

## MERA ALANLARINDA MADENCİLİK FAALİYETLERİ

**Prof.Dr. Mustafa TOPALOĞLU**  
**Avukat – YMM**

### 1. Mera Kavramı

Mera; Hayvanların otlatılması ve otundan faydalanılması için tahsisli ve alışlagelmiş, öteden beri (Kadimden) bu amaçla kullanılan yerlerdir. Esasen bir yerin mera olarak kabulü için tapuya mera tescili gerekmekte olup, tescil edilmese de eskiden beri mera olarak kullanılan otlaklar da tarım dışı kullanım için tescilli mera ile aynı hukuki değere sahiptir.

Yine otlak, yaylak ve kışlaklar da mera ile aynı fonksiyona sahip olup, bunlar hayvan otlatılma amacıyla kullanılan arazileri ifade etmektedir. 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4.maddesinde bu sayılanlar hakkında da Mera Kanunu hükümlerinin uygulanacağı öngörülmektedir.

### 2. Mera ve Madencilikle İlgili Hukuki Düzenlemeler

4342 sayılı Mera Kanunu'na göre, mera alanlarında madencilik faaliyetinde bulunabilmesi birtakım şartlara bağlanmıştır. 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 4368 sayılı Kanunla değişik 14. maddesine göre, mera alanlarında maden arama faaliyetleri ile verimliliği kesinlikle saptanan ön işletme ve işletme faaliyetleri yapılabilir. Ancak bunun için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın talebi gereklidir. Mera Kanunu ile getirilen "verimliliğin kesinlikle saptanma" unsuru, gereksiz ve maden hukuku uygulamasına ters düşmektedir. Zaten, işletmeye elverişli maden bulunmazsa işletme ruhsatı idare tarafından feshedilmektedir. Ayrıca bu konuda özel kanunla yeni bir hüküm getirilmesi, gereksiz ve madenciye birtakım formalitelerle uğraştırıcı nitelikte olmuştur.

İdare mahkemelerinde hatalı olarak meralık alanda mera tahsisi değişikliği süreci devam ederken maden işletme ruhsatını iptal eden kararlara rastlanılmaktadır. İdare mahkemeleri mera dışındaki ÇED veya işletme izni için gereken diğer işlemleri iptal ederken hatalı olarak işletme ruhsatını da iptal etmekte ve işletme izni ile işletme ruhsatı kavramlarını birbirine karıştırmaktadır. Danıştay emsal bir olayda mera tahsisi için başvurusu henüz sonuçlanmadan maden işletme ruhsatını iptal eden idare mahkemesi kararını hukuka aykırı bularak bozmuştur ( *Danıştay 8.Daire, 09.12.1999 gün ve E.1999/3841, K.1999/8197*). Bu durum 6460 sayılı Hukuk Mahkemeleri Kanunu ve Diğer Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla verilen yetkinin kullanılarak madencilik ihtisas mahkemelerinin bir an önce kurulması gereğini ortaya koymaktadır.

3213 sayılı Maden Kanununun 05.06.2004 tarihinde Yürürlüğe giren 5177 sayılı Kanunla Değişik 7/1 hükmüne göre mera alanlarında madencilik faaliyetlerinin nasıl yapılacağı "yönetmelikle" düzenlenir. Bu maddede sözü edilen madencilik faaliyetleri izin yönetmeliği çıkarılmış olup; bu yönetmeliğin 39 ila 47. Maddelerinde mera alanlarında madencilik faaliyetlerinin nasıl yapılacağı ve maden işletme izinlerinin ne şekilde alınacağı gösterilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesinin iptal ve Danıştay'ın yürütmenin durdurulması kararı karşısında uygulama imkanı kalmayan İzin Yönetmeliğinden sonra 2010 tarihli Madencilik Faaliyetleri Yönetmeliğinin 121.maddesinde mera alanlarında madencilik faaliyetleri özel olarak düzenlenmiştir. Aynı zamanda 12.04.2005 tarihinde değiştirilen Mera Yönetmeliğinin 8.maddesinde madencilik faaliyetleri için mera tahsisine ait hükümler bulunmaktadır. İki yönetmelikteki hükümlerin çakışması halinde sonraki tarihli ve özel nitelikte olan Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliğindeki hükümlere öncelik vermek gerekir.

### 3.Mera Vasıflı Arazilerde Arama Faaliyetleri

Mera yaylak ve kışlaklarda yapılacak arama ruhsatı kapsamında yapılacak faaliyetlerde kural olarak tahsis değişikliği gerekmez. Madencilik faaliyetleri Uygulama Yönetmeliğinin 121.(1). Maddesine göre, bu alanlarda yapılacak maden arama faaliyetleri sondaj, yarma, galeri gibi fiziki müdahale gerektiriyorsa, ruhsat sahibi, söz konusu faaliyetlere başlamadan yetkili il tarım müdürlüğüne başvurarak izin alması gerekir.

#### 3.1. Fiziki Müdahale Gereken Arama Faaliyetlerinde Başvuru

Mera Yönetmeliğinin 8.maddesine göre, arama ruhsatı alınan alanlarda arama yapılabilmesi için MİGEM'in İl Tarım Müdürlüğünden koordinat değerleri belli 1/25000 ölçekli harita, vaziyet planı, arama ruhsatının onaylı örneği ile Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeleri ekleyerek talepte bulunması gerekir.

Bu talep, Tarım İl Müdürlüğünce, İl Mera Komisyonuna gönderilir. Arama ruhsat sahibince yukarıda istenen bilgi ve belgeler Bakanlık İl Müdürlüğüne sunulur, İl Mera Komisyonunca teknik ekip görevlendirilmesi yapılır ve konu ile ilgili Defterdarlık görüşü istenir. Teknik ekibin görevlendirilmesi, teknik ekipçe mera inceleme raporunun tanzimi ve bu raporun İl Mera Komisyonuna sunulması en geç 30 gün içinde tamamlanır. Bu sürede çalışmaların tamamlanamaması halinde; sebebi ve çalışmalara başlanacağı tarih bir yazı ile ruhsat sahibi MİGEM'e bildirilir.

#### 3.2. Başvurunun Sonuçlandırılması ve İzin Verilmesi

Defterdarlık görüşü Tarım Müdürlüğüne ulaştıktan sonra Komisyon 15 gün içerisinde inceleme raporu ve Defterdarlık görüşü ile birlikte kararını oluşturur ve kararı Valilik onayına sunar. Bu arada kamuoyunda tartışmalı bir konu olan 2012/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi meralar hakkında da uygulandığından, izin verilmeden önce Başbakanlıktan uygun görüş alınması gerekmektedir. Vali, Başbakanlıktan da uygun görüş geldikten sonra İl Mera Komisyonunun görüşünü esas alarak talebi değerlendirip izin veya ret kararı verir.

İzin verilmesi halinde arama ruhsat sahibinin çalışmaya başlayabilmesi için İl Tarım Müdürlüğünde istenen teminatı yatırması ve sözleşmeyi imzalaması gerekir. İzin süresi arama ruhsat süresi kadardır.

#### 3.3. İzin Süresi Sonunda Yapılacak İşlemler

Ruhsat sahibinin, bu faaliyetler sonrası maden arama faaliyette bulunduğu bölgeleri düzenleyerek en geç altı ay içinde çevre ile uyumlu hale getirme yükümlülüğü vardır. Arama ruhsat sahibi bir yıl içerisinde söz konusu alanları eski vasıf ve kapasitesine getirmediği takdirde, İl Mera Komisyonu alınan teminatı kullanarak bu yükümlülüğü yerine getirir. Komisyon ayrıca, yapılan tüm masraflarla birlikte, geçen sürede meydana gelen ot kaybının değerini de arama ruhsat sahibinden tahsil eder.

Mera Yönetmeliğinin 8.maddesine göre, arama ruhsatı için alınan izin süresince gerekli prosedür uygulanmaksızın üretim yapıldığının tespiti halinde verilen izinler iptal edilerek, zarar verilen alanların eski vasıf ve kapasitesine getirilmesi için 4342 sayılı Mera Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

#### 3.4. Arama Döneminde Üretim ve Mera Tahsis Değişikliği

Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliğinin 121. Maddesi "*Arama dönemi üretim izni veya işletme izni talep edildiğinde tapu kayıtlarında mera tescili yapılmamış alanlarda, mevcut tapu kayıtlarına göre işlem yapılır.*" hükmünü öngörmektedir. Buna göre arama ruhsatı ve işletme ruhsatı döneminde tapu kaydında mera tescili varsa mera tahsis

değişikliği yapılacak; tapuya henüz tescil edilmemiş mera alanlarında ise eskiden beri mera olarak kullanılsa bile herhangi bir mera tahsis değişikliğine gerek olmaksızın arama dönemi üretim izni veya işletme izni verilebilir. 4342 sayılı Mera Kanununun 14.maddesinde “*Tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlakta bu Kanunda gösterilenden başka şekilde yararlanılamaz. Ancak, bu Kanuna veya daha önceki kanunlara göre mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden;” tahsis değişikliği yapılmadan başka şekilde kullanılamayacağı yönündeki hükümlerle çelişmektedir. Gerçekten de 4342 sayılı Mera Kanununun 14.maddesine göre bir yer kadimden beri mera, yaylak veya kışlak olarak kullanılan bir yer tapuya tescil edilmemiş olsa dahi tahsis değişikliğine gitmeden maden üretim faaliyeti için kullanılamaz. Ancak hukuk güvenliği bakımından son derece sakıncalı olan ve muğlak bir kavram olan “*kadimden beri bu amaçla kullanılan*” kavramını bir yer tapuya tescil edilmemişse dikkate almamak ve Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliğinin 10.bendine göre mera tahsis değişikliğine gitmeden maden üretim izni veya işletme izni vermek gereklidir. Aksi halde bölgeye yabancı olan madenci bir yerin kadimden beri mera olarak kullanıp kullanılmadığını araştırma gibi zor bir yükümlülüğün altına sokulmuş olur.*

Arama faaliyetleri sonunda rezervi belirlenen madenlerin mera alanlarında yapılacak üretim ve üretime yönelik tüm faaliyetler için tahsis amacının değiştirilmesi gerekir. Hatta, arama ruhsat aşamasında görünür rezervin 1/10 oranında da üretim yapılması da tahsis amacı değişikliği gerektiren faaliyetlerdendir.

Madeni üretimi amacıyla arama aşamasında tahsis amacı değiştirildikten sonra işletme ruhsatına geçilirse yeniden tahsis amacı değişiklik kararı almaya gerek yoktur. Sadece işletme aşamasına ilişkin evrakların tamamlanması yeterlidir.

Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin 121.maddesine 07.01.2014 tarihinde (3).madde olarak eklenen hükümlerle, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının, il tarım müdürlüğüne mera tahsis amacının değiştirilmesi talebinde bulunabilmesi için maden ruhsat sahibinin Bakanlığa müracaatı gerekli olduğu öngörülmüştür. Yine aynı hükümde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının söz konusu müracaatı, müracaat tarihinden itibaren en geç bir ay içinde sonuçlandırması emredilmiştir. Mera tahsis değişikliklerinde müracaat süresi uzadığından Bakanlığa bir aylık süre tanınması son derece yerinde bir düzenleme olmuştur. Gerçekten maden yatırımcısının en büyük sorunlarından biri olan izin sürecinin uzaması sorunu hiç olmazsa mera açısından ortadan kaldırılmış olmaktadır.

#### **4. İşletme Ruhsat Aşamasında Mera Tahsis Değişikliği**

Mera alanıyla çıkan maden ruhsat alanına işletme izni alabilmek için mera tahsis değişikliği yaptırmak gerekir. Meranın tahsis amacı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının, İl Tarım Müdürlüğüne yapacağı bildirimden sonra, il mera komisyonunun ve Defterdarlığın/ Vergi Dairesi Başkanlığının uygun görüşü üzerine, valilikçe değiştirilebilir. MiGEM'in yapacağı bildirim onaylı işletme projesi, işletme ruhsatı, işletme izin alanlarını gösterir 1/1000 veya 1/2000 ölçekli imalat haritaları, rezerv durumu, vaziyet planı ile Komisyonca istenecek diğer bilgi ve belgeler eklenir.

Mera alanlarında arama izninde olduğu gibi işletme ruhsat aşamasında da tahsis amacının değiştirilebilmesi için İl Mera Komisyonunun, ve Defterdarlığın/Vergi Dairesi Başkanlığının uygun görüşü gerekir. Mera tahsis değişikliğinde de işlem dosyası 2012/15 sayılı Genelge uyarınca onay için Başbakanlığa gönderilmektedir. İl Mera Komisyonunun veya Defterdarlığın haklı ve geçerli bir sebep olmadan uygun görüş vermemesi işlemi idari yargıda dava konusu yapılabilir. Valilik söz konusu uygun görüşleri aldıktan sonra mera alanında işletme izni verilebilmesi için tahsis amacının değiştirilmesine karar verir.

Tahsis amacı değiştirilirken mera vasfı kaldırılan araziden elde edilecek otun karşılığı bir bedel alınmaktadır. Ayrıca, arama aşamasında olduğu gibi ruhsat sahibinden teminat alınmakta ve sözleşme imzalanmaktadır.

Tahsis amacı değiştirilen yerler, Maliye Hazinesi veya ait olduğu vakıf adına tescil edilir. Mera tahsis değişikliği yapılan alanlarda maden ruhsat sahibinin madencilik faaliyetleri ile ilgili her türlü üretim ve geçici tesis yapma yetkisi vardır.

## 5. Mera Alanlarının Maden Yolu Olarak Kullanılması

Uygulamada mera alanlarıyla ilgili olarak yaşanan sorunlardan biri de maden ruhsat alanına erişmek için yol veya geçit hakkı tesisidir. 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 747. maddesinde taşınmazından genel yola çıkmak için yeterli geçidi bulunmayan malik, tam bir bedel karşılığında bir geçit hakkı tanınmasını komşu taşınmaz maliklerinden isteyebilir. Eğer geçit hakkı talebi komşu taşınmaz maliklerince kabul edilmez ise hakim kararı ile geçit hakkı kurularak tapu siciline tescil edilir.

4342 sayılı Mera Kanununun 4. Maddesi uyarınca meralar ancak hayvan otlatılması amacıyla kamusal mülkiyet altında olup, özel mülkiyete konu olamaz. Dolayısıyla üzerinde özel mülkiyet kurulamayan mera alanlarında maden ruhsat sahibi lehine yol olarak kullanmak için geçit hakkı tesis edilmesi hukuken mümkün değildir.

Ancak kamuya kullanımına açık meralardan herkes gibi maden ruhsat sahibinin de gelip geçme olanağı vardır. Geçit hakkı kurulmadan da maden sahasına ulaşmak için meradan yol geçirilebilir. Yargıtay 14.Hukuk Dairesinin bu konuda içtihatları yerleşmiş durumdadır (*Yargıtay 14.Hukuk Dairesi, 04.10.2001 gün ve E. 5217, K.6255.*)

## 6. Sonradan Mera Tescili Yapılması ve Kazanılmış Haklar

Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliğinin 121.(7). maddesinde, İzin Yönetmeliğinde olduğu gibi, işletme ruhsatından sonra mera alanı ilan edilen yerlerde kazanılmış hakkın korunulmasına uygun hüküm getirilmiştir. Buna göre, işletme ruhsatı yürürlük tarihinden sonra mera alanı içine alınan yerlerde ayrıca tahsis değişikliğine gerek olmaksızın daha önce işletme izni çerçevesinde alınan ÇED ve diğer izinlere bağlı olarak madencilik faaliyetleri sürdürülür. Hatta kadimden beri mera olarak kullanılan bir yer sonradan mera olarak tescil edilse bile aynı hükmün uygulanması gerekir. Fakat Danıştay'ın 2005 tarihli Yönetmeliğin iptal edildiği dönemde kadim meranın tescile edilmese de tahsis değişikliği gerektiği yönünde kararları vardır (*Danıştay 8. Daire, 02.10.2012 gün ve E.2009/4637, K.2012/6945*).

## 7. Merahık Alanda Yapılan Madencilik Faaliyetlerinin Durdurulması

Mera alanlarında yapılan madencilik faaliyetlerini durdurma yetkisi kural olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına aittir. Danıştay emsal bir olayda, belediyenin kendi mera sahası içindeki madencilik faaliyetini kendisinin durduramayacağına, bunun için Bakanlığa başvurması gerektiğine karar vermiştir (*Danıştay 8.Daire, 26.01.1990 gün ve E.1988/1086, K.1990/114.* ).

Arama dönemi üretim izni veya işletme izni düzenlenen ruhsat sahalarında, ruhsat sahibince mera tahsis değişikliği yapılmadan faaliyette bulunulduğunun tespit edilmesi halinde, ilgili kurum tarafından faaliyetin durdurulması için MİGEM'e bilgi verilmesi gerekir. İlgili kurum İl Tarım Müdürlüğü veya Belediyeler olabilir. MİGEM, söz konusu bildirim kendisine ulaşması üzerine yapacağı değerlendirme sonucunda kazanılmış hakları korumak suretiyle madencilik faaliyetini durdurur.

Ayrıca konuyu 3091 Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesine Dair Kanun hükümleri açısından irdelemek gerekir. 3091 sayılı Kanuna göre süre aranmaksızın kamuya ait taşınmazların tecavüz ve müdahalede bulunulması halinde Kaymakamlık yoluyla tecavüz ve müdahalenin önlenmesine karar verilebilmektedir. 4342 sayılı Mera Kanununun 19. maddesinde "*Muhtarlar ve belediye başkanları, mera, yaylak ve*

kışlaklara tecavüz olduğu takdirde durumu derhal Bakanlık il veya ilçe müdürlüğüne, il ve ilçe müdürlükleri de valilik veya kaymakamlığa bildirmekle yükümlüdürler. Bu makamlarca 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun veya 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi uyarınca gerekli işlemler yapılır.” hükmü öngörülmektedir. Ancak 3213 sayılı Maden Kanununun 7. maddesinde işletme izni gereken izinlerden olan mera tahsis değişikliği yapılmadan, maden üretimi yapılması halinde madencilik faaliyetlerinin durdurulacağı öngörülmüştür. Aynı kanununa dayalı olarak çıkartılmış bulunan Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliğinin 121.(8). bent hükmünde “Arama dönemi üretim izni veya işletme izni düzenlenen ruhsat sahalarında, ruhsat sahibince mera tahsis değişikliği yapılmadan faaliyette bulunulduğunun tespit edilmesi halinde, ilgili kurum tarafından faaliyetin durdurulması için Genel Müdürlüğe bilgi verilir. Genel Müdürlükçe müktesep haklar korunarak faaliyet durdurulur. Genel Müdürlükçe verilen durdurma kararı yükümlülükler yerine getirilmedikçe kaldırılmaz.” denilmektedir. Buna göre mera tahsis değişikliği yapılmadan madencilik faaliyetinde bulunması halinde özel hüküm olan 3213 sayılı Maden kanunu ve ilgili Yönetmeliği açıkça faaliyetlerin durdurulması için MİGEM’i yetkili kıldığından, böyle bir durumda 3091 sayılı Kanun uyarınca Kaymakamlıkların yetkili olmadığı kanaatindeyim.

## 8. Meraya Tecavüz Suçu

Mera alanlarında izinsiz fiziki müdahale gerektiren arama faaliyetinde bulunulması yada maden üretim faaliyetinde bulunulması meraya tecavüz suçunu oluşturmaktadır. Türk Ceza Kanunu m.154.(2).maddesi uyarınca, “Köy tüzel kişiliğine ait olduğunu veya öteden beri köylünün ortak yararlanmasına terk edilmiş bulunduğunu bilerek mera, harman yeri, yol ve sulak gibi taşınmaz malları kısmen veya tamamen zapt eden, bunlar üzerinde tasarrufta bulunan veya sürüp eken kimse hakkında birinci fıkrada yazılı cezalar (altı aydan üç yıla kadar hapis ve bin güne kadar adli para cezası) uygulanır.” . Yargıtay bunun için keşif ve bilirkişi incelemesi yapılarak meraya tecavüz edildiğinin kesin olarak saptanmasını aramaktadır ( Yargıtay 8.Ceza Dairesi, 30.06.2005 gün ve E.2004/6195, K.2004/6279).

Eğer bir yer tapuya mera olarak tescil edilmemişse kadimden beri mera olarak kullanılsa bile Madencilik Faaliyetleri Uygulama Yönetmeliğinin 121.(9). maddesine göre tapu kaydına göre işlem yapılacağından bu alandaki madencilik faaliyetlerinden dolayı TCK m.154.(2)’de öngörülen meraya tecavüz suçu oluşmaz. Yönetmeliğin 121.(6).maddesi hükmü gereği de işletme ruhsatı alındıktan sonra mera olarak tescil ve ilan edilen bir yerde mera tahsis değişikliği yapılmadan maden üretilmesi halinde de aynı sonuca varılmalıdır.