

T.C.  
DANIŞTAY  
ALTINCI DAİRE  
Esas No : 2007/548

**Davacı ve Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen** : ... Belediye Başkanlığı

.../MUĞLA

**Vekili** \_\_\_\_\_ : ..., ...

**Davacı Yanında Davaya Katılanlar** :

1- T.M.M.O.B. Mimarlar Odası Bodrum Temsilciliği

**Vekili** \_\_\_\_\_ : ...

2- ... Belediye Başkanlığı - .../MUĞLA

**Vekili** \_\_\_\_\_ : ...

**Karşı Taraf** : 1- Başbakanlık - ANKARA

2- Kültür ve Turizm Bakanlığı - ANKARA

**İstemin Özeti** : 24.11.2006 günlü, 26356 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 30.10.2006 günlü, 2006/11189 sayılı ekli krokide sınırları belirlenen alanın "Muğla-Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi" olarak belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ile bu kararın bildirimine dair olan 02.10.2006 günlü, 160156 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı işleminin; doğal ve tarihi özellikleri ile bir dünya mirası olan Bodrum'un barındırdığı kültürel ve tarihi yapıları ile doğal değerleri açısından korunması gerekli yaşam alanı olma özelliği, dünya mirası niteliği dikkate alınmadan işlemin tesis edildiği, Yarımada'nın sahil kesiminde bulunan arazilerin büyük bir kısmının yapılaşmasını tamamladığı, farklı insan kitlelerine hizmet ettiği, mevcut turizm işletmelerinin yatak kapasitesinin ihtiyacı karşıladığı, farklı bir turizm yaklaşımı getirmeyeceği, mevcut kapasitede sadece artış yaratacağı, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölge Kararı alanı olarak belirlenen ve yapılaşmamış alanların büyük bir kısmının 1.sınıf tarım arazisi, orman arazisi olduğu, yine bu alanların ve bakir koyların ekonomiye büyük katkısı olan Mavi tur teknelerinin uğrak yerleri olarak zarar göreceği, bu kararla bölgede oluşturulacak turistik ve ticari tesislerin nüfus artışına yol açacağı, bu durumun ise Bodrum Yarımadasının bir çok kesiminde yetersiz veya hiç bulunmayan altyapıyı (su, kanalizasyon vb.) tamamen kullanılmaz hale getireceği, kentsel, çevresel ve toplumsal sorunlara neden olacağı, kamu yararının gözetilmediği, işlemin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali ile yürütülmesinin durdurulması istenilmektedir.

**Başbakanlığın Savunmasının Özeti** : Dava açma ehliyetinin bulunmadığı, idari davaya konu olacak kesin işlem niteliği taşımadığı, 42 kamu kurum ve kuruluşunun görüşünün alındığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yerinde yapılmaya dayanan gerekçeli rapor doğrultusunda mevki ve sınırlarının Bakanlık İçi Komisyon'da uygun görülen önerileri, Bakanlık Makamının onayı ile Bakanlıklararası Komisyonun istişari görüşü üzerine dava konusu işlemin tesis edildiği, bu ilan sonrasında bir dizi planlama çalışmaları yapıldığı, bölgede büyük bir yapılaşma olacağı iddiasının dayanağının olmadığı, henüz planının oluşturulmadığı, tarihi ve kültürel değerlerin yoğunluğunun yörenin Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilanı için göz önünde bulundurulmuş en önemli ölçütlerin başında geldiği, Bodrum Yarımadasının özellikleri ile kültür ve turizm koruma ve gelişme bölgesi tanımı ile tam olarak örtüştüğü, Yarımada'nın adına ve geçmişine yakışır bir şekilde korunması ve sektörel gelişiminin de koruma olgusu ile dengeli bir biçimde ele alınmasının

amaçlandığı, davacının iddialarının planlama sürecine yönelik olduğu, işlemin hukuka aykırılık taşımadığı, davanın ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

**Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın Savunmasının Özeti** : Dava konusu edilen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilan edilen sınırlar içinde ülke ekonomisine katkı sağlaması, üretilen gayri milli hasılasının artırılmasının yanı sıra istihdam kapasitesinin artmasına imkan sağlamak amacıyla tarım arazilerinin korunmasına ilişkin alınan gerekli önlemlerin dikkate alınacağı, Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilanı ile tarım arazilerinin yok edileceğine ilişkin iddialarının Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi kavramı ile bağdaşmadığı, davanın ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerekeceği savunulmaktadır.

**Danıştay Tetkik Hakimi ... Düşüncesi** : Yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi üzerine düzenlenen rapor ile dosyadaki bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, Dünya Mirası Coğrafyanın taşıdığı önem ve özellikler ile bilirkişi raporuna yansıyan riskler göz önüne alınmadan, turizm ve kullanma/gelişme kavramlarını ön plana çıkararak, koruma ve kültür kavramını yasal gerekliliğe karşın ikincil konuma alan bir yaklaşımla, yeterli inceleme ve değerlendirmelere dayanılmaksızın yörenin Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi olarak ilanı yolunda tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından yürütmenin durdurulması hakkındaki istemin kabulü gerektiği düşünülmektedir.

**Danıştay Savcısı ... Düşüncesi** : Yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27.maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmediği anlaşıldığından, istemin reddi gerekeceği düşünülmektedir.

### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 nci maddesi uyarınca dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

Davalı Başbakanlık tarafından ileri sürülen, davanın süresi içerisinde açılmadığı ve idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem bulunmadığı yolundaki iddialar yerinde görülmemiştir.

Dava, 24.11.2006 günlü, 26356 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 30.10.2006 günlü, 2006/11189 sayılı ekli krokide sınırları belirlenen alanın "Muğla-Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi" olarak belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ile bu kararın bildirimine dair 02.10.2006 günlü, 160156 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı işleminin iptali ile yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3. maddesinin 4957 sayılı Yasanın 1. maddesiyle değişik (b) bendinde: "Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri: Tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve plânlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilân edilen bölgeleri"; yine aynı maddeyle değişik (j) bendinde ise: "Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Alt Bölgesi: 1/25.000 veya daha alt ölçekli plân ile belirlenen, içinde turizm türleri ile kültür, eğitim, eğlence, ticaret, konut ve her türlü teknik ve sosyal alt yapı alanlarından bir veya daha fazlasını kapsayan, kendi içinde alt alanlara ayrıştırılabilen araziler" olarak tanımlanmış; 4. maddesinde de: "Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespitinde; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri,

kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli dikkate alınır." kuralına yer verilmiştir.

15.05.2004 günlü 25463 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişme Bölgeleri ile Turizm Merkezlerinin Belirlenmesine ve İlanına İlişkin Yönetmelik ile bu süreç düzenlemeye konu edilmiştir. Yönetmeliğin 4.maddesinde: "Bakanlık İçi Komisyon; ilan edilmesi öngörülen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezlerinin mevki ve sınırlarını belirlemekle görevlidir. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezleri; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri ile deniz, kış, dağ, yayla, sağlık, termal, kültür, spor, av, doğa turizmi ile mevcut diğer turizm imkanları göz önünde bulundurularak belirlenir. Bakanlık Makamının onayı ile kesinleşen öneriler, Bakanlıkça Bakanlıklararası Komisyona götürülür"; 6.maddesinde: "Bakanlıklararası Komisyon; Bakanlık Müsteşarının başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı temsilcilerinden oluşur. Bakanlık, gerekli görmesi halinde komisyona diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından da temsilci çağırabilir. Komisyon, Bakanlıkça belirlenen tarihlerde toplanır ve Bakanlıkça öngörülen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezlerinin mevki ve sınırlarına ilişkin önerileri inceler ve istişari nitelikte olan görüşünü bu toplantılar sonucunda birer tutanakla belirler" ve 7.maddesinde: "Bakanlıkça ilan edilmesi öngörülen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezlerinin mevki ve sınırlarını gösteren haritalar ile bu yerlere ilişkin 5 inci madde kapsamında hazırlanan açıklama raporlarını içeren bilgi ve belgeler, Bakanlıklararası Komisyonun toplantı tarihinden en az bir ay önce Komisyon üyesi kuruluşlara iletilir ve toplantının tarihi bildirilir" kuralları öngörülmüştür.

Dosyanın incelenmesinden, Muğla Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi İlanı Etüt Çalışmaları doğrultusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü'nün 09.06.2006 günlü, 92373 sayılı yazısı ile kurum ve kuruluşların görüşlerinin açıklama notu çerçevesinde bildirilmesinin istenildiği, Bölge sınırının Bakanlık İçi Komisyon tarafından 24.08.2006 günü kabul edildiği, Bakanlıkça Bodrum Yarımadası İçin Genel Değerlendirme İle Hedefleri İçeren Gerekçe Raporu düzenlendiği ve 25.09.2006 günlü Bakanlıklararası Komisyonu toplantısında görüşülmesinin ardından Bakanlar Kurulu Kararı alınabilmesi için Başbakanlığa sunulması sonrasında dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının alındığı anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlığın çözümlenmesinde konunun teknik boyutu nedeniyle Dairemizin 26.06.2007 günlü kararı uyarınca Naip Üye ... tarafından re'sen seçilen Prof.Dr...., Prof.Dr.... ve Dr.... ile yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi üzerine düzenlenen **raporda özetle: Bölge Kararının Hazırlık Çalışmaları Açısından;** Bodrum Yarımadası Çevre Düzeni Planının dayandığı "Bir adet kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi" oluşturmak girişiminin Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın iç komisyonu tarafından değerlendirildikten sonra, ilgili bakanlıklar ve kurum temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından da incelenip, değerlendirilmesi gerektiği, Bakanlıklararası Komisyon toplantısının 25.09.2006 tarihinde yapıldığı, bu toplantı tutanağında görüşlerini daha sonra yazılı olarak bildireceklerini belirten bakanlık temsilcilerinin görüşleri alınmadan Bakanlık tarafından 02.10.2006 tarihinde Başbakanlığa öneri iletilip onayının istenildiği, ilgili Bakanlıkların yazılı bildireceklerini belirttikleri görüşlerin alınmadığı, bu görüşler sonradan gönderilmiş ise, nasıl

değerlendirildiğinin davalı Bakanlıkça açıklanmadığı, bilirkişi raporu ekindeki Bakanlıklararası Komisyon Tutanağında, davalı Bakanlık Müsteşarının toplantıya başkanlık ettiği yolunda bir bilginin olmadığı, toplantı tutanağında imzası bulunan Genelkurmay Başkanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı temsilcilerinin görüşlerinin yazılı olarak bildirileceği, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı temsilcileri tarafından 4342 sayılı Mera Kanunu, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile 4086 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerin Aşılattırılması Hakkında Kanun kapsamındaki alanların kapsam dışında tutulması, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından Yalıkavak Turizm Merkezi habitatında olan ve koruma altında bulunan Akdeniz Foku'na ilişkin yerinde inceleme ve değerlendirme yapılabileceği yolunda kayıt düşüldüğü, yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonra davalı idarece dosyaya sunulan "Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi Sosyo-Kültürel Araştırma Raporu"nun, Gerekçe Raporu ile 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Araştırma Raporundan oluştuğunun görüldüğü; **Duyarlı Yörelere Bütünsel Korunması Açısından**, Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol (22 Ağustos 2002 tarih ve 24854 sayılı Resmi Gazete) gereğince, "**Önemli Doğa Alanları**"nın doğal ekolojik dengeyi koruyucu bir duyarlılıkla ele alınması gerektiği, **Dilek Yarımadası ve Büyük Menderes Deltası'ndan başlayan, Bodrum Yarımadasına kadar uzanan bir bölgenin "Önemli Doğa Alanı Bölgesi"** olduğu, Önemli Doğa Alanlarının, nesli tehlike altında, dar yayılışlı veya tek bir yetişme/yaşama ortamına (biyoma) bağımlı türlerin uluslararası öneme sahip popülasyonlarını içeren ve/veya bir ya da daha çok türe alt canlı toplumların bir yaşama birliği oluşturarak büyük sayılarda barındığı alanları ifade ettiği ve Önemli Doğa Alanları'nın tümünün uluslararası öneme sahip olduğu, koruma kapsamı içinde acil önlem alınması gereken, "**Sıfır Yok Oluş**" alanlarının tanımlandığı, bu alanların, yeryüzünde başka hiçbir noktada yaşamayan ve bu alan içinde de nesli tehlike altında olan bir ya da daha çok canlı türünün bulunduğu alanlar olduğu, EGE 020 Bodrum Yarımadasının bu kapsam içinde yer aldığı, "Sıfır Yok Oluş" alanlarının korunması için "**Çekirdek Bölge**", "**Tampon Bölge**" ve "**Geçiş ve Gelişme Bölgeleri**"nin belirlendiği, Bodrum Yarımadası'nda Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca böyle bir çalışma yapılmadığı için Turizm Koruma ve Gelişim Bölge kararı sınırlarının, Uluslararası Protokol gereği, "**Önemli Doğa Alanları**" bütünlüğü içinde ele alınmadığı, "**Geçiş ve Gelişim Bölgeleri**" belirlenmediği, çevrenin korunarak geliştirilmesi ve tahribatının önlenmesinin **Çevre Yönetiminde "Kamu Yararı" ilkesinin benimsenmesini gerektirdiği**, Uluslararası bir protokol ile de bağlı olunan "**Önemli Doğa Alanları Bölgeleri**"nin korunmasına ilişkin temel bir sınırlama yapılmaması nedeniyle "**Kamu Yararı**"nın ihlal edildiği; **Çevresel Performans Göstergeleri Yönünden**, Bakanlığın planlamada "**Turistik Taşıma Kapasitesi**"nden hareket ettiğini belirttiği, bu kavramın "aynı anda bir turist konaklama sahasını, ekonomik, sosyo-kültürel ve ziyaretçilerin memnuniyet kalitesinde kabul edilemez bir azalmaya neden olmaksızın ziyaret eden insanların azami sayısı" olarak tanımlandığı, **doğayı ve doğal ekolojik dengeleri korumanın esas gösterge olduğu bir bölgede Turistik Taşıma Kapasitesi ilkesinden hareket edilemeyeceği**, bunun planlamanın genel yaklaşımına aykırı olduğu, **konuya ekolojik açıdan yaklaşmak gerektiği**, iki kavram üzerinde durulmakta olduğu, "**Ekolojik Aşırılığa Kaçmak**" (Ecological Overshoot) ve "**Ekolojik Ayak İzi**" (Ecological Footprint), Ekolojik Aşırılığa Kaçmanın, ekosistemin doğal dengesini kendi kendine yenileme yeteneğinin ve gücünün bozulması olduğu, biyolojik çeşitliliğin korunması, ekonomik kalkınma ve kültürel değerlerin devamlılığı arasındaki çatışmaların sürdürülebilir bir şekilde çözümlenmesine dönük **temel bir yaklaşım olarak**

“Biyosfer Rezerv” tanımlaması getirildiği, “Sıfır Yok Oluş”un bu kapsam içinde ele alındığı, Bölge kararında “korunmuş bölgeler” tanımlamasının da yetersiz kaldığı, ikinci tanım olan “Ekolojik Ayak İzi”nde kaynakların sürekliliğinin ele alındığı, belirli bir nüfus için kaynakların sürekliliğinin sağlandığı biyolojik verimlilik alanını ifade ettiği, Bakanlığın çevre korumaya bakış açısının yetersiz kaldığı, keşif sırasında, Bölge ilanının ve sonrasında önerilen Çevre Düzeni Planı’nın Çevresel, Sosyal, Ekonomik etkilerinin neler olduğunun sorulduğu, sözlü olarak Bölge kararının bölgeye etkilerinin araştırılmasının Kanunda yer almadığının belirtildiği, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun değiştirilen 4. maddesinde ise ÇED’den söz edildiği, böylesine önemli bir Yarımada bu etkilerin tartışılmamasının kabul edilemez olduğu; **Küresel Isınmanın Turizme Etkileri Yönünden**, Dünya Turizm Örgütü ile birlikte iki büyük kuruluşun hazırladıkları küresel ısınmayla ilgili raporun çok ciddi tehlikeleri ilettiği ve önlemlerin alınmasını istediği Raporun beraberindeki haritada iki ciddi durumun dikkate sunulduğu, **Akdeniz’de ciddi bir kuraklığın yaşanacağı**, özellikle yeri çok belirgin olmamakla birlikte, Atina-Bodrum-Girit Adasını kapsayan bir alanda kuraklığın önemli boyutlarda olacağını vurgulandığı, Bodrum Yarımadası için bilirkişi kurulunun yaptığı araştırmaların da bu durumu desteklediği, **Bölgede çok ciddi su sorunu yaşanacağını** görüldüğü, bunun için AB’liğinde uygulanan “Su Çerçeve Yönetimi”nin ivedilikle bölgede uygulanmak zorunda olduğu, keşif sırasında davalı idarece kurulacağı belirtilen **golf alanlarına ilişkin düzenlemenin kesinlikle önlenmesi gerektiği**, çünkü bu alanların 1.sınıf tarım arazisi olduğu, 18 delikli bir golf alanının 45-60 ha. alanı kapladığı, yılda 250.000 m<sup>3</sup>/yıl su, alanın bakımı için kullanıldığı, bir kentte kişilerin günde 100 lt. su kullandığı varsayılırsa **18 delikli golf alanının yıllık su miktarı 6000-8000 nüfuslu bir yerleşimin yıllık ihtiyacını karşıladığı**, (200 lt. alındığında nüfusun bir miktar azalacağı), Bölge için yaptıkları hesapların çok daha ciddi sonuçların çıkacağını gösterdiği; Isı artışıyla ilgili bir başka konunun “**Isı Adaları**” oluşumu olduğu, ısı adalarının, yakınında bulunan alanlara nazaran 5-10°C daha fazla ısınan yapı adalarını anlattığı, yapıların yoğun yapıldığı yerlerde, geniş otoparklarda, büyük alış-veriş merkezlerinde ısı artışı görüldüğü, **beton ve asfalt türü malzemelerin, gündüz topladığı ısıyı gece yaydığı**, bu kapsamda, büyük yatak kapasitesine sahip otellerin, konumuna göre rüzgar akımlarını engellediği gibi, **güneş radyasyonunu emmeleri ve yansıtmalarıyla çevresine olumsuz etki yaptığı**, bu nedenle, butik oteller, tatil köylerinin Bodrum gibi fazla güneş radyasyonuna sahip yerlerde daha uygun bir turizm biçimi olarak görüldüğü, ancak Bakanlık tarafından, mavi bayraklı ... plajına bakan otelin yapılmasının onayladığı, ... plajının 1500 yataklı otelin talebini karşılamasının mümkün olmadığı, Muğla Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişme Bölgesi yönünden Miras Coğrafya’nın korunmasına ilişkin temel ilkelere uyulmadığı yolunda görüşlere yer verilmiş, taraflara tebliğ edilen rapora davalı idarece raporun 1/25000 ölçekli planlara ilişkin değerlendirmeler de içerdiği öne sürülerek itiraz edilmişse de, **bilirkişi raporunda Bölge ilanına ilişkin olarak yer alan bilimsel veriler ve bunların nitelikleri itibarıyla karara esas alınabilecek nitelikte olduğu**, diğer itirazların da yerinde olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

**Bilirkişi raporunda belirtilen verilerin ışığında, gerekli inceleme ve değerlendirme yapılmadan, yetersiz bir koruma anlayışıyla büyük bir coğrafik alanı kapsayan bölgenin, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi olarak ilanında hukuka uyarlık görülmemiştir.**

Açıklanan nedenlerle, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile bu kararın bildirimine ilişkin işlemin hukuka aykırı ve uygulanması halinde telafisi imkansız zararlar



doğuracak olması nedeniyle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27.maddesi uyarınca **yürütmesinin durdurulmasına 20.05.2008** gününde oybirliğiyle karar verildi.

.....  
Aynı içerikli bir karardır..Muğla Barosu'na tebrikler..

T.C.  
DANIŞTAY  
ALTINCI DAİRE  
Esas No : 2007/545

**Davacı ve Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen** : Muğla Barosu Başkanlığı

**Karşı Taraf** : 1- Başbakanlık - ANKARA

2- Kültür ve Turizm Bakanlığı - ANKARA

**İstemin Özeti** : 24.11.2006 günlü, 26356 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 30.10.2006 günlü, 2006/11189 sayılı ekli krokide sınırları belirlenen alanın "Muğla-Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi" olarak belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının; bölgenin gelişimi sosyal ve altyapı donanımları, çevre koşulları gibi ana planlama şartlarının araştırılmadığı, Bölge kararının ilan edilmesinin Yarımada'daki planlı gelişmenin yerleşme bütünlüğünü bozacağı, planlama yetkisinin Bakanlığa devredilmesi sonucunu doğuracağı, dava konusu kararın 2634 sayılı Yasanın 4.maddesindeki kriterleri taşımadığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun genel gerekçesi ile 18/C maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali ile yürütülmesinin durdurulması istenilmektedir.

**Başbakanlığın Savunmasının Özeti** : Dava açma ehliyetinin bulunmadığı, idari davaya konu olacak kesin işlem niteliği taşımadığı, 42 kamu kurum ve kuruluşunun görüşünün alındığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yerinde yapılan araştırmaya dayanan gerekçeli rapor doğrultusunda mevki ve sınırlarının Bakanlık İçi Komisyon'da uygun görülen önerileri Bakanlık Makamının onayı ile Bakanlıklararası Komisyonun istişari görüşü üzerine dava konusu işlemin tesis edildiği, bu ilan sonrasında bir dizi planlama çalışmaları yapıldığı, bölgede büyük bir yapılaşma olacağı iddiasının dayanağının olmadığı, henüz planının oluşturulmadığı, tarihi ve kültürel değerlerin yoğunluğunun yörenin Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilanı için göz önünde bulundurulmuş en önemli ölçütlerin başında geldiği, Bodrum Yarımadasının özellikleri ile kültür ve turizm koruma ve gelişme bölgesi tanımı ile tam olarak örtüştüğü, Yarımada'nın adına ve geçmişine yakışır bir şekilde korunması ve sektörel gelişimi de koruma olgusu ile dengeli bir biçimde ele alınmasının amaçlandığı, davacının iddialarının planlama sürecine yönelik olduğu, işlemin hukuka aykırılık taşımadığı, davanın ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

**Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın Savunmasının Özeti** : Dava konusu edilen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilan edilen sınırlar içinde ülke ekonomisine katkı sağlaması, üretilen gayri milli hasılasının artırılmasının yanı sıra istihdam kapasitesinin artmasına imkan sağlamak amacıyla tarım arazilerinin korunmasına ilişkin alınan gerekli önlemlerin dikkate alınacağı, Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilanı ile tarım arazilerinin yok edileceğine ilişkin iddialarının Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi kavramı ile bağdaşmadığı, davanın ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerekeceği savunulmaktadır.

**Danıştay Tetkik Hakimi ... Düşüncesi** : Danıştay Altıncı Dairesi'nin E:2007/548 sayılı dosyası nedeniyle yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi üzerine düzenlenen rapor ile dosyadaki bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, Dünya Mirası Coğrafyanın taşıdığı önem ve özellikler ile bilirkişi raporuna yansıyan riskler göz önüne alınmadan, turizm ve kullanma/gelişme kavramlarını ön plana çıkaran, koruma ve kültür kavramını yasal gerekliliğe karşın ikincil konuma alan bir yaklaşımla, yeterli inceleme ve değerlendirmelere dayanılmaksızın yörenin Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi olarak ilanı yolunda tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından yürütmenin durdurulması hakkındaki istemin kabulü gerektiği düşünülmektedir.

**Danıştay Savcısı ... Düşüncesi** : Yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27.maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmediği anlaşıldığından, istemin reddi gerekeceği düşünülmektedir.

## **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 nci maddesi uyarınca dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

Davalı Başbakanlık tarafından ileri sürülen, davanın süresi içerisinde açılmadığı ve idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem bulunmadığı yolundaki iddialar yerinde görülmemiştir.

Dava, 24.11.2006 günlü, 26356 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 30.10.2006 günlü, 2006/11189 sayılı ekli krokide sınırları belirlenen alanın "Muğla-Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi" olarak belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının iptali ile yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3. maddesinin 4957 sayılı Yasanın 1. maddesiyle değişik (b) bendinde: "Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri: Tarihî ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve plânlı gelişimi sağlamak amacıyla değerlendirmek üzere sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilân edilen bölgeleri"; yine aynı maddeyle değişik (j) bendinde ise: "Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Alt Bölgesi: 1/25.000 veya daha alt ölçekli plân ile belirlenen, içinde turizm türleri ile kültür, eğitim, eğlence, ticaret, konut ve her türlü teknik ve sosyal alt yapı alanlarından bir veya daha fazlasını kapsayan, kendi içinde alt alanlara ayrıştırılabilen araziler" olarak tanımlanmış; 4. maddesinde de: "Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinin tespitinde; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri,

kış, av ve su sporları ve sağlık turizmi ile mevcut diğer turizm potansiyeli dikkate alınır." kuralına yer verilmiştir.

15.05.2004 günlü 25463 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişme Bölgeleri ile Turizm Merkezlerinin Belirlenmesine ve İlanına İlişkin Yönetmelik ile bu süreç düzenlemeye konu edilmiştir. Yönetmeliğin 4.maddesinde: "Bakanlık İçi Komisyon; ilan edilmesi öngörülen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezlerinin mevki ve sınırlarını belirlemekle görevlidir. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezleri; ülkenin doğal, tarihi, arkeolojik ve sosyo-kültürel turizm değerleri ile deniz, kış, dağ, yayla, sağlık, termal, kültür, spor, av, doğa turizmi ile mevcut diğer turizm imkanları göz önünde bulundurularak belirlenir. Bakanlık Makamının onayı ile kesinleşen öneriler, Bakanlıkça Bakanlıklararası Komisyona götürülür"; 6.maddesinde: "Bakanlıklararası Komisyon; Bakanlık Müsteşarının başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı temsilcilerinden oluşur. Bakanlık, gerekli görmesi halinde komisyona diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından da temsilci çağırabilir. Komisyon, Bakanlıkça belirlenen tarihlerde toplanır ve Bakanlıkça öngörülen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezlerinin mevki ve sınırlarına ilişkin önerileri inceler ve istişari nitelikte olan görüşünü bu toplantılar sonucunda birer tutanakla belirler" ve 7.maddesinde: "Bakanlıkça ilan edilmesi öngörülen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ve Turizm Merkezlerinin mevki ve sınırlarını gösteren haritalar ile bu yerlere ilişkin 5 inci madde kapsamında hazırlanan açıklama raporlarını içeren bilgi ve belgeler, Bakanlıklararası Komisyonun toplantı tarihinden en az bir ay önce Komisyon üyesi kuruluşlara iletilir ve toplantının tarihi bildirilir" kuralları öngörülmüştür.

Dosyanın incelenmesinden, Muğla Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi İlanı Etüt Çalışmaları doğrultusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü'nün 09.06.2006 günlü, 92373 sayılı yazısı ile kurum ve kuruluşların görüşlerinin açıklama notu çerçevesinde bildirilmesinin istenildiği, Bölge sınırının Bakanlık İçi Komisyon tarafından 24.08.2006 günü kabul edildiği, Bakanlıkça Bodrum Yarımadası İçin Genel Değerlendirme İle Hedefleri İçeren Gerekçe Raporu düzenlendiği ve 25.09.2006 günlü Bakanlıklararası Komisyonu toplantısında görüşülmesinin ardından Bakanlar Kurulu Kararı alınabilmesi için Başbakanlığa sunulması sonrasında dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının alındığı anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlığın çözümlenmesinde konunun teknik boyutu nedeniyle Dairemizin 26.06.2007 günlü kararı uyarınca yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması yolunda karar alınmasına ve kesin süre verilerek ikinci kez istenilmesine rağmen keşif ve bilirkişi incelemesi için gerekli avans yatırılmamıştır. Ancak aynı işlemin iptali istemiyle Dairemizin E:2007/548 sayılı dosyasında Naip Üye ... niyabetinde Prof.Dr...., Prof.Dr.... ve Dr.... ile yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi üzerine düzenlenen raporda özetle: **Bölge Kararının Hazırlık Çalışmaları Açısından**; Bodrum Yarımadası Çevre Düzeni Planının dayandığı "Bir adet kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi" oluşturmak girişiminin Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın iç komisyonu tarafından değerlendirildikten sonra, ilgili bakanlıklar ve kurum temsilcilerinin katılacağı bir komisyon tarafından da incelenip, değerlendirilmesi gerektiği, Bakanlıklararası Komisyon toplantısının 25.09.2006 tarihinde yapıldığı, bu toplantı tutanağında görüşlerini daha sonra yazılı olarak bildireceklerini belirten bakanlık



temsilcilerinin görüşleri alınmadan Bakanlık tarafından 02.10.2006 tarihinde Başbakanlığa öneri iletilip onayının istenildiği, ilgili Bakanlıkların yazılı bildireceklerini belirttikleri görüşlerin alınmadığı, bu görüşler sonradan gönderilmiş ise, nasıl değerlendirildiğinin davalı Bakanlıkça açıklanmadığı, bilirkişi raporu ekindeki Bakanlıklararası Komisyon Tutanağında, davalı Bakanlık Müsteşarının toplantıya başkanlık ettiği yolunda bir bilginin olmadığı, toplantı tutanağında imzası bulunan Genelkurmay Başkanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı temsilcilerinin görüşlerinin yazılı olarak bildirileceği, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı temsilcileri tarafından 4342 sayılı Mera Kanunu, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile 4086 sayılı Zeytinciliğin İslahı ve Yabanilerin Aşılattırılması Hakkında Kanun kapsamındaki alanların kapsam dışında tutulması, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından Yalıkavak Turizm Merkezi habitatında olan ve koruma altında bulunan Akdeniz Foku'na ilişkin yerinde inceleme ve değerlendirme yapılabileceği yolunda kayıt düşüldüğü, yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonra davalı idarece dosyaya sunulan "Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi Sosyo-Kültürel Araştırma Raporu"nun, Gereke Raporu ile 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Planı Araştırma Raporundan oluştuğunun görüldüğü; **Duyarlı Yörelere Bütünsel Korunması Açısından**, Akdeniz'de Özel Koruma Alanları ve Biyolojik Çeşitliliğe İlişkin Protokol (22 Ağustos 2002 tarih ve 24854 sayılı Resmi Gazete) gereğince, "*Önemli Doğa Alanları*"nın doğal ekolojik dengeyi koruyucu bir duyarlılıkla ele alınması gerektiği, Dilek Yarımadası ve Büyük Menderes Deltası'ndan başlayan, Bodrum Yarımadasına kadar uzanan bir bölgenin "*Önemli Doğa Alanı Bölgesi*" olduğu, Önemli Doğa Alanlarının, nesli tehlike altında, dar yayılışlı veya tek bir yetişme/yaşama ortamına (biyoma) bağımlı türlerin uluslararası öneme sahip popülasyonlarını içeren ve/veya bir ya da daha çok türe alt canlı toplumların bir yaşama birliği oluşturarak büyük sayılarda barındığı alanları ifade ettiği ve Önemli Doğa Alanları'nın tümünün uluslararası öneme sahip olduğu, koruma kapsamı içinde acil önlem alınması gereken, "*Sıfır Yok Oluş*" alanlarının tanımlandığı, bu alanların, yeryüzünde başka hiçbir noktada yaşamayan ve bu alan içinde de nesli tehlike altında olan bir ya da daha çok canlı türünün bulunduğu alanlar olduğu, EGE 020 Bodrum Yarımadasının bu kapsam içinde yer aldığı, "*Sıfır Yok Oluş*" alanlarının korunması için "*Çekirdek Bölge*", "*Tampon Bölge*" ve "*Geçiş ve Gelişme Bölgeleri*"nin belirlendiği, Bodrum Yarımadası'nda Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca böyle bir çalışma yapılmadığı için Turizm Koruma ve Gelişim Bölge kararı sınırlarının, Uluslararası Protokol gereği, "*Önemli Doğa Alanları*" bütünlüğü içinde ele alınmadığı, "*Geçiş ve Gelişim Bölgeleri*" belirlenmediği, çevrenin korunarak geliştirilmesi ve tahribatının önlenmesinin Çevre Yönetiminde "*Kamu Yararı*" ilkesinin benimsenmesini gerektirdiği, Uluslararası bir protokol ile de bağlı olunan "*Önemli Doğa Alanları Bölgeleri*"nin korunmasına ilişkin temel bir sınırlama yapılmaması nedeniyle "*Kamu Yararı*"nın ihlal edildiği; **Çevresel Performans Göstergeleri Yönünden**, Bakanlığın planlamada "*Turistik Taşıma Kapasitesi*"nden hareket ettiğini belirttiği, bu kavramın "aynı anda bir turist konaklama sahasını, ekonomik, sosyo-kültürel ve ziyaretçilerin memnuniyet kalitesinde kabul edilemez bir azalmaya neden olmaksızın ziyaret eden insanların azami sayısı" olarak tanımlandığı, doğayı ve doğal ekolojik dengeleri korumanın esas gösterge olduğu bir bölgede Turistik Taşıma Kapasitesi ilkesinden hareket edilemeyeceği, bunun planlamanın genel yaklaşımına aykırı olduğu, konuya ekolojik açıdan yaklaşmak gerektiği, iki kavram üzerinde durulmakta olduğu, "*Ekolojik Aşırılığa Kaçmak*" (Ecological Overshoot) ve "*Ekolojik Ayak İzi*" (Ecological Footprint), Ekolojik Aşırılığa Kaçmanın, ekosistemin doğal dengesini kendi kendine yenileme

yeteneğinin ve gücünün bozulması olduğu, biyolojik çeşitliliğin korunması, ekonomik kalkınma ve kültürel değerlerin devamlılığı arasındaki çatışmaların sürdürülebilir bir şekilde çözümlenmesine dönük temel bir yaklaşım olarak “Biyosfer Rezerv” tanımlaması getirildiği, “Sıfır Yok Oluş”un bu kapsam içinde ele alındığı, Bölge kararında “korunmuş bölgeler” tanımlamasının da yetersiz kaldığı, ikinci tanım olan “Ekolojik Ayak İzi”nde kaynakların sürekliliğinin ele alındığı, belirli bir nüfus için kaynakların sürekliliğinin sağlandığı biyolojik verimlilik alanını ifade ettiği, Bakanlığın çevre korumaya bakış açısının yetersiz kaldığı, keşif sırasında, Bölge ilanının ve sonrasında önerilen Çevre Düzeni Planı’nın Çevresel, Sosyal, Ekonomik etkilerinin neler olduğunun sorulduğu, sözlü olarak Bölge kararının bölgeye etkilerinin araştırılmasının Kanunda yer almadığının belirtildiği, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun değiştirilen 4. maddesinde ise ÇED’den söz edildiği, böylesine önemli bir Yarımada bu etkilerin tartışılmamasının kabul edilemez olduğu; **Küresel Isınmanın Turizme Etkileri Yönünden**, Dünya Turizm Örgütü ile birlikte iki büyük kuruluşun hazırladıkları küresel ısınmayla ilgili raporun çok ciddi tehlikeleri ilettiği ve önlemlerin alınmasını istediği Raporun beraberindeki haritada iki ciddi durumun dikkate sunulduğu, Akdeniz’de ciddi bir kuraklığın yaşanacağı, özellikle yeri çok belirgin olmamakla birlikte, Atina-Bodrum-Girit Adasını kapsayan bir alanda kuraklığın önemli boyutlarda olacağı vurgulandığı, Bodrum Yarımadası için bilirkişi kurulunun yaptığı araştırmaların da bu durumu desteklediği, Bölgede çok ciddi su sorunu yaşanacağını görüldüğü, bunun için AB’liğinde uygulanan “Su Çerçeve Yönetimi”nin ivedilikle bölgede uygulanmak zorunda olduğu, keşif sırasında davalı idarece kurulacağı belirtilen golf alanlarına ilişkin düzenlemenin kesinlikle önlenmesi gerektiği, çünkü bu alanların 1.sınıf tarım arazisi olduğu, **18 delikli bir golf alanının 45-60 ha. alanı kapladığı, yılda 250.000 m3/yıl su, alanın bakımı için kullanıldığı, bir kentte kişilerin günde 100 lt. su kullandığı varsayılırsa 18 delikli golf alanının yıllık su miktarı 6000-8000 nüfuslu bir yerleşimin yıllık ihtiyacını karşıladığı, (200 lt. alındığında nüfusun bir miktar azalacağı), Bölge için yaptıkları hesapların çok daha ciddi sonuçların çıkacağını gösterdiği; Isı artışıyla ilgili bir başka konunun “Isı Adaları” oluşumu olduğu, ısı adalarının, yakınında bulunan alanlara nazaran 5-10°C daha fazla ısınan yapı adalarını anlattığı, yapıların yoğun yapıldığı yerlerde, geniş otoparklarda, büyük alış-veriş merkezlerinde ısı artışı görüldüğü, beton ve asfalt türü malzemelerin, gündüz topladığı ısıyı gece yaydığı, bu kapsamda, büyük yatak kapasitesine sahip otellerin, konumuna göre rüzgar akımlarını engellediği gibi, güneş radyasyonunu emmeleri ve yansıtma ile çevresine olumsuz etki yaptığı, bu nedenle, butik oteller, tatil köylerinin Bodrum gibi fazla güneş radyasyonuna sahip yerlerde daha uygun bir turizm biçimi olarak görüldüğü, ancak Bakanlık tarafından, mavi bayraklı ... plajına bakan otelin yapılmasının onayladığı, ... plajının 1500 yataklı otelin talebini karşılamasının mümkün olmadığı, Muğla Bodrum Yarımadası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişme Bölgesi yönünden Miras Coğrafya’nın korunmasına ilişkin temel ilkelere uyulmadığı yolunda görüşlere yer verilmiştir. Anılan bilirkişi raporundaki Bölge ilanına ilişkin olarak yer alan bilimsel veriler ve bunların nitelikleri itibarıyla karara esas alınabilecek nitelikte bulunmaktadır.**

Dairemizin E:2007/548 sayılı dosyasında yer alan bilirkişi raporunda belirtilen verilerin ışığında, gerekli inceleme ve değerlendirme yapılmadan, yetersiz bir koruma anlayışıyla büyük bir coğrafik alanı kapsayan bölgenin, Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi olarak ilanında hukuka uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu Bakanlar Kurulu Kararının hukuka aykırı ve uygulanması halinde telafisi imkansız zararlar doğuracak olması nedeniyle, 2577 sayılı İdari

Yargılama Usulü Kanunu'nun 27.maddesi uyarınca **yürütmesinin durdurulmasına**  
**20.05.2008** gününde oybirliğiyle karar verildi.