

KAMU HUKUKU/PUBLIC LAW

Araştırma Makalesi / Research Article

Tek Bir İşletme Teşkil Eden Rüzgâr Enerji Santrallerinin Birden Farklı Belediyenin Alanına Girmesi Durumunda Düzenlenecek İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatında Yetki Sorunu*

The Problem of Authority in the Opening and Work Permit Issuance in the Case of Wind Power Plants Constituting a Single Enterprise Located in the Area of Several Different Municipalities

Muhammed Furkan YILMAZ**

ÖZ

Enerji tüketiminin tüm dünyada artması çevresel sürdürülebilirlik endişelerinin doğmasına neden olmakta ve yenilenebilir enerji kaynaklarına olan yönelimi artır-
maktadır. Burada, rüzgâr enerjisi, çevreye duyarlı ve ekonomik bir seçenek olarak temayüz etmektedir. Türkiye’deki rüzgâr enerji santralleri, enerji ihtiyacını temin etmede mühim bir rol üstlenirken, bu santrallerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı süreçlerinde yetkili idarenin tespitine müteallik bazı sorunlar vukua gelmektedir. Çalışmada, rüzgâr enerji santrallerinin faaliyete geçebilmesi için muktezi işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması süreçlerinde yetkili idarenin belirlenmesine yönelik hukuki düzenlemeler ve uygulamadaki bazı sorunlar tavsiz edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve organize sanayi bölgeleri gibi farklı idarelerin yetki alanları tetkik edilmiş, yetki uyuşmazlıklarının çözümüne yönelik öneriler serdedilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Rüzgâr enerji santrali, işyeri açma ve çalışma ruhsatı, yetkili idare, yetki uyuşmazlığı, yenilenebilir enerji.

* Makale gönderim tarihi: 10.02.2025. Makale kabul tarihi: 20.03.2025. Muhammed Furkan Yılmaz, “Tek Bir İşletme Teşkil Eden Rüzgâr Enerji Santrallerinin Birden Farklı Belediyenin Alanına Girmesi Durumunda Düzenlenecek İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatında Yetki Sorunu”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1, 2025, ss. 413-426, DOI: <https://doi.org/10.46547/imuhfd.2025.12.1.11>

** Doktora Öğrencisi, İstanbul Medipol Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 0009-0003-6477-8727_furkannnyilmaz92@gmail.com

Çatışma Beyanı: Yazar/lar herhangi bir çatışma beyanı bildirmemiştir.

ABSTRACT

The increase in energy consumption all over the world leads to the emergence of environmental sustainability concerns and leads to the orientation towards renewable energy sources. Here, wind energy stands out as an environmentally friendly and economical option. While wind power plants in Turkey play an important role in meeting the energy demand, there are problems related to the determination of the competent authority in the business opening and working licence processes of these power plants. In this study, some problems in legal regulations and practices regarding the determination of the competent authority in the process of obtaining the workplace opening and working licence required for the operation of wind power plants are clarified. The jurisdiction areas of different administrations such as metropolitan municipalities, special provincial administrations and organised industrial zones have been examined, and suggestions for the resolution of jurisdiction disputes have been put forward.

Keywords: Wind power plant, workplace opening and operation licence, competent authority, conflict of jurisdiction, renewable energy.

Giriş

Enerji kaynaklarının etkin ve sürdürülebilir bir şekilde kullanımı, günümüzün en önemli global meselelerinden biri hâline gelmiştir. Artan nüfus, şehirleşme, sanayileşme ve fosil yakıtların çevreye verdiği zarar, yenilenebilir enerji kaynaklarına olan ilgiyi gün geçtikçe artırmaktadır. Bu bağlamda, temiz ve sürdürülebilir bir enerji kaynağı olarak öne çıkan enerji kaynaklarından birisi de rüzgâr enerjisidir. Ülkemiz gibi rüzgâr potansiyeli fazla olan yerlerde, bu enerji kaynağından istifade etmek için kurulan rüzgâr enerji santralleri, enerji ihtiyacını temin etmekle birlikte çevresel sürdürülebilirliğe de katkıda bulunmaktadır.

Rüzgâr enerji santrallerinin faaliyete geçebilmesi için işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınması iktiza etmektedir. Birden fazla idari sınır içinde yer alan santrallerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı süreçlerinde yaşanan yetki sorunları önemli tartışmaları beraberinde getirmektedir. Bu çalışma, rüzgâr enerji santralleri özelinde işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının hangi idarelerce verilmesi gerektiğini ele alarak, mevcut mevzuat çerçevesinde çözüm önerileri sunmayı istihdaf etmektedir.

I. Genel Olarak

Nüfusun artması, şehirleşmenin hız kazanması, sanayileşmenin yayılması ve 1970'li yıllardan itibaren vuku bulan petrol krizleri, ülkelerin, enerji tüketimi ve kullanımı meselesine ciddi manada önem vermesine sebep olmuştur¹. Tüm

1 Sezgin Yıldız, *İzmir'de Kurulu Bazı Rüzgâr Enerji Santrallerinin Çevresel Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2019, s. 5.

bu hususlar enerji ihtiyacını artırmış ve ülkeler daha verimli bir şekilde enerji üretebileceği fosil yakıtlara yönelmiştir². Ancak, fosil yakıtların kullanılmasıyla beraber çevresel krizler baş göstermiş ve farklı enerji kaynakları önem kazanmaya başlamıştır.

İşbu, teknolojisi ve kullanımı en hızlı gelişme gösteren ve ekonomisi de fosil kaynaklı enerji kaynakları ile rekabet edebilir hâle gelen yenilenebilir enerji kaynaklarının en önemlilerinden birisi de rüzgâr enerjisidir³. Ülkemizde de rüzgârın bol miktarda bulunması, tükenmemesi, yerli, ucuz ve güvenli olması rüzgârın, enerji kaynağı olarak kullanılmasını hızlandırmıştır⁴. Rüzgârdaki enerjiyi elektrik enerjisine dönüştüren sistemler rüzgâr türbinleri olarak ad-dedilmektedir⁵. Bu rüzgâr türbinlerinin faaliyet gösterebilmesi için ise yetkili idarelerden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması lazım gelmektedir.

İdareler, üstlenmiş oldukları kamu hizmeti ve kolluk gibi faaliyetlerini yerine getirirken çoğu zaman idari işlemler ihdas etmekte ve bu idari işlemler vasıtasıyla, işleme muhatap kişilerin hukuki durumlarında değişiklik husule getirmektedirler⁶. İşbu idarelerin bu faaliyetlerin ifası için tevessül ettiği işlemlerden başlıcası ise ruhsattır⁷. İzin verme manasına karşılık gelen ruhsat, rüzgâr enerji santrallerinin faaliyet gösterebilmesi için yetkili idareden almak zorunda bulunduğu izinde ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı olarak tezahür etmektedir⁸. Çalışmamız kapsamında ele alacağımız rüzgâr enerji santrallerinin faaliyete geçebilmesi için alınması gereken işbu işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin olarak kanun koyucu tarafından 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun ve Bakanlar Kurulu'nca ise mezkûr Kanunun uygulanmasına yönelik İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik vazedilmiştir. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in Tanımlar başlığını taşıyan 4. maddesi uyarınca, işyeri açma ve çalışma ruhsatı, yetkili idareler

- 2 Peyman Umre Erkinay, *Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Rüzgar Enerjisinin Türkiyede Binalarda Kullanımı Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2012, s. 1.
- 3 Fatih Karık, Adnan Sözen, Ümit İskender, "Türkiye'de Rüzgar Enerjisinde Mevcut Durum", *Gazi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2015, s. 221.
- 4 Zeynep İlkılıç, "Türkiye'de Rüzgar Enerjisi ve Rüzgar Enerji Sistemlerinin Gelişimi", *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 2016, Cilt 6, Sayı 2/2, 2016, s. 3.
- 5 Ufuk Elibüyük, İbrahim Üçgül, "Rüzgâr Türbinleri, Çeşitleri ve Rüzgâr Enerjisi Depolama Yöntemleri", *Journal of Yekarum*, Cilt 2, Sayı 3, 2014, s. 1.
- 6 Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 25. Bası, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2023, s. 286.
- 7 Ali Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2021, 4. Bası, s. 537.
- 8 Atahan Sarı, *OSB'lerde Ruhsat*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021, s. 29.

tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade etmektedir. Bu tanıma uygun surette tanzim edilen 6. maddenin 1. fıkrası mucibince ise bu surette işbu ruhsatın alınmaksızın işyerinin açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı fıkra-ya göre, özel mevzuatına göre verilecek olan izin, tescil ya da benzeri işlemlerin varlığı, bu yönetmelik kapsamında alınacak ruhsatın gerekliliğini izale etmemektedir. İşbu işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmaksızın açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılacaktır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 4. maddesinde ruhsatı düzenlemeye yetkili idarelerin; insan sağlığına zarar vermeme, çevre kirliliğine yol açmama ve yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırı davranmama kriterlerine müsteniden ihdas edilecek yönetmeliği esas alması gerektiği ifade edilmiştir. 2005/9207 sayılı mezkûr Yönetmelik, bu kriterlerin tatbikine matufen, işyerlerini bazı sınıflara ayırmış ve her bir işyeri sınıfı için farklı ruhsat düzenleme süreci öngörmüştür. Yönetmelik uyarınca öngörülen işyerleri sınıfından bir tanesi de gayrisihhi müesseselerdir. Yine gayrisihhi müesseseler, yönetmelikçe üç alt başlığa tefrik edilmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesinde, faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müesseseler olarak tanımlanan gayrisihhi müesseseler; birinci, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi müesseseler olarak tasnif edilmiştir.

Konutlardan ve insan ikametine mahsus diğer yerlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gerekenler birinci sınıf; konutlardan ve insan ikametine mahsus diğer yerlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gerekmeyen, bununla birlikte müessesenin faaliyetinin gerektirdiği durumlarda izin verilmeden önce civarında ikamet edenlerin esenlik ve istirahati hususunda konumu, tesisatı ve vaziyeti itibarıyla bir zarar vermeyeceğine kanaat oluşması için inceleme yapılması gerekenler ikinci sınıf; konutların ve insan ikametine mahsus diğer yerlerin yanında açılabilmesi için sıhhi nezarete tabi tutulması yeterli olanlar ise üçüncü sınıf gayrisihhi müesseseler olarak telakki edilmektedir. Mezkûr yönetmeliğin Ek-2 kısmında gayrisihhi müesseseler tek tek tadat edilmek suretiyle listelenmiştir. İşbu çizelgede, çalışmamıza başlığını veren rüzgâr enerji santralleri ise ikinci sınıf gayrisihhi müessese olarak tavsif edilmiştir.

II. Rüzgâr Enerji Santrallerindeki Yetkili İdarenin Belirlenmesi Hususunda Mevzuat Düzenlemeleri

Kanun koyucu, 3572 sayılı Kanun’la işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili merciler olarak mahalli idareleri tayin etmiştir. İlgili Kanun’un 3. maddesi şu şekildedir:

“İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatını vermeye aşağıdaki merciler yetkilidir:

a) Belediye hudutları ve mücavir alan dışında kalan işyerleri ve işletmelere il özel idareleri.

b) Belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler,

c) Belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan işyeri ve işletmelerden büyükşehir belediyesi olan yerlerde;

ca) 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisihhi müesseseler için büyükşehir belediye başkanlığı,

cb) Sıhhi ve sair işletmeler için ise büyükşehir belediyesi içinde kalan diğer belediye başkanlıkları.”

İlgili kanun maddesinde görüldüğü üzere, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili idareler, işletmenin niteliğine ve işletmenin büyükşehir belediyesi sınırında kalıp kalmamasına göre değişiklik göstermektedir. Bu düzenleme uyarınca, büyükşehir belediyesi olmayan illerdeki tüm işyerleri ve işletmeler bakımından, söz konusu işyerleri belediye sınırları ve mücavir alan dışında kaldığı takdirde il özel idareleri, işyerlerinin belediye hudutları ve mücavir alan içerisinde yer alması hâlinde ise ilçe belediyeleri işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili olacaktır. İşyeri ve işletmelerin, büyükşehir belediyesi-ne sahip illerde teşekkül ettiği durumlarda ise yetkili idare işyerinin niteliğine göre tayin ve tespit edilmektedir. Kanundaki düzenleme mucibince, yukarıda zikredildiği veçhile ikinci sınıf gayrisihhi müessese keyfiyetinde olan rüzgâr enerji santrallerine ilişkin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye büyükşehir belediye başkanlığı mezundur. Mamefih, bu hususa dair 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da düzenlemeler mevcuttur. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 70. maddesinde il özel idarelerinin sorumlu ve yetkili kılındığı durumlarla ilgili olarak bu Kanunla çalışması hâlinde 3572 sayılı Kanun’un uygulanmayacağı, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ise 84. maddesinde belediyelerin yetkili kılındığı durumlara ilişkin bu Kanun’un hilafına hüküm ihtiva eden 3572 sayılı Kanun’un hüküm doğurmayacağı ifade edilmiştir. Buna mukabil, büyükşehir belediyesinin mevcut olduğu yerlerde yetkiye dair bir çeliş-

kinin mevcudiyeti durumunda bu çelişkinin ne şekilde çözüleceği 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nda tanzim edilmemiştir.

Dolayısıyla, tüm bu açıklamalar ışığında söylenmelidir ki gayrisihhi müesseselerde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının hangi idare tarafından verileceği, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun çerçevesinde belirlenmektedir.

A. Büyükşehir Belediyesi Olmayan İllerde Yetki Meselesi

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3/a. maddesi uyarınca, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını temin etmek üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisine il özel idaresi adı verilmektedir. Yine aynı kanunun 5. maddesi mucibince, il özel idaresinin görev alanı il sınırlarını teşmil etmektedir. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1/5. maddesiyle büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki il özel idareleri lağvedilmiştir. Dolayısıyla, il özel idaresi artık sadece büyükşehir belediyesi olmayan illerde mevcuttur⁹.

Yukarıda ifade olunduğu üzere, il özel idarelerinin bulunduğu illerde teşkil eden rüzgâr enerji santralleri için tanzim edilecek işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili idarenin tespiti İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca yapılacak, 3572 sayılı Kanun nazara alınmayacaktır. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7/g. maddesi uyarınca, belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler bakımından işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye il özel idaresi mezundur. İl özel idaresi bulunan illerdeki, ilçe belediyelerinin görevlerinin ne olduğu hususu ise Belediye Kanunu'nda vazedilmiştir. Mezkûr Belediye Kanunu'nun 15/1. maddesine göre, gayrisihhi müesseselerin ruhsatlandırılması ve denetlenmesi yetkisi belediyelere tevdi edilmiştir. Mezkûr maddenin devamında gayrisihhi müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresine bahşedilmekle birlikte, rüzgâr enerji santrallerinin ikinci sınıf gayrisihhi müesseselerden olduğu nazara alındığında, bu bendin rüzgâr enerji santrallerine şamil olmadığı söylenecektir. Binaenaleyh, rüzgâr enerji santrallerinin belediye sınırları içerisinde yer alması durumunda, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili mercii belediye olacak, işbu santrallerin belediye sınırları dışında yer alması hâlinde ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı il özel idarelerinden alınabilecektir.

9 Bahtiyar Akylmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 9. Bası, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018, s. 249.

Uygulamada bazen, büyükşehir belediyesi olmayan, diğer bir ifadeyle il özel idaresinin teşekkül ettiği illerde rüzgâr enerji santrallerinin birden fazla belediyenin sınırına girdiği ya da hem belediye hem de il özel idaresi alanında yer aldığı müşahade edilmektedir. Bu gibi durumlarda, iş yeri açma ve çalışma ruhsatının hangi idarelerden alınacağı, yine işbu ruhsatın alınması için lazım gelen harçların hangi idarelere tediye edileceği hususunda tereddütler yaşanmaktadır. Kanaatimize göre, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde yer alan *"Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır."* hükmü nazarı itibara alındığında, belediyeler arasında ya da il özel idaresi ve belediyeler arasında bu neviden uyuşmazlıklar husule geldiğinde, işbu uyuşmazlıkların il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi niteliğinde bulunan vali tarafından çözülmesi iktiza etmektedir. Yine kanaatimize göre, vali, işbu uyuşmazlığı çözerken rüzgâr enerji santralının bulunduğu işletme merkezinin konumunu esas almalı ve işletme merkezi hangi idarenin sınırları içerisinde teşkil ettiyse o idareyi, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili görmelidir.

Bu noktada ifadesi lazım gelen husus, ticari işletmenin merkezi ile ilgili olarak TK'da herhangi bir tanımın yer almamasıdır. Doktrinde ise genellikle işletme merkezinin, işletmenin idari, hukuki ve ticari faaliyetlerinin temerküz ettiği ve ifa edildiği yere karşılık geldiği ifade edilmektedir. Ancak her zaman bu faaliyetler aynı çatı altında icra edilmemektedir. Söz gelimi, fabrika ile idari merkez farklı yerlerde, hatta farklı şehirlerde bulunabilmektedir. Genel olarak, idari faaliyetlerin yürütüldüğü yer işletme merkezi olarak telakki edilmektedir¹⁰.

Dolayısıyla, böyle bir durumun varlığı hâlinde, idari, hukuki ve ticari faaliyetlerin aynı yerde bulunmaması hâlinde, söz gelimi rüzgâr türbinleriyle idari faaliyetlerin farklı yerlerde teşekkül ettiği durumlarda, idari faaliyetlerin bulunduğu yer işletme merkezi olarak kabul edilmelidir.

Uygulamada, rüzgâr enerji santrallerinin birden fazla ilin sınırına dahil olduğu da görülmektedir. Bu gibi hâllerde de yukarıda yaptığımız izahat çerçevesinde yine işletmenin merkezi dikkate alınmalı ve işletme merkezinin bulunduğu yerde yetkili idare hangisiyse iş yeri açma ve çalışma ruhsatını tanzim etmeye de o idare mezun olmalıdır. Ancak, aynı il sınırları içerisindeki yetki uyuşmazlıklarına ilişkin sorunu gidermeye vali yetkiliyken, farklı il sınırlarına dair bir uyuşmazlık mevzu bahis olduğunda, valinin yetkisinin o il sınırına inhisar

10 Hüseyin Ülgen, Mehmet Helvacı, Arslan Kaya, Abuzer Kendigelen, Füsün Nomer Ertan, *Ticari İşletme Hukuku*, 4. Bası, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2015, s. 318; Sabih Arkan, *Ticari İşletme Hukuku*, 24. Bası, Ankara, 2018, s. 34 ve 35.

ettiği düşünüldüğünde yetkili idareyi belirlemeye salahiyeti valide olamayacaktır. Kanaatimize göre, böyle bir uyuşmazlığın husule gelmesi ihtimalinde, yetki sorunu idari vesayet ilkesi vasıtasıyla hallolunmalıdır. Bilindiği üzere, Anayasa'nın 127/5. maddesinde merkezi idarelere mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmıştır. Bu itibarla biz, merkezi idare olarak tecelli eden ilgili Bakanlığın, farklı iller arasında vücuda gelen bu yetki sorununu çözmeye muktedir ve mezun olduğu kanaatini taşımaktayız. İşbu ilgili Bakanlık ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır.

B. Büyükşehir Belediyesi Olan Yerlerdeki Yetki Sorunu

Büyükşehir belediyeleri, Anayasa'nın 127/5. maddesinde vazedilen “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*” hükmüne müsteniden 1984 yılında tanzim edilen 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile teşekkül etmişlerdir. Bu KHK daha sonrasında 3030 sayılı Kanun ile TBMM tarafından değiştirilerek kabul edilmiştir. Ülkemizde ilk büyükşehirler 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulmakla birlikte, 2024 itibarıyla 30 ilimizde büyükşehir bulunmaktadır.

Mezkûr 3030 sayılı Kanun, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun ihdasıyla birlikte kaldırılmıştır. Bu itibarla, bugün için büyükşehir belediyelerini tanzim eden Kanun 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’dur. İşbu 5216 sayılı Kanun’un 28. maddesi gereğince ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun hilaflı olmayan hükümleri büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri hakkında da tatbiki kabildir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3. maddesi uyarınca, büyükşehir belediyeleri; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarda verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Yine Mezkûr Kanun’un 4. maddesine göre, büyükşehir belediyeleri kanunla kurulabilmekte ve toplam nüfusu 750.000 olan il belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesine tebdil olabilmektedir.

5216 sayılı Kanun’un 5. maddesi mucibince, büyükşehir belediyesinin sınırları, il mülki sınırları; ilçe belediyelerinin sınırları ise bu ilçelerin mülki sınırlarıdır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları 5216 sayılı Kanun’un 7. maddesinde teferruatlı olarak tadat edilmiştir. İlgili maddede, birinci sınıf gayrisihhi müesseselerin ruhsat-

landırılması ve denetlenmesinin büyükşehir belediyesinin, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi müesseselerin ruhsatlandırılması ve denetlenmesinin ise ilçe belediyelerinin görevi olduğu tasrih edilmiştir. Dolayısıyla, yukarıda da zikredildiği üzere, ikinci sınıf gayrisihhi müessese olarak addedilen rüzgâr enerji santrallerin ruhsatlandırılması Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirilecektir. Hasılı kelim, büyükşehir belediyesinin mevcut olduğu illerde kurulan rüzgâr enerji santrallerine ilişkin iş yeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye işbu santralin bulunduğu yer ilçe belediyesi mezundur.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde yaptığımız bu açıklamalara karşın, işbu Kanun’da, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu’nun aksine, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un uygulanmayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Böyle bir hükmün neden Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na konulmadığı anlaşılmamakla birlikte, bu durum beraberinde bir takım sorunları getirmektedir. Zira, 3572 sayılı Kanun’da ikinci sınıf gayrisihhi müesseselere ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatını verecek idare olarak büyükşehir belediyeleri belirlenmişken, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda bu yetki ilçe belediyelerine tevdi edilmiştir.

Aynı anda yürürlükte bulunan farklı iki kanunda, bir meseleye ilişkin farklı çözümler öngören hükümlerin mevcudiyeti hâlinde kanunlar arasında çatışma söz konusudur. Bu noktada, eskiden beri uygulanagelen iki temel ilke bulunmaktadır. Bunlar; özel kanun, genel kanunu kovar (Lex specialis derogat legi generali) ve sonraki kanun önceki kanunu kovar (Lex posterior derogat legi priori) ilkeleridir. Buna karşılık, özel kanunun eski tarihli ve genel kanunun yeni olması hâlinde ise çözümü güç bir sorun vukua gelmektedir. Nitekim, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının hangi idarelerce verileceği meselesinde 3572 sayılı Kanun önceki tarihli ve özel kanun hüviyetinde, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise genel kanun niteliğine sahip yeni kanundur. Böyle bir sorunun varlığı hâlinde, mesele, tüm yorum araçlarına tevessül etmek suretiyle kanun koyucunun saikini tespit etmek yoluyla çözülmelidir¹¹.

Kanaatimize göre, kanun koyucu, önceki tarihli özel kanunda düzenlenen yetkili idare bahsinde yeni bir bakış açısıyla sonraki tarihli kanunda bir değişiklik yapmayı murat etmiştir. Kanun koyucu, her ne kadar İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu’na benzer surette Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda ayrıca, 3572 sayılı Kanunu’nun uygulama alanını bertaraf edici özel bir hüküm ihdas

11 Kemal Oğuzman, Nami Barlas, *Medeni Hukuk*, 27. Bası, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2021, s. 80 ve 81.

etmese de 3572 sayılı Kanun'da düzenlenen bir hususta ayrıca bir düzenleme yapmak suretiyle o meseleye ilişkin saik ve muradını izhar etmiştir¹². Dolayısıyla, büyükşehir belediyesinin bulunduğu iller bakımından da 3572 sayılı Kanun'un nazarı itibara alınmaması ve yetkili idarelerin Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde belirlenmesi yerinde olacaktır. Ancak yine de İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu'na benzer şekilde Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na da 3572 sayılı Kanun'un uygulama alanını bertaraf eden bir hükmün ihdas edilmesi isabetli olacaktır.

Rüzgâr enerji santralinin farklı ilçe belediyelerinin sınırlarına girmesi hâlinde, il özel idarelerine ilişkin serdettiğimiz izahatların burada da tatbik edilmesinin lazım geldiği kanaatini taşımaktayız. Söz gelimi, büyükşehir belediyesi bulunan bir yerde, rüzgâr enerji santralinin farklı ilçe belediyelerinin sınırlarına dahil olması ihtimalinde, santralin işletme merkezi esas alınmalı ve işletme merkezi hangi ilçede konumlandıysa, o ilçe belediyesi, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili olmalıdır. İlçe belediyeleri arasında işbu ruhsata dair bir uyuşmazlık tahaddüs etmesi durumunda, ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama vazifesi tevdi edilen büyükşehir belediyesi, işbu uyuşmazlığı çözmelidir. Büyükşehir belediyesi, işletme merkezinin bulunduğu ilçe belediyesini ruhsat verme bakımından tanzim etmelidir. Yine rüzgâr enerji santralinin, farklı il sınırlarında konuşlanması hâlinde ise mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisini haiz olan ilgili Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, bu yetki sorununu çözmelidir.

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının ifade edildiği 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin son fıkrasında "4562 sayılı *Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize*

12 Nitekim, Yargıtay CGK'nın 20/02/2018 tarih ve E. 2014/516, K. 2018/47 sayılı kararında da isabetli olarak bu esas benimsenmiştir. "Şayet, önceki kanun özel yeni kanun genel ise bu durumda da kanun koyucunun genel yasayı çıkarırken hangi amacı taşıdığına bakmak gerekir. Kanun koyucu önceki tarihli özel kanunla düzenlenen hususlarda yeni bir bakış açısıyla sonraki tarihli genel kanunla bir değişiklik öngördüğü takdirde olaya sonraki tarihli genel kanunun uygulanması gerekir. Aynı anda yürürlükte bulunan iki ayrı kanun, aynı olayda birbirinden farklı düzenlemeler içerdiği takdirde, sonraki kanunda yer alan hükümler olaya uygulanmakta ve kanun koyucunun o mevzuadaki iradesinin yeni getirilen düzenlemeler çerçevesinde değiştiği kabul edilmektedir. Eğer kanun koyucu, sonraki düzenlemesinde önceki düzenleme hükümlerini değiştirdiğini açıkça belirtmişse problem doğmaz ancak sonraki düzenleme aynı hususu farklı şekilde düzenlemişse ve açıkça bir ilgadan bahsedilmeyorsa Anayasa Mahkemesinin 15.03.1966 tarih ve E. 1965/40 K, 1966/15 sayılı Kararında (RG:18.7.1966 tarih ve S.12351) nitelendirildiği üzere üstü kapalı (zımni) bir kaldırma söz konusudur. Anayasa Mahkemesi 'Özel kanunlardan yürürlük tarihine göre önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme bulunursa veya öncekinin ele aldığı konuyu sonraki kanun yeni baştan düzenlerse sonraki kanun, önceki kanunu üstü kapalı olarak yürürlükten kaldırır' şeklindeki içtihadı ile normlar hiyerarşisinde önceki kanun ve sonraki kanun hususuna açıklık getirmektedir." www.lexpera.com

sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla, organize sanayi bölgelerindeki ya da sivil hava ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan rüzgâr enerji santralleri bakımından iş yeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye ilçe belediyeleri yetli olamayacaktır.

C. Organize Sanayi Bölgelerindeki Yetki Meselesi

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu’nun 3. maddesinde organize sanayi bölgeleri; sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak, çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek, kentleşmeyi yönlendirmek, kaynakları rasyonel kullanmak, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, sanayi türlerinin belirli bir plan dâhilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla, sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dâhilinde gerekli ortak kullanım alanları, hizmet ve destek alanları ve teknoloji geliştirme bölgeleri ile donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dâhilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre kurulan, planlanan ve işletilen, kaynak kullanımında verimliliği hedefleyen mal ve hizmet üretim bölgeleri olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun’un 4. maddesinde *“Yürürlüğe giren imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir.”* hükmü yer almaktadır. Bu itibarla, organize sanayi bölgelerindeki rüzgâr enerji santrallerine ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatının OSB tarafından verileceği söylenecektir. Nitekim, yukarıda da değindiğimiz İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in 4. maddesinde de bu kanun hükmüne benzer surette organize sanayi bölgelerindeki yetkili idare OSB tüzelkişiliği olarak tebarüz ettirilmiştir.

Sonuç

Günümüzde, devletlerin iştigal ettiği önemli meselelerden birisini enerji üretimi ve kullanımı teşkil etmektedir. Enerji üretiminde yüzyıllardır kullanılan fosil yakıtların yakılmasıyla birlikte ekolojik denge tahribata uğramış ve nice çevre sorunları husule gelmiştir. Bu durum, birçok ülkede, enerji üretimi hususunda fosil yakıtların yerine yenilenebilir enerji kaynaklarının ikame edilmesini sağlamıştır. Yenilenebilir enerji kaynaklarından birisi olan rüzgâr da bu surette enerji kaynağı olarak istimal edilmeye başlamış ve birçok ülke gibi ülkemizde de rüzgâr türbinleri ve ikinci sınıf gayrisihhi müessese olarak tavsif edilen rüzgâr santralleri teşekkül etmeye başlamıştır.

Yenilenebilir enerji kaynağı olarak telakki edilen rüzgârın, rüzgâr enerji santrallerinde kullanılabilir enerjiye dönüşebilmesi için rüzgâr türbinleri kurulmakta ve bu rüzgâr türbinlerinin faaliyete geçebilmesi için de işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının yetkili idarelerden alınması iktiza etmektedir. İş yeri açma ve çalışma ruhsatlarını verecek idarenin belirlenmesine yönelik muhtelif düzenlemeler ihdas edilmiştir. Bunlar; Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanunlardır.

Zikredilen düzenlemeler mucibince, büyükşehir belediyesi bulunmayan, diğer bir tabirle il özel idaresinin mevcut olduğu illerde, rüzgâr enerji santrallerinin belediye sınırları içerisinde yer alması durumunda, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili mercii belediyedir. İşbu santrallerin belediye sınırları dışında yer alması hâlinde ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı il özel idarelerinden alınabilecektir. Uygulamada bazen, il özel idaresinin teşekkül ettiği illerde rüzgâr enerji santrallerinin birden fazla belediyenin sınırına girdiği ya da hem belediye hem de il özel idaresi alanında yer aldığı görülmektedir. Bu gibi hâllerde, iş yeri açma ve çalışma ruhsatının hangi idarelerden alınacağı, yine işbu ruhsatın alınması için muktezi harçların hangi idarelere ödeneceği hususunda duraksamalar yaşanmaktadır. Kanaatimize göre, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesindeki *“Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.”* hükmü dikkate alındığında, belediyeler arasında ya da il özel idaresi ve belediyeler arasında bu gibi uyuşmazlıklar vukua geldiğinde, işbu uyuşmazlıkların il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi niteliğinde bulunan vali tarafından çözülmesi lazım gelmektedir. Yine kanaatimize göre, vali, işbu ihtilafı çözerken rüzgâr enerji santralinin bulunduğu işletme merkezinin konumunu esas almalı ve işletme merkezi hangi idarenin sınırları içerisinde bulunuyorsa o idareyi, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili görmelidir.

Uygulamada bazen rüzgâr enerji santrallerinin birden fazla ilin sınırına girdiği de vakidir. Bu gibi hâllerde de yine işletmenin merkezinin dikkate alınması ve işletme merkezinin bulunduğu yerde yetkili idare hangisiyse iş yeri açma ve çalışma ruhsatını tanzim etmeye de o idarenin mezun olması gerektiğini düşünmekteyiz. Ancak, aynı il sınırları içerisindeki yetki uyuşmazlıklarına ilişkin sorunu çözmeye vali yetkiliyken, farklı il sınırlarına dair bir uyuşmazlıkta valinin yetkisinin o il sınırına inhisar ettiği düşünüldüğünde yetkili idareyi belirleme yetkisi valide olamayacaktır. Kanaatimize göre, böyle bir uyuşmazlığın

varlığı ihtimalinde, yetki sorunu idari vesayet ilkesi çerçevesinde çözülmelidir. Bu itibarla biz, merkezi idare olarak tecelli eden ilgili Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, farklı iller arasında vücuda gelen bu yetki sorununu çözmeye mezun olduğu kanaatini taşıyoruz.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde, ikinci sınıf gayrisihhi müesseselerin ruhsatlandırılması ve denetlenmesinin ilçe belediyelerinin görevi olduğu vazedilmiştir. Dolayısıyla, büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde, ikinci sınıf gayrisihhi müessese olarak addedilen rüzgâr enerji santrallerin ruhsatlandırılması ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirilecektir. Kanaatimize göre, büyükşehir belediyesi bulunan bir yerde rüzgâr enerji santralinin farklı ilçe belediyelerinin sınırlarına girmesi hâlinde, yine santralin işletme merkezi nazarı itibara alınmalı ve işletme merkezi hangi ilçedeyse o ilçe belediyesi, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili olmalıdır. Böyle bir uyumsuzluğu, ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama vazifesi tevdi edilen büyükşehir belediyesi çözmelidir. Büyükşehir belediyesi, işletme merkezinin bulunduğu ilçe belediyesini ruhsat verme bakımından tavzif etmelidir. Yine rüzgâr enerji santralinin, farklı il sınırlarında yer alması hâlinde ise bu yetki sorunu, mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisini haiz olan ilgili Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca hallolunmalıdır.

5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin son fıkrasında “4562 sayılı *Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.*” hükmü yer almaktadır. Yine 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinde ise işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının OSB tarafından verileceği ve denetleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla, organize sanayi bölgelerinde kurulan rüzgâr enerji santrallerine ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatı OSB tarafından verilecektir.

KAYNAKLAR

- Akyılmaz, Bahtiyar; Sezginer, Murat; Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 9. Bası, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018.
- Arkan, Sabih, *Ticari İşletme Hukuku*, 24. Bası, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2018.
- Elilibüyük, Ufuk; Üçgül, İbrahim, “Rüzgâr Türbinleri, Çeşitleri ve Rüzgâr Enerjisi Depolama Yöntemleri”, *Journal of Yekarum*, Cilt 2, Sayı 3, 2014, ss. 1-14.
- Erkinay, Peyman Umre, *Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Rüzgar Enerjisinin Türkiyede Binalarda Kullanımı Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Adana, 2012.
- Gözler, Kemal; Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, 25. Bası, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2023.
- İlkılıç, Zeynep, “Türkiye’de Rüzgar Enerjisi ve Rüzgar Enerji Sistemlerinin Gelişimi”, *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2/2, 2016, ss. 1-13.
- Karık, Fatih; Sözen, Adnan; İskender, Ümit, “Türkiye’de Rüzgar Enerjisinde Mevcut Durum”, *Gazi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2015, ss. 219-234.
- Oğuzman, Kemal; Barlas, Nami, *Medeni Hukuk*, 27. Bası, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2021.
- Sarı, Atahan, *OSB’lerde Ruhsat*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 2021.
- Ulusoy, Ali, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 4. Bası, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2021.
- Ülgen, Hüseyin; Helvacı, Mehmet; Kaya, Arslan; Kendigelen, Abuzer; Nomer-Ertan, Füsun, *Ticari İşletme Hukuku*, 4. Bası, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2015.
- Yıldız, Sezgin, *İzmir’de Kurulu Bazı Rüzgâr Enerji Santrallerinin Çevresel Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir, 2019.
- www.lexpera.com