

**ihalede Hafriyat toprağı ile
inşaat ve yıkıntı atıklarına
ilişkin mevzuat hükümlerine
aykırı hareket eden ilgililer
hakkında Çevre Kanunu'nda
düzenlenen idari para
cezalarının uygulanması
gerekirken daha az tutarları
ihtiva eden Kabahatler
Kanunu'nda düzenlenen idari
para cezalarının uygulanması
sonucu kamu zararına
sebebiyet verildiğı**

Kamu İdaresi Türü	Belediyeler ve Bağlı İdareler
Yılı	2018
Dairesi	1
Karar No	10782
İlam No	109
Tutanak Tarihi	10.3.2020
Kararın Konusu	Çeşitli Konuları İlgilendiren Kararlar

Hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarına ilişkin mevzuat hükümlerine aykırı hareket eden ilgililer hakkında  evre Kanunu'nda düzenlenen idari para cezalarının uygulanması gerekirken daha az tutarları ihtiva eden Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen idari para cezalarının uygulanması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiğı iddia edilmektedir.

2872 sayılı  evre Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Kanunun amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan  vrenin, sürdürülebilir  evre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğırtusunda korunmasını sağılamaktır." hükmü,

"Kirletme yasağı" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğırudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.

Kirlenme ihtimalinin bulunduğı durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiğı hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla y k ml d rl r." hükmü,

"Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü" başlıklı 12'nci maddesinde;

"Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine,  evre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları

Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır.” hükmü,

“İdari nitelikteki cezalar” başlıklı 20’nci maddesinde;

“İdarî nitelikteki cezalar şunlardır:

...

r) Bu Kanunda ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak atık toplayan, taşıyan, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, geri dönüşüm sağlayan, tekrar kullanan veya bertaraf edenlere 24.000 Türk Lirası (2018 yılı için uygulanacak ceza 58.351,00 TL), idarî para cezası verilir.

...” hükmü

yer almaktadır.

Ayrıca anılan madde hükmünde, (r) bendinde öngörülen idari para cezasının kurum, kuruluş ve işletmeler nezdinde üç katı (2018 yılı için uygulanacak ceza 175.053,00 TL) olarak uygulanacağı belirtilmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Çevreyi kirletme” başlıklı 41’inci maddesinin dördüncü fıkrasında; “İnşaat atık ve artıklarını bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atan kişiye, yüz Türk Lirasından üçbin Türk Lirasına kadar (2018 yılı için uygulanacak ceza 259,00 – 8.000,00) idarî para cezası verilir. İnşaat faaliyetinin bir tüzel kişi adına yürütülmesi halinde bu tüzel kişi hakkında verilecek idarî para cezasının üst sınırı beşbin Türk Lirasıdır. (2018 yılı için uygulanacak ceza 259,00-13.344,00) Bu atık ve artıkların kaldırılmasına ilişkin masraf da ayrıca kişiden tahsil edilir.” hükmü yer almaktadır.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 8, 11 ve 12’nci maddelerine

dayanılarak yürürlüğe konulan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı; hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarının çevreye zarar vermeyecek şekilde öncelikle kaynakta azaltılması, toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması, değerlendirilmesi ve bertaraf edilmesine ilişkin teknik ve idari hususlar ile uyulması gereken genel kuralları düzenlemektir." hükmü,

"Yönetmeliğe Aykırılık" başlıklı 46'ncı maddesinde;

"Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında Kanunun 15 ve 16 ncı maddelerinde belirtilen merciler tarafından gerekli işlemler yapılır ve Kanunun 20, 21, 23, 24 ve 26 ncı maddelerinde belirtilen cezalar verilir." hükmü

yer almaktadır.

Bu hükümlerden kaçak hafriyat ile ilgili fiillerin hem 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında hem de 2872 sayılı Çevre Kanunu kapsamında kabahat sayıldığı ve idari yaptırıma tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Kabahatler Kanunu'nda fiilin niteliğine ve yoğunluğuna, ayrıca fiilin gerçek veya tüzel kişi tarafından işlenme durumuna göre idari para cezalarında alt ve üst sınırlar belirlenmiş olup uygulayıcı idarelere fiilin niteliğine ve tekrarına göre alt ve üst sınırlar arasında idari para cezası düzenleme yetkisi verilmiştir.

Çevre Kanunu'nda düzenlenen idari para cezaları ise sabit olup cezalarda fiilinin gerçek veya tüzel kişi tarafından işlenmesine göre ayrıma gidilmemiş ve fiilin tekrarında da cezanın katlanarak uygulanacağı hüküm altına alınmış olup bunun dışında fiilin ağırlığına ve niteliğine göre alt ve üst sınırlar belirlenmemiştir.

... Büyükşehir Belediyesinin, Kabahatler Kanunu uyarınca kaçak

hafriyata ilişkin idari yaptırım uygulanması hususunda genel yetkisi bulunmaktadır. Çevre Kanunu uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ait olan bu yetki, 23.05.2008 tarihli Genelge ile ..., ... ve ... Belediye Başkanlıklarına devredilmiştir.

Savunmalarda, Kabahatler Kanunu'nun 41'inci maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında uygulanan idari para cezalarının çevreyi kirletme fiili nedeniyle değil, izinsiz sahalara dolgu yapılması nedeniyle verildiği ifade edilmiştir.

Kabahatler Kanunu'nun 41'inci maddesinin dördüncü fıkrasında "inşaat atık ve artıklarını bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışında atan kişiye..." denilerek somut bir tanımlama getirilmiştir.

Ayrıca Encümen kararlarının incelenmesinde, çevreyi kirleten kişi veya şirketlere karşı Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (k) bendine göre idari para cezası düzenlendiği, fiilin niteliğine ve çevreyi kirletme durumuna göre Çevre Kanunu ya da Kabahatler Kanunu'na göre işlem yapıldığı görülmüştür.

Diğer taraftan, idari para cezalarının asıl işlevi gelir sağlamak değil, toplumun huzur ve sükûnunu sağlamaktır. Konunun kişiselleştirilme olasılığına karşı Kabahatler Kanunu kapsamındaki idari para cezalarının da Encümen kararı ile verildiği düzenlenen idari para cezaları incelendiğinde, aynı fiile aynı cezanın uygulandığı, eşitlik ve adalet ilkeleri ile hareket edilerek toplumun huzur ve sükununun sağlanmaya çalışıldığı anlaşıldığından, bu hususta ilgililerin kasıt, kusur ve ihmallerinin bulunduğu söz edilemez.

Bu nedenlerle, sorguda ... TL olarak hesaplanan ancak maddi hata olduğunun anlaşılması üzerine yeniden yapılan hesaplama sonucunda bulunan ... TL ile ilgili olarak ilişilecek bir husus bulunmadığına,

(Üyeler ... ile ...'in;

“2872 sayılı Çevre Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Kanunun amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır.” hükmü,

“Kirletme yasağı” başlıklı 8’inci maddesinde;

“Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.

Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.” hükmü

yer almaktadır.

Anılan Kanun’un “Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü” başlıklı 12 nci maddesinde ise Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisinin Bakanlığa ait olduğu ve gerektiğinde bu yetkinin çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına devredileceği belirtilmiştir.

“İdari nitelikteki cezalar” başlıklı 20’nci maddesinde;

“İdari nitelikteki cezalar şunlardır:

...

r) Bu Kanunda ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak atık toplayan,

taşıyan, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, geri dönüşüm sağlayan, tekrar kullanan veya bertaraf edenlere 24.000 Türk Lirası (2018 yılı için uygulanacak ceza 58.351,00 TL), idarî para cezası verilir. (...)”

hükmü yer almaktadır.

Ayrıca anılan Kanun maddesinde; (r) bendinde öngörülen idari para cezasının kurum, kuruluş ve işletmeler nezdinde üç katı (2018 yılı için uygulanacak ceza 175.053,00 TL) olarak uygulanacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Çevreyi kirletme” başlıklı 41’inci maddesinde;

“ ...

(4) İnşaat atık ve artıklarını bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atan kişiye, yüz Türk Lirasından üçbin Türk Lirasına kadar (2018 yılı için uygulanacak ceza 259,00 – 8.000,00) idarî para cezası verilir. İnşaat faaliyetinin bir tüzel kişi adına yürütülmesi halinde bu tüzel kişi hakkında verilecek idarî para cezasının üst sınırı beşbin Türk Lirasıdır. (2018 yılı için uygulanacak ceza 259,00 – 13.344,00) Bu atık ve artıkların kaldırılmasına ilişkin masraf da ayrıca kişiden tahsil edilir.

...

(7) Bu kabahatler dolayısıyla idarî para cezasına belediye zabıta görevlileri karar verir.

...

(10) Özel kanunlardaki hükümler saklıdır.”

hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 8, 11 ve 12’nci

maddelerine dayanılarak düzenlenen ve 18.03.2004 tarihli ve 25406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin amacı; hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarının çevreye zarar vermeyecek şekilde öncelikle kaynakta azaltılması, toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması, değerlendirilmesi ve bertaraf edilmesine ilişkin teknik ve idari hususlar ile uyulması gereken genel kuralları düzenlemektir.” hükmü yer almakta olup Yönetmeliğin “Geçici Biriktirme ve Toplamaya İlişkin Esaslar” başlıklı 3’üncü bölümünde; ve “Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Taşınmasına İlişkin Esaslar” başlıklı 4’üncü bölümünde takiben 5’inci ve 6’ncı bölümde sorgu konusu hususa ilişkin usul, esas ve yasaklara yer verilmiştir.

Yönetmeliğin “Geçici biriktirme ve Toplamaya İlişkin Esaslar” başlıklı 3’üncü bölümünün “Genel Esaslar” başlıklı 13’üncü maddesinde;

“Hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının, üretici ve taşıyanları tarafından belediyelerin veya mahallin en büyük mülki amirinin gösterdiği ve izin verdiği geri kazanım ve depolama tesisleri dışında denizlere, göllere, akarsulara veya herhangi bir yere dökülmesi ve dolgu yapılması yasaktır.

Faaliyetleri sonucu hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının üretimine neden olacak özel veya resmi kişi, kurum ve kuruluşlar; bu atıkların üretilmesinden önce ilgili belediyeye/mahallin en büyük mülki amirine başvurarak gerekli izinleri almak, atıklarını bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre bu mercilerin göstereceği geri kazanım/depolama sahasına taşınmasını sağlamakla yükümlüdürler. Bununla ilgili işlemler 23’üncü maddede belirtilen esaslara göre yapılır.

Yapılan denetimlerde hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarını Yönetmelikte belirtilen esaslara aykırı olarak çevre kirliliğine neden olacak şekilde alıcı ortama verdiği tespit edilen üretici, taşıyıcı ve depolayanlar hakkında 46 ncı maddede belirtilen cezai işlemler uygulanır. Ayrıca tespit edilen eksiklik veya kirlilik, tebliğ edilen süreler içinde giderilmezse bu atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı maliyeti ilgililerden peşin olarak tahsil edilir.” hükmü,

“Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarınının Taşınmasına İlişkin Esaslar” başlıklı 4 üncü bölümünün “Atık Taşıma ve Kabul Belgesi Alınması” başlıklı 23’üncü maddesinde;

“Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atığı üretenler, ürettikleri hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarını, taşıma izni almış nakliye araçlarıyla gerekli izinleri almış depolama sahalarına taşımak veya taşıtmakla yükümlüdürler.

Hafriyat toprağı üretenler ile faaliyetleri sonucu 2 tondan fazla atık oluşumuna neden olacak inşaat/yıkıntı atığı üreticileri, mücavir alan sınırları içinde belediyeye, büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilgili ilçe belediyesine, mücavir alan sınırları dışında ise mahallin en büyük mülki amirine müracaat ederek “Atık Taşıma ve Kabul Belgesi” almak zorundadır.

Atık Taşıma ve Kabul Belgesi üç bölümden oluşur ve eksiksiz olarak doldurulur. Birinci bölümde; hafriyatı toprağı veya inşaat/yıkıntı atıklarını üretenler, ikinci bölümde üretilecek atığı taşıyacak şahıs veya firmalar, üçüncü bölümde ise atığın geri kazanılacağı/depolanacağı saha ile ilgili bilgiler bulunur.

Atık Taşıma ve Kabul Belgesi 4 nüsha olarak düzenlenir. Bir nüshası düzenleyen kurumda kalır. Kalan üç nüshadan biri atık üreticisine, biri taşıyıcı kişi veya firmaya, biri de atığın geri kazanılacağı/depolanacağı tesis yetkilisine

verilir. İnceleme ve denetim sırasında bu belgenin ilgili tüm taraflarca denetim elemanlarına gösterilmesi zorunludur.” hükmü,

“Hafriyat Toprağı ile İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıyıcılarının İzin Alma Zorunluluğu” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“Hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarını taşımak isteyen kişi veya kuruluşlar mücavir alan sınırları içinde ilgili belediyeye, dışında ise mahallin en büyük mülki amirine başvurarak “Hafriyat Toprağı, İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıma İzin Belgesi” almakla yükümlüdürler. Bu amaçla yapılacak başvurularda istenecek belge ve bilgiler ilgili belediye tarafından belirlenir. İnşaat/yıkıntı atığı taşıyan araçlar sarı renkli olacak ve araçların üzerinde büyük harflerle “İnşaat/Yıkıntı Atığı Taşıma Aracı” ibaresi yazılı olacaktır. Bu atıkları taşımak isteyen kişi ve kuruluşlar yeterli sayıda ve değişik ebatlarda sarı renkli konteyner ve kapları bulundurmakla yükümlüdürler. Bu atıkları taşımak amacıyla taşıma izni alan firmaların isimleri ve irtibat numaraları, geri kazanım veya depolama alanı/alanlarının yerleri ile bu alanlara ulaşacak yol güzergahı krokileri ilgili belediyeler tarafından halkın bilgileneceği şekilde ilan edilir.” hükmü,

“Yönetmeliğe Aykırılık” başlıklı 46’ncı maddesinde;

“Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında Kanunun 15 ve 16 ncı maddelerinde belirtilen merciler tarafından gerekli işlemler yapılır ve Kanunun 20, 21, 23, 24 ve 26 ncı maddelerinde belirtilen cezalar verilir.” hükmü

yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, inşaat ve yıkıntı atığı üreticileri ile hafriyat toprağı ve inşaat atıklarını taşımak isteyenler Atık Taşıma – Kabul Belgesi ile Hafriyat Toprağı – İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıma İzin Belgesini almak,

bulundurmak ve ibraz etmekle yükümlüdürler. Ayrıca hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının, üretici ve taşıyanları tarafından belediyelerin veya mahallin en büyük mülki amirinin gösterdiği ve izin verdiği geri kazanım ve depolama tesisleri dışında denizlere, göllere, akarsulara veya herhangi bir yere dökülmesi ve dolgu yapılması mevzuat tarafından yasaklanmıştır. Söz konusu yükümlölük ve yasaklara riayet etmeyenler hakkında 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda yer verilen cezaların uygulanması gerekmektedir.

Diğer taraftan, "çevreyi kirletme" fiilleri hem 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hem de 2872 sayılı Çevre Kanunu kapsamında kabahat sayılmış ve idari yaptırıma tabi tutulmuştur. Ayrıca 2872 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğı ile Çevre Kanunu'nun belirlediğı çerçeve hükümlerin içeriğı doldurulmuştur.

Bu iki ayrı düzenlemenin amacı, özü ve ruhu birlikte ele alındığında Çevre Kanunu ve ikincil mevzuatında yer alan hafriyat ile ilgili düzenlemelerin, Kabahatler Kanununa göre özel kanun niteliğı taşıdığı,

Çevre Kanunu uyarınca verilecek cezalara, çevre denetim birimince Yönetmelik'te belirtilen atık taşıma izin belgesinin olmaması, atık taşıma kabul belgesinin bulunmaması ile döküm yapılan alanda izin alınmaması gibi usul, esas ve yasaklara riayet edilmediğinin tespiti halinde denetim yetkisinin devredildiğı kurumun ceza vermekle mükellef birimi olan Encümen tarafından karar verilebileceğı,

Kabahatler Kanunu uyarınca verilecek cezaların ise daha ziyade mikro düzeydeki inşaat atık ve artıklarının depolanmasına özgü yerler dışına bırakılmasına ilişkin olduğu

anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, 2872 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te belirlenen hafriyat toprağı ve benzerlerinin taşınması, toplanması ve biriktirilmesine ilişkin hükümleri ihlal edenler hakkında 2872 sayılı Kanun'da belirtilen idari para cezalarının uygulanması gerekmektedir.

Söz konusu hükümlere aykırı olarak Encümen tarafından 2872 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik kapsamında yer verilen ihlallere yönelik olarak 5326 sayılı Kanunu'nda hükmedilen ve 2872 sayılı Kanun'da belirtilen cezalara nazaran daha düşük tutarları ihtiva eden idari para cezalarının uygulanması suretiyle ortaya çıkan ... TL kamu zararının sorumlularına ödettirilmesine karar verilmesi gerekir." şeklindeki görüşlerine karşın),

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'inci maddesi uyarınca işbu ilamın tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içerisinde Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde temyiz yolu açık olmak üzere oy çokluğuyla karar verildi.