

Araştırma Makalesi / Research Article

DOI: 10.29064/ijma.1769597

İdari Yargı Kararlarında Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliği Yaptırımlarına Dair Bir Değerlendirme

Orhan Veli Alıcı¹ Prof. Dr., Tarsus Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Mersin, Türkiye/ orhanvelialici@tarsus.edu.tr**Özet**

Çevre kirliliğinin önlenmesi ve sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde denizlerin temiz tutulması adına son yıllarda kimi önemli tedbirler ve düzenlemeler alındığı görülmektedir. Mevzuat özelinde dengeli ve sağlıklı bir çevreyi tesis etmek üzere lüzum bulunan düzenlemelerin yürürlüğe konulması ile birlikte etkin bir denetimin de uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca çevrenin korunması ve kirlenmesinin önlenmesi ile ilgili asli denetim makamı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmakla birlikte söz konusu Bakanlık Yetki Devri Genelgesi ile bu yetkisini kimi idare ve kurumlara da devredebilmektedir. Nitekim Bakanlığın 2023/3 nolu ve “Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliği Denetim Yetkisinin Devri” konulu Genelgesi ile bu yetkisini Liman Başkanlıklarına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Türkiye Çevre Ajansına ve Antalya ile Mersin Büyükşehir Belediyelerine devrettiği görülmektedir. Yetkili idare ve kurumlarca Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği ile Çevre Denetimi Yönetmeliği ve diğer mevzuat uyarınca gemilerden kaynaklı deniz kirliliklerinin tespiti halinde her yıl yayımlanan tebliğ uyarınca gemi büyüklüklerine göre para cezaları kesilmektedir. Bu makalede de gemi kaynaklı deniz kirliliği ile ilgili yaptırımlara yönelik idari yargı mercilerince verilen kararlar incelenmiş, özellikle cezaların iptali konusunda verilen kararlar muvacehesinde denetleyici idare ve kurumların idari işlem tesisinde dikkat etmesi gerekli hususlara yer verilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Çevre Hukuku, Çevre Yönetimi, Deniz Kirliliği, Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliği.**JEL Sınıflandırması:** K32, K 39.**ORCID:** 0000-0002-8670-3879

An Assessment of Sanctions on Ship-Sourced Marine Pollution in Administrative Court Decisions

Orhan Veli Alıcı¹¹ Prof. Dr., Tarsus University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, orhanvelialici@tarsus.edu.tr**Abstract**

In recent years, several significant measures and regulations have been introduced to ensure the protection of the marine environment within the framework of environmental sustainability and the principle of preventing pollution. In this context, alongside the enactment of the necessary regulations to establish a balanced and healthy environment, it is equally essential to implement effective enforcement mechanisms. Under Law No. 2872 on the Environment, the primary supervisory authority responsible for the protection of the environment and the prevention of pollution is the Ministry of Environment, Urbanization, and Climate Change. However, pursuant to its Delegation of Authority Circular, the Ministry may delegate these powers to other administrative bodies and institutions. Indeed, through Circular No. 2023/3 titled “Delegation of Supervisory Authority for Ship-Sourced Marine Pollution”, the Ministry delegated such powers to Port Authorities, the Coast Guard Command, the Turkish Environmental Agency, and the Metropolitan Municipalities of Antalya and Mersin. In cases where ship-sourced marine pollution is detected, the competent administrative bodies and institutions impose monetary fines according to ship size, in line with the provisions of the Water Pollution Control Regulation, the Environmental Inspection Regulation, other relevant legislation, and the annual tariff published by the Ministry. This article examines administrative court decisions concerning sanctions for ship-sourced marine pollution, with a particular focus on annulment decisions regarding such penalties. The study aims to identify the key issues that supervisory bodies and institutions must take into account when exercising their administrative sanctioning authority.

Keywords: Environmental Law, Environmental Governance, Marine Pollution, Ship-Sourced Marine Pollution.**JEL Classification:** K32, K 39.**ORCID¹:** 0000-0002-8670-3879

GİRİŞ

11/8/1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevre Kanunu ile Türkiye’de çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi ile yetkili mercilerin belirlenmiştir. Mezkur Kanun, kirletme yasağına değinerek kirleten öder ilkesi çerçevesinde çevrenin korunması ve aksi durumda gerçek ve tüzel kişilerin cezalandırılması için yetkili mercileri de düzenlemektedir. Anılan hususta asli denetim yetkisi hâlihazırda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı iken bu yetkiyi kimi idare ve kurumlara da devredebileceği hususu Kanun’un 12 nci maddesinde “Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; İklim Değişikliği Başkanlığına, il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Türkiye Çevre Ajansına, Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına” devredebileceği şeklinde düzenlenmiştir.

Gerek Dünyada gerekse de denizyolu vasıtasıyla taşımacılığın artması neticesinde deniz kirliliği bilhassa gemi kaynaklı kirliliklerin artması son yüzyılda giderek daha fazla dikkat çekmiş ve anılan kirliliğin önlenmesi maksadıyla uluslararası sözleşmeler akdedilmeye başlanmıştır. Türkiye’de denizlerin kirliliğinin önlenmesi konusunda yapılan tespitler neticesinde 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 20 nci maddesi uyarınca deniz kirliliğine sebebiyet veren gemilere “ı) Bu Kanunda öngörülen yasaklara ve sınırlamalara aykırı olarak ülkenin egemenlik alanlarındaki denizlerde ve yargılama yetkisine tâbi olan deniz yetki alanlarında ve bunlarla bağlantılı sularda, tabii veya sunî göller ve baraj gölleri ile akarsularda;” denilerek gemi kapasitelerine göre verilecek cezaların ve yaptırımların hüküm altına alındığı, söz konusu bedellerin de yıllık tebliğler ile güncellendiği anlaşılmaktadır.

Bu makalede deniz kirliliği, gemi kaynaklı kirlilik özelinde ele alınmış olup söz konusu denetimle yetkili mercilerin idari yaptırımlarına yönelik yargı mercilerinin verdikleri kararlar incelenmiştir. Makalede gemi kaynaklı deniz kirliliği nedeniyle yazılan cezaların iptali veya cezaların onanmasına yönelik kararların muhteviyatına değinilerek bilhassa cezaların iptali ile sonuçlanan süreçlerde ilgili idare ve kurumlarca dikkat edilmesi gereken hususlara dair bilgilere ve önerilere yer verilmiştir. Makalede nitel araştırma yöntemi kapsamında doküman analizi kullanılmış, mevzuat ile İdare Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ile Danıştay kararları incelenmiştir. Yapılan literatür taramasında gemi kaynaklı deniz kirliliği ile ilgili çeşitli araştırmaların yapıldığı görülmekle birlikte bu yöndeki yaptırımların incelenmesi ve yargı kararları çerçevesinde ne yönde kararlar verildiği, denetleyici makamların kararlarının yargısal denetimini esas alan bir çalışmaya rastlanılmadığı görülmüştür. Bu yöndeki çalışma söz konusu tespitlere binaen özgün ve uyulamaya katkı sunacağı da değerlendirilmektedir.

2. GEMİ KAYNAKLI DENİZ KİRLİLİĞİ

Çevre kirliliği, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 2 nci maddesin “Çevre kirliliği: Çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etki” şeklinde tanımlanmaktadır. Konu özelinde önem arz eden ikincil mevzuatın 31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği” olduğunu söyleyebiliriz. Söz konusu yönetmelik gemi kaynaklı deniz kirliliği konusunda oldukça detaylı tanımlama ve hükümlere yer vermektedir. Mezkur mevzuatın “Denizlerle ilgili kirletme yasakları” başlıklı 23 üncü maddesinde aynen “Türkiye’nin hükümrancılık bölgesine giren denizlerde; gemilerden çöp, petrol ve petrol türevleri ile bunlarla bulaşık sintine suları, kirli balast suları, slaç, slop, yağ ve benzeri katı ve sıvı atıkların, her türlü kargo artıklarının ve bu denizler üzerindeki hava sahasında seyreden uçakların atıklarının boşaltılması yasaktır. Gemilerden kaynaklanan atıklar lisanslı atık kabul tesislerine ve/veya

lisanslı atık alma gemilerine verilir. Gemilerden evsel nitelikli atıksu boşaltımı tüm gemiler için 24/6/1990 tarihli ve 20558 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesinin Önlenmesine Ait Uluslararası Sözleşmenin Ek-IV hükümlerine tabidir. Hassas alan niteliğindeki koy ve körfezlerde, gemide arıtma cihazı olsa dahi gemilerden evsel nitelikli atıksu boşaltımı yasaktır.” hükmü yer almaktadır. Buna göre çöp, petrol ve petrol türevleri ile bunlarla bulaşık sintine suları, kirli balast suları, slaç, slop, yağ ve benzeri katı ve sıvı atıkların, her türlü kargo artıklarının gemilerden kaynaklı kirlilik olarak nitelendirilebileceği anlaşılmaktadır. Bu açıklama muvacehesinde gemilerden kaynaklanan petrol türevli katı ve sıvı atıklar (sintine suyu, kirli balast, slaç, slop, yağ ve benzeri atıklar) kapsamındaki terimlerin de tanımlanması yararlı olacaktır. Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliğine göre;

“Kirli balast: Gemiden suya bırakıldığında su üstünde veya bitişik sahil hattında petrol, petrol türevi veya yağ izlerinin görülmesine neden olan veya su üstünde ya da su altında renk değişikliği oluşturan veya askıda katı madde/emülsiyon hâlinde maddelerin birikmesine yol açan denge suyu”,

“Slaç: Gemilerin makine dairelerinde, yakıt tanklarında veya petrol tankerlerinin kargo tanklarında tortu ve/veya yağ çökeltilerinden oluşan çamuru”,

“Slop: Gemilerde kargo tanklarının yıkanması sonucu oluşan tank yıkama suları dâhil, slop tanklarında biriken yağlı su artıkları”,

“Sintine: Gemilerin makine ve yardımcı makine alt tankları, koferdamlar, ambarlar veya benzer bölümlerinde oluşan sızıntı su ve yağlı atık suların biriktiği bölümleri”,

İfade ettiği belirtilmekte ve söz konusu teknik terimler yukarıdaki gibi tanımlanmaktadır.

Görüleceği üzere Yönetmelik gemilerden kaynaklı kirlilik türlerini oldukça detaylı bir şekilde tanımlamıştır. Yönetmeliğin 24 üncü maddesi ise genel olarak deniz suyunun kalite kriterlerine dair olması gereken temel parametreleri içermekte olup Yönetmeliğin ekinde yer alan Tablo 4’te bu kriterlere yer verildiği anlaşılmaktadır. Deniz suyu genel kalite kriterleri bu Yönetmeliğin ekinde yer alan ilgili tabloda belirtilmiştir.

Tablo 1: Deniz Suyunun Genel Kalite Kriterleri

Parametre	Kriter	Düşünceler
pH	6.0-9.0	-
Renk ve bulanıklık	Doğal	Doğal su içi yaşam için gerekli fotosentez aktivitesinin, ölçüm derinliğindeki normal değerini % 90’dan fazla etkilemeyecek kadar olmalıdır.
Yüzer madde	-	Yüzer halde yağ, katran vb. sıvılarla çöp vb. katı maddeler bulunamaz.
Askıda katı madde (mg/L)	30	-
Çözünmüş oksijen (mg/L)	Doygunluğun % 90’ından fazla	Çözünmüş oksijen değerleri derinlik boyunca izlenmelidir.
Parçalanabilir organik kirleticiler	-	Seyreldikten sonra çözünmüş oksijen varlığını yukarıda öngörülen değerden daha fazla tehlikeye düşürecek miktarda olmamalıdır.
Ham petrol ve petrol türevleri (mg/L)	0.003	Su, biyota ve sedimanda ayrı değerlendirilmeli ve tercihen hiç bulunmamalıdır.
Toplam Fenoller (mg/L)	0.001	
Çeşitli ağır metaller		
Bakır, (mg/L)	0.01	
Kadmiyum, (mg/L)	0.01	

Krom, (mg/L)	0.1	
Kurşun, (mg/L)	0.1	
Nikel, (mg/L)	0.1	
Çinko, (mg/L)	0.1	
Cıva, (mg/L)	0.004	
Arsenik, (mg/L)	0.1	
Amonyak, (mg/L)	0.02	

Kaynak: Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği eki Tablo 4

Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği sadece deniz değil tüm su kaynaklarını içerecek şekilde hazırlanan bütüncül bir Yönetmelik olduğu ve kapsamı itibarıyla yeterli denetim ve tespiti olanak tanıdığı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan 10.10.2009 tarih ve 27372 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği Numune Alma ve Analiz Metodları Tebliği uyarınca da gemilerin sebebiyet verdiği kirliliğin tespiti için gemilerden numune alma ve numunenin analizine dair hükümler düzenlenmiştir. Tebliğin 13 üncü maddesinde “Gemilerin sebep olduğu kirliliğin tespiti için denizden ve gemilerden numune alma esasları”, 14 üncü maddesinde de “Gemilerin sebep olduğu kirliliğin tespiti için denizden ve gemilerden alınan numunelerin analiz esasları” detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Bir başka asli mevzuat ise 12.06.2021 tarih ve 31509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Çevre Denetimi Yönetmeliği”nde ise kirliliğin tespit edilmesi ve tespit tutanağına bağlanması hususları düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 25 inci maddesinde “Denizlerde idarî para cezası vermeye yetkili kurum ve mercilerin yetkili oldukları alanlarda sürekli olarak havadan, karadan ve denizden kontrol ve izleme yapmaları, kontrol, izleme ve haberleşme için gerekli her türlü tedbiri almalarının” esas olduğu belirtilmektedir. Diğer taraftan aynı madde tespit tutanağının nasıl doldurulacağına, kaç suret çoğaltılacağına dair idari işlemin şekil unsuru bakımından önem arz eden şartları sıralamaktadır.

Yönetmeliğin “Gemilerde ihlal tespiti” başlıklı 26 ncı maddesinde ise denetime yetkili idare veya kurumun söz konusu denetimler neticesinde kirlenen yeri, kirlletici türünü ve kirleten gemiyi fotoğraf, video, hava fotoğrafı, IR/UV tarayıcı veya diğer teknik cihazların biri veya birkaçı ile fiilen tespit etmesi halinde tutanak tutarak cezai işlem tesis edeceği, bu durumda numune alınmasına gerek olmadığı düzenlenmiştir. Ancak kirlletici türü veya kirleten gemi/lerin belirlenememesi halinde numune alınmasının zaruri olduğu belirtilmektedir. Nitekim kirlilik türüne göre cezai işlem uygulanacağından ceza kirliliğin petrol veya türevleri, sintine suyu, kirli balast, slaç veya slop olması halinde cezanın miktarı ve mahiyeti değişeceğinden bu tespitinin yapılması esastır.

Bu çerçevede yukarıda zikredilen mevzuat uyarınca gemi kaynaklı kirliliklerin tespitinde kirlenme türü ve yeri ile geminin şüpheye mahal vermeyecek şekilde tespiti dışında numune alma ve analiz konusunda yer alan şartların tamamının eksiksiz bir şekilde yerine getirilmesi, tutanak tutulması ve tespitlerin gerekçeli olarak yazılması şekil şartlarının da göz önünde tutulması gerekmektedir. Aksi halde idari işlemin tesisine konu nihai para cezasına dair yaptırım işleminin şekil unsurunda sakatlık oluşacağından idari yargı mercilerinin bu sebeple yaptırım işlemlerinin iptali yönünde karar vereceği şüphesizdir.

3. GEMİ KAYNAKLI DENİZ KİRLİLİĞİNDE DENETİM YETKİSİ

Gemi kaynaklı deniz kirliliğinin denetimi ve bu görev gereği tespit edilen kirliliklere dair tespitlerin idari işleme bürünerek yaptırıma dönüşmesi süreci teknik ve idari mahiyette denetimi gerektiren zincirleme bir süreçtir. Bu bakımdan özel ihtisas gerektiren bu görevin teknik idare veya kurumlarca ya da teknik yetkilileri uhdesinde barındıracak teşkilatlarca ifa edilmesinde kamu yararı olduğu şüphesizdir.

Yukarıda da değinildiği üzere gemi kaynaklı deniz kirliliğinin denetimi de dahil olmak üzere çevre konusunda genel yetkili denetim birimi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir. Çevre Kanunu uyarınca mezkûr yetki devredilebilen bir yetki olup “Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliği Denetim Yetkisinin Devri” konulu 2023/3 sayılı Bakanlık Genelgesi uyarınca anılan yetki Liman Başkanlıklarına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Türkiye Çevre Ajansına ve Antalya ile Mersin Büyükşehir Belediyelerine devretmiştir. Daha önceki Genelgeler incelendiğinde Türkiye Çevre Ajansının teşekkülü öncesinde İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin de bu yetkiye sahip olduğu; ancak son genelge ile bu yetkiye son verildiği görülmektedir.

Bir diğer önemli husus ise söz konusu yetkinin teknik bir mahiyet içermesi sebebiyle bu görevi ifa edecek görevlilerin birtakım teknik bilgi ve deneyimi de taşıyor olmaları gerekmektedir. Nitekim Bakanlığın “Deniz kirliliği denetimi personeli” konulu 2023/4 nolu “Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliğinin Denetiminde Görevlendirilecek Personelin Nitelikleri İle Bu Personele Verilecek Eğitime İlişkin Genelge” uyarınca gemi kaynaklı deniz kirliliği konusunda görevlendirilecek personelin nitelikleri ile alacakları çevre ve denetim ile ilgili eğitimler düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen bilgi ve mevzuat hükümleri çerçevesinde gemi kaynaklı deniz kirliliğinin denetiminde ilgili idare veya kurumun Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş olması, söz konusu denetimleri Bakanlık Genelgeleri uyarınca eksiksiz bir şekilde yerine getirmesi, denetim elemanında aranacak niteliklere uygun personel görevlendirilmesi ve daha önce değinilen Yönetmelik ve tebliğ hükümleri nazara alınarak eksiksiz bir şekilde kirliliğin tespiti halinde idari işlemin teselsül ettirilmesi gerekmektedir. Aksi halde yukarıda değinilen mevzuat hükümlerinden sadece bir hususa aykırılık halinin esaslı bir şekilde tüm idari işlemin mahiyetine tesir edeceği ve kirliliğe sebep bir fiilin cezasız kalmasına yol açacağı değerlendirilmektedir.

4. İDARİ YARGI KARARLARI ÇERÇEVESİNDE GEMİ KAYNAKLI DENİZ KİRLİLİĞİ

Gemi kaynaklı kirliliğin tespiti ve cezai işlem tesisine konu edilen işlemlerin iptali suretiyle açılan davaların incelenmesi neticesinde yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerine göre yapılan değerlendirmeler neticesinde karar verildiği, yine mevzuat ile uyarlı olmayan kimi hallerde de ceza vermeye yetkili idare veya kurumlar nezdinde yeniden işlem tesisine imkan tanıyacak şekilde kimi kararlara da rastlanıldığı görülmektedir. Aşağıda, gemi kaynaklı deniz kirliliği özelinde tespitlere dayanan idari işlemlere yönelik açılan iptal davaları kararları muvacehesinde yukarıda zikredilen mevzuattaki şartlar/kurallar/süreçler nazara alınarak davaya konu idari işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları özelinde incelenmiştir.

Öncelikle denetim yetkisini haiz idare veya kurumlarca gemi kaynaklı kirliliğin türünün, bir başka deyişle “kirlitici türünün” şüpheye mahal vermeyecek şekilde tespit edilmesi gerekmektedir. Nitekim konu özelinde güncel ve ilgili idareye yeniden işlem tesisi noktasında yol gösterici bir karar ittihazı cihetine giden Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2024/729, K. 2025/930 sayılı kararı dikkat çekicidir.

Somut olayda Mersin Sahil Güvenlik Akdeniz Bölge Komutanlığına bağlı uçuş ekibi tarafından deniz kirliliği meydana geldiği hususun kameraya alındığı, Sahil Güvenlik tarafından olay yerine gelindiğinde gemi çevresinde herhangi bir kirliliğe rastlanmadığı, söz konusu kirliliğin hava şartlarına bağlı olarak dağıldığı, dolayısıyla da numune alınamadığı, Mersin Büyükşehir Belediyesi denetim elemanlarınca kamera görüntüleri ile olay yerinde yapılan inceleme neticesinde kirliliğin petrol ve petrol türevli olduğu kanaati ile 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20/1-ı maddesinin birinci alt bendi idari para cezası verildiği anlaşılmıştır. İlk derece mahkemesi somut olaya istinaden aynen “27/08/2022 tarihinde tutulan tutanakta da olay yerinde yapılan incelemede kirliliğin petrol ve petrol türevli olduğunun kayıt altına alındığı ve söz konusu kirliliğin bahse konu gemiden kaynaklandığı, bu durumda, davacının kaptanı olduğu “...” isimli tankerden kaynaklı çevre kirliliği oluşması nedeniyle 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinin birinci alt bendi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı, öte yandan, davacı tarafından, ihlalin varlığını araştırmaya yönelik denizden numune alınmadığı ileri sürülmüş ise de, hava ve deniz şartlarına bağlı olarak deniz yüzeyinde meydana gelen kirliliğin dağıldığı ve bu nedenle numune alınmadığı, numune alınamamasının, fiili imkansızlık kapsamında değerlendirilebileceği dikkate alındığında, ihlalin varlığına yönelik tespitin yeterli olduğu sonucuna varıldığı gerekçeleriyle davanın reddine” karar vermiştir.

Bölge İdare Mahkemesi ise ilk derece mahkemesi kararında; kirliliğin petrol türevi olup olmadığına ilişkin alınan bir numune olmadığı, kirliliğe dair video görüntüsünden başka bilgi bulunmadığı, numune alınmasına mani olacak fiili imkansızlık halinden bahsedilmediği, nitekim kirlilik türüne göre cezanın dayanağı ve miktarının da değişeceği hususlarına değinerek “deniz kirliliğine sebebiyet verildiği kamera görüntüleri ile sabit olmakla birlikte kirliliğe sebep olan maddenin petrol ve petrol türevi olduğu hususunun her türlü şüpheden uzak bir şekilde somut bilgi ve belgelerle ortaya konulamadığı” sonucuna vararak istinaf başvurusunu kabul etmiş ve dava konusu işlemi iptal etmiştir.

Davanın temyiz aşamasında ise Danıştay 4. Dairesi de “kirlletici türünün fotoğraf, video, hava fotoğrafı gibi teknik cihazlarla fiilen tespitinin yapılamadığı durumlarında, Çevre Denetim Yönetmeliğinin 26. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi uyarınca numune alınmak suretiyle, fiilin ceza verilecek gerçek/tüzel kişi tarafından işlendiğinin kesin olarak tespit edilmesi gerektiği” kanaatine varmış, Bölge İdare Mahkemesinin tespitlerinin doğruluğuna da değinen Mahkeme, bu kararı onayarak ilgili idareye yeni bir işlem tesis edecek şekilde bir tespit de bulunmuştur. Söz konusu kararda aynen “olayda deniz yüzeyinde siyah renkli atık deşarjından kaynaklanan bir kirlilik olduğu ve bu kirliliğin davaya konu tankerden kaynaklandığı sabit olup, numune alınmasına gerek olmayacak şekilde net olan, su üstünde renk değişimine neden olan ve kirli balast suyu tanımına uyan kirlilik sebebiyle, ilgili mevzuattaki kirli balast tahliyesi veya deşarjı fiiline ilişkin yaptırımları düzenleyen diğer hükümler çerçevesinde yapılacak değerlendirme sonucunda, davalı İdare tarafından davacı hakkında yeniden idari para cezası düzenlenebileceği tabiidir.” denilerek çevre kirliliği karşısında fiilin cezasız kalmaması adına ilgili idarece başta yapılması gereken işlemin ve değerlendirmenin nasıl olması gerektiğine de işaret etmiştir.

Söz konusu karar çerçevesinde deniz kirliliğinin yerinin, türünün ve kirleticinin şüpheye mahal vermeyecek şekilde tespit edilmesi, tutanakta bu hususu destekleyecek verilerin olması gerektiği değerlendirilmektedir. Bilhassa kirliliğin türünün tespitinin numune almadan video ve benzeri kanıtlarla şüpheye mahal vermeyecek şekilde tespitinin

mümkün olmaması halinde numune alınması gerektiği de açıklık kazanmaktadır. Diğer taraftan numune alınmanın mümkün olmaması halinde de bu fiili imkânsızlığın gerekçeleri ve kanıtları ile birlikte tutanağa aktarılması gerekmektedir. Bütün bunlara rağmen numune alınamaması, kirliliğin türünün tespit edilememesi halinde ise en asgari kirlilik türü üzerinden bir değerlendirmeye gidilerek cezai işlemin yapılabileceği de değerlendirilmektedir.

Gemi kaynaklı kirliliğinin türünün tespit edilememesi halinde söz konusu kirlilik türünün analiz edilmesi için yeterli sayıda numune alınması da gerekmektedir. Danıştay 6. Daire Başkanlığının E: 2019/20322, K: 2021/2513 nolu kararında; İstanbul Zeytinburnu açıklarında bir geminin deniz kirliliğine sebebiyet vermesi üzerine 2872 sayılı Çevre Kanununun 20/1-4 maddesi uyarınca İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafında idari para cezasının verilmesi üzerine açılan davada; ilke derece mahkemesinin açılan davanın reddi yönündeki kararın istinaf aşamasında da değişmemesi akabinde Danıştay 14. Dairesinin E:2018/2053, K:2018/6212 sayılı kararıyla dava konusu işlemin iptal edilerek tekrar ilk derece mahkemesine dosyanın gönderilmesi akabinde ilk derece mahkemesinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi aleyhine verdiği idari para cezasının iptali yönündeki kararın temyiz incelemesi neticesinde oyçokluğu ile ilk derece mahkemesinin kararının onandığı görülmektedir. Bir başka deyişle yeterli numune alınmaması halinde de kirlilikten tam olarak söz edilemeyeceği kanaati ile verilen cezanın iptal edildiği görülmektedir. Ancak söz konusu nihai karara yönelik kaleme alınan karşı oy, olayın mahiyeti hakkında detaylı bilgi vermektedir. Söz konusu karşı oya göre; 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve karar tarihinde yürürlükte olan “Çevre Kanununa Göre Verilecek İdari Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmelik” uyarınca gerekli tespitlerin yapıldığı ve tutanağın tutulduğu, numune alımı neticesinde 3 numunenin sınır değer üzerinde olduğu, ancak askıda katı madde ile yağ-gress ölçümünün ise yeterli numune alınamadığı, numunelerin kamera eşliğinde alındığı, netice itibarıyla de 2872 sayılı Çevre Kanununun 20/1-4 maddesi uyarınca davacıya para cezası verildiği, davalı idareden kaynaklı olmayan sebeplerle 3 parametre ile analiz yapıldığı, buna istinaden kirliliğin tespit edildiği, numune alınamayan 2 parametre sebebiyle ceza verilemeyeceği yönündeki çoğunluk görüşüne katılmadığı belirtilmiştir.

Bu çerçevede idari yargı mercilerince Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeli ve ekleri ile Çevre Denetimi Yönetmeliği uyarınca alınması gereken numunelerin eksiksiz alınması gerektiği görülmektedir. Ancak kirliliğin somut ve kat’i görüntülerle sabit olması, kirlilik türünün de numune alınmasa dahi belirli olması halinde anılan cezanın verilebileceği değerlendirilmektedir.

İdari işlemin yetki unsuru açısından gemi kaynaklı deniz kirliliği cezasının yetkili merciler tarafından verilmesi gerektiği de açıktır. Somut olayda gemi kaynaklı deniz kirliliği neticesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından verilen cezanın belediye başkanı adına genel sekreter yardımcısı tarafından verilmesi akabinde açılan davada ilk derece mahkemesi ceza verme yetkisinin 5393 sayılı Kanun uyarınca encümen tarafından tesis edilmesi gerekirken başkan adına genel sekreter yardımcısı imzasıyla tesis edilmesinin yetki ve şekil yönünden hukuka uyarlı olmadığı kararına vardığı, istinaf aşamasında da bu kararın usul ve hukuka uygun olduğu kanaatine varıldığı görülmüştür. Ancak Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/11598, K:2024/7985 sayılı kararında aynen “2872 sayılı Çevre Kanununda idari yaptırım kararı vermeye yetkili olarak belediye tüzel kişiliği içinde idari kurul, makam veya kamu görevlilerinin açıkça belirlenmemesi nedeniyle gerek anılan Kanunda gerekse bu Kanuna dayalı olarak yetki devrine ilişkin Genelgede yer alan “büyükşehir belediye başkanlıkları” ibaresi ile büyükşehir belediye

başkanlığı tüzel kişiliğinin ifade edildiği sonucuna varıldığından, anılan Kanunun 25. maddesi uyarınca denetim sonucu düzenlenecek tutanağın denetleme elemanlarının bağlı bulunduğu ve idarî yaptırım kararını vermeye yetkili merci olarak belediyeye intikal ettirildikten sonra belediye başkanının, bu tüzel kişiliğin en üst amiri olarak, çevre para cezasını vereceğinin kabulü gerekmektedir” denilerek ilk derece mahkemesinin kararı bozularak yeniden karar vermek üzere dosya ilgili mahkemeye gönderilmiştir.

Bu karar çerçevesinde de belediye tüzel kişiliğinin söz konusu cezaları verebileceği anlaşılmakta, bu konuda yetki devri yapabileceği de değerlendirilmektedir. Ancak bahse konu cezanın verilmesi noktasında tutanaktaki imzaların yetkili denetim elemanlarına ait olması ve kirlüten gemi yetkilisinin de imzanın veya şerhinin de bulunması gerekmektedir. Aksi durum şekil unsuru açısından işlemin iptaline sebebiyet verecektir. Nitekim somut olayda *“İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenen 28/02/2020 tarih ve T004 numaralı tespit tutanağı ile aynı tarih ve N004 numaralı numune tutanağının altında sadece yetkili idarenin denetim ekibi görevlilerinin imzalarının olduğu, kirlüten gemi yetkilisinin imzasının bulunmadığı, imza atmaktan kaçınma durumu ile ilgili olarak tutanağa herhangi bir şerh düşülmediği, dolayısıyla tespiti ve numune alımına ilişkin tutanakların mevzuatta öngörülen usule uygun düzenlenmediği anlaşıldığından, anılan tutanaklara dayanılarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı”* yönündeki karar Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/12606, K: 2023/6291 sayılı kararı ile onanmıştır. Bu bakımdan gerek kirlilik, gerekse de tutanak ve sonraki yaptırım uygulama sürecine dair idari işlem silsilesinin mevzuat ile uyumlu, gerekçeli, şüpheye mahal vermeyecek kanıtlarla ve yetkili mercilerce tesis edilmelidir.

Bir başka somut olayda ise limanda bulunan petrol tankerinin köpüklü atık su kaynaklı deniz kirliliğine sebebiyet vermesi neticesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi yetkili personelince alınan numunelerin analizi sonrasında askıda katı maddeye ilişkin değerlerin mevzuatta öngörülen sınır değerinin üzerinde çıkması neticesinde tutulan tutanak ile verilen cezanın iptali yönündeki davanın ilk derece mahkemesi ve istinaf aşamasında reddedildiği, söz konusu kararın da Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/11596, K: 2024/1599 nolu karar ile onandığı görülmüştür.

Benzer bir olayda da *“temiz deniz suyundan alınan numune ile geminin sancak kış omuzluğunda bulunan güverte deşarj frengisinden alınan numunenin analizi sonucu, temiz deniz suyu referans alındığında, pH, kimyasal oksijen ihtiyacı, biyokimyasal oksijen ihtiyacı, toplam azot, toplam fosfor askıda katı madde parametrelerinin değerlerinin yüksek olduğu, geminin frengi noktasından akan bulanık suyun kamera kaydının alındığı, bu durumda; mevzuatta yer aldığı şekliyle; su üstünde ya da su altında renk değişikliği oluşturan veya askıda katı madde/emülsiyon halinde maddelerin birikmesine yol açan kirli balast suyunun denize geminin frengi noktasından deşarj edildiğinin sabit olduğu”* sonucuna ulaşılarak verilen cezaya yönelik yetkili belediyeye açılan iptal davası ilk derece mahkemesi ve istinaf aşamasında reddedilmiş, söz konusu karar Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/13787, K: 2023/7043 sayılı kararı ile de onanmıştır. Yine kirlilik konusunda somut tespiti dayanan yaptırım neticesinde ilk derece mahkemesi cezanın iptali yönünde karar verse de istinaf aşamasında *“su üstünde ya da su altında renk değişikliği oluşturan veya askıda katı madde/emülsiyon halinde maddelerin birikmesine yol açan kirli balast suyunun denize geminin frengi noktasından deşarj edildiğinin sabit olduğu sonucuna ulaşıldığından”* denilerek istinaf başvurusu kabul edilmiş ve ilk derece mahkemesi kararı kaldırılarak dava reddedilmiş, mezkur karar Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/12344, K: 2023/5147 sayılı kararı ile de onanmıştır.

Yukarıda yer verilen ve benzer nitelikte çokça içtihat ile yerleşmiş kararlar nazara alındığında gemi kaynaklı deniz kirliliğinin tespit edilmesi, görüntülenmesi, kirliliğin şüpheye mahal vermeyecek şekilde türünün belirlenmesi, bunun mümkün olmaması halinde mevzuat uyarınca yeterli numune alınması ve kirlilik türünün bu surette bulunması, tespitin tutanak altına gerekçeli olarak alınması, tutanağı tutmaya yetkili görevlilerin mevzuat uyarınca gerekli şartları haiz olması ve tutanakta kirletenin de imzası veya şerhinin bulunması, yapılan bu tespitlerin nihai olarak denetleme ve yaptırım uygulamaya yetkili idare ve kurum tüzel kişiliklerince gerekçeli olarak nihai işleme/yaptırıma dönüştürülmesi gerektiği anlaşılmakta, sürece dair hazırlayıcı işlem vasfındaki herhangi bir eksiklik veya tereddüdün işlemi sakatlayacağı ve kirliliğe konu fiili cezasız/yaptırımsız bırakacağı değerlendirilmektedir. Nitekim Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2024/729, K:2025/930 sayılı kararında da belirtildiği üzere *“Ceza hukukunda olduğu gibi, idari para cezaları alanında da, suçsuzluk esas olup, şüpheye dayalı olarak ceza verilemeyeceğinden, cezaya konu suç fiilinin ve cezayı işleyen failin hiç bir şüpheye mahal bırakmayacak şekilde tespit edilip, ortaya konulması gerekmektedir”* denilmektedir.

SONUÇ VE TARTIŞMA

Son yüzyılda denizyolu ile taşımacılığın artması neticesinde gemi kaynaklı deniz kirliliğinin artması ile birlikte uluslararası düzeyde deniz kirliliğini önleyici sözleşmeler aktedildiği, anılan düzenlemelerin iç hukuka yansıtıldığı görülmektedir. Türkiye’de, çevrenin korunması ve çevre kirliliklerinin önlenmesi amacıyla yürürlüğe konulan ve hala yürürlükte olan 2872 sayılı Çevre Kanununda deniz kirliliğinin bilhassa gemi kaynaklı deniz kirliliğinin önlenmesi noktasında önemli hükümler içermektedir. Gemi kaynaklı deniz kirliliğinin tespiti ve önlenmesi ile yaptırıma bağlanması noktasında hâlihazırda Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği ve Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği Numune Alma ve Analiz Metodları Tebliği ile Çevre Denetimi Yönetmeliği hükümleri tatbik edilmekte olup söz konusu denetim yetkisi de asıl olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında olmakla birlikte Bakanlığın 2023/3 nolu Genelgesi ile Liman Başkanlıklarına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Türkiye Çevre Ajansına ve Antalya ile Mersin Büyükşehir Belediyelerine devredilmiştir. Bakanlık ayrıca gemi kaynaklı denetim kirliliğinin denetiminde görevlendirilecek personelin nitelikleri ile alacağı eğitime dair hususları da 2023/4 nolu Genelge ile belirlemiştir. Bu bilgiler çerçevesinde gemi kaynaklı deniz kirliliğinin yukarıda yer verilen mevzuat esas alınarak yetkili ve deneyimli görevlilerce tespit edilmesi ve tutanağa bağlanarak yaptırıma dönüştürülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Çalışma kapsamında Danıştay kararlarını içeren karar arama sayfası kullanılarak gemi kaynaklı deniz kirliliği konulu davalar incelenmiştir. Söz konusu kararlarda daha önce yer verilen mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde tespit edilen kirliliklere dair yaptırımların iptali sitemlerinin reddedildiği ve bu kararların nihai olarak Danıştay tarafından da onandığı görülmüştür. Ancak, kirlilik tespitinin yeterli olarak tespit edilememesi, görüntü/video kayıtlarının olmaması, numunenin ilgili mevzuata göre alınmaması, yeterli numune alınmaması, kirlilik ile fiile sebep gemi arasında illiyet bağı kurulamaması, kirlilik türünün şüpheye mahal vermeyecek şekilde tespit edilememesi, kirlilik türünün numune alınmaksızın yetersiz kamera ve fotoğraf kayıtları ile tespit edilmesi, numune alınamaması durumunun fiili imkansızlık özelinde yeterince açıklanamaması, cezanın şekil şartlarına uyulmadan verilmesi, cezanın yetkili olmayan makamlarca verilmesi, tutanağın yetkili denetim elemanlarınca tanzim edilmemesi, tutanakta kirleten gemi yetkilisinin imzası veya şerhi olmaması, kesinleşen bir yargı kararı olmadan iptal edilen karara istinaden mükerrer ceza kesilmesi, kirlilik türü dışında farklı bir kirlilik türünden ceza kesilmesi gibi hallerde mahkemelerin yatırıma konu idari işlemleri iptal ettiği ve bu kararların da Danıştay’da onandığı tespit

edilmiştir.

Bu çerçevede idari işlemin mahiyeti itibarıyla gemi kaynaklı deniz kirliliğinin tespiti halinde söz konusu kirliliğin kamera ve diğer araçlarla kayıt altına alınması, görüntü ve yerinde tespit suretiyle numune alınmasına gerek kalmaksızın kirlilik türünün tespit edilebilmesi halinde bu hususun açıklıkla ve gerekçeli olarak tutanağa yansıtılması, aksi halde kirliliğe dair numune alınması halinde de Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeli hükümlerine eksiksiz bir şekilde sadık kalınması, ayrıca bu Yönetmeliğe istinaden yürürlüğe konulan Tebliğin 13 ve 14 üncü maddelerinde düzenlenen “Gemilerin sebep olduğu kirliliğin tespiti için denizden ve gemilerden numune alma esasları” ve “Gemilerin sebep olduğu kirliliğin tespiti için denizden ve gemilerden alınan numunelerin analiz esasları” maddelerinde yer verilen her bir kaide ve süreç ile Çevre Denetimi Yönetmeliği hükümlerinin eksiksiz bir şekilde tatbik edilmesi, anılan denetimlerin Bakanlığın 2023/4 nolu “Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliğinin Denetiminde Görevlendirilecek Personelin Nitelikleri İle Bu Personele Verilecek Eğitime İlişkin Genelge” de belirtilen nitelikteki personel eliyle yürütülmesi, çevre ve denetim ile ilgili gerekli eğitimlerin alınmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Aksi halde gerek tespiti yapan personel veya tespiti konu süreç özelinde mevzuata aykırı veya eksik ya da geç işlem tesisi halinde kirliliğe sebebiyet veren fiilin cezasız kalacağı değerlendirilmektedir. Nitekim makale içeriğinde yer verilen kararlar da nazara alındığında kirlilik yeri, kirlilik türü, kirlüten özelinde bir şüphenin tespitlerle şüpheyi mahal vermeyecek şekilde açıkça ortaya konulamaması halinde, yetkisiz personel ve yetki tecavüzü suretiyle yaptırım tesisinde ve nihai yaptırımın hazırlayıcı işlemi konumunda olan tutanak ve numune alımına dair kanıtlardaki herhangi bir eksiklik veya şekil şartına aykırılığın yaptırımı sakatlayacağı ve iptaline sebebiyet vereceği açıktır. Bu tespit ve şekil şartlarına istinaden gemi kaynaklı deniz kirliliği konusunda denetim yetkisini haiz idare ve kurumların yukarıda zikredilen iptal gerekçelerine uygun olarak önleyici tedbir almaları gerektiği, Bakanlık tarafından bu hususları da içerecek şekilde bir uygulama rehberinin çıkarılmasının da yararlı olacağı, nihayetinde kıyı ve denizlerin denetimi konusunda yetkili idare ve kurumların eşgüdüm dahilinde öncelikle caydırıcı bir şekilde denetim faaliyetlerine yer vermelerinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

ÇIKAR ÇATIŞMASI BEYANI

Çalışma kapsamında herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2872 sayılı Çevre Kanunu
- 31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği
- 10.10.2009 tarih ve 27372 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği Numune Alma ve Analiz Metodları Tebliği
- 12.06.2021 tarih ve 31509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevre Denetimi Yönetmeliği
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 23 Ocak 2023 tarih ve 2023/3 sayılı Genelgesi
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 23 Ocak 2023 tarih ve 2023/4 sayılı Genelgesi
- Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2024/729, K. 2025/930 sayılı kararı
- Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/11596, K: 2024/1599 sayılı kararı
- Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/11598, K:2024/7985 sayılı kararı
- Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/13787, K: 2023/7043 sayılı kararı
- Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/12606, K: 2023/6291 sayılı kararı
- Danıştay 4. Daire Başkanlığının E: 2023/12344, K: 2023/5147 sayılı kararı
- Danıştay 6. Daire Başkanlığının E: 2019/20322, K: 2021/2513 sayılı kararı
- Danıştay 14. Daire Başkanlığının E:2018/2053, K:2018/6212 sayılı kararı