalya, Türkiye.
- Uz, B. ve **Yıldız, T.D.**, Gültekin, A.H., Esenli, F., Özdamar, Ş. ve Kural, O. (2017). Bir Kalker Sahasında Yapılacak Patlatmanın Arkeolojik Yapılara ve SİT Alanlarına Etkisi. *IX. Uluslararası Delme Patlatma Sempozyumu*, 1-2 Aralık, (s. 27-38), Ankara, Türkiye.
- **Yıldız, T. D.** ve Haner, B. (2017). Yeraltı Madencilğinde Ocağa Verilmesi Gereken Hava Miktarı Konusunda Türk Mevzuatı Hükümlerinin Değerlendirilmesi. *Uluslararası Maden İşletmelerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sempozyumu 2017*, 02-03 Kasım, (s. 47-65), Adana, Türkiye.
- Uz, B., Özdamar, Ş., Gültekin, A.H., **Yıldız, T.D.**, Uz, V., Ersoy, A., Yünsel, T.Y., Kural, O. ve Maral, M. (2017). Mining and Geological Investigation of the Coal Field in Tekirdağ-Malkara & Reserve Account. *INERMA (International Energy Raw Materials and Energy Summit)*, 27-30 Eylül, (s. 51-58), İstanbul, Türkiye.
- **Yıldız, T.D.** (2017). Türkiye’de Havalandırma Konusundaki Mevzuat Hükümlerinin İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi. *25. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi*, 11-14 Nisan, (s. 270-282), Antalya, Türkiye.
- **Yıldız, T.D.**, Güner, O.G. ve Kural, O. (2017). Türkiye’de Maden Atıkları Yönetmeliği’nin Madencilik Sektörüne Etkileri. *25. Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi*, 11-14 Nisan, (s. 457-472), Antalya, Türkiye.
- Uz, B., **Yıldız, T.D.**, Ersoy, A., Uz, V., Maral, M. ve Işık, L. (2017). Gebze - Mudarlı Kireçtaşlarının Doğal Taş Açısından Etüt ve Değerlendirmesi. *4. Uluslararası Taş Kongresi*, 20-25 Mart, (s. 509-532), İzmir, Türkiye.
- Uz, B., Çoban, F., **Yıldız, T.D.**, Ersoy, A., Uz, V., Kural, O. ve Maral, M. (2017). Muğla Yatağan – Yeniköy – Berber Mahallesi Civarının Kalsit Açısından Etüt ve Değerlendirmesi. *4. Uluslararası Taş Kongresi*, 20-25 Mart, (s. 533-546), İzmir, Türkiye.
- **Yıldız, T.D.**, Samsunlu, A. ve Kural, O. (2016). Urban Development and Mining in Istanbul – Ağaçlı Coal Field and Its Rehabilitation, (SWEMP 2016) *International Symposium on Environmental Issues and Waste Management In Energy and Mineral Production*, 5-7 Ekim, 29, (s. 1-11). İstanbul, Türkiye.

- **Yıldız, T.D.** (2013). Türk Maden Mevzuatı Evriminde Madenlerin Mülkiyeti ve Rejimi. 23. *Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi*, 16-19 Nisan, (s. 1959-1980), Antalya, Türkiye.
- **Yıldız, T.D.** (2013). 3213 sayılı Maden Kanunu Öncesinde ve Sonrasında Maden Arama Faaliyetlerindeki Değişikliklerin İncelenmesi. 23. *Uluslararası Madencilik Kongresi ve Sergisi*, 16-19 Nisan, (s. 1981-1994), Antalya, Türkiye.

