

Türk Maden Hukukunda Bor Madenlerinin DüzenleniŒi

Regulations on Boran Mines in Turkish Mining Law

Av.Prof.Dr.Mustafa TOPALOĞLU ¹

¹ÖzyeĐin Üniversitesi/Topaloğlu Avukatlık Bürosu (mt@mustafatopaloglu.av.tr)

ÖZET

Dünyadaki bor madeni yataklarının %73,4'ü Türkiye'de bulunmaktadır. Türkiye aynı zamanda %59'luk bor üretimiyle dünyada birinci sırada yer almaktadır. Ülkemizde ilk bor işletmesi **Maadin Nizannamesi** uyarınca 1865 yılında bir Fransız Œirketine 20 senelik işletme imtiyazı verilmesiyle baŒladığı bilinmektedir. Daha sonra yabancı Œirketlerin hakimiyeti altında bulunan bor üretimi düşük seviyede kalmıŒtır. 1978 yılında 2172 sayılı Kanun'dan sonra bor madenlerinin işletilmesinin Devlet eliyle yapılmasına karar verilmiŒtir. Bor ruhsatlarının işletilmesinin Etibank'a devrinden sonra bor üretiminde oldukça büyük oranlarda artış gözlemlenmiŒtir. 1983 yılında çıkarılan 2840 sayılı kanunla bor madenlerinin işletmesi Devlet eliyle yapılacağı ilkesi korunmuŒtur. 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3213 sayılı Maden Kanunu'nda borla ilgili 2840 sayılı Kanun hükümleri saklı tutulmuŒtur. Çalışmamızda bor madenlerin yasal geliŒimi ve bu konudaki DanıŒtay Kararları da dikkate alınarak incelenmiŒtir.

ABSTRACT

The 73.4% of the World boron reserves are located in Turkey. Turkey also ranks first in the World with a 59% boron production. It is known that the first boron operation has started with a 20-year operating privilege given to a French company in 1865 according to the Maadin Nizannamesi –the Mining Code. Then, the boron production which was under the domination of foreign companies, has remained low. In 1978, after the Law No. 2172, it was decided that the operation of the boron mines shall be conducted by the State. After the transfer of the operation of the boron licenses to Etibank, boron production has increased considerably. With the Law No. 2840 came into force in 1983, the principle that the operation of the boron mines shall be conducted by the State has been preserved. The provisions of the Law No.2840 relating to boron mines are remaining in force in the Mining Law No. 3213 entered into force in 1985. The legal development of boron mines and the decisions of the Council of State on this issue have been examined in our study.

GİRİŒ

Bor, element olarak 19. yüzyılda kullanılmaya baŒlanmıŒtır. Ancak bileŒenleri daha eski zamanlardan beri bilinmektedir. Türkiye'de Bor Cevherlerinin varlığının bilinmesi Romalılara kadar uzanmaktadır. İlk verimli madencilik işletmeciliğine ise, 1861 yılında Balıkesir-Susurluk Sultançayır, Pandemit yataklarında Fransız “Companie Industriel Des Mazures” firması tarafından baŒlanmıŒtır. Osmanlı Devleti bu Œirketin işletme hakkını 1883

yılında kaldırarak üç yıl sonra İngiliz-İtalyan şirketi “Cove-Hanson” şirketine vermiştir. Bu şirket de daha sonra “Borax Consolidated Ltd.” şirketine dönüştürülmüştür.

Bu arada ülkemizdeki bor potansiyelinin aranmasına ve işletilmesine yönelik olarak 1927 yılına kadar 642 yabancı şirkete işletme imtiyazı verilmişse de 1944 yılında büyük bir kısım millileştirilmiş, ancak “Borax Consolidated Ltd.” unvanlı İngiliz şirketi varlığını 1950 yılında rezervlerinin tükenmesine kadar sürdürmüştür.

Lozan Barış Görüşmeleri sırasında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi (17 Şubat-4 Mart 1923) Cumhuriyet döneminde izlenecek ekonomik politika benimsenmiştir. İzmir İktisat Kongresi'nin sanayi ve sorunları bölümünde sanayi bankalarının kurulmasından söz edilmektedir. Bu doğrultuda, 1924 yılında İş Bankası ve 1925 yılında maden işletme ve madencilik sektörüne kredi sağlama amacıyla Sanayi ve sanayileşme politikaları doğrultusunda yabancı sermaye, kömür, bakır ve krom maden işletmeciliği başta olmak üzere, bu sektöre ortaklıklar şeklinde girmiştir. Bu dönemde Devlet, özel sektörün gelişmesini teşvik etmek amacıyla, 28 Mayıs 1927'de 1055 sayılı Teşvik Yasası'nı çıkarmıştır. 1923 yılında başlayan bu model istenen başarıyı sağlayamamış ve 1932 yılında yeni bir değerlendirme ile devletçilik politikaları benimsenmiştir.

1930'lu yıllara kadar, gerek Osmanlı Dönemi ve gerekse Cumhuriyet Döneminde, ülkenin doğal kaynaklarının tespitine yönelik bilimsel çalışmalar yapıldığını söylemek mümkün değildir. Bu belirsizliğin ortadan kaldırılması amacıyla maden aramalarına başlanması gerektiği bilinciyle 14 Haziran 1935 yılında Maden Tetkik Arama Enstitüsü (MTA) kurulmuştur. Aynı gün (14 Haziran 1935) MTA ile birlikte 2805 sayılı Kanun ile, madencilik, enerji üretimi ve dağıtım alanlarında faaliyet göstermek üzere ETİBANK kurulduğunu görmekteyiz.

2805 sayılı Kuruluş Kanununun 5. Maddesiyle ETİBANK'a MTA'nın araştırmaları sonucunda verimliliği ve işletilebilirliği tespit olunan sahalarda Bakanlığın onayı ile işletmeler kurup, üretimi gerçekleştirmek görevleri verilmiştir. MTA, ekonomik değere haiz sahaları ilgili Bakanlık kanalıyla ETİBANK' a devretmeye, ETİBANK da bu kaynakları işletmeye zorunlu kılınmışlardır.

II. Dünya Savaşından sonra arama faaliyetleri yaygınlaştırılarak 1950 yılında Balıkesir-Bigadiç'te, 1952 yılında Bursa-Mustafa Kemalpaşa bölgesinde bor (Kolemanit) yatakları bulunmuştur. Bu arada dünyanın en büyük sodyum tuzu (Boraks-Tinkal) yatağı Eskişehir-Kırka Sarıkaya Boraks (Tinkal) yatağı Türk Vatandaşları tarafından 1950-1960 yılları arasında bulunmuş olup, 1962 yılında ruhsatları ile birlikte İngiliz “Borax Consolited Ltd.” şirketinin eline geçmiştir. Balıkesir ve Eskişehir bölgelerindeki bor yataklarına sahip olan İngiliz “Borax Consolited Ltd.” şirketi boraks cevherinin değerinin artması ile birlikte Eskişehir-Kırka'daki boraks yataklarını özel madencilerden devralmaya başlamış ve bu yatakları “Türk Boraks” adı altında işletmiştir. Devir işlemlerindeki eksiklikler nedeni ile “Türk Boraks” şirketinin imtiyazı 1968-1969 yıllarında ETİBANK'a devredilmiştir. ETİBANK'ın elindeki Kırka ve Emet'teki cevherlerin değerlendirilmesi için maden yatakları gerektiği şekilde işlenmiş ve geliştirilmiştir. Özel sektör Emet, Bigadiç ve Kestelek'teki sahalarda önemli bir yatırıma girişmeden ürettiği iyi kaliteli cevheri düşük fiyatla satarak, ETİBANK'ın ürettiği ve değerlendirdiği bor ürünlerinin satışını engellemiştir. Ulusal maden politikamızdaki düzensizlik ve kararsızlık nedeni ile dış piyasalarda kendi bor ürünlerimize, ihraç ettiğimiz cevherlerimize rakip olunmuştur.

1970 li yıllara kadar ülkemiz bor üretim ve ihracatı büyük İngiliz şirketinin elinde ve kontrolünde kalmıştır. Bu şirket tarafından rezervler küçük gösterilmiş ve Türkiye'nin dünya bor piyasasına girmesi engellenmiştir. Bor sahalarının 01.10.1978 tarihinde 2172 sayılı Kanun kapsamındaki ülkedeki bütün bor sahalarının ruhsatı Etibank'a devredildikten sonra ülkemizin maden ihracatı içindeki bor cevherinin payı %50 civarına yükselmiştir.

2172 SAYILI KANUN VE BOR MADENLERİNİN ETİBANK'A DEVRİ

04.10.1978 Tarihinde kabul edilen 2172 sayılı Kanun, 14.10.1978 tarih ve 1634 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 2172 sayılı Kanun belirli bölgelerde belirli cins madenlerin Devletçe aranmasına ve işletilmesi ile özel sektörün elinde bulunan arama ruhsatları ile işletme haklarının geri alınması hususunda Bakanlar Kurulu'na yetki veriyordu. Başbakan Ecevit'in başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu çıkardığı üç adet Kararnameyle hangi bölgelerde demir, kömür ve bakır madenlerinin Devlet eliyle işletileceğini belirlemiş ve bu bölgelerde dokuz adet bor, altı adet asfaltit, 79 adet linyit ve 84 adet demir sahasının işletilmesi, özel sektörden alınarak Devlet kuruluşlarına verilmiştir. Bor madenlerinin işletilmesi de söz konusu kararnamelerden 7/16681 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle bor madenleri Etibank'a devredilmiştir.

2172 sayılı Kanunun çıkarılma amacı olarak özel sektörün maden işletmelerine yeterli yatırım yapmaması, Devletin maden işletmelerini yeterli denetleyememesi gösterilmiştir. Özellikle 1970 yılından sonra ABD ve NATO'nun bor madenini stratejik bir maden olarak tanımlamasının da etkisi olmuştur.

2172 sayılı Kanunun Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde ana muhalefet partisi olan Adalet Partisi tarafından iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, 21.06.1979 gün ve E.1979/1, K.1979/30 sayılı kararıyla maden ruhsatlarının idari izin niteliğinde olduğunu ve idare hukukunda ruhsat ve imtiyaza son vermeye ilişkin "rachat" hükümlerinin yeterli bulunmadığından ayrı bir kanun çıkarılmasını gerekli kıldığı ve 2172 sayılı Kanun'un kamulaştırma ve devletleştirme niteliğinde de olmadığından Anayasa'ya aykırı olmadığına hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesinin anılan kararının gerekçesi şu şekildedir:

"Davacı, yasanın tümü yönünden Anayasa'ya aykırı olduğu savının gerekçesi olarak, Anayasa'nın 131. maddesinde ormanlar için Devlet yararına bir tekel öngörülmesine karşı, madenlerle ilgili hükümleri içeren 130. maddede Devletin yanında özel teşebbüsün çalışmasına da olanak sağlandığına göre, özel teşebbüse bir yasa ile verilen bu iznin ancak yine bir yasa ile ve "kamu yararı" ögesinin yargı denetimine olanak sağlar biçimde yasada açıkça belirtilmesi koşuluyla geri alınabileceğini, bunun yönteminin ise Anayasa'nın 38. ve 39. maddelerinde kamulaştırma ve devletleştirme olarak belirtildiğini, iptali istenen yasanın bu yönlerden Anayasa'nın 38. 39. 114. ve 147. maddelerine aykırı olduğunu, ayrıca, yasa ile Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin, Anayasa'nın 64. maddesinde gösterilen yasa hükmünde kararnamenin koşullarına da uygun bulunmadığını ileri sürmektedir.

Gerek davacı tarafından ileri sürülen Anayasa'ya aykırılık savlarının, gerek bu konuda ortaya çıkan başka sorunların gereği gibi tartışılıp kesin bir sonuca varılabilmesi, öncelikle, iptali istenen yasanın, konusu, içeriği ve kapsamı bakımından taşıdığı özelliklerin ortaya konulmasına ve yasanın, ilgili Anayasa maddeleri yanında, maden hukukunu düzenleyen öteki hükümlerle olan ilişkisinin belirtilmesine bağlıdır.

Anayasa'nın 130. maddesi, doğal zenginlikler ve kaynaklarının Devletin "hüküm ve tasarrufu" altında olduğunu açıkladıktan sonra, bunların aranması ve işletilmesi hakkının Devlette olduğu ilkesini koymaktadır. Maddenin son tümcesi ise, bu ilkedan ayırık olarak, arama ve işletmenin, Devletin özel teşebbüsle birleşmesi yoluyla ya da doğrudan özel teşebbüs eliyle yapılabilmesini yasanın açık iznine bağlı tutmaktadır.

Bu maddenin, Anayasa'mızın sosyal içeriğini belirleyen önemli hükümlerden biri olduğunda kuşku yoktur. Ancak, söz konusu Anayasa hükmünün bu davada üzerinde özellikle durulması gereken yönü, madenlerin ve bunların aranma ve işletilmesinin hukuksal niteliğini belirtmekte olmasındır.

Gerçekten, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan doğal zenginlikler ve kaynaklarının aranma ve işletilmesinin ilke olarak Devletin görevi sayılması, Anayasa Koyucunun bu işleri "kamu hizmeti" niteliğinde gördüğünün açık kanıtıdır. Böyle olunca da, maddenin son tümcesi uyarınca özel teşebbüsün madenî Devletle birlikte ya da tek başına arayıp işletebilmesi, başka bir deyişle bu kamu hizmetinin özel teşebbüs eliyle veya onun katılmasıyla görülebilmesi, Devletin arama izni vermesi ya da Devletle özel teşebbüs arasında işletme konusunda bir "yönetsel sözleşme" yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

3/3/1954 günlü, 6309 sayılı Maden Yasası, Anayasa'nın 130. maddesinin son tümcesinde sözü edilen "izin" i vermektedir. Bu yasa ile Özel teşebbüse madencilik alanında etkinlikte bulunma olanağı tanınmakta, aslında, Devletçe yerine getirilmesi gereken bu kamu hizmetinin, özel teşebbüsçe, Devletin gözetim ve denetimi altında nasıl yapılacağı gösterilmekte, yasa ve yönetsel sözleşme hükümlerine uyulmaması durumunda, Devlete, bu izni geri alma ve sözleşmeye son verme yetkisi tanınmaktadır.

İptali istenen 2172 sayılı Yasa İse, Maden Yasasında Öngörülmeven başka bir sorunu ele almakta ve özel teşebbüsün yasaya ve yönetsel sözleşmeye aykırı bir davranışı bulunmasa bile, bu kamu hizmetinin doğrudan Devletçe yerine getirilmesi zorunluğunun ortaya çıkması durumunda, Devletin "izin" e ve "sözleşme" ye nasıl son verebileceğini ve son vermenin hangi sonuçları doğuracağını düzenlemektedir.

Yönetim hukukunun genel ilkelerine göre, yönetsel izin ve sözleşmelere yönetimce tek yanlı olarak her zaman son verilebilir. Ancak, maden işletmesinin Anayasa'nın 130. maddesinden kaynaklanan Özgün nitelikleri ve özellikle işletmenin öğelerinden birini oluşturan maden rezervinin Devletin "hüküm ve tasarrufunda" bulunması nedeniyle burada yönetim hukukunun genel ilkelerinin -söz gelimi "rachat" hükümlerinin- tümüyle uygulanmasına olanak bulunmadığından. Yasa Koyucunun, bu konuda özel bir yasal düzenleme getirmeyi gerekli gördüğü anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalardan çıkan ilk sonuç, iptali istenen yasanın, kimi yönetsel izin ve sözleşmelere Devletçe son verilmesi konusunu düzenlemekte olduğu ve izin hakkına ya da sözleşmesine son verilen özel teşebbüsün elindeki taşınmazların kamulaştırılmasına ilişkin hükümleri içermekle birlikte, bir "devletleştirme yasası" sayılmasına olanak bulunmadığıdır.

Böyle olunca da, iptali istenen yasanın Anayasa'nın devletleştirmeye ilişkin 39. maddesine aykırılığından söz edilemez."

Bu arada hükümet değişikliği olmuş ve Adalet Partisi iktidara gelmiştir. Başbakan Süleyman

Demirel'in başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu'nun 10.1.1980 gün ve 8/58 sayılı kararıyla 2172 sayılı Kanun'a dayalı olarak çıkarılan dört adet Kararnameye ilişkin bütün işlemleri aşağıdaki gerekçe ile durdurmuştur:

“Bazı madenlerin Devletçe aranması ve işletilmesine dair 31.10.1978 tarihli ve 7/16681, 7/16682, 7/16699 ve 28.11.1978 tarihli ve 7/16826 sayılı Kararnameler gereğince yapılan bütün işlemlerin durdurulması (...) kararlaştırılmıştır.”

Bakanlar Kurulu'nun 5.6.1980 gün ve 8/932 sayılı kararıyla da yukarıda belirtilen madenlerin Devlet eliyle işletilmesine ilişkin yukarıda belirtilen Bakanlar Kurulu Kararları yürürlükten kaldırarak bunlara dayanılarak arama ruhsatnameleri ve işletme hakları geri alınan madenlere ait arama ruhsatnameleri ve işletme haklarının eski ruhsatname ve işletme hakkı sahiplerine iadesine karar verilmiştir.

Ancak Danıştay Dava Daireleri Kurulu 27.6.1980 gün ve E.1980/611 sayılı kararıyla iadeye ilişkin söz konusu Bakanlar Kurulu kararının yürütmesini durdurduğundan iade işlemleri gerçekleşmemiştir.

2840 SAYILI KANUN DÖNEMİ

12 Eylül Askeri Darbesinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından 13.06.1983 tarih ve 18076 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2840 sayılı Bor Tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji Hammaddelerinin İşletilmesini, Linyit ve Demir Sahalarının Bazılarının İadesini Düzenleyen Kanun'u yürürlüğe koymuştur. 2840 sayılı Kanun, 2172 sayılı Devletçe İşletilecek Madenler Hakkında Kanun" la kamu kuruluşlarına devredilen maden haklarını yeniden düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

2840 sayılı Kanun 8. maddesiyle 2172 sayılı Kanun'u ve bu Kanun'a göre çıkarılan 1978 tarihli dört adet Bakanlar Kurulu kararını yürürlükten kaldırmıştır. Bunların yerine 2.maddesiyle 2840 sayılı Kanunun 2.maddesinde ise *“Bor tuzları, uranyum ve toryum madenlerinin aranması ve işletilmesi Devlet eliyle yapılır. Bu madenler için 6309 sayılı Maden Kanunu gereğince gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerine verilmiş olan ruhsatlar iptal edilmiştir.”* hükmünü getirmiştir. Bu şekilde Bor madenlerinin Devlet eliyle işletileceği doğrudan kanun hükmü haline getirilmiş ve bunlar için 6309 sayılı Kanuna göre özel sektöre verilmiş maden ruhsatlarının el koyma yoluyla değil de açıkça kanunen iptal edildiği öngörülmüştür.

Bundan başka Geçici Maddesiyle de *“Bor tuzları sahalarında eski ruhsat sahipleri tarafından çıkarılmış cevher, bakiye yığını, cüruf stokları ve pasalar üzerinde bunları çıkaranların her türlü hakları bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onsekiz ay içinde sona erer ve ilgili kamu kuruluşunun uhdesine geçer.”* hükmüne yer vererek, iptal edilen özel sektöre ait bor madeni ruhsat sahalarında daha önce üretilmiş cevher, bakiye yığını, cüruf stokları ve pasaların değerlendirilmesi için on sekiz ay süre verilmiştir. On sekiz ay içinde değerlendirilmeyen ve daha doğrusu sevki yapılmayan bor madenine ilişkin üretilmiş cevher, bakiye yığını, cüruf stokları ve pasalar üzerinde gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyeti sona ererek bunların Devletin hüküm ve tasarrufuna geçeceği belirtilmiştir.

3213 SAYILI MADEN KANUNUNDAN SONRAKİ GELİŞMELER

Özal dönemi ile birlikte yapılan önemli kanun değişikliklerinden birisi de, 6309 sayılı Maden Kanununun yürürlükten kaldırılarak yerine 3213 sayılı Maden Kanununun yürürlüğe konmasıdır. 3213 sayılı Maden Kanunu ile önceki kanun döneminde yaşanan bazı olumsuzluklar giderilmek istenmiştir.

3213 sayılı Maden Kanunu 49. maddesiyle bor madeni ile ilgili özel hükümler sevketmiştir. 15.06.1985 tarihinde yürürlüğe giren 3213 sayılı Maden Kanununun 49.maddesi, “15.06.1985 tarihinde kabul edilerek yayımlanan 3213 sayılı Maden Kanununun 49. maddesinde “2840 sayılı Maden Kanunu hükümleri saklıdır. Ancak, bu kanunun yürürlük tarihinden sonra bulunacak bor, trona ve asfaltit madenlerinin aranması ve işletilmesi bu kanun hükümlerine tabidir. Bunların ihracatına ait usul ve esaslar Bakanlar Kurulu’nca tespit edilir.” hükmünü içermektedir.

Aynı zamanda bor madeni, 3213 sayılı Maden Kanununun 2.maddesine göre “Bor tuzları (Kolemanit, Ulexit, Borasit, Tinkal, Pandemit) veya veya diğer bileşiminde en az %10 B₂O₃ bulunan bor mineralleri” sanayi madeni olarak sayılmış ve 5177 sayılı Kanunla da IV(a) Grubu maden olarak sınıflandırılmıştır.

Kimi hukuk çevrelerinde “Ancak, bu kanunun yürürlük tarihinden sonra bulunacak bor, trona ve asfaltit madenlerinin aranması ve işletilmesi bu kanun hükümlerine tabidir” hükmünden hareket ederek 3213 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 15.06.1985 tarihinden sonra bor madeni için özel kişilerin de maden ruhsatı alabileceği şeklinde yorumlar yapıyordu.

5177 sayılı Kanunla yanlış anlamaları önlemek için 3213 sayılı Maden Kanununun 49. maddesinde “2840 sayılı Kanun hükümleri saklıdır. Bu Kanunun yürürlük tarihinden önce bulunmuş ve sonra bulunacak bor madenlerinin aranması ve işletilmesi 2840 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” şeklinde bir değişiklik yapılmıştır. Esasen bu değişiklik önceki maddedeki özensiz ifadeden kaynaklanmıştır. Zira “2840 sayılı Kanun hükümleri saklıdır” ifadesi, aynı Kanununun 2.maddesinde yer alan “Bor tuzları, uranyum ve toryum madenlerinin aranması ve işletilmesi Devlet eliyle yapılır.” hükmüne atıftır. Dolayısıyla her hâlükârda bor tuzlarının işletilmesi Devlet eliyle yapılacak ve bu konuda gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerinin maden ruhsat sahibi olmalarına imkan veren 3213 sayılı Maden Kanununun 6.maddesi uygulanmayacaktır.

Ancak 2840 sayılı Kanunu’nun 2.maddesi gereği bor tuzları üzerindeki işletme ruhsat haklarına ancak Devlet sahip olabilecek ve işletmesinin de Devletin yetki verdiği ETİ Maden İşletmeleri tarafından yürütülecektir. Devlet eliyle işletme dışında, bor işletme ruhsatları da tamamen 3213 sayılı Maden Kanunu hükümlerine tabidir. Ayrıca 3213 sayılı Maden Kanunu’nun 24/XIII maddesinde “Ereğli Kömür Havzasındaki taşkömürü ve 2840 sayılı Bor Tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji Hammaddelerinin İşletilmesini, Linyit ve Demir Sahalarının Bazılarının İadesini Düzenleyen Kanunda sayılan bor tuzu, toryum ve uranyum madenleri için bu maddede yazılı süreler uygulanmaz.” denilmek suretiyle işletme ruhsatı süresi için diğer maden ruhsatları için öngörülen süre sınırının bor tuzları için uygulanmayacağı belirtilmiştir. Belirtilen bu iki yasal istisna dışında bor tuzlarının işletilmesi tamamen 3213 sayılı Maden Kanunu hükümlerine tabidir. Dolayısıyla bor tuzlarının ruhsatlarına da diğer madenler için 3213 sayılı Maden Kanununda öngörülen haklar ve

kısıtlamalar uygulanır. Zira 2840 sayılı kanun bor tuzları için hak sahipliğinden başka herhangi bir hususta hüküm içermemektedir. Devlet eliyle de işletilse maden niteliğinde olduğu kuşkusuz olan bor tuzlarının işletilmesinin, bakım ve muhafazasının bir kanun hükmüyle düzenlenmesi zorunluluktur. Bu Kanun da şimdilik 3213 sayılı Maden Kanunu olmalıdır.

Nitekim bor tuzlarından 28.02.2019 tarihinde yürürlüğe giren 7164 sayılı Maden Kanununun 14 maddesiyle değiştirilen 3213 sayılı Maden Kanunu 14.maddesi uyarınca ocak başı satış fiyatı üzerinden %3 oranında Devlet hakkı alınmaktadır. Hatta Maden Yönetmeliğinin m. 87 (29) “*Bortuzlarından konsantre/rafine/kalsine vb. işlemine tabi tutulduktan sonra satış fiyatının oluştuğu durumlarda ocak başı satış fiyatı, üçüncü fıkrada belirtilen giderler çıkarılarak oluşan fiyattır.*” denilerek ocakbaşı fiyatının nasıl hesap edileceği gösterilmiştir.

Mülga Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 80(5) maddesi “*10/6/1983 tarihli ve 2840 sayılı Bor Tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji Hammaddelerinin İşletilmesini, Linyit ve Demir Sahalarının Bazılarının İadesini Düzenleyen Kanunda sayılan bor tuzu madeni sahalarında, grubundaki diğer madenler için işletme izni verilmiş olması ve aynı alanda bor tuzu bulunmadığının veya rezervinin tükendiğinin tespiti halinde ruhsat, kamu kurum ve kuruluşlarına devredilebilir. Ancak daha sonra bu alanlarda bulunacak bor tuzu rezervleri ile ilgili hakların kullanımı ilgili kamu kuruluşuna aittir.*” hükmünü içermektedir. Yürürlükte olan Maden Yönetmeliğinin 82(5) maddesine aynen aktarılan hükümde sözü edilen “ilgili kamu kuruluşu” Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü'dür.

3213 sayılı Maden Kanununun Geçici 7. Maddesinde “*2840 sayılı Kanununun geçici maddesinde yer alan bor tuzları sahalarında eski ruhsat sahipleri tarafından çıkarılmış cevher, bakiye yığınları, cüruf stokları ve pasalar üzerinde bunları çıkaranların her türlü hakları için belirtilen 18 aylık pasa değerlendirme süresi 1986 Aralık ayı sonu olarak değiştirilmiş ve hakları ihya edilmiştir. Adı geçen malzemelerin nakliyeleri, ödenecek Devlet hakkı ile (...) yapılacak beyanlar bu Kanun hükümlerine tabidir.*” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, 2840 sayılı Kanunun Geçici Maddesi uyarınca 13.12.1984 tarihinde dolacak olan bor tuz sahalarında bulunan cevher, bakiye yığınları, cüruf stokları ve pasaları çıkaran önceki ruhsat sahiplerinin hakları ihya edilmiş (tekrar canlandırılmış)ve bunları değerlendirme süresi 31.12.1986 tarihine kadar uzatılmıştır.Önceki ruhsat sahipleri söz konusu haklarını kullanırken sevk ettikleri varlıklarla ilgili 3213 sayılı Maden Kanunu'na göre Devlet hakkı ödemek ve işletme faaliyet raporu, imalat haritası ve bilanço vermek zorundadırlar.

BOR TUZLARININ DEVLETÇE İŞLETİLMESİNİN ANLAMI

Bor tuzlarınınDevlet eliyle üretiminden başka mevcut rafine bor ve ham bor satışlarının (ihracat ve yurtiçi) tek elden organize edilmesi yönlendirilmesi gereklidir. Çünkü bu ürünler birbirlerinin yerine ikame edilebilir niteliklerinden dolayı satış fiyatları ve miktarları açısından müşteriler nezdinde hassasiyet taşımaktadır.

Kırka/Eskişehir İşletmesinde : Konsantre Tinkal, Boraks Penta Hidrat, Susuz Boraks
Bigadiç/Balıkesir İşletmesinde: Konsantre Kolemanit, Ögütülmüş Kolemanit, Üleksit
Konsantre
Emet/Kütahya İşletmesinde : Konsantre Kolemanit
Kestelek/Bursa İşletmesinde : Konsantre Kolemanit

Bandırma/Bursa Tesislerindeki: Borik asit, Boraks Dekahidrat, Boraks Pentahidrat, Sodyum Perborat
üretip iç ve dış pazara satılmaktadır.

Ancak, 2840 sayılı Kanun'un 2. maddesindeki “*Bor tuzları, uranyum ve toryum madenlerinin aranması ve işletilmesi devlet eliyle yapılır*” hükmündeki işletme ifadesinin bor tuzlarını ilgilendiren kapsamı konusunda zaman zaman tartışmalar yaşanmaktadır. Söz konusu husus ile ilgili olarak yasanın lafzında açıklayıcı ek bir ifade bulunmadığı gibi, gerek konuyla ilgili 2172 sayılı Yasa ve gerekse 2840 sayılı Yasanın gerekçelerinde konuya açıklık getirici herhangi bir husus yer almamaktadır.

Bununla birlikte, bugüne kadar, söz konusu “işletme” ifadesi bor madenlerinin aranmasından üretimine, zenginleştirilmesine, rafinasyonuna ve pazarlanmasına kadar uzanan bir çerçevede yorumlanmış ve bu yorum uygulamaya esas teşkil etmiştir.

Danıştay 1.Dairesinin 1.D. 1.5.2000 gün ve E.2000/50, K.2000/67 sayılı istişari görüşüne göre, 2840 sayılı Yasanın değişik 2 nci maddesi uyarınca bor tuzlarının aranması ve işletilmesinin devlet eliyle yapılması zorunluluğunun, bu madenin zenginleştirilmesini, rafinasyonunu ve pazarlamasını da kapsamaktadır. Bu nedenle Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından ham bor ve işlenebildiği ölçüde rafine bor olarak yurt dışına ihraç edilerek satılan bor tuzlarının, aynı şekilde yurt içinde isteyen Türk vatandaşı kişi ve firmalara da satılabilir. Yine, Yüksek Mahkeme, Türk vatandaşı kişi veya firmanın satın aldığı bor'u ülke içinde kuracağı tesislerde işleyip elde edeceği ürünleri yurt içinde veya yurt dışında satabilmesinde hukuki bir engel bulunmadığı görüşündedir.

Yine Danıştay, Etibank'ın tekel hakkının bor cevherinin topraktan çıkartılması ve konsantre edilmesi ile sınırlı olmadığı ve bundan sonraki rafinasyon ile uç ürün elde edilmesi safhalarını kapsadığını, Eti Holding'in yurt içi ve yurt dışı firmalara farklı davranmasının hakim durumun kötüye kullanılması oluşturmayacağına karar vermiştir. Danıştay 10.Dairesinin 31.12.2003 gün ve E.2001/4591, K.2003/5460 sayılı kararının gerekçesi şu şekildedir: “2840 sayılı Yasanın 2. maddesi uyarınca bor tuzlarının aranması ve işletilmesinin Devlet eliyle yapılması zorunluluğunun, bu madenin zenginleştirilmesini, rafinasyonunu ve pazarlamasını da kapsadığı sonucuna varılmıştır.

Danıştay 1. Dairesinin anılan kararında da belirtildiği üzere, 2840 sayılı Kanununun amacının bor tuzlarının maden sahasından çıkartılması, zenginleştirilmesi, rafinasyonu, bunlardan her türlü uç ürün elde edilmesi ve pazarlanmasının tek elden yapılmasıyla ülkenin Dünya bor pazarındaki etkinliğinin artırılarak borun en verimli şekilde değerlendirilmesini sağlamak olduğu dikkate alındığında, davacı şirketin, Etibank'ın tekel hakkının bor cevherinin topraktan çıkartılması ve konsantre edilmesi ile sınırlı olduğu ve bundan sonraki rafinasyon ile uç ürün elde edilmesi safhalarını kapsamadığı yolundaki iddiaları yerinde görülmemiştir.

Kaldı ki davacı şirketin konsantre kolemanit talebi doğrudan temel kaynak üretimi ile ilgili olup, bu konudaki tekel hakkının da Eti Holding A.Ş.'ye ait olduğu açıktır.

Davacının, yurt içindeki alıcılara konsantre kolemanit satılmayarak ayrımcılık yapıldığı iddiasına gelince;

Hakim durumda bulunan bir teşebbüsün ayrımcılık yapmasının ancak eşit durumdaki alıcılar bakımından söz konusu olup, yurtiçi ve yurtdışı alıcıların konumlarının farklı olması karşısında ayrımcılıktan söz edilemez.”

Son olarak bor tuzlarını Devlet eliyle işletecek Eti Maden ile ilgili açıklama yapmak gerekir.2172 sayılı Kanun'un 3 ve 4. maddelerinde madenlerin Devlet adına ilgili iktisadi devlet kuruluşu tarafından devralınarak işletileceği öngörülmüştür. 2840 sayılı Kanun da 2172 sayılı sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmış ancak bor tuzlarının Devlet eliyle işletileceği esasını korumuştur. Bu bakımdan bor tuzlarının iktisadi devlet teşekkülü olan ETİBANK'a devredilmesi ve bu kurum tarafından işletilmesi kanun gereğidir. İktisadi Devlet Teşekküllerini düzenleyen 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sadece bankacılık işiyle uğraşan iktisadi devlet kuruluşlarının anonim şirket şeklinde kurulabileceğini öngörmektedir. Yine 6762 sayılı eski Türk Ticaret Kanunu m. 466 (6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu m.519) hükmüne göre de holdingler ancak anonim şirket tipinde olabilirler. Bu bakımdan, bor tuzlarını işletecek olan iktisadi devlet teşekkülünün anonim şirket ve holding şeklinde yapılması hukuka uygun değildir. Nitekim aynı hukuki sonuç, Danıştay 1.Dairesi'nin 26.05.1999 gün ve E.1999/66, K.1999/93 sayılı istişari görüşünde de ifade edilmiştir. Bu nedenle Eti Holding A.Ş.'nin 2004 yılında Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü olarak yapılandırılması son derece yerinde olmuştur.

SONUÇ

Stratejik bir maden olan bor tuzları Türk ekonomisi bakımından önemli bir zenginlik kaynağı niteliğindedir. Bu önemli zenginlik kaynağının 1978 tarihinden sonra 2172 sayılı Kanunla Devlet eliyle işletilmeye başlanması ile çok yüksek üretim seviyelerine ulaşılmış ve Dünya üretiminin %50'si seviyesi aşılmıştır. 2840 sayılı Kanunla da aynı ilke devam ettirilmiştir.

3213 sayılı Maden Kanunu 49.maddesinde borla ilgili özel düzenleme yapılmıştır. Mevzuat metni hazırlamadaki özensizlik burda da görülmüştür. 3213 sayılı Maden Kanununun 49.maddesindeki “Ancak, bu kanunun yürürlük tarihinden sonra bulunacak bor, trona ve asfaltit madenlerinin aranması ve işletilmesi bu kanun hükümlerine tabidir.” Hükmündeki “ancak” ibaresi yanlış anlamalara, sanki saklı tutulan 2840 sayılı Kanun hükümlerine istisna getirildiği ve bor tuzları için özel sektöre de ruhsat verilebileceği, şeklinde yanlış anlamalara müsaitti.

5177 sayılı Kanunla değiştirilen 3213 sayılı Maden Kanunu 49.maddesinde “2840 sayılı Kanun hükümleri saklıdır. Bu Kanunun yürürlük tarihinden önce bulunmuş ve sonra bulunacak bor madenlerinin aranması ve işletilmesi 2840 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” şeklinde önceki metindeki yanlışlığı düzeltmek için yine hatalı bir tepki hükmü getirilmiştir. Bir kez 2840 sayılı Kanun hükümleri saklı denilince, bor tuzlarının Devlet eliyle işletileceği sonucu tartışmasız bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunu takiben 2840 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde bu Kanun (3213 sayılı Maden Kanunu) uygulanır, denilse daha uygun olurdu. Zira 2840 sayılı sayılı Kanun bor ve diğer bir kısım madenlerin Devlet eliyle işletileceğinden başka bir düzenleme içermemektedir. Zorunlu olarak Devlet'in hak sahipliğinden başka diğer hususlarda örneğin Devlet hakkı vs. 3213 sayılı Maden Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Yapılacak bir kanun değişikliğinde bu yönde bir düzeltme yapılarak fiili durumun hukuki duruma uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Dünder, T.,2172 SayılıDevletçeİşletilecekMadenlerHakkındaKanunveUygulamalar, www.maden.org.tr/resimler/ekler/0cf775fa6b5dfe6_ek.pdf.

Gölan, A., Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri – Mevzuat ve Yargı Kararları Işığında Eleştirel Bir Yaklaşım Denemesi, İstanbul, 2008.

Koç, Y., 1978 Yılında Madenlerimiz Devletleştirilmiştir,<https://www.aydinlik.com.tr/1978-yilinda-madenlerimiz-devletlestirilmisti-yildirim-ko...>

Topaloğlu, M., Maden Hukuku, 1.Baskı, Karahan Kitabevi, Adana 2011.

Topaloğlu, M., Maden ve Taşocakları Hukuku, 1.Baskı, Karahan Kitabevi, Adana, 2003.

Topaloğlu, M., Maden Kanunu, 1.Baskı, Karahan Kitabevi, Adana 1999.

Türk, H.S., Devletçe İşletilecek madenler Hakkında Kanun Üzerinde Açıklamalar, dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/306/2901.pdf